

Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.
Band 18

Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft

Mit Beiträgen von

H. Aeikens, R. von Alvensleben, M. Balz, A. Basler,
D. Blaschke, E. Böckenhoff, J. von Braun, L. Debus,
M. Drews, R. Genske, O.-E. Geske, D. Goeman, S. Graser,
W. Grosskopf, E. Guth, Christa Haebler, H. de Haen,
K. Hagedorn, F. B. Hausmann, H. J. Heinemann,
W. Henrichsmeyer, R. Herrmann, W. G. Höra, M. Hörmann,
D. Hoffmann, P. Hrubesch, F. Hülsemeyer, W. Kaltefleiter,
Ch. Kamenidis, D. Kirschke, U. Koester, R. Lösch,
Margaret Loseby-Venzi, B. Müller, R. Ruf, W. Scheper,
H. Schlagheck, G. Schmitt, P. M. Schmitz, M. Schöpe,
E. Seebohm, F. B. Soares, S. Tangermann, C. Thoroe,
W. von Urff, L. Venzi, H. Wendt, M. Wille, H. von Witzke,
P. Zaum

Im Auftrag der Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.,
herausgegeben von R. von Alvensleben, U. Koester,
H. Storck



Landwirtschaftsverlag GmbH
Münster-Hiltrup

1. Auflage 1981

Alle Rechte, auch die der Übersetzung, des Nachdrucks
und der photomechanischen Wiedergabe, auch auszugsweise, vorbehalten.

Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup.

Vertrieb, Auslieferung und Gesamtherstellung:

Landwirtschaftsverlag GmbH, Marktallee 89, 4400 Münster-Hiltrup.

Printed in Germany.

ISBN 3-7843-1121-0

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort

von Prof. Dr.R.von Alvensleben, Hannover,
Prof.Dr.U.Koester, Kiel und Prof.Dr.H.Storck, Hannover

Begrüßung und Eröffnung

von Prof.Dr.G.Schmitt, Göttingen..... 1

INTEGRATIONSTHEORETISCHE PROBLEME DER EG-ERWEITERUNG

Die politischen Auswirkungen der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft

von Prof.Dr.W.Kaltefleiter, Kiel..... 3

Ökonomische Theorie der Erweiterung einer Zollunion

von Prof.Dr.W.von Urff und Dipl.-Ing.agr.W.G.Höra,
Freising..... 19

Ausgestaltung der Agrarpolitik in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der Volkswirtschaften - Probleme und Konsequenzen der EG-Erweiterung für die Agrarpolitik

von Prof.Dr.G.Schmitt und Dr.H.von Witzke, Göttingen. 47

Korreferat

von Prof.Dr.H.J.Heinemann, Hannover..... 65

EG-ERWEITERUNG, WELTAGRARHANDEL UND DRITTLÄNDER

EG-Erweiterung und Weltagarmärkte

von Prof.Dr.W.Grosskopf und
Prof.Dr.S.Tangermann, Göttingen..... 73

Konsequenzen der Süderweiterung für die Mittel- meerpolitik und die AKP-Politik der Gemeinschaft

von Dr.E.Guth und Dr.H.Aikens, Brüssel..... 95

Korreferat

von Dipl.-Ing.agr.H.Wendt, Völkenrode..... 119

Korreferat

von Dipl.-Volkswirt R.Herrmann, Kiel..... 125

Auswirkungen der EG-Erweiterung auf den Agrarsektor Ägyptens

von Dr.J.von Braun und Prof.Dr.H.de Haen, Göttingen.. 131

Zur Bedeutung der EG-Erweiterung für den Gartenbau Marokkos

von Dr.M.Hörmann, Hannover..... 149

Korreferat von Dr.A.Basler, Braunschweig.....	165
 EG-ERWEITERUNG, BEITRITTS- UND MITGLIEDSLÄNDER	
The effects on agriculture of Portugal's entry into the EEC von Dr.F.B.Soaes, Oeiras.....	171
Mögliche Auswirkungen des EG-Beitritts auf die spanische Landwirtschaft von Dipl.-Ing.agr.Christa Haebler, Brüssel.....	189
The effects in agriculture of Greece's entry into the EEC von Dr.Ch.Kamenidis, Thessaloniki.....	209
Korreferat von Dipl.-Ing.agr.Christa Haebler, Brüssel.....	231
The significance of the EEC enlargement for trade in processed agricultural products and the food industry von Dr.Margaret Loseby und Dr.L. Venzi, Napoli.....	237
Mögliche Auswirkungen eines EG-Beitritts von Griechenland und Spanien auf die Wettbewerbsfähig- keit der deutschen Obst- und Gemüsekonservenindustrie von Dr.M.Drews und Dr.B.Müller, Kiel.....	257
Korreferat von Dr.F.B.Hausmann, Bonn.....	277
 EG-ERWEITERUNG UND AUSGEWÄHLTE LANDWIRTSCHAFTLICHE MÄRKTE	
Der Getreidemarkt in einer erweiterten EG von Dr.S.Graser und Prof.Dr.F.Hülsemeyer, Freising...	283
Der Milchmarkt in der erweiterten Gemeinschaft von R.Ruf, München.....	299
Der Vieh- und Fleischmarkt in einer erweiterten EG von cand.agr.P.Zaum und Prof.Dr.E.Böckenhoff, Stuttgart-Hohenheim.....	319
Der Obst- und Gemüsemarkt in einer erweiterten EG von Prof.Dr.R.von Alvensleben, Hannover.....	335
Der Weinmarkt in einer erweiterten Gemeinschaft von Dr.L.Debus, Stuttgart-Hohenheim.....	351
Korreferat von Dr.D.Hoffmann, Oppenheim.....	365

EG-ERWEITERUNG UND PREIS-, HAUSHALTS- UND WÄHRUNGSPOLITIK

Probleme gemeinsamer Markt- und Preisniveaupolitik von Min.Rat Dr.D.Goeman, Bonn.....	371
Probleme der Budgetbelastung durch die gemeinsame Agrarpolitik als Folge der EG-Erweiterung von Min.Dirig.R.Genske, Bonn.....	391
Korreferat von Prof.Dr.U.Koester, Kiel.....	415
Wohlfahrtsökonomische Konsequenzen der gemeinsamen Agrarpreispolitik in einer erweiterten EG von Dipl.-Ing.agr.,Dipl.-Volkswirt D.Kirschke, Kiel..	421
Chancen und Risiken der Agrarwährungspolitik in einer erweiterten EG von Dr.P.M. Schmitz, Kiel.....	443
Korreferat von Min.Dir.Dr.O.-E.Geske, Bonn.....	465

EG-ERWEITERUNG, REGIONAL- UND STRUKTURPOLITIK

Regionale Probleme in einer erweiterten EG und der regionalpolitische Beitrag der Gemeinsamen Agrar- politik von Dr.C.Thoroe, Kiel.....	471
Probleme einer gemeinsamen Agrarstrukturpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft von Dipl.-Volkswirt M.Balz, Dr.R.Lösch und Dipl.-Ing.agr.M.Schöpe, München.....	497
Korreferat von Reg.Dir.Dr.D.Blaschke, Bonn.....	517

EG-ERWEITERUNG, ARBEITSMARKT- UND SOZIALPOLITIK

Die Liberalisierung des Arbeitsmarktes in einer er- weiterten EG und deren Folgen für die Landwirtschaft von Dr.P.Hrubesch, Berlin.....	525
Probleme gemeinsamer landwirtschaftlicher Sozialpoli- tik von Dr.K.Hagedorn und Dr.E.Seebohm, Göttingen.....	545
Korreferat von OReg.Rat Dr.H.Schlagheck, Bonn.....	563

STRATEGIEN ZUR KONFLIKTVERMEIDUNG IN EINER ERWEITER-
TEN EG

Institutionelle Probleme in der EG-Agrarpolitik im Hinblick auf die Erweiterung von Reg.Dir.Dr.M.Wille, Bonn.....	571
Einige Konsequenzen für zukünftige Strategien in der praktischen EG-Agrarpolitik von Prof.Dr.W.Scheper, Kiel.....	591
Einige Konsequenzen aus der veränderten Problemlage in der erweiterten EG für die agrarökonomische For- schung von Prof.Dr.W.Henrichsmeyer, Bonn.....	607

VORWORT

Der vorliegende 18. Band der Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. enthält die auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft vom 8. bis 10. Oktober 1980 in Hannover unter dem Tagungsthema "Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft" vorgetragenen und diskutierten Referate und Korreferate.

Die Präambel des EWG-Vertrags drückt aus, daß von Anfang an nicht daran gedacht war, die Europäische Gemeinschaft in der Mitgliederzahl zu beschränken. In Art. 237 des EWG-Vertrags wird explizit formuliert, daß jeder europäische Staat die Mitgliedschaft in der EG beantragen kann. Es entspricht daher dem Grundgedanken der Gründer der Gemeinschaft, daß die EG mit dem Jahr 1981 in die zweite Erweiterungsphase eintritt.

Bei der Wahl des Tagungsthemas war sich die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bewußt, daß die EG-Erweiterung nicht alleine nach ihren Auswirkungen auf die Agrarwirtschaft beurteilt werden darf. Wirtschaftliche und insbesondere auch agrarwirtschaftliche Konsequenzen werden jedoch wesentlich die Beurteilung der politischen Entscheidung beeinflussen und die zukünftige Integration der Mitgliedsländer bestimmen. Von daher erschien eine konzentrierte Behandlung dieses Problembereichs zum gegebenen Zeitpunkt gerechtfertigt.

Bei der Strukturierung des Rahmenthemas zeigte sich, daß der Problemstellung nur durch eine Vielzahl von Referaten annähernd entsprochen werden konnte. Es wurden über integrationstheoretische Probleme der EG-Erweiterung, die Bedeutung der Erweiterung für den Weltagrarhandel und Drittländer, für Beitritts- und Mitgliedsländer, für ausgewählte landwirtschaftliche Märkte sowie für einzelne innergemeinschaftliche Politikbereiche, wie Preis-, Haushalts- und Währungspolitik, Regional- und Sozialpolitik, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik referiert. Die Beiträge zur Konfliktvermeidung in einer erweiterten EG standen am Ende des Programms.

Das Ergebnis einer wissenschaftlichen Tagung kann kaum in wenigen Worten zusammengefaßt werden. Aus vielen Referaten war aber der gleiche Grundtenor zu entnehmen. Die innergemeinschaftlichen Probleme werden durch die zweite EG-Erweiterung zunehmen. Es ist nicht sichtbar, wie bei den gegenwärtigen Entscheidungsmechanismen in der EG eine fortschreitende Integra-

tion möglich ist.

Die Herausgeber des Bandes danken den Referenten, daß sie nicht nur durch ihren Vortrag zum Gelingen der Tagung beigetragen haben, sondern auch durch die formgerechte, schriftliche Ausarbeitung ermöglichten, das Ergebnis der Tagung einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Hannover und Kiel
im April 1981

Reimar von Alvensleben
Ulrich Koester
Harmen Storck

BEGRÜSSUNG UND ERÖFFNUNG DURCH DEN VORSITZENDEN

von

Günther Schmitt, Göttingen

Hiermit eröffne ich die 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Ich heiße Sie, meine Damen und Herren, hierzu auf das Herzlichste willkommen. Gestatten Sie mir bitte, daß ich hier auf die namentliche Begrüßung weitgehend verzichte. Begrüßen möchte ich allerdings besonders herzlich den Präsidenten der Universität Hannover, Herrn Prof. SEIDEL, den Vertreter des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - der selbst aus verständlichen Gründen seine ursprüngliche Absicht, an unserer Tagung teilzunehmen, nicht verwirklichen konnte - und zugleich Mitglied unseres Vorstands, Herrn Ministerialdirigenten Dr. PFLEIDERER, auch weil die Genannten uns ein Grußwort entbieten wollen. Ich darf Sie auch deshalb mit besonderer Dankbarkeit nennen, weil die diesjährige Tagung hier in Hannover gerade von Ihrer Seite vielfältige Unterstützung erfahren hat, sei es in Form der Gastfreundschaft Ihres Hauses, die wir, sehr verehrter Herr Präsident, hier genießen dürfen, sei es in Form der großzügigen finanziellen Unterstützung, die wir wiederholt und auch heute von Ihrem Hause, lieber Herr PFLEIDERER, erfahren dürfen; sei es in Form eines Empfangs, den die Niedersächsische Landesregierung den Teilnehmern an der Tagung morgen abend gewährt. Lassen Sie mich für alle diese Wohltätigkeiten Ihnen von Herzen danken!

Meine Damen und Herren, die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften hat sich vor zwei Jahren entschlossen, die agrarwirtschaftlichen und agrarpolitischen Probleme der zweiten Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften um die Länder Griechenland, Spanien und Portugal zu durchleuchten und zu diskutieren. Das außergewöhnliche Interesse an dieser aktuellen Thematik, das sich in dem ungewöhnlich weiten Teilnehmerkreis und der großen Zahl von Gästen - auch aus den anderen Mitgliedsländern, die ich besonders herzlich begrüßen darf - dokumentiert, ist wohl nicht zuletzt auf die Tatsache zurückzuführen, daß die Gemeinschaft sich damit entschlossen hat, einen Weg einzuschlagen, der gerade mit Blick auf

die Agrarwirtschaft mit vielen offenen Fragen und großen Risiken belastet ist. Offene Fragen und Risiken haben sich freilich angesichts der ungelösten agrarpolitischen Probleme in der Neuner-Gemeinschaft, der verschlechterten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und - nicht zuletzt - unter dem Eindruck der veränderten weltpolitischen Situation vermehrt und damit Lösungsmöglichkeiten eingeschränkt. Die Erwartungen, die damit an diese Tagung, ihre Aussagen und Antworten gerichtet sind, dürften recht groß sein: Die Sozialwissenschaften des Landbaues, die in dieser Gesellschaft vereinigt sind, haben also hier wieder einmal eine Chance, ihre Leistungsfähigkeit zu demonstrieren.

Es ist gewiß eine gute Tradition dieser Gesellschaft, die Begrüßungs- und Vorreden auf ein Mindestmaß zu beschränken, um damit sogleich zum eigentlichen Thema der jeweiligen Tagung zu kommen. Ich möchte mit dieser Tradition auch heute auf keinen Fall brechen. Es ist aber meine Pflicht, der ich hier mit Vergnügen nachkomme, denjenigen zu danken, die diese Tagung in mühevoller Arbeit vorbereitet haben, also vor allem den Herren von ALVENSLEBEN, KOESTER und STORCK. Danken darf ich auch all denen, die sich als Referenten, Korreferenten und Diskussionsleiter zur Verfügung gestellt haben und zum überwiegenden Teil ihre schriftlichen Ausarbeitungen den Teilnehmern rechtzeitig zur Verfügung gestellt haben. Dieser Dank schließt in besonderer Weise die ausländischen Kollegen ein, die sich für diese Tagung liebenswürdigerweise zur Verfügung gestellt haben. Hierfür darf ich besonders herzlich danken, weil ich weiß, daß damit ein wesentlicher Beitrag zum Erfolg dieser Tagung bereits geleistet wurde.

DIE POLITISCHEN AUSWIRKUNGEN DER ERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

von

Werner Kaltefleiter, Kiel

- 1 Die Ausgangssituation
 - 2 Die Auswirkungen auf die innenpolitische Willensbildung der Gemeinschaft
 - 3 Die Auswirkungen des Beitritts auf die innenpolitische Struktur der Beitrittsländer
 - 4 Die Herausforderung an die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft
-

1 Die Ausgangssituation

Mit Portugal, Spanien und Griechenland stehen drei neue mediterrane Länder vor der Tür der Europäischen Gemeinschaft. Auch die Türkei betrachtet sich selbst als Beitrittskandidaten. Allerdings sind die sozio-kulturellen Unterschiede zur Türkei so groß, daß bei einer Mitgliedschaft der Türkei die im folgenden zu diskutierenden Probleme eine andere Dimension annehmen würden - man denke nur an die zu erwartende Massenbewegung von Arbeitskräften nach Europa, insbesondere in die Bundesrepublik Deutschland, wenn das im EG-Vertrag garantierte Recht auf Freizügigkeit den Türken gewährt würde. Der jüngste Putsch in der Türkei hat darüber hinaus die Frage eines Beitritts der Türkei von der Tagesordnung der aktuellen Politik abgesetzt. Die folgenden Überlegungen beschränken sich auf Portugal, Spanien und Griechenland. Mit dem Beitritt dieser Länder tritt diese Gemeinschaft in ihre dritte und vielleicht entscheidende kritische Phase. Die erste Phase begann mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1957, sie kann aber zurückverfolgt werden auf die Etablierung der

Montan-Union, also der Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1951. Damals fanden sich zum ersten Mal jene sechs Länder für eine sektorale wirtschaftliche Integration zusammen, die 1957 den Gemeinsamen Markt gründeten: Frankreich, Italien, die drei Beneluxländer und die Bundesrepublik Deutschland. Es ist nicht nur von historischer Bedeutung, daß in dieser ersten Vorphase auch der Versuch gemacht wurde, die Wirtschaftsgemeinschaft um eine politische und eine Verteidigungsgemeinschaft zu ergänzen, aber die entsprechenden Verträge scheiterten 1954 in der Französischen Nationalversammlung.

Die erste 1957 beginnende Phase ist bislang die Erfolgsstory der Europäischen Gemeinschaft. Die im Vertrag vorgesehenen Übergangsstufen konnten mehrfach abgekürzt werden, die interne Zollsenkung wesentlich rascher durchgeführt werden als im Vertrag geplant. Bereits 1962 wurde erreicht, was nach dem Wortlaut des Vertrags erst für 1966 angestrebt war, nämlich die weitgehend vollständige Freihandelszone im Inneren und ein gemeinsamer Außenzoll. Nicht weniger bedeutsam waren die 1963 zustande gekommenen Grundlagenentscheidungen über den gemeinsamen Agrarmarkt, in denen der Freihandel im Bereich der gewerblichen Güter und Dienstleistungen ergänzt wurde durch einen Sektor regulierten Marktes.

Die zweite Phase begann mit der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft. Die ersten Verhandlungen, vor allem um die Aufnahme Großbritanniens, gehen bereits in die Mitte der 60er Jahre zurück. Sie scheiterten zunächst am Widerstand General de Gaulles, und es ist vielleicht nicht unwichtig, sich heute einmal an das zentrale Argument General de Gaulles zurückzuerinnern: Für de Gaulle, wie das auch in der Präambel des Vertrags zur Europäischen Gemeinschaft dargelegt ist, war die Wirtschaftsgemeinschaft stets das Kernstück einer politischen Gemeinschaft, wenn er dies auch anders verstand als etwa die Bundesrepublik oder die Beneluxländer, weil bei ihm darin der Gedanke einer französisch-hegemonialen Komponente mitspielte. In der Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien und möglicherweise weitere Länder sah er den Beginn einer Degeneration dieser Gemeinschaft auf eine "bloße" Wirtschaftsgemeinschaft. Der Beitritt Großbritanniens zusammen mit Irland und Dänemark wurde 1971 vollzogen. Ausgehandelt war auch der Vertrag zum Beitritt Norwegens, aber in Norwegen fand ein entsprechendes Referendum keine Mehrheit in der Bevölkerung.

Diese erste Erweiterung wurde insgesamt als ein politischer Erfolg gefeiert. Es war aber unübersehbar, daß seit den Erfolgen Anfang der 60er Jahre die interne Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft stagniert hatte. Die Arbeit von Kommissionen und Ministerrat hatte sich in der Produktion von immer neuen Marktordnungen erschöpft, aber alle anderen zentralen Harmonisierungsfragen waren auf der Strecke geblieben. Nach wie vor bedeuten unterschiedliche Verbrauchssteuern Handelsschranken zwischen den Ländern, nach wie vor gibt es sehr unterschiedliche Sozialsysteme, nach wie vor ist von einer Harmonisierung auch nur der wichtigsten Rechtsbestimmungen nicht die Rede. Wenn man von Fortschritten bei einigen Verkehrsregeln einmal absieht, dann können die letzten Jahre bis zur Erweiterung der Gemeinschaft im wesentlichen durch das Wort Stagnation gekennzeichnet werden.

In diese erste Phase fällt jedoch auch die zentrale politische Krise der Europäischen Gemeinschaft. Als im Jahre 1964 vor allem auf Drängen der Benelux-Staaten stärkere Kontrollmöglichkeiten für das Europäische Parlament angesichts des durch den Agrarmarkt bedingten wachsenden Haushaltsvolumens der Europäischen Gemeinschaft gefordert wurden, verließ Frankreich den Brüsseler Verhandlungstisch und praktizierte die Politik des leeren Stuhls. Nach wenigen Monaten erklärte General de Gaulle, was die tatsächliche Absicht der französischen Politik war: Das für Ende 1965 anstehende Ende der Übergangsphasen bedeutete zugleich, daß im Ministerrat, dem zentralen politischen Organ der Gemeinschaft, das bislang geltende Recht der Einstimmigkeit aufgehoben werden sollte; der Übergang zur Abstimmung mit Mehrheiten mußte nach dem Wortlaut des Vertrags vollzogen werden. In dieser Möglichkeit, mit Mehrheit zu entscheiden, was zugleich bedeutet, daß ein Land einer Maßnahme unterworfen werden könne, gegen die es im Prozeß der Willensbildung opponiert hatte, war die Substanz des supranationalen Charakters der Europäischen Gemeinschaft angelegt.

Diese Supranationalität sah General de Gaulle als im Widerspruch zu den Prinzipien der Souveränität eines Nationalstaats. Das Ergebnis dieser Krise und vielmonatiger Verhandlungen waren die sogenannten Luxemburger Konferenzen und schließlich das "agreement to disagree". Man einigte sich darauf, die unterschiedlichen Positionen zur Kenntnis zu nehmen, nämlich die: Frankreich hielt es mit dem Prinzip der Souveränität, unabhängig von allem Vertragstext, für unvereinbar, daß sein Land in einer wesentlichen Frage überstimmt werden konnte; die anderen fünf erklärten, daß der Ver-

tragstext und damit das Recht für Mehrheitsentscheidungen gelte. Zugleich aber betonte man gemeinsam, daß es keinen konkreten Anlaß für die Anwendung der Mehrheitsentscheidung gebe, man könne zunächst einmal mit der Entwicklung der Gemeinschaft weiter fortfahren und die Frage dann erörtern, wenn es zu einem konkreten Streitfall komme. Dies war eine diplomatische Formulierung, die jedoch nur kaschierte, daß die Fünf im Grunde genommen zugestanden hatten, daß im Ministerrat nicht mit Mehrheit abgestimmt würde. Seitdem sind zig Entscheidungen vom Ministerrat getroffen worden, nicht eine einzige jedoch mit Mehrheitsentscheidung. De facto hat sich General de Gaulle durchgesetzt und die supranationale Struktur der Europäischen Gemeinschaft in eine intergouvernementale Struktur verwandelt.

Die zweite politisch-strukturelle Weichenstellung erfolgte gegen Ende der zweiten Phase, nämlich im Sommer 1979 mit den ersten direkten Wahlen zum Europäischen Parlament. Schon der Vertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus dem Jahre 1957 hatte vorgesehen, daß das Europäische Parlament eines Tages direkt gewählt werden sollte. Schon damals wurde eine Kommission eingesetzt, die unter dem Belgier Dehousse auch bereits im Jahre 1960 einen ersten Vorschlag präsentierte, der im übrigen in wesentlichen Fragen die Regelung vorzeichnete, die dann im Jahre 1979 zum Tragen kam. Wenn auch die direkte Wahl des Europäischen Parlaments formal mit keinerlei Kompetenzvermehrungen des Parlaments verbunden war, so knüpften viele an die direkte Wahl die Hoffnung, daß die damit gestiegene Legitimation des Parlaments sich auch in der Machtverteilung zwischen den europäischen Institutionen auswirken würde und schließlich zu einer veränderten Kräfteverteilung zwischen den Institutionen der Europäischen Gemeinschaft führen würde. Nicht zu Unrecht konnte dabei auf die Verfassungstradition zahlreicher west- und nordeuropäischer Länder verwiesen werden, wo im 19. Jahrhundert die Transformation von der konstitutionellen zur parlamentarischen Monarchie erzwungen wurde von Parlamenten, die in der Ausgangssituation ähnlich machtlos waren wie das Europäische Parlament, und wo eine Reihe von Konflikten und Präzedenzfällen dann die Transformation des politischen Systems einleitete. Diesem Optimismus kann jedoch entgegengehalten werden, daß der Widerpart der nationalen Parlamente im vergangenen Jahrhundert Monarchie und Bürokratie waren, während es dieses Mal die Autonomie von neun Nationalstaaten ist. Die tatsächliche Auswirkung der direkten Wahlen läßt sich heute noch nicht abschätzen; sie wird für die institutionelle Weiterentwicklung der Gemeinschaft von

zentraler Bedeutung sein.

Mit dem Beginn der dritten Phase werden die drei zusätzlichen Länder Portugal, Spanien und Griechenland Mitglieder der Gemeinschaft. Die Zahl der Mitgliedsländer wäre dann auf zwölf gestiegen, und das bedeutete, daß alle demokratischen west-, nord- und südeuropäischen Länder mit Ausnahme von Norwegen, Schweden, Finnland, Schweiz und Österreich Mitglieder der Gemeinschaft wären. Dabei ist angesichts des politischen Charakters der Europäischen Gemeinschaft die Mitgliedschaft der drei neutralen Länder Schweden, Schweiz und Österreich ebenso durch außenpolitische Argumente verhindert, wie dies für Finnland mit seiner besonderen Situation zwischen der Sowjetunion einerseits und den westlichen Ländern andererseits gilt. Allein Norwegen, das auch Mitglied der NATO ist, stände formal der Weg in die Europäische Gemeinschaft offen und war, wie erwähnt, auch mit Beginn der zweiten Phase vorgesehen. Es ist ausschließlich eine Frage der inneren norwegischen Willensbildungsprozesse, wann es zu einer Mitgliedschaft Norwegens kommt. Je größer die Gemeinschaft wird, desto größer werden die ökonomischen Nachteile Norwegens sein, die sich aus einem Fernbleiben ergeben. Mögen diese durch das sprudelnde Nordseeöl zur Zeit überlagert werden, auf Dauer wird die norwegische Wirtschaft von der Trennung erheblichen Schaden haben, auch wenn diese durch Abkommen mit der EG, die in bestimmten Sektoren unter wirtschaftlicher Betrachtungsweise eine de facto-Mitgliedschaft bewirken können, in Grenzen gehalten werden. Das aber bedeutet zugleich, daß eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, daß in der dritten Phase die Europäische Gemeinschaft eines Tages um Norwegen ergänzt wird, so daß nur jene Länder des freien Europa außerhalb der Europäischen Gemeinschaft stehen würden, bei denen außenpolitische Gründe dies verlangen oder nahelegen. Dabei ist wiederum zwischen der Schweiz und Schweden einerseits und Finnland und Österreich andererseits zu unterscheiden. Während im Falle der Schweiz und Schweden dies auf freiwilligen innenpolitischen Entscheidungen beruht, stehen der Mitgliedschaft Österreichs der Staatsvertrag und der Finnlands die besonderen Bindungen an die Sowjetunion entgegen. Auch für diese genannten vier Länder bedeutet das Fernbleiben vom Gemeinsamen Markt jedoch eine erhebliche ökonomische Benachteiligung, die ebenfalls nur durch Spezialabkommen zwischen der EG und diesen Ländern gemildert werden kann. Eine andere Perspektive ist allerdings, und die wird im einzelnen noch zu erörtern sein, daß als Folge der Erweiterung die Europäische Gemeinschaft ihren politischen Kern verliert und damit die außenpolitische Orientierung kein

Hindernisgrund mehr ist. Hier sei daran erinnert, daß Österreich, Schweiz und Schweden auch Mitglied der Freihandelszone waren, mit der Großbritannien zunächst auf die Herausforderung des Gemeinsamen Marktes reagierte, bevor es selbst den Weg in die Gemeinschaft antrat.

Was diese anstehende Erweiterung für die Struktur der Europäischen Gemeinschaft bedeutet, so sind drei wesentliche Aspekte zu untersuchen:

- (1) Die Auswirkungen auf die Prozesse der internen Willensbildung,
- (2) die Rückwirkungen auf die innenpolitische Struktur der beteiligten Länder, und
- (3) die Herausforderung an die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft.

2 Die Auswirkungen auf die innenpolitische Willensbildung der Gemeinschaft

Die zusätzliche Mitgliedschaft von drei weiteren Ländern bedeutet zunächst die Notwendigkeit, die Gewichte der einzelnen Länder innerhalb der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft neu auszutarieren. Das gilt zuerst und zunächst für den Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft als dem zur Zeit noch wichtigsten Organ für die Willensbildungsprozesse. In dem Ministerrat haben die einzelnen Länder eine unterschiedliche Zahl von Stimmen. Sie waren von Anfang an so austariert, daß eine Art Gleichgewicht zwischen den "großen" und den "kleinen" Staaten bestand. Man hatte auf diese Weise versucht, ausgehend von der Vorstellung, daß Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat üblich sein würden, einen gewissen Minderheitenschutz zu sichern. Dieses Problem der "pondération", also der Gewichtung des nationalen Einflusses, hat durch das "agreement to disagree" der Luxemburger Konferenz grundsätzlich an Bedeutung verloren. Solange man sich am Prinzip der Einstimmigkeit orientiert, ist die Zahl der Stimmen, die ein jedes Land in die Waagschale werfen kann, unwichtig. Aber da der Vertragstext nach wie vor von der Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung ausgeht und dies von der Mehrheit der Mitgliedstaaten auch so betont wird, ist die Austarierung nach wie vor von zentraler politischer Bedeutung. Tabelle 1 enthält einen Überblick über die zur Zeit bestehende Gewichtung und die Überlegungen, die für einen Beitritt Portugals, Spaniens

und Griechenlands angestellt worden sind.

Tabelle 1: Stimmengewichte in der Europäischen Gemeinschaft

Land	Ministerrat	Kommission	Parlament
Bundesrepublik Deutschland	10	2	81
Frankreich	10	2	81
Italien	10	2	81
Großbritannien	10	2	81
Spanien	10	2	81
Belgien	5	1	24
Niederlande	5	1	25
Griechenland	5	1	25
Portugal	5	1	25
Dänemark	3	1	16
Irland	3	1	15
Luxemburg	2	1	6
Summe	78	17	541
Qualifizierte Mehrheit 3/4	59		
nördl. Mitglieder	38		
(mit Frankreich)	48		
südl. Mitglieder	30		
(mit Frankreich)	40		
größere Länder	50		
kleinere Länder	38		

Die Tabelle macht eins deutlich: je größer die Zahl der Mitgliedsstaaten ist, desto weniger ist es möglich, wie dies bei der Sechsergemeinschaft im Anfang der Fall war, durch geschickte Gewichtung einen Minderheitenschutz für einzelne Staatengruppen sicherzustellen. Je größer die Zahl der Mitgliedsstaaten, je größer damit die Zahl der Stimmen innerhalb des Ministerrats, desto vielfältiger sind die Koalitionsmöglichkeiten, und es ist nicht mehr möglich, die Mehrheit bestimmter Koalitionen auszuschließen.

Wenn man für die genannten Länder die vorgesehenen Stimmenzahlen akzeptiert, die sich bislang etwa an der Bevölkerungszahl und damit an der Gewichtung innerhalb der Gemeinschaft orientieren, so bedeutet dies, daß in allen zentralen Fragen eine Mehrheit der sogenannten "großen Länder" möglich ist. Großbritannien, Italien, Frankreich, Spanien und die Bundesrepublik Deutschland vereinigen zusammen 50 Stimmen, denen Dänemark, Irland, die drei Benelux-Staaten, Portugal und Griechenland nur 38 Stimmen gegenüberstellen können. Selbst vier der Großen haben noch mehr Stimmen als die sechs Kleinen, so daß ein Großer bei dieser Konstellation den Ausschlag gibt. Dies bedeutet zunächst, daß die Wahrscheinlichkeit der Rückkehr zur Mehrheitsentscheidung erschwert wird, da die Möglichkeit, durch die Gewichtung der Stimmen Minderheitenschutz auszuüben, zugleich ein Instrument ist, um die Institution der Mehrheitsentscheidung akzeptabler zu machen.

Interessant ist ferner, daß auch nach einer Erweiterung die nord- und mitteleuropäischen industrialisierten EG-Staaten, also Großbritannien, die Benelux-Staaten, die Bundesrepublik Deutschland, Dänemark und Frankreich, gemeinsam mehr Stimmen (45) haben als die weniger entwickelten Staaten Irland, Spanien, Portugal, Italien und Griechenland (33). Diese Mehrheiten aber verändern sich bereits, wenn man Frankreich in die Gruppe der vorwiegend agrarisch orientierten Staaten einbezieht (35:43). Das entspricht zwar nicht der Wirtschaftsstruktur des Landes, wohl aber dem innenpolitischen Gewicht des ländlichen Raumes in Frankreich. Die bürgerliche Mehrheit Frankreichs beruht auf der großen Unterstützung, die Giscardisten und Gaullisten im ländlichen Raum gewinnen. Dies erklärt häufig das französische Verhalten in zahlreichen Konflikten der Agrarpolitik. Das wiederum bedeutet, daß die vorwiegend am Agrarinteresse orientierten Staaten innerhalb der EG durch die Erweiterung eine Mehrheit bekommen würden. Der Industrie-Agrarkonflikt stand an der Wiege der EG und endete

in dem politischen Kompromiß, der bis heute die EG-Politik prägt: interner Freihandel für die gewerbliche Wirtschaft, woraus die Bundesrepublik vielleicht mit am meisten Nutzen gezogen hat und dafür Preisgarantien im Bereich der Landwirtschaft, wovon die französische Landwirtschaft am stärksten profitiert hat. Dieser Kompromiß ist durch die Entwicklung der Agrarüberschüsse in den letzten Jahren immer mehr zum Gegenstand politisch-kontroverser Auseinandersetzungen geworden und wird auch, soweit bislang zu erkennen, der zentrale politische Konflikt innerhalb der Gemeinschaft in den nächsten Jahren sein. Durch den Neubeitritt Portugals, Spaniens und Griechenlands erhalten die agrarmarktorientierten Staaten ein gewisses Übergewicht.

Eine solche Betrachtungsweise übersieht jedoch die erheblichen Unterschiede, die z.B. zwischen den Agrarinteressen Dänemarks oder auch der Niederlande und den südeuropäischen Staaten bestehen. Großbritannien, die Benelux-Staaten, Dänemark und die Bundesrepublik Deutschland haben wiederum mit 35 Stimmen keine Mehrheit gegenüber Irland, Frankreich, Spanien, Portugal, Italien und Griechenland (43). Schon diese wenigen Beispiele zeigen, wie viele Koalitionsbildungen möglich und denkbar sind und demonstrieren damit die zu erwartende geringe Bereitschaft, das im Vertrag akzeptierte Prinzip der Mehrheitsentscheidungen tatsächlich anzuwenden.

Wenn dies aber der Fall ist, bedeutet dies zwangsläufig, daß die Arbeitsweise des Ministerrats um so schwerfälliger wird, je größer die Zahl der Mitgliedsländer ist. Drei zusätzliche Länder mit zum Teil aufgrund ihrer internen Struktur sehr konträrer Interessenlage bedeuten, daß eine erste abzuschätzende Konsequenz des Beitritts dieser neuen Staaten eine mangelnde Handlungsfähigkeit im Ministerrat und die Tendenz zu einer verstärkten Fragmentisierung der politischen Willensbildungsprozesse ist.

Das Problem der pondération gilt grundsätzlich auch für die Europäische Kommission. Hält man an der bisherigen Praxis fest, dann bedeuten drei zusätzliche Länder mindestens drei zusätzliche Kommissare, angesichts der Größe Spaniens für dieses Land noch einen zweiten Kommissar, also vier zusätzliche, so daß die Kommission von bisher 13 auf 17 Mitglieder steigt. Für die Willensbildungsprozesse innerhalb der Kommission mag dies von weniger großer Bedeutung sein als im Falle des Ministerrats; es bedeutet aber zugleich auch eine weitere Aufblähung der Brüsseler Bürokratie.

tie, weil entsprechende Anteile für europäische Beamte diesen Ländern zugesprochen werden. Die logische Konsequenz, den entsprechenden Anteil der anderen Länder zu verringern, ginge von einer utopischen Annahme über die Reduzierbarkeit von Bürokratien aus. Ein weiteres Anwachsen der Bürokratie würde zunächst auch eine verschärfte Tendenz zur Perfektionierung im Regelungsbereich der Marktordnungen und sonstigen scheinbar unpolitischen Fragen als Konsequenz haben.

Von erheblicher Bedeutung ist das Problem der pondération jedoch auch im Europäischen Parlament. Hier wird es nicht schwer sein, sich auf die Zahl der zusätzlichen Parlamentarier zu einigen, die aus den genannten Ländern kommen. Entsprechend dem Schlüssel bei dem Ministerrat würde Spanien als großes Land etwa 81, Portugal und Griechenland als mittleres Land je etwa 25 Parlamentarier erhalten. Hier ist jedoch nicht die Größe das entscheidende, sondern die Struktur des europäischen Parteiensystems.

Nach den direkten Wahlen zum Europäischen Parlament ergibt sich formal ein Vierparteiensystem im Europäischen Parlament: erstens die Gruppe der Sozialisten, zweitens die Gruppe der Christdemokraten in enger Zusammenarbeit mit den Konservativen und den Gaullisten, drittens die Gruppe der Liberalen und viertens die in sich sehr heterogene Gruppe der in dieses Schema nicht Einzuordnenden. Sie reicht von den Kommunisten Italiens und Frankreichs bis hin zu den grundsätzlichen EG-Gegnern Dänemarks.

Diese formale Struktur des europäischen Parteiensystems entspricht jedoch nicht der Verfassungswirklichkeit. In allen Fraktionen sind Parteien zusammengeschlossen, deren politische Positionen weit auseinanderliegen. Italienische Sozialisten und deutsche Sozialdemokraten haben die größte Parallelität im Namen, nicht jedoch in den politischen Grundauffassungen. Die Christdemokraten Belgiens und Italiens mögen sich in einigen Punkten nahestehen, ohne dabei auch nur einen Berührungspunkt zu den Christdemokraten in der Bundesrepublik zu finden. Anders formuliert: In der Verfassungswirklichkeit besteht das Europäische Parlament zur Zeit etwa aus einem Vierzigparteiensystem.

Die zum Beitritt anstehenden Länder zeichnen sich durch Vielparteiensysteme aus. Das bedeutet, daß die formale Struktur des Parteiensystems durch den Beitritt kaum verändert würde, daß aber die tatsächliche Struktur des Parteiensystems noch weiter fragmentisiert würde. Dabei ist ein

weiterer Aspekt zu betonen. Bislang ist die Kommunistische Partei im Europäischen Parlament nur durch Italiener und Franzosen vertreten. Die drei neuen Beitrittskandidaten verfügen alle über starke kommunistische bzw. im Falle Griechenlands extrem linkssozialistische Parteien, so daß damit das Gewicht des extrem linken Flügels im europäischen Parteiensystem durch den Beitritt der drei genannten Länder wachsen würde.

Es kann kein Zweifel bestehen, daß die Hoffnung, die in die direkte Wahl des Europäischen Parlaments gesetzt wurde, nämlich, daß sich aus der Legitimation der direkten Wahl eine Kräfteverschiebung zugunsten des Parlaments ergeben würde, bei einem weiter fragmentisierten Parteiensystem weiter reduziert würde. Allerdings sollte man an dieser Stelle auch hinzufügen: die bisherige Fragmentisierung ist bereits so weit fortgeschritten, daß die "Grenzfragmentisierung" durch den Beitritt der drei weiter genannten Länder minimal ist.

Das aber bedeutet: die fortschreitende Fragmentisierung der Willensbildung in allen Institutionen wird die Gemeinschaft weitgehend handlungsunfähig machen und damit die politischen Zielsetzungen beschneiden. Es bleibt die Zollunion, ein in Frage gestellter Agrarmarkt und regelmäßige Konsultationen außerhalb der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft. De Gaulles Befürchtung droht Wirklichkeit zu werden.

3 Die Auswirkungen des Beitritts auf die innenpolitische Struktur der Beitrittsländer

In der Diskussion um den Beitritt Spaniens, Portugals und Griechenlands stehen zwei Argumente im Vordergrund: Erstens: alle drei Länder gehören zu den relativ "armen" Europas. Gemessen am Pro-Kopf-Anteil des Sozialprodukts nimmt Portugal den letzten, Griechenland den vorletzten und Spanien den fünftletzten Platz unter den europäischen Ländern ein. Der Beitritt wird in erster Linie als eine entwicklungspolitische Maßnahme betrachtet, die Wirtschaftskraft der weniger entwickelten europäischen Länder dem Niveau der hochentwickelten Länder anzupassen.

Ob und über welchen Zeitraum derartige Überlegungen richtig sind, mag dahingestellt werden, ebenso wie die Frage, ob von einem solchen Beitrag nicht auch die weiterentwickelten, also zumeist die bisherigen Mitglieder, profitieren, weil Arbeitsteilung im internationalen Handel in jeder

Hinsicht wohlstandsfördernd ist. Dem steht jedoch entgegen, daß große Bereiche der gerade für die neuen Beitrittskandidaten wichtigen Teile ihrer Wirtschaft in den Bereich des reglementierten Agrarmarkts fallen.

Zugleich ist damit die politische Frage angesprochen und in welchem Umfang die bisherigen Mitgliedsländer politisch bereit sind, die zusätzlichen Aufwendungen zur Entwicklung der Wirtschaft der Beitrittsländer zu tragen. Gerade die Erfahrungen über den Agrarhaushalt und die damit verbundenen Diskussionen im Frühjahr 1980 legen die Hypothese nahe, daß diese Bereitschaft gering sein wird. Das bedeutet zugleich, daß der Beitrittsverhandlungsprozeß belastet wird um die Frage der Neuorientierung des Agrarmarkts unter dem Gesichtspunkt der Kostenneutralität und unter den Bedingungen der erweiterten Gemeinschaft.

Unabhängig davon hat die wirtschaftliche Entwicklung der genannten Länder jedoch auch eine verfassungspolitische Dimension.

Während Portugal und Spanien nach einer jahrzehntelangen autoritären Diktatur erst seit wenigen Jahren vorsichtig demokratische Strukturen entwickeln, kann Griechenland zwar einerseits auf lange demokratische Traditionen verweisen, zugleich jedoch auch immer wieder auf eine Unterbrechung der demokratischen Entwicklung durch diktatoriale Phasen. Die letzte griechische Diktatur endete erst im Jahre 1974. Anders formuliert: im Sinne demokratischer Regierungsweise müssen alle drei Beitrittsländer als verfassungspolitisch instabil bezeichnet werden.

Damit kommt dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft jedoch eine zentrale politisch-strukturelle Bedeutung zu. Nach dem Selbstverständnis der Gemeinschaft ist ein Mitglied mit diktatorialer Regierungsform undenkbar und nicht akzeptabel. Ein Militärputsch zum Beispiel in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaft müßte zwangsläufig zum sofortigen Ausschluß dieses Mitglieds führen. Dieser Tatbestand bedeutet von sich aus schon eine Stabilisierung der demokratischen Strukturen. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft schließt alternative Regierungsformen zur demokratischen Ordnung aus - hier liegt zum Beispiel ein entscheidender politisch-struktureller Unterschied zwischen dem Verteidigungsbündnis der NATO und der Europäischen Gemeinschaft. Zwar wird auch die Legitimität der NATO, die Glaubwürdigkeit als Verteidigungsbündnis freier Staaten in Zweifel gezogen, wenn sie über diktatoriale Mitglieder

verfügt, aber die Mitgliedschaft ist nicht strukturell ausgeschlossen, wenn es den nationalen Verteidigungsinteressen entspricht. Anders ist die Situation bei der Europäischen Gemeinschaft. Sie ist eine Gemeinschaft freier demokratischer Staaten.

Ein zweites kommt hinzu. Die junge demokratische Entwicklung in den drei südeuropäischen Staaten wird ihre Akzeptanz in der Bevölkerung um so stärker und umfassender gewinnen, je mehr es gelingt, die Erwartungsstrukturen, und das gilt vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet, der Bevölkerung zu erfüllen. Wenn die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft auch nur zu einer bescheidenen Vermehrung des Wohlstands und des Wohlstandszuwachses führt, bedeutet dies bereits einen weiteren stabilisierenden Effekt der demokratischen Ordnung selbst. Daß auf diese Weise es auch möglich sein könnte, Spanien leichter in das nordatlantische Verteidigungsbündnis hineinzuführen, was die Effizienz dieses Bündnisses weiter vergrößern würde, sei nur am Rande erwähnt.

4 Die Herausforderung an die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft

Die bisherigen Überlegungen haben zu zwei Konsequenzen geführt:

(1) Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft verstärkt die Tendenzen zur Fragmentisierung der Willensbildung innerhalb der Gemeinschaft und trägt damit verstärkt zu ihrer Lähmung bei.

(2) Der Beitritt von zusätzlichen Ländern zur Europäischen Gemeinschaft bedeutet insbesondere eine Stabilisierung der demokratischen Strukturen in diesen Ländern.

Gerade die zweite Feststellung führt zu der Konsequenz, daß unter politisch-struktureller Betrachtungsweise der Beitritt Portugals, Spaniens und Griechenlands wünschenswert ist. Das führt zu der Fragestellung, wie möglicherweise durch eine Weiterentwicklung und die Reform der europäischen Institutionen den unter (1) festgestellten Tendenzen zur Fragmentisierung und Lähmung entgegengewirkt werden kann. Hier sind folgende Überlegungen möglich, die zunächst einmal unter verfassungstheoretischem Aspekt formuliert sind, auch wenn ihre politische Verwirklichung im Moment noch nicht naheliegend erscheint:

a) Das zentrale Problem ist die Herausbildung eines europäischen Parteiensystems. Die große Heterogenität des europäischen Parteiensystems ist einerseits Folge der Heterogenität des europäischen Kontinents. Hier bietet sich die Parallelität zur größeren Heterogenität des amerikanischen Parteiensystems im Vergleich zu nahezu jedem nationalen Parteiensystem in Europa an. Dabei ist aber auch die Rolle des Wahlrechts zu betonen. Das mit Ausnahme Großbritanniens bei der ersten Wahl in allen Ländern angewandte Verhältniswahlssystem fördert diese Heterogenität, insbesondere wenn wirksame Sperrklauseln fehlen. Das angelsächsische relative Mehrheitswahlrecht würde dem nur bedingt entgegenwirken, weil die Heterogenität zum großen Teil auf nationalen Schwerpunkten der Parteien beruht. Größere Mehrmannwahlkreise, die möglicherweise gar grenzüberschneidend geschnitten sind, könnten mit hohen Sperrklauseln in diesen Wahlkreisen Anreize zu einer Integration des Parteiensystems schaffen. Der Vergleich mit den USA führt jedoch auch zu einer zweiten Schlußfolgerung: Die Heterogenität des amerikanischen Parteiensystems ist zugleich auch wesentlich durch einen institutionellen Faktor bedingt, nämlich die Tatsache, daß die amerikanischen Parteien im amerikanischen Kongreß keine Verantwortung für die Existenz der Regierung tragen. Man kann es sich gestatten, mit wechselnden Mehrheiten abzustimmen, ohne daß das Amt des Präsidenten dadurch in seiner Existenz gefährdet wird. Die starke Homogenisierung der europäischen Parteiensysteme ist nicht zuletzt auch Folge der parlamentarischen Struktur, bei der nämlich die jeweilige Mehrheit im Parlament verantwortlich ist für die Existenz einer Regierung. Dies kann, wie das in nahezu allen europäischen Ländern, wenn auch mit unterschiedlichen Ausprägungen, der Fall ist, dadurch verstärkt werden, daß die Regierung das Recht zur Auflösung des Parlaments hat, d.h. sie kann den einzelnen Abgeordneten mit dem Mandatsverlust im Falle einer Neuwahl drohen, wenn die eigene Mehrheit auseinanderbricht.

Will man diese Erfahrungen auf das Europäische Parlament übertragen und will man einen Lernprozeß im Hinblick auf eine Homogenisierung des europäischen Parteiensystems einleiten, dann bedeutet dies, daß die verantwortliche Exekutive aus dem Europäischen Parlament hervorkommen muß, von diesem abhängig sein muß und daß diese Exekutive auch die Möglichkeit erhalten muß, das Parlament aufzulösen. Konkret bedeutet das, daß die Europäische Kommission vom Europäischen Parlament gewählt werden muß, jederzeit vom Europäischen Parlament zur Verantwortung gezogen werden kann - und zwar mit einfacher, nicht mit Zweidrittelmehrheit wie zur Zeit. Zu-

gleich müßte man dieser Europäischen Kommission das Recht zur Parlamentsauflösung geben.

b) Dies ist selbstverständlich zwangsläufig verbunden mit Rückwirkungen auf die Machtverteilung zwischen den einzelnen Institutionen. Eine derartige Umorientierung der Kommission würde de facto bedeuten, dem Europäischen Parlament die Rolle einer ersten Kammer im parlamentarischen System zuzugestehen und den Ministerrat in die Rolle etwa des Bundesrats in der Bundesrepublik Deutschland zu versetzen. Das wiederum setzt voraus, daß innerhalb des Ministerrats das System der Mehrheitsentscheidung eingeführt wird, wobei man, um die Möglichkeiten des Minderheitenschutzes, die durch die pondération nicht mehr gewährt werden können, einzufügen, sich unterschiedliche Quoren für verschiedene Abstimmungen vorstellen kann. Wichtig dürfte dabei für den Konsensbildungsprozeß sein, daß es im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland keine ausschließliche, sondern nur eine konkurrierende Gesetzgebung geben kann, d.h., daß bei allen Gesetzen die Zustimmung des Ministerrats als der Zweiten Kammer notwendig ist.

c) Eine dritte Schlußfolgerung bezieht sich auf die Politik der Europäischen Gemeinschaft. Die Erfahrung zeigt, daß der Prozeß der Nationenbildung über Jahrzehnte, ja, über Jahrhunderte erfolgt und daß neugeschaffene politische Systeme am Anfang nur sehr bedingt konfliktfähig sind, was zur Folge hat, daß die zentralen Konflikte den etablierten Subsystemen überlassen bleiben müssen. Mit der Entscheidung für den reglementierten Agrarmarkt ist man im Bereich der europäischen Integration den anderen Weg gegangen. Die Problematik läßt sich am besten verdeutlichen, wenn man die Frage stellt, ob es je die Vereinigten Staaten von Nordamerika gegeben hätte, wenn man am Anfang einen Gemeinsamen Markt für Reis, Mais, Korn usw. gefordert und verwirklicht hätte. Die Frage stellen, heißt sie mit nein zu beantworten. Die Europäische Gemeinschaft floriert politisch dort, wo sie nicht reglementierend eingreift, sondern Reglementierung abgebaut hat, also im Bereich der Freihandelszone. Sie funktioniert dort nicht, wo sie Konflikte regeln will und den Anspruch auf Konfliktregelung erhebt. Zu einer europäischen Währungsreform kann es nicht kommen, solange die Wertvorstellungen zum Beispiel über akzeptable Inflationsraten in den einzelnen Ländern so weit auseinandergelassen werden. Solange diese Heterogenität in den Normenstrukturen besteht, auch dessen, was politisch akzeptabel ist und was politische Priorität hat, solange ist der Verzicht auf

eine einheitliche Regelung dieser Frage notwendig. Man erinnere sich daran, daß eine gemeinsame Notenbank in den USA erst im Jahre 1913 eingeführt worden ist.

d) Schließlich darf die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft nicht dazu führen, ihren politischen Kern aufzugeben. Dies würde die Fragmentierung eher verstärken. Das Selbstverständnis der Gemeinschaft der Demokratien ist die Substanz dieses politischen Kerns, auf die man aufbauen kann, auch wenn die zentralen politischen Institutionen nur über sehr wenig Kompetenzen verfügen. Wichtig ist hier zu klären, was mit wenig Kompetenzen gemeint ist, es darf nur inhaltlich und nicht formal verstanden werden. Ein Europäisches Parlament, das in wenigen Bereichen der Politik abschließend entscheiden kann, ist ein zentraler Motor des Integrationsprozesses. Dagegen ist ein Euroräisches Parlament, das bei zahlreichen politischen Problemen nur mitreden kann, zum Scheitern verurteilt.

ÖKONOMISCHE THEORIE DER ERWEITERUNG EINER ZOLLUNION

von

Winfried von Urff und
Werner G. Höra, München-Weihenstephan

-
- 1 Einleitung
 - 2 Statische Analyse
 - 2.1 Partialanalytische Betrachtung der Wohlfahrtseffekte bei der Bildung und Erweiterung einer Zollunion
 - 2.2 Güterwirtschaftliche Betrachtung der Wohlfahrtseffekte einer Zollunion
 - 2.3 Problem des Außenhandelsgleichgewichts für ein Beitrittsland, dargestellt am Zwei-Güter-Fall mit unterschiedlichen Partnern für Exporte und Importe
 - 2.4 Verbrauchseffekte
 - 2.5 Allgemeine Gleichgewichtsmodelle
 - 3 Dynamische Analyse
 - 3.1 Wachstumseffekte einer Zollunion
 - 3.2 Bedeutung von Entwicklungsunterschieden zwischen den Ländern
 - 3.3 Regionale Probleme
 - 4 Empirische Untersuchungen zur Auswirkung von Zollunionen
 - 5 Schlußbetrachtung
-

1 Einleitung

Der Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens zur EG wirft die Frage auf, inwieweit es möglich ist, anhand der Integrationstheorie Aussagen über zu erwartende Auswirkungen dieses Schrittes zu machen. Handelte es sich bei der ersten Erweiterung noch um annähernd ebenbürtige Partner, so sind bei der bevorstehenden zweiten Erweiterung die Entwicklungsunterschiede so groß, daß es fraglich erscheint, ob ein Abbau der Zollschränken zwischen der Neunergemeinschaft und den Beitrittsländern für letztere überhaupt Wohlfahrtsgewinne erwarten läßt, oder ob nicht eher ein Verlust an Wohlfahrt zu befürchten ist.

Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit die Theorie der Zollunion eine Antwort auf diese Frage zu geben vermag. Die Fragestellung ist insofern eingeschränkt, als der Integrationsstand der EG über denjenigen der reinen Zollunion hinausgeht. Da jedoch die Zollunion wichtigster und für die Beitrittsländer unmittelbar wirksamer Bestandteil der EG ist, erscheint es berechtigt, sich zunächst auf ihre Auswirkungen zu konzentrieren. Erlaubt die Theorie der Zollunion für die mit der Erweiterung verfolgten Ziele keine eindeutig positive Aussage, so unterstreicht dies die Notwendigkeit des Einsatzes flankierender, über den Integrationsgrad der Zollunion hinausgehender Instrumente.

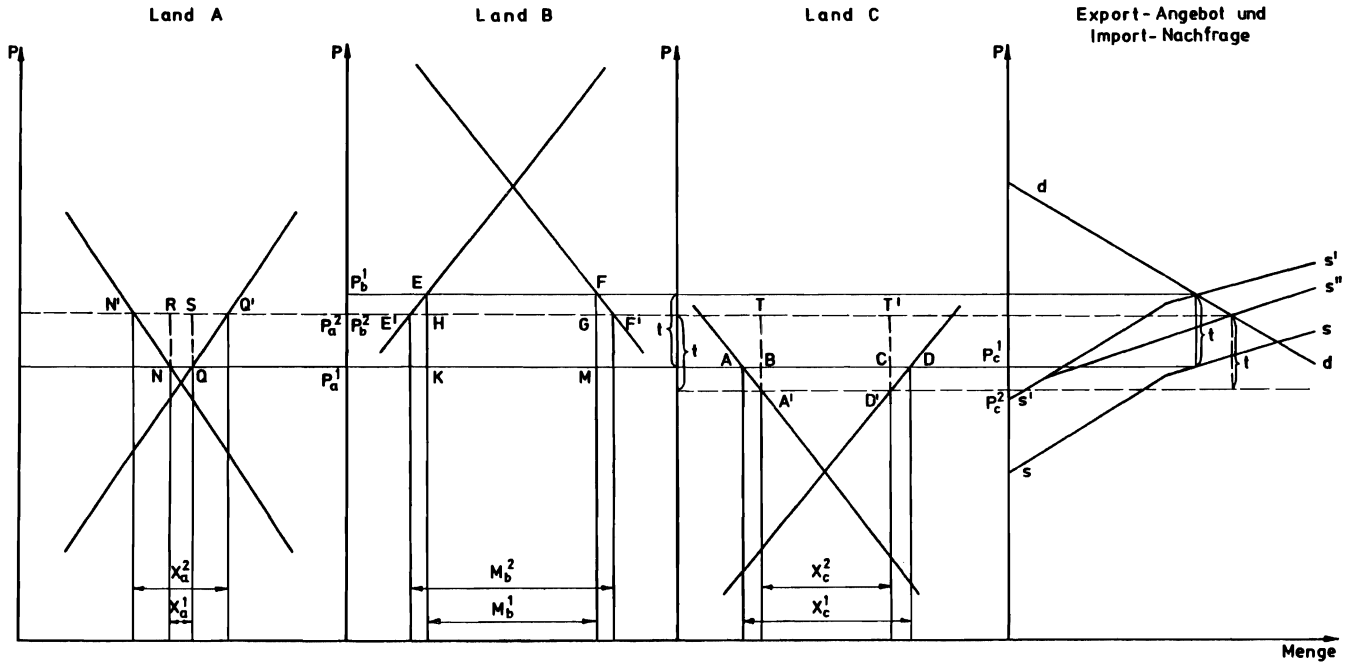
2 Statische Analyse

2.1 Partialanalytische Betrachtung der Wohlfahrtseffekte bei der Bildung und Erweiterung einer Zollunion

Bevor auf den Sonderfall der Erweiterung eingegangen wird, erscheint es notwendig, zunächst die mit der *Bildung einer Zollunion* verbundenen Effekte aufzuzeigen. Sie lassen sich - beschränkt auf die Betrachtung eines Gütermarktes - mittels einer graphischen Darstellung (Abb. 1) verdeutlichen, der folgende Konstruktion zugrunde liegt¹⁾: Die Angebots- und Nachfragefunktionen von drei Ländern werden, unter Umrechnung der Preise aufgrund konstanter Wechselkurse in der Währung eines der beteiligten Länder, nebeneinander angeordnet. Am rechten Rand werden die Export-Angebots- und die Import-Nachfragefunktion wiedergegeben, deren Schnittpunkt

1) Die Darstellung erfolgt in Anlehnung an einen Beitrag von ROHWEDDER (26).

Abb. 1: Partialanalytische Darstellung der Auswirkungen der Bildung einer Zollunion



die Außenhandelsmengen und -preise determiniert. In dem dargestellten Fall kommt es zu einem Export-Angebot von Land C, wenn dessen Autarkiegleichgewichtspreis überschritten ist. Sobald dies auch für Land A der Fall ist, tritt dessen Export-Angebot hinzu, so daß die aggregierte Export-Angebotsfunktion den geknickten Verlauf der Linie ss aufweist. Bei jedem unter seinem internen Gleichgewichtspreis liegenden Preis tritt Land B als Nachfrager auf. Der Schnittpunkt seiner Import-Nachfragefunktion dd mit der Angebotsfunktion ss würde bei Freihandel den Gleichgewichtspreis und die Gleichgewichtsmengen bestimmen.

Erhebt Land B einen nicht-diskriminierenden spezifischen Zoll, so verschiebt sich die Export-Angebotsfunktion um den Zoll t auf $s's'$, deren Schnittpunkt mit dd nun für B den Inlandspreis P_B^1 und die tatsächlich importierte Menge M_B^1 bestimmt. Die Exportländer erhalten einen um den Zoll niedrigeren Preis $P_a^1 = P_C^1$ und exportieren die Mengen X_a^1 und X_C^1 .

Bilden A und B eine Zollunion mit dem bisherigen Zoll von B als gemeinsamen Außenzoll, so ändert sich die aggregierte Export-Angebotsfunktion in $s's''$. Sobald der interne Gleichgewichtspreis von A überschritten wird, tritt zu dem zollbelasteten Angebot von C das zollfreie Angebot von A hinzu. Der Schnittpunkt mit dd gibt den gemeinsamen Preis innerhalb der Zollunion ($P_a^2 = P_B^2$) an, Land C erhält den um den Zoll niedrigeren Preis P_C^2 . Die Importmenge von B ist um $\Delta M_B = M_B^2 - M_B^1$ und die Exportmenge von A um $\Delta X_a = X_a^2 - X_a^1$ gestiegen, die Exportmenge von C um $\Delta X_C = X_C^2 - X_C^1$ gesunken. ΔM_B entspricht der Handelsschaffung, ΔX_C der Handelsumlenkung²⁾.

Die Wohlfahrtsänderungen für B werden in der graphischen Darstellung abgebildet durch $G_B = EFF'E' - (EFMK - TT'D'A')$. Der erste Term bezeichnet

2) Die Begriffe "Handelsschaffung (Trade Creation)" und "Handelsumlenkung (Trade Diversion)" gehen auf VINER (32) zurück, der sie anhand des stark vereinfachten Falls konstanter Nachfragemengen ableitete. Als Handelsschaffung wird der Fall bezeichnet, daß ein Land mit Gründung der Zollunion auf die Erzeugung eines Gutes verzichtet und dieses von einem kostengünstigeren Partner importiert. Wechselt dagegen ein Land beim Bezug eines Importgutes von dem kostengünstigsten Produzenten, der außerhalb der Zollunion bleibt, zu einem weniger günstig produzierenden Mitgliedsland, das lediglich aufgrund des gemeinsamen Außenzolls wettbewerbsfähig wird, so liegt Handelsumlenkung vor. Unter den vereinfachenden Annahmen VINERS führt Handelsschaffung stets zu einem Wohlfahrtsgewinn (die Ressourcen innerhalb der Zollunion werden produktiveren Verwendungen zugeführt), Handelsumlenkung zu einem Wohlfahrtsverlust (die Wohlfahrtsgewinne in dem Land, das die Produktion aufnimmt, sind geringer als die Verluste in dem Land, das sie aufgeben und die freigesetzten Ressourcen einer ungünstigeren Verwendung zuführen muß).

die Differenz zwischen der Zunahme an Konsumentenrente und dem Verlust an Produzentenrente. Der Term innerhalb der Klammer gibt die Änderung der Zolleinnahmen wieder, wobei diejenigen nach Bildung der Zollunion der Übersichtlichkeit halber bei Land C dargestellt wurden. Über die Höhe von G_b läßt sich keine generelle Aussage machen.

Für Land A werden die Wohlfahrtsänderungen wiedergegeben durch $G_a = \text{NQ}'\text{N}' = \Delta P_a X_a^1 + \frac{1}{2} \Delta P_a \Delta X_a$ (mit $\Delta P_a = P_a^2 - P_a^1$); dieser Ausdruck ist selbstverständlich positiv.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß $t = \Delta P_a - \Delta P_b$ (mit $\Delta P_b = P_b^2 - P_b^1$) ist, erhält man als Wohlfahrtseffekt der Zollunion $G_z = -\Delta P_b (X_c^1 + \Delta X_c) + \frac{1}{2} \Delta P_b \Delta X_c + \frac{1}{2} t (\Delta M_b + \Delta X_c)$. Da die beiden ersten Terme positiv sind, wird der Wohlfahrtseffekt für die Zollunion insgesamt positiv, wenn die Handelsschaffung größer ist als die Handelsumlenkung.

Die Wohlfahrtsänderungen für Land C (Drittland) werden ersichtlich durch $G_c = \text{ADD}'\text{A}' = \Delta P_c X_c^1 + \frac{1}{2} \Delta P_c \Delta X_c$ (mit $\Delta P_c = P_c^2 - P_c^1$); sie sind notwendigerweise negativ.

Wird als gemeinsamer Außenzoll ein niedrigerer Zollsatz gewählt, so bleiben die Wohlfahrtsänderungen für das Importland B unbestimmt. Der Wohlfahrtsgewinn für A ist geringer und für Land C tritt ein unbestimmtes Ergebnis auf, da die Wirkung der Zollsenkung jene der Bildung der Zollunion überkompensieren kann. Importieren die beiden sich zusammenschließenden Länder bei unterschiedlicher Niveaulage ihrer Autarkiegleichgewichte das betreffende Produkt vor und nach Bildung der Zollunion, dann läßt sich, wie ROHWEDDER (26, S. 922) gezeigt hat, für keines der beteiligten Länder eine eindeutige Aussage machen. Damit ist auch das Gesamtergebnis unbestimmt.

Beliefert eines der beiden sich zur Zollunion zusammenschließenden Länder sowohl das Partner- als auch das Drittland, so ergibt sich für dieses Land ein eindeutiger Vorteil. Für das importierende Partnerland bleibt das Ergebnis wiederum unbestimmt, da der Differenz aus der Zunahme an Konsumentenrente und der Abnahme an Produzentenrente der Wegfall der Zolleinnahmen gegenübersteht. Selbst wenn für das Importland ein Wohlfahrtsverlust eintritt, ist er geringer als der Gewinn für das Exportland, so daß für die Zollunion insgesamt ein eindeutiger Gewinn auftritt.

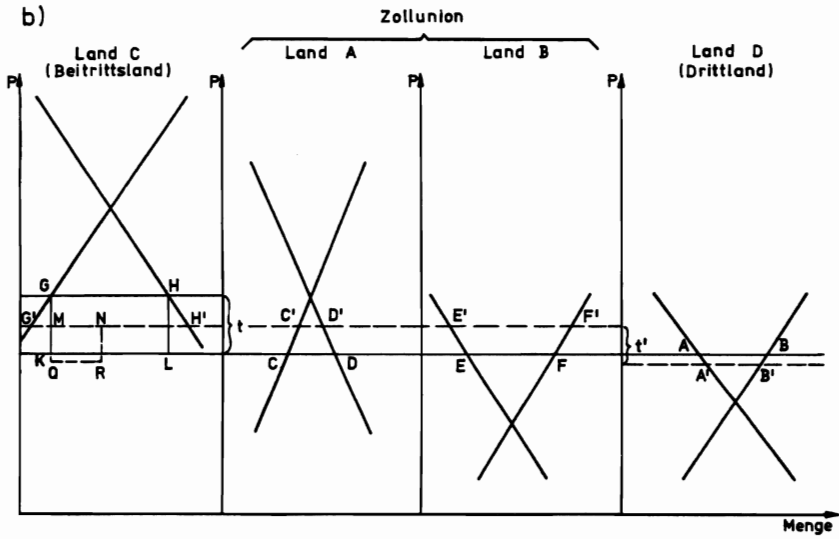
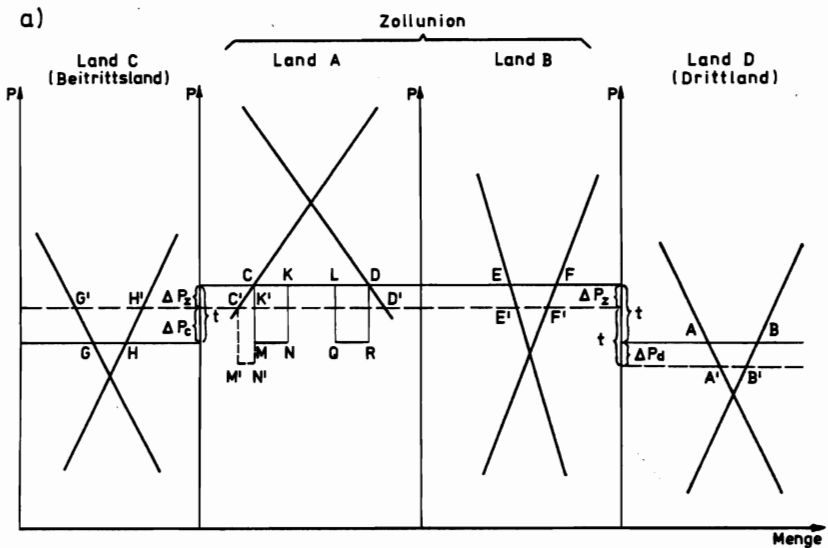
Die Wohlfahrtsänderungen für das Drittland und damit auch die insgesamt auftretenden Wohlfahrtsänderungen sind unbestimmt³⁾.

Betrachtet man die *Erweiterung einer Zollunion* durch Aufnahme eines Beitrittslandes, so tritt, worauf ROHWEDDER (25) hingewiesen hat, die Schwierigkeit auf, daß die Begriffe Handelsschaffung und Handelsumlenkung anders auszulegen sind oder aber - bei Beibehaltung der üblichen Interpretation - hinsichtlich der wohlfahrtstheoretischen Implikationen andere Schlußfolgerungen gezogen werden müssen.

Zur Illustration dieses Falles dient die mit geringen Änderungen von ROHWEDDER übernommene Abbildung 2 a). Sie zeigt zunächst die Situation für eine aus den Ländern A und B bestehende Zollunion mit gemeinsamem Außenzoll gegenüber den Ländern C und D, wobei aus Vereinfachungsgründen auf die exakte Ableitung des Ausgangsgleichgewichtes verzichtet wurde. An der Deckung des Einfuhrbedarfs der Zollunion sind die beiden ihr nicht angehörenden Länder beteiligt. Tritt Land C der Zollunion bei, so führt dies bei unverändertem Außenzoll dazu, daß der Preis in dem Beitrittsland um ΔP_C steigt, in den drei anderen Ländern überall um den gleichen Betrag ($\Delta P_Z = \Delta P_D$) sinkt; die Summe aus der Preissteigerung im Beitrittsland und der Preissenkung innerhalb der Zollunion (und damit in dem nicht beitretenden Drittland) entspricht dem unveränderten Außenzoll. Die Importe von A steigen von CD auf C'D', was nach üblicher Terminologie eine Handelsschaffung (TC) darstellt. Die Exporte von B gehen von EF auf E'F', diejenigen von D von AB auf A'B' zurück. Beide Rückgänge bedeuten in der üblichen Terminologie eine Handelsumlenkung (des Partnerlandes, TD_b , und des Drittlandes, TD_d). Die Exporte des Beitrittslandes steigen von GH auf G'H' ($= \Delta X_C = TC + TD_b + TD_d$).

3) Von MEADE (20) wurden mit Hilfe von Plausibilitätserwägungen Bedingungen aufgezeigt, die das Überwiegen wohlfahrtssteigernder Effekte für die Mitglieder einer Zollunion wahrscheinlich machen. Dazu gehören eine Wirtschaftsstruktur der beteiligten Länder, welche durch eine hohe Substitutionalität der Produkte gekennzeichnet ist, obwohl ihre Faktorausstattung eigentlich eine Komplementarität erwarten ließe, sowie (im Zusammenhang hiermit stehend) hohe Zollsätze zwischen den Integrationsländern und ein niedriger Zolltarif gegenüber dem Rest der Welt. Besonders der anfängliche Abbau dieser hohen Zölle läßt das Überwiegen wohlfahrtssteigernder Effekte in hohem Grade wahrscheinlich erscheinen. Weiterhin besteht eine große Wahrscheinlichkeit für das Vorherrschen wohlfahrtssteigernder Effekte, wenn für ein bestimmtes Gut innerhalb einer Zollunion die Exportländer die wichtigsten Lieferanten der Länder sind, die dieses Gut importieren, und diese wiederum die wichtigsten Absatzmärkte für erstere. Dies ist um so eher der Fall, je mehr Länder sich zusammenschließen. Im Extremfall einer alle Länder umfassenden Zollunion können nur handelsschaffende Effekte auftreten.

Abb. 2: Partialanalytische Darstellung der Auswirkungen der Erweiterung einer Zollunion



Die Wohlfahrtsänderungen für die einzelnen Länder lassen sich wie folgt darstellen:

$$\begin{aligned}
 G_a &= CDD'C' - (LDRQ + CKNM - C'K'N'M') \\
 &= -\Delta P_Z (M_a + \frac{1}{2} TC) - t (X_C + TD_d) \\
 G_b &= -EFF'E' = \Delta P_Z (X_b - \frac{1}{2} TD_b) \\
 G_c &= GHH'G' = \Delta P_C (X_C + \frac{1}{2} \Delta X_C) \\
 G_d &= -ABB'A' = \Delta P_D (X_D - \frac{1}{2} TD_d).
 \end{aligned}$$

Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, daß ΔP_Z und ΔP_D negativ, alle übrigen Größen aber positiv definiert sind. In Land A bezeichnet der erste Term wieder den Saldo aus der Konsumentenrente und der Produzentenrente, der zweite die Änderung der Zolleinnahmen; das Ergebnis ist unbestimmt. Land B und Land D erleiden durch die Preisreduzierung einen Verlust, da die Abnahme an Produzentenrente die Zunahme an Konsumentenrente übersteigt; Land C erfährt einen Gewinn, weil dort der gegenteilige Fall eintritt.

Berücksichtigt man, daß (unter Beachtung des Vorzeichens) $\Delta P_C = t + \Delta P_Z$ ist und daß ferner gilt $M_a = X_b + X_C + X_D$, so erhält man für die gesamte Wohlfahrtsänderung:

$$G_w = \frac{1}{2} t (TC + TD_b - TD_d).$$

Der gesamte Wohlfahrtsgewinn wird also um so größer, je höher die Handelserschaffung, je höher die Handelsumlenkung von dem Exportland innerhalb der Zollunion zu dem Beitrittsland und je geringer die Handelsumlenkung vom Rest der Welt zum Beitrittsland ist. Die Tatsache, daß die Handelsumlenkung vom exportierenden Mitgliedsland zum Beitrittsland - im Gegensatz zu der bei einer Zollunionsbildung ausschließlich betrachteten Handelsumlenkung - zu einer Wohlfahrtssteigerung führt, ist darauf zurückzuführen, daß es sich hierbei um eine Verlagerung von dem weniger kostengünstigen, nur aufgrund des gemeinsamen Außenzolls konkurrenzfähigen Anbieter, zu dem kostengünstigeren Anbieter handelt.

Der in Abbildung 2 a) im Anschluß an ROHWEDDER dargestellte Fall, in dem die Gemeinschaft ein Nettoimporteur ist, und sowohl das Beitrittsland als auch die restliche Welt Nettoexporteure sind, ist nur einer von mehreren möglichen Fällen. Eine einfache, in ihren Konsequenzen direkt einsichtige Variation ergibt sich, wenn man, bei im übrigen unveränderten Annahmen, unterstellt, das Beitrittsland sei ein Nettoimporteur, der seine Produk-

tion durch höhere Zölle schützt. Wird in diesem Fall beim Beitritt der bisherige gemeinsame Außenzolltarif übernommen, so bleibt die bisherige Zollunion unberührt, und es findet lediglich eine Handelsausweitung zwischen dem Dritt- und dem Beitrittsland statt, die mit dem Effekt einer Zollsenkung durch das Beitrittsland identisch ist.

Ist dagegen die Zollunion ein Nettoexporteur und das Beitrittsland ein Importeur, der seinen Einfuhrbedarf unter Erhebung eines Zolls sowohl aus dem Raum der Zollunion als auch aus dem Drittland deckt, so ergibt sich eine in ihren Konsequenzen nicht sofort erkennbare Situation, wenn mit dem Beitritt der Zoll herabgesetzt oder ganz aufgehoben wird. Der Fall einer Herabsetzung wurde in Abbildung 2 b) aufgezeigt. Für die Zollunion resultiert daraus eine Preiserhöhung, die in Land A zu einem Wohlfahrtsverlust, in Land B zu einem Wohlfahrtsgewinn führt, der denjenigen von Land A übersteigt. In Land C ist das Ergebnis unbestimmt: Hier steht der positiven Differenz aus der Zunahme der Konsumentenrente und der Abnahme der Produzentenrente ($GHH'G'$) eine negative Änderung der Zolleinnahmen ($GHLK - MNRQ$) gegenüber. Im Drittland tritt ein Wohlfahrtsgewinn oder -verlust auf, je nachdem, ob der neue gemeinsame Außenzolltarif zu einer Preissenkung oder -erhöhung führt.

Tritt die bisherige sowie die erweiterte Zollunion als ein Exporteur auf und sind sowohl der Rest der Welt als auch das Beitrittsland Importeure, so erfährt die bisherige Zollunion einen Wohlfahrtsgewinn, da aufgrund des Mehrabsatzes in dem Beitrittsland der Preis steigt. Es kommt jedoch zu einer Umverteilung vom Importland zum Exportland. Im Beitrittsland ist das Resultat unbestimmt, weil der positiven Differenz aus der Zunahme an Konsumentenrente und der Abnahme an Produzentenrente die fortgefallenen Zolleinnahmen gegenüberstehen. Der Rest der Welt erleidet infolge der Preissteigerung einen Wohlfahrtsverlust.

2.2 Güterwirtschaftliche Betrachtung der Wohlfahrtseffekte einer Zollunion

Die bisherige partialanalytische Betrachtung hat den Nachteil, daß durch die Beschränkung auf den Markt eines Gutes die auf den Märkten für andere Güter auftretenden Anpassungseffekte unberücksichtigt blieben, wie sie allein schon aus Zahlungsbilanzgründen unvermeidlich sind. Dieser Mangel wird durch eine güterwirtschaftliche Betrachtung vermieden, die in der

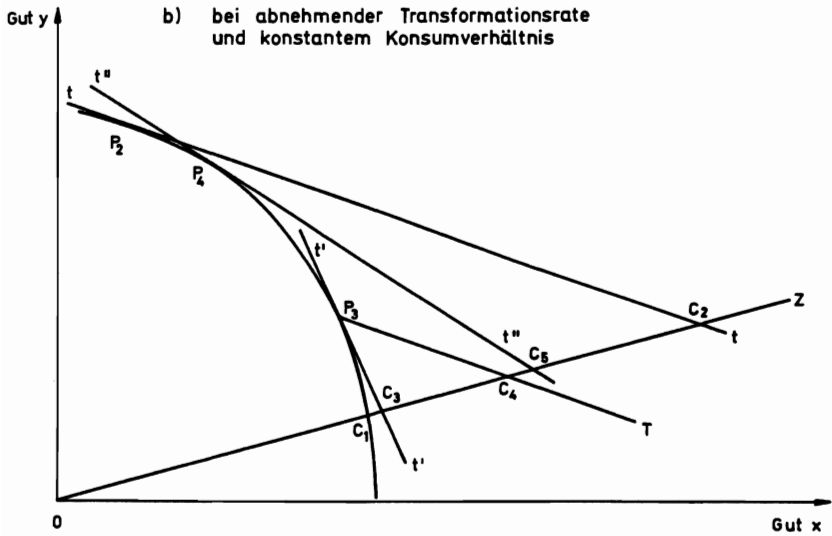
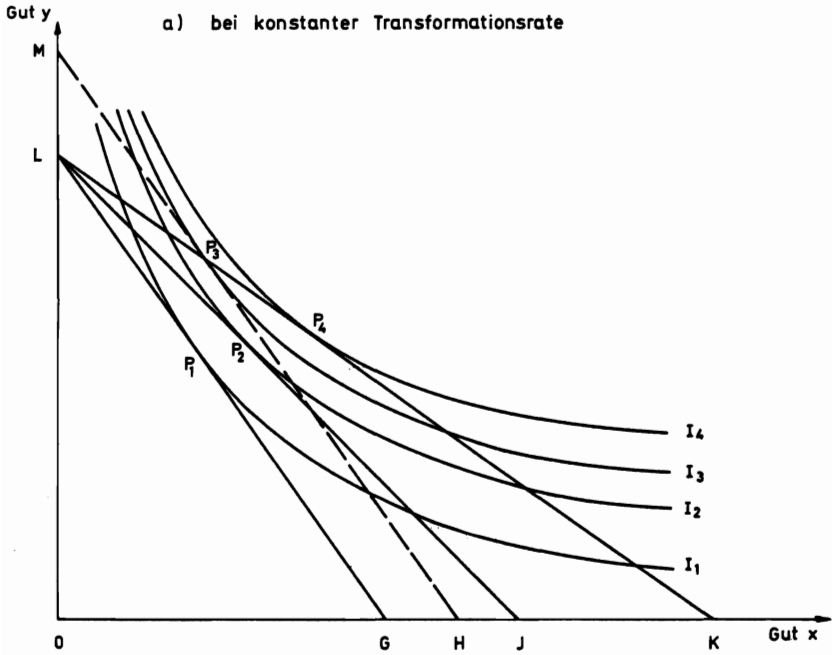
Regel anhand des graphisch darstellbaren *Zwei-Güter-Falles* erfolgt. Bei der *Darstellung aus der Sicht eines Landes* ist es gleichgültig, ob es sich um den Zusammenschluß mit einem anderen Land zu einer Zollunion oder um den Beitritt zu einer bestehenden Zollunion handelt.

In Abbildung 3 a), die sich an eine Darstellung von GEHRELS (5) anlehnt, bezeichnet LG die Kapazitätlinie des Beitrittslandes für die Güter x und y bei konstanter Transformationsrate, LK die Transformationskurve bei Freihandel und LJ diejenige für die Zollunion, in der weniger effiziente Produzenten des Gutes x durch einen Zoll geschützt werden. Offensichtlich ist Freihandel die beste, Beitritt zur Zollunion die zweitbeste Lösung; beide sind der Autarkiesituation überlegen.

Erhebt das Beitrittsland in der Ausgangssituation einen Zoll, so liegt eine gegenüber der Freihandelslage um den Punkt L zum Koordinatenursprungspunkt gedrehte Transformationskurve vor, wobei das Ausmaß der Drehung von der Höhe des Zollsatzes abhängt. Die Bestimmung des entsprechenden Tangentialpunktes reicht jedoch für eine Beurteilung nicht aus, da hier die mit der Verwendung der Zolleinnahmen verbundenen Wohlfahrtseffekte unberücksichtigt blieben. Es ist deshalb üblich, im Anschluß an LIPSEY (17) anzunehmen, die Zolleinnahmen würden in einer Lump-sum-Subvention den Verbrauchern zur Verfügung gestellt. Damit wird der Einkommenseffekt des Zolls eliminiert und es bleibt lediglich sein Einfluß auf die Preisrelationen. In Abbildung 3 a) wurde unterstellt, daß durch Auflegung eines Zolles auf Gut x die Preisrelationen dem internen Austauschverhältnis angepaßt werden, womit sich für den Verbraucher die durch die Gerade MH wiedergegebenen Wahlmöglichkeiten ergeben. Der Schnittpunkt dieser Geraden mit der das reale Außenhandelsgleichgewicht repräsentierenden Gerade LK gibt den realisierten Verbrauchspunkt wieder. Die Graphik hätte auch so konstruiert werden können, daß er dem Verbrauchspunkt bei Beitritt zur Zollunion unterlegen gewesen wäre. Ökonomisch ist das Beispiel wenig relevant, weil der Zoll in diesem Fall keine Funktion erfüllt: die fiskalische Bedeutung wurde bewußt ausgeschaltet; eine Schutzfunktion übt er nicht aus, da mit und ohne Zoll eine vollständige Spezialisierung auf Gut y erfolgt.

Dies ist anders bei der Annahme einer gekrümmten Transformationskurve, wie sie der Abbildung 3 b) zugrunde liegt. Der Einfachheit halber wurde unterstellt, daß die beiden Güter stets in konstanten Proportionen nach-

Abb. 3: Produktion, Konsum und Außenhandel eines Landes im Zwei-Güter-Fall bei Autarkie, Freihandel und Beitritt zu einer Zollunion



gefragt werden, die der Strahl OZ repräsentiert. Bei Autarkie ergäbe sich der Produktionspunkt C_1 , bei Freihandel mit dem Austauschverhältnis t der Produktionspunkt P_2 und der Konsumpunkt C_2 , bei einem Austauschverhältnis nach Zollbelastung für Gut x von t'' der Produktionspunkt P_3 und der Konsumpunkt C_3 , wobei sich letzterer auf C_4 verschiebt, wenn die Zolleinnahmen den Konsumenten zur Verfügung gestellt werden. Der Beitritt zu einer Zollunion mit dem Austauschverhältnis t' würde mit dem Produktionspunkt P_4 und dem Konsumpunkt C_5 eine Wohlfahrtssteigerung erbringen, die jedoch mit einer teilweisen Preisgabe des bisher geschützten Produktionszweiges verbunden wäre. Durch Freihandel, der stärkere Anpassungsreaktionen erzwingen würde, ließe sich ein noch höheres Wohlfahrtsniveau erreichen.

Die bisher aus der Sicht eines Landes vorgetragene Analyse wurde von LIPSEY (17) auf *mehrere Länder* ausgedehnt. Nimmt man an, daß alle Länder gleich hohe Zölle erheben, so gibt es für jedes Länderpaar einen kritischen Zoll, bei dem der Handel zwischen ihnen zum Erliegen kommt. Ist der Zollsatz so hoch, daß der höchste dieser kritischen Zölle überschritten wird, findet überhaupt kein Handel statt; ist er so gering, daß er unter dem niedrigsten kritischen Zoll bleibt, wird der Handel durch ihn nicht beeinflusst. Interessant sind somit nur die Fälle, in denen mit der Errichtung einer Zollunion die am Außenhandel beteiligten Länder wechseln.

LIPSEY bedient sich für die weitere Analyse des für Untersuchungen dieser Art typischen taxonomischen Vorgehens, wobei die von ihm untersuchten Fälle zu der Schlußfolgerung führen, daß sich VINERs Argumentation gegen Handelsumlenkung weder aus der Sicht eines Landes noch aus der Sicht der Zollunion noch aus derjenigen aller betroffenen Länder aufrecht erhalten läßt. Nur in dem extremen Fall, daß eine Zollunion zu einer Handelsumlenkung führt und das Land, dessen Handel umgelenkt wird, vor- und nachher jeweils vollständig auf die Produktion eines anderen Gutes spezialisiert ist, tritt für die Welt insgesamt ein eindeutiger Wohlfahrtsverlust auf. In allen anderen Fällen ist entweder die Handelsumlenkung mit einer Handelsschaffung verbunden oder sie führt nicht notwendigerweise zu einem Wohlfahrtsverlust. Für die Beurteilung realer Situationen muß man sich jedoch der äußerst vereinfachenden Annahmen, aus denen die Schlußfolgerungen LIPSEYs abgeleitet wurden, bewußt bleiben.

2.3 Problem des Außenhandelsgleichgewichts für ein Beitrittsland, dargestellt am Zwei-Güter-Fall mit unterschiedlichen Partnern für Exporte und Importe

Bei den bisherigen Darstellungen des Zwei-Güter-Falles wurde davon ausgegangen, daß alle beteiligten Länder beide Güter herstellen können und beim Außenhandel jeweils beide Güter zwischen diesen Ländern ausgetauscht werden, womit sich zwischen ihnen ein Zahlungsbilanzgleichgewicht einstellt. Beschränkt man sich auf die Situation eines Landes, so kann man einen "Zwei-Güter-Fall" auch konstruieren, indem man die Partialbetrachtung für zwei Gütermärkte so kombiniert, daß für dieses Land die Bedingung des Zahlungsbilanzgleichgewichtes erfüllt ist.

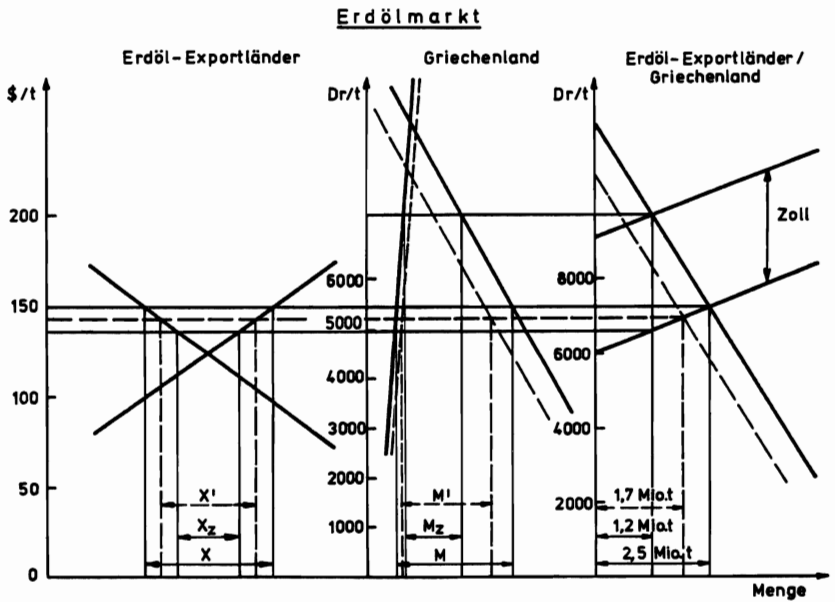
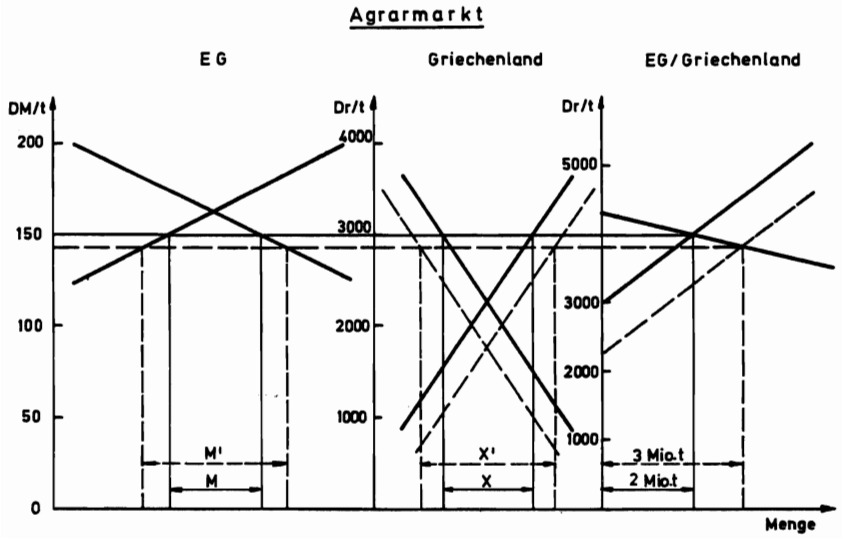
Angenommen wird die Situation eines Beitrittslandes (Griechenland), das für den Absatz seiner Exportprodukte (Agrarerzeugnisse) auf die Länder einer bestehenden Zollunion angewiesen ist, wichtige Importgüter (Erdöl) aber aus anderen Ländern bezieht. Der Außenhandel bestehe nur aus diesen beiden Gütern. Das Beispiel ist so aufgebaut, daß zunächst die Situation beschrieben wird, die sich ergäbe, wenn die Zollunion keine Außenzölle (oder Belastungen mit gleicher Wirkung) erhöbe, sodann die Änderungen, die durch einen Außenzoll eintreten. Der Effekt des Beitritts läßt sich dann als Vermeidung der Zollwirkung interpretieren. Zur Illustration werden fiktive Zahlen verwendet.

Abbildung 4 zeigt in ihrem oberen Teil in den ausgezogenen Linien den "Agrarmarkt" bei Freihandel. Unter der vereinfachenden Annahme, daß nur Griechenland und die EG an diesem Handel beteiligt sind, ergäbe sich ein Gleichgewicht bei einer Menge von 2 Mio. t und 150 DM/t (als repräsentative Währung für die EG wurde die DM gewählt), was beim zunächst willkürlich angenommenen Wechselkurs von 100 Drachmen = 5,-- DM 3.000 Drachmen/t entspricht.

Der untere Teil von Abbildung 4 zeigt nach dem gleichen Schema den "Erdölmarkt", für den eine geringe, stark inelastische Inlandsproduktion angenommen wurde. Aufgrund der Angebots- und Nachfragerelation befände sich dieser Markt bei einer Menge von 2,5 Mio. t und einem Preis von 150 \$/t im Gleichgewicht.

Da annahmegemäß nur die beiden Produkte am Außenhandel Griechenlands be-

Abb. 4: Außenhandelsgleichgewicht eines Landes mit zwei Ländergruppen mit konkurrierender und komplementärer Produktion



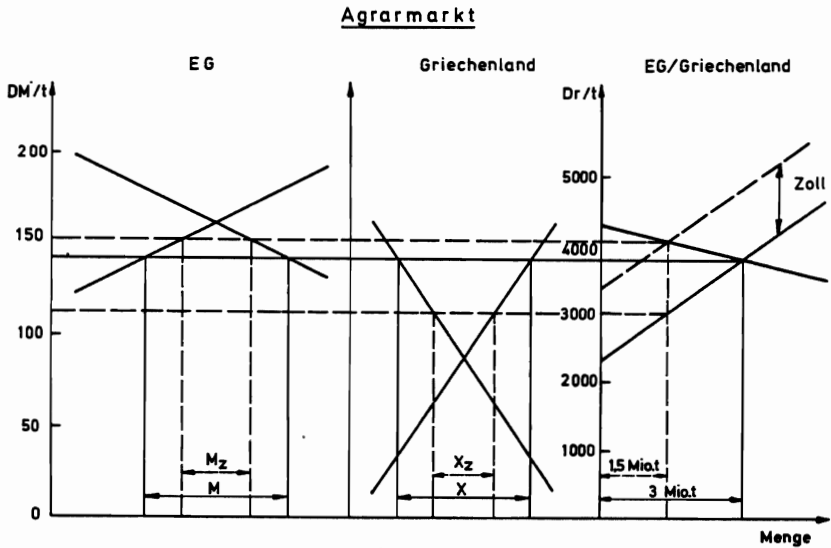
teiligt sein sollen, ist diese Situation jedoch offensichtlich aus Zahlungsbilanzgründen nicht möglich. Für die Importe würden 375,0 Mio. \$ benötigt, es stehen jedoch nur Exporterlöse von 166,7 Mio. \$ (300 Mio. DM : 1,80 DM/\$) zur Verfügung. Um seine Zahlungsbilanz zum Ausgleich zu bringen, müßte Griechenland entweder seine Erdölimporte durch Zölle oder mengenmäßige Beschränkungen reduzieren oder seine Währung abwerten. Freischwankende Wechselkurse würden ohne Importzölle oder mengenmäßige Restriktionen zu einem entsprechenden Abwertungseffekt führen.

Abbildung 4 zeigt in ihrem unteren Teil zunächst die Wirkung eines Einfuhrzolls auf Erdöl. Er müßte etwa 2.200 Drachmen/t (40 %) betragen, um die Einfuhrmenge auf ca. 1,2 Mio. t zu reduzieren, was bei dem infolge der teilweisen Zollüberwälzung auf 139 \$/t gesunkenen Angebotspreis einem Importwert von 166,8 Mio. \$ und damit den Importerlösen entspricht. Natürlich ist bei einem kleinen Land wie Griechenland der Effekt der Zollüberwälzung in der Realität weit geringer; er dürfte praktisch vernachlässigbar sein.

Eine Anpassung über den Wechselkurs würde sowohl den Export- als auch den Importmarkt betreffen. Eine Wechselkursänderung käme in einer Skalenänderung der die Preise in Drachmen enthaltenden Achse zum Ausdruck, wie sie jeweils auf der rechten Seite des Preis-Mengen-Diagramms für Griechenland für eine Abwertung von 25 % angedeutet wird. Aufgrund der Abwertung werden die Exportpreise in Inlandswährung attraktiver, es geht mehr Ware in den Export, bis sich bei steigenden Inlandspreisen ein neues Gleichgewicht einstellt, das bei ca. 3 Mio. t und einem (leicht gesunkenen) Exportpreis von 145 DM/t liegen mag. Wegen der gleichzeitigen Verteuerung des Erdölpreises in Drachmen geht die Importmenge (gegenüber der Situation ohne Zoll) auf etwa 1,7 Mio. t zurück, was bei einem auf 142 \$/t gesunkenen Importpreis (der Preiseffekt ist genauso wie der Zolleffekt überzeichnet) einem Importwert von 241,7 Mio. \$ entspricht. Exporterlöse (3 Mio. t x 145 DM/t : 1,80 DM/\$ = 241,7 Mio. \$) und Importwert (1,7 Mio. t x 142 \$/t = 241,7 Mio. \$) entsprechen sich.

Um den Effekt eines Importzolls (oder wirkungsgleicher Maßnahmen) der EG auf den griechischen Agrarexport zu verdeutlichen, genügt es, den oberen Teil von Abbildung 4 zu wiederholen. Abbildung 5 zeigt die Wirkung eines Zolls von 37,50 DM/t (25 %). Gegenüber dem durch Wechselkursanpassung erzielten Gleichgewicht ergäbe sich für Griechenland eine Halbierung der

Abb. 5: Wirkung eines Zolls der Abnehmerländer auf die Exporterlöse eines Landes



Exportmenge auf ca. 1,5 Mio. t und ein auf 112,50 DM/t gesunkener Preis, da die Zollbelastung in stärkerem Maße auf das kleine Land mit weniger elastischen Angebots- und Nachfragerreaktionen überwältigt wird. Da nunmehr nur noch Exporterlöse von rund 94 Mio. \$ zur Verfügung stünden, wäre eine drastische Heraufsetzung des Importzolls oder eine entsprechende Abwertung unvermeidlich. Diesen Effekt durch einen Beitritt zu vermeiden, ist genau das, was sich die Beitrittsländer erhoffen.

2.4 Verbrauchseffekte

Die Reaktionen der Verbraucher auf Änderungen der Preisrelationen als Folge einer Zollunion wurden vor allem von LIPSEY (17) untersucht, der den Aspekt der "inter-commodity substitution" als gleichbedeutend neben den der "inter-country substitution" stellt. Dabei untersucht er, welche Konsequenzen sich für ein Land ergeben, das von drei Gütern zunächst zwei durch einen gleich hohen Importzoll belastet, sodann - als Auswirkung einer Zollunion - den Importzoll für eines dieser Güter aufhebt. Das Ergebnis ist, daß - sofern der Zollsatz für das dritte Gut unverändert bleibt - die völlige Abschaffung des Zolls für das zweite Gut zu einer schlechteren Lösung führt als die teilweise Beibehaltung des Zolls für dieses

Gut. Damit ist das Problem ein typischer Anwendungsfall der "Theory of Second Best". Bei gegebenem Zolltarif für das dritte Gut gibt es eine optimale Höhe für den Zoll auf das zweite Gut, und nur wenn man diese kennt, ist eine Aussage darüber möglich, ob die vollständige Abschaffung dieses Zolls (Beitritt zur Zollunion) seiner Beibehaltung in der ursprünglichen Höhe (Nicht-Beitritt) überlegen ist.

Anhand eines taxonomischen Vorgehens kommt LIPSEY (17, S. 38) zu folgenden vier Schlußfolgerungen, die sich mit bereits früher getroffenen Feststellungen von MEADE (20) decken:

1. Eine partielle Zollunion, die die Zölle nur reduziert, aber nicht ganz beseitigt, hat eine größere Wahrscheinlichkeit, Wohlfahrtssteigerungen herbeizuführen als eine vollständige Zollunion.

2. Eine Zollunion besitzt um so mehr Wahrscheinlichkeit, die Wohlfahrt zu steigern, je höher in der Ausgangssituation die Zölle auf Waren aus Mitgliedsländern gegenüber solchen aus Drittländern waren.

3. Eine notwendige Bedingung dafür, daß eine Zollunion zur Wohlfahrtssteigerung führt, ist, daß mit ihr ein Rückgang des Verbrauchs an intern hergestellten Produkten und damit eine Zunahme des Handelsvolumens (gemessen in konstanten internationalen Preisen) verbunden ist.

4. Eine hinreichende (aber nicht notwendige) Bedingung dafür, daß eine Zollunion eine Wohlfahrtssteigerung bewirkt, ist eine durch sie ausgelöste Steigerung aller Importe.

2.5 Allgemeine Gleichgewichtsmodelle

Die bisherige Darstellung dürfte deutlich gemacht haben, daß die Auswirkungen einer Zollunion weder durch eine isolierte Betrachtung der Produktionseffekte noch derjenigen der Verbrauchseffekte erfaßt werden können. Graphische Darstellungen, die beide Effekte berücksichtigen, sind zwar für didaktische Zwecke geeignet, wegen des mit ihnen verbundenen Zwangs zur Vereinfachung jedoch ein viel zu grobes Instrument, um damit Aussagen über die Realität machen zu können. Im Grunde genommen lassen sich die Auswirkungen einer Zollunion nur im Rahmen allgemeiner Gleichgewichtsmodelle erfassen, wie sie in den Abhandlungen von NEGISHI (22) und TAKAYAMA

(29) ihren am weitesten fortgeschrittenen Stand erreicht haben dürften⁴⁾:

Dargestellt werden sie in der Regel an einem auf drei Länder beschränkten Fall mit beliebig vielen Gütern. Für Produktion und Nachfrage werden Funktionen mit den üblichen Eigenschaften unterstellt. Für jedes Land muß die Zahlungsbilanzbedingung erfüllt sein. Die Einkommenswirkung von Zöllen wird dadurch eliminiert, daß ihre Rückgabe an die Verbraucher unterstellt wird. Da auf der Nachfrageseite abnehmende Grenzraten der Substitution unterstellt werden, entspricht das Modell einem nicht-linearen Optimierungsmodell. Wird als Zielfunktion die Maximierung der Wohlfahrt für alle Länder angenommen, so ergibt sich als Optimallösung die Freihandelslösung. Wird unterstellt, daß das Drittland Zölle erhebt, so führt die Optimierung der Wohlfahrt für die Mitgliedsländer der Zollunion zur Bestimmung der optimalen Sätze des gemeinsamen Außenzolls für die verschiedenen Produkte. Auch diese Modelle sind ein typischer Anwendungsfall für die "Theory of Second Best". Numerische Beispiele oder empirische Anwendungsfälle scheinen nicht vorzuliegen.

3 Dynamische Analyse

3.1 Wachstumseffekte einer Zollunion

Führt die Bildung oder Erweiterung einer Zollunion zu einer Änderung der Handelsströme und zu einer hierdurch ausgelösten Wohlfahrtssteigerung, so muß sich diese in einer dynamischen Analyse in einem gegenüber einem Andauern der bisherigen Situation erhöhten Wachstum niederschlagen. Effekte dieser Art treten während des durch schrittweisen Abbau der Handelshemmnisse gekennzeichneten Integrationsprozesses auf bzw. noch danach, so lange, bis die Anpassungsvorgänge abgeschlossen sind.

Von den während des Integrationsprozesses auftretenden Effekten sind jene zu unterscheiden, die nach Abschluß der Integration und der dadurch ausgelösten Anpassung zustande kommen. Ein Auftreten solcher Effekte hängt davon ab, ob Gründe vorliegen, die für das Integrationsgebilde ein größeres Wachstum erwarten lassen als für die beteiligten Volkswirtschaften.

4) Als Vorläufer sei auf die Arbeiten von MAKOWER/MORTON (19), VANEK (30), KEMP (12) und LIPSEY (17) hingewiesen.

Ob dies der Fall ist, wurde vor allem von BALASSA (1, S. 101 ff.) untersucht, der sich dabei auf ältere theoretische Literatur sowie, aus heutiger Sicht, weit zurückliegende empirische Beispiele stützt.

BALASSA glaubt, einen Zusammenhang zwischen Marktgröße und Produktivitätsfortschritten feststellen zu können, da der größere Markt anstelle einer Vielzahl kleinerer, wenig spezialisierter und unterhalb der optimalen Betriebsgröße arbeitender Betriebe eine stärkere Spezialisierung unter gleichzeitiger Ausschöpfung der Größendegression erlaubt, positive Skaleneffekte auftreten können sowie größere, spezialisierte Unternehmen einen höheren Forschungs- und Entwicklungsaufwand betreiben. Für eine Zollunion wird außerdem ein höherer Wettbewerbsgrad und somit eine stärkere Annäherung an einen funktionsfähigen Wettbewerb angenommen. Des Weiteren argumentiert BALASSA mit externen Ersparnissen. Die Existenz von Agglomerationsvorteilen wird als gegeben vorausgesetzt, wobei die Zollunion die Möglichkeit bietet, diese stärker als bei der Beschränkung auf Nationalstaaten auszunutzen.

3.2 Bedeutung von Entwicklungsunterschieden zwischen den Ländern

Kommt es zu den von BALASSA beschriebenen dynamischen Effekten, stellt sich die Frage, ob damit verbundene Wachstumsgewinne gleichmäßig auf alle Länder verteilt sind, oder ob es hierbei - bedingt durch Unterschiede im Entwicklungsstand - zu Ungleichgewichten kommt. In diesem Zusammenhang ist auf den entscheidenden Einwand gegenüber dem Konzept der komparativen Kostenvorteile, das der gesamten Außenhandelstheorie zugrunde liegt, hinzuweisen, daß es sich dabei um ein im Grunde genommen statisches Konzept handelt. Eine Anwendung dieses Konzepts bedeutet eine Spezialisierung aufgrund der relativen Kostenvorteile bei jeweils gegebenem Entwicklungsstand und nicht aufgrund derjenigen, die sich bei gleichem Entwicklungsstand ergäben. Der Einwand, daß eine an den Merkmalen unterschiedlicher Entwicklung ausgerichtete Spezialisierung tendenziell zu einer Konservierung der Unterschiede beiträgt, gilt auch für den Fall der Gründung oder Erweiterung einer Zollunion und zwar um so stärker, je mehr dynamische Effekte zu erwarten sind.

3.3 Regionale Probleme

Das Problem der Entwicklungsunterschiede stellt sich nicht nur zwischen Nationen, sondern auch zwischen Regionen. Nimmt man Agglomerationsvorteile als gegeben an, so kann eine Zollunion regionale Entwicklungsunterschiede verstärken. GIERSCHE (7) kommt zu dem Ergebnis, daß eine Zollunion wahrscheinlich einen Beitrag zum Abbau des Einkommensgefälles zwischen den beteiligten Ländern leistet, regionale Einkommensunterschiede jedoch erhöht, da sich eine regional unterschiedliche Entwicklung unbeeinflußt von Ländergrenzen vollziehen kann. Der Abbau nationaler Einkommensunterschiede erscheint bei der Annahme eines ungleichen Entwicklungsstandes nicht so sicher, während die Zunahme der regionalen Unterschiede als höchst wahrscheinlich angesehen werden muß.

Sowohl für den Fall der Gründung als auch den der Erweiterung einer Zollunion gilt die von MYRDAL (21) am Beispiel Italiens aufgezeigte Tendenz, daß nach dem Fortfall von Handelsschranken und Mobilitätsbarrieren für die Produktionsfaktoren wirtschaftlich fortgeschrittenere Regionen sowohl die Produktion als auch die zu ihrer Erstellung benötigten Produktionsfaktoren an sich ziehen. Zwar gehen von dem Wachstum dieser Regionen auch Spread-Effekte auf die weniger fortgeschrittenen Regionen aus, sie sind in ihrer Wirkung jedoch geringer als die beschriebenen Backwash-Effekte. Das Überwiegen der Backwash-Effekte ist um so wahrscheinlicher, je geringer der Entwicklungsstand ist. Ein analoger Entwicklungsablauf wurde von PERROUX (23) in seiner Theorie der Wachstumspole beschrieben.

4 Empirische Untersuchungen zur Auswirkung von Zollunionen

Die Schätzung der quantitativen Effekte einer Zollunion hat schon früh das Interesse der Wissenschaft gefunden. Zu den ersten Arbeiten auf diesem Gebiet dürfte eine bei SCITOVSKY (27, S. 64) zitierte Arbeit von VERDOORN gehören, die sich mit den durch die Bildung der EWG zu erwartenden Effekten im Handel mit den skandinavischen Ländern und Großbritannien beschäftigt. Sie ergab für die Mitgliedsländer einen Wohlfahrtsgewinn von 0,05 % ihres Sozialproduktes, für die Nicht-Mitgliedsländer einen Verlust in fast gleicher absoluter Höhe.

Aus der Mitte der 60er Jahre liegen zwei Untersuchungen von VERDOORN/MEYER zu SCHLOCHTERN (31) und WELBROECK (33) vor, die sich bereits auf

empirische Ergebnisse aus der Frühzeit der EWG stützen können. Bei der Arbeit von VERDOORN/MEYER zu SCHLOCHTERN handelt es sich um eine Regressionsanalyse, in deren Rahmen die zwischen einzelnen Produkten auftretenden Unterschiede in der Zunahme der Importe durch die Gemeinschaft erklärt werden durch das gewogene Mittel zwischen internen und externen Zollsenkungen sowie eine Schätzgröße für die effektive Importnachfrage ohne Gründung der EWG, die als ungewichtetes Mittel aus den Änderungsraten der entsprechenden Importe Großbritanniens, Schwedens, Dänemarks und der Schweiz ermittelt wurde. Nach dieser Untersuchung hätte die Bildung der EWG sowohl zu einer Handelsschaffung als auch zu einer Handelsumlenkung geführt. Auf die Problematik des methodischen Vorgehens, die insbesondere in der kaum zu rechtfertigenden Schätzgröße für die effektive Importnachfrage liegt, braucht sicher nicht besonders hingewiesen zu werden.

WÄELBROECK geht demgegenüber von der Annahme aus, daß die Struktur des Welthandels ohne die EWG unverändert geblieben wäre. Ein Vergleich der von einem Basisjahr vor Gründung der EWG bis 1963 extrapolierten Welthandelmatrix mit den tatsächlichen Werten ließ erkennen, daß die tatsächlichen Werte für den Intrahandel deutlich über den hypothetischen lagen. Eine gesonderte Schätzung der Bestimmungsgründe für den gestiegenen Intrahandel führte zu dem Ergebnis, daß er vorwiegend auf Handelsschaffung zurückzuführen war. Weder für die Vereinigten Staaten noch für die Länder der Europäischen Freihandelszone ließ sich eine Handelsumlenkung nachweisen.

Ein anderes methodisches Vorgehen wurde 1967 von BALASSA (2) gewählt. Es wurden ex post Einkommenselastizitäten der Importnachfrage für die Zeit vor und nach 1959 ermittelt, wobei eine für die Mehrzahl aller Produktgruppen festgestellte Zunahme als Indikator für einen handelsschaffenden Effekt interpretiert wurde. Nach Herkunftsregionen differenziert, wurden sodann zwei hypothetische Importwerte für das Untersuchungsjahr 1965 errechnet, wobei die tatsächlichen Importe des Jahres 1959 einmal mit den Wachstumsraten der Importe aus Ländern außerhalb der Gemeinschaft der Jahre 1953 bis 1959, zum anderen mit den entsprechenden Wachstumsraten der Jahre 1959 bis 1965 fortgeschrieben wurden. Die absolute Differenz zwischen beiden Größen wurde als "Effekt des Gemeinsamen Marktes" interpretiert, die Differenz zwischen den tatsächlichen Importen und den hypothetischen Werten aufgrund der Zunahmeraten von 1959-65 als "Wettbewerbs-

effekt". Insgesamt gelangt BALASSA zu dem Ergebnis, daß sich für die EWG ein handelsschaffender Effekt nachweisen läßt, während per Saldo keine Handelsumlenkung festzustellen ist, wohl aber eine Verschiebung zwischen den Lieferländern aufgrund des Wettbewerbseffektes.

Im Hinblick auf die erste EG-Erweiterung wurde 1973 von PREWO (24) eine Schätzung bisher eingetretener Handelseffekte vorgenommen. Grundlage der Schätzung sind Input-Output-Modelle für die Mitgliedsländer mit herkunftsspezifischen Importkoeffizienten, deren Fortschreibung von einem vor dem Zusammenschluß liegenden Basisjahr mit den tatsächlichen oder um einen dynamischen Integrationseffekt korrigierten Wachstumsraten die hypothetischen Größen für den Intrahandel sowie die Importe aus Drittländern liefert. Die in Prozent ausgedrückten Abweichungen des tatsächlichen Handels von diesen hypothetischen Größen werden als Effekt des Zusammenschlusses interpretiert. Die Rechnung wurde für 1965 und 1970 durchgeführt. Insgesamt ergab sich für 1965 ein um rd. 18 % über den theoretischen Werten liegender Intrahandel, für 1970 ein um rd. 64 % darüberliegender Wert, was darauf schließen läßt, daß ein großer Teil der Anpassungsreaktionen erst nach Abschluß des Zollabbaus wirksam wurde. Im Handel mit Nicht-Mitgliedsländern ergab sich ein Wert, der 1965 um 4 % unter, 1970 um 4 % über dem hypothetischen Wert lag. Auch dieses Ergebnis ist in dem Sinne zu interpretieren, daß sich zwar ein handelsschaffender, jedoch kein handelsumlenkender Effekt nachweisen läßt. Bei der Interpretation ist aber insofern Vorsicht geboten, als das Modell strukturelle Änderungen in der Importnachfrage und vor allem Preisänderungen auf der Angebotsseite nicht berücksichtigt.

Etwa gleichzeitig mit dem letztgenannten Modell wurden von KREININ (14) die Auswirkungen der Norderweiterung der EG ex ante untersucht. KREININ geht dabei so vor, daß er ex post ermittelte Preiselastizitäten der Importnachfrage auf die durch den Zollabbau zu erwartenden Preisänderungen anwendet. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die Erweiterung für die Gründungsmitglieder der EG zu einer Steigerung ihrer Exporte in die Beitrittsländer um 32 % führt, während für Großbritannien und die kontinentaleuropäischen Beitrittsländer (einschl. Norwegens) eine Steigerung ihrer Exporte in die Gründungsländer der Gemeinschaft um je 27 % ermittelt wurde. Für den Handel zwischen Großbritannien und den kontinentalen EFTA-Ländern wurde ein geringfügiger Rückgang geschätzt, für alle Drittländer eine Verminderung ihrer Exporte in die erweiterte Gemeinschaft. Im

Gegensatz zu den vorangegangenen Untersuchungen läßt sich dieses Ergebnis im Sinne eines fast ausschließlich handelsumlenkenden Effektes interpretieren⁵⁾.

Bei einem Vergleich der verschiedenen empirischen Untersuchungen fällt auf, daß diejenigen über die Norderweiterung der EG mit einem Übergewicht der Handelsumlenkung zu einem völlig anderen Ergebnis kommen als solche über die Integrationseffekte der Sechsergemeinschaft. Ob dies auf unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen und Handelsströme in der Ausgangssituation, auf Unterschiede im Untersuchungszeitraum oder methodische Unterschiede zurückzuführen ist, bedarf einer genaueren Untersuchung. Die Vermutung, daß letztere eine Rolle spielen, liegt nahe. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß Ex-ante-Schätzungen der Änderung von Handelsströmen durch die Anwendung von Preiselastizitäten der Importnachfrage auf Preisänderungen infolge eines Zollabbaus zu einer stärkeren Betonung von Umlenkungseffekten führen, während Ex-post-Schätzungen auf der Grundlage von Einkommenselastizitäten der Importnachfrage oder regionsspezifischen Importkoeffizienten im Rahmen von Input-Output-Modellen Umlenkungseffekte nicht in Erscheinung treten lassen, wenn der Beobachtungszeitraum durch ein starkes Wachstum gekennzeichnet war. Die Annahme konstanter Elastizitäten bzw. Input-Koeffizienten führt in einer solchen Situation möglicherweise zu einer Unterschätzung der Referenzhandelsströme, was eine Überschätzung der Handelsschaffung impliziert.

5 Schlußbetrachtung

Stellt man abschließend die Frage, welchen Beitrag die ökonomische Theorie der Erweiterung einer Zollunion zur Beantwortung der Frage leisten kann, welche Effekte die Süderweiterung der EG für deren Mitgliedsländer, die Beitrittsländer und den Rest der Welt erwarten läßt, so ist das Ergebnis aus mehreren Gründen enttäuschend.

Zunächst ist festzustellen, daß es eine Theorie der Erweiterung einer Zollunion nicht gibt, sondern nur eine Theorie der Zollunion. Für eine Betrachtung aus der Sicht eines Beitrittslandes ist dies ohne Bedeutung,

5) Zu einem in den absoluten Größenordnungen zwar geringeren, in der Tendenz jedoch ähnlichen Ergebnis kommen detaillierte Analysen der Auswirkungen der EG-Erweiterung auf Dänemark, Norwegen und Schweden im Bereich der Grundmetalle (HELMES, 8) und der metallverarbeitenden Industrie (HUMMEN, 9).

da es auf dasselbe hinausläuft, ob ein Land mit einem anderen eine Zollunion bildet oder sich einer bestehenden Zollunion anschließt. Dies gilt auch für eine Analyse aus der Sicht der bestehenden Zollunion, wenn man diese als Aggregat betrachtet. Lediglich bei einer Disaggregation nach den Ländern der bestehenden Zollunion ergibt sich die Besonderheit, daß eine Handelsumlenkung von einem Mitgliedsland zu einem Beitrittsland im Gegensatz zu der üblicherweise betrachteten Situation zu einer Wohlfahrtssteigerung führt. Bei einer aggregierten Betrachtung der bestehenden Zollunion wäre eine solche Handelsumlenkung als Handelsschaffung in Erscheinung getreten, womit die üblichen Aussagen gegolten hätten.

Damit reduziert sich die Frage darauf, welchen Beitrag die allgemeine Theorie der Zollunion zur Frage der Auswirkungen der EG-Erweiterung zu leisten vermag. Die Antwort kann nicht befriedigen. Klare Aussagen sind von der Theorie nicht zu erwarten, allenfalls Hinweise darauf, in welcher Richtung Auswirkungen zu erwarten sind, die jedoch einer vorsichtigen Interpretation bedürfen.

Empirische Untersuchungen über die Auswirkungen realisierter Zollunionen führen, worauf bereits SELLEKAERTS (28) hinwies, nicht wesentlich weiter. Sie legen zwar für die EG den Schluß nahe, daß die Bildung der Zollunion zu einer nachweisbaren Handelsschaffung geführt hat, während sich für Handelsumlenkung keine Anhaltspunkte finden ließen; jedoch ist auch hier Vorsicht geboten, da die Ergebnisse stark von der Untersuchungsmethode abhängen.

Versucht man aus diesen enttäuschenden Ergebnissen Schlußfolgerungen für die anstehende EG-Erweiterung zu ziehen, so muß man feststellen, daß aufgrund von Plausibilitätserwägungen kaum eine Aussage darüber möglich ist, ob es zu einem Überwiegen handelsschaffender oder handelsumlenkender Effekte kommen wird. Selbst eine solche relativ begrenzte Aussage könnte nur mittels eingehender empirischer Untersuchungen gemacht werden. Analogieschlüsse auf der Basis empirischer Untersuchungen über die Effekte der Zollunion im Rahmen der Sechsergemeinschaft sind wegen der abweichenden Wirtschaftsstrukturen der beteiligten Länder und der veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht möglich.

Die im Rahmen der dynamischen Analyse vorgetragenen Argumente sprechen sicher nicht für einen starken Wohlfahrtsgewinn der Beitrittsländer. Der

unterschiedliche Entwicklungsstand und die in den meisten Mitgliedsländern, verglichen mit den Beitrittsländern, wesentlich stärkere Wirtschaftskraft, lassen befürchten, daß die Vorteile des vergrößerten Marktes mehr den Industrien dieser Länder zugute kommen als denjenigen der Beitrittsländer, die zum Teil durch Strukturängel und veraltete Technologien benachteiligt sind. Das einzige, was als relativ sicher angesehen werden kann, ist eine Zunahme der regionalen Disparitäten. Dies gilt sowohl innerhalb der Beitrittsländer als auch zwischen den Beitrittsländern und den gegenwärtigen Mitgliedsländern.

Angesichts dieses wenig ermutigenden Bildes stellt sich die Frage, ob die Beitrittsländer durch Eintritt in die Zollunion der EG überhaupt Netto-vorteile erwarten können. Diese Frage kann nicht mit einem eindeutigen Ja beantwortet werden. Es dürften vor allem die über die Integrationsform der Zollunion hinausgehenden Elemente der EG sein, von denen sich die Beitrittsländer Vorteile versprechen, insbesondere die Einbeziehung in die gemeinsame Agrarpolitik sowie Finanztransfers über den Regionalfonds und den Sozialfonds der Gemeinschaft. Es wird daher vor allem darauf ankommen, diese Elemente zu stärken, wenn die mit der Erweiterung verfolgten wirtschaftlichen und politischen Ziele erreicht werden sollen.

Literatur

1. BALASSA, B., The Theory of Economic Integration. (The Irwin Series in Economics.) Homewood/Ill. 1961.
2. BALASSA, B., Trade Creation and Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence. In: B. BALASSA (Ed.), European Economic Integration. (Contributions to Economic Analysis, 89.) Amsterdam, Oxford, New York 1975, S. 79-118.
3. BRÜNING, H., Wohlfahrtseffekte einer Zollunion. (Schriften zur Angewandten Wirtschaftsforschung, 24.) Tübingen 1969.
4. COOPER, C.A. und B.F. MASSEL, Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries. "The Journal of Political Economy", Chicago, Vol. LXXIII (1965), No. 5, S. 461-476.
5. GEHRELS, F., Customs Unions from a Single-Country Viewpoint. "The Review of Economic Studies", Cambridge, Vol. XXIV(1) (1956-57), No. 63, S. 61-64.
6. GEHRELS, F. und B.F. JOHNSTON, The Economic Gains of European Integration. "The Journal of Political Economy", Chicago, Vol. LXIII (1955), No. 4, S. 275-292.
7. GIERSCH, H., Economic Union Between Nations and the Location of Industries. "The Review of Economic Studies", Cambridge, Vol. XVII (1949-50), No. 2, S. 87-97.
8. HELMS, F.P., Die Auswirkungen der EG-Erweiterung auf Außenhandel und Produktion von Grundmetallen in Dänemark, Norwegen und Schweden. Tübingen 1978.
9. HUMMEN, W., Die Auswirkungen der Erweiterung der EG auf Außenhandel und Produktion der metallverarbeitenden Industrie in Schweden, Dänemark und Norwegen. Tübingen 1976.
10. JOHNSON, H.G., The Economic Theory of Customs Union. "Pakistan Economic Journal", Dacca, Vol. X (1960), No. 1, S. 14-32; wiederabgedr. in: H.G. JOHNSON, Money, Trade and Economic Growth. Survey Lectures in Economic Theory. (Unwin University Books, 17.) London 1962, S. 46-74.
11. JOHNSON, H.G., An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions. "The Journal of Political Economy", Chicago, Vol. LXXIII (1965), No. 3, S. 265-283.
12. KEMP, M.C., A Contribution to the General Equilibrium Theory of Preferential Trading. (Contributions to Economic Analysis, 61.) Amsterdam, London 1969.
13. KRAUSS, M.B., Recent Developments in Customs Union Theory: An Interpretive Survey. "The Journal of Economic Literature", Menasha/Wis., Vol. X (1972), No. 2, S. 413-436.

14. KREININ, M.E., The Static Effects of EEC Enlargement on Trade Flows. "The Southern Economic Journal", Chapel Hill/N.C., Vol. XXXIX (1972-73), No. 4, S. 559-568.
15. LAMFALUSSY, A., Intégration et croissance économique. In: Intégration Européenne et Réalité Economique. (Semaine de Bruges, 19.-21.3.1964; Collège d'Europe, Cahiers de Bruges, N.S., 11.) Bruges 1964, S. 33-47.
16. LIPSEY, R.G., The Theory of Customs Unions: A General Survey. "The Economic Journal", London, Vol. LXX (1960), No. 279, S. 496-513.
17. LIPSEY, R.G., The Theory of Customs Unions: A General Equilibrium Analysis. (L.S.E. Research Monographs, 7.) London 1970.
18. LIZANO, E., Integration of Less Developed Areas and of Areas on Different Levels of Development. In: Economic Integration. Worldwide, Regional, Sectoral. Proceedings of the Fourth Congress of the International Economic Association held in Budapest, Hungary. Ed. by F. MACHLUP. London and Basingstoke 1976, S. 275-284.
19. MAKOWER, H. und G. MORTON, A Contribution Towards a Theory of Customs Unions. "The Economic Journal", London, Vol. LXIII (1953), No. 249, S. 33-49.
20. MEADE, J.E., The Theory of Customs Unions. Amsterdam 1955.
21. MYRDAL, G., Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart 1959. (Übersetzung nach der englischen Originalausgabe "Economic Theory and Under-developed Regions", London 1957.)
22. NEGISHI, T., General Equilibrium Theory and International Trade. (Studies in Mathematical and Managerial Economics, Vol. 13.) Amsterdam, Oxford, New York 1975.
23. PERROUX, F., Les formes de la concurrence dans le marché commun. "Revue d'Economie Politique", Paris, T. LXVIII (1958), No. 1, S. 340-378.
24. PREWO, W.E., Integration Effects in the EEC. An Attempt at Quantification in a General Equilibrium Framework. "European Economic Review", Amsterdam, Vol. 5 (1974), No. 4, S. 379-405.
25. ROHWEDDER, J., Handelsumlenkung bei der Erweiterung einer Zollunion. "Weltwirtschaftliches Archiv", Tübingen, Bd. 112 (1976), H. 4, S. 711-718.
26. ROHWEDDER, J., Welfare Effects of Regional Economic Integration: A Partial Equilibrium Approach. In: Pioneering Economics. International Essays in Honour of Giovanni Demaria. Ed. by T. BAGIOTTI and G. FRANCO. Padova 1978, S. 915-938.
27. SCITOVSKY, T., Economic Theory and Western European Integration. (Stanford Studies in History, Economics and Political Science, XVI.) Stanford/Calif. 1958.

28. SELLEKAERTS, W., How Meaningful are Empirical Studies on Trade Creation and Diversion? A Survey of the Empirical Literature on Trade Creation and Trade Diversion in the EEC with Special Emphasis on the Effect of the EEC on its Extra-Area Suppliers. "Weltwirtschaftliches Archiv", Tübingen, Bd. 109 (1973), H. 4, S. 519-553.
29. TAKAYAMA, A., International Trade. An Approach to the Theory. New York, Chicago, San Francisco, Atlanta, Dallas, Montreal, Toronto, London, Sydney 1972.
30. VANEK, J., General Equilibrium of International Discrimination. The Case of Customs Unions. (Harvard Economic Studies, Vol. CXXIII.) Cambridge/Mass. 1965.
31. VERDOORN, P.J. und F.J.M. MEYER zu SCHLOCHTERN: Trade Creation and Trade Diversion in the Common Market. In: *Intégration Européenne et Réalité Economique*. (Semaine de Bruges, 19.-21.3.1964; Collège d'Europe, Cahiers de Bruges, N.S., 11.) Bruges 1964, S. 95-137.
32. VINER, J., The Customs Union Issue. (Carnegie Endowment for International Peace, Studies in the Administration of International Law and Organization, No. 10.) New York, London 1950.
33. WAELBROECK, J., Le commerce de la Communauté européenne avec les pays tiers. In: *Intégration Européenne et Réalité Economique* (Semaine de Bruges, 19.-21.3.1964; Collège d'Europe, Cahiers de Bruges, N.S., 11.) Bruges 1964, S. 139-164.
34. WILLIAMS, J.R., Effects of a Customs Union on the Welfare of a Joining Nation. "The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economie", Toronto, Vol. V (1972), No. 1, S. 131-137.
35. YOUNG, S., Trade Creation and Trade Diversion in the E.E.C.: A Case Study for Milk. "Journal of Agricultural Economics", Reading, Vol. XXVI (1975), No. 2, S. 197-208.
36. ZIPPEL, W., Eine systematische wirtschaftstheoretische und empirische Analyse der ökonomischen Auswirkungen der regional begrenzten Wirtschaftsintegration. Diss. München 1971.

AUSGESTALTUNG DER AGRARPOLITIK IN ABHÄNGIGKEIT VOM
ENTWICKLUNGSSTAND DER VOLKSWIRTSCHAFTEN - PROBLEME UND
KONSEQUENZEN DER EG-ERWEITERUNG FÜR DIE AGRARPOLITIK

von

Günther Schmitt und
Harald von Witzke, Göttingen

-
- 1 Einleitung
 - 2 Gesamtwirtschaftliche Implikationen einer EG-Erweiterung
 - 2.1 Gesamt- und agrarwirtschaftliche Ausgangslage
 - 2.2 Gesamt- und agrarwirtschaftliche Konsequenzen einer Erweiterung der Gemeinschaft für die Beitrittsländer
 - 3 Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft
 - 3.1 Agrarpolitische Probleme und Konsequenzen bei gegebenen Beitrittsbedingungen
 - 3.2 Alternative Beitrittskonzeptionen
-

1 Einleitung

1. Die Europäische Gemeinschaft verfolgt zwei zentrale Zielsetzungen. Die erste besteht darin, "...durch die Errichtung eines gemeinsamen Markts und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität (und, d.V.) eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung..." (EWGV, 21, Art. 2) zu erreichen. Die zweite Zielsetzung besteht dagegen darin, "...Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen..."

(EWGV, 21, Präambel) "...und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern" (EWGV, 21, Art. 2). Die Ziele der EG sind also nicht nur in einer über eine Zollunion hinausgehenden ökonomischen Integration (West-) Europas zu sehen, sondern auch in einer engen politischen Zusammenarbeit von Staaten, die sich im Inneren demokratischen Prinzipien verpflichtet fühlen, im Äußeren ihre politische Unabhängigkeit bewahren wollen. Gerade die beabsichtigte Erweiterung der Gemeinschaft um die Länder Griechenland, Spanien und Portugal hat diese Zielsetzung erneut in den Vordergrund treten lassen, wurde doch die Rückkehr dieser Länder zu demokratischen Verfassungsnormen zur Voraussetzung ihres Beitritts und ihr Beitrag zur politischen (und militärischen) Stabilisierung der Südflanke Europas zur Erwartung erhoben.

Hieraus folgt die These, daß in gesamtwirtschaftlichen Überlegungen auch die angesprochenen politischen Zielsetzungen einbezogen werden müssen. Die zu maximierende Zielfunktion hat dann auch die Aspekte Sicherheit, Freiheit und Frieden zu berücksichtigen, wobei diese entweder als Argument in die Zielfunktion einzugehen hätten oder als Nebenbedingungen zu berücksichtigen wären.

Beide Ansätze sind indes nur schwierig zu operationalisieren, da Schattenpreise als Ausdruck der sozialen Wertschätzung hierzu nicht bestimmbar sind und das Ausmaß der Zielrealisierung bzw. die Erfüllung oder Nichterfüllung der genannten Nebenbedingungen kaum zu ermitteln sein dürfte. Es bleibt daher nur der Ausweg, die möglichen Auswirkungen der Erweiterung der EG auch auf die politischen Zielsetzungen herauszuarbeiten, wobei als Indikator für einen positiven (negativen) Zielbeitrag die erweiterungsbedingte Verbesserung (Verschlechterung) und Stabilisierung (Destabilisierung) der Lebensbedingungen in den Mitgliedsländern der EG-9 und in den Beitrittsländern angesehen werden sollen.

2. Unabhängig hiervon ist besonders auch wegen methodisch weitgehend ungelöster Probleme eine ausreichend präzise *Pragnase* über die rein *wirtschaftlichen* Konsequenzen der Erweiterung der Gemeinschaft und daraus abzuleitende Politikempfehlungen nur mit erheblichen Einschränkungen möglich, denn die Theorie der wirtschaftlichen Integration, auf der die wohlfahrtstheoretischen Überlegungen aufbauen, ist trotz einiger Fortschritte noch nicht hinreichend entwickelt worden:

- Sie baut auf teilweise wenig realistischen Annahmen auf.
- Berücksichtigt werden nur statische Allokationswirkungen, wobei schon deren Quantifizierung oft problematisch ist.
- Dynamische Aspekte können bisher kaum berücksichtigt werden. Gerade diese dürften bei einer Beurteilung der EG-Erweiterung um drei weniger weit entwickelte Länder von zumindest ebenso großer Bedeutung sein wie die statischen Wirkungen.
- Sie vermittelt keine Einsichten in die Besonderheiten, die eine wirtschaftliche Integration von sog. "Schwellenländern" mit ihren vielfältigen und ausgeprägten ökonomischen und sozialen Dualismen (KRIEGER, 9, S. 142 ff.) auszeichnet (BRAUN, HIERONYMUS, KUKORRELLY, 3).
- Verteilungs- bzw. Konzentrationseffekte innerhalb des Integrationsraumes (Zollunion) werden vernachlässigt. Diese sind aber nicht nur wohlfahrtsökonomisch relevant, sondern spielen ganz offenbar auch in der praktischen Politik eine Rolle.
- Die Effekte einer partiellen Integration einzelner Sektoren und sektoraler Politiken bei weiterhin nahezu ausschließlich autonomer Wirtschafts- und Währungspolitik haben im Rahmen der Entwicklung einer ökonomischen Theorie der Integration bisher kaum Berücksichtigung gefunden.

3. Angesichts dieses Theoriedefizits ist es wenig verwunderlich, daß die wirtschaftspolitische Beurteilung der zweiten Erweiterung der Gemeinschaft zwischen der optimistischen Verheißung der Integrationstheorie, wonach - wenn überhaupt - gerade die Integration von Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau und Faktorausstattung hohe Wohlfahrtsgewinne verspricht, und dem Pessimismus schwankt, der aus den erheblichen Risiken der unvermeidlichen (strukturellen) Anpassungserfordernisse abgeleitet wird (DONGES, SCHATZ, 5, S. 160 ff.). Entsprechend sind empirische Versuche der Ermittlung der Allokations- und Verteilungswirkungen der EG-Erweiterung auf die Beitrittsländer mit einem hohen Maß an Unsicherheit befrachtet (KOMMISSION DER EG, 8).

Auf der anderen Seite bleibt der Prognosewert von Untersuchungen gering, die sich auf sektorale Aspekte beschränken und, vor allem im Bereich der Agrarwirtschaft, durch bloße Addition entsprechender Daten auf Integra-

tionswirkungen rückschließen, ohne die Veränderung gesamtwirtschaftlicher Rahmendaten zu berücksichtigen (z.B. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 23). Es leuchtet unmittelbar ein, wie problematisch eine derartige Vorgehensweise des "measurement without theory" ist und wie wenig diese im Grunde genommen für diagnostische und therapeutische Zwecke herzugeben vermag. Andererseits bieten die bisherigen Ansätze der "theory without measurement" wenig Anlaß zu der Hoffnung, die gesamtwirtschaftlichen und politischen Implikationen einer Erweiterung der Gemeinschaft stärker in den Griff zu bekommen.

4. Wir werden deshalb in diesem Referat versuchen, uns so gut wie möglich zwischen der Skylla partieller Betrachtungsweisen einerseits und der Charybdis generalisierender, freilich analytisch dann reichlich substanzloser Deduktionen hindurchzuwinden. Dabei ist es unser primäres Anliegen, die Veränderungen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in den Beitrittsländern herauszuarbeiten. Ursachen dieser veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die unmittelbaren Auswirkungen des Beitritts auf die Volkswirtschaft der beitrittswilligen Länder als auch die Fähigkeit dieser Länder selbst, die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Anpassungsprobleme zu bewältigen. Letzteres hängt in weitem Umfange von Quantität und Qualität jener Potentialfaktoren ab, die für die wirtschaftliche Entwicklung und Industrialisierung dieser Schwellenländer unter den besonderen Bedingungen eines gemeinsamen Markts als maßgeblich anzusehen sind (BRAUN, HIERONYMUS, KUKORRELLY, 3), vor allem aber auch davon, ob und in welchem Maße es gelingt, diese Faktoren unter den Bedingungen des gemeinsamen Markts zu mobilisieren. Dabei ist daran zu erinnern, daß mit der Entscheidung zum Beitritt bereits eine Grundsatzentscheidung zugunsten des Versuchs einer vornehmlich export- und wachstumsorientierten Entwicklungsstrategie gefallen ist, deren Freiheitsgrade freilich durch die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft beträchtlich geringer sind als im Falle einer wirtschaftspolitischen Autonomie. Dies gilt im übrigen auch für die Agrarpolitik, die spätestens mit dem Beitritt der Länder Griechenland, Portugal und Spanien aus der alleinigen Zuständigkeit dieser Länder weitgehend in diejenige der Gemeinschaft übergehen wird¹⁾ und damit diesen Ländern nicht mehr als ein autonomes Instrument zur Erreichung ihrer entwicklungspolitischen

1) Tatsächlich haben die beitrittswilligen Länder schon seit langem versucht, ihre Agrarpolitik bereits vor dem Beitritt derjenigen der Gemeinschaft anzupassen.

