



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.*

Marmulla, H.: Internationale Agrarpolitik der EWG. In: Schlotter, H.-G.: Die
Landwirtschaft in der volks- und weltwirtschaftlichen Entwicklung. Schriften der Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 5, Münster-Hiltrup:
Landwirtschaftsverlag (1968), S. 167-179.

Internationale Agrarpolitik der EWG

von HORST MARMULLA

Auf agrarpolitischem Gebiet hat die EWG schon bald nach ihrer Gründung begonnen, in internationalen Organisationen und gegenüber dritten Ländern als eine Einheit aufzutreten. Dieser Umstand ist dadurch bedingt, daß die Mitgliedstaaten der EWG mit dem Aufbau der Gemeinsamen Agrarpolitik und insbesondere der gemeinsamen Marktordnungen nicht nur innerhalb ihrer Grenzen, sondern auch nach außen mehr und mehr Handlungsvollmachten an die Organe der EWG übertragen haben. Wenn und soweit die EWG, also agrarpolitisch, auf internationaler Ebene als Einheit aufgetreten ist, bedarf das Thema einer ersten Klärung.

Internationale Agrarpolitik als Gedanke eines internationalen Zusammenwirkens in der Agrarpolitik kann nicht von einem einzelnen Teilnehmer am weltwirtschaftlichen Geschehen und daher auch nicht von der EWG allein betrieben werden. Betrachtungen über das Thema einer „Internationalen Agrarpolitik der EWG“ können daher immer nur Betrachtungen eines Konzepts der EWG sein, das nicht auf diese allein, sondern auf das weltwirtschaftliche Geschehen im Agrarbereich mit einem möglichst großen Teilnehmerkreis zugeschnitten ist.

Eine Betrachtung des EWG-Konzepts der Internationalen Agrarpolitik kann nur sinnvoll sein, wenn der Begriff der Internationalen Agrarpolitik definiert ist. Er ist keineswegs selbstverständlich. Soweit zu übersehen ist, besteht auch weder im Schrifttum noch in der Praxis eine bereits anerkannte Definition. Dies erklärt sich sicher daraus, daß diese Begriffsprägung verhältnismäßig jung ist.

In diesem Zusammenhang ist es nicht möglich, eine theoretisch umfassende und wissenschaftlich exakte Definition der Internationalen Agrarpolitik zu erarbeiten. Dies wäre auch verfrüht, da der Begriff der Internationalen Agrarpolitik zur Zeit sowohl eine Entwicklungsphase kennzeichnet, gleichzeitig aber auch als eine Zielsetzung verstanden werden muß. Ein Versuch, diese Zielsetzung schon heute klar zu umreißen, wäre politisch im übrigen sicher nicht opportun. Sieht man die Internationale Agrarpolitik also als eine gegenwärtige Entwicklungsphase und eine für die Zukunft noch nicht näher umrissene Zielsetzung an, so ist ein kurzer Rückblick auf das internationale Geschehen im Agrarsektor unvermeidlich.

Abgesehen von einigen geringfügigen Ansätzen zu einer internationalen agrarpolitischen Zusammenarbeit vor dem Zweiten Weltkrieg, denen heute allenfalls noch historische Bedeutung zukommt, hat sich zumindest bis zum Beginn der Fünfziger Jahre das internationale Geschehen auf dem Agrarsektor ausschließlich auf den zwischenstaatlichen Handel mit Agrarerzeugnissen beschränkt.

Die allererste Nachkriegszeit war durch den bekannten Nahrungsmittelmangel in aller Welt gekennzeichnet. Schwierigkeiten für den Handel bestanden allenfalls darin, ausreichende Angebote und ausreichende Zahlungsmittel und Devisen zu finden, wobei die Devisenknappheit kein spezifisches Merkmal des internationalen Agrarhandels war. Als dann allgemein um die Wende der Fünfziger Jahre herum die Anstrengungen zur Produktionssteigerung ihre Früchte zu zeitigen begannen, trat die Wende vom Verkäufer- zum Käufermarkt ein. Abgesehen von der Korea-Krise war die Entwicklung bald danach soweit fortgeschritten, daß die klassischen Funktionen der Weltagrarmärkte und insbesondere der internationale Wettbewerb schrittweise immer mehr eingeengt wurden. Die Landwirtschaft der traditionellen Importländer war ebenfalls – und dies teilweise um jeden Preis – zur Steigerung ihrer Produktion veranlaßt worden und drängte auf möglichst umfassenden Schutz dieser ihrer eigenen Produktion gegenüber dem internationalen Wettbewerb. Neben dem allgemeinen Devisenmangel, der langsam abzuklingen begann, führte dieses Drängen der Landwirtschaft in den traditionellen Importländern zur Entwicklung sehr mannigfaltiger und kompakter Schutzsysteme. Der internationale Handel wurde in der Regel nur mit sehr engen Grenzen in Form von Einfuhrkontingenten meist bilateraler Natur abgewickelt. Die Reaktion der Exportländer blieb nicht aus. Sie versuchten, ihre Wettbewerbssituation durch großzügige Gewährung staatlicher Exportsubventionen zu verbessern. Ohne Übertreibung kann man für diese Zeit feststellen, daß der Wettbewerb im internationalen Handel weniger durch den Marktpreis oder die Qualität, sondern vielmehr durch die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte der Exportländer gekennzeichnet war. Dennoch gerieten die Exportländer für zahlreiche Erzeugnisse in Überschußsituationen, weil ihre Absatzmöglichkeiten auch mit Exportsubventionen sich kaum noch ausweiten ließen. Die wichtigsten Weltagrarmärkte waren also durch ein starkes Angebot und starke Preisverfälschungen gekennzeichnet.

