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.: Weltmarktpreise und EG-Agrarpreispolitik. In: Langbehn, C., Stamer, H.: Agrarwirtschaft und wirtschaftliche Instabilität. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 13, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1976), S. 47-70.

WELTMARKTPREISE UND EG-AGRARPREISPOLITIK

von

Stefan Tangermann, Göttingen

1	Protektion und Stabilisierung als Elemente der EG-Agrarpreispolitik	47
1.1	Agrarpreispolitik, nationale Probleme und internationaler Handel	47
1.2	Beziehungen zwischen Protektion und Stabilisierung	48
1.3	Ausmaß von Protektion und Stabilisierung	49
2	Weltmarktpreise und agrarpolitische Entscheidungen	52
2.1	Preisniveau	52
2.1.1	Versorgungssicherung	52
2.1.2	Regionalpolitische Motive	53
2.1.3	Steuerung des Anpassungsdrucks und Einkommensverteilung	54
2.1.4	Terms of Trade	56
2.2	Preisstabilität	57
2.3	Wirkungen und Rückwirkungen	59
3	Einige Größenordnungen	60
3.1	Wohlfahrtseffekte	60
3.2	Veränderung der Weltmarktpreise	62
3.3	Stabilisierung	63
4	Mögliche Konsequenzen	64
4.1	Maßnahmen im nationalen Interesse	64
4.2	Veränderungen im internationalen Interesse	65
5	Spezialprobleme innerhalb der EG	66

1 Protektion und Stabilisierung als Elemente der EG-Agrarpreispolitik

1.1 Agrarpreispolitik, nationale Probleme und internationaler Handel

In den meisten Industrieländern werden massive staatliche Eingriffe zugunsten der Landwirtschaft unternommen. Diese Eingriffe sind keine neue Erscheinung, ihre historischen Wurzeln lassen sich über einen weiten Zeitraum zurück verfolgen (TRACY, 43). Die Motive dieser weitreichenden Interventionen sind vielfältiger Natur. Als entscheidender gemeinsamer Beweggrund der Agrarpolitik findet sich dennoch über alle Unterschiede der spezifischen historischen und nationalen Situation hinweg die Einsicht, daß in einem besonders rasch schrumpfenden Wirtschaftsbereich Schwierigkeiten entstehen, die ohne staatliche Hilfen schwer zu meistern sind 1).

1) Siehe dazu z.B. SCHMITT, 39, und die dort angegebene Literatur.

Die Mannigfaltigkeit der ergriffenen agrarpolitischen Maßnahmen zeugt von einem erheblichen Einfallsreichtum der beteiligten Politiker und Administratoren. Trotz unterschiedlichster Techniken ist jedoch der wesentlichste Teil der Instrumente nach wie vor darauf ausgerichtet, die Erlöspreise der heimischen Landwirte zu steuern. Auch im Rahmen der gemeinsamen EG-Agrarpolitik haben preispolitische Maßnahmen ausschlaggebende Bedeutung. Die Agrarpreispolitik ist dabei in der Regel dazu verwendet worden, die inländischen Agrarpreise über das Weltmarktniveau hinauszuheben und gegenüber Schwankungen auf den Weltagrarmärkten abzuschirmen. Die nach dem zweiten Weltkrieg im Rahmen der GATT-Verhandlungen erreichten Fortschritte in der Liberalisierung des internationalen Handels haben den Agrarsektor nahezu unberührt gelassen.

Vieles spricht für die Vermutung, daß diese Loslösung der nationalen Agrarmärkte von der Entwicklung der internationalen Handelsbeziehungen nicht eine bewußte Form der Handelspolitik war, sondern lediglich eine mit mehr oder minder Bedauern hingenommene Konsequenz der Verfolgung nationaler agrarpolitischer Ziele mit einem traditionellen Instrumentarium: "Countries ... view their interferences with agricultural trade as an adjunct to their domestic agricultural policies and programmes and the nations have generally been unwilling to negotiate about matters that they consider to be primarily of domestic concern." (JOHNSON, 21, S. 22). Auch die Festsetzung der EG-Marktordnungspreise scheint bisher weitgehend an der internen Situation orientiert und ohne Rücksicht auf die Weltagrarmärkte erfolgt zu sein 1). Als Beleg dafür läßt sich z.B. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim BML über "Orientierungskriterien für die landwirtschaftliche Preis- und Einkommenspolitik" (46) nennen. Ob die Festlegung des internen Agrarpreisniveaus auch in irgendeiner Beziehung zur Situation auf den Weltagrarmärkten gesehen werden könnte, wird in diesem Gutachten mit keinem Satz erwogen.

Die folgenden Ausführungen stellen den Versuch dar, einige Aspekte zu diskutieren, unter denen Niveau und Schwankungen der Weltagrarmarktpreise Bedeutung für die Gestaltung der inländischen Agrarpreispolitik haben können. Ein solcher Versuch ist leicht der Gefahr ausgesetzt, zur Verhärtung von einem unter zwei extremen Standpunkten beizutragen. Das eine Extrem liegt in der Auffassung, die Agrarpreispolitik habe die innereuropäischen Anpassungsprobleme der Landwirtschaft zu lösen und könne dabei wenig Rücksicht auf die Weltmärkte nehmen. Das andere Extrem ist die Haltung der uneingeschränkten Freihändler, denen jede Abweichung zwischen inländischem und internationalem Preis ein Dorn im Auge ist. Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Vermutung, daß auch hier eine ausgewogene Lösung in der Mitte liegt und daß es weniger um die Entscheidung geht, die Weltmarktpreise unmittelbar im Inland gelten zu lassen oder sie völlig zu vergessen, sondern daß es - mehr vielleicht, als bisher in der Agrarpreispolitik realisiert - darauf ankommt, Kriterien dafür zu diskutieren, wie weit die inländischen Agrarmärkte gegenüber Niveau und Schwankungen der Weltmarktpreise abgeschirmt werden sollen.

1.2 Beziehungen zwischen Protektion und Stabilisierung

Zwei Gründe sprechen dafür, Protektion und Stabilisierung gleichzeitig zu behandeln. Einerseits scheinen Maßnahmen, die ursprünglich zur Stabilisierung des inländischen Agrarpreisniveaus gegenüber dem Weltmarkt konzipiert waren, eine immanente Tendenz zu haben, sich zu protektionistisch genutzten Instrumenten auszuwachsen. Andererseits - und dies mag zum Teil bereits ein Grund hierfür sein - bereitet es konzeptionelle und empirische Schwierigkeiten, Protektion und Stabilisierung zweifelsfrei voneinander zu trennen.

Die Entwicklung anfangs nur der Stabilisierung dienender Maßnahmen zu Methoden der Anhebung des Stützungsniveaus ließe sich anhand vieler Beispiele - nicht nur aus dem Bereich der Agrarpolitik -

---

1) Die wesentlichen Qualifikationen dieser Behauptung ergeben sich lediglich aus einer gewissen Besorgnis über die steigenden Ausgaben für Exporterstattung und aus der neuerlichen Anhebung des Zuckerpreises im Hinblick auf vermutete Weltmarktknappheiten.

verfolgen. Nicht zuletzt dürfte die politische Einflußnahme der betroffenen Produzenten darauf gerichtet sein, einmal eingeführte Stabilisierungsinstrumente auch zu anderen Zwecken zu nutzen. Deutliche Warnungen vor dieser Gefahr finden sich noch in einem Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung aus dem Jahr 1950, 3. Dort wird die Notwendigkeit der Marktstabilisierung begründet und dann abschließend ausgeführt: "Die Inlandspreise dürfen jedoch niemals für lange Zeit wesentlich über oder unter dem Stand ordnungsmäßiger cif-Preise gehalten werden." 1). Die spätere Entwicklung ist von dieser Forderung deutlich abgewichen.

Die Schwierigkeiten der Unterscheidung zwischen Protektion und Stabilisierung hängen vornehmlich mit der Definition eines geeigneten Betrachtungszeitraums zusammen. Protektion kann als Anhebung des inländischen Güterpreises über das Preisniveau auf dem Weltmarkt angesehen werden 2), während mit Stabilisierung in diesem Zusammenhang die Abschwächung der Auswirkungen von Weltmarktpreis-Schwankungen auf den inländischen Markt gemeint ist. Was als Veränderung des Niveaus und was als zeitweilige Abweichung vom Niveau angesehen wird, hängt vom gewählten Zeithorizont ab. Diese Definition des Betrachtungszeitraums ist insoweit keine reine Spielerei mit Begriffen, wie daraus Konsequenzen für die Entscheidung gezogen werden, ob eine bestimmte Veränderung des Weltmarktpreisniveaus aus Stabilisierungsgründen vom inländischen Markt ferngehalten werden soll oder nicht. Diese Überlegung gibt gleichzeitig einen Anhaltspunkt für ein mögliches Abgrenzungskriterium. Als Schwankungen könnten alle die Preisbewegungen definiert werden, denen die inländische Produktions- und Konsumstruktur nicht folgen kann, ohne daß die Umstellungskosten den Vorteil der Reallokation übersteigen. Solche Preisbewegungen könnten als "funktionslos" bezeichnet werden 3).

Trotz gewisser Schwierigkeiten einer eindeutigen Unterscheidung zwischen Niveaubeeinflussung und Milderung von Schwankungen sollen im folgenden Protektion und Stabilisierung gegenüber dem Weltmarkt als zwei gedanklich zu trennende Maßnahmen behandelt werden, da sie, wenn auch empirisch nicht immer leicht gegeneinander abzugrenzen, doch verschiedene wirtschaftspolitische Grundprobleme betreffen.

1.3 Ausmaß von Protektion und Stabilisierung

Für die quantitative Messung der Protektion sind verschiedene Maßstäbe entwickelt worden, die sich durch ihren analytischen Gehalt und ihre wirtschaftspolitische Bedeutung unterscheiden 4). Für einen ersten Überblick eignet sich besonders der nominale Protektionsgrad, der angibt, um welchen Anteil die inländischen Erzeugerpreise durch Schutzmaßnahmen über den Weltmarktpreis hinausgehoben sind 5). Im Durchschnitt über alle erfaßten Produkte errechnete NEIDLINGER (37) für die Bundesrepublik Deutschland einen während der letzten fünfziger und ersten sechziger Jahre weitgehend gleichbleibenden Agrarschutz von etwa einem Drittel. Den gleichen Wert ermittelte HOWARTH (19), für den Gesamtbereich der Sechser-EG im Durchschnitt der Jahre 1965/66 bis 1967/68. Ein Vergleich mit den Ergebnissen von McCRONE (34) zeigt einen Anstieg des Protektionsgrades von der Mitte der

---

1) Dieser Satz findet sich im Gutachten A, das die Auffassungen von v. DIETZE, HANAU, NIEHAUS, TEICHMANN und WOERMANN wiedergibt (3, S. 65).

2) Dies ist die Definition der nominalen Protektion, während die Bestimmung der effektiven Protektion auf den Schutz der inländischen Wertschöpfung abstellt. Siehe dazu CORDEN, (5). Im folgenden ist mit Protektion, wenn nicht ausdrücklich anders angegeben, stets nominale Protektion gemeint.

3) Siehe dazu SCHMITT (39), und vor allem die dort genannten Arbeiten von HANAU.

4) Für eine generelle Darstellung siehe CORDEN (5). Einige spezifische Maßstäbe und eine Diskussion ihrer agrar- und handelspolitischen Relevanz finden sich in einer von JOSLING u.a. für die FAO angefertigten Studie (9).

5) Bezugsbasis für die Anteilszahlen sind die Inlandspreise.

fünfziger zur Mitte der sechziger Jahre: Für Deutschland hatte der Agrarschutz 1956 18 v.H. betragen, für die späteren sechs EG-Länder zusammen 14 v.H. 1). Seit Mitte der sechziger Jahre bis zum Zeitpunkt vor dem starken Anstieg der Weltmarktpreise 1973 dagegen scheint sich insgesamt die Situation für die Bundesrepublik Deutschland nur noch wenig geändert zu haben 2).