Ziele zur Verfügung steht. An diese Feststellung knüpft sich sogleich die Frage an, ob und in welchem Maße die gemeinsame Agrarpolitik selbst geeignet ist, den besonderen gesamt- und agrarwirtschaftlichen Bedingungen dieser halbindustrialisierten Länder Rechnung zu tragen im Sinne eines Beitrags zur Erreichung der Ziele der Gemeinschaft auch für diese Länder. In diesem Zusammenhang muß nämlich daran erinnert werden, daß die Agrarpolitik der Gemeinschaft auf Länder nicht nur recht einheitlichen Entwicklungsniveaus, sondern vor allem von weit fortgeschrittener wirtschaftlicher Entwicklung selbst zugeschnitten ist.

5. Nach Maßgabe der hier vorgetragenen wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Agrar- und Gesamtwirtschaft einerseits und gesamt- wie agrarwirtschaftlicher Integration andererseits, bietet sich folgende Vorgehensweise an: Zunächst wollen wir, ausgehend von einer Charakterisierung der gesamt- und agrarwirtschaftlichen Ausgangslage in der Gemeinschaft wie in den Beitrittsländern, die wahrscheinlichen gesamtwirtschaftlichen Implikationen des Beitritts für die drei Länder untersuchen. Damit sollen die Veränderungen der für die Landwirtschaft maßgeblichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen transparent gemacht werden. Zusammen mit der auch für die Beitrittsländer gültigen gemeinsamen Agrarpolitik werden sodann Überlegungen darüber angestellt, ob und inwieweit die Erweiterung der Gemeinschaft dazu beitragen kann, die wirtschaftlichen und politischen Ziele der (erweiterten) Gemeinschaft zu erreichen.

2 Gesamtwirtschaftliche Implikationen einer EG-Erweiterung

2.1 Gesamt- und agrarwirtschaftliche Ausgangslage

1. Es wäre naheliegend, die bevorstehende zweite Erweiterung der Gemeinschaft im Lichte der Erfahrungen zu beurteilen, die die Gründung der ursprünglichen 6er-Gemeinschaft, mindestens aber deren erste Erweiterung um England, Irland und Dänemark vermittelt haben. Ein derartiger Analogieschluß könnte jedoch erheblich in die Irre führen, wenn man die *strukturellen Unterschiede* der drei Beitrittskandidaten, insbesondere aber die grundsätzlich veränderten *gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen* - vornehmlich gegenüber der Gründungsperiode der Gemeinschaft - unberücksichtigt läßt. Diese Divergenzen struktureller wie gesamtwirtschaftlicher Art sind in den folgenden Punkten zu charakterisieren:

(1) Die *Wachstumsraten des Sozialprodukts* haben sich seit der Energiekrise (1973) sowohl in den Ländern der Gemeinschaft als auch in den Beitrittsländern beträchtlich vermindert. Eine Änderung dieser Situation ist in absehbarer Zeit nicht in Sicht (SACHVERSTÄNDIGENRAT, 13, passim).

(2) Die *wichtigsten Indikatoren* der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - Preisniveauveränderungen, Beschäftigungsgrad, Zahlungsbilanz, Veränderung des realen Pro-Kopf-Einkommens - zeigen in den Mitgliedsländern divergierende Entwicklungen, wobei die Situation in den Beitrittsländern teilweise besonders ungünstig ist.

(3) Die besonders ungünstige Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Indikatoren ist wesentlich begründet in ausgeprägten *strukturellen* Gegebenheiten in den beitrtrittswilligen Ländern.

Charakteristisch hierfür sind im einzelnen

- das gegenüber der 9er-Gemeinschaft weit zurückliegende wirtschaftliche Entwicklungsniveau;
- regional wie sektoral (branchenmäßig) einseitige *Industriestruktur* mit überwiegend kleinen Industrie- und Handwerksbetrieben;
- entsprechend geringe *internationale Wettbewerbsfähigkeit* bei einem deutlich über dem EG-Niveau liegenden Protektionsniveau;
- trotz Nettoemigration und Abwanderung von Arbeitskräften in Industrieländer der 9er-Gemeinschaft hohe offene und versteckte *Arbeitslosigkeit* sowie
- eine - insbesondere auch regional - große Unausgewogenheit in der materiellen, institutionellen und personalen *Infrastruktur* der drei Länder ("Europäische Dokumentation", 4).

2. Die genannten Merkmale des Niveaus wie der Struktur der gesamtwirtschaftlichen Situation charakterisieren diese Länder als "halbindustrialisierte" Länder²⁾ mit noch deutlichen Kennzeichen *dualistischer* Wirtschaftsverfassung und, was von besonderer Wichtigkeit erscheint, einer über weite Bereiche hinweg unzureichenden Ausstattung mit wachstumsförderndem Entwicklungspotential (Infrastruktur im weitesten Sinne). Insbesondere hierdurch unterscheiden sich diese Länder in ausgeprägter Weise

2) Nach der Definition der OECD sog. "Schwellenländer" (newly industrializing countries).

von den (industrialisierten) Mitgliedsländern der bestehenden Wirtschaftsgemeinschaft. Der so charakterisierte gesamtwirtschaftliche Entwicklungsstand spiegelt sich auch in den Strukturdaten der jeweiligen *Landwirtschaft* wider. Diese ist gekennzeichnet durch

- eine unausgeglichene (dualistische) Agrarstruktur - vor allem in Spanien und Portugal - mit der Dominanz von Klein- und Kleinstbetrieben auf der einen Seite und extensiv bewirtschafteten Großbetrieben andererseits;
- entsprechend niedriger Arbeitsproduktivität und weit verbreiteter Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft;
- Stagnation in der Entwicklung der Betriebsgrößenstruktur;
- deutliche regionale Unterschiede im Modernisierungsgrad, Einkommen, Sozialstandards etc. in der Landwirtschaft.

3. Diese wesentlichen Merkmale der Gesamt- und Agrarwirtschaft in den beitrittswilligen Ländern lassen erkennen, daß eine Überwindung dieser für Schwellenländer charakteristischen wirtschaftlichen Probleme vorrangig über ein ausgeprägtes exportorientiertes wirtschaftliches Wachstum möglich ist (SACHVERSTÄNDIGENRAT, 13, S. 170 ff.). Die Frage dabei ist freilich, ob die Erwartung der Beitrittsländer, dieses vor allem durch den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft und die damit verbundene Übernahme der bestehenden Gemeinschaftsregelungen zu erreichen, in Erfüllung gehen wird. Entscheidend hierfür dürfte sein, ob und in welchem Ausmaß die vorhandenen Anpassungsschwierigkeiten überwunden werden können, was seinerseits auch davon abhängen wird, ob und in welcher Intensität die wirtschaftliche Entwicklung in der gesamten Gemeinschaft zukünftig vorangetrieben werden kann.

2.2 Gesamt- und agrarwirtschaftliche Konsequenzen einer Erweiterung der Gemeinschaft für die Beitrittsländer

4. Die beitriffsbedingte Reduktion des Außenhandelsschutzes für viele Güter des industriell-gewerblichen Bereichs, sowohl gegenüber der Gemeinschaft als auch gegenüber Drittländern, setzt die davon betroffenen Branchen in den drei Beitrittsländern einem verstärkten Wettbewerb mit Konkurrenten nicht nur aus anderen Ländern der Gemeinschaft, sondern auch aus Drittländern mit geringerem Lohnniveau und/oder größeren Produktionseinheiten (Skaleneffekte) aus. Die hieraus resultierende Notwendigkeit

eines forcierten Strukturwandels wird zunächst zu einer Freisetzung von Arbeitskräften führen. Diese werden wegen der vereinbarten Freizügigkeit der Produktionsfaktoren zusammen mit den bereits vorhandenen nicht- oder unterbeschäftigten Arbeitskräften teilweise in die vorhandenen industriellen Zentren der EG-9 abwandern (können) und insofern zu einer Verstärkung der regionalen Konzentrationserscheinungen in der Gemeinschaft beitragen³⁾ und die Beschäftigungsprobleme auch in der EG-9 erhöhen. Eine weitere Folge hiervon mag darüber hinaus in einer verstärkten Inanspruchnahme der sozialen Sicherungsmaßnahmen und daraus resultierend zunehmenden Haushaltsprobleme in den Ländern der EG-9 bestehen.

5. Auf der anderen Seite mag man durch den Beitritt auch eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses bzw. der Industrialisierung in diesen Ländern erwarten. Ob dieses in einer überschaubaren Zeitspanne in nennenswertem Umfang erreicht werden kann, erscheint jedoch fraglich. Zum einen wird durch das erhöhte Angebot an Niedriglohn-Arbeitskräften aus den beitretenden Ländern die relative Vorzüglichkeit von Investitionen in den industrialisierten Regionen gegenüber einer solchen in den weniger entwickelten Beitrittsländern erhöht. Zum anderen kann der forcierte Strukturwandel, mit den möglicherweise daraus resultierenden Folgen für das soziale Klima in diesen Ländern, die politische Stabilität beeinträchtigen, was ausländische Investoren zur Zurückhaltung veranlassen kann und auch die eingangs erwähnte politische Zielsetzung der EG gefährdet. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß die ohnehin vorhandenen Zahlungsbilanzprobleme der Beitrittsländer durch den Beitritt sich verschärfen werden.

6. Für eine skeptische Beurteilung der beitriffsbedingten Industrialisierung und für eine Zunahme der interregionalen Konzentrationserscheinungen spricht auch die Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivität innerhalb Italiens (SEERS, 19, S. 3 ff.; WADE, 22, S. 197 ff.). Das volkswirtschaftliche Entwicklungsniveau Norditaliens ist dem der anderen industrialisierten Länder der EG-9 ähnlich, während das Süditaliens eher dem der drei beitretenden mediterranen Länder entspricht. Dort ist zu beobachten, daß laufend Arbeitskräfte in den industrialisierten Norden oder

3) Die Zuwanderung von Arbeitskräften in die Ballungszentren findet ihre Ursache neben den relativ höheren Löhnen und der (zumindest vermeintlich) leichteren Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen auch in dem weiter ausgebauten System der sozialen Sicherung in den weiterentwickelten Ländern (z.B. Sozialhilfe, Kindergeld).

andere Mitgliedsländer der Gemeinschaft abwandern und wenig Neigung besteht, in Süditalien Investitionen zu tätigen. Trotz einiger EG-Mittel und ganz erheblicher nationaler regionalpolitischer Finanzierungshilfen, die in diesem Ausmaß für regionalpolitische Maßnahmen zugunsten der Beitrittsländer bisher nicht zur Verfügung stehen, ist es nicht gelungen, das Entwicklungsniveau des Südens nennenswert an das des Nordens anzunähern. In einigen Bereichen ist aufgrund der starken Regionalförderung zwar erreicht worden, im Süden Italiens in nennenswertem Umfang Industrie anzusiedeln; oft handelte es sich dabei jedoch um kapitalintensive Investitionen, die dem Entwicklungsniveau in diesen Regionen und dem dort vorhandenen Humankapital nicht entsprachen und die überdies nur mit beträchtlichen Subventionen "wettbewerbsfähig" erhalten werden können.

7. Die bereits vorhandenen wirtschaftlichen Probleme werden - verstärkt durch die im Zuge des Beitritts sich ergebenden - sicher die Forderung der drei Länder nach geeigneten wirtschaftlichen Hilfen durch die Gemeinschaft laut werden lassen. Derartige Forderungen werden sich erfahrungsgemäß auf unmittelbare Beistandskredite zur Stützung der Zahlungsbilanz richten, entwicklungspolitische Unterstützung im Rahmen regionaler Entwicklungsprogramme einbeziehen und sich auf Hilfen für strukturgefährdete Branchen erstrecken. Auf jeden Fall werden der Gemeinschaft aus diesen gesamtwirtschaftlichen Beitritts-effekten erhebliche zusätzliche finanzielle Belastungen erwachsen. Andererseits sprechen die bereits erwähnten ökonomischen Gefährdungspotentiale dafür, den Beitritt äußerst behutsam, d.h. über eine sehr lange Zeitperiode ("Übergangszeit") gestreckt vorzunehmen, ja diesen "Beitritt" eher und anfänglich in der Art von verstärkten und vertieften Assoziationsabkommen vorzunehmen als in Form des jetzt vorgesehenen wechselseitigen Abbaus von Beschränkungen auf den Produkt- und Faktormärkten.

8. Hierfür spricht auch, daß eine Beschleunigung des industriellen Wachstums in den Beitrittsländern offenbar maßgeblich davon bestimmt wird, in welchem Maße es gelingt, in der Gemeinschaft der Neun einen hohen Beschäftigungsgrad und hohe Wachstumsraten des Sozialprodukts zurückzugewinnen und längerfristig beizubehalten: Erfahrungen in den Industrieländern (MOLLE, 11) sowie neuere empirische Untersuchungen (THOROE, 20) bestätigen ebenso wie theoretische Überlegungen (RICHARDSON, 12), daß Unterschiede in Wachstum und Beschäftigung in Richtung auf regionale Konzentrationsvorgänge um so deutlicher hervortreten, je niedriger die ge-

samtwirtschaftliche Beschäftigungsrate und die Zunahme des realen Sozialprodukts ausfällt. Daß hieraus besondere Anpassungsprobleme für die Landwirtschaft der peripheren Beitrittsländer erwachsen, bedarf hier keiner weiteren Begründung.

8. Ein solches Anpassungsproblem besonderer Art ergibt sich aus den währungspolitischen Konsequenzen einer Integration für die beitriftswilligen Länder: Die zu erwartende Verlagerung der Handelsströme aufgrund der eben erörterten Zusammenhänge wird sich in einer weiteren Passivierung der Handels- und Leistungsbilanz niederschlagen und zu häufigeren Wechselkurskorrekturen (Abwertungen) zwingen. Hieraus entstehen zunächst für die Gemeinschaft zusätzliche, mit dem Stichwort "Grenzausgleich" zu charakterisierende Probleme, die für diese Länder und die Gemeinschaft angesichts der Bedeutung von Agrarprodukten (Obst und Gemüse, Südfrüchte), die keinen Grenzausgleich zulassen, von einiger politischer Brisanz sein werden. Gesamtwirtschaftlich bedeutungsvoller jedoch ist die mit Abwertung im Zusammenhang mit den Preisen für importierte Energieträger (Erdöl) auftretende Preissteigerung angesichts der geringen Preiselastizität der Energienachfrage. Gerade hier zeigen sich die aus einem Beitritt für die drei Mittelmeerländer resultierenden wirtschafts- und agrarpolitischen Zielkonflikte, die keinen Vergleich mit jenen Problemen zulassen, die bei der Gründung der Gemeinschaft oder der ersten Erweiterung auftraten.

9. Mit diesem Hinweis treten wir ein in die Diskussion der wichtigsten agrarwirtschaftlichen und agrarpolitischen Konsequenzen der Süderweiterung der Gemeinschaft. Diese beschränkt sich bisher auf eine komparativ-statische Betrachtung in der Weise, daß die Implikationen einer um das Produktionspotential der drei Länder vergrößerten Gemeinschaft auf den Versorgungsgrad auf den einzelnen Märkten, den Drittlandhandel u.a.m. aufgezeigt werden. Die dynamischen Anpassungsprozesse mußten dabei, wie bereits erwähnt, weitgehend außer Betracht bleiben, so vor allem diejenigen, die sich aus den erwähnten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen für die Landwirtschaft und Agrarpolitik der Beitrittsländer wie der Gemeinschaft erwarten lassen, als auch diejenigen, die sich aus dem mit dem Beitritt noch verstärkenden Zwang zur Korrektur der gemeinsamen Agrarpolitik ergeben werden (SCHMITT, 16, S. 97 ff.). Gerade in diesem Zusammenhang dürfen auch die sich mit der zahlenmäßigen Vergrößerung der Mitgliedsländer verbundenen Erschwernisse in der Entscheidungsfindung in den Organen der Gemeinschaft nicht unberücksichtigt bleiben.

Bei der nachfolgenden Darstellung und Erörterung dieser Probleme der komplexen agrarwirtschaftlichen Konsequenzen der Süderweiterung gehen wir schrittweise vor, indem wir von den meist bekannten unmittelbaren Auswirkungen der Erweiterung ausgehen, die wir als kurzfristig in dem Sinne bezeichnen, daß sie als direkte Folge einer Erweiterung des Gemeinsamen Markts nach einem erfolgten Beitritt in Erscheinung treten werden. Anschließend versuchen wir die mehr langfristigen Rückwirkungen der Erweiterung auf die Agrarwirtschaft der beitrittswilligen Länder vor dem Hintergrund der oben erwähnten gesamtwirtschaftlichen Implikationen darzustellen. Hieraus werden die grundsätzlichen Zielkonflikte deutlich, die sich für die Mittelmeerländer und die Gemeinschaft im Erweiterungsfalle ergeben und die uns zu der Frage führen, ob der Beitritt unter den derzeit gegebenen Bedingungen und aus der Sicht der hieraus sich ergebenden Probleme und Risiken tatsächlich als empfehlenswert angesehen werden kann.

10. Wenden wir uns aber zunächst, wie dargelegt, den kurz- und langfristigen Implikationen der agrarwirtschaftlichen Integration der drei Länder und den hieraus erwachsenden Problemen zu:

(1) Die wichtigsten unmittelbaren agrarwirtschaftlichen Konsequenzen der Erweiterung ergeben sich aus den Veränderungen in der Versorgungslage auf den verschiedenen Agrarmärkten. Deren (zumeist statische) Betrachtung steht im Zentrum aller Untersuchungen zur Beitrittsproblematik, so auch in diesem Band. Sie soll hier dementsprechend im einzelnen nicht wiederholt und erörtert werden. Wesentliche Erleichterungen der Marktlage kann die erweiterte Gemeinschaft von dem Beitritt bekanntlich nicht erhoffen. Dagegen verschärfen sich die Marktprobleme für zahlreiche Südprodukte, insbesondere auf dem Markt für pflanzliche Öle (AGRA-EUROPE, 1). Diese übliche statische Betrachtung kommt auch zu dem Ergebnis, daß diese hier nur grob angedeuteten Wirkungen des Beitritts auf die Marktlage der "Nord- bzw. Südprodukte" in einer erweiterten Gemeinschaft auch die Folge eines Protektionsniveaus dieser verschiedenen Produktgruppen ist, das bezüglich der Nordprodukte demjenigen der 9er-Gemeinschaft entspricht, in bezug auf die Südprodukte aber in der Regel höher ist.

(2) Die drei beitretenden Länder haben sich am EG-Haushalt nach Maßgabe der gültigen Finanzierungsregelungen zu beteiligen und erweitern insofern den Finanzierungsspielraum der Gemeinschaft. Auf der anderen Seite erge-

ben sich für die EG Einnahmeverluste durch den Fortfall von Abschöpfungen und Zolleinnahmen aus den Einfuhren dieser Länder sowie als Folge der Handelsablenkung zuungunsten von Drittländern. Zusätzliche Ausgaben ergeben sich aus den vermehrten Interventionsmaßnahmen auf den verschiedenen Märkten, den Anforderungen aus der landwirtschaftlichen Strukturpolitik sowie aus solchen des Europäischen Regional- und Sozialfonds. Das Ausmaß der Nettobelastungen für die Gemeinschaft ist gegenwärtig schwer zu quantifizieren, jedoch muß davon ausgegangen werden, daß die Erweiterung eine nicht unerhebliche Mehrbelastung für den EG-Haushalt mit sich bringen wird, der nach verbreiteter Auffassung nur durch eine Erhöhung des Mehrwertsteueranteils begegnet werden kann (AGRA-EUROPE, 1).

(3) Die Probleme der Entscheidungsfindung einer erweiterten Gemeinschaft werden zunehmen. Allein schon die zahlenmäßige Erhöhung der Abstimmenden von 9 auf 12 dürfte unter den gegebenen Bedingungen den Entscheidungsprozeß erschweren. Darüber hinaus ergibt sich eine qualitative Veränderung des Entscheidungsgremiums dadurch, daß die Interessen der weniger weit entwickelten Regionen der Gemeinschaft ein höheres Gewicht erhalten.

3 Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft

3.1 Agrarpolitische Probleme und Konsequenzen bei gegebenen Beitrittsbedingungen

1. Die bisherige Diskussion um die agrar- und gesamtwirtschaftlichen Implikationen des Beitritts der drei Länder zur Gemeinschaft hat die tiefgreifenden Zielkonflikte deutlich werden lassen, denen sich diese Länder gegenübersehen. Diese können auch auf die Frage reduziert werden, ob es angesichts des dort erreichten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsstands nicht angemessen wäre, den Agrarsektor solange verstärkt zu fördern, bis dessen Beiträge zur Bewältigung der Beschäftigungsprobleme eines Entwicklungs- bzw. Schwellenlandes, der Zahlungsbilanz (Importsubstitution) und des Verteilungsproblems im Verlaufe des wirtschaftlichen Wachstums obsolet werden (KUZNETS, 10, S. 20 ff.). Obwohl Entwicklungspolitik und historische Erfahrung der derzeitigen Industrieländer auf diese Frage der entwicklungspolitischen Prioritäten keine eindeutige Antwort erteilen (SAUTTER, 14, S. 11 ff.) (und eine solche Antwort auch nur mutatis mutandis auf die beitriftswilligen Länder angewendet werden könnte), so

spricht doch die Evidenz⁴⁾ für eine zumindest ausgewogene agrar- und industriewirtschaftliche Förderung der Beitrittsländer als Mittel für die Bewältigung ihrer Anpassungsprobleme und dies zunächst unabhängig von den zu erwartenden Wirkungen ihres Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft.

2. Dabei bedarf der Ausdruck einer "ausgewogenen" Förderung auch der Agrarwirtschaft gewiß einer Präzisierung angesichts der Auffassung, daß das derzeit in der Gemeinschaft wirksame agrarpolitische Instrumentarium bereits im Sinne einer betonten agrarwirtschaftlich-entwicklungspolitischen Förderung wirksam ist. Hier ist wohl einzuräumen, daß dies nur für den Außenschutz gegenüber Drittländern gilt, die die Gemeinschaft ihrer Landwirtschaft gewährt, selbstverständlich nicht aber für eine Protektion der Agrarproduktion der Beitrittsländer gegenüber den übrigen Mitgliedsländern der Gemeinschaft. Besonders hervorzuheben ist indes, daß die Betonung einer agrarwirtschaftlich orientierten Entwicklungsförderung im Rahmen der gemeinsamen, auf Industrieländer abgestellten Agrarpolitik (und Wirtschaftspolitik) bisher weitgehend fehlt. Eine solche hätte die binnenwirtschaftlichen Voraussetzungen für ein effizientes Funktionieren des Allokationsmechanismus zu schaffen, mit dessen Hilfe die durch die Integration und deren Auswirkungen auf die innergemeinschaftliche Arbeitsteilung verursachten Faktorreallokation ermöglicht werden können: Eine solche entwicklungsfördernde Politik hätte gesamtwirtschaftlich eine Verbesserung der personalen und materialen Infrastruktur zum Ziele (JOCHIMSEN, 7), um hierdurch die komparativen Kostenvorteile der beitrittswilligen Länder zur Entfaltung zu bringen (GIERSCH, 6, S. 299 ff.). Bezüglich der Verbesserung der spezifisch agrarwirtschaftlichen Ausgangsbedingungen wären hier agrarverfassungs- und strukturpolitische Maßnahmen zu ergreifen (BOSERUPS, 2, S. 309 ff.), die neben den allgemeinen Infrastrukturverbesserungen wesentlich zur Überwindung der agrarwirtschaftlichen Anpassungsprobleme dieser Länder beitragen können. Allein der eingangs wiederholte Hinweis auf den (agrarwirtschaftlichen) Dualismus, den besonders die Landwirtschaft dieser Länder in vielfältiger Hinsicht prägt, kann als Indiz für die großen Unvollkommenheiten des Marktmechanismus insbesondere auf den Faktormärkten gewertet werden, die vorrangig

4) Damit ist auch der Umkehrschluß gemeint, der sich aus der weitverbreiteten historischen Erfahrung ergibt, wonach eine gezielte Vernachlässigung der Landwirtschaft zur Forcierung der industriellen Entwicklung sich (nicht nur in "sozialistischen" Ländern) als eine ausgesprochene Wachstumsbremse erwiesen hat (vgl. T.W.SCHULTZ, 17, passim).

durch einen systematischen Ausbau der (ländlichen) Infrastruktur beseitigt werden könnten (SCHULTZ, 17, S. 229-235).

Erst hierdurch würden die Voraussetzungen geschaffen, die eine umfassende und effiziente Integration dieser Länder und ihrer Agrarsektoren in das gesamtwirtschaftliche Wachstum der Gemeinschaft erlauben würden: Bislang fehlt jedenfalls eine derartige entwicklungspolitische Komponente in der bisher sichtbaren Strategie der agrar- und gesamtwirtschaftlichen Erweiterung der Gemeinschaft. Dies gilt auch für die, im übrigen wenig bedeutungsvollen, Aktivitäten des Regionalfonds der Gemeinschaft und würde auch dann zutreffen, wenn diese, wie häufig mit Blick auf die Beitrittsländer gefordert (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML, 23), beträchtlich ausgedehnt würden: Hiermit würden bestenfalls Teilaspekte des infrastrukturellen Defizits dieser Länder berührt, nicht jedoch die Forderung nach einer umfassenden Modernisierung der Infrastruktur dieser Länder, deren Rückständigkeit gerade als das wesentliche Hemmnis einer durch einen Beitritt forcierten gesamt- und agrarwirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden muß.

3.2 Alternative Beitrittskonzeptionen

3. Die Antwort der Gemeinschaft auf die aus der Übernahme der gemeinsamen Agrarpolitik beim derzeitigen Stand der wirtschafts- und währungspolitischen Integration und den derzeit vorherrschenden bzw. voraussehbaren gesamt- und agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen resultierenden Konsequenzen für die Gesamt- und insbesondere Agrarwirtschaft der beitragswilligen Länder besteht bisher allein in der Einräumung bestimmter *Übergangsfristen* bis zur formal (instrumentell) vollständigen Integration der Landwirtschaft. Derartige Übergangsfristen mit der dort vorgesehenen schrittweisen Übernahme der Grundsätze und Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik werfen mehrere Fragen auf, so vor allem diejenige nach

(1) der grundsätzlichen Problematik, die darin gesehen wird, daß gerade diese verhindern, daß der mit einem sofortigen und vollständigen Beitritt verbundene schockartige Anpassungszwang besonders rasche und nachhaltige Anpassungsprozesse auslösen, während eine zeitlich verzögerte Integration zu unzureichenden, teilweise falschen und im ganzen recht wirkungslosen Anpassungsstrategien führen würde (DONGES, SCHATZ, 5). Eine Antwort auf diese Frage setzt eine genaue Kenntnis der Anpassungselastizität der je-

weiligen Volks- und Agrarwirtschaften voraus, die im ganzen kaum eingeschätzt werden kann, für die Agrarwirtschaft indes wohl nur in sehr beschränktem Umfang vorhanden ist⁵⁾.

(2) Gerade diese unzureichende Kenntnis über die jeweils vorhandene Anpassungsflexibilität bzw. die Annahme, daß diese in der Agrarwirtschaft der Beitrittsländer nur sehr beschränkt vorhanden ist, läßt die Kritik berechtigt erscheinen, daß die Übergangsfristen nicht zeitlich fixiert werden, sondern flexibel gestaltet werden sollten. Damit könnten unerwarteten Anpassungsproblemen gewiß eher Rechnung getragen werden, soweit sich diese aus gründlich veränderten Bedingungen in der Gemeinschaft und den Beitrittsländern ergeben sollten.

4. Eine Integration der Landwirtschaft der drei beitriftswilligen Länder in den gemeinsamen Agrarmarkt und (damit ihrer gesamten Volkswirtschaften) in den Gemeinsamen Markt im Sinne der eingangs genannten wirtschaftlichen und politischen Ziele kann nur erreicht werden, wenn es gelingt, die die bestehenden Entwicklungsrückstände verursachenden Defizite und Unausgewogenheiten in der (ländlichen) Infra- und Agrarstruktur im weitesten Sinne zu beseitigen. Dies kann nicht durch eine Harmonisierung der Agrarpreise in einer erweiterten Gemeinschaft, auch nicht durch den Einsatz der im übrigen beschränkten bzw. inkonformen regional- und agrarstrukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden, zumal die notwendige agrarpolitische Reform als auch die zu erwartenden geringen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten und niedrigen Beschäftigungsgrade die Möglichkeiten agrarwirtschaftlicher Anpassungsprozesse in diesen Ländern zusätzlich beeinträchtigen. Es bedarf deshalb vielmehr besonderer Anstrengungen, um durch einen Ausbau der personalen, materiellen und institutionellen Infrastruktur und auch durch geeignete Verbesserungen der Agrarstruktur den durch den Beitritt forcierten Wettbewerb um die Produktionsfaktoren innerhalb der Beitrittsländer erst die Grundlagen für eine effiziente Reallokation zu bereiten. Werden diese Voraussetzungen nicht geschaffen, so werden die dadurch bedingten Anpassungshemmnisse nur geringe oder gar negative Wohlfahrtseffekte für die Beitrittsländer zulassen. Auf der anderen Seite ist davon auszugehen, daß diese Länder selbst

5) Dieses Argument korrespondiert mit unserer oben begründeten Aussage, wonach gerade die unzureichende infra- und agrarstrukturelle "Ausstattung" der Landwirtschaft in den Beitrittsländern Ursache der geringen Anpassungsflexibilität darstellt.

nicht ausreichend in der Lage sind, diese infra- und agrarstrukturellen Grundlagenverbesserungen für einen effizienten Allokationsmechanismus zu schaffen; sie sind hier auf die Unterstützung der Mitgliedsländer angewiesen und dies insbesondere dann, wenn politische Prioritäten einen baldigen Beitritt erfordern.

5. Von den Fortschritten bei der Einigung über eine gemeinsame Finanzierung und bei dem erzielten Ausbau der Infrastruktur und der Anpassung der Agrarstruktur an die Bedingungen einer gesamtwirtschaftlich entwickelten und mit industriell fortgeschrittenen Volkswirtschaften in einer Wirtschaftsunion verbundenen Volkswirtschaft sollte die schrittweise Integration in den Gemeinsamen (Agrar-)Markt abhängig gemacht werden: Nicht die Einbindung in den gemeinsamen Agrarmarkt hätte zeitliche Priorität, sondern die Befähigung der Volks- und Agrarwirtschaften der beitrittswilligen Länder, die reallokativen Effekte ihres Beitritts in den Gemeinsamen Markt in einer Weise zu bewältigen, die sie und die Gemeinschaft als Ganzes vor den mit den Anpassungsprozessen verbundenen Problemen und daraus resultierender politischer und sozialer Belastungen bewahrt bzw. sonst nicht realisierbare Wohlfahrtsgewinne ermöglicht. Eine solche Strategie würde es eher erlauben, die wirtschaftlichen und politischen Ziele der Erweiterung zu erreichen als eine undifferenzierte Anwendung des Instrumentariums der gemeinsamen Politiken auf diese Länder, die aufgrund ihres derzeitigen gesamt- und agrarwirtschaftlichen Entwicklungsstands schwerwiegenden Wettbewerbsnachteilen gegenüber den wirtschaftlich weit vorangeschrittenen "alten" Mitgliedsländern der Gemeinschaft ausgesetzt sind.

Literatur

1. AGRA-EUROPE, The Implications of the EEC Enlargement, Part I, London 1980.
2. BOSERUPS, M., Agrarstruktur und take-off. In: BRAUN, R. et.al. (Hrsg.), Industrielle Revolution, Köln, Berlin 1972, S. 309-324.
3. BRAUN, H.G., HIERONYMUS, O., KUKORRELLY, P., Strukturveränderungen der deutschen Wirtschaft, Frankfurt/M. 1980.
4. Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft. "Europäische Dokumentation" 5/79.
5. DONGES, B., SCHATZ, K.-W., Muster der industriellen Arbeitsteilung im Rahmen einer erweiterten Wirtschaftsgemeinschaft. "Die Weltwirtschaft", 1980, S. 160-168.
6. GIERSCH, H., Konjunktur und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft, Wiesbaden 1977.
7. JOCHIMSEN, R., Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966.
8. KOMMISSION DER EG, Umfassende Überlegungen zu den Problemen der Erweiterung (Kom 78/120 endg.), Brüssel 1978.
9. KRIEGER, C., Wirtschaftswachstum und Strukturwandel in den Beitrittsländern. "Die Weltwirtschaft", 1980, S. 142-159.
10. KUZNETS, S., Die wirtschaftlichen Vorbedingungen der Industrialisierung. In: BRAUN, R. et.al. (Hrsg.), Industrielle Revolution, Köln, Berlin 1972, S. 20-32.
11. MOLLE, W., Regional Disparity and Economic Development in the European Community. Westwood, Farnborough 1980.
12. RICHARDSON, H.W., Regional Growth Theory, London 1973.
13. SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1979/80, Bonn 1979.
14. SAUTTER, H., Integration in internationalen Güter- und Faktormärkten - ein Instrument zur Überminderung oder Verstärkung der Unterentwicklung? In: URFF, W.v. (Hrsg.), Integration der Entwicklungsländer in eine instabile Weltwirtschaft - Probleme, Chancen, Gefahren (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 90), Berlin 1976, S. 11-40.
15. SCHMITT, G., Grenzen und Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik unter veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. "Agrarwirtschaft", Jg. 27 (1978), S. 165-180.
16. DERSELBE, Vor einer Wende in der Agrarpolitik? "Agrarwirtschaft", Jg. 29 (1980), S. 97-105.
17. SCHULTZ, T.W. (Ed.), Distortions of Agricultural Incentives, Bloomington, London 1978.

18. DERSELBE, Ökonomik der Armut. "Agrarwirtschaft", Jg. 29 (1980), S. 229-235.
19. SEERS, D., The Periphery of Europe. In: SEERS, D., SCHAFFER, B., KILJUNEN, M.-L. (Eds.), Underdeveloped Europe: Studies in Core Periphery Relations, Hussoks 1979, S. 3-35.
20. THOROE, C., Changes in Regional Growth Patterns in the EC. Manuskript, Kiel 1980.
21. Vertrag zur Gründung der EWG, 1957.
22. WADE, R., Fast Growth and Slow Development in Southern Italy. In: SEERS, D., SCHAFFER, B., KILJUNEN, M.-L. (Eds.), Underdeveloped Europe: Studies in Core Periphery Relations, Hussoks 1979, S. 197-221.
23. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML, Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 239), Münster-Hiltrup 1980.

INTEGRATIONSTHEORETISCHE PROBLEME DER EG-ERWEITERUNG
(Korreferat)

von

Hans-Joachim Heinemann, Hannover

-
- 1 Zum Aussagewert der Theorie der Zollunion
 - 2 Marktverzerrungen, Konsumenten- und Produzenteninteressen
 - 3 Konsequenzen für die EG-Erweiterung
-

1 Zum Aussagewert der Theorie der Zollunion

Aus den Referaten wurde deutlich, daß die ökonomische Theorie nur sehr beschränkt geeignet ist, um die aus der Bildung einer Zollunion folgenden Konsequenzen zu durchleuchten und daß diese Theorie noch weniger sagen kann über die Wirkungen einer EG-Erweiterung sowohl für die bisherigen Mitgliedsländer als auch für die betrittswilligen Länder Griechenland, Portugal und Spanien. Gerade für diese Schwellenländer - um die Bezeichnung von Herrn Schmitt und Herrn Witzke aufzugreifen - ist eine Aussage noch schwerer möglich als bei der früheren EG-Erweiterung, da ihr Entwicklungsstand und ihre Wirtschaftsstruktur sich deutlich von denen in der EG unterscheiden, die herkömmliche Theorie jedoch solche Niveau- und Strukturunterschiede nicht hinreichend berücksichtigt.

Neben in den vorhergehenden Referaten schon diskutierten Ursachen - wie statisches Modell bei angenommener vollständiger Konkurrenz und unbegrenzter intersektoraler Faktormobilität - spielt, dort ebenfalls angesprochen, hierfür eine wichtige Rolle, daß sich die traditionelle Theorie nur mit der *Zollunion* befaßt (abgesehen von den hiermit kaum integrierten Arbeiten zur währungspolitischen Integration), sich also auf die Liberalisierung der *Handelsbeziehungen* zwischen den Mitgliedsländern beschränkt. Für die EG haben daneben jedoch die Freizügigkeit der Produk-

tionsfaktoren eine unumstritten wichtige Bedeutung, die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik und gegebenenfalls die Verlagerung wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten an supranationale Institutionen dagegen eine freilich umstrittene Bedeutung. Gerade die Faktormobilität spielt für die neuen Beitrittsländer - wie in den Referaten gesagt - eine wahrscheinlich herausragende Rolle, von der sie sich einen größeren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung versprechen als aus der reinen Handelsliberalisierung, während die zu erwartende Zuwanderung von Arbeitskräften für die bisherige EG angesichts der kurzfristig wohl nicht veränderbaren Arbeitsmarktlage gewichtige Probleme aufwerfen wird.

Die Theorie der Zollunion kann freilich die Faktormobilität schon deshalb ausklammern, weil unter den Annahmen der ihr zugrunde liegenden (neo-)klassischen Außenhandelstheorie¹⁾ die Liberalisierung des Güterhandels ausreicht, um die optimale Faktorallokation im gesamten Wirtschaftsraum sicherzustellen, wobei das Fehlen institutioneller Starrheiten oder sonstiger Anpassungsschwierigkeiten zugleich die volle Auslastung des verfügbaren Angebots an Arbeit und sonstigen Produktionsfaktoren sicherstellt²⁾.

Die Referenten haben auf den statischen Charakter der Theorie der Zollunion hingewiesen und v.a. Herr v. Urff und Herr Höra haben die auch nach ihrer Meinung bescheidenen dynamischen Erweiterungen skizziert. Hierzu seien zwei Ergänzungen angefügt:

(1) Zunehmende Skalenerträge aufgrund der Ausnutzung des durch die Zollunion geschaffenen größeren Marktes bringen wahrscheinlich - so BALASSA - größere Wohlfahrtsgewinne als aus der statischen Analyse, die auf linear

1) Bezeichnenderweise ist die Theorie internationaler *Wirtschaftsbeziehungen* (TIW) traditionellerweise v.a. eine Theorie internationaler *Handelsbeziehungen*, da Güterbewegungen leichter zu bewerkstelligen erscheinen und Faktorwanderungen dort weitgehend zu substituieren vermögen. Dies wird der empirischen Erfahrung nicht gerecht, nach der sich Faktorbewegungen oftmals komplementär zum Güterhandel darstellen. Übrigens: da meist das Betrachtungsinteresse weniger den kosmopolitischen Aspekten, sondern der Wohlfahrt einzelner Länder gilt, firmiert zudem üblicherweise die TIW als *Außenhandelstheorie*.

2) Auf eine u.E. oft nicht deutlich genug herausgearbeitete Konsequenz der Zollunionstheorie sei hingewiesen: die TIW bedient sich - wie die neoklassische Theorie generell - eines Instrumentariums, das marginale Änderungen untersucht, also z.B. die Wirkung einer geringfügigen Zollsenkung auf Handelsvolumen und Realprodukt, nicht jedoch die Wirkung einer völligen Zollaufhebung. Die Übertragung der Ergebnisse der Marginalanalyse auf das Erkenntnisinteresse der Theorie der Zollunion ist deshalb nicht unproblematisch, und es sollte auch nicht verwundern, wenn die auf dieser Grundlage ermittelten empirischen Resultate sich nur in bescheidener Größenordnung bewegen.

homogenen oder unterlinear homogenen Produktionsfunktionen basiert, ableitbar. LUNDGREN (6, S. 176 ff.) weist jedoch auf folgendes hin: soll die Zollunion solche Skalenerträge wirksam werden lassen, so muß die Stückkostensparnis den bisherigen Zollschatz überwiegen. Da jedoch zwischen den späteren EG-Staaten die Zölle für Produkte, für die solche Skaleneffekte zu erwarten wären, auch vor Bildung der EG nicht allzu hoch waren, können die Stückkostensparnisse zumindest aufgrund der Zollbeseitigung nicht von immenser Bedeutung gewesen sein; eher ins Gewicht fallen mag der Fortfall politischer und sonstiger Risiken.

(2) Betont wird häufig der Vorteil zunehmender Wettbewerbsintensität aufgrund der Schaffung eines großen Marktes mit vielen Anbietern. Gilt jedoch das Argument zunehmender Skalenerträge, so mag gerade das neue Monopolisierungen begünstigen und - vorausgesetzt, das klassische Argument von der wohlstandsmindernden Wirkung von Wettbewerbseinschränkungen gilt - somit dynamische Wohlstandsverluste hervorrufen.

Aufgrund der u.E. hierdurch weiter eingeschränkten Aussagefähigkeit der "dynamischen" Version der Zollunionstheorie dürfte LUNDGREN insofern zustimmen sein, daß trotz ihrer Mängel die statische Theorie vielleicht doch die (allerdings begrenzten) erzielbaren Resultate bereits zu formulieren erlaubt. Bemerkenswert erscheint auch seine Schlußfolgerung (S. 181), daß zwar die Vorteile des Handels groß seien, die aufgrund empirischer Untersuchung bescheiden erscheinenden Effekte der Zollunion jedoch vermuten lassen, daß die vor Bildung der EG gültigen Zollschränken nicht die Dynamik des Handels nachhaltig zu beeinflussen vermochten. Ob diese Überlegung - vorausgesetzt sie gelte für die bisherigen EG-Mitglieder - auch für die Erweiterung durch im Entwicklungsstand sich von diesen erheblich unterscheidenden Ländern gilt, muß freilich dahingestellt bleiben.

Trotz all ihrer Schwächen mag daher - beachtet man die Überlegungen LUNDGREN'S - die traditionelle Zollunionstheorie vielleicht doch bei entsprechend vorsichtiger Interpretation aussagefähiger sein als es aufgrund der Gedanken der allgemeinen Gleichgewichtsanalyse betonenden Untersuchungen von KEMP, NEGISHI oder VANEK erscheinen mag, gilt doch für diese wie für die allgemeine Gleichgewichtsanalyse schlechthin, daß sie zwar die Vielzahl möglicher und sich u.U. auch widersprechender Ergebnisse erkennen läßt - so daß eindeutige Schlußfolgerungen unmöglich erscheinen -, daß dies aber andererseits den Vorteil besitzt, den Analytiker wie den empirischen

rischen Forscher zu zwingen, seine jeweiligen Annahmen zu präzisieren und seine Ergebnisse für eine begrenzte Fragestellung abzuleiten.

2 Marktverzerrungen, Konsumenten- und Produzenteninteressen

Die angesprochene Harmonisierung der Wirtschaftspolitik und Kompetenzverlagerung als mögliche Aufgabe der EG gibt einen wichtigen Hinweis über die Bedeutung der TIW für eine Zoll- und Wirtschaftsunion: wären die dort unterstellten Bedingungen alle gänzlich erfüllt, so wären nicht nur zwischenstaatliche Faktorbewegungen (weitgehend) überflüssig, sondern es bedürfte auch keinerlei wirtschaftspolitischer Eingriffe, zumindest nicht zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung, der Geldwertstabilität, der Erreichung wachstumspolitischer Ziele oder des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts: von den Globalzielen bliebe allenfalls eine mögliche Änderung der sich aus der Entlohnung nach den Grenzproduktivitäten ergebenden Einkommensverteilung. Nun sind aber bekanntermaßen wesentliche Voraussetzungen des neoklassischen Konkurrenzmodells nicht gegeben; private und gesellschaftliche Kosten und Erträge fallen auseinander, so daß eine Allokation der Produktionsfaktoren allein nach den privaten Marginalbedingungen zu Abweichungen der ökonomischen Variablen von ihren möglichen Optimalwerten und insbesondere zur Unterauslastung der Produktionsfaktoren führen kann, so daß z.B. keine Produktionspunkte auf den Transformationskurven in den bei v. Urff und Höra benutzten Darstellungen (Abb.3) zustande zu kommen brauchen, sondern links dieser Kurven - und zwar nicht nur kurzfristig - auftreten können.

Die in den letzten Jahren in der TIW analysierten Marktverzerrungen (vgl. HAZARI, 3) haben ergeben, daß eine Orientierung an den produktionstheoretischen Marginalbedingungen zu anderen Produktions- und Konsumstrukturen führt als eine Orientierung an den Marginalbedingungen der Konsumenten, oder m.a.W.: Wettbewerbsverzerrungen auf den Produkt- und Faktormärkten erlauben i.d.R. keine gleichzeitige Verwirklichung von Produktionsmaximum und Handels(Tausch-)optimum.

Dieser Tatbestand veranlaßt JOHNSON (4) und PINDER (8), nicht nur rein ökonomische Überlegungen über Vor- und Nachteile einer Zollunion anzustellen, sondern ihr Zustandekommen (bzw. auch Erweiterung) polit-ökonomisch zu erklären. Wären nämlich die Voraussetzungen der auch für die Analyse der Zollunion herangezogenen TIW erfüllt, so folgert JOHNSON,

könne der Ökonom letztlich kaum einen Vorteil in einer Zollunion sehen: aus kosmopolitischer Sicht ergibt sich die Freihandelslösung als eindeutig optimal, für eine second-best Lösung besteht kein Bedarf; aus nationaler Sicht könnte ein Interesse an der Zollunion statt eines allgemeinen Zollabbaus darin zu suchen sein, daß im zweiten Fall eine Verschlechterung der (bisher wegen monopsonistischer, i.e. zollpolitisch motivierter Nachfragebeschränkung zu günstigen) terms of trade zu erwarten ist, während bei einer Zollunion sich die terms of trade gegenüber den Drittländern sogar verbessern können. Allerdings ist eine wesentliche Verbesserung nur zu erwarten, wenn sich keine nachhaltige Verlagerung des Handels von Drittländern zugunsten von Partnerländern ergibt, während jedoch gerade dies im Interesse der Mitglieder der Zollunion liegen mag.

Bestehen jedoch Marktverzerrungen und stimmen also Handelsoptimum und Produktionsmaximum nicht überein, so hat die Wirtschaftspolitik zu entscheiden, ob sie den Konsumenten- oder den Produzenteninteressen Priorität einräumt. Da i.d.R. Verbraucher weniger straff organisiert sind als Arbeitgeber und Arbeitnehmer, und da die von diesen gebildeten Gewerkschaften und Verbände maßgeblichen Einfluß sowohl auf die Parteien bei der Aufstellung ihrer Parlamentskandidaten ausüben als auch über ihre Lobbies direkt auf Exekutive und Legislative, wird es nicht verwundern, daß die Entscheidung meist eher den Produzentenwünschen folgt. JOHNSON geht nun davon aus, daß zunächst in industriell weniger entwickelten Gesellschaften die Wirtschaftspolitik daraus ein Interesse an der Herausbildung einer konkurrenzfähigen und diversifizierten Industrie ableitet. Aber auch in stark industrialisierten Ländern besteht neben dem hier besonders zu beachtenden (vorgeblichen?) Schutzbedürfnis des Agrarsektors nach wie vor ein starkes Interesse der Industrie an der Erhaltung einer von ihr präferierten Struktur, was auch hier für die Wirtschaftspolitik von Bedeutung ist. Daraus folgt, daß Verhandlungen über eine Handelsausweitung nicht mit dem Risiko behaftet sein dürfen, daß politisch gewünschte Wirtschaftsstrukturen gefährdet werden, selbst wenn eine dies bewirkende Spezialisierung möglicherweise durchaus im Konsumenteninteresse sein könnte³⁾. Unter Berücksichtigung dieses Umstandes jedoch folgt, daß beim allgemeinen Abbau von Handelsbeschränkungen kleine Schritte vor-

3) Die traditionelle TIW vernachlässigt - wie die neoklassische Theorie überhaupt - mögliche Unsicherheiten, die die Produktions- und Handelsentscheidungen zu beeinflussen vermögen. Ihre Beachtung läßt die Bevorzugung von Wirtschaftsbeziehungen mit politisch wie wirtschaftlich "nahen" (Zollunionspartner-)Ländern rational erscheinen.

gezogen werden, wobei wegen des im GATT üblichen Reziprozitätsprinzips v.a. dort Zugeständnisse erwartet werden können, wo auch die Gegenseite solche Handelserleichterungen einräumen kann, die für die heimische Exportwirtschaft Vorteile bringen. Zollunionsverhandlungen sind dann insbesondere da erfolgversprechend, wo Partner mit ähnlichen Wirtschaftsstrukturen aufeinander treffen. Insoweit entspricht dies einem Ergebnis der Theorie der Zollunion - auf das v. Urff und Höra hinweisen, daß Unionen zwischen konkurrierenden Volkswirtschaften günstiger zu beurteilen sind als solche zwischen komplementären Volkswirtschaften. Darüber hinausgehend kann aus der Analyse JOHNSON's gefolgert werden, daß die Handelsausweitung zwischen den Partnerländern absolute Priorität besitzt und zu Lasten von Drittländern forciert wird. Daß gerade hierdurch ein erfolgversprechender Druck auf eben diese Drittländer ausgeübt werden kann, haben die nach Bildung der EG veranstalteten Zollrunden des GATT und die inzwischen erfüllten Beitrittswünsche des UK, Irlands und Dänemarks sowie das Interesse der nun hinzukommenden und weiterer Länder an der EG gezeigt.

3 Konsequenzen für die EG-Erweiterung

Aus den vorliegenden Referaten wird deutlich, daß der Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals zur EG aus der Sicht der Theorie der Zollunion nicht unbedingt vorteilhaft zu beurteilen ist, und zwar weder für die bisherigen EG-Mitglieder noch für die Hinzukommenden. Die einzuräumende Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus dem süd- und südwesteuropäischen Raum wird die bisherigen EG-Länder vor beschäftigungspolitische Probleme stellen; die Anpassung der Wirtschaftspolitik und insbesondere die der Agrarpolitik wird v.a. die neuen Mitgliedsländer, aber auch die EG als Ganzes mit wohl noch nicht genügend abzuschätzenden Schwierigkeiten belasten. Trotzdem besteht auf allen Seiten - zumindest soweit man den offiziellen Stellungnahmen zu folgen bereit ist - ein großes Interesse an dieser EG-Erweiterung. Obgleich die TIW grundsätzlich jede Handelsliberalisierung und trotz gewisser Einschränkungen auch die Erweiterung einer Zollunion begrüßt, kann dies wohl nicht zur Erklärung genügen. Wie die Vorredner bereits betonten, versprechen sich die neuen Mitglieder v.a. aus der - in der herkömmlichen Theorie aus angeführten Gründen eben vernachlässigten - Faktormobilität und der Unterstützung durch die bisherigen EG-Staaten Vorteile für ihre wirtschaftliche Entwicklung. Hierbei bleibt freilich abzuwarten, ob die Hoffnungen nicht angesichts niedriger Wachstumsraten auch in der jetzigen EG sowie zusätzlicher stabilitäts-

und zahlungsbilanzpolitischer Schwierigkeiten zu hoch geschraubt erscheinen müssen, zumal die EG in zusätzliche Probleme verstrickt werden könnte, falls die gegenwärtige britische Regierung bei der nächsten Wahl durch die zunehmend EG feindliche Labour Party abgelöst werden sollte, selbst wenn dies nicht zu einem EG-Austritt Großbritanniens führt.

Worin aber besteht das Interesse der "alten" EG am Beitritt neuer Mitglieder? Hier könnte die Hoffnung auf eine stärkere politische Fraktion in der Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Machtblöcken eine Rolle spielen. Einerseits könnte hierdurch das Gewicht Europas sowohl im West/Ost Dialog als auch gegenüber den Vereinigten Staaten verstärkt werden. Zum anderen könnten die neuen Mitglieder möglicherweise angesichts ihres entwicklungspolitischen Rückstandes gegenüber den EG-Industriestaaten ein Mittler im Dialog mit den Staaten der Dritten und Vierten Welt sein. Dies wäre nicht nur wichtig für die Energieversorgung einmal der Neumitglieder wie zum anderen der EG insgesamt, sondern von Bedeutung für die weltpolitische Stabilität schlechthin, da die Nord-Süd-Kontroverse im Interesse aller Beteiligten baldmöglichst entschärft werden muß. Ihrer Rolle als Mittler könnten die neu hinzukommenden EG-Staaten freilich nur dann gerecht werden, wenn sich die EG in wesentlich stärkerem Maße als bisher an der Entwicklungsförderung der südlichen Hemisphäre beteiligt. Angesichts der engen Budgets in allen EG-Staaten könnte aber gerade diese Erwartung in Konflikt mit den Hoffnungen der Beitrittsländer auf eigene Unterstützung geraten.

Diese Überlegungen zeigen, daß die in ihrem Erkenntnisobjekt doch recht enge Zollunionstheorie möglicherweise bescheidene Beiträge zur Erforschung der aus der EG-Erweiterung zu erwartenden Probleme liefern kann, daß sie jedoch dringend der Ergänzung durch eine Analyse der politischen Entscheidungsprozesse bedarf, die sich innerhalb der EG unter Berücksichtigung der zweifellos aus ihrer Erweiterung resultierenden Erschwernisse vollziehen.

Literatur

1. BALASSA, B., The Theory of Economic Integration, Homewood (Jll) 1961.
2. BALASSA, B., Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: an Appraisal of the Evidence, in H. Glejser ed., "Quantitative Studies of International Economic Relations", Amsterdam etc. 1976, S. 91 ff.
3. HAZARI, B.R., The Pure Theory of International Trade and Distortions, London 1978.
4. JOHNSON, H.G., An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions, Journal of Political Economy, Vol. 73 (1965), S. 256 ff.
5. KEMP, M.C., A Contribution to the General Equilibrium Theory of Preferential Trading, Amsterdam etc. 1969.
6. LUNDGREN, N., Customs Unions of Industrialized West European Countries, in M. Hodges ed., "European Integration", Harmondsworth 1972, S. 151 ff.
7. NEGISHI, T., General Equilibrium Theory and International Trade, Amsterdam etc. 1975.
8. PINDER, J., Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC, in M. Hodges ed., op.cit., S. 124 ff.
9. VANEK, J., General Equilibrium of International Discrimination, Cambridge (Mass.) 1965.

EG-ERWEITERUNG UND WELTAGRARMÄRKTE

von

Werner Grosskopf und
Stefan Tangermann, Göttingen

- 1 Problembereiche
 - 2 Anwendung der EG-Agrarmarktordnungen
 - 2.1 Charakteristika der Marktsituation
 - 2.2 Handelsumlenkung
 - 2.3 Änderung des Handelsvolumens
 - 2.4 Marktstabilität
 - 3 Wirtschaftswachstum und Einkommenstransfers zwischen den Mitgliedsländern
 - 4 Blockbildung und internationale Marktstruktur
 - 5 Impulse für die Zukunft der EG-Agrarpolitik
-

1 Problembereiche

Die erste Erweiterung der EG hat nachhaltigen Einfluß auf den Agraraußenhandel der neun beteiligten Länder und damit auf einen erheblichen Teil des internationalen Agrarhandels gehabt. Verschiedene Drittländer mit Interessen am Agrarexport mußten eine Verschlechterung ihrer Situation hinnehmen. Entsprechend skeptisch und aufmerksam wird die zweite Erweiterungsrunde der EG von außen beobachtet. Die erwartbaren Änderungen der Agrarhandelsströme waren zumindest nach Art und Richtung, wenn auch nicht

nach ihrem exakten Ausmaß, bei der ersten EG-Erweiterung mit einem relativ hohen Wahrscheinlichkeitsgrad vorherzusehen¹⁾). Dies scheint bei der zweiten Erweiterungsrunde aus verschiedenen Gründen (Produktionsstruktur und Agrarmarktpolitik der Beitrittsländer, marktpolitisches Instrumentarium bei den Mittelmeerprodukten, Datenverfügbarkeit, mangelnde Kenntnisse über Angebots- und Nachfragereaktionen in den Beitrittsländern, schwer prognostizierbare makroökonomische Entwicklungen etc.) in weit geringerem Maße der Fall zu sein. Diese Unsicherheit läßt zahlreiche Drittländer zwischen Furcht und Hoffnung schwanken.

Unser Referat versucht, einen Beitrag zur Analyse der Auswirkungen der zweiten EG-Erweiterung auf den internationalen Agrarhandel zu leisten. Angesichts des Mangels an quantitativen Untersuchungen müssen wir uns darauf beschränken, Aussagen über die Art der erwartbaren Änderungen zu formulieren. Schon die Richtung der Handelseffekte läßt sich nur in wenigen Fällen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit prognostizieren. Ihr vermutliches Ausmaß können wir nicht angeben²⁾). Ziel unseres Referates ist es in dieser Situation, eine möglichst systematische Übersicht über die Natur der Handelseffekte und ihre wesentlichen Bestimmungsgründe zu geben. Insofern stellt unser Beitrag eher die Grundlage als das Ergebnis einer eingehenden empirischen Untersuchung über den Einfluß der EG-Erweiterung auf die Weltagarmärkte dar.

2 Anwendung der EG-Agrarmarktordnungen

Die Einbeziehung der drei Beitrittsländer in den EG-Agrarmarkt bedeutet, daß - nach einer Übergangszeit - das bestehende Instrumentarium der Gemeinsamen Agrarpolitik auch in diesen Ländern voll zur Anwendung kommt. Die davon ausgehenden Marktwirkungen lassen sich zweckmäßig anhand einiger Grundprinzipien der EG-Agrarmarktpolitik systematisieren, die dann auf die Beitrittsländer übertragen werden. Das Prinzip der Gemeinschaftspräferenz führt zu einer Umlenkung der Handelsströme (Abschnitt 2.2), der Schutz der EG-Landwirtschaft vor Konkurrenz aus Drittländern beeinflußt das Netto-Handelsvolumen der EG mit dem Rest der Welt (Abschnitt 2.3) und die Stabilisierung der heimischen Agrarmärkte in der EG bedeutet eine in-

1) Siehe z.B. Untersuchungen wie FERRIS u.a. (5).

2) Die einzige uns bekannte quantitative Analyse, die die Auswirkungen der Erweiterung für den Außenhandel der erweiterten Gemeinschaft bei den wichtigsten Agrarprodukten zu prognostizieren versucht, ist derjenige der FAO (4).

ternationale Umverteilung von Instabilität (Abschnitt 2.4). Bei welchen Agrarprodukten derartige Effekte zu erwarten sind, hängt von der gegebenen Marktlage ab, die deshalb zunächst charakterisiert werden soll.

2.1 Charakteristika der Marktsituation

Eine aus der Ausweitung der Gemeinschaftspräferenz auf die Beitrittsländer resultierende Umlenkung der regionalen Handelsströme zwischen EG-Mitgliedern und Drittländern ist (neben einer möglicherweise gleichzeitig auftretenden Änderung des Netto-Handelsvolumens der Zwölf) vornehmlich bei solchen Produkten zu erwarten, bei denen die Gruppe der drei Beitrittsländer Netto-Importeur und die EG der Neun Netto-Exporteur ist oder umgekehrt. Wo beide Ländergruppen netto exportieren oder importieren, wird sich dagegen vermutlich auch bei Anwendung der Gemeinschaftspräferenz kein intensiver Handel zwischen den Beitrittsländern und der Alt-EG entwickeln, der zu einer wesentlichen Verschiebung der Handelsströme mit Drittländern führen könnte.

In Übersicht 1 ist deshalb die Struktur des Agraraußenhandels der bisherigen Neuner-EG (EG-9) und der Gruppe der drei Beitrittsländer dargestellt³⁾. Beide Ländergruppen sind Netto-Importeure außer bei Schaf-

Übersicht 1: Netto-Handelsposition der Gruppe der drei Beitrittsländer und der EG-9

	EG-9 Netto-Importeur	EG-9 Netto-Exporteur
Beitrittsländer Netto-Importeur	Mais Roggen Hafer Soja Tapioka Schaffleisch	Weichweizen Gerste Zucker Milchprodukte Rindfleisch Schweinefleisch Geflügelfleisch
Beitrittsländer Netto-Exporteur	Obst Gemüse Tabak Reis Pflanzliche Fette	Wein

Quelle: SAEG: Agrarstatistisches Jahrbuch, Brüssel, Luxemburg, verschiedene Ausgaben; FAO Trade Yearbook, Rom, verschiedene Ausgaben.

3) Diese Darstellungsform sowie diejenige von Übersicht 2 findet sich auch bei JOSLING (6).

fleisch vor allem in größerem Umfang bei wichtigen Futtermitteln (Soja, Mais, Tapioka). Ein Netto-Exportprodukt beider Ländergruppen ist Wein. Bei allen anderen wichtigen Agrarprodukten weisen die Beitrittsländer und die EG-9 zueinander komplementäre Netto-Positionen auf.

Wieweit neben einer Umlenkung der regionalen Handelsströme auch das Netto-Volumen des Agraraußenhandels der Zwölf durch die Erweiterung betroffen wird, hängt - soweit allein die Auswirkungen der EG-Agrarmarktpolitik betrachtet werden - vornehmlich davon ab, ob der EG-Beitritt in den hinzukommenden Mitgliedsländern zu einer Änderung der Agrarpreise führt. Ein erster Indikator hierfür ist das Niveau der Agrarpreise in den Beitrittsländern in Relation zu demjenigen in der Gemeinschaft vor der Erweiterung. Übersicht 2 gibt einen groben Überblick über diese Preisniveaus.

Die Situation ist sehr unübersichtlich und differiert stark zwischen Ländern und Produkten. Eine zusätzliche Komplikation entsteht dadurch, daß in den Beitrittsländern nicht in allen Fällen Erzeugerpreise und Marktpreise identisch sind, weil Produzenten- oder Konsumentensubventionen gezahlt werden oder andere marktpolitische Instrumente mit ähnlicher Wirkung zum Einsatz kommen. Soweit sich unter diesen Umständen überhaupt eine generalisierende Aussage formulieren läßt, liegt das Agrarpreisniveau in den Beitrittsländern bei den meisten mediterranen Produkten - d.h. bei wichtigen Agrarexportgütern der Beitrittsländer - niedriger als in der EG-9, während in der Mehrzahl der Fälle bei "nördlichen" Produkten das EG-Preisniveau bereits erreicht oder nur noch leicht unterschritten wird. Nur in wenigen Einzelfällen übersteigen Agrarpreise in den Beitrittsländern das EG-9-Niveau.

2.2 Handelsumlenkung

Die Tatsache, daß für die Mehrzahl der Agrarprodukte die Netto-Handelsposition der Beitrittsländer komplementär zu derjenigen der EG-9 ist (die Beitrittsländer sind Netto-Exporteur und die EG-9 ist Netto-Importeur oder umgekehrt), weist darauf hin, daß die Erweiterung in vielen Fällen zu einer Umlenkung der regionalen Handelsströme führen wird. Zwar ist eine Handelsumlenkung auch bei solchen Produkten nicht ausgeschlossen, bei denen beide Ländergruppen die gleiche Netto-Handelsposition aufweisen, denn hier können zueinander komplementäre Brutto-Handelsströme gegeben sein; allerdings dürfte die handelsumlenkende Wirkung der EG-Erweiterung

Übersicht 2: Agrarpreise⁴⁾ in den Beitrittsländern⁵⁾ im Vergleich zu denjenigen der EG-9

	höhere Preise als in der EG-9	etwa gleiche Preise ⁶⁾	niedrigere Preise als in der EG-9
Importprodukte der Beitrittsländer	Rindfleisch (P) Mais (S) ⁸⁾ Butter (S) Magermilchpulver (S)	Gerste (G) Zucker (G,S) Schweinefleisch (G,S) Milch (S,G) Weichweizen (S) Rindfleisch (S) Tabak (S) ¹¹⁾	Weichweizen (P) Gerste (P) Mais (P,G) Milch (P) Reis (P) Rindfleisch (G)
Exportprodukte der Beitrittsländer	Reis (G) Tafeltrauben (S)	Wein (P) Weichweizen (G) ⁷⁾ Orangen (G) Pfirsiche (S) Blumenkohl (S)	Olivenöl (S,P,G) Gerste (S) Wein (G,S) Pfirsiche (G) Roggen (S) Hafer (S) Reis (S) Frischobst (S) ⁹⁾ Frischgemüse (S) ¹⁰⁾

4) Überwiegend garantierte Erzeugerpreise.

5) G: Griechenland, P: Portugal, S: Spanien.

6) Weniger als 10% über oder unter dem Niveau der EG-9.

7) Preis für Versorgung der Industrie ca. 20% unter dem Niveau der EG-9.

8) Preis für Verwendung ca. 17% unter dem Niveau der EG-9.

9) außer Pfirsiche und Tafeltrauben.

10) außer Blumenkohl.

11) sortenabhängige Preisunterschiede.

Quelle: Kommission der EG: Verhandlungen über den Beitritt Spaniens Vorschläge über die Landwirtschaft (Mitteilung der Kommission an den Rat. KOM (80) 55 endg. Teil II, Brüssel 1980, S. 67-79.

Griechenland: Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM (78) 518 endg. Beitrittsverhandlungen mit Griechenland. Vorschläge für den Agrarsektor. Mitteilungen der Kommission an den Rat. Anlage III, 1.

in diesen Fällen nur begrenzte Bedeutung haben.

Wie Übersicht 1 ausweist, liegt eine komplementäre Netto-Handelsposition vornehmlich bei den für beide Ländergruppen "typischen" Produkten vor. Die EG-9 exportiert Getreide und tierische Produkte, während diese Güter von den Beitrittsländern netto importiert werden. Die Beitrittsländer exportieren mediterrane Produkte, bei denen die EG-9 Netto-Importeur ist. Das Ausmaß, in dem bei diesen Produktgruppen eine Handelsumlenkung im Gefolge des Beitritts zu erwarten ist, hängt vornehmlich von zwei Faktoren ab. Zum einen wird es bestimmt von der Relation zwischen Gemeinschaftspräferenzmarge und Transportkosten innerhalb der erweiterten Gemeinschaft. Bei einer Reihe von Produkten, besonders im Getreidesektor, ist die Marge der Gemeinschaftspräferenz (Abstand zwischen Mindest-Importpreis und garantiertem Erzeugerpreis) in den letzten Jahren deutlich ausgedehnt worden. Bei den mediterranen Produkten ist sie ohnehin groß. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß trotz erheblicher Transportentfernungen innerhalb der erweiterten Gemeinschaft der Handelsausgleich zwischen den Mitgliedsländern in vielen Fällen Vorrang vor dem Drittlandshandel haben wird.

Wieweit sich daraus eine Neuorientierung der bisherigen Handelsströme der Beitrittsländer ergeben wird, hängt zum zweiten davon ab, wie stark bereits jetzt der Handel zwischen Beitrittsländern und EG-9 - im Unterschied zum Handel mit Drittländern - ausgeprägt ist. Übersicht 3 zeigt ferner, daß erwartungsgemäß die Bedeutung der EG-9 für den Agraraußenhandel der Beitrittsländer bereits jetzt nicht gering ist. Hingegen liegt der Anteil der EG-9 vor allem an den Agrarimporten der Beitrittsländer noch deutlich unter dem Anteil des innergemeinschaftlichen Handels an den Agrareinfuhren der EG-9 insgesamt oder Italien. Dies deutet darauf hin, daß ein erhebliches Potential für die Ausweitung von Importen der Beitrittsländer aus der EG-9 bei "nördlichen" Produkten zu Lasten bisheriger Importe aus Drittländern besteht. Aber auch bei den Exporten der Beitrittsländer lassen die Zahlen in Übersicht 3 vermuten, daß eine Handelsumlenkung in nicht unbedeutendem Maße bevorsteht.

Eine regionale Handelsumlenkung der hier besprochenen Art läßt als solche das aggregierte Marktvolumen für Drittlandsim- und exporteure unverändert. Eine einfache komparativ-statische Analyse der aggregierten Weltmärkte für Agrarprodukte würde deshalb keine Veränderung der Situation

Übersicht 3: Handelsverflechtung zwischen der EG-9 und den Beitrittsländern bei Agrarprodukten, Durchschnitt 1976 bis 1978

	Griechenland	Spanien	Portugal
Anteil der Beitrittsländer an den Agrarimporten der EG-9(12)			
(1) - Agrarprodukte insgesamt	1,2 %	3,7 %	0,5 %
(2) - Agrarprodukte ohne Fleisch, Geteide, Ölsaaten, Öle, Fette	1,6 %	5,1 %	0,8 %
(3) Anteil der Beitrittsländer an den Agrarexporten der EG-9(12)			
	1,6 %	2,5 %	0,8 %
(4) Anteil der EG-9 an den Agrarimporten der Beitrittsländer(13)			
	26 %	15 %	17 %
(5) Anteil der EG-9 an den Agrarexporten der Beitrittsländer(14)			
	54 %	60 %	45 %
Anteil des innergemeinschaftlichen Agrarhandels der EG-9			
(6) - an den gesamten Agrarimporten (intra und extra) der EG-9		44 %	
(7) - an den gesamten Agrarexporten (intra und extra) der EG-9		70 %	
(8) Anteil der Importe aus EG-Mitgliedsländern an den gesamten Agrarimporten Italiens			
		45 %	
(9) Anteil der Exporte in EG-Mitgliedsländern an den gesamten Agrarexporten Italiens			
		58 %	

12) nur extra-EG;

13) 1977;

14) Zeitraum in statistischer Quelle nicht angegeben; vermutlich 1977.

Quellen: (1) Kommission der EG. Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1979. Brüssel-Luxemburg 1980. S. 234 sowie eigene Berechnungen.

(2) wie (1), Statistisches Amt der EG, Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik. Luxemburg-Brüssel, verschiedene Ausgaben sowie eigene Berechnungen.

(3) wie (1), S. 239, sowie eigene Berechnungen.

(4) UN, Yearbook of International Trade Statistics, 1977, Vol. II, eigene Berechnungen.

(5) Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG. Die Beziehungen zwischen Spanien und der Gemeinschaft, Brüssel 1979, S. 118.

(6) - (9) wie (1), S. 235, sowie eigene Berechnungen.

anzeigen. Drittländer, die bisher in die Beitrittsländer exportieren, werden ihren Absatz dort zwar vermindert sehen, können aber mehr in solche Drittländermärkte liefern, aus denen sich nach der Erweiterung die bisherigen Exporte der EG-9 zurückziehen. In der Praxis der internationalen Handelsbeziehungen darf allerdings nicht übersehen werden, daß auch eine regionale Umlenkung von in ihrem Gesamtvolumen unveränderten Handelsströmen erhebliche Friktionen mit sich bringen kann. Marktkanäle müssen neu gestaltet werden, traditionelle Handelsbeziehungen müssen abgebrochen und durch neue ersetzt werden, die Logistik ist hierauf einzustellen. In besonderer Weise werden davon Drittländer betroffen sein, die bisher "nördliche" Produkte in die Beitrittsländer exportiert haben, allen voran die USA, deren Agrarexporte in die Beitrittsländer etwa doppelt so hoch waren wie diejenigen der EG-9.

2.3 Änderung des Handelsvolumens

Auf eine lediglich regionale Umlenkung der Handelsströme werden sich die Auswirkungen der EG-Erweiterung allerdings nur bei solchen Agrarprodukten beschränken, bei denen keine Änderung von inländischem Angebot und ausländischer Nachfrage in den Beitrittsländern zu erwarten ist. Das ist alleine bei den Produkten der Fall, bei denen der Beitritt zur Gemeinschaft und damit die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht zu einer Veränderung der inländischen Agrarpreise in den Beitrittsländern führt. Bei allen anderen Produkten ist neben der Handelsumlenkung auch mit einer Veränderung des Netto-Handelsvolumens auf den Weltagrarmärkten zu rechnen.

Die Vorhersage dieser Veränderungen des Netto-Handelsvolumens gehört vermutlich zu den schwierigsten Aufgaben einer Analyse der agrarmarktpolitischen Konsequenzen der zweiten EG-Erweiterung. Schon die Prognose der realen Agrarpreisentwicklung in den Beitrittsländern ist außerordentlich problematisch. Das gilt vor allem deshalb, weil hierzu eine Vorhersage einerseits der Inflationsraten und andererseits sowohl der Wechselkurse für die Währungen der Beitrittsländer als auch der entsprechenden "grünen" Kurse erste Voraussetzung wäre. Da eine derartige Vorhersage äußerst schwierig, wenn nicht völlig unmöglich ist, bleibt das Fundament jeder Prognose der Entwicklung auf den Agrarmärkten der Beitrittsländer außer-

ordentlich schwach⁴⁾. Dennoch lassen sich in begrenztem Umfang Tendenzaussagen formulieren, wenn man davon ausgeht, daß sich - unabhängig von der Entwicklung des gesamten Agrarpreisniveaus - zumindest die Relationen zwischen den einzelnen Agrarpreisen in den Beitrittsländern an diejenigen in der EG-9 annähern werden. Zwar sind auch derartige Aussagen noch mit erheblicher Unsicherheit behaftet, weil sich der EG-Währungsausgleich nicht auf alle Agrarprodukte bezieht und somit etwaige Veränderungen der "grünen" Kurse zu Verschiebungen auch der Agrarpreisrelationen führen würden. Dennoch werden Annahmen über zukünftige Veränderungen der Agrarpreisrelationen in den Beitrittsländern vermutlich noch den höchsten Wahrscheinlichkeitsgrad aufweisen.

In Anlehnung an die Darstellung in Übersicht 2 (siehe auch Tabellen 1 und 2 im Anhang) läßt sich nach diesen Vorbemerkungen die Annahme formulieren, daß innerhalb des Agrarpreisgefüges in den Beitrittsländern die Preise solcher Agrarprodukte angehoben werden, die jetzt noch unterhalb der EG-Preise liegen, während diejenigen Preise relativ zurückzunehmen sind, die jetzt oberhalb des EG-Niveaus liegen. Trotz des sehr heterogenen Bildes, das Übersicht 2 vermittelt, lassen sich dennoch mit aller Vorsicht einige generalisierende Schlußfolgerungen treffen. Hinsichtlich der "nördlichen" Produkte zeigt sich, daß in den Beitrittsländern die Preise für Futtergetreide, die zumal - soweit es um Verwendungspreise geht - durchweg noch unter dem EG-Niveau liegen, relativ zu den Preisen für tierische Produkte ansteigen werden. Neben einer gewissen Ausdehnung der Getreideproduktion in den Beitrittsländern dürfte das vor allem drei für die Weltagrarmärkte und Drittländer relevante Auswirkungen haben. Erstens wird die Expansion der tierischen Erzeugung in den Beitrittsländern gebremst und somit eine höhere Importnachfrage für Veredelungsprodukte (bzw. ein geringeres Exportangebot der erweiterten Gemeinschaft) auf den Weltmärkten wirksam. Zweitens geht in entsprechendem Ausmaß die Nachfrage nach Futtergetreide in den Beitrittsländern relativ zurück. Diese beiden Effekte dürfen allerdings insoweit nicht überbewertet werden, als die bereits vergleichsweise hohen Preise für tierische Erzeugnisse in den Beitrittsländern eine mit Blick auf den späteren EG-Beitritt vorgezogenen Preisanpassung widerspiegeln. Die zukünftige Verengung der Preisrelationen zwischen tierischen Produkten und Futtergetreide dürfte damit in manchen Fällen nur etwa die ursprünglichen Preisrelationen wiederherstellen.

4) In diesem Aspekt liegt auch die - von ihren Autoren durchaus erkannte - größte Schwäche der oben zitierten FAO-Projektion (4).

Drittens wird die relative Anhebung der Futtergetreidepreise in den Beitrittsländern zu einem rückläufigen Getreideanteil und einem zunehmenden Anteil von Getreidesubstituten (Soja, Tapioka etc.) in den Futtermischungen führen.

Insgesamt ist somit zu erwarten, daß die EG-Erweiterung einen Preisdruck auf den Weltmärkten für Futtergetreide und einen Preisauftrieb auf den Weltmärkten für tierische Erzeugnisse und für Getreidesubstitute zur Folge haben wird. Getreideexportierende Drittländer werden dementsprechend außer durch die Handelsumlenkung auch durch die Veränderung des Handelsvolumens im Gefolge der EG-Erweiterung nachteilig betroffen. Angesichts der im Vergleich zum gesamten Weltgetreidemarkt relativ geringen Bedeutung der Beitrittsländer dürfte sich dieser negative Effekt allerdings in engen Grenzen halten. Hinzu kommt, daß einige der bedeutendsten Getreideexporteure gleichzeitig Exportinteressen auf den expandierenden Märkten für Getreidesubstitute haben (z.B. USA bei Soja) und auf diese Weise kompensiert werden. Exporteure von tierischen Produkten können dagegen tendenziell positive Auswirkungen erwarten, die angesichts der Enge der internationalen Märkte für diese Produkte durchaus interessant sein können.

Gravierender als bei den nördlichen Produkten werden die Folgen der Erweiterung allerdings bei den mediterranen Erzeugnissen sein. Das Preisniveau für diese Produkte liegt in den Beitrittsländern größtenteils so deutlich unter demjenigen in der EG, daß in den Beitrittsländern mit erheblichen Preissteigerungen zu rechnen ist. Die Erzeugung dieser Produkte wird ansteigen, die Nachfrage wird durch die Preiserhöhungen gedämpft, bisherige Importlücken der erweiterten Gemeinschaft werden sich schließen und neue Überschüsse für den Export entstehen. Tomaten und Zwiebeln sind hierfür charakteristische Beispiele. Es wird somit nicht nur zu einer Verlagerung der Handelsströme, sondern auch zu einer Verschärfung des Wettbewerbs auf Drittlandsmärkten kommen. Besondere Brisanz enthält diese Entwicklung, weil von ihr in starkem Maße Drittländer betroffen werden, deren wirtschaftliche - und eventuell auch politische - Stabilität bei geringfügigen Belastungen ihrer Außenhandelschancen sensitiv reagieren könnte. Hierzu zählen eine Reihe von Mittelmeerländern, aber auch afrikanische, mittel- und südamerikanische und asiatische Staaten mit zum Teil ausgeprägter Entwicklungsnotwendigkeit. Beispielhaft zeigt der Importanteil der EG-9 bei einigen Produkten die Bedeutung eines erschwerten

Marktzutritts in der erweiterten Gemeinschaft für ausgewählte Mittelmeerländer auf (siehe Übersicht 4).

Übersicht 4: Anteil der EG-9 an den Gesamtexporten einzelner Produkte von ausgewählten Ländern (1975-1978)

Frühkartoffeln	:	Zypern	32 %	Marokko	10 %
Tomaten	:	Marokko	32 %		
Orangen	:	Israel	15 %	Marokko	14 %
Oliveöl	:	Tunesien	25 %		

Quelle: Eurostat, Analytische Übersichten des Außenhandels, verschiedene Jahrgänge.

Beachtenswert erscheint, daß über die aktuellen Einschränkungen der Export- und Produktionsmöglichkeiten dieser Länder hinaus eine Belastung des Aufbaues einer exportorientierten Obst- und Gemüseproduktion in einer Reihe von Entwicklungsländern über Jahre gegeben sein kann.

2.4 Marktstabilität

Die Anwendung variabler Einfuhrbelastungen und Exportsubventionen an den Außengrenzen und fester Interventionspreise im Binnenmarkt erlaubt der EG-Agrarmarktpolitik bei der Mehrzahl der Agrarprodukte eine Stabilisierung der heimischen Marktpreise und die Abschirmung gegen Weltmarktschwankungen. Die damit verbundene Einschränkung des weltweiten Puffervolumens hat andererseits stärkere Schwankungen der Weltmarktpreise zur Folge⁵⁾. Die Erweiterung der EG bedeutet in diesem Zusammenhang, daß der durch die EG-Agrarmarktordnungen gegen internationale Einflüsse abgeschirmte Marktbereich ausgedehnt und der Residualmarkt weiter verengt wird. Dieser Vorgang beinhaltet damit potentiell die Gefahr einer zunehmenden Instabilität auf den Weltagrarmärkten. Wie bedeutsam diese Gefahr ist, hängt weitgehend davon ab, zu welchem Grad die Agrarmarktpolitik der Beitrittsländer bereits bisher die heimischen Märkte stabilisiert hat und ob dementsprechend die Anwendung der EG-Instrumente eine stärkere Abschirmung gegen internationale Instabilität herbeiführt oder nicht.

5) Für eine theoretische Analyse dieses Zusammenhangs siehe z.B. LLOYD (9) oder BALE und LUTZ (1). Eine empirische Analyse findet sich beispielsweise bei JOSLING (8 und 7).

Stabilität auf den heimischen Agrarmärkten ist auch in den Beitrittsländern ein wichtiges Ziel der Agrarpolitik gewesen. Zu seiner Erreichung sind in weiten Marktbereichen, vor allem in dem der Größe nach bedeutendsten Land Spanien⁶⁾, marktpolitische Instrumente eingesetzt worden, die eine ähnliche Stabilisierungseffizienz aufweisen wie das Instrumentarium der EG-Marktornungen. Eine erste grobe Analyse der Agrarpreisentwicklungen in den Beitrittsländern⁷⁾ führt entsprechend zu dem Ergebnis, daß in den Beitrittsländern im allgemeinen die Agrarpreise nicht mehr fluktuiert haben als in der EG-9. Sollte sich auch bei einer eingehenden Untersuchung erweisen, daß die Agrarpreise in den Beitrittsländern schon bisher nicht stärker von Weltmarktpreisschwankungen beeinflußt waren als in der EG-9, so würde das die Hypothese stützen, daß die Erweiterung der EG die Instabilität an den Weltagrarmärkten nicht wesentlich verändern wird.

Eine besondere Entwicklung ist allerdings auch in diesem Zusammenhang bei mediterranen Produkten zu erwarten. Die erweiterte Gemeinschaft wird bei verschiedenen dieser Produkte die volle Selbstversorgung oder eine Überschussituation erreichen, während die EG-9 noch einen Einfuhrbedarf aufweist. Das EG-System der Referenzpreise und Ausgleichsabgaben bei Obst und Gemüse hat es erlaubt, die Einfuhren bei diesen Produkten so zu steuern, daß tendenziell die Binnenmärkte der EG-9 stabilisiert wurden. Gleichzeitig sind dabei naturgemäß die Schwankungen der EG-eigenen Erzeugung auf die internationalen Märkte übertragen worden. Andererseits hat bei fortbestehendem Einfuhrbedarf die EG-9 einen Teil der in Drittländern entstehenden Instabilität absorbiert. Sobald die volle Selbstversorgung in der erweiterten Gemeinschaft erreicht wird, entfällt die stabilisierende Funktion der Importe. Die Instabilität auf den Binnenmärkten der EG wird damit bei diesen Produkten vermutlich zunehmen und kann angesichts des im Bereich dieser Marktornungen vergleichsweise breiten Preisbandes erhebliche Ausmaße annehmen. Gleichzeitig werden damit Schwankungen der EG-internen Erzeugung in geringerem Maße auf die Drittlandsmärkte übertragen. Andererseits verliert der EG-Markt damit die Fähigkeit, internationale Instabilität zu absorbieren. Es wird vermutlich häufiger als bisher zur Anwendung der Schutzklausel und damit zum vollständigen Ausschluß der Drittlandsanbieter vom EG-Markt kommen⁸⁾.

6) Siehe dazu z.B. BRIZ (2).

7) Berechnung der Variationskoeffizienten der Erzeugerpreisindizes.

8) Auch der in den GATT-Verhandlungen der Tokyo-Runde vereinbarte bessere Mechanismus von Konsultationen bei Anwendung der Schutzklauseln wird das kaum verhindern können.

Welcher von diesen zwei gegenläufigen Effekten die Instabilität auf den internationalen Markt für Obst und Gemüse in Zukunft stärker beeinflussen wird, ist schwer vorherzusagen. In analytischer Betrachtung wird dies weitgehend davon abhängen, ob die Angebotsschwankungen in der EG zeitlich stark mit denjenigen in Drittländern korreliert sind oder synchron zu ihnen verlaufen und ob die Intensität der Angebotsschwankungen in der EG höher oder geringer ist als in Drittländern. Manches spricht für die Vermutung, daß die verstärkte Abschirmung der EG gegenüber den internationalen Märkten der wirksamere Faktor ist, so daß die EG-Erweiterung die Instabilität auf den internationalen Obst- und Gemüsemärkten erhöhen könnte. Da viele der davon betroffenen exportierenden Drittländer sich noch auf einem niedrigen Entwicklungsstand befinden und deshalb besonders unter außenwirtschaftlicher Instabilität leiden, könnte dies eine bedeutsame negative Konsequenz der EG-Erweiterung sein, die neben den verschlechterten Exportaussichten, mit denen sich dieselben Länder konfrontiert sehen, zu berücksichtigen ist.

3 Wirtschaftswachstum und Einkommenstransfer zwischen den Mitgliedsländern

Neben den bis hierher in komparativ-statischer Analyse betrachteten Auswirkungen einer Übernahme des agrarmarktpolitischen Instrumentariums der EG durch die Beitrittsländer werden auch dynamische Effekte auftreten, die vornehmlich mit den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbedingungen zusammenhängen. Sie können sowohl das Angebot als auch die Nachfrage auf den Agrarmärkten berühren. Auf der Angebotsseite werden vornehmlich veränderte Preise und Opportunitätskosten landwirtschaftlicher Produktionsfaktoren wirksam. Hier sind vor allem die mit beschleunigtem Wirtschaftswachstum rascher ansteigenden Opportunitätskosten der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte von Bedeutung. Auf der Nachfrageseite spielt der Einfluß des Wirtschaftswachstums auf die Verbraucherkaufkraft eine offensichtliche Rolle. Da die Wirkung beider Faktoren auf die Agrarmärkte gleichgerichtet ist (erhöhtes Wirtschaftswachstum dämpft tendenziell das Angebot und steigert die Nachfrage; der Importspielraum nimmt also zu bzw. die Exportverfügbarkeit ab) soll hier der Kürze der Argumentation wegen nur die Nachfrageseite diskutiert werden.

Nach allgemeiner Ansicht liegt das wirtschaftliche Ziel eines gemeinsamen Marktes und damit auch einer Erweiterung desselben in den hieraus zu er-

wartenden Wohlfahrtssteigerungen durch die Aufhebung der Handelsbeschränkungen und die Intensivierung der Handelsbeziehungen. Solange diese Entwicklung innerhalb des gemeinsamen Marktes nicht einhergeht mit einer Störung der Drittlandsbeziehungen, werden Wohlfahrtssteigerungen auch durch die Erweiterung zu erwarten sein. Wenn es auch schwerfallen wird, die Einbeziehung der Beitrittsländer in die Gemeinsame Agrarpolitik und die damit sich ergebenden Wohlfahrtsminderungen aufzurechnen gegenüber den möglichen Wohlfahrtssteigerungen durch zunehmende industrielle Arbeitsteilung in Europa, so ist doch zumindest auf die Gegenläufigkeit beider Wirkungen aufmerksam zu machen.

Wenn unterstellt werden kann, daß von der Erweiterung für alle zwölf EG-Mitgliedsländer Wohlfahrtsgewinne ausgehen, so werden sich diese in einer Einkommens- und Verbrauchssteigerung auch für Nahrungsmittel niederschlagen. Die "nördlichen" Produkte sind diejenigen, bei denen möglicherweise eintretende positive gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte in den Beitrittsländern die deutlichsten Auswirkungen zeigen dürften. Bei den mediterranen Produkten werden Verbrauchssteigerungen deutlicher in den nördlichen Mitgliedsländern zu erwarten sein.

Fraglich bleibt auch für den Fall, daß sich aus der Erweiterung des gemeinsamen Marktes Wohlfahrtsgewinne ergeben, wie diese sich auf die beiden Ländergruppen verteilen werden. Auch im industriellen und gewerblichen Bereich wird es zu Handelsumlenkungen kommen. Der Gedanke einer Gemeinschaftspräferenz ist auch hier nicht unbekannt⁹⁾. Wohlfahrtsgewinne werden in diesem Bereich zunächst vergleichsweise stärker von industrieorientierten Ländern erzielbar sein. Die Beitrittsländer aber sind stark agrarisch in ihren Produktionsschwerpunkten ausgerichtet. Andererseits zeigen Überschlagskalkulationen, daß sich im Zuge des Beitritts aus der Durchführung des gemeinsamen Haushaltes der EG ein deutlicher Nettoeinkommenstransfer aus der EG-9 an die Beitrittsländer ergeben wird¹⁰⁾. Diese Umverteilung von Nord nach Süd als solche wird wegen der in den Beitrittsländern vermutlich höheren Einkommenselastizitäten, besonders bei Fleisch und Milchprodukten, die Nachfrage steigern. Zusammengekommen mit

9) Vgl. EG-Stahlmarkt, EG-Chemiemarkt, EG-Druck auf Japan zu Selbstbeschränkungsabkommen.

10) Diese für die Beitrittsländer als Gruppe zutreffende Aussage gilt allerdings nicht für Portugal, das aus der Durchführung des EAGFL eine erhebliche Nettobelastung zu erwarten hat (ROLLO, 11).

den Auswirkungen eines möglicherweise insgesamt beschleunigten Wirtschaftswachstums läßt sich deshalb vermuten, daß die Erweiterung die Nachfrage nach tierischen Veredlungsprodukten beleben wird. Eine solche Entwicklung hätte ihre Parallele im raschen Wachstum der Nachfrage nach tierischen Erzeugnissen in Italien seit Gründung der EWG.

Hiervon könnten fleischexportierende Drittländer profitieren, soweit die heimische Erzeugung in den Beitrittsländern oder der EG-9 nicht Schritt hält. Andernfalls würden zumindest diejenigen Drittländer ihre Position verbessern, die Futtergetreide und andere Futtermittel exportieren. Unter dem dynamischen Aspekt der Wohlfahrtssteigerung durch verstärkte internationale Arbeitsteilung innerhalb der EG wird entsprechend ein tendenziell preiserhöhender Effekt auf den Weltagrarmärkten ableitbar sein.

4 Blockbildung und internationale Marktstruktur

Es ist zu beobachten, daß auf vielen Weltmärkten, nicht nur den agrarischen, der Trend zur Blockbildung und zu Abkommen stärker wird. Gliedert man nach den Marktpotentialen, so stehen auf den Weltagrarmärkten wenige marktbedeutende Anbieter und Nachfrager im Wettbewerb mit einer Vielzahl weniger einflußreicher Konkurrenten. Die bedeutenden Marktpartner sind die beiden nordamerikanischen Staaten, die EG, die UdSSR und in Zukunft möglicherweise auch China. Daneben stehen eine Zahl von Ländern, die zwar am Weltmarktgeschehen teilhaben, deren Einfluß auf die Preisentwicklung aber weniger bedeutend ist. Auf der Anbieterseite zählen hierzu beispielsweise Australien, Neuseeland, Argentinien und Brasilien. Auf der Seite der Nachfrager sind der größte Teil der afrikanischen, asiatischen und mittelamerikanischen Staaten zu nennen; dabei kommt Japan eine gewisse Sonderrolle zu.

Die EG hat als Wirtschaftsblock bereits jetzt eine unübersehbare Bedeutung im internationalen Geschehen. Nach der Erweiterung wird diese Bedeutung noch anwachsen. Im Agrarbereich läßt sich der Einfluß, den die erweiterte EG nehmen kann, an zwei Indikatoren ablesen. Zum einen hält die EG der Zwölf auf einer Reihe von Produktmärkten einen deutlichen Anteil an der gesamten Weltproduktion (vgl. Übersicht 5). Zum anderen ist die EG nach vollzogener zweiter Erweiterung in der Lage, auf allen bedeutenden Agrarmärkten - mit Ausnahme des Marktes für fett- und eiweißhaltige Futtermittel - sich selbst zu versorgen. Sie hat sich im Importbereich weit-

Übersicht 5: Anteil der erweiterten EG an der Weltproduktion ausgewählter Agrarprodukte in v.H., 1978

Olivenöl	75	Butter	29
Wein	60	Zitronen	28
Milchpulver	60	Schweinefleisch	22
Pfirsiche	41	Tomaten	22
Äpfel	40	Gerste	20
Käse	33	Rindfleisch	16
Zucker	33	Weizen	12

Quelle: FAO, Production Year Book, 1979.

gehend von den Weltagrarmärkten gelöst. Sie kann sowohl für die verbleibenden geringen Einfuhren als auch für ihre Überschubexporte die Handelsbedingungen festlegen. Der - gewiß recht spekulative - Verdacht, daß die EG sich schon heute auf wichtigen Agrarmärkten monopoid verhält, wurde bereits durch eine empirische Analyse zu erhärten versucht (CARTER und SCHMITZ, 3).

Das damit angesprochene facettenreiche Phänomen der Blockbildung und der internationalen Marktstruktur soll hier nur unter zwei Aspekten kurz diskutiert werden, demjenigen der Wettbewerbstheorie und demjenigen der Position in internationalen Verhandlungen.

Im Lichte der Wettbewerbstheorie könnte diese EG-Erweiterung als konglomerate Konzentration ("Markt im Markt") bezeichnet werden, deren Folgen eine deutliche Wettbewerbsverminderung sein können.

Gelten die Überlegungen der allgemeinen Wettbewerbstheorie auch für internationale Anliegen, so ist zu vermuten, daß dadurch die "Preiseffizienz" eine Einschränkung erfährt, d.h. der Preis kann nicht in vollem Umfang für eine optimale Allokation der weltweiten Agrarproduktion steuernd wirken. Aus der Wettbewerbseinschränkung ergeben sich insoweit Wohlfahrtsverluste. Entsprechend des Konzepts des "effizienten Wettbewerbs" können jedoch durch die Integration innerhalb des Blockes Wohlfahrtssteigerungen durch verstärkte internationale Arbeitsteilung innerhalb des liberalisierten EG-Marktes, Nutzung von Größeneffekten durch die Markterweiterung oder Steigerung des Wettbewerbs innerhalb der Gemeinschaft ge-

geben sein, die über den Weg eines zunehmenden Außenhandels auch weltweit positive Wachstumswirkungen auslösen können. Obwohl eine Quantifizierung dieser Effekte kaum möglich ist, dürfte der Anreiz zur Erweiterung der EG zumindest im Agrarbereich nicht aus diesen dynamischen Effekten der Handelsschaffung herrühren. Für die Agrarmärkte zumindest dürfte gültig sein, daß eine stärkere weltweite Liberalisierung zu Lasten einer streng abgegrenzten blockbezogenen Entwicklung dem Welthandel und der Weltwohl- fahrt zuträglicher erscheint. Aus dieser Sicht erscheint die EG-Erweiterung als negativer Faktor für die zukünftige Entwicklung der Weltagrar- wirtschaft.

Dem Verhalten einzelner Länder und Ländergruppen im internationalen Han- del sind insoweit Beschränkungen auferlegt, als gültige internationale Vereinbarungen bestehen. Kernelement solcher Vereinbarungen, die in ge- wisser Weise die Wettbewerbsordnung des internationalen Handels darstel- len, ist das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT). Obwohl im Agrarbereich das GATT keine bedeutende Liberalisierung bewirkt hat, so hat es doch auch hier Auswüchse des Protektionismus verhindert (vgl. WARLEY, 13). Die EG hat in allen bisherigen GATT-Runden ihr agrarmarktpo- litisches System hartnäckig und erfolgreich verteidigt (vgl. TANGERMANN, 12). Ihr mit ansteigender Mitgliederzahl zunehmendes politisches Gewicht läßt solche Verhandlungs-"Erfolge" für die Zukunft nur noch wahrscheinli- cher werden. Da in der Praxis internationaler Handelsgespräche Liberali- sierungszusagen nur bei allseitiger Ausgewogenheit der Konzessionen zu- stande kommen, könnte die vermutlich vorzunehmende Immobilität der EG sich als Hemmschuh für die Liberalisierung des internationalen Handels auf breiter Ebene erweisen. Auch diese Entwicklung wäre aus Sicht der Weltagrarmärkte als Negativposten der EG-Erweiterung zu werten.

5 Impulse für die Zukunft der EG-Agrarpolitik

Die Konsequenzen der EG-Erweiterung, insbesondere die Folgen der Übertra- gung des EG-marktpolitischen Instrumentariums auf die Beitrittsländer, wurden bisher in diesem Referat so diskutiert, als sei es zweifelsfrei, welche Agrarpolitik in der erweiterten Gemeinschaft betrieben würde. Im- plizit wurde unterstellt, die gegenwärtige Agrarpolitik der EG-9 bliebe unverändert, und die Auswirkungen einer Übertragung dieser unveränderten EG-Agrarpolitik wurden so analysiert, als ginge es darum, die Beitritts- länder bereits heute voll in die Gemeinschaft einzubeziehen. Die Unzu-

länglichkeit dieser Vorgehensweise (die im übrigen nicht untypisch für manche Untersuchungen zur zweiten EG-Erweiterung ist) ist offensichtlich. Zum einen ist die EG-Agrarpolitik, wenn auch recht immobil, so doch nicht eine konstante Größe. Bis zum Abschluß der Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal und weiterhin während der Übergangszeit für die Beitrittsländer wird sich die EG-Agrarpolitik unter dem Einfluß von Faktoren, die auch bisher schon Veränderungen bewirkt haben, fortentwickeln. Zum anderen wird die Erweiterung als solche ihre Spuren hinterlassen und zu veränderten Konstellationen auch in der EG-Agrarpolitik führen. Dieser zweite Effekt ist zweifelsfrei unter die originären Auswirkungen der EG-Erweiterung einzuordnen. Es ist nicht auszuschließen, daß seine Bedeutung für die EG-Agrarwirtschaft und auch für den internationalen Handel weitergeht als diejenige der unmittelbaren Übertragung bestehender Marktordnungen auf die Beitrittsländer. Deshalb soll auch dieser Aspekt hier kurz beleuchtet werden, wengleich alles, was sich dazu sagen läßt, naturgemäß noch stärker spekulativen Charakter hat als die bisherige Analyse.

Unter der Vielzahl möglicher Auswirkungen der Erweiterung auf die Zukunft der EG-Agrarpolitik sollen hier nur solche angesprochen werden, die Bedeutung für die Weltagrarmärkte erlangen könnten¹¹⁾. Der offensichtlichste Gesichtspunkt ist dabei das Niveau und die Struktur des Preisschutzes, den die EG-Agrarmarktordnungen in einer erweiterten Gemeinschaft gewähren werden. Es ist inzwischen nahezu allgemeine Auffassung, daß das zunehmende politische Gewicht mediterraner Interessen einen verstärkten und - so wird häufig impliziert - erfolgreichen Druck auf Anhebung des Protektionsniveaus für mediterrane Produkte und seine Annäherung an das bei "nördlichen" Produkten bereits erreichte Niveau bedeuten wird. Dies hätte zur Folge, daß die oben angesprochenen negativen Auswirkungen auf Drittländer mit Exportinteressen bei mediterranen Produkten noch verschärft würden.

Es scheint, daß hier Zweifel angebracht sind. Die Übernahme der bestehenden EG-Agrarmarktordnungen wird für die Beitrittsländer eine z.T. beträchtliche Erhöhung der Preise für Obst, Gemüse, Olivenöl und Wein mit sich bringen. Dies kommt den Interessen der Beitrittsländer und ihrer Landwirte sehr entgegen und könnte sie zumindest in diesem Bereich weitgehend befriedigen. Es erscheint fraglich, ob die Beitrittsländer auf

11) Für eine umfassendere Diskussion siehe z.B. RITSON (10).

weitere relative Preisanhebungen drängen werden. Dies würde inflationäre Tendenzen, mit denen sie ohnehin zu kämpfen haben, verstärken, vor allem aber die Marktsituation in einer Weise berühren, die nicht notwendigerweise zu ihrem Vorteil ist. Die Konkurrenzfähigkeit dieser Länder im Bereich der mediterranen Produkte liegt in ihren günstigen Produktionskosten begründet. In entsprechend hohe Marktanteile läßt sie sich nur ummünzen, wenn andere Mitgliedsländer mit ungünstigeren Produktionsbedingungen nicht durch überhöhten Preisschutz "künstlich" konkurrenzfähig gemacht werden. Insofern scheint es durchaus denkbar, daß der Beitritt der drei neuen Mitgliedsstaaten den Druck auf weitere Erhöhung der Protektion für "südliche" Produkte nicht verstärken wird.

Änderungen mögen sich dagegen im Preisschutz für "nördliche" Produkte ergeben. Die Erweiterung wird zu einer zusätzlichen Belastung des Haushalts der Gemeinschaft führen. Angesichts der bereits jetzt bestehenden finanziellen Enge verstärkt sich damit der Druck auf eine Einsparung von Haushaltsmitteln im Bereich der Agrarmarktordnungen. Entsprechende Anpassungen, mögen sie in einer relativen Absenkung des Preisschutzes oder in einer verstärkten Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen liegen, werden voraussichtlich besonders die "nördlichen" Produkte betreffen, die gegenwärtig die größte finanzielle Belastung verursachen. Sollte eine solche Entwicklung eintreten, könnte die EG-Erweiterung im Bereich der "nördlichen" Produkte per Saldo durchaus positive Auswirkungen für die exportierenden Drittländer haben.

Allerdings ist hier vor einer Gefahr zu warnen. Seit einiger Zeit gewinnt die Vorstellung an Boden, daß die mit der Erweiterung der Gemeinschaft verbundenen zusätzlichen Belastungen des EG-Haushaltes nur getragen werden können, wenn der Rahmen für die "eigenen" Einnahmen der Gemeinschaft erweitert, d.h. der abzuführende Prozentsatz der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage aufgestockt wird. Interessanterweise wird diese Auffassung mit besonderem Nachdruck von Politikern mit agrarischer Orientierung vertreten. Das läßt den Verdacht entstehen, daß ein erweiterter Finanzrahmen der Gemeinschaft, stünde er einmal zur Verfügung, nicht nur für zusätzliche Leistungen allgemeiner Art zugunsten der Beitrittsländer, sondern schließlich vor allem zur Fortführung der Agrarmarktpolitik genutzt wird. Damit könnte die inhaltlich paradoxe, politisch aber nicht undenkbare Situation eintreten, daß die Erweiterung der Gemeinschaft finanziell die Möglichkeit eröffnet, in der EG eine Agrarpolitik fortzusetzen, die an-

derndfalls zu Anpassungen gezwungen gewesen wäre. Es wird die Aufgabe der Regierungen und mehr noch der in dieser Frage entscheidungsbefugten Parlamente in den Mitgliedsländern sein, eine solche aus Sicht der Gemeinschaft unerwünschte und für die Weltagrarmärkte nachteilige Entwicklung zu verhindern.

Literatur

1. BALE, M., and E. LUTZ, The Effects of Trade Intervention on International Price Instability. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 61 (1979), pp. 512-516.
2. BRITZ, J., La administración estatal y la estabilidad en los mercados agrarios. Madrid 1979.
3. CARTER, C. and A. SCHMITZ, Import Tariffs and Price Formation in the World Wheat Market. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 61 (1979), pp. 517-522.
4. FAO, Special Feature: The Commodity Trade Implications of EEC Enlargement. In: Commodity Review and Outlook: 1979-80. Rome 1979, pp. 123-164.
5. FERRIES, J., u.a., The Impact on U.S. Agricultural Trade of the Accession of the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway to the European Economic Community. Research Report No. 11, Institute of International Agriculture, Michigan State University. East Lansing 1971.
6. JOSLING, T.E., Questions for Farm Policy in an Enlarged European Community. "The World Economy", Vol. 2 (1979), pp. 343-361.
7. JOSLING, T.E., Developed-Country Agricultural Policies and Developing Countries Supplies: The Case of Wheat. Research Report No. 14, International Food Policy Research Institute. Washington, March 1980.
8. JOSLING, T.E., Agricultural Protection and Stabilization Policies: An Analysis of Current Neo-Mercantilist Practices. In: HILLMANN, J.S. und A. SCHMITZ, International Trade and Agricultural Theorie and Policy. Special Studies in International Economics and Business. Boulder, 1979.
9. LLOYD, P., The Effects of International Trade Interventions on International Price Instability and National Welfare. Hektographiertes Manuskript, Canberra 1980.
10. RITSON, C., Enlargement and the Common Agricultural Policy. In: D. SEERS and C. VAITSOS (Eds.), The Second Enlargement of the EEC: Vol. II. Integration of Unequal Partners. London, Macmillan 1981.
11. ROLLO, J.M.C., The Second Enlargement of the European Economic Community - Some Economic Implications with Special Reference to Agriculture. "Journal of Agricultural Economics", Vol. 30 (1979), pp. 333-344.
12. TANGERMANN, S., Agricultural Trade Relations between the EC and Temperate Food Exporting Countries. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 5 (1978), pp. 201-219.
13. WARLEY, T.K., Western Trade in Agricultural Products. In: A. SHONFIELD (Hrsg.), International Economic Relations of the Western World 1959-1971, Vol. 1: Politics and Trade. London, New York, Toronto 1976.

KONSEQUENZEN DER SÜDERWEITERUNG FÜR DIE MITTELMEERPOLITIK UND DIE AKP-POLITIK DER GEMEINSCHAFT

von

Eckart Guth, Brüssel und
Hermann-O. Aeikens, Göttingen

-
- 1 Ziele der Süderweiterung, der Mittelmeerpolitik und der AKP-Politik
 - 2 Grundzüge der Mittelmeer- und AKP-Politik
 - 2.1 Mittelmeerpolitik
 - 2.2 AKP-Politik
 - 3 Erfahrungen und künftige Probleme mit der Durchführung der Mittelmeerpolitik und der AKP-Politik
 - 3.1 Landwirtschaft
 - 3.2 Industrie
 - 3.3 Arbeitskräfte
 - 3.4 Finanztransfer
 - 3.5 Zusammenfassende Wertung
 - 4 Konsequenzen für die Mittelmeerpolitik und die AKP-Politik
 - 4.1 Spektrum der Handlungsalternativen
 - 4.2 Wahrscheinliche Reaktionen der Gemeinschaft
-

Der Beitritt der drei südeuropäischen Länder Griechenland, Spanien und Portugal zur Europäischen Gemeinschaft wird neben den zahlreichen Auswirkungen im Inneren der Gemeinschaft auch erhebliche Konsequenzen im Bereich der Außen-, Handels- und Entwicklungspolitik der Gemeinschaft haben. Im folgenden sollen mit der Mittelmeerpolitik und der AKP-Politik zwei Bereiche der EG-Außenpolitik näher untersucht werden, die durch besonders enge vertragliche Bindungen gekennzeichnet sind.

Ziel dieser Arbeit ist es, aus den infolge der Süderweiterung innerhalb der Gemeinschaft zu erwartenden wirtschafts-, finanz-, agrar- und sozialpolitischen Veränderungen mögliche Konsequenzen für die Politik der Gemeinschaft gegenüber den Nichtmitgliedstaaten im Mittelmeerraum und den AKP-Ländern abzuleiten. Ausgehend von den Zielen der Süderweiterung sowie den Zielen der Mittelmeerpolitik und der AKP-Politik der Gemeinschaft werden zunächst die beiden Politikbereiche in ihren Grundzügen erläutert, die bisherigen Erfahrungen in den Beziehungen dargestellt und die künftig zu erwartenden Probleme aufgezeigt. Darauf aufbauend wird ein Szenario der Konsequenzen der Süderweiterung für die Mittelmeerpolitik und die AKP-Politik der Gemeinschaft entwickelt.

1 Ziele der Süderweiterung, der Mittelmeerpolitik und der AKP-Politik

Die positive Einstellung der Gemeinschaft zur Süderweiterung wird in hohem Maße von politischen und strategischen Zielsetzungen getragen. Die Gemeinschaft ist bestrebt, durch die Stützung der jungen Demokratien Griechenlands, Spaniens und Portugals deren politische Stabilität zu erhöhen und damit maßgeblich zur strategischen Sicherheit im Süden der Gemeinschaft beizutragen. Diese Zielsetzung steht so eindeutig im Vordergrund, daß wirtschaftliche, integrationspolitische, sozial- und finanzpolitische Probleme der Süderweiterung aus der Sicht der Gemeinschaft der Neun eindeutig untergeordnet werden (RHEIN, 28, S. 51). Eine gewisse - wenn auch vermutlich stark wahlpolitisch motivierte - Änderung dieser Haltung hat die Äußerung des französischen Staatspräsidenten über den geeigneten Zeitpunkt der Süderweiterung im Frühjahr dieses Jahres bedeutet. In dieser Äußerung kommt der Konflikt zwischen den Zielen der EG Agrarpolitik und den Zielen der EG-Außenpolitik zum Ausdruck. Es ist davon auszugehen, daß dieser Zielkonflikt für absehbare Zukunft die EGMittelmeerpolitik wesentlich prägen wird.

Aus der Sicht der Beitrittskandidaten dürfte sich vor allem das Ziel der Stützung der jungen Demokratien mit der Zielsetzung der Gemeinschaft decken. Dazu erwarten die Beitrittsländer von der Gemeinschaft vor allem Unterstützung für die Bewältigung ihrer äußerst schwierigen wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Probleme (PAPALIGOURAS, 27, S. 523 ff., SOARES, 30, S. 552 ff. und GARRIGUES, 7, S. 533 ff.). Als verbindendes Element in dieser ungleichen Interessenlage der Gemeinschaft der Neun mit den Beitrittsländern wird vor allem von politischer Seite die historische, kulturelle, soziale und geopolitische Gemeinschaft angesehen.

Die Ziele der Gemeinschaft für die Mittelmeerpolitik sind sehr eng mit ihren Zielen der Süderweiterung verknüpft. "Indem die EG zu wirtschaftlicher Entwicklung und politischer Stabilität dieser Region beiträgt, fördert sie zugleich die Verankerung Europas im Mittelmeerraum als Voraussetzung für die Wahrung beiderseitiger elementarer Interessen. Angesichts der politischen, strategischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedeutung dieser Region für Europa geht es darum, die EG als bevorzugten Partner für die Mittelmeerstaaten präsent zu machen" (VAN WELL, 33, S. 3).

Die AKP-Politik der Gemeinschaft hat ihren Ursprung im kolonialen Erbe einiger Länder der Gemeinschaft. Heute besteht das Ziel der AKP-Politik darin, auf der Grundlage der völligen Gleichberechtigung die gegenseitige Zusammenarbeit und die wirtschaftlichen Beziehungen zu intensivieren. Die Gemeinschaft verfolgt mit der AKP-Politik entwicklungspolitische Ziele und sieht in ihr ein tragendes Element ihrer Entwicklungspolitik (MEYER, 23, S. 88 ff., KROHN, 22, S. 177 ff., COSGROVE-TWITCHETT, 3, S. 121 ff.).

2 Grundzüge der Mittelmeer- und AKP-Politik

2.1 Mittelmeerpolitik

Die Mittelmeerpolitik hat ihren Ursprung in den Assoziierungsabkommen mit Griechenland vom Jahre 1962 und mit der Türkei vom Jahre 1964¹⁾. Aus Anlaß der ersten Erweiterung hat die Gemeinschaft im Jahre 1972 (Gipfelkon-

1) Auf folgende Länder zielt die Gemeinsame Mittelmeerpolitik: Algerien, Marokko, Tunesien, Ägypten, Jordanien, Israel, Libanon, Syrien, Türkei, Griechenland, Jugoslawien, Spanien, Portugal und die Inselstaaten Malta und Zypern. Mit Albanien und Libyen bestehen keine vertraglichen Bindungen.

ferenz von Paris) ein globales Konzept der Mittelmeerpolitik entwickelt, mit dem sie der Vielgestaltigkeit der bis dahin abgeschlossenen Abkommen begegnen wollte (EG-KOMMISSION, 15, S. 14, EG-KOMMISSION, 19, S. 509).

Das Globalkonzept der Mittelmeerpolitik baut im wesentlichen auf den im Handelsbereich bereits eingeführten Maßnahmen der Ausweitung und Liberalisierung des Handelsaustausches auf und bezieht vor allem die Kooperation im technischen, wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Bereich neu mit ein. Übersicht 1 zeigt, daß die Gemeinschaft heute ein umfassendes Netz von Abkommen mit den Partnerstaaten im Mittelmeerraum hat. Die Gemeinschaft hat beim Abschluß von neuen Abkommen versucht, die vereinheitlichenden Grundprinzipien des globalen Ansatzes der Mittelmeerpolitik anzuwenden. Darüber hinaus gibt es eine Reihe differenzierender Faktoren, die dazu beitragen, daß die Abkommen sich dennoch deutlich in ihrem Inhalt und ihrer Anwendung unterscheiden:

- So wurde im Abkommen mit Israel das Prinzip der Reziprozität (beidseitige Präferenzgewährung) ausnahmsweise angewandt, da der Entwicklungsstand der israelischen Industrie eine einseitige Präferenzgewährung nicht rechtfertigte.
- Im Abkommen mit den Maghreb-Staaten hat sich vor allem bei den sozialpolitischen Maßnahmen niedergeschlagen, daß es sich um ehemalige französische Kolonien (bzw. Teile des Mutterlandes) handelte.
- Um die Türkei abkommensmäßig mit Griechenland gleichzustellen, wurde auch mit diesem Land ein Assoziierungsvertrag mit dem Ziel der Mitgliedschaft in der Gemeinschaft abgeschlossen.

2.2 AKP-Politik

Grundlage der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten ist bei dem zweiten wie schon bei dem ersten Lomé-Abkommen der freie Zugang der Ausfuhrerzeugnisse dieser Länder zum Gemeinschaftsmarkt. Einige Ausnahmeregelungen gelten für Erzeugnisse im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, doch werden auch den hierunter fallenden Produkten Sondervergünstigungen in Form von Abschlägen von festen und variablen Abschöpfungen zugestanden. Dies hat zur Folge, daß derzeit ca. 99,5 % der wertmäßigen Importe aus AKP-Staaten der freie Zugang auf den Markt der Gemeinschaft gewährt wird. Die Gemeinschaft hat im Abkommen Lomé II ihre Konzessionen im Agrarbereich weiter zugunsten einiger landwirtschaftlicher Erzeugnisse erhöht, deren Ausfuhr-

Übersicht 1: Abkommen der EG mit Mittelmeerländern und AKP-Ländern

In-Kraft	industrieller u. gewerblicher Bereich	Landwirtschaft	Sonstige Maßnahmen a) Sozialmaßnahmen b) wirtsch., techn. Zusammenarbeit c) Finanzprotokoll
Maghreb 1977 Algerien Tunesien Marokko	zollfreier Zugang zum EG-Markt, Ausnahmen bei Kork, raff.Erdölerzeugnissen	Zollpräferenzen v.30-100%, Sonderregelungen bei Wein Gemüse u. Olivenöl	a + b + c
Mashrek 1976 Aegypten Jordanien Syrien Libanon	zollfreier Zugang zum EG-Markt, Ausnahmen bei best.Baumwollgeweben, raff.Erdölerzeugn., Phosphatdüngemitteln, Aluminium, inForm v. Einfuhrplafonds	Zollpräferenzen v.40-100%, bei einigen Produkten	b + c
Malta 1971	Zollpräferenzen v.70%, Ausnahmen bei Textilerzeugnissen	Zollpräferenzen v.40-75% f. best. Zeiträume u. Produkte	b + c
Zypern 1973	Zollpräferenzen v.70%	Zollpräferenzen v. Sonderregelungen bei Kartoffeln, Weintrauben	b + c
Israel 1975	zollfreier Zugang zum EG-Markt	Zollpräferenzen v.20-80%, Sonderregelungen bei einer Reihe v. Produkten	b + c
Jugoslawien 1980	zollfreier Zugang zum EG-Markt, Ausnahmen m. Zollplafonds bei 29 Produkten	Zollpräferenzen in Verbind. m. Zollplafonds bei Wein, Tabak, Rindfleisch	a + b
Türkei 1964	zollfreier Zugang zum EG-Markt, Ausnahmen bei Erdöl-u. Textilerzeugnissen	Zollpräferenzen bei bestimmt. Produkten	a + b + c
AKP-Staaten 1976	zollfreier Zugang zum EG-Markt	Zollpräferenzen, Zuckerprotokoll über Abnahmegarantie v. 1,4 Mio t Zucker	b + c
	Stabilisierung der Ausfuhrerlöse (Stabex)		

Vgl. zur Typisierung der Abkommen (FLAESCH-MOUGIN, 6) und zur Rechtsgrundlage (MÜLLER, M., 26)

mengen zwar begrenzt sind, die aber dennoch für einige AKP-Staaten erhebliche Bedeutung haben²⁾). Nachfolgend werden die wesentlichsten Bestandteile dieses Abkommens genannt (HASENPFLUG, 11):

- Das Zuckerprotokoll, das den AKP-Staaten einen Absatz von 1,4 Mio t Zucker pro Jahr zum EG-Preisniveau garantiert (vgl. zur Beurteilung dieses Abkommens STRANGMANN, 31).
- Die Gewährung der Meistbegünstigung³⁾ für Exporte der Gemeinschaft in AKP-Länder. Ausgenommen hiervon sind jedoch Präferenzen, die AKP-Länder anderen Entwicklungsländern gewähren. Die Gemeinschaft selbst verzichtet auf Reziprozität und steht den AKP-Ländern ein besonderes Ursprungsregime⁴⁾ zu, in dem die AKP-Länder praktisch zu einem einheitlichen Ursprungsgebiet zusammengefaßt sind. Damit soll die Arbeitsteilung und Kooperation zwischen den AKP-Staaten gefördert werden.
- Das "Stabex"-System, das zur Sicherung der Exporterlöse bei einer Reihe von Grundstoffen wie Kaffee, Kakao, Erdnüsse, Tee, Baumwolle, Eisen-erz dient. Das System wird in der Regel angewandt, wenn die Ausfuhrerlöse bei dem betreffenden Erzeugnis mehr als 6,5 % der Gesamtausfuhrerlöse des begünstigten Landes (2 % bei den am wenigsten entwickelten Ländern) betragen. Sinken die Ausfuhrerlöse im Vergleich zum Durchschnittserlös der vorhergehenden Jahre, so gleicht die Gemeinschaft den Erlösverlust aus (MEYER, 23). Übersicht 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Handels zwischen den AKP-Staaten und der Gemeinschaft.

3 Erfahrungen und künftige Probleme mit der Durchführung der Mittelmeerpolitik und der AKP-Politik

Beim Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals wird davon ausgegangen, daß diese Staaten "das geltende Gemeinschaftsrecht mitsamt den außenwirtschaftlich autonomen Verpflichtungen und dem außenwirtschaftlichen Vertragsrecht übernehmen" (MORAWITZ, 25, S. 183), d.h. Grundsatz der

- 2) Z.B. Tomaten aus dem Senegal, Zwiebeln aus Kap Verde und Rindfleisch aus Botswana.
- 3) Verpflichtung eines Staates, alle handelspolitischen Vorteile, die er irgend einem Staat einräumt, auch dem Staat einzuräumen, mit dem die Meistbegünstigung vereinbart wird.
- 4) Ursprungsregelungen bestimmen, welches Land als Ursprungsland einer Ware anzusehen ist.

Übersicht 2: Entwicklung des Handels zwischen AKP-Staaten und der Gemeinschaft
Mrd. ERE

Entwicklung des Handels EWG-AKP	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Einfuhren in die EWG aus Entwicklungsländern insgesamt	31,9	61,4	55,0	70,0	75,2	71,2	88,2
davon OPEC	15,3	38,9	33,4	41,8	42,3	38,2	51,9
davon AKP	6,2	10,5	8,4	10,5	12,5	11,9	14,8
jährliche Zunahme der Einfuhren aus den AKP	+28%	+70%	-17%	+20%	+19%	-5%	+24,4
Anteil der AKP an der Gesamt- einfuhr der EWG	7,4%	8%	6,7%	6,6%	7,3%	6,7%	6,8
Ausfuhren der EWG in Entwick- lungsländern insgesamt	22,9	35,2	44,1	50,9	61,8	66,5	69,7
davon OPEC	6,6	11,4	18,4	24,1	29,7	31,1	30,3
davon AKP	4,4	6,1	8,1	9,8	12,5	12,7	11,8
jährliche Zunahme der Ausfuhren in die AKP	+10%	+37%	+33%	+22%	+27%	+2%	-7%
Anteil der AKP an der Gesamt- ausfuhr	5,5%	5,3%	6,7%	7%	7,6%	7,3%	6,1
Handelsbilanz EWG-AKP	- 1,7	- 4,4	- 0,6	- 0,6	0,0	+ 0,8	- 3

Quelle: SAEG

Verhandlungen ist eine Übernahme des "Besitzstandes der Gemeinschaft"⁵⁾. Somit sind die im Kapitel 2 angeführten Abkommen unter Beachtung von Fristen für Übergangsmaßnahmen von den beitretenden Staaten anzuwenden (EG-KOMMISSION, 18, S. 30). Gleiches gilt für die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik, des Gemeinsamen Marktes für gewerbliche Güter sowie für die Einführung des Gemeinsamen Außentarifs. Den Mittelmeer- und AKP-Staaten wird durch die Anwendung der mit ihnen geschlossenen Abkommen durch die Beitrittsstaaten einerseits der Zugang zu den Märkten der Beitrittsländer erleichtert, denn die Beitrittsländer haben einigen Mittelmeer- und AKP-Staaten bisher lediglich bei einigen Produkten Zollzugeständnisse gewährt (EG-KOMMISSION, 16). Andererseits wird es aber auch zu einer verstärkten Konkurrenz zwischen den Beitrittsländern und den Abkommensstaaten auf den Märkten der Altgemeinschaft kommen.

3.1 Landwirtschaft

Die Agrarpolitik der Gemeinschaft gibt grundsätzlich eine ungünstige Plattform für eine Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten ab. Dem starken Schutz für die Gemeinschaftsproduktion insbesondere durch das Referenzpreissystem steht das Interesse der Partnerländer an einer Erhöhung ihrer Agrarexporte gegenüber. Diesem Interesse wird durch zum Teil erhebliche Zollkonzessionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse gegenüber den Mittelmeer- und AKP-Staaten Rechnung getragen, die die Konzessionen, die anderen Drittländern z.B. im System der allgemeinen Präferenzen gewährt werden, deutlich übertreffen (BORRMANN u.a. 2, S. 164 ff.). In der Anwendung der Abkommen ist jedoch das Schutzbedürfnis der Gemeinschaft stark ausgeprägt, wie folgende Beispiele zeigen:

- Zollreduktion sehr starken Umfangs oder Zollaussetzungen ohne weitere Auflagen werden nur bei den Agrarprodukten gewährt, bei denen das Konkurrenzverhältnis zu gemeinschaftlichen Erzeugnissen sehr gering ist, wie z.B. Gewürze, Dörrobst und einige Gemüsearten.
- Bei Frischprodukten im Obst- und Gemüsebereich wird die Präferenz oft nur für bestimmte Zeiträume zugestanden, die so gewählt sind, daß in der Haupterntezeit die Gemeinschaftspräferenz wieder voll gewährleistet ist.

5) Vgl. z.B. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge, Art. 118-122 (Dokumente betreffend den Beitritt der Republik Griechenland zu den Europäischen Gemeinschaften, Rat der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel).

- Für eine Reihe von Verarbeitungserzeugnissen werden Zollkonzessionen nur innerhalb von Kontingenten oder von Selbstbeschränkungsmengen gewährt (z.B. Tomatenkonzentrate).

Gelegentlich werden die beiden letztgenannten Verfahren auch miteinander kombiniert (z.B. Frühkartoffeln aus Zypern).

Als letzte Sicherung der Interessen der Gemeinschaft dienen die in allen Abkommen und in den Agrarmarktordnungen vorgesehenen Schutzklauseln, die z.B. im Frühjahr 1980 bei den Einfuhrsperrn Frankreichs und des Vereinigten Königreichs gegenüber Frühkartoffeln aus Griechenland sowie bei der Einfuhrsperrn Frankreichs gegenüber Tomaten aus Marokko zur Anwendung kamen. Ein weiteres Problemfeld im Rahmen der Mittelmeerpolitik stellt die Gewährung unterschiedlicher Präferenzen in Abhängigkeit von der zeitlichen Abfolge des Vertragsabschlusses dar. Dies führte z.B. dazu, daß die in dem Assoziationsabkommen mit der Türkei eingeräumten Präferenzen in ihrem Wert ausgehöhlt wurden und die Maghreb-Staaten bei Zitrusfrüchten eine höhere Zollpräferenz erhalten haben als das ursprünglich günstiger gestellte Israel (GSAENGER, 9, S. 8).

Demgegenüber ist das Konfliktpotential zwischen der EG und den AKP-Staaten im Agrarbereich deutlich geringer. Es hat seine Ursachen insbesondere in der hohen Zuckerproduktion der Gemeinschaft. Die aufgrund des Lomé-Abkommens zu garantierten Preisen importierten Zuckermengen müssen von der Gemeinschaft in der Regel unter Zahlung von Exporterstattungen wieder re-exportiert werden und bewirken somit für die Lomé-Staaten eine preisdämpfende Konkurrenz bei dem nicht durch das AKP-Abkommen geregelten Zuckerabsatz.

Die mit dem Einschluß der Beitrittsländer bei Zitrusfrüchten, Pfirsichen, Wein sowie Schaf- und Ziegenfleisch eintretende kräftige Erhöhung des Selbstversorgungsgrades in der Gemeinschaft wird in Zukunft den Importspielraum bei diesen Produkten deutlich verringern. Bei Olivenöl, Wein, Pfirsichen und einigen Gemüsearten wird die Gemeinschaft zum vollen Selbstversorger werden. Nennenswerte zusätzliche Importmöglichkeiten ergeben sich lediglich bei Mais (vgl. Übersicht 3). Diese unter statischer Betrachtung sich ergebende Veränderung des Selbstversorgungsgrades hat folgende Effekte:

Übersicht 3: Selbstversorgung für die wichtigsten Agrarerzeugnisse
(Ø 1975-77) in v.H.

Erzeugnis	EG-9	EG-12
Getreide insgesamt	87	86
davon Weizen	104	104
Roggen	98	98
Gerste	102	104
Hafer	97	97
Mais	53	47
Reis	93	95
Zucker (Rohzucker- einheiten)	113	109
Olivenöl	88	109
Wein	98	104
Zitrusfrüchte insgesamt	51	89
Tomaten	94	99
Kartoffeln	99	100
Schweinefleisch	99	98
Rindfleisch	101	99
Schaf- und Ziegenfleisch	66	74
Eier	101	101
Magermilchpulver	131	- 1)
Butter	104	103

1) Geringe Entlastungen je nach Höhe der Verfütterungsbeihilfen sind zu erwarten.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Arbeitsunterlagen
Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften.
Agrarstatistisches Jahrbuch 1974-1977, S. 208 sowie
eigene Berechnungen

- Die Beitrittsländer werden versuchen, einen möglichst großen Anteil ihrer Produktion innerhalb der Gemeinschaft abzusetzen.
- Dadurch werden auf Drittlandsmärkten Lücken entstehen, die grundsätzlich von Mittelmeer- und AKP-Staaten ausgefüllt werden können, die dabei allerdings deutlich schlechtere Erlöse werden in Kauf genommen werden müssen.
- Die ungünstigere Erlössituation kann sich noch weiter verschlechtern, wenn die Gemeinschaft mittels Exporterstattungen ihre Überschußprodukte auf den Weltmärkten abzusetzen versucht.

Diese Effekte werden sich noch verstärken, wenn man die unter dynamischer Betrachtung, insbesondere in den Beitrittsländern zu erwartende Produktionssteigerung miteinbezieht. Von dieser Entwicklung sind in erster Linie die Staaten betroffen, für deren Agrarprodukte in der erweiterten EG kein bzw. ein verringerter Importbedarf besteht und die einen hohen

Agrarexportanteil in die EG haben (MINERBI, 24). Dies trifft in erster Linie auf Zypern, Marokko, Tunesien, Israel und die Türkei zu (vgl. Übersicht 3 und 4). So bestehen etwa 60 % der zyprischen Erlöse aus Agrarexporten in die Gemeinschaft aus Produkten, für die in der erweiterten EG kaum noch ein Importbedarf vorhanden sein wird. Im Falle Marokkos zählen etwa ein Drittel der gesamten Agrarexporte in die Gemeinschaft zu den betroffenen Produktbereichen, bei Tunesien sind es etwa ein Viertel (KRAMER, 20, S. 47 ff.). Gemessen am Anteil der betroffenen Produkte am Gesamtagrarexport ist auch Israel zu den stark belasteten Staaten zu zählen, allerdings ist die Bedeutung der Agrarexporte für Israel deutlich geringer als in den zuvor genannten Staaten. Bei Obst- und Gemüseverarbeitungsprodukten sind insbesondere die Interessen der Türkei betroffen, was angesichts der bedrohlichen wirtschaftlichen Situation dieses Landes besonders hervorzuheben ist.

Der Anteil der EG-Importe aus AKP-Ländern an sensiblen Produkten, für die sich der Importspielraum nach der EG-Erweiterung verringern wird, ist sehr gering (KRAMER, 20, S. 72), so daß mit negativen Auswirkungen für den Absatz an Agrarprodukten aus AKP-Staaten in der EG nicht zu rechnen ist. Im Gegenteil: Die Beitrittsländer, die gegenwärtig Produkte aus AKP-Staaten mit Zöllen belegen, werden diese aufheben müssen. Damit ergeben sich für AKP-Staaten bessere Absatz- und Preisbedingungen für ihre typischen Erzeugnisse (Kaffee, Tee, Kakao, Gewürze) (VON DER GROEBEN, 34, S. 55, EG-KOMMISSION, 13, S. 220).

3.2 Industrie

Im Bereich der industriellen Erzeugnisse ist zu berücksichtigen, daß präferenzieller Zugang zum Markt der Gemeinschaft nur für die Länder etwas bedeuten kann, die ein Mindestmaß an industrieller Entwicklung erreicht haben bzw. bald erreichen werden. In vielen Fällen dürften die Partner der Gemeinschaft im Mittelmeerraum Schwierigkeiten haben, die ihnen gewährten Zollpräferenzen oder wie vielfach auch vereinbart, Nullzölle für eine Handelsausweitung in die Gemeinschaft wahrzunehmen. In den Sektoren, in denen die Mittelmeerpartner gute Chancen haben, die angebotenen Zollpräferenzen zu nutzen, besteht jedoch immer die Möglichkeit, daß die Gemeinschaft im Interesse ihrer Industrien früher oder später regulierend, d.h. mittels Importbeschränkungen gemäß der Verordnung 926/79⁶⁾ über die

6) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 131 vom 21.5.1979.

Übersicht 4: Struktur des Exports der Mittelmeerländer in die EG nach SITC-Gruppen¹⁾ in v.H.

Länder	Marokko			Algien			Tunesien			Ägypten		
SITC	1973	1976	1977	1973	1976	1977	1973	1976	1977	1973	1976	1977
0 + 1	54,6	36,9	34,8	8,0	2,1	2,1	22,6	9,1	8,1	24,9	17,4	16,9
3	0,5	0,4	0,3	87,9	94,6	95,1	11,5	23,1	25,8	26,7	48,1	49,0
2 + 4	33,5	41,6	37,1	1,0	1,9	1,2	38,0	27,6	15,8	33,4	20,0	20,1
7	0,8	2,1	5,7	0,2	0,2	0,2	12,2	12,8	13,3	2,2	1,3	2,4
6 + 8	0,7	0,3	0,6	0,7	0,0	0,0	0,4	1,8	1,9	0,5	0,1	0,0
	9,0	18,6	21,4	1,9	1,1	1,3	15,0	25,6	35,1	12,1	12,9	11,5
Länder	Syrien			Jordanien			Libanon			Türkei		
0 + 1	10,4	0,7	.	9,7	0,0	0,1	-	-	.	42,0	35,8	45,4
3	53,5	89,9	.	-	0,0	0,0	-	55,0	.	3,0	1,2	0,0
2 + 4	32,1	8,4	.	18,8	99,7	99,0	37,0	-	.	33,0	30,2	22,8
7	-	-	.	-	0,0	0,0	1,0	10,5	.	1,0	2,5	1,3
6 + 8	0,9	0,2	.	53,7	0,0	0,0	11,0	10,5	.	2,0	0,2	0,5
	2,7	0,6	.	11,9	0,3	0,8	21,0	24,0	.	17,0	30,1	30,0
Länder	Malta			Zypern			Israel			Jugoslawien		
0 + 1	-	6,5	5,7	72,0	82,5	78,7	39,5	27,2	25,9	20,0	21,1	18,7
3	-	0,0	0,0	-	-	-	4,0	0,0	0,0	-	1,8	6,0
2 + 4	-	1,5	1,2	16,0	8,8	9,0	6,0	8,3	8,2	12,0	15,8	18,7
7	-	-	0,2	-	-	0,1	7,5	12,2	10,7	4,0	5,4	5,0
6 + 8	12,0	6,0	4,7	2,0	2,6	1,0	6,0	4,0	4,3	14,0	20,2	20,4
	86,0	85,8	88,2	3,0	5,6	10,6	37,0	48,2	50,8	50,0	35,7	31,0

1) Gruppen der Standard International Trade Classification (SITC)

0+1 = Lebensmittel, Tabak, Getränke

3 = Brennstoffe

2+4 = Rohstoffe, Öle, Fette

5 = chemische Erzeugnisse

7 = Maschinen, Transportmittel

6+8 = Fertigwaren

Quellen: United Nations und Eurostat, microfiches.

Anwendung von Schutzmaßnahmen eingreift (SHLAIM, 27, S. 90).

Da die bestehenden Mittelmeerabkommen für fast alle Industrieprodukte einen freien Zugang zum Gemeinschaftsmarkt vorsehen, werden die Drittlandsstaaten einen leichteren Zugang zu den Märkten der Beitrittsstaaten erhalten, die ihre Außenhandelsregelungen denen der Gemeinschaft anpassen müssen. Dabei dürfte es zu verschärften Konkurrenzbedingungen kommen, da die Industriestrukturen der Beitrittsstaaten denen einiger Mittelmeerländer sehr ähnlich sind. Im industriellen und gewerblichen Handel sind insbesondere die Interessen folgender Mittelmeerstaaten betroffen, deren Exporte in die Gemeinschaft zu mehr als 1/3 aus Industrieprodukten bestehen (chemische Erzeugnisse, Maschinen, Transportmittel, Fertigwaren): Malta, Jugoslawien, Israel, Libanon, Jordanien, Tunesien und die Türkei (vgl. Übersicht 4). Auf dem Stahlsektor wird der Beitritt Spaniens die EG-Überkapazitäten noch vergrößern und die Pläne Ägyptens und Algeriens, exportorientierte Stahlproduktionen aufzubauen, gefährden (KRAMER, 20, S. 51). Probleme können ferner dadurch auftreten, daß sowohl in einigen Mittelmeerstaaten (Tunesien, Marokko, Jordanien, Ägypten und Algerien) als auch in den Beitrittsländern, Pläne zum Aufbau bzw. zur Erweiterung der Düngemittelindustrie bestehen. Die schwerwiegendsten Auswirkungen werden sich auf dem Textil-, Bekleidungs- und Schuhsektor ergeben. Die in der EG-9 in diesen Bereichen bestehenden Strukturprobleme werden durch die Erweiterung deutlich verschärft. Da diese Industrien auch in den Beitrittsstaaten eine wesentliche gesamtwirtschaftliche Bedeutung besitzen, werden sich verstärkte Bestrebungen ergeben, den Marktzugang für Drittländer zu erschweren. Nachteile werden davon in erster Linie Ägypten, Tunesien, Libanon, die Türkei und insbesondere Malta haben, bei denen die genannten Bereiche ca. 50 % des Gesamtexporterlöses bestreiten (GSAENGER, 10, S. 179). Von der Situation auf dem Textilsektor dürften auch die AKP-Länder betroffen sein (VON DER GROEBEN, 34, S. 56), dies allerdings nur in einem geringen Ausmaß, denn die sogenannten "sensiblen Produkte" zählen nicht zu den Hauptexportgütern der AKP in die EG (KRAMER, 20, S. 72). Langfristig kann eine intensiviertere Industrialisierung der AKP-Länder aber eine verstärkte Konkurrenzsituation zur Produktion der Beitrittsländer herbeiführen⁷⁾.