An entsprechenden Bemühungen zu einer Verbesserung dieser Situation hat es nicht gefehlt. Vielmehr unterstützten sogar andere Faktoren zahlreiche Versuche zur Bereinigung der Weltagrarmärkte. In der Sache handelte es sich insbesondere bei den industrialisierten Staaten um eine Verbesserung ihrer Devisenlage und ein allseitiges Interesse an der Liberalisierung und Multilateralisierung des internationalen Handels. Den Rahmen, in dem diese Tendenzen verwirklicht wurden, bildeten insbesondere die damalige OECE und das GATT. In der Tat haben insbesondere diese beiden Organisationen auch ganz außerordentliche Erfolge bei der Liberalisierung und Multilateralisierung des Welthandels im Laufe der Fünfziger Jahre erreicht.

Innerhalb der OECE wurde eine Liberalisierung des Handels mit industriellen Erzeugnissen zu etwa 90 % erreicht. Das GATT bewirkte in mehreren Verhandlungsrunden seit seiner Gründung eine erhebliche Minderung des internationalen Zollniveaus und nicht zuletzt dem Wirken des Weltwährungsfonds wie aber auch den beiden vorgenannten Handelsorganisationen ist es zu verdanken, daß von der Mitte der Fünfziger Jahre ab die ständig fortschreitende Konvertibilität der Währungen und damit die freie Devisenwirtschaft eingeführt werden konnte.

So erfolgreich diese Entwicklung für den Welthandel allgemein war, so sehr erwies sich aber die Ausweitung des internationalen Agrarhandels als ständig wachsendes Problem. Hier stießen die Liberalisierung sowie die Multilateralisierung des Handels und

der Abbau der Handelsschranken auf unüberwindliche Schwierigkeiten. Dies scheint schon bei einer oberflächlichen Betrachtung umso bemerkenswerter als die vorgenannten Organisationen ihre Anstrengung immer mehr auf eine Ausweitung des Agrarhandels konzentrierten. Überdies wurden sie dabei durch die Bemühungen der FAO unterstützt. Die Erfolge, die erreicht wurden, blieben dennoch, weil die meisten Importländer sich zum Schutze ihrer eigenen Agrarproduktion verpflichtet sahen, begrenzt.

Gleichzeitig trat ein neues Phänomen auf. Das Instrumentarium, das die meisten Importländer zum Schutz und zur Stützung ihrer Landwirtschaft entwickelt hatten, war so mannigfaltig gestaltet, daß Maßnahmen, die zur Liberalisierung des Handels auf handelspolitischem Gebiet durchgesetzt wurden, sehr leicht durch andere agrarpolitische Maßnahmen kompensiert werden konnten. Das klassische Beispiel dieser Entwicklung bildet das System der Deficiency Payments. Seine Grundregel ist so einfach wie einleuchtend.

Man kann eine an sich nicht wettbewerbsfähige Landwirtschaft mehr oder weniger dem internationalen Wettbewerb aussetzen, wenn man es ihr durch Subventionen ermöglicht, ihren Wettbewerbsnachteil zu überspringen und zu gleichen Preisen anzubieten. Dieses System läßt sich in fast unendlichen Formen variieren. Der Endeffekt bleibt aber gleich. Auch bei freiem Zugang der Angebote des Weltmarktes — gleichviel, ob diese verfälscht oder unverfälscht sind — bleibt das innere Produktionsvolumen vom Weltmarkt unbeeinflusst, so daß die Absatzmöglichkeiten für das Weltmarktangebot nicht verbessert werden.

Rückblickend darf heute wohl festgestellt werden, daß sich vom Beginn der Fünfziger Jahre ab eine grundlegende Erkenntnis durchzusetzen begann:

Mit Hilfe der klassischen Instrumente der Handelspolitik war es unmöglich, die Situation der Weltagrarmärkte grundlegend zu bereinigen.

Die Instrumente der Handelspolitik waren weder geeignet, die Verfälschungen des Wettbewerbs zu beseitigen, die sich aus den Subventionen der Agrarexportländer ergeben, noch die Wirkungen auszuräumen, die sich selbst bei Beseitigung der klassischen Handelsschranken aus der Stützung der Landwirtschaft in den Importländern ergeben. Nachdem die Funktionen der Weltagrarmärkte schon durch diese Umstände beeinträchtigt waren, mußte es zwangsläufig zu Störungen in dem Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage kommen. Das mangelnde Wirken zwischen Angebot und Nachfrage mußte ebenso zwangsläufig zu einer weiteren Verstärkung des Ungleichgewichts führen.

Erkennt man diese Feststellung als richtig an und scheidet die Handelspolitik allein als geeignetes Mittel zur Bereinigung der Weltagrarmärkte aus, so muß man sich zu der Notwendigkeit bekennen, andere Mittel zur Lösung dieses Problems zu suchen. Hier allein sind die Ausgangspunkte für die ersten Bemühungen um ein internationales Zusammenwirken in der Agrarpolitik zu suchen, nachdem die Handelspolitik und ihre Instrumente sich bei der Regelung der Weltagrarmärkte als unzulänglich erwiesen hatten. Nachdem die nationalen Agrarpolitiken zu dem Ungleichgewicht auf den Weltagrarmärkten geführt hatten, mußte in dem Versuch einer Abstimmung dieser nationalen Agrarpolitik der Ansatz liegen, um das Ungleichgewicht auf den Weltagrarmärkten zu vermindern.

Dies erlaubt eine zweite und grundlegende Feststellung: Die Internationale Agrarpolitik als Gedanke eines internationalen agrarpolitischen Zusammenwirkens ist kein Selbstzweck. Sie hat auch keine integrationspolitischen Hintergründe irgendwelcher Art. Sie ist vielmehr nur als ein neuartiger Versuch zu verstehen, durch agrarpolitisches Zusammenwirken in einem möglichst weit gespannten internationalen Rahmen zur Bereinigung der Weltagrarmärkte beizutragen.