Überschlagsrechnungen (KOESTER und TANGERMANN, 31) zeigen, daß 1972 die Agrarpreise auf dem Weltmarkt knapp 30 v.H. unter dem deutschen Niveau gelegen haben. 1973 allerdings hat die beginnende Hausse auf den Weltmärkten den deutschen Protektionsgrad mit 18 v.H. wieder auf das Niveau in der Mitte der fünfziger Jahre gedrückt (ebenda).

Detailiertere Angaben für einzelne Produkte und verschiedene Länder sind in einer von JOSLING u.a. für die FAO erstellten Untersuchung (9) enthalten. Neben verschiedenen anderen Maßstäben zur Beurteilung der Protektionswirkungen agrarpolitischer Maßnahmen sind dort auch "producer subsidy equivalents" in Prozent ausgewiesen, die etwa mit nominalen Protektionssätzen vergleichbar sind 3). Für die Bundesrepublik Deutschland werden folgende Werte angegeben:

	1968	1969	1970
Weizen	35	44	40
Gerste	40	46	44
Mais	35	31	28
Zucker	68	52	33
Milch	55	61	60

Aus diesen Zahlen wird der im Vergleich zu anderen Getreidearten relativ niedrige Außenschutz bei Mais, die hohe - mit von 1968 bis 1970 ansteigenden Weltmarktpreisen allerdings abnehmende - Protektion bei Zucker und der starke Schutz der Milchproduktion deutlich.

Eine Fortsetzung dieser Studie für die jüngsten Jahre (JOSLING, 29), in der allerdings für die ursprünglichen sechs EG-Mitglieder leider nur Durchschnittswerte ausgewiesen werden, zeigt, wie die stark ansteigenden Weltmarktpreise implizit zu einem Rückgang der Protektion oder sogar negativer "Protektion" geführt haben. Siehe dazu Übersicht 1.

Im Gegensatz zu Studien über das Protektionsniveau scheinen Untersuchungen über das Ausmaß der Stabilisierung des Binnenmarktes gegenüber Schwankungen der Weltmarktpreise seltener zu sein. Für ein einzelnes Produkt mag Schaubild 1 eine ungefähre Vorstellung vermitteln. In dieser Graphik ist die monatliche Entwicklung des Weizenpreises innerhalb der Bundesrepublik Deutschland derjenigen des Importpreises frei Rotterdam (beide in DM) gegenübergestellt. Zunächst fällt die - weitgehend der zeitlichen Staffelung der Interventionspreise parallele - saisonale Preisbewegung auf dem Inlandsmarkt ins Auge, der kein vergleichbares Saisonschema der Importpreise gegenübersteht. Das legt die Frage nahe, ob es vorteilhaft sein könnte, einen größeren Teil des jahreszeitlichen Marktausgleichs durch internationalen Handel statt durch interne Lagerhaltung herbeizuführen. Sieht man von diesen Saisonbewegungen ab, so scheint in dem hier dargestellten Zeitraum bis zur zweiten Hälfte von 1972 kein fundamentaler Unterschied zwischen der Preisvariabilität auf dem Inlands- und dem Weltmarkt bestanden zu haben. Einigen stärkeren Bewegungen des Weltmarktpreises stehen einzelne "politikbedingte" Sprünge des Inlandspreises (Übergang zum EG-Preis 1967, DM-Aufwertung 1969) gegenüber. Von Ende 1972 an allerdings hat die bekannte starke Veränderung des Weltmarktpreises

---

1) Wie bei HOWARTH (19) ausgewiesen.

2) Die Preissenkung bei Inkrafttreten der EG-Marktordnungen 1967 dürfte allerdings zu einem zwischenzeitlichen Absinken des Protektionsgrades geführt haben.

3) Der Unterschied besteht darin, daß dieser Maßstab im Gegensatz zur nominalen Protektion auch Subventionen zu erfassen versucht, die nicht im Erzeugerpreis enthalten sind. Wo derartige Subventionen nicht existieren, sind beide Maßstäbe weitgehend vergleichbar.

Übersicht 1: "Producer Subsidy Equivalent" in Prozent für ausgewählte Länder und Agrarprodukte

Land	Produkt	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
EG(6)	Weizen	34	41	39	42	24	-42	-29
	Gerste	39	53	32	50	26	- 1	-12
	Mais	52	43	32	49	35	5	1
	Milch	67	70	59	29	26	33	/
UK	Weizen	26	25	18	28	12	2	1
	Gerste	37	30	14	14	11	3	1
	Milch	52	53	52	42	28	23	20
USA	Weizen	29	41	44	36	45	7	0
	Gerste	1	12	12	2	19	4	3
	Mais	21	21	19	13	18	11	8
	Zucker	106	79	71	65	28	11	/
	Milch	53	60	60	45	28	43	/

Quelle: JOSLING (29).
/: z.Zt. noch nicht verfügbar. Die Reihen für Zucker in EG und UK sind z.Zt. insgesamt noch nicht verfügbar.

Schaubild 1: Weizenpreis auf dem Weltmarkt und in der Bundesrepublik Deutschland, Monatsdaten

eingesetzt, die ohne Parallele im Inland ist. Die vorher vorwiegend das Niveau stützende EG-Marktpolitik hat seit dieser Zeit ihr Stabilisierungspotential voll ausgespielt. Es erschiene interessant, für diesen wie für andere Märkte genauer zu untersuchen, in welcher Relation zueinander während einzelner Zeitabschnitte Niveaustützung und Stabilisierung gestanden haben.

2 Weltmarktpreise und agrarpolitische Entscheidungen

2.1 Preisniveau

Auf die Frage, in welcher Relation zu den Weltmarktpreisen die inländischen Güterpreise festzulegen sind, hat die an neoklassischen Gleichgewichtsvorstellungen und am Prinzip der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung orientierte grundlegende Theorie des internationalen Handels eine einfache Antwort zu geben: Die inländischen Preise müssen den Weltmarktpreisen gleichen. Diese Antwort, die die konsequente Anwendung des marktwirtschaftlichen laissez-faire-Gedankens auf das Spezialproblem des internationalen Handels darstellt, kennzeichnet nach CORDEN (6) die erste Stufe post-merkantilistischer normativer Theorie der Handelspolitik. Die Einsicht, daß manche Abweichungen der Realität von den Annahmen der vollkommenen Konkurrenz dazu führen, daß laissez-faire nicht in jedem Fall automatisch ein Optimum garantiert, war Grundlage der zweiten Stufe. Verschiedene Argumente wurden entwickelt, die zeigten, daß Handelsbeschränkungen, vornehmlich Zölle, Abweichungen korrigieren und deshalb Bestandteil einer optimalen Politik sein können. Die Unterstellung liegt nahe, daß viele der gegenwärtigen protektionistischen Agrarpolitiker zur Zeit diese zweite Stufe erreicht haben.

Die dritte - und vorerst letzte Stufe der normativen Handelstheorie hat nach CORDEN die Verbindung zwischen laissez-faire und Freihandel gelöst und zu der Erkenntnis geführt, daß nur wenige binnenwirtschaftliche Verzerrungen die Beschränkung des internationalen Handels rechtfertigen und daß first-best Lösungen in der Regel fiskalpolitische Maßnahmen sind, die unmittelbar an den binnenwirtschaftlichen Verzerrungen ansetzen und den internationalen Handel ungestört lassen.

Die folgenden Überlegungen stellen weitgehend eine Anwendung dieser Betrachtungsweise dar 1). "Abweichungen" oder "Verzerrungen" gegenüber dem grundlegenden neoklassischen Gleichgewichtsmodell sind dabei unvollkommene Marktfunktionen, vor allem aber Erweiterungen der Zielfunktion über das einfache Ziel der Wohlfahrtsmaximierung hinaus. Verschiedene mögliche Argumente für eine Beschränkung des internationalen Handels mit Agrarprodukten werden einzeln diskutiert. Die Behandlung muß verbal und kurz bleiben. Ein im Anhang dargestelltes einfaches mathematisches Modell, auf das verschiedentlich Bezug genommen wird, behandelt einzelne Aspekte etwas rigoroser 2).

2.1.1 Versorgungssicherung

Die besondere Bedeutung von Agrarprodukten als lebensnotwendige Verbrauchsgüter läßt es notwendig erscheinen, durch entsprechende wirtschaftspolitische Maßnahmen sicherzustellen, daß die Versorgung der Konsumenten mit diesen Gütern jederzeit sichergestellt ist. Entsprechende Zielsetzungen sind in den agrarpolitischen Zielkatalogen fast aller Länder, auch in demjenigen der EG enthalten. Da vor allem die Versorgung aus dem Ausland unter bestimmten Umständen gefährdet sein kann, erscheint es ratsam, eine gewisse Produktionskapazität im Inland aufrechtzuerhalten 3). Dieses Ziel

---

1) Eine zusammenfassende Darstellung der grundlegenden Gedanken dieser "theory of domestic distortions" findet sich bei BHAGWATI (4). Eine ausführliche Behandlung zahlreicher Einzelaspekte gibt das genannte Buch von CORDEN (6).

2) Aus Gründen der Raumknappheit ist dieser Anhang, der in der zur Tagung verteilten Fassung des Referates enthalten war, hier fortgelassen. Auf Anfrage sendet der Verfasser Interessenten den Anhang gesondert zu.

3) Zu einer ausführlichen Diskussion dieses Problemkreises siehe HENZE (18).

einer ausreichenden Selbstversorgung wird häufig als Argument für eine Protektion der inländischen Landwirtschaft gegenüber dem Weltmarkt genannt.

Für die Beurteilung dieses Protektionsargumentes ist es zunächst notwendig, die Zielsetzung "ausreichende Selbstversorgung" näher zu spezifizieren. Die sprachliche Verwandtschaft legt es nahe, die Höhe des laufenden Selbstversorgungsgrades als Kriterium zu wählen. Wird demgemäß tatsächlich der Anteil der Importe am laufenden inländischen Verbrauch oder einfach die absolute Höhe der Importe als feste Zielgröße vorgegeben, so ist eine Anhebung der inländischen Agrarpreise über den Weltmarktpreis das optimale Instrument, solange die Weltmarktpreise nicht hoch genug sind, um die gewünschte Selbstversorgung herbeizuführen (siehe dazu Abschnitt 3) des Anhangs) 1). Allerdings scheint es fraglich, ob eine derartige Spezifikation des Versorgungsziels dem zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Motiv voll entspricht. Vielmehr scheint es der Absicht, die Versorgung für Krisenzeiten sicherzustellen, eher angemessen, zunächst das erwünschte Verbrauchsniveau während einer Versorgungskrise festzulegen und dann die Produktionsstruktur entsprechend zu planen, den Verbrauch jedoch während ungestörter Phasen nicht zu verzerren.

Wird entsprechend dieser Überlegung lediglich ein bestimmtes Produktionsvolumen verlangt, so ist das optimale Instrument eine Subventionierung der Agrarproduktion (siehe Abschnitt 2) des Anhangs) 2). Ist auch Lagerhaltung möglich, so hängt das optimale Subventionsniveau von den Grenzkosten der Lagerhaltung ab (siehe Abschnitt 4) des Anhangs) 3), 4). Außerhalb der Krisenzeit sollte sich dagegen bei dieser Zielformulierung der Verbrauch an den Weltmarktpreisen orientieren.

Überlegungen zur Versorgungssicherung scheinen allerdings bei der aktuellen Gestaltung der EG-Agrarpreispolitik, wenn überhaupt, höchstens eine untergeordnete Rolle zu spielen. Offizielle Stellungnahmen zum gewünschten minimalen Produktionsniveau sind nicht bekannt. Das läßt sich leicht mit der Tatsache erklären, daß das gegenwärtige Produktionsvolumen ohnehin deutlich über einem derartigen Minimalniveau liegt, was sich zumal für die Überschußprodukte zweifelsfrei behaupten läßt. Allerdings scheint es erwägenswert, ob nicht dennoch derartige Überlegungen angestellt werden sollten, die zumindest mit dem Ausmaß der gegenwärtigen Abweichung zwischen tatsächlicher Produktion und gewünschtem Minimalvolumen eines unter verschiedenen Kriterien einer rationalen Agrarpreispolitik bieten könnten.