7) Eine sehr informative Darstellung der industriellen Zusammenarbeit zwischen der EG und den AKP-Staaten findet sich bei (GERTH-WELLMANN, 8).

3.3 Arbeitskräfte

Für Staaten mit einer hohen Anzahl in der Gemeinschaft beschäftigter Arbeitnehmer sind die in verschiedenen Abkommen⁸⁾ vorgesehenen Regeln über die soziale Zusammenarbeit von besonderer Bedeutung. Die in diesen Abkommen enthaltene Gleichstellung der in der Gemeinschaft tätigen Bürger dieser Länder mit Arbeitnehmern aus der Gemeinschaft in arbeitsrechtlicher Hinsicht und bei der Anrechnung und Transferierung von Sozialversicherungsleistungen bedeutet eine gewisse Garantie für die Aufrechterhaltung der Gastarbeiterrücküberweisungen, die zur Entlastung der Zahlungsbilanzen dieser Länder beitragen.

ALLAYA weist nach, daß zu Beginn der 70er Jahre in einigen Mittelmeerstaaten (Türkei, Algerien, Marokko) die Überweisungen der im Ausland tätigen Arbeitnehmer Handelsbilanzsalden mehr als ausglich (ALLAYA, 1). Der 1973 verhängte Anwerbestopp für Arbeitnehmer aus Drittländern, die hohe Zahl an Arbeitslosen in der Neuner-Gemeinschaft und in den Beitrittsstaaten, die Ausweitung des dortigen Migrationspotentials, das Heranwachsen geburtenstarker Jahrgänge ins arbeitsfähige Alter sowie die zu erwartende Freisetzung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften dürften in Zukunft keine verbesserten Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte aus Drittländern schaffen. Aus der Zahl der in der EG (9) beschäftigten Fremdarbeitskräfte (EG-KOMMISSION, 14, S. 71) ist ersichtlich, daß von dieser Entwicklung ein Teil der Mittelmeerländer (Türkei, Jugoslawien, Algerien) besonders betroffen ist. Dagegen hat dieser Faktor für die AKP-Länder nur untergeordnete Bedeutung. Angesichts der voraussichtlichen Beschäftigungssituation in der Gemeinschaft ist es weiterhin fraglich, ob die der Türkei im Assoziationsabkommen gegebene Zusage, bis 1986 die volle Freizügigkeit zu verwirklichen, sich einhalten lassen wird.

3.4 Finanztransfers

Mit der Finanzhilfe der Gemeinschaft sollen in den Ländern des Mittelmeerraums Projekte gefördert werden, die durch die Verbesserung der Infrastruktur, die Erstellung von Industriebetrieben, die Schaffung von Absatzeinrichtungen und die Förderung der Ausbildung von Arbeitskräften zur

8) Sonderregelungen existieren zwischen Frankreich und Algerien bezüglich der Beschäftigung algerischer Arbeitskräfte in Frankreich (EG-KOMMISSION, 13, S. 211).

wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Die Gemeinschaft versteht ihre Hilfe in erster Linie als einen Anreiz für Investoren, sich an der Entwicklung der Mittelmeerländer zu beteiligen. Übersicht 5 weist die den Mittelmeer- und AKP-Ländern im Rahmen von Abkommen gewährten Finanzbeihilfen aus. Die dort angeführten Abkommen laufen 1981, 1983 bzw. 1985 aus. Der Umfang der den Mittelmeerländern zukünftig gewährten Finanzhilfen hängt vom Ausgang der dann zu führenden Verhandlungen ab. Für die AKP-Staaten dürften sich in Zukunft höhere Transferzahlungen ergeben, da auch die neuen Mitgliedstaaten dem Entwicklungsfonds Beiträge zuführen müssen.

Übersicht 5: Finanzhilfe der Gemeinschaft an Drittländer im Mittelmeermeerraum und an die AKP-Staaten

Land	Gesamtbetrag	Ablauf des Abkommens	Land	Gesamtbeitrag	Ablauf des Abkommens
Marokko	130	31.10.1981	Israel	30	31.10.1981
Algerien	114	"	Zypern	30	31.12.1983
Tunesien	95	"	Malta	26	31.10.1983
Ägypten	170	"	Türkei	745	31.10.1981
Jordanien	40	"	Jugoslawien	200	30.06.1985
Syrien	60	"	AKP-Länder (Lomé I.u.II)	9064	28.02.1985
Libanon	50	"			

Quellen: Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Die Gemeinschaft hilft der Dritten Welt: Das Lomé-Abkommen
Stichwort Europa 17/79, Brüssel S. 7

Kommission der EG, Arbeitsunterlagen

3.5 Zusammenfassende Wertung

Mit der Anwendung der beschriebenen Abkommen wurden die wirtschaftlichen Beziehungen zu den AKP- und Mittelmeerstaaten intensiviert. Jedoch entwickelten sich die Handelsbilanzen stärker zugunsten der EG, was zusammen mit der in einigen Fällen sehr restriktiven Anwendung der Agrarbestandteile der Abkommen Unzufriedenheit bei den Partnern auslöste. Insbesondere für die Mittelmeerländer werden sich die Probleme aufgrund der EG-Erweiterung verschärfen. Besonders betroffen dürften Zypern und Malta sein, die aufgrund der begrenzten Aufnahmefähigkeit ihrer Binnenmärkte in erheblichem Maße vom Export abhängig sind sowie die Türkei, Tunesien und Marokko, deren wirtschaftliche Ausrichtung sehr darauf zielt, ihre Produkte im EG-Raum abzusetzen (vgl. Übersicht 6).

Für die AKP-Staaten ergeben sich dagegen im Agrarhandelsbereich eher po-

Übersicht 6: Anteil der EG am Außenhandel der Mittelmeerländer in v.H. des Gesamt-
außenhandels

	Algerien		Marokko		Tunesien		Ägypten		Syrien		Libanon	
	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im
1968-71	76,7	69,9	65,8	55,7	56,7	56,3	12,5	27,8	19,4	29,1	10,9	40,5
1972-75	59,1	64,2	59,3	53,1	57,3	61,3	14,3	30,0	31,0	36,9	11,2 ¹⁾	43,8 ¹⁾
1976	45,4	60,0	57,2	52,3	51,8	61,2	21,7	38,0	48,7	39,9	6,1	20,2
1977	38,1	57,8	55,9	51,4	57,2	58,4	24,8	36,6	46,8	38,2	6,0	42,2
1978	37,3	59,8	56,4	63,3	57,3	65,2	30,9	38,6	44,6	35,3	6,6	49,9
	Israel		Jordanien		Türkei		Malta		Zypern		Jugoslawien	
	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im
1968-71	37,8	48,3	3,6	31,3	45,5	48,6	73,6	72,1	62,9	60,8	36,6	45,0
1972-75	37,4	49,3	6,2	29,7	45,7	50,1	76,0	68,3	55,0	51,7	30,4	41,8
1976	36,6	42,7	9,7	37,1	48,9	44,6	60,3	65,7	33,2	47,4	27,1	39,1
1977	35,7	40,7	5,9	34,8	49,5	41,9	67,8	68,2	34,0	46,2	26,5	39,5
1978	34,3	41,8	.	35,3	47,6	39,5	67,3	73,4	31,1	50,2	23,0	38,4

1) 1972-73

Quellen: UN Yearbook of International Trade Statistics 1977, Vol. 1 (Trade by Country), New York 1978 und
ab 1976 EUROSTAT, System CRONOS

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik
Sonderheft 1958-1978, Brüssel-Luxemburg 1979 sowie eigene Berechnungen

sitive Wirkungen; Probleme könnten sich hier längerfristig im Industriebereich zeigen. Die veränderte wirtschaftliche und politische Situation, die durch eine Erweiterung der EG entsteht, wird auf die Gestaltung der EG-Politik gegenüber Mittelmeer- und AKP-Staaten Konsequenzen haben müssen.

4 Konsequenzen für die Mittelmeerpolitik und die AKP-Politik

Die vorangegangenen Überlegungen haben gezeigt, daß die Süderweiterung in einigen Bereichen, die Gegenstand der Mittelmeerpolitik und der AKP-Politik sind, deutliche Auswirkungen erwarten läßt. Wenn die mit der Mittelmeer- und AKP-Politik verbundenen Zielsetzungen nicht gefährdet werden sollen, ergibt sich, daß Anpassungen im Inhalt und in der Anwendung der Abkommen erforderlich werden. Es hat sich andererseits jedoch auch gezeigt, daß die Integration der drei neuen Mitgliedstaaten in die Gemeinschaft Auswirkungen mit sich bringt, die den Spielraum der Gemeinschaft deutlich vermindern wird, auf die oben genannten außenpolitischen Erfordernisse zu reagieren.

Nur zwei Komponenten könnten die negativen Auswirkungen der EG-Erweiterung für die Partnerstaaten etwas abschwächen:

- geringere Absatzeinbußen infolge verstärkten Wirtschaftswachstums in den Beitrittsländern und eines steigenden Lebensstandards in der Altgemeinschaft (MORAWITZ, 25, S. 183);
- kurzfristig verbesserte Exportmöglichkeiten auf dem Weltmarkt infolge der Konzentration der Beitrittsstaaten auf den Absatz in der Gemeinschaft. Langfristig ist jedoch eher davon auszugehen, daß der Absatz der Drittländer durch eine Zunahme subventionierter EG-Exporte insbesondere bei Obst und Gemüse leiden wird (HOERMANN, 12, S. 50).

Darüber hinaus sind die folgenden veränderten Rahmenbedingungen zu beachten, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Süderweiterung stehen.

Bedingt durch eine gewisse Verlagerung der Interessenkonflikte der Großmächte von der direkten Konfrontation in Zonen außerhalb des eigenen Machtbereichs gewinnt die politische Haltung der Entwicklungsländer insgesamt und der Länder in sicherheitspolitisch und geostrategisch beson-

ders sensiblen Zonen (z.B. Mittelmeerländer) besondere Bedeutung und politisches Gewicht. Jüngste Beispiele dafür sind die Afghanistan-Resolution in der UNO, in der ein großer Teil der Entwicklungsländer die westliche Haltung unterstützte und die für den Westen wachsende sicherheitspolitische Bedeutung der Türkei. Die Verfolgung der außenpolitischen Ziele wird jedoch erschwert durch eine ganze Reihe innergemeinschaftlicher Probleme. Zu den mit der Integration der drei neuen Mitgliedstaaten verbundenen Anpassungsschwierigkeiten kommt hinzu, daß derzeit die Lage in den meisten Mitgliedstaaten der Gemeinschaft durch ein erheblich verlangsamtes Wirtschaftswachstum, durch energiepolitische Probleme, vermutlich steigende verteidigungspolitische Ausgaben und einen hohen Sockel an Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist. Dadurch werden die notwendigen strukturellen Anpassungsvorgänge innerhalb der Gemeinschaft selbst erschwert.

4.1 Spektrum der Handlungsalternativen

Angesichts dieser Ausgangslage muß die Gemeinschaft in der Mittelmeerpolitik und der AKP-Politik zwischen zwei einander widerstrebenden extremen Lösungsansätzen einen Kompromiß finden. Auf der einen Seite steht die Möglichkeit, aus außenpolitischen Erwägungen den Abkommenspartnern aus der Süderweiterung keine Schlechterstellung in ihren Beziehungen zur Gemeinschaft zuzumuten bzw. die in den Verträgen in Aussicht gestellten Verbesserungen uneingeschränkt zu verwirklichen (z.B. Übergang zur zweiten Stufe im Assoziierungsabkommen mit Zypern). Eine solche Politik müßte innerhalb der Gemeinschaft durch erhöhten strukturellen Anpassungsdruck in ohnehin in Schwierigkeiten befindlichen Sektoren (Landwirtschaft, Textil, Stahl) oder durch erhöhte finanzielle Anstrengungen (z.B. Abnahmegarantien für Agrarprodukte wie beim AKP-Zucker und Finanztransfers) aufgefangen werden. Hinzu kommt, daß der erforderliche Anpassungsprozeß vor allem in den Beitrittsländern erfolgen müßte. Damit würde für diese Länder nur ein Teil der mit dem Beitritt zur Gemeinschaft verbundenen wirtschaftlichen Erwartungen erfüllt werden.

Auf der anderen Seite der beiden extremen Lösungsansätze steht die Versuchung, die innergemeinschaftlichen Anpassungsprobleme weitestmöglich auf die Abkommenspartner abzuwälzen. Eine Problemlösung zu Lasten von Drittländern könnte jedoch nur kurzfristig durch Aufrechterhaltung des sozialen Friedens innerhalb der Gemeinschaft aufgrund einer Verhinderung oder Verlangsamung struktureller Anpassungsprozesse positive Wirkungen

zeigen. Längerfristig müßte sie intern sowie international zu Allokationsverlusten, außenpolitisch zu einer Verschlechterung der Beziehungen zu den betroffenen Staaten und daraus resultierend, geostrategisch möglicherweise zu einer Gefährdung der Position des westlichen Bündnisses führen. Wenn die Gemeinschaft vermeiden möchte, daß sich die im Agrarbereich am stärksten betroffenen Mittelmeerländer in ihrer Handelspolitik und damit auch politisch umorientieren, dann muß sie nach Kompensationsmöglichkeiten suchen, etwa in Form günstigerer Importregelungen im industriellen und gewerblichen Bereich. Diese Strategie kann jedoch nur in den Partnerländern zum Erfolg führen, die ein Mindestmaß an industrieller und gewerblicher Produktion aufweisen. Hinzu kommt, daß es sich auch hier vielfach um sensible Produkte handelt, gegen deren verstärkte Importe sich innerhalb der Gemeinschaft nach der Süderweiterung eher noch stärkerer Widerstand bemerkbar machen wird, so daß die Kompensation im industriellen und gewerblichen Bereich nur in wenigen Fällen angewandt werden dürfte, etwa bei besonderen sicherheitspolitischen Anliegen der Gemeinschaft oder einer starken Verhandlungsposition des Partners aufgrund seiner Rohstoffbasis.

Als Kompensation der Gemeinschaft gegenüber den Mittelmeerpartnern ist theoretisch auch der verbesserte Zugang von Fremdarbeitskräften in die Gemeinschaft denkbar. Dieser Lösung steht jedoch die gegenwärtige Lage auf den Arbeitsmärkten in der Gemeinschaft und die politische Bedeutung der Frage der Überfremdung in einigen Ballungszentren entgegen.

Soweit sich die negativen Auswirkungen der Süderweiterung nicht im Rahmen der oben dargelegten Möglichkeiten werden kompensieren lassen, bleibt letztlich das Mittel des Finanztransfers. Angesichts des begrenzten Finanzspielraums der Gemeinschaft wird jedoch auch dieses Mittel kaum ausreichend für alle Kompensationsforderungen zur Verfügung stehen.

4.2 Wahrscheinliche Reaktionen der Gemeinschaft

Welche Handlungsalternativen bleiben der Gemeinschaft in dieser Situation für die Mittelmeerpolitik und die AKP-Politik? Wie die Analyse der bisherigen Anwendung beider Politiken gezeigt hat, ergeben sich unmittelbar aus der Süderweiterung keine schwerwiegenden negativen Auswirkungen auf die AKP-Staaten. Zum Teil sind sogar positive Effekte aus der Erweiterung des Präferenzraumes für AKP-Produkte zu erwarten. Angesichts des bereits erreichten extremen Liberalisierungsgrades (auch bei Agrarprodukten) des

Handels der AKP-Staaten mit der Gemeinschaft werden sich mögliche Widerstände innerhalb der Gemeinschaft (z.B. infolge der Mitsprache der Beitrittsländer) gegen weitere Handelsliberalisierungen im Falle der AKP-Länder kaum auswirken (KRÄMER, 21, S. 550).

In der künftigen Entwicklung der Mittelmeerpolitik wird die Agrarpolitik der Gemeinschaft eine Schlüsselstellung einnehmen. Angesichts des aufgestauten innergemeinschaftlichen Anpassungsbedarfs im Agrarsektor ist, unabhängig davon, ob und in welcher Weise es gelingen wird, die Agrarpolitik zu reformieren⁹⁾, kurzfristig und mittelfristig nicht damit zu rechnen, daß der gemeinsame Agrarmarkt eine verbesserte Plattform für eine liberale Handelspolitik abgeben wird. Im Gegenteil ist damit davon auszugehen, daß die internen Probleme verstärkt als Argument gegen außenpolitisch und handelspolitisch motivierte Erleichterungen im Agrarhandel herangezogen werden. Diese Feststellung wird durch die jüngsten Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Beitritt Spaniens an zwei Beispielen besonders prägnant bestätigt. Einmal wurde von der Kommission die Einführung einer den Handel beeinträchtigenden Fettsteuer lange Zeit in Erwägung gezogen, zum anderen nimmt sie in ihrem Vorschlag eine erhebliche Reduktion der Agrarexportmöglichkeiten der Mittelmeerländer in die Gemeinschaft bewußt in Kauf (EG-KOMMISSION, 16).

Andererseits zeigen das neue Abkommen der Gemeinschaft mit Jugoslawien und die laufenden Verhandlungen mit der Türkei und Zypern, daß die Gemeinschaft auch in agrarpolitischen Fragen zu Konzessionen bereit sein kann. Allerdings bedarf es dazu erheblichen politischen Drucks. So konnten die Verhandlungen über das Abkommen mit Jugoslawien, die jahrelang vor allem auch an agrarpolitischen Fragen festgefahren waren, erst dann zügig weitergehen, als Jugoslawien durch die Invasion in Afghanistan und die Krankheit Titos außenpolitisch stärker in den Blickpunkt rückte. Vergleichbar ist die Politik gegenüber der Türkei, bei der seitens der Kommission der schrittweise Abbau aller Agrarzölle vorgeschlagen wird.

Die Gemeinschaft kann weiterhin versuchen, einen Teil der negativen Auswirkungen der Süderweiterung im Agrarbereich durch bessere Abstimmung von Anbauplänen und Ernteterminen aufzufangen. Diese Strategie dürfte jedoch nur in einigen speziellen Fällen, wie z.B. Obst, Gemüse und Frühkartoffeln eine gewisse Entlastung bringen. Insgesamt ist damit zu rechnen, daß

9) Beschluß des Außenministerrates vom 29./30. Mai 1980.

die Gemeinschaft im Agrarhandel in Zukunft in verstärktem Maße auf die Schutzklauseln zurückgreift, um die Interessen der Gemeinschaftsproduzenten zu schützen.

Im industriellen und gewerblichen Bereich wird die Gemeinschaft bei erheblichen innergemeinschaftlichen Anpassungsproblemen einiger Wirtschaftszweige (wie z.B. Textil- und Schuhindustrie) trotz des den Partnern im Mittelmeerraum zugesicherten Rechts des freien Zugangs voraussichtlich versuchen, dieses Recht auf dem Verhandlungswege oder durch die Anwendung von Schutzklauseln auszuhöhlen. Es ist jedoch zu erwarten, daß eine solche Politik mehr die Ausnahme bleibt und nicht zur Regel wird, denn anderenfalls würde "das Gleichgewicht im handelspolitischen Teil der Kooperationsabkommen mit den Südanrainern in Frage gestellt" (EG-KOMMISSION, 13, S. 210). Vor allem würde die Gemeinschaft bei ihren Partnern völlig unglaubwürdig, da sie gegenüber diesen Ländern immer gefordert hat, der Entwicklung des industriellen Sektors dem Wachstum in der landwirtschaftlichen Produktion den Vorzug zu geben (EG-KOMMISSION, 13, S. 211). Da es sich die Gemeinschaft kaum leisten können wird, bei den Drittländern im Mittelmeerraum in Zukunft nicht mehr als bevorzugter Partner präsent zu sein (VAN WELL, 33, S. 3), wird sie voraussichtlich versuchen, den Verlust an handelspolitischem Spielraum trotz der in den kommenden Jahren vorhersehbaren finanziellen Grenzen mittels Finanzhilfen zu kompensieren. Schließlich dürfte sich die Gemeinschaft in ihrer Politik verstärkt auf die Förderung technischer Zusammenarbeit, Transfer von wissenschaftlichen und technischen Erkenntnissen, Unterstützung im Bildungs- und Erziehungsbereich sowie wirtschaftliche Kooperation konzentrieren, Bereiche, die nicht unmittelbar von der Süderweiterung betroffen werden.

In Anbetracht des oben dargelegten Handlungsspielraumes der Gemeinschaft ist ferner zu erwarten, daß die Gemeinschaft in der Mittelmeerpolitik eine stärker differenzierte Politik betreiben wird. Dabei werden die Länder in einer relativ günstigen Verhandlungsposition sein, die für die Gemeinschaft aus Gründen der Sicherheitspolitik oder der Versorgungssicherung mit Rohstoffen von besonderem Interesse sind. Wie weit der damit verbundene Verzicht auf das Konzept der globalen Mittelmeerpolitik gegenüber den benachteiligten Ländern durchsetzbar ist, wird in hohem Maße auch von der Solidarität der betroffenen Länder abhängen. Unter diesem Aspekt dürfte die Gemeinschaft gegenüber den in ihrer Gesamtheit nicht zusammen-

geschlossenen Mittelmeerländern, aber auch gegenüber den politisch und organisatorisch relativ lose verbundenen arabischen Staaten in einer relativ günstigen Verhandlungsposition sein. Dagegen dürfte der organisatorische Zusammenhalt der AKP-Staaten und die in zwei Abkommensverhandlungen gesammelten positiven Erfahrungen des geschlossenen Auftretens, den AKP-Staaten in Verhandlungen mit der Gemeinschaft eher ein größeres Durchsetzungsvermögen für die Verwirklichung ihrer eigenen Interessen ermöglichen (KROHN, 22).

Die dargelegten voraussichtlichen Reaktionen der Gemeinschaft auf die veränderten Bedingungen in der Mittelmeer- und AKP-Politik dürften am ehesten durch den Begriff "muddling through" zu charakterisieren sein. Wenn bei dieser kurz- und mittelfristig zunächst einzig realistischen Politikalternative, die Ziele der Mittelmeerpolitik und der AKP-Politik nicht gefährdet werden sollen, dann sollte sich die Gemeinschaft an den folgenden grundsätzlichen Aufgaben orientieren:

- Förderung des Strukturwandels in sensiblen Bereichen innerhalb der Gemeinschaft
- Koordinierung der Industrialisierung zwischen der Gemeinschaft und den Vertragsstaaten
- längerfristige verstärkte Koordination der Wirtschaftsentwicklung mit den übrigen Industriestaaten
- Verhinderung einer Abwälzung von Mittelmeer- und AKP-Problemen auf Viertländer.

Literatur

1. ALLAYA, M.: Die Arbeiterwanderung aus den Mittelmeerländern nach Europa, in: R. Regul (Hrsg.) Die Europäischen Gemeinschaften und die Mittelmeerländer, Baden-Baden, 1977, S. 135-193.
2. BORRMANN, A. u.a.: Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG, Hamburg, 1980.
3. COSGROVE-TWITCHETT, C.: From Association to Partnership, in: Twitchett, K.J. (Hrsg.) Europe and the World, London 1976.
4. EG-EUROSTAT, Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik, Sonderheft 1958-78, Luxemburg 1979.
5. EG-EUROSTAT, Agrarstatistisches Jahrbuch 1974-1977.
6. FLAESCH-MOUGIN, C.: Les accords externes de la CEE, Bruxelles 1979.

7. GARRIGUES, E.: Stellungnahme des spanischen Botschafters in Bonn, Emilio Garrigues, zum Gesuch Spaniens zum Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften, August 1977 (Europa-Archiv), H. 19 (1977), S. 533-536.
8. GERTH-WELLMANN, H., Industrielle Zusammenarbeit EG-AKP-Staaten. Bisherige Ergebnisse und Perspektiven (Afrika-Spektrum), H. 3 (1978), S. 249-260.
9. GSÄNGER, H., Türkei - Europäische Gemeinschaft, nationale Entwicklungspolitik und Erweiterungsprozeß, Berlin 1978.
10. GSÄNGER, H., Die Erweiterung der EG nach Süden und die Zukunft der gemeinsamen Mittelmeerpolitik, in: EBER, K. (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft und südeuropäische Beitrittsländer, Berlin 1978.
11. HASENPFLUG, H., Das Abkommen von Lomé - Neuland in den Beziehungen EG-AKP, in: Hassenpflug, H. (Hrsg.), Die EG-Außenbeziehungen. Stand und Perspektiven, Hamburg, S. 255-287.
12. HÖRMANN, D.M., Die EG-Marktpolitik bei Obst und Gemüse und die EG-Erweiterung aus der Sicht unterschiedlicher Interessenstandpunkte. (Arbeitsbericht Nr. 3 Institut für Gartenbauökonomie der TU Hannover), Hannover 1978.
13. Kommission der EG, Wirtschaftliche und sektorale Aspekte; Analysen der Kommission als Ergänzung zu den Betrachtungen über die Probleme der Erweiterung, Brüssel, KOM (78) 200 eng., 27.4.1978.
14. Kommission der EG, Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 9/78.
15. Kommission der EG, Sechster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft 1972, Brüssel/Luxemburg 1973.
16. Kommission der EG, Verhandlungen über den Beitritt Spaniens (Vorschlag betreffend den landwirtschaftlichen Bereich), Brüssel 1980.
17. Kommission der EG, Die Gemeinschaft hilft der Dritten Welt: Das Lomé-Abkommen (Stichwort Europa), H. 11, Brüssel 1979.
18. Kommission der EG, Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft, (Europäische Dokumentation), H. 5, Luxemburg 1979.
19. Kommission der EG, Globalansatz für die Mittelmeerpolitik der Europäischen Gemeinschaft (Vorschläge der Kommission vom 22.9.1972), (Europa-Archiv), H. 21, S. 509-519, 1972.
20. KRAMER, H., Konsequenzen der Süderweiterung für die Stellung der EG im Nord-Süd-Konflikt (Stiftung Wissenschaft und Politik), Ebenhausen 1980.
21. KRÄMER, H.R., Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft und ihre Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, (Europa-Archiv), H. 13 (1979), S. 547-554.
22. KROHN, H.B., Das Abkommen von Lomé zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten, (Europa-Archiv), H. 6 (1975), S. 177-188.

23. MEYER, K., La deuxième Convention de Lomé la Communauté européenne et le dialogue Nord-Sud, (Le Courrier), n° 61, 1980, p. 8-12.
24. MINERBI, S.I., L'adhésion de l'Espagne à la CEE et ses repercussions sur les pays tiers méditerranéens, Vortragsmanuskript Perpignan 1979.
25. MORAWITZ, R., Die Auswirkungen der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft auf das Mittelmeerbecken (Europa-Archiv), H. 6 (1980), S. 179-188.
26. MÜLLER, M., Die Handelsregelungen in den Abkommen der Europäischen Gemeinschaft mit den Mittelmeerländern, in: R. Regul (Hrsg.), Die Europäischen Gemeinschaften und die Mittelmeerländer, Baden-Baden 1977, S. 119-134.
27. PAPALIGOURAS, P., Erklärung des griechischen Ministers für Koordination, Panayotis Papaligouras, anlässlich der Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt Griechenlands zu den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel am 27. Juli 1976 (Europa-Archiv), H. 19 (1977), S. 523-528.
28. RHEIN, E., Plädoyer für eine erweiterte Gemeinschaft, in: Hasenpflug, H. und B. Kohler, Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft, Hamburg 1977, S. 49-60.
29. SHLAIM, A., The Community and the Mediterranean Basin, in: Twitchett, K.J. (Hrsg.), Europe and the World, London 1976, S. 77-120.
30. SOARES, M., Stellungnahme des portugiesischen Ministerpräsidenten, Mario Soares, zum Gesuch Portugals zum Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften, September 1977, (Europa-Archiv), H. 19 (1977), S. 528-533.
31. STRANGMANN, H., Lieferabkommen für Agrarprodukte. Darstellung und Beurteilung aus der Sicht ausgewählter Entwicklungsländer am Beispiel des AKP-Zuckerprotokolls, Dissertation, Göttingen 1980.
32. United Nations, Yearbook of International Trade Statistics, Vol. 1 (Trade by Country) New York 1978.
33. VAN WELL, G., Mittelmeerpolitik und Süderweiterung (Integration) H.1 (1978), S. 3-9.
34. VON DER GROEBEN, H. und MÖLLER, H., (Hrsg.), Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft durch Beitritt der Länder Griechenland, Spanien und Portugal, Baden-Baden 1979.

EG-ERWEITERUNG UND WELTGARARMÄRKTE (Korreferat)

von

Heinz Wendt, Völkensrode

Allgemeine Vorbemerkungen

GROSSKOPF und TANGERMANN versuchen, einen systematischen Überblick von Auswirkungen der Süderweiterung auf die Weltgararmärkte zu geben. Sie untersuchen dabei, inwieweit durch Übernahme der EG-Agrarmarktordnungen, durch verändertes Wirtschaftswachstum und Einkommenstransfers, durch Blockbildung und internationale Marktstruktur Handelsinteressen von Drittländern berührt werden.

Ihre Ausführungen sind als allgemeine theoretische Überlegungen im Hinblick auf die Drittländwirkungen der Süderweiterung im Agrarbereich zu verstehen. Sie liefern erste Hinweise darauf, wo möglicherweise Drittländerinteressen durch die Erweiterung beeinträchtigt werden. Die Besonderheiten einzelner Produktmärkte konnten dabei im Detail nicht berücksichtigt werden.

Die der Analyse zugrunde liegenden Annahmen haben weitgehend hypothetischen Charakter. Außer bei Griechenland besteht noch weithin Unklarheit, wie die Übernahme der EG-Agrarpolitik in den Beitrittsländern konkret ausgestaltet wird. Die Annahme, daß die EG-Agrarpolitik unverändert übernommen wird, ist zumindest in bezug auf die Drittländbeziehungen unsicher. Außerdem ist in vielen Bereichen die statistische Datenbasis unzureichend, was vielfach zusätzlich hypothetische Annahmen notwendig macht.

Vor diesem Hintergrund hat die Analyse in weiten Teilen spekulativen Charakter, was auch den Autoren bewußt ist. Das aufgezeigte weite Spektrum von Wirkungszusammenhängen kann im Korreferat nicht in allen Punkten diskutiert werden. Der Gliederung von GROSSKOPF und TANGERMANN folgend, werden daher nur einige wesentlich erscheinende Problemkreise aufgegriffen. Die Anmerkungen beziehen sich dabei weitgehend auf die analytische Vorgehensweise.

Anwendung der EG-Agrarmarktordnungen

Zunächst zur Analyse der Effekte, die sich aus der Anwendung der EG - Agrarmarktordnungen in den Beitrittsländern ergeben. GROSSKOPF und TANGERMANN untersuchen, inwieweit sich durch

- Handelsumlenkung, die aus der Anwendung der Gemeinschaftspräferenz resultiert,
- Änderungen der Agrarpreisrelationen in den Beitrittsländern, die zu Produktions- und Nachfrageanpassungen führen,
- veränderte Stabilitätswirkungen auf den Weltmarkt

Handelseffekte für Drittländer ergeben bzw. ergeben könnten. Ob es durch die Anwendung der Gemeinschaftspräferenzen zu *Handelsumlenkung* kommt, hängt in ihrer Analyse von der Netto-Handelsposition der Partner auf den einzelnen Märkten, von der Relation zwischen Gemeinschaftspräferenz und Transportkosten und von der Intensität der Handelsbeziehungen vor dem Beitritt ab. Herkunfts- und Bestimmungsländerstrukturen im Handel der EG-9 und der Beitrittsländer fließen - nach meiner Ansicht zu Unrecht - lediglich am Rande in die Analyse ein. Angaben hierüber hätten deutlich machen können, welche Drittländer außer den im Referat genannten auf einzelnen Produktmärkten von dieser Handelsumlenkung betroffen sind und um welche Größenordnung es sich dabei handelt.

Als zweites diskutieren die Autoren, inwieweit in den Beitrittsländern durch eine *Veränderung der inländischen Agrarpreise* Handelseffekte ausgelöst werden. Angesichts der von den Verfassern zu Recht hervorgehobenen Problematik, Änderungen der Agrarpreise in den Beitrittsländern zu prognostizieren, verspricht der von ihnen vorgelegte Ansatz mehr Erfolg. Die künftige Angebots- und Nachfrageentwicklung wird danach von den erwarteten Veränderungen der Agrarpreisrelationen in den Beitrittsländern bestimmt. GROSSKOPF und TANGERMANN gehen in ihrer Analyse davon aus, daß einmal die Preise für Futtergetreide relativ zu denen der tierischen Produkte ansteigen und sich zum anderen das Preisniveau bei mediterranen Produkten stark erhöht. Daraus leiten die Autoren im Falle der "nördlichen Produkte" Produktions- und Nachfrageanpassungen ab, die sich tendenziell auf Getreideexporteure unter den Drittländern nachteilig und auf Exporteure von tierischen Produkten und Getreidesubstituten vorteilhaft auswirken.

Die Aussagen sind im Lichte folgender Vorbehalte zu betrachten:

1. Getreideexporteure unter den Drittländern werden zwar durch erhöhte Produktion in den Beitrittsländern in ihrem Absatz beeinträchtigt, aber sie profitieren gleichzeitig von erhöhter Importnachfrage auf dem Weltmarkt für tierische Erzeugnisse.
2. Die Aussagen beruhen auf der an dieser Stelle wichtigen Annahme, daß die EG die durch die Erweiterung hervorgerufenen Marktspielräume selbst nicht nutzen wird. Je nachdem, inwieweit diese Annahme zutrifft, ändern sich auch die Auswirkungen auf die Drittländer.

Weit größeres Gewicht kommt aber den Veränderungen im Bereich der mediterranen Produkte zu. Soweit davon Mittelmeer- und andere Entwicklungsländer betroffen sind, wird darauf in anderen Referaten noch eingegangen. Aus der Sicht der übrigen Länder dürfte neben den Einbußen auf diesen Märkten insbesondere die Frage von Bedeutung sein, inwieweit die zu erwartenden Probleme im Olivenölsektor die Zwölfergemeinschaft zu einem Umdenken in ihrer Fett- und Eiweißpolitik veranlassen.

Die Analyse des Einflusses der Süderweiterung auf die *Stabilität der Weltagrarmärkte* mußte sich wohl aufgrund des nur spärlich zur Verfügung stehenden Datenmaterials in theoretischen Erörterungen erschöpfen. Der Einfluß hängt entscheidend von der Intensität der Schwankungen und davon ab, ob die Schwankungen zeitlich gleich oder entgegengesetzt verlaufen. Darauf verweisen auch GROSSKOPF und TANGERMANN in ihrem Referat. Eine quantitative Analyse müßte zur Beurteilung der Auswirkungen mithin die beitriffsbedingten Veränderungen der wechselseitigen Beziehungen zwischen der Neunergemeinschaft, den Beitrittsländern und dem Weltmarkt erfassen.

Die Aussage, daß durch die EG-Agrarpolitik im Bereich Obst und Gemüse "die Schwankungen der EG-eigenen Erzeugung auf die internationalen Märkte übertragen worden" sind, kann vor dem Hintergrund der allgemeinen Erörterungen sicher akzeptiert werden. Dagegen ist die folgende Aussage, daß "bei fortbestehendem Einfuhrbedarf die EG-9 einen Teil der in Drittländern entstehenden Instabilität absorbiert", nicht zwingend, wenn keine Kenntnisse über Richtung und Ausmaß der Schwankungen vorliegen.

Ohne diese Kenntnisse bleibt auch der Gedankengang, daß im Bereich Obst und Gemüse sich nach der Erweiterung durch einen höheren Selbstversor-

gungsgrad, die Stabilitätswirkungen der Gemeinschaft auf den Weltmarkt verändern, schwer nachvollziehbar. Prinzipiell ist bei einer Politik, die inländische Marktstabilisierung über den Außenhandel betreibt, kein Wirkungsunterschied zwischen einer Nettoimport- oder Nettoexportsituation zu sehen. In der Praxis mag im Falle von Obst und Gemüse die leichte Verderblichkeit allerdings doch Unterschiede bewirken.

Auch die Aussage, daß "manches für die Vermutung spricht,... daß die EG-Erweiterung die Instabilität auf den internationalen Obst- und Gemüsemärkten erhöhen könnte", bedarf vor dem Hintergrund der allgemeinen Erörterung einer konkreteren Begründung.

Wirtschaftswachstum

Von der Erweiterung der Gemeinschaft werden im allgemeinen Wachstumseffekte erwartet, die dann auch Konsequenzen für den Agrarhandel der Drittländer hätten. Aufgrund mangelnder Daten liegt keine Aussage darüber vor, ob überhaupt Wachstumseffekte entsprechend den Überlegungen der Theorie der Zollunion durch die Erweiterung auftreten. Ohne solche Angaben kann die Wirkungsanalyse von Wachstumseffekten in der Gemeinschaft auf die Weltagrarmärkte kaum praxisrelevante Ergebnisse liefern.

Über weite Teile kann man der theoretischen Analyse von GROSSKOPF und TANGERMANN wohl folgen. Lediglich bei der Aussage, daß im Falle von Wohlfahrtsgewinnen die industrieorientierten Länder im Industriebereich zunächst vergleichsweise stärkere Gewinne erzielen würden, ist nach meiner Ansicht dem auf Verbraucherseite möglicherweise entstehenden Wohlfahrtsgewinn zu wenig Beachtung geschenkt worden.

Blockbildung und internationale Marktstruktur

In ihren Ausführungen zum Komplex Blockbildung und internationale Marktstruktur weisen die Autoren meiner Ansicht nach zu Recht auf die Gefahren einer streng abgegrenzten Blockbildung im Agrarbereich hin, die mit der Süderweiterung einhergehen und die künftigen Bemühungen nach stärkerer Liberalisierung erschweren.

Politische Auswirkungen

Im letzten Teil ihrer Ausführungen vertreten GROSSKOPF und TANGERMANN die Meinung, daß im politischen Raum wenig Aussichten dafür bestehen, daß sich das Protektionsniveau für mediterrane Produkte nach der Erweiterung an das der "nördlichen Produkte" annähert. Dies wird ihrer Ansicht nach eher indirekt erfolgen, da sie angesichts der Finanzprobleme der Gemeinschaft mit einem Abbau des Protektionsniveau bei "nördlichen Produkten" rechnen. Auf Anmerkungen zu diesen spekulativen Überlegungen wird hier verzichtet.

Wenngleich die Analyse in weiten Teilen durch viele Unsicherheitsfaktoren geprägt ist, so zeigt sich doch in vielen Punkten, daß durch die Erweiterung Drittlandsinteressen berührt werden. Die EG-9 wäre sicher schlecht beraten, die Erweiterung ohne Rücksicht auf solche Handelseffekte zu vollziehen, die in erster Linie Mittelmeerländer und andere Entwicklungsländer betreffen. Aus eigenem Interesse heraus sollte die Erweiterung möglichst so vollzogen werden, daß das Welthandelsklima dadurch nicht getrübt wird.

KONSEQUENZEN DER SÜDERWEITERUNG FÜR DIE MITTELMEER-
POLITIK UND DIE AKP-POLITIK DER GEMEINSCHAFT (Korreferat)

von

Roland Herrmann, Kiel

- 1 Vorbemerkungen
 - 2 Veränderungen der ökonomischen Situation von Mittelmeer- und AKP-Ländern als Folge der Süd-Erweiterung der EG
 - 3 Zur Anpassung der EG-Mittelmeer- und AKP-Politik an die Effekte der Süderweiterung
-

1 Vorbemerkungen

Will man die Konsequenzen der Süderweiterung der EG für die gemeinschaftliche Mittelmeer- und AKP-Länder aufzeigen und beurteilen, setzt dies zweierlei voraus. Zunächst sind die ökonomischen Auswirkungen eines Übergangs von der EG (9) zur EG (12) für Mittelmeer- und AKP-Politik zu prüfen. Danach sind Anpassungsmöglichkeiten der EG-Politik an die veränderten ökonomischen Daten, denen diese Drittländer gegenüberstehen, abzuleiten. Das vorliegende Referat von Guth/Aeikens geht prinzipiell in dieser Weise vor (Kap. 3 und 4). Im Korreferat werden nun einzelne Aussagen von Guth/Aeikens diskutiert sowie einige ergänzende Überlegungen zu Guth/Aeikens aus der Sicht der AKP-Länder angeführt. Im Vordergrund stehen die Auswirkungen der Süderweiterung auf den Agrarhandel und die an den Agrarhandel gebundene Entwicklungspolitik der EG.

2 Veränderungen der ökonomischen Situation von Mittelmeer- und AKP-Ländern als Folge der Süd-Erweiterung der EG

- (1) Bei der Untersuchung von Folgen der EG-Erweiterung für die Mittel-

meer- und AKP-Länder gehen Guth/Aeikens am ausführlichsten auf die *Auswirkungen im Agrarhandelsbereich* ein (vgl. GUTH/AEIKENS, 3). Dabei wird ein deutliches Konfliktpotential für die künftige Assoziierungspolitik mit den *Mittelmeerländern* festgestellt. Dies gilt vor allem aufgrund der verstärkten Konkurrenz zwischen den Beitrittsländern und den Abkommensstaaten bei mediterranen Produkten auf den Märkten der EG (9). Die Ausführungen von Guth/Aeikens hierzu sind informativ. Sie zeigen u.a., daß vor allem Zypern, Marokko, Tunesien und die Türkei aufgrund der starken Exportorientierung in Richtung EG betroffen sind. Eine Einschränkung der Analyse von Guth/Aeikens ist hier jedoch anzumerken, die auch dort wieder auftritt, wo die Auswirkungen der EG-Erweiterung auf die AKP-Länder untersucht wird. Es werden nur zwei Effekte in die Untersuchung einbezogen:

- a) die Auswirkungen eines Abbaus der Zollschränken in Beitrittsländern auf den Export der Mittelmeerländer dorthin,
- b) die Auswirkungen einer verschärften Konkurrenz mit Beitrittsländern auf den Märkten der Alt-EG für die Exporte der Mittelmeerländer. Wollte die EG-Mittelmeerpolitik jedoch auf einem umfassenden Vergleich der ökonomischen Situation einzelner Mittelmeerländer vor und nach der Erweiterung aufbauen, müßten weitere Effekte untersucht werden. Dies gilt z.B. für die Effekte beitriffsinduzierter Weltmarktpreisänderungen, wie sie GROSSKOPF/TANGERMANN für Futtergetreide, tierische Produkte und Getreidesubstitute vorhersagen (vgl. GROSSKOPF/TANGERMANN, 2), sowie die Effekte veränderter Instabilitäten auf den Weltmärkten. Dabei wäre neben der Export- auch die Importseite der Mittelmeerländer zu beachten. Würde dann eine gesamtwirtschaftliche Bewertung all dieser Veränderungen im Außenhandel erfolgen, könnte sich ein noch stärkeres oder aber ein geringeres Konfliktpotential für die künftige EG-Mittelmeerpolitik zeigen, als es in der Analyse von Guth/Aeikens sichtbar wird.

(2) Bezüglich der Auswirkungen der EG-Erweiterung auf die *AKP-Länder* wird bei Guth/Aeikens nicht wie bei den Mittelmeerländern nach einzelnen Ländern differenziert, sondern es wird ein Nettoeffekt für die Gesamtheit der AKP-Länder abgeleitet. Als Nettoeffekt werden "positive Auswirkungen" im Agrarhandelsbereich erwartet, da die negativen Effekte eines verringerten Importspielraums in der EG überkompensiert würden von den absatzausweitenden Effekten eines Zollabbaus in Beitrittsländern für "typische" AKP-Produkte (vgl. GUTH/AEIKENS, 3). Diese aggregierte Betrachtung der Auswirkungen der EG-Erweiterung bei Guth/Aeikens auf "die" AKP-Länder mag verständlich sein, da die EG im Lomé-Abkommen ihre Beziehungen zu allen

AKP-Ländern weitgehend einheitlich regelt. Jedoch sind je nach Struktur und Niveau des Exportangebots, den Preiselastizitäten des Exportangebots und der Importnachfrage für verschiedene AKP-Länder sehr unterschiedliche Effekte von der EG-Erweiterung zu erwarten. Selbst wenn die Aussage von Guth/Aeikens gelten sollte, daß per Saldo positive Exporteffekte für "die" AKP-Länder entstehen, ist diese aus der Sicht einzelner AKP-Länder zu überprüfen. Andernfalls bestünde die Gefahr, Konfliktpotential in der AKP-Politik bei einzelnen Produkten bzw. mit einzelnen Ländern zu übersehen.

a) Positive Auswirkungen der EG-Erweiterung für AKP-Länder leiten Guth/Aeikens daraus ab, daß ein *Mehrexport der AKP-Länder in die Beitrittsländer* erfolgen kann, da diese den Zollabsatz für typische AKP-Exportgüter abbauen müssen. Dies ist in der Tat zu erwarten, zumal die Übernahme der Zollhierarchie der EG eine Umverteilung der Marktanteile zu Gunsten der AKP-Länder und zu Lasten der nicht-assoziierten Anbieter begünstigt. Dies gilt z.B. am portugiesischen Rohkaffee- und Rohkakaomarkt, wo ein noch höheres Zollniveau als in Griechenland und Spanien und relativ hohe Anteile von Nicht-AKP-Ländern (Indonesien, Brasilien und Ecuador) vorliegen (vgl. STATISTICAL OFFICE OF THE EC, 7, S. 4.27 ff). Jedoch sind diese "positiven" Effekte je nach dem Ausmaß des Zollabbaus, der verbleibenden Zolldifferenz zu Konkurrenten, den relevanten Elastizitäten etc. ungleichmäßig auf die AKP-Länder verteilt. Einzelne AKP-Länder sind u.U. von diesen Vorteilen nicht betroffen.

b) Mit negativen Auswirkungen *für AKP-Länder und Minderexporte in Richtung EG (9)* ist nach Guth/Aeikens bei Agrarprodukten "nicht zu rechnen" (GUTH/AEIKENS, 3). Dieser These kann in dieser allgemeinen Form nicht zugestimmt werden. Es gibt Produkte, bei denen einzelne AKP-Länder mit Beitrittsländern auf den Märkten der EG (9) konkurrieren. So bieten z.B. Griechenland und Malawi Rohtabak an. Die Übernahme der EG-Tabakmarktpolitik (vgl. HEYNIG/NEWTN, 4, S. 86 ff) auch für Griechenland wird bedeuten, daß griechische Tabakproduzenten den EG-Interventionspreis erhalten, oder aber, daß EG-Nachfrager griechischen Tabaks eine Prämie erhalten. Mit der Prämienregelung erhöht sich die relative Vorzüglichkeit des Einsatzes griechischer Tabake in der Verarbeitungsindustrie zu Lasten anderer Anbieterländer, z.B. Malawi (das etwa 60 v.H. seiner Tabakexporte in die EG absetzt), Tansania, Zambia und Kamerun. Negative Auswirkungen für diese AKP-Länder sind um so mehr zu erwarten, als das Umlenkungspotential Griechenlands in Richtung EG (9) relativ hoch ist (vgl. AGRA EUROPE, 1, S. 65), und da - auch bei gleichem Ausgangsniveau der Interventionspreise

in Griechenland und der EG (9) - schon aufgrund agrarwährungspolitischer Gründe in Griechenland durch den Beitritt Produktionsausweitungen zu erwarten sind (vgl. SCHMITZ, 6). Neben Rohtabak gibt es weitere Produkte, bei denen AKP-Länder mit Beitrittsländern auf EG-Märkten konkurrieren: z.B. Thunfischprodukte, Alkohol (Rum etc.), Zitrusfruchtsäfte, Melasse, verschiedene Obst- und Gemüsearten. Exportmindernde Effekte auf diesen Märkten können für einzelne AKP-Länder durchaus die bei Guth/Aeikens hervorgehobenen Mehrexporte tropischer Produkte in die Beitrittsländer überkompensieren.

(3) Im Bereich der *Industrieprodukte* heben Guth/Aeikens die *erleichterten Zugangsmöglichkeiten* für Mittelmeer- und AKP-Staaten zu den *Märkten der Beitrittsländer* hervor. Dabei sei es der Textil-, Bekleidungs- und Schuhsektor, wo der schwerwiegendste Anpassungsdruck auf die Beitrittsländer zukäme (vgl. GUTH/AEIKENS, 3). Interessant ist hierbei, daß Guth/Aeikens nicht wie einige andere Arbeiten (vgl. z.B. LANGHAMMER, 5, S. 196) positive Auswirkungen der EG-Süderweiterung in den Vordergrund stellen, die über eine Exportausweitung einzelner Mittelmeerländer vor allem auf dem portugiesischen Markt gegeben sind. Stattdessen wird vornehmlich von "Nachteilen" gesprochen, die u.a. Malta, Ägypten und Tunesien betreffen, wenn in diesen "sensiblen Bereichen" der Marktzugang für Drittländer in der EG (12) erschwert wird. Festzuhalten bleibt, daß beitriffsinduziert in diesem sensiblen Bereich Vorteile für einzelne Mittelmeerländer bzw. AKP-Länder zu erwarten sind; diese können jedoch, wie Guth/Aeikens es erwarten, durch eine protektionistische Reaktion der EG überkompensiert werden.

3 Zur Anpassung der EG-Mittelmeer- und AKP-Politik an die Effekte der Süderweiterung

(1) Guth/Aeikens formulieren zwei Handlungsalternativen für die künftige EG-Mittelmeer- und AKP-Politik: Entweder, die Abkommensstaaten nicht schlechter zu stellen als vor der EG-Erweiterung, oder, interne Anpassungsprobleme auf Abkommenspartner zu externalisieren (vgl. GUTH/AEIKENS, 3). Zwischen diesen Alternativen erwarten Guth/Aeikens am ehesten ein "muddling through" in künftigen Verhandlungen. Diese Vermutung erscheint realistisch, jedoch überrascht an dieser Stelle der Verweis auf ein größeres Durchsetzungsvermögen der AKP-Länder als der Mittelmeerländer, da Guth/Aeikens zwar kaum ein Konfliktpotential mit AKP-Ländern, jedoch

ein sehr deutliches mit Mittelmeerländern festgestellt haben.

(2) Zum Abschluß des Referats werden bei Guth/Aeikens grundsätzliche Aufgaben der EG-Politik formuliert, die zur Erfüllung der Ziele der Mittelmeer- und AKP-Politik notwendig seien (vgl. GUTH/AEIKENS, 3). Dabei wird u.a. die Förderung des Strukturwandels in sensiblen Bereichen der Gemeinschaft genannt. Diese Aussage ist zu unterstreichen; positive Allokationseffekte wären hiervon zu erwarten. Dies gilt besonders, wenn die Strukturpolitik statt protektionistischer Reaktionen der EG auf die Öffnung der Zollschränken in Beitrittsländern eingesetzt würde. In diesem Fall würden im Industriebereich (Bekleidungsindustrie etc.) beitriffsinduzierte Exportchancen für Drittländer geschaffen.

(4) Guth/Aeikens postulieren auch die Aufgabe, Mittelmeer- und AKP-Probleme nicht auf Viertländer abzuwälzen (vgl. GUTH/AEIKENS, 3). Die Mittelmeer- und AKP-Politik beruht allerdings darauf, daß über Verträge engere Bindungen im Handel zu diesen Ländern als zu nichtassoziierten Viertländern festgelegt sind. Eine "Diskriminierung" der Viertländer ist - z.B. über die Präferenzabkommen - unmittelbar damit gekoppelt. Will man nun Nachteile der assoziierten Länder aus der EG-Erweiterung kompensieren, wird damit auch bei Finanzhilfen der Handlungsspielraum gegenüber Viertländern beschränkt. Die Handlungsanweisung von Guth/Aeikens erscheint daher kaum zu realisieren.

(4) Schließlich ist noch eine These zu relativieren, die oft von der EG-Kommission und auch bei Guth/Aeikens verwendet wird (vgl. GUTH/AEIKENS, 3). Mit dem Hinweis, 99,5 v.H. der wertmäßigen Importe aus AKP-Ländern sei der freie Zugang zu den Märkten der EG gewährt, wird der "hohe" Liberalisierungsgrad der EG betont; weitere Erleichterungen seien kaum möglich. Diese Verhältniszahl sagt jedoch nichts über mögliche Mehrexporte der AKP-Länder beim Abbau verbliebener Handelsschranken aus. Interessant wäre hier, zu ermitteln, inwieweit nichttarifäre Regelungen der Nutzung von Exportpotentialen entgegenstehen (z.B. Selbstbeschränkungsregelungen etc.).

Literatur

1. AGRA EUROPE (ed.), The agricultural implications of EEC enlargement - part I: Greece. Agra Europe Special Report No. 3, London 1979.
2. GROSSKOPF, W. und S. TANGERMANN, EG-Erweiterung und Weltagrarmärkte. Referat auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (GeWiSoLa), Hannover 1980.
3. GUTH, E. und H.O. AEIKENS, Konsequenzen der Süderweiterung für die Mittelmeerpolitik und die AKP-Politik der Gemeinschaft. Referat auf der 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980.
4. HEYNIG, E. und F.H. NEWTH, European tobacco policy. European News Agency, Brussels 1979.
5. LANGHAMMER, R.J. Die Präferenzabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Entwicklungsländern: Anpassungsprobleme in den Beitrittsländern? "Die Weltwirtschaft", H. 1, 1980, S. 187 - 203.
6. SCHMITZ, P.M., Chancen und Risiken der Agrarwährungspolitik in einer erweiterten EG. Referat auf der 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980.
7. STATISTICAL OFFICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (ed.), Analysis of Trade between the European Community and the ACP States. Series: Trade Flows. Brussels 1979.

AUSWIRKUNGEN DER EG-ERWEITERUNG AUF DEN
AGRARSEKTOR ÄGYPTENS

von

Joachim von Braun und
Hartwig de Haen, Göttingen

-
- 1 Problemstellung
 - 2 Struktur und Entwicklung des ägyptischen Agraraußenhandels
und das Kooperationsabkommen mit der EG
 - 3 Analyse möglicher Wirkungen der EG-Erweiterung auf Ägypten
 - 3.1 Synopsis der kurz- und mittelfristigen Wirkungen der
EG-Erweiterung
 - 3.2 Wandel der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen
und Anpassung des agrarpolitischen Ziel-Mittel-Systems
 - 4 Perspektiven des ägyptischen Agraraußenhandels nach der
EG-Erweiterung
 - 4.1 Wettbewerbsfähigkeit des Exports im gegenwärtigen System
der ägyptischen Markt- und Preispolitik - kurzfristige
Wirkungen der EG-Erweiterung
 - 4.2 Langfristige Wirkungen der EG-Erweiterung
 - 5 Zusammenfassende Beurteilung und Schlußfolgerungen

1 Problemstellung

Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft ereignet sich für Ägypten

in einer Phase tiefgreifender außen-, innen- und wirtschaftspolitischer Veränderungen. Dieser Wandel, der nach dem Nahostkrieg 1973 eingeleitet wurde und auch die Agrarpolitik nicht ausklammert, ist keineswegs abgeschlossen. Das "Oktoberpapier" Sadats kennzeichnet die programmatischen Grundlagen der neuen "open door policy", die der Privatinitiative generell größere wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten einräumen soll. Näheres ist im laufenden Fünf-Jahresplan 1978-82 spezifiziert (MINISTRY OF PLANNING, 12). Einige äußere Kennzeichen dieser Veränderungen sind hohe Wachstumsraten des realen Sozialprodukts in der zweiten Hälfte der 70er Jahre (6-9 v.H. p.a.), begleitet von einem beschleunigten sektoralen Strukturwandel und einer Umlenkung der Handelsströme von den Ostblockländern auf die westlichen Industrieländer. Der Anteil der EG an den Exporten Ägyptens erhöhte sich von 1971 bis 1978 von 10 auf 31 v.H., der Anteil an den Importen von 24 auf 39 v.H.. Agrarprodukte haben an den Exporten mit 54 v.H., an den Importen mit 40 v.H. einen herausragenden Anteil (1978). Gemüse- und Obstexporte, die nach der Süderweiterung der EG durch erhöhte Protektion in den Beitrittsländern besonders betroffen werden, machen zur Zeit ein Fünftel der gesamten Exporte aus. Die EG-9 hat daran einen Anteil von ca. 30 v.H..

Aus dem gegenwärtig nicht allzu bedeutenden Umfang der ägyptischen Agrarexporte in die EG-9 kann allerdings nicht die Folgerung gezogen werden, Ägypten wäre von der Erweiterung überhaupt vergleichsweise (z.B. gegenüber Maghreb-Ländern) wenig betroffen. Vielmehr ist die spezifische Situation Ägyptens als Entwicklungsland, in dem sich in jüngster Zeit ein spürbarer wirtschaftlicher und institutioneller Wandel vollzieht, in die Beurteilung einzubeziehen. So gesehen scheint es notwendig, zwischen dem potentiellen und dem bisher realisierten Agraraußenhandel zu unterscheiden. Die tatsächliche Entwicklung von Volumen und Struktur der Agrarexporte war in der Vergangenheit durch eine Vielzahl von Faktoren behindert. Dazu gehören die Verzerrungen des Preisgefüges durch die staatliche Agrarpolitik, wiederholte mengenmäßige Exportbeschränkungen sowie die Ineffizienz und die durch zahlreiche Reglementierungen behinderten staatlichen Exportorganisationen.

Gegenwärtig gibt es Indikatoren dafür, daß einige dieser Behinderungen in Zukunft weniger wirksam sein könnten, insoweit die ökonomischen Anreize zu ihrer Aufhebung erhalten bleiben. Beispiele liefern die Maßnahmen zur Effizienzerhöhung der Agraraußenhandelsorganisationen sowie die erhöhte

Marktorientierung der Agrarpreis und -mengenpolitik. Die folgenden Ausführungen werden daher der Verdeutlichung und Überprüfung zweier Hypothesen dienen, nämlich

- (i) *kurzfristig* behindern institutionelle Zwänge die Nutzung des landwirtschaftlichen Exportpotentials.
- (ii) *langfristig* kann Ägypten durch Anpassung der Agrar- und Außenhandelspolitik das Potential komparativer Kostenvorteile vermehrt erschließen. Verschlechterte Zugangschancen zu den Exportmärkten würden diese Ansätze zu dynamischer Anpassung aber wieder einschränken.

2 Struktur und Entwicklung des ägyptischen Agraraußenhandels und das Kooperationsabkommen mit der EG

Die Agrarexporte nahmen 1978 mehr als die Hälfte der gesamten Exporte des Landes ein und stellten drei Viertel der Nicht-Erdölexporte. Während der Wert der gesamten Exporte nur ein Viertel des Importwertes ausmachte, deckten die Agrarexporte im Jahre 1978 ein Drittel der Agrarimporte ab und trugen so nicht unerheblich zum Ausgleich des chronischen Handelsbilanzdefizits bei. Wichtigste Exportprodukte im Agrarhandel mit der EG sind Baumwolle, Zwiebeln, Knoblauch, Frühkartoffeln, Melonen und Frischgemüse. Unter den Agrarimportprodukten dominieren Weizen, Speiseöl, Milchprodukte und Zucker. Im mehrjährigen Durchschnitt bezog Ägypten ca. 20 v.H. seiner Agrarimporte aus der EG (1978: 13 v.H.). Mit den Beitrittsländern ist der Agrarhandel dagegen nur unbedeutend.

Die Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit ist der amtlichen Statistik nur bis 1978 vollständig zu entnehmen (Übersicht 1).

Übersicht 1: Entwicklung des Agraraußenhandels Ägyptens bei wichtigen Agrarprodukten - insgesamt (in Preisen von 1978) und EG-Anteile

Produkte	1960 - 1965	1966 - 1970	1971 - 1975	1976 - 1978
	Exporte in Mill. LE ¹ und EG-Anteil in v.H. in ()			
Gemüse und Obst ²	18641 (55,7)	32839 (34,3)	34988 (32,5)	57891 (30,8)
Reis	31947 (7,0)	63129 (9,5)	40870 (1,9)	28181 (6,6)
Baumwolle (roh)	254949 (14,4)	232466 (14,6)	306142 (12,0)	176994 (13,9)
insgesamt ³	307077 (16,6)	324639 (16,1)	393087 (13,1)	271464 (18,0)
	Importe in Mill. LE ¹ und EG-Anteil in v.H. in ()			
Getreide ⁴	107945 (8,5)	101325 (23,8)	223703 (31,3)	264400 (17,3)
Fleisch ⁵	13308 (6,3)	11071 (7,9)	24684 (12,3)	58533 (9,5)
Milchprodukte ⁶	3287 (23,0)	2463 (42,8)	5312 (62,8)	34355 (83,4)
Speiseöl ⁷	8131 (0,1)	14109 (5,7)	53750 (4,5)	13488 (22,1)
insgesamt ⁸	175076 (6,3)	173957 (19,2)	362210 (22,5)	484106 (19,8)

- 1) Ägypt. Pfund (LE, 1978 = 2,70 DM) in Preisen von 1978, jährliche Durchschnitte der angegebenen Zeiträume
- 2) nur Zwiebeln, Knoblauch, Kartoffeln, Orangen, Wassermelonen (ohne Übriges Obst u. Frischgemüse)
- 3) einschließlich Erdnüsse und Flachse
- 4) Weizen, Mais
- 5) Rind-, Schaf-, Geflügelfleisch und -fett
- 6) Milch, Butter, Buttersäure, Käse
- 7) Soya-, Mais-, Sonnenblumen-, Baumwollsaamenöl
- 8) einschließlich Linsen, Kaffee, Tee, Tabak, Jute, Zucker

Der Anteil der EG an den insgesamt angestiegenen Importen Ägyptens schwankte teilweise erheblich. Nach einem Rückgang zu Beginn der 70er Jahre haben sie erneut zugenommen. 1979 kamen z.B. 42 v.H. der kommerziellen Weizenimporte (ohne Nahrungsmittelhilfe) bzw. 25 v.H. der gesamten Weizenimporte aus der EG. Bei den Exporten ergibt sich ein differenzierteres Bild:

- die Exporte (in konstanten Preisen) haben insgesamt absolut abgenommen,
- der Anteil der Exporte in die EG insgesamt ist weitgehend stabil geblieben, Unterschiede zeigen sich aber bei einzelnen Produkten,
- für Obst und Gemüse zeigt sich trotz absoluter Zunahmen eine abnehmende Tendenz beim Anteil der Exporte in die EG.

Die vielfältigen Ursachen dieser Außenhandelsentwicklungen, die im folgenden Kapitel untersucht werden, sind interner und externer Natur. Sie sind einerseits in der Veränderung von Struktur und Umfang der Nachfrage nach Agrarprodukten in Ägypten sowie deren wirtschaftspolitischer Beeinflussung begründet. Hier sind die erheblichen Verbrauchssteigerungen bei Obst und Gemüse hervorzuheben. Andererseits sind sie aber auch von Veränderungen der Weltmärkte und den Konditionen wichtiger Importeure ägypti-

scher Produkte bestimmt, z.B. der EG. Die durch die Süderweiterung der EG beeinflussten und aus ägyptischer Sicht wichtigen Produktmärkte (Zwiebeln, Frühkartoffeln, Tomaten, Frischgemüse Orangen etc.) sind überwiegend durch saisonal gestaffelte Wertzölle belastet, die beim Import in die EG 10 bis 20 v.H. betragen. Im Kooperationsabkommen mit der EG (EWG, 14) sind diese Zollsätze zwar teilweise reduziert, die meisten Obstprodukte (einschließlich Zitrus) sowie Tomaten sind jedoch darüber hinaus durch Mindestimportpreise der EG (Referenzpreise) vom Weltmarkt abgeschirmt. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, daß Ägypten erst seit 1977 die im Kooperationsabkommen mit der EG festgelegten Handelspräferenzen sowie die Möglichkeiten einer Förderung des Absatzes ägyptischer Exportprodukte nutzen kann. Schließlich ist anzumerken, daß die saisonal gestaffelten Zollsenkungen nicht bei allen Produkten den Abkommen mit den übrigen Mittelmeerländern angepaßt sind (z.B. Zitrus: Zollsenkung für Marokko 80v.H., für Ägypten 40-60 v.H.).

3 Analyse möglicher Wirkungen der EG-Erweiterung auf Ägypten

3.1 Synopse kurz- und mittelfristiger Wirkungen der EG-Erweiterung

Die Auswirkungen der Erweiterung auf das Potential der wirtschaftlichen Entwicklung Ägyptens seien hier zunächst zusammenfassend dargestellt, bevor speziell auf die quantitative Bedeutung der Agrarexportbehinderungen in einem nachfolgenden Abschnitt (Kapitel 4) näher eingegangen wird:

a) Als Exporteur von mediterranen Obst- und Gemüseprodukten, vornehmlich der Wintersaison, stößt Ägypten in der EG auf die verstärkte Konkurrenz der Beitrittsländer, insbesondere Spaniens, und wird darüber hinaus bei sinkenden Exportpreisen auf Drittlandsmärkte umgelenkt. Auch auf diesen Drittlandsmärkten (Osteuropa, Golfstaaten u.a.) wird es infolge des Produktionsanstieges in den Beitrittsländern auf deren zunehmende Konkurrenz sowie die aus der EG-9 abgelenkten Handelsströme anderer Drittländer stoßen. Dieser Konkurrenzkampf wird Ägypten insofern treffen, als die Ähnlichkeiten in der Struktur und saisonalen Erntevertelung der Exportproduktion mit den Beitrittsländern ausgeprägt sind. Die Folge werden Einkommensverluste der Produzenten, sinkende Wohlfahrtsgewinne aus dem Export sowie reduzierte Deviseneinnahmen sein. Diese Wirkungen würden noch verstärkt, wenn es langfristig durch die veränderten Kräfteverhält-

nisse infolge der Süderweiterung zu erhöhter Protektion mediterraner Produkte kommen sollte (KERSTEN, 8).

b) Die handelsumlenkende Wirkung könnte eine weitere, aus der Sicht der EG außenpolitisch unerwünschte Dimension erhalten: die von Ägypten neu zu erschließenden o.g. Importländer könnten die Abnahme zusätzlicher Agrargüter von politischen Zugeständnissen abhängig machen.

c) Ein ausgedehnter Handel mit dem Ostblock könnte Ägypten zu ökonomisch relativ unvorteilhaften Kompensationsgeschäften zwingen.

d) Als Importeur von Brotgetreide (Weizen) könnte Ägypten Vorteile aus einer möglichen Senkung der Weltmarktpreise ziehen. Da die Beitrittsländer diesen Produkten aber schon heute einen der EG-9 ähnlichen Schutz gewähren, dürfte dieser Effekt, soweit er überhaupt eintritt, vergleichsweise gering ausfallen.

e) Ähnlich unsicher - wahrscheinlich eher marginal - sind die Auswirkungen auf die Importpreise für Getreidesubstitute zu Futterzwecken zu beurteilen, die Ägypten in wachsendem Umfang importiert.

f) Neben den Auswirkungen auf das Niveau der Weltmarktpreise sind solche auf die Preisstabilität zu erwarten. Insbesondere bei Obst und Gemüse bedeutet die EG-Erweiterung eine erhebliche Ausdehnung des Blocks intern fixierter und durch variable Zölle abgesicherter Preismargen mit der Folge erhöhter Instabilität auf dem Restweltmarkt (von ALVENSLEBEN, 1). Sofern diese Instabilität auf die ägyptischen Marktpreise rückwirkt, kann sie Fehlallokationen in der Produktion und im Verbrauch auslösen.

g) Durch die Erweiterung des Raums unbeschränkter Freizügigkeit bei der Arbeitsplatzwahl in der erweiterten EG ist zu erwarten, daß die - wenn auch zur Zeit noch geringe¹⁾ - Beschäftigung ägyptischer Gastarbeiter in den Beitrittsländern zukünftig Behinderungen erfahren wird.

h) Im Fertigwarenhandel wird die Erweiterung in mehreren Sektoren, die für die außenwirtschaftliche Absicherung der ägyptischen Industrialisierungspolitik Bedeutung haben, die Tendenz zu erhöhter Protektion der EG verstärken. Dies gilt für die z.Zt. im Aufbau befindlichen exportorientierten Stahl- und Düngemittelindustrien, besonders aber für den Textilsektor (KRAMER, 10, GSÄNGER, 6).

1) 1978 waren ca. 12-15.000 ägyptische Gastarbeiter in Griechenland.

3.2 Wandel der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen und Anpassung des agrarpolitischen Ziel-Mittel-Systems

Die hervortretenden Hindernisse einer vermehrten Export- und Marktorientierung der ägyptischen Agrarproduktion und -vermarktung waren in der Vergangenheit vor allem in den Preisverzerrungen sowie der Ineffizienz der für den Agrarexport zuständigen Institutionen zu sehen. Zu dieser Diagnose gelangen diesbezügliche Untersuchungen in weitgehender Übereinstimmung (CUDDIHY, 4, USDA, 15). Im allgemeinen wurde das Agrarpreisniveau zugunsten der städtischen Verbraucher niedrig gehalten, Exportprodukte zum Zwecke hoher Budgeteinnahmen stark besteuert.

Nun zeigen vergleichende Länderstudien, daß typischerweise die Politik der niedrigen Agrarpreise und verzerrten Preisrelationen unter dem Druck eines zunehmenden Einkommensrückstandes des ländlichen Raumes und mit wachsender Verfügbarkeit anderer Finanzierungsquellen des Staatshaushaltes (direkte Steuern, außerlandwirtschaftliches Steueraufkommen, Auslandskredite) allmählich aufgegeben wird (vgl. z.B. KRISHNA, 11). Diese Tendenzen eines Wandels der Agrarpolitik sind auch in Ägypten nicht zu übersehen: (i) die erhöhte Priorität für die Einkommenssteigerung in der Landwirtschaft hat bei einigen Produkten zur Anhebung der staatlichen Aufkaufpreise, teilweise auch zur Aufhebung der Mengenaufgaben geführt (Weizen); (ii) Die Stabilisierung der außenpolitischen Lage, bewirkte eine Relativierung des Ziels vollständiger Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln: bei Weizen wird dies nicht mehr gefordert; (iii) es werden vermehrte, in Teilen bereits recht erfolgreiche Anstrengungen unternommen, die Effizienz der Agrarexportorganisationen und ihrer Absatzstrategien, speziell in der EG, zu erhöhen²⁾.

2) Beispiele: Bau eines Kühlhauses am Flughafen Kairo; rasche Ausdehnung der Exporte von Frischgemüse aus Vertragsanbau in den beiden vergangenen Jahren (1978, 1979); Steigerung der Frischgemüse- und Obstexporte mit Aircargo insbesondere nach England und Benelux-Staaten; Einrichtung eines "Export promotion centre" mit marktbeobachtender Außenstelle in Rotterdam.

4 Perspektiven des ägyptischen Agraraußenhandels nach der EG-Erweiterung

4.1 Wettbewerbsfähigkeit des Exports im gegenwärtigen System der ägyptischen Markt- und Preispolitik - kurzfristige Wirkungen der EG-Erweiterung

Ägypten verfolgt eine zentrale Anbauplanung für die wichtigsten Agrarprodukte, die bei einigen Produkten mit Ernteablieferungsvorschriften verbunden ist. Ca. zwei Drittel der LF wird im staatlichen Plan festgelegt und so der Allokationsentscheidung des Einzelbetriebes weitgehend entzogen. Besonders strikt sind die Anbaukontrollen für die Exportprodukte (z.B. Baumwolle, Zwiebeln, Reis). Bei Verletzung der Anbauauflagen drohen Strafen. Ziele der Anbauplanung in Verbindung mit einer Niedrig-Preispolitik für die Produkte mit Ernteablieferungsvorschriften sind die Besteuerung des Agrarsektors, die Realisierung niedriger Verbraucherpreise, die optimale Nutzung des Nilwassers, Ermöglichung großflächiger Anwendung von Pflanzenschutzmaßnahmen im Baumwollanbau und die Erzielung eines gewünschten Selbstversorgungsgrades bei bestimmten Produkten, der wegen der verzerrten Preisrelationen sonst nicht erreicht würde. Die Exportprodukte sind effektiv hoch besteuert, die Importprodukte (Weizen, Mais, Fleisch) effektiv protektioniert³⁾.

Die Ausfuhr der traditionellen ägyptischen Exportprodukte (Zwiebeln, Knoblauch, Reis, Baumwolle) wird fast ausschließlich durch staatliche Firmen abgewickelt. Private Exporteure entfalten dagegen zunehmende Aktivitäten in Handel und Vertragsanbau mit nicht traditionellen Gemüse- und Obsterzeugnissen, die in der Wintersaison teilweise per Luftfracht auf die europäischen Absatzmärkte transportiert werden. Die Ausfuhr der traditionellen Produkte unterliegt jährlichen Planzielen, die sich u.a. an der zu erwartenden internen Versorgungslage orientieren. Zur Sicherung des inländischen Preisniveaus werden zuweilen allerdings selbst dann Exportstops verhängt, wenn die geplanten Exportmengen noch nicht erreicht sind. Diese Interventionen ermöglichen kaum eine elastische Angebotsreaktion auf sich verändernde Exportpreise und führen verständlicherweise zu Vertrauensverlusten bei den Importeuren, zumal Ägypten aufgrund der ge-

3) Die effektiven Protektionsraten einiger Agrarprodukte betragen 1976
Baumwolle - 0,32, Reis - 0,47, Weizen 0,32, Mais 0,03, Fleisch 1,8
(CUDDIHY, 4, Annex).

wandelten außenpolitischen Lage in jüngster Zeit gezwungen war, neue Absatzmärkte in Westeuropa aufzubauen.

Von den Exportbeschränkungen sind die Produkte von neu erschlossenen Wüstengebieten (Neuland) ausgeschlossen. Allerdings ist die Gemüse- und Obsterzeugung in diesen Gebieten erst im Aufbau begriffen und in ihrem Wachstum durch den Mangel an Marktorientierung und Qualitätskontrolle in den zuständigen halbstaatlichen Unternehmen bisher behindert.

Somit mögen einige Gründe für den relativ geringen Umfang der ägyptischen Agrarexporte in der Vergangenheit deutlich geworden sein. Entsprechend niedrig würden kurzfristig auch der Rückgang der Deviseneinnahmen und des Sozialprodukts aufgrund EG-erweiterungsbedingter Exportbehinderung ausfallen. Bei einer durch die Mechanismen der Exportregelung bedingten Preiselastizität von Null⁴⁾ wären beide proportional der Verminderungsrate der Exportpreise.

Allerdings kann nicht als gesichert angenommen werden, daß Ägypten nach der EG-Erweiterung auf Drittlandsmärkten (insbesondere Ostblock, Golf-Staaten) die von der EG abgelenkten Exportmengen überhaupt wird absetzen können. Es ist nicht einmal gewährleistet, daß Ägypten seine gegenwärtigen Exporte auf diese Märkte künftig realisieren kann, da auch die anderen von der Erweiterung betroffenen Länder wie z.B. Marokko, Tunesien etc. dorthin abgedrängt werden, zumal diese bereits bessere Qualitäten erzeugen. Einbußen gegenwärtiger Marktanteile auf Drittlandsmärkten sind also wahrscheinlich. Der Wert der ägyptischen Obst- und Gemüseexporte in die EG belief sich 1978 auf ca. 50 Mill. DM, die Gesamtexporte der betreffenden Produkte auf ca. 155 Mill. DM. Bei beiden Positionen sind signifikante Verminderungen wahrscheinlich, wenngleich die Verluste, gemessen am Wert der gegenwärtigen Gesamtexporte als relativ gering angesehen werden können.

4.2 Langfristige Wirkungen der EG-Erweiterung

Die langfristigen Wirkungen der EG-Erweiterung auf Ägypten werden entscheidend von der zukünftigen Entwicklung der ägyptischen Agrarpolitik

4) Versuche ökonomischer Schätzungen von Export-Preiselastizitäten ergaben nur für wenige Produkte statistisch signifikante plausible Koeffizienten für den Schätzzeitraum 1960-1978 (z.B. Orangen: 0,44, Kartoffeln: 0,40, Knoblauch: 0,20) (von BRAUN, 3).

beeinflußt. Es spricht wenig dafür, daß die gegenwärtige Agrarpolitik Ägyptens, die auch von den politischen Verhältnissen in der Region in den letzten Jahrzehnten mitbestimmt war, langfristig beibehalten wird, zumal schon heute die oben genannten Tendenzen zum Wandel deutlich werden. Bei einer vermehrt an komparativen Kostenvorteilen orientierten, dem Weltmarkt mehr geöffneten Agrarpolitik, zu der Ägypten tendiert, sind die EG-Erweiterungseffekte gravierender als im gegenwärtigen System. Es handelt sich hierbei allerdings um ein interdependentes Problem: die Korrektur der verzerrten Preisrelationen und weiterer staatlicher Eingriffe wird langfristig auch von den externen Entwicklungen abhängen, insbesondere von den Konkurrenzverhältnissen auf den potentiellen Exportmärkten des Landes. Verminderte Chancen des Agrarexports - z.B. durch die EG-Erweiterung - dürften sich somit negativ auf eine Korrektur der ägyptischen Agrarpolitik auswirken.

Zur Darstellung von Richtung und Bedeutung der langfristigen EG-Erweiterungseffekte für das Sozialprodukt und die Zahlungsbilanz Ägyptens wird im folgenden ein komparativ-statisches lineares Programmierungsmodell verwendet. Für die Analyse der möglichen Wirkungen grundlegender Veränderungen von Preispolitik und mengensteuerndem Instrumenteneinsatz erscheint ein Programmierungsmodell gegenüber ökonomischen Ansätzen vorteilhaft, weil es Verhaltenshypothesen sowie produktionstechnische und institutionelle Beschränkungen explizit abbilden läßt. Die Komplexität der ägyptischen Fruchtfolgebedingungen und der Viehhaltung (Zugkraft, Fleisch, Milch), die notwendige Berücksichtigung des Faktors Wasser und nicht zuletzt auch die generelle Problematik, aus der unstillen Vergangenheit die Entwicklung des ägyptischen Agrarsektors Folgerungen für die Zukunft zu ziehen, sprechen - trotz der bekannten Probleme - ebenfalls für die Anwendung eines Programmierungsmodells. Dabei ist hervorzuheben, daß das angestrebte Modellergebnis, nämlich die Abbildung eines langfristigen Entwicklungspotentials der ägyptischen Landwirtschaft, normativen Charakter hat.

Zielfunktion des Modells ist es, die sektorale Wertschöpfung zu maximieren, die sich aus der vermarkteten inländischen Endproduktion abzüglich Importen und Vorleistungen und zuzüglich der Exporte ergibt. Die Restriktionen beinhalten die Kapazitäten der Ressourcen in saisonaler bzw. monatlicher Differenzierung, Bilanzen für variable Faktoren, Fruchtfolgebedingungen, Subsistenzbedarf, Nachfragebedingungen, Export- und Importbe-

schränkungen⁵⁾. Eine umfassende Darstellung des Modells kann im Rahmen dieses Beitrages nicht erfolgen (von BRAUN, 3).

Zur Untersuchung der Fragestellung langfristiger Wirkungen der EG-Erweiterung für Ägypten werden drei Varianten einander gegenübergestellt (Übersicht 2):

Übersicht 2: Ägyptens Agrarsektor im gegenwärtigen System der Markt- und Preispolitik und Wirkungen der EG-Erweiterung unter langfristigen Alternativen

Produkte ¹⁾ Faktoren etc.		tatsächlich ²⁾		Modellvariante 1		Modellvariante 2		Modellvariante 3	
		Gegenwärtige Produktions-, Faktoreinsatz- und Außenhandelsstruktur ¹⁶⁾				Langfristige Anpassung an Weltmarktpreise (1990), veränderte Nachfrage, etc. ¹⁶⁾			
		Produktion Handel ¹⁰⁾		Produktion Handel ¹⁰⁾		Produktion Handel ¹⁰⁾		Produktion Handel ¹⁰⁾	
in 1000 t (wenn nicht anders angegeben)									
WINTER	Wintergetreide ³⁾	1937	- 3804	1762	- 3898	953	- 7303	953	- 7303
	Bohnen, Linsen	271	- 68	289	- 20	518	+ 66	559	+ 105
	Klee ⁴⁾ - lang (1000 fd)	1723	-	1545	-	1010	-	977	-
	- kurz (1000 fd)	945	-	906	-	1501	-	1500	-
	Gemüse	2870	+ 279 ¹¹⁾	2974	+ 314	5255	+ 2262	5114	+ 2122
SOMMER/FRÜHJAHR	Sommergetreide ⁵⁾	3585	- 661	3074	- 141	1199	- 3943	1326	- 3943
	Reis	2312	+ 184	2310	+ 182	3159	+ 1792	3121	+ 1754
	Baumwolle	419	+ 256	504	+ 268	708	+ 398	708	+ 398
	Gemüse	4306	-	4340	-	4684	+ 538	4224	+ 78
	Zucker (Rohr)	672	- 259	833	+ 53	793	- 504	793	- 504
Öst	2040	+ 176	1980	180	3809	+ 1446	3809	+ 1446 ⁷⁾	
Tierische Produktion	Vieh (in 1000 Gy) ⁶⁾	4180	-	4235	-	4202	-	4213	-
	Milch	3044	- 29 ¹²⁾	3188	- 46 ¹²⁾	2483	- 65 ¹²⁾	2451	- 66 ¹²⁾
	Fleisch ⁷⁾	366	- 15 ¹³⁾	328	- 160	415	- 951	418	- 948
Schattenpreise	Winter-Land (LE/fd)	()		55		84		84	
	Sommer-Land (LE/fd)	()		27		30		30	
	KStE (LE/t)	()		75		104		104	
	Wasser (LE/1000 m ³)	(1,4) ¹⁴⁾		-		4,2		4,2	
Arbeit (Mill. Ak) ⁸⁾	2,785		2,615		2,773		2,764		
Exporte (Mill. LE)	336		315		1364		1226		
Importe (Mill. LE) ⁹⁾	354		370		1771		1769		
Wertschöpfung (Mill. LE)	() ¹⁵⁾		1588		1997		1802		

() - keine Angaben

1) Die im Modell berücksichtigten 23 Produkte sind der Übersichtlichkeit halber zusammengefaßt bzw. z.T. nicht aufgeführt (Senf, Erdnuß, Lein). - 2) arithm. Mittel von 1977, 1978. - 3) Weizen und Gerste; 1977/78 ca. 92 v.H. Weizen. - 4) lang; Vollstet-Winterfrucht, kurz: als Baumwolle-Vorfrucht. - 5) Mais und Sorgho; 1977/78 ca. 80 v.H. Mais. - 6) 1 Gy = 1,4 Rind, 1,0 Büffel, 1,25 Esel, 20 Schafe oder Ziegen; ohne Geflügel. - 7) einschließlich Geflügelfleisch. - 8) Familien und Lohn-Ak; 1 Ak = 1 männlicher Erwachsener, 0,5 weibliche Erwachsene, 0,67 Kind; 280 Mann Tage/Jahr. - 9) ohne Kaffee, Tee, Tabak, Speiseöl, Jute und andere nicht im Modell berücksichtigte Produkte. - 10) netto, Exporte abzüglich Importe. - 11) Probekennziffer in Frischgewicht umgerechnet. - 12) Milchprodukte in t Vollmilchpulver - Äquivalent. - 13) dav. ca. 100000 t Rinder- und Schaffett. - 14) geschätzte derzeitige Kosten des Bewässerungssystems (bis Feldrand). - 15) Brutto-Sozialprodukt des Agrarsektors (zu Marktpreisen) 1977: 1787 Mill. LE (vorläufig). - 16) Annahme der Varianten siehe in Text. - 17) Orangenexporte, erst bei Preissenkung > 30 v.H. deutlicher Exportrückgang.

5) In seiner Grundversion hat das Modell 167 Zeilen und 135 Aktivitäten mit 1458 Elementen. Die im Modell verarbeiteten Daten entstammen Unterlagen der Ministerien Agriculture, Supply, Planning, Irrigation, New Land Reclamation sowie im Falle einzelner Produktionsverfahren auch Arbeiten an landwirtschaftlichen Fakultäten des Landes, die auf Betriebserhebungen basieren.

Variante 1: gegenwärtiges System

Variante 1 kennzeichnet Produktion, Allokation und Außenhandel im gegenwärtigen System, also unter Berücksichtigung der Anbauplanung, der Ablieferungsvorschriften sowie der gegenwärtigen Produkt- und Vorleistungspreise. Sie dient in der Gegenüberstellung mit der tatsächlichen Produktions-, Faktoreinsatz- und Außenhandelsstruktur der Verdeutlichung der Abweichung zwischen Modellergebnis in der Basislösung und Realität. Die Abweichungen, die sich in der Produktions- und Außenhandelsstruktur zeigen, seien hier zugunsten größerer Flexibilität des Modells in Kauf genommen: nicht exakte Abbildungsgüte zu erzwingen ist Ziel der Modellanwendung, sondern die Darstellung von Richtung und Tendenzen langfristiger Alternativen. An dieser Zielsetzung gemessen scheinen die Abweichungen von der Wirklichkeit in der Variante 1 vertretbar. Größere Abweichungen zwischen Modell und Realität ergeben sich nur bei einigen der wichtigen Produkte, so in der Wintergetreideproduktion, beim Langzeitklee und der Baumwolle⁶⁾.

Variante 2: langfristiges Referenzsystem (ohne Erweiterung)

Variante 2 stellt das Referenzsystem zur Ermittlung der langfristigen Erweiterungseffekte auf den Agrarsektor Ägyptens dar (1990). Variante 2 basiert auf Weltmarktpreisen für Produkte und Vorleistungen (gegenwärtige Weltmarktpreise z.T. angepaßt unter Berücksichtigung von Prognosen (WORLD BANK, 16). Die gegenüber Variante 1 veränderten Preise sind in den Nachfrageschätzungen für 1990 unter Verwendung produktspezifischer Preiselastizitäten berücksichtigt. Darüber hinaus wird ein Bevölkerungswachstum von 2,3 v.H. p.a. und ein reales Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen von 3 v.H. p.a. (bei produktspezifischen Nachfrageelastizitäten) (STROTSMANN, 13) unterstellt. Es wird von konstanten Erträgen pflanzlicher Erzeugnisse ausgegangen, da im laufenden Jahrzehnt die Substitution von alten Nil-Schwemmlandböden und Neu-Land zugunsten nichtlandwirtschaftlicher Nutzung fortschreiten wird und Bodenverschlechterungen durch exzessive Bewässerung auch mittelfristig unterstellt werden müssen. Eine Steigerung des Schleppereinsatzes wird erwartet.

6) Im Modell werden drei verschiedene Faserlängen der Baumwolle berücksichtigt, deren Ertragsunterschiede sich hier auswirken. Die Abweichung der tatsächlichen Anbaufläche von der Modell-Fläche beträgt 3 v.H.

Variante 3: langfristige Wirkungen veränderter Weltmarktpreise

Variante 3 unterscheidet sich von Variante 2 ausschließlich in den reduzierten Preisen für potentielle Exporterzeugnisse (Obst, Gemüse), die als Effekte der EG-Erweiterung unterstellt sind (vgl. Kapitel 2). Von weitergehenden Handelsbeschränkungen wie "freiwilligen" Selbstbeschränkungen oder Exportquoten, die möglicherweise zu erwarten sind, wird abstrahiert.

Ein Vergleich der Modellvarianten 1 und 2 führt zu der Schlußfolgerung, daß Ägypten langfristig bei einer Politik, die stärker an komparativen Kostenvorteilen orientiert ist, beachtliche Sozialproduktgewinne im Agrarsektor erzielen könnte (+ 22 v.H. im Vergleich zum Niveau im Basiszeitraum). Der Abbau der Preisverzerrungen und die Aufgabe der Produktions- und Ablieferungsvorschriften würde insbesondere zu einer Ausdehnung der Obst- und Gemüseproduktion mit starker Exportorientierung und zu einem Rückgang der wenig wettbewerbsfähigen Getreideproduktion führen. Auch die bisher stark protektionierte Milchproduktion würde eingeschränkt werden. Bei Grundnahrungsmitteln wäre also mit einer deutlich wachsenden Importlücke zu rechnen. Dies scheint indes auch bei einer stärker versorgungsorientierten Politik unabwendbar: selbst wenn die gesamte Wintergemüse-Fläche mit Weizen und die Sommer-Gemüsefläche nur mit Reis genutzt würde, so würde dies den Selbstversorgungsgrad bei Getreide (Weizen, Reis, Mais, Gerste, Sorghum) 1990 nur von 36 auf 55 v.H. erhöhen.

Das so aufgezeigte Entwicklungspotential würde durch eine nachhaltige Preisdämpfung bei Mittelmeerprodukten als Folge der EG-Erweiterung langfristig erheblich vermindert: eine zehnprozentige Preissenkung bei Obst- und Gemüseexporterzeugnissen bewirkt einen Rückgang der erreichbaren Wertschöpfung des Agrarsektors von 2,2 v.H.. Dies entspricht 0,4 v.H. des vorausgeschätzten Volkseinkommens (1990). Der Saldo des Agraraußenhandels vermindert sich um 42 Mill. LE⁷⁾ (Übersicht 3).

Bei den einzelnen Agrarexportprodukten Ägyptens wären prinzipiell unterschiedliche, erweiterungsbedingte Preiseinbrüche zu unterstellen. Die Quantifizierung dieser Exportpreisänderungen bereitet aber empirische Probleme, deren Bewältigung nicht Gegenstand dieses Beitrages sein kann. Wir beschränken uns deshalb an dieser Stelle darauf, die Größenordnung der EG-Erweiterungseffekte für Ägyptens Agrarsektor durch Sensitivitätsanalysen bei für alle Produkte gleichen relativen Preissenkungen darzustellen. Übersicht 2 enthält beispielhaft Ergebnisse einer Variante mit

einer für alle Obst- und Gemüseexportprodukte einheitlichen Preissenkungsrate von 30 v.H., ohne daß gerade dieser, wenngleich nicht auszuschließenden, Preisannahme eine erhöhte Eintreffwahrscheinlichkeit beige-messen werden soll. Insbesondere der Umfang der möglichen Gemüseexporte (Winterzwiebeln, Knoblauch, Frühjahrstomaten, Frischgemüse) würde reduzi-ert. Die Wettbewerbsfähigkeit der Orangenexporte (bisher vornehmlich Golf-Staaten und Ostblock) würde im Modell erst bei einer höheren Preis-senkung beeinträchtigt sein. Übersicht 3 zeigt, daß die negativen Zah-lungsbilanz- und Sozialprodukteffekte zwar mit der Zunahme der Export-preis-minderung unterproportional ansteigen, daß aber die Größenordnung dieser Wirkungen auch bei geringen Preisnachlässen schon bemerkenswert ist.

Übersicht 3: Langfristige Auswirkungen der EG-Erweiterung auf den Agrarsektor Ägyptens unter alternativen Annahmen über erweiterungsbedingte Exportpreissenkungen bei Mittel-meerprodukten (Gemüse, Obst)¹⁾

Preissenkung	10 v.H.	30 v.H.	50 v.H.
Änderung des Saldos des Agraraußenhandels (Mill.LE):	- 42	- 136	- 212
Änderung der Wertschöpfung des Agrarsektors in v.H.:	- 2,2	- 6,5	- 9,7
Änderung des Volkseinkommens in v.H. (1990) ²⁾ :	- 0,4	- 1,0	- 1,6

- 1) Änderung im Vergleich zum Referenzsystem 1990 (Variante 2).
- 2) Gemessen am unterstellten Volkseinkommen 1990 (bei 3 v.H. Wachstum pro Kopf und 2,3 v.H. Bevölkerungswachstum p.a.). Gemessen am gegenwärtigen Volkseinkommen sind die Raten ca. doppelt so hoch. Multiplikatoreffekte sind unberücksichtigt.

5 Zusammenfassende Beurteilung und Schlußfolgerungen

Unsere Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß durch die Süderweiterung der EG kurzfristig nur geringe zusätzliche Belastungen auf die ägyptische Volkswirtschaft zukommen, solange die ägyptische Markt- und Preispolitik mit Mengenaufgaben, Preisverzerrung und Reglementierung des Außenhandels die Realisierung vorhandener komparativer Kostenvorteile einschränkt. In-des sollte auch deutlich gemacht werden, daß infolge des raschen politi-schen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels, den das Land derzeit durch-

läuft, die Belastungen Ägyptens als Folge einer erhöhten Protektion in der erweiterten EG langfristig sehr viel gravierender sein können.

Das gesamtwirtschaftliche Ausmaß dieser zusätzlichen Belastung ist insofern nicht unerheblich, als die exportorientierte Obst- und Gemüseproduktion in Ägypten durchaus, wenn auch nicht so ausgeprägt wie der Baumwoll-Textil-Komplex, die Kriterien eines "entwicklungsfördernden Sektors" (HEMMER, 7, S. 202 ff.) aufweist.

Es wäre vor diesem Hintergrund naheliegend, von ägyptischer Seite Kompensationsforderungen zum Ausgleich der erwarteten erweiterungsbedingten Belastungen der ägyptischen Volkswirtschaft zu erheben. Unter Gerechtigkeitsaspekten wäre die Forderung nach Kompensation sicher zu begründen. Sie wird sich bei politisch realistischer Sicht aber kaum an der hier unter normativen Annahmen aufgezeigten langfristigen erhöhten Protektionsbelastung orientieren können, auch wenn dies theoretisch wünschenswert erscheint. Eine solche Aufrechnung hätte auch die Vorteile, die Ägypten aus Importpreisverbilligungen als Folge der EG-Protektion zieht, z.B. bei Weizen, Milchprodukten und Rindfleisch, einzubeziehen. Diese Vorteile wiegen aber die erweiterungsbedingten Nachteile nicht auf.

Die Gewährung von Kompensation könnte nicht auf Ägypten beschränkt bleiben. Selbst wenn sie nur am status quo des Exports in die EG orientiert würde, was eine Benachteiligung von Ländern mit noch nicht genutzten Exportpotentialen - wie Ägypten - beinhalten würde, würde eine allen Drittländern gewährte Kompensation sicher schon an die Budgetrestriktionen einer erweiterten EG stoßen. Volle Kompensation wird somit nicht möglich sein. Anpassungsbeihilfen für strukturelle Umstellungen insbesondere in den betroffenen Entwicklungsländern wird sich die EG aber nicht entziehen können. Da ein Ende des Protektionismus in der EG-Agrarpolitik in absehbarer Zeit kaum zu erwarten ist, wird man den Einsatz derartiger Hilfen eher in Bereichen der Importsubstitution (z.B. tierische Produktion) als in solchen der Exportförderung erwägen müssen. Neu aufgebaute Exportsektoren könnten auch weiterhin von den genannten Störungen bedroht sein. Auch die Orientierung auf Viertlandsmärkte bietet wenig Chance und birgt zudem politische Probleme.

Zur Begründung der Forderung nach Kompensation sind indes nicht allein entwicklungspolitische Argumente und Hinweise auf wirtschaftspolitische

Ziele der EG-Mittelmeerpolitik anzuführen (ANDRESEN, 2): Wenn mit der Süderweiterung der EG vorwiegend Ziele der außenpolitischen Stärkung und Sicherung der Gemeinschaft verfolgt werden - wofür zahlreiche Anzeichen sprechen (KÖHLER, 9) -, dann werden gerade diese Ziele konterkariert, wenn die Erweiterung mit zusätzlicher wirtschaftlicher Belastung von politisch labilen, für die EG strategisch wichtigen Drittländern, zu denen Ägypten gehört, verbunden ist.

Literatur

1. ALVENSLEBEN, R. von, STORCK, H., SPINGER, M., Entwicklungen im Welt-handel mit Gartenbauerzeugnissen, Arbeitsbericht Nr. 16, Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover, März 1979.
2. ANDRESEN, H., Zur Konzeption einer gemeinschaftlichen Mittelmeer-politik. In: H. HASENPFLUG (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft und Dritte Welt. Hamburg 1975.
3. BRAUN, J. von, Agricultural Sector Analysis and Food Supply in Egypt, Report on the Joint Project of the Institute of National Planning, Cairo, and the Institute of Agricultural Economics of the University of Göttingen, Göttingen 1980.
4. CUDDIHY, W., Agricultural Price Management in Egypt, The World Bank, AGREP Division Working Paper No. 6, Washington 1979 (unveröffent-licht).
5. FAO, Commodity Review and Outlook 1979-1980. FAO Economic and Social Development Series No. 17, Rom 1979.
6. GSÄNGER, H., Die Erweiterung der EG nach Süden und die Zukunft der gemeinsamen Mittelmeerpolitik. In: K. ESSER u.a. (Hrsg.), Europä-ische Gemeinschaft und südeuropäische Beitrittsländer. Anforderungen an die Integrationsfähigkeit, Berlin 1978 (Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bd. 54).
7. HEMMER, H.R., Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. Eine Ein-führung, München 1978.
8. KERSTEN, L. u.a., Die zweite Erweiterung der EG. Probleme einer Er-weiterung der Europäischen Gemeinschaft um Griechenland, Portugal und Spanien am Agrarmarkt, Braunschweig November 1977 (IFLM - Ar-beitsbericht, Nr. 77/5).
9. KÖHLER, B., Die Süderweiterung der Gemeinschaft - Hintergründe, Mo-tive, Konsequenzen. In: H. HASENPFLUG, B. KÖHLER (Hrsg.), Die Süder-weiterung der Europäischen Gemeinschaft, Hamburg 1977.
10. KRAMER, H., Konsequenzen der Süderweiterung für die Stellung der EG im Nord-Süd-Kontext unter besonderer Berücksichtigung des Mittel-meerraumes, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen Februar 1980.

11. KRISHNA, Agricultural Price Policy and Economic Development. In: H.M. SOUTHWORTH, and B. JOHNSTON (eds.), Agricultural Development and Economic Growth, Ithaca New York 1967, p. 497-540.
12. MINISTRY OF PLANNING, Egypt, Review of the Five-Year-Plan (1978-82), Cairo 22. Januar 1978.
13. STROTSMANN, H., Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln in Ägypten, Diplomarbeit, Göttingen 1980.
14. EWG, Verordnungen Nr. 1030/77 und Nr. 2213/78 des Rates. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 126/1 und L 266/1.
15. USDA, USAID, Egypt-Major constraints to Increasing Agricultural Productivity, Foreign Agricultural Economic Report, No.120, Washington 1976.
16. WORLD BANK, Report No. 814/77, Price Prospects for Major Primary Commodities, 1977.

ZUR BEDEUTUNG DER EG-ERWEITERUNG FÜR DEN GARTENBAU MAROKKOS

von

Dieter Martin Hörmann, Hannover

- 1 Einleitung
 - 2 Gesamtwirtschaftliche Situation
 - 3 Entwicklung und volkswirtschaftliche Bedeutung des Exportgartenbaues
 - 4 Einige Anmerkungen zur Wettbewerbsfähigkeit des marokkanischen Angebotes
 - 5 Auswirkungen der gegenwärtigen EG-Marktpolitik auf die marokkanische Exportproduktion
 - 6 Überlegungen zu den Auswirkungen der EG-Erweiterung auf Marokko
 - 7 Zusammenfassung
-

1 Einleitung

Die EG-Markt- und Außenhandelspolitik für Obst und Gemüse läßt bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine stark angestiegene finanzielle Belastung und zunehmend protektionistische Züge erkennen¹⁾. Da Griechenland und Spanien zu den wichtigsten europäischen Obst- und Gemüseexportländern zählen und ebenso wie Portugal über reichliche Produktionsreserven verfügen, stellt sich im Hinblick auf ihre EG-Mitgliedschaft mit Dringlichkeit die Frage, ob und wie weit die für diese Produkte bestehende Marktorgani-

1) Vgl. HÖRMANN, D.M. (7).

sation beibehalten werden kann und soll. Dabei kommt auch der Diskussion möglicher Auswirkungen auf die verbleibenden Drittlandlieferanten eine große Bedeutung zu²⁾. Unter ihnen zählt Marokko zu den von dieser EG-Erweiterung am meisten betroffenen Ländern. Vorliegender Beitrag befaßt sich deshalb mit den Konsequenzen, die sich für dieses Lieferland ergeben können, wenn die derzeitige EG-Politik bei Obst- und Gemüse fortgesetzt oder in ihrem Protektionsgrad verstärkt wird.

2 Gesamtwirtschaftliche Situation

Während sich das marokkanische Bruttoinlandsprodukt zu konstanten Preisen von 1960 in der Zeit von 1970 bis 1977 von 12,0 Mrd. DH auf 19,3 Mrd. DH um das 1,6 fache erhöhte, stieg es wegen der hohen Wachstumsrate der Bevölkerung (2,9 %) pro Kopf nur um das 1,4 fache, und zwar von 773 DH auf 1.061 DH³⁾. Mit seinem rd. 25%igen Anteil am BIP kommt dem landwirtschaftlichen Sektor eine maßgebliche Bedeutung zu. Von den Erwerbstätigen sind über 65 % in der Landwirtschaft beschäftigt⁴⁾. Gegen Mitte der siebziger Jahre waren rd. 40 % der jugendlichen Erwerbsfähigen zwischen 20 und 30 Jahren arbeitslos⁵⁾. Daneben besteht eine beträchtliche Unterbeschäftigung, zu welcher der Exportgartenbau wegen seiner Saisonalität ebenfalls beiträgt. Der Preisindex der Lebenshaltung spiegelt erhebliche Inflationsraten wider.

Die Zahlungsbilanz leidet unter einer starken Ausweitung der Importüberschüsse. Die Exportwirtschaft ist wenig diversifiziert und bei sich verschlechternden Terms of Trade einem hohen Risiko empfindlicher Erlöseinbußen ausgesetzt.

3 Entwicklung und volkswirtschaftliche Bedeutung des Exportgartenbaues

Die marokkanische Exportproduktion von Obst und Gemüse kann auf eine lange Tradition zurückblicken. So begannen einige europäische Siedler bereits um 1920, Gemüse nach Frankreich zu liefern. Seit 1965 erfolgen die Ausfuhren durch die O.C.E. (Office de Commercialisation et Exportation),

2) Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT (13).

3) BUNDESSTELLE FÜR AUSSENHANDELSINFORMATION (3 b u. c). BIP pro Kopf zu jeweiligen Preisen: 1970 969 DH(703 DM), 1977 2.256 DH(1.101 DM).

4) ANONYM (1).

5) TREYDTE, K.-P. (12).

die als Marketing Board u.a. das Exportmonopol für frisches und verarbeitetes Obst und Gemüse erhielt.

Bezogen auf die gesamten Exporterlöse von 1978, die sich auf 6.260 Mio.DH beliefen, erreichte der Export von frischen und verarbeiteten Gartenbauerzeugnissen mit 1.415 Mio DH einen Anteil von 23 % (vgl. Tab. 1)⁶⁾.

Bereits aus diesen Anteilen läßt sich die große volkswirtschaftliche Bedeutung des Exportgartenbaues für Marokko erkennen, der einen entscheidenden Beitrag zu den Deviseneinnahmen und somit zur Entlastung der Zahlungsbilanz leistet. Außerdem bedingt er einen hohen Beschäftigungseffekt, der sich in beachtlichem Umfange auch auf die vor- und nachgelagerten Bereiche erstreckt. Gegenwärtig sollen allein in der Produktion von frischem Exportgemüse rd. 150.000 Beschäftigte tätig sein; für den Zitrusanbau wird ihre Zahl auf 78.000 geschätzt⁷⁾. Außerdem trägt dieser Wirtschaftszweig, insbesondere in dem zu einem beachtlichen Teil in kleinbäuerlichen Betrieben erfolgenden Exportgemüsebau, auch zu einer günstigeren Einkommensverteilung bei⁸⁾. Hinsichtlich der sektoralen Multiplikatorwirkung lassen sich nur Annahmen treffen. Sie scheint bei der gegebenen Struktur dieses Wirtschaftszweiges ausgesprochen positiv zu sein.

Unter den exportierten frischen und verarbeiteten Gartenbauerzeugnissen nehmen die Zitrusfrüchte den ersten Rang ein (vgl. Tab. 1). Während sich ihr Exportwert von Anfang der siebziger Jahre bis 1978 ungefähr verdoppelte, stieg ihr Anteil an den Ausfuhrerlösen sämtlicher Gartenbauprodukte von 47 auf 57 %. Nach ihnen kommen die verarbeiteten Gemüseerzeugnisse⁹⁾, die hohe Zuwachsraten aufweisen und 1977 erstmals die Ausfuhren von frischem Gemüse übertrafen. An dritter Stelle steht das Frischgemüse, dessen wertmäßige Bedeutung in den letzten Jahren starke Einbußen erlitt. Sein Anteil, der 1970 noch 34 % erreichte, betrug 1978 nur noch 12 %. Entsprechend ihrer Bedeutung folgen verarbeitetes Obst, verarbeitete Zitrusfrüchte und frisches Obst (ohne Zitrusfrüchte). Während die Exporterlöse für frisches Obst stark abnahmen, stiegen sie für verarbeitetes Obst

6) Wechselkurse DM/1 DH: 1970 0,7260; 1978 0,4688.

7) Bevölkerung 18,2 Mio (1977).

8) Vgl. HÖRMANN, D.M. (8), S. 170.

9) Überwiegend Oliven, Tomatenerzeugnisse, Kapern, Grüne Bohnen und getrocknetes Gemüse.

beachtlich an.

Die Exporte von *frischem Gemüse* sind mit einem Erlösanteil von rd. 95 % einseitig auf die Länder der EG ausgerichtet. Unter ihnen ist Frankreich traditionell der wichtigste Abnehmer, der in den letzten Jahren rd. 70 bis 80 % der Lieferungen in die EG erhielt. An zweiter Stelle folgt die BR Deutschland mit einem ca. 10 bis 20%igen Anteil. Bei den *frischen Zitrusfrüchten* ist die Orientierung auf den Markt der Gemeinschaft weniger ausgeprägt. Ihr Erlösanteil aus den Lieferungen in die EG schwankte in den letzten Jahren zwischen 53 und 57 %. Den zweitwichtigsten Abnehmer stellen hier die osteuropäischen Staatshandelsländer, insbesondere die UdSSR, die rd. 1/3 der wertmäßigen Ausfuhren auf sich vereinigen. Sie erhalten überwiegend großfrüchtige Zitrus, wobei an die Sorten und an die Qualität keine so hohen Ansprüche wie in Westeuropa gestellt werden¹⁰⁾. Außerdem kommt bei diesem Außenhandel Kompensationsgeschäften einige Bedeutung zu. Die Anteile der übrigen westeuropäischen Länder liegen bei ca. 7 bis 8 %. Die *anderen frischen Obstsorten* werden wiederum größtenteils in die EG geliefert, deren Erlösanteil 1978 sogar 96 % erreichte.

Im Durchschnitt von 1977 und 1978 entfielen bei frischem Gemüse rd. 70 % des Ausfuhrwertes auf Tomaten und rd. 21 % auf Kartoffeln. Der Rest verteilt sich vor allem auf Gemüsepaprika, Grüne Bohnen und Zucchini. Den Zwiebelausfuhren kommt nur in manchen Jahren eine gewisse Bedeutung zu.

Für die wichtigsten Gemüsearten und die Zitrusfrüchte gibt Tabelle 2 die *Entwicklung der Ausfuhrmengen* wieder. Sie zeigt, daß sich von 1970 bis 1978 bei allen ausgewiesenen Gemüsearten ein mehr oder weniger starker rückläufiger Trend einstellte, der jedoch teilweise durch hohe jährliche Trendabweichungen überlagert wird. Diese Statistik verdeutlicht außerdem, wie wenig Erfolg den marokkanischen Bemühungen um einen diversifizierten Gemüseexport beschieden war.

Bei den großfrüchtigen Zitrus nehmen die Ausfuhren in die EG von 1972 bis 1978 weitaus stärker ab als die gesamte Exportmenge. Demgegenüber weisen insgesamt betrachtet die Exporte an kleinfrüchtigen Zitrus eine leichte jährliche Steigerung auf, während ihre Lieferungen in die EG gleichfalls - allerdings viel schwächer - zurückgingen.

10) Vgl. McDONALD, R.W. und A.J. BONGERS (9).

Bei den Tomaten, aber auch bei einigen weniger wichtigen Gemüsearten, mußte Marokko vor allem von 1975/76 bis 1978 rückläufige F.o.b.-Erlöse hinnehmen¹¹⁾. Deutlich günstiger entwickelten sich die F.o.b.-Erlöse pro kg bei den Zitrusfrüchten. Hier dürften sich nicht zuletzt die umfangreichen Umstellungen der Produktion auf marktgängigere Sorten, die Anfang der siebziger Jahre eingeleitet wurden, vorteilhaft ausgewirkt haben.

4 Einige Anmerkungen zur Wettbewerbsfähigkeit des marokkanischen Angebotes

Für die ungünstige Entwicklung der marokkanischen Gemüseausfuhren sind die restriktiven Wirkungen der gegenwärtigen EG-Marktpolitik und der zunehmende Wettbewerb mit anderen Herkunftten, der sich in den abnehmenden F.o.b.-Preisen widerspiegelt, nur teilweise verantwortlich. Vielmehr ist eine wichtige Ursache auch in den extrem niedrigen exportfähigen Durchschnittserträgen zu suchen. Wie schlecht aus dieser Sicht die marokkanische Position ist, wird für die Tomaten und Frühkartoffeln aus folgender Aufstellung deutlich:¹²⁾

	T o m a t e n		Frühkartoffeln
	Freiland t/ha	unter Folie bzw. Glas t/ha	t/ha
Marokko	15 - 20	60	8 - 10
Spanien	40 - 60	80	18
Frankreich	60	80 - 120	22
Niederlande	-	120 - 150	-

Die Ursachen für diese niedrigen Erträge sind vor allem in einem unzureichenden Fruchtwechsel, in der Verwendung alter Sorten und von Saat aus dem eigenen Nachbau, in einem Mangel an organischem Dünger sowie in einer oft wenig zufriedenstellenden Durchführung von Düngung und Pflanzenschutz zu suchen¹³⁾.

Wegen dieser geringen exportfähigen Erträge wirken sich - trotz niedriger

11) Vgl. HÖRMANN, D.M. (8), S. 136.

12) Office de Commercialisation et Exportation (O.C.E.) (10 b).

13) Vgl. HÖRMANN, D.M. (8), S. 182 ff.

Arbeitskosten - die ungünstige F.o.b.-Preisentwicklung, die erheblichen Kostensteigerungen in Produktion, Sortierung und Verpackung sowie im Transport besonders nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit dieser Exporterzeugung aus.

Geschmälert wird die Konkurrenzfähigkeit des marokkanischen Angebotes aber auch durch die mangelhafte Effizienz vieler Sortier- und Packstationen. So wiesen die Qualitätskontrolleure der O.C.E. 1977/78 in den Verladehäfen rd. 19 % der für den Export sortierten und verpackten Tomaten, 12 % der Kartoffeln und 9 % des sonstigen Gemüses als nicht exportfähig zurück.

Auch im Zitrusanbau sollen die Erträge niedriger als in Spanien oder Israel liegen. Hier ließ sich jedoch die Wettbewerbsfähigkeit Marokkos durch die bereits erwähnten Umstellungen im Sortiment deutlich verbessern¹⁴⁾.

Andererseits erreichte die O.C.E. mit ihrem Exportmarketing wachsende Erfolge, wobei sich ihr Konzept einer starken vertikalen Integration der eigenen Organisation in die Exportmärkte als nützlich erwies. Dies zeigen u.a. auch Untersuchungen präferenzbildender Leistungskriterien beim westeuropäischen Import- und Großhandel¹⁵⁾.

5 Auswirkungen der gegenwärtigen EG-Marktpolitik auf die marokkanische Exportproduktion¹⁶⁾

Die marokkanische Exportproduktion von Obst und Gemüse ist wegen ihrer einseitigen Ausrichtung auf den Markt der EG-Länder bereits gegenwärtig einem starken Druck der EG-Marktpolitik ausgesetzt. Dies liegt auch daran, daß es sich bei ihren wichtigsten Waren, nämlich bei den Tomaten und Zitrusfrüchten, um Erzeugnisse handelt, deren Anbau in der Gemeinschaft durch die Referenzpreisregelung eine stärkere Protektion genießt.

Hinsichtlich der Außenhandelszölle gesteht die EG Marokko bei vielen Produkten erhebliche Präferenzen zu, die sich jedoch z.B. bei Tomaten und

14) Vgl. DETERS, ST. (5).

15) Vgl. HÖRMANN, D.M. (8).

16) Vgl. HÖRMANN, D.M. (7).

Kartoffeln auf bestimmte, mit der Ernte und Vermarktung der EG-Erzeugung abgestimmte Lieferzeiten beschränken. Gegenüber dem griechischen Exportangebot wird die marokkanische Ware in den meisten Fällen durch einen Zollnachteil in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt, da Griechenland bereits zahlreiche Produkte zollfrei in die EG liefern kann. Verglichen mit Spanien, das für verschiedene Erzeugnisse und Lieferzeiten ebenfalls Zollerleichterungen erhielt, schneidet Marokko tarifär deutlich besser ab. Dies trifft sowohl für die Zahl der präferierten Produkte als auch für die eingeräumten Zollzugeständnisse zu. So liegt z.B. der auf spanische Zitrusfrüchte erhobene Zoll bei 60 % des allgemeinen Zollsatzes, während er für Marokko nur 20 % desselben beträgt.

Die *Referenzpreisregelung*, die ein modifiziertes Abschöpfungssystem für Importe darstellt, trifft Marokko vor allem bei folgenden Erzeugnissen und Lieferzeiträumen:

Tomaten	1.04. bis 20.12.
Mandarinen	1.11. bis 28./29.2.
Orangen	1.12. bis 31.05.

Diese Produkte unterliegen außerdem auch der *Preis- und Interventionsregelung* auf dem Binnenmarkt, wobei sich jedoch bei den Tomaten die Möglichkeit zur Intervention gegenwärtig auf die Zeit vom 10.6. bis zum 30.11. beschränkt.

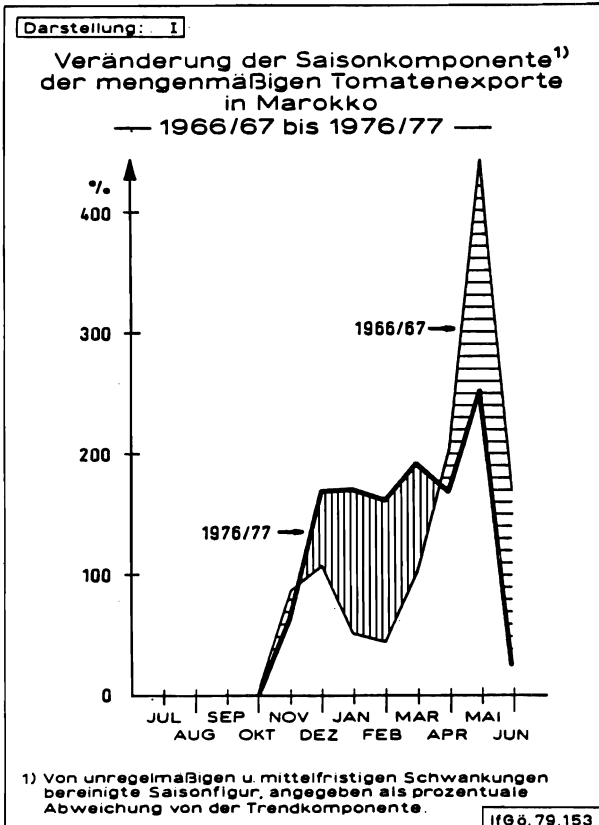
Darüber hinaus muß Marokko auch etwaige mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen ins Kalkül ziehen, die für seine Produktion ein erhebliches Risiko bedeuten. Sie sind möglich, wenn der Gemeinsame Markt durch Einfuhren ernsthaften Störungen ausgesetzt ist oder von solchen bedroht wird. Unter diesen Umständen können die Importe ganz ausgesetzt oder mit einem Zusatzbetrag zu den Zöllen bzw. mit Ausgleichsabgaben belastet werden. Diese Maßnahmen können sich ebenso auf Einfuhren aus bestimmten Ländern wie auf einzelne Qualitäten und Größensortierungen beschränken. Außerdem lassen sich die Einfuhren in bestimmte Mitgliedsländer begrenzen. In der Vergangenheit wirkte sich auf die marokkanischen Tomatenausfuhren negativ aus, daß Frankreich, der traditionelle Absatzmarkt für diese Ware, verschiedentlich derartige Maßnahmen durchsetzte.

Die in Abbildung 1 für die Zeit von 1966/67 bis 1976/77 dargestellte Veränderung der Saisonkomponente der marokkanischen Tomatenexporte ist teilweise auf die von der EG bei diesem Produkt betriebene Marktpolitik zu-

rückzuführen. So verringerte sich während der Referenzpreisperiode die früher im Mai extrem ausgeprägte Exportspitze ganz erheblich. Im Juni, der vormals noch zu den wichtigsten Liefermonaten zählte, sind die Tomatenausfuhren sogar nahezu bedeutungslos geworden. In diesen beiden Monaten geriet das marokkanische Angebot vor allem durch den expansiven südfranzösischen Anbau unter Folie und die Angebotsverfrühung des energieaufwendigen holländischen Unterglasanbaues in Bedrängnis. Darauf konnte die marokkanische Produktion jedoch, dank natürlicher Standortvorteile und einer in Westeuropa gestiegenen Winternachfrage, mit einer Angebotsverfrühung reagieren, die ihr zu einer gewissen Sicherung des Exportvolumens verhalf. Ohne diese Handelshemmnisse wäre Marokko jedoch in der Lage, den Gemeinsamen Markt über eine längere Saison und mit einer größeren Menge zu beliefern.

Es weist einiges darauf hin, daß sich die Position der marokkanischen Ware in diesen Exportmonaten durch die Beschlüsse des Rates vom Mai 1978, mit denen ein produktionskostenorientiertes Referenzpreissystem eingeführt wurde, weiter verschlechtern dürfte. Während zuvor der Referenzpreis in Abhängigkeit von der Entwicklung des gemeinschaftlichen Angebotes stand, indem er aus dem dreijährigen Mittel der EG-Erzeugerpreise berechnet wurde, ist er heute völlig losgelöst von dieser. Dies kann, wenn die Preise in der Gemeinschaft infolge eines inländischen Mehrangebotes eine rückläufige Tendenz aufweisen oder nur schwächer steigen als die angebotsunabhängigen, an der Entwicklung der Kosten ausgerichteten Referenzpreise, zu einer noch häufigeren und höheren Erhebung von Ausgleichsabgaben führen, die sich weit protektionistischer auswirkt als früher. Mit diesem neuen Berechnungssystem vergrößert sich aber auch der Spielraum für Manipulationen, da die Kosten stark von den angesetzten Durchschnittserträgen abhängen und sich außerdem saisonal erheblich unterscheiden können.

Mit einer Erhöhung der Ausgleichsabgaben wachsen jedoch die Risiken Marokkos bei der Belieferung des EG-Marktes, da sich bei einem so verderblichen Produkt, wie z.B. den Tomaten durch die Belieferung anderer Märkte nur begrenzte Ausweichmöglichkeiten bieten. Hinzu kommt die Gefahr, daß diese Märkte noch stärker unter Druck geraten, wenn die EG zur Beseitigung eigener Produktionsüberschüsse Exporterstattungen gewährt.



6 Überlegungen zu den Auswirkungen der EG-Erweiterung auf Marokko¹⁷⁾

Es ist zu erwarten, daß die EG-Erweiterung die marokkanischen Exportmöglichkeiten noch viel stärker einschränkt. Welche Einbußen die marokkanischen Marktanteile hinnehmen müssen, hängt maßgeblich von der weiteren Handhabung der Marktordnung für Obst und Gemüse sowie von deren Ausgestaltung ab¹⁸⁾.

Ein Abbau der derzeitigen Stabilisierungs- bzw. Stützungs- und Protektionsmaßnahmen dürfte nicht nur den Widerstand einzelner alter Mitglieds-

17) Vgl. HÖRMANN, D.M. (7), S. 50 ff.

18) Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT (13), S. 32.

länder hervorrufen, deren Erzeugung durch diese Süderweiterung unter einen stärkeren Wettbewerbsdruck gerät. Vielmehr muß Marokko von der neuen, durch die Stärkung der Mittelmeerländer in der Gemeinschaft bedingten Interessenkonstellation, eine Intensivierung dieser Maßnahmen befürchten. Dies gilt ganz besonders auch hinsichtlich der *Aufnahme weiterer Produkte* in das Interventions- und Referenzpreissystem sowie für eine *Verlängerung der Stabilisierungs- und Schutzperioden* bei Produkten, die diesen Instrumenten der Marktordnung schon unterliegen. Beidem kommt eine große Bedeutung zu, da die Interessenlage der Neumitglieder aus dieser Sicht zu anderen Ansprüchen an die Marktorganisation führt.

Da sich die natürlichen Voraussetzungen der marokkanischen Anbauggebiete von verschiedenen Produktionszentren der Beitrittsländer teilweise nicht oder nur unwesentlich unterscheiden, liegt hierin für eine Reihe von Gemüsearten eine besonders große Gefahr. Zum einen, weil sie die weiteren marokkanischen Bemühungen um eine stärkere Diversifizierung der Gemüsausfuhren gefährden¹⁹⁾, zum anderen, weil sie den produktionstechnischen Anpassungsspielraum, der in der Vergangenheit z.B. mit der Verfrühung der Tomatenerzeugung genutzt werden konnte, schwerwiegend beeinträchtigen.

Eine weitere Gefährdung der marokkanischen Ausfuhren in die EG ist außerdem in einer zunehmenden Anwendung *mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen* zu sehen.

Eine Quantifizierung der Konsequenzen, die sich aus den hier diskutierten Hypothesen für das marokkanische Exportangebot ergeben, bereitet erhebliche methodische Schwierigkeiten. Auch mangelt es an Datenmaterial, insbesondere zur Berechnung der Angebots- und Nachfrageelastizitäten in der EG und in den Beitrittsländern.

Für frische Tomaten liegen einige entsprechende Anhaltspunkte vor, die in einer Untersuchung der Wohlfahrts- und Verteilungseffekte der EG-Erweiterung bei diesem Marktordnungsprodukt ermittelt wurden²⁰⁾.

Sie zeigt u.a. in einer unter Status-quo-Bedingungen angestellten Schätzung, daß durch die Mitgliedschaft von Griechenland, Spanien und Portugal

19) Vgl. HÖRMANN, D.M. (8), S. 143 f.

20) Vgl. ALVENSLEBEN, R.v., DRESSLER, H.-G. und D.M. HÖRMANN (2).

das Frischmarktangebot der Gemeinschaft um fast 100 % und die Nachfrage um 80 % zunehmen. Der auf das Jahr bezogene Selbstversorgungsgrad würde dabei auf über 100 % ansteigen. Saisonal sind diesbezüglich folgende Unterschiede zu beachten: Während sich von Mai bis September keine wesentliche Veränderung der Versorgungslage einstellt und dabei die im August und September in der Neuner-EG vorhandenen Überschüsse bestehen bleiben, würden im Oktober ebenfalls Überschüsse und im November eine volle Selbstversorgung erreicht. In den Monaten Dezember bis April bliebe zwar ein Bedarf für Einfuhren aus Drittländern bestehen, der jedoch weit unter dem der Neuner-EG läge. Die hier unter statischen Bedingungen für die Nichtmitgliedsländer aufgezeigten Absatzchancen dürften jedoch durch die in der Zwölfer-EG zu erwartende Anbauausweitung empfindlich geschmälert werden.

Die verbleibenden Drittländer lieferten im Durchschnitt von 1975 und 1976 noch rd. 154.000 t in die EG, von denen 120.000 t auf Marokko, 26.000 t auf Rumänien und 8.000 t auf Bulgarien entfielen. Nach der EG-Erweiterung konnte sich diese Drittlandsmenge nach der Berechnung von zwei Alternativen, die von der derzeit für die Tomaten gültigen Interventions- und Referenzpreisperiode ausgehen, wie folgt verändern:

In der ersten, als Hochpreispolitik bezeichneten Alternative wird unterstellt, daß die Beitrittsländer die Marktordnungspreise für Tomaten in voller Höhe übernehmen und daß die Übernahme des Interventionspreissystems zu einer 5 bzw. 10%igen Anhebung des Grundpreises²¹⁾ führt. Bei dieser Annahme würden sich in beiden Fällen die Importe aus den verbleibenden Drittländern mit rd. 84.000 t um rd. 55 % reduzieren.

In der zweiten, als Niedrigpreispolitik bezeichneten Alternative wird davon ausgegangen, daß die Preisangleichung auf einem um 2,5 % verminderten Niveau erfolgt. In diesem Beispiel beläuft sich die Einbuße der Drittländer auf rd. 50.000 t bzw. auf knapp 1/3 des Mittelwertes ihrer Exporte von 1975 und 1976. Dies wäre jedoch mit einer Verminderung der Erzeugereinkommen in den Ländern der Neuner-EG verbunden. In beiden Fällen würde Marokko wegen seines fast 80%igen Anteiles an den Lieferungen der verbleibenden Drittländer besonders stark betroffen.

21) Basis zur Berechnung des Ankaufs- bzw. Rücknahmepreises.

Die in diesen Beispielen kalkulierten Mengeneinbußen der Drittländer dürften jedoch eher unterschätzt sein, da sie eine Ausweitung der Referenzpreisperiode - obgleich am wahrscheinlichsten - nicht berücksichtigen.

Für die Zitrusfrüchte liegen keine entsprechenden Berechnungen vor. Ihre Durchführung ist u.a. auch deshalb problematisch, weil kaum davon auszugehen ist, daß die derzeitige Stützungsregelung, die beim frischen Erzeugnis neben der Interventionsregelung auf Beihilfen für die Neustrukturierung und einer Markteinführungsprämie beruht, auf die Beitrittsländer allgemein angewendet wird²²). Die weitere Gestaltung und Anwendung dieser Produktionsbeihilfen, aber auch die Höhe des zukünftigen Referenzpreises bedeuten für den marokkanischen Zitrusanbau erhebliche Unsicherheiten. Allerdings scheint für ihn die Gefahr einer Verdrängung vom Markt der EG deutlich geringer als bei den Tomaten zu sein. Dies liegt u.a. an seiner weitaus niedrigeren Angebotselastizität, aber auch an der in den Beitrittsländern begrenzteren Verfügbarkeit geeigneter Produktionsstandorte²³). Daneben wirkt sich für die marokkanische Zitrusproduktion ihre weniger einseitige Ausrichtung auf den Markt der Gemeinschaft günstig aus. Markteinbußen in der EG könnten jedoch zu einer größeren Abhängigkeit Marokkos von den Märkten einiger Comecon-Länder führen.

Von den hier angestellten Überlegungen lassen sich für Marokko u.a. die folgenden wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen ableiten:

- Wesentlich geringere Deviseneinnahmen und dadurch eine weitere Zuspitzung der Zahlungsbilanzprobleme.
- Reduzierte Steuereinnahmen, welche die Finanzierungsengpässe des Staatshaushaltes noch mehr verschärfen.
- Eine Beeinträchtigung der Bemühungen um eine diversifizierte Exportwirtschaft.
- Eine verschlechterte Lage auf dem Arbeitsmarkt. Allein im Tomatenanbau würden bei der oben diskutierten EG-Hochpreispolitik schätzungsweise 50.000 bis 60.000 Beschäftigte aus der Produktion ausscheiden müssen; bei der alternativ berechneten Niedrigpreispolitik wären dies ca. 30.000 bis 40.000 Beschäftigte. Daneben kommt es im Exportgemüsebau

22) EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT (6), S. 13.

23) WOLF, J. (14), S. 365 ff.

durch eine weitere Verkürzung der Liefersaison zu einer noch stärkeren saisonalen Unterbeschäftigung.

- In vielen kleinbäuerlichen Betrieben, die Gemüse für den Export anbauen, würde ein teilweiser oder völliger Ausfall dieser Intensivkulturen zu einer existenzbedrohenden Einschränkung des Familieneinkommens führen.
- Die hier kurz umrissenen negativen Beschäftigungs- und Einkommenseffekte würden in den Anbaugebieten die Landflucht beschleunigen.
- In den großen Betrieben dürfte die Wirtschaftlichkeit der Kulturen durch weiter verkürzte Lieferzeiträume und die häufigere Erhebung von Ausgleichsabgaben ebenfalls Einbußen erleiden.
- Die Wettbewerbsfähigkeit Marokkos würde auch unter dem verringerten Exportvolumen leiden, da dieses zu einer geringeren Auslastung der Sortier- und Packstationen sowie der Lager- und Hafencapacitäten führt, die eigens für diese Industrie errichtet wurden. Dasselbe gilt auch für die marokkanische Handelsflotte, die erhebliche Investitionen in entsprechende Spezialschiffe und Transportsysteme tätigte.

Die Exporteinbußen dürften die derzeit starke marokkanische Anbieterposition auch schwächen, weil die O.C.E. dann ihr Konzept einer starken vertikalen Integration in die Exportmärkte, aber auch weitere erfolgreiche Marketingaktivitäten vermutlich nicht mehr im gegenwärtigen Umfang aufrechterhalten kann.

Schon allein aus den hier für Marokko unvollständig umrissenen Konsequenzen wird deutlich, daß eine Beibehaltung oder Ausweitung der EG-Marktorganisation für frisches Obst und Gemüse nach der Erweiterung den erklärten Zielen der EG-Mittelmeer- und Entwicklungspolitik noch viel weniger als seither entsprechen würde.

7 Zusammenfassung

Eines der von der EG-Erweiterung im Bereich des Exportgartenbaues am meisten betroffenen Drittländer ist Marokko. Es erzielt gegenwärtig rd. 1/4 seiner gesamten Exporterlöse aus Lieferungen von frischen und verarbeiteten Gartenbauerzeugnissen, die je nach Produktgruppe überwiegend oder nahezu ausschließlich in die EG erfolgen. Schon allein aus diesem Anteil läßt sich die große Bedeutung des hier behandelten Wirtschaftszweiges er-

kennen, der nicht nur einen entscheidenden Beitrag zu den Deviseneinnahmen leistet, sondern auch einen hohen Beschäftigungseffekt ausweist.

Wegen ihrer einseitigen Ausrichtung auf den Markt der Gemeinschaft ist die marokkanische Exportproduktion bereits schon jetzt einem starken Druck der EG-Marktpolitik ausgesetzt. Es ist jedoch zu erwarten, daß die Süderweiterung der EG die marokkanischen Exportmöglichkeiten noch viel stärker einschränken wird. In welchem Umfange dies eintreffen wird, hängt maßgeblich von der weiteren Handhabung der EG-Marktordnung für Obst und Gemüse sowie deren Ausgestaltung ab. Ein Abbau der derzeitigen Stabilisierungs- bzw. Stützungs- und Protektionsmaßnahmen dürfte sowohl bei den einzelnen alten Mitgliedsländern der Gemeinschaft als auch bei den Neumitgliedern auf erheblichen Widerstand stoßen. Vielmehr muß Marokko eine Intensivierung dieser Maßnahmen befürchten. Dies gilt ganz besonders auch hinsichtlich der Aufnahme weiterer Produkte in das Interventions- und Referenzpreissystem sowie für eine Verlängerung der Stabilisierungs- und Schutzperiode bei Produkten, die diesen Instrumenten der EG-Marktorganisation bereits unterliegen.

Für Marokko, das sich als Entwicklungsland in einer ohnehin schwierigen Lage befindet, würden sich hieraus schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Konsequenzen ergeben, die den erklärten Zielen der EG-Mittelmeer- und Entwicklungspolitik diametral entgegenstehen.

Literatur

1. ANONYM, Bilan et perspectives de l'agriculture marocaine. Informations du Commerce Extérieur, 14 (1976) 61, S.3-4.
2. ALVENSLEBEN v., R., H.-G. DRESSLER und D.M. HÖRMANN, Kosten-Nutzen-Analyse der EG-Marktpolitik bei frischen Tomaten in Hinblick auf die Effekte einer EG-Erweiterung. Arbeitsbericht Nr. 19, Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover. Hannover 1975.
3. BUNDESSTELLE FÜR AUßENHANDELSINFORMATION (BfA),
 - a. Marokkos wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsplan 1973-1977. Köln 1975.
 - b. Weltwirtschaft am Jahreswechsel - Marokko. Köln 1977.
 - c. Marokko - Wirtschaftsdaten und Wirtschaftsdokumente. Köln 1978.
4. Centre Francais du Commerce Extérieur (CFCE), Fruits et Légumes au Maroc. Paris 1977.
5. DETERS, ST., Produktion und Absatz von Zitrusfrüchten in Marokko und Spanien - ein zwischenstaatlicher Vergleich. Studienarbeit, Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover. Hannover 1980.
6. EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT, Verhandlungen über den Beitritt Spaniens. Mitteilung der Kommission an den Rat. Brüssel März 1980.
7. HÖRMANN, D.M., Die EG-Marktpolitik bei Obst und Gemüse und die EG-Erweiterung aus der Sicht unterschiedlicher Interessenstandpunkte. Arbeitsbericht Nr. 3, Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover. Hannover 1978.
8. DERSELBE, Exportorientierter Gartenbau in Entwicklungsländern. Teil II Internationaler Handel und Fallstudien aus Kenia, Marokko und der Elfenbeinküste zur Prüfung der Effizienz von Produktions- und Absatzsystemen. Studie für das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, S. 112-212, z.Z. in Druck.
9. McDONALD, R.W. and A.J. BONGERS, Morocco is Boosting Citrus Output, Foreign Agriculture, (1978) Juni, S.8-9.
10. Office de Commercialisation et Exportation (O.C.E.),
 - a. Résultats de l'enquete sur les stations et project de reforme du secteur conditionnement des primeurs. Casablanca 1977.
 - b. Plan d'action primeurs - campagne 1978/79. Casablanca 1978.
11. Royaume du Maroc, Statistiques du Commerce Extérieur. Rabat.
12. TREYDTE, K.-P., Marokko. In: NOHLEN, D. und F. NUSCHELER (Hrsg.), Handbuch der dritten Welt. Band 2/II. Hamburg 1976.
13. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG. Gutachten. April 1980.
14. WOLF, J., Implications of the EEC-Enlargement for international trade in horticultural products. Acta Horticulturae 97 (1979), S. 365 ff.