Die ersten Bemühungen in dieser Richtung dürften, wenn auch regional noch begrenzt, in den Verhandlungen zur Schaffung einer europäischen Agrarunion in den Jahren 1952 bis 1954 zu sehen sein. Sie führten nicht zu unmittelbaren Ergebnissen, wohl aber dazu, daß die OECE 1955 ein besonderes Komitee der Agrarminister einsetzte. Die wesentlichste Aufgabe dieses Komitees der Agrarminister bestand in der Koordinierung der Agrarpolitik zwischen den Mitgliedstaaten der OECE. Auch die FAO verstärkte im Laufe der Zeit ihre Bemühungen um eine agrarpolitische Koordinierung. Die Verpflichtung des Rom-Vertrages zur Entwicklung einer gemeinsamen Agrarpolitik ist auch keineswegs darauf zurückzuführen, daß eine Vergemeinschaftlichung der Agrarpolitik als Selbstzweck angestrebt werden sollte.

Diese Verpflichtung beruhte vielmehr auf der Erkenntnis, daß ein gemeinsamer Markt auf dem Agrarsektor allein durch den Abbau der Handelsschranken niemals hätte erreicht werden können. In gewisser Beziehung könnte die gemeinsame Agrarpolitik der EWG fast als ein Idealbild internationalen Zusammenwirkens in der Agrarpolitik gelten, weil es der EWG gelungen ist, die sechs nationalen Agrarpolitiken ihrer Mitgliedstaaten völlig zu vereinheitlichen. Die Einbettung der gemeinsamen Agrarpolitik in den bisher erfolgreichsten Versuch einer wirtschaftlichen und politischen Integration umfaßt aber so besondere Gegebenheiten, daß eine weitere Untersuchung dieses Gedankens in der vorliegenden Betrachtung ohne Nutzen bleiben würde.

Wendet man sich also den anderen erwähnten Entwicklungen zu, so ist festzustellen, daß die Bemühungen des Agrarministerkomitees der OECE keineswegs ohne Erfolg blieben. Zwar gelangte man nicht zu einer echten Koordinierung der Agrarpolitik. Immerhin wurde aber durchgesetzt, daß alle Mitgliedstaaten sich einem jährlichen Examen ihrer Agrarpolitik und einer entsprechenden Kritik durch ihre Partner unterziehen mußten. Es wurde also zumindest eine kritische Gegenüberstellung der Agrarpolitik aller Mitgliedstaaten erreicht, die Gegenstand eines ausführlichen Jahresberichts der OECE wurde. Diese Praxis wurde in die heutige OECD übernommen. Sie hat unbestreitbar zu gewissen Beeinflussungen der nationalen Agrarpolitik aller Mitgliedstaaten im Interesse eines wirtschaftlichen Zusammenwirkens geführt. So günstig diese Entwicklung auch gewesen sein mag, einen wesentlichen Beitrag zur Bereinigung der Weltagrarmärkte hat sie nicht erbringen können.

Diese Feststellung führt zwangsläufig zu der Frage, wie ein Konzept beschaffen sein muß, das auf dem Wege internationalen agrarpolitischen Zusammenwirkens geeignet ist, zur Bereinigung der Weltagrarmärkte beizutragen.

Die Überlegungen, wie eine internationale Agrarpolitik zu konzipieren ist, können in zwei Richtungen gehen. Mit wissenschaftlichen Methoden könnte man zunächst an die Entwicklung eines mehr oder weniger abstrakten und theoretischen Modells denken. Die andere Lösung wäre eine empirische Fortentwicklung der bisher international und politisch gesammelten Erfahrung.

Soweit zu übersehen ist, weist das Schrifttum bisher keinen Versuch für ein geschlossenes Konzept einer internationalen Agrarpolitik auf.

Einen sehr wichtigen Ansatz bildet allerdings eine Arbeit von Professor Kruse aus dem Jahre 1964 unter dem Thema:

„Die Organisation der Weltagrarmärkte“.

Es handelt sich dabei um eine Studie, die im Auftrag der EWG durchgeführt wurde. Eine weitere gleichartige Studie für die EWG-Kommission wird z.Z. unter dem Thema: „Ansätze für eine internationale Agrarpolitik“ von Dr. Gatz, Bremen, durchgeführt. Abgesehen von der Hoffnung, die sich aus diesen Ansätzen ergibt, daß von wissenschaftlicher Seite in eine weitere Vertiefung des Themas eingetreten wird und von der politischen Bedeutung, die solche Untersuchungen gewinnen können, muß an dieser Stelle auf eingehende theoretische Betrachtungen verzichtet werden.

Gleichwohl scheint es angezeigt, zumindest einige Fragestellungen aufzuwerfen. Zunächst muß man sicher davon ausgehen, daß eine internationale Agrarpolitik nicht eine regional ausgeweitete Kopie einer nationalen Agrarpolitik sein kann. Die wechselseitigen Zusammenhänge zwischen der Agrarpolitik und den übrigen wirtschaftspolitischen Bereichen einer jeden Volkswirtschaft sind zu stark, als daß ein größerer Kreis von Nationalstaaten in der Lage wäre, die Agrarpolitik aus seiner eigenen Wirtschaftsentwicklung auszuklammern und einer internationalen Institution zu übertragen. Andererseits – und hier liegt das andere Extrem – sind Bemühungen um eine internationale Koordinierung der nationalen Agrarpolitiken als Mittel zu einer Bereinigung der Weltagrarmärkte, wie die Erfahrungen der früheren OEEC bereits gezeigt haben, einerseits unzulänglich, andererseits führen sie offensichtlich auch schon zu einer politischen Überforderung der Teilnehmer. Auch nur eine Koordinierung der nationalen Agrarpolitiken muß zu Eingriffen in die agrarpolitischen Systeme führen, zu denen die Teilnehmer politisch nicht bereit oder in der Lage sind.