2.1.2 Regionalpolitische Motive

In regionaler Differenzierung zu sehende Zielsetzungen spielen auch in der Agrarpolitik eine zunehmende Rolle. Erhaltung der Kulturlandschaft, Schutz vor Entvölkerung einzelner Landstriche, Bewahrung einer regional breitgestreuten wirtschaftlichen Aktivität sind Motive, die sich dieser Kategorie zuordnen lassen. Es bedarf keiner ausführlichen Diskussion, um darzulegen, daß eine generelle Protektion des Agrarpreisniveaus gegenüber dem Weltmarkt ein Instrument ist, das derartige Ziele nur mit einer Reihe von Nachteilen erreicht und deshalb keine first-best Lösung darstellt. Ist es schon schwer einsehbar, warum der gesamte Verbrauch von Agrarprodukten verzerrt werden sollte, um einzelne regionalpolitische Effekte zu erreichen, so ist es umso weniger klar, warum alle Landwirte von einer Maßnahme betroffen werden sollten, die lediglich bei einigen, bei denjenigen in den Zielregionen nämlich, Verhaltensänderungen hervorrufen soll. An diesem Beispiel wird die Grundaussage der "theory of domestic distortions" in besonders plastischer Weise deutlich: Wirtschaftspolitische Maßnahmen sollten so dicht wie möglich am Punkt der angestrebten Wirkung an-

---

1) Siehe Fußnote 2) S. 52.
2) dto.
3) Siehe hierzu die ausführlichen Überlegungen bei HENZE (18). Eine interessante Behandlung dieses Problemkreises mit einem Modell der Aktivitätsanalyse findet sich bei FOLKESSON (11 u. 12).
4) Siehe Fußnote 2) S. 52.

setzen, statt durch eine generelle Beschränkung des internationalen Handels neben dem erwünschten Effekt nachteilige Nebenwirkungen ("by-product distortions", CORDEN, 6, S. 12 ff) hervorzurufen. In diesem Fall wäre eine gezielte Subventionierung der Flächenbewirtschaftung bzw. des Arbeitseinsatzes in den betroffenen Regionen die optimale Maßnahme.

Die EG-Richtlinie zur Förderung der Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten, wenngleich offensichtlich stärker unter sozialpolitischen Motiven als zur gezielten regionalpolitischen Entwicklung beschlossen, stellt einen Schritt in die dargestellte Richtung dar.

2.1.3 Steuerung des Anpassungsdrucks und Einkommensverteilung

Neben den genannten Zielsetzungen dürfte das wesentliche Motiv für staatliche Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft die Milderung der Schwierigkeiten sein, die sich, zumal bei eingeschränkter Faktormobilität, in einem rasch schrumpfenden Wirtschaftsbereich ergeben. Diese Schwierigkeiten werden dann besonders groß, wenn der erforderliche Rückgang des Arbeitskräftebestandes über die durch Ausscheiden im Verlauf des Generationswechsels erreichbare Verminderungsrate hinausgeht (HEIDHUES, 16). Die dabei auftretenden sozialen Probleme zeigen sich einerseits in den Hindernissen eines Überwechselns zu außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen, andererseits in den daraus resultierenden niedrigen Einkommen in einem Teil der landwirtschaftlichen Betriebe. Die Agrarpolitik versucht in der Regel, diese Probleme zu mildern, indem sie die Nachfrage nach in der Landwirtschaft eingesetzten Ressourcen steigert, um deren Einkommen zu erhöhen (JOSLING, 25).

Die Erhöhung des inländischen Agrarpreisniveaus über die Weltmarktpreise durch Maßnahmen des Außenhandelsschutzes ist dabei zunächst bei statischer Betrachtung und typisch neoklassischen Annahmen aus zwei Gründen problematisch. Zum einen führt sie zu einer Verzerrung des Verbrauchs von Agrarprodukten und damit zu einem Verlust an Konsumentenwohlfahrt. Zum anderen wirkt sie undifferenziert auf den gesamten landwirtschaftlichen Faktoreinsatz. Ist die Begrenzung des Abwanderungsdrucks vornehmliche Zielsetzung und damit ein (Jahr für Jahr neu festzulegender) minimaler Bestand an Arbeitskräften angestrebt, so stellt eine Subvention auf den Arbeitseinsatz in der Landwirtschaft das günstigste Instrument dar (siehe Abschnitt 5) des Anhangs) 1). Wird ein vorgegebenes minimales Einkommen der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte angestrebt, so erweisen sich direkte Einkommensübertragungen gegenüber der Preisstützung als überlegen (siehe Abschnitt 6) des Anhangs) 2).

In diesem Zusammenhang sind jedoch zwei Annahmen zu diskutieren, die der Darstellung bisher implizit zugrundelagen. Die erste bezieht sich auf die Kosten von Subventionszahlungen, die zweite betrifft die Behandlung von Einkommensumverteilungen. Beide Aspekte dürften im normativen wie im positiven Sinn erhebliche Bedeutung für den Agrarprotektionismus haben.

Bisher war unterstellt worden, daß die Erhebung von Finanzmitteln und die Zahlung von Subventionen keine gesamtwirtschaftlichen Kosten verursacht. Ist diese Annahme nicht gerechtfertigt, so sind die Aussagen abzuwandeln (CORDEN, 6, S. 42 ff). Unter diesen Umständen kann es zweckmäßig sein, den inländischen Agrarpreis über das Weltmarktpreisniveau anzuheben. Allerdings ist in der Regel ein trade-off zwischen Kosten der Subventionierung und nachteiligen Nebenwirkungen der Protektion zu berücksichtigen, so daß die günstigste Lösung typischerweise eine Kombination von Protektion und Subventionierung darstellt (siehe Abschnitt 7) des Anhangs) 3).

Wo dabei das zweckmäßige Verhältnis von Subvention und Protektion liegt, hängt entscheidend davon ab, welche (Grenz-)Kosten für Erhebung der Finanzmittel und Zahlung der Subvention zu unterstellen sind. Diese Kosten haben zum einen die Form von Allokationsverzerrungen, wie sie in der Theorie der optimalen Steuererhebung behandelt werden (z.B. MUSGRAVE, 36). Es läßt sich zeigen

---

1) Siehe Fußnote 2) S. 52.
2) dto.
3) dto.

(CORDEN, 6, S. 43 ff), daß derartige Kosten in keinem Fall einen Außenhandelsschutz rechtfertigen. Zum anderen ist der Ressourceneinsatz zu berücksichtigen, der für Steuererhebung und Subventionszahlung notwendig ist. Es scheint fraglich, ob angesichts eines ohnehin weit ausgebauten Steuer- und Subventionssystems und angesichts der erheblichen administrativen Aufwendungen für den Außenhandelsschutz bei Agrarprodukten derartige Grenzkosten eine ins Gewicht fallende Höhe haben.

Schließlich wird immer wieder betont, daß es politische Kosten der Erhebung öffentlicher Mittel gibt. WEINSCHENCK (45) formuliert das so, daß der Grenznutzen einer öffentlichen Geldeinheit höher sei als derjenige einer privaten. CORDEN (6, S. 55) führt aus: "Explicit taxation imposes psychic costs which implicit taxation does not. These are costs in the minds of the taxed public and hence costs to the government in loss of popularity. One cannot ignore an element of irrationality and illusion in popular attitudes to taxation." Soweit derartige Kosten bestehen, sind sie eine schwer von der Hand zu weisende Begründung für eine Belastung der Verbraucher durch gestützte Preise. Demokratische Gesellschaftsordnungen können Eigenschaften (und Vorteile) haben, die in neoklassischen Gleichgewichtsmodellen nicht zum Ausdruck kommen. Derartige qualitative Feststellungen sollten jedoch nicht verhindern, daß über die quantitative Bedeutung dieser Argumente nachgedacht wird. Der in einigen Bereichen feststellbare Trend zum Ersatz privater durch öffentliche Ausgaben (z.B. Nah- und Schienenverkehr, Postwesen, Ausbildung) läßt zumindest daran zweifeln, wie stark die Höherbewertung einer öffentlichen gegenüber einer privaten Mark tatsächlich politisch eingeschätzt wird. Daneben scheint die Gefahr groß, daß die politische Kehrseite dieses Arguments in der alltäglichen Auseinandersetzung der Interessengruppen die stärkere Wirkung entfaltet. Auch hierzu ist CORDEN (6, S. 56) zu zitieren: "Protection unnoticed is protection more secure." Es ist unschwer verständlich, weshalb landwirtschaftliche Interessenvertretungen die Preisstützung gegenüber einer direkten Einkommenssubventionierung vorziehen.

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, daß Möglichkeiten bestehen, zwar weiterhin die Verbraucher von Agrarprodukten zu belasten, wenn man meint, die Verbrauchsverzerrungen nicht durch direkte Steuern abbauen zu sollen. Immerhin aber ließen sich unter Umständen auf der Produktionsseite Vorteile erreichen, wenn die Transfers nicht über die Erzeugerpreise, sondern durch zwischengeschaltete staatliche Eingriffe unter die Produzenten verteilt würden (KOESTER und TANGERMANN, 31).

Eine andere Eigenschaft der obigen Überlegungen zur wohlfahrtsoptimalen Agrarpreispolitik betrifft die implizierten Konsequenzen für die Einkommensverteilung. Im Sinne der Pareto-Optimalität wurde nur gefragt, ob sich gesamtwirtschaftliche Verbesserungen erreichen lassen, die bei entsprechender Kompensation zumindest ein Wirtschaftssubjekt besser und kein anderes schlechter zu stellen erlauben. Ob eine solche Kompensation in der Realität möglich und wahrscheinlich wäre, wurde nicht behandelt. Eine andere Betrachtungsweise könnte von dem ausgehen, was CORDEN (6, S. 107 ff) als "conservative social welfare function" bezeichnet und wie folgt erläutert: "Put in its simplest form it includes the following income distribution target: any significant absolute reductions in real incomes of any significant section of the community should be avoided." Es erscheint plausibel, daß das Verhalten politischer Entscheidungsträger in demokratischen Gesellschaften eher von einer derartigen Norm als vom Gedanken der Pareto-Effizienz bestimmt ist und daß sich daraus ein erheblicher Teil des Protektionismus erklären läßt. Auch ein Übergang vom Außenhandelsschutz zu Subventionsmaßnahmen würde vermutlich, selbst wenn er das gesamte Einkommen des Agrarsektors ungeschmälert ließe, die Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft auf Dauer nicht vollkommen unverändert erhalten. Ein andauernder Preisschutz ist das sicherste Mittel zur Bewahrung der gegenwärtigen Einkommensverteilung.

Auch wenn dem Ökonomen nach gängiger Auffassung kein Recht zur Beurteilung von Wohlfahrtsfunktionen zusteht, scheint doch zumindest der Hinweis angebracht, daß auch das in der EG praktizierte Verfahren der Agrarpreispolitik Konsequenzen für die Einkommensverteilung hat, die manchen weniger konservativen, politisch dagegen ebenfalls breit akzeptierten Bemühungen um eine gleichmäßi-

gere Verteilung deutlich zuwider laufen 1). JOHNSON (21, S. 184) stellt dazu lapidar fest: "There are no equity grounds that can be brought to bear to justify the transfer of income from consumers, including low-income consumers, to relatively high-income owners of farm land." Zumindest erschiene es etwas einseitig, gerade mit Argumenten der Einkommensverteilung am gegenwärtigen System des Agrarschutzes festhalten zu wollen.