Tabelle 1: Anteil der Gartenbauerzeugnisse am wertmäßigen Export Marokkos¹⁾

	1970		1972		1975		1976		1977		1978	
	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%
Exporte, insgesamt	2 469,6	100,0	2 952,9	100,0	6 237,7	100,0	5 579,3	100,0	5 859,6	100,0	6 261,0	100,0
Gartenbauerzeugnisse, insges. davon	763,8	30,9	916,4	31,0	915,5	14,7	1 083,1	19,4	1 159,3	19,8	1 415,4	22,6
- Zitrusfrüchte, frisch		=100,0		=100,0		=100,0		=100,0		=100,0		=100,0
- andere Obstarten, frisch ²⁾	357,3	46,8	428,5	46,8	406,4	44,4	593,6	54,8	615,5	53,1	809,5	57,2
- Gemüse, frisch	31,1	4,1	44,6	4,9	12,2	1,3	13,6	1,3	19,0	1,6	40,8	2,9
- Zitrusfrüchte, verarbeitet	257,4	33,7	261,4	28,5	271,1	29,6	232,4	21,5	169,4	14,6	175,4	12,4
- andere Obstarten, verarbeitet ³⁾	35,9	4,7	30,1	3,3	18,2	2,0	26,6	2,5	29,4	2,5	51,6	3,7
- Gemüse, verarbeitet ⁴⁾	19,9	2,6	31,0	3,4	38,9	4,2	46,9	4,3	59,5	5,1	69,6	4,9
- lebende Pflanzen, Blumen und Schnittgrün	60,1	7,9	117,3	12,8	168,7	18,4	164,4	15,2	263,5	22,7	264,0	18,7
	2,1	0,3	3,5	0,4	4,0	0,4	5,6	0,5	3,0	0,3	4,5	0,3

1) Wechselkurse in DM/1 DH: 1970 0,7260; 1972 0,7040; 1975 0,6283; 1976 0,5283; 1977 0,4881; 1978 0,4688
 2) einschließlich Schalenfrüchten
 3) einschließlich gefrorenen und getrockneten Früchten
 4) einschließlich gefrorenen, vorläufig haltbar gemachten und getrocknetem Gemüse sowie Kapern und Oliven, ohne trockene Hülsenfrüchte
 Quelle: Royaume du Maroc, "Statistiques du commerce extérieur".

Tabelle 2: Entwicklung der Exporte von frischem Gemüse und Zitrusfrüchten in Marokko - 1 000 t -

	1970	1972	1975	1977	1978	1972 = 100					Trend in % 1970 - 1978	Variations- koeffizient (VK) in % ¹⁾
						1970	1972	1975	1977	1978		
Tomaten, 1.11.-11.5.	.	88,1	120,7	95,9	88,8	.	100	137	109	101	- 4,2 ²⁾	21,1 ²⁾
Tomaten, 15.5.-31.10.	.	31,4	23,3	16,0	20,7	.	100	74	51	66	-10,6 ²⁾	48,7 ²⁾
Tomaten, insgesamt	139,7	119,5	144,0	111,9	109,5	117	100	121	94	92	- 3,1	14,5
Kartoffeln	65,9	82,9	78,3	49,5	45,9	80	100	95	60	55	- 3,9	19,1
Zucchini	9,2	7,9	6,8	4,4	2,5	116	100	86	56	32	-10,0	18,8
Gemüsepaprika	4,7	3,6	4,1	2,7	2,0	131	100	114	75	56	- 8,4	13,9
Auberginen	2,2	1,3	0,7	0,8	0,5	169	100	54	62	39	-15,7	33,0
Grüne Bohnen	4,8	3,6	1,4	0,4	1,1	133	100	39	11	31	-23,1	34,0
Zwiebeln	7,0	0,7	2,1	0,2	0,4	1000	100	300	29	57	-13,9	104,4
Artischocken	1,8	1,0	0,2	0,1	0,1	180	100	20	10	10	-34,8	53,6
Zitrus ³⁾ , großfr., insgesamt	.	450,5	366,6	412,8	500,5	.	100	81	92	111	- 1,0 ²⁾	14,1 ²⁾
Zitrus ³⁾ , großfr., EG	.	262,8	152,0	164,6	137,8	.	100	58	63	52	-14,4 ²⁾	23,2 ²⁾
Zitrus, kleinfr., insgesamt	.	130,7	78,2	137,8	161,2	.	100	60	105	123	1,5 ²⁾	26,3 ²⁾
Zitrus, kleinfr., EG	.	115,7	63,7	102,9	112,3	.	100	55	89	97	- 2,4 ²⁾	28,0 ²⁾
Zitrus, insgesamt	599,9	581,1	444,8	550,6	661,7	103	100	77	95	114	0,0	14,3

1) Standardfehler der Schätzung bezogen auf das arithmetische Mittel
 2) 1972 - 1978
 3) ohne Zitronen, Pampelmusen und Bitterorangen
 Quelle: Royaume du Maroc, "Statistiques du commerce extérieur".

EG-ERWEITERUNG UND LANDWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG
MAROKKOS UND ÄGYPTENS (Korreferat)

von

A l o i s B a s l e r , V ö l k e n r o d e

Eine Analyse der Konsequenzen der EG-Erweiterung für die zwei Mittelmeerlande stößt auf einige methodische Probleme, denn es soll eine zukünftige Entwicklung prognostiziert werden, wobei die für Prognosen generell als Datum angenommene Größen (wie etwa das Verhalten der Anbieter und Nachfrager insbesondere in den Beitrittsländern) nicht oder nur in unzureichendem Maße bekannt sind und die bei ähnlichen Arbeiten generell unterstellte Konstanz der Wirtschaftspolitik der betroffenen Länder bzw. der erweiterten Gemeinschaft im vorliegenden Fall relativ unwahrscheinlich ist.

Die vorliegenden Beiträge begegnen diesem methodischen Problem in unterschiedlicher Weise, wie auch deren Thematik nicht ohne weiteres vergleichbar ist. HÖRMANN beschränkt seine Analyse über Marokko auf die Auswirkungen der EG-Erweiterung für den Gartenbau Marokkos, während DE HAEN/VON BRAUN die Frage der Auswirkungen der EG-Agrarpolitik auf Ägypten grundsätzlich anzugehen versuchen und dabei die gesamte Agrar- und Außenhandelspolitik Ägyptens kritisch untersuchen.

Aus dem Blickpunkt der gegenwärtigen Handelsstruktur der Länder mit der EG zeigt sich, daß Marokko wesentlich stärker durch die EG-Erweiterung berührt sein wird als Ägypten, da der Anteil der Ausfuhren von frischen und verarbeiteten Gartenbauerzeugnissen an dem Gesamtexport 1978 (und nach neuesten Angaben auch 1979) mit 23 % wesentlich über jenem Ägyptens (7 %) liegt und die marokkanischen Ausfuhren außerdem wesentlich stärker auf den EG-Markt ausgerichtet sind als die Ägyptens. Wie stark die Auswirkungen sein werden, hängt jedoch, wie beide Beiträge erwähnen, von einer Reihe von Bedingungen ab, die gegenwärtig noch nicht quantifizierbar sind. Angesichts des gegenwärtigen Versorgungsgrades in der Gemeinschaft und den Beitrittsländern mit mediterranen Produkten spricht vieles für die These, daß Marokko und Ägypten mit einer Beschränkung des Zuganges

zum EG-Markt *und* mit einem Rückgang der Weltmarktpreise dieser Produkte rechnen müssen.

Was den Zugang zum EG-Markt anbetrifft, so bietet das Assoziierungsabkommen allerdings einen gewissen Schutz für die betroffenen Länder. Will jedoch die EG das gegenwärtige Schutzniveau für ausgewählte mediterrane Produkte auch nach der Erweiterung aufrechterhalten, so ist eine Modifizierung der Regelungen in den Assoziierungsabkommen unumgänglich. HÖRMANN zeigt, daß bei dem zeitlich und produktmäßig abgestuften System des Marktzuganges für Obst und Gemüse der Zugang Marokkos zum EG-Markt durch die Aufnahme weiterer Produkte in das Interventions- und Referenzpreissystem, die Verlängerung der saisonalen Stabilisierungs- und Schutzperioden und die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen relativ wirksam eingeschränkt werden kann, ohne das Assoziierungsabkommen formal außer Kraft zu setzen.

Als Ausweg böte sich für alle drei Mittelmeerländer der Absatz auf Drittländermärkten an. Aufgrund der verstärkten Konkurrenz ist jedoch die Hypothese eines Rückganges der Weltmarktpreise, die in beiden Arbeiten aufgestellt wird, durchaus realistisch, wenngleich auch hier die oben erwähnten Unsicherheiten gegeben sind. Für Marokko könnte diese Konkurrenz zu erheblichen Markteinbußen führen, da, wie HÖRMANN darstellt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der marokkanischen Erzeugung, etwa von Tomaten und Frühkartoffeln, durch relativ niedrige Flächenerträge eingeschränkt ist. Auch für Ägypten sind Markteinbußen wahrscheinlich, wenngleich Vergleichswerte zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der ägyptischen Obst- und Gemüseproduktion dem Beitrag nicht zu entnehmen sind.

Während sich die Arbeit über Marokko im wesentlichen auf die Analyse der gegenwärtigen Handelsstruktur und der Assoziierungsregelungen sowie auf eine darauf aufbauende Einschätzung der Konsequenzen der Erweiterung auf den sensiblen Produktmärkten bei gegebenen Bedingungen beschränkt, geht der Beitrag über Ägypten einen Schritt weiter. Er versucht, die landwirtschaftliche Produktions- und Exportstruktur des Landes unter der Annahme ausschließlich marktwirtschaftlicher Regulierungs- und Ausgleichsmechanismen zu bestimmen. DE HAEN und VON BRAUN kommen zum Ergebnis, daß der Obst- und Gemüsektor in Ägypten komparative Kostenvorteile insbesondere gegenüber Getreide und Milch aufweist und daß sich Ägypten daher unter Aufgabe der protektionistischen Maßnahmen auf dem Binnenmarkt schwer-

punktmäßig auf diese Produkte konzentrieren und diese exportieren sollte. Eine solche Tendenz ist seit einigen Jahren offensichtlich auch erkennbar. Dieser Wandel der Wirtschaftspolitik verliert jedoch nach Meinung der Autoren durch die Süderweiterung der EG wesentliche Impulse, weil die potentiellen Einkommens- und Deviseneffekte einer exportorientierten Förderung der Obst- und Gemüseproduktion aufgrund des Rückgangs der Weltmarktpreise im Vergleich zum jetzigen Zustand wesentlich reduziert werden. Da eine Prognose der Preisentwicklung gegenwärtig noch zu unsicher erscheint, werden hypothetisch Preisrückgänge von 10 %, 30 % und 50 % unterstellt. Unter Verwendung eines linearen Programmierungsmodells wird versucht, die Konsequenzen der EG-Erweiterung für Ägypten zu quantifizieren. Die Analysemethode ist komparativ-statisch.

Die Vorgehensweise wirft einige Fragen auf. Erfahrungen zeigen, daß die Erfassung der Kosten der einzelnen Produktionsverfahren, die die Grundlage der Modellrechnungen bildet, gerade in Entwicklungsländern langwierig und kompliziert ist. Auch nach mehreren Wiederholungen der Kostenerfassung einzelner Produktionsverfahren ist die Datenbasis mit bedeutenden Ungenauigkeiten behaftet, zumal in diesen Ländern starke interregionale und interbetriebliche Schwankungen die Regel sind. Für Ägypten mag dieser Einwand weniger gravierend sein, da, wie dem Beitrag zu entnehmen ist, große Unterschiede in der relativen Vorzüglichkeit einzelner Produktionsverfahren bestehen und Ungenauigkeiten in den Basisdaten keinen entscheidenden Einfluß auf die Richtung der Endaussage haben.

Ein anderes Problem besteht in der Zurechenbarkeit der außerbetrieblichen Kosten. Die für eine betriebliche Analyse erhobenen Produktionskosten werden für ein Entscheidungsmodell zur Setzung sektoraler Prioritäten auf nationaler Ebene verwendet. Bei einer solchen Zweckbestimmung müßten auch die Kosten für Maßnahmen zur Verbesserung der materiellen Infrastruktur der Landwirtschaft berücksichtigt werden, für die der Betrieb keine Nutzungsgebühr entrichtet. Diese sozialen Kosten stellen für den Einzelbetrieb externe Erträge dar und können die einzelnen Produktionsverfahren in sehr unterschiedlicher Weise begünstigen. Die Nichtberücksichtigung dieser Kosten könnte das Ergebnis stark verzerren.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch der Zeitaspekt. Produktionsverfahren können durch die Verbesserung der Infrastruktur und die Gewährung einer bestimmten "Ausreifungszeit" an Effizienz gewinnen. Damit

tritt eine Änderung in der relativen Vorzüglichkeit, im vorliegenden Falle zwischen der Getreide- und Milchproduktion einerseits und der Obst- und Gemüseerzeugung andererseits, ein. Es erscheint daher aus entwicklungspolitischen Überlegungen fraglich, ob man ein zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenes Kostenverhältnis bedingungslos als Grundlage für eine so umfassende und langfristig wirksame Entscheidung nehmen kann, wie die der Rücknahme der Produktion von Grundnahrungsmitteln - und damit der Vernachlässigung des Sektors - zugunsten der Produktion von landwirtschaftlichen Exportprodukten.

Bei der Frage nach der Anwendbarkeit des Theorems der komparativen Kostenvorteile als Kriterium zur sektoralen Verteilung der Investitionen in einem Entwicklungsland können die ihm zugrundeliegenden Bedingungen nicht außer Acht bleiben. So kann ein so begründeter Austauschmechanismus nur dann die im Modell vorgegebenen Resultate bringen, wenn beide Handelspartner diesen Steuerungsmechanismus akzeptieren. Auch dürfen keine Preisverzerrungen weder auf den lokalen Märkten noch im internationalen Handel durch tarifäre und nichttarifäre Maßnahmen und durch die Bindung der Wechselkurse der Währungen bestehen. Diese Voraussetzungen sind in dem vorliegenden Falle auch nicht annäherungsweise erfüllt. Aus diesen Gründen erscheint die Anwendung des Theorems der komparativen Kosten für die Bearbeitung der vorliegenden Fragestellung problematisch. Ein Vergleich des *absoluten* Niveaus der Kosten und Angebotspreise Ägyptens mit dem der tatsächlichen und potentiellen ausländischen Konkurrenten für das *gleiche* Produkt wäre aussagefähiger, denn er gäbe Aufschluß über die Konkurrenzsituation des Landes.

Wenn aus diesen wenigen Hinweisen zu den Auswirkungen der EG-Erweiterung für ausgewählte südliche Mittelmeerländer eine Erkenntnis gewonnen werden kann, dann ist es die, daß einer wissenschaftlich abgesicherten Aussage zu dieser Frage im gegenwärtigen Zeitpunkt enge Grenzen gesetzt sind. Es lassen sich mehrere plausible Hypothesen und Vermutungen formulieren. Wie stark die Auswirkungen der EG-Erweiterung auf das Sozialprodukt, die Beschäftigung und die Devisenbilanz dieser Länder sein werden, ist jedoch aufgrund der Unsicherheiten über die Reaktion der Anbieter und der Nachfrage in den Beitrittsländern sowie der wirtschaftspolitischen Instanzen der EG ziemlich unsicher. Dies spricht auf den ersten Blick gegen die Anwendung eines linearen Programmierungsmodells. Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß ein solches Instrument quantitative Aussagen erlaubt,

die unter Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen den Produktionsverfahren zumindest die Richtung aufzeigt, in der die Entwicklung verlaufen kann.

Die Beiträge werfen ein Licht auf die Risiken, die ein Entwicklungsland eingeht, wenn es sich bei der Setzung von Prioritäten für den Auf- und Ausbau der Produktionsstruktur in erster Linie an dem Bedarf ausländischer Märkte orientiert. Marokko hat dies seit Beginn des 3. Wirtschaftsplanes im Jahre 1968 getan und hohe Investitionen zur Förderung der Produktion und Ausfuhr von frischem und verarbeitetem Obst und Gemüse auf Kosten der Entwicklung anderer Sektoren vorgenommen.

THE EFFECTS ON AGRICULTURE OF PORTUGAL'S ENTRY INTO THE EEC

von

Fernando B. Soares, Oeiras

- 1 The Portuguese agricultural sector: a brief review of its economic situation
 - 1.1 Agrarian and market structure
 - 1.2 Land and labor productivity
 - 1.3 Inflationary pressures and balance of trade
 - 2 Portuguese agriculture versus European agriculture: selected comparisons
 - 3 Prospective consequences from Portuguese integration into the EEC
 - 3.1 Price policy and market organizations
 - 3.2 What if the CAP were immediately applied to Portugal?
-

1 The Portuguese agricultural sector: a brief review of its economic situation

The Portuguese economy has gone through a very critical period in the recent past and still is in deep crisis.

The problems and their causes are not new but the effects became more apparent in the past five years due to a considerable social and political change starting in 1974. An average annual balance of payments deficit of about US\$ 1.8 billion during 1975-1978, a rate of unemployment

around 10 percent and an estimated 25 percent rate of inflation by the end of 1979 are some of the more salient aspects of this crisis.

The contribution of the agricultural sector¹⁾ to this situation is not at all negligible. Imports of agricultural products made a large contribution to the deficit in the balance of payments. It was also in the agricultural sector that inflationary pressures were strongest.

In the agricultural sector the crisis can be identified with almost complete stagnation over the past two decades. This situation is clearly shown in Tables 1.1 and 1.2 where the sharp contrast between the agricultural and non-agricultural sectors is also evident.

Table 1.1: Gross Agricultural Product (GAP) and Gross Non-Agricultural Product (GNAP) at factor costs and 1963 constant prices

Year	GAP (10 ⁹ escudos ²⁾)	GAP (10 ⁹ escudos)	GAP/GNAP (%)
1960	15.9	53.0	23
1970	18.5	107.6	15
1971	17.5	116.8	13
1972	17.6	128.6	12
1973	18.5	145.1	11
1974	18.5	148.2	11
1975	18.1	140.6	11

Source: PILAR, J. and M.H. FALCÃO, 10 and INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 3.

For the entire 1960-1975 period GAP grew at an average rate of 1.1 percent, while GNAP registered a growth rate of 6.3 percent.

1) Taken to include crop, forest and livestock production.

2) Escudos is the Portuguese monetary unit which is worth about 0.03 DM.

Table 1.2: GAP and GNAP average growth rates at 1963 constant prices (percent)

Period	GAP	GNAP
1961-65	2.9	7.4
1966-70	0.9	7.3
1971-75	-0.4	5.7
71	-5.4	8.6
72	0.6	10.1
73	5.1	12.8
74	0.0	2.1
75	-2.2	- 5.1

Sources: Computed from PILAR, J. and M.H. FALCÃO, 10 and INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISTICA, 3.

A comparative analysis of the two main agricultural sub-sectors - agriculture (crop and livestock production) and forestry - reveals similar symptoms of stagnation. For the same 1960-75 period and still at 1963 prices agriculture grew at 1.0 percent and forestry showed a growth rate of 0.9 percent.

This poor performance has multiple and very often interconnected causes. We start by briefly reviewing some among the more important ones.

1.1 Agrarian and market structure

The most recent General Inquiry on Agriculture (I.N.E., 5) was conducted in 1968. Although this inquiry dates back twelve years, there are reasons to believe that, except for limited areas in the southern regions where land reform was enacted in 1975, the results still closely approximate the present situation. The most important aspects related to structure may be summarized as follows:

- (i) Low average size of farms (6.1 hectares)

- (ii) Unequal land distribution (0.6 percent of the total number of farms accounting for 45.3 percent of total area, and 59.3 percent of the farms with less than 5 hectares accounting for only 17.6 percent of the area. In addition, farms with less than 0.5 hectares account for 23 percent of the total amount of farms)
- (iii) Regional concentration of the "latifundios" (In the southern districts of Alentejo and Setúbal farms with more than 1,000 hectares represented 0.05 percent of the number of farms and accounted for 17 percent of the country's agricultural land)
- (iv) High land dispersion in the northern "minifundio" regions (Farms in the class-size 0.5-20 hectares represented 73 percent of the total number of farms and 37 percent of the total land area, and there was an average of 7 separate blocks per farm, with an average block size of 0.4 hectares)

In addition to this very skewed agrarian structure the entrepreneurial structure may also be regarded as a contributing factor in explaining stagnation.

For example:

- (i) 72 percent of the farms, representing 30 percent of the total area, were predominantly subsistence farms selling less than 50 percent of their total production
- (ii) 43.3 percent of land was farmed under rental contracts seldom offering the minimum stability required for carrying out land and technical improvements
- (iii) 45 percent of the farmers were aged 55 or over
- (iv) 44 percent of the farmers were illiterate

With this agrarian and entrepreneurial structure it is not surprising that the agricultural sector has not adopted innovations and responded in other ways to an increasing demand for agricultural products. Among the entrepreneurs farming more than 20 hectares, only 8.9 percent answered affirmatively to the 1968 General Inquiry question: "Did you carry on any technical innovation in the last five years?"

1.2 Land and labour productivity

Another indicator of almost complete stagnation in the agricultural sector is the evolution of land and labor productivity. From Table 1.3 it can be concluded that agricultural labor productivity not only does not show sustained growth during the period in observation but also stands far below that reached by the non-agricultural sector. As to land productivity growth rates are practically inexistent. This is certainly linked with the absence of improvements over time in the yields of the more important crops in Portuguese agriculture. Besides illustrating this fact Table 1.4 also reveals very low yields if compared (as it will be seen in section 2) with other European countries. But the generally low yields cannot be attributed solely to a deficient agrarian and entrepreneurial structure. The explanation must also recognize the related inadequate production techniques. The use of fertilizers in Portuguese agriculture is well below that of EEC countries (see section 2) and in what concerns

Table 1.3: Land and labor productivity at 1963 constant prices

Year	Land productivity (10 ³ escudos/hectare)	Labor productivity (10 ³ escudos/worker)		
		Agr. sector	Non-agr. sector	Total economy
1960	2.1	12.6	29.1	22.0
1970	2.4	20.6	52.1	42.1
1971	2.3	20.1	56.1	45.0
1972	2.3	20.9	61.3	49.3
1973	2.4	23.2	68.6	55.6
1974	2.4	23.8	70.0	57.2
1975	2.4	23.7	67.4	55.4

Sources: Table 1.1; PEREIRA, M. and F. ESTACIO, 9; PILAR J. and M.H. FALCAO, 10 and INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISTICA, 3.

improved seeds, wheat and barley are the only crops for which use can be said to be significant - averaging 48 percent and 55 percent of the total amount of seed planted, respectively, in recent years. For other crops, improved seeds have rarely exceeded 15 percent of total use.

Table 1.4: Yields of important crops

Period	Wheat	Rye	Barley	Oats	Maize	Rice Paddy	Potatoes	Dry beans	Broad beans	Chick- peas
	(100 kilograms/Hectare)									
1961-65	8.0	5.7	4.9	3.1	11.4	45.1	95	1.4	4.6	3.2
1966-70	9.2	6.9	5.6	4.2	12.9	45.7	104	1.4	5.1	3.6
1971	13.1	7.4	8.1	6.7	13.7	41.8	122	1.5	6.6	3.5
1972	11.8	7.3	7.0	5.1	13.3	37.7	102	1.6	6.3	3.7
1973	10.2	6.3	6.4	4.8	15.0	46.5	91	1.6	5.3	3.7
1974	11.6	6.8	8.0	5.8	13.5	39.7	100	1.3	6.6	3.2
1975	13.1	8.5	9.4	7.0	13.3	39.0	84	1.1	6.8	3.8
1976	12.9	7.5	8.2	5.9	10.9	43.6	79	1.2	6.3	3.6
1977	8.7	5.4	5.9	4.1	12.2	29.6	96	1.4	5.4	3.2
1978	7.0	5.8	5.1	3.6	12.2	41.0	94	1.5	5.4	3.7

Source: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 4.

1.3 Inflationary pressures and balance of trade

The above very brief, and necessarily incomplete, analysis of the economic situation of the Portuguese agricultural sector is, nevertheless, sufficient to understand why the sector has not been successful either in supplying the domestic demand for agricultural products or in competing in the international market. Consequently, and as Table 1.5 clearly shows, the inflationary pressures that since 1970 have become more apparent for the entire economy were specially strong in the agricultural sector. The impact of the poor performance of the agricultural sector in

Table 1.5: Agricultural and non-agricultural price indexes (1963 = 100)

Year	Agricultural	Non-agricultural
1970	149	123
1971	163	129
1972	181	138
1973	212	149
1974	245	178
1975	248	211
1976	341	239

Sources: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 3 and 4.

the international trade balance was also increasingly negative. While during the sixties agricultural exports represented in the average 85 percent of agricultural imports, from 1970 onwards the agricultural trade balance rapidly deteriorates, as it emerges from Table 1.6.

2 Portuguese agriculture versus European agriculture: selected comparisons

Before trying the evaluation of the impact on Portuguese agriculture from membership in the EEC it is instructive to perform some selected compari-

Table 1.6: Agricultural imports and exports (current prices)

Year	Imports	Exports	Balance
	(10 ⁹ escudos)		
1970	9.3	8.0	- 1.3
1971	10.6	8.3	- 2.3
1972	12.8	8.5	- 4.3
1973	17.1	10.7	- 6.4
1974	26.8	15.7	-11.1
1975	25.5	12.4	-13.3
1976	29.6	13.3	-16.3
1977	43.3	16.8	-26.5
1978	45.0	20.4	-24.6

Source: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 4.

sons between the potential new member and both the entire Community and those countries within it for which Portuguese agricultural production could be seen as a competitor, namely France and Italy. In addition, and since I am addressing the German Conference of Agricultural Economists I think that the inclusion of the German agricultural sector in these comparisons will help the audience in assessing the comparative situation of Portuguese agriculture.

If, in absolute terms, the reality described in section 1 was sufficiently informative about the backwardness of Portuguese agriculture, I am afraid that I have to anticipate that a comparative analysis with European agriculture makes the picture even darker. To start with the agrarian structure, Table 2.1 reveals that, while in the Community as a whole the majority of farms and area farmed corresponds to the three intermediate class-size groups ranging from 5 to 50 hectares, in Portugal the

Table 2.1: Number and area of farms with 1 or more hectares
(in percent of total number and total area)

	Germany		France		Italy		EUR 9		Portugal	
	Number	Area	Number	Area	Number	Area	Number	Area	Number	Area
1 - < 5	34.5	6.4	20.5	2.3	68.2	21.4	41.9	6.2	63.6 ³⁾	12.7 ³⁾
5 - < 10	19.8	10.4	15.3	4.6	17.5	15.9	17.4	7.3		
10 - < 20	23.4	24.7	22.7	13.5	8.4	14.9	17.6	14.7	30.9 ³⁾	24.4 ³⁾
20 - < 50	19.5	41.7	29.9	38.1	4.1	15.7	16.8	29.9	3.6	10.4
> 50	2.9	16.7	11.6	41.5	1.8	32.0	6.3	41.9	1.9	52.5

3) the percentages refer to the class-size 1-4 ha and 4-20 ha

Sources: EUROPEAN COMMUNITY COMMISSION, 1 and INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 5.

Table 2.2: Yields for cereals (100 kg/ha)

Country	Wheat			Barley			Oats			Maize			Rice		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978
W.Germany	41.1	44.9	49.2	37.4	42.2	43.8	29.8	34.6	41.0	46.8	54.0	50.4	-	-	-
France	38.2	43.8	47.1	30.2	35.4	38.2	21.8	30.0	30.5	40.6	53.0	:	32.2	28.3	33.3
Italy	32.6	28.9	30.4	26.5	23.0	26.9	17.3	15.4	19.1	58.6	65.7	:	38.8	31.3	44.2
EUR 9	38.1	41.5	44.9	33.6	40.1	41.5	26.3	31.8	35.2	47.8	57.4	:	38.5	30.5	43.6
Portugal	12.9	8.7	7.0	8.2	5.9	5.1	5.9	4.1	3.6	10.9	12.2	12.2	43.6	29.6	41.0

Sources: EUROPEAN COMMUNITY COMMISSION, 1 and INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 4.

situation is exactly the opposite. Both Germany and France follow the Community pattern and only Italy is closer to the Portuguese situation without, however, showing such an unequal land distribution. To have agricultural production based upon very small or very large farms turns out to be one main reason for the very poor performance of Portuguese agriculture. In the first case the economic dimension prevents the farmer from adopting the modernized technology required for a more productive land use. Very small farmers do not have the financial capacity to use the appropriate inputs like fertilizers, improved seeds and modern equipment, thus carrying on only what could be better called "subsistence farming". In the second case, very large farms tend to follow extensive patterns of production that lead to low land productivity levels. The end result is perfectly illustrated in Tables 2.2 and 2.3. Yields for cereals, wine and potatoes are far below European levels and don't even stand the comparison with Italy, a country with very similar ecological

Table 2.3: Yields for wine and potatoes

	Wine (hl/ha)			Potatoes (100kg/ha)		
	75/76	76/77	77/78	75/76	76/77	77/78
W.Germany	107.2	103.6	128.6	236	284	296
France	63.9	61.2	45.4	154	262	271
Italy	63.3	59.0	57.4	170	166	162
EUR 9	60.9	61.7	54.2	210	271	292
Portugal	24.4	17.3	16.8	79	96	94

Sources: EUROPEAN COMMUNITY COMMISSION, 1 and INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 4.

conditions. Rice is the only exception with a straightforward explanation: the bulk of Portuguese rice production takes place in well-dimensioned farms using modernized techniques.

For bovine and swine production the comparison is less unfavorable to Portugal judging from figures in Table 2.4. This result is certainly influenced by the fact that swine production in Portugal has recently evolved towards an increasingly industrial activity thus following the general European pattern.

As already mentioned in Section 1 fertilizer use in Portuguese agriculture stands far below that observed in the Community. A look at Table 2.5 not only confirms that statement but also shows how dramatically lower is fertilizer's use in Portuguese agriculture. If in addition we realize that in Portugal arable land accounts for 75 percent of total agricultural land while this percentage is 57, 53, 52 and 50, respectively, in West Germany, France, Italy and in the EEC as a whole, we have a better

Table 2.4: Average weight for bovine and sine slaughtered (kg/carcass)

	Bovine			Swine		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978
W.Germany	284	289	293	88	85	85
France	308	313	317	88	88	88
Italy	255	257	259	97	99	100
EUR 9	274	278	282	82	81	82
Portugal	218	227	211	65	68	66

Sources: EUROPEAN COMMUNITY COMMISSION, 1 and INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 4.

Table 2.5: Fertilizers use (kg/ha of agricultural land)

	Nitrogen(N)			Phosphorus(P ₂ O ₅)			Potassium(K ₂ O)		
	1974	1975	1976	1974	1975	1976	1974	1975	1976
W.Germany	83	90	93	69	66	59	87	88	83
France	57	48	53	67	53	51	56	43	41
Italy	39	38	41	27	21	28	16	13	16
EUR 9	60	58	63	50	41	41	48	40	38
Portugal	26	23	31	14	13	17	6	5	7

Source: LOBÃO, 7.

insight on the second main reason for the low productivity observed for the Portuguese agricultural sector. It is not only a matter of unsuited agrarian structure or obsolete production techniques. Portugal is devoting to annual crops, land which certainly has capacity only for forest production or, at most, for permanent pasture.

A final comparison relating to volume of Portuguese agricultural production with total production in the EEC, illustrates the more than modest increment that Portuguese production would represent in an enlarged Community. Table 2.6 clearly indicates that unlike Spain, Portugal's membership will not significantly increase the Community's total agricultural production. Only tomatoes for processing, wine and maybe olive-oil could cause some problems. On the other hand, Portuguese rice production would not cause an excess supply due to the fact that the Community has a deficit for this commodity.

After this short comparative analysis with European agriculture it is time to assess the impact on Portuguese agriculture resultant from membership in the EEC.

Table 2.6: Portuguese production in percentage of EEC total production (1974 - 1976)

Commodity	Production (%)	
Wheat	1.6 to	1.7
Oats	1.3 "	1.6
Maize	3.2 "	3.5
Rice	11.3 "	15.7
Beef	1.2 "	1.6
Pork	0.8 "	1.2
Lamb	8.3 "	9.0
Poultry	3.2 "	3.3
Eggs	1.2 "	1.3
Cow milk	0.7 "	0.9
Potatoes	2.7 "	3.0
Apples	2.0 "	2.2
Pears	2.6 "	2.7
Peaches	4.1 "	5.2
Citrus	5.2 "	5.7
Olive oil	8.2 "	11.4
Wine	5.5 "	8.1
Tomatoes for processing	24.4 "	40.9
Sugar	0.0	
Tobacco	0.0	

Source: LOBÃO, 7.

3 Prospective consequences from Portuguese integration into the EEC

To the best of my knowledge there are very few published studies dealing with this problem.

The most complete one is that of LOBÃO,⁷ and even though it has the strong limitation of being a partial analysis on a commodity by commodity basis. The analysis that follows does necessarily reflect this shortage of available studies.

3.1 Price policy and market organizations

The present Portuguese agricultural price policy and market organizations are in many and significant ways different from those emerging from the Common Agricultural Policy (CAP). While for some products the competitive market model prevails, for others, price is not the result of market forces and is rather exogenously predetermined by central authorities. This is for instance the case of the wheat market where there is a marketing board that establishes a fixed price and is the only buyer in the market. This type of monopsony market is also the case for cow milk in those regions where cooperatives do exist. There, cooperatives or their federations are also the only allowed buyer for milk production.

On the international trade side, imports of food products constitute a monopoly of the marketing boards that were designed to regulate each product market.

Another important difference regards production subsidies. Fertilizers and diesel-fuel are at present heavily subsidized in Portugal, while as it is well-known, they are strictly forbidden in the Treaty of Rome.

But the gap between market organizations in Portugal and in the EEC is wider. The lack of a farm accounting network system³⁾ prevents accurate knowledge of production costs necessary to anticipate any consistent price policy or evaluate supply response both at national and regional levels. The rather limited availability of cold storage, slaughter house and other storage facilities is an important bottleneck for market re-

3) The first steps to implement a RICA type system in Portugal were taken only a few months ago.

gulation and price stability. Limited application of normalization and quality control rules is another problem calling for rapid solution.

From the above considerations it is not difficult to conclude that sound reformulation of the present Portuguese institutional framework is needed before it will be able to implement the CAP. Existing marketing boards may constitute a starting point for basing market intervention actions but their organization and goals have to be substantially modified. The reforms involved cannot be achieved overnight but rather need, in my opinion, a non-negligible transitional period before Portugal is able to assume full membership in the EEC.

3.2 What if the CAP were immediately applied to Portugal?

Until now, and very likely in the near future despite the growing calls for its reformulation, the CAP has been predominantly a price policy. So being a first approach to the impact that integration into the EEC would have on Portuguese agriculture can be obtained by comparing Portugal and EEC producer and institutional prices. This is done in Table 3.1 where the price ratios for the more important commodities are shown.

Up to 74/75 Portuguese producer's prices were, in many cases, greater or equal to EEC institutional prices. But from 75/76 on there is a trend for Portuguese prices to fall below EEC prices. This is simply because in the more recent period Portuguese currency went through a devaluation process at a higher pace than the growth of producer's prices. One would be tempted to jump to the conclusion that the implementation of the EEC price system would be favorable for Portuguese producers. Personally, however, I don't think this would be possible in the short run. Significant increments in producer's prices would speed up the already high Portuguese rate of inflation with dramatic effects on consumer's welfare. What Portugal will necessarily do to avoid this problem is to adopt "green taxes" and "monetary compensatory amounts" if the devaluation of the "escudo" is not reduced in the next few years.

Table 3.1: Portugal/EEC price ratios for important commodities

$$I = \frac{\text{Portuguese producer's price}}{\text{EEC insitutional price}}$$

Commodity	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78
Soft wheat	1.10	1.04	1.04	1.00	0.72	0.76
Hard wheat	0.98	0.89	0.59	0.63	0.45	0.57
Barley	0.82	0.95	0.99	0.84	0.67	1.09
Maize	0.91	0.92	1.19	1.19	0.91	0.90
Rice	0.88	0.77	0.90	-	0.71	0.69
Cow milk	1.16	1.10	1.10	1.23	0.99	1.05
Beef	1.14	1.05	0.99	0.92	0.86	1.02
Pork	1.06	1.16	1.07	1.35	1.08	-
Red wine	1.32	1.22	0.80	0.94	0.92	0.93
White wine	1.39	1.25	0.74	0.94	0.92	0.94
Olive oil	0.63	0.74	1.03	0.83	0.72	0.73

Source: LOBÃO, 7.

In his work LOBÃO, 7, went a bit further and tried to evaluate the impact that the adoption of the Common price policy would have on some macroeconomic aggregates, namely domestic supply and demand of agricultural products, agricultural imports, balance of payments deficit, and producer's and consumer's welfare. To do so he used a demand-supply model for each product following the known methodology proposed by JOSLING, 6, to analyse the welfare effects of price changes. Because the estimated quantitative effects are still provisional the author reports only the direction the different economic aggregates would follow as a result of Portuguese integration into the EEC. Table 3.2 shows the results of the analysis which lead to the following main conclusions:

- (i) domestic supply would not be significantly modified due to the generally low short-run supply elasticities of the commodities included in the analysis;
- (ii) domestic demand, on the contrary, would suffer a reduction, not only due to higher prices but also to the elimination of consumption subsidies that are at present particularly high, for instance for beef and cow milk;

Table 3.2: Change in some economic aggregates due to
the adoption of EEC institutional prices
(study period: 77 and 78)

+ : increase - : decrease n : no change

	Domestic supply	Domestic demand	Imports	Balance of payments deficit	Producer's surplus	Consumer's surplus
Soft wheat	n	-	-	-	+	-
Hard wheat	+	-	-	-	+	-
Maize	+	-	-	+	+	-
Rye	+	-	-	-	+	-
Barley	n	-	-	n	n	-
Rice	+	-	-	-	+	-
Beef	n	-	-	+	+	-
Pork	n	+	+	+	-	+
Cow milk	-	-	-	-	-	-
Olive oil	n	+	+	-	+	+

Source: LOBÃO, 7.

- (iii) the reduction in consumption would consequently translate into a reduction in agricultural imports;
- (iv) this reduction in imports would not fully translate into a reduction in the balance of payments deficit either because Portugal would have to import from the EEC at higher prices than in the international market or pay the FEOGA the correspondent levies for international market imports;
- (v) producers would experience an increase in their surplus while consumers would be the big losers due to sizeable reduction in their surplus.

These conclusions enable us to anticipate that even if the institutional framework were available to take over EEC market organizations, Portuguese agriculture problems could not be solved by adopting the common agricultural price policy, simply because they are above all structural problems. In this regard one cannot rely upon the use of FEOGA funds in the sense that, as LOBAO, 7, estimated in the same study, these would cancel out with Portuguese contributions in terms of import levies.

The only way out for Portugal to integrate into the EEC without serious disruption in its agriculture and economy as a whole seems to be, together with an extended transitional period, the creation of a special help fund in the line of a recent decision of the EEC Council of Ministers.

References

1. EUROPEAN COMMUNITY COMMISSION. Agricultural situation in the community; annual reports, Brussels.
2. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico, 1977, Lisbon.
3. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Contas Nacionais, 1977, Lisbon.
4. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Estatísticas Agrícolas, annual issues, Lisbon.
5. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Inquérito às Explorações Agrícolas do Continente, 1968, Lisbon.
6. JOSLING, T., A Formal Approach to Agricultural Policy, "Journal of Agricultural Economics", Vol. 20 (2), 1969.
7. LOBÃO, A.C., Agricultura Portuguesa e Integração Europeia, "Economia", Vol. 3 (2), 1979.
8. MINISTÉRIO DO TRABALHO, Estatísticas do Trabalho, 1975, Lisbon.
9. PEREIRA, M. and F. ESTÁCIO, Produtividades da Terra e do Trabalho no Continente, FCG, Centro de Estudos de Economia Agrária, Lisbon.
10. PILAR, J. and M.H. FALCÃO, As Contas Nacionais Portuguesas 1958-1971, Instituto Nacional de Estatística, 1973, Lisbon.

MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN DES EG-BEITRITTS AUF DIE
SPANISCHE LANDWIRTSCHAFT

von

Christa Haebler, Brüssel

- 1 Die Stellung der Landwirtschaft in der spanischen Volkswirtschaft
 - 2 Die landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren
 - 2.1 Die Arbeitskräfte
 - 2.2 Der Boden
 - 2.3 Das Kapital
 - 3 Die landwirtschaftliche Produktion und der spanische Außenhandel mit Agrarerzeugnissen
 - 4 Die spanische Agrarpolitik
 - 5 Die Auswirkungen des spanischen Beitritts zur Gemeinschaft auf seine Landwirtschaft
-

1 Die Stellung der Landwirtschaft in der spanischen Volkswirtschaft

(1) Von den drei mediterranen Beitrittskandidaten hat Spanien die am meisten entwickelte Volkswirtschaft, das Bruttoinlandsprodukt erreicht allerdings nur die Hälfte des Durchschnitts der EG und ist in etwa dem Irlands gleich. Noch immer arbeiten fast ein Fünftel der Beschäftigten in der Landwirtschaft. Deren Produktivität machte im vergangenen Jahrzehnt deutliche Fortschritte, erreichte aber noch nicht einmal 40 % des Gemeinschaftsdurchschnitts.

(2) Das spanische Außenhandelsdefizit ist wesentlich größer als das der Gemeinschaft, obgleich es sich infolge eines proportional stärkeren Exportes an Industrieerzeugnissen schneller verminderte. Der Anteil von Agrarerzeugnissen an den Einfuhren Spaniens ist geringer als an den Ausfuhren, wo er mit 19 % fast das Doppelte des Gemeinschaftsdurchschnitts aufweist. Bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen ist das Bilanzdefizit etwas kleiner als beim gesamten Außenhandel, aber mit rd. 23 % noch sehr groß.

(3) Die Inflationsrate ist in Spanien größer als in der Gemeinschaft und nahm vor allem seit 1974 kräftig zu (1977: 260 % gegenüber 1970: 100 %). Aufwertungstendenzen der Peseta waren nur von kurzer Dauer, im allgemeinen zeigt die spanische Währung deutliche Abwertung. Die Arbeitslosigkeit nahm drastisch zu. Auch in der Landwirtschaft gibt es Arbeitslose. 1978 waren es fast 103.000, davon allein 90.000 Landarbeiter in der südlichen Region Andalusien.

(4) Am privaten Verbrauch ist der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel, Getränke und Tabak mit 35 % (Gemeinschaft 25 %) noch relativ hoch, wenngleich niedriger als in Irland (42 %). Er geht nur langsam zurück, da die jährliche Veränderungsrate geringer als im Durchschnitt in der Gemeinschaft ist.

Der Pro-Kopf-Verbrauch an Nahrungsmitteln weicht nur bei einigen Erzeugnissen von den Durchschnitts- oder Extremwerten in der Gemeinschaft ab.

(5) Der Beitritt Spaniens wird auf die Gemeinschaft einen weitaus stärkeren Einfluß haben als der Griechenlands und Portugals, da Spaniens Potential nicht nur das Doppelte dieser beiden Länder ausmacht, sondern weil Spanien hinsichtlich der Fläche das zweitgrößte Land der EG sein wird (nach Frankreich). Nach der Zahl der Arbeitskräfte und der landwirtschaftlichen Betriebe wird es sogar die erste Stelle einnehmen.

Bedingt durch seine geographische Lage und geologische Formation weist es krassere regionale Unterschiede in den natürlichen Produktionsbedingungen auf als die übrigen Anrainerstaaten des Mittelmeers: Spanien ist nach der Schweiz das gebirgigste Land Europas. Mit einem groben Raster erkennt man mindestens 3 Zonen unterschiedlicher landwirtschaftlicher Nutzbarkeit: den relativ feuchten Gürtel entlang der Nordküste, von Galizien bis zu

den Pyrenäen; die durch Kontinentalklima charakterisierte Hochebene der Mancha (über 600 m über NN); und die ariden Vorgebirgsregionen am Mittelmeer sowie im Süden (Andalusien und Estremadura). Die zu Spanien gehörenden Gruppen der kanarischen Inseln und der Baleraren weisen gemäßigtes Klima auf und sind Teile der wenigen Regionen Spaniens ohne Frosttage.

Die regionalen Unterschiede sind aber nicht nur durch die natürlichen Produktionsbedingungen geprägt, sondern auch durch die historische und wirtschaftliche Entwicklung. Deshalb sind in Spanien die strukturelle Ausgangslage und die ökonomischen Ergebnisse von größeren Extremwerten gekennzeichnet: der Anteil der extrem kleinen Betriebe ist besonders groß (fast 60 % der Betriebe bewirtschaften nur 1 bis 5 ha und 11 % der gesamten LN; mit 900.000 ist die Zahl der Betriebe unter 1 ha ebenfalls noch sehr bedeutend). Die Mehrzahl dieser Betriebe liegt im Norden des Landes und an den Küsten des Mittelmeeres. Im Süden überwiegen Großbetriebe (4,3 % der Betriebe verfügen über mehr als 50 ha LN und 46 % der gesamten LN). Mit einem Gefälle von 1:10 sind in Spanien auch die regionalen Einkommensunterschiede (landwirtschaftliche Endproduktion je Betrieb) weit aus größer als in der Gemeinschaft und sogar in Italien. Eine Beurteilung der spanischen Landwirtschaft darf diese regionalen Unterschiede nicht außer Betracht lassen.

2 Die landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren

2.1 Die Arbeitskräfte

(6) Die spanische Statistik weist 2,7 Millionen in der Landwirtschaft Beschäftigte aus, davon 1,9 Millionen Betriebsleiter. Im Gegensatz zu den übrigen Mitgliedstaaten nimmt die Zahl der Lohnarbeiter zu, die teils in den großen Betrieben des Südens, teils als Wanderarbeitnehmer beschäftigt sind. Zur Bekämpfung der besonders in Andalusien großen Arbeitslosigkeit hat die Regierung Maßnahmen ergriffen, mit denen sie als intensivierbar eingestufte Großbetriebe, die extensiv bewirtschaftet werden, zwingen kann, die Erzeugung besonders über den Anbau von Baumwolle und Mais zu intensivieren und mehr Lohnarbeitskräfte einzustellen.

(7) Der Anteil von landwirtschaftlichen Beschäftigten mit Facharbeiterausbildung ist noch sehr gering. Allerdings wurde seit einigen Jahren ein intensives Beratungsnetz aufgebaut, dem der amerikanische extension ser-

vice als Modell diene. Auch gibt es ein Buchführungsnetz, dessen Ausbau rasche Fortschritte macht.

Der Anteil der Betriebsleiter über 65 Jahre liegt deutlich über dem in der Gemeinschaft festgestellten, der Anteil der unter 35-jährigen darunter. 48 % sind Nebenerwerbslandwirte (der Anteil der Unterbeschäftigten ist nicht feststellbar).

Damit wären relativ günstige Ausgangspositionen für die notwendige Strukturverbesserung gegeben, sofern alternative Arbeitsplätze und Sozialmaßnahmen geschaffen würden, die die Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit erleichtern. Das neu geschaffene Ministerium für regionale Entwicklung fördert zusammen mit dem Ministerium für Landwirtschaft Projekte vornehmlich in Agrargebieten, die die Erzeugung und Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten betreffen, um damit auch die Landflucht zu bremsen. Aber gemessen am Bedarf reichen diese Anstrengungen noch nicht aus.

2.2 Der Boden

(8) Mit dem Beitritt Spaniens wird sich die landwirtschaftliche Nutzfläche um 27 Mio. ha, d.h. um 27 % vergrößern. Dazu kommen noch 4 Mio. ha extensive Weiden und 11 Mio. ha Forsten. Die Aufteilung der Nutzfläche unterscheidet sich wesentlich von der der Gemeinschaft, weil in Spanien Dauerkulturen und Brachflächen einen um ein Vielfaches größeren Anteil einnehmen. In vielen Großbetrieben des Südens ist die Brache Teil der extensiven Fruchtfolge (Getreide und Trockenhülsenfrüchte). Dadurch werden vermutlich rund 3,5 Mio. ha der insgesamt 5,3 Mio. ha Brachfläche gebunden. Mit etwa 10 % der LN ist der Anteil der bewässerten Flächen in Spanien geringer als in Portugal und Griechenland. Von den insgesamt 2,9 Mio. ha bewässerter LN dienen mehr als ein Viertel dem Getreideanbau (Mais, Weizen, Gerste). Für eine weitere Ausdehnung der Bewässerungsflächen sehen die spanischen Behörden die Bodenqualität als begrenzenden Faktor an. Danach sind noch ungefähr 1 Mio. ha als bewässerungsfähig geeignet.

Mit etwa 30.000 ha LN ist in Spanien heute schon der Anbau unter Glas oder Folie relativ bedeutend und wird hauptsächlich in den Regionen Levante, Ostandalusien und auf den kanarischen Inseln bei der Erzeugung von

Gemüse und in den Provinzen Barcelona und Valencia für den Anbau von Blumen angewendet.

2.3 Das Kapital

(9) Die Kapitalausstattung der spanischen Landwirtschaft liegt weit unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt, was nicht zuletzt auf die geringe Produktivität zurückzuführen ist. Der Mechanisierungsgrad, die Verwendung von Dünge- und Schädlingsbekämpfungsmitteln erreichen bei weitem nicht das Niveau der Gemeinschaft. Wenngleich die extensive Bodennutzung in den Großbetrieben und die Nutzung der natürlichen Standortbedingungen in vielen kleinen intensiv bewirtschafteten Betrieben die Anschaffung von mehr Maschinen nicht notwendig erscheinen lassen, so könnte eine bessere Ausstattung mit Investitions- und Betriebskapital besonders in den meisten Provinzen des Nordens und der Mancha die Rentabilität der Betriebe entscheidend verbessern. Industrialisierte Produktionsverfahren in Kooperation mit der Futtermittelindustrie sind in der Geflügelhaltung heute schon weit verbreitet und finden immer mehr Eingang in der Schweinehaltung.

3 Die landwirtschaftliche Produktion und der spanische Außenhandel mit Agrarerzeugnissen

(10) Entsprechend der geographischen Lage und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand überwiegt in der spanischen Landwirtschaft die Erzeugung von pflanzlichen Produkten, die 58 % der Endproduktion bestreiten (EUR 9 32 %, Italien 59 %). Die Aufteilung auf die verschiedenen Erzeugnisgruppen ähnelt der Italiens: unter den pflanzlichen Erzeugnissen liegen Obst und Gemüse mit fast 25 % an der Spitze gefolgt von Getreide mit fast 10 %. Bei den tierischen Erzeugnissen hat Fleisch mit beinahe 25 % den größten Anteil, während Milch mit 9 % nicht einmal die Hälfte des Gemeinschaftsdurchschnitts erreicht.

(11) Diese Aufteilung der Endproduktion schlägt sich in gewisser Weise im Selbstversorgungsgrad Spaniens nieder: Überschüsse nennenswerten Umfangs werden nur bei pflanzlichen Erzeugnissen für den menschlichen Verzehr erzielt, während die Versorgung mit tierischen Erzeugnissen wesentlich von Importen abhängt.

Die Importe von tierischen Erzeugnissen gingen zwischen 1968 und 1977 an den Gesamteinfuhren von Agrarerzeugnissen von 18 % auf 9 % zurück, dafür nahmen aber die Einfuhren an Futtergetreide und Eiweißfuttermitteln von 41 % auf 48 % zu. Infolgedessen wie auch aufgrund von relativ großen Mengen an importierten oder eigengezogenen Hochleistungstieren nahm der spanische Tierbestand schnell zu (jährliche Zuwachsrate zwischen 1967 und 1977 bei Geflügel 6,2 %, Schweinen 3,3 %, Rinder 1,3 %).

Im Rinderbestand hat relativ schnell eine Umorientierung von Fleisch- zu Milchrasen stattgefunden, allerdings sind die regionalen Unterschiede in der Milchleistung sehr groß (je Kuh und Jahr \emptyset Spanien 2.745 Liter; Extremwerte 1.113 Liter in Orense (Galizien) bis 7.000 Liter in Madrid und in Tarragona). Die Milcherzeugung ist im ganzen Land verbreitet, aber besonders in den Regionen des Nordens und des Zentrums konzentriert, wo zwei Drittel des nationalen Milchkuhbestandes gehalten werden.

(12) Die Gemeinschaft ist schon heute ein wichtiger Außenhandelspartner Spaniens bei Agrarerzeugnissen und Nahrungsmitteln. Sie importiert Waren zu einem Wert, der den ihrer Exporte nach Spanien um mehr als das Vierfache übersteigt. Von allen spanischen Exporten der Güter des Anhangs II zum Vertrag gehen 60 % in die Gemeinschaft. Demgegenüber ist der Anteil der Gemeinschaft an den spanischen Einfuhren mit rd. 70 % nur bei Milchprodukten, Eiern und Honig von Bedeutung, es handelt sich hauptsächlich um Milchpulver und Käse. Daß die Gemeinschaft bei allen übrigen Erzeugnissen kaum eine Rolle spielt, geht schon daraus hervor, daß ihr Anteil an den Gesamteinfuhren von Erzeugnissen des Anhangs II zum Vertrag nur 11 % ausmacht. Hauptlieferanten Spaniens sind Nord- und Südamerika.

4 Die spanische Agrarpolitik

(13) Die spanische Agrarpolitik stützt sich auf eine Markt- und Preispolitik, deren Hauptmerkmale Preisstützungsmechanismen und ein verhältnismäßig starker Außenschutz für Konkurrenzprodukte sind. Mit Ausnahme von Obst und Gemüse (frisch und verarbeitet) bestehen für fast alle wichtigen Erzeugnisse (65 % der Endproduktion) Preissysteme und Interventionsmechanismen für den Binnenmarkt. Der Außenhandel wird bei den meisten Erzeugnissen über staatliche Organe abgewickelt. Für Weizen besteht Staatsmonopol.

Diese Struktur des staatlichen Eingriffs in den Markt erlaubt die Anwendung gespaltener Preise: die Preise für spanische Erzeugnisse liegen über Weltmarktniveau, eingeführte Ware wird aber zu Weltmarktpreisen gehandelt. Ein solches System wird vor allem bei Weizen, Mais und Milchpulver angewendet. Sofern in Spanien eingeführte Ölsaaten und -früchte zu Ölkuchen verarbeitet werden, sind die Ölmühlen verpflichtet, bestimmte Mengen an Pflanzenöl zu exportieren. Auf diese Weise kann in Spanien ein Verhältnis der Preise von anderen pflanzlichen Ölen zu Olivenöl von 1:1,5 aufrecht erhalten werden, während dieses Verhältnis in der Gemeinschaft 1:2,5 beträgt. Neben Preisen auf der Erzeuger- oder Marktebene setzt der Staat auch für die wichtigsten Grundnahrungsmittel Verbraucherpreise fest.

(14) Ein Vergleich der institutionellen Preise zeigt, daß im Verhältnis zu den Gemeinschaftspreisen in Spanien die Preise für Weichweizen und Langkornreis etwa gleich sind, für Mais, Milch, Butter, Zuckerrüben, Tabak, Rotwein, Schweine- und Rindfleisch um 5 - 15 % darüber liegen. Für die übrigen Erzeugnisse sind die spanischen Preise unter Gemeinschaftsniveau, besonders ausgeprägt bei Olivenöl. Die Marktpreise für Obst und Gemüse liegen um 30 % bis 50 % unter denen der Gemeinschaft.

Die institutionellen Preise werden jährlich, vor Beginn der Kampagne festgesetzt. Gemäß der Zielsetzung des Vertrages von Moncloa, der im Oktober 1977 von allen spanischen politisch relevanten Gruppen geschlossen worden war, sollen die Preise so festgesetzt werden, daß die Einkommensparität zwischen der Landwirtschaft und den übrigen Beschäftigten sich nicht verschlechtert. Sie liegt bei 37 % und soll nach Möglichkeit auf 40 % angehoben werden. Obgleich der Vertrag nur ein Jahr galt, wurden seine Ziel-Mittelkombinationen weitergeführt.

Seit 1979/80 versucht die spanische Regierung, eine Anpassung an das EG-Niveau vor allem bei Hochpreisprodukten durchzusetzen. So lag die Steigerungsrate des Milchpreises unter der Durchschnittsrate für die Mehrzahl der Produkte (+ 12,5 %).

(15) In den übrigen Bereichen der Agrarpolitik werden Anstrengungen zur Strukturverbesserung unternommen. Seit einiger Zeit läuft ein Programm, das entsprechend dem französischen Modell die gemeinsame Erzeugung mehrerer Betriebe fördert und bisher vor allem regional begrenzt im Obst-

und Gemüseanbau relaisiert wurde. Die öffentliche Hand spielt eine wesentliche Rolle bei der Regionalentwicklung, bei Bodenverbesserungsmaßnahmen, in Forschung, Beratung und Ausbildung. Auch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung sind wesentliche Ziele. In einem umfangreichen Regierungsprogramm, das der derzeitige Minister im Juni 1979 dem spanischen Parlament unterbreitete, stehen Maßnahmen zur Strukturverbesserung der Landwirtschaft sowie des agroalimentären Sektors im Vordergrund. Sie sollen vor allem den Beitritt Spaniens zur Gemeinschaft erleichtern.

5 Die Auswirkungen des spanischen Beitritts zur Gemeinschaft auf seine Landwirtschaft

(16) Die folgenden Überlegungen wurden unter der Hypothese angestellt, daß zum Zeitpunkt des Beitritts Spaniens zu den Europäischen Gemeinschaften die Ziel-Mittelkombinationen der gemeinsamen Agrarpolitik nicht geändert würden. Solche Überlegungen können auch nur mit großen Vorbehalten gemacht werden, da die Erfahrungen aus der ersten Erweiterung der Gemeinschaft im Jahr 1973 lehren, daß der Beitritt die gesamte Volkswirtschaft beeinflußt. Bei der zunehmenden Verflechtung der Landwirtschaft mit den übrigen Sektoren im Beitrittsland werden intersektorale Interdependenzen wirksam, deren Ausmaß nach dem heutigen Stand des Wissens kaum vorhergesehen werden kann. Diese Feststellung wird noch dadurch unterstrichen, daß die Verhandlungen mit Spanien über den Bereich Landwirtschaft noch nicht begonnen haben, offizielle Stellungnahmen von spanischer Seite also noch nicht vorliegen.

(17) Unter diesen Voraussetzungen erscheinen die folgenden Aussagen vertretbar:

1. Sowohl von spanischer Seite wie von Seite der Gemeinschaft besteht heute noch ein relativ großer Außenschutz für Agrarerzeugnisse. Zumindest ist der Außenschutz der Gemeinschaft gegenüber Spanien größer als gegenüber Griechenland, das aufgrund des Assoziierungsabkommens von Sonderbedingungen profitiert. Die Öffnung dieser Grenzen läßt einen größeren Handelsaustausch zwischen Spanien und der EG zu.
2. Die Übernahme des gemeinsamen Markt- und Preissystems hat für Spanien Folgen, insbesondere in Richtung auf

- a) eine größere Liberalität gegenüber Drittländern bei Erzeugnissen, bei denen heute Staatshandel herrscht, bei denen die Gemeinschaft aber im GATT Konzessionen konsolidiert hat. Das betrifft u.a. Sojabohnen, für die Spanien z.B. mit den USA Liefermengen vereinbart hat.
- b) die je nach Entwicklung der Inflationsrate in Spanien und der Wechselkurse der Peseta mehr oder weniger große Anhebung des institutionellen Preisniveaus¹⁾ (z.B. Olivenöl; Weißwein) oder die Einführung von garantierten Preisen (z.B. bei den 9 Obst- und Gemüsearten, für die in der Gemeinschaft Interventionspreise festgesetzt werden). Eine solche Entwicklung kann potentiell zur Produktionssteigerung in Spanien führen. Bei Olivenöl wäre außerdem ein Verbrauchsrückgang in Spanien infolge des dann einsetzenden Verdrängungswettbewerbs durch billig importierte Öle zu befürchten. Bei Obst und Gemüse verfügt Spanien über einen außerordentlich dynamischen Handel und liefert heute schon einen großen Anteil seiner Ausfuhren in die Gemeinschaft. Es kann vermutet werden, daß unter Auswertung der vorteilhaften natürlichen Produktionsbedingungen vor allem die Erzeugung in der Vor- und Nachsaison Auftrieb erfährt.
- c) eine Senkung des Milchpreises. Davon wären vor allem die wenig entwickelten Regionen des Nordens betroffen. Es verwundert daher nicht, daß alle berufsständischen Organisationen Spaniens sich darin einig sind, von der Regierung besondere Maßnahmen zur Verteidigung dieses Sektors zu verlangen und daß die spanische Regierung Strukturverbesserungsmaßnahmen mit Nachdruck in diesen Regionen durchzuführen gedenkt.
- d) eine Verminderung des Protektionsgrades bei der Geflügel- und Schweineerzeugung. Sie wird voraussichtlich ohne große Folgen bleiben, da Spanien über moderne Betriebe verfügt. Negative Auswirkungen in diesen Sektoren sind vorübergehend eher von der Verteuerung der Futtermittel zu erwarten.

1) Wobei auch unterstellt wird, daß die Gemeinschaft eine "vorsichtige" Preispolitik betreibt.

3. Die Anwendung der sozio-strukturellen Maßnahmen wird administrativ keine Schwierigkeiten bereiten. Angesichts der topographischen Gestaltung ist zu vermuten, daß ein relativ großer Teil des Landes unter die Anwendung der Richtlinie über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten fällt. Mit Ausnahme der Richtlinie 72/161/EWG über die sozio-ökonomische Information und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen wird für die Verwirklichung der in den Richtlinien 72/159/EWG und 72/160/EWG vorgesehenen Strukturverbesserungsmaßnahmen voraussichtlich eine längere Anlaufzeit nötig sein. Die Voraussetzungen für die Qualifikation der Betriebsleiter, die größere Bodenmobilität und die soziale Absicherung oder alternative Beschäftigung der aus der Landwirtschaft Ausscheidenden sind heute nur in wenigen Regionen vorhanden. Auch scheint im Augenblick noch das Potential an mittleren Betrieben, die für eine Modernisierung optieren können, gering zu sein. Demgegenüber wird die Verordnung 355/77 zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse voraussichtlich schnell angewandt werden. In Spanien sind Genossenschaften, Handel und Nahrungsmittelindustrie sehr dynamisch und um Rationalisierung und Modernisierung der Verarbeitung und des Absatzes bemüht.

Quellen

1. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften: verschiedene Reihen.
2. Anuario de estadística agraria 1977 und 1978, Madrid.
3. Cuentas del sector agrario N° 3 und 4, Ministerio de Agricultura, Madrid.
4. La Agricultura Española - Jahresbericht des spanischen Landwirtschaftsministeriums, versch. Jgg.
5. Anuario de estadística 1977 und 1978, Madrid.

Tabelle 1: Volks- und landwirtschaftliche Grunddaten

	Einheit	1970/71		1977	
		EUR 9	Spanien	EUR 9	Spanien
I. Bevölkerung insgesamt	1.000	253.247	34.134	259.180	36.672
Zivile Erwerbspersonen	1.000	104.420	12.565	101.680	12.462
davon:					
in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei	1.000	10.370	3.662	8.311	2.583
	%	9,9	29,1	8,2	20,7
in der Industrie	%	43,7	36,8	37,2	34,3
im Sektor Dienstlei- stungen	%	44,3	32,5	49,3	38,7
Arbeitslose	%	2,1	1,5	5,3	6,3
II. Volkswirtschaftliche Ge- samtrechnung (in Preisen und Wechselkursen von 1970)	ERE				
1. Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen je Einwohner		2.437	1.069	2.905	1.354
je Erwerbstätigen		5.902	2.869	7.272	3.909
2. Privater Verbrauch im Wirtschaftsgebiet je Einwohner		1.465	766	1.775	945
3. Einkommen aus unselbstän- diger Arbeit je be- schäftigten Arbeitnehmer		3.817	2.157	4.940	3.133
					(1975)
III. Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten	%	100	100	100	100
Landwirtschaft, Forstwirt- schaft, Fischerei		5,3	12	4,2	10
Industrie	:		38	43,6	40
Dienstleistungen	:		50	52,4	50
			(1973)	(1978)	
IV. Außenhandel					
1. Einfuhren insgesamt	Mio.ERE	171.698	7.703	362.138	14.648
davon aus EUR 9	Mio.ERE	88.817	3.302	183.871	5.075
	%	51,7	42,9	50,8	34,7
Anteil der Nahrungs- mittel, Getränke, Tabak an Gesamtein- fuhren	%	15,8	15,0	13,6	11,7
2. Ausfuhren insgesamt	Mio.ERE	167.931	4.143	359.664	10.250
davon aus EUR 9	Mio.ERE	88.565	1.980	185.751	4.746
	%	52,7	47,9	51,7	46,3

Anteil der Nahrungs- mittel, Getränke, Tabak an Gesamtaus- fuhren	%	11,3	25,2	10,5	19,0
		(1971)		(1977)	
V. Landwirtschaftliche End- produktion zu jeweili- gen Preisen	Mio.ERE	46.600 ¹⁾		91.958	10.396
a) insgesamt	Mio.ERE		3.748		
b) je in der Landwirt- schaft Beschäftigten	ERE RE	4.311 ²⁾	1.042 ³⁾	10.900 ²⁾	4.060 ²⁾
VI. Anteil der Nahrungs- mittel, Getränke und Tabak am privaten Ver- brauch (in jeweiligen Preisen)		(1974)	(1971)	(1977)	(1975)
		27,4	36,9	24,6	34,9

1) Schätzung

2) im Wirtschaftszweig Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei be-
schäftigte zivile Erwerbspersonen

3) im Wirtschaftszweig Landwirtschaft und Forstwirtschaft Beschäftigte

Quellen: EUROSTAT, Anuario de estadística agraria 1978, Madrid.

Tabelle 2: Die Landwirtschaft Spaniens und der Europäischen Gemeinschaft

	Einheit	EUR 9	Spanien
I. Endproduktion der Landwirtschaft		(1977)	(1977)
Anteil der pflanzlichen Erzeugnisse	%	32	58
Anteil der tierischen Erzeugnisse	%	68	42
Pflanzliche Erzeugnisse			
Getreide einschl. Reis		11,3	9,6
Gemüse		7,1	13,3
Obst einschl. Zitrusfrüchte		4,4	9,9
Wein		4,6	4,0
pflanzliche Öle		1,0	3,2
Tierische Erzeugnisse			
Fleisch		35,7	24,6
Milch		19,6	8,6
Eier		3,9	4,0
II. Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe (über 1 ha LN)	1.000	(1975) 5.108	(1972) 1.636
1. Anteil der Vollerwerbsbetriebe	%	37	52
2. Anteil der Betriebe nach Größenklassen LN an Gesamtzahl	%		
1 - 5 ha		42,1	57,0
5 - 10 ha		17,3	18,5
10 - 20 ha		17,4	12,0
20 - 50 ha		16,9	8,2
50 ha und mehr		6,3	4,3
3. Anteil der Betriebe nach Größenklassen an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche	%		
1 - 5 ha		6,1	10,8
5 - 10 ha		7,3	10,2
10 - 20 ha		14,8	13,1
20 - 50 ha		30,6	19,8
50 ha und mehr		41,2	46,1
III. Betriebsleiter nach Altersgruppen	%		
unter 35 Jahre		7	5
35 - 45 Jahre		18	17
45 - 65 Jahre		53	51
über 65 Jahre		21	27
IV. Landwirtschaftliche Nutzfläche	1.000 ha	(1977) 86.200	(1977) 27.587
davon: Ackerland	%	49	47
Wiesen und Dauergrünland		45	7
Dauerkulturen		5	22
Brache(1)		1	24
Bewässerte LN in % Gesamt LN	1.000 ha		2.900 10,5

1) In EUR 9 Brache in der Fruchtfolge, in Spanien alle landwirtschaftlichen Flächen, die nutzbar sind, aber dauerhaft oder vorübergehend nicht genutzt werden.

noch Tabelle 2

	Einheit	1977		
		EUR 9	Spanien	davon bewässert %
V. Bodennutzung				
1. Auf dem Ackerland				
Getreide insgesamt	1.000 ha	25.748	7.198	10
Reis		196	68	100
Hülsenfrüchte		378	579	14
Kartoffeln		1.394	403	48
Zuckerrüben		1.824	253	73
Textilpflanzen		72	78	94
Ölsaaten		613	582	3
Tabak		87	15	98
Gemüse, Blumen, Zierpflanzen		1.151	706	82
2. Dauerkulturen				
Obstanlagen		1.047	1.242	36
Olivenanlagen		1.081	2.166	4
Rebflächen		2.699	1.640	1
VI. Tierbestände				
1. Rinder				
davon Kühe	1.000 St.	77.130	4.408	-
davon Milchkühe		30.944	2.375	-
		25.017	1.980	-
2. Schweine				
		70.126	8.583	-
			(1976)	
VII. Erträge				
1. Pflanzliche Produkte				
	100 kg/ha		unbewässert	bewässert
Weizen		35	13	31
Mais		48	23	56
Reis		38		63
Wein		61	16	
Spätkartoffeln		210	117	190
Zuckerrüben		409	230	366
2. Tierische Produkte				
	kg/Milch- kuh	3.840	2.746	-

Quellen: EUROSTAT; Anuario de estadística agraria 1978.

Tabelle 3: Selbstversorgungsgrad bei ausgewählten landwirtschaftlichen Erzeugnissen
Durchschnitt 1975 - 1977 in %

	EUR 9	Spanien
Getreide insgesamt	87	87
davon Weizen	104	104
Gerste	102	116
Mais	53	32
Reis	93	121
Zucker	113	94
Olivenöl	88	146
Wein	98	94
Zitrusfrüchte insgesamt	51	235
davon Apfelsinen und Mandarinen	47	243
Zitronen	94	198
Pfirsiche	101	105
Aprikosen	86	108
Tafeltrauben	100	103
Tomaten	94	110
Kartoffeln	99	102
Fleisch		
davon Rindfleisch	101	89
Schweinefleisch	99	94
Geflügelfleisch	102	99
Schaf- u. Ziegenfleisch	66	99
Eier	101	103
Kuhmilch	100	99
Butter	100	89

Quelle: Kommission der EG, Generaldirektion Landwirtschaft.

Tabelle 4: Spaniens Außenhandel mit Agrarerzeugnissen in Mio ERE
1977

	EUR 9	Welt	EUR 9 in Welt %
<u>Einfuhren</u> alle Erzeugnisse ¹⁾	239,1	2.346,3	11
Fleisch und Schlachtabfälle	3,6	84,8	4
Frischfisch	43,4	123,8	35
Milchprodukte, Eier, Honig	47,1	68,3	69
Kaffee, Tee, Gewürze	3,7	403,3	1
Getreide	0,5	480,0	-
Ölfrüchte und -saaten	10,2	496,8	2
Fette und öle	10,9	67,3	16
Zucker, Sirup	6,9	70,9	10
Tabak	0,8	112,1	1
<u>Ausfuhren</u> alle Erzeugnisse ¹⁾	1.066,6	1.824,3	59
Frischfisch	49,3	123,8	40
Frischgemüse	165,6	202,7	82
Frischobst	389,1	472,6	82
Kaffee, Tee, Gewürze	12,8	35,7	36
Fette und öle	65,4	201,0	33
Fleisch- und Fischzubereitungen	21,4	83,3	26
Gemüsekonsernen	158,0	301,0	52
Getränke	127,2	225,2	57

1) Gemäß Anhang II zum Vertrag von Rom

Quelle: Estadística del comercio exterior de España.

Tabelle 5: Pro-Kopf-Verbrauch an Nahrungsmitteln 1977
kg/Kopf der Bevölkerung

	EUR 9	Spanien	Extremwerte in den Mitglied- staaten der EG
Weizen	74	75	41 - 120
Kartoffeln	75	116	36 - 118
Zucker	37	31	28 - 48
Frischobst ohne Zitrusfrüchte	59	99	27 - 85
Zitrusfrüchte (frisch)	24	24	11 - 46
Frischgemüse ohne Tomaten	77	89	37 - 118
Frische Tomaten	20	32	9 - 35
Wein (in Litern)	50	61	2 - 103
Frischmilcherzeugnisse	102	96	75 - 213
Butter	6	0,5	2 - 11
Eier	14	17	11 - 17
Fleisch insgesamt	77	64	64 - 92
davon Rindfleisch	25	13	15 - 32
Schweinefleisch	34	20	20 - 42
Schaf- und Ziegen- fleisch	3	4	0 - 10
Pflanzliche Öle und Fette	19	24	9 - 25
davon Olivenöl	3	8	0 - 11

Quellen: EUROSTAT; Anuario de estadística agraria 1978, Madrid.

Tabelle 6: Anteil der wichtigsten Erzeugnisse an der Endproduktion der
Landwirtschaft in den Regionen des landwirtschaftlichen Buch-
führungsnetzes (1976) in %

Region	Getreide	Hackfrüchte zum menschlichen Verzehr	Handelsgewächse	Gemüse	Alles Obst	Wein und Nebenerzeugnisse	Öl und Nebenerzeugnisse	Fleisch	Milch	Eier	Andere Erzeugnisse	Landwirtschaftliche Endproduktion
Galicia	0,9	14,9	-	3,8	1,2	5,4	-	33,7	22,0	6,0	12,1	100,0
Norte	1,3	7,4	0,5	5,8	1,5	1,0	-	30,7	35,5	5,1	11,2	100,0
Ebro	19,5	4,6	-	10,6	6,0	4,2	0,9	34,3	3,8	3,2	12,9	100,0
Nordeste	6,8	3,1	-	8,7	9,6	2,4	1,7	49,9	6,4	3,9	7,5	100,0
Duero	13,1	8,3	13,1	3,2	1,5	1,1	-	33,1	10,1	6,4	10,1	100,0
Centro	14,3	3,4	7,0	9,7	1,5	16,3	3,3	25,2	7,3	4,0	8,0	100,0
Levante	2,2	4,3	1,4	20,6	33,3	3,4	1,8	20,6	1,3	1,6	9,5	100,0
Extremadura	16,5	1,7	8,7	8,7	4,9	2,7	5,2	32,4	8,1	2,3	8,8	100,0
Andalucia												
Oriental	5,2	6,5	4,3	26,6	9,0	0,7	22,7	9,4	3,2	2,5	9,9	100,0
Andalucia												
Occidental	16,6	1,8	16,6	5,3	3,5	8,8	12,1	12,9	6,6	2,1	13,7	100,0
Canarias	0,3	12,2	0,3	23,1	35,8	1,0	-	7,4	8,9	4,4	6,6	100,0
Espana	8,6	5,8	5,9	12,1	9,5	4,1	4,4	26,5	9,5	3,6	10,0	100,0

THE EFFECTS IN AGRICULTURE OF GREECE'S ENTRY
INTO THE EEC

von

Christos Kamenidis, Thessaloniki

Introduction

On 1st January 1981, Greece shall become the 10th member of the European Economic Community. On this fact, the main question which is often raised, not only among Greeks but also among Common Market Europeans, North Americans and others (everybody from his own view of interests), is this: what will be the implications on the Greek agriculture from the accession of Greece to the EEC?

This is, exactly, the theme of this paper. Obviously, this is not an easy task, because so many variables (economic and non-economic, internal and external to the economy) will play an important role to this direction. Of these, others are non-measurable (introduction of new technology in agriculture, managerial skills of farmers, consumer preferences, marketing practices and policies, etc.) and thus their impact cannot be estimated. Others, while are measurable (prices, costs, exchange rates, etc.), yet are frequently changing and some times are widely fluctuating; as a result, their future magnitude cannot be accurately predicted and consequently their impact cannot be estimated either. Furthermore, the present status of the Greek agriculture, the future performance of the overall national economy, the present and future CAP laws and regulations, the further enlargement of the EEC with the other two Mediterranean countries, Spain and Portugal, will significantly shape the changes which will take place in the Greek agriculture with the accession of Greece to the EEC.

On the light of this, an attempt is made in this analysis to estimate the direction of the probable changes which might take place on certain structural and institutional characteristics of the Greek agriculture as a result of the accession of Greece to the EEC. This is done through a

static analysis and on the basis of certain assumptions with regard to product and price policies, etc.

The National economy of Greece and the role of agriculture

Some picture of Greece's economy can be obtained from the magnitude of her natural resources, the level of GDP, etc, which are provided below.

The total Greek *land area* is accounted for about 13,2 million hectares as contrasted to 152,9 million hectares of the EEC as a whole (2, p.11). Thus, it represents a little over than 8,6% of the total area of the EEC and it ranks 5th in area size among its nine member-countries.

However, out of this fairly good size of Greek land, only 30% is cultivated. Its largest portion (40%) is pastures and another 22,5% is forests. From the remaining area, 2,4% is under water, 3,5% is builtup areas and 1,6% is under various other uses (9, Part A, nat.table).

Besides, 17% of the total cultivated area is situated in mountainous regions, 24% semi-mountainous regions and the rest 59% in the plains (10, p.15). While this classification is not very clear and assumes some arbitrariness (e.g. all areas having an altitude of 800 meters or more above the sea level are characterized as mountainous) (Ibid, p.13 and Stat.-Yearbook of Greece, 1978), yet it gives an idea of Greece's agricultural land potentialities for mechanization, consolidation, irrigation, conservation, etc.

The total *population* of Greece was accounted for about 9,4 million inhabitants in 1978. This represents a 3,6% of the total population of the EEC-9 countries, which is amounted to 259,6 millions in the same year (NSSG, Monthly Stat.Bulletin, Vol. 25, No. 6, 1980, P.15).

The economically active people of Greece (which represents the *labour source* of the country) was accounted for about 3,2 million persons, i.e., 36,6% of the total population, according to 1971 Census (Ibid, p.83 and Stat.Yearbook of Greece, 1978).

Gross Domestic Product (GDP) at constant (1970) prices has increased from 129,2 billion drachmes in 1960 to 392,8 billion drachmes in 1978 (7,p.77 and p.140). This GDP increase reflects an annual average growth of 8% for the period 1960-65, 7,2% for 1965-70, 5,1% for 1970-75 and about 5,5% for 1975-78.

The remarkable expansion of the real GDP, coupled with the very low population growth, has resulted in a substantial increase of *the real per capita income* of Greeks. Indeed, it has increased from 632 US dollars (at constant 1970 prices and exchange rates) in 1961 to 1,480 in 1976, i.e. at an annual growth rate of 5,9% (4, p.1171).

During the same period, 1961-1976, the annual growth rate of the real per capita income in the EEC-9 countries has averaged at a lower level (3%) but it was higher than the income of Greeks by 13,4% in 1961 and by 56,6% in 1976 (Ibid).

More than 22% of GDP at constant (1970) prices was used for gross fixed *capital formation* over the past decade, 1970-1979. However, its relative share has declined over this period. Thus, from 27,4% in 1970, it has dropped to 23,2% in 1979 (Ibid, p. 79 and MC,7).

Over the period of 1961-1976, *productivity* (i.e. real output per employed person) has increased in Greece at an average annual growth rate of 6,1% as contrasted to 4,1% in the EEC-9 countries as a whole for the same period (Ibid, p.79 and (4)).

The increased productivity in Greece is primarily due to the increase of the total investment in all the sectors of the economy, shift of labour away from agriculture into the manufacturing industries which have assumed a higher growth of productivity (5,8% than agriculture (4,9%) over the same period, 1961-76 (Ibid).

In spite of certain natural and socioeconomic problems (limited and irregular rainfall, mountainous character of a big portion of the agricultural land, small and highly fragmented farms, excessive farm population, etc.), which the Greek agriculture is faced with and which are severe obstacles to its sizable economic development, it still plays an important role to the economy as a whole. The proportion of GDP accounted for by agriculture was 14% in 1978 at 1970 prices. However, some years ago, e.g. in 1963, its contribution to the national economy was much higher, exactly one fourth of Greece's total GDP at 1970 prices (Ibid, pp.140 and 77 and MC, 7).

The decline in the share of agriculture in GDP partly reflects the relatively low level of investment in agriculture as compared to the other sectors of the economy. Indeed, for its 14% contribution to the national economy in 1978, it received only 8% of the nation's total investment (Ibid, 1979, p. 79).

At any rate, agriculture today plays a much more important role in the economy of Greece than in the economy of the EEC in which agriculture's

contribution of GDP has averaged at the level of about 4%.

In the following pages some expected implications on the Greek agriculture from the accession of Greece to the EEC are examined for certain institutional and structural characteristics of it. However, before them, their present situation is described, so that a comparative picture on them before and after the accession of Greece to the EEC is obtained.

The farm population and labour force

According to 1971 Census, out of 8,8 million inhabitants of Greece's total population, 3,1 millions or 35% of the total were characterized as rural (Ibid, p.31, and Stat.Yearbook of Greece, 1978), i.e. any people living in "municipalities and communes in which the largest locality has less than 2,000 inhabitants, except those belonging to an urban agglomeration" (Ibid, p.12).

It is obvious that the application of this criterion does not give a real picture of the rural population in the country, especially nowadays, when the tremendous development of the tourist industry in Greece has absorbed a large number of people from many small localities into the jobs of tourist services.

With regard to the agricultural labour force, out of 3,2 million Greek workers, agriculture shares 41% of them or 1,3 million (Ibid, p.90).

Again these figures do not reflect the real picture of the farm labour force which currently prevails in Greece. This was confirmed by a recent (1977) statistical survey, conducted by the National Statistical Service of Greece; according to this, the agricultural labour force is accounted for by 28,8% of the total (866 thousand farm workers out of the country's 3 million total workers).

In this survey, the EEC farm labour criteria were applied, according to which as agricultural worker is counted any person employed in agriculture for more than one half of a working year (280 working days), i.e. 1100 hours per annum on the farm.

The accession of Greece to the EEC is expected to lead in a further decline of her farm population and labour force for the following main rea-

sons:

(1) The application of the EEC Directive 1960/72, which compensates farmers of ages 55-65 years when they abandon agriculture, would most probably encourage some of them to stop farming, especially if this compensation, given by FEOGA, is supplemented by an additional national subsidy. If the application of this Directive is effective, then the age structure of Greek farmers will change in favour of youngsters.

(2) The anticipated further development of the food manufacturing sector is expected to absorb additional farmers to these jobs, reducing thus their total number.

(3) The present trend of the tremendous expansion in the tourist industry, which most probably will also continue in Greece after her accession to the EEC, is expected to absorb additional number of farmers to the tourist services and thus the number of farm population and labour force will be further reduced.

The farm structure

According to 1971 Census, the structure of farm holdings (farm size and fragmentation) in Greece has as in the following table 1.

As this table shows, the average farm size in Greece is 3,5 hectares. About 79% of all farm holdings have a farm size smaller than 5 hectares, but they possess only 45% of the total cultivated area. The highest proportion (46%) of the land is cultivated by 20% of farmers whose the average size of farms is 5-20 hectares.

Of course, these data do not reflect accurately the present picture, and for this reason a great caution must be given on them for the following main reasons:

(1) The data refer to the past decade, 1971 Census. Since then the situation has obviously changed. Next Census, 1981, shall provide a precise picture on them.

(2) In calculating the farm size, pastures are not included as they are in the EEC countries. In addition, neither the fallow land is included, which is clearly a cultivable land and which approximates 500 thousand hectares every year.

Table 1: The structure of farm holdings in Greece, 1971

Size groups (ha)	Farm Holdings				Land Parcels		
	Number 1000	%	Cultivated area 1000 ha	%	Average size (ha)	per holding	Average size (ha)
0,1-0,9	225,8	21,8	113,5	3,2	0,5	3	0,2
1,0-2,9	384,3	37,1	702,6	19,6	1,8	5	0,3
3,0-4,9	209,7	20,2	792,5	22,1	3,8	8	0,5
5,0-9,9	164,3	15,9	1092,6	30,4	6,6	10	0,6
10,0-19,9	42,8	4,1	553,0	15,4	12,9	13	1,0
20,0-49,9	8,8	0,8	243,2	6,8	27,5	17	1,6
50,0 and over	0,9	0,1	88,9	2,5	101,0	28	3,7
Total	1036,6	100,0	3586,3	100,0	3,5	7	5,4

Source: NSSG, Statistical Yearbook of Greece, 1978, Athens 1979, pp. 178 and 182.

(3) Within the farm holdings were included 67,5 thousand families whose heads were not employed in agriculture at all, and 221 thousand families whose heads were secondarily engaged in agriculture. Certainly, they deflate to a certain extent, the average farm size.

(4) Obviously, the farm size must not be seen only in terms of land area, but always in terms of the products produced, climatic conditions, soil fertility etc. Thus, the optimum farm size of labour intensive, Mediterranean type of products (fruit, vegetables, tobacco, etc.) is much smaller than that of labour extensive, North European type of products (milk, cereals, etc.).

Undoubtedly, the high fragmentation of the Greek farms (almost seven plots per farm on the average in 1971) is a serious obstacle to a further mechanization of agriculture and to a substantial drop of the production cost. Certainly, the situation has been improved since then due to the governmental land consolidation programme. Thus, by the end of 1977, about 622 thousand hectares of farm land, belonging in 1017 villages, have been already consolidated (Data provided by the Ministry of Agriculture).

The accession of Greece to the EEC will, in all probability, have a favourable impact on enlarging the size of Greek farms, mainly because of the following reasons:

(1) The application of the EEC Directive 1960/72 is expected to encourage some farmers of ages 55 years and older to go out of farming and sell or rent their farm land to other farmers in their locality. In this way the farm size of the remainder in agriculture will increase, because a given farm land area will be divided now by a smaller number of farmers.

(2) The distribution of state land to farmers, some of it after drainage, and which is a fairly large area.

(3) The cultivation of "abandoned farm land", which will be encouraged through a new law. This land is estimated to be about 150 thousand hectares, of which 40 thousand hectares are in the plains (12, p.58).

(4) The absorption of an increasing number of farmers from the further development of the industrial sector especially food manufacturing and the services (tourism and others) will lead to an increase of the average farm size.

(5) The expected great expansion of the group farming scheme (of any form), might be the most effective way for enlarging the size of the Greek farms. The expansion of group farming in Greece shall be stimulated by the EEC Directive 1360/78, which finances such schemes during their three first years of operation. Apart from this, the expected improvement of farmers education and training will make them realise, if not yet realised, that any form of cooperative activity (production, marketing etc.) greatly benefits them in both ways, i.e. in lowering their cost of production, marketing etc. and in strengthening their bargaining power. Either one enables farmers to obtain relatively higher net incomes in selling their products.

As far as the fragmentation of Greek farms is concerned, it is expected that the situation will be sufficiently improved with an intensified land consolidation programme and other measures which the government is taking in the light of Greece's accession to the EEC.

Agricultural credit and investment

Since 1929, the agricultural credit is provided through the Agricultural Bank of Greece (ABG), an autonomous state institution. The Bank finances about 850 thousand farmers, cooperatives, agro-industries and others.

The main sources of ABG's funds are the Bank of Greece, sharing 73% of its total funds in 1977, deposits 24%, and own capital and reserves 3%.

The types of loans ABG provides are divided into (a) short-term, (b) medium and long-term and (c) special loans. In the first are included production loans (working capital for the crop and livestock production). About 40% of these loans were granted directly to individual farmers and 60% through the cooperatives. Short-term loans are also provided to cooperatives, agro-industries and others for purchasing agricultural products from farmers. Medium and long-term credit is provided for the construction of food manufacturing industries, land purchase, etc. Special loans (at lower interest rates) are provided to farmers for purchasing breeding animals, irrigation equipment etc (Ibid, pp.62-68).

Total investment in agriculture for a fixed capital formation (machinery, buildings, irrigation works, etc.) was generally insufficient as compared

to its important role which it plays to the national economy. Thus, although agriculture contributed of GDP (at constant, 1970 prices) by 14% in 1978, it received only 8% of the country's total investment.

In 1976, 34% of the total agricultural investment was used for machinery and equipment, 23% for irrigation works and 8% for farm buildings (Ibid, p.18). The latter's share in 1971 was 27%.

The interest rates which the ABG charges on its agricultural loans are lower than the going commercial rates, mainly because it has an access to a cheap money from the Bank of Greece.

With the accession of Greece to the EEC, first of all the total volume of investment in agriculture will substantially increase in all its sectors in an effort to modernize it and increase agricultural productivity. The investment will be further encouraged from the fact that a certain portion of it, up to 25%, shall be financed by FEOGA and other EEC financial institutions.

Secondly, with regard to farm credit institutions in Greece, ABG cannot be any more a monopoly of it, under the EEC laws and regulations. Other banking institutions can also enter into this activity. In this light, ABG may obtain a cooperative character to a certain extent by selling some of its stocks to cooperatives.

Agricultural productivity

Agricultural productivity has substantially increased during the past two decades mainly because of the drastic mechanization of agriculture, intensive utilization of other farm inputs (e.g. fertilizers and protective chemicals), expansion of irrigation and land consolidation, etc.

All these to be achieved, the government has heavily subsidized almost all the farm inputs, especially the fertilizers by 40-50%, to encourage their intensive utilization.

However, as compared to the EEC agricultural productivity, Greece still lacks of it, because of the smaller farm size, poorer farm management, lower level of mechanization, etc.

With the accession of Greece to the EEC, land productivity will most probably increase because of the following main changes which are expected to take place from Greece's accession to the EEC:

- (1) The enlargement of farm size, for reasons previously mentioned
- (2) The extension of irrigation to far more areas, due to an increased investment on irrigation works.
- (3) The expansion of farm mechanization, mainly because of the farm size enlargement, the consolidation programmes and the development of the group farming schemes.
- (4) The substantial improvement of vocational training of farmers to utilise more efficiently the various farm resources in agricultural production.
- (5) The provision of more comprehensive and detailed advisory services to farmers by well-trained and specialised (through post-graduate studies) agriculturists in the areas of fertilisation, usage of pesticides, farming practices, animal breeding, etc.
- (6) The resumption of a more applied research, which will be carried out by an increased number of research institutions and scientists and the application of the research findings to the real world.
- (7) The greater adoption of new and more productive farm technologies due to the farm size enlargement, etc.
- (8) The application of the EEC Directive 159/72 will stimulate the modernisation of viable farms and thus will increase their productivity.

Labour productivity it also anticipated to increase because of the expected decline in the farm labour force and the parallel increase in the agricultural production due to the increased land productivity.

The structure of agricultural production

The total Greek agricultural production (both crop and livestock), expressed in value terms, consists of crops by 69% and livestock products by 31% in 1976 (Ibid, p. 76).

With regard to the crop production it is made up primarily of cereals,

vegetables, olive oil, tobacco, cotton and fruit. Their contribution to the total agricultural output accounted for about 13%, 9%, 7,6%, 4,51% and 4,45% respectively (Ibid).

As far as the structure of the livestock production is concerned, shepp and goat meat contributes the most to its formation, followed by beef, ewe's milk and pork. Their value accounted for 6,3%, 4,9%, 3,8% and 3,7% respectively of the total agricultural output in 1976 (Ibid).

Taken as a whole, the agricultural production of Greece is to a certain extent complementary to that of the EEC, since Greece is a net exporter of some crop products (fruit, tobacco, durum wheat, rice, etc.), for which the EEC is in deficit, and is a net importer for livestock products, meat and dairy, for which the EEC is in surplus.

With the accession of Greece to the EEC, the present structure of agricultural production, especially the crop mix, is expected to undergo further changes in an effort to adjust itself to the new market organization. The changes may refer to both kinds of products and varieties.

The main factors, which will determine the direction and the magnitude of changes on the Greek agricultural production structure, seem to be the following: product and input prices, income supplements, market and price guarantees, level of demand, production limitations (soil and climatic conditions), irrigation and mechanization, technology innovation and adaptation, marketing organization and operation, and others.

On the basis of the above considerations and assuming that the current trend in product supply, demand and prices shall continue, then the expected changes in agricultural production for the main Greek agricultural products is likely to be in the following direction:

(1) *Tobacco* production might increase somewhat, mainly because of the elimination of the production quotas currently prevailing in Greece, the probable demand increase for the Greek tobacco in the EEC due to the premiums paid to manufacturers for utilizing Community tobacco. The number of existing varieties is expected to decline and the production of highly demanded varieties may increase.

(2) *Fruit and vegetables* production might increase as well responding to increased demand for them in the Community with the abolition of counter-vailing charges which very often were imposed on peaches, cucumbers, table grapes. However, the structure of varieties is expected to change towards early ones to benefit from the Community market before the products of the other member countries are harvested. For example, while the EEC is a net exporter of potatoes, it imports large quantities of early potatoes which are produced in Greece and currently exported to the EEC.

(3) *Olive oil* production is expected to increase (subject to the soil and climatic condition requirements) because of the CAP regime, which provides direct income subsidies to farmers, export refunds, and farm prices are higher now in the EEC than in Greece.

(4) *Cotton* production is expected to increase with the common organisation of the market for cotton which will be adopted, with all the associated advantages to farmers (price guarantees, etc.).

(5) *Wine* production may increase because of the present EEC regime, but towards those varieties which are complementary to those of the EEC. Since "retsina", the retsinated wine, is covered by the common organisation of the market, its production is expected to increase.

(6) *Cereals* production will experience an increase in the durum (hard) wheat because of the higher farm prices. Under the CAP regime (subject to production limitations with regard to soil and climate); soft wheat may decline to a some extent in the plains and irrigated areas, substituted for by more valuable crops, and maize may increase or decrease depending mostly on the yields.

(7) *Sugar beet* production is likely to decline because of the agreed A-quota at the level of about 300 thousand tons of sugar.

(8) *Meat* production is expected to increase for sheep meat and goat meat because of the favourable conditions of climate and terrain in Greece; beef may increase if the expected increase in prices will not be counter-vailed by a greater increase in the cost of production due to the elimination of input subsidies. Pork and poultry meat production is unlikely to experience a substantial change with the EEC current price and market support systems, unless their cost of production substantially increases with the abolition of input (feedgrains) subsidies and the higher EEC feed grain prices than the world prices.

(9) *Dairy products*, especially milk, may feel a negative impact from the accession because of the comparatively higher cost of production in Greece, mainly due to the absence of intensive grazing in Greece as compared to that of the EEC. Feta cheese production, derived from goat and sheep milk and highly consumed in Greece may not feel a negative impact.

Agricultural marketing

The Greek agricultural marketing system is still inefficient, at least with regard to the distribution of fresh fruit and vegetables and meat. Grading applies only to a few products (peaches, apricots and strawberries), although it is urgently needed for meat. Consumer packaging is rare except for strawberries. The price system often operates against the large number of small and unorganized farmers who sell their products to the various middlemen (local traders, wholesalers and others) at whatever prices they offer. The absence of an efficient product assembly system is obvious. Both wholesaling and retailing of agricultural products is run by many and small marketing units. What is apparent is the insufficient involvement of farm cooperatives in the marketing activities, partly due to the absence of well trained university level staff.

The marketing of certain, products (tobacco, cotton, cereals, raisins, etc.) in which the state is heavily involved is fairly well organized, especially on the export side.

Modern marketing infrastructure (packing houses, slaughter houses, transportation, warehouses, etc.) is highly required from both, quantity and quality standards, in order to substantially improve the efficiency of the present agricultural marketing system.

With the accession of Greece to the EEC, a drastic change in the field of agricultural marketing is expected to take place, because it is now well realised by government cooperatives and farmers that the welfare of both, producers and consumers, will largely depend on the efficiency of the marketing system for agricultural products. For this reason, a significant change in the agricultural marketing facilities, organization, staffing and channels is expected soon. The government has already announced the construction of certain new marketing facilities (packing houses, warehouses, slaughterhouses, etc.) in various areas of the country and

the renovation of some of already existing facilities.

Grading shall be extended to all agricultural products in an effort to be aligned with the EEC rules and regulations.

Both wholesaling and retailing of agricultural products is expected to undergo a substantial change with regard to the number, size, location, organization and operation of their business units. Thus, it is very likely that their number will greatly decrease and consequently their size will significantly increase in an effort to reduce their marketing cost and become more competitive. It is probable that certain food chain stores of other EEC countries enter into this country with all the associated repercussions.

A modern market information system is anticipated to be developed along with constructing a good rural transportation network, so that the marketing efficiency be further improved.

It is almost certain, that agricultural cooperative organizations of any form will be heavily engaged with the marketing of agricultural products.

Overall, the agricultural marketing system is expected to be modernised in order to undertake its task more successfully.

Agricultural processing

The agricultural processing sector in Greece has made a good progress over the last two decades. By the end of 1975 there were 7.284 agricultural processing units in various places of the Country. Of these, 51% or 3.729 units were oliveroil mills, of whom 87% were private and only 13% were cooperative. Another 29% or 2.080 units were flour mills and 10% or 745 units were cheese factories. The remaining 10% consists of dairies, wineries, fruit and vegetable canneries, ginning factories, etc (Data provided by the Ministry of Agriculture).

The production of canned fruit, vegetables and juices constitutes one of the most dynamic industries of the Greek agricultural processing sector. In 1974 were exported 71.230 tons of canned fruit, 62.640 tons of tomato paste, 81.194 tons of citrus fruit juices and 70.693 tons of wine (Ibid).

The main problems of the Greek agro-industries are their small size, low

level of capacity utilization, inadequate coordination between the production of raw products and the assembly and processing of these products, inefficiency marketing of finished goods, etc.

With the accession of Greece to the EEC, the agricultural processing sector is expected to make certain adjustments in order to lower its processing cost and thus become more efficient within the Community competitive environment. This is very likely to be achieved through merging small units into larger processing units, a vertical coordination between the production and processing of raw agricultural products and marketing of finished goods, use of modern processing technology employment of well trained managers and other workers, etc. If this is not to be achieved, it is probable that new processing factories from other EEC countries be established in Greece. In such a case, the survival of certain Greek agricultural processing industries may become very problematic, especially after the abolition of raw products subsidies provided by the Greek government to many processors by the end of 1980.

The pattern of agricultural trade

Exports of agricultural products always significantly contribute to the reduction of the permanently deficit balance of trade. In 1977, reaching a level of 36,4 billion drachmes, were accounted for about 36% of the value, of total exports (Ibid, pp.317-319 and Stat.Yearbook of Greece, 1978).

In 1977, the five major single export agricultural products of Greece in order to value importance, were tobacco, currants, peaches, oranges and sultanas. The value of their exported quantities accounted for about 41% of the total agricultural exports (11, pp.121 and 130).

The main buyer of the Greek agricultural products is the EEC, followed by Eastern Europe, EFTA, the USA and others. Of course, this mainly depends on the product. Thus, in 1977 the main buyers for *tobacco* are Egypt, EEC (Germany, F.R.), USSR, USA; for *currants* is the EEC (United Kingdom alone absorbed 75% of all Greek currants exports), for *peaches* is again the EEC (the F.R. of Germany alone purchased 76% of all exported peaches), for oranges is Eastern Europe (mainly USSR) and for *sultanas* are Eastern Europe and the EEC (Ibid, pp.275-276 and 284).

Agricultural imports have also significantly grown, reaching the level of 28,4 billion drachmes in 1977, which represents a share of 11% of the total Greek imports (Ibid, pp.309-311 and Stat.Yearbook of Greece, 1978).

The five main imported agricultural products in Greece in 1977 are, in order of value importance, meat (chiefly beef), wool, coffee, milk and maize. The value of their imported quantities accounted for about 56% of the total agricultural imports (Ibid, pp.41-43 and 71 and (11)).

The principal suppliers of the main import agricultural products are: Yugoslavia for *meat*, supplying 70% of the imported fresh beef, New Zealand for *wool* (50%), Brazil for *Coffee* (57%), the Netherlands for condensed *milk* (91%, which accounts for 59% of the value of all milk imports), and the USA for *maize* (100%) (Ibid, pp.185-187 and 218).

With the accession of Greece to the EEC a change in the present agricultural trade pattern of Greece is expected to take place because of the anticipated changes in agricultural production, elimination of the EEC countervailing charges imposed on certain Greek agricultural products (peaches, cucumbers, etc.), abolition of import controls prevailing in Greece for some products, the export refunds given by FEOGA, the reaction of East European and other countries to Greece's adoption of the present EEC tariff system, the organization of a more efficient agricultural marketing system in Greece, the preferential agreements of the EEC with certain third countries, etc.

Thus, with regard to main Greek agricultural products, the changes in their trade pattern, after the accession, is likely to take the following directions:

(1) *Tobacco* exports to the EEC are expected to increase due to the usage premiums provided to their manufacturers for using Community tobacco. At the same time, the system of export refunds may not alter much the trade with third countries, East Europe, the USA etc.

(2) *Fruit and vegetable* exports (fresh, preserved, dried) are expected to increase to the EEC due to the abolition of the current system of countervailing charges for Greek peaches, table grapes, cucumbers and others. A substantial trade diversion of citrus fruit (especially oranges and lemons) from Eastern Europe to the EEC market is likely to take place,

since the EEC is a net importer of citrus and prices are higher in the EEC markets than in Eastern Europe.

(3) *Olive oil* exports is likely to increase to the EEC since it is a net importer of olive oil. At the same time, imports of vegetable oils and fats to Greece may increase with the abolition of the present import control system for these products.

(4) *Wine*, especially retsina, may achieve larger exports to the EEC but at the same time Greece may increase the imports of very high and very low quality and cheap wine from the EEC.

(5) *Cereals* are expected to increase in both, the exports of durum wheat to the EEC countries and the imports of feed grains from the EEC.

(6) *Meat* imports (especially of beef) are likely to realize a diversion from Yugoslavia and other countries towards the EEC countries (France, etc.).

(7) *Dairy products* imports will increase from the EEC (Netherlands, etc.).

Agricultural prices

Farm prices of most Greek agricultural products have substantially increased over the last few years, reflecting the country's great inflation rate, the rise of demand for these products, the governmental price policies, etc. Thus, from 1978 to 1979 producer's prices of cotton, tomatoes, potatoes, pork and beef have increased by more than 20%, of soft and hard wheat, tobacco, corn, olive oil, poultry, cow milk and feta cheese the increases have averaged at levels between 10 and 20 percent. Prices of peaches, lemons and oranges have increased by more than 50%, while the prices of pears, apples and rice have fallen by 2 to 17 percent. The prices of sugar beets have increased by only 0,2 percent (Basic Data received from The Ministry Agriculture, Department of Statistics and Agricultural Economic Studies).

As compared to the EEC farm prices, the Greek prices of the corresponding products have almost reached them and for some products have even overpassed them in 1979. Concretely, the prices of soft and hard wheat, sugar, olive oil, poultry, etc. in Greece have been determined at a level higher

than 90% of those in the EEC. For other products, lemons, peaches, potatoes, tomatoes, cucumbers, pork, cow milk, etc. The Greek prices have ranged at levels between 80 and 90 percent of the EEC prices. However, prices of pears, apples, oranges, table grapes, eggs, etc. in Greece were higher than those in the EEC (5, pp.50-52).

With the accession of Greece to the EEC, farm prices shall continue rising, mainly following the upward movement of the general price level in the EEC countries, CAP, etc. However, the rate of increase in farm prices within the EEC is expected to be fevirly small, chiefly because of the contradictory interests of the member-countries. For example, United Kingdom, whose farm population represents only a very small proportion of its total population, is interested much more for consumers than for producers and thus it presses for small increases in farm prices. On the contrary, Greece is much more sensitive with producers interests because they represent a fairly large proportion of the total Greek population and their farm size is very small. Thus, Greece is very much interested for the level of farm prices, because they will significantly affect the level of farm incomes.

Agricultural income

During the past decade, 1969-1978, farm income at constant 1970 prices has risen by 21%, from 43 billion drachmes in 1969 to 55 billion drachmes in 1978 (Ibid, pp.142 and 74 and MC,7). This is primarily due to the increase of agricultural productivity and product prices, to price subsidies for both farm products and resources and other factors.

Comparatively, farm income is much lower than the income obtained from the other sectors of the economy. The main reasons for this are the mountainous and semi-mountainous character of a large proportion of the farm land, the relatively low and irregular rainfall pattern and others.

With the accession of Greece to the EEC, the level of producers net income from agriculture shall primarily be determined by the following factors: (1) product prices, (2) cost of production, (3) income supplements, (4) the level of the "green drachme" and others.

Of these factors, farm prices are expected to go up, but neither evenly

for all agricultural products, not very much, for reasons already mentioned in the previous section. For some products the price increase will be primarily due to the higher prices currently prevailing in the EEC than in Greece, for others might be owed to a more efficient agricultural marketing system, which is most likely to be organized.

Cost of production is expected to increase, at least in the short-run, mainly because of abandoning the currently prevailing system of input subsidies (e.g. on fertilizers, protective chemicals, crop seeds, feed-grains, etc.) and thus increase the input prices in Greece. In the long-run, cost of production may comparatively decrease due to a further expansion of land irrigation and consolidation, development and application of modern technology in agriculture, etc.

Income supplements for some products will substantially increase, e.g. for olive oil, while for other products shall be abandoned.

The direction of the "green drachme" movement in relation to the market rate of exchange for the drachme will affect upwards farm incomes if green drachme is devalued and vice versa.

No doubt, that a redistribution of farm income shall take place among the various agricultural sectors and regions. For example, Greek olive oil producers shall benefit much more than producers of other agricultural products, because both the guarantee prices and the income supplements are much higher under the EEC than under the Greek regime. Also, producers living in problematic areas of Greece will benefit under the system of direct income payments existing in the EEC.

Agricultural cooperatives

In 1978, exactly 704.568 Greek farmers were organized in 6.984 local or first degree agricultural cooperatives, 133 region or second degree and 11 central or third degree cooperatives. In addition, 66 joint stock cooperative companies of limited liability have been formed from 1st and/or 2nd degree cooperatives.

The basic characteristic of the Greek agricultural cooperatives is that they are mostly organized on an area rather than on a product basis and

they have multi-purpose activities. Their main function is distribution of farm credit and supplies (Fertilizers, protective chemicals, etc.) to farmers, the bulk of which is distributed on behalf of the Agricultural Bank of Greece for a very small margin.

During the last decade, agricultural cooperatives have substantially entered into the processing activity of agricultural products. By the end of 1978, almost 1.100 cooperative food processing factories (dairies, cheese factories, wineries, ginning factories, fruit and vegetable canneries, olive oil refineries, flour mills, etc.) have been established. The market value of the processed agricultural products for that year is estimated to be over than 120 million US dollars.

With regard to marketing of agricultural products, cooperatives activity is still limited mainly because of the restricting provisions of the old (602/1914) cooperative law (last year it has been substituted by the new law (921/1979)), inadequate capital and lack of well trained University educated staff.

In 1977, cooperatives share to the total distribution of agricultural products in Greece was accounted for—fresh vegetables 0,5%, citrus fruit 2,5%, eggs 3,5%, olive oil 7%, tobacco 7%, fresh fruit 11,5%, poultry 11,5%, cheese 10-15%, fruit juices 16,5%, cotton 17,5%, tomato juice 24,5%, tomato paste 40%, wine 45%, fluid milk 60%, etc.

With the accession of Greece to the EEC, agricultural cooperatives are expected to be heavily involved in the marketing of agricultural products. In order this be achieved, it is most probable that specialized marketing cooperatives will be organized, which will be staffed by well educated and trained personnel.

The forementioned evolution is anticipated mainly because of the EEC laws and regulations, as for example the regulation (1.360/78), which favor the development of the agricultural cooperatives. Moreover, the Greek authorities have already realized that cooperatives can significantly contribute to an efficient marketing of agricultural products which, in turn, shall benefit not only the farmers but also the consumers and the whole society.

Conclusions

There is no doubt that the accession of Greece to the EEC will yield both positive and negative repercussions on the Greek agriculture. However, the relative size of benefits and costs will be largely affected by the improvement in agricultural productivity, the change in production structure towards those products and varieties which are in deficit and highly demanded in the EEC countries, the organization of an efficient agricultural marketing system and many other factors. Certainly, some of the changes which will take place in Greek agriculture with the accession of Greece to the EEC, shall be produced not *from* the EEC but *because* of the EEC. This means that the accession will become an accelerating factor for such favorable changes.

First of all, the whole philosophy and behaviour of the government is expected to drastically change (already it has started changing), and it will take certain measures which otherwise either would not be taken at all or could be taken after a long time. One of these measures, which has been already taken, is the new cooperative law (921/1979), which permits the agricultural cooperatives to enter into the marketing activities.

Another important change which is expected to take place, because of Greece's accession to the EEC, is the extensive vocational training of both, agriculturists and farmers; the farmer to enrich their knowledge and experience in specialised agricultural fields so that they become more effective in their advisory services offered to farmers; the latter to become more capable in efficiently utilizing the farm resources and thus reduce their cost of production.

Planning on production, investment, etc. will be improved. Well documented and early submitted programmes will in the future become important instruments to the various policy decision makers.

Overall, Greek agriculture will be modernised in production, processing, marketing and other activities.

Bibliography

1. AGRA EUROPE, The agricultural implications of EEC enlargement - part 1: Greece. Special reports, No. 3, London 1979.
2. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Enlargement of the Community supplement 2/78, Brussels 1978.
3. FENNELL, R., The Common Agricultural Policy of the European Community chapter 13, Granada Publishing Ltd., London 1979.
4. KALAMOTOUSAKIS, G., Comparative Productivity growth-Greece and the EEC countries, 1955-1975, in Mediterranean challenge: IV-The Tenth Member-Economic Aspects, Sussex European Papers, No. 7, Sussex 1980.
5. KOURMOUSIS, M., Farm Prices in Greece and in the EEC. Epsilon, Vol. 1, No. 1, April 1980.
6. MARSH, J., Agriculture, in Greece and the European Community, edited by Loukas Tsoukalis, Saxon House 1979.
7. MINISTRY OF COORDINATION, MC, National Accounts 1958-75 and provisional 1979, Athens 1977 and 1980.
8. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, Greece in the European Community, edited by N.K. Loakimidis, Athens, 1980.
9. NATIONAL STATISTICAL SERVICE OF GREECE, (NSSG), Statistical Yearbook of Greece 1978, Athens 1979.
10. NSSG, Agricultural Statistics of Greece 1978, Athens 1979.
11. NSSG, Statistical Bulletin of Foreign Trade, Oct.-Dec. 1977 Athens.
12. OECD, The Agricultural Policy of Greece, Paris 1979.
13. PEPELASSIS, A., The structure of Greek agriculture and the expected impact upon entering the community, in La Communauté, Institut D'Etudes Europeennes, Université Libre de Bruxelles 1978.
14. PEPELASSIS, A., Greek Agriculture in the EEC, in Mediterranean challenge: IV-The Tenth Member-Economic Aspects, Sussex European Papers, No. 7, Sussex, 1980.

MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN DES EG-BEITRITTS AUF
DIE LANDWIRTSCHAFT GRIECHENLANDS UND PORTUGALS (Korreferat)

von

Christa Haebler, Brüssel

- 1 Allgemeine Überlegungen
 - 2 Griechenland
 - 3 Portugal
-

1 Allgemeine Überlegungen

(1) Mit Griechenland und Portugal wurden zwei Beitrittsländer vorgestellt, die aus der Sicht der Gemeinschaft nach Bevölkerung, Größe und geostrategischer Lage etwa gleichgewichtige Partner sind.

- In beiden Ländern spielt die Landwirtschaft in der Volkswirtschaft noch eine große Rolle, obwohl die Abwanderung vom Land rapide war;
- in beiden Ländern führte eine schnelle Urbanisierung zu großen Ballungsräumen und damit zu bedenklichen Störungen der regionalen Gleichgewichte;
- in beiden Ländern sind die natürlichen Produktionsbedingungen etwa gleich;
- in beiden Ländern hat die Landwirtschaft mit großen strukturellen Schwierigkeiten zu kämpfen, ist die landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung überaltert; ihre Produktivität ist im Vergleich zu den anderen Sektoren gering;
- beide Länder produzieren in etwa die gleichen Erzeugnisse.

(2) Aus beiden Referaten gingen aber auch deutlich die Unterschiede hervor, die vorwiegend historisch und politisch begründet sind:

- während Griechenland ein überdurchschnittlich großes volks-

wirtschaftliches Wachstum realisierte, hat Portugal gegen Stagnation zu kämpfen;

- während in der griechischen Wirtschaftspolitik der Landwirtschaft eine aktive Rolle zum Ausgleich der Handelsbilanz zugewiesen wurde, geht in Portugal der Selbstversorgungsgrad an Agrarerzeugnissen zurück;
- während in Griechenlands Agrarstruktur eindeutig der Kleinst- und Kleinbetrieb nach Zahl und Fläche vorherrscht, wird Portugal mit Konflikten konfrontiert, die sich aus der sehr heterogenen Struktur mit Latifundien im Süden und Kleinbetrieben im Norden ergeben;
- während in Portugal die Pacht landwirtschaftlicher Flächen schon sehr verbreitet ist, wird sie in Griechenland noch kaum praktiziert; allerdings sind beiden Ländern die sehr kurzen Fristen der Pachtdauer gemeinsam.

(3) Diese Unterschiede erklären auch zum Teil, weshalb die beiden Herren zu so außerordentlich unterschiedlichen Resultaten bei der Beurteilung der Auswirkungen des EG-Beitritts auf die Landwirtschaft in Griechenland und Portugal kommen. Allerdings fällt es schwer, ihnen in allen Schlußfolgerungen beizustimmen.

2 Griechenland

(4) Nach meiner Meinung beurteilt Herr Kamenidis die Auswirkungen des EG-Beitritts auf die griechische Landwirtschaft etwas zu optimistisch. In voller Anerkennung der Leistungsfähigkeit der griechischen Landwirtschaft¹⁾ erscheint mir eine Relativierung mancher Aussagen angebracht.

(5) Herr Kamenidis erwähnt unter den Maßnahmen, die die griechische Regierung als Folge des Beitrittsvertrages ergriffen hat, eine entscheidende nicht, nämlich die der Einführung von Märkten zur freien Bildung eines Wechselkurses der Drachme²⁾. Heute noch setzt die griechische National-

1) Das beste Beispiel ist der Zuckerrübenanbau, der von 2.500 ha im Jahre 1961 auf 46.500 ha ausgeweitet wurde und Griechenland zum Nettoexporteur von Zucker werden ließ. Zucker unterliegt einem Staatsmonopol. - Statistical Yearbook of Greece; versch. Jgg.

2) Actes relatifs à l'adhésion de la République Hellenique aux CE; Déclaration Commune.

bank die Wechselkurse fest, wobei Interessen der Zahlungsbilanz im Vordergrund stehen. Im Beitrittsvertrag hat sich die griechische Regierung bereit erklärt, in Athen und in einem anderen Ort der Gemeinschaft freie Märkte einzurichten. Nach der letzten Information werden zur Zeit entsprechende Versuche in Athen unternommen, so daß dort ab 1. Januar 1981 der Wechselkurs der Drachme nach dem freien Spiel der Marktkräfte gebildet werden kann.

Die Beitrittsverhandlungen mit Griechenland wurden unter der Prämisse geführt, daß Marktkurs gleich grüner Kurs ist, also keine Währungsausgleichsbeträge eingeführt werden müssen. Es erscheint angebracht, die Ergebnisse der neuen monetären Situation abzuwarten, weil sie natürlich nicht ohne Einfluß auf die Preisgestaltung in Griechenland bleiben werden. Auch dann kann erst mit einiger Sicherheit die Reaktion der Erzeuger und Verbraucher auf mögliche Preisänderungen abgeschätzt werden. Schon aus diesem Grunde würde ich nicht vorhersagen, daß mit Ausnahme von Milch und Zucker die griechische Erzeugung bei allen übrigen Produkten nach dem Beitritt zunehmen wird.

Es wäre interessant zu erfahren, wie sich in Griechenland das Verhältnis zwischen den heute gewährten Exportsubventionen und den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Exportrestitution während der Übergangszeit gestalten wird und wie sich der Fortfall der Betriebsmittelsubventionen auf die Produktionskosten auswirkt.

Nur am Rande möchte ich erwähnen, daß der Steigerung der Baumwollerzeugung Grenzen gesetzt sind, weil der Beitrittsvertrag (Protokoll N° 4) vorsieht, daß die Gemeinschaftsbeihilfe nur für eine Menge gewährt wird, die den Durchschnittswerten eines Jahres oder dem Durchschnitt der ganzen Periode 1978 - 1980, erhöht um 25 %, entspricht.

(6) Die Beurteilung der Entwicklung der Erzeugung hängt auch entscheidend von den notwendigen Veränderungen in der Produktions- und Marktstruktur ab. Meiner Meinung nach sind die Voraussetzungen in Griechenland für die Anwendung der Richtlinie zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung (72/160/EWG)³⁾ nur

3) Amtsblatt Nr. L 96 - 1972.

begrenzt gegeben, vor allem, wenn eine Beteiligung des EAGFL in Erwägung gezogen wird.

Ange­sichts der überwie­gen­den Zahl von Kleinbetrie­ben in Grie­chenland scheint das Potential für die Modernisierung gemäß der Richtlinie 72/159/EWG⁴⁾ nur gering zu sein. Ein nicht unerhebliches Maß an fachlicher Qualifikation und Finanzkraft ist für die Realisierung eines solchen Vorhabens unerläßlich. Dazu kommt die notwendige Bodenmobilität. Auch hierfür sind die Voraussetzungen in Griechenland noch sehr begrenzt, da die Bodenpreise hoch sind und die Verpachtung in der Landwirtschaft erst seit kurzer Zeit Eingang gefunden hat.

(7) Ich teile daher sehr viel leichter die Meinung von Herrn Kamenidis, daß Maßnahmen gemeinschaftlicher Bewirtschaftung oder gemeinschaftlicher Nutzung landwirtschaftlicher Investitionsgüter, wie sie in Artikel 12 der Richtlinie 72/159/EWG vorgesehen sind, von der griechischen Landwirtschaft relativ schnell angewendet werden, wenngleich der finanzielle Anreiz verhältnismäßig gering ist.

(8) Die von Herrn Kamenidis erwähnte Verordnung (EWG) Nr. 1360/78 betreffend die Erzeugergemeinschaften und ihre Vereinigungen⁵⁾ gilt nicht für die Erzeugung, sondern nur für die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. Sie wird in Griechenland sicher verhältnismäßig schnell realisiert werden.

(9) Die gebotene Vorsicht hinsichtlich des Ausmaßes der in absehbarem Zeitraum möglichen Strukturverbesserungen der griechischen Landwirtschaft, gilt ceteris paribus auch für die Erwartungen an die Entwicklung ihrer Produktivität und ihres Einkommens.

3 Portugal

(10) Ich teile die Meinung von Herrn Soares, daß strukturelle Anpassungsprobleme (einschließlich Ausbildung, Beratung, Buchführung) der landwirtschaftlichen Betriebe schon vor dem Beitritt angepackt werden müssen. Die

4) Richtlinie über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe; Amtsblatt Nr. L 96 - 1972.

5) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 166 - 1978.

portugiesische Landwirtschaft ist in schwierigerer Ausgangssituation als die griechische oder spanische.

(11) Der Beitritt Portugals zur Gemeinschaft wird in diesem Land auch ziemlich drastische Veränderungen in der Markt- und Preispolitik bringen. In unseren Verhandlungen mit der portugiesischen Verwaltung haben wir festgestellt, daß die Preispolitik vorwiegend einkommens- und kostenorientiert ist. Obgleich wie in Spanien bei einigen Gütern gespaltene Preise angewendet werden, wodurch die Preise für einige wichtige landwirtschaftliche Erzeugnisse niedrig gehalten werden, waren die Preissteigerungen für die Mehrzahl der Erzeugnisse doch recht groß. Sie stehen in engem Zusammenhang mit den Inflationsraten. Da bei der Preisfestsetzung auch die erwarteten Mengen eine Rolle spielen, kommt es allerdings vor, daß einem Jahr mit überdurchschnittlicher Preissteigerung ein Jahr mit Preissenkung folgen kann (z.B. Index des Interventionspreises im Vergleich zum Vorjahr bei Rotwein 1978/79: 218,2 %; 1979/80: 75%). Der Trend bei den institutionellen Preisen hat dazu geführt, daß nach den zuletzt verfügbaren Daten und zu den jetzigen - von der portugiesischen Nationalbank festgestellten - Wechselkursen, die meisten portugiesischen Erzeugnisse bereits jetzt Gemeinschaftsniveau erreicht oder überschritten haben. Geringe Preisdifferenzen nach unten wurden nur bei Hartweizen, Reis und Birnen festgestellt. Nur zur Verarbeitung bestimmte Tomaten waren wesentlich billiger.

Falls dieser Trend anhält und falls die Freigabe der Wechselkursbildung die jetzigen Wechselkurse bestätigt, dann muß mit erheblichen Anpassungsschwierigkeiten gerechnet werden.

(12) Herr Soares unterstellt in seinem Beitrag, daß nach dem Beitritt Portugals die Verbraucherpreissubventionen wegfallen müssen. Die Beträge haben in den letzten Jahren sehr stark zugenommen und beanspruchen nach letzten Informationen 8 % der Haushaltsausgaben. Im Prinzip sind Verbraucherhilfen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. Es bestünde also für die portugiesische Regierung kein Anlaß, sie zu streichen. Unter dieser Voraussetzung wäre eine zusätzliche Belastung der Verbraucher, die jetzt 50 % des privaten Verbrauchs für Nahrungsmittel, Tabak und Getränke aufwenden, nicht zu befürchten. Dann wären auch andere Schlußfolgerungen für die Entwicklung der Erzeugung und des Handels mit Agrarerzeugnissen zu ziehen.

THE SIGNIFICANCE OF THE EEC ENLARGEMENT FOR TRADE IN
PROCESSED AGRICULTURAL PRODUCTS AND THE FOOD INDUSTRY

von

Margaret Loseby - V e n z i und
Lorenzo Venzi, Napoli*

-
- 1 Introduction
 - 2 The agro-food manufacturing sector: a general background
 - 3 Trade flows in food manufactures between the twelve
members of an enlarged Community
 - 4 Analysis of trade flows for the aggregate of the selected
products
 - 4.1 The methodology
 - 4.2 Competitive performance
 - 4.3 Market performance
 - 5 Analysis of trade flows for individual processed products
 - 6 Analysis of trade flows for the applicant countries
 - 7 Conclusions

* The authors are grateful to Mr. D. Gasparin for OECD data processing,
to Dr. M. Santise for computer programs and to Prof. L. Matrone for
all software supervision.

1 Introduction

The historical and political significance of the second EEC enlargement is probably of greater importance than the economic aspects. The economic problems it will nevertheless pose should not obscure consideration of the potentially positive role which the enlarged Community could play in promoting political and economic stability, both within the area of the EEC and at global level.

The impact of the enlargement on intra-Community trade in the agro-food manufacturing sector as a whole (at the level of II stage transformation) seems unlikely to be very strong within the short or medium term. It will however, be influenced by the terms of accession and transitional arrangements. Since these are not yet known, discussion of future developments can only be based on past experience.

In this paper therefore we propose first to examine briefly the present state of the Food, Drink and Tobacco Manufacturing sector (FDTM), and to pass, in the second part of the paper, to a more detailed investigation of trade flows in selected food manufactures within the EEC 12 area during the period preceding enlargement. Statistical analysis will be used to identify the competitive performance of the different exporting countries. On the basis of past trends, considered in conjunction with the trade barriers operative, some tentative conclusions about future performance will be drawn.

2 The agro-food manufacturing sector: a general background

As can be seen from Table 1, in none of the 12 countries does the FDTM sector contribute more than about 10 % of GDP. It is interesting to note, however, that in 6 of the present 9 member countries its share is greater than, or equal to, that of the sector agriculture, fisheries and forestry. Moreover, two of the three remaining member countries, France and Ireland are those where the FDTM sector makes its major contribution to GDP. There is reason, therefore, to consider the sector of non-negligible dimensions in each of the present member states. In the applicant countries the sector is relatively undeveloped, and its weight in the national economy is decidedly overwhelmed by that of agriculture.

Within the manufacturing sector, FDTM contributes between 10 % and 30 % of Gross Value Added; again the three applicant countries rank towards the lower end of the scale, confirming the relatively unimportant role of this sector in their national economies. The sector is instead of greater significance in Ireland and Denmark where it contributes about 30 % of manufacturing value added.

Information which is available for 8 of the 9 EEC countries indicates that the structure of the FDTM sector does not differ greatly from that of the entire industrial sector: small - scale firms are dominant, approximately 85 % of firms employed between 20 and 99 persons and produced about 30 % of Gross Value Added in 1975. A notable exception to the overall picture is provided by the British industry, where only 15 % of Gross Value Added derived from firms in the size group 20-99 employees, these constituting a much lower percentage (72 %) of firms operating in the sector (Table 2).

Unfortunately, no data is available for trends in consumption of specifically manufactured products of food, drink and tobacco. It seems reasonable to surmise that rates of growth in consumption of these products exceeded those for the category as a whole (including non-manufactured products). The latter are shown in table 3. The high responsiveness of demand to increases in income and to changes in social patterns, including increased urbanisation and employment of women outside the household, underlies this statement. It is also supported by information about average annual growth rates in production in the FDTM sector. These exceeded the corresponding rates for combined consumption of manufactured and non-manufactured FDT products, in all countries except Great Britain¹⁾.

There is a striking difference in average annual growth rates in consumption for products of the FDT sector between the present EEC members and the applicant countries. The faster rate of growth in Spain, Greece and Portugal is, however, in relation to a considerably lower level of consumption in absolute terms and is unlikely to change the relative position of these three countries as consumers of FDTM products in the near future.

1) It is regretted that the time periods available over which the calculations have been made are not strictly comparable.

Table 1: Value Added in 3 sectors as percentage of Gross Domestic Product at current market prices

	Agric.Forest. & fisheries	Total manufact. industry	Food, drink & (3) as as Tobacco manuf.		Year
	(1)	(2)	% of (2) (3)	(4)	
F	10.0	56.0	8.9	16.0	1977
I	7.5	29.5	3.7	12.4	1977
NL	4.8	22.1	4.7	21.3	1975
B	2.4	23.7	4.2	17.8	1977
L	3.1	30.8	3.6	11.6	1977
GB	2.4	29.3	5.9	20.3	1973
IRL(1)	16.0	27.4	9.0	32.8	1974
DK	5.8	21.2	6.3	29.8	1970
D	2.6	35.4	4.7	13.4	1974
GR	15.4	22.5	3.5	16.7	1973
E(2)	10.3	29.5	3.3	11.2	1975
P(3)	11.5	40.0	4.2	10.6	1974

(1) at factor cost; (2) at factor cost, 1970 prices; (3) at factor cost, 1963 prices.

Sources: EEC 9: National Accounts, Analytical Tables 1970-77, Eurostat.

Greece: Ampliamento della Comunità, Aspetti economici e settoriali; Bollettino delle Comunità Europee, Supplemento 3/78.

Spain: Parere sulla domanda d'adesione della Spagna, Bollettino delle Comunità Europee, Supplemento 9/78.

Portugal: Parere sulla domanda d'adesione del Portogallo, Bollettino delle Comunità Europee, Supplemento 5/78.

Table 2: The % distribution by size group of the number of firms and Gross Value Added in the Food Drink and Tobacco Manufacturing Sector (NACE 41/42) compared with the entire Manufacturing Sector (NACE 1/5) (Firms with 20 employees or over) 1975

		Firm size group: No of employees			
		20-49	50-199	200-999	over 1000
% no. of firms:					
EEC 8 ¹⁾	NACE 1/5	53.8	34.9	10.6	2.0
EEC 8 ¹⁾	NACE 41/42	50.2	38.6	13.5	1.8
GB	NACE 41/42	35.4	37.1	21.6	4.0
% Gross Value Added					
EEC 7 ²⁾	NACE 1/5	9.7	17.4	23.5	42.9
EEC 7 ²⁾	NACE 41/42	8.1	21.5	29.3	27.2
GB	NACE 41/42	3.4	11.8	31.1	36.5

1) Ireland not available; 2) Ireland and Luxembourg not available.

Source: Structure and Activity of Industry, Eurostat 1978.

NB: horizontal sums may differ from 100 % - see Methodological Note to source quoted.

In this brief summary of its general characteristics, the FDTM sector emerges as a small but dynamic sector in each of the 12 countries considered. The average rate of increase in output equalled or exceeded that for the manufacturing sector as a whole between 1970 and 1977 in 7 of the 11 countries for which information is available. In 3 of the remaining countries Ireland, Greece and Spain, its growth rate in percentage terms was also remarkably high.

3 Trade flows in food manufactures between the twelve members of an enlarged Community

An immediate difficulty to be affronted in a study of trade in manufactured food products is that of distinguishing these flows from the more usually published aggregates of commodity trade where raw and processed products are summed. Trade in specifically manufactured food products is identified at a high level of disaggregation in both SITC and NIMEXE classifications and it is a mammoth task to obtain an aggregate comprising flows in the whole range of items involved.

It was necessary, therefore, to use an alternative approach, and the present investigation is limited to consideration of nine products. The products were chosen from those where the operation of processing is carried out in factories rather than at farm level, thus excluding, for example, wine and olive oil. The selection was made with a view to including both manufactures using raw materials originating predominantly in "northern" member countries (e.g. beer, bakery products) and those using predominantly "southern" agricultural inputs (e.g. preserved fruit and vegetables). The data was obtained from OECD trade statistics, and the specification of products is given in Table 4.

The selected products represented between 8 and 16 % of total exports of food, drink and tobacco (SITC, 0 + 1) for 8 of the 9 present member-countries in the two-year period 1976-77, but were somewhat lower in Great Britain as can be seen from Table 5.

Trade between the EEC and the three applicant countries has been governed by the "Global Mediterranean Policy" (1972), and by individual bilateral agreements. Both the Global Mediterranean Policy and the agreements with Greece (effective 1962, but suspended 1967-74) and Portugal (1973) envi-

Table 3: Trends in consumption of food drink and tobacco, and in production of food drink and tobacco manufacturing, (average annual percentage growth rates).

Period	Private final consumption 1966-76	Consumption of FDT 1966-76	Production FDTM (1S1C,31) 1970-77	Production all manufact.(1S1C,3) 1970-77
B	4.6	2.7	3.1	2.6
D	3.9	2.5	2.6	2.1
F	4.8	2.3 ¹⁾	2.5	3.8
I	4.4	1.7 ²⁾	3.1	3.1
NL	3.9 ³⁾	2.8 ³⁾	3.0	2.5
DK	5.4	2.5	5.5 ⁷⁾	3.1 ⁶⁾
IRL	3.2	2.2	4.8	5.2
GB	2.7	2.1	1.7	0.6
GR	6.1	4.1	5.5	8.0
E	5.6 ¹⁾	4.2 ¹⁾	5.8	8.1
P	7.7 ¹⁾	4.4 ⁴⁾	10.3 ⁵⁾	7.6 ⁵⁾

1) 1971-75; 2) 1971-76; 3) 1970-76; 4) 1966-75; 5) 1971-73; 6) 1965-74; 7) 1965-74; ISIC 311/2, food.

Sources: OECD, Quarterly Supplement to Main Economic Indicators, 1978/2;
 OECD, Industrial Production, 1960-75;
 OECD, Impact of Multinational Enterprises on National Scientific
 and Technical Capacities: Food Industry, 1979 (restricted).

Table 4: Value of intra-12 trade for the processed food products selected for analysis (1976/77 average)

SITC	Description	Value in 000 \$
013	Meat and meat preparations, incl. sausages	610,174
024	Cheese and curd	1,377,614
0483	Macaroni, spaghetti noodles, vermicelli, etc.	69,844
0484	Bakery products, incl. bread, biscuits, cakes	361,074
0533	Jams, marmalades, fruit jellies	64,830
0539	Fruit, and nuts, prepared or preserved	283,604
0555	Vegetables, preserved or prepared, n.e.s.	726,492
1123	Beer, including stout, porter	203,955
42(-4215)	Fixed vegetable oils and fats(excl.olive oil)	595,735
Total value of selected food products		4,293,322
0-1	Total value of FDT sector	38,212,557

Source: OECD - Trade Statistics, 1978.

Table 5: Trade in 9 selected food products as percentage of total agro-food exports
(1976-77)

	B	DK	F	D	IRL	I	NL	GB	E	GR
a) Exp. Value* (SITC: 0-1)	3,175	3,088	8,560	4,654	1,560	3,055	7,990	3,462	1,863	805
b) Exp. Value* 9 food prod.	717	319	767	648	140	350	1,144	119	166	97
c) = (b/a . 100)	16.22	10.23	8.96	13.90	8.97	11.50	14.31	3.29	8.91	12.05
* Million \$										

Source: OECD Trade Statistics, 1978.

Table 6: Results of Constant Market Shares Analysis for intra - 12 exports in selected products
(proportion of variation in total exports explained by 4 "effects")

	BL	DK	F	D	IRL	I	NL	GB	GR	P	E
1. Total trade effect											
period 1	0,683	7,768	0,633	0,494	1,941	1,168	0,942	2,423	0,432	0,671	1,155
period 2	0,900	1,319	0,694	0,737	1,635	1,425	1,089	1,207	0,257	3,661	1,016
period 3	1,039	1,118	1,148	0,648	1,259	0,882	1,066	0,675	1,552	13,768	1,068
2. Commodity effect											
period 1	0,046	-1,790	0,066	0,010	-0,804	0,337	-0,010	-0,270	0,209	0,281	0,448
period 2	-0,008	-0,199	0,000	0,021	-0,302	0,110	0,004	-0,075	0,063	0,837	0,243
period 3	-0,107	-0,167	0,092	0,034	-0,106	0,043	0,013	-0,024	-0,087	-0,991	-0,078
3. Market effect											
period 1	0,169	-1,611	0,101	0,182	-0,540	-0,269	0,010	-0,034	0,193	-0,431	-0,032
period 2	0,110	-0,095	0,074	0,192	-0,006	-0,174	-0,036	-0,017	0,041	-1,373	0,024
period 3	0,000	-0,110	-0,050	0,088	-0,160	0,030	-0,015	0,172	-0,029	0,823	0,065
4. Competitive effect											
period 1	0,100	-5,366	0,198	0,312	0,403	-0,235	0,078	-1,930	0,164	0,478	-0,571
period 2	-0,002	-0,024	0,229	0,048	-0,327	-0,360	-0,048	-0,437	0,637	-2,125	-0,235
period 3	0,067	0,159	-0,191	0,228	0,007	0,043	-0,064	0,471	-0,436	14,599	-0,054

Source: elaboration on OECD Trade Statistics.

saged the abolition of tariffs on industrial products over a period of years, whilst that with Spain (1970) provided for a phased reduction of tariffs by 60 %. Some limited concessions were granted on both sides for certain agricultural products. The effective rate of protection for the products of interest here in the markets of the applicant countries, whilst lamented in certain circles, is rather difficult to pinpoint, (COMMISSIONE CEE, 1) but tariffs on agricultural and industrial imports remain at rather high levels.

Import duties charged on food manufactures entering the EEC market usually comprise two elements: a fixed component, consolidated in GATT agreements, designed to protect the processing industry, and a variable component designed to compensate for the higher cost of agricultural raw materials purchased in the EEC area (as opposed to third country supplies). These principles are applied to all the products considered here, with the exception of vegetable oils where a fixed levy (between 10 % and 20 %) is applied, and cheese, which is subject to variable levy.

Export refunds are payable on the raw material component of the manufactures where this is subject to the common organisation of the market and MCA's are likewise applied to this same component.

The regulations governing imports from third countries of processed fruit and vegetables, as well as jams have come under full control from Brussels only in 1975, when quantitative restrictions were abolished. Until that date, apart from application of the Common Customs Tariff and the payment of levies and refunds on the sugar content, member governments were allowed a certain degree of autonomy. A minimum import price was applied to tomato concentrates in 1975, and production aids were introduced in the crop year 1978-79 - too late to have any bearing on the trade analysis undertaken in this paper.

4. Analysis of trade flows for the aggregate of the selected products

4.1 The methodology

A first analysis of trade flows between the 12 countries involved in the potentially enlarged EEC area was carried out using Constant Market Shares Analysis. This methodology (RICHARDSON, 6; TYSZYNSKI, 7) seeks to

explain changes in the value of a country's exports over a period of time in terms of four effects: a total trade effect, which takes account of the country's share in the growth of total trade within the geographical area considered; a commodity effect, which measures the extent to which export growth may be due to concentration of exports on commodities with rapidly expanding demand; a market effect due to concentration in fast-growing markets, and finally a competitive effect which measures changes in the country's share in each market.