Logisch folgt daraus, daß die besten Erfolgsaussichten für eine solche internationale Agrarpolitik bestehen, die die vorhandenen nationalen agrarpolitischen Systeme möglichst unberührt läßt. Das internationale agrarpolitische Zusammenwirken wird sich daher weniger auf die Mechanik oder das agrarpolitische Instrumentarium, sondern vielmehr auf die Resultate und Ziele konzentrieren müssen.

Zwangsläufig entsteht bei diesen Überlegungen sehr früh die weitere Frage, ob eine solche internationale Festlegung agrarpolitischer Ziele für alle Teilnehmer einheitlich erfolgen kann oder muß, oder ob Differenzierungen zwischen Entwicklungsländern einerseits und entwickelten Ländern andererseits oder Unterscheidungen sonstiger Art vorzusehen sind. Wenn das wesentliche Ziel einer internationalen Agrarpolitik in einer Bereinigung der Weltagrarmärkte zu sehen ist, entsteht auch sehr schnell die Frage, ob eine weitere Differenzierung des Konzepts nach Märkten oder Erzeugnisgruppen ins Auge gefaßt werden muß oder ob es nützlicher ist, ein allgemein gültiges Konzept zu suchen. Diese wenigen Hinweise mögen genügen, um darzutun, daß die gedankliche und theoretische Durchdringung der internationalen Agrarpolitik noch ein weites Feld bildet.

Hier mag vielmehr auf die Frage eingegangen werden, inwieweit der Gedanke einer internationalen Agrarpolitik in der bisherigen praktischen Entwicklung der EWG Gestalt angenommen hat. Die EWG steht als Agrarimporteur an erster Stelle und als Agrar-

exporteur an zweiter Stelle auf dem Weltmarkt. Abgesehen von der weltwirtschaftlichen Verantwortung, die ihr hieraus erwächst, hat dieser Umstand dazu geführt, daß sie seit ihrer Entstehung im Brennpunkt der Interessen aller Agrarexportländer der Welt gestanden hat. Die Bemühungen und Interessen dieser Länder waren naturgemäß darauf gerichtet, die EWG als Markt für ihre Agrarerzeugnisse zu erhalten und auszuweiten, auf dritten Märkten aber möglichst wenig auf die Konkurrenz der EWG zu stoßen. Die Tatsache, daß die EWG von ihrer Gründung bis heute ihre Agrareinfuhren von ca. 7 auf 11 Milliarden Dollar jährlich erhöht hat, hat die Energie der vorgenannten Länder, mit der sie im Sinne ihrer Interessen intervenierten, keineswegs gemindert.

Der grundsätzliche Weg, den die EWG in diesem Problembereich einzuschlagen hatte, war bereits durch den Romvertrag festgelegt. Gemäß Artikel 39 war die EWG im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik verpflichtet, nach bestimmten Grundsätzen für ein angemessenes Einkommen der europäischen Landwirtschaft zu sorgen. Gemäß Artikel 110 des Romvertrages, der auch für die Agrarpolitik gilt, war sie aber auch verpflichtet, einen angemessenen Beitrag zur harmonischen Entwicklung des Welthandels zu leisten. Ihre Aufgabe lag und liegt also darin, einen optimalen Kompromiß zwischen den legitimen Interessen der europäischen Landwirtschaft am Absatz ihrer Erzeugung zu angemessenen Preisen einerseits und den allgemein wirtschaftlichen Interessen an einer Ausweitung des Welthandels andererseits zu finden. Was die landwirtschaftlichen Interessen anbetrifft, darf hier summarisch festgestellt werden, daß im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten optimale Ergebnisse erzielt worden sein dürften. Aber auch die Beiträge der EWG zur Ausweitung des Welthandels sind durchaus bemerkenswert, wie sich nicht nur anhand der soeben genannten Zahlen beweisen läßt.

Als weitere Beweismittel können vielmehr auch die von der EWG für Agrarerzeugnisse entwickelten Einfuhrregelungen und Ihre Haltung in der z.Z. bedeutendsten internationalen Wirtschaftsorganisation, nämlich dem GATT, angesehen werden. Die Einfuhrregelungen der EWG im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik wurden so einfach wie möglich gestaltet und in völlige Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gebracht. Das überaus umfangreiche Arsenal, mit dem die Mitgliedstaaten früher ihre Agrareinfuhren geregelt hatten, wie z.B. Einfuhrkontingente, Mindestpreissysteme, Staatshandelsregelungen und Einfuhrmonopole, wurde beseitigt und auf alle mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen, den Bestimmungen des GATT entsprechend, verzichtet. Das einzige Grundinstrument, das den Besonderheiten der einzelnen Erzeugnisgruppen entsprechend gewisse Abwandlungen erfuhr, bilden die sogenannten Einfuhrabschöpfungen, d.h. eine dem Zoll entsprechende, jedoch bewegliche Einfuhrbelastung an der Grenze, die der Differenz zwischen dem jeweiligen Weltmarktpreis und dem für die innere EWG-Erzeugung festgelegten Preis entspricht.

Wie soeben angedeutet, hat es aber auch nicht an Bemühungen gefehlt, in den Zollverhandlungen des GATT seit Begründung der EWG handelspolitische Konzessionen einzuräumen, soweit sie gegenüber den Interessen der europäischen Landwirtschaft vertretbar waren. Diese Konzessionen haben es ermöglicht, der EWG im GATT die Anerkennung als Zollunion zu verschaffen und die sogenannte „Dillon-Runde“ des GATT in den Jahren 1961/62 erfolgreich abzuschließen.