2.1.4 Terms of Trade

Eines der stärksten Argumente, die auch unter Allokationsgesichtspunkten einen Außenhandelsschutz bei Agrarprodukten rechtfertigen können, spielt in der offenen politischen Diskussion fast keine Rolle. Das dürfte vornehmlich mit den internationalen Verteilungswirkungen zu erklären sein, die dieses Argument impliziert. Es handelt sich um die bekannte Aussage der Optimalzoll-Theorie, daß ein Land, dessen Anteil am Welthandel groß genug ist, um die Terms of Trade zu beeinflussen, seine nationale Wohlfahrt erhöhen kann, wenn es Protektion betreibt 2). Das optimale Ausmaß des Zollschutzes ist erreicht, wenn der inländische Preis der Grenzausgabe (bzw. bei Exporteuren der Grenzeinnahme) auf dem Weltmarkt entspricht. Unter einfachen Annahmen beträgt also bei einer Preiselastizität des Importangebotes von e der optimale Protektionsgrad (1/e) · 100 Prozent (siehe Abschnitt 8) des Anhangs) 3), 4). Da die EG-Länder zusammengenommen ein bedeutender Nettoimporteur von Agrarprodukten sind, können sie davon ausgehen, daß ihre Importmengen die Weltmarktpreise nicht unbeeinflußt lassen. Könnten die EG-Agrarpolitiker z.B. unterstellen, daß die Preiselastizität des relevanten Importangebots 5 beträgt, so wäre ein Zollsatz von 20 % optimal.

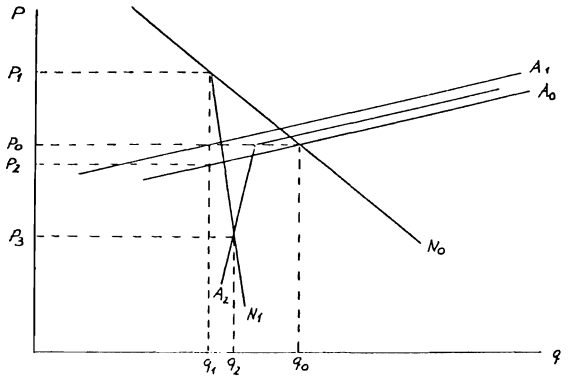
Die Entscheidungssituation ist allerdings nicht so einfach, wie diese Überlegung es unterstellt. Die oligopolistische Struktur der Weltmärkte führt dazu, daß die EG-Länder nicht von einer gegebenen Angebotskurve ausgehen können, sondern Gegenmaßnahmen ihrer Handelspartner in Rechnung stellen müssen. Typischerweise wird gefolgert, daß derartige Gegenmaßnahmen den Vorteil einer Optimalzoll-Politik schmälern und in der Regel sogar negativ werden lassen (z.B. JOHNSON, 23). Die besonderen Verfahren des Außenhandelsschutzes für Agrarprodukte, die in vielen Ländern üblich sind, können u.U. die gegenteilige Wirkung haben und protektionistische Maßnahmen aus nationaler Sicht besonders vorteilhaft erscheinen lassen. Schaubild 2 soll den Grundgedanken dieser Überlegung veranschaulichen. Dieses Schaubild zeigt die Situation auf dem Weltmarkt, die ursprünglich bei Freihandel durch die Importnachfrage-Kurve des Inlands N_o und die Importangebotskurve A_o gekennzeichnet ist und zu einer Importmenge q_o und einem Weltmarktpreis p_o führt. Durch Außenhandelsschutz, der die Importmenge auf q_1 begrenzt, kann das Inland den Weltmarktpreis drücken und einen Terms of Trade-Gewinn in Höhe von $(p_o-p_2)q_1$ realisieren 5). Die übliche Vorstellung über Vergeltungsmaßnahmen der Exporteure geht davon aus, daß diese durch entsprechende Eingriffe ihre Angebotskurve nach links verschieben, um den Weltmarktpreis wieder anzuheben; in diesem Beispiel würde eine Verschiebung nach A_1 gerade wieder zum alten Preis führen. Der Terms of Trade-Gewinn ginge verloren, und das Inland hätte nur noch den Nachteil einer verzerrten Allokation.

Auf den Weltagrarmärkten dagegen mag die Entwicklung anders verlaufen. Das Inland könnte beabsichtigen, seinen Landwirten den Preis p_1 zu garantieren, und deshalb variable Abschöpfungen einführen, die die Importnachfragekurve bei p_1 abknicken und darunter sehr wenig elastisch werden lassen (N_1). Die Exportländer dagegen wollen ihren Landwirten weiterhin den Preis p_o zukommen

---

1) Eine quantitative Untersuchung dazu findet sich bei JOSLING und HAMWAY (30).
2) Unter der umfangreichen Literatur hierzu siehe z.B. SCITOVSKY (40) oder GRAAF (13).
3) Zu einer ausführlichen Diskussion siehe CORDEN (6), S. 158 ff.
4) Siehe Fußnote 2), S.52.
5) Im Schaubild ist nicht notwendigerweise der orthodoxe Optimalzoll angegeben.

Schaubild 2: Außenschutz und Gegenmaßnahmen der Handelspartner bei Agrarprodukten



lassen; ihre Maßnahmen mögen zum Teil in Angebotsbeschränkungen liegen (Linksverschiebung der Angebotskurve), schließen darüberhinaus aber auch variable Exporterstattungen ein, die die Importangebotskurve bei p_0 abknicken lassen (A_2). Der Weltmarktpreis sinkt dann auf p_3. Das Inland hat einen erheblichen Terms of Trade-Gewinn in Höhe von $(p_0-p_3)q_2$.

So simpel diese Analyse ist 1), so scheint sie dennoch manche typische Aspekte einiger Weltagrarmärkte zu enthalten. Allerdings kann aus ihr noch nicht ohne weiteres gefolgert werden, daß eine Verminderung der Agrarprotektion in der EG in jedem Fall zu Wohlfahrtsverlusten der Mitgliedsländer führen würde. Die wesentlichen Einschränkungen ergeben sich aus den folgenden Gesichtspunkten:

- Protektion führt in jedem Fall zu Wohlfahrtsverlusten durch Terms of Trade-Effekte, wenn sie das Inland vom Importeur zum Exporteur werden läßt (Überschußprodukte in der EG).
- Wenn die Importmengen bei einem Gut durch den Außenhandelsschutz zu stark zurückgehen, ist der optimale Protektionsgrad überschritten (Produkte mit annähernder Selbstversorgung in der EG).
- Protektion bei einigen Gütern kann zur Verschlechterung der Terms of Trade bei nicht geschützten Substituten führen (CORDEN, 6, S. 194). Im Beispiel der EG könnte das der Fall bei eiweißreichen importierten Futtermitteln sein, die Getreide z.T. ersetzen (Soya).
- Innerhalb der EG treten schwierige Verteilungsprobleme auf, da einige Länder Netto-Importeure, andere dagegen Netto-Exporteure sind.
- Der Terms of Trade-Verlust bei Reduktion des Protektionsgrades hängt davon ab, wie sich die Exportländer tatsächlich verhalten. Da sich die weltweite Wohlfahrt bei einem Abbau der Protektion steigern läßt, können auf dem Verhandlungswege u.U. allseitig vorteilhaftige Lösungen gefunden werden.

Auf die letzten beiden Gesichtspunkte wird unten noch zurückzukommen sein.

2.2 Preisstabilität

Es ist weithin akzeptiert, daß die besonderen Marktbedingungen bei landwirtschaftlichen Produkten dazu führen, daß Agrarpreise der Gefahr besonders starker Schwankungen ausgesetzt sind (z.B. HANAU, 15) und daß eine wesentliche Aufgabe der Agrarmarktpolitik darin besteht, das Ausmaß derartiger Schwankungen in Grenzen zu halten. Auf Märkten, die über Im- oder Exporte mit dem Weltmarkt in Beziehung stehen, gehört zu einer derartigen Stabilisierungspolitik auch die Milderung des Einflusses von Schwankungen der Weltmarktpreise. Die EG-Marktordnungen sind deshalb so gestaltet, daß sie die inländischen Agrarpreise nicht nur gegenüber dem Niveau, sondern auch gegenüber kurzfristigen Variationen der Weltmarktpreise weitgehend abschirmen.

---

1) Sie berücksichtigt z.B. nicht die Auswirkungen auf die Weltmärkte anderer Güter und ist schon insofern sehr unvollständig.

Während die Niveaustützung bisweilen kritisiert wird, scheint die Stabilisierung kaum diskutiert zu werden. Dahinter könnte die Annahme stehen, daß der Vorteil mit zunehmender Stabilität monoton steigt. Das wirft die Frage auf, ob es etwas wie einen optimalen Grad der Stabilisierung gegenüber dem Weltmarkt gibt. In neoklassischer Denkweise geschulte ökonomische Analyse würde unterstellen, daß es Nutzen und Kosten von Stabilität gibt und daß ein maximaler Nettonutzen erreicht ist, wo Grenzkosten und Grenznutzen gleich werden. Ohne auf die vielschichtige Problematik von Stabilitätsnutzen und -kosten und die umfangreiche Literatur dazu eingehen zu wollen, sollen hier nur einige im Zusammenhang mit der EG-Agrarpreispolitik besonders naheliegende Aspekte angesprochen werden.

Der Nutzen der Stabilität ergibt sich zum einen aus der Risikoabneigung von Konsumenten und Produzenten (z.B. ARROW, 2). Vor allem auf der Konsumentenseite ist damit gleichzeitig auch ein ausgeprägtes sozialpolitisches Motiv berührt, weil Preisschwankungen bei Nahrungsmitteln für niedrige Einkommensgruppen ein höheres Risiko in Relation zu den gesamten Verbrauchsausgaben bedeuten als in höheren Einkommensklassen 1). Zum anderen hängt der Stabilitätsnutzen mit Allokationsgesichtspunkten zusammen. Oben war bereits bei der Abgrenzung von Protektion und Stabilisierung auf mögliche Fehlallokation bei Preisschwankungen hingewiesen worden.

Andererseits verhindert Stabilisierung, daß die Produzenten sich auf die Variabilität der volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten von Agrarprodukten einstellen. Welcher Nettoeffekt sich daraus für die inländische sektorale Faktorallokation ergibt, ist schwer allgemein zu sagen. Zum einen könnte Risikoabneigung der Produzenten bei instabilen Preisen zu einem geringeren aggregierten Faktoreinsatz führen als bei Preisstabilität. Andererseits könnte eingeschränkte Reversibilität von Arbeitseinsatz, Investitionen und Produktionsverfahren zu ratchet-Effekten führen: Bei Preisanstiegen eingeleitete Expansion wird bei sinkenden Preisen nicht wieder voll rückgängig gemacht; die Konsequenz könnte dann höherer Faktoreinsatz bei Instabilität sein.

Geht man dennoch zunächst davon aus, daß der Nutzen mit zunehmender Stabilität eindeutig ansteigt, so wäre nun nach den Stabilitätskosten zu fragen. Typischerweise wären Kosten in der Art einer Versicherungsprämie zu erwarten. Im Zusammenhang mit Agrarmärkten könnten diese Kosten die Form von Lagerhaltung zum Ausgleich von Mengenschwankungen annehmen. Mit zunehmender Lagerhaltung und damit zunehmendem Stabilisierungspotential ansteigende Kosten wären mit dem erreichbaren Stabilisierungsnutzen zu vergleichen und würden typischerweise irgendwo unterhalb vollkommener Stabilität ein Optimum angeben. Für die EG-Agrarpolitik dagegen scheint es solche (gesamtwirtschaftlichen 2)) Kosten der Stabilisierung nicht zu geben. Sie kann mit dem gewählten Instrumentarium von variablen Abschöpfungen und Erstattungen den Weltmarkt als einen Puffer wirken lassen, der ohne eigenen aktiven Stabilisierungsbeitrag der EG sämtliche Schocks aufnimmt. Da die (europäischen) Kosten der Stabilisierung null sind, erscheint möglichst weitgehende Stabilisierung als die günstigste Lösung. Entsprechend scheint in der Realität auch verfahren zu werden.

Es liegt nahe, aus dieser Überlegung den Schluß zu ziehen, daß bei weltweiter Betrachtung Länder, die sich wie die EG verhalten, ein Ausmaß der Stabilität für ihre internen Agrarmärkte realisieren, das oberhalb des globalen Optimums liegt. Denn irgendwo auf der Welt entstehen die Kosten der internen EG-Stabilisierung. Da die Abschirmung des EG-Agrarmarktes zu erhöhter Instabilität auf dem

---

1) Soweit in landwirtschaftlichen Betrieben die Relation aus Einkommen und Verkaufserlösen mit zunehmenden Verkaufserlösen abnimmt (HEIDHUES und TANGERMANN, 17), ist die Situation hinsichtlich des relativen Risikos auf der Produzentenseite eher umgekehrt.