The formula used in calculating the values of the four effects in Table 6 is:

$$\begin{aligned} \Delta q &= s^{\circ} \Delta Q + \left(\sum_i s_i^{\circ} \Delta Q_i - s^{\circ} \Delta Q \right) + \left(\sum_i \sum_j s_{ij}^{\circ} \Delta Q_{ij} - \sum_i s_i^{\circ} \Delta Q_i \right) \\ &\quad + \sum_i \sum_j Q_{ij}^1 \Delta s_{ij} \end{aligned}$$

competitive

- where: q, Q = Total exports of the focus country and the world respectively
- s = (q/Q) i.e., the export share of the focus country in total world exports;
- i = denotes a particular commodity;
- j = denotes a particular importing region;
- $^{\circ}$ = denotes the beginning of the time period;
- 1 = denotes the end of the time period;
- Δq or ΔQ = denotes variations over one period.

The analysis was carried out on changes in export values over three time periods, two year averages being used to delineate the beginning and end of period trade flows to mitigate anomalies.

The periods chosen were: 1964-65 to 1968-69 (Period 1) which corresponds with the gradual establishment of EEC Common Organisation of Markets; 1968-69 to 1972-73 (Period 2) leading up to the first enlargement of the EEC, and 1972-73 to 1976-77 (Period 3) by the end of which the bilateral agreements with the three applicant countries had had time to take effect, and the transition period for the three newly admitted member had passed.

The results of the analysis are shown in table 6. Of particular interest are changes in the competitive effect and in the market effect, and these will be examined in relation of the successive stages of facilitated access to the 12-country markets.

4.2 Competitive performance

The competitive effect is positive when a country achieves an increased share of export markets, and negative when its share falls.

Amongst the original 6 members of the EEC, Germany achieved an outstanding performance, with a positive competitive effect in all three periods considered. Netherlands, although remaining the principal exporter of the commodities selected, was unable to match this record and showed a negative competitive effect in Periods 2 and 3.

The results for France and Italy are of particular interest in this context, since these two countries, producers of typically mediterranean produce, are apprehensive of the economic effects of enlarging the Community to 12 members. In fact, in the commodities considered here, we find that in each period, a positive competitive effect for one of these two countries is matched by a negative effect for the other. Whilst French agro-food industry appears to have prospered in the first two periods as the Common Organisation of Markets got under way, it fared less well in Period 3 - partly, perhaps, because of competition from the three new entrants in its northern products. This experience may explain some of the current resistance or slow timing of the French Government for admission of the applicant countries which will provide competition, in this case, for French mediterranean products.

On the contrary, Italian industry did not fare well in the two earlier periods: this may be due to the fact that the Common Organisation of Markets affected mainly those products in which Italy has a high propensity to import rather than to export. In Period 3, the competitive effect was positive despite the easier terms of access for the products of the 3 rival exporters: Greece, Spain and Portugal.

For each of the 3 new member countries, United Kingdom, Ireland und Denmark, the competitive effect was negative during Periods 1 and 2, as

might have been expected on grounds of their exclusion from the Customs Union. In Period 3 however, after access, the competitive effect became positive - a demonstration of the advantage of adhesion to EEC.

The competitive performance of the three applicant countries has been rather dismal. In particular, Spain, the most industrialised of the three, shows a negative competitive effect throughout all three periods. Greece did well in Periods 1 and 2, but, surprisingly, lost ground in Period 3, despite the possibilities opened up by the bilateral agreement having taken effect.

4.3 Market performance

A strongly positive market effect is shown when a country has a significant share of the area's exports in fast growing markets. Within the 12 country area considered, total intra-group exports in the selected products were rising at a faster rate in the market of the EEC original 6 than in the remainder of the area throughout the time periods considered.

Of the original member countries, neither Italy nor Netherlands appears to have been able to take full advantages of the rapid growth in intra-Community trade.

The impeded access to the EEC 6 markets for non-members, leads us to expect a negative market effect for non-members during Period 1 and 2. This was, in fact, the case for the 3 newly-admitted members, United Kingdom, Ireland and Denmark. The market effect became positive for UK in Period 3, after entry, but remained negative for Ireland and Denmark which seem to have been unable to assert their presence in the fast-growing markets.

No clear common trend in market effect appears for the 3 applicant countries. This is partly due to the fact that the export efforts of each country are directed to differing groups of importing markets. Spain exports to a wider range of Community markets than do the other two, and the positive market effects for Periods 2 and 3 appear to indicate the advantages gained through the bilateral agreement which took effect from 1970. Portugal too appears to have benefitted from improved access to EEC markets after the agreement of 1973, and the negative market effect of Periods 1 and 2 is superseded by a positive effect in Period 3. Portu-

guese exports are most significant in the formerly EFTA markets of Denmark and Britain, and in the contiguous Spanish market. Rather surprisingly, after positive market effects in the first two periods, results for Greece show a negative effect in Period 3. The markets in which Greek produce is most significantly inserted are those of its mediterranean neighbours France and Italy, as well as the northern markets of Germany and Netherlands.

5. Analysis of trade flows for individual processed products

A general picture of trade flows in the selected commodities is provided in table 7, where the three leading exporter and importer countries are identified, together with the percentage of inter-12 trade concentrated in these countries in 1976-7 and an index of growth of trade values over the entire time-period considered. It can be seen there that the commodities whose export values increased fastest over the entire period considered were pasta, jams, preserved vegetables, seed oils and preserved fruit. The first two products together still constituted only 3.1 % of total exports for the 12 countries at the end of the period, but preserved fruit, preserved vegetables and seed oils were proportionately more important, contributing 6.6 %, 16.9 % and 13.9 % respectively of total exports. The three latter products form an important component of the intra 12 exports of the applicant countries, as will be seen in the following section.

It is evident from Table 7 that a large proportion of the value of intra-12 trade in the products considered, both exports and imports, is concentrated in a few leading trader-countries.

The predominance of Netherlands as an exporter is striking, although her share in total exports of these commodities declined by more than 3 % over the period considered, to reach 26.7 % in 1976-77. In contrast, the shares of the other leading exporters, France and Germany, rose continuously throughout the period.

The share of the second leading exporter, France, rose until 1973, but thereafter fell, whereas that of the third exporter, Germany rose continuously, to obtain 15 % of the exports considered in 1976-7 in comparison with 7 % in 1964-5.

Table 7: Selected products: principal importing and exporting countries 1976-77; index of overall growth in intra-12 exports

Products	Main importers 1976-7				Main exporters 1976-7				Exp. values 1976-7 as % of 1964-5
	1st	2nd	3rd	% imports from leading 3 importers	1st	2nd	3rd	% export from leading 3 exporters	
Beer	GB	F	B,L	72.5	D	B,L	DK	66.0	361
Pasta	F	D	B,L	80.2	I	F	B,L	90.0	1249
Bakery prods	D	F	B,L	70.1	NL	B,L	GB	68.3	658
Jams	D	B,L	NL	87.2	NL	B,L	F	72.8	1104
Pres.Veg.	D	GB	F	77.8	NL	F	I	47.7	849
Pres.Fruit	D	F	GB	79.0	I	S	D	61.7	890
Cheese	D	I	GB	73.4	NL	F	D	77.8	733
Seed oil	F	NL	I	67.2	D	NL	B,L	76.7	1449
Proc.met	GB	D	F	78.0	NL	B,L	DK	72.7	463
9 products	D	GB	F	70.1	NL	F	D	61.9	715

Source: elaboration on OECD Trade Statistics

Table 8: Decline in market share of some exports of non-EEC members (%)

Country	Product	Share of 1964-5	12-country 1968-9	exports 1976-7	Share of national exports of 9 prod.s 1976-7
DK	Cheese	20.5	9.7	9.9	43.4
	Proc.meat	30.0	24.9	20.8	40.2
GB	Jams	17.0	13.8	6.7	3.8
GR	Jams	30.0	1.6	0.5	0,7

Source: elaboration on OECD Trade Statistics

Table 9: Applicant countries % growth and market shares in intra-12 imports and exports in selected products

All selected products	Period			Share of intra-12 trade 1976-7
	1	2	3	
<u>% change in imports</u>				
Group of 12	55.2	136.2	91.3	100.0
Greece	42.3	137.6	10.2	0.4
Spain	- 0.5	305.5	73.9	1.2
Portugal	7.7	155.0	66.0	0.1
<u>% change in exports</u>				
Group of 12	57.0	139.0	90.6	100.0
Greece	131.7	539.0	58.4	2.3
Spain	49.3	136.8	84.8	3.9
Portugal	84.9	38.0	- 6.6	0.6

Source: elaboration on OECD Trade Statistics.

Germany, which received 33.6 % of the intra 12 exports in 1976-7 provided by far the largest importing market, dwarfing both the United Kingdom and France which each took approximately 15 % of the exports.

The market share of non-member countries in certain products was severely reduced between 1964-65 and 1968-69 as the Common Organisation of Markets progressed, and has not recovered after entry. The most striking examples are listed in Table 8.

Danish accession did not result in a significant increase in her market share in any of the exports considered, and the advantages she gained through freer access to the market were outweighed by stronger forces even in the market for processed meat, where in 1972-73 she already had the third largest share of the market.

On the other hand, the entry of Great Britain permitted a marked increase in her market share, of bakery products in particular, seemingly at the expense of the 3 countries which were leading exporters in 1972-73.

6 Analysis of trade flows for the applicant countries

It has emerged by implication from what has been said in previous paragraphs, that the applicant countries play a minor role in intra-12 trade flows in manufactured products. This is evident in Table 9 but the same Table shows that in certain periods, the growth rates in both imports and exports exceeded those for the group as a whole. Growth of imports was particularly strong in all three countries in the period 1968-69 to 1972-73 but thereafter fell considerably below the rate for the 12-country area, most probably as a result of the world economic crisis rather than of protective measures. Export growth rates for Spain were below the 12-average throughout the entire time period; Greece enjoyed a particularly strong boost to exports in Period 2 despite suspension of the bilateral agreement whereas Portugal's export growth rate was disappointing after 1968-69, and her share fell from 2 % to 0.6 % of intra-12 exports.

The exports of the applicant countries are strongly dominated by preserved vegetables and seedoils, and exports are concentrated in a very small number of countries. Details are shown in Table 10.

Table 10: Applicant countries: % increase in exports of principal products and main importing markets

Country		Value 1976-7 as % of 1964-5	% share in national exp. 1976-7	% share in intra-12 exp. 1976-7	Main markets 1976-7			% of exp. to 3 lea- ding imp. 1976-7
					1st	2nd	3rd	
E	Pres.Veg.	995	57.7	12.9	F	GB	D	89
	Seed oil	3853	5.2	1.3	NL	I	D	80
	Pres.Fruit	384	36.2	8.9	GB	D	B,L	84
GR	Pres.Veg.	2651	44.0	5.8	GB	I	D	81
	Seed oil	433	3.6	0.4	I	D	F	100
	Pres.Fruit	50863	52.1	-	D	F	NL	91
P	Pres.Veg.	243	90.4	2.8	GB	DK	D	91
	Seed oil	208	7.3	0.2	E	F	D	99

Source: elaboration on OECD Trade Statistics

Table 11: Applicant countries: % increase in imports of principal products and main suppliers

Country		Value 1976-7 as % of 1964-5	% share in national imports	% share in intra-12 imports	Main Suppliers			% of imp. from 3 leading suppliers
					1st	2nd	3rd	
E	Cheese	581	39.7	1.42	NL	F	D	94
	Proc.meat	657	22.4	1.81	DK	NL	I	82
	Seed oil	1135	19.8	1.64	F	NL	P	79
	Beer	1612	7.6	1.84	D	NL	DK	83
GR	Proc.Meat	240	37.5	0.96	DK	NL	F	81
	Cheese	390	24.7	0.26	NL	DK	D	82
	Seed oil	1076	23.5	0.61	D	NL	B,L	80
	Beer	598	6.7	0.51	I	NL	DK	78
P	Cheese	1292	33.8	0.12	NL	DK	F	91
	Proc.Meat	737	21.7	0.18	F	DK	NL	80
	Seed oil	177	20.7	0.17	D	NL	I	83
	Bakery prods	579	7.5	0.10	F	D	GB	85

Source: elaboration on OECD Trade Statistics.

The import structures of the three applicant countries are very similar, with cheese, processed meat and seedoil accounting for well over 70 % of the value of imports of selected products in 1976-77 in each of them. Growth rates for the principal imported products have been lower on the whole, than the figures for the entire 12-country area. They were higher in processed meat for Spain and Portugal, beer for Greece and Spain and cheese for Portugal, but though fast growing, the markets of these countries are still small. Amongst the 3 main suppliers to those markets, we find that France and Italy in several cases displace countries which rank among the three leading exporters to the 12 country area as a whole. The point seems worthy of mention since the accession of Greece, Spain and Portugal is viewed with some apprehension in both these exporting countries, as a threat to their agricultural sectors and perhaps also to the food manufacturing sector.

Details of import patterns of the three applicant countries are set out in Table 11.

7 Conclusions

Flows of both exports and imports between the EEC 9 and the applicant countries in food manufactures are small in relation to flows within the present EEC area.

Imports into the applicant countries have hitherto been contained by protective measures. When these are dismantled and variable levies applied on third country imports they may increase, and a faster rate of growth may be expected in two of the major import products: cheese and processed meat, which have hitherto been growing relatively slowly. Imports have been expanding rapidly in the third major product, seedoil, but since this heterogeneous group of manufactures also constitutes a major export item, the overall effect of enlargement is difficult to estimate.

Exports of the applicant countries are highly concentrated in preserved vegetables, preserved fruit and seedoils. In recent years, however the share of the three countries in the 12 market area considered dropped for all these products with the exception of Spain's exports of preserved

vegetables, and Greece's exports of preserved fruit, which rose remarkably.

The question therefore arises as to how well placed are the applicant countries' food industries to penetrate EEC markets after accession.

An important difference between the present and the previous enlargement of the EEC is that, at accession, the industries of Greece, Spain and Portugal are less well established in the EEC markets than were those of Denmark and the United Kingdom. Despite its strong start, however, Denmark failed to achieve a positive competitive effect in its early years of membership, and its share of the market declined in several of the products considered (Table 6 and 8).

The Danish experience augurs badly for the applicant countries, but two further considerations suggest that the prospective new entrants may be faced by less formidable competition than that which greeted Danish industry. In the first place, they are competing in products where EEC market support has been more limited and the established exporters have not had the same advantages in consolidating their position. Secondly, two of the leading exporters of one of the principal export commodities of the applicant countries (preserved vegetables) Netherlands and Italy have not demonstrated the same general competitive dynamism as Denmark's important rivals, Benelux and Germany (Table 6). The third, France, has lost ground in recent years specifically in this product.

The impact of enlargement on trade flows in preserved vegetables will depend very much on future regulations governing production aids. At present, the level of aid is calculated on the difference between third country offer prices for raw products, and the average production costs of EEC supplies. If this formula remains unchanged, Greece, Spain and Portugal, with their lower-than-average costs of producing raw materials will gain some advantage.

Thus, whilst the impact of the second enlargement of the EEC on trade in manufactured food products, as a whole, seems unlikely to be great, difficulties will have to be overcome in a few specific products, of which preserved vegetables appear to be the most important.

The small size of the applicant countries's markets makes it unlikely that the enlargement will be very significant for the growth of the industry as a whole. The impact on the industry within these countries however will be much greater. If their accession to the Community provides the hoped for stimulus to their domestic economies, internal consumption of food manufactures will increase. In addition, there appears to be scope for product diversification and development, based on essentially mediterranean products and these would probably find a receptive market in northern countries. But in order to take advantage of these opportunities, the domestic industries must be able to confront competition on their home markets when the present trade barriers are lifted.

The structure of the applicant countries' industries seems at present ill-suited to meet such a challenge. On the whole they appear to be dominated by small scale firms. These may lack technical know how²⁾ and financial resources, factors of increasing importance in the food processing industries and already acquired at a high level by many of their competitors.

The process of restructuring could be speeded up either by Community intervention policy or by the entry of transnational corporations. In either case some time must elapse before it can be achieved and a rapid lowering of tariff barriers could meanwhile provoke a crisis.

The impact of the enlargement on the food processing industries of the applicant countries will depend very much on whether the Community encourages initiatives for restructuring. If it is successful in doing so, the outcome could be positive, and the stimulus to the processing sector would, in turn, promote faster development in the large national agricultural sectors of these countries and in their economies as a whole.

2) Trends in Spanish exports of preserved fruits appear to support this statement: in 1964-5 these held 49 % of the intra-12 market, a share which had shrunk to 21 % by 1976-7. In contrast, exports of temporarily preserved fruit rose from 7 % to 9 % in the same period. It may prove more feasible for Spanish agriculture to supply raw materials to processing industries in other member states-especially to those with easy transport links.

The Greek industry for fruit processing, on the other hand, has responded well to the challenge and its share of the intra-12 market rose from 0.3 % in 1964-5 to 17.8 % in 1976-7. Greek exports of temporarily preserved fruit are negligible.

Bibliography

1. COMMISSIONE DELLE COMUNITA'EUROPEE, Ampliamento della Comunità: aspetti economici e settoriali, "Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 3/78.
2. COMMISSIONE DELLE COMUNITA'EUROPEE, Parere sulla domanda di adesione del Portogallo, "Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 5/78".
3. COMMISSIONE DELLE COMUNITA'EUROPEE, Parere sulla domanda di adesione della Spagna, "Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 9/78".
4. COMMISSIONE DELLE COMUNITA'EUROPEE, Parere sulla domanda di adesione della Grecia, COM (76) 30 def.
5. OECD, The impact of multinational enterprises on national scientific and technical capacities. DSTI/SPR/79.23 - MNE, Paris, 1979 (Restricted).
6. RICHARDSON, J.D., Constant market shares analysis of export growth. "Journal of International Economics", 1971, 1.
7. TYSZYNSKI, H., World trade in manufactured commodities 1899-1960, "The Manchester School", 1951, 19.

MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN EINES EG-BEITRITTS VON
GRIECHENLAND UND SPANIEN AUF DIE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT
DER DEUTSCHEN OBST- UND GEMÜSEKONSERVENINDUSTRIE

von

Manfred Drews und
Bernd Müller, Kiel

-
- 1 Ziel und Methode der Untersuchung
 - 2 Die Kostensituation der Konservenindustrie und ihre Ursachen
 - 2.1 Die Methode zur Untersuchung der relativen Kostenwirtschaftlichkeit der Obst- und Gemüsekonservenindustrie der drei Länder
 - 2.2 Die Ergebnisse des Vergleichs der Kostensituation der Obst- und Gemüsekonservenindustrie der drei Länder
 - 2.2.1 Ergebnisse im Bereich Gemüsekonserven
 - 2.2.2 Ergebnisse im Bereich Obstkonserven
 - 3 Das Leistungsangebot der Konservenindustrie und seine Ursachen
 - 3.1 Umfang und Qualität des Artenangebots der nationalen Konservenindustrie
 - 3.1.1 Bei Gemüsekonserven
 - 3.1.2 Bei Obstkonserven
 - 4 Zusammenfassung
-

1 Ziel und Methode der Untersuchung

Ziel der Untersuchung ist eine Prognose, wie die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Obst- und Gemüsekonservenindustrie, dargestellt u.a. durch ihren Marktanteil, durch einen EG-Beitritt Griechenlands und Spaniens beeinflusst werden wird. Die Untersuchung beschränkt sich auf Obst- und Gemüsekonserven in Form von Naßkonserven ohne Essigkonserven (1).

Faktoren der relativen Wettbewerbsfähigkeit sind einerseits die Kosten in Produktion und Vertrieb der Konserven und andererseits die Leistungen in Form von Art und Qualität der angebotenen Produkte, ergänzt um die Leistungen bestimmter "Ergänzungsfunktionen" wie Raumüberbrückung, Zeitüberbrückung, Quantitätsfunktion, Sortimentsfunktion, Werbung und Verkaufsförderung (2).

Als Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit werden die Kosten in Kapitel 2 und die Leistungen in Kapitel 3 dargestellt.

Zur Bedeutung der Obst- und Gemüsekonservenindustrie als Wirtschaftszweig und des Marktes für Obst- und Gemüsekonserven lassen sich folgende allgemeine Angaben machen:

Während in der Bundesrepublik im Jahr 1977 278 Unternehmen der Obst- und Gemüseverwertungsindustrie mit insgesamt ca. 23.000 Beschäftigten tätig waren, von denen nur 67 sich mit der Herstellung von Obst- und Gemüsekonserven beschäftigten, arbeiteten in Griechenland 125 Firmen mit ca. 10.000 Mitarbeitern in der Obst- und Gemüseverwertung. In Spanien waren in dieser Branche fast 700 Betriebe mit über 56.000 Mitarbeitern tätig. Dabei war in beiden Ländern der überwiegende Teil der Unternehmen mit der Herstellung von Obst- und Gemüsekonserven befaßt. Zwar hat auch in Griechenland und Spanien der größte Teil der Unternehmen mittelständischen Charakter, jedoch gibt es in Griechenland ca. 10 Unternehmen mit mehr als 200 Mitarbeitern und in Spanien ca. 16 Betriebe dieser Branche mit mehr als 500 Mitarbeitern. Obwohl in beiden Ländern die Arbeitsproduktivität nicht so hoch liegt wie in der Bundesrepublik Deutschland, können sich diese größeren Unternehmen im Hinblick auf den Technisierungsgrad und die Produktionskapazität auch mit den größten deutschen Firmen messen.

Der Binnenmarktabsatz von Obst- und Gemüsekonserven ist in Griechenland bisher unbedeutend. In Spanien haben Obst- und Gemüsekonserven dagegen schon einen erheblichen Verbrauch, der als Pro-Kopf-Verbrauch nicht wesentlich niedriger als in der BR Deutschland ist (3):

	Spanien (im Jahr 1975)		Deutschland (im Jahr 1977/78)	
	Pro Kopf in kg/Jahr	insgesamt in 1000 t	Pro Kopf in kg/Jahr	insgesamt in 1000 t
Gemüsekonserven	10,9	387	12,6	774,7
Obstkonserven	6,7	237	7,5	459,9

Quelle: ZMP Bilanz 1978/79 Obst; desgl. Gemüse.

Das Schwergewicht des Verbrauchs liegt jedoch in Spanien, entsprechend dem andersartigen Anbausortiment, bei anderen Arten, als sie für die Herstellung und den Verbrauch in Deutschland typisch sind; so vor allem bei Tomaten, Paprika und Artischocken sowie Aprikosen und Pfirsichen.

Obwohl der spanische Markt und eventuell sogar Griechenland langfristig auch für deutsche Konserven vor allem aus qualitativen Gründen aufnahmefähig erscheint, wird der für die deutsche Industrie entscheidende Wettbewerb zunächst auf dem deutschen Markt ausgetragen werden. Denn für die von der deutschen Industrie hergestellten Obst- und Gemüsekonservenarten ist der deutsche Markt am bedeutendsten und auch die spanische und griechische Industrie wird hier für sich den Absatz suchen wollen. Diese Untersuchung konzentriert sich deshalb auf die Frage der Wettbewerbsfähigkeit am deutschen Markt.

2 Die Kostensituation der Konservenindustrie und ihre Ursachen

2.1 Die Methode zur Untersuchung der relativen Kostenwirtschaftlichkeit der Obst- und Gemüsekonservenindustrie der drei Länder

Da amtliche Statistiken über die Kostensituation nur ungenügend Auskunft geben und darüber hinaus zumindestens für Griechenland und Spanien auch nicht in verlässlicher und aktueller Form zur Verfügung standen, wurde

Datenmaterial bei einzelnen Unternehmen erhoben. Dabei sind die Kosten der Unternehmen für das Produktionsjahr 1977/78 nach einem vorgegebenen System, das eine Gliederung nach Kostenarten, Kostenstellen, Kostenträgern und Kostenkategorien vorsieht, erfaßt worden. Die Angaben wurden soweit wie möglich der Buchhaltung der untersuchten Firmen entnommen. Zum Zwecke des Vergleichs wurde das Material anschließend in 4 Modellbetrieben verdichtet.

Die im folgenden dargestellten Ergebnisse sind diesen Modellbetriebsdaten entnommen.

2.2 Die Ergebnisse des Vergleichs der Kostensituation der Obst- und Gemüsekonservenindustrie der drei Länder

2.2.1 Die Ergebnisse im Bereich Gemüsekonserven

Da griechische Unternehmen im Bereich der Gemüsekonserven nur Tomatenprodukte in größerem Umfang für den Export herstellen, wurde hier nur Spanien in den Vergleich einbezogen. Zu beachten ist aber, daß spanische Betriebe ihren Produktionsschwerpunkt in der Regel bei den Obstkonserven haben und Gemüseerzeugnisse nur in zweiter Linie fertigen. Um einen direkten Vergleich der Herstellungskosten zu ermöglichen, wurden in das Programm des spanischen Unternehmens grüne Bohnen aufgenommen, obwohl diese in Spanien nicht in großer Menge konserviert werden. Es muß aber beachtet werden, daß grüne Bohnen dort den Charakter einer Spezialität haben, so daß die Fertigung für dieses Produkt nicht so mechanisiert ist wie bei uns. Außerdem ist anzumerken, daß das spanische Unternehmen seine Erzeugnisse nicht direkt an den Einzelhandel vertreibt. Vielmehr geht der überwiegende Teil der Produkte in großen Partien in den Export und wird fob Cartagena verkauft.

Es soll nun die Kostensituation der beiden Unternehmen hinsichtlich der Verteilung der Kosten auf die Kostenarten und des mengen- und wertmäßigen Kostengüterverbrauchs dargestellt werden.

Tabelle 1 zeigt die Kostenstruktur bezüglich der Verteilung auf die Kostenarten.

Tabelle 1: Anteil der einzelnen Kostenarten an den Gesamtkosten im Modellbetrieb Gemüse und im spanischen Modellbetrieb (in %)

	BR Deutschland	Spanien
Personalkosten	20,6	16,4
Rohstoffe	27,7	35,4
Zusatzstoffe	0,5	6,9
Verpackung	23,7	23,5
kalk.Abschreibungen und Zinsen u. Maschinenmiete	14,6	6,6
Heizöl, Strom, Wasser u. Abwasser	3,3	1,9
Sonstiges	9,7	9,3

Im deutschen Modellbetrieb haben Gemüsekonserven einen Anteil von 95 % an der Gesamtproduktion, im spanischen Betrieb erreicht ihr Anteil nur 34 %.

Der höhere Anteil der Kosten für Rohstoffe und Zusatzstoffe in Spanien wird durch den großen Anteil der Obstkonserven an der Gesamtproduktion verursacht, der geringere Anteil an Kosten für Maschinen ist durch den in der Regel fehlenden firmeneigenen Fuhrpark begründet.

Die Tabelle 2 zeigt am Beispiel der 1/1 grünen Bohnen im direkten Vergleich der beiden Unternehmen den mengen- und wertmäßigen Verbrauch an Kostengütern bei der Gemüsekonservenherstellung.

Tabelle 2: Vergleich der Produktionskosten für 1/1 grüne Bohnen für den deutschen und spanischen Betrieb (in DM)

	BR Deutschland			Spanien		
	Menge	Preis je E.	Kosten je 1/1	Menge	Preis je E.	Kosten je 1/1
Rohstoffe (kg)	0,693	0,38	0,263	0,704	0,81	0,570
Verpackung (Einheit)	.	.	0,298	.	.	0,189
Zusatzstoffe (kg)	0,014	0,18	0,003	0,016	0,15	0,002
Personal-Stunden	0,0093	11,29	0,105	0,049	5,95	0,292
Wasser, Strom, Öl	.	.	0,042	.	.	0,021
Werbung u. Provision	.	.	0,037	.	.	0,035
Zwischensumme	.	.	0,748	.	.	1,109
durchschnittliche fixe Einzelkosten	.	.	0,038	.	.	0,000
anteiliger Fixkosten- zuschlag bei gleich- mäßiger Verteilung der Fixkosten nach tatsäch- licher Produktionsmenge	.	.	0,374	.	.	0,179
Zwischensumme	.	.	1,160	.	.	1,288
Transportkosten bis nach Deutschland	.	.	0	.	.	0,095
Endsumme	.	.	1,160	.	.	1,383

Die hohen spanischen Rohstoffkosten beruhen auf der Ausgangslage, daß bei dieser Gemüseart nur geringe Mengen genügender Qualität zur Verarbeitung bereitgestellt werden. Der erhöhte Personaleinsatz ist eine Folge des geringen Mechanisierungsgrades dieser Produktion in Spanien. Obwohl spanische Unternehmen mit geringeren Fixkosten und niedrigeren Löhnen arbeiten, kann man insgesamt feststellen, daß die deutsche Gemüsekonservenherstellung bei den für sie wichtigen Produkten keine Kostenvorteile besitzt und daß bei sich eher angleichender Kostenstruktur auch für die Zukunft keine zu erwarten sind.

2.2.2 Ergebnisse im Bereich Obstkonserven

Im Bereich der Obstkonserven liegt sowohl für spanische als auch für griechische Unternehmen der Schwerpunkt ihrer Produktion. Allerdings werden hier hauptsächlich Sorten verarbeitet, die in deutschen Betrieben nicht in nennenswertem Umfang konserviert werden. So stellt das griechische Unternehmen vor allen Dingen Pfirsich- und Aprikosenkonserven her und steht mit keinem Produkt in direkter Konkurrenz zu deutschen Unternehmen. Für den spanischen Betrieb wurden Süßkirschen in das Produktionsprogramm aufgenommen, um wenigstens bei einem Produkt einen direkten Vergleich der Produktionskosten zu ermöglichen. In der Hauptsache stellt das spanische Unternehmen aber Mandarinenorangen-, Pfirsich- und Aprikosenkonserven her. Das griechische Unternehmen ist in noch stärkerem Maße als das spanische ein Saisonbetrieb. Es ist bis zu 9 Monaten im Jahr stillgelegt und produziert dafür während der Saison in bis zu 3 Schichten an 7 Tagen in der Woche. Die Produkte werden schon vor der Fertigung ex Factory in großen Partien verkauft. Eine Besonderheit sind die vielfältigen staatlichen Hilfsmaßnahmen. Von der Bereitstellung von Kapital durch die landwirtschaftliche Entwicklungsbank über die Subventionierung von Rohware, Zucker und Heizöl bis zu Zuschüssen für den Transport und Prämien für den Export ist der griechische Staat in vielfältiger Weise im Bereich der Obstkonservenerzeugung tätig. Hinzu kommen Hilfen für die Rohwarenerzeuger zur Umstellung auf verarbeitungsgerechte Sorten. Allerdings müssen diese Maßnahmen beim EG-Beitritt eingestellt werden. Da alle diese Hilfen nicht kontinuierlich gegeben werden, ist ihr Einfluß auf die augenblickliche Kostensituation nicht exakt quantifizierbar. Er sollte aber bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

Es soll nun die Kostenstruktur in den drei Ländern hinsichtlich der Verteilung auf die Kostenarten und des mengen- und wertmäßigen Kostengüterverbrauchs dargestellt werden. Die Tabelle 3 zeigt die Anteile der einzelnen Kostenarten an den Gesamtkosten.

Tabelle 3: Anteile der einzelnen Kostenarten an den Gesamtkosten beim deutschen, spanischen und griechischen Modellbetrieb Obst (in %)

	BR Deutschland	Spanien	Griechenland
Personalkosten	12,3	16,4	9,9
Rohstoffe	39,1	35,4	27,9
Zusatzstoffe	10,9	6,9	6,3
Verpackung	21,3	23,5	39,8
kalk.Abschreibungen und Zinsen u.Maschinenmiete	6,5	6,6	7,7
Heizöl, Strom, Wasser und Abwasser	2,4	1,9	1,6
Sonstiges	7,5	9,3	6,9

Der Anteil der Obstkonserven an der Gesamtproduktion beträgt für den deutschen Betrieb 76 %, für den spanischen Betrieb 66 % und für den griechischen Betrieb 65 %.

Die relativ hohen Personalkosten des spanischen Unternehmens haben ihre Ursache in der Personalintensität der Konservierung von Artischocken. Der griechische Betrieb hat durch die staatlichen Hilfen niedrige Rohwarenkosten, während Verpackungsmaterial eingeführt werden muß und dementsprechend teuer ist. Die fehlenden Kosten für Abwasserbeseitigung bedingen die niedrigen Aufwendungen des spanischen und griechischen Unternehmens in diesem Bereich.

Der direkte Vergleich des mengen- und wertmäßigen Kostengüterverbrauchs für alle drei Länder ist wegen des Fehlens eines geeigneten Vergleichsprodukts nicht möglich. Deshalb wird mit Hilfe der Tabellen 4 und 5 der Vergleich indirekt geführt. Die Tabelle 4 ermöglicht am Beispiel des Produkts 1/1 Süßkirsche einen Vergleich der deutschen mit der spanischen Situation, die Tabelle 5 am Beispiel der 1/1 Aprikosen den zwischen spanischen und griechischen Unternehmen.

Tabelle 4: Vergleich der Produktionskosten für 1/1 Kirschen für den deutschen und spanischen Betrieb (in DM)

	BR Deutschland			Spanien		
	Menge	Preis je E.	Kosten je 1/1	Menge	Preis je E.	Kosten je 1/1
Rohstoffe (kg)	0,520	1,94	1,009	0,528	1,25	0,660
Verpackung (Einheit)	.	.	0,252	.	.	0,231
Zusatzstoffe (kg)	0,078	1,13	0,088	0,116	1,19	0,138
Personal-Stunden	0,0066	10,07	0,066	0,019	5,95	0,113
Wasser, Strom, Öl	.	.	0,030	.	.	0,011
Werbung u. Provision	.	.	0,062	.	.	0,044
Zwischensumme	.	.	1,507	.	.	1,197
durchschnittliche fixe Einzelkosten	.	.	0,005	.	.	-
anteiliger Fixkosten- zuschlag bei gleich- mäßiger Verteilung der Fixkosten nach tatsäch- licher Produktionsmenge	.	.	0,205	.	.	0,179
Zwischensumme	.	.	1,717	.	.	1,376
Transportkosten bis nach Deutschland	0,095
Endsumme	.	.	1,717	.	.	1,471

Da die Kirschenernte sehr personalintensiv ist, bedingt das höhere deutsche Lohnniveau höhere Rohstoffkosten für das deutsche Unternehmen. Die geringe Mechanisierung der Produktion hat einen hohen Personaleinsatz bei der Herstellung im spanischen Unternehmen zur Folge. Trotz der augenblicklichen Kostenvorteile des spanischen Unternehmens dürften diese Produkte schwer abzusetzen sein. Auch dürfte dieser Kostenvorteil, der sich allein aufgrund der geringen Rohwarenpreise ergibt, bei Annäherung des Lohnniveaus abnehmen.

Tabelle 5: Vergleich der Produktionskosten für 1/1 Aprikosen für den griechischen und spanischen Betrieb (in DM)

	Griechenland			Spanien		
	Menge	Preis je E.	Kosten je 1/1	Menge	Preis je E.	Kosten je 1/1
Rohstoffe (kg)	0,833	0,33	0,275	0,815	0,42	0,342
Verpackung (Einheit)	.	.	0,357	.	.	0,231
Zusatzstoffe (kg)	0,098	0,63	0,061	0,087	1,19	0,104
Personal-Stunden	0,0179	4,90	0,088	0,0094	5,95	0,056
Wasser, Strom, Öl	.	.	0,014	.	.	0,013
Werbung u. Provision	.	.	0,029	.	.	0,027
Zwischensumme	.	.	0,824	.	.	0,773
durchschnittliche fixe Einzelkosten	.	.	-	.	.	-
anteiliger Fixkosten- zuschlag bei gleich- mäßiger Verteilung der Fixkosten nach tatsäch- licher Produktionsmenge	.	.	0,119	.	.	0,179
Zwischensumme	.	.	0,943	.	.	0,952
Transportkosten bis nach Deutschland	.	.	0,146	.	.	0,095
Endsumme	.	.	1,089	.	.	1,047

Der Vergleich zeigt, daß die griechische Arbeitsproduktivität in diesem Bereich geringer ist als die spanische, so daß ohne die staatliche Rohwarensübventionen griechische Produkte deutliche Kostennachteile gegenüber spanischen Produkten haben, weshalb auch gegenüber deutschen Unternehmen keine Kostenvorteile zu erwarten sind, wie Tabellen 4 und 5 zeigen.

Daraus läßt sich insgesamt schließen, daß weder spanische noch griechische Unternehmen im Bereich der Obstkonservenherstellung wesentliche Kostenvorteile bei der Herstellung der in Deutschland bevorzugt produzierten Sorten besitzen.

3 Das Leistungsangebot der Konservenindustrie und seine Ursachen

Aus der Fülle der Leistungselemente, die als Gesamtheit die Wettbewerbsfähigkeit der Obst- und Gemüsekonservenindustrie bestimmen, werden hier nur diejenigen herausgegriffen, bei denen deutliche Unterschiede der deutschen zur spanischen und griechischen Industrie bestehen.

3.1 Umfang und Qualität des Artenangebots der nationalen Konservenindustrien

Das Angebot von Obst- und Gemüsekonserven sowohl aus Griechenland als auch aus Spanien stellt bisher keine wesentliche Konkurrenz für die deutsche Industrie dar. Entweder erstreckt sich das Angebot auf Obst- und Gemüsearten wie Pfirsiche, Aprikosen, Mandarinen und Tomaten, die traditionell von der deutschen Industrie nicht angeboten werden, oder das Mengenangebot ist nur gering. Für die traditionell von der deutschen Konservenindustrie hergestellten Produkte stammt die Importkonkurrenz vorwiegend aus benachbarten EG-Staaten und nur in sehr geringem Umfang aus Griechenland und Spanien.

Als Gründe für das unterschiedliche Artenangebot der deutschen Konservenindustrie einerseits und der Industrie in den Beitrittsländern andererseits lassen sich im einzelnen anführen:

3.2 Bei Gemüsekonserven

Für die BR Deutschland hat BUSCH (5) eine sehr eingehende und umfassende Analyse der Standortbedingungen im Gemüsebau gegeben. Bezüglich der von ihm untersuchten Faktoren Boden, Klima sowie landwirtschaftliche Betriebsgröße kann unterstellt werden, daß sich die Verhältnisse seit seiner Untersuchung nicht wesentlich verändert haben.

BUSCH (5, S. 243 ff) hat unter Wertung dieser Faktoren die für den Feldgemüseanbau in der BR Deutschland geeignete Ackerfläche grob auf über 1 Mio. ha geschätzt. Im Vergleich zur tatsächlichen Gemüseanbaufläche von seinerzeit rd. 71.000 ha und gegenwärtig nur noch 48.468 ha (Jahr 1978) (9, S. 5) zeigt dies, daß das durch die natürlichen Standortbedingungen und die Betriebsgröße bedingte Produktionspotential bei weitem nicht ausgeschöpft wird und diese Faktoren nicht die Ursache für den geringen

deutschen Gemüseanbau und die dementsprechend geringe deutsche Konservenproduktion mit nur noch rd. 17 % Marktanteil (4, S. 95) sein können.

Der Gemüseanbau (6) in Griechenland und Spanien zur Konservenherstellung unterscheidet sich wesentlich von der deutschen Struktur. Zunächst bestehen rd. 87 % dieser Produktion sowohl in Griechenland als auch in Spanien aus Tomaten, Artischocken und Paprika, die als Rohstoff von der deutschen Industrie fast überhaupt nicht verarbeitet werden und deshalb das Konkurrenzverhältnis zur deutschen Industrie auch nicht berühren.

Aber selbst die in Griechenland und Spanien gleichartig wie in Deutschland angebauten Gemüsearten, die - gemessen in absoluten Mengen - teilweise die deutsche Produktion erreichen oder sogar überschreiten, haben als Rohwarenbasis für die griechische bzw. spanische Konservenindustrie nur eine relativ geringe Bedeutung. Dies läßt sich schon aus den geringen Mengen erkennen, die von diesen Gemüsearten zu Konserven verarbeitet werden (vgl. Tabelle 6).

Mehrere Gründe lassen sich dafür anführen, daß die in Deutschland für die Konservenherstellung typischen Gemüsearten in Griechenland und Spanien nur in relativ geringem Umfang angebaut werden und von diesem Anbau wiederum nur ein relativ kleiner Teil zu Konserven verarbeitet wird:

- Klimatische Gründe erlauben zwar in bestimmten Gebieten beider Länder auch bei diesen Gemüsearten eine sehr intensive Produktion mit jährlich bis zu 3 Ernten bei Bewässerung. Das warme Klima bedingt aber eine starke Reifebeschleunigung mit deshalb sehr kurzen Erntefristen. Ein Teil der Ernte hat bei einmaliger Felldräumung bereits die für den Frischkonsum, aber auch die Konservenherstellung optimale zarte Beschaffenheit verloren. Eine selektive mehrmalige Handlese (bei Bohnen) ist mit hohen Arbeitskosten verbunden, die eine Verwendung als Konservenrohware preislich praktisch ausschließen.

Im Fall einer Verarbeitung zu Konserven kommt als weitere Schwierigkeit hinzu, daß ebenfalls aus Gründen der hohen Temperatur die Verweildauer zwischen Ernte und Verarbeitung zur Vermeidung von Qualitätsabfall sehr kurz sein sollte (besonders bei Bohnen und Erbsen), was ebenfalls optimal nicht zu leisten ist.

Tabelle 6:

Anteil der zu Gemüsekonserven verarbeiteten Gemüsemengen^{a)} an der nationalen Erntemenge bei den Gemüsesorten, deren Anbau in der BR Deutschland dominiert (jeweils jüngstes aus Statistik verfügbares Jahr)

S o r t e	BR Deutschland		Griechenland		Spanien	
	zu Gemüsekonserven verarbeitet in 1000 t	in v.H. der nationalen Ernte	zu Gemüsekonserven verarbeitet in 1000 t	in v.H. der nationalen Ernte	zu Gemüsekonserven verarbeitet in 1000 t	in v.H. der nationalen Ernte
Erbsen	20,7	gegen 100	ca. 7	ca. 4	9,1	ca. 18
grüne Bohnen	39,9	66			6,6	8
Spargel	0,5	4			15,7	43
Bohnenkerne	15,9	gegen 100			} 37,3 ^{b)}	19
teilweise Karotten	24,2	16				
Sellerie	4,1	11				
Spinat	0,2	0,5	-	-	-	-
Grünkohl	5,8	50	-	-	-	-
Schwarzwurzeln	0,2	ca. 100	-	-	-	-
Champignons und and. Pilze	4,3	12	-	-	7,6	-
Insgesamt	115,8	31	ca. 7	ca. 4	76,3	(18)

a) Soweit der Rohwarenverbrauch nur aus statist. Angaben über die 1/1-Dosen-Herstellung abgeleitet werden kann, wurden unter Bezugnahme auf die von Busch (a.a.O., S. 171) aus dem Konserventechnischen Handbuch zusammengestellten Angaben und ergänzenden Angaben aus der Industrie folgende β Verbrauchsmengen je 1/1-Dose angenommen: Erbsen (Schalengewicht) 1.600 g; grüne Bohnen 720 g; dicke Bohnen 1.950 g; Spargel 920 g; Schwarzwurzeln 1.150 g; Möhren u. Karotten 1.200 g; Sellerie 1.000 g; Spinat 1.000 g; Grünkohl 1.200 g; Pilze 750 g.

b) alle anderen, außer Tomaten, Artischocken, Gurken, Paprika, Zwiebeln.

Quelle: ZMP-Bilanz Gemüse 1977/78 - ZMP-Marktbericht Obst und Gemüse Nr. 7/1979, S. 368 f. - Länderkursbericht Spanien 1978, Stat. Bundesamt Wiesbaden. - Anuario estadístico de España 1977, Madrid. - Länderkursbericht Griechenland 1977, Stat. Bundesamt Wiesbaden, S. 17. - Statistical Yearbook of Greece 1978, Athen. - Gesamtproduktion an Pilzen (Waldpilze und Kulturchampignons) in Deutschland 1978. "Die industrielle Obst- und Gemüseverwertung" 69. Jg. (1979) Nr. 11, S. 301. - Geschäftsbericht 1979 des Bundesverbandes der Obst- und Gemüseverwertungsindustrie e.V., Bad Schwartau und Bonn, April 1979. - La Industria de Conservas vegetales en Murcia, a.a.O., S. 83.

Die klimatisch bedingten Qualitätsnachteile der spanischen und griechischen Produktion bei diesen Gemüsearten sind im Konkurrenzverhältnis der nationalen Herkünfte als sehr erheblich anzusehen, weil sie spezifisch nur für diese Gemüsearten und nicht für die typischen Südgemüse (Tomaten, Paprika etc.) und andere landwirtschaftliche Produktionsrichtungen (z.B. Weizen, Zuckerrüben, Südfrüchte) gelten. Das läßt erwarten, daß die griechische und spanische Landwirtschaft eine eventuelle Produktionsintensivierung ihrer Landwirtschaft als Folge eines EG-Beitritts nicht gerade bei den im deutschen Anbau dominierenden und als Rohware für die deutsche Konservenindustrie hauptsächlich bedeutsamen Gemüsearten vornehmen wird.

- Durch das warme Klima bedingte frühe Erntetermine ermöglichen es, daß Frischgemüse aus griechischer und spanischer Herkunft jahreszeitlich früher auf den Frischmarkt gebracht werden kann als Herkünfte aus den EG-Ländern. Spanien exportiert deshalb schon bisher einen nennenswerten Teil seiner Ernte bei diesen Sorten als Frischgemüse. Da diese saisonal frühen Angebote am Frischmarkt relativ hohe Preise erzielen können, scheiden sie für eine alternative Verwendung zur Konservenherstellung aus.
- Speziell in Griechenland, aber auch in Spanien, steht die durchschnittlich sehr geringe Größe der landwirtschaftlichen Betriebe einem großflächigen und dadurch wirtschaftlichen Anbau der im deutschen Anbau dominierenden Gemüsearten entgegen.
- Komparative Transportkostenunterschiede begünstigen den Gemüseanbau in Marktnähe, also im engeren Thünen'schen Kreis, und zwar nicht nur im Fall des Absatzes zum Frischverkehr, sondern auch beim Absatz in Form von Konserven. Vergleicht man z.B. die für eine Standard-Erntemenge je ha Anbaufläche entstehenden Transportkosten von Gemüse in Form von Konserven mit den entsprechenden Transportkosten bei Weizen, so ergibt sich als grobe Orientierung, daß der Transport von Gemüsekonserven aus Griechenland und Spanien nach der BR Deutschland z.B. um ca. 700 - 2000 DM je ha LN höhere Transportkosten verursacht als bei Weizen. Die Frachtkosten zur Überwindung der Marktferne wirken also ebenfalls zum Nachteil eines Konservengemüseanbaus in Spanien und Griechenland, soweit dieser auf einen Export an den deutschen Markt ausgerichtet sein sollte.

- Die dem südländischen Anbau aus klimatischen Gründen vorbehaltenen Gemüsearten (Tomaten, Artischocken, Paprika) eignen sich nicht für eine Verarbeitung durch die deutsche Konservenindustrie, weil die Transportempfindlichkeit und die Transportkosten der Frischware im Vergleich zur Fertigmiserve zu hoch sind (Tomate), für solche Gemüsearten in Deutschland nur ein unbedeutender Verbrauch besteht (Artischockenböden) oder diese Gemüsearten nur als Sauerkonserven Bedeutung haben (Paprika, Gurken), die als selbständiger Branchenzweig hier nicht in Betracht stehen.

- Schließlich hat als wirtschaftliche Standortbedingung auch noch der Währungsausgleich Bedeutung, sofern angenommen werden kann, daß er im Unterschied zu anderen Zöllen, Abgaben und Subventionen als einzige EG-konforme Regelung auch nach einem EG-Beitritt Griechenlands und Spaniens noch bestehen wird. Der besondere Einfluß des Währungsausgleichs auf das Angebotsverhältnis zwischen Obst und Gemüse und daraus hergestellten Konserven einerseits und im Anbau alternativen landwirtschaftlichen Produktion andererseits ergibt sich daraus, daß Obst und Gemüse und ihre Konserven im Unterschied zu anderen landwirtschaftlichen Produkten nicht der Grenzausgleichsregelung unterliegen. Das bedeutet, daß beim Export aus Griechenland und Spanien in die BR Deutschland unter der Annahme eines hier weiterhin positiven Währungsausgleichs Obst und Gemüse und daraus hergestellte Produkte einen Vorteil gegenüber dem Export anderer landwirtschaftlicher Produkte haben. Im Vergleich zu Weizen und unter Berücksichtigung nur eines deutschen positiven Grenzausgleichs von z.Z. 8,8 % des Weizenreferenzpreises stellt dieser Vorteil, bezogen je ha LN, einen Betrag von rd. 190 DM dar. Ein solcher Vorteil reicht bei weitem nicht aus, die vorstehend für die übrigen Standortbedingungen dargestellten Nachteile zu kompensieren. Der fehlende Währungsausgleich als Nachteil des deutschen Gemüseanbaus kann aber eine erhebliche Bedeutung im Konkurrenzverhältnis der deutschen Obst- und Gemüsekonservenindustrie zu den unmittelbaren Nachbarländern Frankreich, Belgien und den Niederlanden haben, bei denen für die im deutschen Anbau typischen Arten nicht die Nachteile der natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen wie in Griechenland und Spanien bestehen.

3.3 Bei Obstkonserven

Als Indiz der Standortbedingungen für Menge und Qualität der in der deutschen Obstkonservenindustrie typischen Obstsorten ist zunächst ähnlich wie bei Gemüse festzustellen, daß die im deutschen Anbau dominierenden Obstsorten im Obstanbau Griechenlands und Spaniens nur unterdurchschnittlich beteiligt sind. Ebenso ist auch der Anteil, der von einer Sorte im jeweiligen Land zu Konserven verarbeitet wird, um so geringer, je geringer der prozentuale Anteil dieser Obstsorte an der gesamten nationalen Obstproduktion ist (vgl. Tabelle 6).

Die nach Obstsorten unterschiedliche Ausrichtung des Anbaus und der Konservenherstellung in der BR Deutschland gegenüber Griechenland und Spanien ist ebenfalls wieder wie bei Gemüse hauptsächlich mit *klimatischen Gründen* zu erklären. Das ist unmittelbar verständlich bei Pfirsichen und Aprikosen sowie Mandarinen. Andererseits sind Waldbeeren als typische Früchte gemäßigtter Klimazonen in Griechenland und Spanien so gut wie unbekannt.

Aber auch bei den Früchten, die in allen drei Vergleichsländern in nennenswertem Umfang angebaut werden (= Kirschen, Pflaumen, Äpfel und Birnen), bestehen hinsichtlich der qualitativen Eignung als Verarbeitungsware für die Konservenindustrie wesentliche Unterschiede, die ebenfalls durch das unterschiedliche Klima bedingt sind.

Im allgemeinen ist dieser Einfluß für die spanischen und griechischen Provenienzen eher nachteilig. Außerdem begünstigen die frühen Erntetermine den Absatz am Frischmarkt zu relativ hohen Preisen, so daß für die Verarbeitung zu Konserven nur noch Restmengen bleiben.

Aber selbst soweit Obstsorten des angestammten deutschen Konservensortiments auch aus spanischem und griechischem Anbau einmal in genügender Menge und Qualität zur Verfügung stehen sollten, müßte sich daraus noch kein wesentlicher Wettbewerbsnachteil für die deutsche Konservenindustrie ergeben. Denn im Unterschied zu den Hauptgemüsearten wie Erbsen und Bohnen, die aus qualitativen Gründen eine möglichst unmittelbare Verarbeitung nach der Ernte und deshalb möglichst kurze Entfernungen zwischen Anbau- und Verarbeitungsort erforderlich machen, können die genannten Obstsorten als Rohware ohne wesentliche Qualitätseinbuße und auch ohne erheb-

Tabelle 7:

Anteil der zu Obstkonserven verarbeiteten Obstmengen^{a)} an der am inländischen Markt verfügbaren Frischobstmenge bei den einzelnen Obstsorten (in 1.000 t)

Lfd. Nr.	Obstsorten	BR Deutschland (1978)				Griechenland (ß 1975-78)			Spanien ^{d)}			
		Ernte + Einfuhr- Überschuß	verfügb. Frischobst	davon zu in 1000 t	Obstkons. in v.H.	Ernte	davon zu in 1000 t	Obstkons. in v.H.	Ernte	davon zu in 1000 t	Obstkons. in v.H.	
1	Erdbeeren	33,5	87,1	120,6	0,5	0,4	7,4	+	+	31,3	ca. 2	ca. 6
2	Heidelbeeren	0,6	1,2	1,8	0,8	44,4	-	-	-	-	-	-
3	Preiselbeeren	0,0	1,8	1,8	1,0	55,6	-	-	-	-	-	-
4	Stachelbeeren	47,7	4,0 ^{b)}	51,7 ^{b)}	2,6	5,0	-	-	-	-	-	-
5	Kirschen	70,8	5,6	76,4	23,3	30,5	29,9	ca. 2	ca. 6	77,0	ca. 4	ca. 5
6	Pflaumen, Mirabellen, Renekloden	38,9	21,1	60,0	10,3	17,2	11,8	+	+	84,0	ca. 10	ca. 12
7	Äpfel	760,2	595,0	1.355,2	30,6	2,3	264,0	+	+	1.007,0	ca. 14	ca. 1
1-7	Zwischensumme	951,7	715,8	1.667,5	69,1	4,1	313,1	ca. 3	ca. 1	1.199,3	ca. 30	ca. 2,5
8	Birnen	41,5	149,9	191,4	0,6	0,3	146,0	ca. 5	ca. 3	450,0	ca. 22	ca. 5
9	Pfirsiche	1,9	211,2	213,1	0,6	0,3	354,0	ca. 60	ca. 17	336,0	ca. 50	ca. 15
10	Aprikosen	0,7	18,5	19,2	0,3	1,6	70,1	ca. 12	ca. 17	147,0	ca. 72	ca. 49
11	Mandarinen u. Satsumas	-	119,5	119,5	-	-	40,0	+	+	796,0	ca. 80	ca. 10
12	Insgesamt	995,8	1.214,9	2.210,7	70,6	3,2	923,2	ca. 80	ca. 9	2.928,3	ca. 254	ca. 9

a) Soweit der Rohwarenverbrauch nur aus statistischen Angaben über die 1/1-Dosen- bzw. 720-ml-Gläser-Herstellung abgeleitet werden kann, wurden nach persönlichen Angaben aus der Industrie folgende Verbrauchsmengen je 1/1-Dose für die Umrechnung zugrunde gelegt: Erdbeeren 450 g; Heidelbeeren 480 g; Preiselbeeren 441 g; Stachelbeeren 471 g; Pflaumen 581 g; Mirabellen 495 g; Südkirschen 520 g; Sauerkirschen 601 g; Apfelsau 798 g; Birnen 1050 g; Pfirsiche 801 g; Aprikosen 815 g,

b) einschl. Brombeeren

c) Angaben gelten einschließlich der zu Pulpe, Most und Marmelade verarbeiteten Obstmengen.

d) Mehrjahresdurchschnitt nach verfügbaren statist. Angaben

Quelle: Dieselben wie zu Tab. 6

liche Transportkostennachteile gegenüber Fertigkonserven über relativ weite Entfernungen herantransportiert werden. Dementsprechend deckt die deutsche Obstkonservenindustrie auch schon bisher einen Teil ihres Rohwarenbedarfs durch ergänzenden Import über die nationalen Grenzen hinweg ein.

Die fehlende Einbeziehung von Obst und Obstkonserven in die Währungsausgleichsregelung stellt einen prinzipiell gleichen Nachteil dar, wie oben für Gemüse dargestellt. Er wirkt sich aber für die deutsche Obstkonservenindustrie wegen der größeren Flexibilität im überregionalen Rohstoffbezug weniger aus als bei Gemüse. Ein spürbarer Nachteil speziell für die deutsche Obstkonservenindustrie besteht allerdings darin, daß beim konkurrierenden Import von Obstkonserven auch der darin enthaltene Zucker vom Währungsausgleich freigestellt ist, während die deutsche Industrie den Zucker zu dem um den Währungsausgleich erhöhten inländischen Preisniveau einkaufen muß.

Das vorstehend relativ günstige Urteil zur Standortsituation der deutschen Obstkonservenindustrie gilt unter dem Vorbehalt, daß nicht durch eine wettbewerbsverfälschende Bevorzugung speziell südländischer Obstsorten in Form von Mindestpreisen und Verarbeitungssubventionen im Rahmen der EG-Marktordnung auf Verbraucherebene eine verstärkte Substitutionskonkurrenz zu Lasten der typisch deutschen Obstkonserven eintritt.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse des Kostenvergleichs deutscher, spanischer und griechischer Hersteller von Obst- und Gemüsekonserven

Soweit ein Kostenvergleich zwischen griechischen und spanischen Konservenbetrieben einerseits und deutschen Betrieben andererseits trotz der Sortimentsunterschiede möglich ist, läßt sich zusammenfassend feststellen, daß griechische und spanische Betriebe kostenwirtschaftlich deutschen Betrieben nicht überlegen, aber auch nicht unterlegen sind. Daraus folgt, daß das Konkurrenzverhältnis durch die Kosten nicht oder nur unwesentlich zugunsten der einen oder anderen Seite verschoben wird. Dies gilt nicht nur unter Berücksichtigung gegenwärtig gültiger, sondern auch zukünftig zu erwartender Kostenrelationen, weil zu erwartende Änderungen bei einzelnen Kostenrelationen (z.B. Angleichung der Stundenlöhne in Griechenland und Spanien an höheres deutsches Niveau) durch gegenläufige

Relationsänderung bei anderen Kostenfaktoren (Anhebung der Arbeitsproduktivität) wahrscheinlich ausgeglichen werden. Niedrigere Rohwareneinstandspreise der griechischen Industrie erklären sich mit relativ hohen staatlichen Subventionen. Sie betreffen aber Obstarten, bei denen keine unmittelbare Konkurrenz zur deutschen Industrie besteht; außerdem sollen sie mit schrittweiser Überleitung in die EG-Obstmarktordnung abgebaut werden.

Bei annähernd gleich hohen Fertigungskosten der spanischen bzw. griechischen Konservenbetriebe im Vergleich zu deutschen Betrieben wird das Wettbewerbsverhältnis durch das unterschiedliche Leistungsangebot entscheiden. Diese Unterschiede bestehen vor allem in Form eines unterschiedlichen Sortiments der angebotenen Obst- und Gemüsearten, was durch unterschiedliche natürliche und wirtschaftliche Standortbedingungen begründet ist. Da diese komparativen Standortbedingungen durch einen EG-Beitritt Griechenlands und Spaniens im wesentlichen nicht verändert werden, wird die deutsche Konservenindustrie bei den in ihrer Produktion dominierenden Obst- und Gemüsearten durch die griechische und spanische Industrie auch nach deren Zutritt zum EG-Markt außer in Randbereichen nicht beeinträchtigt werden. Die maßgebliche und existenzbedrohende Konkurrenz bleibt wie bisher das Angebot aus den unmittelbaren Nachbarländern Frankreich, Belgien und den Niederlanden. Eine Verbesserung der Marktleistung deutscher Hersteller wird deshalb vor allem gegenüber dieser Konkurrenz notwendig sein.

Literatur

1. Diesem Bericht liegt ein im Rahmen eines Forschungsauftrags des BML erstelltes Gutachten zugrunde.
DREWS, M., EINHOFF, K. und MÜLLER, B.: Mögliche Auswirkungen eines EG-Beitritts von Griechenland, Spanien und Portugal auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen obst- und gemüseverarbeitenden Industrie. Institut für Betriebswirtschaft und Marktforschung der Bundesanstalt für Milchforschung Kiel. Kiel 1979.
2. Für die BR Deutschland liegen in Teilbereichen bereits Ergebnisse für die Obst- und Gemüsekonservenindustrie vor. Man vergleiche:
STORK, H., KIPARSKI, W.: Marktanalyse für Naß- und Sauerkonserven. Untersuchung im Auftrag des BML, April 1974.
CARLSON, M., HORNSCHUH, J.: Zur Verbesserung der Absatzmöglichkeiten für Naß- und Sauerkonserven deutscher Herkunft. Untersuchung im Auftrag des BML, April 1974.
HORNSCHUH, J.: Kostenstruktur und wirtschaftliche Lage der Konservenindustrie. Untersuchung im Auftrag des BML, Oktober 1975.
3. Zur Situation in den Beitrittsländern vergleiche man auch:
CLAUS, B., ESSLER, K., HAPPEL, CH. und HUMEN, W.: Zur Erweiterung der EG in Süd-Europa. DIE, Berlin 1978.
ERNST, W., THOSS, R. (Hrsg.): Griechenland vor dem Beitritt zur EG. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; Münster 1977.
KERSTEN, L., SOMMER, U. und UHLMANN, F.: Die 2. Erweiterung der EG. Institut für landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig 1977.
La Industria de las Conservas vegetales en Murcia. Hrsg. von Banco Industrial de Cataluna. O.J.
4. Geschäftsbericht 1980 des Bundesverbandes der Obst- und Gemüseverwertungsindustrie e.V.
5. BUSCH, W.: Untersuchungen über die Standorte des Obst- und Gemüsebaus sowie der Obst- und Gemüseverarbeitungsindustrie in der BR Deutschland. Hannover 1964.
6. Einen umfassenden aktuellen Überblick über den Gemüseanbau in West-Europa gibt: BUSCH, W.: Die Standorte des Gemüsebaues in Westeuropa. Forschungsberichte zur Ökonomie im Gartenbau Nr. 34. Hannover und Weihenstephan.
7. Arbeitspapier der CMA: Grobanalyse des Marktes für Gemüsekonserven. Bonn-Bad Godesberg 15.6.1979.
8. SAUERLAND, J.: Verbraucherverhalten bei Obst- und Gemüsekonserven. "Die industrielle Obst- und Gemüseverwertung". 1979, Nr.15, S.408-411.
9. ZMP-Bilanz Gemüse, 1978/79. Herausgeber und Verlag: Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH, Bonn 2.

ERGÄNZENDE BEMERKUNGEN ZUR FRAGE NACH DER BEDEUTUNG DER
EG-ERWEITERUNG FÜR DEN SEKTOR DER VERMARKTUNG UND
VERARBEITUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER ERZEUGNISSE (Korreferat)

von

Friedrich Bernhard Hausmann, Bonn

- 1 Einführung
 - 2 Wettbewerbsneutralität und EG-Erweiterung
 - 2.1 Abbau der nationalen Beihilfen
 - 2.2 Gemeinsame Marktpolitik und Mengenproduktion
 - 2.3 Gemeinsame Strukturpolitik
 - 3 Schlußbemerkungen
-

1 Einführung

Aus der Sicht der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist die Frage von entscheidender Bedeutung, ob durch die EG-Erweiterung die eigene Wettbewerbsposition beeinträchtigt wird. Aus der Analyse von LOSEBY und VENZI (1) ergibt sich, daß wesentliche Verschiebungen der Handelsströme und damit neue Konfrontationen auf den Märkten nicht zu erwarten sind mit Ausnahme der Sektoren der Obst- und Gemüseverarbeitung¹⁾. Gerade diese sind Gegenstand der Untersuchung von DREWS und MÜLLER (2), die ihrerseits allerdings aufgrund der kostenwirtschaftlichen Analyse keine Verschiebungen der Konkurrenzverhältnisse erwarten.

Bezieht man ein, daß zu den Beitrittsländern ein deutliches Strukturgefälle besteht (LOSEBY und VENZI, 1, sowie BALZ, LÖSCH, SCHÖPE, 4), so

¹⁾ Auf das Problem der Saaten-Öle kann wegen seiner Vielschichtigkeit im Rahmen dieses Korreferates nicht eingegangen werden.

liegt der Schluß nahe, daß von einer Beeinträchtigung der Wettbewerbssituation des Sektors der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Bundesgebiet durch die bevorstehende EG-Erweiterung nicht die Rede sein kann.

Dieser Schluß wäre allerdings voreilig. Denn nicht nur die Erweiterung der Märkte, sondern auch die Änderung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen kennzeichnen jede Erweiterung der Wirtschaftsgemeinschaft. Die beiden erstgenannten Referate heben zwar die Bedeutung der wirtschaftspolitischen Datenänderung hervor, behandeln sie aber naturgemäß nur am Rande. Es erscheint daher notwendig, ergänzende Bemerkungen anzufügen, um beispielhaft auf einige Wirkungen von Datenänderungen aus dem Bereich der Wirtschaftspolitik - der Kürze wegen sollen im folgenden nur Fragen aus dem Bereich der Agrarpolitik angeschnitten werden - hinzuweisen.

2 Wettbewerbsneutralität und EG-Erweiterung

2.1 Abbau der nationalen Beihilfen

DREWS und MÜLLER (2) zählen eine Reihe von nationalen Hilfsmaßnahmen für die griechische Obstkonservenindustrie auf. Derartige Hilfen gibt es mit Sicherheit auch in anderen Ländern und für andere Sektoren. Selbstverständlich "...müssen diese Maßnahmen beim EG-Beitritt eingestellt werden" (DREWS und MÜLLER, 2). Zweifelhaft bleibt allerdings, ob es gelingt, diese generelle Forderung zu verwirklichen.

Die bisherigen Erfahrungen der EG auf dem Gebiet der Beihilfenpolitik sind nicht ermutigend. Schon in der EG-Sechs stellten das Erkennen, Registrieren und der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen einen fast unlösbaren Aufgabenkomplex dar, dessen Bewältigung durch die erste Erweiterung zusätzlich erschwert wurde. Durch die zweite Erweiterung dürfte dieses Problem in eine neue und noch größere Dimension hineinwachsen. Zweifel sind um so mehr am Platze, als es bisher nicht gelang, ein geeignetes Instrumentarium für sinnvolle Lösungen zu finden.

Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch spezielle Handelsstrukturen, insbesondere staatlich gewollte oder sanktionierte Monopole. Diese Gebilde, z.B. die Marketing-Boards in Großbritannien oder die staatliche Futtermittelinfuhr in Griechenland, widersprechen den Grundsätzen der

EG-Wirtschaftsordnung, schaffen Möglichkeiten für Manipulationen auf nationalen Märkten, sofern es ihre Isolation auch nur irgend zuläßt, und verzerren damit den Wettbewerb. Derartige Gefahren können nicht dadurch abgewendet werden, daß die Gemeinschaft wie im Falle der britischen Milk-Marketing-Boards die Einrichtungen nachträglich sanktioniert und ihre Anwendung in der gesamten Gemeinschaft zuläßt (EG-Verordnungen Nr. 1421/78 und Nr. 1422/78). Sicherlich wird man die weitere integrationspolitische Kraft der EG daran messen, wie weit es gelingt, nationale Aktivitäten und Strukturgebilde zugunsten gemeinschaftlicher, wettbewerbsneutraler Regelungen abzubauen.

2.2 Gemeinsame Marktpolitik und Mengenproduktion

Längst nicht mehr kann die gemeinsame Agrarpolitik das Prinzip der Wettbewerbsneutralität für sich in Anspruch nehmen. Das gilt nicht nur angesichts der erwähnten Milk-Marketing-Board-Verordnungen, sondern auch der Intensivierung der gezielten Maßnahmen im Rahmen der Marktordnungen, beispielsweise die Umstellungsprämien für Orangen und Mandarinen, die Marktdurchdringungsprämie für Mandarinen und Zitronen, die Verarbeitungsprämie für Obst und Gemüse, die Hartweizen- und Tabakbeihilfe u.v.a. (GOEMAN, 3). Es gilt auch hinsichtlich der Unvollständigkeit des Währungsausgleichssystems, auf die DREWS und MÜLLER ²⁾ mit Recht hinweisen. So wird in Zukunft die deutsche Obst- und Gemüsewirtschaft ihre Forderung auf vollen Einbezug ihrer Produkte in den Währungsausgleich verstärkt stellen.

Gemeinsam ist diesen Maßnahmen fast durchweg, daß sie das Wachstum der Rohwarenproduktion begünstigen. Hinzu kommt, daß die Übernahme der Regelungen in mehr oder weniger modifizierter Form (GOEMAN, 3) auf ein ohnehin wachsendes Produktionsvolumen stößt. Die optimistische Beurteilung vergleichbarer Rohwareneinstandspreise durch DREWS und MÜLLER (2) ist somit mit einem zusätzlichen Fragezeichen zu versehen.

So stieg beispielsweise in den letzten fünf Jahren (1976/79) in Spanien die Produktion von Mandarinen von jährlich 652.000 auf 792.00 t, von Pfirsichen von 284.000 auf 403.000 t, von Erdbeeren von 200.000 auf

²⁾ LOSEBY und VENZI weisen auf die Bedeutung der künftigen Beihilferegelungen hin (1), ebenso DREWS und MÜLLER (2).

335.000 t jährlich. Im Wirtschaftsjahr 1977/78 hat Spanien ca. 70.000 t Aprikosenkonserven, 25.000 t Pfirsichkonserven, 15.000 t Fruchtcocktails, 66.000 t Satsumas, 25.000 t Erdbeerkonserven exportiert (Angaben der EG-Kommission/Beratender Ausschuß für Obst und Gemüse). Nach Feststellung der Kommission lagen die Erzeugerpreise für die wichtigsten Obst- und Gemüseprodukte in Griechenland und Spanien etwa um 50 % niedriger als die vergleichbaren Durchschnittspreise innerhalb der EG. Die in den Modellrechnungen von DREWS und MÜLLER angegebenen Kostenanteile für Rohwaren müssen somit als Einzelfall angesehen werden. Bei der zu erwartenden Anbauausweitung in Griechenland und Spanien ist kaum damit zu rechnen, daß sich die Rohwarenpreise für Verarbeitungsobst nennenswert erhöhen.

DREWS und MÜLLER (2) stellen im übrigen sehr zu Recht die Zusammenhänge von Preis und Qualität auf den Märkten heraus. Um so bedeutsamer ist es, im Hinblick auf die Wettbewerbssituation des Vermarktungs- und Verarbeitungssektors gemeinsame Qualitätsnormen zu schaffen und auch ihre Anwendung zu sichern, was in den südlichen Regionen der Gemeinschaft erfahrungsgemäß auf größere Schwierigkeiten stößt.

2.3 Gemeinsame Strukturpolitik

Das von LOSEBY und VENZI (1) festgestellte Strukturgefälle zu den Beitrittsländern gilt in gleicher Weise für die übrigen Sektoren (BALZ, LÖSCH, SCHÖPE, 4). Die Notwendigkeit, dieses Gefälle abzubauen, ist unbestritten. Damit gerät allerdings die Strukturpolitik und mit ihr die Marktstrukturpolitik zwangsläufig in Widerspruch zu der Forderung nach Wettbewerbsneutralität.

Sicherlich hat die deutsche Seite Verständnis für eine Gewichtsverlagerung des Mittelansatzes im Ausrichtungsteil des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds nach Süden. Diese Verlagerung wird durch die EG-Erweiterung noch verstärkt. In dieser Erkenntnis fand die Anwendungsbeschränkung der EG-VO 1360/78 für Erzeugergemeinschaften auf Problemregionen uneingeschränkte Zustimmung. Auch ist man sich der erheblichen praktischen Schwierigkeiten bewußt, die die Verlagerung bremsen (BALZ, LÖSCH, SCHÖPE, 4). Die Effizienz der Förderung von Investitionen, dem Hauptinstrument der Marktstrukturpolitik, hängt allerdings entscheidend von der Übereinstimmung mit einer größeren wirtschaftlichen und sozialen Konzeption ab, bei der auch das Prinzip der Wettbewerbsneutralität be-

rücksichtigt wird. Insofern erhält die Auflage der EG-VO 355/77, die Förderung in regionale/sectorale Programme einzubauen, besondere Bedeutung. Um so mehr kommt es darauf an, daß die Förderungspolitik sich an diesen Rahmen hält und nicht außerhalb stattfindet, wie es teilweise im Strukturpaket der EG-Kommission (5) vorgesehen ist.

5 Schlußbemerkungen

In Verbindung mit den Untersuchungsergebnissen von LOSEBY und VENZI sowie DREWS und MÜLLER können die vorstehenden Überlegungen verdeutlichen, daß es vornehmlich die im Zuge der EG-Erweiterung stattfindenden Änderungen der wirtschaftspolitischen Daten sind, die die Wettbewerbsposition des Vermarktungs- und Verarbeitungssektors im Bundesgebiet beeinträchtigen können. Dieser Sektor tut somit gut daran, die erforderlichen Konsequenzen im betriebswirtschaftlichen bzw. unternehmenspolitischen Bereich rechtzeitig zu ziehen. Die Empfehlung von DREWS und MÜLLER hinsichtlich der Marktleistung der Obst- und Gemüsekonservenindustrie gehört dazu. Außerdem muß der gesamte Sektor die Änderungen aufmerksam und auch kritisch verfolgen, um möglichen Verschiebungen, die zwangsläufig zu Wettbewerbsverzerrungen führen, rechtzeitig im wirtschaftspolitischen Raum entgegenzutreten zu können.

Literatur

1. LOSEBY, M. und L. VENZI, The significance of the EEC enlargement for trade in processed agricultural products and the food industry, Manuskript des Referates für die 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980.
2. DREWS, M. und B. MÜLLER, Mögliche Auswirkungen eines EG-Beitritts von Griechenland und Spanien auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Obst- und Gemüsekonservenindustrie, Manuskript des Referates für die 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980.
3. GOEMAN, D., Probleme gemeinsamer Markt- und Preisniveaupolitik, Manuskript des Referates für die 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980.
4. BALZ, M., R. LÖSCH und M. SCHÖPE, Probleme einer gemeinsamen Agrarstrukturpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft, Manuskript des Referates für die 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980.
5. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Vorschläge zur Agrarstrukturpolitik (von der Kommission dem Rat vorgelegt) Dok. KOM (79) 122 endg., Brüssel, 19.3.1979.

DER GETREIDEMARKT IN EINER ERWEITERTEN EG

von

Siegfried Graser und
Friedrich Hülsemeyer, Freising-Weihenstephan

- 1 Einleitung
 - 2 Die Getreidemärkte der Beitrittsländer
 - 2.1 Griechenland
 - 2.2 Portugal
 - 2.3 Spanien
 - 3 Die gegenwärtige Versorgungssituation der zwölf Länder
 - 4 Prognosen der Getreideversorgung nach der Erweiterung
 - 4.1 Die EG(9)
 - 4.2 Die zukünftigen Neumitglieder
 - 4.3 Die EG(12)
-

1 Einleitung

Über die Getreidemärkte der drei Beitrittsländer ist im allgemeinen wenig bekannt. Es erschien deshalb vorteilhaft, das Thema nicht summarisch für alle zwölf Länder der zukünftigen Gemeinschaft zu behandeln, sondern die gegenwärtige und die bis 1990 zu erwartende Versorgungssituation sowie die Marktregulierungen bei Getreide in Griechenland, Portugal und Spanien im einzelnen darzustellen. Im Zusammenhang mit den Prognosen war abzu-

schätzen, mit welchen Veränderungen der Produktion und des Verbrauchs an Getreide in den Beitrittsländern durch die Übernahme der EG-Getreidemarktordnung zu rechnen sein wird.

Die beobachteten und die vorausgeschätzten Werte der Getreidebilanzen der Beitrittsländer wurden dann mit entsprechenden Daten und Schätzwerten der bisherigen Gemeinschaft verbunden und daraus die derzeitige und die bis 1990 zu erwartende Angebots- und Nachfragesituation bei Getreide in der erweiterten EG ermittelt. Die prognostizierte Versorgungslage der EG der Zwölf läßt Rückschlüsse darauf zu, ob die momentane Getreidemarktpolitik der EG auch nach der Erweiterung im wesentlichen unverändert fortgeführt werden kann oder ob grundsätzliche Änderungen erforderlich sein werden.

2 Die Getreidemärkte der Beitrittsländer

2.1 Griechenland

Übersicht 1 zufolge konnte die Getreideproduktion Griechenlands im Mittel der Jahre 1976/78 gegenüber den Jahren 1973/75 trotz der sehr schlechten Ernte von 1977 gesteigert werden. Die verwendbare Weizenerzeugung, die sich im Durchschnitt der zweiten Periode auf 1,8 Mill. t Weichweizen und 0,4 Mill. t Hartweizen pro Jahr aufteilte, führte zu einer deutlichen Überversorgung des Marktes. Das Gerstenaufkommen, das fast ausschließlich der Verfütterung dient, wurde nicht in dem von der Regierung zur Verminderung des Futtermitteldefizits gewünschten Umfang ausgeweitet. Bei Mais, der ebenfalls nahezu vollständig verfüttert wird, belief sich die verwendbare Erzeugung auf nur etwa ein Drittel der Inlandsverwendung. Die Erzeugung von Reis wurde vor einigen Jahren durch Kontingente dem Bedarf angepaßt. Da jedoch der Verbrauch weiter absank, traten erhebliche Überschüsse auf.

Der Getreidemarkt Griechenlands unterliegt sowohl hinsichtlich des Binnen- als auch des Außenhandels weitgehender staatlicher Kontrolle. Für die wichtigen Getreidearten werden jährlich Mindesterzeugerpreise festgesetzt, die für 1979/80 in Übersicht 2 ausgewiesen sind.

Übersicht 1: Die Versorgung Griechenlands mit Getreide 1973-78

Getreideart	Jahre	Anbauflächen	Erträge	verwendbare Erzeugung	Einfuhr	Ausfuhr	Inlandsverwendung	Selbstversorgungsgrad
		1000 ha	dt/ha	1000 t	1000 t	1000 t	1000 t	v.H.
Weizen	Ø 1973/75	892	22,2	1924	85 ^a	38 ^a	1971	98
	Ø 1976/78	943	24,1	2207	3 ^a	376 ^a	1834	120
Gerste	Ø 1973/75	409	22,4	890	57	7	940	95
	Ø 1976/78	373	23,0	832	53	-	885	94
Mais	Ø 1973/75	141	35,7	489	767	-	1256	39
	Ø 1976/78	124	39,4	473	883	-	1356	35
Roggen	Ø 1973/75	5	14,0	6	-	-	6	100
	Ø 1976/78	5	14,0	7	-	-	7	100
Hafer	Ø 1973/75	73	15,6	111	-	-	111	100
	Ø 1976/78	62	15,2	91	-	-	91	100
Reis (ungeschält)	Ø 1973/75	20	48,5	94	8	8	94	100
	Ø 1976/78	18	47,2	83	-	26	57	146
sonstiges Getreide	Ø 1973/75	1	14,0	1	-	-	1	100
	Ø 1976/78	1	14,0	1	-	-	1	100
Getreide insgesamt	Ø 1973/75	1543	23,5	3518	917	53	4382	80
	Ø 1976/78	1527	25,0	3696	940	402	4234	87

^aWeizen und Weizenmehl in Weizenäquivalent.

Quellen: FAO Production Yearbook, Rom, versch. Jgg. - FAO Trade Yearbook, Rom, versch. Jgg. -
Eigene Berechnungen.

Übersicht 2: Staatliche Garantie- bzw. Mindestpreise für Getreide in den Beitrittsländern und der EG im Wirtschaftsjahr 1979/80 in ECU/t

Getreideart	Griechenland	Portugal	Spanien	EG(9)
Weichweizen	151,3	166,7	166,2 ¹⁾	168,06 ³⁾
Gerste	144,7	139,4	126,1 ²⁾	149,17
Roggen	143,8	158,4	130,0	159,82
Mais	144,7	150,2	165,9	149,17

1) Durchschnittspreis der am häufigsten erzeugten Qualitäten.
2) Zweizeilige Gerste.
3) Referenzpreis.

Quellen: Angaben des griechischen, portugiesischen und spanischen Landwirtschaftsministeriums.

Zu diesen Preisen kauft die im Auftrag der Regierung handelnde zentrale Union der Getreidegenossenschaften KYDEP einen Großteil des zu vermarktenden Getreides auf. Zur Stützung der Einkommen der unter ungünstigen Bedingungen wirtschaftenden Weizen- und Gerstenerzeuger wurden zusätzlich direkte Beihilfen eingeführt, inzwischen im Hinblick auf den EG-Beitritt aber wieder abgeschafft. Um die Verbraucherpreise für Getreide- sowie Veredelungserzeugnisse niedrig zu halten, gewähren staatliche Stellen auch bei der Vermahlung und Verfütterung von Getreide eine Beihilfe (vgl. BML, 1, S. 51 ff.). Die Weizenüberschüsse werden von KYDEP zu Weltmarktpreisen exportiert.

2.2 Portugal

Während der Norden Portugals durch Kleinbetriebe gekennzeichnet ist, herrschten bis 1975 südlich des Tejo Latifundien vor, die in erster Linie Getreidebau betrieben. Starke soziale Spannungen zwischen den Großgrundbesitzern und den verarmten Landarbeitern führten in dem genannten Jahr zur Verabschiedung eines Landenteignungsgesetzes, das 1977 jedoch wieder teilweise rückgängig gemacht wurde. Etwas mehr als die Hälfte des enteigneten Landes blieb jedoch in der Hand der von Landarbeitersyndikaten geleiteten Kollektive.

Wie Übersicht 3 zeigt, war die Getreideproduktion in Portugal im Vergleich der Jahre 1973/75 und 1976/78 rückläufig. Dieser Trend setzte sich

Übersicht 3: Die Versorgung Portugals mit Getreide 1973-78

Getreideart	Jahre	Anbauflächen	Erträge	verwendbare Erzeugung	Einfuhr	Ausfuhr	Inlandsverwendung	Selbstversorgungsgrad
		1000 ha	dt/ha	1000 t	1000 t	1000 t	1000 t	v.H.
Weizen	Ø 1973/75	459	12,2	543	308 ^a	-	851	64
	Ø 1976/78	384	10,2	380	463 ^a	-	843	45
Gerste	Ø 1973/75	92	7,9	71	16	-	87	82
	Ø 1976/78	94	7,0	64	19	3	80	80
Mais	Ø 1973/75	375	13,3	485	1005	2	1488	33
	Ø 1976/78	365	12,4	440	1403	-	1843	24
Roggen	Ø 1973/75	209	6,7	137	21	-	158	87
	Ø 1976/78	210	5,9	120	11	-	131	92
Hafer	Ø 1973/75	178	5,6	97	-	-	97	100
	Ø 1976/78	153	5,4	80	5	-	85	94
Reis (ungeschält)	Ø 1973/75	34	42,3	140	60	2	198	71
	Ø 1976/78	30	37,8	110	114	-	224	49
sonstiges Getreide	Ø 1973/75	-	-	-	226	-	226	0
	Ø 1976/78	6	16,1	10	361	-	371	3
Getreide insgesamt	Ø 1973/75	1351	11,3	1475	1636	4	3107	47
	Ø 1976/78	1242	10,0	1200	2376	3	3573	34

^aWeizen und Weizenmehl in Weizenäquivalent.

Quellen: FAO Production Yearbook, Rom, versch. Jgg. - FAO Trade Yearbook, Rom, versch. Jgg. -
Eigene Berechnungen.

auch 1979 mit einem Rückgang der Bruttoproduktion auf nur noch rd. 1,0 Mill. t Getreide fort. Die Weizenerzeugung sank 1979 bei einem Durchschnittsertrag von 6,4 dt/ha auf 233 000 t. Bei allen anderen Getreidearten mit Ausnahme von Reis war eine ähnliche Entwicklung festzustellen (vgl. FAO, 3, S. 29 f.). Die Ursachen dieser gravierenden Produktionsverringerung sind vor allem auf die Auswirkungen der Agrarreform zurückzuführen. Die Kollektivwirtschaften verfügen vielfach nur über eine ungenügende Ausstattung mit Betriebsmitteln und wenden eine unzureichende Produktionstechnik an (vgl. WIENBERG, 6, S. 782 ff.).

Die Agrarmarktpolitik Portugals bei Getreide basiert auf Festpreisen für Weizen und Reis sowie Mindestpreisen für Mais, Gerste und Roggen, die für 1979/80 in Übersicht 2 aufgeführt sind. Bei Weizen tritt das nationale Getreideinstitut als einziger Käufer auf. Mais, Gerste sowie Roggen werden vom Staat zu den Garantiepreisen übernommen, wenn die Marktpreise unter die Garantiepreise sinken. Hinsichtlich des Außenhandels trachtet die portugiesische Regierung danach, die Einfuhren wegen der Devisenknappheit des Landes unter Kontrolle zu halten. Wichtigster Getreidelieferant Portugals sind die Vereinigten Staaten (vgl. CMA, 2, S. 78 ff.).

2.3 Spanien

Der Produktion von Getreide kommt in Spanien große Bedeutung zu; 35 v.H. der Ackerfläche dienen diesem Produktionszweig. Der regionale Produktionsschwerpunkt liegt in Kastilien.

Dem Bestreben der spanischen Agrarpolitiker, die Produktion der einzelnen Getreidearten der Nachfrage anzupassen, war, wie aus Übersicht 4 hervorgeht, unterschiedlicher Erfolg beschieden. Die Weizenüberschüsse der 1960er Jahre und das Defizit an Gerste konnten durch eine Annäherung des Gerstenpreises an den Weizenpreis abgebaut werden (vgl. KERSTEN, SOMMER, UHLMANN, 5, S. 36). Bei Hartweizen deckt die rückläufige Produktion den Bedarf nicht mehr. Bei einer Inlandserzeugung von rd. 180 000 t mußten deshalb 1979 etwa 200 000 t Hartweizen importiert werden. Gerste, deren Erzeugung weitgehend dem Verbrauch entspricht, wird zu 85 v.H. für die Verfütterung verwendet. Die Hauptursache der defizitären Getreidebilanz Spaniens liegt in den Maisimporten von rd. 4 Mill. t/Jahr begründet. Die Anbauflächen wurden bisher trotz finanzieller Anreize der Regierung wegen der hohen Produktionskosten dieser Getreideart kaum ausgedehnt. Neben

Übersicht 4: Die Versorgung Spaniens mit Getreide 1973-78

Getreideart	Jahre	Anbauflächen	Erträge	verwendbare Erzeugung	Einfuhr	Ausfuhr	Inlandsverwendung	Selbstversorgungsgrad
		1000 ha	dt/ha	1000 t	1000 t	1000 t	1000 t	v.H.
Weizen	Ø 1973/75	2991	14,3	4139	18 ^a	109 ^a	4048	102
	Ø 1976/78	2737	16,2	4299	167 ^a	88 ^a	4378	98
Gerste	Ø 1973/75	3021	18,2	5346	45	33	5358	100
	Ø 1976/78	3325	20,2	6529	1	87	6443	101
Mais	Ø 1973/75	503	38,6	1883	3667	1	5549	34
	Ø 1976/78	439	40,8	1736	4007	2	5741	31
Roggen	Ø 1973/75	248	10,0	242	-	-	242	100
	Ø 1976/78	230	10,2	227	2	-	229	99
Hafer	Ø 1973/75	468	11,3	515	-	5	510	101
	Ø 1976/78	427	11,6	481	-	1	480	100
Reis (ungeschält)	Ø 1973/75	61	61,9	366	-	72	294	124
	Ø 1976/78	67	60,0	387	-	69	318	122
sonstiges Getreide	Ø 1973/75	40	38	151	395	-	546	28
	Ø 1976/78	45	46	206	580	-	786	26
Getreide insgesamt	Ø 1973/75	7336	17,8	12648	4126	220	16554	76
	Ø 1976/78	7275	19,7	13872	4757	247	18382	75

^aWeizen und Weizenmehl in Weizenäquivalent.

Quellen: FAO Production Yearbook, Rom, versch. Jgg. - FAO Trade Yearbook, Rom, versch. Jgg. -
Eigene Berechnungen.

Mais herrscht auch bei Sorghum ein Versorgungsdefizit; die Importe belaufen sich jährlich auf rd. 550 000 t. Bei Reis führten die Ertragssteigerungen der letzten Jahre zu einem Überangebot. Die Produktion besteht zu 95 v.H. aus Rundkornreis, der immer schwerer abzusetzen ist.

Die Getreidemarktordnung Spaniens, die starken staatlichen Eingriffen unterliegt, beruht auf Garantiepreisen, deren Niveau für 1979/80 aus Übersicht 2 hervorgeht, sowie Reports und Schwellenpreisen. Der Fonds SENPA zur Regulierung der Agrarmärkte hat insbesondere bei Weizen sehr weitgehende Aufgaben. Zu Beginn des Erntejahres gewährt er den Weizenerzeugern Zuschüsse zur Finanzierung der Produktionsmittel. Nach der Ernte tritt er als einziger Abnehmer für Weizen auf. Bei den anderen Getreidearten sind die Landwirte nicht zum Absatz an SENPA verpflichtet. Neben dem Binnenmarkt reguliert der Fonds zugleich den Außenhandel mit Getreide.

3 Die gegenwärtige Versorgungssituation der zwölf Länder

Die Selbstversorgungsgrade wichtiger Getreidearten in den zwölf Ländern der zukünftigen Gemeinschaft lassen sich durch eine im Hinblick auf die Datenverfügbarkeit gegenwartsbezogene Aggregation der jeweils produzierten und verbrauchten Getreidemengen ermitteln. Um dabei den Einfluß witterungsbedingter Ernteschwankungen möglichst gering zu halten, wurde von den Durchschnittswerten der Jahre 1976 bis 1978 ausgegangen. Die in Übersicht 5 dargestellten Ergebnisse zeigen, daß die zwölf Länder unter den gegenwärtigen Umständen auf dem Getreidemarkt mit ähnlichen Problemen wie die Neuner-Gemeinschaft konfrontiert sind. Während sich die Überschüsse an Weizen und Gerste bei dieser Gegenüberstellung nur wenig verringern, erhöht sich das Versorgungsdefizit bei Mais und damit auch bei Getreide insgesamt.

Der Vergleich der gegenwärtigen Versorgungssituation beider Wirtschaftsräume kann jedoch nur dazu dienen, erste Hinweise auf die Auswirkungen der EG-Erweiterung auf den Getreidemarkt zu geben, da er hinsichtlich der Beitrittsländer auf den von der EG-Getreidemarktordnung abweichenden Marktordnungen dieser Länder beruht. Genauere Aussagen über die Versorgung mit Getreide in einer erweiterten EG sind nur in einer Versorgungsbilanz möglich, die unter den einheitlichen Bedingungen der EG-Getreidemarktordnung erstellt und auf Jahre bezogen ist, in denen mit der Mitgliedschaft aller drei Beitrittsländer gerechnet werden kann. Bei den

Vorschätzungen für 1985 und 1990 wird von der Annahme ausgegangen, daß Portugal und Spanien bis 1985 in die Gemeinschaft aufgenommen worden sind. Schätzungen der Anpassungsreaktionen sowie der Entwicklung der Produktion und des Bedarfs an Getreide in der EG der Zwölf bis 1985, insbesondere aber bis 1990, sind zweifellos mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und weisen z.T. bereits spekulativen Charakter auf. Aus diesem Grund dienen die folgenden Prognosen lediglich dem Zweck, die zu erwartenden Markttendenzen aufzuzeigen.

Übersicht 5: Die Getreideversorgung der EG, der Beitrittsländer und aller zwölf Länder im Durchschnitt der Jahre 1976-1978

Position	Einheit	EG	Beitritts- Länder	alle zwölf Länder
<u>Weizen</u>				
Verwendbare Erzeugung	(1000 t)	41 481	6 886	48 367
Inlandsverbrauch	(1000 t)	39 205	7 055	46 260
Selbstversorgungsgrad	(v.H.)	106	98	105
<u>Gerste</u>				
Verwendbare Erzeugung	(1000 t)	35 469	7 425	42 894
Inlandsverbrauch	(1000 t)	33 316	7 408	40 724
Selbstversorgungsgrad	(v.H.)	106	100	105
<u>Mais</u>				
Verwendbare Erzeugung	(1000 t)	14 400	2 649	17 049
Inlandsverbrauch	(1000 t)	27 195	8 940	36 135
Selbstversorgungsgrad	(v.H.)	53	30	47
<u>Getreide insgesamt</u>				
Verwendbare Erzeugung	(1000 t)	103 347	18 574	121 921
Inlandsverbrauch	(1000 t)	112 984	25 990	138 974
Selbstversorgungsgrad	(v.H.)	91	71	88

Quellen: FAO, Rom. - SAEG Luxemburg. - Eigene Berechnungen.

4 Prognosen der Getreideversorgung nach der Erweiterung

4.1 Die EG(9)

Bei der Vorschätzung der Getreideerzeugung wird davon ausgegangen, daß es bei etwa gleichbleibenden Flächen der wichtigsten Getreidearten zu einem weiteren linearen Ertragsanstieg kommt. Die Entwicklung des Getreideverbrauchs hängt in besonderem Maße von wirtschaftlichen Einflußfaktoren und politischen Entscheidungen ab, z.B. von der Frage, ob das Problem der importierten pflanzlichen Stärketräger gelöst wird. Da sich jedoch solche wirtschaftlichen und politischen Veränderungen und ihre Auswirkungen auf

den Getreidemarkt kaum absehen lassen, muß bei den Prognosen des Getreideverbrauchs von den derzeit absehbaren Rahmenbedingungen ausgegangen werden.

Die verwendbare Weizenproduktion in der EG(9) dürfte bis 1990 bei einer Anbaufläche von ca. 11 Mill. ha und einem Ertrag von etwa 51 dt/ha ca. 56 Mill. t pro Jahr erreichen. Der zukünftige Verbrauch an Weizen wird voraussichtlich durch das rückläufige Bevölkerungswachstum in der Gemeinschaft, einen geringfügig zunehmenden Pro-Kopf-Verbrauch an Getreideerzeugnissen und einen leicht ansteigenden Industriebedarf gekennzeichnet sein. Bis 1990 ist deshalb mit einem Verbrauch von etwa 42 Mill. t pro Jahr und einem Selbstversorgungsgrad von ca. 133 v.H. zu rechnen.

Bei Gerste werden der zunehmende Anteil der Winterfrucht sowie Ertragssteigerungen bei einer Fläche von ca. 9,5 Mill. ha bis 1990 wahrscheinlich zu einem Ertragsanstieg auf etwa 49 dt/ha führen und eine verwendbare Produktion von ca. 46 Mill. t zur Folge haben. Hinsichtlich der Inlandsverwendung an Gerste wird von einer mäßigen Zunahme des Bedarfs für die Verfütterung sowie für industrielle Zwecke ausgegangen. Der Verbrauch in der bisherigen Gemeinschaft dürfte dadurch bis 1990 auf ca. 38 Mill. t zunehmen. Dies entspricht einem zu erwartenden Selbstversorgungsgrad von 121 v.H.

Die Produktion von Mais wird nach der Schätzung bei einer Fläche von etwa 3 Mill. ha und einer Ertragszunahme auf 69 dt/ha 1990 etwa 21 Mill. t erreichen. Der Abstand zwischen Interventions- und Schwellenpreis wird bei Mais voraussichtlich auch in Zukunft ausgeweitet werden. Dies dürfte einen Rückgang der Importe zur Folge haben. Der Verbrauch an Mais wird deshalb wahrscheinlich nur langsam ansteigen und 1990 etwa 30 Mill. t betragen. Dadurch wird der Selbstversorgungsgrad auf ca. 70 v.H. zunehmen.

Bei allen anderen Getreidearten, also Hafer, Menggetreide, Roggen, Reis und Sorghum wird für 1990 von einer Erzeugung ausgegangen, die etwa dem Inlandsverbrauch entspricht und sich auf ca. 12 Mill. t pro Jahr beläuft.

Bei Getreide insgesamt wird aufgrund dieser Schätzungen für 1990 in der bisherigen Gemeinschaft mit einer verwendbaren Erzeugung von 135 Mill. t und einem Verbrauch von 122 Mill. t gerechnet (vgl. HÜLSEMEYER, SAGMEISTER, 4, S. 13). Daraus ergibt sich für 1990 in der EG der Neun ein ge-

geschätzter Selbstversorgungsgrad von 111 v.H.

4.2 Die zukünftigen Neumitglieder

In Griechenland lagen die staatlichen Garantiepreise 1979/80 Übersicht 2 zufolge für Weichweizen um 10 v.H. sowie für Gerste und Mais um 3 v.H. unter dem Referenz- bzw. dem Interventionspreis der EG. Obwohl es somit bei Weichweizen nach dem Beitritt zu einer deutlichen Preiserhöhung kommt, ist wegen der bisher ohnehin starken Flächenausdehnung nicht damit zu rechnen, daß die Anbaufläche noch weiter vergrößert wird. Bis 1990 dürfte die verwendbare Weizenerzeugung rd. 3 Mill. t pro Jahr erreichen. Der zukünftige Inlandsverbrauch an Weizen wird durch die Abschaffung der Verbrauchersubventionen für Brot sowie den Bevölkerungszuwachs beeinflußt werden. Unterstellt man für 1990 eine Inlandsverwendung von 2,2 Mill. t, erhöhen sich die Weizenüberschüsse auf etwa 0,8 Mill. t/Jahr. Bei Gerste dürften Ertragssteigerungen bis 1990 zu einer Produktion von ca. 1 Mill. t führen. Der zukünftige Verbrauch an Gerste wird wegen der nach dem Beitritt nicht mehr subventionierten Verfütterung voraussichtlich vorübergehend zurückgehen und bis 1990 auf etwa 1,1 Mill. t zunehmen. Die verwendbare Erzeugung an Mais wird sich nach der Schätzung 1990 auf 0,8 Mill. t belaufen. Der Import von Mais wird aufgrund des hohen Schwellenpreises der EG sowohl in Griechenland als auch in Portugal und Spanien nach dem Beitritt zurückgehen. In Griechenland dürfte sich die Inlandsverwendung an Mais bis 1990 bei etwa 1,4 Mill. t einpendeln. Bei Getreide insgesamt erreicht Griechenland aufgrund der steigenden Erträge und der gedämpften Nachfrage nach Veredelungserzeugnissen wahrscheinlich bereits in wenigen Jahren die volle Selbstversorgung.

In Portugal wurden die Garantie- und Mindestpreise für Getreide 1980 über die Inflationsrate hinaus angehoben, so daß sie, wie Übersicht 2 zeigt, mit Ausnahme des Gerstenpreises kaum noch von dem Referenz- bzw. den Interventionspreisen der EG abweichen. Trotz dieser Preiserhöhung wird insbesondere die Weizenproduktion wegen der Nachwirkungen der Agrarreform nur langsam zu steigern sein (vgl. WIENBERG, 6, S. 788). Bei allmählicher Wiederannäherung an das frühere Ertragsniveau dürfte sich die verwendbare Weizenerzeugung bis 1990 auf ca. 0,7 Mill. t/Jahr belaufen. Durch das Bevölkerungswachstum wird aber auch die Inlandsverwendung an Weizen trotz der nach dem Beitritt entfallenden Verbrauchersubventionen bis 1990 auf ca. 1 Mill. t pro Jahr zunehmen. Die Gerstenerzeugung dürfte sich bis

1990 der Menge von 0,1 Mill. t/Jahr nähern und damit den Inlandsverbrauch annähernd decken. Bei Mais ist bis 1990 mit einer verwendbaren Erzeugung von ca. 0,7 Mill. t und einer Inlandsverwendung von 1,8 Mill. t/Jahr zu rechnen. Portugal kann damit zwar bis 1990 sein Versorgungsdefizit bei Getreide verringern, doch bleibt das Land bei einem für 1990 geschätzten Selbstversorgungsgrad von ca. 58 v.H. bei Getreide insgesamt in starkem Maß auf Importe angewiesen. Soweit keine langfristigen Lieferverträge mit den USA bestehen, bieten sich für Frankreich und Spanien insbesondere bei Weizen Exportchancen von allerdings bescheidenem Umfang.

In Spanien wurden die Getreidepreise bisher, Übersicht 2 zufolge, nur teilweise an das EG-Preisniveau angeglichen. Bei Weizen der am häufigsten erzeugten Qualitäten besteht keine nennenswerte Preisdifferenz zur EG mehr. Die Weizenanbaufläche wurde seit Beginn der 1960er Jahre laufend eingeschränkt und dürfte sich derzeit stabilisieren. Die verwendbare Weizenerzeugung wird bis 1990 nach der Schätzung auf etwa 5,4 Mill. t/Jahr zunehmen. Dieser Produktion steht eine Inlandsverwendung gegenüber, die aufgrund des Bevölkerungswachstums bis 1990 ca. 5,3 Mill. t erreichen dürfte. Die Gerstenpreise wurden bisher nicht auf das EG-Niveau angehoben, um die Kosten der Veredelungsproduktion niedrig zu halten. Nach dem EG-Beitritt wird es bei Gerste durch die stufenweise Preiserhöhung zu einer Produktionsausweitung kommen. Unterstellt man eine preisbedingte Flächenzunahme von insgesamt etwa 0,1 Mill. ha, nimmt die verwendbare Gerstenerzeugung bis 1990 auf ca. 8,6 Mill. t/Jahr zu. Auf der Verbraucherseite wird die Erhöhung des Gerstenpreises zu einer Verteuerung der Veredelungsproduktion führen. Der Inlandsverbrauch an Gerste dürfte dennoch bis 1990 auf ca. 7,5 Mill. t/Jahr ansteigen. Bei Mais unterscheidet sich das spanische Preisgefüge grundlegend von dem Preissystem des Silo-Modells. Während der spanische Garantiepreis 1979/80 bei 111 v.H. des EG-Interventionspreises angesetzt war, lag der spanische Schwellenpreis bei nur 83,5 v.H. des Schwellenpreises der EG. Dieses Preisgefüge hat zur Folge, daß die Verwendung von inländischem Mais subventioniert werden muß, um mit dem Importmais wettbewerbsfähig zu sein. Unterstellt man, daß die verwendbare Maiseerzeugung infolge der beitriffsbedingten Preissenkung nach vorübergehenden Produktionseinschränkungen bis 1990 auf etwa 2,6 Mill. t pro Jahr zunimmt, besteht auch künftig ein großer Importbedarf an Mais. Aufgrund des hohen Schwellenpreises der EG für Drittländermais werden die Veredelungsbetriebe jedoch vermutlich zum Teil auf abschöpfungs-frei importierte Stärketräger ausweichen. Deshalb wird sich die Inlands-

verwendung an Mais bis 1990 schätzungsweise nur auf ca. 5,6 Mill. t pro Jahr belaufen. In der Gesamtbilanz Spaniens für Getreide ergibt sich damit bis 1990 ein Anstieg des Selbstversorgungsgrades auf ca. 88 v.H.

4.3 Die EG(12)

Übersicht 6 zeigt die erläuterten Schätzwerte der verwendbaren Erzeugung und der Inlandsverwendung an Getreide in der EG(9), den Neumitgliedstaaten sowie die sich daraus ergebenden Werte der EG(12) für die Jahre 1985 und 1990. Ähnlich, wie dabei die zu erwartende Versorgungssituation der EG(9) jene der EG(12) bestimmt, prägt die Entwicklung der Versorgungslage Spaniens die zukünftige Angebots- und Nachfragesituation der Neumitglieder. Der Vergleich der für die drei Wirtschaftsräume prognostizierten Versorgungsbilanzen zeigt, daß die Erweiterung der Gemeinschaft bei Weizen und Gerste mit einer leichten Entschärfung der für 1990 zu erwartenden relativen Überschussituation verbunden ist. Bei Mais führt die EG-Mitgliedschaft von Griechenland, Portugal und Spanien zu einer Erhöhung des Versorgungsdefizits. Der für 1990 geschätzte Selbstversorgungsgrad der EG(12) bei Getreide insgesamt beläuft sich auf 106 v.H.

Die EG-Erweiterung kann somit aller Voraussicht nach nicht dazu dienen, die Gemeinschaft vor Überschüssen auf dem Getreidesektor zu bewahren. Allerdings sind die sich bis 1990 abzeichnenden Überschüsse nicht so groß, daß sie die derzeitige Getreidemarktordnung grundsätzlich in Frage stellen, vorausgesetzt,

- daß durch eine vorsichtige Preispolitik die Konkurrenzfähigkeit des inländischen Getreides gegenüber den importierten Stärketrägern verbessert wird,
- daß die Heraushebung des Backweizenpreises aus dem Getreidepreisgefüge um so stärker verringert wird, je weniger die abnehmenden Ertragsunterschiede zwischen 'Massenweizen' und Backweizen den derzeitigen Preisabstand rechtfertigen und je mehr die Erzeugung von backfähigem Weizen der Nachfrage vorausseilt,
- und daß einer weiteren Erhöhung der Schwellenpreise keine zu engen handelspolitischen Grenzen gesetzt sind.

Übersicht 6: Entwicklungstendenzen der Getreideversorgung der EG(9), der zukünftigen Neumitglieder sowie der EG(12) 1985 und 1990

Position	Einheit	EG (9)		Neumitglieder		EG (12)	
		1985	1990	1985	1990	1985	1990
<u>Weizen</u>							
Verwendbare Erzeugung	Mill.t	52	56	8	9	60	65
Inlandsverwendung	Mill.t	41	42	8	9	49	51
Selbstversorgungsgrad	v.H.	127	133	100	100	122	127
<u>Gerste</u>							
Verwendbare Erzeugung	Mill.t	43	46	9	10	52	56
Inlandsverwendung	Mill.t	37	38	8	9	45	47
Selbstversorgungsgrad	v.H.	116	121	113	111	116	119
<u>Mais</u>							
Verwendbare Erzeugung	Mill.t	20	21	3	4	23	25
Inlandsverwendung	Mill.t	29	30	9	9	38	39
Selbstversorgungsgrad	v.H.	69	70	33	44	61	64
<u>Getreide insgesamt</u>							
Verwendbare Erzeugung	Mill.t	127	135	22	25	149	160
Inlandsverwendung	Mill.t	119	122	27	29	146	151
Selbstversorgungsgrad	v.H.	107	111	81	86	102	106

Quellen: BML, Bonn. - ZMP Bonn. - SAEG Luxemburg. - Statistische Ämter der Beitrittsländer. - Eigene Berechnungen und Schätzungen.

Literatur

1. BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.), Die Agrarpolitik in Griechenland. Reihe C: Agrarpolitische Berichte der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). H. 1, Bonn 1979.
2. CENTRALE MARKETINGGESELLSCHAFT DER DEUTSCHEN AGRARWIRTSCHAFT MBH (Hrsg.), Der Markt für Lebensmittel in Portugal 1978, Bonn 1978.
3. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (Hrsg.), FAO Monthly Bulletin of Statistics, Vol. 3, Rom, März 1980.
4. HÜLSEMEYER, F., L. SAGMEISTER, Was und wieviel abzusetzen sein wird. - Die Agrarmärkte zwischen Angebotsdruck und Nachfragestagnation. In: Agrarmarktsituation der 80er Jahre aus wissenschaftlicher Sicht. (Archiv der DLG, Bd. 66), Frankfurt(Main) 1980.
5. KERSTEN, L., U. SOMMER und F. UHLMANN, Die zweite Erweiterung der EG. Probleme einer Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften um Griechenland, Portugal und Spanien am Agrarmarkt. Arbeit aus dem Institut für Landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft. Braunschweig-Völkenrode 1977.
6. WIENBERG, D., Gesetzliche Bestimmungen und bisherige Auswirkungen der Agrarreform in Portugal. 'Berichte über Landwirtschaft', Hamburg und Berlin, N.F., Bd. 56 (1978), S. 782-788.

DER MILCHMARKT IN EINER ERWEITERTEN GEMEINSCHAFT

von

Romuald Ruf, München

Der Milchmarkt der Neunergemeinschaft

Für das Jahr 1979 weist die Gesamtmilchbilanz der EG nach vorläufigen Berechnungen einen Überschuß von 8 % bzw. 8 Mill. t aus. Dieser wäre allerdings noch erheblich größer, wenn die inländische Nachfrage nicht durch erhebliche Beihilfen stimuliert würde. Für die Unterbringung von Magermilch und Magermilchpulver (vor allem in der Fütterung) sowie von Butter wandte der EAGFL 1979 über 2 Mrd. ERE, bzw. rund die Hälfte der Milchmarktordnungsausgaben von insgesamt 4,4 Mrd. ERE, auf.

Die Gesamtnachfrage nach Milch und Milcherzeugnissen war in der Neunergemeinschaft 1979 um 1,8 % höher als im Vorjahr, die Erzeugung allerdings um 2,1 %. Der Absatz von Trinkmilch nahm um 1 % zu, was wesentlich einem weiteren Vormarsch der UHT-Milch zu verdanken war. Auch der Verbrauch an Käse lag 1979 über dem Vorjahresergebnis, und zwar um 2,8 %. Der Absatz von Butter sowie Sahne, Kondensmilch und Trinkmagermilch dagegen stagnierte.

Von den 8 Mill. t Überschuß (in Milchäquivalent) wurden auf der Basis von Exportrückerstattungen gut ein Drittel als Vollmilchpulver (einschl. Kindernahrung auf Milchbasis), ein weiteres Drittel als Käse und ca. 15 % als Kondensmilch an Drittländer verkauft. Der Rest entfällt auf die Exporte von Butter, Magermilchpulver und in geringem Maß von Milch und anderen Milcherzeugnissen.

Die vorliegenden Berichte über die Entwicklung des EG-Milchmarktes in den ersten 5 Monaten des Jahres 1980 lassen den Schluß zu, daß sich die Überschußsituation weiter verschärfen wird. Zumindest in den Niederlanden und der BR Deutschland nahmen die Milchkuhbestände zu. Trotz der nicht allzu günstigen Futtermittellieferung verbesserte sich die durchschnittliche Lei-

stung, auch die Anlieferungsquote erhöhte sich noch, so daß schon in den ersten 5 Monaten dieses Jahres um 4,2 % mehr Milch an die Molkereien geliefert wurde als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Die stärksten Zunahmen wurden aus Frankreich (+ 7,9 %) und aus der BR Deutschland (+5,0 %) gemeldet. Eine ähnliche Zuwachsrate ist beim Verbrauch auch nicht annähernd zu erwarten. Für das folgende Milchwirtschaftsjahr wird die Einführung der Super-Mitverantwortungsabgabe bereits als unvermeidlich angesehen.

Der griechische Milchmarkt

Die tierischen Erzeugnisse trugen zur Endproduktion der griechischen Landwirtschaft im Jahr 1976 31 %, die Milch 8,2 % bei. Die Veredelung im allgemeinen und die Milcherzeugung im besonderen haben damit für die griechische Landwirtschaft wesentlich geringere Bedeutung als für die Landwirtschaft der EG. Die wenigen guten und erst recht die bewässerten Böden im Süden des Landes werden intensiv pflanzenbaulich genutzt. Die Futterproduktion muß in erster Linie über wenig ertragreiche Weiden an den Hügeln und Bergen gesichert werden. Nur im fruchtbareren und feuchteren Norden hat die *Rinder-* bzw. *Milchkuh*haltung Bedeutung. Mehr als zwei Drittel der Milchkühe des Landes werden in den nördlichen Regionen Makedonien und Thrakien gehalten.

In ganz Griechenland war die Milchschaaf- und Milchziegenhaltung - in den überwiegend sehr kleinen Betrieben - traditionell von großer Bedeutung. Auch jetzt noch ist der Besatz an Schafen und Ziegen außergewöhnlich dicht (vgl. Tab. 1). Der Schafbestand wird in Griechenland zu einem großen Teil für die Milcherzeugung genutzt, dies trifft in der EG fast nur auf die süditalienischen und südwestfranzösischen Schafhaltungen zu.

Entsprechend der kleinbetrieblichen Struktur der griechischen Landwirtschaft sind auch die Tierbestände pro Betrieb im allgemeinen nicht groß. So besitzen 95 % der Rinder haltenden Betriebe¹⁾ weniger als 10 Rinder und verfügen über fast 80 % des gesamten Rinderbestandes. 56 % der Schafe und 51 % der Ziegen stehen in Beständen mit weniger als 100 Tieren. Diese repräsentieren 92 % der Schafhalter und 97 % der Ziegen haltenden Betriebe.

1) Zählung 1971; nach Aussagen von Experten hat sich die Struktur bis heute nur geringfügig verändert.

Tabelle 1: Grunddaten zur Milchwirtschaft, 1978

	Einheit	EG(9)	Griechenland	Portugal	Spanien
Landw.genutzte Fläche (LF)	1000 ha	93 655	8 814 ^{a)}	4 130	27 431
Anteil des Grünlands an der LF	%	44,0	57,5	12,8	25,0
Anteil der Betriebe mit weniger als 10 ha an allen landw.Betrieben	%	59,3	92,3	.	77,7
Anteil der Betriebe mit weniger als 10 ha an der gesamten LF	%	13,5	70,3	.	11,8
Anteil der Betriebe mit mehr als 50 ha an allen landw.Betrieben	%	6,3	0,2	.	4,7
Anteil der Betriebe mit mehr als 50 ha an der gesamten LF	%	41,9	2,9	.	68,0
Rinder	1000 St.	77 813	1 036	1 140	4 601
Milchkühe	1000 St.	25 027	423	315	1 949
Anteil der Milchkühe am Rinderbestand	%	32,2	40,8	27,6	42,4
Schafe	1000 St.	44 748 ^{b)}	6 519	2 120	14 522
Ziegen	1000 St.	1 681 ^{b)}	3 506	706	2 282
Erzeugung von Kuhmilch	1000 l	100 160	700 ^{b)}	580 ^{b)}	5 727
Erzeugung pro Kuh und Jahr	l	4 002	1 399	2 258	3 065

a) Wiesen und Weiden von der FAO geschätzt (für 1977), Ackerland und Dauerkulturen aus der griechischen Statistik (1977); - b) geschätzt.

Quellen: KOKKONIS, 11, S. 3; KOMMISSION DER EG, 16, S. 268, 386 ff.; MINISTERIO DE AGRICULTURA, S. 23, 43, 56; MINISTERIO DE AGRICULTURA, S. 163, 402 ff.; NATIONAL STATISTICAL SERVICE OF GREECE, 20, S. 88 ff., 98; NATIONAL STATISTICAL SERVICE OF GREECE, 21, S. 169 ff.

Die durchschnittliche Milchleistung ist bei allen drei Tierarten niedrig. Verantwortlich hierfür sind in erster Linie die meist schlechte Futtergrundlage, das Klima und die verstreuten kleinen Bestände, die die Erfassung und Betreuung erschweren, weniger die genetischen Qualitäten der Bestände. Dementsprechend schwankt auch die Milchlieferung saisonal sehr stark. Der durchschnittliche Milchertrag pro Kuh und Jahr lag 1977 bei 1602 kg. Seit 20 Jahren wird von den griechischen Regierungen intensiv und mit nicht geringem Kostenaufwand versucht, die Milchkuhhaltung auszuweiten und zu verbessern. Die Versuche konzentrierten sich auf die züchterische Verbesserung durch Importe von mitteleuropäischen Rassen und künstliche Besamung, aber auch auf die Verbesserung der Futtergrundlage durch Bewässerung.

Die Erzeugerpreise für Milch sind durch Mindestpreise abgesichert, die jedoch häufig erheblich überschritten werden. Der Mindesterzeugerpreis für Kuhmilch ab Hof lag 1977 bei 6,5 Drachmen bzw. 47 Pf/kg bei einem Fettgehalt von 3,5 %. Dazu kam eine Subvention von 0,8 Dr/kg (4,3 Pf) in den Sommermonaten bzw. 1,2 Dr/kg (6,5 Pf) im Winter. Der Mindestpreis für Schafmilch betrug 1977 13,0 Dr/kg (76,6 Pf) bei 6 % Fett, für Ziegenmilch 8,7 Dr/kg (47 Pf) bei 4 % Fett. Die Preise wurden jedoch im Jahre 1978 erhöht. So stieg z.B. der Kuhmilchpreis auf 8,7 Dr/kg an.

Wie die folgenden Zahlen erkennen lassen, wird Kuhmilch in Griechenland in erster Linie als Trinkmilch und zur Herstellung von Frischmilchprodukten verwendet, während Schaf- und Ziegenmilch überwiegend zu Käse verarbeitet werden.

		<u>1975</u>	<u>1977</u>
Erzeugung von Milch insgesamt	1000 t	1690,5	1667,7
davon von Kühen	1000 t	723,4	677,9
Schafen	1000 t	558,3	569,0
Ziegen	1000 t	408,8	420,8
verwendet für Trinkmilch und Frischmilcherzeugnisse ²⁾	1000 t	689,2	752,8
davon Kuhmilch	%	73	72
Schafmilch	%	10	9
Ziegenmilch	%	17	19
verwendet zur Käseherstellung	1000t	798,0	777,6
davon Kuhmilch	%	17	13
Schafmilch	%	53	57
Ziegenmilch	%	30	30

Die Daten über die Verwertung der Milch in Griechenland sind äußerst wi-

dersprüchlich. Die Anlieferungsquote ist nicht bekannt. Nach Auskünften von Experten sind jedoch der Milchverbrauch und die Verarbeitung am Hof ebenso wie der Direktverkauf sehr hoch.

Die offizielle Statistik weist für 1977 folgende Mengen an im Inland erzeugten Milchprodukten aus:

- 3743 t Sahne
- 9157 t Mizithra (auch Manouri, Ricotta-ähnlich, zwei Drittel aus Schafmolke)
- 105594 t Weichkäse, überwiegend Feta (Asprotiros, Anthotiros) und Telemes (ca. 60 % aus Schafmilch, ca. 25 % aus Ziegenmilch)
- 29285 t Hartkäse (und halbhart Sorten), überwiegend Képhalotyri und Kasserri, ebenfalls ca. 60 % aus Schafmilch
- 3995 t Butter (ca. 60 % aus Schafmilch)
- 1199 t ausgelassene Butter, Butterschmalz.

Nach inoffiziellen Angaben sollen zwischen 10000 und 15000 t Kondensmilch von einer einzigen Firma hergestellt werden. Für die Versorgung Athens und anderer Städte mit haltbar gemachter Frischmilch dürften im Jahr 1977 bereits rd. 200 000 t im Inland bereitgestellt worden sein (ca. 25 % des inländischen Verbrauchs an Frischmilch und Frischmilcherzeugnissen). Über die Joghurtherzeugung liegen keine Angaben vor, sie nimmt jedoch in allen Teilen des Landes einen bedeutenden Platz ein.

Die griechische Landwirtschaftsbank weist für 1976 2210 Milchverarbeitungsbetriebe aus. Davon sind 1966 kleine, meist privat betriebene Käseereien, die fast ausschließlich Schaf- und Ziegenmilch verarbeiten. Infolge der saisonal stark schwankenden Milchanlieferung ist ihre Gesamtkapazität von ca. 330 000 t Milch/Jahr nur zu 75 % ausgelastet. Die 197 mittelgroßen Betriebe (weniger als 5000 t Jahreskapazität) verteilen sich auf die Verarbeitung der drei Milcharten. Davon sind knapp ein Viertel von der Landwirtschaftsbank geförderte Genossenschaftsmolkereien, die zum Teil auch auf Trinkmilch und Joghurt spezialisiert sind (vor allem auf Inseln). Ihre gesamte Kapazität wird auf 240 000 t geschätzt, die Auslastung ebenfalls nur auf 75 %.

Die 47 industriellen Milchverarbeitungsbetriebe - mehr als die Hälfte davon in genossenschaftlicher Hand - haben ihren Standort vorwiegend in der 2) Einschließlich Verbrauch am Hof und Direktverkauf.

näheren und weiteren Umgebung von Athen, teilweise auch in den Hauptregionen der Milchkuhhaltung. Sie verarbeiten in erster Linie Kuhmilch - vier von ihnen mehr als 50 000 t jährlich - und stellen daraus hauptsächlich Trinkmilch, Joghurt und Speiseeis her. Auch diese Betriebe können ihre Kapazitäten höchstens zu 75 % auslasten.

Die größte Tradition im Verbrauch von Milchprodukten haben in Griechenland verschiedene Arten von Feta-Käse. Diese werden zu nahezu allen Mahlzeiten gegessen. Der Käseverbrauch in Griechenland dürfte mit 16,2 kg pro Kopf (im Jahre 1977) gemeinsam mit dem Frankreichs und Italiens der höchste der Welt sein. Es scheint, daß die Expansionsmöglichkeiten des Verbrauchs bei den traditionellen Erzeugnissen noch nicht erschöpft sind und Einkommenssteigerungen noch immer verbrauchsfördernd wirken. Andererseits deutet die jüngste Entwicklung der Importe darauf hin, daß auch bestimmte ausländische Käsearten Anklang finden, besonders Frisch-, Weich- und Hartkäse italienischer Art, aber offensichtlich auch Schmelzkäse. Der Konsum von Trinkmilch (UHT), Joghurt etc. nimmt ebenfalls zu.

Tabelle 2: Versorgungsbilanzen für Milcherzeugnisse in Griechenland 1977

	Erzeugung	Export	Import	Verfügb. Menge	Verbrauch pro Kopf	Selbstversorgung
	- 1000 t				kg	%
Trinkmilch, Joghurt, Sahne ¹⁾	752,8	-	110,0 ²⁾	862,8	93,1	87,3
Käse	144,0	1,6	6,3	148,7	16,0	96,8
Butter	4,0	-	2,8	6,8	0,7	58,8
Kondensmilch	15,0	-	76,6	91,6	9,9	16,4
Milch insgesamt	1668,9	9,5	342,6	2002,0	216,0	83,4
1) einschließlich Verbrauch auf dem Hof und Direktverkauf;						
2) importiertes Milchpulver aller Art in Milchwert, geschätzt.						

Quellen: 1 (Part I, Greece), S. 75 ff.; 5; 8; 20; 21; 22; 23 (2672) S. 5 ff.; S. 16 ff.; 26, S. 108 und Berechnungen des Ifo-Instituts.

Der Selbstversorgungsgrad bei Milch insgesamt dürfte sich seit 1977 nicht verbessert haben. Bei weiter steigender Nachfrage und sehr begrenzten Expansionsmöglichkeiten auf der Produktionsseite dürfte der Einfuhrbedarf an Milcherzeugnissen weiter steigen, wie dies die Außenhandelsstatistik bereits für die Jahre 1977 bis 1979 anzeigt.

Der portugiesische Milchmarkt

In Portugal war der Anteil der tierischen Erzeugung an der landwirtschaftlichen Endproduktion im Jahr 1977 mit 35 % etwas höher als in Griechenland, der Anteil der Milcherzeugung etwa der gleiche. In Portugal liegt das Hauptgewicht der Milcherzeugung auf der Kuhmilch, Schafe und Ziegen tragen nur 18 % dazu bei (vgl. Bestandszahlen in Tab. 1). Über Betriebs- und Bestandsgrößen liegen keine Angaben vor.

Die Kuhmilcherzeugung hat ihre Schwerpunkte in den nördlichen Küstendistrikten Braja, Porto Aveiro und Coimbra und in der Umgebung von Lissabon. Wichtig für die Milchversorgung Portugals ist die Milchviehhaltung auf den Azoren. Dort werden 35 % der Milchkühe des Landes gehalten und ca. 30 % der gesamten Milch erzeugt. Der durchschnittliche Milchertrag der Kühe lag 1977 mit 2258 kg erheblich über dem Griechenlands, jedoch nur etwas über der Hälfte des EG-Durchschnitts. Auch in Portugal konnte die Milcherzeugung in den letzten Jahren mit der zunehmenden Nachfrage nicht Schritt halten. Die Regierung traf deshalb erhebliche Stützungsmaßnahmen, und zwar sowohl struktur- als auch preispolitischer Art. Die strukturellen Maßnahmen bestehen (seit 1975) im wesentlichen aus Beihilfen für Erzeugerkooperativen, den Bau von Gemeinschaftsställen und ihre Ausrüstung mit Melkmaschinen etc.

Die Preispolitik soll nicht nur die Milchproduktion stimulieren, sondern auch einen gewissen Druck zur qualitativen Verbesserung ausüben. Für das Milchwirtschaftsjahr 1978/79 waren die Garantiepreise folgendermaßen festgesetzt:

		Escudo/1	DM/1
A-Milch (für Trinkmilch geeignet)	3,2 % Fett	12,00	0,55
B-Milch (für Trinkmilch bedingt geeignet)	3,2 % Fett	9,50	0,44
C-Milch (für Trinkmilch nicht geeignet)	3,2 % Fett	3,00	0,14

Dieses Preissystem wird jedoch nur in den Nordprovinzen und auf den Azoren durchgehend praktiziert.

Über die Milchanlieferung gibt es keine offiziellen Zahlen, sie soll jedoch nach Angaben der die Milchproduktion und -verwertung in den Nordge-

bieten kontrollierenden "Junta dos Produtos Pecuários", im Jahr 1975 in den Nordprovinzen des Festlandes nur 38,5 % der Erzeugung betragen haben.

Milch hat in Portugal für die überwiegende Mehrheit der Konsumenten nur als Getränk Bedeutung. Die Verarbeitung ist dementsprechend auf die Trinkmilchherstellung konzentriert.

Milchverwertungsbilanz Portugals

		1976	1977
Milcherzeugung insgesamt	1000 l	637,7	673,6
davon Kuhmilch	1000 l	528,2	559,6
Schafmilch	1000 l	74,4	78,2
Ziegenmilch	1000 l	35,1	35,5
davon für Trinkmilch und Frischmilcherzeugnisse	%	71	70
Käse	%	19	21
Erzeugung in Produktgewicht			
von Käse	t	15070	17412
Butter	t	3908	4001
Kondensmilch	t	2670	2866
Milchpulver	t	9453	9772

Schaf- und Ziegenmilch werden vorrangig zu Käse verarbeitet. Käse dieser Provenienz dürfte nahezu die Hälfte der gesamten portugiesischen Käseerzeugung stellen.

In den Städten wird überwiegend pasteurisierte Milch verkauft, zum Teil auch "pasteurisierte Sauermilch" (ähnlich flüssigem Joghurt), der Anteil von UHT-Milch nimmt zu.

Die Kondensmilcherzeugung stieg in den Jahren 1970 bis 1977 von 668 t auf 2866 t. Die Produktion von Milchpulver (meist für den menschlichen Verbrauch bestimmt) erreichte 1977 9772 t. Im selben Jahr wurden in Portugal auch bereits 3297 t Kleinkindernahrung auf Vollmilchpulverbasis in Dosen erzeugt. Die Buttererzeugung stagniert seit 1970.

In den nordwestlichen Zentren der Milcherzeugung und der genossenschaftlichen Erfassung auf dem portugiesischen Festland ist auch die Verarbeitung in den Händen der genossenschaftlichen Vereinigungen. Diese "Erzeugergemeinschaften" sollen den Konsummilchmarkt Portugals nahezu beherrschen (1977). Ihr Anteil an der Buttererzeugung des Festlandes und der Azoren wird mit 45 bzw. 41 % angegeben, die an der Käseerzeugung mit 6

bzw. 26 %. Durch Vereinigung dieser Erzeugergemeinschaften in 4 "Uniãos das Cooperativas" wurden bereits größere spezialisierte Verarbeitungskapazitäten mit relativ moderner Ausrüstung geschaffen.

Im privaten Molkereisektor gibt es einerseits viele sehr kleine handwerkliche Betriebe, andererseits einige wenige Milchverarbeiter mit großer Kapazität. Darunter gibt es einen Betrieb der jährlich 90 000 t Milch verarbeitet und dessen Produktion im Jahr 1976 jeweils rd. ein Drittel der gesamten portugiesischen Butter-, Milchpulver- und Käseerzeugung ausmachte.

Der portugiesische Pro-Kopf-Verbrauch an Milch und Milchprodukten insgesamt in Milchwert läßt sich für 1977 anhand der zur Verfügung stehenden Daten überschlägig errechnen. Mit rd. 89 kg dürfte er mit Abstand der niedrigste in ganz Europa sein. Trotz des außergewöhnlich hohen Fischverbrauchs liegt die durchschnittliche Versorgung mit tierischen Proteinen auf niedrigem Niveau.

Vor allem bei Konsummilch (einschließlich Milchpulver) und bei Käse waren in den letzten Jahren nennenswerte Verbrauchszunahmen zu beobachten. Von 1974 bis 1977 stieg der Käseverbrauch - allerdings auf sehr niedrigem Niveau - um 57,4 %.

Der Verbrauch an Milch und Milcherzeugnissen wird vor allem dadurch gefördert, daß die Regierung die Konsumentenpreise für Milch und die meisten Milcherzeugnisse vorschreibt und subventioniert. So betrug beispielsweise für das Wirtschaftsjahr 1978/79 der Einzelhandelspreis für 1 Liter pasteurisierte Milch mit 2,5 % Fettgehalt 8,5 Escudos (= 39 Pf). Er lag damit um 30 % unter dem Erzeugerpreis für A-Milch.

Tabelle 3: Versorgungsbilanzen für Milcherzeugnisse in Portugal, 1977

	Erzeugung	Export	Import	Verfügb. Menge	Verbrauch pro Kopf	Selbstver- sorgung
	- 1000 t				kg	%
Trinkmilch, Joghurt, Sahne	547,0	2,0	47,8	619,8	70,1	92,6
Käse	17,4	1,2	2,2	18,4	2,1	94,6
Butter	4,0	0	2,4	6,4	0,7	62,5
Kondensmilch	2,9	0	0,1	3,0	0,3	96,7
Milch insgesamt	723,9	11,6	72,5	784,8	88,8	92,2

Quellen: 1 (Part II, Portugal), S. 70; 8; 22; 23 (2681), S. 2, 15;
Berechnungen des Ifo-Instituts.

Der Selbstversorgungsgrad dürfte sich seit 1977 kaum verbessert haben. Der Bevölkerungszuwachs in den Städten, die trotz hoher Inflationsraten auch real steigenden Einkommen und das immer mehr den klimatischen Bedingungen des Landes angepaßte Angebot an Milch und Milcherzeugnissen sprechen für eine Expansion der Nachfrage.

Der spanische Milchmarkt

Die Milcherzeugung trug 1977 in Spanien - ähnlich wie in Griechenland und Portugal - mit rd. 9 % zur landwirtschaftlichen Endproduktion bei. Der Anteil der tierischen Erzeugung insgesamt ist mit 40 %, gemessen an der EG der Neun, von erheblich geringerer Bedeutung.

Über 90 % der gesamten Milcherzeugung kommen aus der Milchkuhhaltung. Sie ist auf die Nordregionen konzentriert, vor allem auf Galizien und Norte, aber auch auf Teile der nordöstlichen Regionen Ebro und Duero. In den 4 genannten Regionen stehen 75,5 % aller Milchkühe Spaniens, sie erzeugen 70 % der gesamten Kuhmilch.

Am Milchkuhbestand Spaniens (vgl. Tab. 1) haben ausländische Rassen bereits einen bedeutenden Anteil (53,5 % Schwarzbunte und 11,7 % Braunvieh), Milchkuhbestände, durchschnittliche Milchleistung (1978 = 2961kg/Kuh) und die Anlieferungsquote nahmen in den 70er Jahren langsam, aber beständig zu.

Daten über Betriebs- und Bestandsgrößen liegen nicht vor. In den genannten Zentren der Milchwirtschaft herrschen jedoch die Kleinbetriebe und Kleinbestände vor. Die Milchanlieferung unterliegt starken saisonalen Schwankungen. Die ebenfalls bedeutenden Milchviehbestände in der Umgebung von Madrid und anderen Großstädten werden von Großbetrieben gehalten und erreichen Milchleistungen, die mit denen der Niederlande vergleichbar sind.

Spaniens Regierung fördert seit Jahren die Milcherzeugung, vor allem über den Erzeugerpreis. Jährlich werden ein Minimumpreis, ein Orientierungspreis und ein Maximumpreis für die Erzeuger des Nordwestens festgelegt. Auf den Orientierungspreis werden den Erzeugern der übrigen Gebiete Transportkostenaufschläge bis zu maximal 1,75 Pes/kg gewährt. Wenn sich der Erzeugerpreis längere Zeit zwischen Minimum- und Orientierungspreis bewegt, wird die private Lagerung von Butter, Milchpulver und Käse subventioniert. Bei zu hohen Preisen werden Lagerbestände freigegeben und Importe forciert.

Für das Milchwirtschaftsjahr 1978/79 (1. September bis 31. August) galten folgende Mindestpreise:

	Pes/1	DM/1
Minimumpreis	18,00	0,47
Orientierungspreis	18,40	0,48
Maximumpreis	18,50	0,485

Der Konsumentenpreis wird von der Regierung festgelegt, jedoch im Gegensatz zu Portugal auf der Basis einer berechneten Gewinnspanne.

Die Anlieferungsquote für alle Milcharten zusammen lag in Spanien 1977 bei knapp 60 % (vgl. Tab. 4). Auch hier hat der Verbrauch von Trinkmilch Vorrang vor allen anderen Milchprodukten. Von der gesamten Milchproduktion wurden 1977 26 % als Trinkmilch am Hofe verbraucht bzw. direkt abgesetzt, weitere 34 % entfielen auf die Verarbeitung zu Trinkmilcherzeugnissen in Molkereien. Vom Konsummilchabsatz der Molkereien entfielen mehr als 20 % auf UHT-Milch, rd. 45 % auf pasteurisierte, der Rest auf Sterilmilch.

Von der gesamten Käseerzeugung Spaniens wurde 1977 noch fast ein Viertel in der Landwirtschaft hergestellt, ebenso rd. 18 % der Butter. Neben dem

Tabelle 4: Milchverwertungsbilanz Spaniens

		1976			1977		
		Kuh- milch	Schaf- milch	Ziegen- milch	Kuh- milch	Schaf- milch	Ziegen- milch
Milcherzeugung	1000 t	5 212	226	288	5 354	235	289
Verfütterung	1000 t	508	38	33	538	48	35
Verbrauch am Hof als Trinkmilch	1000 t	617	4	72	633	5	66
für Butter	1000 t	34	-	-	35	-	-
Käse	1000 t	151	27	42	133	27	44
Direktverkauf	1000 t	777	-	72	772	-	62
Anlieferung an Molkereien	1000 t	3 125	157	69	3 243	155	82
Anlieferungsquote	%	60,0	69,5	24,0	60,1	66,0	28,4
Verarbeitet zu							
Trinkmilch etc.	1000 t	1 976	-	13	2 014	-	14
Butter	1000 t	130	-	-	164	-	-
Käse	1000 t	434	157	56	463	155	68
Kondensmilch	1000 t	305	-	-	374	-	-
Milchpulver	1000 t	196	-	-	153	-	-
anderen Erzeug- nissen	1000 t	84	-	-	75	-	-

Quellen: AGRA EUROPE, 1, (Part III, Spain), S. 222, 223; MINISTERIO DE AGRICULTURA, 19, S. 452 ff.; PRODUKTSCHAP VOOR ZUIVEL, 23 (2674), S. 9, 13; ZMP, 26, S. 107.

traditionellen "Manchego" - einem halbfesten Schafskäse - und einer Reihe von regionalen Käsearten, werden heute in den großen Verarbeitungsbetrieben auch Sorten wie Gouda, Edamer und Butterkäse erzeugt.

Genauere Daten über Zahl und Marktanteile der Verarbeitungsbetriebe standen nicht zur Verfügung. Aus den vorhandenen Unterlagen läßt sich in etwa folgende Struktur ableiten:

- In Spanien sind - meist mit mehreren Betrieben - alle international bedeutenden Firmen etabliert (Nestle, Danone, Kraft, Yoplait, Unilever etc.). Sie dürften zusammen mit einigen größeren inländischen Privatunternehmen und der halbstaatlichen Lactaria Espanola bei allen Milcherzeugnissen, abgesehen von den traditionellen einheimischen Käse, bedeutende Marktanteile einnehmen.
- In den Milcherzeugungsschwerpunkten des Nordens, aber auch im Südwesten haben auch größere genossenschaftliche Betriebe Bedeutung. Sie produzieren hauptsächlich Trinkmilch und Frischmilcherzeugnisse.
- Die ca. 250 kleinen Betriebe mit weniger als 3000 t jährlicher Milchverarbeitung sind überwiegend in privater Hand und erzeugen Käse.