Diese Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik gegenüber dritten Ländern, nämlich die sehr beachtliche Steigerung der Einfuhren, die klare und den internationalen Normen entsprechende Gestaltung des Einfuhrregimes und die Konzessionen in den Verhandlungsrunden des GATT führte zu dem Ergebnis, daß sich die EWG handelspolitisch die erforderliche Anerkennung verschaffen konnte. Wenngleich nicht zu verkennen ist, daß die agrarische Handelspolitik der EWG erheblicher Kritik ausgesetzt ist, rechtfertigt die vorstehende Betrachtung dennoch die Feststellung, daß die EWG in der agrarischen Handelspolitik Erhebliches geleistet und sich in die internationalen Regeln eingepaßt hat. Die Situation der Weltagrarmärkte konnte dadurch aber nicht wesentlich verbessert werden. Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei zahlreichen wichtigen Erzeugnissen wuchs sogar noch an.

Die volle Tragweite dieser Problematik wurde deutlich, als es galt, das Konzept für die Kennedy-Runde festzulegen. Zwei Dinge waren von Anbeginn klar: es war unmöglich, die Agrarerzeugnisse aus der Kennedy-Runde auszuschließen; ein grundlegender Erfolg konnte der Kennedy-Runde für Agrarerzeugnisse aber nur beschieden sein, wenn das Verhandlungskonzept nicht auf handelspolitische Konzessionen zugeschnitten war, sondern Lösungen im Bereich der Agrarpolitik gesucht wurden. In den Vorarbeiten der EWG zur Kennedy-Runde liegt also der Beginn einer echten und bewußten internationalen Agrarpolitik der EWG. Die in der bisherigen Betrachtung entwickelten Erkenntnisse hatten sich in der EWG soweit durchgesetzt, daß die weiteren Bemühungen außerhalb der handelspolitischen Maßnahmen auf internationale Abmachungen, die die Agrarpolitik betrafen, konzentriert wurden.

Die Erkenntnisse, die der EWG bei der Entwicklung ihrer Konzeption für den Agrarteil der Kennedy-Runde als Ausgangspunkt gedient haben, dürfen noch einmal wie folgt zusammengefaßt werden:

- a) Die internationale Agrarpolitik ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel für eine Bereinigung der Weltagrarmärkte.
- b) Das wesentlichste Ziel einer internationalen Agrarpolitik muß die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auf den Weltagrarmärkten sein, wobei besonders auf eine Stabilisierung der Preise hinzuwirken und der besonderen Lage der Entwicklungsländer Rechnung zu tragen ist.
- c) Eine internationale Agrarpolitik hat nur dann Aussicht, politisch verwirklicht zu werden, wenn sie die nationalen agrarpolitischen Systeme der Teilnehmer möglichst unberührt läßt und sich darauf beschränkt, die Teilnehmer dazu zu verpflichten, daß sie im Rahmen ihrer eigenen nationalen Agrarpolitik gewisse Ziele und Ergebnisse erreichen. Anders ausgedrückt, die Teilnehmer müssen bereit sein, ihre eigenen nationalen agrarpolitischen Systeme mit einer gewissen allgemeingültigen Disziplin zu handhaben.
- d) Die Allgemeingültigkeit dieser Disziplin besitzt ein eigenständiges und sehr bedeutsames Gewicht. Jeder Ansatz einer internationalen Agrarpolitik im vorstehenden Sinne muß zum Scheitern verurteilt sein, wenn er nur zu einseitigen Verpflichtungen, sei es für die Anbieter, sei es für die Abnehmer, führt.

Alle Untersuchungen über die Ursachen, die zu dem bekannten Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf den Weltagrarmärkten geführt haben, enden in der Erkenntnis, daß dies die mehr oder weniger weit entwickelten staatlichen Systeme

zur Stützung der jeweiligen nationalen Landwirtschaft waren. Diese Stützungssysteme sind so vielfältig, wie die Agrarpolitik in aller Welt. Kein Industriestaat und kein entwickeltes Land, und selbst bei den Entwicklungsländern ist es kaum anders, kann heute auf eine Stützung seiner Landwirtschaft verzichten. Die wesentlichen Gründe hierfür sind bekannt und bedürfen an dieser Stelle keiner näheren Ausführung. Als Stichworte seien das Paritätsproblem, die Umstellungs-, Struktur-, Rationalisierungs- und Produktivitätsprobleme der Landwirtschaft erwähnt.

Mit Rücksicht auf die soeben dargelegten Ausgangspunkte einer internationalen Agrarpolitik könnte sich theoretisch zwar der Gedanke aufdrängen, die Agrarstützung in aller Welt zu beseitigen, um dadurch zu einer Gesundung der Märkte zu gelangen. Der geradezu utopische Charakter eines solchen Gedankens liegt aber so sehr auf der Hand, daß er keiner Vertiefung bedarf.

Der gedanklich nächste Schritt könnte vielleicht in einer Annäherung oder selbst in einer Vereinheitlichung der landwirtschaftlichen Stützung getan werden. Aber auch dies muß noch vermessen erscheinen. Im Hinblick auf die soeben getroffenen Feststellungen ist der Gedanke auf jeden Fall abzulehnen, soweit in ihm eine Annäherung oder eine Vereinheitlichung der Stützungssysteme einbezogen würde. Man muß seine Überlegungen in jedem Fall schon auf das Stützungsvolumen, d.h. die Resultate der Stützungspolitik, das die jeweilige nationale Agrarpolitik ihrer Landwirtschaft angedeihen läßt, beschränken. Geht man von hier aus dem Gedanken einer Annäherung der Agrarstützung weiter nach, so erweist es sich sehr schnell als schwierig, irgendein Zielniveau für die Stützung festzulegen, um sagen zu können, wohin die Annäherung erfolgen soll. Politisch mußte es jedenfalls für die EWG vor der Kennedy-Runde aussichtslos erscheinen, ein Stützungsniveau, gleichviel in welcher Höhe, zur Diskussion zu stellen, von dem man hätte hoffen können, daß es international allgemeine Anerkennung finden würde. Aus diesen Erwägungen mußte es auch wenig sinnvoll erscheinen, an eine internationale Vereinheitlichung des Stützungsniveaus der Landwirtschaft zu denken. Ein solcher Gedanke wäre ohnehin noch problematisch, weil er zahlreiche besondere Eigenheiten der Agrarproduktion, wie z.B. klimatologische Bedingungen unberücksichtigt lassen würde.