2) Staatliche Aufwendungen für Erstattungen stellen lediglich Umverteilung dar. Da hier zunächst von Niveaustützung abstrahiert und lediglich reine Stabilisierung diskutiert wird, gleichen sich zudem Erstattungen und Abschöpfungen im Zeitablauf aus. Zudem wird unterstellt, daß der Staat als ganzes wenig Risikoabneigung hat, da er immer liquide genug ist, Weltmarktpreisschwankungen auszugleichen.

Weltmarkt führt, können diese Kosten zwei Formen annehmen: Andere Länder haben besonders weitreichende Maßnahmen zur Stabilisierung des Weltmarktes zu ergreifen (z.B. Vorratshaltung der USA) und/oder das erhöhte Risiko besonders starker Instabilität hinzunehmen (z.B. Entwicklungsländer mit wenig ausgebautem Außenschutz und knappen Devisenreserven). Diese Folgerung ist jedoch unter zwei Aspekten zu qualifizieren. Einerseits bedeutet nicht jede "Abwälzung" von Instabilität auf den Weltmarkt gleichzeitig auch eine Belastung anderer Länder. In dem Ausmaß, in dem sich positive und negative Abweichungen verschiedener am Handel beteiligter Länder gegeneinander ausgleichen, haben im Gegenteil alle Partner einen Gewinn 1). Der Welthandel ist in dieser Hinsicht ein besonders effizienter Stabilisator (JOSLING, 28). Das Instrumentarium des EG-Außenschutzes allerdings ist so konstruiert, daß es die Pufferwirkung des Weltmarktes nicht nur auf diesen Umfang beschränkt, sondern jegliche Instabilität abwälzt, ob sie von anderen Ländern aufgenommen werden kann oder nicht.

Andererseits ist zu bedenken, daß die Stabilisierung des Binnenmarktes - nicht nur in der EG - mit Niveaustützung Hand in Hand geht. Das weltweite Produktionsvolumen ist damit höher als es auf freien Märkten wäre. Dieses Mehr an Produktion kann in gewisser Weise als Puffer gegen Instabilität gesehen werden. Zwar wird dadurch noch nicht Stabilität an sich geschaffen, die Instabilität findet aber sozusagen auf einem höheren Versorgungsniveau statt und ist damit u.U. weniger gravierend. Bei der Beurteilung dieses schwer zu bewertenden Arguments ist allerdings zu bedenken, daß das durch Protektion einiger Länder gedrückte Weltmarktpreisniveau in anderen, weniger protektionistischen Ländern die Ausweitung des Produktionsvolumens dämpft. Das hat Konsequenzen nicht nur für die Versorgungslage der gesamten Welt, sondern auch für die Verteilung der Lasten von Instabilität. Soweit die Dämpfung des eigenen Produktionsvolumens Länder mit bedeutendem Zuschußbedarf und knappen Devisenreserven betrifft, sind diese schlechter gestellt, da eine größere eigene Produktion sie unabhängiger von Weltmarktschwankungen machen könnte.

Per Saldo hat es den Anschein, als ließe sich die Hypothese aufrechterhalten, daß die Möglichkeit der kostenfreien Abwälzung von Instabilität auf den Weltmarkt dazu führt, daß die Länder mit protektionistischer Agrarpolitik in globaler Sicht ein zu hohes Maß interner Stabilität realisieren. Wird dieser Hypothese zugestimmt, so ist daraus die Forderung abzuleiten, daß diese Länder sich einerseits verstärkt an den Kosten internationaler Stabilisierungsbemühungen beteiligen und andererseits etwas mehr Instabilität des Weltmarktes in ihren heimischen Märkten absorbieren sollten. Das könnte gleichzeitig dazu führen, daß bewußter als bisher erwogen wird, welches Ausmaß an interner Stabilität angestrebt werden soll. LINDBECK (33) weist darauf hin, daß bisher zu wenig über die Alternative zur Abwehr externer Störungen nachgedacht werde, die darin bestehe, die interne Reaktionsflexibilität zu erhöhen.

2.3 Wirkungen und Rückwirkungen

War bisher diskutiert worden, wie sich die Agrarpreispolitik angesichts der Entwicklung der Weltmarktpreise verhält, so ist nun zu fragen, welche Rückwirkungen auf die Weltmarktpreise sich daraus ergeben. Dieser Aspekt kann relativ kurz abgehandelt werden, da die wesentlichen Folgerungen unmittelbar deutlich sind.

Anhebung des inländischen Agrarpreisniveaus stimuliert die Produktion und dämpft die Nachfrage, reduziert also die Importnachfrage bzw. steigert das Exportangebot gegenüber dem Weltmarkt. Das gilt wegen des Konsumeffekts, wenn auch in wesentlich geringerem Ausmaß, selbst bei mengenmäßiger Beschränkung des inländischen Angebots. Da Angebot und Nachfrage auf dem Weltmarkt nicht

---

1) Unter diesem Aspekt wäre es interessant zu diskutieren, inwieweit die Bildung eines europäischen Agrarmarktes mit besonders intensivem internen Ausgleich zur Stabilisierung des Weltmarktes beigetragen hat und in welcher Relation dieser mögliche Stabilisierungsbeitrag zur destabilisierenden Wirkung des gemeinsamen Außenschutzes steht.

völlig preiselastisch, sondern wegen protektionistischer Maßnahmen in anderen Ländern eher relativ unelastisch sind, ergibt sich daraus ein Druck auf die Weltmarktpreise. Unmittelbar Leidtragende sind die Exportländer. Schwieriger zu beurteilen sind die Folgen für die gegenwärtig auf Importe angewiesenen Entwicklungsländer. Einerseits profitieren sie gegenwärtig von der Möglichkeit preiswerter Einfuhren. Andererseits werden die Anreize zur Entwicklung des eigenen Agrarsektors abgeschwächt, was bei beschränkten alternativen Entwicklungsmöglichkeiten auf längere Sicht nachteilig sein kann.

Abschirmung des inländischen Marktes gegen Fluktuationen des Weltmarktes engt den Umfang des insgesamt zur Pufferung verfügbaren Volumens ein und erhöht damit die Instabilität des Weltmarktes. Da das Instrumentarium des EG-Außenschutzes so konstruiert ist, daß nicht nur externe Störungen abgewehrt, sondern auch interne Mengenschwankungen weitgehend ungedämpft ausgelagert werden, erhöht sich die Instabilität des Weltmarktes noch. Leidtragende sind diejenigen, die sich zur Stabilisierung des Weltmarktes verpflichtet fühlen, bzw. diejenigen, die nicht die Mittel haben, diese Instabilität abzuwehren.

Zusammengefaßt läßt sich also sagen, daß die handelspolitischen Komponenten der Agrarpolitik zur Abwehr von etwas dienen, was sie zum Teil selbst verursachen: Niedrige und instabile Weltmarktpreise. Diese Situation entsteht nicht zuletzt dadurch, daß - entsprechend den binnenwirtschaftlichen Allokationsproblemen bei externen Effekten - aufgrund der internationalen Entscheidungssituation ein Teil der Auswirkungen agrarpreispolitischer Maßnahmen nicht in den Ländern anfällt, die diese Maßnahmen ergreifen. Eine andere Formulierung dafür ist, daß die industrialisierten Länder versuchen, ihre eigenen Agrarprobleme auf den Weltmarkt zu exportieren (z.B. JOSLING, 27).

3 Einige Größenordnungen

In den vorausgehenden Abschnitten sind die Beziehungen zwischen Weltmarktpreisen und interner Agrarpreispolitik allgemein diskutiert worden. Welche Bedeutung die dabei abgeleiteten Aussagen für die praktische Gestaltung der Politik haben könnten, läßt sich jedoch kaum beurteilen, solange die Größenordnungen der möglichen Effekte nicht bekannt sind. Im folgenden sollen daher die Ergebnisse einiger Schätzversuche kurz wiedergegeben werden. Dabei ergibt sich das Problem, daß unterschiedliche methodische Ansätze und abweichende regionale und zeitliche Geltungsbereiche einen Vergleich zwischen den zitierten Arbeiten weitgehend verhindern. Die angegebenen Zahlen mögen daher mehr dazu geeignet sein, das Interesse an den Größenordnungen zu wecken, als endgültige Erkenntnisse zu vermitteln.

3.1 Wohlfahrtseffekte

Verschiedene Versuche sind unternommen worden, den Wohlfahrtsgewinn abzuschätzen, der bei einem Abbau der Agrarprotektion durch bessere Nutzung der internationalen Arbeitsteilung erzielt werden könnte. Die ambitionierteste Untersuchung dürfte dabei diejenige sein, die im Rahmen der FAO-Projektionen für 1980 mit Hilfe eines Modells für das Gleichgewicht auf den Weltagrarmärkten u.a. die Auswirkungen des Agrarprotektionismus auf das Welteinkommen zu ermitteln versucht (8). Zwar gibt die Problematik des dabei verwendeten Modells, wie in der Studie selbst betont wird, einigen Anlaß zur Skepsis gegenüber den Ergebnissen. Immerhin aber stellt diese Arbeit zumindest den Versuch dar, die Rückwirkungen der nationalen Politiken auf die Weltagrarmärkte explizit mit zu erfassen. Es wird gefragt, wie sich das Bruttosozialprodukt aller am Welthandel beteiligten Ländergruppen 1980 ändern würde, wenn alle Länder auf jeden Agrarprotektionismus verzichten sollten. Lediglich die verbesserte Verwendung der Ressourcen wird berücksichtigt, Änderung der Konsumentenwohlfahrt ist nicht in den Ergebnissen enthalten. Folgende Zahlen werden genannt:

	Anstieg des Bruttosozialprodukts	
	Mrd. $	v.H. des Ausgangswerts
Entwickelte Länder	26,4	0,8
Entwicklungsländer	37,6	5,8
Zentralverwaltungswirtschaften	20,3	2,2
Welt insgesamt	84,3	1,7

Von der Steigerung des gesamten Welteinkommens um 1,7 v.H. würden danach die Entwicklungsländer mit nahezu sechs Prozent höherem Sozialprodukt den größten Vorteil haben. Aber auch die Industrieländer könnten ihr Sozialprodukt um nahezu ein Prozent steigern, wenn sie den Agrarprotektionismus abbauten.

Auf nationaler Ebene hat JOSLING (24) eine Studie für das Vereinigte Königreich durchgeführt, die den Gewinn an Konsumentenwohlfahrt einbezieht 1). Für das Ende der sechziger Jahre kommt er zu dem Ergebnis, daß der Übergang vom System des deficiency payment zu Weltmarktpreisen einen Gewinn von 3 Mill. E (weniger als 0,01 v.H. des britischen Bruttosozialprodukts) erbringen könnte. Wären die Preise nicht durch staatliche Transfers, sondern durch Außenhandelsschutz gestützt gewesen, so hätte der zusätzliche Gewinn 2 Mill. E betragen, worin sich der Effekt auf die Konsumentenwohlfahrt wiederspiegelt. Hätten statt der damaligen Preise bereits die höheren Agrarpreise der EG gegolten und wären diese ebenfalls von den Konsumenten getragen worden, so hätte der gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverlust gegenüber der Situation bei Weltmarktpreisen 34 Mill. E (knapp 0,1 v.H. des Bruttosozialprodukts) betragen.

Zu höheren Werten gelangen GULBRANDSEN und LINDBECK (14), die die Wohlfahrtsverluste aufgrund der Agrarprotektion in Schweden für 1967 abzuschätzen versuchen. Aufgrund der auch von JOSLING verwendeten Analyse von Angebots- und Nachfragekurven bei Agrarprodukten ermitteln sie einen möglichen Wohlfahrtsgewinn bei Senkung des Protektionsgrades auf das durchschnittliche Niveau der übrigen schwedischen Wirtschaftsbereiche in Höhe von 0,8 Mrd. Schwedenkronen oder etwa 0,6 v.H. des schwedischen Bruttosozialprodukts. Neben dieser Schätzung geben diese Autoren auch den möglichen Wohlfahrtsgewinn an, der sich errechnet, wenn der landwirtschaftliche Ressourceneinsatz nicht entsprechend der tatsächlichen Angebotskurve des Agrarsektors, sondern gemäß gesamtwirtschaftlicher Opportunitätskosten der Produktionsfaktoren bewertet wird. Für diesen Ansatz kommen sie zu Wohlfahrtseffekten von 4,7 Mrd. Schwedenkronen oder 3,5 v.H. des schwedischen Sozialprodukts.