Die überschlägige Berechnung des Pro-Kopf-Verbrauchs an Milch und Milcherzeugnissen zusammen in Milchäquivalent ergibt für 1977 144,5 kg, wobei die Importe an Erzeugnissen, die nur z.T. aus Milch bestehen, sowie an Magermilchpulver unberücksichtigt bleiben. Der Konsum von Trinkmilch und Frischmilcherzeugnissen weist bei bereits hohem Niveau steigende Tendenz auf.

Bei Frischmilchprodukten ist eine beachtliche Expansion des Joghurtverzehr erkennbar. Der sehr niedrige Käseverbrauch hat nach vorläufigen Berechnungen gerade in den letzten Jahren stark zugenommen. Dies dürfte wesentlich auf die städtische und großstädtische Nachfrage zurückzuführen sein, was zunehmende Importe zur Folge hat. Der Käseverbrauch wird bei entsprechender Qualität des Angebots und akzeptablen Verbraucherpreisen unter der Voraussetzung steigender Einkommen weiter zunehmen.

Tabelle 5: Versorgungsbilanzen für Milcherzeugnisse in Spanien, 1977

	Erzeugung	Export	Import	Verfügb. Menge	Verbrauch pro Kopf	Selbstversorgung
		- 1000 t			kg	%
Trinkmilch, Joghurt, Sähne	3794	8	57	3843	107	98,7
Käse insgesamt	145	1	15	159	4,4	91,2
Butter	19	-	2	21	0,6	90,5
Kondensmilch	124	-	6,5	130,5	3,6	95,0
Milch insgesamt	4988	13	224	5199	144,6	95,9

Quelle: 1 (Part III, Spain) S. 222, 223; 8; 22; 23 (2674) S. 9, 13, 19 ff.; 26, S. 107, und Berechnungen des Ifo-Instituts.

Der Butterverbrauch steigt nur langsam. Butter dürfte als Luxusartikel betrachtet und vor allem von der reicheren Bevölkerungsgruppe und von Touristen konsumiert werden. Auch die Nachfrage nach Kondensmilch zeigt vorläufig keine nennenswerten Expansionstendenzen.

Wie für Griechenland und Portugal, so liegt auch für Spanien angesichts der oben skizzierten Situation der Schluß nahe, daß sich die für 1977 ausgewiesene Selbstversorgung von 96 % seither kaum verbessert hat.

Die spanische Milchwirtschaft dürfte auf längere Frist sehr entwicklungsfähig sein. Dafür sprechen die günstigen natürlichen Voraussetzungen für die Milchkühhaltung im Norden des Landes, das züchterisch bereits gute Tiermaterial, sowie die Größe und moderne Ausstattung wichtiger Verarbeitungsbetriebe mit ihren Möglichkeiten zur Betreuung ihrer Rohstofflieferanten.

Die Situation des Milchmarktes in der erweiterten EG

Die Berechnung der Versorgungssituation bei Milch und Milcherzeugnissen in der Europäischen Gemeinschaft unter Einbeziehung der drei Beitrittsländer für das Jahr 1977 ergibt für den Gesamtmarkt und für die wichtigsten Erzeugnisgruppen eine gewisse Entlastung.

	EG-9	EG-12	EG-9	EG-12
	1000 t		Selbstversorgungsgrad %	
Milch insges. ¹⁾			108	107
Erzeugung	96 110	103 491		
Verbrauch	89 000	96 567		
Butter			108	107
Erzeugung	1 801	1 828		
Verbrauch	1 677	1 709		
Käse			105	104
Erzeugung	3 088	3 394		
Verbrauch	2 939	3 256		
Kondensmilch			170	155
Erzeugung	1 318	1 460		
Verbrauch	776	941		

1) In der EG-9 nur Kuhmilch, in den Beitrittsländern auch Milch von Schafen, Ziegen und Büffeln.

Schon bisher war die EG der Hauptlieferant der 3 Länder bei Milcherzeugnissen. Seit 1977 hat sich die Bedeutung der EG-Lieferungen in die drei Länder noch verstärkt. Im Jahr 1979 wurden bereits

9 158 t Molkenpulver, davon zwei Drittel nach Spanien,
70 259 t Magermilchpulver, davon 90 % nach Spanien,
19 006 t Vollmilchpulver, davon drei Viertel nach Spanien

abgesetzt. Bei Kondensmilch war nur Griechenland ein bedeutender Abnehmer. Mit 76 743 t importierte Griechenland 1979 bereits 14 % der gesamten Drittlandsexporte der Neunergemeinschaft.

Der Anschlußvertrag zwischen der EG und *Griechenland* sieht für den Milchmarkt eine Übergangsperiode von 5 Jahren vor. Die gegenwärtig bestehenden Unterschiede zwischen den Erzeugerpreisen sowie den Preisen für einheimische und importierte Erzeugnisse werden nach den Artikeln 58, 59 und 61 des Vertrags angeglichen. Die Milcherzeugung dürfte durch die Angleichung allein keine Impulse erhalten. Für die überwiegend kleinen und kleinsten Betriebe in der Milchkuhhaltung ist der in Zukunft zu erwartende Erzeugerpreis zu niedrig. Noch stärker trifft dies auf die Schaf- und Ziegenmilch zu, deren Produktion trotz der gegenwärtig hohen Erzeugerpreise ohnehin stagniert. Wenn auch die Anwendung des Bergbauernprogramms einem Großteil der Schaf- und Ziegenhalter, die für die Käsereien produzieren, einen indirekten Milchpreisaufschlag von ca. 10 bis 15 % auf den EG-Milchpreis und wahrscheinlich die Befreiung von der Mitverantwortungsab-

gabe garantieren wird, so dürfte auch dies negativ wirksame Bestimmungsfaktoren - wie z.B. den zunehmenden Arbeitskräftemangel - nicht kompensieren.

Der Vertragstext enthält keinen Hinweis auf Verhandlungen über einen Sonderstatus der griechischen Schaf- und Ziegenmilcherzeugung und -verarbeitung.

Der Beitritt *Portugals* ist noch nicht vertraglich festgelegt. Eine 5 bis 7jährige Übergangsperiode für den Milchsektor ist wahrscheinlich. Auf längere Frist kann in den Milchregionen Portugals durchaus mit einem permanent steigenden Angebot gerechnet werden. Der traditionell geringe Pro-Kopf-Verbrauch an Milch und Milcherzeugnissen wird allerdings kaum forciert werden können, wenn die gegenwärtig wirksamen Konsumentenpreissubventionen wegfallen. Ein Anstieg des Selbstversorgungsgrades erscheint unter diesen Bedingungen langfristig wahrscheinlich.

Spaniens Beitritt zur EG ist ebenfalls noch nicht beschlossen. Das Milchmarktsystem des Landes ist dem der EG in einigen wesentlichen Punkten verwandt. Die Erzeugerpreise dürften durch den Beitritt jedoch geringfügig angehoben werden. Erzeugung, Anlieferung, Verarbeitung und Verbrauch von Milch erscheinen auf längere Frist expansionsfähig. Die Einführung der EG-Milchmarktordnung kann in Spanien jedoch ähnliche Entwicklungen wie in der Neunergemeinschaft bewirken. So ist anzunehmen, daß das Milchaufkommen in den eigentlichen Milchgebieten nur langsam ansteigt, weil der Milcherzeugerpreis den überwiegend kleinen Betrieben keine Investitionen erlaubt. Gleichzeitig kann aber eine starke Expansion der großbetrieblichen Milchviehhaltung erfolgen in Gegenden, wo weder von den natürlichen Voraussetzungen noch von betriebsstrukturellen Bedingungen her eine Notwendigkeit für die Milchviehhaltung gegeben ist. Auch die Erzeugung von Butter und Magermilchpulver kann über das vertretbare bzw. absetzbare Maß hinaus durch das System stimuliert werden.

Trotzdem scheint die Annahme realistisch, daß der Beitritt der drei Länder zumindest in den ersten Jahren den EG-Milchmarkt etwas entlasten würde. Alle Überlegungen führen jedoch dahin, daß ein regionalisiertes Milchmarktsystem auf längere Frist notwendig ist. Das würde bedeuten, daß der Milcherzeugerpreis in den Ackerbau- und Sonderkulturstandorten, in denen die Mehrheit der Landwirte auf die Milcherzeugung nicht angewiesen

und die Verarbeitung nicht marktorientiert ist, niedrig gehalten oder eingefroren wird. Gleichzeitig müßte ein Maßnahmenpaket angeboten werden, das die Aufgabe der Milchviehhaltung erleichtert. Den Landwirten in den Grünland- und Bergregionen sollten jedoch ein der inflationären Entwicklung angepaßter Preis und auch mäßige marktorientierte Produktionsexpansion zugesichert werden.

Literatur

1. AGRA EUROPE, Special Report Nr. 4, 5, 6, The agricultural implications of EEC enlargement - part I, II, III, Greece, Portugal, Spain, London 1980.
2. AMTSBLATT DER EG L 291 vom 19.11.1979, Dokumente betreffend den Beitritt der Rep. Griechenland.
3. AMTSBLATT DER EG, mehrere Rechtsvorschriften mit Verordnungen über Ausfuhrückstellungen.
4. AMTSBLATT DER EG L 128 vom 19.5.1975, mit den Richtlinien des Rats über die Landwirtschaft in Berggebieten.
5. ASSOCIAZIONE ITALIANA LATTIERO-CASEARIA, Relazione del Presidente sull'attività svolta nel 1975, Milano 1976.
6. BURBERG, P.-H., Die Landwirtschaft in Griechenland, in: Griechenland vor dem Beitritt zur EG, Materialien SWR, Bd. 16, Hrsg. W.ERNST und R. THOSS, Münster 1977.
7. ECONOMY OF GREECE (CH: CHRONOPOULOS, G: VASSILIADES & CO.): Economy of Greece 1976-78, Athen.
8. EUROSTAT, Analytische Übersichten des Außenhandels, Jahresdaten, Luxemburg, mehrere Jahrgänge.
9. FAO, Provisional Food Balance Sheets 1972-74, Average, Rome 1977.
10. HORST, P., und H. GRELL, Studien zur Schaf- und Ziegenhaltung in den Tropen und Subtropen, Ifo Forschungsberichte der Afrikastudienstelle, 46, München 1973.
11. KOKKONIS, A., Agricultural Structures in Greece, Manuskript, Athen 1979.
12. KOMMISSION DER EG, Stellungnahme zum griechischen Beitrittsgesuch, Bulletin der EG, Beilage 2/76.
13. KOMMISSION DER EG, Stellungnahme zum Beitrittsantrag Portugals, Bulletin der EG, Beilage 5/78.
14. KOMMISSION DER EG, Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens, Bulletin der EG, Beilage 9/78.
15. KOMMISSION DER EG, Erweiterung der Gemeinschaft, wirtschaftliche und sektorale Aspekte, KOM(78)200 endg., Brüssel 27.4.1978.
16. KOMMISSION DER EG, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1979, Brüssel-Luxemburg 1980.
17. LOOS-NEBE, Das Recht der Milchwirtschaft in der EWG und BRD, Loseblatt-Sammlung, Bonn und Brüssel.
18. MINISTERIO DE AGRICULTURA, Boletín Mensual de Estadística Agraria: Censo de la Ganadería 1978, Madrid 1979.

19. MINISTERIO DE AGRICULTURA, Secretaria General Tecnica: Anuario de estadística agraria 1978, Madrid 1979.
20. NATIONAL STATISTICAL SERVICE OF GREECE, Agricultural Statistics of Greece, 1976, 1977, Athen.
21. NATIONAL STATISTICAL SERVICE OF GREECE; Statistical Yearbook of Greece 1977, Athen 1978.
22. PRODUKTSCHAP VOOR ZUIVEL, Wereldhandel in Zuivelprodukten in 1977, 1978, 1979, Rijswijk.
23. PRODUKTSCHAP VOOR ZUIVEL, Marktberichte Nr. 2672, 2674, 2681, 2683 des Jahres 1979, Rijswijk.
24. OECD, Die Agrarpolitik in Griechenland, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe C Agrarpolitische Berichte der OECD, Heft 1, Bonn 1979.
25. STATISTISCHES BUNDESAMT, Statistik des Auslandes, Länderkurzberichte: Griechenland 1977, Portugal 1979, Spanien 1978, Wiesbaden.
26. ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTSSTELLE FÜR ERZEUGNISSE DER LAND-, FORST- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT GMBH, ZMP-Bilanz 1979, Milch, Bonn 1980.

DER VIEH- UND FLEISCHMARKT IN EINER ERWEITERTEN EG

von

Patrick Zaum und
Ewald Böckenhoff, Stuttgart-Hohenheim

- 1 Einleitung
 - 2 Der Vieh- und Fleischmarkt in den Beitrittsländern
 - 2.1 Bedeutung und Umfang der Fleischproduktion
 - 2.2 Versorgungslage und Importe
 - 2.3 Verbrauch
 - 3 Auswirkungen der EG-Erweiterung
 - 3.1 Versorgungslage der EG-12
 - 3.2 Übernahme der EG-Marktordnung
 - 3.3 Wettbewerbsstellung der Beitrittsländer
 - 4 Zusammenfassung
-

1 Einleitung

In der EG-9 sind die Märkte für Schlachtvieh und Fleisch durch einen anhaltend hohen Selbstversorgungsgrad gekennzeichnet. Mit dem vorliegenden Beitrag sollen die Auswirkungen der Süderweiterung der EG-9 - also der Beitritt der Länder Griechenland, Portugal und Spanien - analysiert werden. Die Darstellung beschränkt sich auf die vier Hauptfleischarten:

Rindfleisch, Schweinefleisch, Schafffleisch¹⁾ und Geflügelfleisch. Es wird in diesem Referat zunächst auf die Produktion, den Verbrauch und den Selbstversorgungsgrad in den drei Beitrittsländern eingegangen. Im zweiten Teil sollen dann die Auswirkungen auf die Fleischmärkte einer erweiterten EG und auf die Preis- und Wettbewerbsverhältnisse in diesen Ländern aufgezeigt werden.

2 Der Vieh- und Fleischmarkt in den Beitrittsländern

2.1 Bedeutung und Umfang der Fleischproduktion

In den Beitrittsländern Spanien, Griechenland und Portugal ist die Bedeutung der Vieh- und Fleischproduktion geringer als in der bisherigen Gemeinschaft. So entfallen in der EG-9 derzeit rd. 35 % aller Verkaufserlöse der Landwirtschaft auf Schlachtvieh; in Spanien sind es hingegen nur 27 %, in Portugal 23 % und in Griechenland sogar nur 18 %. Dieser Unterschied erklärt sich aus den abweichenden Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft; Sonderkulturen wie Obst, Gemüse, Oliven und Wein haben eine um so größere Bedeutung.

Die Bruttoeigenerzeugung an Fleisch ist gemessen an den übrigen Mitgliedsländern der EG gering; das gilt insbesondere für Portugal und Griechenland. Bei Rind- und Schweinefleisch ist die Produktion der drei Beitrittsländer zusammen nicht einmal halb so groß wie in der BR Deutschland, obgleich die landwirtschaftliche Nutzfläche dieser Länder wesentlich höher als in der BR Deutschland und die Bevölkerungszahl nur etwas geringer ist. Seit den 60er Jahren ist die Fleischproduktion in allen drei Beitrittsländern vergleichsweise stark gestiegen. 1978 war sie in Spanien um 180 %, in Portugal um 96 % und in Griechenland um 177 % höher als in der ersten Hälfte der 60er Jahre.

Besonders die Erzeugung der flächenunabhängigen Produktionszweige Schweine- und Geflügelmast hat in den vergangenen Jahren durch den Aufbau moderner Produktionsanlagen stark zugenommen. Die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten in der Schweine- bzw. Geflügelerzeugung betragen während der 10 Jahre von 1969 bis 1978 in Spanien 8,4 % bzw. 9,6 %, in Portugal 4,4 % bzw. 16,6 % und in Griechenland 17,5 % bzw. 13,5 %. Sie liegen somit deutlich über den Zuwachsraten der EG-9 von 3,1 % bzw. 4,8 %.

1) Einschließlich Ziegenfleisch.

Diese starken Produktionsausweitungen bei Schweine- und Geflügelfleisch basieren in hohem Maße auf importierten Futtermitteln. Spanien, Portugal und Griechenland importieren heute relativ große Mengen an Mais und Sojabohnen. Der Selbstversorgungsgrad bei Mais lag in den Jahren 1977 und 1978 in allen drei Ländern bei nur etwa 30 %. Unter den europäischen Staaten war Spanien 1977 der zweitgrößte und 1978 sogar der größte Nettoimporteur von Mais gefolgt von Italien, dem Vereinigten Königreich und der BR Deutschland. Bei den Importen von Sojabohnen lag Spanien 1976 und 1977 an zweiter Stelle der europäischen Länder hinter der BR Deutschland und vor den Niederlanden, Italien und dem Vereinigten Königreich. Die Futtermittelimporte stellen den größten Passivposten in den Agrarhandelsbilanzen dieser Länder dar und tragen somit wesentlich dazu bei, daß die Agrarhandelsbilanzen Spaniens und besonders Portugals negativ sind.

2.2 Versorgungslage und Importe

Betrachten wir nun die Versorgungslage bei Fleisch in Spanien, Portugal und Griechenland für die Jahre 1976 bis 1978 und stellen sie der Situation in der EG-9 gegenüber.

Generell ist festzustellen, daß der Selbstversorgungsgrad beim Fleisch in den Beitrittsländern niedriger ist als im Wirtschaftsraum der bisherigen EG. Beim Rindfleisch, für das die EG-9 ihren Bedarf während dieser Jahre nahezu voll aus inländischer Erzeugung deckte, erreichte der Selbstversorgungsgrad in Spanien 86 %, in Portugal 71 % und in Griechenland 51 %. Beim Schweinefleisch war der Selbstversorgungsgrad höher; in Spanien betrug er 96 %, in Portugal 94 % und in Griechenland 89 %. In der EG-9 ist die Versorgung seit vielen Jahren voll ausgeglichen. Beim Geflügelfleisch ist die Produktion während des zurückliegenden Jahrzehnts so stark gestiegen, daß sich die drei Beitrittsländer, trotz einer extremen Zunahme der Nachfrage, nach wie vor selbst versorgen. In der EG-9 überschreitet die Produktion sogar den Bedarf. Beim Schaffleisch ist die Situation umgekehrt. In Spanien und Portugal ist die Versorgung ausgeglichen; Griechenland deckt seinen Bedarf zu 90 % aus eigener Erzeugung. Dagegen kann die EG-9 ihren Verbrauch bei dieser Fleischart nur zu zwei Dritteln aus inländischer Erzeugung decken. Zusammenfassend kann man also sagen, daß der Selbstversorgungsgrad der Beitrittsländer beim Rindfleisch deutlich, bei Schweine- und Geflügelfleisch leicht unter dem der EG-9 liegt. Beim Schaffleisch hingegen liegt er merklich über dem Niveau der EG-9.

Der Ausgleich des zu geringen Fleischangebots erfolgte in der Vergangenheit beim Rindfleisch fast ausschließlich durch Gefrierfleischimporte aus Südamerika, bei Schweine- bzw. Schafffleisch größtenteils durch Importe aus Ostblockländern. In den letzten Jahren importierten Portugal und Griechenland auch zunehmend Fleisch aus der EG-9.

2.3 Verbrauch

Das Verbrauchsniveau bei Fleisch ist in allen drei Beitrittsländern niedriger als im Durchschnitt der EG-9. Im Mittel der Jahre 1976 bis 1978 lag der Pro-Kopf-Verbrauch für die vier wichtigsten Fleischarten zusammen in Griechenland bei 64 kg, in Spanien bei 58 kg und in Portugal sogar nur bei 46 kg, während in der EG-9 in dieser Zeit durchschnittlich 75 kg verzehrt wurden. Allerdings ist das Verbrauchsniveau bei den einzelnen Fleischarten sehr unterschiedlich.

Beim Schweinefleisch ist der Verbrauch, aufgrund der in Südeuropa allgemein zu beobachtenden anderen Verzehrsgewohnheiten und Präferenzen, niedriger als im Durchschnitt der EG-9. In Portugal und Griechenland lag der Pro-Kopf-Verbrauch mit 14 bzw. 16 kg besonders niedrig. Spanien erreichte mit etwa 22 kg die Höhe des Verbrauchsniveaus in Italien.

Der Pro-Kopf-Verbrauch von Schafffleisch erreichte in Portugal und Spanien mit 3 bzw. 4 kg nur etwa den Durchschnitt der EG-9. In Griechenland war er mit 14 kg extrem hoch und überschritt sogar den Verbrauch im klassischen Schafffleischland Irland, wo im Durchschnitt der letzten Jahre etwa 10 kg verzehrt wurden. An zweiter Stelle folgt in der bisherigen EG das Vereinigte Königreich mit 7,3 kg.

Beim Geflügelfleisch war der Pro-Kopf-Verbrauch während der letzten Jahre in allen drei Beitrittsländern höher als im Durchschnitt der EG-9 mit 12 bis 13 kg. In Spanien lag er mit 20 kg besonders hoch und überschritt damit noch das in der bisherigen EG stärkste Verbraucherland Italien, in dem in den letzten Jahren 16 bis 17 kg Geflügelfleisch verzehrt wurden.

Betrachtet man die Entwicklung des Fleischverbrauchs, so zeigt sich für die drei Beitrittsländer ein stärkerer Anstieg als für die EG insgesamt. Von Anfang der 60er Jahre bis 1978 stieg beispielsweise der Pro-Kopf-Verbrauch der vier Hauptfleischarten zusammen in den drei Beitrittsländern

um jährlich 2,2 kg, während er zur gleichen Zeit in der EG-9 jährlich nur um 1,3 kg stieg. Dieser starke Verbrauchszuwachs erklärt sich im wesentlichen dadurch, daß in den Beitrittsländern das Verbrauchsniveau Anfang der 60er Jahre sehr niedrig war und mit dem wachsenden Wohlstand in den folgenden Jahren sehr rasch zunahm. Die Einkommenselastizität der Nachfrage ist in allen Ländern mit geringem Verbrauchsniveau vergleichsweise hoch.

Die Zunahmen im Verbrauch waren jedoch von Produkt zu Produkt recht unterschiedlich. Von der wachsenden Nachfrage profitierten vor allem die vergleichsweise billigen Fleischarten, Schweine- und Geflügelfleisch, die aufgrund ihrer Flächenunabhängigkeit eine hohe Produktionselastizität aufweisen. Der Geflügelfleischverbrauch war 1978 in den Beitrittsländern vier- bis fünfmal größer als in der ersten Hälfte der 60er Jahre. In der gleichen Zeit hat sich der Verbrauch an Geflügelfleisch im Wirtschaftsraum der EG insgesamt nur knapp verdoppelt. Beim Schweinefleisch stieg der Pro-Kopf-Verbrauch in dieser Zeit um fast 140 %, während in der EG-9 nur eine Zunahme von 50 % beobachtet werden konnte. Der Schaffleischverbrauch hat in Spanien und Portugal ebenso wie im Wirtschaftsraum der EG-9 stagniert. In Griechenland war dagegen noch ein schwacher Zuwachs zu beobachten. Der Verbrauch an Rindfleisch zeigte in den Beitrittsländern bis in die jüngste Zeit hinein noch leicht steigende Tendenz, in der EG-9 hingegen stagniert er weitgehend seit Anfang der 70er Jahre.

Für die Zukunft ist zu erwarten, daß sich der Fleischverbrauch insgesamt in allen drei Beitrittsländern noch weiter erhöhen wird. Die Zuwachsraten dürften dabei weiterhin nennenswert höher sein als im Wirtschaftsraum der bisherigen EG. Hauptnutznießer dieser Entwicklung werden wiederum das Schweinefleisch und - trotz des bereits hohen Verbrauchsniveaus - das Geflügelfleisch sein. Der Verbrauch an den teureren Fleischarten Rind- und Schaffleisch wird hingegen kaum noch zunehmen oder sogar stagnieren - das gilt mit gewisser Einschränkung bei Rindfleisch auch in Spanien und Portugal, wo das Verbrauchsniveau bei dieser Fleischart noch sehr niedrig ist.

3 Auswirkung der EG-Erweiterung

3.1 Versorgungslage einer EG-12

Die Bruttoeigenerzeugung der EG wird durch die Erweiterung je nach Fleischart unterschiedlich stark zunehmen. Unter Zugrundelegung der Daten von 1976 bis 1978 würde die Erzeugung von Rindfleisch um 9 % und die von Schweinefleisch um 11 % steigen. Ein höherer Zuwachs ergibt sich für Geflügelfleisch mit 28 % und für Schaffleisch mit sogar 58 %. Den größten Anteil bringt hierbei Spanien ein, auf das etwa zwei Drittel der Produktion der drei Beitrittsländer entfallen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Beitrittsländer, die bei Rind- und Schweinefleisch ausnahmslos noch einen niedrigeren Selbstversorgungsgrad haben, die Märkte dieser Produkte in der EG entlasten könnten. Ein solcher Effekt ist natürlich tendenziell zu erwarten. Man darf ihn jedoch nicht überschätzen, weil die absoluten Umsatzmengen in den Beitrittsländern vergleichsweise gering sind. Unter Status-quo-Bedingungen errechnet sich für die zurückliegenden Jahre 1976 bis 1978 für die EG einschließlich der Beitrittsländer bei Rindfleisch ein Selbstversorgungsgrad von 94,5 %, während er ohne Beitrittsländer bei 96,9 % lag. Für Schweinefleisch lauten die gleichen Werte 99,3 % und 99,7 %. Der Entlastungseffekt ist damit vergleichsweise gering. Er dürfte ohne Zweifel in Zukunft auch noch abnehmen, weil die Produktion in diesen Ländern weiterhin stärker steigt als in der bisherigen EG. Die Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung sind in den Beitrittsländern erheblich; die Produktivität ist noch gering. Durch eine verstärkte Anwendung technischer Fortschritte wird die Vieh- und Fleischproduktion weiter steigen. Bei längerfristiger Betrachtung muß damit gerechnet werden, daß sich die Selbstversorgungssituation der Beitrittsländer verbessert und daß sich die ohnehin geringen Exportmöglichkeiten für die Mitglieder der EG-9 und der Entlastungseffekt auf den Märkten für Rind- und Schweinefleisch verringern.

Beim Geflügelfleisch ist keine Entlastung zu erwarten. Die drei Beitrittsländer decken ihren Bedarf bereits voll aus eigener Produktion. Rein rechnerisch ergibt sich ein leichter Rückgang des Selbstversorgungsgrades, weil sich die Überschüsse der bisherigen EG auf eine größere Gesamtmenge beziehen.

Beim Schafffleisch ergibt sich durch die EG-Erweiterung ein Anstieg des Selbstversorgungsgrades für 1976 bis 1978 von 64 % auf 79 %. Die Importabhängigkeit der EG wird dadurch nicht tangiert, da sich der absolute Einfuhrbedarf kaum ändert.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß sich beim Fleisch die Versorgungslage durch die Erweiterung der EG-9 nicht nennenswert ändern dürfte. Es kommt jedoch zu gewissen Verlagerungen in den Warenströmen. In den Beitrittsländern dürften die Fleischimporte aus Drittländern längerfristig durch Zufuhren aus den bisherigen Mitgliedsländern zurückgedrängt werden. Dies betrifft bei Rindfleisch in erster Linie einige südamerikanische Länder und bei Schweinefleisch primär die Ostblockstaaten.

3.2 Übernahme der EG-Marktordnung

Durch den Beitritt zur EG-9 werden Spanien, Portugal und Griechenland gezwungen das EG-Marktordnungssystem zu übernehmen und ihre Marktordnungen entsprechend anzupassen. Die nationalen Regelungen sind derzeit sehr unterschiedlich.

Spanien hat für Fleisch ein sehr detailliertes Marktordnungssystem, das Schutzmaßnahmen an der Grenze und Interventionen am Binnenmarkt vorsieht. In gewisser Hinsicht geht dieses System über das der EG-9 hinaus, da es bei hohen Preisen sehr konkrete Maßnahmen zur Preisdämpfung und somit zum Schutz der Konsumenten beinhaltet. Für Rind- und Schweinefleisch gibt es Handelsklassen, die hinsichtlich ihrer Kriterien denen in den Mitgliedsländern der EG-9 weitgehend entsprechen. Bei Schaf- und Ziegenfleisch gibt es keine direkte Intervention, die Erzeugung wird durch indirekte Maßnahmen gesteuert.

In Portugal gibt es nur eine Marktordnung für Rindfleisch. Sie umfaßt Richt- und Garantiepreise, die für mehrere Handelsstufen gelten. Unterschiede zwischen dem Richtpreis und dem Marktpreis werden durch Deficiency Payments ausgeglichen. Die Produktion wird außerdem durch verschiedene Subventionen gefördert. Bei Schweine-, Schaf- und Geflügelfleisch greift der Staat nur bei starken Preiseinbrüchen ein. Der Außenhandel liegt in den Händen des Staates.

In Griechenland unterliegen die Fleischerzeugnisse, ausgenommen Schaf-

fleisch, sowohl auf der Großhandels- als auch auf der Einzelhandelsstufe der staatlichen Preiskontrolle. Für Rindfleisch wird darüber hinaus ein Erzeugerhöchstpreis festgelegt. Außerdem gibt es verschiedene Formen der direkten Subvention. Der Außenhandel wird vom Staat mengermäßig gesteuert. Allgemein anerkannte Handelsklassen für Schlachtvieh und Fleisch gibt es nicht.

Um die Auswirkungen der Übernahme der EG-Marktordnung auf die Produktionsentwicklung in den Beitrittsländern einschätzen zu können, sind in der Übersicht 1 die Erzeugerpreise für Schlachtvieh in Spanien und Griechenland, denen der BR Deutschland gegenübergestellt. Der Mangel an statistischen Grundlagen erschwert den Preisvergleich. Für Portugal sind keine zuverlässigen Preisreihen neueren Datums verfügbar.

Übersicht 1: Vergleich der Erzeugerpreise für Schlachtvieh in Spanien und Griechenland mit der BR Deutschland
(BR Deutschland = 100)

Tierart		1976	1977	1978	1979
Durchschnitt Rinder	Griechenland	86	85	84	98
	Spanien	96	81	84	99
Mastschweine	Griechenland	99	97	104	115
	Spanien	89	75	85	93
Lämmer	Griechenland	94	97	96	114
	Spanien	100	93	99	119
Mast- hähnchen	Griechenland	105	105	100	104
	Spanien	93	95	97	118

Die Erzeugerpreise Spaniens und Griechenlands lagen zwischen 1976 und 1979 bei allen vier Hauptfleischarten etwa auf dem Niveau in der EG-9, wenn man davon ausgeht, daß die Preise in der BR Deutschland dem Durchschnittsniveau der EG-9 ungefähr entsprechen. Die Preise für Lämmer und Masthähnchen lagen 1979 sogar etwas über den deutschen Preisen. 1979 wurden sowohl in Griechenland als auch in Spanien die Mindestpreise für

Schlachtrinder beträchtlich angehoben, um dadurch die Produktion zu stimulieren und den Importbedarf zu senken. In Griechenland ging diese Preisanhebung mit dem Abbau direkter Produktionsbeihilfen einher. Als Folge dieser Maßnahmen waren die Erzeugererlöspreise 1979 in Spanien 18 % und in Griechenland 28 % über denen des Vorjahres.

In Portugal dürfte das Preisniveau für Schlachtvieh ebenfalls nur wenig niedriger sein als in der EG-9. Das zeigen vorliegende Einzelangaben über die Preissituation.

Größere Produktionsanreize durch Übernahme der EG-Marktordnungen für Rind- und Schweinefleisch sind somit in keinem Beitrittsland zu erkennen. Inwieweit von Preiserhöhungen im Vorfeld des EG-Beitritts, wie z.B. bei Rindfleisch in Spanien und Griechenland, eine produktionsstimulierende Wirkung ausgeht, läßt sich nicht genau abschätzen, da hierzu noch die Entwicklung der Kosten bekannt sein müßte. Problematisch könnte hingegen die Übernahme der Marktordnung für Getreide werden. Die Preise der wichtigsten Futtermittelkomponenten Gerste und Mais lagen Anfang 1980 mit 35 bis 40 DM/dt in Spanien und rd. 30 DM/dt in Portugal unter dem Preisniveau der EG-9. Auch die griechischen Preise für Futtermittel, die bisher stark subventioniert angeboten werden, liegen unter den Preisen in der EG-9. Demzufolge wären besonders für die Erzeugung von Schweine- und Geflügelfleisch dämpfende Auswirkungen zu erwarten, wenn in diesem Bereich nicht spezielle Übergangsregelungen gefunden würden.

3.3 Wettbewerbsstellung der Beitrittsländer

Die Wettbewerbsstellung der Landwirtschaft in Spanien, Portugal und Griechenland ist aufgrund der meist niedrigen Produktivität relativ schwach. Die Gründe hierfür sind vielfältiger Natur, vor allem:

- Ein durch lange Trockenperioden während der Sommermonate gekennzeichnetes Klima setzt der landwirtschaftlichen Produktion und speziell der vom Grundfutter abhängigen Rind- und Schaffleischproduktion enge natürliche Grenzen.
- Ein hoher Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung bedingt, bei niedrigem Output, niedrige Einkommen und eine geringe Kapitalausstattung.

- Das Vorherrschen ungünstiger Betriebsstrukturen. In Griechenland dominiert der Kleinbetrieb mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 5 ha. In Spanien und Portugal stehen sich extensiv bewirtschaftete Großbetriebe von z.T. über 1 000 ha und Kleinstbetriebe mit intensiven Bewässerungskulturen gegenüber.
- Die Vermarktungsbedingungen für Schlachtvieh und Fleisch sind aufgrund des zersplitterten Angebots einer großen Zahl von Erzeugern, vieler Zwischenhandlungsstufen und unzureichender technischer Ausstattungen ungünstig.
- Infolge der vorherrschenden Betriebsstrukturen, geringer Kapitalbildung und mangelnder Ausbildung können sich technische Fortschritte allgemein und speziell in der Züchtung, Haltung und Fütterung landwirtschaftlicher Nutztiere nur langsam durchsetzen.

Diese Verhältnisse bedingen in ihrer Gesamtheit eine ungünstigere Wettbewerbsstellung der Beitrittsländer gegenüber den bisherigen Mitgliedern der EG.

4 Zusammenfassung

Abschließend eine Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen:

- Die Bedeutung der Schlachtviehproduktion ist in den drei Beitrittsländern geringer als in den Mitgliedsländern der EG-9. Die Erzeugung weist hohe Zuwachsraten aus, reicht jedoch bei Rind- und Schweinefleisch immer noch nicht aus, den ebenfalls steigenden Bedarf zu decken. Daraus ergibt sich ein gewisser Importbedarf.
- Der Pro-Kopf-Verbrauch ist in den Beitrittsländern bei Rind- und Schweinefleisch niedriger, beim Geflügelfleisch höher als im Durchschnitt der EG-9. Beim Schaffleisch liegt der Verbrauch in Griechenland weit über, in Spanien und Portugal etwa auf dem Niveau der EG-9.

Die Diskussion der Auswirkungen der EG-Erweiterung ergibt folgendes:

- Die Märkte für Rind- und Schweinefleisch werden zumindest vorerst leicht entlastet; dieser Effekt darf jedoch nicht überschätzt werden.
- Da das Preisniveau für Schlachtvieh nicht nennenswert von dem der EG-9 abweicht, ergeben sich durch die Übernahme der EG-Marktordnungen kaum

produktionsanregende Signale. Hingegen könnten aus der Verteuerung der Futtermittel Probleme für die Schweine- und Geflügelfleischerzeuger entstehen, wenn nicht spezielle Übergangsregelungen für diese Produkte getroffen werden.

- Ungünstige natürliche und strukturelle Produktionsbedingungen und eine geringe Entwicklung des Vermarktungswesens schwächen die Wettbewerbskraft der Beitrittsländer in einer erweiterten EG.

Insgesamt bleibt festzustellen, daß auf den Märkten für Schlachtvieh und Fleisch keine besonders großen Probleme durch den Beitritt von Spanien, Portugal und Griechenland zur EG-9 entstehen. Zumindest sind sie wesentlich geringer als bei den typisch mediterranen Erzeugnissen wie Gemüse, Zitrusfrüchte, Wein und Olivenöl.

Literatur

1. BÖCKENHOFF, E. and N.E. WERNBERG, Marketing of Livestock and Meat. Report to the Government of Greece, FAO, Rome 1967.
2. BÖCKENHOFF, E. and N.E. WERNBERG, Marketing of Livestock and Meat. Final Report to the Government of Greece, Hohenheim and Copenhagen 1978.
3. BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, Die Agrarpolitik in Griechenland. Reihe C: Agrarpolitische Berichte der OECD, Heft 1, Bonn 1979.
4. FREUND, B., Wirtschaftsgeographische Analyse der portugiesischen Viehhaltung. Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften, Heft 10, Frankfurt 1971.
5. HASENPFLUG, H. und Beate KOHLER (Hrsg.), Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft: Wende oder Ende der Integration? Veröffentlichungen des HWWA, Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg 1977.
6. IGNATIADIS, K., Die Entwicklung von Schlachtviehproduktion und Fleischvermarktung in Griechenland. Institut für Agrarpolitik und landwirtschaftliche Marktlehre, Diplomarbeit, Hohenheim 1978.
7. KOMMISSION DER EG, Stellungnahme zum Beitrittsantrag Portugals. Bulletin der EG, Beilage 5/78.
8. KOMMISSION DER EG, Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens. Bulletin der EG, Beilage 9/78.
9. OECD, Agricultural Policy in Portugal. Agricultural Policy Reports, Paris 1975.
10. PAPAIOANNOU, A., Der Agrarsektor Griechenlands und die Problematik seiner Integration in die Europäische Gemeinschaft. Hohenheim, Fachbereich Agrarökonomie/Agrartechnik, Diss. 1980.
11. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG. Gutachten abgeschlossen im April 1980.

Übersicht 2: Die Versorgung der EG-9 und EG-12 mit Rind- und

Kalbfleisch, (in Schlachtgewicht)

Vorgang	Einheit	Durchschnitt		1976	1977	1978
		1961 bis 1965	1971 bis 1975			
Bruttoeigen- erzeugung der EG-9	1 000 t	4 864	5 937	6 461	6 338	6 383
Spanien	1 000 t	183	369	416	428	388
Portugal	1 000 t	48	85	86	84	81
Griechenland	1 000 t	43	90	115	101	98
EG-12	1 000 t	5 138	6 481	7 078	6 951	6 950
Verbrauch EG-9	1 000 t	5 409	6 382	6 534	6 559	6 704
Spanien	1 000 t	227	423	493	472	464
Portugal	1 000 t	60	112	122	136	101
Griechenland	1 000 t	70	142	200	198	219
EG-12	1 000 t	5 766	7 059	7 349	7 365	7 488
<u>Pro-Kopf-Verbrauch</u>						
BR Deutschland	kg	21,6	23,4	24,2	23,7	24,1
Frankreich	kg	28,5	29,2	30,8	31,5	32,1
Italien	kg	17,0	25,4	23,5	23,8	24,4
Niederlande	kg	20,7	21,4	22,9	22,6	21,9
Belgien/Lux.	kg	24,4	28,7	23,5	29,0	28,5
Ver.Königreich	kg	24,8	23,0	23,5	23,6	24,3
Irland	kg	16,4	21,9	24,8	23,5	23,6
Dänemark	kg	17,0	16,0	16,0	15,1	16,8
EG-9	kg	22,6	24,9	25,2	25,3	25,8
Spanien	kg	7,2	12,1	13,7	12,9	12,5
Portugal	kg	6,6	12,5	13,9	15,4	11,4
Griechenland	kg	13,2	15,9	21,8	21,3	23,4
EG-12	kg	20,0	22,9	23,5	23,5	23,8
<u>Selbstversorgungsgrad</u>						
BR Deutschland	%	84,9	91,6	95,4	95,0	97,2
Frankreich	%	107,0	112,2	117,8	104,9	103,2
Italien	%	68,1	54,4	58,4	63,7	59,8
Niederlande	%	108,1	120,6	129,4	127,2	127,2
Belgien/Lux.	%	92,0	92,0	93,6	91,5	90,4
Ver.Königreich	%	59,3	71,3	77,8	73,3	72,3
Irland	%	553,7	578,7	492,9	612,6	621,1
Dänemark	%	305,5	267,8	303,7	319,5	279,1
EG-9	%	90,0	92,9	98,9	96,6	95,3
Spanien	%	80,6	87,2	84,4	90,7	83,6
Portugal	%	80,4	75,8	70,5	61,8	80,2
Griechenland	%	61,5	63,2	57,5	51,0	44,7
EG-12	%	89,5	91,8	96,3	94,4	92,8
<u>Quellen:</u> Statistisches Amt der EG, FAO, OECD, nationale Statistiken.						

Übersicht 3: Die Versorgung der EG-9 und EG-12 mit

Schweinefleisch, (in Schlachtgewicht)

Vorgang	Einheit	Durchschnitt		1976	1977	1978
		1961 bis 1965	1971 bis 1975			
Bruttoeigenerzeugung der EG-9	1 000 t	6 054	8 233	8 464	8 822	9 282
Spanien	1 000 t	276	567	649	735	803
Portugal	1 000 t	85	113	125	140	144
Griechenland	1 000 t	41	86	103	117	122
EG-12	1 000 t	6 456	8 999	9 341	9 814	10 351
Verbrauch EG-9	1 000 t	6 076	8 193	8 535	8 806	9 282
Spanien	1 000 t	286	604	701	741	840
Portugal	1 000 t	87	123	140	148	145
Griechenland	1 000 t	42	88	119	128	139
EG-12	1 000 t	6 491	9 008	9 495	9 823	10 406
<u>Pro-Kopf-Verbrauch</u>						
BR Deutschland	kg	38,1	49,3	51,6	52,6	55,7
Frankreich	kg	27,0	32,9	34,8	35,6	37,2
Italien	kg	8,4	16,0	18,8	20,1	21,3
Niederlande	kg	24,3	32,8	35,5	35,3	38,2
Belgien/Lux.	kg	26,3	36,6	36,6	36,9	39,1
Ver. Königreich	kg	26,2	26,4	23,4	24,8	25,4
Irland	kg	24,7	30,4	29,1	27,9	29,8
Dänemark	kg	32,5	34,6	39,6	41,7	45,7
EG-9	kg	25,4	32,0	33,0	34,0	35,7
Spanien	kg	9,2	17,3	19,4	20,3	22,7
Portugal	kg	9,5	14,2	15,9	16,7	16,3
Griechenland	kg	4,9	9,8	12,9	13,8	14,8
EG-12	kg	22,5	29,2	30,3	31,3	33,0
<u>Selbstversorgungsgrad</u>						
BR Deutschland	%	95,6	94,0	87,4	87,9	87,8
Frankreich	%	96,1	86,7	85,4	84,6	83,6
Italien	%	99,5	76,0	71,4	75,6	76,3
Niederlande	%	153,0	206,3	209,0	221,5	224,4
Belgien/Lux.	%	105,3	173,6	172,8	175,3	170,9
Ver. Königreich	%	57,0	64,1	64,6	64,8	61,6
Irland	%	168,9	149,0	136,5	150,4	144,7
Dänemark	%	450,6	445,4	360,2	353,8	349,8
EG-9	%	99,6	100,5	99,1	100,1	100,0
Spanien	%	96,5	93,9	92,6	99,2	95,6
Portugal	%	97,7	92,3	89,3	94,6	99,3
Griechenland	%	97,1	98,4	86,6	91,4	87,8
EG-12	%	99,5	99,9	98,4	99,9	99,5
<u>Quellen:</u> Statistisches Amt der EG, FAO, OECD, nationale Statistiken.						

Übersicht 4: Die Versorgung der EG-9 und EG-12 mit

Geflügelfleisch, (in Schlachtgewicht)

Vorgang	Einheit	Durchschnitt		1976	1977	1978
		1961 bis 1965	1971 bis 1975			
Bruttoeigenerzeugung der EG-9	1 000 t	1 645	3 020	3 303	3 419	3 588
Spanien	1 000 t	165	574	696	735	755
Portugal	1 000 t	38	80	106	127	128
Griechenland	1 000 t	17	100	125	128	132
EG-12	1 000 t	1 865	3 774	4 230	4 409	4 603
Verbrauch EG-9	1 000 t	1 696	2 948	3 175	3 244	3 479
Spanien	1 000 t	166	579	700	738	764
Portugal	1 000 t	38	80	106	127	128
Griechenland	1 000 t	23	103	125	128	132
EG-12	1 000 t	1 923	3 710	4 106	4 237	4 503
<u>Pro-Kopf-Verbrauch</u>						
BR Deutschland	kg	5,6	8,9	8,8	9,2	9,9
Frankreich	kg	10,0	13,5	14,7	15,1	15,9
Italien	kg	7,4	14,4	16,4	16,5	17,3
Niederlande	kg	3,3	6,8	6,8	7,4	9,0
Belgien/Lux.	kg	7,6	9,3	10,6	11,2	10,8
Ver. Königreich	kg	6,8	11,7	11,6	11,5	13,0
Irland	kg	6,1	11,4	12,3	12,8	13,0
Dänemark	kg	3,6	6,4	8,3	8,3	8,4
EG-9	kg	7,1	11,5	12,3	12,5	13,4
Spanien	kg	5,3	16,6	19,4	20,2	20,7
Portugal	kg	4,2	9,2	12,0	14,4	14,4
Griechenland	kg	2,7	11,5	13,6	13,8	14,1
EG-12	kg	6,7	12,0	13,1	13,5	14,3
<u>Selbstversorgungsgrad</u>						
BR Deutschland	%	39,3	50,2	53,6	57,0	57,8
Frankreich	%	103,7	107,8	111,7	113,0	113,4
Italien	%	97,9	98,2	97,6	98,2	98,1
Niederlande	%	300,6	365,6	361,3	330,1	275,2
Belgien/Lux.	%	115,2	115,2	98,1	95,6	94,5
Ver. Königreich	%	98,2	98,1	101,8	105,6	100,1
Irland	%	111,0	106,9	105,4	105,1	102,4
Dänemark	%	405,1	278,8	231,0	245,2	227,9
EG-9	%	97,0	102,4	104,0	105,4	103,1
Spanien	%	99,4	99,1	99,4	99,6	98,8
Portugal	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Griechenland	%	76,3	97,9	100,0	100,0	100,0
EG-12	%	97,0	101,7	103,0	104,1	102,2
<u>Quellen:</u> Statistisches Amt der EG, FAO, OECD, nationale Statistiken.						

Übersicht 5: Die Versorgung der EG-9 und EG-12 mit
=====

Schafffleisch
=====

(Schlachtgewicht; einschl. Ziegenfleisch)

Vorgang	Einheit	Durchschnitt		1976	1977	1978
		1961 bis 1965	1971 bis 1975			
Bruttoeigenerzeugung der EG-9	1 000 t	467	481	504	484	502
Spanien	1 000 t	121	144	146	144	143
Portugal	1 000 t	23	23	26	27	28
Griechenland	1 000 t	69	100	112	118	119
EG-12	1 000 t	680	748	788	773	792
Verbrauch EG-9	1 000 t	833	807	788	756	772
Spanien	1 000 t	121	145	150	145	142
Portugal	1 000 t	23	23	26	27	28
Griechenland	1 000 t	94	138	127	126	133
EG-12	1 000 t	1 071	1 108	1 091	1 054	1 075
<u>Pro-Kopf-Verbrauch</u>						
BR Deutschland	kg	0,3	0,4	0,7	0,7	0,8
Frankreich	kg	2,5	3,4	3,7	3,7	3,8
Italien	kg	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2
Niederlande	kg	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4
Belgien/Lux.	kg	0,4	1,1	1,6	1,8	2,0
Ver. Königreich	kg	11,5	8,9	7,8	7,1	7,1
Irland	kg	10,9	10,9	10,4	10,3	9,6
Dänemark	kg	0,2	0,4	0,4	0,4	0,6
EG-9	kg	3,5	3,1	3,0	2,9	3,0
Spanien	kg	3,9	4,2	4,2	4,0	3,8
Portugal	kg	2,5	2,6	3,0	3,0	2,9
Griechenland	kg	11,1	15,4	13,8	13,6	14,2
EG-12	kg	3,7	3,6	3,5	3,4	3,4
<u>Selbstversorgungsgrad</u>						
BR Deutschland	%	94	67	43	44	39
Frankreich	%	93	73	75	72	73
Italien	%	91	53	54	59	55
Niederlande	%	233	480	567	450	360
Belgien/Lux.	%	50	34	13	11	20
Ver. Königreich	%	41	49	57	57	59
Irland	%	139	135	112	112	132
Dänemark	%	100	50	-	-	-
EG-9	%	56	60	64	64	65
Spanien	%	100	100	97	99	100
Portugal	%	100	100	100	100	100
Griechenland	%	73	72	88	94	89
EG-12	%	63	68	72	73	74
<u>Quellen:</u> Statistisches Amt der EG, FAO, OECD, nationale Statistiken.						

DER OBST- UND GEMÜSEMARKT IN EINER ERWEITERTEN EG

von

Reimar von Alvensleben, Hannover

- 1 Einführung
 - 2 Die derzeitige EG-Marktpolitik
 - 3 Auswirkungen der EG-Erweiterung
 - 3.1 Auswirkungen auf das interregionale Marktgleichgewicht
 - 3.2 Auswirkungen auf den Staatshaushalt
 - 4 Marktpolitische Konsequenzen
 - 5 Zusammenfassung
-

1 Einführung

Obst und Gemüse gehören neben Oliven und Wein zu den Produktbereichen, die im Zuge der EG-Erweiterung besondere marktpolitische Probleme aufwerfen werden. Die Beitrittsländer verfügen über ein erhebliches Produktionspotential, so daß innerhalb einer erweiterten EG einige Märkte zur Überversorgung tendieren werden. Der folgende Beitrag konzentriert sich auf eine Analyse der marktpolitischen Konsequenzen einer EG-Erweiterung. Hierbei muß wegen der Komplexität des Sektors und begrenzten Platzes auf eine Darstellung und Analyse der Marktdaten verzichtet und auf bereits vorliegende Arbeiten verwiesen werden (HÖRMANN, D.M., 7; WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML, 9). Auch lassen sich nicht alle Rechengänge nachvollziehbar darstellen.

2 Die derzeitige EG-Marktpolitik

Die derzeitigen Marktregelungen an Obst und Gemüse werden zweckmäßigerweise getrennt für Frisch- und Verarbeitungsprodukte aufgeführt:

Frisches Obst und Gemüse

1. Außenhandelsregelungen
 - Zölle
 - Referenzpreissystem
 - Mengenmäßige Beschränkungen
 - Qualitätsnormen
 - Ausfuhrerstattungen

2. Regelungen am Binnenmarkt
 - Interventionssystem
 - Beihilfen für Zitrusfrüchte
 - Sanierungsmaßnahmen für Dauerkulturen

Verarbeitungsprodukte aus Obst und Gemüse

1. Außenhandelsregelungen

Der Außenhandel mit Verarbeitungsprodukten aus Obst und Gemüse wird zur Zeit durch folgende Maßnahmen reguliert:

- Einfuhrzölle.
- Einfuhrabschöpfungen und Ausfuhrerstattungen auf den Gehalt von Zucker sowie auf die den Zucker ersetzenden Bestandteile Glukose und Glukosesirup.
- Einfuhrlicenzen mit der Gestellung einer Kaution, die verfällt, wenn die Einfuhr während einer bestimmten Frist nicht erfolgt. Dieser Regelung unterliegen u.a. folgende Produkte: Tomatenkonzentrate, Geschälte Tomaten, Tomatensaft, Champignon-, Erbsen-, Grüne Bohnen-, Himbeer-, Birnenkonserven, Pfirsiche in Sirup, Trockenpflaumen.
- Einfuhrsperren bzw. Einfuhrkontingente bei ernstlichen Marktstörungen. Hiervon wurden bisher nur Champignonkonserven betroffen.
- Selbstbeschränkungsabkommen (bei Champignonkonserven).

- Ausfuhrerstattungen (mit Ausnahme der Produkte, für die Produktionsbeihilfen gewährt werden).

2. Produktionsbeihilfen

Auf der Grundlage der EG-VO 1152/78 werden Produktionsbeihilfen für folgende Verarbeitungsprodukte aus Obst und Gemüse gewährt:

Seit 1978:	Seit 1979:
Tomatenkonzentrat	Geschälte geteilte Tomaten
Geschälte ganze Tomaten	Tomatensaft (7 - 12 %)
Tomatensaft (3,5 - 7 %)	Gefrorene geschälte Tomaten
Pfirsiche in Sirup	Tomatenflocken
Trockenpflaumen	Williamsbirnen in Sirup
Seit 1980: Süß- und Sauerkirschen in Sirup	

Die Auswirkungen dieser Marktregelungen lassen sich zusammenfassend wie folgt beurteilen:

1. Verglichen mit anderen Marktordnungsprodukten (Milch, Getreide etc.) ist der nominale und effektive Protektionsgrad der EG-Produktion von Obst und Gemüse im Durchschnitt relativ gering zu veranschlagen und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Importzölle sind durch Präferenzabkommen teilweise reduziert.
- Das System der Referenzpreise und Ausfuhrerstattungen sowie die Interventionen und Beihilfen erfassen jeweils nur Teilmärkte.
- Bei einigen Produkten bzw. in bestimmten Saisonabschnitten ist der Außenhandelsschutz relativ unwirksam, da der EG-Markt kaum mit den Drittlandsmärkten verbunden ist.
- Aufgrund der hohen Angebotselastizität von Obst und Gemüse haben die preisstützenden Maßnahmen langfristig nur eine geringe Wirksamkeit. Beihilfen werden im Marktmechanismus teilweise überwältigt.

2. Die Schutzmaßnahmen greifen produktspezifisch, saisonal und regional unterschiedlich stark, so daß die Allokationsstruktur innerhalb des Sektors entsprechend verzerrt wird.

3. Die im Rahmen der Intervention durchgeführten Vernichtungsaktionen (offizieller Sprachgebrauch: "Verderb") fügen dem Ansehen der Landwirt-

schaft in der Öffentlichkeit erheblichen Schaden zu.

4. Die Preisschwankungen auf dem EG-Binnenmarkt werden gedämpft und auf den Drittlandsmärkten verstärkt.

5. Bei einzelnen Produkten und in einzelnen Saisonabschnitten wird der Handel mit Drittländern erheblich beeinträchtigt - z.B. bei beihilfeberechtigten Verarbeitungsprodukten, Champignonkonserven, Äpfeln aus der südlichen Hemisphäre, Tomaten im Frühjahr. Hier bestehen starke Konflikte zwischen den einkommenspolitischen Zielen auf der einen Seite und den außenhandels- bzw. entwicklungspolitischen Zielen auf der anderen Seite.

6. Insbesondere nach Einführung des Beihilfesystems für Verarbeitungserzeugnisse sind die Staatsausgaben für die Obst- und Gemüsemarktordnung schnell angewachsen. Der Haushaltsplan des EAGFL - Abteilung Garantie - sieht für 1980 524 Mio ERE für Obst und Gemüse vor. Das sind etwa 5 % des gesamten Garantiefonds. Im Durchschnitt der Jahre 1976-1978 lagen die Staatsausgaben noch bei 155 Mio ERE.

3 Auswirkungen der EG-Erweiterung

Eine quantitative Abschätzung der Auswirkungen der EG-Erweiterung auf den Obst- und Gemüsemarkt und die wichtigsten marktpolitischen Zielgrößen wie Erzeugereinkommen, Verbraucherbelastung, Staatsausgaben und Außenhandel gestaltet sich äußerst schwierig, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die marktpolitischen Instrumente werden produktspezifisch und saisonal in unterschiedlicher Dosierung und Kombination eingesetzt.
- Eine entsprechend regional und saisonal differenzierte Datengrundlage ist schwer zu beschaffen.
- Die möglichen Angebots- und Nachfragereaktionen lassen sich kaum abschätzen.
- Über die zukünftige Ausgestaltung und Dosierung des marktpolitischen Instrumentariums besteht noch große Unsicherheit.

Die wichtigsten methodischen Probleme und die Schwierigkeiten empirischer Analysen wurden in verschiedenen Arbeiten des Instituts für Gartenbauökonomie dargestellt (1, 2, 3, 4, 5, 7).

Die Ergebnisse von zwei Fallstudien (2, 3) über die Märkte für frische Tomaten und Pfirsiche seien hier kurz referiert:

Tomaten: Unter der Annahme, daß die Marktordnungspreise von den Beitrittsländern in voller Höhe übernommen werden, würden die Erzeugereinkommen in den Beitrittsländern um 37 - 48 Mio RE ansteigen. Die Verbraucher in der EG-9 würden um 5 Mio RE entlastet, in den Beitrittsländern um 29 - 38 Mio RE belastet. Die Staatsausgaben für Interventionen würden um 6 - 13 Mio RE (d.h. um 150 - 300 %) ansteigen. Hinzu kommen entgangene Zolleinnahmen von 12 Mio RE, so daß der Staatshaushalt mit 18 - 25 Mio RE belastet wird. Die Beitrittsländer erzielen einen Wohlfahrtsgewinn und die EG-9 einen Wohlfahrtsverlust. Per Saldo ergibt sich für die EG-12 ebenfalls ein Wohlfahrtsverlust. Darüber hinaus werden die Importe der verbleibenden Drittländer (Marokko, Bulgarien, Rumänien) um 84.000 t (= 54 %) zurückgedrängt. Unter der Annahme einer "Niedrigpreispolitik", wobei die Preisangleichung auf einem um 2,5 % verminderten Niveau erfolgt, würde der Anstieg der Interventionen und die Verminderung der Drittlandimporte sehr viel niedriger ausfallen. Allerdings wäre eine solche Politik mit einer Verminderung der Erzeugereinkommen in der EG-9 verbunden.

Pfirsiche: Unter der Annahme, daß das Preisniveau in den Beitrittsländern um 10 - 15 % angehoben werden muß, würden die Erzeugereinkommen in den Beitrittsländern um 15 - 22 Mio RE steigen und die Konsumenten würden um 10 - 15 Mio RE belastet. Die Staatsausgaben für Interventionen würden um 14 - 21 Mio RE (= 70 %) ansteigen. Die Länder der EG-9 hätten einen Wohlfahrtsverlust von 13 - 19 Mio RE, wogegen die Beitrittsländer einen Wohlfahrtsgewinn von 3 - 5 Mio RE zu verbuchen hätten. Der Wohlfahrtsverlust der EG-12 würde 10 - 14 Mio RE betragen. Drittländer würden kaum betroffen, da es außerhalb der EG-9 kaum noch Anbieter für den EG-Markt gibt. Würde die Preisangleichung zwischen der EG-9 und den Beitrittsländern auf einem um 2,5 % verminderten Niveau erfolgen, müßten die Erzeuger der EG-9 eine Einkommenseinbuße von 9 Mio RE hinnehmen. Entsprechend würden die Verbraucher entlastet. Ebenso wären der Anstieg der Staatsausgaben für Interventionen und die Wohlfahrtsverluste der EG-12 deutlich geringer.

In beiden Fallstudien war eine Quantifizierung der Effekte der EG-Erweiterung nur mit Hilfe "heroischer" Annahmen möglich. Die Ergebnisse sind

darum sehr unsicher und können allenfalls Anhaltspunkte für mögliche Größenordnungen und die Auswirkungen von Politikalternativen geben.

Im folgenden sollen die Auswirkungen der EG-Erweiterung auf den Obst- und Gemüsemarkt und die wichtigsten marktpolitischen Zielgrößen qualitativ diskutiert und im Anschluß daran der Versuch der Schätzung der zusätzlichen Staatsausgaben unternommen werden.

3.1 Auswirkungen auf das interregionale Marktgleichgewicht

Die möglichen Auswirkungen der EG-Erweiterung auf das interregionale Marktgleichgewicht bei Obst und Gemüse werden zweckmäßigerweise getrennt nach den wichtigsten Produktgruppen unter Berücksichtigung der saisonalen Besonderheiten diskutiert.

Frischgemüse: Durch den Abbau der Außenhandelsbeschränkungen, insbesondere gegenüber Spanien, und die Übernahme des Interventionssystems (nur bei Tomaten und Blumenkohl) in den Beitrittsländern ist dort eine Ausdehnung der Produktion und ein verschärfter innergemeinschaftlicher Wettbewerb vor allem zu Beginn und am Ende der nordeuropäischen Saison zu erwarten. Hiervon wären insbesondere die mediterranen Gebiete innerhalb der EG-9 als auch der nordwesteuropäische Anbau unter Glas bzw. Folie betroffen. Gewisse Standortverlagerungen zugunsten der Beitrittsländer sind wahrscheinlich. Es käme zu einer Entzerrung der durch die EG-Marktordnung verzerrten Allokationsstruktur, was jedoch mit Einkommenseinbußen für die Erzeuger der EG-9 verbunden ist.

Bei Tomaten besteht die Gefahr, daß während der Interventionsperiode im Sommer und Herbst strukturelle Überschüsse in den Beitrittsländern entstehen, die mangels anderer Absatzmöglichkeiten interveniert werden müssen.

Frischobst: Bei *Äpfeln* wird sich die innergemeinschaftliche Versorgungslage durch die EG-Erweiterung zunächst kaum ändern. Allerdings ist schwer abzuschätzen, ob der im letzten Jahrzehnt stark expansive Anbau in Spanien durch den Abbau der Handelsschranken und die Übernahme des Interventionssystems weiter ausgedehnt wird. Eine mögliche Anbauausweitung würde sowohl auf Kosten der bisherigen Standorte in der EG-9 als auch auf Kosten der Exportländer der südlichen Hemisphäre gehen. Bei *Birnen* dürfte

sich insbesondere zu Beginn der Saison eine Verschärfung des Wettbewerbs mit dem spanischen Frühanbau ergeben. Bei *Pfirsichen* dürfte eine verschärfte Konkurrenz durch Griechenland und den Frühanbau in Spanien zu erwarten sein. Wie bereits erwähnt, ist mit strukturellen Überschüssen und vermehrten Interventionen zu rechnen. Auch bei *Tafeltrauben* könnte der Abbau des Außenhandelsschutzes und die Übernahme des Systems der Exporterstattungen und Interventionen, vor allem in Spanien zu einer Angebotsausweitung auf Kosten der Drittländer und des Anbaues in der EG-9 führen.

Zitrusfrüchte: Die Auswirkungen der EG-Erweiterung auf den Zitrusmarkt lassen sich besonders schwer übersehen, zumal noch unbekannt ist, ob und in welchem Umfang das für den Zitrusanbau in Italien angewendete Beihilfesystem auf die Beitrittsländer übertragen wird und wie der Außenhandelsschutz gegenüber den verbleibenden Drittländern (vor allem Israel und Marokko) dosiert wird. Auf jeden Fall dürfte sich die Rentabilität des Zitrusanbaues in Spanien durch den Wegfall der Zölle und in Griechenland durch eine mögliche Einbeziehung in das Beihilfesystem und die Gewährung von EG-Exporterstattungen für die Lieferungen in die Ostblockländer verbessern. Andererseits werden die Expansionsmöglichkeiten für den spanischen Zitrusanbau mangels geeigneter bewässerbarer Flächen als sehr begrenzt angesehen (WOLF, 10). Sollte die EG-Erweiterung eine Angebotsausweitung in den Beitrittsländern zur Folge haben, so würde sich einerseits der innergemeinschaftliche Wettbewerb verschärfen, andererseits ist es jedoch wahrscheinlich, daß die hierdurch entstehenden Probleme auf Kosten der verbleibenden Drittländer (Marokko, Israel, Zypern) ausgelöst werden.

Tomatenerzeugnisse: Die Übertragung des Beihilfesystems auf die Beitrittsländer müßte dort zu einer ähnlich starken Angebotsreaktion führen wie in Italien und Frankreich, wo sich die Industrietomatenerzeugung innerhalb von zwei Jahren mehr als verdoppelte (ELFRING/v.ALVENSLEBEN, 5). Hierdurch würden am Weltmarkt so starke Ungleichgewichte entstehen, daß erhebliche handelspolitische Komplikationen zu erwarten wären. Aus diesem Grunde wäre eine Fortführung des Beihilfesystems in der erweiterten EG nur bei gleichzeitiger Kontingentierung der Produktion denkbar, wie es von der EG-Kommission bereits vorgeschlagen wurde. Die Auswirkungen der EG-Erweiterung auf das Marktgleichgewicht werden somit wesentlich von dem Ausgang der Quotenverhandlungen abhängen. Die Erfahrungen mit der Aus handlung der Zuckerquoten innerhalb der EG-9 und der Tatbestand, daß der

Mittelmeerländerblock in der erweiterten EG an hohen Tomatenquoten und Beihilfen sehr interessiert ist, lassen vermuten, daß eine Einigung nur auf einem relativ hohen Niveau möglich sein wird. In diesem Falle würde die Beihilfe teilweise auf die Verbraucher überwältzt. Außerdem wäre die Tomatenverarbeitung in den übrigen Mittelmeerländern durch EG-Exporte stark gefährdet.

Obstkonserven: Die Übernahme des Beihilfesystems dürfte vor allem zu einem verstärkten Angebot von Pfirsichkonserven aus Griechenland führen. Auch hierdurch würde der innergemeinschaftliche Wettbewerb verstärkt, jedoch würde die Angebotsausweitung hauptsächlich zu Lasten der Drittländereinfuhren aus Südafrika, Australien usw. gehen und zum Teil auch den Verbrauch anderer nicht subventionierter Obstkonserven zurückdrängen. Generell dürfte die spanische Obstkonservenproduktion durch den Abbau der Zölle am EG-Markt sowohl gegenüber den Drittländern als auch gegenüber den EG-Mitgliedsländern konkurrenzfähig werden.

3.2 Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Die durch die EG-Erweiterung entstehenden Staatsausgaben im Bereich Obst und Gemüse werden zunächst unter status-quo-Bedingungen für einen Fiktivhaushalt am Ende der Übergangszeit geschätzt. Die Ergebnisse dienen als Ausgangspunkt für die Diskussion der möglichen Größenordnungen der zu erwartenden Haushaltsbelastungen. Im einzelnen werden berücksichtigt

- der Verlust an Zolleinnahmen
- Exporterstattungen
- Interventionen
- Beihilfen für Zitrusfrüchte
- Produktionsbeihilfen für Verarbeitungserzeugnisse.

Die Ausgaben der Abteilung Ausrichtung des EAGFL bleiben dabei unberücksichtigt.

Verlust an Zolleinnahmen: Auf der Grundlage der Einfuhren von 1979 und der zur Zeit gültigen Zollsätze errechnen sich folgende Zolleinnahmeverluste bei den einzelnen Produktgruppen:

Kap. 07	Gemüse	36 Mio ECU
Kap. 08	Obst(ohne Zitrusfrüchte) (ohne 0802)	25 Mio ECU
Kap. 0802	Zitrusfrüchte	50 Mio ECU
Kap. 2001/2	Gemüsekonserven (incl. Tomatenerzeugnisse)	12 Mio ECU
Kap. 2006	Obstkonserven	12 Mio ECU
Kap. 2007	Obstsäfte	2 Mio ECU
zusammen		<hr/> 137 Mio ECU

Diese Einnahmeverluste sind einerseits nicht vollständig der EG-Erweiterung zuzurechnen, da im Zuge der allgemeinen Zollverhandlungen ohnehin eine schrittweise Zollsenkung vorgesehen ist. Andererseits hat der Obst- und Gemüseimport aus Spanien eine steigende Tendenz, so daß die Zolleinnahmen ohne EG-Erweiterung möglicherweise gestiegen wären.

Exportersatzungen: Im Durchschnitt der Jahre 1976/77 bis 1978/79 wurden in der EG-9 28 Mio RE Exportersatzungen für frisches Obst und Gemüse gewährt. Für Verarbeitungsprodukte kann der Betrag 1980 auf 10 Mio ECU geschätzt werden. Rechnet man diese Werte auf Grundlage der Produktion der Beitrittsländer hoch, so würden sich die Exportersatzungen in einer erweiterten EG um ca. 25 Mio ECU erhöhen. Hierbei dürfte es sich um eine Minimalschätzung handeln, da die Beitrittsländer wahrscheinlich eine höhere Drittlandexportquote haben werden als die Länder der EG-9.

Interventionen: Die in den Beitrittsländern zu erwartenden Interventionskosten sollen mangels anderer Möglichkeiten zunächst auf der Grundlage des Angebotes an Interventionsprodukten in den Beitrittsländern und den Interventionskosten, die in der EG-9 in den vergangenen vier Wirtschaftsjahren (1975/76 - 1978/79) anfielen, hochgerechnet werden. Danach ergäbe sich eine Zunahme der Interventionskosten von 70 % bzw. 66 Mio ECU. Bei dieser Berechnung ist eine Überschätzung der Interventionskosten für Zitrusfrüchte und eine Unterschätzung für Tomaten, Pfirsiche und Tafeltrauben zu vermuten. Für eine Unterschätzung sprechen ferner folgende Argumente:

- In den Beitrittsländern dürfte das Preisniveau im allgemeinen niedriger liegen als in der EG-9, so daß ein höherer Anteil von Interventionen an der Markterzeugung zu erwarten ist.

- Es ist nicht auszuschließen, da weitere Produkte in das Interventions-system einbezogen werden. vorgeschlagen wurden bereits Aprikosen und Auberginen.
- Es gibt Bestrebungen (Vorschlag der EG-Kommission), das Interventions-system auch auf die Großhandelsstufe auszudehnen.
- Die Produktion der Beitrittsländer wird sich infolge der EG-Erweiterung vermutlich erhöhen.

Beihilfen für Zitrusfrüchte

Hierfür wurden im Durchschnitt der Jahre 1976/77 bis 1978/79 29 Mio RE ausgegeben. 1978/78 entfielen auf die Verarbeitungsbeihilfen 25 Mio RE und auf die Marktdurchdringungsprämien 8,4 Mio RE, davon 4,2 Mio RE auf Zitronen. Nach den Vorschlägen der EG-Kommission sollen die Marktdurchdringungsprämien im Zuge der EG-Erweiterung für Zitronen ganz entfallen und für Orangen und Mandarinen "regionalisiert" werden, d.h. auf Sorten und Gebiete mit besonderen Absatzschwierigkeiten beschränkt werden. Es liegen jedoch noch keine konkreten Vorschläge vor, aus denen ersichtlich ist, wieviel Prozent der Erzeugung in den Beitrittsländern für die Einbeziehung in das System der Marktdurchdringungsprämien infrage kommen. Schätzt man diesen Anteil auf 20 - 25 % der Orangenerzeugung, so würden sich die Ausgaben für die Marktdurchdringungsprämien infolge der EG-Erweiterung um 1 - 1,5 Mio ECU erhöhen.

Eine wesentlich höhere Belastung für den EAGFL könnte sich aus der Übertragung der Verarbeitungsbeihilfen auf die Beitrittsländer ergeben. Eine exakte Schätzung ist nicht möglich, da bisher keine Vorschläge vorliegen, in welcher Form und Dosierung das Beihilfesystem von den Beitrittsländern übernommen werden soll. Unterstellt man eine Zitrusverarbeitung von ca. 350.000 t in den Beitrittsländern und einen durchschnittlichen Beihilfesatz von 50 ECU/t, so ergäbe sich eine zusätzliche Beihilfe von insgesamt 17,5 Mio ECU. Dieser Wert dürfte allerdings eher überschritten werden, da zu erwarten ist, daß die Zitrusverarbeitung als Reaktion auf die Beihilfe ausgedehnt wird.

Produktionsbeihilfen für Verarbeitungserzeugnisse

Legt man die durchschnittliche Produktion der Beitrittsländer vor Einfüh-

rung der EG-Produktionsbeihilfe und die 1980 gültigen Beihilfesätze zugrunde, so errechnen sich für die Beitrittsländer folgende Staatsausgaben:

Tomatenkonzentrat	270.000 t	=	100,1 Mio ECU
Geschälte Tomaten	245.000 t	=	31,2 Mio ECU
Tomatensaft	17.000 t	=	1,6 Mio ECU
Tomatenerzeugnisse insg.			132,9 Mio ECU
Pfirsiche in Sirup	131.000 t	=	34,1 Mio ECU
Birnen in Sirup	10.000t	=	2,3 Mio ECU
Verarbeitungserzeugnisse insg.			169,3 Mio ECU

Auch bei dieser Zahl ist eine Unterschätzung wahrscheinlich, da die Tendenz bestehen wird,

- die beihilfeberechtigte Produktion auszuweiten und
- weitere Produkte in das Beihilfesystem einzubeziehen (z.B. Rosinen, Aprikosen, Feigen).

Gesamtbelastung: Zählt man die vorgenannten Positionen zusammen, so ergibt sich folgende zusätzliche Gesamtbelastung des EG-Haushaltes:

Verlust an Zolleinnahmen	137 Mio ECU
Exporterstattungen	25 Mio ECU
Interventionen	66 Mio ECU
Beihilfen für Zitrusfrüchte	19 Mio ECU
Produktionsbeihilfen für Verarbeitungserzeugnisse	170 Mio ECU
insgesamt	<u>417 Mio ECU</u>

Berücksichtigt man, daß die Ansätze für Exporterstattungen, Interventionen und Produktionsbeihilfen wahrscheinlich unterschätzt sind, so könnte sich die zusätzliche Gesamtbelastung des EG-Haushaltes in der Größenordnung von 500 - 600 Mio ECU bewegen.

4 Marktpolitische Konsequenzen

Die sich aus der EG-Erweiterung ergebenden marktpolitischen Konsequenzen hängen von den Prioritäten und der relativen Gewichtung der agrarpolitischen Ziele ab. Gibt man dem Einkommenstransfer zugunsten der mediterrana-

nen Erzeuger eine relativ hohe Priorität, wobei gleichzeitig die außenhandelspolitischen Konflikte und die volkswirtschaftlichen Kosten der Marktpolitik minimiert werden sollen, so müßte eine erhebliche Umorientierung der jetzigen Politik erfolgen. Im einzelnen sind folgende Maßnahmen zu diskutieren (vgl. auch die Vorschläge des WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BML, 9):

1. Die EG-Erweiterung wird den Konflikt zwischen den einkommenspolitischen Zielen und den Zielen der Außenhandels- und Entwicklungspolitik weiter verschärfen. Ein mögliches Instrument zur Entschärfung der außenhandelspolitischen Probleme könnte die Gewährung von ausgleichsabgabefreien Einfuhrkontingenten für die betroffenen Drittländer sein.

2. Das derzeitige Interventionssystem hat langfristig - bezogen auf die Staatsausgaben - nur einen sehr geringen Einkommenseffekt für die Erzeuger (v. ALVENSLEBEN, DRESSLER, HÖRMANN, 2). Außerdem bewirkt die fehlende Regionalisierung der Interventionspreise eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten der südlichen EG-Länder. Zur Entschärfung dieser Probleme können drei Maßnahmen ins Auge gefaßt werden:

- Eine Senkung des Interventionspreisniveaus.
- Eine Regionalisierung der Interventionspreise nach Maßgabe der regionalen Preisunterschiede, die sich in einem eingriffsfreien Markt ergeben würden (Näheres bei GROSSE-RÜSCHKAMP, SPINGER, 6).
- Eine Überführung des Interventionssystems in die finanzielle Selbstverantwortung der Erzeuger.

3. Das System der Produktions- und Marktbeihilfen dürfte ebenfalls zu erheblichen außenhandelspolitischen Problemen führen. Außerdem ist ihr Einkommenseffekt - bezogen auf die Staatsausgaben - langfristig sehr gering, da ein großer Teil der Beihilfe auf den Verbraucher überwältzt bzw. in einer höheren Handels- und Verarbeitungsspanne aufgesogen wird. Aus diesem Grund wäre ein starker Abbau der Beihilfen oder als ultima ratio eine Kontingentierung der beihilfeberechtigten Erzeugung auf einem Niveau zu empfehlen, das dem Stand der Erzeugung von Einführung der Beihilfen entspricht.

4. Da die Instrumente der Marktpolitik langfristig im Hinblick auf die angestrebten, einkommenspolitischen Ziele eine nur geringe Effizienz be-

sitzen, sollten sie durch effektivere Maßnahmen ersetzt werden. Die durch den Abbau der Interventionen und Beihilfen freigesetzten Mittel könnten zur Erreichung der regionalen einkommenspolitischen Ziele zugunsten der Mittelmeerländer im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik eingesetzt werden.

5. Die Reform der EG-Marktpolitik bei Obst und Gemüse kann allerdings nicht losgelöst von der Marktpolitik in den anderen Produktbereichen gesehen werden. Solange die Marktpolitik für die "nördlichen" Produkte nicht entscheidend geändert wird, dürfte auch im Bereich Obst und Gemüse nicht viel zu bewegen sein.

5 Zusammenfassung

Obst und Gemüse gehören neben Oliven und Wein zu den Produktbereichen, die im Zuge der EG-Erweiterung besondere marktpolitische Probleme aufwerfen werden. Zur Zeit bewegen sich die Staatsausgaben für die Obst- und Gemüsemarktordnung der EG-9 bei etwa 500 - 600 Mio ERE pro Jahr (Durchschnitt 1976-1978: 155 Mio ERE). Das sind etwa 5 % der Gesamtausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie. Etwa zwei Drittel dieser Ausgaben entfallen auf die 1978 eingeführten Produktionsbeihilfen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse. Im Durchschnitt aller Produktbereiche des EG-Marktes für Obst und Gemüse ist der nominale und effektive Protektionsgrad niedriger einzuschätzen als bei den klassischen Marktordnungsprodukten wie Milch oder Getreide. Allerdings ist der Schutz der EG-Marktordnung bei den Einzelprodukten und in den einzelnen Saisonabschnitten unterschiedlich hoch.

Da die Beitrittsländer ein erhebliches Produktionspotential bei Obst und Gemüse besitzen und das Preisniveau im allgemeinen niedriger liegt als in der EG-9, ist als Folge der EG-Erweiterung eine Angebotsausweitung in den Beitrittsländern und ein verschärfter Wettbewerb mit den Ländern der EG-9 und den verbleibenden Drittländern zu erwarten. Die Auswirkungen sind in den einzelnen Produktbereichen sehr unterschiedlich zu beurteilen.

In einer status-quo-Schätzung kann die aus der EG-Erweiterung resultierende Belastung des Staatshaushaltes am Ende der Übergangszeit auf mehr als 400 Mio ECU beziffert werden. Hiervon entfallen allein 170 Mio ECU auf zusätzliche Produktionsbeihilfen für Verarbeitungserzeugnisse und 137

Mio ECU auf entgangene Zolleinnahmen. Berücksichtigt man eine wahrscheinliche Angebotsausweitung in den Beitrittsländern, so könnte sich die Belastung des Staatshaushaltes zwischen 500 und 600 Mio ECU bewegen.

Da diese Staatsausgaben auf lange Sicht hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen und sich nur teilweise in den gewünschten Einkommenserhöhungen der mediterranen Erzeuger niederschlagen dürften, sollte überlegt werden, ob sie unter Umständen sinnvoller für Maßnahmen innerhalb des EG-Regionalfonds für die betroffenen Gebiete eingesetzt werden können. Allerdings erscheint ein solches Vorgehen nur im Rahmen einer generellen Reform der EG-Marktpolitik denkbar.

Literatur

1. ALVENSLEBEN VON, R., H.-G. DRESSLER und D.M. HÖRMANN, Probleme der Kosten-Nutzen-Analyse der EG-Marktpolitik bei Obst und Gemüse. Arbeitsbericht Nr. 9, Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover. Hannover 1978.
2. ALVENSLEBEN VON, R., H.-G. DRESSLER und D.M. HÖRMANN, Kosten-Nutzen-Analyse der EG-Marktpolitik bei frischen Pfirsichen im Hinblick auf die möglichen Effekte einer EG-Erweiterung. Arbeitsbericht Nr. 18, Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover. Hannover 1978.
3. ALVENSLEBEN VON, R., H.-G. DRESSLER und D.M. HÖRMANN, Kosten-Nutzen-Analyse der EG-Marktpolitik bei frischen Tomaten im Hinblick auf die möglichen Effekte einer EG-Erweiterung. Arbeitsbericht Nr. 19, Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover. Hannover 1978.
4. ALVENSLEBEN VON, R., Cost-benefit analysis of the EC-market policy for fruit and vegetables - concepts and problems. Acta Horticulturae 97, 1979, S. 287-298.
5. ELFRING, W. und R.VON ALVENSLEBEN, Possible effects of the EC-production subsidy on the market for tomato concentrates. Acta Horticulturae 97, 1979, S. 277-286.
6. GROBE-RÜSCHKAMP, A. und M. SPINGER, Möglichkeiten einer Regionalisierung der Interventionspreise für Obst und Gemüse in einer erweiterten EG - eine Politikanalyse auf der Basis eines interregionalen Programmierungsmodelles. Arbeitsbericht Nr. 23, Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover, Hannover 1980.
7. HÖRMANN, D.M., Die EG-Marktpolitik bei Obst und Gemüse und die EG-Erweiterung aus der Sicht unterschiedlicher Interessenstandpunkte. Arbeitsbericht Nr. 3, Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover, Hannover 1978.
8. KERSTEN, L., U. SOMMER und F. UHLMANN, Die zweite Erweiterung der EG. Probleme einer Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften um Griechenland, Portugal und Spanien am Agrarmarkt. IfLM-Arbeitsbericht 77/5. Braunschweig, November 1977.
9. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BML), Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG. Als Manuskript vervielfältigt 58 S. und 51 S. Anhang (unveröffentlicht), 1980.
10. WOLF, J., Implications of the EEC-enlargement for international trade in horticultural products. Acta Horticulturae 97, 1979, S. 365-372.

DER WEINMARKT IN EINER ERWEITERTEN GEMEINSCHAFT

von

Ludwig Debus, Stuttgart-Hohenheim

- 1 Ausgangssituation der Süderweiterung des Weinmarktes
 - 2 Vorschätzung der Marktsituation um 1990
 - 2.1 Produktion
 - 2.2 Verbrauch
 - 2.3 Außenhandel
 - 2.4 Versorgung
 - 3 Konsequenzen für die Weinsektorpolitik der EG
-

1 Ausgangssituation der Süderweiterung des Weinmarktes

Der Wein als typisches Mittelmeerprodukt erhält durch die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft zwangsläufig mehr Gewicht in der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik der EG. Während die EG-9 einen Anteil von 47 % an der Weltweinproduktion hat, kommt sie zusammen mit Spanien, Portugal und Griechenland auf 62 %¹⁾. Die Gemeinschaft war bis 1977/78 Nettoimporteur von Wein; nach dem Beitritt der drei Mittelmeerländer wird die EG-12 voraussichtlich der bedeutendste Weinexporteur der Welt sein.

Es ist jedoch nicht das wachsende Gewicht des Weinsektors, das ihn im Zuge der Süderweiterung zum Problem macht, sondern es sind die folgenden Umstände:

1) Durchschnittswerte 1972 bis 1976, berechnet nach Statistiken des "Office International de la Vigne et du Vin", Paris (MAURON, 5).

1. Die Preisstützungspolitik, die 1970 mit der gemeinsamen Weinmarktordnung in der EG eingeführt wurde, hat strukturelle Überschüsse hervorgerufen. 4,6 % der Weinproduktion mußten im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1973/74 bis 1977/78 mit staatlicher Hilfe destilliert, d.h. inferior verwendet werden (DEBUS, 1, Übersicht 50). Der Weinmarkt befindet sich also schon vor der Süderweiterung im Ungleichgewicht.

2. Das Preisniveau für Konsumweine ist besonders in Spanien im mehrjährigen Durchschnitt bedeutend niedriger als in Frankreich und Italien, den Hauptweinbauländern der EG. Die Erzeugerpreise für Konsumweine in der EG-9 lagen in den Jahren 1973 bis 1979 um durchschnittlich etwa ein Drittel über den spanischen Preisen, wobei die Differenz stark geschwankt hat (DEBUS, 1, Abschnitt 2.1.5.1). Der Abstand der Marktordnungspreise ist noch größer: Der 1980 neu eingeführte EG-Mindestpreis (mindestens 85 % des Orientierungspreises) übertrifft im Interventionsjahr 1979/80 den spanischen Garantiepreis um mehr als die Hälfte (DEBUS, 1, Übersicht 5).

3. Das Prinzip, bei EG-Erweiterungen Preisniveau und Preispolitik auf die Beitrittsländer zu übertragen, wird vor allem in Spanien die Produktion anreizen und den Weinverbrauch dämpfen. Daher ist es möglich, daß die Überschüsse infolge der EG-Erweiterung noch zunehmen.

Der europäische Ministerrat hat in jüngster Zeit eine Reihe von Maßnahmen (Verbot von Neuanpflanzungen sowie Prämien für die Aufgabe bzw. Umstrukturierung von Rebflächen) ergriffen, die teils dem bestehenden Ungleichgewicht entgegenwirken und teils die Wettbewerbskraft des Weinbaus in den bisherigen EG-Ländern gerade im Hinblick auf die Süderweiterung stärken sollen. Es fragt sich, ob die bisher ergriffenen Maßnahmen ausreichen werden, um das Ungleichgewicht am Weinmarkt einer erweiterten EG zumindest nicht größer werden zu lassen. Diese Frage kann nur mit Hilfe einer Vorschätzung der Marktentwicklung in der erweiterten Gemeinschaft beantwortet werden.

2 Vorschätzung der Marktsituation um 1990

Bei der Vorschätzung handelt es sich um eine bedingte Prognose. Unter anderem wird vorausgesetzt, daß die Gesamtwirtschaft sich in den Jahren bis 1990 in ähnlicher Weise entwickelt wie in den vergangenen 10 bis 20 Jahren und daß die Übergangszeit für den Weinsektor der beitretenden Länder

bis 1990 beendet sein wird. Außerdem ist die Zuverlässigkeit der Prognose beschränkt, weil manche Schätzgrößen, wie z.B. die Hektarerträge, sich langfristig ungleichmäßig entwickeln und andere, wie z.B. der künftige Außenhandel, nur grob geschätzt werden können. Trotz dieser Einschränkungen bietet die Vorschätzung einige wesentliche Informationen und erlaubt verschiedene Schlußfolgerungen für die Weinsektorpolitik.

Die Marktsituation in der erweiterten EG wird unter zwei verschiedenen Annahmen über die Preispolitik vorgeschätzt. Einmal wird angenommen, daß die EG-Erzeugerpreise durch Interventionen auf ihrem bisherigen realen Trend gehalten werden; dabei würde das Erzeugerpreinsniveau für Konsumweine in Spanien um rd. 30 % zunehmen. Zum anderen wird unterstellt, daß die Preise um etwa 10 % unter ihren bisherigen Trend gesenkt werden, um den evtl. zunehmenden Überschüssen in einer EG-12 entgegenzuwirken; das bedeutet eine Steigerung der spanischen Erzeugerpreise um etwa 15 %.

2.1 Produktion

Die künftige Weinproduktion hängt von den Entwicklungen der Rebflächen und der Flächenerträge ab. Der Umfang der Rebflächen wird von nachhaltigen Veränderungen der Erlös-Kosten-Situation bei Wein im Vergleich zu Alternativkulturen beeinflußt. Für die Veränderungen der Ertragsrebflächen in der EG gewinnen außerdem direkte Eingriffe der Weinsektorpolitik (Verbot von Neuanpflanzungen, Prämien für die Aufgabe oder die großräumige Umstrukturierung von Rebflächen) wachsende Bedeutung. Die Entwicklung der Hektarerträge ist von den technischen Fortschritten in der Erzeugung, der von Jahr zu Jahr schwankenden Witterung und von der Relation der Erzeugerpreise zu den Preisen der den Ertrag unmittelbar steigernden Betriebsmittel abhängig. Die Ableitung von entsprechenden Anbau- und Ertragsfunktionen, die der Projektion der Erzeugung dienen könnten, ist schon allein aus Mangel an Daten nicht möglich. Die künftige Produktion in den einzelnen Weinbauländern wird deshalb mit Hilfe von Ertragstrends und wahrscheinlichen Flächentendenzen vorausgeschätzt.

Die Analyse der *Ertragsentwicklung* von 1958 bis 1979 ergibt, daß die durchschnittlichen Ertragszunahmen je Jahr zwischen 0,44 hl/ha (Spanien) und 1,34 hl/ha (Deutschland) lagen; das waren zwischen 2,3 und 1,5 % des langfristigen Durchschnittsertrages in den einzelnen Ländern. Künftig werden die Ertragszunahmen in den bisherigen EG-Ländern aus folgenden

Gründen vermutlich niedriger sein, als bisher: (1) Anbaustopp und Flächenkategorisierung werden eine weitere Verlagerung des Weinbaus in fruchtbare Ebenen verhindern. (2) Bei den jetzt anlaufenden großräumigen Umstrukturierungsmaßnahmen werden vielfach Massenträger durch ertragsärmere Qualitätsreben ersetzt. (3) In der BR Deutschland ist die Modernisierung des Rebgrundes weitgehend abgeschlossen. Deshalb werden zur Vorschätzung der Hektarerträge die in der Vergangenheit beobachteten jährlichen Zunahmen für Frankreich und Italien um 30 % und für das Bundesgebiet um 50 % gekürzt. Im Gegensatz dazu sind für Spanien wegen der deutlichen Erhöhung der Erzeugerpreise Hektarerträge zu erwarten, die über den geschätzten Trendwerten liegen. Die Schätzungen sind - selbst wenn man sie als Fünfjahresdurchschnitte betrachtet - wegen der erfahrungsgemäß unregelmäßigen Entwicklung der Erträge relativ unzuverlässig.

Die *Keltertraubenflächen* in der EG sind seit Einführung der gemeinsamen Weinmarktordnung 1970 zunächst um wenige Prozent angestiegen, nachdem vorher in Frankreich und Italien ein langfristiger Rückgang (um 13 bzw. 15 % in 20 Jahren) zu beobachten war. Seit 1976 sind die Flächen in den beiden Ländern erneut rückläufig. Die Zu- und Abnahme der Flächen in den 70er Jahren harmonisiert mit der Einkommensentwicklung im EG-Weinbau in Relation zu verwandten Betriebsrichtungen, soweit darüber Daten vorliegen (KOMMISSION, 4). Außerdem dürften der Anbaustopp für Tafelweine und die Förderung der Aufgabe von Rebflächen, die beide 1976 eingeführt wurden, zu der jüngsten Entwicklung beigetragen haben.

Bis 1990 ist ein weiterer Rückgang der Rebflächen in Frankreich und Italien wahrscheinlich, selbst wenn der bisherige reale Preistrend erhalten bleibt. Die folgenden Gründe lassen sich dafür anführen:

- Der Anbaustopp gilt derzeit bis 1986 und wird zumindest bis dahin einen Teil der expansionswilligen Betriebe treffen.
- Das Förderungsprogramm für die endgültige und vorübergehende Aufgabe von Rebflächen wird bei Erhaltung des bisherigen Preistrends vermutlich den Voranschlag der Kommission - nämlich die endgültige Aufgabe von 105 000 ha (KOMMISSION, 3) - nicht erreichen. Ein gewisser Kreis von Betrieben mit Problemen beim Absatz oder in der Generationenfolge wird jedoch die Förderung beanspruchen.
- Die vorgesehene Umstrukturierung von insgesamt 290 000 ha (12 % der ge-

samen Keltertraubenfläche der EG), die die Produktion auf großen zusammenhängenden Flächen in Frankreich und Italien für drei bis vier Jahre unterbricht, dürfte - bei gleichmäßiger Verteilung über die 80er Jahre - um 1990 ebenfalls noch mehrere 10 000 ha von der Weinerzeugung ausschließen.

Unter Berücksichtigung dieser Einflußfaktoren wird die gesamte Ertragsrebfläche der EG-9 für den Fall der Beibehaltung des bisherigen realen Preistrends auf 100 000 ha kleiner als die derzeitige Fläche veranschlagt. Bei einer Verminderung des Preisniveaus um 10 % würden die Aufgabepremien verstärkte Wirkung zeigen; es wären zusätzliche Flächeneinschränkungen zu erwarten.

Im wichtigsten Beitrittsland Spanien müßte die Erhöhung der Erzeugerpreise um 30 bzw. 15 % zu einer Ausdehnung der Rebflächen führen. Wegen der bereits bestehenden Anbaubeschränkung und deren wahrscheinlicher Fortführung nach dem EG-Beitritt werden sich die Anbauflächen in Spanien vermutlich jedoch nur unwesentlich erhöhen.

Die quantitativen Ergebnisse der Produktionsvorschätzungen sind in der Übersicht 1 zusammengefaßt. Danach würde die Produktion in einer EG-12 im Fall der Beibehaltung des bisherigen EG-Preistrends im Durchschnitt der Jahre 1988 bis 1992 um etwa 10 Mill. hl oder knapp 5 % größer ausfallen als bei deutlich verminderten Erzeugerpreisen.

2.2 Weinverbrauch

Der Pro-Kopf-Verbrauch von *Trinkwein* ist in den einzelnen EG- und Beitrittsländern nach Niveau und Tendenz sehr verschieden; dasselbe gilt für Bier und Reinalkohol. Der Verbrauch in den Hauptweinauländern ist hoch, aber rückläufig, während er sich in den anderen Ländern meist positiv entwickelt (Schaubild). Die Unterschiede im Verbrauchsniveau sind durch die regionale Affinität von Weinproduktion und -konsum zu erklären. Die Verbrauchsentwicklung wird in den einzelnen Ländern von der Einkommensentwicklung, den Preisänderungen für Wein und dessen Substitute und von den Verbraucherpräferenzen beeinflusst, die ihrerseits in der jüngsten Vergangenheit durch Werbung, Antialkoholkampagnen, Alkoholbeschränkungen für Autofahrer und den Mittelmeertourismus vieler Nordeuropäer verändert wurden. Die Vorschätzung des Pro-Kopf-Verbrauchs der Einzelländer wurde

Übersicht 1: Projektion der Weinerzeugung der EG-12
(hl/ha, 1000 ha, 1000 hl)

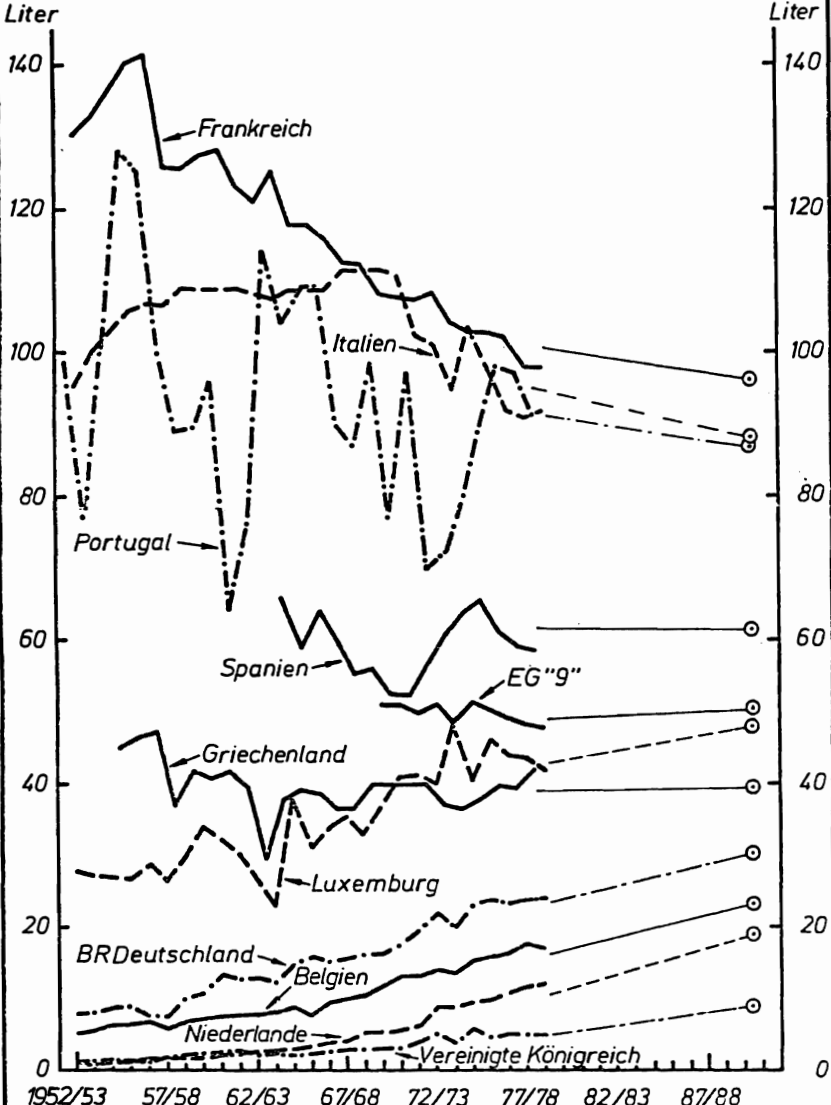
Land oder Region	Vorgang	Situation 1975 - 79	Vorschätzungen 1990 (Durchschnitt 1988 bis 92)	
			bisherige EG-Preise	niedrigere EG-Preise
Frankreich	Hektarertrag	56,7	67,5	66,8
	Rebfläche	1 174	1 080	1 020
	Produktion	66 605	72 900	68 136
Italien	Hektarertrag	63,5	77,0	76,2
	Rebfläche	1 120	1 066	1 026
	Produktion	71 087	82 082	78 181
BR Deutschland	Hektarertrag	100,6	112,3	111,2
	Rebfläche	87	89	89
	Produktion	8 753	9 995	9 897
Luxemburg	Hektarertrag	114,8 ¹⁾	131,4	130,0
	Rebfläche	1,28 ¹⁾	1,3	1,3
	Produktion	147 ¹⁾	171	169
<u>EG-9</u>	Hektarertrag	61,5	73,9	73,2
	Rebfläche	2 382	2 236	2 136
	Produktion	146 592	165 148	156 383
Spanien	Hektarertrag	21,0	30,0	29,3
	Rebfläche	1 548	1 570	1 570
	Produktion	32 557	47 100	46 001
Portugal	Hektarertrag	26,9	35,2	35,2
	Rebfläche	324	324	324
	Produktion	8 725	11 404	11 404
Griechenland	Hektarertrag	39,7 ¹⁾	52,4	51,6
	Rebfläche	120 ¹⁾	128	120
	Produktion	4 761 ¹⁾	6 707	6 192
<u>Beitritts- länder</u>	Hektarertrag	23,1	32,3	31,6
	Rebfläche	1 992	2 022	2 014
	Produktion	46 043	65 211	63 597
Insgesamt	Hektarertrag	44,0	54,1	53,0
	Rebfläche	4 374	4 258	4 150
	Produktion	192 635	230 359	219 980

1) Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1977.

Quelle: DEBUS, Übersicht 25.

Entwicklung des Pro-Kopf-Verbrauchs von Trinkwein in verschiedenen EG-Ländern sowie Spanien, Portugal und Griechenland

(in Litern je Jahr)



Quelle: DEBUS, Schaubild 2

MiHch 80C42

möglichst unter Verwendung schon vorhandener Prognosen oder Elastizitätsberechnungen vorgenommen. Das Schaubild zeigt Vorschätzungen, die von der Annahme unveränderter Verbraucherpreisentwicklungen ausgehen.

Abweichend von den positiven Erwartungen anderer Autoren kommt der Verfasser zu dem Schluß, daß der Pro-Kopf-Verbrauch in Spanien (Durchschnitt 1972-1976 62 l/Kopf nach der spanischen Statistik, 75 l/Kopf nach Einzeluntersuchungen) im letzten Jahrzehnt stagniert hat und ceteris paribus weiterhin gleichbleiben würde. Nach den obigen Preisannahmen sind jedoch Erhöhungen der Verbraucherpreise um etwa 11 % bei vermindertem EG-Preisniveau bzw. um etwa 22 % bei bisherigem EG-Preisniveau zu erwarten. Diese Steigerungen liegen wegen der Vermarktungsspanne unter den Zunahmen der Erzeugerpreise. Geht man von einer Preiselastizität der spanischen Wein nachfrage von $-0,15$ bis $-0,2$ aus, so müßten die vorher genannten Preissteigerungen bis zu den Jahren um 1990 zu Verbrauchseinbußen von rd. 2 bzw. 4 % führen. Für Portugal ist, ausgehend von dem derzeitigen hohen Niveau (91 l/Kopf) mit weiterer Verbrauchsabnahme zu rechnen, für Griechenland (39 l/Kopf) mit gleichbleibendem Pro-Kopf-Verbrauch

In Frankreich und Italien, die zur Zeit knapp 90 % des Weinkonsums in der EG-9 bestreiten, wird der Pro-Kopf-Verbrauch aus verschiedenen Gründen weiter zurückgehen. In den Weinbauländern BR Deutschland und Luxemburg dürfte sich dagegen die bisherige positive Entwicklung fortsetzen. Relativ hoch waren die Verbrauchszunahmen in den weinbaulosen Ländern der EG - allerdings bei einem recht niedrigen Ausgangsniveau. Bei der Vorschätzung des Verbrauchs dieser Länder ist besonders die z.T. starke Erhöhung der Verbrauchssteuern auf Wein in den Jahren 1976 und 1977 zu berücksichtigen. Falls die Erzeugerpreise in der EG um 10 % gesenkt werden, sind Abnahmen der Verbraucherpreise für Wein um etwa 7 % zu erwarten. Bei einer Preiselastizität der Nachfrage von $-0,15$, die aufgrund der Berechnungen verschiedener Autoren unter Vorbehalten für die EG-9 angenommen werden kann, würde dieser Preisrückgang eine Verbrauchszunahme von etwa 1 % bis 1990 bewirken.

Zur Ermittlung des Gesamtverbrauchs von Trinkwein wurden - in Ermangelung von Angaben über die Bevölkerung im "trinkfähigen" Alter - Projektionen der Gesamtbevölkerung herangezogen (STAT. AMT DER EG, 7). Da die Bevölkerung in den Beitrittsländern wesentlich stärker wachsen wird als in der

EG-9, entwickelt sich auch der Gesamtverbrauch entsprechend unterschiedlich. Während er in den drei Beitrittsländern bis 1990 trotz negativer Preiseinflüsse um rd. 10 % zunehmen kann, ist für das Gebiet der EG-9 nur ein Plus von rd. 4 % zu erwarten. In der EG-12 wird bei Zugrundelegung der gen. Schätzungen über Pro-Kopf-Verbräuche, Preiselastizitäten und Bevölkerung der Gesamtverbrauch bis 1990 nur um insgesamt 4,5 bzw. 6 % zunehmen, je nachdem ob der bisherige reale Preistrend aufrechterhalten wird oder um etwa 10 % gesenkt wird.

Die *Weinverarbeitung* (Weinbrand, Weinalkohol, Weinessig) schwankt von Jahr zu Jahr mit dem Gesamtangebot an Wein und mit dem Umfang der staatlich geförderten Destillation. In der EG-9 entfielen 1974/75 bis 1978/79 im Mittel 13 % der Inlandsverwendung auf die Weinverarbeitung, wovon knapp 9 % Marktnachfrage und 4 % staatlich geförderte Destillation waren. In Spanien wurden in den Jahren 1970 bis 1977 durchschnittlich 15 % und in Portugal 6 % der Inlandsproduktion verarbeitet. Die griechische Weinverarbeitung Mitte der 70er Jahre kann unter Vorbehalten auf 8 % der Produktion veranschlagt werden. Für die Zukunft wird damit gerechnet, daß die Verbrauchernachfrage nach Weindestillaten sowohl in der EG-9 als auch in den Beitrittsländern in geringerem Maße als die Weinnachfrage zunimmt.

2.3 Außenhandel

Die EG-9 führte im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1973/74 bis 1977/78 5,5 Mill. hl Wein ein und 4,6 Mill. hl aus, wobei die Einfuhren gut zur Hälfte aus den drei Beitrittsländern stammten. Die Gesamteinfuhren der EG haben - besonders durch die Schaffung der gemeinsamen Weinmarktordnung - abgenommen. Die Exporte der EG haben sich zwischen 1970 und 1980 etwa verdoppelt und bestehen zu 60 bis 70 % aus Qualitätsweinen. Der Weinverbrauch und Importbedarf in den belieferten Drittländern wird nach vorliegenden Untersuchungen (FAO, 2; SHEA, 6) weiter wachsen, so daß der Export der bisherigen EG-Länder auch in Zukunft zunehmen kann.

Spanien, das zu niedrigen Preisen auf dem Weltmarkt anbietet (5 Mill. hl durchschnittlich 1974-1978), hatte langfristig eine starke Exportzunahme zu verzeichnen und führt fast zur Hälfte Qualitätsweine aus. Mit einer weiteren Steigerung seiner Exporte ist zu rechnen. Im Fall des EG-Beitritts dürfte ein großer Teil der dann zu erwartenden Mehrproduktion in die EG-9 fließen. Die Ausfuhren Portugals (1,8 Mill. hl 1974-1978) haben

seit 10 Jahren rückläufige Tendenz und werden wahrscheinlich noch weiter zurückgehen; im Fall des EG-Beitritts dürfte es kaum zu vermehrten Lieferungen in die EG-9 kommen, da die Tafelweinxporte dann teilweise subventioniert werden und die von Portugal auf dem Weltmarkt erzielten Preise für Qualitätsweine relativ gut sind. Griechenlands Exporte (1 Mill. hl 1974-1978) stagnieren seit 1970 unter Schwankungen; durch den Beitritt dürften die Lieferungen in die EG zunehmen und vor allem Ausfuhren von Qualitätsweinen in die EG-9 umgelenkt werden, weil die bisherigen Subventionen für solche Exporte wegfallen werden.

Insgesamt ergeben diese Überlegungen, daß in den Jahren um 1990 wahrscheinlich 4 bis 5 Mill. hl mehr Wein in die EG-9 aus den Beitrittsländern fließen als Mitte der 70er Jahre. Dabei könnten die Einfuhren aus anderen Ländern in die EG-9 von 2,6 Mill. hl (1973/78) auf - grob geschätzt - 1,5 Mill. hl zurückgehen. Der Überschuß im Außenhandel der EG-12 mit Drittländern würde sich - nach Zusammensetzung der Einzelschätzungen - von knapp 6 Mill. hl (1973/77) auf gut 11 Mill. hl Wein um 1990 erhöhen.

2.4 Versorgungssituation

Die Vorschätzungen von Produktion, Trinkweinverbrauch, Verarbeitung und Außenhandel lassen sich zu Projektionen der Versorgungssituation zusammenfassen (Übersicht 2). Die im Inland verfügbaren Weinmengen werden dem Trinkweinverbrauch und der Verbrauchernachfrage nach Verarbeitungsprodukten gegenübergestellt, so daß sich als Differenz die voraussichtlichen Überschüsse ergeben, die mit staatlicher Förderung destilliert werden müssen.

Bei Beibehaltung des bisherigen Trends der realen Erzeugerpreise würden die Überschüsse von 8 Mill. hl Mitte der 70er Jahre voraussichtlich auf 28 Mill. hl steigen. Zu einem Teil sind diese Überschüsse bedingt durch das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage in den bisherigen EGLändern; überwiegend beruhen sie jedoch darauf, daß die Produktion der Beitrittsländer, vor allem Spaniens, durch das höhere Preisniveau in der EG starke Impulse erhalten wird. Gleichzeitig wird der Weinkonsum besonders in Spanien durch die Erhöhung der Verbraucherpreise negativ beeinflusst.

Übersicht 2: Projektion der Weinversorgung in der EG-12
(Mill. hl)

Vorgang	Bilanz 1973 - 77	Projektion 1990(\bar{x} 1988-92)	
		bisheriger EG-Preistrend	10% niedrigere Preise
Produktion	197,1	230,4	220,0
Bestandsänderung	+ 1,0	-	-
Einfuhr ¹⁾	6,5	9,4	9,4
davon aus Drittländern	3,2	1,7	1,7
Ausfuhr ¹⁾	12,4	20,8	20,8
davon in Drittländer	9,1	13,1	13,1
<u>verfügbar</u>	190,2	219,0	208,6
<u>Inlandsverwendung²⁾</u>	182,2	190,6	192,4
Verluste	1,0	1,1	1,1
Verarbeitung ²⁾	19,4	20,2	20,2
Trinkwein	161,8	169,3	171,1
<u>Überschuß³⁾</u>	8,0	28,4	16,2
<u>Selbstversorgungsgrad⁴⁾</u>	108	121	114

1) Einschließlich der Lieferungen aus den Beitrittsländern in die EG-9.

2) Ohne staatlich geförderte Destillation.

3) Staatlich geförderte Destillation.

4) Produktion in % der Inlandsverwendung.

Quelle: DEBUS, 1, Übersicht 54.

Bei einer Senkung der realen Erzeugerpreise um etwa 10 % unter den bisherigen Trend würden sich die Überschüsse im Vergleich zu den 70er Jahren lediglich verdoppeln, weil in diesem Fall sowohl die Produktion in den bisherigen EG-Ländern als auch in den Beitrittsländern langsamer wachsen würde als bei Beibehaltung des bisherigen EG-Preisniveaus. Außerdem würde der Weinverbrauch in den bisherigen EG-Ländern durch niedrigere Verbraucherpreise gefördert und der Weinverbrauch in Spanien nicht so stark beeinträchtigt wie im vorhergehenden Fall.

Die vorstehenden Schätzergebnisse über Flächen, Hektarerträge, Verbrauch von Trinkwein und Weinbrand sowie Außenhandel und die darauf beruhenden Schätzungen der Überschüsse gelten wie gesagt nur unter bestimmten Voraussetzungen und sind außerdem nur begrenzt zuverlässig. Zum Beispiel kann es bei den Erträgen zu Abweichungen von der Schätzung kommen, die

theoretisch entsprechend den Ertragsschwankungen in der Vergangenheit bis zu $\pm 10\%$ im Fünfjahresdurchschnitt ausmachen können. Mit einer solchen Produktionsabweichung nach oben oder unten würde sich das Überschußproblem erheblich verschärfen oder erleichtern. Sollte z.B. die Erzeugung in der EG-12 in der Periode 1988 bis 1992 um 5% unter der mittleren Schätzung liegen, würden bei niedrigeren EG-Preisen die staatlich geförderten Destillationen unter den in den 70er Jahren beobachteten Umfang sinken; bei dem bisherigen Preistrend würden allerdings auch dann noch insgesamt etwa 17 Mill. hl Wein überschüssig sein. An diesem Beispiel ist zu erkennen, daß das Überschußproblem sein Gewicht behält, auch wenn man an der einen oder anderen Einzelschätzung erhebliche Änderungen vornimmt.

3 Konsequenzen für die Weinsektorpolitik der EG

Die Vorschätzung der Marktentwicklung unter alternativen Bedingungen hat gezeigt, daß die voraussichtlichen Überschüsse nach der Süderweiterung deutlich geringer ausfallen, wenn die Erzeugerpreise real um bis zu 10% unter den bisherigen Trend gesenkt werden könnten. Bei einer entsprechenden vorsichtigen *Preispolitik* für Wein sollten (1) die reale Entwicklung der Marktordnungspreise für Tafelwein hinter ihrer Entwicklung in den vergangenen Jahren und hinter der Preisentwicklung der anderen Marktordnungsprodukte zurückbleiben, (2) die Garantie der Auslösungspreise nach langfristigen Lagerverträgen nicht über das Jahr 1983 hinaus verlängert werden, weil sie eine Preisstützung auf zu hohem Niveau darstellt, (3) die Mindestpreisregelung vor Verlängerung über das Jahr 1984 hinaus darauf hin kritisch überprüft werden, ob sie nicht eine Produktion für die staatlich geförderte Destillation ermöglicht und (4) die übrigen Destillationspreise im Verhältnis zu den Orientierungs- und Auslösungspreisen nicht erhöht werden.

Die Wirkung einer restriktiven Preispolitik würde noch verstärkt, wenn die *Wirtschaftsstruktur* in den großen Weinbaugebieten der Gemeinschaft verbessert und auf diese Weise alternative Erwerbsmöglichkeiten geschaffen werden könnten. Es ist deshalb zu begrüßen, daß die Kommission regionale Entwicklungsvorhaben in Südfrankreich und Süditalien vorbereitet, in deren Rahmen der gewerbliche Sektor, das Handwerk, der ländliche Tourismus und die Erschließung neuer Energiequellen gefördert werden.

Zu den *Maßnahmen*, die bei den *Rebflächen* ansetzen, ist folgendes zu

bemerkten:

- Zur Eindämmung der Produktionssteigerung ist die Fortsetzung des bestehenden Anbaustopps für Neuanpflanzungen angebracht, solange eine restriktive Preispolitik nicht verwirklicht ist.
- Die vom EAGFL geförderten, umfangreichen Umstrukturierungsprogramme für Weinflächen in Frankreich und Italien (bis zu 290 000 ha oder 12 % der derzeitigen Ertragsrebfläche) werden voraussichtlich in den 80er Jahren und besonders Mitte der 80er Jahre einen merklichen Teil der gesamten Rebflächen außer Ertrag setzen und so das tatsächliche Überschußpotential teilweise verbergen.
- Auch die vorübergehende Aufgabe von Rebflächen für 6 oder 8 Jahre, deren Förderung 1976 und erneut 1980 beschlossen wurde, verschiebt das Überschußproblem vermutlich nur auf später und muß deshalb als wenig sinnvolle Maßnahme betrachtet werden.
- Die Prämien für die endgültige Aufgabe des Weinbaus, die im "Aktionsprogramm für den Weinsektor 1979 bis 1985" enthalten sind, können
 - nach den negativen Erfahrungen mit den Prämien auf dem EG-Milchmarkt zu urteilen - nur Erfolg haben, wenn die Überschußsituation sich im Erzeugerpreisniveau widerspiegelt, also wenn eine restriktive Preispolitik betrieben wird. Eine solche Preispolitik, die das Überschußproblem in der erweiterten EG beseitigen könnte, erscheint gerade wegen der Förderprogramme zur Aufgabe bzw. zur Umstrukturierung von Rebflächen auch für die Weinerzeuger zumutbar.

Zur Schaffung eines besseren Gleichgewichts auf dem Weinmarkt werden auch immer wieder Maßnahmen zur *Absatzförderung* verlangt. Die Verminderung der hohen Verbrauchssteuern im Vereinigten Königreich, Irland und Dänemark wäre eine sehr zweckmäßige Maßnahme zur Verbrauchssteigerung. Die Bemessung der Verbrauchssteuern auf Wein und andere alkoholische Getränke fällt jedoch nicht in die Kompetenz der Gemeinschaft. Der Einsatz von konzentriertem Traubenmost anstelle von Saccharose zur Anreicherung von Wein erhöht zwar ebenfalls die Weinverwendung, verteuert aber einen großen Teil der EG-Weine direkt (höhere Preise) oder indirekt (Beihilfen) und ist nach vorliegenden Berechnungen (WOLFFRAM, HANTELMAHN, WEIHOFEN, 8) eine vergleichsweise aufwendige Interventionsmaßnahme.

Zusammenfassend ist zu folgern, daß auf die Preispolitik als Mittel zur

Wiedergewinnung des Marktgleichgewichts im Weinsektor nicht verzichtet werden kann. Die Einkommens- und sozialen Probleme, die sich daraus für einen Teil der europäischen Weinerzeuger ergeben, müssen - wie bei den übrigen Problemsektoren des Europäischen Agrarmarktes - auf anderem Wege gelöst werden.

Literatur

1. DEBUS, L. und F. SCHNEKENBURGER, Die Beitrittsprobleme auf dem EG-Weinmarkt. Eine Analyse unter Einbeziehung von Einkommens-, Haushalts-, Nutzen-Kosten- und Drittlandeffekten. In der Reihe: Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 243, Münster-Hiltrup 1980.
2. FAO, Commodity Projections 1985, Wine: Supply, Demand, and Trade Projections 1985. ESC: PROJ/78/19. Rom 1979.
3. KOMMISSION DER EG, Bericht der Kommission über die Stabilisierung des Weinmarktes, KOM (78) 260 endg., Teil II, Brüssel 31.7.1978.
4. DIESELBE, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1977. Brüssel - Luxemburg 1978 und ff. Jgg.
5. MAURON, P., Situation de la viticulture dans le monde en 1974. Bulletin de l'OIV 1975, Vol. 48, S. 868 ff. sowie die entsprechenden Veröffentlichungen in den ff. Jgg.
6. SHEA, P., Le Marché Américain du Vin. Une Chance pour l'Europe. Ashford/Kent 1980.
7. STATISTISCHES AMT DER EG, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft 1978 (bzw. 1979), Luxemburg 1978 (bzw. 1979).
8. WOLFFRAM, R., H. HANTELMAHNN und J. WEHOFEN, Abbau der Überschüsse auf dem EG-Weinmarkt durch Zuckerherstellung (RTK) - eine kostspielige Lösung. Sonderdruck aus Agra Europe Nr. 41/79 (15.10.1979), Dokumentation.

DER OBST- UND GEMÜSEMARKT SOWIE DER WEINMARKT IN EINER
ERWEITERTEN EG (Korreferat)

von

Dieter Hoffmann, Geisenheim

- 1 Einleitung
 - 2 Zusammenfassung aus den Referaten
 - 3 Kritische Anmerkungen
 - 4 Agrarpolitische Schlußfolgerungen
-

1 Einleitung

Die Süderweiterung der EG mit den Ländern Griechenland, Portugal und Spanien rückt eine Gruppe für diese Länder typischer Produkte (Obst, Gemüse, Oliven, Wein) in den Mittelpunkt des agrarpolitischen Interesses. Da die EG-9 bei Gemüse und Obst Nettoimporteur und die Beitrittsländer Nettoexporteure sind, scheint eine sinnvolle Verbesserung der Versorgungssituation in der EG-12 mit der Erweiterung gegeben zu sein.

Würden nicht staatliche Maßnahmen "marktregulierend" eingreifen und andere Ziele als das der Nahrungsmittelversorgung zu verwirklichen suchen, könnte man hier mit einer positiven Aussage zur EG-Erweiterung abschließen. Das umfangreiche System der Marktordnungen in der EG beeinflußt die Märkte erheblich, so daß die Erweiterung der EG vor allem unter diesem Aspekt zahlreiche Fragen aufwirft.

2 Zusammenfassung aus den Referaten

Die Problematik der Vielfalt der Produkte bei Obst und Gemüse wird an der von v.ALVENSLEBEN vorgetragenen derzeitigen EG-Marktpolitik deutlich.

Aufgrund der unterschiedlichen Erntetermine verlangt sie eine flexible Gestaltung.

Die EG hat schon ein umfangreiches System der Außenhandels- und Binnenmarktregelungen entwickelt. Ca. 90 % des Gesamtangebotes bei Obst werden durch das Referenzpreissystem geschützt. Knapp 80 % der Interventionen entfallen auf Italien. Für Verarbeitungsprodukte werden Außenhandelschutz und Produktionsbeihilfen gewährt.

Wenn auch der Protektionsgrad bei Obst und Gemüse noch nicht so hoch und vollkommen ausgestaltet ist wie bei den "nordischen" Produkten, so zeigt das Ansteigen der Staatsausgaben die zunehmende protektionistische Wirkung der Marktordnungsmaßnahmen auch bei diesen Produkten.

Mit dem Beitritt von Griechenland, Portugal und Spanien wird der Selbstversorgungsgrad bei den "mediterranen" Produkten steigen, womit die Bedeutung des Außenhandelsschutzes sinkt und die der Interventionen und Beihilfen zur Binnenmarktregelung zunimmt. Die Protektion wird mit der Zunahme der Staatsausgaben gleichzeitig für die Öffentlichkeit deutlich sichtbar (z.B. zusätzlich 500 - 600 Mio. ECU).

Aufgrund des z.Zt. niedrigeren Preisniveaus in Spanien ist mit Überschüssen durch Produktionsanreize und Standortverlagerungen innerhalb der EG-12 zu rechnen, z.T. mit negativen Folgen für die Drittländer.

Der Weinmarkt unterscheidet sich von Obst und Gemüse dadurch, daß in der EG-9 und den Beitrittsländern schon ein ungleichgewichtiger Markt mit strukturellen Überschüssen bei Tafelwein besteht. Aufgrund ihrer Weine und der quantitativ geringen Bedeutung von Griechenland und Portugal konzentriert sich die Betrachtung auf Spanien, das ein niedrigeres Preisniveau und erhebliche Produktionsreserven besitzt, die mit der Übernahme der auf deutlich höherem Niveau preisstützenden EG-Weinmarktordnung weitere Produktionsanreize liefern und damit höhere Staatsausgaben sowie Wohlfahrtsverluste hervorrufen würde.

Zusammenfassend kommen beide Referenten zu dem Ergebnis, daß die Gefahr steigender struktureller Überschüsse auf den Märkten für Obst, Gemüse und Wein durch die Übernahme des jetzigen Marktordnungssystems nach Art und Preisniveau verstärkt wird und schon jetzt dafür steigende Staatsausgaben

vorausgesagt werden können.

3 Kritische Anmerkungen

Die quantitativen Ergebnisse der Untersuchungen sind nur als Angaben möglicher Entwicklungsrichtungen zu verstehen. Ihre Aussagekraft ist begrenzt.

1. Bei der Betrachtung nur eines Produktes (oder einer Produktgruppe) werden die vielfältigen externen Einflüsse durch die Veränderung gesamtwirtschaftlicher und sektoraler Rahmendaten sowie die Substitutionsbeziehungen innerhalb der einzelnen Produktgruppen nicht ausreichend berücksichtigt (v.ALVENSLEBEN, DRESSLER, HÖRMANN, 1).

2. Komparativ-statische Analysen über längere Zeiträume berücksichtigen die Anpassungsreaktionen und Verhaltensänderungen nicht.

3. Das hohe Aggregationsniveau bei räumlich, zeitlich und sachlich stark differenzierten Produkten führt zu Aussagen, die nicht für alle aggregierten Produkte in gleichem Umfang Geltung besitzen. Im Gegensatz zu den "nordischen" Produkten (Milch, Getreide, Zucker) umfaßt z.B. die Produktgruppe Wein verschiedene Teilmärkte, die von der Darstellung des Gesamtmarktes erheblich abweichen.

4. Die verfügbaren Daten sind unzulänglich. Gerade die verwendeten Preiselastizitäten der Nachfrage und des Angebotes machen diesen Zusammenhang besonders deutlich. Mit dem Ansatz verschiedener Elastizitäten weichen die Ergebnisse erheblich voneinander ab, wenn sie auch in die gleiche Richtung deuten.

5. Der Mangel an verwendbaren Daten zwingt zu einer starken Vereinfachung der Beziehungen und ihrer quantitativen Darstellung. Die Vernachlässigung wichtiger Einflußfaktoren schwächt die Aussagekraft der Ergebnisse. Wenn z.B. bei Wein mit der Verminderung des Realpreinsniveaus auch eine Verringerung der Angebotsmenge aufgrund der Preiselastizität des Angebotes prognostiziert wird, so bleibt die Preissenkungen kompensierende Wirkung künftiger technischer Fortschritte nur z.T. berücksichtigt. Gerade bei Obst und Wein besitzen die Beitrittsländer Reserven an technischen Fortschritten, die durch Preissenkungen oft erst mobilisiert werden. Bezieht

man diese Überlegung mit ein, so hat eine geringfügige Preissenkung noch keinen einschränkenden Effekt auf die Angebotsmenge, wodurch die entlastende Wirkung nicht eintritt. Die Wirkungen des technischen Fortschritts sollten stärker berücksichtigt werden - wenn nicht quantitativ, so doch wenigstens qualitativ. Hier sei vor allem auf die möglichen Strukturveränderungen hingewiesen.

Aufgrund der starken Abhängigkeit der Ergebnisse von den unterstellten Annahmen und der begrenzten Aussagekraft der einzelnen Daten empfiehlt sich in verstärktem Maße die Vorstellung von alternativen Ergebnissen, die durch die Verwendung verschiedener Annahmen - gegebenenfalls auch verschiedener Methoden - ermittelt werden. Auf diese Weise könnte die Bedeutung der einzelnen Zahlen abgeschwächt, die Zusammenhänge, Annahmen etc. transparenter und die Richtung künftiger Entwicklungen überzeugender dargestellt werden. Debüs und v. Alvensleben haben dieses Vorgehen ansatzweise begonnen.

Beide Untersuchungen konzentrieren sich auf die Darstellung des quantitativen Umfangs von Angebot, Verbrauch und Staatsausgaben unter der gegenwärtigen und leicht modifizierten Marktpolitik. Es wäre auch wünschenswert, einige Aussagen über die Auswirkungen auf die Erzeugereinkommen und deren Veränderungen durch entsprechende Politikalternativen bei diesen Produkten zu erfahren, da gerade das Ziel der Einkommensverbesserung kleiner Betriebe im Mittelpunkt der politischen Rechtfertigung der bisherigen Markt- und Preispolitik steht. Die Zweifel an der Eignung der Preispolitik als zentralem einkommenspolitischen Instrument (v.WITZKE, 2) zur Lösung der Probleme niedriger Einkommen, werfen diese Frage um so stärker für die Süderweiterung bei den typisch mediterranen Produkten auf.

4 Agrarpolitische Schlußfolgerungen

Beide Referenten kommen zu dem Schluß, daß die Beibehaltung und Übertragung der bisherigen Preispolitik bei Obst, Gemüse und Wein in der EG-12 zum Ansteigen der Überschüsse und Staatsausgaben sowie deutlichen Benachteiligungen für Drittländer führen würden. Sie empfehlen eine Rücknahme des Stützungs-niveaus der Erzeugerpreise und die Befreiung der Markt- und Preispolitik von einkommenspolitischen Zielsetzungen. Da für ein hohes Niveau der Preisstützung bei Obst, Gemüse und Wein keine Argumente der

Versorgungssicherung angeführt werden können, ist der Einfluß der Einkommensziele offensichtlich. Der durch die Erweiterung zu erwartende Anstieg der Staatsausgaben mit der Beibehaltung und Ausweitung der bisherigen Preispolitik sowie die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste (v. ALVENSLEBEN, DRESSLER, HÖRMANN, 2) sollten die Politiker animieren, bei Obst, Gemüse und Wein Änderungen der Marktpolitik einzuleiten. Gerade bei Dauerkulturen erscheint dies vordringlich, um rechtzeitig die künftige Entwicklungsrichtung aufzuzeigen, denn einmal erstellte Anlagen produzieren auch bei später sinkenden Preisen noch lange Zeit weiter. Es zeigte sich, daß die grundsätzlichen Probleme hinsichtlich des staatlichen Einflusses bei allen Produkten gleich sind. Deswegen wäre verstärkt nach Alternativen zu suchen und deren Auswirkungen wissenschaftlich darzustellen z.B. durch

- regionale Entwicklungsprogramme (GUTACHTEN DES WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BML, 3),
- die Modifikation der Markt- und Preispolitik, u.a. mit der Übernahme der finanziellen Verantwortung für die Intervention durch die Erzeuger selbst,
- die Suche nach Ansatzpunkten für Verbrauchssteigerungen, u.a. durch die Steigerung der Qualität, die Verbesserung der Transportsysteme und die Angebotsgestaltung sowie der Kreation neuer Verbrauchsanlässe.

Gerade in den wohlhabenden nördlichen Staaten scheinen für die hier angesprochenen Produkte noch Verbrauchsreserven vorzuherrschen, deren Mobilisierung mehr Wohlfahrt bewirkt als die Vernichtung von Überschüssen mit staatlicher Hilfe.

Literatur

1. ALVENSLEBEN VON, R., H.G.DRESSLER und D.M. HÖRMANN, Probleme der Kosten-Nutzen-Analyse der EG-Marktpolitik bei Obst und Gemüse. Arbeitsbericht Nr. 9 des Instituts für Gartenbauökonomie der TU Hannover, 1978.
2. WITZKE VON, H., Landwirtschaftliche Einkommenskonzentration und Agrarpreispolitik, in: H. Seuster und E. Wöhlken (Hrsg.), Konzentration und Spezialisierung im Agrarbereich. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 16, München, Bern, Wien 1979.
3. GUTACHTEN DES WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BML. Agrarpolitische Probleme der Erweiterung der EG, Manuskript 1980.

PROBLEME GEMEINSAMER MARKT- UND PREISNIVEAUPOLITIK

von

Deterd Goeman, Bonn

- 1 Einleitung
 - 2 Ausgangslage
 - 3 Analyse der Auswirkungen einer gemeinsamen Markt- und Preispolitik in der EG (12)
 - 4 Politische Folgerungen
-

1 Einleitung

Der Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals ist nicht zuletzt durch die erhofften Vorteile des gemeinsamen Agrarmarktes motiviert. Die Erweiterung der EG fällt zeitlich in eine Phase, in der die EG-Markt- und Preispolitik ohnehin überprüft werden muß. Diese kann nämlich einerseits nicht mehr das Allokations- und das Einkommensziel zugleich erfüllen. Andererseits wird im Unterschied zur ersten Erweiterung wegen des agrarwirtschaftlichen Gewichts Griechenlands, Spaniens und Portugals und ihrer verglichen mit der EG (9) schlechteren Agrarstrukturen die Lösung der Probleme der EG-Markt- und Preispolitik nicht vertagt werden können, sondern wahrscheinlich noch dringlicher werden. Deshalb werden nach einer Beschreibung der Ausgangslage die Wirkungen einer auf die Beitrittsländer ausgedehnten Markt- und Preispolitik derzeitigen Zuschnitts analysiert. Dabei lassen sich die Probleme ableiten, die der Beitritt aufwirft. Daraus schließlich sind die Folgerungen für die Gestaltung künftiger EG-Agrarpreisniveau- und Marktpolitik zu ziehen. Bei dieser Vorgehensweise ist insbesondere das marktpolitische Instrumentarium kritisch zu würdigen.

2 Ausgangslage

2.1 Vergleich der derzeitigen Preisniveaus EG(9) und Beitrittsländer

Bei der nachfolgenden Quantifizierung des Preisniveauunterschiedes im gewogenen Durchschnitt der jeweiligen Erzeugung wurde der Anteil der einzelnen Erzeugnisse am Endproduktionswert der Beitrittsländer als Wägungsfaktor herangezogen. Gemessen an dem Produktionswert in nationalen Preisen entfallen auf die nördlichen Produkte in Griechenland ein Anteil von rd. 50 %, in Spanien 66 % und in Portugal 62 %¹⁾.

Bezüglich der Vergleichbarkeit von Preisen einzelner Produkte hinsichtlich Qualitätsabstufung und Repräsentativität wurde weitgehend den Untersuchungen der EG-Kommission gefolgt, die darüber im Zuge der bisherigen Verhandlungen die besten Kenntnisse erlangt haben dürfte.

Übersicht 1: Vergleich des für die Erzeuger relevanten Preisniveauunterschieds zwischen Griechenland, Spanien, Portugal und der EG. 1979/80 in %

Erzeugnisse	Griechenland	Spanien	Portugal
Nördliche Erzeugnisse	-18 bis -23	- 1 bis - 2	- 2 bis - 3
Mediterrane Erzeugnisse	-25 bis -27	-30 bis -31	-31 bis -33
Insgesamt	-22 bis -25	-11 bis -14	-15 bis -20

Es zeigt sich, daß bei den nördlichen Produkten mit Ausnahme Griechenlands nur ganz geringfügige Preisanhebungen zu vollziehen sind bzw. die sofortige Übernahme des EG-Preisniveaus im Zeitpunkt des Beitritts möglich wäre²⁾. Bei diesem Vergleich wurde die bisherige Verbilligung des

1) ohne Reis, Hartweizen und Schafffleisch, die wegen des engen Sachzusammenhangs den nördlichen Produkten zugerechnet wurden, würde der Anteil für Griechenland 41,4%, Spanien 60% und für Portugal 57,4% betragen.

2) Griechenland hat noch vor dem inzwischen vollzogenen Beitritt seine Marktordnungspreise insbesondere bei den meisten nördlichen Produkten so weitgehend angehoben, daß es das EG-Preisniveau sofort übernehmen wird.

Futtergetreides insoweit berücksichtigt, als sich daraus beim Wegfall eine Verteuerung der tierischen Veredelungsprodukte in den Beitrittsländern ergeben dürfte. Andererseits wird bei den vielfach über EG-Preisniveau liegenden Fleischpreisen der Import aus der EG der Neun stark stabilisierend wirken.

Im Falle Griechenlands ist im Beitrittsvertrag eine Übergangszeit von grundsätzlich 5 Jahren und für einige sensible Erzeugnisse wie Tomaten und Pfirsiche sowie deren Verarbeitungserzeugnisse eine solche von 7 Jahren vereinbart worden. Die Abbauschritte vollziehen sich in jährlich gleichen Raten. Gleichfalls ist eine Übergangszeit vereinbart worden für den Abbau der nationalen Beihilfen und die schrittweise Ersetzung bzw. Übernahme der Gemeinschaftsbeihilfen.

Es ist zu erwarten, daß im Falle Spaniens grundsätzlich mindestens gleich lange Übergangszeiten, für einige sensible Erzeugnisse³⁾ jedoch längere Übergangszeiten vereinbart werden. Die EG-Kommission hat Übergangszeiten zwischen 7 und 10 Jahren vorgeschlagen.

In dem Maße, wie in der Übergangszeit schrittweise eine Preisanhebung erfolgt, verändert sich auch das Wägungsschema von dem heute zu unterstellenden jeweiligen nationalen Preisgefüge auf ein Preisgefüge, wie es am Ende der Übergangszeit in der Gemeinschaft der 12 bestehen wird.

Inwieweit die europäische Gemeinschaft ihre Preisrelation bis dahin verändern wird, ist derzeit nicht abzusehen. Um jedoch größenordnungsmäßig eine Vorstellung zu gewinnen, wurde in Übersicht 1 eine Spanne ausgewiesen, die sich nach dem Wägungsschema der Beitrittsländer (niedrigerer Abstand) und demjenigen auf der Grundlage des EG-Preisgefüges ergibt.

2.2 Währungssituation

Weder im EWS-Bereich noch bei den Beitrittsländern sind in Zukunft Änderungen der Wechselkurse auszuschließen, die jeweils große Auswirkungen auf die Agrarpreise in nationaler Währung haben könnten.

Hierbei sind zwei Fälle zu unterscheiden, nämlich, ob gleichzeitig mit dem Beitritt zur EG auch die Mitgliedschaft im Europäischen Währungssystem) PASCA, R., 16 S. 246.

stem (EWS) beschlossen wird, oder ob der Beitritt ohne Mitgliedschaft im EWS erfolgt⁴⁾.

Bleiben die Beitrittsländer, in skeptischer Einschätzung der stabilitätspolitischen Bindungen, die sie mit der Mitgliedschaft im EWS eingehen müßten, dem Währungsverbund fern, so bestünde weitgehende Freiheit, die Wechselkurse floaten zu lassen. Mit der Übernahme des EG-Marktordnungs- und Preisinstrumentariums durch die Beitrittsländer wird auch die Festlegung gemeinsamer Preise in ECU übernommen. Dabei ist wahrscheinlich, daß sich mit der Zeit ein beträchtlicher negativer Grenzausgleich⁵⁾ aufbaut, weil

- die Abwertungsschübe allein auf die Relation der Währungen der Beitrittsländer zur ECU entfallen würden,
- in den Beitrittsländern das Interesse stark sein dürfte, die an sich erforderlichen Preisanhebungen in nationaler Währung mit Rücksicht auf die Verbraucherpreise nicht voll durchschlagen zu lassen.

Es ist denkbar, daß die auf diese Weise erforderlichen Anpassungsschritte bei einem späteren Abbau des Grenzausgleiches ein weit größeres Ausmaß erreichen, als die Überwindung der derzeit bestehenden Preisniveauunterschiede.