Ernsthafte Aussichten auf Erfolg konnte daher nur ein erster sehr bescheidener Schritt bieten. Diesen Schritt hat die EWG darin gesehen, daß alle Teilnehmerstaaten an einer internationalen Agrarpolitik sich verpflichten sollten, ihr Stützungsniveau für einen Zeitraum von drei Jahren grundsätzlich nicht weiter zu erhöhen.

An dieser Stelle bedarf der Begriff der Stützung im Sinne des EWG-Konzepts einer näheren Klärung. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Formen und Systeme der Agrarstützung in aller Welt so unterschiedlich sind wie die Agrarpolitik überhaupt. Die Ergebnisse dieser Stützung sind jedoch meßbar. Sie lassen sich jeweils in der Differenz zwischen dem Weltmarktpreis oder besser noch, einem für den Weltmarkt angemessenen Preis und dem von einem Staat seinen nationalen Erzeugern zugestandenen Erlös ablesen.

Die Frage, wie und warum der nationale Erzeugerpreis sich von dem Weltmarktpreis abhebt, bleibt in diesem Falle unberührt und offen. Es ist also gleichgültig, ob eine nationale Agrarpolitik, etwa nach dem Vorbild der EWG, ihre inneren Erzeugerpreise vorwiegend durch Einfuhrbelastungen an der Grenze oder, wie etwa Großbritannien, mit dem System der Deficiency-Payments durch Subventionen auf einem bestimmten

vom Weltmarkt abgehobenen Niveau stützt. Auch wenn beide Methoden kumuliert sind und noch sonstige Hilfsmittel, wie z. B. Einfuhrkontingente, Staatsmonopole hinzutreten, bleibt dies ohne Bedeutung. In Betracht gezogen wird immer nur das Ergebnis der Gesamtheit der nationalen Stützungsmaßnahmen, das in der Differenz zwischen dem, dem Erzeuger für ein bestimmtes Erzeugnis zufließenden Erlös und dem Weltmarktpreis liegt.

Es versteht sich von selbst, daß die Bemessung dieses Stützungsbetrages sich auf die Agrarexportländer wie auch Agrarimportländer in gleicher Weise anwenden läßt. Dieser Umstand hat es der EWG auch erlaubt, in ihr Konzept für die Kennedy-Runde das bereits angedeutete Prinzip der Reziprozität der Verpflichtungen fest einzubauen. Es bedarf auch keiner näheren Begründung, daß dieses Konzept es erlaubt hätte, als Fernziel, wenn auch nicht einen völligen Abbau, so doch eine gewisse Verminderung der Stützungsbeträge in Erwägung zu ziehen.

Nahezu selbstverständlich ist es schließlich, daß dieses System als internationale Verhandlungsgrundlage eine gewisse Elastizität aufwies und Ausnahmemöglichkeiten vorsah. Unter gewissen Voraussetzungen sollten die Teilnehmer berechtigt sein, in begrenztem Rahmen ihre Stützungsbeträge zu erhöhen, wenn sie dafür durch die Senkung der Stützungsbeträge für andere Erzeugnisse entsprechende Kompensationen anboten.

Wie schon bemerkt, muß man dieses System als einen ersten Anfang betrachten. In sich allein ist es noch nicht geeignet, wesentlich zu einer Bereinigung der Weltagrarmärkte beizutragen. Es enthält aber zumindest eine erhebliche Garantie dafür, daß die Wettbewerbsverhältnisse auf den Weltagrarmärkten nicht noch weiter verzerrt werden. Es wäre nicht mehr möglich gewesen, durch eine Erhöhung staatlicher Subventionen das Angebot neuerlich auszuweiten oder die Preise weiter zu verfälschen, wie auch ebenso wenig die internationale Nachfrage der Importländer dadurch hätte weiter gemindert werden können, daß diese durch künstliche Stützungsmaßnahmen ihre Produktion weiter ausweiteten.

Mit dem Ziel, zusätzlich einen Beitrag zur Bereinigung der Weltagrarmärkte zu leisten, soweit ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage besteht und die betreffenden Erzeugnisse im internationalen Handel von besonderer Bedeutung sind, hat die EWG zusätzlich den Abschluß weltweiter Abkommen für Getreide, Zucker, Milcherzeugnisse, Rinder und pflanzlicher Ölsaaten, Ölfrüchte und Öle vorgeschlagen.

Das Prinzip der sogenannten weltweiten Abkommen für die wichtigsten Agrarerzeugnisse, bei denen ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf den Weltagrarmärkten besteht, war vom GATT bereits in einer Sitzung auf Ministerzebene im Mai 1963 angenommen worden. In seinem Verhandlungsmandat für die Kommission hat der Rat der EWG dann ein sehr präzises Konzept festgelegt.

Ähnlich wie die vorliegende Betrachtung über die internationale Agrarpolitik sollten die weltweiten Abkommen auf folgenden Prinzipien beruhen:

- a) Die gegenseitigen Verpflichtungen sollten nicht auf handelspolitische Regelungen beschränkt bleiben, sondern zu einer möglichst weitgehenden multilateralen Zusammenarbeit führen.
- b) Ziel der Abkommen sollte die Herstellung des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage sowie die Stabilisierung der Weltmarktpreise auf einem für die Erzeuger angemessenen Niveau sein.

c) Der Nahrungsmittelbedarf der Entwicklungsländer sollte besonders berücksichtigt werden.