Die angesprochene Bewertungsfrage weist auf eines der grundlegenden Probleme derartiger Untersuchungen hin, das darin besteht, daß in komparativ-statischer Analyse ein unmittelbarer Übergang von gestützten Agrarpreisen zu dem niedrigeren Weltmarktniveau unterstellt wird. Abgesehen davon, daß eine derartige plötzliche Preisänderung politisch schwer vorstellbar ist, ergibt sich dabei die Schwierigkeit, die tatsächlichen Reaktionen des Agrarsektors und die realisierbaren Opportunitätskosten abzuschätzen. KOESTER und TANGERMANN (31) haben deshalb versucht, in dynamischer Betrachtungsweise unterschiedliche Entwicklungspfade miteinander zu vergleichen, die sich bei verschiedenen Änderungsraten der realen Agrarpreise in der Bundesrepublik Deutschland einstellen könnten. Lediglich die Effekte auf der Produktionsseite werden dabei berücksichtigt. Ergebnis dieser Schätzung ist, daß eine zukünftige Anhebung der nominalen Agrarpreise mit einer Rate, die um 1 v.H. jährlich unter der Steigerungsrate bei Fortsetzung der gegenwärtigen Preispolitik liegt, im Jahr 5 (10; 15) nach Beginn dieser zurückhaltenderen Agrarpreispolitik zu einem Wohlfahrtsgewinn von etwa 1,1 (1,8; 3,0) Mrd. DM je Jahr führen kann; diese Beträge würden etwa 0,1 v.H. (0,2 v.H.; 0,3 v.H.) des dann zu erwartenden deutschen Volkseinkommens ausmachen. Gleichzeitig wurde in

1) Siehe dazu auch JOHNSON, 21, S. 233 ff.

dieser Studie die Sensibilität der Ergebnisse gegenüber der angenommenen Höhe des Weltmarktpreisniveaus geprüft, um daraus Aussagen über die relative Vorzüglichkeit verschiedener Politikalternativen angesichts ungewisser Voraussicht über die Weltmarktsituation ableiten zu können. Es zeigte sich, daß die genannten, für eine "mittlere" Entwicklung der Weltmarktpreise geltenden Ergebnisse erheblich nach oben oder unten zu modifizieren sind, wenn niedrigere oder höhere Weltmarktpreise erwartet werden können. Auch bei relativ hohen Weltmarktpreisen ergab sich allerdings noch ein Allokationsvorteil für die zurückhaltendere Preispolitik.

Die zitierten Ergebnisse zeigen Wohlfahrtsverluste aufgrund protektionistischer Agrarpreispolitik, die in Relation zum gesamten Sozialprodukt für so gering gehalten werden mögen, daß eine Diskussion darüber sich kaum lohne. Sie scheinen damit das Argument von LEIBENSTEIN (32) zu stützen, daß Verluste an Allokationseffizienz durch Marktverzerrungen im Vergleich zu mangelnder technischer Effizienz innerhalb der Betriebe ("X-efficiency") so geringfügig sind, daß man wesentlich mehr über letztere als über erstere nachdenken solle. Allerdings wäre in diesem Zusammenhang zu diskutieren, wie weit gerade durch gestützte Agrarpreise auch der Druck auf höchste innerbetriebliche Effizienz beeinflußt wird. Der hohe Stand der Produktionstechnik in einigen traditionellen Niedrigpreis-Ländern mag in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein.

3.2 Veränderung der Weltmarktpreise

Mit Ausnahme der FAO-Studie haben die im vorigen Abschnitt zitierten Untersuchungen lediglich die binnenwirtschaftlichen Auswirkungen der Agrarprotektion berücksichtigt und die Effekte für den Weltmarkt und damit die Rückwirkungen auf andere Länder nicht einbezogen. Dabei wäre es von erheblichem Interesse, abzuschätzen, in wieweit das gegenwärtige Niveau der Weltmarktpreise vom Agrarprotektionismus der am Handel beteiligten Länder beeinflußt ist. Die komplexe Struktur der Weltagrarmärkte allerdings läßt derartige Schätzungen zu problematischen Unterfangen werden. Das mag erklären, weshalb relativ wenige Untersuchungen hierzu vorzuliegen scheinen und weshalb deren Ergebnisse weit voneinander abweichen.

Die umfassendste Studie ist wiederum die bereits oben genannte Ergänzung zur FAO-Projektion für 1980 (8). Sie versucht abzuschätzen, um welche Prozentsätze die Weltmarktpreise 1980 gegenüber der Situation bei Fortbestand der gegenwärtigen protektionistischen Maßnahmen ansteigen könnten, wenn alle beteiligten Länder jeglichen Agrarprotektionismus aufgäben. Folgende Steigerungssätze in v.H. werden genannt:

Weizen	28,3	Rindfleisch	20,1
Reis	64,4	Schweinefleisch	9,9
Futtergetreide	23,9	Geflügelfleisch	27,8
Zucker	53,8	Milchprodukte	30,8

Zu teilweise erheblich abweichenden Ergebnissen kommen die ohne Verwendung eines formalen Modells von den vermuteten Mengeneffekten der nationalen Agrarprogramme ausgehenden Schätzungen von JOHNSON (21) für das Ende der sechziger Jahre. JOHNSON vermutet, daß bei Weizen, Futtergetreide und Soya während dieser Zeit die Weltmarktpreise kaum oder höchstens um 10 v.H. über den tatsächlichen Preisen gelegen hätten, wenn vollkommener Freihandel geherrscht hätte. "I would conclude that if there were a gradual and consistent move towards free trade in agricultural products, substantial price increases would ocour only for butter, sugar, rice and perhaps for beef and veal." (21, S. 160). Das Ausmaß der bei diesen Produkten erwarteten Preisanstiege wird allerdings nicht angegeben.

Eine relativ grobe aggregierte Schätzung führt GULBRANDSEN und LINDBECK (14) zu der Annahme, daß das gesamte Niveau der Weltmarktpreise für Agrarprodukte in der Mitte der sechziger Jahre um 20 bis 30 Prozent höher gelegen hätte, wenn alleine alle westeuropäischen Länder auf jeden Agrarprotektionismus verzichtet hätten.

Wenn diese Schätzungen auch schwer auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind, so läßt sich doch aus ihnen die generelle Vermutung ableiten, daß ein Abbau des Agrarprotektionismus zumindest bei einigen wichtigen Produkten zu einer spürbaren Preissteigerung auf dem Weltmarkt führen würde, daß dieser Anstieg jedoch im allgemeinen nicht ausreichen würde, um die Weltmarktpreise etwa von dem Niveau zu Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre auf das interne EG-Niveau anzuheben. Ein weltweiter Abbau des Agrarschutzes würde unter diesen Bedingungen mit einer Senkung des internen Agrarpreisniveaus einhergehen. Wie weit diese Aussage angesichts der gegenwärtigen Weltmarktsituation zu modifizieren ist, läßt sich schwer beurteilen, solange nicht geklärt ist, welche Bedeutung kurz- und langfristige Faktoren für die jüngsten Veränderungen haben.

3.3 Stabilisierung

Spärlicher noch als hinsichtlich des Niveaus scheinen Untersuchungen zu sein, die sich mit den Schwankungen der Weltmarktpreise und ihrer Abhängigkeit von den nationalen Agrarpolitiken befassen. Das dürfte z.T. daran liegen, daß Fragen der Weltmarktstabilisierung häufig nicht so sehr im Zusammenhang mit der Gestaltung der nationalen Agrarpolitiken, sondern mehr unter dem Aspekt ausgleichender Lagerhaltung oder internationaler Abkommen diskutiert werden 1). Sollte dagegen die oben besprochene Hypothese zutreffen, daß eine weltweite Tendenz zu über das Optimum hinausgehender interner Stabilisierung besteht, so wäre auch die Frage von Bedeutung, welchen Beitrag eine Abwandlung der nationalen Agrarpolitiken zur Stabilisierung des Weltmarktes leisten könnte.

Hier soll kurz diskutiert werden, wie sich eine Öffnung der internen Agrarmärkte gegenüber den Schwankungen auf dem Weltmarkt auswirken würde. Ausgangspunkt ist dabei eine nationale Marktpolitik wie diejenige der EG, die sämtliche Preisschwankungen des Weltmarktes über variable Abschöpfungen und Erstattungen in ihren Auswirkungen auf den Binnenmarkt vollkommen abfängt. Der Beitrag zur Stabilisierung des Weltmarktes, den eine vollständige Öffnung gegenüber dessen Schwankungen 2) erbringen könnte, hängt einerseits von der relativen Größe des inländischen und des Weltmarktes ab und ist andererseits von der relativen Höhe der Angebots- und Nachfrageelastizitäten auf Binnen- und Weltmarkt bestimmt. Solange kurzfristige Schwankungen betrachtet werden, dürften die Preiselastizitäten der Nachfrage und des Angebotes (letzteres innerhalb der Produktionsperiode ohnehin nur aus Lagerbeständen) auf dem Binnenmarkt relativ gering sein. Man kann vermuten, daß sie auf dem Weltmarkt eher noch niedriger sind, da viele Länder versuchen, die Schwankungen des Weltmarktpreises ohne Auswirkung auf die internen Märkte bleiben zu lassen.

Nimmt man zur Vereinfachung an, daß die Summe der Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage auf dem Weltmarkt kurzfristig ebenso hoch ist wie auf dem betrachteten Binnenmarkt, so ist nur noch nach der relativen Marktgröße zu fragen. Wählt man die Bedeutung der EG für die Weltgetreidemärkte als Beispiel, so kommt man zu folgenden Relationen zwischen Gesamtverbrauch innerhalb der Neuner-EG und gesamten Weltexporten 3) (Weltexporte = 100):

	1970/71	1971/72	1972/73
Weizen	84,6	84,9	64,9
Übriges Getreide	152,2	145,0	126,0
Getreide insgesamt	117,3	115,2	93,0.

Faßt man diese Zahlen grob dahingehend zusammen, daß der Umfang des internen EG-Getreidemark-

---

1) Vergleiche hierzu etwa JOSLING (28) und SINHA (41).

2) Diese Öffnung gegenüber den Schwankungen könnte durchaus mit einer weiteren Stützung des internen Preisniveaus einhergehen. Siehe dazu unten.

3) Weltexporte ohne intra EG-Handel. Errechnet nach 10, 42 und 44.

tes etwa demjenigen des Weltmarktes entspricht (mit niedrigerer Bedeutung der EG bei Weizen und höherer bei übrigem Getreide), so läßt sich unter den genannten Elastizitätsannahmen sagen, daß eine Öffnung des EG-Getreidemarktes gegenüber den Preisschwankungen des Weltmarktes letztere etwa halbieren könnte.

Eine derartig grobe Überschlagsrechnung kann selbstverständlich nicht mehr als Hinweise auf denkbare Größenordnungen geben, sie zeigt aber, daß die Öffnung oder Schließung der internen Agrarmärkte gegenüber den Schwankungen des Weltmarktes erhebliche Bedeutung für dessen Instabilität haben kann.