Wenn die Beitrittsländer auch Mitglieder des EWS werden sollten, würden die notwendigen Abwertungsschritte nicht die Ausmaße erreichen wie ohne Mitgliedschaft im EWS, weil der EWS-Mechanismus über die Korbwährung gleichzeitige gegenläufige Aufwertungen der anderen Mitgliedswährungen bedingen würde. Durch diesen "Verteilungseffekt" käme es zugleich zu Aufwertungstendenzen geringeren Ausmaßes in den Ländern der EG (9). Bezogen auf den Agrarbereich bedeutet das, daß die Anpassungsschritte der Beitrittsländer wesentlich stärker in Grenzen gehalten werden könnten.

Zwar wäre auch in diesem Fall der Währungsausgleich nicht entbehrlich, jedoch wäre die preisliche Konvergenz durch die auf alle Mitgliedsländer verteilten späteren Abbauschritte des Währungsausgleiches leichter wieder herzustellen.

4) Vgl. KLOTEN, Norbert, 13, S. 213.

5) Vgl. hierzu die alle Argumente für und gegen den Grenzausgleich beleuchtende Auseinandersetzung in der Zeitschrift "Agrarwirtschaft" mehrere Jahrgänge, insbesondere Jg. 29, (1980), Heft 1, 2 u. 7 sowie die dort angegebene Literatur.

Aus agrarpolitischer Sicht muß der Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals zum EWS insoweit positiv eingeschätzt werden, wengleich nicht übersehen werden darf, daß es damit neben Schwierigkeiten bei den jährlichen Preisverhandlungen zu zusätzlichen Inflationsübertragungen auf die EG (9) kommen kann und speziell die Bundesrepublik wegen ihres bedeutenden Anteils am EWS-Korb eine stärkere Aufwertung der DM und damit zumindest vorübergehend eine Erhöhung des positiven Währungsausgleichs akzeptieren müßte.

In diesem Zusammenhang muß noch ein produktspezifischer Effekt erwähnt werden. Ohne EWS-Mitgliedschaft könnte es in den Produktbereichen, für die wie z.B. bei Obst und Gemüse keine so starke Marktabsicherung und auch kein Währungsausgleich, wohl aber eine enge Interdependenz zu den übrigen Marktordnungswaren vorhanden ist, zu einer kräftigen Preisunterbietung durch die Beitrittsländer auf den Märkten der EG (9) kommen, woran auch wahrscheinlich eine in stärkerem Ausmaß vorzunehmende Marktintervention nichts ändern könnte. Da Produkte ohne Grenzausgleich am inergemeinschaftlichen Handel der Beitrittsländer ein hohes Gewicht haben, würden diese Auswirkungen für die Produzenten der Beitrittsländer und die Verbraucher in der EG (9) von Vorteil und die Konsumenten der Beitrittsländer und die Erzeuger der EG (9) aber von Nachteil sein.

Bei einer EWS-Mitgliedschaft würden sich derartige produktspezifische Verzerrungen eher in Grenzen halten.

3 Analyse der Auswirkungen einer gemeinsamen Markt- und Preispolitik in der EG (12)

3.1 Entwicklung des Preisniveaus: Auswirkungen auf das Agrarangebot und die Einkommen der Landwirte

Der zur Zeit zwischen der EG (9) und den Beitrittsländern bestehende Preisniveauunterschied muß in grundsätzlich gleichmäßig verteilten Anpassungsschritten in der Übergangszeit abgebaut werden. Im Vertrag mit Griechenland sind jedoch Abweichungen (Verzögerungen und Beschleunigungen) zugelassen. Derartige Klauseln sind auch für die beiden anderen Beitrittsländer zu erwarten.

Die jährlichen Preisanpassungsschritte während einer 5jährigen Übergangs-

zeit bewegen sich in Größenordnungen von 4,4 - 5 % für Griechenland, 2,2 - 2,8 % für Spanien und 3 - 4 % für Portugal. Hinzu kommen etwaige zwischenzeitliche Preisniveauanhebungen der EG, wenn die Preisniveaus bis zum Ende der Übergangszeit konvergieren sollen. Sollten noch Abwertungen hinzutreten, so ist eine weitere Kumulation mit den währungsbedingten Preiserhöhungen zu erwarten.

Diese nominalen Preiserhöhungen sind vermutlich wesentlich kräftiger als der Kostenanstieg. Werden darüber hinaus die zu erwartenden Produktivitätssteigerungen berücksichtigt, die angesichts hoher Anteile der Agrarbevölkerung und vermutlich im Falle des Beitritts verstärkter Abwanderung höher als in der Gemeinschaft ausfallen könnten, so ist insgesamt mit kräftigen realen Einkommenszuwächsen der Landwirte in den Beitrittsländern zu rechnen. Bei grundsätzlich ähnlichen Annahmen und unter Berücksichtigung von bestimmten Restriktionen (z.B. nur begrenzt verfügbare Flächen für Bewässerung, Fortführung der Mengenkontrollen bei Wein, Abbau der Futtergetreidebeihilfen etc.), schätzt die FAO⁶⁾ für das Ende der Übergangszeit (1990) die beitriffsbedingten Auswirkungen auf die Agrarproduktion wie folgt ein:

Übersicht 2: Beitrittsbedingte Mehrproduktion nach Ende der Übergangszeit 1990

Erzeugnis	3 Beitrittsländer		
	Mill t	%	% der EG (12)
Weizen	1,0	11,1	1,7
Futtergeteide	1,0	5,9	1,1
Getreide insgesamt	2,0	7,7	1,4
Reis	0,029	6,0	2,3
Milch	0,370	3,2	0,3
Rind- u. Kalbfleisch	- 0,015	- 1,7	- 0,2
Schaffleisch	0,020	15,4	2,2
Schweinefleisch	- 0,105	- 8,3	- 1,0
Geflügelfleisch	- 0,110	-11,5	- 2,0
Wein (hl)	2,0	3,7	0,9
Tabak	0,010	6,0	2,7
Orangen	0,092	3,0	1,6
Mandarinen	0,098	9,5	5,8
Zitronen	0,005	0,6	0,3

Quelle: FAO, Commodity Review and Outlook 1979-80, Rome 1979.

6) FAO, 6, S. 123-164.

Danach ist insbesondere bei Getreide, Schafffleisch, Zitrusfrüchten (Mandarin) und Tabak mit hohen Steigerungsraten zu rechnen. Das gilt mit Sicherheit auch für Obst und Gemüse für Olivenöl, für die Prognosen von der FAO nicht vorgelegt wurden, wenn für diese Erzeugnisse das EG-System unverändert übernommen wird⁷⁾.

3.2 Entwicklung der Verbraucherpreise und der Nachfrage

Unter Berücksichtigung des Preisniveauunterschieds auf der Erzeugerstufe, der unterschiedlichen Beihilfensysteme in der EG (9) und den Beitrittsländern sowie der zu erwartenden Anpassungen im Vermarktungsbereich werden verteilt auf die Übergangszeit die Verbraucherpreissteigerungen pro Jahr, die allein auf die Übernahme der EG-Agrarpreis- und Marktpolitik zurückzuführen sind, in der Größenordnung von 1 - 2 % geschätzt⁸⁾. Etwaige währungsbedingte Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau können hinzukommen.

Die FAO⁹⁾ nimmt in den Beitrittsländern bei Futtergetreide, Reis, Veredelungsprodukten und einigen Zitrusfrüchten einen Minderverbrauch und bei Weizen, Getreide insgesamt, Milch, Geflügelfleisch und Zitronen einen Nachfragezuwachs an.

Debus¹⁰⁾ gelangt in seiner Vorschätzung für Wein zu einem stärkeren Verbrauchsrückgang aufgrund der Übernahme der höheren EG-Preise (rd. 2,2 %). Insgesamt sind die Aussagen hinsichtlich der Preisveränderungen und ihrer Auswirkungen von so vielen Variablen abhängig, daß alle diese Schätzungen als grobe Ergebnisse anzusehen sind. Dies gilt ganz besonders hinsichtlich der derzeit schwer einzuschätzenden Zuwächse beim verfügbaren Einkommen und wenn die Auswirkungen auf die Nachfrage im jahreszeitlichen Verlauf¹¹⁾ untersucht werden. In den drei Beitrittsländern ist das Phänomen einer saisonal sich kräftig verändernden Nachfrage aufgrund des Touristenstromes, der alljährlich eine zusätzliche Nachfrage im Sommerhalb-

7) In diesem Zusammenhang sei auf die produktspezifischen Beiträge in diesem Band verwiesen, sowie auf UHLMANN, F. 20.

8) bei Ernährungsgütern größenordnungsmäßig 2 - 4 %.

9) FAO, 6, S. 134 ff.

10) DEBUS, L., 2.

11) Vgl. GROSSE-RÜSCHKAMP, A. und M. SPRINGER, 10, S. 14 und GROSSE-RÜSCHKAMP, 9, S. 210.

jahr von 2 - 5 % zur Folge hat, mit in die Betrachtungen einzubeziehen. Gemessen an den rein statistisch für den Export zur Verfügung stehenden Mengen absorbiert diese zusätzliche Nachfrage einen hohen Prozentsatz, der je nach Produkt an 10 - 20 % herankommen dürfte¹²⁾.

3.3 Auswirkungen auf die Markt- und Preispolitik

Anders als bei der ersten Erweiterungsrunde der EG sind bei der zweiten Erweiterungsrunde nur relativ geringe Entlastungen der überschüssigen Marktsituation der Gemeinschaft der 9 bei einigen nördlichen Produkten zu erwarten. Dies gilt in gewisser Weise für Milcherzeugnisse, Futtergetreide und Fleisch¹³⁾. Auf der anderen Seite gesellen sich Wein, Tabak, Olivenöl, Tomatenkonserven in die Reihe der Überschußerzeugnisse¹⁴⁾.

Obwohl zur Versorgungssicherung und Abschirmung der EG-Verbraucher von in Zukunft sicherlich häufiger zu erwartenden erratischen Preisschwankungen am Weltmarkt für Nahrungsgüter eine Selbstversorgung der erweiterten EG zwischen 90 - 100 % und eine Ergänzung der Produktpalette zu begrüßen ist, steigt doch die Gefahr, daß das markt- und preispolitische Instrumentarium der EG mit Selbstversorgungsgraden über 100 % immer geringere Wirkungen auf die Einkommen der landwirtschaftlichen Erzeuger zeigt.

Mit dem Beitritt nimmt die Heterogenität der Zielvorstellungen der Verhandlungspartner in den jährlichen Preisrunden zu. Koester¹⁵⁾ ist insoweit zuzustimmen, daß Verhandlungsergebnisse beim Preispaket bei Praktizierung des Einstimmigkeitsprinzips nur durch Paketerweiterung erzielt werden können. Diese Paketerweiterung erfolgte bisher im wesentlichen durch Zugeständnisse zu Lasten des EAGFL¹⁶⁾. Da die eigenen Einnahmen der Gemeinschaft in den nächsten Jahren kaum ausreichen, die Ausgaben abzu decken, und sie erfahrungsgemäß in der Entwicklung eine geringere Dynamik

12) Hier ergibt sich ein breites Feld für detailliertere wissenschaftliche Untersuchungen, die auch für die weiter unten vorgeschlagenen regionalisierten Marktordnungspreise im Obst-Gemüsebereich von hohem Erkenntniswert sein dürften.

13) Hinsichtlich Griechenland vgl. RIES, A., 17, S. 244.

14) Wissenschaftlicher Beirat, 21, S. 26.

15) KOESTER, U. 14, S. 173.

16) Sehr eindrucksvoll ist in dieser Hinsicht die letzte Preisrunde, die ohne finanzielle Entlastung des Vereinigten Königreichs und Verabschiedung einer Schafffleischmarktordnung zur Befriedigung insbesondere französischer Wünsche nicht abgeschlossen werden konnte.

aufweisen als die Marktordnungskosten, da eine weitere Erhöhung des Außenschutzes nur wenig Wirkung verspricht und wegen der derzeitigen Substituteprobleme auch die preispolitischen Blüenträume im Falle einer Kontingentierung nicht erfüllbar sind, ist dieser Weg der Externalisierung der Entscheidungskosten in Zukunft verbaut. Aus diesen Gründen muß sich die Entscheidungsfindung künftig durch gleichmäßige Verteilung wesentlich kleinerer Preis- und Beihilfenzugeständnisse als bisher bzw. durch gleichmäßige Verteilung von in Kauf zu nehmenden Nachteilen im Rahmen des Verhandlungspaketes ergeben.

Hierbei fällt ins Gewicht, daß durch den Beitritt eine eindeutige Interessenverschiebung zugunsten mediterraner Produktmärkte und zugunsten eines Übergewichts potentieller Zahlungsempfänger aus dem EAGFL eintritt. Mehrheitsentscheidungen, die das Problem langwieriger Entscheidungsprozesse abkürzen könnten, werden schon im Interesse der Nettozahlerländer nur begrenzt anwendbar sein. Die Preisverhandlungen werden daher immer langwieriger und komplizierter werden.

In diesem Zusammenhang können gut fundierte Regelmechanismen als Orientierungshilfen wertvoll sein¹⁷⁾.

Die Gefahr, daß das derzeitige Marktordnungsrecht wegen nicht rechtzeitiger Preisbeschlüsse nicht kontinuierlich angewendet werden kann, zeichnet sich immer schärfer ab. Im Grunde ist das Problem der Entscheidungsschwäche des Ministerrates nur durch eine europäische parlamentarische Legislative zu lösen. Solange dem Parlament so weitgehende Rechte noch nicht erwachsen sind, ist kaum damit zu rechnen, daß systemverändernde Entscheidungen zur Markt- und Preispolitik gefällt werden. Das zeigt der Ausgang der bisherigen Reformansätze¹⁸⁾. Für die Einführung von Kontingentierungssystemen im wichtigen europäischen Milchmarkt¹⁹⁾ oder gar von an die Person des Betriebsleiters gebundenen Einkommensübertragungen reicht weder der Entscheidungsdruck noch die administrative Voraussetzung in den Mitgliedstaaten aus. Wahrscheinlicher sind daher Maßnahmen, die das gegenwärtige Marktordnungssystem modifizieren, in Verbindung mit ei-

17) SCHMITZ, P.M., 19, S. 172.

18) Die Reformvorschläge von 1973 und 1974 führten zwar zu Verbesserungen des Systems, jedoch nicht zu grundlegenden Änderungen.

19) HENZE, A. und ZEDDIES, J., 12, Für die Kürzung der Zuckerquoten im Rahmen der Preisrunde 1980 ergab sich keine Entscheidung im Ministerrat. Zu den Problemen des Zuckermarktes insbesondere GRÖSSKOPF, 11.

ner vorsichtigen Preispolitik. Insofern ergibt sich durch den Beitritt keine neue Verhandlungssituation.

4 Politische Folgerungen

4.1 Preispolitische Erfordernisse und Spielräume

Es stellt sich daher die Frage, welche Ausgestaltungen für die Markt- und Preispolitik in Zukunft denkbar und durchsetzbar sind. Zunächst wäre es wünschenswert, wenn die Reformdiskussion im Vorfeld des Beitritts - wenn schon nicht zu einer tiefgreifenden Änderung des Marktordnungssystems als solchem - so doch zu einer längerfristigen Formulierung der Preisniveaueziele der EG führen würde. Diese könnte vorsehen, daß in einem bestimmten Zeitraum (z.B. 20 Jahre) die europäische Landwirtschaft ihre historische Strukturhypothek (zu geringe Einkommenskapazitäten der Betriebe) zu tilgen hat, um bis zu diesem Zeitpunkt international wettbewerbsfähig zu werden. Das bedeutet, daß von Jahr zu Jahr auch die Entwicklung der Weltmarktpreise in stärkerem Maße bei der Bestimmung des Preisniveaus herangezogen werden muß und die Gemeinschaft eine Konvergenz in Richtung Weltmarktpreisniveau als Ziel erklärt. Dabie erscheint es durchaus möglich, daß die zukünftige Entwicklung der Weltmarktpreise die Verwirklichung einer solchen Zielsetzung erleichtert und auch hilft, die derzeitigen Verzerrungen durch staatliche Maßnahmen der Hauptagarexport- und -importregionen abzubauen.

Um die Gefahr von Zeiten ohne Marktordnungsregelungen zu vermeiden, wäre es sinnvoll, wenn der EG-Ministerrat sich darauf verständigen könnte, daß die Marktordnungspreise jeweils fortgelten, es sei denn, der Ministerrat legt neue fest.

Wie man sich auch immer dem Problem des Ausmaßes der Preisanhebung annähert, sei es aus alloktionstheoretischer Sicht, sei es aus versorgungs- oder einkommenspolitischer Zielbetonung, für die Übergangszeit des Beitritts dürfte folgendes gelten:

- Die derzeitige EG-Markt- und Preispolitik wird in ihren wesentlichen Umrissen fortgesetzt werden. Als Gestaltungsvariable kommen im bisherigen Rahmen die nominalen Preissteigerungsraten, die Erzeugerbeteiligung und möglicherweise weitere Veränderungen am marktpoliti-

schen Instrumentarium in Betracht.

- Neu und zwingend sind die finanziellen Restriktionen, an denen sich die gemeinsame Agrarpolitik in Zukunft ausrichten muß. Dabei ist nachfolgend davon auszugehen, daß die Festlegung der Mitgliedstaaten und einer Reihe nationaler Parlamente hinsichtlich der MWST-Einnahmen der EG in den ersten Jahren des Beitritts fortgelten wird²⁰). Das schließt nicht aus, daß EG-Kommission und Europäisches Parlament, die auch jetzt schon für eine Ausweitung der Eigeneinnahmen eintreten, bei zunehmender beitriffsbedingter Kostenbelastung eines Tages bei den nationalen Parlamenten Verständnis finden könnten.

Die Haushaltsdeckung wird daher die Grenzen der Preissteigerungsraten maßgeblich bestimmen²¹). Damit wird die EG (9) vom Haushaltsrahmen her gezwungen, das eigene Agrärpreisniveau zu stabilisieren und damit die Anpassung der Beitrittsländer an das EG-Niveau zu erleichtern.

Da vor Beginn des Wirtschaftsjahres nicht absehbar ist, wie sich die für die Ausgabenentwicklung entscheidenden Weltmarktpreise und innergemeinschaftlichen Ernten entwickeln werden, ist eine Steigerung der Agrarausgaben, die die vorgeschätzten Mehrwertsteuereinnahmen zu mehr als 90 % ausschöpft, bereits mit hohen Risiken belastet. Eine weitere Verstärkung der Agrarausgaben zu Lasten nichtobligatorischer Ausgabenblöcke innerhalb des EG-Haushalts ist ebensowenig konsensfähig wie - wegen der Enge der nationalen Haushalte - die Verabschiedung von EG-Nachtragshaushalten. Ab 1985 etwa dürften die beitriffsbedingt höheren Agrarausgaben die Preissteigerungsraten in ECU niedrig ausfallen lassen.

4.2. Ausgestaltung der innergemeinschaftlichen Präferenz

Im räumlich durch den Beitritt vergrößerten gemeinsamen Markt kann der EG-interne Agrarhandel nur dann befriedigend stattfinden, wenn die innergemeinschaftliche Präferenz so ausreichend bemessen ist, daß die Bewegungskosten von EG-Ware über die Entfernung vom Überschuß- zum Zuschußgebiet abgedeckt werden. Ist dies nicht der Fall kann es für einige Zuschußgebiete (z.B. die Beitrittsländer für Futtergetreide) günstiger sein, vom Drittlandsmarkt einzuführen.

20) GENSKE, R., 7, S. 17.

21) ROHR, H.J., 18.

Eine Ausdehnung der Gemeinschaftspräferenz, die an sich folgerichtig wäre, wird, abgesehen von den Implikationen auf Drittländer, die unterschiedliche Interessenlage der nördlichen und südlichen Länder voll hervortreten lassen. Während die Getreidelieferländer, insbesondere Frankreich, für eine höhere Futtergetreideabschöpfung eintreten werden, werden die Niederlande und die Beitrittsländer, die ihre Veredelungswirtschaft gerade aufbauen, dagegen sein. Genau umgekehrt stellt sich die Interessenlage bei mediterranen Erzeugnissen dar. Hier werden die südlichen Partner eher geneigt sein, wie bisher national einen hohen Außenschutz festzuschreiben, während den nördlichen Partnern an günstigen Einfuhren und Aufrechterhaltung der Mittelmeerpräferenzen gelegen sein dürfte.

Hinsichtlich der Abschöpfungsbegünstigungen wird es darauf ankommen, im Vorfeld des Beitritts die italienische Hafentprämie auslaufen zu lassen²²⁾ und analoge Begünstigungen für die Beitrittsländer abzuwehren. In ähnlicher Weise sind Transportbeihilfen zu vermeiden, die einmal eingeführt, nur sehr schwer wieder zu beseitigen wären und das natürliche, von den Transportkosten abhängige Preisgefülle stark verzerren würden.

Möglicherweise muß im Zuge des Beitritts bei den einzelnen Marktorganisationen der regionale Bezug bei der Definition der Interventions- und Richtpreise überdacht werden. Während z.B. Griechenland weiterhin auf Futtergetreidezufuhren angewiesen sein dürfte, womit die Marktpreise sich für Gerste und Mais oberhalb des Interventionspreises einspielen könnten, ist für die iberische Halbinsel durchaus denkbar, daß in einzelnen Regionen Futtergetreideinterventionspreise unterhalb des Niveaus der Überschußgebiete der Altgemeinschaft erforderlich werden könnten (z.B. für Gerste). Hierzu sind noch eine Reihe eingehender Untersuchungen mit regionalen Marktmodellen erforderlich.

Große-Rüschkamp²³⁾ schlägt eine Regionalisierung bei Obst und Gemüse anhand von regionalen und saisonalen Marktbilanzen vor, die einerseits den Preisniveaubesitzstand der Alt-Gemeinschaft wahren, andererseits eine Produktion für die Intervention - wie sie bei einem einheitlichen Preis in der erweiterten EG in den Beitrittsländern eintreten würde - verhin-

22) Beschluß des Ministerrats vom 30. Mai 1980 sieht bereits vor, daß die Hafentprämie in drei Abbausritten bis Ende des WJ 1982/83 abgeschafft wird.

23) GROSSE-RÜSCHKAMP, A 9, S. 215 u. GROSSE-RÜSCHKAMP, A. und SPRINGER M., 10 S. 8.

dern soll. Problematisch an dem Vorschlag ist vor allem die beträchtliche Anhebung der Ankaufspreise in den nördlichen Mitgliedstaaten. Möglicherweise ist in der Regionalisierung der Ankaufspreise unter Berücksichtigung des Transportkostengefalles begrenzt auf die Mittelmeerregionen, auf die sich dann auch die Intervention beschränken sollte (Überschußgebiet), ein Weg zu sehen, die Marktversorgung mit Obst und Gemüse besser zu gestalten. Gleichzeitig müßte das Referenzpreissystem in den nördlichen Ländern konsequent gehandhabt werden.

4.3 Anpassung der marktpolitischen Instrumente

Bei der folgenden Untersuchung möglicher Anpassungen marktpolitischer Instrumente ist davon auszugehen, daß Eingriffe sich nicht auf die südlichen Erzeugnisse beschränken können, sondern gleichgewichtig auch bei den nördlichen Erzeugnissen vorgenommen werden müssen.

4.3.1 Korrektur der Interventionsbedingungen

Bei den Marktordnungen mit Interventionsregelungen ließen sich eine Reihe von Verbesserungen und Anpassungen vornehmen, die insgesamt durch die Fortentwicklung der Angebotsstrukturen und die Qualitätsverbesserungen erforderlich erscheinen.

- So sind die Interventionsmindestvoraussetzungen zu überprüfen, einerseits im Hinblick auf Qualität und Mindestmengen, andererseits darauf, welche Qualitäten jeweils dem Markt vorbehalten, welche zur Intervention zugelassen und welche abfallenden Qualitäten von der Vermarktung ganz ausgeschlossen bleiben sollten.
- Die Zahlungsbedingungen des Staates sollten in einem wohlabgewogenen Gleichgewicht zu den im Markt herrschenden Bedingungen stehen. Jedenfalls sollte von ihnen kein zusätzlicher Anreiz für die Interventionsandienung und unnötige Warenverkehre in der EG ausgehen.

4.3.2 Überprüfung der Interventionsverpflichtungen

Die Interventionsvorschriften der EG-Marktordnungen, vor allem bei nördlichen Erzeugnissen, haben im Laufe der Zeit die öffentliche Hand immer stärker gegenüber dem Marktbürger in die Pflicht genommen, ohne daß - wie z.B. auf dem Rindfleischmarkt - die Marktordnungsstellen überall in der

Lage waren, rein technisch das Preisstützungsziel zu erreichen. Intervention zur Preisstützung über das Ausmaß einer konjunkturellen und saisonalen Ausgleichsfunktion hinaus, bietet im übrigen auch keine zieladäquate Lösung. Es ist daher kritisch zu prüfen, ob nicht in stärkerem Maße von Beihilfen zur inferioren Verwertung - z.B. bei Magermilch - unmittelbar Gebrauch gemacht werden sollte bzw. vom direkten Export aus dem Markt, wie dies in den letzten Jahren schon bei Weizen und Gerste geschehen ist. Hierfür sind in einigen Marktordnungsbereichen geeignete Instrumente bereits vorhanden, in anderen solche noch zu entwickeln. Es ist ja nicht unbedingt einleuchtend, daß überschüssiges EG-Getreide in die Report- und Preisbruchregelung einbezogen werden muß.

Weiterhin sollte die höhere Flexibilität und die teilweise vorhandene bessere Marktübersicht des Handels durch die Form der privaten Lagerhaltung stärker genutzt werden. In verschiedenen Marktordnungen bietet sich die fakultative Intervention als Alternative zur obligatorischen Intervention geradezu an. Weiterhin kann von Erzeugermitverantwortungsabgaben in Verbindung mit Quantumsregelungen und von Mengenvorschriften, wo diese vom Produkt her anwendbar sind, Gebrauch gemacht werden.

Alle diese Ansätze erfordern mehr Mut zum Markt und Zuversicht in die Anpassungsfähigkeit der von der Marktpolitik betroffenen EG-Bürger, möglicherweise aber auch auf eng begrenzte soziale Härtefälle beschränkte vorübergehende Einkommensübertragungen an Betriebsleiter ohne Erwerbsalternativen.

4.3.3 Einbeziehung von Substituten in das agrarpolitische Instrumentarium

Aus der Einfuhr von Substituten für EG-Marktordnungswaren zu günstigen GATT-gebundenen Zollsätzen ergeben sich für die Markt- und Preispolitik erhebliche Probleme. Diese werden sicherlich in naher Zukunft verschärft durch die bei der Gasohol- und Isoglukoseerzeugung in den USA anfallenden eiweißhaltigen Nebenerzeugnisse. Die Marktsituation hat sich jedenfalls gegenüber derjenigen, als die GATT-Zugeständnisse gemacht wurden, grundlegend geändert. Sollten Einfuhrbelastungen eingeführt werden, müßte die EG hierfür im GATT einen Ausgleich anbieten. Dieser Ausgleich dürfte allein im Agrarbereich nicht zu erbringen sein. Insbesondere gegenüber den USA als Haupteiweißlieferant der EG müßten ggf. andere Bereiche in die

Verhandlungen einbezogen werden. Da jedoch schon viel erreicht wäre, wenn das ungehemmte Einfuhrwachstum gebremst würde, sollte das Instrument des Selbstbeschränkungsabkommens in Zukunft stärker genutzt werden.

4.3.4 Überprüfung einzelner Regelungen bei "Südlichen Erzeugnissen"

Es leuchtet ohne weiteres ein, daß alle die Anpassungsmaßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit italienischer und südfranzösischer Erzeuger gegenüber spanischen und griechischen Anbietern sich nicht eignen, auf Spanien und Griechenland ausgedehnt zu werden. Die Umstellungsprämien für Orangen und Mandarinen sowie die Marktdurchdringungsprämie für Mandarinen und Zitronen sollten daher möglichst bald auslaufen.

Im Hinblick auf den Beitritt müßten darüber hinaus die Marktregelungen für die Obst- und Gemüseverarbeitung, die Intervention von Frischerzeugnissen und die Olivenöl-, Hartweizen- und Tabakbeihilfen modifiziert sowie Maßnahmen zur Begrenzung des Produktionsvolumens bei Wein und anderen Dauerkulturen ergriffen werden.

Die *Verarbeitungsprämien bei Obst und Gemüse* haben sich als sehr kostspielig für den EG-Haushalt erwiesen. Auch aus der Sicht der Marktfunktion haben sich diese Prämien eher schädlich ausgewirkt, weil für wenige Erzeugnisse ein Wettbewerbsvorsprung gegenüber solchen ohne Hilfen geschaffen wurde. Sie sollten ursprünglich EG-Ware gegenüber Ware aus den jetzigen Beitrittsländern wettbewerbsfähig machen. Griechenland hat seinerseits daraufhin ebenfalls Verarbeitungsprämien eingeführt mit der Folge, daß bei verarbeitetem Obst und bei Tomatenmark ein Subventionswettbewerb stattfindet, der eigentlich - notfalls in mehreren Abbauschritten - bis zum Zeitpunkt des Beitritts Spaniens beseitigt werden sollte.

Die Prämien zur Verarbeitung werden mit der Zielsetzung gewährt, für die Rohware günstige Preise zu ermöglichen. Die Weitergabe der Prämie auf die Erzeuger wurde durch Vertragspreise gewährleistet (Tomatenverarbeitung, Ananas- und Obstkonserven). Abgesehen davon, daß es unendlich viele Möglichkeiten gibt, die Überwälzungsprozesse anders zu gestalten, als es die Verordnungen vorsehen, ist ein Marktentlastungseffekt nur dann zu erwarten, wenn das Angebot auch mittelfristig weitgehend unelastisch ist, was jedoch bei den mediterranen Erzeugnissen nicht zutrifft.

Tatsächlich wird - wie die Marktentwicklung bestätigt - für die Verarbeitung die zusätzliche Frischwarenmenge erzeugt und angeboten²⁴⁾, so daß allenfalls die gewünschte Transferwirkung zustandekommt.

Wenn die Verarbeitungsprämien im Hinblick auf den Beitritt wegen der Transferwirkung nicht abgeschafft werden können, sollte versucht werden, sie einzuschränken. Hinsichtlich der Prämienhöhe bietet sich an, durch Kostenvergleich, der auf den Preisunterschied zwischen EG-Rohware und Drittlandsrohware abhebt, analog der Berechnungsweise der Abschöpfung bei den Schweine- und Geflügelverordnungen vorzugehen.

Eine Begrenzung nach dem im Durchschnitt der drei vorhergehenden Jahre verarbeiteten Mengen - eine Regelung, wie sie bereits bei Williamsbirnen angewandt wird - würde den Ausgabenanstieg wirkungsvoll dämpfen. Würde gleichzeitig nur auf die Rohware abgestellt, so würden damit nicht mehr schwere Verpackungen präferenziert wie bei dem gegenwärtigen Bezug auf die Bruttomengen. Der Wissenschaftliche Beirat beim BML hat diese Lösung wegen der damit verbundenen Kontingentsprobleme verworfen²⁵⁾. In der Praxis der Anwendung auf Williamsbirnen haben sich indes keine gravierenden Probleme ergeben. Das mag daran liegen, daß bei der Mengenfestlegung vorgehalten wurde und bislang keine Newcomer aufgetreten sind. Im Falle des Beitritts dieser Länder mit zahlreichen Verarbeitungsunternehmen werden sich zwar zahlreiche Streitfragen ergeben, die aber dennoch rechtlich lösbar erscheinen. Bei allen Vorbehalten gegen die Mengenbegrenzung, wie sie bereits jetzt als Instrument der Verordnung, EWG Nr. 516/77 vorhanden ist, hat sie doch gegenüber den bisherigen unbegrenzten Ausgabenexplosionen Vorzüge.

Die *Intervention von Frischerzeugnissen* sollte so geändert werden, daß nur noch diejenigen durch Belege nachgewiesenen Mengen, die an gemeinnützige Einrichtungen abgegeben oder die verfüttert, verarbeitet oder destilliert wurden, bezuschußt werden können. Eine solche Regelung würde die intervenierenden Erzeugerorganisationen veranlassen, sich stärker als bisher um eine sinnvolle, wenn auch inferiore Verwertung zu bemühen. Abgeerntete Ware, die während des Absatzprozesses verdirbt, würde nicht

24) Hierbei kann sich sogar ein negativer Effekt ergeben, wenn die guten Qualitäten in den Verarbeitungssektor fließen und die ehemals Verarbeitungsqualitäten vom Frischmarkt nicht mehr akzeptiert werden.

25) Wissenschaftlicher Beirat, 21, S. 48.

mehr bezuschußt. Diese Änderung würde einerseits erhebliche Kosten sparen, andererseits die Marktordnung für Obst und Gemüse von einer Regelung säubern, die in der breiten Öffentlichkeit die EG-Agrarmarktpolitik schlechthin in Mißkredit bringt.

Unter dem Aspekt der sparsamen Gestaltung der EG-Marktpolitik verdienen die zahlreichen *Beihilferegelungen*, die es über die bereits abgehandelten hinaus für mediterrane Erzeugnisse gibt, besondere Aufmerksamkeit; auf sie entfallen rd. 6,5 % des EAGFL Garantie²⁶⁾. Die wichtigsten unter ihnen sind die Beihilfen für Olivenöl, Hartweizen und Tabak, die im Rahmen einer Deficiency-Payment-Regelung anfallen und bei Übernahme durch die Beitrittsländer die meisten Agrarmarktkosten verursachen dürften. Im Vorfeld des Beitritts ist daher folgendes zu erwägen:

- Umstellung auf marktgängigere Sorten und Verwendungen, z.B. Umstellung der Prämien bei Tabak zugunsten marktgängigerer Tabaksorten und Umstellung auf Tafelolivenerzeugung.
- Schrittweise Senkung des Stützungsniveaus für Hartweizen und Olivenöl, bei Umwandlung der Erzeugerbeihilfen in von der Marktordnung abgetrennte Transferleistungen der EG an die mediterranen Regionen.

Gelingt es nicht, derart einschneidende Umstrukturierungen der Ausgaben des EG-Haushalts, insbesondere im Zusammenhang mit dem Olivenölmarkt vorzunehmen, so wird der Spanienbeitritt eine vertiefte Auseinandersetzung über die Fettsteuerproblematik geradezu herausfordern.

Einige Regelungen der Beitrittsländer sind es durchaus wert, auf ihre Übernahme in das EG-Marktordnungsinstrumentarium geprüft zu werden. Dies gilt insbesondere für das *Bewässerungsverbot bei Wein* sowie das *Verbot der Neuanlage von bestimmten Dauerkulturen* in Spanien. Die Vorteile des Bewässerungsverbot für die Angebotsbegrenzung überwiegen bei weitem die Nachteile, die hier und da entstehen mögen, wo eine Bewässerung zur Erzeugung von Weinen höherer Qualität erforderlich sein mag.

Darüber hinaus hat die EG-Kommission weitere Abänderungen des *acquis communautaire* vorgeschlagen. Sie stützt sich dabei auf bereits häufiger von französischer Seite entwickelte Vorschläge²⁷⁾:

26) EG-Kommission, 5.

27) DESOUCHES, M. F. et.al., 3, S. 15 ff.

- Verlängerung der Startförderung bei Erzeugerorganisationen von 3 auf 5 Jahre
- Allgemeinverbindlichkeit der Beschlüsse von Erzeugerorganisationen auch für in der jeweiligen Region ansässige Außenseiter
- Intervention auf Großhandelsebene
- Abbau eines Durchführungsdefizits bei der Preisfeststellung und der Kontrolle der Qualitätsnormen.

Die Franzosen mußten nämlich die Erfahrung machen, daß die in der Marktorganisation vorgesehenen eigenen Bemühungen zur Stabilisierung ihrer Obst-, Gemüse- und Weinmärkte durch italienische kostengünstigere Angebote unterlaufen wurden. Als ursächlich vermeinten sie dafür ein Anwendungsdefizit bei den Italienern hinsichtlich des Instrumentariums der EG-Marktregelungen zu erkennen. Aus dieser Sicht werden z.B. Forderungen nach Interventionen für Obst und Gemüse auf der Großhandelsstufe und Mindestpreisen verständlich, die notfalls auch den Eingriff gegenüber der innergemeinschaftlichen Importware erlauben, wenn die in der Marktordnung vorgeschriebenen Kriterien erfüllt sind.

Solche Ergänzungen der EG-Marktordnungen würden nach der Erweiterung dazu führen, daß auch in der Bundesrepublik Deutschland, z.B. Pfirsiche aus Griechenland oder Tomaten aus Spanien interveniert werden müßten, nachdem die Produkte bereits hohe Kosten in der Vermarktung auf dem Wege zu den Hauptverbrauchsgebieten verursacht haben. Auch Importware aus Drittländern unterläge, falls sie - auf welchem Wege auch immer - das Referenzpreissystem unterlaufen hat, ggf. der Intervention auf Großhandelsstufe.

So vermeintlich wirkungsvoll auf diese Weise Marktdisziplin durchzusetzen versucht wird, so geht doch der ganze Katalog verschärfter Markteingriffe in die falsche Richtung. Ist es schon unendlich schwer, bei überschüssigen und lagerfähigen nördlichen Produkten ein überhöhtes Preisniveau zu garantieren, so ist dies bei den meisten leicht verderblichen mediterranen Erzeugnissen schlechterdings unmöglich. Vertretbar erscheint allenfalls eine Interventionsregelung, die das Garantienetz - allerdings bei strikter und vollständiger Überwachung der Einhaltung der Referenzpreis-

regelungen, d.h. der Durchsetzung der Gemeinschaftspräferenzen²⁸⁾ - so tief hängt, daß oberhalb dessen genügend Spielraum für den Allokationsprozeß verbleibt.

28) Dies läßt Einfuhrerleichterungen im Rahmen von Kontingenten, wie sie der Wissenschaftliche Beirat beim BML vorgeschlagen hat, durchaus zu. Wissenschaftlicher Beirat beim BML, 21, S. 50. Allerdings ist wie weiter oben bereits ausgeführt, eine Einengung der Gemeinschaftspräferenz bei mediterranen Erzeugnissen mit einem größeren Marktumfang nur schwer zu vereinbaren.

Literatur

1. Commission des Communeautés Européennes, Aspects Economiques et Sectoriels, Annexes Statistiques Relatives aux Problèmes Economiques Généraux Liés à l'Elargissement. Com(78)200 final. Brüssel, April 1978.
2. DEBUS, L., Beitrittsprobleme auf dem EG-Weinmarkt, Auswirkungen der Süderweiterung auf den EG-Weinmarkt (Schriftenreihe des BML, Reihe A: Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft) Heft 243, Münster-Hiltrup 1980.
3. DESOUCHES, M.F., et.al., L'agriculture méditerranéenne de la France dans la C.E.E.: problèmes et perspectives. Paris, Mai 1977.
4. Dokumente betreffend den Beitritt der Republik Griechenland zu den Europäischen Gemeinschaften. "Abl.der EG", L 291, 22. Jg. vom 19. Nov. 1979.
5. EG-Kommission: Entwurf 9. Finanzbericht EAGFL-Garantie VI/169/80.
6. FAO, Commodity Review and Outlook: 1979-80. (FAO Economic and Social Development Series) No 17, Rome 1979.
7. GENSKE, R., Probleme der Budgetbelastung durch die gemeinsame Agrarpolitik als Folge der EG-Erweiterung. Vortragsmanuskript vorgelegt zur 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.
8. GISCARD d'ESTAING, V., Frankreichs Politik gegenüber Europa, Rede vor der Assemblée permanente des chambres d'agriculture.
9. GROSSE-RÜSCHKAMP, A., Regionalisierung der Interventionspreise für Obst und Gemüse in einer erweiterten EG. "Agrarwirtschaft", Jg. 29 (1980) Heft 7, S. 209-215.

10. GROSSE-RÜSCHKAMP, A und M. SPRINGER, Möglichkeiten einer Regionalisierung der Interventionspreise für Obst und Gemüse in einer erweiterten EG. Politikanalyse auf der Basis eines interregionalen Programmierungsmodells (Arbeitsberichte des Instituts für Gartenbauökonomie der Universität Hannover) Nr. 23, Hannover, Juni 1980.
11. GROSSKOPF, W., EG-Zuckermarktpolitik (Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft) Heft 224, Münster-Hiltrup 1979.
12. HENZE, A. und J. ZEDDIES, Nutzen-Kosten-Untersuchung über Angebotskontingentierung in der Landwirtschaft, dargestellt am Beispiel des Milchmarktes (Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft) Heft 217, Münster-Hiltrup 1979.
13. KLOTEN, N., Geldpolitik unter den Bedingungen des EWS - Implikationen für einen Beitritt Griechenlands. In: A.E. OTT/N.WENTURIS (Hrsg.). - Griechenland vor dem Beitritt in die Europäische Gemeinschaft (Europäisches Forum), Bd. 3, Frankfurt, Bern, Cirencester 1980, S. 197-213.
14. KOESTER, U., EG-Agrarpolitik in der Sackgasse, Baden-Baden 1977.
15. OECD, Die Agrarpolitik in Griechenland (Schriftenreihe des BML, Reihe C, Agrarpolitische Berichte der OECD) Heft 1, Bonn 1979.
16. PASCA, R., Mediterranean agricultural trade problems and the effects of the EC policies. "European Review of Agricultural Economics", 5 (3/4), S. 221-254.
17. RIES, A., Struktur der griechischen Agrarwirtschaft und die gemeinsame Agrarpolitik. "Berichte über Landwirtschaft", NF., Bd. 56 (1978) H. 1, S. 240-253.
18. ROHR, H.J., Situation und Perspektiven in der Gemeinsamen Agrarpolitik, Vortrag auf der Mitgliederversammlung des Deutschen Raiffeisenverbandes 1980. Schriftenreihe Verhandlungsberichte des deutschen Raiffeisenverbandes - Verhandlungsbericht zum deutschen Raiffeisentag 1980.
19. SCHMITZ, P.M., Möglichkeiten der Anwendung von Regelmechanismen im agrarpolitischen Entscheidungsprozeß, aufgezeigt am Beispiel der Markt- und Preispolitik, Forschungsbericht im Auftrag des BML, Unveröffentlichtes Manuskript, Kiel 1979.
20. UHLMANN, F., Die EG als zukünftige Überschußregion für Getreide, Arbeitsbericht des Instituts für landwirtschaftliche Marktforschung 80/2, Braunschweig, Juni 1980.
21. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML, EG-Erweiterung - Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG (Schriftenreihe des BML, Reihe A: Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft) Heft 239, Münster-Hiltrup 1980.

PROBLEME DER BUDGETBELASTUNG DURCH DIE GEMEINSAME
AGRARPOLITIK ALS FOLGE DER EG-ERWEITERUNG

von

R u d o l f G e n s k e , B o n n

- 1 Einleitung
- 2 Die derzeitige Haushaltssituation
- 3 Budgetbelastung durch Erweiterung unter Status-quo-Bedingungen
 - 3.1 Ausgaben
 - 3.1.1 EAGFL, Abt. Garantie
 - 3.1.2 EAGFL, Abt. Ausrichtung
 - 3.1.3 Sonstige Bereiche
 - 3.2 Einnahmen
 - 3.3 Nettobelastung
 - 3.4 Bewertung
- 4 Notwendigkeit und Folgen einer Erweiterung unter veränderten Bedingungen
 - 4.1 Notwendigkeit und Grenzen für Veränderungen
 - 4.1.1 Notwendigkeit wirtschaftlicher Integration der neuen Mitgliedstaaten
 - 4.1.2 Notwendigkeit und Grenzen von Transfers mit den Mitteln der gemeinsamen Agrarpolitik
 - 4.1.2.1 Die Erwartungen der Beitrittsländer
 - 4.1.2.2 Grenzen der Transferwirkung von Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik
 - 4.2 Modelle und Wirkungen
 - 4.2.1 Änderungen der Finanzverfassung
 - 4.2.1.1 Anhebung des Mehrwertsteueranteils
 - 4.2.1.2 Schaffung neuer Einnahmetatbestände
 - 4.2.1.3 Auflösung der finanziellen Solidarität

- 4.2.1.4 Differenzierung der Zahlungsverpflichtungen und horizontaler Finanzausgleich
 - 4.2.2 Ausgabeänderungen bei mediterranen Produkten
 - 5 Zusammenfassung und Ergebnis
-

1 Einleitung

Bei der ersten Erweiterung der Gemeinschaft um die "nördlichen" Mitgliedstaaten Großbritannien, Irland und Dänemark im Jahre 1972 wurde die Frage der Haushaltsbelastung weniger als ein politisches, sondern mehr als ein technisches Problem gesehen. Sofern man sich überhaupt mit den Konsequenzen für den EG-Haushalt beschäftigte, erwartete man von der damaligen Erweiterung eher eine Entlastung des EG-Budgets wegen des hohen Agrar-Einfuhrbedarfs Großbritanniens (eine Erwartung, die sich inzwischen wegen der Entlastung der Nettozahlerposition Großbritanniens allerdings als unrichtig erwiesen hat). Bei der Diskussion um die nunmehr bevorstehende Erweiterung der Gemeinschaft um drei weitere "südliche" Mitgliedstaaten stehen die Fragen der Budgetbelastung im Zentrum des politischen Interesses. Die möglichen Budgetbelastungen haben dazu geführt, daß die Kommission einen Grundsatz in Frage gestellt hat, der bei der ersten Erweiterung als unantastbar galt: daß nämlich eine Änderung des "acquis communautaire" im Zusammenhang mit der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten nicht in Frage kommen könne.

Es sind im wesentlichen drei Umstände, die das Interesse an den bevorstehenden Haushaltsbelastungen erzwingen und die einen entscheidenden Unterschied zu der ersten Erweiterung ausmachen:

- die derzeitige Lage des EG-Haushalts, die durch stark steigende Agrarmarktausgaben und die drohende Erschöpfung der Eigenmittel gekennzeichnet ist;
- die immer dringender werdende Forderung der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten nach einem "gerechten" Finanzausgleich in der EG (und die zunehmende Einsicht, daß dieser Ausgleich mit den Mitteln der Agrarpolitik allein nicht möglich ist);

- die besondere Struktur der künftigen Mitgliedstaaten (z.B. wirtschaftlicher Entwicklungsstand sowie Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung), die sich belastend auf den Haushalt auswirken könnte.

Ich möchte deshalb im folgenden zunächst kurz die derzeitige Situation der EG-Finanzierung aufzeigen und dann darstellen, welche Auswirkungen auf den EG-Haushalt die bevorstehende Erweiterung haben wird, wenn sie ohne eine Anpassung des "acquis communautaire" erfolgen sollte. Dann möchte ich einige Überlegungen vortragen, die im Hinblick auf die Haushaltsbelastungen bei der Gestaltung der Gemeinschaftspolitiken in einer EG 12 berücksichtigt werden sollten, und werde abschließend einige konkrete Modelle für Änderungen untersuchen.

2 Die derzeitige Haushaltssituation

Während der EG-Haushalt 1980 0,72 % und der Vorentwurf 1981 0,95 % der 1 % Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage¹⁾ in Anspruch nimmt, geht die Kommission bei ihren Hypothesen zur Entwicklung des EG-Haushalts 1981-1983²⁾ von einer vollständigen Ausschöpfung der Eigenmittel der Gemeinschaft im Jahre 1982 aus. Preisanhebungen sind dabei noch nicht berücksichtigt. Die EG-Kommission unterstellt eine wirksame Begrenzung des Anstiegs für Agrarmarktausgaben auf 6 %. Sie hat sich damit ein sehr ehrgeiziges Ziel gesetzt, hatten doch die Agrarmarktausgaben in den letzten Jahren eine durchschnittliche Steigerung von 20 % aufzuweisen. Gelingt es jedoch nicht, dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, und steigen die Agrarmarktausgaben um 12 % - was gegenüber dem mehrjährigen Durchschnitt noch immer ein Erfolg wäre - an, so wäre die Agrarpolitik nicht mehr zu finanzieren, da dies einem Ausnutzungsgrad von 1,07 % des MWSt-Anteils entspräche. Die Kommission unterstellt ferner eine starke Entwicklung der Strukturpolitiken, die zu durchschnittlichen jährlichen Mehrausgaben von 12 bzw. 25 % führen dürften. Die Gemeinschaft steht mithin schon am Vorabend der Erweiterung am Rande ihrer finanziellen Möglichkeiten. Nur eine sehr rigore Politik im Bereich des EAGFL, Abteilung Garantie, oder andere drako-

1) Gem. Art. 4 Abs. 1 des Ratsbeschlusses über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaft vom 21. April 1970 (Abl. L Nr. 94/70) umfassen die eigenen Mittel der Gemeinschaft neben Zöllen und Abschöpfungen im wesentlichen Mehrwertsteuereinnahmen, die sich aus der Anwendung eines Satzes ergeben, der 1 % einer gemeinsamen steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage nicht überschreiten darf.

2) Vorentwurf des Gesamthaushaltsplanes der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1981; EG-KOM(80) 250.

nische Maßnahmen zur Umstrukturierung des Haushalts könnten nach Ansicht der Kommission ermöglichen, daß die 1 % Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage 1982 nicht überschritten würde.

Für 1983 macht die EG-Kommission insgesamt keine Prognose. Das ist auch verständlich, denn die Entlastung der Nettozahlerposition Großbritanniens, die den Haushalt mit Ausgaben in Milliardenhöhe trifft, ist praktisch erst bis 1982 festgelegt. Ob und in welcher Höhe diese oder ähnliche Aufwendungen ab 1983 auf den Haushalt zukommen, ist z.Z. völlig offen.

3 Budgetbelastung durch Erweiterung unter Status-quo-Bedingungen

Schon aus den genannten Gründen ist eine Vorausschau auf das Budget des Jahres 1983, d.h. des voraussichtlich ersten Jahres des Beitritts Spaniens und Portugals, praktisch nicht möglich. Beitrittsbedingte Unsicherheiten mit möglicherweise gravierenden Auswirkungen auf den Haushalt kommen hinzu, so z.B. eventuelle agrimonetäre Ausgaben sowie Kompensationen an die derzeitigen mediterranen Mitgliedstaaten Frankreich und Italien oder auch an Drittländer³⁾. Berücksichtigt man noch die bereits in anderen Referaten erwähnten Unsicherheiten der künftigen Marktentwicklung und die Mängel der statistischen Unterlagen, dann haben Ausblicke auf Haushaltsjahre nach der EG-Erweiterung weitgehend spekulativen Charakter.

Trotz dieser Schwierigkeiten hat die EG-Kommission 1978 in einem fiktiven Haushalt für 1978 für die drei Beitrittsländer eine Nettobelastung von insgesamt rd. 1 Mrd. ERE⁴⁾ "errechnet". Dabei ist sie von einer vollen Integration der drei Beitrittsländer im Jahre 1978 ausgegangen. Die Auswirkungen des Beitritts auf die Märkte, Handelsströme usw. wurden vernachlässigt. Es handelt sich um eine statische⁵⁾ Betrachtung, die lediglich die Größenordnung und Tendenzen der Haushaltsbelastung erahnen läßt.

Inzwischen sind für Griechenland, das ab 1981 Mitglied der EG sein wird, erste Haushaltsansätze im Vorentwurf der EG-Kommission⁶⁾ für den EG-Haus-

3) Vgl. EVERLING, 7, S. 81; HEIMPEL, 7, S. 177.

4) 1 Rechnungseinheit (ERE) = rd. 2,50 DM.

5) D.h. ohne Berücksichtigung beitriffsbedingter Handels- und Produktionsveränderungen.

6) Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1981, Dok. KOM (80) 250.

halt 1981 enthalten.

Für Spanien hat die EG-Kommission Anfang 1980 im Zusammenhang mit der Vorlage des Agrarmandats für die Beitrittsverhandlungen Ausgabenschätzungen für den EAGFL vorgelegt.

Während der Vorentwurf 1981 der EG-Kommission für Griechenland die voraussichtlichen Ausgaben nur für das erste Jahr der Übergangszeit erfaßt, wird in der Schätzung für Spanien unterstellt, daß die gemeinsame Agrarpolitik in Spanien bereits 1980 voll zur Anwendung gelangt, wodurch die Vergleichbarkeit leidet. Für Portugal liegen keine neuen Schätzungen der EG-Kommission vor.

Mit diesen Einschränkungen und Unsicherheiten belastet, stellen sich die Haushaltsbelastungen im Bereich der Ausgaben und Einnahmen wie folgt dar:

3.1 Ausgaben

3.1.1 EAGFL, Abteilung Garantie

Für *Griechenland* sind in dem Vorentwurf für die Abteilung Garantie 245 Mill. ERE vorgesehen⁷⁾. Die schrittweise Übernahme der Gemeinschaftsregelung wird dabei berücksichtigt. Die Ausgaben teilen sich insbesondere auf die Marktordnungen Getreide und Reis mit 64 Mill. ERE, Obst und Gemüse mit 61 Mill. ERE, Fette mit 40 Mill. ERE, Schafffleisch mit 25 Mill. ERE und Maßnahmen für Baumwolle mit 34 Mill. ERE auf. Geringe Ausgaben sind für Wein mit 7 Mill. ERE vorgesehen; für Milch und Milcherzeugnisse sowie Rindfleisch sind lediglich sog. Erinnerungsposten angesetzt, d.h. ob bzw. inwieweit hier geringe Ausgaben entstehen, ist noch offen.

Die Schwierigkeiten und Unsicherheiten, die mit diesen Schätzungen verbunden sind, werden auch aufgrund früherer Zahlenangaben der Kommission deutlich. Anfang 1979 versuchte die EG-Kommission eine Schätzung der Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Beitritt Griechenlands für 8 Jahre, d.h. 7 Jahre Übergangszeit und ein Jahr volle Anwendung der Ge-

7) Die im Vorentwurf des EG-Haushalts 1981 von der Kommission geschätzte Höhe des EAGFL, Abteilung Garantie, von 12 941 Mill. ERE bezieht sich auf die 10er-Gemeinschaft, d.h. unter Berücksichtigung der Mitgliedschaft *Griechenlands* ab 01. Januar 1981.

meinschaftsregelungen auf Basis des Gemeinschaftshaushalts 1979. Die Marktordnungsausgaben betragen danach für das erste Jahr insgesamt nur 164 Mill. ERE; in den Vorentwurf 1981 hat die EG-Kommission also nunmehr rd. 50 % mehr eingesetzt. Dennoch läßt die Vorausschau aus dem Jahre 1979 Aussagen über Tendenzen zu. So würde es im 8. Jahr, dem Jahr der vollen Anwendung des bisherigen Marktordnungsinstrumentariums, beachtliche Ausgaben bei Olivenöl (rd. 180 Mill. ERE), Obst und Gemüse (rd. 110 Mill. ERE) und Tabak (rd. 84 Mill. ERE) geben. Tendenziell dürften diese Zahlen eher höher liegen, da der Beginn der Schätzung bereits im Jahre 1979 lag.

Für *Spanien* hat die Kommission eine Schätzung der Marktordnungsausgaben auf Basis des EG-Haushalts 1980 vorgenommen, und zwar grundsätzlich bei voller Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Die Gesamtausgaben belaufen sich danach zwischen 900 - 1 300 Mill. ERE. Dies stellt eine Verdoppelung der Ausgaben gegenüber der Kommissionsschätzung von 1978 dar, woran die Schwierigkeiten bei diesen Prognosen deutlich werden. Änderungen bis zum Beitritt Spaniens können noch eintreten.

Eine dynamische⁸⁾ Berechnung der EG-Kommission wurde bei den Sektoren Olivenöl, Wein, Getreide, Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnissen durchgeführt.

Die größten Ausgaben entfallen auf Olivenöl mit 673 Mill. ERE, Obst und Gemüse mit 236 Mill. ERE, Getreide mit 154 Mill. ERE und Wein mit 120 Mill. ERE. In den Bereichen Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnisse sollen dagegen geringfügige Einsparungen von 22 Mill. ERE bzw. 19 Mill. ERE infolge einer Änderung der Warenströme (Drittlandeinfuhren werden durch Einfuhren aus der EG ersetzt) möglich sein.

Es wird deutlich, daß die Ausgaben für Olivenöl ein gravierendes Problem darstellen. Allein in Spanien ist mit jährlichen strukturellen Überschüssen von mindestens 200 000 t zu rechnen. Die Kommission hat für den innergemeinschaftlichen Absatz dieser Mengen eine Erhöhung der Verbrauchsbeihilfe von 351 ERE/t auf 661 ERE/t für die gesamte Menge von rd. 800 000 t unterstellt, die in einer 11er Gemeinschaft für eine Verbrauchsbeihilfe in Frage kommen. Allein die Ausgaben für Olivenöl würden damit in einer 11er-Gemeinschaft rd. 1,3 - 1,5 Mrd. ERE betragen. (Im

8) D.h. mit Berücksichtigung beitriffsbedingter Handels- und Produktionsveränderungen.

EG-Haushalt 1980 sind 467 Mill. ERE veranschlagt; der Vorentwurf 1981 sieht für die 10er-Gemeinschaft 583 Mill. ERE vor.)

Für *Portugal* gibt es z.Z. lediglich die globale Schätzung der EG-Kommission von 1978 mit ihren bereits oben dargestellten Schwächen. Damals errechnete die EG-Kommission für die Abteilung Garantie 100 - 150 Mill. ERE. Legt man das Beispiel Spaniens zugrunde, scheint auch hier inzwischen eine Verdoppelung der Ausgaben im jetzigen Zeitpunkt wahrscheinlich. Über einzelne Sektoren liegen keine Berechnungen vor.

3.1.2 EAGFL, Abteilung Ausrichtung

Im Bereich des EAGFL, *Abteilung Ausrichtung*, sind die Ausgaben von 1980 - 1984 in einem 5-Jahresplafond von 3,6 Mrd. ERE Verpflichtungsermächtigungen begrenzt⁹⁾. In den ersten Jahren des *griechischen* Beitritts werden mit Rücksicht auf die anlaufbedingten Schwierigkeiten die Belastungen nicht mehr als 15 - 50 Mill. ERE ausmachen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß die Voraussetzungen für die Anwendung der Strukturrichtlinien erst national geschaffen sowie Programme für die Marktstruktur erstellt werden müssen; auch das System der Rückerstattung trägt zur verzögerten Ausgabenwirksamkeit bei. Nach dieser Anlaufphase wird mit Kosten in der Größenordnung von rd. 100 Mill. ERE/Jahr zu rechnen sein.

Die derzeitige Verfassung der *spanischen* Landwirtschaft wirft in struktureller Sicht ernsthafte Probleme auf. Auf der Grundlage des EG-Haushalts 1980 setzt die Kommission einen Betrag von 173 Mill. ERE ein. Dieses voraussichtliche Finanzvolumen dürfte aber aus den bereits oben im Zusammenhang mit Griechenland dargelegten Gründen nur schrittweise in den dem Beitritt folgenden Jahren erreicht werden.

Für *Portugal* lassen sich nur sehr unzuverlässige Voraussagen machen. Die EG-Kommission schätzte 1978 50 - 100 Mill. ERE, wobei sich die Zahlen auf die volle Anwendung der bestehenden Vorschriften bezogen.

3.1.3 Sonstige Bereiche

Für Portugal wird über eine sog. *Verbeitrittshilfe* verhandelt, deren Höhe noch nicht feststeht, die aber nur teilweise aus EG-Haushaltsmitteln be-

9) VQ 929/79 vom 08.Mai 1979, Abl. L 117, S. 4.

zahlt werden soll. Man erwartet, daß der andere Teil als Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB-Darlehen) zur Verfügung gestellt wird. Die Vorbeitrittshilfe soll zur Finanzierung von geeigneten Projekten dienen, wobei die Auswahl der Bereiche von Portugal unter wirtschaftlichen und unter Aspekten der Einpassung in den Gemeinschaftsrahmen getroffen werden soll.

Nicht zu unterschätzende Ausgaben werden durch den Beitritt auch im *Regionalfonds* und *Sozialfonds* auf den EG-Haushalt zukommen. Für 1981 hat die EG-Kommission für *Griechenland* rd. 240 Mill. ERE vorgesehen, das sind 15 % der Verpflichtungsermächtigungen des Regionalfonds. Sie werden insbesondere in den Folgejahren zur Zahlung anstehen. Diese Beträge dürften insbesondere für *Spanien* und *Portugal* ab 1983 erheblich überschritten werden. Das würde erst recht gelten, wenn 1981 Ratsbeschlüsse zur Umstrukturierung des EG-Haushalts zugunsten der Strukturpolitik erfolgen sollten.

3.2 Einnahmen

Den von der Kommission geschätzten Ausgaben stehen folgende Einnahmen gegenüber:

- Abschöpfungseinnahmen

Vor allem werden die Abschöpfungen auf Mais und Rindfleisch aus Drittländern ins Gewicht fallen. Bei Spanien werden von der Kommission insgesamt an Abschöpfungseinnahmen rd. 330 Mill. ERE, bei Griechenland rd. 100 Mill. ERE und bei Portugal 30 - 40 Mill. ERE unterstellt. Es muß davon ausgegangen werden, daß diese Eigenmittel mit steigendem Selbstversorgungsgrad und einer Verlagerung vom Drittländehandel zum innergemeinschaftlichen Handel tendenziell abnehmen. (Dem stehen allerdings dann zunehmende Ersparnisse an Erstattungen gegenüber.)

- Zölle

Sie dürften jährlich Einnahmen von 350 Mill. ERE bei Spanien, 80 Mill. ERE bzw. 30 Mill. ERE bei Griechenland und Portugal bringen. Diese Einnahmen werden eher stagnieren, weil in den ersten Jahren nach dem Beitritt die allgemeine Zunahme des Welthandels durch die teilweise Verlagerung des Drittländehandels auf den Intrahandel kompensiert wird. Die Einnahmen, die der Gemeinschaft aus dem 1%-Anteil der gemeinsamen MwSt-Bemessungsgrundlage zufließen, richten sich nach einem besonderen

Rückerstattungsmechanismus, der als Übergangsregelung in den ersten Jahren gelten würde. Die bereits beschlossene Regelung für Griechenland sieht vor, daß im 1. Jahr 70 %, im 2. Jahr 50 %, im 3. Jahr 30 %, im 4. Jahr 20 % und im 5. Jahr letztmalig 10 % der abgeführten MWSt-Einnahmen rückerstattet werden. Ob und inwieweit eine solche Übergangsregelung auch für Spanien und Portugal in den Beitrittsverträgen Eingang findet, kann noch nicht beurteilt werden.

3.3 Nettobelastung

Aufgrund der unsicheren Schätzungen und des Standes der Beitrittsverhandlungen ist die Nettobelastung aus Ausgaben und Einnahmen für den EG-Haushalt zahlenmäßig kaum zu erfassen. In den Hypothesen zur Entwicklung des EG-Haushalts 1981-1983 setzt die EG-Kommission den Nettosaldo für Spanien und Portugal für 1983 - dem ersten Beitrittsjahr - mit Null an. Für Griechenland beträgt er gemäß dem Vorentwurf des EG-Haushalts rd. 20 - 30 Mill. ERE.

In ihrer Schätzung aus dem Jahre 1978 ist die Kommission bei voller Integration der drei neuen Mitgliedstaaten von einer Nettobelastung von insgesamt 1 Mrd. ERE ausgegangen. Dieser Betrag dürfte ganz erheblich überschritten werden. Das zeigt sich z.B. darin, daß die Kommission in ihrer letzten Kostenrechnung für Spanien vom Frühjahr d.J. von einer Verdoppelung der Marktordnungsausgaben gegenüber ihrer Schätzung aus dem Jahre 1978 ausgegangen ist. Da die Übergangsregelungen und die Dauer der Übergangszeit für Spanien und Portugal nicht bekannt sind, ist eine Voraussage, wann diese Belastungen durchschlagen, nicht zuverlässig möglich. Die Nettobelastung wird aller Voraussicht nach nicht vor 1985 spürbar werden. (Etwas anderes würde freilich dann gelten, wenn zusätzliche Ausgabetatbestände geschaffen würden.)

3.4 Bewertung

Wie oben aufgezeigt, werden unter den bisherigen Voraussetzungen in erster Linie die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, bei den mediterranen Produkten Olivenöl, Obst und Gemüse und Wein drastisch steigen, wobei insbesondere die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl, die Verarbeitungsbeihilfe für Obst und Gemüse sowie die Marktstützung bei Wein die finanz-

wirksamsten Ursachen sind. Es ist zu befürchten, daß diese Kosten insgesamt ähnliche Dimensionen erreichen könnten wie die der Milchmarktordnung. Die Einsparungen bei den Ausgaben der nördlichen Produkte, wie Milch und Rindfleisch - infolge eines verstärkten Intrahandels -, werden sich dagegen in engen Grenzen halten, so daß eine spürbare Entlastung des Haushalts von diesen Bereichen nicht zu erwarten ist. Inwieweit bzw. in welcher Höhe Ausgaben im Währungsbereich auftreten, kann noch nicht beurteilt werden. Die Mittel für die Agrar- sowie Regionalstruktur werden ebenfalls wegen der schwierigen Strukturen in den Beitrittsländern weiter steigen. Eine Erhöhung der entsprechenden Fonds bzw. eine Neufestsetzung der Quoten beim Regional- und Sozialfonds werden voraussichtlich die Folge sein:

Auf dem Einnahmensektor bleibt abzuwarten, wie sich die Handelsströme nach dem Beitritt entwickeln und sich auf Abschöpfungen und Zölle auswirken. Die Abschöpfungseinnahmen dürften wegen der Ersetzung von Drittlandseinfuhren durch Einfuhren aus der 9er-Gemeinschaft tendenziell abnehmen. Während bei den Zöllen wegen der Zunahme des Welthandels insgesamt mit einer Steigerung der Einnahmen zu rechnen ist, werden diese bei den Beitrittsländern mit Blick auf die Änderungen bei den Warenströmen eher stagnieren. Das Mehrwertsteueraufkommen wird in den Beitrittsländern als Folge des beitriffsbedingten Wirtschaftswachstums zunehmen.

Die Erweiterung der Gemeinschaft wird nicht nur ein erhebliches Anwachsen des Volumens des Gesamthaushalts zur Folge haben. In den einzelnen Bereichen wird es Verschiebungen zugunsten der mediterranen Mitgliedstaaten geben. Der politische und wirtschaftliche Druck, den finanziellen Spielraum der Gemeinschaft auszudehnen, ihr neue Ressourcen zu verschaffen, wird daher zunehmen. Auch wenn die Kommission die Nettobelastung im ersten Beitrittsjahr 1983 von Spanien und Portugal z.Z. mit Null ansetzt, werden die Belastungen in den Folgejahren das Problem der Erschöpfung der Eigenmittel verschärfen.

4 Notwendigkeiten und Folgen einer Erweiterung unter veränderten Bedingungen

Der Beitritt führt also bei unveränderter Fortsetzung der bisherigen gemeinsamen Agrarpolitik, das läßt sich trotz aller sonstigen Unsicherheiten sagen, zu zusätzlichen Anforderungen an den Haushalt der Gemein-

schaft. Die vorhandenen Eigenmittel werden voraussichtlich zur Finanzierung nicht ausreichen.

Die Haushaltsprobleme der Gemeinschaft, insbesondere das Problem der Erschöpfung der Eigenmittel, werden - wie bereits gesagt - nicht durch die Erweiterung hervorgerufen, sondern sie zwingen bereits in der EG 9 zu Korrekturen an der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Erweiterung wird aber erhebliche Auswirkungen auf diese Probleme haben, und sie wird künftige Lösungen wesentlich beeinflussen:

- Sie wird die Probleme noch verschärfen und den Eintritt der Mitteler-schöpfung beschleunigen.
- Sie lenkt das Augenmerk auf landwirtschaftliche Erzeugnisse, die bisher noch relativ geringe finanzielle Mittel in Anspruch nehmen (z.B. Obst und Gemüse, Wein).
- Sie erschwert die Lösung des Problems durch den Anspruch der künftigen Mitgliedstaaten auf eine Art "innergemeinschaftliche Entwicklungshilfe" mit den Instrumenten und den Finanzen der Gemeinschaft.

4.1 Notwendigkeiten und Grenzen für Veränderungen

Lassen Sie uns einen Blick auf mögliche Konsequenzen werfen, die in dieser Lage zu ziehen sind. Dabei kann es nicht darum gehen, ein definitives Konzept vorzulegen. Denn um ein Konzept für die Lösung der Haushaltsprobleme wird selbst für die derzeitige Gemeinschaft noch gerungen, und die Lösung der beitriffsbedingten zusätzlichen Probleme wird von diesem Konzept abhängen.

Ich möchte aber einige Aspekte aufzeigen, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein werden.

4.1.1 Notwendigkeit wirtschaftlicher Integration der neuen Mitgliedstaaten

Die Beitrittsländer haben ihre Aufnahmeanträge aus politischen und aus wirtschaftlichen Gründen gestellt. *Politisch* sind die Anträge Bekenntnisse zur westlichen Demokratieform, die nicht zuletzt den Demokratisierungsprozeß in diesen Ländern absichern sollen¹⁰⁾. *Wirtschaftlich* haben

10) BAKOJANNIS, 13, S. 242; EVERLING, 7, S. 61.

die Beitrittsländer sehr weitgehende Erwartungen an günstige Auswirkungen durch den Beitritt¹¹⁾.

Die Aussicht, Mitglied der EG zu werden, hat in diesen Ländern bereits heute politisch und wirtschaftlich einen stabilisierenden Effekt, dessen Bedeutung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann; die meisten der großen Parteien, große Teile der Bevölkerung, der Unternehmer und der Gewerkschaften stehen - wenn auch z.T. mit sehr unterschiedlichen Erwartungen - hinter den Beitrittsanträgen ihrer Regierungen.

Die für die EG hieraus folgenden politischen Verpflichtungen sind mit der bloßen Aufnahme dieser Länder noch nicht erfüllt. Denn es ist kaum anzunehmen,

- daß der bisherige Konsens in den Beitrittsländern tragfähig bleibt,
- daß er seine stabilisierende Funktion behält
- und daß der erhebliche Vertrauensvorschuß gegenüber der EG nicht in sein Gegenteil umschlägt,

wenn in diesen Ländern eine starke Diskrepanz zwischen den wirtschaftlichen Versprechungen der Beitrittskampagnen und der Realität der Mitgliedschaft offenbar wird.

Die EG wird also Anstrengungen unternehmen müssen, um für die neuen Mitgliedstaaten den Beitritt wirtschaftlich erkennbar¹²⁾ attraktiv zu machen.

In diesem Zusammenhang muß das Europäische Währungssystem erwähnt werden. Es erscheint kaum möglich, daß Spanien, Griechenland und Portugal auf Dauer erfolgreich am EWS beteiligt werden können, wenn es nicht gelingt, zu einer größeren Konvergenz in der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder und der Alt-EG zu kommen.

Jedenfalls scheint mir festzustehen, daß ohne den Einsatz von beträchtlichen Gemeinschaftsmitteln die drei neuen Mitgliedstaaten weder politisch

11) Z.B. KOHLER, 7, S. 23.

12) Zu Recht beklagte kürzlich die EG-Kommission die aus integrationspolitischer Sicht mangelhafte Publizität von Förderungsmaßnahmen der EG in den Mitgliedstaaten (vgl. Antwort auf die Anfrage des Abg. Griffiths, Abl. C 198/1980, S. 32).

noch wirtschaftlich wirklich in die Gemeinschaft integriert werden können.

4.1.2 Notwendigkeiten und Grenzen von Transfers mit den Mitteln der gemeinsamen Agrarpolitik

4.1.2.1 Die Erwartungen der Beitrittsländer

Für die Beitrittsländer gibt es gute Gründe zu fordern, daß der Einsatz von Gemeinschaftsmitteln auch und gerade mit den Instrumenten der gemeinsamen Agrarpolitik erfolgt:

- Die bisherige Verwendung der Haushaltsmittel der Gemeinschaft spricht dafür, daß man auch künftig durch agrarpolitische Maßnahmen am wirksamsten zu einem Transfer kommt.
- Wegen der bestehenden Automatismen verspricht besonders die Abteilung Garantie des EAGFL eine sichere Teilnahme an den Gemeinschaftsfinanzen auch für die Zukunft; die fehlende Plafondierung der Abteilung Garantie erweckt den Eindruck der Unerschöpflichkeit. In anderen Politikbereichen mit diskretionärer Verteilung und mit Plafonds sind künftige Transfers unsicher und oft nur durch politischen Aufwand realisierbar.
- Die Beitrittsländer glauben, ein Transfer im Agrarbereich entspreche einer gerechten Verteilung der Integrationsgewinne innerhalb ihrer Volkswirtschaften. Denn in diesen Ländern profitieren vom Beitritt primär
 - = die Verbraucher, die durch den freien Warenverkehr zumindest mit gewerblichen Erzeugnissen besser und billiger versorgt werden,
 - = sowie die Arbeitnehmer, denen durch die Freizügigkeit und Harmonisierungsmaßnahmen tendenziell eine Anhebung des Lohn- und Sozialniveaus zugute kommt.

Eine gewisse Anhebung der Lebensmittelpreise, die durch die Verstärkung der Marktmechanismen nach dem Beitritt möglich ist, wird deshalb für akzeptabel gehalten. Dies gilt um so mehr, als der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in diesen Ländern recht hoch ist und innenpolitisch einen entsprechenden Einfluß ausübt.

Es ist deshalb anzunehmen, daß die Beitrittsländer versuchen werden, einen Transfer zu ihren Gunsten gerade über Agrarmarktmaßnahmen in Gang zu setzen¹³⁾. Sie werden dabei vermutlich bis zu einem gewissen Grad Unterstützung finden bei Frankreich und Italien, den beiden übrigen Mitgliedstaaten mit "mediterranen" Produkten, die hoffen, durch eine Verstärkung der Erlössicherung bei diesen Produkten die befürchteten negativen Rückwirkungen der Erweiterung für ihre Erzeuger in Grenzen halten zu können.

4.1.2.2 Grenzen der Transferwirkung von Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik

Es wird schwer sein, dem Druck auf Verstärkung des Mitteleinsatzes im Agrarbereich zu widerstehen. Angesichts der eng begrenzten Haushaltsmittel der Gemeinschaft ist das aber unbedingt erforderlich. Mehr noch: um die drohende Ausschöpfung der Eigenmittel zumindest hinauszuzögern, und um zu einer besseren Ausgabenstruktur der Gemeinschaft zu kommen, muß die Erlössicherung für die mediterranen Produkte möglichst noch vor dem Beitritt gesenkt werden.

Das gilt gerade dann, wenn man wirksame Transfers in die südlichen Regionen der EG für richtig hält. Denn diese Transfers sind vorrangig mit den Instrumenten der Gemeinsamen Agrarpolitik in einer für das EG-Budget tragbaren Weise nicht möglich:

Das folgt im Grundsatz schon daraus, daß es sich bei Hilfen, die mit den Instrumenten der gemeinsamen Agrarpolitik gegeben werden, um sektorbezogene, nicht um regionalbezogene Hilfen handelt¹⁴⁾. Insbesondere die Mittel zur Marktstützung kommen primär den Regionen mit den günstigsten Produktionsverhältnissen zugute, also den Regionen, die diese Hilfe regionalpolitisch am wenigsten nötig haben. Folglich wird das EG-Budget weit höher belastet, als zur Realisierung eines wirksamen Transfers zugunsten der bedürftigen Regionen erforderlich ist¹⁵⁾.

Bei den "mediterranen" Produkten, um die es bei dieser Erweiterung weitgehend geht, hat allerdings der sektorale Ansatz auch einen starken re-

13) In diesem Sinne auch der WISSENSCHAFTLICHE BIERAT, 15, S. 53 f., und KOHLER, 7, S. 42.

14) FRANZMEYER, SEIDEL, 4, S. 64.

15) VON URFF, 6, S. 114 ff., MENTRUP, 12, S. 206 ff.

gionalen Effekt. Tatsächlich kann man *kurzfristig* durch stärkere Stützungsmaßnahmen bei diesen Produkten einen Transfer in die mediterranen Regionen der EG bewirken, allerdings wiederum vorrangig in die besonders produktiven dieser Regionen¹⁶⁾.

Längerfristig ist dieser Transfer jedoch sehr aufwendig. Er führt zu einer Strukturkonservierung in den mediterranen Regionen und durch Überschuberzeugung zu unverhältnismäßig hohen Budgetbelastungen¹⁷⁾.

Angesichts der eng begrenzten Haushaltsmittel muß deshalb die z.Z. überzogene Stützung bei mediterranen Produkten abgebaut, nicht aber verstärkt werden. Damit wir für diese Forderung bei den Beitrittsländern und bei Frankreich und Italien Verständnis finden, müssen wir diese Länder davon überzeugen, daß ein Transfer außerhalb des Agrarsektors letztlich für sie selbst vorteilhafter ist, und wir müssen glaubhaft machen, daß ein solcher Transfer wirklich erfolgt¹⁸⁾. Beides wird uns vermutlich nur dann gelingen, wenn wir ernsthafte Anstrengungen unternehmen, die Überschußprobleme auch bei den Produkten zu lösen, die hauptsächlich in den nördlichen Mitgliedstaaten erzeugt werden. Mit der Anwendung des Gedankens der Mitverantwortung der Erzeuger, insbesondere in den Sektoren Milch und Zucker, haben wir bereits Schritte in die richtige Richtung getan; weitere Schritte werden folgen müssen.

4.2 Modelle und Wirkungen

Gerade in letzter Zeit sind von allen Seiten fast unübersehbar viele Rezepte zur Sanierung des EG-Haushalts vorgelegt worden. Diese Rezepte sollen hier nicht wiederholt, noch soll ihnen ein weiteres hinzugefügt werden¹⁹⁾. Vielmehr sollen sich die folgenden Ausführungen auf wichtige Aspekte des Budgetproblems konzentrieren, soweit sie wegen ihrer Beitrittsrelevanz hier von besonderem Interesse zu sein scheinen.

16) DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, 2, S. 9.

17) FRANZMEYER, SEIDEL, 4, S. 152; HEIMPEL, 7, S. 174, THOROE 14, S. 85.

18) THOROE, 14, S. 86.

19) Prinzipiell liegen natürlich vor allem Maßnahmen, die zur Lösung der Überschußprobleme beitragen, im Interesse des EG-Budgets.

Dazu zählen

- mögliche Änderungen der EG-Finanzverfassung,
- Änderung von Ausgabetatbeständen, die gerade die mediterranen Produkte betreffen.

4.2.1 Änderungen der Finanzverfassung

4.2.1.1 Anhebung des Mehrwertsteueranteils

Ein Weg, der sich zur Lösung der Haushaltsprobleme der EG 9 und der EG 12 gleichermaßen anzubieten scheint, dürfte auf absehbare Zeit nicht gangbar sein. Ich meine die Erhöhung der Eigenmittel der Gemeinschaft durch Anhebung des Mehrwertsteueranteils der EG.

Ich glaube zwar nicht, daß im Zusammenhang mit der Aufnahme von drei neuen Mitgliedstaaten, deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit deutlich unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt, die Erhöhung der 1%-Grenze ein absolutes Tabu sein muß. Hier kann es kein Dogma geben, wenn dadurch sachgerechte Lösungen verhindert würden. Entscheidende Fragen in diesem Zusammenhang dürfte letztlich sein, ob die zusätzlichen Mittel von den Mitgliedstaaten aufgebracht werden können und ob sie zur Finanzierung sinnvoller Gemeinschaftspolitiken erforderlich sind.

Jedenfalls ist dieser Weg aus mehreren Gründen auf absehbare Zeit keine Lösung des Problems:

- Politische Festlegungen

Eine Erhöhung der 1%-Grenze ist allein im Laufe dieses Jahres mehrfach ausdrücklich abgelehnt worden, und zwar durch den Europäischen Rat (12./13. Juni 1980), den Rat der EG-Finanzminister (11. Februar 1980) und den Rat der EG-Außenminister (30. Mai 1980). Auch der Deutsche Bundestag hat sich einstimmig in dieser Richtung festgelegt. Von diesen Festlegungen könnte man sich, selbst wenn man es wollte, kurzfristig kaum lösen.

- Dauer und Risiko des Verfahrens

Eine Erhöhung der Eigenmittel der EG muß gemäß Art. 201 EWG-Vertrag von allen Mitgliedstaaten nach "ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften" akzeptiert werden. Das bedeutet i.d.R. Ratifizierung durch die natio-

nenalen Parlamente. Der dafür erforderliche Zeitaufwand ist beträchtlich. Andere Schwierigkeiten kommen hinzu. Wird nämlich die Frage der Mittel-erhöhung diskutiert, läßt sich die Frage der Mittelverwendung kaum vermeiden. In dieser Frage liegt sehr viel Sprengstoff. Außerdem wird das Europäische Parlament in diesem Zusammenhang die Frage nach seinen Kompetenzen bei der Bewilligung der Mittel aufwerfen. All das (und natürlich der Widerstand der nationalen Finanzminister) dürfte für die meisten Politiker Anlaß genug sein, eine Erhöhung der Eigenmittel nach Möglichkeit zu vermeiden.

4.2.1.2 Schaffung neuer Einnahmetatbestände

Nach der Erweiterung ist mit einem Olivenölüberschuß von mindestens 200 000 t/Jahr zu rechnen. Zum Absatz dieser Mengen muß das Preisverhältnis zwischen Olivenöl und anderen pflanzlichen Fetten durch Verbraucher-beihilfen wesentlich verbessert werden. Nach Schätzung der Kommission, die realistisch erscheint, wären hierfür bei vollständiger Anwendung der Gemeinschaftsregeln in den Beitrittsländern 1,2 - 1,5 Mrd. ERE/Jahr erforderlich, d.h. rd. 1 Mrd. ERE mehr als bisher.

Als eine Alternative, diese Mittel aufzubringen, nennt die Kommission die Einführung einer Abgabe auf pflanzliche Öle und Fette, und zwar ohne Rücksicht auf die Herkunft dieser Produkte, d.h. gleichermaßen für in der Gemeinschaft hergestellte wie aus Drittländern eingeführte Ware. Sie geht von einer Abgabe von 100 ERE/t bei einem Jahresverbrauch von 5,3 Mill. t aus und kommt damit zu einem Mittelaufkommen von 530 Mill. ERE/Jahr. Dieser Betrag soll der Gemeinschaft als eigene Einnahme zustehen; das bedeutet u.a., daß die Abgabenregelung von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müßte und daher kurzfristig nicht verwirklicht werden könnte. Außerdem wirft diese Maßnahme GATT-rechtliche Probleme auf. Interessant ist hier, daß die USA gerade jüngst ein Verfahren gegen Spanien vor dem GATT-Rat angestrengt haben, in dem das spanische System als GATT-widrig angegriffen wird. Es liegt nahe, dieses Verfahren im Zusammenhang mit dem bevorstehenden EG-Beitritt zu sehen. Überdies hätte eine solche Maßnahme auch evidente agrar- und verbraucherpolitische Aspekte (z.B. höhere Verbraucherpreise), die ihrer Realisierung im Wege stünden.

4.2.1.3 Auflösung der finanziellen Solidarität

Andere Modelle für Änderungen der EG-Finanzverfassung, die derzeit diskutiert werden, laufen im Prinzip darauf hinaus, daß die finanziellen Konsequenzen agrarpolitischer Maßnahmen der EG nicht mehr ausschließlich oder unbegrenzt von der Gemeinschaft, sondern teilweise von den Mitgliedstaaten getragen werden²⁰⁾.

Hierzu gehören z.B.

- die nationale Mitfinanzierung von Marktmaßnahmen,
- die Plafondierung des EAGFL, Abteilung Garantie,
- und das Festlegen von Obergrenzen für Nettoempfängerpositionen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Diese Modelle haben insofern einen spezifischen Bezug auf beitriffsbedingte Haushaltsprobleme, als - zumindest auf absehbare Zeit - in erster Linie Mitgliedstaaten belastet würden, die im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftskraft heute eine zu starke Nettoempfängerposition haben (in erster Linie Dänemark und die Niederlande). Die frei werdenden Mittel könnten zur Finanzierung von Gemeinschaftspolitiken eingesetzt werden, die mehr den Beitrittsländern zugute kommen. Da diese Modelle zu einer stärkeren Verantwortung der Mitgliedstaaten für Gemeinschaftsmaßnahmen führen, könnten sie auch eine rationale Ausgabenpolitik des Ministerrats fördern.

Alle diese Lösungsansätze sind freilich nicht unproblematisch. Teilweise sind sie mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, die nur scheinbar rein technisch-administrativer Art sind (wie etwa die Frage der Zurechnung von Zahlungen und Rückflüssen auf die einzelnen Mitgliedstaaten). Teilweise werfen sie Fragen auf, die für die Gemeinschaft offensichtlich prinzipielle Bedeutung haben:

- Das gilt für die Auflösung des sog. Prinzips der finanziellen Solidarität. Dieses Prinzip, das als Bestandteil der EG-Finanzverfassung angesehen werden muß, findet seine rechtliche Grundlage in der VO 25²¹⁾ aus dem Jahre 1962: "Da in der Endphase des gemeinsamen Marktes einheitliche Preissysteme und eine gemeinschaftliche Agrarpolitik be-

20) Z.B. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 13, S. 53 f.

21) Abl. 991/62.

stehen, sind die hieraus erwachsenden Folgen von der Gemeinschaft zu tragen".

Rechtlich mögen der Gemeinschaft zwar die Mittel zur Verfügung stehen, um diese Verpflichtung zu lösen. Politisch spricht bislang alles dagegen, daß ein solcher Versuch gelingen würde. Übrigens dürften sich auch die Beitrittsländer mit einer Auflösung der finanziellen Solidarität nicht abfinden: Sie ist ihnen bislang ein wesentlicher Anreiz, der Gemeinschaft überhaupt beizutreten.

- Weiterhin bedeuten die Modelle eine Gefahr für die Zollunion, die rechtlich und politisch die "Grundlage der Gemeinschaft" (Art. 9 EWG-Vertrag) ist. Diese Gefahr ergibt sich u.a. daraus, daß bei Auflösung der finanziellen Solidarität ein Mitgliedstaat zu Lasten anderer erhebliche Haushaltsvorteile dadurch erzielen kann, daß er selbst Marktstützungsmaßnahmen unterläßt und Überschüsse in andere Mitgliedstaaten abfließen läßt. Die Gefahr, daß sich hierdurch die Zollunion generell, d.h. auch für Industriegüter, auflöst, ist sehr groß²²⁾. Übrigens wäre auch und gerade für die Beitrittsländer eine Gemeinschaft, in der die Zollunion für Industrie-, nicht aber für Agrargüter wirksam ist, nicht akzeptabel.

4.2.1.4 Differenzierung der Zahlungsverpflichtungen und horizontaler Finanzausgleich

Erwähnt seien in diesem Zusammenhang noch

- die Differenzierung der Zahlungsverpflichtung (z.B. Mehrwertsteueranteil) je nach der wirtschaftlichen Kraft der Mitgliedstaaten,
- und der horizontale Finanzausgleich zwischen den wirtschaftlich stärkeren und den schwächeren Mitgliedstaaten.

Beide Ansätze sind von der EG-Kommission und von der sog. MacDougall - Sachverständigengruppe zur Diskussion gestellt worden²³⁾. Sie zeichnen sich im Grundsatz durch hohe Transferwirkung aus, könnten die Erwartungen wirtschaftsschwacher Mitgliedstaaten auf Transfers im Agrarbereich mindern und kommen den Interessen der Beitrittsländer entgegen.

22) BARRE, 1, S. 22; ERTL, 3, S. 18226.

23) KOMMISSION, 11, S. 21; SACHVERSTÄNDIGENGRUPPE, 10, Bd. I, S. 73.
Vgl. auch OATES, 10, Bd. II, S. 291, FRANZMEYER, SEIDEL, 4, S. 176 ff., und WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 15, S. 54.

Ob die Gemeinschaft bereits heute einen ausreichenden Integrationsstand hat, um diese Instrumente zu einem stärkeren Bestandteil der EG-Finanzverfassung zu machen, mag hier dahingestellt bleiben.

4.2.2 Ausgabeänderungen bei mediterranen Produkten

Um die sich bereits jetzt abzeichnende und durch den Beitritt noch verstärkende Auszehrung des Haushalts aufzuhalten und nach Möglichkeit zu verhindern, erscheint es dringend geboten, Zug um Zug mit einer Reform der Marktorganisationen für nördliche Produkte überzogene Sicherungen auch für südliche Produkte im Vorfeld des Beitritts abzubauen.

Die wichtigsten unter ihnen sind die Beihilfen für Olivenöl, Hartweizen und Tabak. Hier wäre eine Umstellung auf marktgängigere Sorten und Verwendungen vorzusehen und eine Senkung des Interventionspreises für Hartweizen und Olivenöl bei gleichzeitiger Umwandlung der Erzeugerbeihilfen in von der Marktordnung abgetrennte Transferleistungen der EG an die Länder der südlichen Regionen²⁴⁾.

Daneben haben sich die Verarbeitungsprämien bei Obst und Gemüse als sehr kostspielig für den EG-Haushalt erwiesen. Sie sind in einer geradezu beängstigenden Weise gestiegen und werden, das kann man schon heute sagen, bei einem Vollbeitritt Spaniens den Rahmen des Haushalts sprengen. Außerdem verfälschen sie mehr und mehr auch den innergemeinschaftlichen Wettbewerb. Am besten wäre es daher, sie gänzlich abzuschaffen. Mit Rücksicht auf die hohe Transferwirksamkeit und die entsprechend hohen Erwartungen der Beitrittsländer wird dies politisch nicht durchsetzbar sein. Um so wichtiger ist es daher, sie auf den echten Preisunterschied zwischen EG-Rohware und Drittlandsware abzusenken.

Zur Begrenzung der Haushaltsausgaben erscheint es ferner zwingend erforderlich, die Interventionspreise für südliche Produkte nur äußerst restriktiv anzuheben. Bei der Leichtverderblichkeit dieser Waren und der kritischen Haltung der Verbraucher gerade zu der hier latent drohenden "Vernichtung" muß eine Produktion für die Intervention vermieden werden. Gänzlich abzulehnen sind in diesem Zusammenhang Maßnahmen, die den bestehenden Schutz mediterraner Erzeugnisse noch erhöhen²⁵⁾.

24) GOEMAN, 5, S. 19.

25) Vgl. auch hierzu die Ausführungen von GOEMAN, 5, S. 20.

Bei Wein sollten die Destillationsmaßnahmen zu hohen Preisen abgeschafft, zumindest aber zeitlich und mengenmäßig begrenzt werden.

Andererseits sollten einige anbau- und produktionsbeschränkende Maßnahmen, wie sie heute in den Beitrittsländern angewendet werden, auch künftig beibehalten werden. Ich denke hier an Bewässerungsverbote für Wein.

Durch die Modifizierung der Ausgabetatbestände bei mediterranen Produkten im Sinne einer mehr auf die Bedürfnisse des Marktes zugeschnittenen Produktion dürften Einsparungen in der Größenordnung von 500 Mill. ERE möglich sein.

5 Zusammenfassung und Ergebnis

Nach heutiger Sicht zeichnen sich mit dem Beitritt folgende Probleme für den Haushalt ab:

- Bereits die bisherige Entwicklung der Gemeinschaft läßt einen deutlichen Anstieg der Ausgaben erkennen, der nach Auffassung der Kommission schon 1982 zu einer Ausschöpfung der eigenen Einnahmen führt. Bei dieser Schätzung sind Preisanhebungen noch nicht eingerechnet. Außerdem wird ein Anstieg der Ausgaben um nicht mehr als 6 % unterstellt. Dieses anspruchsvolle Sparziel dürfte nur zu erreichen sein, wenn zusätzliche Einsparungen durch Abbau überzogener Preissicherungen für nördliche wie südliche Produkte gleichermaßen realisiert werden.
- Die drohende Erschöpfung der eigenen Einnahmen ist kein beitriftspezifisches Ergebnis. Der Beitritt vergrößert lediglich den Graben zwischen Einnahmen und Ausgaben und verstärkt die Forderung nach einem Finanzausgleich und damit nach einer Erhöhung des vorgegebenen Rahmens.
- Die tatsächlichen Ausgaben des Beitritts sind nicht genau abzuschätzen. Sie dürften jedoch erheblich über die ursprünglich von der Kommission im Jahre 1978 geschätzte Nettobelastung von insgesamt 1 Mrd. ERE hinausgehen.
- Weder die Anhebung des Mehrwertsteueranteils noch andere Änderungen der Finanzverfassung, wie
 - = die Einführung neuer Einnahmen,
 - = nationale Mitfinanzierung,
 - = Plafondierung des EAGFL, Abteilung Garantie, oder

- = Festlegen von Obergrenzen für Nettoempfängerpositionen der einzelnen Mitgliedstaaten, dürften auf absehbare Zeit Aussicht haben, verwirklicht zu werden. Sie begegnen auch sonst erheblichen politischen Bedenken.
- Die Forderung nach einer grundlegenden Änderung der Agrarpolitik durch vollständige oder teilweise Aufgabe der bisherigen Grundsätze
 - = gemeinsame Preise
 - = finanzielle Solidarität und
 - = Gemeinschaftspräferenz
 läßt sich mit einem Hinweis auf die beitriffsbedingten Haushaltsbelastungen nicht begründen; denn die Übernahme anderer Modelle, auch soweit sie eine Ablösung der einkommensorientierten Preispolitik durch generelle Kontingentierungs- und Preisbeihilfesysteme vorsehen²⁶⁾, sind politisch und administrativ noch schwerer handhabbar als das derzeitige Marktordnungssystem. Außerdem spricht vieles dafür, daß sie auch finanziell, zumindest kurzfristig, noch kostspieliger werden.
- Die Überforderung der Agrarpolitik als Instrument zur Herstellung eines Finanzausgleichs in der Gemeinschaft wird gerade im Blick auf den Beitritt zu einer Verschärfung der Mittelausschöpfung führen.
- Die zur wirtschaftlichen Integration in den neuen Mitgliedstaaten erforderlichen Transfers müssen mehr als bisher durch Maßnahmen aus anderen Politikbereichen herbeigeführt werden.

Angesichts dieser Unwägbarkeiten und Risiken bietet m.E. nur der folgende Weg eine realistische Lösung, mit den beitriffsbedingten Haushaltsbelastungen fertig zu werden: Die gemeinsame Agrarpolitik muß durch Anpassung und Verbesserung des bestehenden Instrumentariums reformiert werden, z.B. durch den weiteren Ausbau von Maßnahmen wie Erzeugermitverantwortung, Auflockerung der Interventionen, Beschneidung vorhandener Beihilfen. Dazu gehört eine stärker am Markt orientierte Preispolitik. Gelingt es, diese Politik durchzusetzen und die erforderlichen Modelle und Umstrukturierungen einzuführen, so besteht begründete Aussicht, den 1%igen Mehrwertsteuerbemessungsanteil nicht zu überschreiten, jedenfalls nicht aufgrund von Maßnahmen, für welche die EG-Agrarpolitik verantwortlich zeichnet. Dies gilt auch dann, wenn bei einer nachhaltigen vorsichtigen Preispolitik zur Milderung von sozialen Härten gewisse flankierende Maßnahmen eingeführt werden.

26) Vgl. KOESTER, TANGERMANN, 9, S. 106 ff.; KOESTER, 8, S. 160 ff.

Literatur

1. BARRE, R. und O.W. von AMERONGEN, Die Zukunft der Gemeinschaft, DIHT-Schriften 183, Bonn 1980.
2. DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, Vorschläge zur Anpassung und zum Ausbau gemeinschaftlicher Politiken und Instrumente in Zusammenhang mit der Erweiterung der EG um Griechenland, Portugal und Spanien. Berlin 1978.
3. ERTL, J., Protokoll der Bundestagssitzung 8/225 vom 25. Juni 1980, S. 18, 224.
4. FRANZMEYER, F. und B. SEIDEL, Überstaatlicher Finanzausgleich und europäische Integration. Quantitative und institutionelle Aspekte eines Systems regionaler Transferleistungen. Bonn 1976.
5. GOEMAN, D., Probleme gemeinsamer Markt- und Preisniveaupolitik. Vortragsmanuskript zur 21. Jahrestagung der GeWiSoLa.
6. GROEBEN, H. von der, und H. MÖLLER (Hrsg.), Die agrarwirtschaftliche Integration Europas. Baden-Baden 1979.
7. HASENPFLUG, H. und B. KOHLER (Hrsg.), Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaften. Wende oder Ende der Integration? Hamburg 1977.
8. KOESTER, U., EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik. Baden-Baden 1977.
9. KOESTER, U. und S. TANGERMANN, Alternativen der Agrarpolitik. (Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 182). Hilstrup 1976.
10. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Bericht der Sachverständigenkommission zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration. Bd. I: Generalbericht, Bd. II: Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen; Reihe Wirtschaft und Finanzen, Brüssel 1977.
11. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts - künftige Methode. Bulletin der EG, Beilage 8/78.
12. MENTRUP, H., Grundlagen für die Koordination von Agrar- und Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften. Münster 1980.
13. OTT, A.E. und N. WENTURIS (Hrsg.), Griechenland vor dem Beitritt in die Europäische Gemeinschaft. Frankfurt, Bern, Cirencester 1980.
14. THOROE, C., Die Agrarpolitik der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen. Agrarwirtschaft 1980, S. 78.
15. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, EG-Erweiterung. Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG. (Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft, Heft 239). Münster-Hilstrup 1980.



PROBLEME GEMEINSAMER MARKT- UND PREISNIVEAUPOLITIK SOWIE
DER BUDGETBELASTUNG DURCH DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK
ALS FOLGE DER EG-ERWEITERUNG (Korreferat)

von

Ulrich Koester, Kiel

1. Die beiden zu diskutierenden Referate behandeln eng beieinander liegende Problemkreise:

Probleme der Budgetkosten, die von Herrn Genske aufgezeigt werden, entstehen vornehmlich, weil wir eine gemeinsame Markt- und Preispolitik in der Europäischen Gemeinschaft haben. Die von Herrn Goeman diskutierten Probleme der gemeinsamen Markt- und Preisniveaupolitik beinhalten allerdings nicht nur Probleme der Budgetkosten. Da ich Herrn Genskes Referat als ein von Herrn Goeman ausgegliederten Teilaspekt der gemeinsamen Markt- und Preispolitik betrachte, werde ich zunächst und verstärkt Herrn Goemans Referat diskutieren.

2. Ähnlich wie Herr Genske stellt auch Herr Goeman an den Anfang seiner Ausführungen eine Beschreibung der Situation sowie eine Status-quo-Prognose. Besonders diskussionswürdig scheinen mir die daran anschließenden politischen Folgerungen.

Als Ergebnis des ersten Teils stellt Herr Goeman heraus, daß die Heterogenität der Zielvorstellungen der Verhandlungspartner in den jährlichen Preisrunden zunimmt. Von Bedeutung dürfte sein, daß durch den Beitritt, nach Goeman, eine eindeutige Interessenverschiebung zugunsten mediterraner Produktmärkte und zugunsten eines Übergewichts potentieller Zahlungsempfänger aus dem EAGFL eintritt. Hieraus folgert Goeman: "Mehrheitsentscheidungen werden nur begrenzt anwendbar sein". Ich persönlich stimme dieser Aussage voll zu, halte sie aber für diskussionswürdig, da häufig die Meinung vertreten wird, daß die Entscheidungen auf EG-Ebene in ihrem Ergebnis durch den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen verbessert werden könnten. Offensichtlich sieht Herr Goeman diese Möglichkeit nicht; er plädiert hingegen für die Übernahme gut fundierter Regelmechanismen als Orientierungshilfen. Hier wäre interessant, in der Diskussion zu klären, in welchen Bereichen man sich solche Regelmechanismen vorstellen könnte

und wie diese ausgestaltet sein sollten.

3. Die von Herrn Goeman aufgezeigten politischen Folgerungen ergeben sich zwar nicht zwangsläufig aus der Situationsanalyse, auch nicht unbedingt aus den Zielsetzungen einzelner Politiker, sie entsprechen vielmehr gesamtwirtschaftlichen Überlegungen.

Insgesamt plädiert Herr Goeman für "mehr Mut zum Markt" und "Zuversicht in die Anpassungsfähigkeit der von der Marktpolitik betroffenen EG-Bürger". Auch dieser übergeordneten Leitidee würde ich voll zustimmen, befürchte allerdings, daß es hierüber keinen allgemeinen Konsens geben wird. Einzelne der von Herrn Goeman vorgeschlagenen Empfehlungen erscheinen mir aber nicht ganz unter das Leitmotiv zu passen. So wird z.B. die Regionalisierung der Ankaufspreise für Obst und Gemüse unter Berücksichtigung des Transportkostengefalles in den Mittelmeerregionen als ein gangbarer Weg gesehen; ich möchte bei dieser Strategie aber folgendes zu bedenken geben: Eine Regionalisierung der Preise auf den Obst- und Gemüsemärkten kann die gleichen Probleme mit sich bringen, wie wir sie von der Regionalisierung der Getreidepreise kennen. Sollen gleichgewichtige interregionale Preise stabilisiert werden, so sind nicht nur Informationen über die Grenzkosten des interregionalen Warentransports notwendig, sondern auch über regionale Angebots- und Nachfragekurven. Da aber solche Informationen nicht vorliegen, wird eine Regionalisierung der Gleichgewichtspreise notgedrungen mit der Zementierung von interregionalen Ungleichgewichten verbunden sein. Sollen diese Probleme vermieden werden, so ist lediglich eine relative Stabilisierung zu empfehlen. Hierbei müßten die regionalen Interventionspreise relativ weit unterhalb der regionalen Preise liegen, die sich bei normaler Marktentwicklung einstellen. Es würde somit lediglich erreicht werden, daß die Preisschwankungen nach unten reduziert werden.

4. Wenig konform mit der Leitidee, "Mehr Mut zum Markt", scheint mir auch die Forderung zu sein, daß das Instrument des Selbstbeschränkungsabkommens in Zukunft stärker genutzt werden soll. Eine solche Maßnahme kann allenfalls partiell für eine vorübergehende Zeit eine Marktentlastung bieten. Doch ist stets zu beachten, daß durch falsch gesetzte Preissignale potentielle Anbieter auf den Markt treten können.

5. Erstaunt bin ich auch zu lesen, daß Herr Goeman spezielle dirigistische Regelungen der Beitrittsländer für durchaus wert hält, in das EG-

Agrarmarktinstrumentarium übernommen zu werden. Nach seiner Meinung gilt das insbesondere für das Bewässerungsverbot bei Wein, sowie das Verbot der Neuanlage von bestimmten Dauerkulturen, z.B. Oliven und Wein in Spanien. Nach meinem Verständnis bewegt man sich durch gesetzliche Ge- und Verbote vom Markt weg; damit wird nicht nur der individuelle Entscheidungsspielraum eingeengt, sondern darüber hinaus wird hiermit ein weiteres strukturkonservierendes Element in das EG-Instrumentarium aufgenommen.

6. Diese wenigen kritischen Anmerkungen haben hoffentlich nicht verdeckt, daß ich grundsätzlich mit den Ausführungen des Referenten einverstanden bin. Insbesondere begrüße ich es, daß Herr Goeman herausstellt, daß wir eine historische Strukturhypothek abzubauen haben; wir sollten uns daher Vorstellungen darüber verschaffen, wie in möglichst kurzer Zeit die Landwirtschaft international oder zumindest EG-intern wettbewerbsfähig gemacht werden kann; auch soll nach Goeman bei den Preisentscheidungen die Entwicklung der Weltmarktpreise berücksichtigt werden.

7. Begrüßt hätte ich es, wenn Herr Goeman bei der Beschreibung der Situation etwas deutlicher herausgearbeitet hätte, wie die Auswirkungen der Preisniveauänderungen und die Änderungen der Preisrelationen in den Beitrittsländern auf das Agrarangebot berechnet worden sind. Dies ist vornehmlich ein methodisches Problem, doch die Bedeutung der Aussage kann nicht beurteilt werden, wenn die Methodik der Berechnung unbekannt ist.

8. Diese Anmerkung gilt verstärkt für die Ausführungen Herrn Genskes bezüglich der Status-quo-Prognose. Hier werden zwar Zahlen über die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen angegeben, doch wird nicht aufgezeigt, unter welchen Annahmen und mit welcher Methode diese Daten errechnet wurden. Es erstaunt, daß lediglich eine Ziffer als Prognosewert angegeben wird und nicht in Anbetracht der Unsicherheit über die Auswirkungen des Beitritts eine Spannbreite aufgezeigt wird.

9. Sicherlich sind Informationen über Ausgaben- und Einnahmewirkungen des Beitritts notwendig, doch darüber hinaus wäre auch von Interesse gewesen zu erfahren, ob man in einer erweiterten EG möglicherweise mit größeren Unsicherheiten bei der kurzfristigen Prognose der einzelnen Ausgabe- und Einnahmeposten zu rechnen hat. Herr Goeman weist z.B. in seinem Referat darauf hin, daß bereits bei einer geplanten 90%igen Ausschöpfung des vor-

gegebenen Finanzrahmens eine 100%ige Ausschöpfung eintreten kann, weil Unsicherheiten bei der Prognose der Ausgaben und Einnahmen bestehen. In den vergangenen Jahren weichen die Ist-Zahlen des EAGFL teilweise bis zu 62 % von den Soll-Zahlen ab. Wird sich diese Diskrepanz zukünftig erhöhen oder verringern? Möglicherweise kann uns hierüber Herr Genske in der Diskussion Informationen geben.

10. Herr Genske zeigte in erster Linie auf, welche Budgetkosten insgesamt durch den Beitritt auftreten werden. In der Diskussion der EG-Agrarmarktpolitik stellt sich jedoch in den letzten Jahren heraus, daß insbesondere auch die Netto-Zahlerpositionen einzelner Länder eine große Rolle spielen. Hier wäre interessant zu wissen, wie sich durch die EG-Erweiterung die aufgrund der kameralistischen Buchführung ermittelten Nettopositionen verändern.

11. Herr Genske stellt die These auf, daß die Mittel zur Marktstützung vornehmlich den Regionen mit den günstigsten Produktionsverhältnissen zugute kommen. Ich bezweifle, ob diese These durch die Fakten erhärtet wird. Aufgrund theoretischer Überlegungen kommt man zu dem Ergebnis, daß insbesondere die marktfernen Regionen durch die Preisstützung relativ stärker gestützt werden als die marktnahen Regionen. Sicherlich kann man aber nicht behaupten, daß die marktfernen Regionen auch gleichzeitig Regionen mit günstigsten Produktionsverhältnissen sind. In der Bundesrepublik Deutschland gilt dies allerdings teilweise für das Land Schleswig-Holstein.

12. Nicht ganz zustimmen kann ich auch der Aussage, daß man mit der Erzeugermitverantwortungsabgabe bereits einen Schritt in die richtige Richtung getan hat. Es darf nicht übersehen werden, daß die Erzeugermitverantwortungsabgabe eigentlich nichts anderes als eine Differenzierung zwischen Verbraucher- und Erzeugerpreisen darstellt und damit einer produktspezifischen Steuer gleichkommt. Wie man diese Maßnahme zu beurteilen hat, hängt sicherlich von dem zugrunde liegenden Referenzsystem und den angestrebten Zielen der Agrarpolitik ab.

13. Ähnlich wie Herr Goeman diskutiert Herr Genske in seinem Abschnitt "Modelle und Wirkungen" mögliche Alternativen zur Lösung der Budgetprobleme. Hervorzuheben ist hierbei die Forderung, den Schutz für nördliche Produkte abzubauen, um damit die Möglichkeit zu schaffen, überzogene Sicherungen für südliche Produkte im Vorfeld des Beitritts zu bereinigen.

Dieser Forderung kann ich voll zustimmen. Es stellt sich aber dabei dennoch das Problem, wie bei einem Abbau des Agrarschutzes das Einkommensziel der Landwirtschaft weiterhin verwirklicht werden kann.

14. Herr Genske diskutiert auch die Möglichkeit der Auflösung der finanziellen Solidarität. Dabei wird realistischere Weise nicht als Alternative die völlige Aufgabe der finanziellen Solidarität untersucht, sondern Mischformen zwischen eigenstaatlicher Mitverantwortung und finanzieller Solidarität. Mir scheint, daß dieser Aspekt über die von Herrn Genske aufgezeigten Möglichkeiten hinaus weiter verfolgt werden sollte. Herr Goeman stellt heraus, daß die Externalisierung nationaler Kosten einen erheblichen Nachteil der gegenwärtigen EG-Agrarmarktpolitik darstellt. Es ist denkbar, daß man diese Nachteile durch Änderung der Finanzierungsregeln verringern könnte. Weiterhin sollte in Anlehnung an die Ausführungen von Goeman bedacht werden, daß es zukünftig weniger noch als bisher möglich sein wird, mit einer gemeinsamen Agrarpreisniveaupolitik die nationalen Landwirtschaften zu einer wettbewerbsfähigen Agrarstruktur in den gegenwärtigen strukturschwachen Volkswirtschaften zu entwickeln. Da diese Volkswirtschaften ohnehin zu den relativ armen Ländern gehören, werden sie selbst voraussichtlich nur wenig Mittel für die Verbesserung der Agrarstruktur einsetzen können. Behält man den gegenwärtigen Modus der Finanzierung der Agrarstrukturpolitik bei, so wird das dazu führen, daß wie bisher auch die relativ wohlhabenden Ländern relativ mehr Mittel aus dem gemeinsamen Fonds abrufen können als die relativ armen Länder. Will man daher die europäische Budgetpolitik zu einem Instrument einer zielgerichteten innergemeinschaftlichen Einkommensverteilungspolitik umgestalten, so scheint mir, daß eine gründlichere Analyse der Möglichkeiten anderer Finanzierungsregeln als der gegenwärtigen notwendig ist. Der von Goeman und Genske geforderte Abbau des Agrarschutzes bei nördlichen als auch mediterranen Produkten setzt Mittel frei, die zukünftig verstärkt für strukturpolitische Maßnahmen verwandt werden könnten. Hier müßte sichergestellt werden, daß nicht - wie bisher - die Mittelverwendung einem willkürlichen Finanzausgleich gleichkommt.

WOHLFAHRTSÖKONOMISCHE KONSEQUENZEN DER GEMEINSAMEN
AGRARPREISPOLITIK IN EINER ERWEITERTEN EG

von

Dieter Kirschke, Kiel

- 1 Einleitung
 - 2 Ausweitung der gemeinsamen Agrarpreispolitik auf die beitrittswilligen Länder
 - 2.1 Zur Formulierung ökonomischer Wohlfahrtsfunktionen
 - 2.2 Wohlfahrtsökonomische Konsequenzen der EG-Erweiterung
 - 3 Agrarpreisänderungen in einer erweiterten EG
 - 3.1 Zur Bedeutung von Produktpreisänderungen für die ökonomische Wohlfahrt
 - 3.2 Wohlfahrtsökonomische Konsequenzen von Agrarpreisänderungen in einer erweiterten EG
 - 4 Schlußbetrachtung
-

1 Einleitung

Das ökonomische Wohlfahrtsziel läßt sich in einfacher Weise als die bestmögliche Versorgung einer Gesellschaft mit Gütern und Dienstleistungen beschreiben (vgl. zu dieser Definition GIERSCHE, 6, S. 106). Diese Zielsetzung stellt insbesondere für die mögliche Übertragung der gemeinsamen Agrarpreispolitik auf Griechenland, Spanien und Portugal eine wichtige Bewertungsgrundlage dar. So zeichnet sich für eine erweiterte Gemeinschaft aufgrund des unterschiedlichen Entwicklungsstands der Volkswirt-

schaften die Notwendigkeit eines erheblichen Wohlfahrtstransfers von den jetzigen EG-Mitgliedsländern zu den beitrittswilligen Ländern ab (SIEVERT, 14, S. 1021; V. DOHNANYI, 5, S. 589), der in einer Zeit verminderten wirtschaftlichen Wachstums besondere Probleme aufwirft (vgl. KOMMISSION DER EG, 10, S. 13ff). Bereits die gemeinsame Agrarpreispolitik verursacht aber Transferströme zwischen den EG-Mitgliedsländern (vgl. KOESTER, 8, S. 19ff). Es stellt sich deshalb die Frage, wie die ökonomische Wohlfahrt in den EG-Mitgliedsländern und den beitrittswilligen Ländern allein durch die Anwendung dieser Politik in einer erweiterten EG beeinflußt wird.

Andererseits führt die gemeinsame Agrarpreispolitik zu einem Verlust an ökonomischer Wohlfahrt für die EG insgesamt (vgl. etwa KOESTER u. TANGERMANN, 9, S. 113ff). Die EG-Erweiterung würde indes bedeuten, daß der Agrarprotektionismus auf weitere Länder ausgedehnt wird und zusätzlich vor allem mediterrane Produkte erfaßt, die in der bisherigen EG-Produktionsstruktur eine eher untergeordnete Rolle spielen. Hier ergibt sich für die EG insgesamt die Frage, inwieweit die durch die Agrarpreispolitik bedingten ökonomischen Wohlfahrtseffekte einer EG-Erweiterung den möglichen Integrationsvorteilen einer erweiterten Zollunion entgegenstehen und damit auch den Spielraum für direkte Wohlfahrtstransfers von den gegenwärtigen EG-Mitgliedsländern zu den beitrittswilligen Ländern einengen.

Im vorliegenden Aufsatz werden deshalb die wohlfahrtsökonomischen Konsequenzen der gemeinsamen Agrarpreispolitik in einer erweiterten EG sowohl für die EG-Mitgliedsstaaten und die beitrittswilligen Länder als auch für die EG insgesamt untersucht. Die Darstellung untergliedert sich in zwei Teile. Zunächst wird die Ausweitung dieser Politik auf die beitrittswilligen Länder erörtert. Hier wird der ökonomische Wohlfahrtsgehalt des gegenwärtigen Zustands mit dem hypothetischen Wohlfahrtsgehalt in einer erweiterten EG verglichen. Der folgende Teil behandelt Agrarpreisänderungen in einer erweiterten EG. Ihre wohlfahrtstheoretischen Konsequenzen werden ermittelt und den Wirkungen entsprechender Agrarpreisänderungen in der gegenwärtigen Situation gegenübergestellt. In beiden Teilen der Untersuchung wird zunächst der theoretische Aspekt der Problemstellung dargestellt. Die methodische Grundlage der Analyse bildet das Konzept der Zahlungsbereitschaft aus dem Bereich der angewandten Wohlfahrtsökonomie (vgl. bsw. CURRIE/MURPHY/SCHMITZ, 3, S. 744ff).

Die Berechnungen beschränken sich auf die eigentlichen Systemelemente der gemeinsamen Agrarpreispolitik und zeigen auf, welche wohlfahrtsökonomischen Konsequenzen in einer erweiterten EG aufgrund eines einheitlichen EG-Normpreinsniveaus zu erwarten sind. Gemäß der bisherigen Regelung und auch in etwa der künftigen Mehrwertsteuerregelung entsprechend wird ferner davon ausgegangen, daß der Finanzierungsanteil am EG-Haushalt für EG-Mitgliedsländer deren Sozialproduktanteil entspricht. Mögliche Sonderregelungen bei der EG-Erweiterung wie auch die speziellen Probleme des Grenzausgleichs (vgl. hierzu SCHMITZ, 13) bleiben hier unberücksichtigt¹⁾. Ebenso wird sowohl für die EG-Mitgliedsländer als auch für die beitrittswilligen Länder von der derzeitigen Versorgungssituation ausgegangen, wie sie für den Durchschnitt der Jahre 1976-1978 in den Übersichten 8 und 9 im Anhang beschrieben wird.

Aufgrund der getroffenen Annahmen sind die Berechnungen als Grundlage für weitere Überlegungen zu betrachten. Der mit ihnen gezogene Rahmen der Ausführungen wird deshalb durch einzelne qualitative Aussagen erweitert.

2 Ausweitung der gemeinsamen Agrarpreispolitik auf die beitrittswilligen Länder

2.1 Zur Formulierung ökonomischer Wohlfahrtsfunktionen

Ein wohlfahrtsökonomischer Vergleich der gemeinsamen Agrarpreispolitik in einer erweiterten EG mit dem gegenwärtigen Zustand setzt die Konstruktion eines operationalen Maßstabs voraus. Mit Hilfe des Konzepts der Zahlungsbereitschaft ist es möglich, den ökonomischen Wohlfahrtsgehalt einer bestimmten Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen monetär zu erfassen. So wird der Wohlfahrtsbeitrag, der durch den Konsum eines Guts entsteht, durch die realisierte Zahlungsbereitschaft gemessen, während die Produktionskosten entgangene Zahlungsbereitschaft und damit einen Verzicht auf ökonomische Wohlfahrt darstellen (vgl. DASGUPTA/PEARCE, 4, S. 44ff). Andererseits stellt ein Devisenüberschuß potentielle Zahlungsbereitschaft dar, als er den Anspruch auf den Konsum von Gütern und Dienstleistungen verkörpert.

1) Tatsächlich sind die unterstellten Bedingungen im Beitrittsvertrag mit Griechenland bereits nach einer Übergangszeit von fünf Jahren für die meisten Agrarprodukte vorgesehen. Lediglich für Pfirsiche und Tomaten besteht eine Übergangszeit von sieben Jahren. Vgl. AGRAR-EUROPE, 1-I, S. 34f und S. 89ff.

Auf dieser Grundlage lassen sich ökonomische Wohlfahrtsfunktionen formulieren (vgl. auch LESOURNE, 11, S. 70ff), wie sie für ein Nicht-EG-Mitgliedsland im obersten Teil der Übersicht 1 dargestellt wird. Die obere Zeile drückt hier den ökonomischen Wohlstandsgehalt der Konsum- und der Produktionsaktivität aus, während in der unteren Zeile die Austauschaktivität mit dem Ausland erfaßt wird. Für ein EG-Mitgliedsland ergeben sich keine Änderungen für die Konsum- und die Produktionsaktivität, jedoch für die Austauschaktivität mit dem Ausland. Diese veränderte Situation wird in Übersicht 2 aufgezeigt.

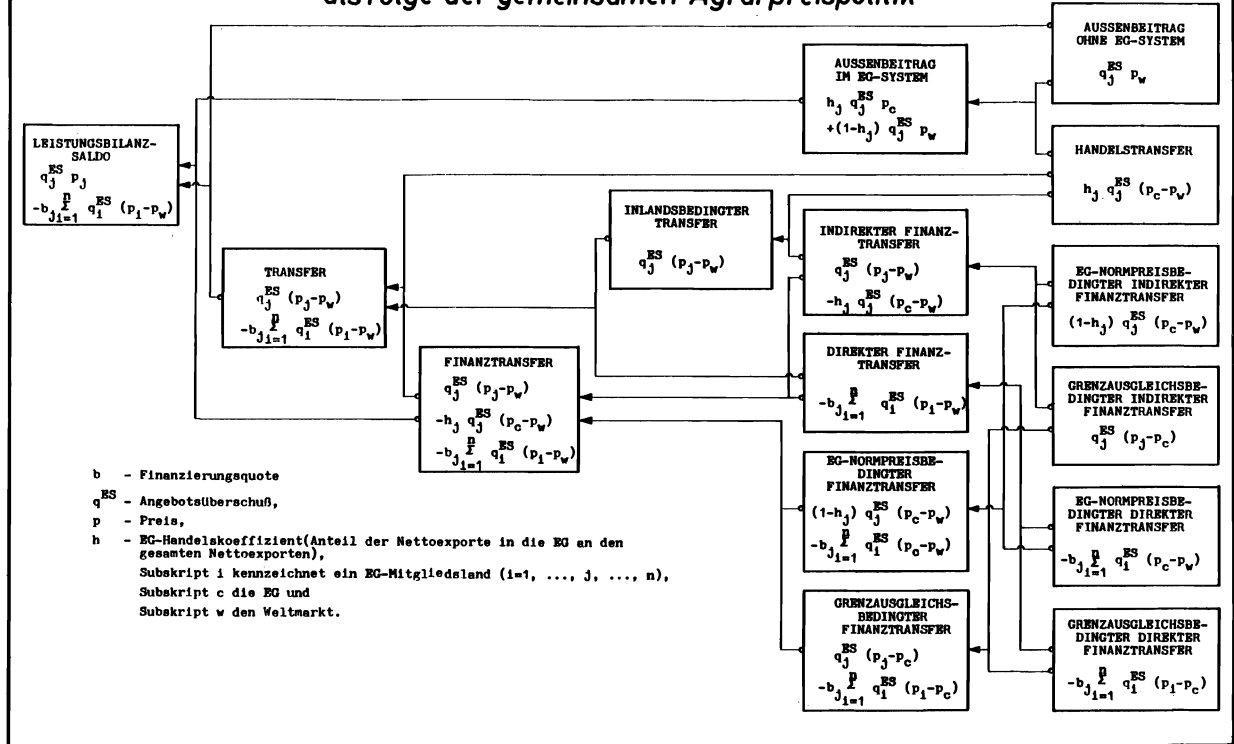
Übersicht 1: Zur Formulierung ökonomischer Wohlfahrtsfunktionen

<p>Für ein Nicht-EG-Mitgliedsland</p> $W_k = C_k - Q_k^D(p_k) + p_k q_k^D(p_k) - p_k q_k^S(p_k) + Q_k^S(p_k) - K_k$ $+ [q_k^S(p_k) - q_k^D(p_k)] P_w$ <p>Für ein EG-Mitgliedsland</p> $W_j = C_j - Q_j^D(p_j) + p_j q_j^D(p_j) - p_j q_j^S(p_j) + Q_j^S(p_j) - K_j$ $+ [q_j^S(p_j) - q_j^D(p_j)] P_j - b_j \sum_{i=1}^n [q_i^S(p_i) - q_i^D(p_i)] [P_i - P_w]$ <p>Für die EG insgesamt</p> $W_C = \sum_{i=1}^n C_i - \sum_{i=1}^n Q_i^D(p_i) + \sum_{i=1}^n p_i q_i^D(p_i) - \sum_{i=1}^n p_i q_i^S(p_i) + \sum_{i=1}^n Q_i^S(p_i) - \sum_{i=1}^n K_i$ $+ \sum_{i=1}^n [q_i^S(p_i) - q_i^D(p_i)] P_w$ <p>W - Wohlfahrt, p - Preis, q^S - Angebotsmenge, q^D - Nachfragemenge, b - Finanzierungsquote; Q^D und Q^S stellen die Dichtefunktionen bezüglich Nachfrage- und Angebotsfunktion dar, C und K Integrationskonstanten; Subskript i kennzeichnet ein EG-Mitgliedsland (i=1, ..., j, ..., n), Subskript k ein Nicht-EG-Mitgliedsland, Subskript c die EG und Subskript w den Weltmarkt.</p>

Ein Angebotsüberschuß bei einem Produkt führt in diesem Fall nicht lediglich zu einem Außenbeitrag, wie er für ein Nicht-EG-Mitgliedsland formuliert worden ist, sondern verursacht zusätzlich unterschiedliche Transferströme. So entsteht durch den innergemeinschaftlichen Handel ein Handelstransfer und durch das Finanzierungssystem ein Finanztransfer, der im einzelnen auf das EG-Normpreisniveau und auf das Grenzausgleichssystem zurückzuführen ist und entweder direkt durch den EG-Haushalt oder indirekt durch die inländische Versorgungssituation wirksam wird. Rechnet man zum gesamten Transfer den Außenbeitrag ohne EG-System hinzu, erhält man

Übersicht 2

Produktgebundene Leistungsbilanzeffekte für EG-Mitgliedsländer
als Folge der gemeinsamen Agrarpolitik



den ausgewiesenen Leistungsbilanzsaldo. Diese Formulierung der Austauschaktivität für ein EG-Mitgliedsland läßt sich auch ableiten, wenn man dem Außenbeitrag im EG-System (vgl. auch BLANCUS, 2, S. 358ff) den Finanztransfer hinzufügt. Die Mitgliedschaft eines Landes in der EG bedeutet also, daß der Weltmarktpreis als relevanter Preis für den Austausch mit dem Ausland durch den Inlandspreis ersetzt wird und zusätzlich ein Anteil am EG-Haushalt zu berücksichtigen ist.

Entsprechend dieser Überlegungen kann die in Übersicht 1 dargestellte ökonomische Wohlfahrtsfunktion für ein EG-Mitgliedsland formuliert werden. Aggregiert man die nationalen Wohlfahrtsfunktionen der EG-Mitgliedsländer, so erhält man eine ebenfalls ausgewiesene ökonomische Wohlfahrtsfunktion für die EG insgesamt²⁾.

Diese supranationale Wohlfahrtsfunktion entspricht in ihren Komponenten der Wohlfahrtsfunktion für ein Nicht-EG-Mitgliedsland, da für die EG insgesamt Transferströme nicht auftreten. Sowohl in der nationalen als auch in der supranationalen Wohlfahrtsfunktion im EG-System sind die nationalen Preise durch den EG-Normpreis zu ersetzen, falls das Grenzausgleichssystem nicht berücksichtigt werden soll.

2.2 Wohlfahrtsökonomische Konsequenzen der EG-Erweiterung

Auf der Grundlage der formulierten Wohlfahrtsfunktionen lassen sich die Konsequenzen der Ausweitung der gemeinsamen Agrarpreispolitik auf die beitrittswilligen Länder aufzeigen. Da für die EG-Mitgliedsländer die jetzige nationale Versorgungssituation nicht berührt wird, ergeben sich durch die EG-Erweiterung keine Effekte für die Konsum- und die Produktionsaktivität. Allerdings ändern sich durch den Beitritt die Finanzierungsquote und das Volumen des EG-Haushalts als Folge einer veränderten Versorgungssituation in der EG insgesamt. Für die jetzigen EG-Mitgliedsländer läßt sich deshalb die Änderung der ökonomischen Wohlfahrt bei einer EG-Erweiterung durch die Änderung des Leistungsbilanzsaldos bzw. durch die Änderung des Transfers beschreiben, die allein auf eine Ände-

2) Hier sei insbesondere darauf hingewiesen, daß die dem Konzept der Zahlungsbereitschaft zugrundeliegende Annahme eines gleichen individuellen Grenznutzens des Einkommens auf den supranationalen Raum der EG übertragen wird.

rung des direkten Finanztransfers zurückzuführen ist. Geht man ebenso von einer unveränderten Versorgungssituation in den beitrittswilligen Ländern aus, so wird auch dort durch den Beitritt die Konsum- und die Produktionsaktivität nicht beeinflusst. Auch für diese Länder läßt sich dann die Änderung der ökonomischen Wohlfahrt als Änderung des Leistungsbilanzsaldos formulieren, die in diesem Fall durch die Höhe des Transfers in einer erweiterten EG erfaßt wird.

In Übersicht 3 ist für einige wichtige Agrarprodukte die Änderung normpreisbedingter Transferströme bei einer EG-Erweiterung berechnet worden. Die Berechnungen basieren auf Durchschnittsdaten der Jahre 1976-1978 und zeigen, daß in diesem Zeitraum bei den angeführten Produkten ein Transfer von ca. 180 Mio. ECU von der EG-9 an die beitrittswilligen Länder hätte gezahlt werden müssen. Die ökonomische Wohlfahrt wäre indes nicht nur in allen jetzigen EG-Mitgliedsländern, sondern auch in Portugal gesunken, so daß sich ein positiver Transfer lediglich zugunsten von Griechenland und Spanien eingestellt hätte. Der EG-Haushalt als auch das Transfervolumen zwischen den Ländern sowie bei allen Produkten wäre gestiegen.

Zwischen den einzelnen Agrarprodukten ergeben sich recht unterschiedliche Änderungen der nationalen Transferströme. Alle jetzigen EG-Mitgliedsländer hätten bei einer EG-Erweiterung einen Transfer bei Fleisch und Milchprodukten sowie Weichweizen und Zucker erhalten, während ein positiver Transfer für die beitrittswilligen Länder vor allem bei den mediterranen Produkten Olivenöl, Wein, Tomaten und Zitrusfrüchten aufgetreten wäre.

Neben dieser generellen Tendenz lassen sich recht unterschiedliche produktspezifische Änderungen der nationalen Transferströme feststellen. So würde sich beispielsweise bei einer EG-Erweiterung die ökonomische Wohlfahrt bezüglich der Versorgung mit Zucker in Spanien und Portugal erheblich vermindern, während sie in Griechenland sogar etwas und in der BR Deutschland, Frankreich und Großbritannien vergleichsweise stark erhöht werden würde. Andererseits würde sich für Portugal ein positiver Transfer vor allem bei Wein und Tomaten und kaum bei Olivenöl und Zitrusfrüchten einstellen, während bei allen anderen Produkten ein Transfer hätte aufgebracht werden müssen.

Übersicht 3: Änderung normpreisbedingter Transferströme bei Agrarprodukten bei einer EG-Erweiterung im Durchschnitt der Jahre 1976 - 1978¹⁾ in Mio. ECU

	Weichweizen	Gerste	Zucker	Olivenöl	Wein	Tomaten	Zitrusfrüchte	Rindfleisch	Schweinefleisch	Geflügelfleisch	Butter	Magermilchpulver	Käse	Summe
Deutschland	3,3	- 8,9	25,8	- 34,8	-64,4	-24,7	-32,6	15,5	7,1	1,8	14,5	24,6	15,2	- 57,6
Frankreich	2,5	- 6,6	19,5	- 26,2	-48,4	-18,5	-24,5	11,5	5,3	1,4	11,1	18,5	11,5	- 42,9
Italien	1,2	- 3,3	9,6	- 13,1	-24,2	- 9,3	-12,2	5,8	2,7	0,7	5,4	9,2	5,6	- 21,9
Niederlande	0,7	- 1,8	5,2	- 7,0	-12,8	- 5,0	- 6,5	3,1	1,4	0,4	2,9	5,0	3,1	- 11,3
Belgien/Luxemburg	0,6	- 1,4	4,1	- 5,5	-10,2	- 4,0	- 5,2	2,4	1,2	0,3	2,4	3,9	2,5	- 8,9
Großbritannien	1,6	- 4,3	12,3	- 16,6	-30,9	-11,8	-15,5	7,5	3,4	0,9	6,8	11,7	7,2	- 27,7
Irland	0,0	- 0,2	0,4	- 0,7	- 1,3	- 0,4	- 0,6	0,4	0,2	0,0	0,0	0,4	0,2	- 1,6
Dänemark	0,2	- 0,8	2,1	- 3,0	- 5,7	- 2,1	- 2,7	1,5	0,6	0,1	1,0	2,1	1,3	- 5,4
EG - 9	9,9	-27,3	78,9	-107,0	-197,9	-75,7	-99,7	47,7	21,9	5,6	44,1	75,3	46,4	-177,8
Griechenland	2,0	- 1,7	3,1	19,6	22,1	26,2	15,6	-25,6	- 0,4	-2,5	- 6,3	- 1,6	- 3,6	46,9
Spanien	7,7	30,2	-30,3	86,6	139,0	16,1	82,8	-19,1	-13,3	-2,7	-31,6	-72,5	-38,3	154,6
Portugal	-19,7	- 1,2	-51,6	0,8	36,8	33,4	1,4	- 3,0	- 8,2	-0,3	- 6,2	- 1,1	- 4,5	- 23,4
beitrittswillige Länder	- 9,9	27,3	-78,9	107,0	197,9	75,7	99,7	-47,7	-21,9	-5,6	-44,1	-75,3	-46,4	177,8
EG-Haushalt	- 4,2	33,8	-60,4	109,6	212,9	74,6	91,6	-66,3	-22,3	-2,7	- 5,9	-65,3	-33,7	261,7
Transfervolumen	12,4	18,3	60,2	50,9	173,7	61,4	85,2	33,6	3,4	1,9	26,2	61,2	16,1	139,8 ²⁾ 604,5 ³⁾

1) Durchschnittswerte der Wirtschaftsjahre 1976/77 und 1977/78 bzw. der Kalenderjahre 1977 und 1978; die Finanzierungsquoten entsprechen den Bruttosozialproduktanteilen.

2) Zwischen den Ländern.

3) Bei allen Produkten.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Übersicht 8 im Anhang, den Preisangaben bei Schmitz, P.M., Chancen und Risiken der Agrarwährungspolitik in einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft, Referat auf der 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980 und den Angaben über das Bruttosozialprodukt in World Bank (ed.), 1979 World Bank Atlas, Washington o.J. .

Ergänzend zu diesen Überlegungen sind in Übersicht 4 die hypothetischen Transferströme in einer erweiterten EG ausgewiesen. Auch bei einer EG-Erweiterung würden folglich Frankreich, Niederlande, Irland und Dänemark einen Transfer erhalten und Deutschland und Belgien/Luxemburg sowie vor allem Italien und Großbritannien einen Transfer zu leisten haben. Auffällig sind ferner die starken nationalen Unterschiede bei einzelnen Produkten. Erwähnenswert ist schließlich die Tatsache, daß sowohl das Transfervolumen zwischen den Ländern sowie jenes bei allen Produkten erheblich größer wäre als der EG-Haushalt.

An dieser Stelle sei besonders auf die Annahme einer unveränderten Versorgungssituation in den beitrittswilligen Ländern hingewiesen. Die Berechnungen spiegeln daher lediglich die Umbewertung der Austauschaktivitäten zwischen den EG-Mitgliedsländern und den beitrittswilligen Ländern wider, die als Folge einer EG-Erweiterung auftreten. Die aufgezeigten wohlfahrtsökonomischen Konsequenzen lassen sich deshalb als institutionell bedingt und als eher kurzfristig charakterisieren.

Mithin unterscheidet sich in den beitrittswilligen Ländern das Preisniveau der "nördlichen" Produkte nicht wesentlich vom EG-Preisniveau, während das Preisniveau für mediterrane Produkte erheblich unter dem EG-Preisniveau liegt (vgl. SCHMITZ, 13). Eine Preisanpassung auf EG-Niveau könnte daher durchaus zu einer veränderten Versorgungssituation in den beitrittswilligen Ländern und damit auch in der EG insgesamt führen (vgl. WISS. BEIRAT BEIM BMELF, 15, S. 31f). Steigt als Folge der EG-Erweiterung in den beitrittswilligen Ländern das Preisniveau bei den mediterranen Produkten, so wird die ökonomische Wohlfahrt über den Konsum- und den Produktionseffekt tendenziell vermindert. Durch die veränderte Preisrelation zwischen den Produkten werden sich andererseits in den beitrittswilligen Ländern der Angebotsüberschuß bei mediterranen Produkten und der Nachfrageüberschuß bei "nördlichen" Produkten tendenziell erhöhen. Die hierdurch verursachte Veränderung der Transferströme könnte insgesamt zugunsten der beitrittswilligen Länder ausfallen, da diese bereits ohne Berücksichtigung einer veränderten Versorgungssituation einen Transfer erhalten würden. Es kann freilich nicht gesagt werden, inwieweit dieser zusätzliche vermutlich positive Transfereffekt den negativen Konsum- und Produktionseffekt zu kompensieren vermag. Die Bedeutung einer veränderten Versorgungsstruktur auf die ökonomische Wohlfahrt in den beitrittswilligen Ländern kann daher nicht eindeutig bestimmt werden.