Um diese Grundsätze zu verwirklichen, sollten die Teilnehmer sich zur Einhaltung eines bestimmten für jeden Teilnehmer gesondert festzulegenden Selbstversorgungsgrades verpflichten. Je nachdem, ob es sich um traditionelle Import- oder Exportländer handelte, konnte dieser Selbstversorgungsgrad über oder unter 100 % liegen. Teilnehmerländer, die diesen Selbstversorgungsgrad überschritten, sollten hierfür verantwortlich werden, indem sie für den Absatz der Menge, die den Selbstversorgungsgrad überschritt, unter Einsatz entsprechender Finanzmittel auf nichtkommerziellem Weg sorgen mußten. Unter nichtkommerziellem Weg wurde die Lagerhaltung, Denaturierung oder Nahrungsmittelhilfe für Entwicklungsländer verstanden. Als besonderes Mittel zur Stabilisierung der Weltmarktpreise sollte ein besonderer Referenzpreis eingeführt werden. Grundsätzlich sollte dieser Referenzpreis den Gestehungskosten der jeweils bestplazierten Erzeuger der Welt entsprechen. Für Weizen wäre das z. B. etwa der derzeitige kanadische Preis gewesen.

Faßt man diese Grundsätze zusammen, so zeigt sich, daß die Verpflichtungen zu einer gewissen agrarpolitischen Disziplin in den weltweiten Abkommen weiter gingen als in den allgemeinen Grundsätzen der EWG für eine internationale Agrarpolitik. Von dieser Disziplin sollte nicht nur das Stützungs-niveau aller Teilnehmer, sondern auch das Produktionsvolumen erfaßt sein. Überschritt ein Teilnehmerstaat das für ihn vorgesehene Produktionsvolumen, so löste dies eine entsprechende finanzielle Verantwortung aus.

Tritt man nun in die Frage ein, inwieweit der Gedanke einer internationalen Agrarpolitik, wie ihn die EWG entwickelt und in der Kennedy-Runde verhandelt hat, sich durchsetzen konnte, so lassen sich drei Feststellungen treffen:

- a) Die von der EWG entwickelte Konzeption hat sich noch nicht durchsetzen können.
- b) Die Ergebnisse des Agrarteiles der Kennedy-Runde erweisen sich als recht bescheiden.
- c) Der Gedanke einer internationalen Agrarpolitik hat eine sehr weitgehende Anerkennung gefunden.

Die Ursachen für diese Entwicklung verdienen ein besonderes Interesse. Das Konzept der EWG für eine internationale Agrarpolitik erlangte für den gesamten Verhandlungsablauf eine zentrale Bedeutung. Aber obwohl es, wie die bisherige Darstellung zeigen dürfte, sehr maßvoll und bescheiden angelegt war, waren wichtige Verhandlungsteilnehmer nicht in der Lage, ihre nationale Agrarpolitik auch nur dem vorgeschlagenen Mindestmaß internationaler Disziplin zu unterwerfen. Es ist zu vermuten, daß ein großer Teil der Verhandlungsdelegationen noch zu sehr von dem traditionellen Denken einer Ausweitung ihrer Exportmöglichkeiten um jeden Preis beherrscht war. Wenngleich es falsch wäre, die in der Kennedy-Runde erreichten Verhandlungsergebnisse als zu geringfügig abzutun, so dürften die von den Exportländern erreichten Erfolge dennoch so begrenzt sein, daß die Einsicht in die Unbrauchbarkeit handelspolitischer Methoden zur Bereinigung der Weltagrarmärkte sich vertieft haben dürfte. Hierfür gibt es zwei konkrete Ansatzpunkte. Die Verhandlungsteilnehmer haben einmütig ihre Absicht erkennen lassen, in einer neuen Konferenz die nicht geregelten Agrarprobleme und sonstige Probleme, die nicht zollpolitischer Natur sind, wie z. B. auch solche agrarpolitischer Natur, weiter zu behandeln. Überdies ist im August 1967 in Rom auf Grundsätzen, die bereits in der Kennedy-Runde festgelegt wurden, ein neues Internationales

Weizenabkommen abgeschlossen worden. Wenn dieses Abkommen leider auch noch nicht zu konkreten Verpflichtungen für die Agrarpolitik der Teilnehmer geführt hat, so enthält es durch die Festlegung internationaler Höchst- und Mindestpreise dennoch Faktoren, die auf eine internationale Preisstabilisierung und damit vielleicht auf eine mittelbare Einwirkung auf die Agrarpolitik hinauslaufen. Dieses Abkommen enthält noch ein zweites Element, das bereits in der EWG-Konzeption für weltweite Agrarabkommen enthalten war, nämlich die Nahrungsmittelhilfe für Entwicklungsländer. Zur Entlastung des kommerziellen Weltmarktes sind Weizenlieferungen in Höhe von 4 Millionen t jährlich an die Entwicklungsländer vorgesehen. Die Finanzierung erfolgt nach einem bestimmten Schlüssel gemeinschaftlich durch alle Abkommensteilnehmer.

Wenn dies auch nicht der Ort ist, um in die Problematik der Nahrungsmittelhilfe allgemein einzutreten, so bedarf die Stellung der Entwicklungsländer im Rahmen einer internationalen Agrarpolitik doch einer kurzen Überlegung.

Nahrungsmittelhilfe ist in der Entwicklungspolitik, wenn man ihre Grenzen kennt und beachtet, ein wichtiges Instrument. Insofern haben die Bemühungen der EWG um eine internationale Agrarpolitik zu einem, wenn auch begrenzten Erfolg geführt. Mit dem internationalen Weizenabkommen ist ein weiteres Internationales Abkommen für Nahrungsmittelhilfe geschlossen worden, das für die entwickelten Länder feste Verpflichtungen zur Nahrungsmittelhilfe begründet.