4 Mögliche Konsequenzen

Führt schon die abstrakte normative Analyse nicht in jedem Fall zu eindeutigen Aussagen, so ist es noch schwieriger, die Frage zu beantworten, welche Konsequenzen sich aus dieser Analyse für die wünschenswerte oder auch nur für die wahrscheinliche Gestaltung der tatsächlichen Politik ergeben. Ein wichtiger Ausgangspunkt dürfte dabei die Unterstellung sein, daß Nationen sich vornehmlich von ihrem eigenen Interesse leiten lassen und daß deshalb auch weltweit vorteilhafte Veränderungen nur zu erreichen sind, wenn die Länder, die diese Veränderungen herbeiführen könnten, auch in der einen oder anderen Form an den Vorteilen teilhaben werden. Aus dieser Sicht liegt die Unterscheidung nahe zwischen solchen Veränderungen, die für die betroffenen Länder unmittelbar vorteilhaft sind und deshalb gewisse Chancen der Realisierung auch im nationalen Alleingang haben, und anderen Maßnahmen, deren Erfolg international verteilt ist, so daß lediglich auf Gegenseitigkeit ausgerichtete Verhandlungen auf internationaler Ebene zum Ziel führen könnten.

4.1 Maßnahmen im nationalen Interesse

Wird bisweilen gesagt, ein Abbau des Agrarprotektionismus habe für alle beteiligten Länder Vorteile, so zeigen Überlegungen hinsichtlich der Terms of Trade, daß für die Importländer der Abbau des eigenen Agrarschutzes lediglich soweit von Interesse ist, wie er gegenwärtig über dem Optimalzoll liegt. Die Diskussion der spezifischen Gegenreaktionen von Agrarexporteuren zeigte, daß dieser im begrenzten nationalen Interesse optimale Zoll unter Umständen relativ hoch sein kann. Er ist allerdings mit Sicherheit überschritten, wenn wie im Fall der EG Produkte bis zum Nettoexport gestützt werden oder wenn der verbleibende Nettoimport verschwindend gering wird. Ist die Idee des Optimalzolls auch mehr ein gedankliches Konzept als eine unmittelbar verwendbare Richtschnur für die praktische Festlegung eines bestimmten Protektionsgrades, so läßt sich doch folgern, daß die EG aus einem teilweisen Abbau des Außenschutzes Allokationsvorteile ziehen könnte. Daß dabei auch die Exportländer bessergestellt würden, kann als positiver Nebeneffekt betrachtet werden.

Obwohl die Erwartung gesamtwirtschaftlichen Vorteils innerhalb der EG Hoffnung auf eine teilweise Reduktion des Protektionsgrades auch ohne Abstimmung mit anderen Ländern machen könnte, scheinen die politischen Aussichten darauf nicht allzu vielversprechend zu sein. Die Sorge über die Einkommenssituation in der EG-Landwirtschaft scheint einer Verringerung des Außenschutzes im Wege zu stehen, und alternative Möglichkeiten der Einkommensstützung durch binnenwirtschaftliche Maßnahmen werden nur zögernd in Betracht gezogen. Das könnte damit erklärt werden, daß die Kosten der Bereitstellung derartiger direkter Einkommenshilfen für zu hoch erachtet werden. Allerdings spricht manches dafür, daß eher die politischen Kosten sichtbarer Belastungen und Zahlungen als ökonomische Kosten dieser staatlichen Transfers das gegenwärtig wirksame Hindernis darstellen. Eine fortgesetzte Diskussion der Politikalternativen und ihrer Vor- und Nachteile gerade auch im wissenschaftlichen Bereich könnte diese politische Einschätzung im Lauf der Zeit wandeln.

Wahrscheinlicher jedoch dürfte sein, daß statt dessen ansteigende politische Kosten einer unveränderten Fortsetzung der gegenwärtigen Politik eine Wandlung herbeiführen 1). Ist es schon erstaun-

1) Zu den Chancen einer Änderung der EG-Handelspolitik bei Agrarprodukten siehe mit ähnlicher Argumentation auch JOSLING (26).

lich, mit welcher Gelassenheit Verbraucher und Steuerzahler bisher manche Auswirkungen der EG-Agrarpreispolitik hinnehmen, so könnte bei ansteigenden finanziellen Lasten der gegenwärtigen Politik und zunehmender Absurdität einzelner Maßnahmen zur "Marktentlastung" (Getreidedenaturierung, Magermilchkreislauf, Weindestillation) doch eines Tages eine Fühlbarkeitsschwelle überschritten und damit ein Umdenken eingeleitet werden. Der Beziehung zwischen EG-Agrarpreispolitik und Weltmarktpreisen könnte dann auch aus interner Sicht wieder vermehrt Bedeutung zugemessen werden. Rechtzeitiges Nachdenken über die dann möglichen Konsequenzen könnte die Basis der verfügbaren Politikalternativen verbreitern.

4.2 Veränderungen im internationalen Interesse

Eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels, die zu Protektionsgraden unterhalb des Optimalzolls führt, hat für die betroffenen Länder nationale Nachteile. Und auch ein Beitrag zur Stabilisierung des Weltmarktes scheint für die Länder, die sich bisher durch variablen Außenschutz wirksam abschirmen können, mehr nationale Kosten als Vorteile zu bringen. In diesem Bereich können lediglich internationale Verhandlungen weiterführen, die den beteiligten Ländern im Gegenzug zu eigenen Zugeständnissen Vorteile auf anderen Gebieten bieten. Die bisherigen Erfahrungen im Rahmen der GATT-Verhandlungen und der Welternährungskonferenz geben allerdings wenig Anlaß zu weitreichendem Optimismus. Dabei scheinen die Aussichten umso schlechter zu sein, je weniger es gelingt, die Agrarverhandlungen in den allgemeinen Rahmen der Gespräche über die Liberalisierung des internationalen Handels und die zukünftige Gestaltung der Entwicklungshilfe einzuspannen, weil die Möglichkeiten gegenseitigen Nehmens und Gebens dann umso stärker eingeschränkt sind.

Unter den z.B. im REY-Report (38) diskutierten verschieden weitreichenden Möglichkeiten internationaler Absprachen über einen weltweiten Abbau des Agrarprotektionismus scheint gegenwärtig bestenfalls der am wenigsten ambitionierte Schritt reale Chancen zu haben, der in einer Einigung darauf bestünde, nicht noch durch neue Maßnahmen das Protektionsniveau weiter anzuheben. Dabei dürfte einer umfassenden quantitativen Untersuchung der Handelseffekte aller von den einzelnen Ländern verwendeten agrarpolitischen Maßnahmen als Beurteilungsgrundlage wichtige Bedeutung zukommen, wie sie z.B. von JOHNSON (21) gefordert wird und in einer FAO-Studie (9) bereits in Ansätzen verwirklicht ist. Eine offene Diskussion über quantitative Maßstäbe der Protektion und über Wirkungen auf das Handelsvolumen könnte die Grundlage für das "Einfrieren" des Protektionsniveaus und einen späteren allmählichen Abbau sein. Dabei verdienen vor allem Vorschläge Interesse, die darauf abzielen, in die internationalen Verhandlungen lediglich solche Maßnahmen des Agrarschutzes einzubeziehen, die durch ihre Auswirkungen auf Produktion und Konsum den Handel mit Agrarprodukten beeinflussen, den Ländern jedoch freie Hand bei solchen Instrumenten zu lassen, die die Agrareinkommen stützen ohne Effekte auf die Agrarmärkte zu haben 1). Würden derartige Vorschläge akzeptiert und in der Gestaltung der nationalen Agrarpolitiken berücksichtigt, so würde eines der wesentlichen Hindernisse auf dem Weg zur Liberalisierung des Agrarhandels verringert, das in der Sorge der Regierungen über den zunehmenden Anpassungsdruck auf die Landwirte bei verringertem Niveau des Außenschutzes besteht.

Parallel zu den Verhandlungen über einen Abbau des Protektionsniveaus sind Fortschritte in den internationalen Bemühungen um Stabilisierung der Weltagrarmärkte erforderlich. In diesem Zusammenhang werden vornehmlich Lagerhaltung und Warenabkommen diskutiert. Es erscheint erwägenswert, daneben auch vermehrt die Möglichkeit einer teilweisen Öffnung der Binnenmärkte gegenüber den Bewegungen des Weltmarktes ins Auge zu fassen und damit das in einem freieren internationalen Handel liegende Stabilisierungspotential zu nutzen. Dabei braucht nicht notwendigerweise auch das durchschnittliche Stützungsniveau vermindert zu werden. So könnte sich z.B. die EG entschließen, ihre Abschöpfungen und Erstattungen etwas weniger variabel als gegenwärtig zu handhaben und stattdessen einen Teil der Preisschwankungen des Weltmarktes in die Binnenmärkte hineinwirken zu

---

1) Siehe z.B. JOHNSON (22) und JOSLING (26).

lassen. Durch eine entsprechende Konstruktion der Formel zur Berechnung der Abschöpfung bzw. Erstattung könnte dennoch das durchschnittliche Agrarpreisniveau innerhalb der EG aufrechterhalten werden 1). Gleichzeitig wäre eine Ausweitung der Bandbreite zwischen Schwellen- und Interventionspreis erforderlich, um die Intervention nicht zu schnell greifen zu lassen. Bei starkem Rückgang der Weltmarktpreise könnten dennoch Mengen vom Weltmarkt in die inländische Intervention fließen, bei entsprechender Konstruktion der Exporterstattungen bzw. -belastungen würden umgekehrt inländische Interventionsbestände zur Auflockerung des Weltmarktes in Phasen extrem hoher Preise beitragen. Die Einbeziehung der inländischen Interventionsbestände in die Stabilisierung des Weltmarktes ist zwar kein notwendiger Bestandteil der vorgeschlagenen Abwandlung der Abschöpfungsformel, sie könnte jedoch einen von anderen Ländern begrüßten zusätzlichen Stabilisierungsbeitrag der EG leisten. Da eine derartige Änderung des gegenwärtigen EG-Systems der variablen Abschöpfungen und Erstattungen für die EG selber keinen unmittelbaren Vorteil hat, könnte sie lediglich bei entsprechenden Gegenleistungen anderer Länder eingeführt werden. Das könnte z.B. bedeuten, daß die EG die Möglichkeit einer solchen Abwandlung ihres Systems als Angebot in die GATT-Verhandlungen einbringt und dafür gleichwertige Reaktionen ihrer Verhandlungspartner erwartet.

So gering die Aussichten auf Liberalisierung des Agrarhandels gegenwärtig auch scheinen, es bleibt doch zu hoffen, daß in zukünftigen Verhandlungen Leistungen und Gegenleistungen gefunden und vereinbart werden, die zu allseitigem Vorteil eine allmähliche Öffnung der nationalen Agrarmärkte erlauben. Sollten derartige Fortschritte ausbleiben, so sind die größten Nachteile noch nicht einmal unbedingt im Agrarbereich selbst, sondern u.U. eher noch auf den übrigen Warenmärkten zu befürchten. Der REY-Report (38, S. 75) warnt eindringlich: "there is danger, ... that the scope and significance of agricultural trade may hamper more general progress in trade policy and trade relations."

5 Spezialprobleme innerhalb der EG

In den vorausgehenden Abschnitten war bisher die EG wie eine einzelne Nation mit einheitlichen Interessen und einem voll integrierten Markt behandelt worden. Solange jedoch das einzelstaatliche Element innerhalb der Gemeinschaft noch stark, wenn nicht sogar stärker als das supranationale Denken ausgeprägt ist, ergeben sich aus den hier dargelegten Überlegungen verschiedene Konsequenzen für Regelungen innerhalb der EG. Zwei wichtige Folgerungen sollen kurz angesprochen werden.

Zwei wesentliche Argumente für einen Außenschutz bei Agrarprodukten stehen in Beziehung zu Verteilungsfragen. Einkommenssicherung für den Agrarsektor durch Preisstützung betrifft die binnenwirtschaftliche, Verbesserung der Terms of Trade beeinflußt die internationale Einkommensverteilung. Beide Aspekte haben Bedeutung auch für die Verteilung zwischen den EG-Mitgliedsstaaten. Je niedriger der Selbstversorgungsgrad eines EG-Landes im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinschaft ist, umso mehr tragen die Verbraucher dieses Landes zur Einkommensstützung der Landwirte in anderen Mitgliedsländern bei und umgekehrt. Plastischer formuliert: Ein erheblicher Teil der Einkommenstransfers an französische Landwirte wird von deutschen Verbrauchern geleistet. Historische Konstellationen und anders verlaufende Verteilungswirkungen auf übrigen Gebieten mögen diese internationalen Transfers innerhalb der Gemeinschaft rechtfertigen. Die Überlegungen zu den politischen Kosten einer möglichen direkten Einkommenssubventionierung erhalten jedoch unter diesem Aspekt

---

1) Gegenwärtig werden die Abschöpfungen a aufgrund des Schwellenpreises s und des Weltmarktpreises w berechnet als $a = s-w$. Entsprechend obigem Vorschlag könnte die Höhe der Abschöpfungen nach der Formel $a = c + \alpha(s-w)$ bestimmt werden mit $0 \leq \alpha < 1$ und einer Konstanten c, die bei gegebenem α für das angenommene bzw. gegenwärtige Durchschnittsniveau des Weltmarktpreises gerade zum gewünschten Inlandspreis führt. Nach dieser Abschöpfungsformel würde der Anteil $1-\alpha$ der Preisschwankungen auf dem Weltmarkt ins Inland übertragen.

eine zusätzliche Dimension. Es ist zu entscheiden, ob diese internationalen Transfers, soweit sie politisch erwünscht sind, durch sichtbare Leistungen, etwa in Form von Finanzbeiträgen zum EG-Haushalt, oder in unsichtbarer Weise durch Verbraucherbelastungen geleistet werden sollen. Ein Gesichtspunkt für diese Entscheidung mag darin liegen, daß die Regierung eines Landes, das Netto-Transfers an andere Mitgliedsländer erbringt, dies außenpolitisch vermutlich besser verwerten könnte, wenn diese Transfers als sichtbare Zahlungen zutage lägen.

Der EG-Verteilungsaspekt der Terms of Trade-Erwägungen ergibt sich daraus, daß die gemeinsame Durchführung und Finanzierung der Agrarmarktpolitik die Situation der Nettoimport- und Nettoexportländer unterschiedlich berührt. Im Hinblick auf die Terms of Trade auf dem Weltmarkt würden die Importländer typischerweise eine Stimulierung, die Exportländer eine Dämpfung der inländischen Produktion befürworten. Die Einbindung in die gemeinsame Agrarpolitik modifiziert diese Interessenlage in zweifacher Weise, da der Außenhandel nun nicht nur mit dem Weltmarkt, sondern auch mit den im Agrarpreis zum inländischen Niveau parallel laufenden anderen Mitgliedsländern erfolgt, und da die Zolleinnahmen bzw. Exportsubventionen nicht mehr unmittelbar die nationalen Budgets berühren. Für die Importländer sinkt damit der Anreiz zur Ausweitung der inländischen Produktion, für die Exportländer wird ein Anstieg ihrer Agrarerzeugung weniger nachteilig. Verbleibt für die Gemeinschaft, wie das in der EG der Fall ist, insgesamt noch ein Nettoimportbedarf, so kann sich eine gemeinsame Dämpfung der Importe vom Weltmarkt nach wie vor lohnen. Finanzielle Ausgleichsmaßnahmen innerhalb der Gemeinschaft hätten dann allerdings die erwünschte Verteilung des Gewinns zu sichern. Es wäre interessant, die Finanzbeziehungen innerhalb der EG unter diesem Aspekt näher zu analysieren.

Eine andere Folgerung aus den Überlegungen zur Protektion gegenüber dem Weltmarkt betrifft die Differenzierung des Agrarpreisniveaus zwischen den EG-Mitgliedsländern, wie sie gegenwärtig durch den Grenzausgleich erfolgt. Eine gängige Forderung der Freihandels-Anhänger lautet, dieser Grenzausgleich müsse zugunsten eines einheitlichen Agrarpreises abgebaut werden, um eine bessere Arbeitsteilung innerhalb der EG zu erreichen. In der Diskussion darüber haben bisher Überlegungen zur Allokation zwischen dem Gesamtbereich der EG einerseits und dem Weltmarkt andererseits anscheinend eine untergeordnete Rolle gespielt.

Welche Bedeutung derartige Überlegungen haben könnten, hängt davon ab, wie die realistische Alternative zum gegenwärtigen System des Grenzausgleichs aussähe. Bestünde sie darin, daß lediglich die Länder mit positivem Grenzausgleich diesen abbauen, die Staaten mit einem Agrarpreisniveau unterhalb der gemeinsamen Ebene ihren negativen Grenzausgleich jedoch beibehalten, so würde der durchschnittliche Protektionsgrad der EG gegenüber dem Weltmarkt gesenkt und der Handel mit Drittländern gefördert. Wäre jedoch die Alternative, daß alle Länder gleichzeitig zum gemeinsamen Agrarpreisniveau zurückkehren, so könnte die Antwort nicht derartig einfach ausfallen. Die Grenzausgleichssätze, Angebots- und Nachfrageelastizitäten und Marktvolumina innerhalb der einzelnen Länder müßten miteinander verglichen werden, wenn festgestellt werden soll, ob ein derartiger Abbau des Grenzausgleichs den Handel mit Drittländern fördern oder einschränken würde. Bedenkt man neben diesen Überlegungen noch, daß auch die oben angesprochenen Transferströme innerhalb der EG durch die nationale Differenzierung der Agrarpreise erheblich betroffen werden können, so erscheint das Problem des Grenzausgleichs auf den EG-Agrarmärkten noch wesentlich komplexer, als bereits die bisher geführte kontroverse Diskussion vermuten ließ.

Literatur

1 Agrarbericht der Bundesregierung. Verschiedene Jahrgänge.

2 ARROW, K.J.: Essays in the Theory of Risk-Bearing. Amsterdam 1970.

3 Ausschuß für landwirtschaftliche Marktordnungen: Gutachten vom 1. März 1950. In: Sammelband der Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten von 1949 bis 1974. Hiltrup 1975.

4 BHAGWATI, J.: The Generalized Theory of Distortions and Welfare. In: J. BHAGWATI u.a. (Hrsg.), Trade, Balance of Payments and Growth. Papers in International Economics in Honor of C.P. KINDLEBERGER. Amsterdam 1971.

5 CORDEN, W.M.: The Theory of Protection. Oxford 1971.

6 CORDEN, W.M.: Trade Policy and Economic Welfare. Oxford 1974.

7 Deutsche Bundesbank: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, verschiedene Jahrgänge.

8 FAO: A World Price Equilibrium Model. Committee on Commodity Problems. 46th Session. Projections Research Working Paper No. 3. Rom, 11. Oktober 1971. (CCP 71/W.P.3).

9 FAO: Agricultural Protection: Domestic Policy and International Trade. International Agricultural Adjustment: Supporting Study No. 9. Rom, November 1973 (C73/LIM/9).

10 FAO: World Grain Statistics. Verschiedene Jahrgänge.

11 FOLKESSON, L.: Models for Planning of the Food Supply under Emergency Conditions. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 1 (1973), S. 79 - 95.

12 DERS.: Studies of the Optimal Swedish Agricultural Resource Use by Application of Linear Programming Models. The Royal Agricultural College of Sweden, Department of Economics and Statistics. Uppsala 1975.

13 GRAAF, J. de V.: Theoretical Welfare Economics. Cambridge 1957.

14 GULBRANDSEN, O., und A. LINDBECK: The Economics of the Agricultural Sector. Stockholm 1973.

15 HANAU, A.: The Disparate Stability of Farm and Non-Farm Prices. In: Proceedings of the 10th International Conference of Agricultural Economists (1958). London, New York, Toronto 1960.

16 HEIDHUES, T.: Ursachen und Ausmaß der unzureichenden Faktormobilität in der Landwirtschaft. In: G. SCHMITT (Hrsg.), Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und regionale Wirtschaftspolitik. München, Bern, Wien 1972.

17 HEIDHUES, T., und S. TANGERMANN: Effects of Compensation Policies in Redressing or Accentuating Inequities in Europe. In: E.O. HEADY und L.R. WHITING (Hrsg.), Externalities in the Transformation of Agriculture: The Distribution of Benefits and Costs from Development. Ames/Iowa 1975.

18 HENZE, A.: Die Sicherstellung der nationalen Güterversorgung. "Agrarwirtschaft", Sonderheft 48. Hannover 1972.

19 HOWARTH, R.W.: Agricultural Support in Western Europe. Institute of Economic Affairs, Research Monographs No. 25. London 1971.

20 International Wheat Council: World Wheat Statistics. Verschiedene Jahrgänge.

21 JOHNSON, D.G.: World Agriculture in Disarray. London 1973.

22 DERS.: Impact of Farm Support Policies on International Trade. In: H. CORBET und R. JACKSON (Hrsg.), In Search of a New World Economic Order. London 1974.

23 JOHNSON, H.G.: Optimum Tariffs and Retaliation. "Review of Economic Studies", Vol.21 (1953), S. 142 - 153.

24 JOSLING, T.: Agriculture and Britain s Trade Policy Dilemma. Thames Essay No. 2, Trade Policy Research Centre. London 1970.

25 DERS.: Agricultural Policy in a Period of Change. In: T. JOSLING u.a., Burdens and Benefits of Farm-Support Policies. London 1972.

26 DERS.: Expansion of Commercial Trade in Agricultural Products. In: F. McFADZEAN u.a. (Hrsg.), Towards an Open World Economy. London 1972.

27 DERS.: International Policies and Programs. In: E. HEADY und L.R. WHITING (Hrsg.), Externalities in the Transformation of Agriculture: The Distribution of Benefits and Costs from Development. Ames/Iowa 1975.

28 DERS.: Towards an International System of Grain Reserves. In: Public Policy and British Agriculture. Trade Policy Research Center. Erscheint demnächst.

29 DERS.: The Development of Agricultural Protection Since 1968. In Vorbereitung.

30 JOSLING, T., und D. HAMWAY: Distribution of Costs and Benefits of Farm Policy. In: T. JOSLING u.a., Burdens and Benefits of Farm-Support Policies. London 1972.

31 KOESTER, U., und S. TANGERMANN: Alternativen der Agrarpolitik. Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Hiltrup 1976.

32 LEIBENSTEIN, H.: Allocative Efficiency vs. X-Efficiency. "American Economic Review", Vol. 66 (1966), S. 392 - 415.

33 LINDBECK, A.: Research on Internal Adjustment to External Disturbances: A European View. In: C.F. BERGSTEN (Hrsg.), The Future of the International Economic Order and Agenda for Research. Levington, Toronto, London 1973.

34 McCRONE, G.: The Economics of Subsidising Agriculture. London 1962.

35 MÄLER, K.G.: Optimal Price Policy for Agriculture at Production Capacity Restriction. In: O. GULBRANDSEN und A. LINDBECK, The Economics of the Agricultural Sector. Stockholm 1973.

36 MUSGRAVE, R.A.: The Theory of Public Finance. New York 1959.

37 NEIDLINGER, G.: Versuch einer Quantifizierung der Wirkung unmittelbar preiswirksamer Agrarschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland. "Agrarwirtschaft", Sonderheft 23, Hannover 1967.

38 OECD: Policy Perspectives for International Trade and Economic Relations. Report by the High Level Group on Trade and Related Problems to the Secretary-General of OECD. Paris 1972.

39 SCHMITT, G.: Landwirtschaft in der Marktwirtschaft. Das Dilemma der Agrarpolitik. In: D. CASSEL, G. GUTMANN und H.J. THIEME (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1972.

40 SCITOVSKY, T.: A Reconsideration of the Theory of Tariffs. In: SCITOVSKY, Papers on Welfare and Growth. Stanford 1964.

41 SINHA, R.P.: World Food Security. "Journal of Agricultural Economics". Erscheint demnächst.

42 Statistisches Jahrbuch für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1974.

43 TRACY, M.: Agriculture in Western Europe: Crises and Adaptation Since 1880. London 1964.

44 UHLMANN, F.: Die Märkte für Getreide und Kartoffeln."Agrarwirtschaft", Jg. 23 (1974), S. 393 - 403.

45 WEINSCHENCK, G.: Die Zukunft der Landwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 22 (1973), S. 365 - 371.

46 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Gutachten über Orientierungskriterien für die landwirtschaftliche Preis- und Einkommenspolitik vom Mai 1972. In: Sammelband der Gutachten von 1949 bis 1974. Hiltrup 1975.