Antriebe oder Impulse zu einer eigenen wirtschaftlichen oder landwirtschaftlichen Förderung der Entwicklungsländer sind in dem Abkommen über Nahrungsmittelhilfe unmittelbar nicht enthalten. Dessen ungeachtet kann es keinem Zweifel unterliegen, daß der Gedanke einer internationalen Agrarpolitik nicht nur der internationalen Arbeitsteilung, sondern auch den Entwicklungsländern unmittelbar förderlich sein muß. In dem Maße, in dem es schrittweise gelingt, das bestehende Überangebot der kommerziellen Nachfrage anzupassen und eine Standortorientierung der Weltagrarpolitik durchzusetzen, wird auch die wettbewerbsfähige Agrarproduktion der Entwicklungsländer ihre Absatzmärkte finden. Die selbstverständliche Voraussetzung hierfür ist natürlich, daß die allgemeine Entwicklungspolitik diese Länder durch den entsprechenden finanziellen, technischen und wissenschaftlichen Beistand zunächst einmal in die Lage versetzt, ihre Produktionsquellen sinnvoll zu erschließen und die erforderliche Produktivität zu erreichen. So gesehen ist die internationale Agrarpolitik sicher ein wertvolles Instrument, um die internationale Arbeitsteilung zu fördern und den Entwicklungsländern zu dem ihnen gebührenden Platz zu verhelfen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Die Handelspolitik und ihre Instrumente haben bei allen Bemühungen zur Bereinigung der Weltagrarmärkte weitgehend versagt. Schließt man sich dieser Feststellung an, so ist in einer internationalen Agrarpolitik ein neuer Weg zu suchen, der zur Bereinigung der Weltagrarmärkte beiträgt. Die EWG hat in diesem Sinn für den Agrarteil der Kennedy-Runde ein erstes Konzept entwickelt. Weitere Entwicklungen in dieser Richtung könnten zu wertvollen Beiträgen bei der Bereinigung der Weltagrarmärkte führen.

Diskussion

K. POSER, Freiburg

Wenn ich die Verfasser richtig verstanden habe, was angesichts der Fülle der angeschnittenen Probleme und der bemühten Literatur durchaus nicht immer der Fall zu sein braucht, ist ihr Anliegen

1. die Außenwirtschaftstheorie in ihrer Variante als allgemeine Gleichgewichtstheorie aufgrund ihrer restriktiven Annahmen und Geschlossenheit in Frage zu stellen hinsichtlich

a) ihres Erklärungsgehaltes und ihrer Relevanz im Hinblick auf Probleme wirtschaftlicher Entwicklung und

b) ihres Prognosegehaltes und ihrer Zweckmäßigkeit als Mittel zur wirtschaftspolitischen Zielformulierung.

Die Verfasser bemühen sich dann konsequent:

2. um einen brauchbareren theoretischen Ansatz in Form

a) einer sogenannten Synthese von Realität und Deduktion und

b) einer Partialanalyse diskriminierender wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

(zu 1a) Mit ihren Zweifeln reihen sich die Referenten in die lange Kette von Kritikern, die, als ständige Anregung, zur fortdauernden Entwicklung des Gebäudes der Außenwirtschaftstheorie beigetragen haben. Der Hinweis darauf, daß Lernprozesse von der Theorie nicht berücksichtigt werden, scheint jedoch nicht ganz gerechtfertigt, wenn man bedenkt, daß sie Veränderungen der Produktionstechnik und der Arbeitsproduktivität internalisiert hat. (Ganz abgesehen davon müßte ein Lernprozeß, wie ihn die Verfasser im Auge haben, über "infant industries" zu Importsubstitutionen führen, nicht aber zu steigender Arbeitsteilung.)

Berechtigter ist der Hinweis auf die obligopolistische Gestaltung mancher Weltmärkte (die Rolle von Großunternehmen wie United Fruit Co.) im Gegensatz zur theoretischen Voraussetzung vollständiger Konkurrenz. Dieser Hinweis muß sich jedoch als Gegenargument gefallen lassen, daß es durchaus Weltmärkte gibt, auf denen Konkurrenz realisiert ist, und daß selbst von einem oligopolistischen Markt Wettbewerbswirkungen ausgehen können. Zudem scheint es nur eine Frage der Zeit zu sein, bis sich die Außenwirtschaftstheorie auch des Marktformenproblems angenommen hat.

Ihren Grundlagen vermochte alle Kritik und alle Internalisierung im Prinzip jedoch wenig anzuhaken. Selbst der Ansatz von OHLIN muß als weitere Version der klassischen Theorie interpretiert werden, wie überhaupt, um mit G. M. MEIER zu sprechen, "the most pertinent statements about the relations between trade and development retain continuity with traditional trade theory"¹⁾. So kann mit MEIER ferner geurteilt werden²⁾ "that traditional theory of international trade, when suitably extended, provides the most useful analytical framework for bringing unity to a variety of observations on the trade problems of poor countries".

(zu 1b) Das gleiche gilt auch im Hinblick auf die Kritik der Referenten an der normativen Variante der Außenwirtschaftstheorie. Wohlstandsmaximierung und Optimierung des Faktoreinsatzes sind sicherlich stark vereinfachte Zielsetzungen, aber die Verfasser weisen selbst darauf hin, daß das Problem der Zielformulierung und -setzung außerordentlich kompliziert und weitgehend ungelöst ist. Eine Klärung dieser Probleme wird auch die Außenwirtschaftstheorie befruchten.

(zu 2a) Da nicht anzunehmen ist, daß die Verfasser zunächst die Brauchbarkeit des Instrumentariums in Zweifel ziehen und es dann doch anwenden, muß der 2. Teil über die strukturellen Wandlungen im Welthandel als Realisierung dessen angesehen werden, was im 3. Teil als Synthese von Realität und Deduktion apostrophiert wird.

Im 2. Teil werden zunächst „die wichtigsten und allgemein erkennbaren Trends“ dargestellt. Sodann wird den wesentlichsten Ursachen nachgegangen. Dabei werden Nachfrageentwicklung und Änderung der Konkurrenzkoeffizienten besonders herausgestellt. Näher betrachtet handelt es sich

1) MEIER, G.M.: International Trade and Development. S. XI/XII. New York 1963.

2) Daselbst, S. XI.