Übersicht 4: Normpreisbedingte Transferströme bei Agrarprodukten in einer erweiterten EG im Durchschnitt der Jahre 1976 - 1978¹⁾ in Mio. ECU

	Weichweizen	Gerste	Zucker	Olivenöl	Wein	Tomaten	Zitrusfrüchte	Rindfleisch	Schweinefleisch	Geflügelfleisch	Butter	Magermilchpulver	Käse	Summe
Deutschland	- 25,9	- 89,5	33,0	- 10,3	-136,4	- 61,0	- 39,7	28,5	-141,6	- 64,2	148,7	184,3	-163,9	-338,0
Frankreich	424,1	118,6	297,3	- 17,1	- 72,4	- 31,4	- 32,6	22,9	- 93,2	18,4	7,8	45,3	137,7	825,4
Italien	-126,5	- 63,0	- 36,9	- 69,2	171,3	62,5	30,9	-168,8	-106,5	- 5,7	-127,5	-191,5	-239,3	-870,2
Niederlande	- 31,1	- 13,0	42,0	- 2,3	- 36,5	13,4	- 31,3	52,5	226,7	44,8	279,6	-175,3	339,8	709,3
Belgien/Luxemburg	- 19,6	- 16,1	56,0	- 1,9	- 36,2	- 10,6	- 4,7	1,7	101,4	- 0,1	- 5,9	13,1	-101,6	- 24,5
Großbritannien	-207,7	9,8	-354,3	- 5,2	- 70,8	- 45,4	- 20,3	-157,4	-234,8	- 0,2	-583,2	67,1	-176,2	-1778,6
Irland	- 12,0	4,9	3,9	- 0,2	- 2,5	- 0,7	- 1,2	174,7	18,3	0,0	159,5	117,7	63,5	525,9
Dänemark	8,7	21,0	38,0	- 0,8	- 14,4	- 2,5	- 0,8	93,5	251,6	12,5	165,0	14,6	186,5	772,9
EG - 9	9,9	- 27,3	78,9	-107,0	-197,9	- 75,7	- 99,7	47,7	21,9	5,6	44,1	75,3	46,4	-177,8
Griechenland	2,0	- 1,7	3,1	19,6	22,1	26,2	15,6	- 25,6	- 0,4	- 2,5	- 6,3	- 1,6	- 3,6	46,9
Spanien	7,7	30,2	- 30,3	86,6	139,0	16,1	82,8	- 19,1	- 13,3	- 2,7	- 31,6	- 72,5	- 38,3	154,6
Portugal	- 19,7	- 1,2	- 51,6	0,8	36,8	33,4	1,4	- 3,0	- 8,2	- 0,3	- 6,2	- 1,1	- 4,5	- 23,4
beitrittswillige Länder	- 9,9	27,3	- 78,9	107,0	197,9	75,7	99,7	- 47,7	- 21,9	- 5,6	- 44,1	- 75,3	- 46,4	177,8
EG - 12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EG - Haushalt	63,4	71,0	203,2	29,5	164,8	- 11,8	- 88,8	-204,4	- 5,0	30,8	419,0	109,7	139,5	920,9
Transfervolumen	442,5	184,5	473,3	107,0	369,2	151,6	130,7	373,8	598,0	75,7	760,6	442,1	727,5	3035,0 ²⁾ 4836,5 ³⁾
<p>1) Durchschnittswerte der Wirtschaftsjahre 1976/77 und 1977/78 bzw. der Kalenderjahre 1977 und 1978; die Finanzierungsquoten entsprechen den Bruttosozialproduktanteilen. 2) Zwischen den Ländern. 3) Bei allen Produkten.</p>														

Quelle: Eigene Berechnungen nach Übersicht 8 im Anhang, den Preisangaben bei Schmitz, P.M., Chancen und Risiken der Agrarwährungspolitik in einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft, Referat auf der 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980 und den Angaben über das Bruttosozialprodukt in World Bank (ed.), 1979 World Bank Atlas, Washington o. J. .

Diese Aussage gilt jedoch nicht für eine erweiterte EG insgesamt. Hier sind Transferströme nicht relevant, und es sind lediglich der negative Konsum- und Produktionseffekt in den beitragswilligen Ländern sowie der veränderte Außenbeitrag für die EG insgesamt zu berücksichtigen. Als Folge eines erhöhten durchschnittlichen Protektionsniveaus würde deshalb die ökonomische Wohlfahrt in der EG insgesamt sinken (vgl. auch KIRSCHKE, 7, S. 435).

3 Agrarpreisänderungen in einer erweiterten EG

3.1 Zur Bedeutung von Produktpreisänderungen für die ökonomische Wohlfahrt

Die wohlfahrtsökonomischen Konsequenzen von Agrarpreisänderungen in einer erweiterten EG lassen sich ebenfalls mit Hilfe der in Übersicht 1 formulierten Wohlfahrtsfunktionen aufzeigen. Bildet man das Differential dieser Funktionen, erhält man die Änderung der ökonomischen Wohlfahrt als Folge einer Produktpreisänderung. Die entsprechenden Formulierungen sind in Übersicht 5 zusammengefaßt.

Zunächst werden durch eine Produktpreisanehebung in einem Land die Konsum- und die Produktionsaktivität negativ beeinflusst. Der erhöhte Preis führt tendenziell zu einem Verbrauchsrückgang und zu erhöhten Produktionskosten; er verursacht folglich ökonomische Wohlfahrtsverluste, die für das betreffende Land unabhängig von einer möglichen EG-Mitgliedschaft anfallen. Diese Effekte einer Produktpreisänderung werden in Übersicht 5 jeweils durch die erste Komponente der Formeln ausgedrückt.

Alle weiteren Komponenten der Formeln in Übersicht 5 beschreiben hingegen die Leistungsbilanzeffekte, die als Folge einer Produktpreisänderung für einzelne Länder in unterschiedlicher Form auftreten. Für ein Nicht-EG-Mitgliedsland entsteht bei einer Preisanehebung ein zusätzlicher Erlös auf dem Weltmarkt, der sich entweder in erhöhten Deviseneinnahmen oder in verminderten Devisenausgaben ausdrückt. Bewertungsmaßstab für diesen Grenzerlös ist der um den terms of trade-Effekt gegenüber dem Ausland korrigierte Weltmarktpreis.

Für ein Nicht-EG-Mitgliedsland

$$d W_k = \left\{ q_k^{ES} \epsilon_k^{ES} \left[-p_k + p_w \left(1 + \frac{1}{\epsilon_r^{ES}} \right) \right] \right\} \frac{d p_k}{p_k}$$

Für ein EG-Mitgliedsland

$$d W_j = \left\{ q_j^{ES} \epsilon_j^{ES} \left[-p_j + p_j \left(1 + \frac{1}{\epsilon_r^{ES}} \right) \right] \right\} \frac{d p_j}{p_j} + b_j \sum_{i=1}^n \left\{ q_i^{ES} \epsilon_i^{ES} \left[-p_i \left(1 + \frac{1}{\epsilon_i^{ES}} \right) + p_w \left(1 + \frac{1}{\epsilon_r^{ES}} \right) \right] \frac{d p_i}{p_i} \right\}$$

Für die EG insgesamt

$$d W_c = \sum_{i=1}^n \left\{ q_i^{ES} \epsilon_i^{ES} \left[-p_i + p_w \left(1 + \frac{1}{\epsilon_r^{ES}} \right) \right] \frac{d p_i}{p_i} \right\}$$

W - Wohlfahrt, p - Preis, q^{ES} - Angebotsüberschuß, ϵ^{ES} - Überschußelastizität, b - Finanzierungsquote; Subskript i kennzeichnet ein EG-Mitgliedsland (i = 1, ..., j, ..., n), Subskript k ein Nicht-EG-Mitgliedsland, Subskript c die EG, Subskript w den Weltmarkt und Subskript r alle Drittländer;

für die Überschußelastizität gilt $\epsilon^{ES} = \frac{\epsilon \gamma - \epsilon^D}{\gamma - 1}$ mit ϵ^S - Angebotselastizität, ϵ^D - Nachfrageelastizität und γ - Selbstversorgungsgrad;

gilt $q_c^{ES} + q_c^S = 0$, so erhält man für den Selbstversorgungsgrad der Drittländer

$$\gamma_r = \frac{1}{1 + \frac{a_c}{1 - a_c} \left(1 - \frac{1}{\gamma_c} \right)} \quad \text{mit } a_c - \text{Anteil der EG-Produktion an der Weltproduktion.}$$

Für ein EG-Mitgliedsland ist der Weltmarktpreis nur noch deshalb relevant, weil er neben anderen Faktoren die Höhe des direkten Finanztransfers bestimmt. Eine Preisanhebung hat für ein solches Land zunächst einen positiven Effekt auf die Leistungsbilanz. Als Bewertungsmaßstab für den zusätzlichen Erlös dient in diesem Fall der um einen inländischen terms of trade-Effekt korrigierte Inlandspreis. Andererseits wird durch Preisanhebungen in den EG-Mitgliedsländern der EG-Haushalt beeinflusst; es entstehen Grenzausgaben gegenüber den einzelnen Mitgliedsländern und ein Grenzerlös auf dem Weltmarkt. An beiden Effekten ist jedes Mitgliedsland entsprechend seiner Finanzierungsquote beteiligt.

Das Finanzierungssystem der EG schränkt damit für ein EG-Mitgliedsland den unmittelbaren Bezug zwischen dem Leistungsbilanzeffekt einer Preisänderung und dem Weltmarkt ein. Zudem erlaubt es diesem Land, die Leistungsbilanz durch den Preis nicht nur indirekt über Angebots- und Nachfragemenge, sondern auch direkt zu beeinflussen. Diese Möglichkeit entfällt freilich für die EG insgesamt. Es ist deshalb einleuchtend, daß die in Übersicht 5 dargestellten ökonomischen Wohlfahrtseffekte einer Preisänderung für die EG insgesamt denjenigen für ein Nicht-EG-Mitgliedsland entsprechen.

3.2 Wohlfahrtsökonomische Konsequenzen von Agrarpreisänderungen in einer erweiterten EG

Mit Hilfe dieser Überlegungen ist es möglich, den Einfluß von Agrarpreisänderungen auf die ökonomische Wohlfahrt in einer erweiterten EG abzuschätzen. Zunächst sind in Übersicht 6 die ökonomischen Wohlfahrtseffekte berechnet worden, die in einer erweiterten EG bei einer einprozentigen Normpreiserhöhung bei Agrarprodukten tendenziell entstehen würden. Ausgangspunkt der Berechnungen ist auch hier ein einheitliches EG-Normpreinsniveau in einer erweiterten EG. Ferner wurde in allen Ländern für alle Produkte eine Angebotselastizität von 0,5 und eine Nachfrageelastizität von -0,4 unterstellt. Auch diese Berechnungen basieren schließlich auf Durchschnittsdaten der Jahre 1976-1978. Zu diesem Zeitpunkt hätte eine entsprechende Preisanhebung bei allen Produkten nur in Irland und Dänemark zu einer erhöhten ökonomischen Wohlfahrt geführt. Starke Wohlfahrtsverluste wären vor allem in Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien aufgetreten, während der Wohlfahrtsverlust für die erweiterte EG insgesamt ca. 300 Mio. ECU betragen hätte. Dieser Betrag hätte etwa dem zusätzlichen Haushaltsvolumen entsprochen.

Produktspezifische Preisanhebungen haben indes recht unterschiedliche wohlfahrtsökonomische Konsequenzen. Sie hätten sich bei den mediterranen Produkten positiv ausgewirkt für die beitrittswilligen Länder, mit der Ausnahme von Olivenöl aber auch für Italien. Für Deutschland wäre bei allen Produkten ein Wohlfahrtsverlust entstanden, während bei den pflanzlichen Produkten Weichweizen, Gerste und Zucker vor allem Frankreich einen Wohlfahrtsgewinn zu verzeichnen gehabt hätte.

Diese Ergebnisse sollen im Hinblick auf einige getroffene Annahmen genauer diskutiert werden. Zunächst ist die Bedeutung der angenommenen Elastizitätswerte offensichtlich. Beispielsrechnungen haben gezeigt, daß alternative Elastizitätswerte zu im Niveau unterschiedlichen Änderungen der ökonomischen Wohlfahrt bei Preisänderungen führen; sie verändern jedoch in der Regel nicht die ausgewiesene Richtung der Wohlfahrtsänderungen. Schwer abzuschätzen ist allerdings die Wirkung einer veränderten Versorgungssituation in den beitrittswilligen Ländern als Folge einer Anpassung an das EG-Normpreinsniveau. Als vorstellbar ist eine Erhöhung des Angebotsüberschusses bei mediterranen Produkten und eine Erhöhung des Nachfrageüberschusses bei "nördlichen" Produkten diskutiert worden. Entspre-

Übersicht 6: Ökonomische Wohlfahrtseffekte einer einprozentigen Normpreiserhöhung bei Agrarprodukten in einer erweiterten EG im Durchschnitt der Jahre 1976-1978¹⁾ in Mio. ECU

	Weichweizen	Gerste	Zucker	Olivenöl	Wein	Tomaten	Zitrusfrüchte	Rindfleisch	Schweinefleisch	Geflügelfleisch	Butter	Magermilchpulver	Käse	Summe
Deutschland	- 7,3	- 7,6	- 5,6	- 2,5	-15,8	- 7,3	- 3,5	-10,0	-17,8	- 5,7	- 7,6	- 2,6	-16,8	-110,1
Frankreich	5,8	1,0	1,4	- 2,1	-10,6	- 4,1	- 2,8	- 7,5	-12,9	- 1,2	- 7,1	- 3,2	- 7,6	- 50,9
Italien	- 5,7	- 3,9	- 3,1	- 3,0	2,9	5,4	2,0	- 8,0	- 8,3	- 1,3	- 5,4	- 4,3	- 9,7	- 42,4
Niederlande	- 2,1	- 1,3	- 0,4	- 0,5	- 3,5	1,0	- 2,4	- 0,9	4,4	1,5	1,9	- 3,2	3,8	- 1,7
Belgien/Luxemburg	- 1,6	- 1,3	0,1	- 0,4	- 3,1	- 1,3	- 0,4	- 1,7	1,0	- 0,4	- 1,6	- 0,6	- 4,1	- 15,4
Großbritannien	- 8,5	- 1,7	-10,2	- 1,2	- 7,8	- 5,1	- 1,8	- 8,8	-13,7	- 1,3	-12,7	- 1,5	- 9,9	- 84,2
Irland	- 0,4	0,1	0,0	0,0	- 0,3	- 0,1	- 0,1	3,9	0,3	- 0,1	2,0	1,4	0,9	7,6
Dänemark	- 0,4	0,4	0,2	- 0,2	- 1,5	- 0,4	- 0,1	1,3	6,7	0,3	1,4	- 0,3	2,4	9,8
EG - 9	-20,2	-14,3	-17,6	- 9,9	-39,7	-11,9	- 9,1	-31,7	-40,3	- 8,2	-29,1	-14,3	-41,0	-287,3
Griechenland	- 0,3	- 0,3	- 0,3	0,5	0,4	2,4	1,1	- 1,1	- 0,7	- 0,3	- 0,6	- 0,3	- 0,8	- 0,3
Spanien	- 1,3	0,1	- 2,0	2,2	3,2	1,2	5,8	- 2,8	- 3,4	- 0,7	- 2,6	- 2,0	- 3,8	- 6,1
Portugal	- 0,7	- 0,2	- 1,3	0,0	1,1	3,2	0,1	- 0,4	- 0,7	- 0,1	- 0,4	- 0,2	- 0,5	- 0,1
beitrittswillige Länder	- 2,3	- 0,4	- 3,6	2,7	4,7	6,8	7,0	- 4,3	- 4,8	- 1,1	- 3,6	- 2,5	- 5,1	- 6,5
EG - 12	-22,4	-14,7	-21,0	- 7,2	-34,9	- 5,0	- 2,2	-36,0	-45,1	- 9,3	-32,6	-16,8	-46,1	-293,3
EG - Haushalt	24,0	17,3	25,1	8,1	41,5	3,9	- 4,2	31,2	44,9	10,7	38,4	18,2	48,8	307,9

1) Durchschnittswerte der Wirtschaftsjahre 1976/77 und 1977/78 bzw. der Kalenderjahre 1977 und 1978; die Finanzierungsquoten entsprechen den Bruttosozialproduktanteilen. In allen Ländern ist für alle Produkte eine Angebotselastizität von 0,5 und eine Nachfrageelastizität von - 0,4 unterstellt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach den Übersichten 8 und 9 im Anhang, den Preisangaben bei Schmitz, P.M., Chancen und Risiken der Agrarwährungspolitik in einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft, Referat auf der 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980 und den Angaben über das Bruttosozialprodukt in World Bank (ed.), 1979 World Bank Atlas, Washington o.J. .

chend den Formeln in Übersicht 5 kann hier nicht eindeutig gesagt werden, wie in diesem Fall das Niveau der in Übersicht 6 ausgewiesenen Werte verändert wird. Beispielskalkulationen legen jedoch auch hier den Schluß nahe, daß auch bei einer veränderten Versorgungssituation die Richtung der Wohlfahrtsänderung in der Regel nicht verändert wird. Diese ergänzenden Überlegungen zeigen deshalb, daß die Ergebnisse in Übersicht 6 auch bei alternativen Elastizitätswerten und bei veränderter Versorgungssituation in den beitrtrittswilligen Ländern zum mindesten in ihrer Tendenz die ökonomischen Wohlfahrtseffekte einer Agrarpreisänderung in einer erweiterten EG aufzuzeigen vermögen.

Von Interesse ist schließlich die Fragestellung, wie durch eine EG-Erweiterung die wohlfahrtsökonomischen Konsequenzen einer Preisänderung abgeändert werden. Hier werden die in Übersicht 6 ermittelten Ergebnisse den wohlfahrtsökonomischen Konsequenzen einer Agrarpreisänderung im gegenwärtigen Zustand gegenübergestellt. Den Referenzzustand für die EG-Mitgliedsländer stellt folglich eine Preisänderung in der jetzigen EG und für die beitrtrittswilligen Länder eine Preisänderung ohne Beitritt dar. Zur Vergleichbarkeit mit den Effekten in einer erweiterten EG wird ferner auch bei der Berechnung der wohlfahrtsökonomischen Konsequenzen einer Preisänderung im gegenwärtigen Zustand von einem einheitlichen EG-Normpreisniveau sowohl in den EG-Mitgliedsländern als auch in den beitrtrittswilligen Ländern ausgegangen.

Die Ergebnisse dieser Berechnungen finden sich in Übersicht 7. Hier ist auf der Grundlage der Durchschnittsdaten der Jahre 1976-1978 ausgewiesen, welche Änderungen der ökonomischen Wohlfahrtseffekte einer einprozentigen Normpreiserhöhung bei einzelnen Agrarprodukten sich bei einer EG-Erweiterung ergeben würden. Die EG-Erweiterung hätte zu diesem Zeitpunkt wohlfahrtssteigernd für die beitrtrittswilligen Länder gewirkt, während sowohl für die jetzige als auch für die erweiterte EG Preiserhöhungen zu einem größeren Verlust an ökonomischer Wohlfahrt geführt hätten als ohne EG-Erweiterung. Die produktspezifischen Änderungen der ökonomischen Wohlfahrt bei einer Preiserhöhung fallen recht deutlich aus. Starke positive Effekte einer EG-Erweiterung wären vor allem bei den mediterranen Produkten in den beitrtrittswilligen Ländern aufgetreten. Andererseits hätte die EG-Erweiterung auch für die jetzigen EG-Mitgliedsländer positive Aspekte; denn Preisanhebungen bei Milchprodukten, Rindfleisch und Zucker wirken sich in einer erweiterten EG weniger negativ auf die ökonomische Wohlfahrt in

Übersicht 7: Änderung der ökonomischen Wohlfahrtseffekte einer einprozentigen Normpreiserhöhung bei Agrarprodukten bei einer EG-Erweiterung¹⁾ im Durchschnitt der Jahre 1976-1978²⁾ in Mio. ECU

	Weichweizen	Gerste	Zucker	Olivenöl	Wein	Tomaten	Zitrusfrüchte	Rindfleisch	Schweinefleisch	Geflügelfleisch	Butter	Magermilchpulver	Käse	Summe
Deutschland	-0,4	-0,8	0,3	-2,6	- 6,4	- 3,1	-2,7	0,3	-0,4	-0,3	1,1	0,7	0,9	-13,4
Frankreich	-0,3	-0,5	0,3	-1,9	- 4,7	- 2,4	-2,0	0,2	-0,2	-0,2	0,9	0,5	0,7	- 9,6
Italien	-0,1	-0,3	0,1	-1,0	- 2,4	- 1,2	-1,0	0,1	-0,1	-0,1	0,4	0,3	0,3	- 5,0
Niederlande	-0,1	-0,1	0,1	-0,5	- 1,3	- 0,6	-0,6	0,1	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,2	- 2,6
Belgien/Luxemburg	-0,1	-0,2	0,0	-0,4	- 1,0	- 0,6	-0,4	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	- 2,3
Großbritannien	-0,2	-0,3	0,1	-1,3	- 3,1	- 1,6	-1,3	0,1	-0,2	-0,1	0,5	0,4	0,4	- 6,6
Irland	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	- 0,3
Dänemark	-0,1	0,0	0,0	-0,2	- 0,6	- 0,3	-0,2	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	- 1,3
EG - 9	-1,3	-2,4	0,8	-8,0	-19,7	- 9,8	-8,3	0,9	-1,2	-0,8	3,2	2,2	2,7	-41,7
Griechenland	0,6	0,0	0,2	1,6	1,0	3,1	1,4	-0,4	-0,2	0,0	-0,6	-0,3	1,2	7,6
Spanien	1,0	2,2	-0,1	4,6	7,8	2,6	6,8	-0,5	-0,5	0,8	-2,2	-1,6	-2,8	18,1
Portugal	-0,4	-0,2	-1,1	0,2	2,2	3,6	0,2	0,0	-0,4	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	3,4
beitrittswillige Länder	1,2	2,0	-1,0	6,4	11,0	9,3	8,4	-0,9	-1,1	0,7	-3,1	-2,1	-1,7	29,1
EG- 12	0,0	-0,4	0,0	-1,6	- 8,6	- 0,4	0,0	0,0	-2,3	-0,1	0,2	0,1	1,0	-12,1
EG - Haushalt	3,4	4,0	1,4	8,7	23,4	10,1	7,9	1,8	5,2	1,8	0,2	-0,6	1,8	69,1

1) Vergleichszustand für die beitragswilligen Länder sind Wohlfahrtseffekte, bei deren Berechnung die EG-Normpreise als Ausgangspreise verwandt werden.

2) Durchschnittswerte der Wirtschaftsjahre 1976/77 und 1977/78 bzw. der Kalenderjahre 1977 und 1978. Die Finanzierungsquoten entsprechen den Bruttosozialproduktanteilen. In allen Ländern ist für alle Produkte eine Angebotselastizität von 0,5 und eine Nachfrageelastizität von - 0,4 unterstellt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach den Übersichten 8 und 9 im Anhang, den Preisangaben bei Schmitz, P.M., Chancen und Risiken der Agrarwährungspolitik in einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft, Referat auf der 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980 und den Angaben über das Bruttosozialprodukt in World Bank (ed.), 1979 World Bank Atlas, Washington o.J. .

diesen Ländern aus als ohne EG-Erweiterung.

Auch diese Ergebnisse sind auf der Grundlage der getroffenen Annahmen zu diskutieren. Indes läßt sich auch für Agrarpreisänderungen im gegenwärtigen Zustand mit Hilfe von Beispielsrechnungen zeigen, daß unterschiedliche Elastizitätswerte die entsprechenden wohlfahrtsökonomischen Effekte in der Regel zwar im Niveau, nicht aber in der Richtung beeinflussen. Diese Aussage gilt ebenso bei einem veränderten Versorgungsniveau für die beitriftswilligen Länder als Folge des angenommenen EG-Normpreisniveaus. Auch für die Ergebnisse in Übersicht 7 läßt sich deshalb sagen, daß sie zum mindesten in ihrer Tendenz auch bei alternativen Elastizitätswerten und bei einer veränderten Versorgungssituation in den beitriftswilligen Ländern zutreffen werden.

Diese Überlegungen sollen mit einem Hinweis auf die Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal abgeschlossen werden. Tatsächlich ist es angesichts der zunehmenden Selbstversorgung der EG für jedes Mitgliedsland sinnvoll, eine möglichst niedrige Finanzierungsquote anzustreben. In diesem Fall muß ein Land nur einen vergleichsweise geringen Teil des EG-Haushalts finanzieren. Gleichzeitig werden durch eine niedrige Finanzierungsquote die Möglichkeiten für eine national ausgerichtete Agrarpreispolitik zu Lasten der gesamten EG erhöht. Eine Finanzierungsquote von Null beispielsweise für ein armes EG-Mitgliedsland würde dieses Land vollständig von der Notwendigkeit entbinden, die finanziellen Konsequenzen einer Agrarpreisänderung für den EG-Haushalt mitzutragen. Wohlfahrtsökonomisch wäre es für dieses Land beispielsweise bei einer Defizitsituation sinnvoll, ein möglichst niedriges Preisniveau bei allen Produkten zu verwirklichen. Bei einem Preis von Null wäre die ökonomische Wohlfahrt maximiert, da einem maximalen Verbrauch keine Produktionskosten oder Importausgaben gegenüber stehen würden³⁾.

Hier bleibt anzumerken, daß das Problem der Externalisierungsmöglichkeiten nicht nur aufgrund von Sonderregelungen über Finanzierungsquoten für arme Mitgliedsländer bedeutender wird; denn für die bisherigen EG-Mit-

3) Auch wenn nur einzelne Komponenten der ökonomischen Wohlfahrt wie der Staatshaushalt oder das Leistungsbilanzsaldo betrachtet werden, sind die finanziellen Konsequenzen einer national ausgerichteten Agrarpreispolitik für den EG-Haushalt nicht zu berücksichtigen. So kann beispielsweise das Leistungsbilanzsaldo durch eine Preisanhebung für Überschubprodukte verbessert werden, ohne daß hierfür Ausgaben für eine mögliche Überschubbeseitigung in der EG zu tragen sind.

gliedsländer sinkt durch die Erweiterung die Finanzierungsquote. Auch für diese Länder mindern sich daher die über den EG-Haushalt wirksamen finanziellen Konsequenzen nationaler Strategien.

4 Schlußbetrachtung

Die Ausführungen haben gezeigt, daß die Anwendung der gemeinsamen Agrarpreispolitik in einer erweiterten EG wohlfahrtsökonomisch problematisch ist. Zum einen kann auf diese Weise kein genereller Wohlfahrtstransfer zugunsten der beitriftswilligen Länder verwirklicht werden. Diese Länder werden mit einigen Ausnahmen lediglich bei mediterranen Produkten begünstigt, bei "nördlichen" Produkten hingegen benachteiligt. Zum anderen zeichnet sich bei einer Anwendung der gemeinsamen Preispolitik in einer erweiterten EG eine Verminderung der ökonomischen Wohlfahrt für die EG insgesamt ab, die nicht allein auf einer veränderten Versorgungssituation in den beitriftswilligen Ländern als Folge einer Anpassung an das EG-Normpreisniveau beruht.

So bleiben die nationalen Interessengegensätze bestehen und fallen bei den einzelnen Produkten durch die stärkere Differenzierung der Produktionsstruktur in einer erweiterten EG eher deutlicher aus. Andererseits nehmen die Externalisierungsmöglichkeiten zu. Beide Aspekte weisen darauf hin, daß das Problem der Externalisierung einer national ausgerichteten Agrarpreispolitik mit seinen negativen Konsequenzen für die ökonomische Wohlfahrt in der EG insgesamt verstärkt auftreten wird (vgl. KIRSCHKE, 7, S. 436). Diese Befürchtung besteht vor allem auch deshalb, weil in politischen Entscheidungen oftmals nur einzelne Komponenten der ökonomischen Wohlfahrt wie z.B. das Leistungsbilanzsaldo oder lediglich die ökonomische Wohlfahrt der Produzenten berücksichtigt werden. In diesem Fall fällt die Divergenz zwischen nationaler Zielsetzung und supranationaler ökonomischer Wohlfahrt eher höher aus.

Tatsächlich deutet sich eine solche Entwicklung schon heute an. So fordern Frankreich und Italien seit langem eine stärkere Unterstützung der in der gemeinsamen Agrarpreispolitik bisher vernachlässigten mediterranen Produkte (vgl. AGRA EUROPE, 1-III, S. 15ff). Im Hinblick auf den EG-Beitritt Griechenlands sind ferner weitere produktspezifische Beihilfen in-

nerhalb der gemeinsamen Agrarmarktpolitik vorgesehen⁴⁾. Selbst auf supranationaler Ebene wird die Ausweitung produktspezifischer Beihilfen neuerdings verstärkt diskutiert (vgl. bsw. PISANI, E. ET AL., 12).

Eine solche Entwicklung ist zu bedauern. Hier werden nationale Strategien nicht nur geduldet, sondern geradezu gefördert. Jeder zusätzliche Schutz aber für einzelne Agrarprodukte erhöht den durchschnittlichen Protektionsgrad und mindert damit die ökonomische Wohlfahrt für die EG insgesamt. Bei einer EG-Erweiterung ist demnach zu erwarten, daß die wohlfahrtsökonomischen Grenzen der gemeinsamen Agrarpreispolitik noch deutlicher wirksam werden. Diese Politik erschwert somit direkte Wohlfahrtstransfers von den jetzigen EG-Mitgliedsländern zu den beitrittswilligen Ländern und stellt grundsätzlich die wohlfahrtsökonomischen Vorteile einer erweiterten Zollunion in Frage. Hier bleibt zu hoffen, daß die EG-Erweiterung zum mindesten einen entscheidenden Anstoß für alternative Agrarpolitiken geben wird.

4) Hierzu gehören u.a. Produktionsbeihilfen für getrocknete Weintrauben, Korinthen und getrocknete Feigen sowie eine Marktordnung für Baumwolle (AGRA EUROPE, 1-1, S. 34).

Literatur

1. AGRA-EUROPE (London), The agricultural implications of EEC enlargement - part I: Greece, part II: Portugal, Part III: Spain, "Agra-Europe Special Report", No. 3,5,6, London 1979 and 1980.
2. BLANCUS, P., The Common Agricultural Policy and the Balance of Payments of the EEC Member Countries, "Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review", No. 127, Rom 1978, S. 355-370.
3. CURRIE, J.M., J.A. MURPHY u. A. SCHMITZ, The Concept of Economic Surplus and its Use in Economic Analysis, "The Economic Journal", Vol. 81, No. 324 (Dec. 1971), S. 741-799.
4. DASGUPTA, A.K. u. D.W. PEARCE, Cost-Benefit Analysis, Theory and Practice, Second Reprint, London and Basingstoke 1974.
5. V. DOHNANYI, K., Ziele der EG-Erweiterung, "Wirtschaftsdienst" 1978/ XII, S. 587-590.
6. GIERSCH, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, Erster Band: Grundlagen, Wiesbaden 1961.
7. KIRSCHKE, D., Wirtschaftliche Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, "wisu" 9/77, S. 435f.

8. KOESTER, U., EG-Agrarpolitik in der Sackgasse, Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik, Baden-Baden 1977.
9. KOESTER, U. u. S. TANGERMANN, Alternativen der Agrarpolitik, Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Auftrag des BMELF, "Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft", Heft 182, Münster-Hiltrup 1976.
10. KOMMISSION DER EG, Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft, "Europäische Dokumentation", 5/79, Luxemburg 1979.
11. LESOURNE, J., Cost-Benefit Analysis and Economic Theory, Amsterdam, New York, Oxford 1975.
12. PISANI, E. ET AL., Entschließungsantrag zur gemeinsamen Agrarpolitik, Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments 1979-1980, Dokument 1-800/79 v. 25.2.1980.
13. SCHMITZ, P.M., Chancen und Risiken der Agrarwährungspolitik in einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft, Referat auf der 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980.
14. SIEVERT, O., Stellungnahme zu Fragen des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages anlässlich einer Anhörung zu Problemen der Erweiterung der EG nach Süden am 31.5.1978, Protokoll Nr. 32 u. 33 v. Deutschen Bundestag (8. Wahlperiode), Auswärtiger Ausschuß (3. Ausschuß), S. 1019-1027.
15. WISS. BEIRAT BEIM BMELF, Gutachten über Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG, o.O. 1980.

Zusätzliche statistische Quellen:

Alvensleben, R., v., H.-G. Dreßler u. D.M. Hörmann, Kosten-Nutzen-Analyse der EG-Marktpolitik bei frischen Tomaten im Hinblick auf die möglichen Effekte einer EG-Erweiterung, "Arbeitsbericht", Nr. 19 des Instituts für Gartenbauökonomie der Universität Hannover 1978; CMA, CMA Auslandsmarktdaten Griechenland, Bonn 1979; FAO, Commodity Review and Outlook 1979-1980, "FAO Economic and Social Development Series", No. 17, Rome 1979; dieselbe, FAO Production Yearbook 1978, "FAO Statistics Series", No. 22, Rome 1979; Instituto Nacional de Estatística, Anuario Estatístico 1978, Lisboa 1979; dasselbe, Estatísticas Agrícolas 1977, Lisboa 1978; Kommission der EG, Stellungnahme zum griechischen Beitritts-gesuch, "Bulletin der EG", Beilage 2/76; Ministerio de Agricultura, Anuario de Estadística Agraria 1977, 1978, Madrid; National Statistical Service of Greece, Agricultural Statistics of Greece 1977, 1978, Athens; derselbe, Monthly Statistical Bulletin, Vol. 25 (1980), No. 4; Statistisches Amt der EG, Versorgungsbilanzen 1975-1977, Luxemburg 1978; dasselbe, Pflanzliche Erzeugung 6-1979, Luxemburg 1979; Monatsstatistik von Fleisch 10-11/1979, Luxemburg 1979; dasselbe, Monatliche Statistik von Milch 10-11/1979, Luxemburg 1979; dasselbe, Monatliche Statistik von Eiern 10-11/1979, Luxemburg 1979.

Übersicht 8 : Angebotsüberschuß bei Agrarprodukten in EG-Mitgliedsländern
und beitrittswilligen Ländern im Durchschnitt der Jahre 1976-1978¹⁾ in 1000 t²⁾

	Weichweizen	Gerste	Zucker	Kartoffeln	Olivensöl	Wein	Tomaten	Zitrusfrüchte	Rindfleisch	Schweinefleisch	Geflügelfleisch	Butter	Magermilchpulver	Käse (ohne Schmelzkäse)
Deutschland	- 120	-1710	473	- 650	- 3	-5199	- 911	-1423	- 57	- 314	- 240	138	249	- 80
Frankreich	7345	3355	1739	- 283	- 20	-2123	- 481	-1129	- 40	- 207	110	51	80	110
Italien	-2002	-1377	- 73	- 41	-125	11248	865	455	- 34	- 235	- 10	- 41	-206	-146
Niederlande	- 459	- 219	274	1309	- 1	-1590	180	- 788	72	497	203	154	-194	227
Belgien/Luxemburg	- 279	- 319	333	- 156	- 1	-1690	- 157	- 192	- 14	222	6	7	21	- 62
Großbritannien	-3331	496	-1653	- 673	- 2	-2811	- 665	- 711	- 332	- 517	18	-265	95	-102
Irland	- 195	134	26	41	-11)	- 89	- 11	- 37	309	40	1	82	136	42
Dänemark	174	570	220	- 2	-11)	- 597	- 40	- 67	157	552	58	89	20	124
EG - 9	1133	930	1339	- 455	-152	-2851	-1220	-3892	- 246	38	146	215	201	113
Griechenland ³⁾	50	- 17	31 ⁴⁾	60	38	1460 ⁵⁾	367 ⁶⁾	307	- 51	- 1	- 9	0	-11)	- 1
Spanien	200	872	- 86	151	168	8890 ⁷⁾	217	1659	- 58 ¹⁰⁾	- 30 ¹⁰⁾	- 3 ¹⁰⁾	- 2 ¹⁰⁾	- 75 ¹⁰⁾	- 19 ⁵⁾ , 12)
Portugal	- 320	- 12	- 252 ⁴⁾	- 80	2 ⁶⁾	2280	470 ⁹⁾	10 ⁶⁾	- 9 ¹⁰⁾	- 18 ¹⁰⁾	0 ⁶⁾	- 1 ¹⁰⁾	-11)	- 2 ⁶⁾ , 12)
beitrittswillige Länder	- 70	843	- 307	131	208	12630	1054	1976	- 118	- 49	- 12	- 3	- 75	- 22
EG - 12	1063	1773	1032	- 324	56	9779	- 166	-1916	- 364	- 11	134	212	126	91

- 1) Durchschnittswerte der Wirtschaftsjahre 1976/77 und 1977/78 bzw. der Kalenderjahre 1977 und 1978.
- 2) Bei Wein in 1000 hl.
- 3) Errechnet mit Hilfe des durchschnittlichen Selbstversorgungsgrades für 1974-1976.
- 4) Errechnet aus der durchschnittlichen Produktionsmenge für 1977-1979 und der Verbrauchsschätzung für 1979.
- 5) Für EG-Länder 1975/76-1976/77.
- 6) 1975-1977.
- 7) Beim Verbrauch ist die zur Destillation für industrielle Zwecke und Marktstabilisierung verwandte Menge nicht berücksichtigt.
- 8) Errechnet mit Hilfe des durchschnittlichen Selbstversorgungsgrades für 1972-1973.
- 9) Errechnet mit Hilfe der Versorgungsbilanz für Frischtomaten 1975/76 und des Exportanteils bei verarbeiteten Tomaten 1975-1977.
- 10) 1976-1977.
- 11) Keine nennenswerten Produktions- und Verbrauchsmengen.
- 12) Käse insgesamt.

Quelle: Eigene Berechnung nach Agra Europe (London), The agricultural implications of EEC enlargement, part II: Portugal and part III: Spain, "Agra-Europe Special Reports", No. 5 and 6, London 1980; Alvensleben, R.v., H.-G. Dreßler u. D.M. Hörmann, Kosten-Nutzen-Analyse der EG-Marktpolitik bei frischen Tomaten im Hinblick auf die möglichen Effekte einer EG-Erweiterung, "Arbeitsbericht", Nr. 19 des Instituts für Gartenbauökonomie der Universität Hannover 1978; CMA, CMA Auslandsmarktdaten Griechenland, Bonn 1979; FAO, Commodity Review and Outlook 1979-1980, "FAO Economic and Social Development Series", No. 17, Rome 1979; Instituto Nacional de Estatística, Anuario Estadístico 1978, Lisboa 1979; dasselbe, Estatísticas Agrícolas 1977, Lisboa 1978; Kommission der EG, Stellungnahme zum griechischen Beitrittsantrag, "Bulletin der EG", Beilage 2/76; Ministerio de Agricultura, Anuario de Estatística Agraria 1977, 1978, Madrid; National Statistical Service of Greece, Agricultural Statistics of Greece 1977, 1978, Athens; derselbe, Monthly Statistical Bulletin, Vol. 25 (1980), No. 4; Statistisches Amt der EG, Versorgungsbilanzen 1975-1977, Luxemburg 1978; dasselbe, Pflanzliche Erzeugung 6-1979, Luxemburg 1979; Monatsstatistik von Fleisch 10-11/1979, Luxemburg 1979; dasselbe, Monatliche Statistik von Milch 10-11/1979, Luxemburg 1979; dasselbe, Monatliche Statistik von Eiern 10-11/1979, Luxemburg 1979.

Übersicht 9: Selbstversorgungsgrad bei Agrarprodukten in EG-Mitgliedsländern und beitrittswilligen Ländern im Durchschnitt der Jahre 1976-1978¹⁾ in v.H.

	Weichweizen	Gerste	Zucker	Kartoffeln	Olivensl ⁴⁾	Wein	Tomaten	Zitrusfrüchte	Rindfleisch	Schweinefleisch	Geflügelfleisch	Butter	Magermilchpulver	Käse (ohne Schmelzkäse)
Deutschland	98,3	80,0	121,5	93,7	0,0	66,0	3,1	0,0	96,1	90,6	59,1	133,5	173,5	89,8
Frankreich	181,7	155,5	189,8	95,5	9,1	96,8	54,4	2,4	97,6	89,3	113,3	110,0	112,1	111,9
Italien	72,1	33,6	95,2	98,7	80,3	121,0	149,4	119,2	75,3	79,9	99,0	64,5	0,0	79,6
Niederlande	59,9	55,7	147,5	132,4	0,0	0,0	194,7	0,0	123,1	197,4	278,1	475,6	49,9	232,0
Belgien/Luxemburg	75,7	68,4	190,6	89,1	0,0	7,9	56,6	0,0	95,2	157,2	105,4	107,0	118,6	42,8
Großbritannien	59,7	105,8	33,2	89,1	0,0	0,1	21,6	0,0	77,4	63,3	102,6	35,9	157,5	67,5
Irland	53,6	112,7	117,5	103,1	- ¹⁰⁾	0,0	71,6	0,0	506,6	143,2	102,4	360,3	747,6	495,2
Dänemark	140,9	111,6	194,4	99,7	- ¹⁰⁾	0,0	33,1	0,0	292,6	347,9	236,5	291,4	152,0	345,5
EG - 9	103,3	102,9	114,2	98,6	77,1	98,0	76,4	42,3	96,3	100,4	104,3	112,9	110,4	103,7
Griechenland ²⁾	103,0	98,0	110,9 ³⁾	106,3	119,8	146,6 ⁵⁾⁶⁾	148,5 ⁷⁾	161,7	70,4	99,1	93,5	93,5	- ¹⁰⁾	99,3
Spanien	104,9	116,6	92,2	102,7	154,6	140,2 ⁵⁾⁶⁾	110,8	248,2	88,0 ⁹⁾	95,9 ⁹⁾	99,6 ⁹⁾	91,7 ⁹⁾	24,4 ⁹⁾	77,4 ⁹⁾¹¹⁾
Portugal	58,7	87,1	3,8 ³⁾	93,0	104,8 ⁵⁾	140,4	294,0 ⁸⁾	107,1 ⁵⁾	90,0 ⁹⁾	81,1 ⁹⁾	100,0 ⁵⁾	75,0 ⁹⁾	- ¹⁰⁾	93,0 ¹¹⁾
beitrittswillige Länder	98,9	113,7	81,4	101,7	138,3	140,9	135,1	212,4	84,1	94,9	98,8	92,3	24,4	91,5
EG - 12	102,6	104,6	109,3	99,2	104,7	105,7	98,0	77,5	95,1	99,9	103,1	112,6	106,2	102,8
Drittländer														
- für EG - 9	99,7	99,4	98,2	100,2	113,4	102,0	103,0	108,6	100,6	99,9	99,3	95,9	90,1	98,4
- für EG -12	99,7	98,8	98,6	100,1	90,3	91,4	100,4	104,5	100,9	100,0	99,4	95,9	93,5	98,7

1) Durchschnittswerte der Wirtschaftsjahre 1976/77 und 1977/78 bzw. der Kalenderjahre 1977 und 1978.

2) 1974 - 1976

3) Errechnet aus der durchschnittlichen Produktionsmenge für 1977-1979 und der Verbrauchsschätzung für 1979.

4) Für EG-Länder 1975/76 - 1976/77.

5) 1975 - 1977.

6) Beim Verbrauch ist die zur Destillation für industrielle Zwecke und Marktstabilisierung verwandte Menge nicht berücksichtigt.

7) 1972 - 1973.

8) Errechnet mit Hilfe der Versorgungsbilanz für Frischtomaten 1975/76 und des Exportanteils bei verarbeiteten Tomaten 1975-1977.

9) 1976 - 1977.

10) Keine nennenswerten Produktions- und Verbrauchsmengen.

11) Käse insgesamt.

Quelle: Eigene Berechnung nach Agra Europe (London), The agricultural implications of EEC enlargement, part. II: Portugal and part III: Spain, "Agra-Europe Special Reports", No. 5 and 6, London 1980; Alvensleben, R. v., H.-G. Dreßler u. D.M. Hörmann, Kosten-Nutzen-Analyse der EG-Marktpolitik bei frischen Tomaten im Hinblick auf die möglichen Effekte einer EG-Erweiterung, "Arbeitsbericht", Nr. 19 des Instituts für Gartenbauökonomie der Universität Hannover 1978; CMA, CMA Auslandsmarktdaten Griechenland, Bonn 1979; FAO, Commodity Review and Outlook 1979-1980, "FAO Economic and Social Development Series", No. 17, Rome 1979; dieselbe, FAO Production Yearbook 1978, "FAO Statistics Series", No. 22, Rome 1979; Instituto Nacional de Estadística, Anuario Estadístico 1978, Lisboa 1979; dieselbe, Estadísticas Agrícolas 1977, Lisboa 1978; Kommission der EG, Stellungnahme zum griechischen Beitrittsgesuch, "Bulletin der EG", Beilage 2/76; Ministerio de Agricultura, Anuario de Estadística Agraria 1977, 1978, Madrid; National Statistical Service of Greece, Agricultural Statistics of Greece 1977, 1978, Athens; dieselbe, Monthly Statistical Bulletin, Vol. 25 (1980) No. 4; Statistisches Amt der EG, Versorgungsbilanzen 1975-1977, Luxemburg 1978; dieselbe, Pflanzliche Erzeugung 6-1979, Luxemburg 1979; Monatsstatistik von Fleisch 10-11/1979, Luxemburg 1979; dieselbe, Monatliche Statistik vom Milch 10-11/1979, Luxemburg 1979; dieselbe, Monatliche Statistik von Eiern 10-11/1979, Luxemburg 1979.

CHANCEN UND RISIKEN DER AGRARWÄHRUNGSPOLITIK
IN EINER ERWEITERTEN EG

von

Peter Michael Schmitz, Kiel

- 1 Problemstellung
 - 2 Integration der Beitrittsländer in das agrimonetäre
EG-System
 - 2.1 Entwicklung der Währungsrelationen
 - 2.2 Verzerrung der Agrarhandelsströme
 - 3 Agrarwährungspolitische Strategien infolge einer Ab-
wertung der Beitrittswährungen
 - 3.1 Budgeteffekte agrarwährungspolitischer Strategien
 - 3.2 Niveau- und strukturbedingte Wohlfandseffekte
 - 3.3 Bedeutung einer EWS-Integration der Beitrittswährungen
 - 4 Abschließende Bemerkungen
-

1 Problemstellung

Die instabile Währungsentwicklung der 70er Jahre hat ein Problem der gemeinsamen EG-Agrarpolitik besonders akzentuiert, nämlich die systemimmanente enge Beziehung zwischen der Währungsentwicklung einerseits und den Preisen für landwirtschaftliche Marktordnungsprodukte andererseits. Diese Beziehung ergibt sich über einen agrimonetären Mechanismus, der Wechselkursänderungen in unmittelbare und, zumindest bis zur Einführung des Eu-

ropäischen Währungssystem (EWS), prozentual gleich große Agrarpreisanpassungen transformiert. Mit Rücksicht auf Einkommenssicherungs- und Preisstabilisierungsüberlegungen hat man deshalb parallel dazu mit dem Währungsausgleich ein weiteres agrimonetäres Instrument entwickelt, durch das sich die enge Beziehung zwischen Wechselkursen und Agrarpreisen vollständig oder teilweise außer Kraft setzen läßt.

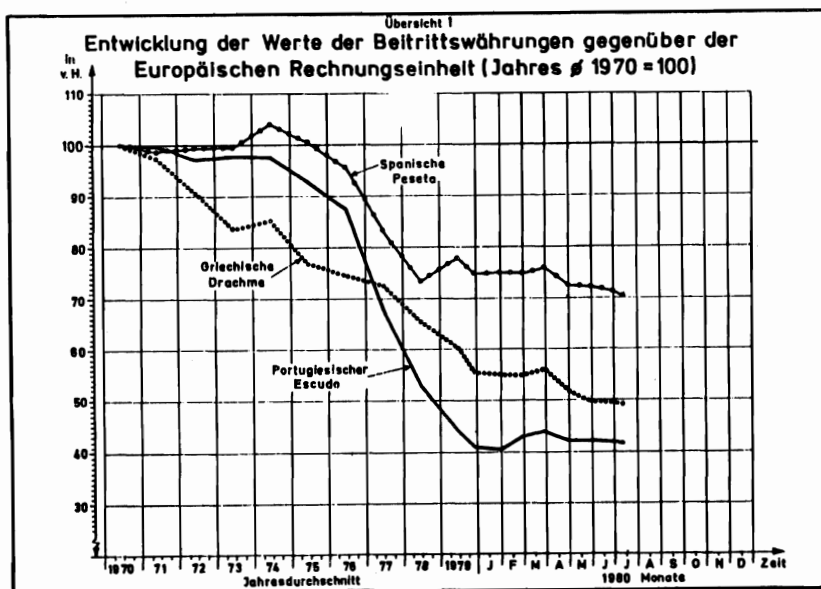
Beide agrarwährungspolitische Strategien bergen nun bereits in der derzeitigen Gemeinschaft gewisse Risiken. Das vorliegende Referat versucht deshalb die Frage zu beantworten, wie eine Integration Griechenlands, Spaniens und Portugals in das agrimonetäre EG-System aus Sicht der erweiterten Gemeinschaft zu beurteilen und ob eine Verschärfung schon existierender Probleme zu erwarten ist. Diese Beurteilung soll insbesondere vor dem Hintergrund vergleichsweise schwacher Währungen der Beitrittskandidaten sowie der Ausklammerung mediterraner Produkte aus dem Währungsausgleichssystem erfolgen.

2 Integration der Beitrittsländer in das agrimonetäre EG-System

2.1 Entwicklung der Währungsrelationen

Für die Beurteilung der mit der Übertragung des agrimonetären Systems verbundenen Chancen und Risiken ist entscheidend, wie sich die Währungssituation in der erweiterten Gemeinschaft zukünftig entwickeln wird. Angesichts des Fehlens empirischer Prognosen über die Wechselkursentwicklung bei Erweiterung der Gemeinschaft ist im folgenden qualitativ zu prüfen, in welcher Richtung die Bestimmungsfaktoren der Höhe des Wechselkurses (vgl. CLEMENTS und FRENCKEL, 4, S. 251) nach Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens abgeändert und ob dadurch bislang beobachtbare Tendenzen abgeschwächt oder verstärkt werden.

Verfolgt man die bisherige Entwicklung der Werte der Beitrittswährungen gegenüber der ECU als Ausdruck für die EG-9-Währungen insgesamt (vgl. Übersicht 1), lassen sich für alle drei Länder eindeutige Abwertungstendenzen konstatieren. Besonders gravierend fällt der Wertverlust des portugiesischen Escudos aus, der im Zeitraum 1970 bis 1979 etwa 60 % beträgt. Aber auch die relativ stabile spanische Peseta verliert gegenüber der ECU im gleichen Zeitraum noch um ca. 25 % an Wert. Die neuesten Daten scheinen zumindest für die griechische und spanische Währung eine Be-



schleunigung der Abwertungsraten anzuzeigen (vgl. AMTSBLATT DER EG, Reihe C, versch. Ausgaben)¹⁾. Vom Juli 1979 bis zum Juli 1980 wertet die griechische Drachme um 18,1 % und die spanische Peseta um 10 % gegenüber der ECU ab.

Die Entwicklung der Wechselkurse unterliegt monetären und realen Einflüssen. Einige Argumente sprechen dafür, daß kurz- bis mittelfristig von beiden Seiten ein anhaltender Abwertungsdruck auch nach dem Beitritt ausgeht:

- Die durchschnittlichen Inflationsraten der bestehenden Gemeinschaft und der Beitrittsländer liegen seit Jahren um bis zu 16 Prozentpunkten auseinander. Eine nachhaltige Konvergenz der Inflationsraten ist zur Zeit nicht abzusehen. Da Inflationsdifferenzen in etwa die jeweils notwendigen Wechselkursveränderungen anzeigen, ist ein anhaltender Abwertungsdruck zu erwarten.

1) Infolge der Zweiteilung der Zeitachse in Jahres- und Monatswerte kommt diese Beschleunigung in Übersicht 1 nicht zum Ausdruck. Im Gegenteil entsteht hier sogar der optische Eindruck einer Konsolidierung; dies trifft jedoch lediglich für Portugal zu, wo die jährliche Abwertungsrate des Escudos im Zeitraum Juli 1979 bis Juli 1980 auf 4,3 % sinkt.

- Die Indikatoren der Geldpolitik - u.a. Geldmenge und Zinssätze - lassen keine restriktiveren Tendenzen in der Wirtschaftspolitik der Beitrittsländer erkennen. Angesichts der relativ hohen Arbeitslosenquoten ist auch in naher Zukunft hiermit nicht zu rechnen (vgl. OECD, Main economic indicators, May 1980).
- Seit 1973 sind die Wechselkurse der Beitrittsländer weitgehend freigegeben. Lediglich Portugal wendet stufenflexible Wechselkurse an (vgl. LANGHAMMER 10, S. 201). Die Notenbanken aller drei Beitrittsländer tragen demnach nicht zur nachhaltigen Stützung ihrer Währungen auf den Devisenmärkten bei.
- Industrielle Importe der EG-9 aus den Beitrittsländern sind kaum noch Handelsbeschränkungen unterworfen. Dagegen erheben Griechenland mit etwa 11,3 %, Portugal mit 19,2 % und Spanien mit 13,3 % relativ hohe Nominalzollsätze auf EG-Exporte (LANGHAMMER, 10, S. 192). Ein Abbau dieser Nominalzollsätze sowie weiterer mengenmäßiger und nichttarifärer Handelshemmnisse im Industriegüterbereich läßt einen importbedingten zusätzlichen Abwertungsdruck erwarten (vgl. dazu auch Agra Europe, 1, part I, S. 12 und 24).
- Von der Anpassung im Agrarbereich gehen unterschiedliche Wirkungen auf die Beitrittswährungen aus. Das ergibt sich aus den differierenden Protektionsraten und Selbstversorgungsgraden, den mediterranen und nördlichen Agrarprodukten in den Beitrittsländern einerseits und der bestehenden Gemeinschaft andererseits aufweisen. Während die Preise der nördlichen Produkte, zumeist Importprodukte für die Beitrittsländer, das EG-Normpreisniveau weitgehend erreicht oder überschritten haben, bleiben die Preise mediterraner Produkte in Griechenland, Portugal und Spanien weitgehend unterhalb des EG-Niveaus (vgl. Übersicht 2). Eine Angleichung der Preise auf EG-Niveau verursacht deshalb insbesondere ein zunehmendes Devisenangebot aus Exporten mediterraner Produkte und damit eine Abschwächung des Abwertungsdrucks. Demgegenüber steht eine Verstärkung des Abwertungsdrucks durch Importe nördlicher Produkte, deren Preise zwar in den Beitrittsländern etwa auf EG-Niveau liegen, die aber bisher überwiegend von Drittländern (z.B. USA) zu Weltmarktpreisen bezogen worden sind. Nach dem Beitritt importieren die Beitrittsländer von den neuen Partnerländern zum höheren EG-Preis und verzeichnen deshalb einen höheren Devisenverlust. Da der Wert der Agrarimporte besonders in Portugal und Spanien den Wert der Agrarexporte übersteigt (vgl. dazu auch JOSLING, 7, S. 351 f.), und da der Indu-

Übersicht 2: Verhältnis der Preisniveaus zwischen den Beitrittsländern
und der Gemeinschaft für ausgewählte Agrarprodukte
1976-1978 (EG-Normpreis = 100)

Produkt	Griechenland	Portugal	Spanien
Weichweizen	107	90	94
Gerste	102	75	62
Zucker	91	-	98
Oliveneröl	63	77	51
Wein	66	87	46
Tomaten	34	47	31
Zitrusfrüchte	36-50	72-100	42-63
Rindfleisch	85	89	97
Schweinefleisch	109	105	81
Geflügelfleisch	97	116	90
Milchprodukte	91	100	91

Quellen: FAO, Commodity Review and Outlook 1979-1980. "FAO Economic and Social Development Series", No. 17, Rome 1979. Agra Europe (London), The agricultural implications of EEC enlargement, part I: Portugal and part III: Spain. "Agra Europe Special Reports", No. 3,5 and 6, London 1979/1980. Rollo, J.M.C., The Second Enlargement of the EEC-Some Economic Implications with Special Reference to Agriculture. "Journal of Agricultural Economics", Vol. 30 (1979), S. 333-344. Eigene Berechnungen.

striehandelsanteil am gesamten Außenhandel dominiert, wird der von den Exportmärkten mediterraner Produkte ausgehende Entlastungseffekt überkompensiert.

Insgesamt deuten deshalb kurz- bis mittelfristig sowohl die realen als auch die monetären Einflußfaktoren auf eine Beibehaltung wenn nicht sogar eine Beschleunigung der Abwertungstendenzen aller drei Beitrittswährungen hin. Unter zusätzlicher Berücksichtigung des aufgestauten Abwertungsbedarfs der italienischen Lira von etwa 12,7 % und des französischen Francs von 6,5 % gegenüber der DM (vgl. hierzu AHNEFELD und HUB, 2, S. 53) scheint hiermit die vorübergehende Währungsruhe innerhalb der Gemeinschaft ein baldiges Ende zu nehmen. Dies insbesondere deshalb, weil die durch den Beitritt verursachte Intensivierung und Verlagerung des innergemeinschaftlichen Handels vermutlich ungleichmäßig auf die zum Europä-

ischen Währungssystem gehörenden Länder verteilt ist. Unabhängig von der Frage, ob die Beitrittswährungen in das Festkurssystem des EWS aufgenommen werden oder nicht²⁾, kann demnach ceteris paribus in naher Zukunft mit einer erweiterungsbedingten Zunahme der Häufigkeit und der Varianz innergemeinschaftlicher Wechselkurskorrekturen gerechnet werden.

2.2 Verzerrung der Agrarhandelsströme

Das besondere Verhältnis des Agrarsektors zur Währungssituation ergibt sich aus der engen Beziehung zwischen Wechselkursen und Marktordnungspreisen. Soweit keine Währungsausgleichsbeträge erhoben werden, schlägt sich eine Auf- bzw. Abwertung gegenüber den Partnerwährungen unmittelbar und prozentual etwa gleicher Höhe in einer Senkung bzw. Anhebung der Marktordnungspreise nieder³⁾. Auf interventionsfreien Märkten hingegen erfolgt die Preisanpassung infolge von Wechselkursänderungen zeitlich verzögert und nach Maßgabe der Importnachfrage- und Exportangebotselastizitäten sowie der Handelsanteile. Wird umgekehrt ein Währungsausgleichsbetrag eingeführt, bleiben die Marktordnungspreise infolge des Festhaltens am ursprünglichen Wechselkurs unverändert. In beiden Fällen sind die durch das agrimonetäre System bedingten Vorgänge auf Agrarmärkten als Extreme im Vergleich zu interventionsfreien Märkten anzusehen. Darüber hinaus erzwingt das agrimonetäre System eine einheitliche Preisanpassung für Marktordnungsprodukte, während die wechselkursbedingten Preiseffekte bei anderen Produkten marktindividuell unterschiedlich ausfallen.

Kommt es nun zukünftig infolge der EG-Erweiterung zu einer wachsenden Währungsinstabilität innerhalb der Gemeinschaft, erhöhen sich auch die Risiken für zunehmende Preis- und damit Handelsverzerrungen auf Agrarmärkten gegenüber einer Situation ohne agrimonetäre Kompensationsmaßnahmen. Bereits in der heutigen Gemeinschaft sind allein agrimonetär bedingte Handelsströme zu beobachten, die teilweise sogar dem eigentlichen Ziel einer Währungsneubewertung - nämlich dem Zahlungsbilanzausgleichsziel -

2) Nach maximal fünf Jahren soll die Drachme in den ECU-Korb aufgenommen werden (vgl. Amtsblatt der EG, 3, S. 164). Eine Aufnahme in den festen Wechselkursverbund ist dagegen terminlich nicht fixiert worden.

3) Seit Etablierung der ECU in der Agrarpolitik sind die Preiseffekte prozentual geringer als die Wechselkurseffekte. Die ersteren ergeben sich dabei als Produkt aus den prozentualen Wechselkurseffekten und dem von 1 substrahierten eigenen Korbgewichtsanteil. Bei Ländern mit kleinem Korbgewichtsanteil nähern sich beide Effekte einander an.

direkt zuwiderlaufen. Auch ressourcenbindende Handelswege sind im Rahmen des Agrarhandels durchaus üblich. Dies liegt insbesondere an der technischen Ausgestaltung des Währungsausgleichsinstruments. Einige Gründe sprechen dafür, daß Währungsausgleichsbeträge auch in den voraussichtlich abwertenden Beitrittsländern zur Anwendung kommen. Auch dort werden deshalb systembedingte wettbewerbsverzerrende Agrarhandelsströme auftreten, die sich dadurch ergeben, daß entweder der Währungsausgleichsbetrag die durch Abwertung entstandenen Preisdifferenzen zwischen den Beitrittsländern und der Gemeinschaft nicht voll abdeckt oder sie sogar überkompensiert. Für eine Unter- bzw. Überkompensation der Preisdifferenzen im Falle der Erweiterung spricht insbesondere (vgl. auch GANS und HENRICHSMeyer, 6, S. 197), daß

- eine pauschale Kürzung der Währungsausgleichssätze in Aufwertungsländern um 1 Prozentpunkt und in Abwertungsländern um 1,5 Prozentpunkte (sogenannte Franchise) vorgenommen wird
- die ECU-Marktkurse der EWS-Teilnehmer in Bandbreiten von $\pm 2,25\%$ um die ECU-Leitkurse schwanken können
- sich die Währungsausgleichsbeträge an den Devisenkassakursen und nicht an den Devisenterminkursen orientieren, wobei letztere im EWS keinen Interventionsregeln unterliegen
- Markt- und Marktordnungspreise bei den Marktordnungsprodukten nicht identisch sind
- bei Abwertungsländern im Handel mit Drittländern eine Vorausfixierung des Währungsausgleichs möglich ist
- die von der Kommission benutzten Ausbeutesätze zur Berechnung der Rohstoffinzidenz für weiterverarbeitete landwirtschaftliche Rohprodukte selten mit den tatsächlichen, sich im Zeitablauf ständig wandelnden Werten übereinstimmen
- beispielsweise der Währungsausgleichsbetrag für sämtliche Getreideprodukte trotz der monatlichen Preisanhebungen durch die Reports konstant bleibt.

Zwei der genannten Argumente sollen im folgenden wegen ihrer nach dem Beitritt wachsenden Bedeutung noch einmal vertieft werden.

Zum einen handelt es sich dabei um mögliche Arbitragegeschäfte der Außenhändler, die die Existenz von Devisenterminmärkten zu ihrem Vorteil nutzen und Interventionsware in Länder mit erwarteter Währungsaufwertung

transportieren. Da die Terminkurse in der Regel Auf- und Abwertungen im EWS-Wechselkursverbund vorwegnehmen, kann kurzfristig ein Anreiz bestehen, Agrarprodukte in Abwertungsländern aufzukaufen, sie in Ländern mit erwarteter Aufwertung zu verkaufen und schließlich die Devisen über den Terminmarkt in nationale Währung umzutauschen (vgl. KOESTER, 9, S. 129). Obwohl sich die Swapsätze⁴⁾ bereits nach kurzer Zeit in etwa wieder auf die Zinsdifferenzen der jeweils handeltreibenden Partner zurückbilden, kann sich die Tendenz zu Arbitragegeschäften mit Interventionsware zukünftig verstärken, wenn durch den Beitritt häufigere Wechselkurskorrekturen notwendig werden.

Zum anderen geht es um mögliche Abweichungen der Markt- und Marktordnungspreise. Häufig läßt sich für einzelne Märkte in Ländern mit einem Importbedarf ein über den Interventionspreis hinausgehender Marktpreis beobachten. Ist dieses Land nun gleichzeitig ein Abwertungsland, führen die an den Interventionspreisen bemessenen Währungsausgleichssätze zu einem gegen den Zahlungsbilanzausgleich gerichteten Agrarhandelsstrom, wie im Fall deutscher Milchexporte nach Italien. Im Gegensatz zu den Arbitragegeschäften liegt hier ein typischer Fall der Überkompensation der Preisdifferenzen durch den Währungsausgleich vor. Da die Beitrittsländer sowohl Importeure nördlicher Produkte als auch Weichwährungsländer sind, ist auch mit diesem Phänomen in Zukunft verstärkt zu rechnen.

Da Währungsausgleichsbeträge nicht nur im Handel mit Partnerländern, sondern auch im Drittlandshandel zur Anwendung gelangen, gelten alle bisherigen Aussagen über die Zunahme verzerrter Handelsströme innerhalb der Gemeinschaft auch für den Handel mit Drittländern. Die Unter- oder Überkompensation interner Preisdifferenzen durch Währungsausgleichsbeträge führt dort zu unterschiedlichen Außenzöllen gegenüber dem Rest der Welt. Das Abweichen vom Prinzip eines einheitlichen Außenschutzes der Zollunion verursacht in diesem Fall sogenannte Dreiecksgeschäfte.

Insgesamt gesehen scheint der Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens mit ihren relativ "schwachen" Währungen zu einer Verschärfung des Problems systembedingter wettbewerbsverzerrender Agrarhandelsströme beizutragen. Die Gründe hierfür liegen vor allem an der Bemessung der Wäh-

4) Prozentuale Differenz zwischen Termin- und Kassakurs bezogen auf den Kassakurs.

rungsausgleichsbeträge und der wahrscheinlich zunehmenden Notwendigkeit von Wechselkurskorrekturen.

3 Agrarwährungspolitische Strategien infolge einer Abwertung der Beitrittswährungen

Nachdem die bisherige Analyse allgemeine Entwicklungstendenzen der Währungssituation und des Agrarhandels im Rahmen eines erweiterten agrimonetären Systems zum Gegenstand hatte, sollen im folgenden die Budget- und Wohlstandseffekte alternativer agrarwährungspolitischer Strategien bei Annahme einer bestimmten Abwertungstendenz der Beitrittswährungen quantitativ abgeschätzt werden. Dabei wird jeweils für das erste Jahr der EG-Mitgliedschaft ein Abwertungssatz unterstellt, der demjenigen im Zeitraum 1975 bis 1979 entspricht. Die jährliche Abwertung gegenüber der ECU beträgt danach für die Drachme 5,9 %, für den Escudo 17,1 % und für die Peseta 6,2 %.

In Reaktion auf diese Abwertung sieht die Agrarwährungspolitik grundsätzlich zwei Kompensationsmaßnahmen vor. Zum einen handelt es sich dabei um die Einführung eines Währungsausgleichs⁵⁾ bei gleichzeitigem Festhalten am alten Umrechnungskurs zur ECU und zum anderen um die volle Anpassung der grünen Parität an den abgewerteten ECU-Marktkurs und damit eine Anhebung der Marktordnungspreise im Ausmaß der Wechselkurssteigerung. Der Versuch einer Quantifizierung von Budget- und Wohlstandseffekten der letzteren Strategie macht Annahmen über die Reaktionen der Produzenten und Konsumenten in den Beitrittsländern notwendig⁶⁾. Mangels empirischer Untersuchungen über die Elastizitätskoeffizienten soll im folgenden vereinfachend von einer für alle Beitrittsländer und Produkte gleichen Angebotselastizität von 0,5 und einer Nachfrageelastizität von -0,4 ausgegangen werden. Angesichts der potentiellen Produktivitätsreserven im Agrarsektor und des relativ niedrigen Pro-Kopf-Einkommens scheinen diese Werte eine Untergrenze darzustellen.

5) Mit Ausnahme des Tafelweins existieren für mediterrane Produkte keine Währungsausgleichsbeträge. Die Anwendung dieses Instruments kann sich deshalb nur auf nördliche Produkte beziehen.

6) Das Referenzsystem besteht aus einer Situation vor Abwertung und bei voller Mitgliedschaft der Beitrittsländer; Beitrittsausgleichsbeträge existieren nicht mehr.

3.1 Budgeteffekte agrarwährungspolitischer Strategien

Zunächst soll unterstellt werden, daß die Beitrittsländer auf eine Abwertung mit der Einführung eines Währungsausgleichs reagieren. Budgetwirksam ist diese Strategie insofern, als Exporte von den Beitrittsländern besteuert und Importe subventioniert werden⁷⁾. Es entstehen somit Ausgaben und Einnahmen. Gerade bei den Produkten mit Währungsausgleichsbeträgen sind aber die Beitrittsländer, insbesondere Portugal, überwiegend Importeure, so daß mit einer Dominanz der Ausgabeneffekte zu rechnen ist.

Übersicht 3 zeigt für ausgewählte Produkte mit Währungsausgleichsbetrag, daß bei Vorgabe der anfangs formulierten Abwertungsraten eine zusätzliche Budgetbelastung von über 54 Mio. ECU auftritt. Die größten Ausgabeneffekte mit etwa 40 Mio. ECU entstehen für Portugal, das Land mit dem größten Importbedarf an nördlichen Produkten und dem höchsten Währungsausgleichssatz von ca. 20,6 %. Da Griechenland und Spanien zum Teil sogar Nettoexporteure nördlicher Produkte (z.B. Weichweizen) sind und damit auch Einnahmen verursachen, fallen die Nettoausgaben mit knapp 4 Mio. ECU und 10 Mio. ECU relativ klein aus. Zusätzlich spielt der Währungsausgleichssatz für Griechenland mit ca. 6,3 % und Spanien mit 6,6 % eine geringere Rolle als in Portugal. Für die Beitrittsländer insgesamt ergeben sich die höchsten Ausgaben auf dem Weißzucker- und Rindfleischmarkt (ca. 22 Mio. ECU und 11 Mio. ECU). Der Gerstenmarkt hingegen bringt infolge der hohen spanischen Exporte Einnahmen in Höhe von knapp 8 Mio. ECU.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß es sich hier um Budgeteffekte nur des ersten Mitgliedsjahres handelt. Hält die Abwertungstendenz in den Folgejahren unvermindert an, ist im zweiten Jahr mit einer Verdoppelung, im dritten Jahr mit einer Verdreifachung usw. der ausgewiesenen Nettoausgaben zu rechnen. Darüber hinaus enthält Übersicht 3 nicht die Budgeteffekte sämtlicher weiterverarbeiteten Rohprodukte, für die ebenfalls Währungsausgleichsbeträge anfallen. Bei Einbeziehung dieser Produkte ist mindestens noch mit einer Verdoppelung der Nettoausgaben zu rechnen. So kommen Schätzungen bei ähnlichen Abwertungsraten der Beitrittswährungen zu einer Budgetbelastung von ca. 200 Mio. ECU für sämtliche Währungsausgleichsausgaben (vgl. AGRA EUROPE, 1, Part I, S. 25).

7) Gegenstand der Untersuchung sind hier nicht die durch die Beitrittsausgleichsbeträge bedingten Einnahmen und Ausgaben des Fonds, sondern lediglich die durch den Währungsausgleich verursachten Effekte.

Übersicht 3: Budgetbelastungen alternativer Agrarwährungspolitiken nach Abwertung¹⁾ der Beitrittswährungen gegenüber der ECU bei ausgewählten Agrarprodukten (Mio. ECU)

Produkte	Einführung eines Währungsausgleichs nach Abwertung ²⁾				Volle Anpassung der grünen Paritäten nach Abwertung ³⁾ EG-12
	Griechenland	Portugal	Spanien	Beitrittsländer	
Weichweizen	-0,48	10,02	-2,01	7,53	28,43
Gerste	0,15	0,35	-8,23	-7,73	16,81
Weißzucker	-0,78	20,73	2,27	22,22	20,24
Rindfleisch	4,20	2,44	5,04	11,68	27,03
Schweinefleisch	0,09	5,27	2,81	8,17	32,67
Geflügelfleisch	0,59	0	0,21	0,80	17,29
Butter	0	0,56	0,36	0,92	4,55
Magermilchpulver	0	0	5,54	5,54	3,00
Käse	0,18	1,21	3,68	5,07	26,47
Summe	3,95	40,58	9,67	54,20	176,49

1) Durchschnittlich jährlicher Abwertungssatz (1975-1979) der Beitrittswährungen gegenüber der ECU. 2) Vereinfachend wird angenommen, daß sich der Währungsausgleichsbetrag für jedes Agrarprodukt als Produkt vom Währungsausgleichssatz und EG-Normpreis ergibt. 3) Die Angebotselastizität ist für alle Länder und alle Produkte mit 0,5 und die Nachfrageelastizität mit -0,4 angenommen.

Quellen: Eigene Berechnungen nach Angaben der Übersichten 8 und 9 bei Kirschke, D., Wohlfahrts-ökonomische Konsequenzen der gemeinsamen Agrarpreispolitik in einer erweiterten EG. Referat auf der 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980.

Wird alternativ unterstellt, daß nach Abwertung kein Währungsausgleich angewandt, sondern eine volle Anpassung der grünen Paritäten an die neuen Marktkurse realisiert wird, ergeben sich hiervon abweichende Budgeteffekte. Einerseits fallen nun keine Nettoausgaben für Währungsausgleichsmaßnahmen an, andererseits aber führt der induzierte Preisanstieg in den abwertenden Beitrittsländern zu einem Rückgang der Agrarimporte bzw. zu einem Anstieg der Agrarexporte. Damit und durch den Druck auf die Weltmarktpreise steigen insbesondere die Fondsausgaben für Exporterstattungen. Übersicht 3 zeigt die entsprechenden Effekte für ausgewählte Agrarprodukte. Lediglich bei Weißzucker und Magermilchpulver fallen die Nettoausgabenzuwächse mit ca. 20 Mio ECU und 3 Mio. ECU kleiner aus als bei der Alternative mit Währungsausgleich. Alle anderen Beträge sind vergleichsweise größer. In der Summe liegen die induzierten Ausgabenzuwächse mit etwa 176 Mio. ECU um mehr als dreimal so hoch wie bei der alternativen Strategie. Diese Aussage gilt zwar nicht vom absoluten Niveau der Zahlen, aber von der Richtung her auch, wenn andere Elastizitätswerte unterstellt werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß die Aufnahme Griechenlands, Portugals und Spaniens in das agrimonetäre System bei anhaltender Abwertungstendenz der Beitrittswährungen unabhängig von der Art der agrarwährungspolitischen Reaktion zusätzliche Budgetbelastungen verursacht. Diese fallen besonders hoch aus, wenn die Abwertungen stets in voller Höhe auf die Marktordnungspreise durchschlagen können und somit das EG-Durchschnittspreisniveau nachhaltig anheben.

3.2 Niveau- und strukturbedingte Wohlstandseffekte

Obwohl kurz- bis mittelfristig die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen in den Beitrittsländern wahrscheinlich ist, muß längerfristig auch dort mit einer Harmonisierungsstrategie, d.h. einer Angleichung der grünen Kurse an den ECU-Marktkurs, gerechnet werden. Da Abwertungen der Beitrittswährungen permanent neue Preisdifferenzen zur EG schaffen, ist dies trotz der heute etwa gleich hohen Preisniveaus für nördliche Produkte mit einer permanenten Preisanhebung für diese Produkte verbunden. Der zu erwartende Harmonisierungsprozeß soll im folgenden einer wohlstandsökonomischen Beurteilung unterzogen werden. Dabei ist zwischen den niveau- und strukturbedingten Wohlstandseffekten zu trennen; letztere ergeben sich aus dem Einfluß auf die Preisrelationen.

Niveaubedingte Wohlfandseffekte werden zunächst als Summe von Terms-of-Trade-Effekten, Sozialprodukttransfers infolge des gemeinsamen Finanzierungssystems sowie den im Produktions- und Konsumbereich auftretenden Wohlfandseffekten im engeren Sinne⁸⁾ definiert. Die modellhaften Quantifizierungsversuche aller drei Elemente (vgl. hierzu SCHMITZ, 14, S. 70 ff.) unterliegen den Beschränkungen der komparativ-statischen Partialanalyse. Einige qualitative Bemerkungen zur Interdependenz zwischen den Agrarmärkten und zur dynamischen Entwicklung ergänzen die quantitativen Ergebnisse. Das Referenzsystem besteht aus einer Situation, wie sie vor der Anpassung der grünen Paritäten und bei Mitgliedschaft der Beitrittsländer gilt. Der Bewertungsmastab für innergemeinschaftliche Reaktionen von Erzeugung und Verbrauch ist der korrigierte Weltmarktpreis⁹⁾, der als Gleichgewichtspreis ohne EG-Preisstützung gegenüber Drittländern definiert ist.

Mit der Angleichung der grünen Paritäten ist ein unmittelbarer Preiseffekt für alle Marktordnungsprodukte in gleicher Höhe verbunden. Partialanalytisch betrachtet bedeutet eine weitere Sttzpreisanhebung einen zusätzlichen Verzicht auf Spezialisierungs- und eigentlichen Handelsgewinn, einen Terms-of-Trade-Verlust für die EG insgesamt und einen von der Finanzierungsquote am EG-Budget abhängigen Sozialprodukttransfer, der für das Land positiv oder negativ sein kann. Übersicht 4 weist die entsprechenden Komponenten für die Beitrittsländer und die derzeitige Gemeinschaft insgesamt aus. Verzichte auf den eigentlichen Handels- und Spezialisierungsgewinn treten lediglich in den Beitrittsländern in Höhe von zusammen etwa 175 Mio. ECU auf, während die Preise in der Gemeinschaft der Neun unverändert bleiben und somit infolge der Abwertung der Beitrittswährungen dort nur Terms-of-Trade- und Transfereffekte vorliegen. Insgesamt transferieren die neun-EG-Länder knapp 160 Mio. ECU an die Beitrittsländer; den groten Betrag empfängt Spanien mit knapp 90 Mio. ECU. Für alle zwolf EG-Länder ergibt sich ein Terms-of-Trade-Verlust in Höhe von knapp 30 Mio. ECU; dieser resultiert aus dem induzierten Druck auf die Weltmarktpreise. Der Nettowohlfandseffekt ist trotz des hohen Sozialproduktempfanges aus der EG-9 für alle Beitrittsländer negativ; er beträgt ca. 39 Mio. ECU. Bezogen auf das Bruttosozialprodukt pro Kopf ist Portugal der grote Verlierer der Harmonisierungsstrategie. Betrachtet

8) Diese werden auch als Verzichte auf Spezialisierungs- und eigentlichen Handelsgewinn oder zusammen als Allokationskosten bezeichnet.

9) Zu den tatsächlichen Weltmarktpreisen vgl. Übersicht 5 im Anhang.

Übersicht 4: Wohlstandsverluste einer abwertungsbedingten Preisanhebung¹⁾ in den beitragswilligen Ländern für ausgewählte Agrarprodukte (Mio. ECU)

Produkte	Griechenland				Portugal				Spanien				EG - 9			
	All ²⁾	ToT ³⁾	Trans ⁴⁾	Wohl ⁵⁾	All	ToT	Trans	Wohl	All	ToT	Trans	Wohl	All	ToT	Trans	Wohl
Weichweizen	5,78	0,45	- 6,22	0,01	8,01	0,41	-6,36	2,06	15,17	1,05	-13,10	3,12	0	0,18	25,68	25,86
Gerste	1,80	0,31	- 1,64	0,47	0,78	0,11	-0,47	0,42	13,01	2,59	-12,88	2,72	0	0,29	14,99	15,28
Weißzucker	3,33	0,26	- 3,07	0,52	4,64	0,24	-3,86	1,02	12,21	0,92	-11,05	2,08	0	0,42	17,98	18,40
Rindfleisch	4,40	0,19	- 3,86	0,73	10,18	0,87	-8,75	2,30	14,84	1,24	-13,22	2,86	0	1,26	25,83	27,09
Schweinefleisch	2,69	0,70	- 2,53	0,86	8,51	0,99	-6,85	2,65	18,49	3,69	-18,16	4,02	0	2,54	27,54	30,08
Geflügelfleisch	1,74	0,23	- 1,46	0,51	6,34	0,70	-4,52	2,42	10,40	1,49	- 9,21	2,68	0	0,44	15,29	15,73
Butter	0,64	0,05	- 0,53	0,16	1,33	0,11	-1,14	0,30	2,57	0,25	- 2,47	0,33	0	0,01	4,14	4,15
Magermilchpulver	0	0	0,03	0,03	0	0	0,03	0,03	2,55	0,57	- 2,73	0,39	0	0,06	2,67	2,73
Käse	10,78	2,12	-11,89	1,01	7,94	1,51	-7,42	2,03	5,92	1,16	- 4,33	2,75	0	0,43	23,64	24,07
Summe	31,16	4,31	-31,17	4,30	47,73	4,94	-39,44	13,23	95,16	12,96	-87,15	20,97	0	5,63	157,76	163,39

1) Die Preisanhebungsrate errechnet sich aus dem durchschnittlich jährlichen Abwertungssatz (1975-1979) der Beitrittswährungen gegenüber der ECU. Die Angebotselastizität ist für alle Länder und alle Produkte mit 0,5 und die Nachfrageelastizität mit -0,4 angenommen. 2) Allokationskosten auf der Produktions- und Konsumseite. 3) Terms-of-Trade Verluste. 4) Sozialprodukttransferverluste. 5) Wohlstandsverluste ergeben sich jeweils als Summe der drei Vorgespalten.

Quellen: Eigene Berechnungen nach Angaben der Übersichten 8 und 9 bei Kirschke, D., Wohlfahrtsökonomische Konsequenzen der gemeinsamen Agrarpreispolitik in einer erweiterten EG. Referat auf der 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980.

man die einzelnen Märkte, sind die höchsten Wohlstandsverluste bei Rind-, Schweinefleisch und Weichweizen zu beobachten. Bei Magermilchpulver fallen dagegen die für die Beitrittsländer Griechenland und Portugal an die EG-9 zu leistenden Transferströme auf.

Trotz der auftretenden Wohlstandsverluste mag es für die Beitrittsländer in der Phase des Übergangs wohlstandsökonomisch sinnvoll sein, die Strategie der Harmonisierung zu praktizieren. Das gilt dann, wenn wie im griechischen Fall (vgl. AMTSBLATT DER EG, 3, S. 47) zunächst die Finanzbeiträge Griechenlands vom Agrarfond weitgehend rückerstattet werden und sich damit die Transferleistungen der derzeitigen Gemeinschaft erhöhen. Bei Vollmitgliedschaft gelten die Ergebnisse der Übersicht 4¹⁰).

Berücksichtigt man den Einfluß der Harmonisierungsstrategie auf die Preisrelationen zwischen nördlichen und mediterranen Produkten einerseits und zwischen Preisen in den Beitrittsländern und der EG-9 bei gleichen Produkten andererseits, lassen sich folgende Ergänzungen hinsichtlich der strukturbedingten Wohlfahrtseffekte machen.

Im Gegensatz zu den mediterranen Produkten, deren Preise in der Regel nicht auf dem Niveau der Marktordnungspreise liegen, entspricht die abwertungsbedingte Preisangleichung für nördliche Produkte in den Beitrittsländern dem Prozentsatz der Wechselkurssteigerung. Hierdurch wird der bereits höhere Protektionsgrad für diese Produkte zusätzlich angehoben. Neben dem niveaubedingten tritt damit zugleich ein strukturbedingter Wohlstandsverlust auf, weil mögliche komparative Kostenvorteile in der Produktion mediterraner Güter weniger ausgenutzt werden. Bei Einführung eines Währungsausgleichs für nördliche Produkte hingegen lassen sich insbesondere auch die strukturbedingten Wohlstandsverluste verringern. Allerdings gilt dies nur solange, wie der Währungsausgleich abwertungsbedingte Preiseffekte vollständig verhindert. Treten die im Kapitel 2.2 beschriebenen wettbewerbsverzerrenden Handelsströme infolge der Berechnungsmethodik des Währungsausgleichs auf, sinkt die relative Vorzüglichkeit einer Währungsausgleichsstrategie.

Dynamisch betrachtet kann eine Harmonisierung der Marktordnungspreise für Agrarprodukte durchaus auch Wohlstandsgewinne induzieren. Durch Wanderung

10) Diese werden in der Tendenz nicht verändert, wenn alternative Elastizitätswerte in die Berechnung eingehen.

der Ressourcen an Standorte mit komparativen Kostenvorteilen innerhalb der Gemeinschaft erfolgt eine Verminderung der Grenzkosten (vgl. hierzu auch SCHMITT und SEEBOHM, 13, S. 252) der Produktion. Im Fall der Beitrittsländer Griechenland, Portugal und Spanien ist allerdings zu bezweifeln, ob der nachhaltige Preisschub durch Abbau der Beitrittsausgleichsbeträge und durch die abwertungsbedingten Anpassungen grüner Paritäten tatsächlich eine allokatonsverbessernde Standortbereinigung für nördliche Produkte bewirkt. Lediglich für mediterrane Produkte scheint eine solche Bereinigung möglich zu sein, weil hier aufgrund der klimatischen und natürlichen Gegebenheiten Standortvorteile zu vermuten sind und weil die Preisangleichung nach Abwertung über die Marktpreise und nicht wie bei den nördlichen Produkten über die administrierten Preise vollzogen wird.

Insgesamt gesehen sollten die Beitrittsländer deshalb mit einer schnellen und vollständigen Preisangleichung infolge der zu erwartenden Abwertungen zurückhaltend sein und den maßvollen Einsatz von Währungsausgleichsbeträgen erwägen. Gleichzeitig sollten sie auf die Beseitigung von Mängeln in der Währungsausgleichsberechnung hinwirken, um so wettbewerbsverzerrende Agrarhandelsströme weitgehend auszuschalten.

3.3 Bedeutung einer EWS-Integration der Beitrittswährungen

Seit Etablierung des Europäischen Währungssystems ergibt sich der Wert der Rechnungseinheit aus einem Korb sämtlicher Mitgliedswährungen. Außer Großbritannien haben sich alle Mitglieder darüber hinaus verpflichtet, die Wechselkurse untereinander in engen Bandbreiten zu fixieren. Im Gegensatz zum abgelösten System der Währungsschlange hat im EWS die Auf- oder Abwertung einer Währung auch eine Wertveränderung anderer Mitgliedswährungen gegenüber der Rechnungseinheit (ECU) zur Folge. Gleichzeitig fällt im neuen System der Auf- oder Abwertungssatz gegenüber der Rechnungseinheit jeweils kleiner aus als derjenige gegenüber den Partnerwährungen. Der Zusammenhang zwischen den Währungsentwicklungen der Partnerländer ist demnach im Rahmen des EWS enger geworden¹¹⁾. Für die Analyse der ökonomischen Konsequenzen einer EG-Erweiterung ist deshalb auch die

11) Für die BR Deutschland hätte beispielsweise eine Abwertung sämtlicher Beitrittswährungen um 10 % gegenüber den EG-Partnern bei einem Korbanteil dieser Länder von etwa 10 %, eine Aufwertung der DM gegenüber der ECU von etwa 1,1 % und damit eine Preissenkung in gleicher Höhe zur Folge.

rungen. Der Zusammenhang zwischen den Währungsentwicklungen der Partnerländer ist demnach im Rahmen des EWS enger geworden¹⁰⁾. Für die Analyse der ökonomischen Konsequenzen einer EG-Erweiterung ist deshalb auch die Frage nach dem Stufenplan einer EWS-Eingliederung der hinzutretenden Partnerwährungen von zentraler Bedeutung.

Zunächst bedeutet die Aufnahme der Drachme, des Escudos und der Peseta in den ECU-Korb, daß die Abwertungstendenzen der Beitrittswährungen gegenüber der ECU kleiner ausfallen. Darüber hinaus findet eine Aufwertung der EG-Währungen gegenüber der ECU statt; der Aufwertungssatz errechnet sich aus der Summe der mit den Korbgewichten multiplizierten Abwertungsraten von Griechenland, Portugal und Spanien gegenüber den EG-Währungen. Unterstellt man für die Korbgewichte etwa Sozialproduktsanteile, ergibt sich eine durchschnittliche Aufwertung der EG-Währungen gegenüber der ECU von etwa 0,7 %.

Bei Einführung eines die Preisdifferenz vollständig kompensierenden Währungsausgleichs infolge der Abwertung bleiben die Preise trotz der veränderten Auf- und Abwertungsraten unbeeinflusst. Effekte auf der Produktions- und Konsumseite sowie Veränderungen der Terms-of-Trade treten deshalb nicht auf. Auch eine Veränderung der EG-Ausgaben für Währungsausgleichsbeträge ist nicht zu erwarten; es ändert sich lediglich die Struktur der Währungsausgleichsbeträge aufgrund des gesunkenen durchschnittlichen Normpreisniveaus.

Bei Anpassung der grünen Paritäten nach Maßgabe der neun anderen ECU-Marktkurse ergeben sich allerdings gegenüber der Situation ohne Mitgliedschaft der Drachme, des Escudos und der Peseta im Korb andere Preis- und damit Wohlfandeffekte. Ohne Berücksichtigung der Transferströme ergibt sich allein infolge der Preissenkung ein Zuwachs an eigentlichem Handels- und Spezialisierungsgewinn in der alten Gemeinschaft von etwa 284 Mio. ECU. Gleichzeitig fällt der Wohlstandsverlust in den Beitrittsländern aufgrund der geringeren Preisanhebung kleiner aus als in Übersicht 4 ausgewiesen. Zusätzlich sinken die Wohlstandsverluste der EG-Preisstützung infolge des sinkenden Werts der ECU gegenüber den Drittländwährungen (z.B. gegenüber dem Dollar), weil der Abstand zwischen Weltmarkt- und EG-Normpreisen kleiner wird. Insgesamt verbessert sich deshalb die Wohlstandsposition der erweiterten EG, wenn die Beitrittswährungen in den ECU-Korb aufgenommen werden.

Darüber hinaus fällt auch die interne Verzerrung der Preisrelationen in den Beitrittsländern kleiner aus, weil die abwertungsbedingten Preiseffekte dann auch bei den nördlichen Produkten mehr denen auf unreglementierten Märkten entsprechen und gegenüber den südlichen Produkten nicht mehr in dem Maße verzerrt werden, wie das sonst der Fall wäre. Auch vom Budget her stellt sich eine Entlastung ein. Da das EG-Durchschnittspreisniveau sinkt, müssen weniger Exporterstattungen für die Überschüsse aufgebracht werden.

Die letzte Phase einer EWS-Integration der Beitrittswährungen - die Aufnahme in das feste Wechselkurssystem - ist erst dann zu erwarten, wenn sich die wirtschaftliche Entwicklung der betreffenden Länder konsolidiert und dem EG-Niveau angenähert hat. Es bedarf keiner weiteren Erläuterungen, daß damit die Notwendigkeit abwertungsbedingter Kurs- und Währungsausgleichsanpassungen im agrimonetären System abnehmen würde. Zugleich würden dadurch auch die Risiken wohlstandsmindernder Fehldosierungen der agrarwährungspolitischen Eingriffe verringert und der systembedingte Druck auf eine Anhebung des durchschnittlichen EG-Stützpreisniveaus abgeschwächt.

4 Abschließende Bemerkungen

Zusammenfassend lassen sich als besondere Risiken einer erweiterten Agrarwährungspolitik die

- beitriffsbedingte Verschärfung der Abwertungstendenz der Drachme, des Escudos und der Peseta,
- damit verbundene Zunahme der Währungsinstabilität innerhalb der heutigen EWS-Länder,
- Zunahme verzerrter Agrarhandelsströme innerhalb der erweiterten Gemeinschaft und gegenüber Drittländern,
- Ansammlung von Interventionsbeständen in Aufwertungsländern,
- nachhaltigen Budgetbelastungen beider agrarwährungspolitischer Strategien, insbesondere der Strategie ohne Währungsausgleich und
- niveau- und strukturbedingten Wohlstandsverluste einer permanenten Anpassung der grünen Paritäten nach Abwertungen

nennen. Demgegenüber stehen die im Vergleich dazu recht vagen Chancen der gemeinsamen Agrarwährungspolitik.

- Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik bei Aufnahme der Beitrittswährungen in den festen Wechselkursverbund des EWS

- Integration der Beitrittswährungen in den ECU-Korb
- Verbesserung der Währungsausgleichsberechnung
- Kompensierende Preisbeschlüsse in ECU.

Insbesondere hinsichtlich einer restriktiveren Preispolitik ist aber vor dem Hintergrund der zur Zeit nicht mehr vorhandenen Spielräume (vgl. hierzu auch RITSON und TANGERMANN, 11, S. 122 ff.) bei der Anpassung grüner Paritäten in Richtung der ECU-Marktkurse mit einer verstärkten Anhebung der gemeinsamen, in ECU definierten Agrarpreise zu rechnen. Eine Entlastung von dieser Seite ist daher zunächst nicht zu erwarten.

Angesichts der relativen Vorzüglichkeit einer Währungsausgleichsstrategie aus wohlstandsökonomischer und budgetpolitischer Sicht verbleibt bis zur Realisierung der erwähnten Chancen die Hoffnung, daß die Beitrittsländer nicht ganz auf die Anwendung solcher Ausgleichsbeträge verzichten. Diese Hoffnung ist berechtigt, da die Konsumentenpreise bei einem Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens infolge der andersartigen Agrarpolitik¹²⁾ gegenüber der Gemeinschaft noch schneller steigen als die Produzentenpreise. Allerdings sollten die Beitrittsländer mögliche Rückwirkungen einer allzu konsequenten Währungsausgleichsstrategie ins Kalkül einbeziehen. Hierdurch könnte nämlich nicht nur der Zahlungsbilanzausgleichsmechanismus abgeschwächt, sondern zugleich, bei der großen Bedeutung der Agrarproduktion auch ein zusätzlicher Abwertungsdruck induziert werden.

Unabhängig von der Auswahl und Dosierung agrarwährungspolitischer Eingriffe einzelner Beitrittsländer werden die Risiken dieser Politik kurz- bis mittelfristig dominieren. Allenfalls langfristig lassen sich gewisse Chancen erkennen, deren Realisierung insbesondere von der Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik sowie einer Umorientierung der Agrarpreispolitik abhängt.

12) Häufig existieren in den Beitrittsländern Verbrauchersubventionen für Agrarprodukte. Die Übertragung der EG-Agrarpreispolitik hat deshalb für Verbraucher zum Teil höhere Preisanhebungen zur Folge als nach Übersicht 2 zu vermuten ist, die lediglich Erzeugerpreisdifferenzen ausweist.

Literatur

1. AGRA EUROPE (London), The agricultural implications of EEC enlargement - part I: Greece, part II: Portugal, part III: Spain, "Agra Europe Special Report", No. 3,5,6, London 1979/80.
2. AHNEFELD, A. und H.J. HUB, Kaum Chancen für stabile Wechselkurse. "Die Weltwirtschaft", Heft 2 (1979), S. 44-54.
3. AMTSBLATT DER EG, Nr. L 291 vom 19.11.1979, S. 1-192.
4. CLEMENTS, K.W. und J.A. FRENCKEL, Exchange Rates, Money, and Relative Prices: The Dollar-Pound in the 1920. "Journal of International Economics". Vol. 10, No. 2 (May 1980), S. 249-262.
5. FAO, Commodity Review and Outlook 1979-1980. "FAO Economic and Social Development Series", No. 16/17, Rome 1979.
6. GANS, O. und W. HENRICHSMEYER, EG-Agrarmarktordnungen und Internationale Währungspolitik. "WISU", Heft 4 (1979), S. 192-200.
7. JOSLING, T.E., Questions for Farm Policy in an Enlarged European Community. "The World Economy", Vol. 2, No. 3 (Sept. 1979), S. 343-361.
8. KIRSCHKE, D., Wohlfahrtsökonomische Konsequenzen der gemeinsamen Agrarpreispolitik in einer erweiterten EG. Referat auf der 21. Jahrestagung der GeWiSoLa, Hannover 1980.
9. KOESTER, U., Gemeinsamer Agrarmarkt und Europäisches Währungssystem. "Wirtschaftsdienst", Jg. 59 (1979), Heft 3, S. 125-129.
10. LANGHAMMER, R.J., Die Präferenzabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Entwicklungsländern: Anpassungsprobleme in den Beitrittsländern? "Die Weltwirtschaft", Heft 1 (1980), S. 187-203.
11. RITSON, C. und S. TANGERMANN, The Economics and Politics of Monetary Compensatory Amounts. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 6, No. 2 (1979), S. 119-164.
12. ROLLO, J.M.C., The Second Enlargement of the EEC - Some Economic Implications with Special Reference to Agriculture. "Journal of Agricultural Economics", Vol. 30 (1979), S. 333-344.
13. SCHMITT, G. und E. SEEBOHM, Einige grundsätzliche Bemerkungen zur Diskussion um den Grenzausgleich. "Agrarwirtschaft", Jg. 28, Heft 9 (1979), S. 245-254.
14. SCHMITZ, P.M., Wohlfahrtsökonomische Beurteilung preis- und währungspolitischer Interventionen auf EG-Agrarmärkten. "Europäische Hochschulschriften", Vol. 272, Frankfurt a.M. 1980.

Zusätzliche statistische Quellen:

Amtsblatt der EG, Reihe C, versch. Ausgaben. Bank of Greece, Foreign exchange rates (selling rates) in Athens. "Monthly Statistical Bulletin", versch. Jahrgänge. BMELF (Hrsg.), Materialband zum Agrarbericht 1980 der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 8/3636 vom 31.1.1980. Deutsche Bundesbank, Die Währungen der Welt. "Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank", Reihe 5, Nr. 2, Mai 1980. International Monetary Fund, International Financial Statistics. Vol. 22, No. 6 (June 1980). Kommission der EG, Preise-Agrarmärkte (tierische Produkte), versch. Jahrgänge. Kommission der EG, Zur Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1979, Brüssel-Luxemburg, Januar 1980. OECD, Main economic indicators, May 1980. Statistisches Amt der EG, Analytische Übersichten des Außenhandels. Nimex 1977/1978. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik, versch. Jahrgänge. World Bank (ed.), 1979 World Bank Atlas, Washington o.J..

Übersicht 5 : EG (9) - Normpreise und Weltmarktpreise für ausgewählte Agrarprodukte 1976/77 und 1977/78 (ECU/t)

P r o d u k t e	EG (9) - Normpreise ¹⁾			Weltmarktpreise ²⁾		
	1976/77	1977/78	Ø (1976/77-1977/78)	1976/77	1977/78	Ø (1976/77-1977/78)
Weichweizen	158,37	145,15	151,76	92,80	91,40	92,10
Gerste	140,24	145,15	142,70	117,50	87,80	102,65
Weißzucker	400,65	396,90	398,78	240,00	163,80	201,90
Olivenöl	1.664,00	1.627,49	1.645,75	1.162,50	1.074,80	1.118,65
Wein ³⁾	619,71	721,52	670,62	463,27	540,87	502,07
Tomaten ⁴⁾	633,28	725,99	679,64	587,54	630,13	608,84
Zitrusfrüchte ⁵⁾	300,56	365,00	332,78	280,06	292,80	286,43
Rindfleisch	1.291,96	1.337,22	1.314,59	747,50	758,60	753,05
Schweinefleisch	1.384,01	1.453,16	1.418,59	1.019,20	906,80	963,00
Geflügelfleisch	1.090,72	1.012,26	1.051,49	886,77	756,93	821,85
Butter	2.673,81	2.792,08	2.732,95	729,20	784,20	756,70
Magermilchpulver	1.097,89	1.137,50	1.117,70	225,20	269,20	247,20
Käse (Emmentaler)	2.864,15	3.000,62	2.932,39	1.364,79	1.434,06	1.399,43

1) Interventionspreise für Weichweizen, Gerste, Weißzucker, Olivenöl, Rindfleisch (lebend), Butter, Magermilchpulver/Erzeugerpreise für Wein, Tomaten, Zitrusfrüchte / Grundpreise für Schweinefleisch (geschlachtet) / Schwellenpreise für Emmentaler / Einschleusungspreise für geschlachtete Hähnchen.

2) Soweit nicht aus EG-Statistiken direkt verfügbar, berechnet entweder als durchschnittliche Importpreise für die EG (9) insgesamt (Wein, Tomaten, Zitrusfrüchte) oder als Differenz zwischen Schwellen- bzw. Einschleusungspreis und Abschöpfungen (Geflügelfleisch, Emmentaler).

3) Wein (kein Schaumwein) und Traubenmost, bis 13 Grad, in Behältnissen bis und über 2 l.

4) Gewogenes Mittel aus Tomaten vom 15.5. bis 31.10. und vom 1.11. bis 14.5. . .

5) Zitrusfrüchte, frisch oder getrocknet, gewogenes Mittel aus Orangen, Navel, Monreales und Satsumas, Mandarinen und Wilkings, Clementinen, Tangerinen, Zitronen, Pampelmusen und Grapefruits.

Quellen: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Zur Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1979, Brüssel-Luxemburg, Januar 1980.

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Analytische Übersichten des Außenhandels. Nimex - 1977 und 1978.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Preise-Agrarmärkte (tierische Produkte), verschiedene Jahrgänge.

Korreferat zu den Beiträgen von D. KIRSCHKE und P.M.SCHMITZ

von

Otto-Erich Geske, Bonn

In beiden Referaten wurden Modelle zugrundegelegt, die darauf abzielen, unter wohlstandsökonomischen bzw. agrarmonetären Aspekten die wahrscheinlichen Abläufe des Beitritts dreier agrarischer Länder zur EG quantitativ aufzuzeigen. Das ist eine große Hilfe für politische Entscheidungsträger, weil ein Beitritt zu einer schon 25 Jahre bestehenden Gemeinschaft für das Beitrittsland - aber auch für die Gemeinschaft - ein Sprung ins Unge-
wisse ist und auch trotz aller Vorprüfungen bleiben wird. Trotz aller Angriffsflächen, die derartige Modellrechnungen bieten, ist der ernsthafte Versuch, nicht nur zu qualitativen, sondern auch zu quantitativen Aussagen zu kommen, begrüßenswert. Ein wenig wissenschaftliche Hilfe für die verhandelnden Agrarpolitiker ist besser, als nach politischen Entscheidungen die dann sichtbar werdenden Strukturen und Veränderungen nachzurechnen.

Der Sinn eines Korreferates kann es nicht sein, die Ergebnisse der Modellbetrachtungen zu referieren und zu interpretieren. Vielmehr wird es sich auf einige Anmerkungen beschränken, die das Szenario betreffen, in dem die Beitritte stattfinden. Damit können vielleicht Anregungen gegeben werden, wie eine weitere Durchdringung und Problematisierung des Themas auch möglich wäre.

Im Referat über die wohlfahrtsökonomischen Konsequenzen der gemeinsamen Agrarpolitik in einer erweiterten EG wird der Gedanke geäußert, daß es für jeden Mitgliedstaat sinnvoll ist, eine möglichst niedrige Finanzierungsquote am EG-Haushalt anzustreben, damit es die Konsequenzen seiner eigenen Politik möglichst wenig zu spüren bekommt. Diese Argumentation ist einleuchtend; sie ist auch richtig, soweit die Durchsetzung einer Politik, die im nationalen Interesse eines Mitgliedstaates liegt, in der Gemeinschaft gelingt und diese Politik gemeinschaftlich finanziert wird. Jedoch muß gesehen werden, daß der Finanzierungsanteil eines Vollmitgliedstaates am EG-Haushalt nicht disponierbar ist, sondern sich durch

Anwendung des Beschlusses über die Eigenmittel der Gemeinschaft quasi automatisch ergibt.

Zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft gehören Zölle, Abschöpfungen und Mehrwertsteuereigenmittel bis zu 1 % der gemeinsamen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage. Zölle und Abschöpfungen werden in voller Höhe an die Gemeinschaft abgeführt. Der dann für die Restfinanzierung des EG-Haushalts erforderliche Satz für die Mehrwertsteuereigenmittel wird auf der Basis der gesamten Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage aller Mitgliedstaaten zusammen ermittelt¹⁾. Die von den einzelnen Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft abzuführenden Mehrwertsteuereigenmittel entsprechen dann ihrem jeweiligen Anteil an der gemeinsamen Bemessungsgrundlage und dem für alle ermittelten Eigenmittelsatz. Die Aufbringungsseite und damit der Finanzierungsanteil eines Mitgliedstaates ist insofern objektiv festgelegt. Im Gegensatz dazu bestimmt die Ausgestaltung der europäischen Politiken durch den Rat die Höhe der Rückflüsse aus dem EG-Haushalt in die Mitgliedstaaten und damit die Nettoposition (d.h. die Höhe des sogenannten Ressourcentransfers). Eine Steuerung des Transfers in ärmere Mitgliedstaaten durch Sonderregelungen über Finanzierungsquoten wäre eine Durchbrechung der europäischen Finanzverfassung.

Im Referat über die Chancen und Risiken der Agrarwährungspolitik wird den Budgeteffekten mit quantitativen Ansätzen nachgegangen. An Hand von Plausibilitätsüberlegungen ergibt sich dann, daß bei den drei Beitrittsländern kurz- und mittelfristig mit weiteren Abwertungen zu rechnen sei. Langfristig werden aber wohl die Harmonisierungseffekte stärker durchschlagen.

Eine agrarwährungspolitische Aussage ist auf den ersten Blick besonders überraschend. Nach den Berechnungen - bei denen von einer Angebotselastizität von 0,5 und einer Nachfrageelastizität von -0,4 ausgegangen wird - ist es für den EG-Haushalt erheblich billiger, einen Währungsausgleich anzuwenden, als den Währungsausgleich durch Anpassung der grünen Kurse zu vermeiden. Diese Aussage ist deshalb bedeutsam, weil nach dem augenblicklichen Stand der Gemeinschaft ausdrücklich die Möglichkeit und in gewissem Umfang sogar die Verpflichtung besteht, den Grenzausgleich abzubauen und der Abbau von negativem Grenzausgleich häufig als Mittel zur Erzie-

1) Der Rahmen der Mehrwertsteuereigenmittel (1 %) wurde 1975 erst mit 0,36% ausgeschöpft. Der Ausschöpfungsgrad 1980 beträgt bereits 0,70 %.

lung zusätzlicher nationaler Preisanhebungen benutzt wird.

Wir haben in der Gemeinschaft die Kosten des Grenzausgleichs kräftig zu spüren bekommen. Besonders hohe Kosten haben die Mitgliedstaaten verursacht, deren Nettoagrарimporte subventioniert werden müssen. Mit dem Abbau des Grenzausgleichs sind diese Kosten ganz erheblich zurückgegangen - bei gleichzeitiger Anhebung der nationalen Preise. Selbstverständlich haben sich in dieser Zeit die Marktordnungsausgaben erhöht, nur läßt sich nicht feststellen, ob und inwieweit diese Erhöhung auf den Abbau des Grenzausgleichs zurückzuführen ist. Es wäre deshalb interessant, einmal zu untersuchen, wie sich der Abbau des Grenzausgleichs in der Neunergemeinschaft auf den EG-Haushalt ausgewirkt hat und welche Bedeutung dabei den Angebots- und Nachfrageelastizitäten zukam.

In beiden Referaten werden die erheblichen Risiken gesehen, mit denen infolge des Beitritts zu rechnen ist, wenn die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht geändert wird. In diesem Zusammenhang ist die von beiden Verfassern in ihren Modellrechnungen unterstellte Angebotselastizität von 0,5 von Interesse. Es dürfte durchaus richtig sein, wenn man davon ausgeht, daß dieser Wert eine Untergrenze darstellt. Aufgrund des Beschäftigungspotentials in den Beitrittsländern - vor allem der versteckten Arbeitslosigkeit im Sektor Landwirtschaft - und der mindestens in Spanien vorhandenen Reserven des Faktors Boden kann man mit höheren Werten rechnen.

Ohne eine Änderung der Ausgestaltung der EG-Agrarpolitik würde sich mit dem Beitritt die bereits angespannte Haushaltslage der EG weiter verschlechtern. Schon jetzt sind die Eigenmittel der Gemeinschaft fast erschöpft. Die Gemeinsame Agrarpolitik beansprucht heute den größten Teil des EG-Haushalts. Die Agrarkosten sind in den vergangenen Jahren durchschnittlich um 23 % pro Jahr gewachsen. Dieser Anstieg muß abgebremsst werden. Das Bundeskabinett hat deshalb - im Zusammenhang mit dem Brüsseler Kompromiß zur Entlastung Großbritanniens - beschlossen, daß der Anstieg der Agrarausgaben unter dem Anstieg der Eigenmittel der Gemeinschaft bleiben muß. Bestehende Ungleichgewichte im EG-Haushalt sollen nach dem Beschluß durch strukturelle Anpassungen in ihren Ursachen korrigiert werden.

Die heute praktizierte Agrarpolitik ist eine brisante Mischung - für die

Staatsfinanzen - aus zentralverwaltungs- und marktwirtschaftlichen Elementen. Die mit der Gemeinsamen Agrarpolitik gewährte perfekte Preis- und Absatzgarantie wurde zwar zum Ausgleich saisonaler Schwankungen gerechtfertigt, läßt sich aber nicht mehr bei strukturellen Überschüssen aufrechterhalten. Dann wird diese Politik für den Steuerzahler zu teuer. Bei der Änderung der Ausgestaltung der Agrarpolitik ist zu entscheiden, wie die marktwirtschaftlichen Komponenten der Europäischen Agrarpolitik gestärkt werden können. Sicherlich gibt es für die Änderung kein Patentrezept und erhebliche Widerstände gegen alle diskutierten Ansätze.

Hinsichtlich der Einnahmeseite des europäischen Budgets muß gesehen werden, daß die von allen nationalen Parlamenten sanktionierte 1 %-Grenze seit 1970 ein ökonomisches und budgetäres Datum ist. Das gilt auch für die Agrarpolitik. Diese Grenze ist die politische Restriktion für die Realisierung europapolitischer Überlegungen. Die Eigenmittel der Gemeinschaft sind - insbesondere der 1 %-Plafond der Mehrwertsteuer-eigenmittel - der bindende Modellrahmen für Europa. Denn mit dem Beschluß über die Eigenmittel der Gemeinschaft sollte ein Finanzrahmen vorgegeben werden, an den sich die finanziellen Konsequenzen der europäischen Politiken halten sollten. Würde die Agrarpolitik - und dabei sind die Auswirkungen des Beitritts noch nicht einmal berücksichtigt - ohne Änderung weitergeführt werden, käme es bereits 1983 zu einer Überschreitung der Mehrwertsteuer-eigenmittel um rd. 30 %. Dies würde allein für die Bundesrepublik Deutschland eine in der Finanzplanung nicht berücksichtigte Mehrabführung an Mehrwertsteuer von rd. 3,4 Mrd. DM erfordern.

Wie sollte diese Mehrbelastung anders als durch Steuererhöhungen oder Erhöhungen der Kreditaufnahme finanziert werden? Bei einer Weiterführung der Gemeinsamen Agrarpolitik in den gewohnten Bahnen (+ 23 % Ausgabenzuwachs p.a.) wäre sogar 1986 die 2 %-MWSt-Grenze erreicht, und zwar bei ca. 30 Mrd. DM Mehrwertsteuerabführung zu Lasten des Bundeshaushalts an die EG (1979 waren es 6,1 Mrd. DM). Man kann sich vorstellen, was das für unsere nationalen Politiken bedeutet.

Mit Blick auf den Beitritt müssen wir nicht nur mit Ausgaben für die Agrarpolitik rechnen, sondern brauchen in Zukunft - innerhalb des Rahmens der Eigenmittel - zunehmend EG-Haushaltsmittel, um die wirtschaftspolitischen Anstrengungen der ärmeren Mitgliedstaaten zu stützen. Dabei muß jedoch beachtet werden, daß die Finanzmittel der Gemeinschaft nicht zu

simplem Transferleistungen degenerieren dürfen. Sie müssen als Folge der gemeinsam beschlossenen Politiken fließen. Andernfalls würde der Gedanke der europäischen Integration ausgehöhlt werden.

REGIONALE PROBLEME IN EINER ERWEITERTEN EG UND DER REGIONAL-
POLITISCHE BEITRAG DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK

von

Carsten Thoroe, Kiel

- 1 Einleitung
 - 2 Regionale Entwicklungsunterschiede in einer erweiterten
Gemeinschaft
 - 2.1 Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten
in der EG
 - 2.2 Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten
in den Beitrittsländern
 - 3 Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft und in
den Beitrittsländern
 - 3.1 Regionalpolitische Aktivitäten auf nationaler Ebene
 - 3.2 Zur gemeinsamen Regionalpolitik der EG
 - 4 Die Bedeutung der gemeinsamen Agrarpolitik für die regionale
Entwicklung in der EG
 - 4.1 EG-Agrarpolitik und regionale Einkommensverteilung
 - 4.2 EG-Agrarpolitik, sektoraler und regionaler Strukturwandel
 - 5 Regionalpolitik und Reform der Agrarpolitik im Hinblick
auf die EG-Erweiterung
-

1 Einleitung

Bei der bevorstehenden zweiten Erweiterung der europäischen Gemeinschaft geht es um die Integration von Ländern in der Frühphase der Industrialisierung in eine Gemeinschaft, die von reifen Industrienationen und -regionen dominiert wird. In den beitrittswilligen Ländern Griechenland, Portugal und Spanien hat der Industriebereich seit den fünfziger Jahren kräftig expandiert, und es dürfte in diesen Ländern auch weiterhin mit einem überproportionalen Wachstum der Industrie zu rechnen sein; jedenfalls lassen dies Sektormuster vermuten, die man aus internationalen Querschnittsanalysen gewinnen kann (KRIEGER, 25). In der EG der neun hingegen ist der Anteil des Produzierenden Gewerbes sowohl an den Beschäftigten als auch am Bruttoinlandsprodukt bereits seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre rückläufig. Zwar gibt es auch zwischen den bisherigen EG-Mitgliedsländern beträchtliche Unterschiede hinsichtlich des Standes und des Tempos der wirtschaftlichen Entwicklung - und diese nationalen Unterschiede hatten bereits bei der ersten Erweiterungsrunde der EG von sechs auf neun Mitgliedsländer beträchtlich zugenommen -, der Unterschied zu den neuen Beitrittskandidaten ist aber noch wesentlich stärker ausgeprägt. Dies zeigt sich deutlich an den Pro-Kopf-Einkommen, die man als groben Indikator für den Entwicklungsstand eines Landes heranziehen kann. So erreichten Spanien und Griechenland im Jahr 1978 mit etwa 50 v.H. des EG-Durchschnitts nur das Einkommensniveau Irlands, des EG-Mitgliedslandes mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen; Portugal erreichte sogar nur 25 v.H. des EG-Durchschnitts (OECD, 30).

Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung sind auf der regionalen Ebene noch wesentlich stärker ausgeprägt als auf nationaler Ebene, und diese regionalen Unterschiede werden bereits heute sowohl in der Europäischen Gemeinschaft, als auch in den beitrittswilligen Ländern als ein Problem angesehen, das die weitere wirtschaftliche Entwicklung und den Integrationsprozeß behindert. Für die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft dürfte es von entscheidender Bedeutung sein, ob es im Zuge des Integrationsprozesses eher zu einem Ausgleich oder zu einer Verstärkung der regionalen Entwicklungsunterschiede innerhalb und zwischen den EG-Mitgliedsländern kommt. Modelltheoretische Analysen anhand von Potential- und Gravitationsmodellen (CLARK, WILSON, and BRADLEY, 8; LINNEMANN, 27), von Kumulationsmodellen (MYRDAL, 28; KALDOR, 20) oder von neoklassischen Modellen, in die Rigiditäten vor allem in bezug auf die Flexibilität der

Faktorpreisrelationen eingebaut sind, lassen befürchten, daß mit der Erweiterung der EG die Regionalprobleme zunehmen, weil die Integrationsvorteile in allen Ländern vor allem den hochentwickelten Regionen zugute kommen. So dürfte auch die Umsetzung der Impulse, die sich Griechenland, Portugal und Spanien für ihre wirtschaftliche Entwicklung erhoffen, in diesen Ländern eine beträchtliche Umwälzung der wirtschaftlichen Strukturen mit sich bringen. Dies gilt in sektoraler Hinsicht ebenso wie in regionaler Hinsicht. Sektoraler und regionaler Strukturwandel sind vor allem in der Frühphase des Industrialisierungsprozesses eng miteinander verknüpft, da im Zuge des Industrialisierungsprozesses Agglomerationsvorteile eine zentrale Rolle für die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten spielen. Angesichts fehlender Agglomerationsvorteile in den ländlich strukturierten Gebieten ist der Industrialisierungsprozeß zumeist stark auf wenige traditionelle Ballungsräume konzentriert. Vorrangiges Ziel der Regionalpolitik ist es, sowohl in den Beitrittsländern als auch in den Mitgliedsländern der EG, zu einer räumlich ausgewogenen Verteilung der industriellen Aktivitäten beizutragen. Allerdings hat die Regionalpolitik im Vergleich zu anderen raumwirksamen Aktivitäten der öffentlichen Hand zumeist nur ein geringes Gewicht. Eine mangelnde Koordination der Regionalpolitik mit anderen Politikbereichen steht oftmals der Durchsetzung regionalpolitischer Ziele entgegen. Dies gilt in hohem Maße auch für die sektorale Wirtschaftspolitik (ADLUNG, THOROE, 1) und damit auch für die Agrarpolitik. Angesichts der großen Bedeutung, die die Landwirtschaft in den weniger entwickelten Regionen für die wirtschaftlichen Aktivitäten hat, erscheint eine Koordination zwischen Regionalpolitik und Agrarpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Gebiete besonders dringlich. Bevor aber auf diese beiden Politikbereiche in der EG und in den Beitrittsländern näher eingegangen wird, soll zunächst kurz auf die regionalen Entwicklungsunterschiede in der EG und in den Beitrittsländern sowie zwischen diesen beiden Ländergruppen eingegangen werden; denn die regionale Entwicklung wird in starkem Maße von überkommenen Standortstrukturen geprägt.

2 Regionale Entwicklungsunterschiede in einer erweiterten Gemeinschaft

2.1 Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in der EG

Die wirtschaftliche Tätigkeit in der Europäischen Gemeinschaft ist in starkem Maße regional konzentriert. Selbst bei einer zum Teil recht großräumigen regionalen Abgrenzung anhand der EG-Regionalstatistik nach nur 86 Regionen werden 40 v.H. des Sozialprodukts auf nur 10 v.H. der Fläche der EG produziert, während auf 30 v.H. der Fläche der am wenigsten verdichteten Gebiete nur weniger als 10 v.H. des Sozialprodukts entfallen (THOROE, 47, S. 11). Das Zentrum der wirtschaftlichen Aktivitäten in der EG erstreckt sich vom Norden Italiens über den Süden und Westen der Bundesrepublik, über die Niederlande und Belgien zum Großraum Paris bis in den Süden und den mittleren Westen des Vereinigten Königreichs (Schaubild 1)¹⁾. Mit dieser räumlichen Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten geht eine starke Konzentration der Bevölkerung in der EG einher. Diese ist allerdings nicht ganz so stark ausgeprägt wie die Konzentration der Wirtschaftstätigkeit; auf 10 v.H. der Fläche der EG wohnte 1975 ein Drittel der Bevölkerung (THOROE, 47, S. 12).

Betrachtet man die regionale Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen, dann zeigt sich, daß mit dem Agglomerationsgefälle ein Wohlstandsgefälle einhergeht. Von den Agglomerationsgebieten fallen die regionalen Pro-Kopf-Einkommen zu den peripheren Gebieten hin deutlich ab (Schaubild 2)²⁾.

2.2 Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in den Beitrittsländern

In den beitriftswilligen Ländern sind die regionalen Unterschiede in den Einkommens- und Beschäftigungschancen stark ausgeprägt. In vielen Teilen

1) Die unterschiedliche Größe der einzelnen Regionen bewirkt allerdings, daß das Ausmaß der Agglomeration in den einzelnen EG-Ländern im Schaubild unterschiedlich dargestellt wird. So heben sich die Stadtstaaten in der Bundesrepublik deutlich von den - großräumiger abgegrenzten - anderen Regionen ab.

2) Ein Zentrum-Peripherie-Gefälle läßt sich für die EG auch großräumig anhand von Entfernungsfunktionen aufzeigen (GIERSCH, 16; BIEHL, HUBMANN, SCHNYDER, 6). Schon seit Jahrhunderten läßt sich für Westeuropa ein solches Wohlstandsgefälle beobachten; allerdings hat sich der Kern des Zentrums mehrmals verlagert (SEERS, 45).

Schaubild 1: Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in der EG (BIP/km²), 1975

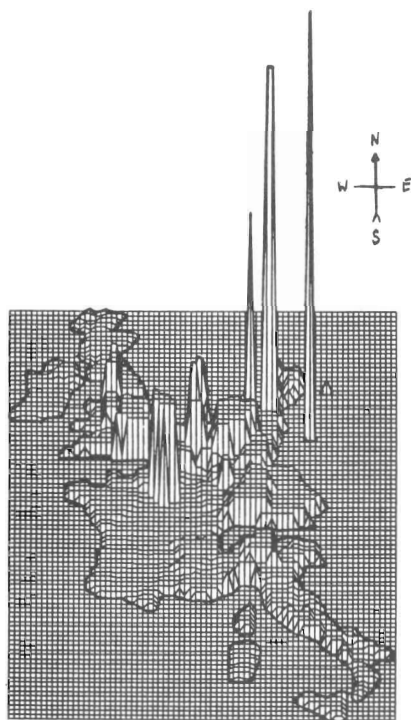
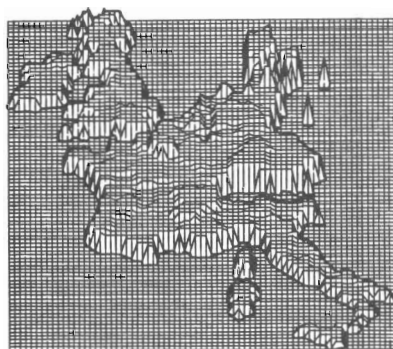


Schaubild 2: Das regionale Wohlstandsgefälle in der EG (Pro-Kopf-Einkommen), 1975



dieser Länder ist die Landwirtschaft der dominierende wirtschaftliche Faktor. Der Aufbau industrieller Kapazitäten hat sich in Griechenland und Portugal im wesentlichen auf nur eine oder zwei Regionen und in Spanien auf nur wenige Provinzen erstreckt. So hat die mit fortschreitender Industrialisierung einhergehende Zunahme der städtischen Bevölkerung nicht nur kleinräumig, sondern auch großräumig zu starken Veränderungen in der regionalen Bevölkerungsverteilung geführt.

In *Griechenland* sind die wirtschaftlichen Aktivitäten in starkem Maße auf den Großraum Athen konzentriert, der nur 0,3 v.H. der Fläche Griechenlands ausmacht, in dem im Jahr 1971 aber fast 30 v.H. der Bevölkerung lebten (Tabelle 1) und auf den nahezu die Hälfte des griechischen Sozialprodukts entfallen dürfte, wenn man verschiedene Schätzungen des Beitrags der Regionen zum Bruttoinlandsprodukt auf einen aktuellen Stand hochrechnet (WARD, 50, S. 54; RIEDEL, 39, S. VII; BOUGIOUKOS u.a., 7, S. 131). In den sechziger Jahren hat die räumliche Konzentration in Griechenland stark zugenommen. Von 1961 bis 1971 ist die Bevölkerungszahl in fast allen griechischen Regionen zurückgegangen; der Großraum Athen hatte aber einen Zuwachs von fast 40 v.H. zu verzeichnen. Etwa 60 v.H. der Bruttoanlageinvestitionen in der Verarbeitenden Industrie wurden von 1960 bis 1970 im Großraum Athen getätigt (KIOUKIS, 22, S. 38). Neben dem Großraum Athen ist die Industrie vor allem noch in Mazedonien und in Festland-Euböa von Bedeutung. In diesen drei Regionen waren 1971 nahezu drei Viertel aller Industriebeschäftigten Griechenlands tätig.

In *Portugal* zeigen sich zum einen beträchtliche Unterschiede in den ökonomischen und sozialen Bedingungen zwischen den Küstenregionen und dem Binnenland; zum anderen sind die wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb der Küstenregion sehr stark auf nur zwei Zentren konzentriert, auf Lissabon und Porto (Tabelle 2). Diese beiden Regionen machen nur knapp 6 v.H. der Fläche Portugals aus, auf sie entfielen aber bereits im Jahr 1970 mehr als 35 v.H. der Bevölkerung und fast 43 v.H. des Bruttoinlandsprodukts. Auch in Portugal hat die Ballung der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Aktivitäten beträchtlich zugenommen, wenn auch nicht ganz so stark wie in Griechenland (STAHL, 46). Im Jahre 1975 trugen allein diese beiden Zentren etwa 55 v.H. zur Industrieproduktion Portugals bei. Grenzt man die Regionen etwas großräumiger ab, und zählt man zum nördlichen Industrievier (Porto) die Distrikte Braga und Aveiro mit hinzu und zum südlichen Industrievier (Lissabon) auch Setubal, dann entfiel auf diese

Tabelle 1 - Bevölkerungsentwicklung und Beschäftigtenstruktur in Griechenland nach Regionen

Region	Fläche		Bevölkerung						Veränderung der Bevölkerung in vH		Beschäftigungsstruktur 1971 Anteile in vH an der Gesamtbeschäftigung in der Region		
	in km ²	in vH der Gesamtfläche	Anzahl in 1 000			in vH der Gesamtbevölkerung			1951-1961	1961-1971	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
			1951	1961	1971	1952	1961	1971					
Großraum Athen	428	0,3	1 379	1 853	2 540	18,07	22,09	28,97	+ 34,4	+ 37,1	0,9	40,5	55,1
Festland-Euböa	24 480	18,5	908	971	992	11,90	11,58	11,31	+ 6,9	+ 2,2	50,7	25,0	22,3
Peloponnes	21 439	16,2	1 129	1 096	987	14,79	13,07	11,26	- 2,9	- 10,0	60,1	16,9	21,8
Jonische Inseln	2 307	1,7	229	213	184	2,99	2,53	2,10	- 7,0	- 13,2	61,2	14,2	23,6
Epirus	9 203	7,0	331	353	310	4,33	4,20	3,54	+ 6,7	- 12,0	58,6	18,8	21,5
Thessalien	13 929	10,6	624	690	660	8,18	8,23	7,53	+ 10,5	- 4,4	57,7	18,7	22,2
Mazedonien	34 177	25,9	1 705	1 896	1 891	22,34	22,61	21,56	+ 11,2	- 0,3	48,9	23,6	26,0
Thrazien	8 578	6,5	337	357	330	4,41	4,25	3,76	+ 5,8	- 7,6	72,8	9,9	16,0
Ägäische Inseln	9 113	6,9	529	477	418	6,93	5,69	4,76	- 9,7	- 12,5	46,0	20,1	32,4
Kreta	8 336	6,3	462	483	457	6,06	5,76	5,21	+ 4,6	- 5,5	62,5	15,8	20,6
Gesamtgriechenland	131 990	100,0	7 633	8 389	8 769	100,00	100,00	100,00	+ 9,9	+ 4,5	40,5	25,6	32,0

Quelle: National Statistical Service of Greece, 29.

Tabelle 2 - Zur regionalen Verteilung der Bevölkerung und des Bruttoinlandsprodukts in Portugal

Distrikt	Fläche		Bevölkerung						Veränderung der Bevölkerung in vH		Anteil am Bruttoinlandsprodukt in vH 1970
	in km ²	in vH der Gesamtfläche	Anzahl in 1 000			in vH der Gesamtbevölkerung			1950-1960	1960-1970	
			1950	1960	1970	1950	1960	1970			
Aveiro	2 708	3,1	483	525	547	6,1	6,3	6,7	+ 8,7	+ 4,2	7,5
Beja	10 240	11,6	291	277	205	3,7	3,3	2,5	- 4,8	- 26,0	2,0
Braga	2 730	3,1	546	597	613	6,9	7,2	7,5	+ 9,3	+ 2,7	5,7
Bragança	6 545	7,4	228	233	181	2,9	2,8	2,2	+ 2,2	- 22,3	1,6
Castelo Branco	6 704	7,6	325	317	256	4,1	3,8	3,2	- 2,5	- 19,2	2,1
Coimbra	3 956	4,5	439	434	403	5,5	5,2	5,0	- 1,1	- 7,1	5,1
Evora	7 393	8,4	222	220	180	2,8	2,7	2,2	- 0,9	- 18,2	2,0
Faro	5 072	5,7	328	315	269	4,1	3,8	3,3	- 4,0	- 14,6	2,1
Guarda	5 496	6,2	308	283	212	3,9	3,4	2,6	- 8,1	- 25,1	1,5
Leiria	3 516	4,0	396	405	379	5,0	4,9	4,7	+ 2,3	- 6,4	4,5
Lissabon	2 762	3,1	1 222	1 383	1 581	15,4	16,7	19,5	+ 13,2	+ 14,3	27,0
Portalegre	5 882	6,6	200	188	147	2,5	2,3	1,8	- 6,0	- 21,8	1,7
Porto	2 282	2,6	1 053	1 193	1 318	13,3	14,4	16,2	+ 13,3	+ 10,5	15,7
Santarém	6 689	7,6	460	462	430	5,8	5,6	5,3	+ 0,4	- 6,9	4,9
Setúbal	5 152	5,8	325	377	471	4,1	4,5	5,8	+ 16,0	+ 24,9	9,8
Viana do Castelo	2 108	2,4	279	278	252	3,5	3,4	3,1	- 0,4	- 9,4	1,5
Vila Real	4 239	4,8	319	325	266	4,0	3,9	3,3	+ 1,9	- 18,2	1,6
Viseu	5 019	5,7	494	482	412	6,2	5,8	5,1	- 2,4	- 14,5	4,1
Portugal insgesamt ¹	88 500	100,0	7 922	8 293	8 123	100	100	100	+ 4,7	- 2,0	100

¹ ohne Inseln und überseeische Gebiete

Quelle: Instituto Nacional De Estatistica, 18; Eber u.a., 12, S. 122.

beiden Industriezonen sogar nahezu 85 v.H. der industriellen Produktion (OECD, 32, S. 39), bei einem Flächenanteil dieser Distrikte an der Gesamtfläche Portugals von knapp 18 v.H. und einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 55 v.H.

Auch in *Spanien* sind die wirtschaftlichen Aktivitäten regional stark konzentriert; dies macht bereits eine recht grobe Untergliederung nach vierzehn Regionen deutlich (Tabelle 3). Auf etwas mehr als 10 v.H. der Fläche lebte 1975 mehr als 35 v.H. der spanischen Bevölkerung, und hier wurden mehr als 45 v.H. des Bruttoinlandsprodukts erzeugt. Die Entwicklung der Bevölkerungszahlen von 1955 bis 1975 zeigt, daß Madrid, Vasco-Navarra, Catalonien und Valencia sowie die Kanarischen Inseln und die Balearen eine sehr starke Bevölkerungszunahme zu verzeichnen hatten, während in anderen Provinzen wie Estremadura, Mancha und Castillien-Leon die Bevölkerung absolut zurückging. Die Zunahme der Bevölkerung steht in Spanien aber nicht so eng im Zusammenhang mit regionalen Industrialisierungsprozessen wie in den anderen Beitrittsländern. So steigt nur in Vasco-Navarra und Valencia der Anteil der Industriebeschäftigung in diesem Zeitraum stark an, in Madrid, den Kanarischen Inseln und den Balearen hingegen steigt vor allem der Beschäftigungsanteil im Dienstleistungssektor, was in Madrid wohl vor allem auf den Ausbau als Verwaltungs- und Dienstleistungszentrum, in den anderen beiden Regionen auf die starke Expansion des Fremdenverkehrs zurückzuführen ist. Das Ausmaß der Agglomerationstendenzen wird noch deutlicher, wenn man die Gebiete ähnlich kleinräumig abgrenzt wie für Griechenland und Portugal und die Entwicklung auf der Ebene der spanischen Provinzen analysiert. Etwa 45 v.H. der Industrieproduktion entfiel im Jahr 1975 auf die vier Provinzen Barcelona, Madrid, Guipuzcoa und Vizcaya, die 4 v.H. der Fläche Spaniens ausmachten, und die Konzentration hat auch in den letzten Jahren weiter zugenommen (BANCO DE BILBAO, 3, 1977, S. 30). Auf dieser regionalen Ebene kommt auch stärker zum Ausdruck, daß die Landwirtschaft in weiten Bereichen Spaniens der dominierende Wirtschaftsbereich ist, obwohl der Industrialisierungsprozeß insgesamt gesehen in Spanien weiter fortgeschritten ist als in Griechenland und Portugal.

Den drei beitrittswilligen Ländern gemeinsam ist in räumlicher Hinsicht ein ausgeprägter Dualismus. Neben stark wachsenden Agglomerationskernen mit einer breit gefächerten Palette industrieller Aktivitäten finden sich weite Gebiete, die von überkommenen Wirtschaftsbereichen und Wirtschafts-

Tabelle 3 - Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur in Spanien nach Provinzen

Region	Fläche		Bevölkerung				Veränderung der Bevölkerung 1955-75 in vH	Anteile am Bruttoinlandsprodukt in vH		Beschäftigtenstruktur 1975 Anteile in vH der in den Regionen Beschäftigten insgesamt			
	in km ²	in vH der Gesamtfläche	Anzahl in 1 000		in vH der Gesamtbevölkerung			1955	1975	Landwirtschaft und Fischerei	Industrie	Bauwirtschaft	Dienstleistungen
			1955	1975	1955	1975							
Andalusien	87268	17,3	5 739	6 116	19,8	17,1	6,6	14,2	12,2	30,7	18,7	9,8	40,9
Catalanien	31930	6,3	3 534	5 648	12,2	15,8	59,8	18,0	20,2	8,2	40,8	11,4	39,7
Madrid	7995	1,6	2 210	4 345	7,6	12,2	96,5	12,6	16,7	2,0	26,1	12,5	59,4
Valencia	23305	4,6	2 387	3 377	8,2	9,5	41,5	8,5	9,5	17,9	33,1	10,0	39,0
Castilien-Leon	104470	20,7	3 509	3 274	12,1	9,2	- 6,7	11,2	8,3	35,7	21,2	7,7	35,4
Galizien	29434	5,8	2 607	2 679	9,0	7,5	2,7	6,2	5,7	50,7	14,8	7,2	27,3
Vasco-Navarra	17682	3,5	1 585	2 535	5,5	7,1	60,0	9,4	9,4	10,7	44,2	8,7	36,4
Mancha	79226	15,7	2 008	1 645	6,9	4,6	- 18,1	4,2	3,5	37,8	18,6	10,9	32,7
Kanarische Inseln	7273	1,4	859	1 283	3,0	3,6	49,3	2,3	2,9	23,0	12,3	11,8	52,9
Aragonien	47669	9,4	1 100	1 172	3,8	3,3	6,5	3,8	3,3	25,6	28,2	8,3	37,9
Asturias	10565	2,1	934	1 094	3,2	3,1	17,2	3,6	3,0	31,1	30,4	7,4	31,1
Extremadura	41602	8,2	1 373	1 074	4,7	3,0	- 21,8	2,6	1,8	46,7	11,4	7,6	34,3
Murcia	11317	2,2	777	879	2,7	2,5	13,1	1,7	1,9	25,8	24,4	9,4	40,4
Balearen	5014	1,0	431	591	1,5	1,7	37,2	1,7	1,9	16,8	17,8	12,4	53,0
Spanien insgesamt	504750		29 054	35 712	100,0	100,0	22,9	100,0	100,0	22,9	26,9	9,9	40,3

Quelle: Banco de Bilbao, 3 , S. 61, 63, 70, 83.

weisen dominiert werden. In diesen Gebieten sind zumeist noch über die Hälfte aller Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig. Die wenigen industriellen Aktivitäten sind dort in starkem Maße rohstofforientiert; es dominieren Industriezweige wie die Nahrungsmittelindustrie, die Getränkeindustrie, die Holz- und Korkindustrie oder die Leder- und Pelzindustrie (KIOUKIS, 22, Anhang S. 115-119; OECD, 32, S. 43 ff.; BANCO DE BILBAO, 3), so daß landwirtschaftliche und industrielle Entwicklung in diesen Regionen eng miteinander verknüpft scheinen. Neben diesem räumlichen Dualismus hatauch die Struktur der einzelnen Wirtschaftszweige einen stark dualistischen Charakter. Im Industriebereich sind neben kleinen Produktionsstätten, in denen mit überkommenen Techniken bei hoher Arbeitsintensität produziert wird, große Betriebe zu finden, die moderne Produktionstechniken anwenden und Vorteile der Massenproduktion auszuschöpfen suchen (DONGES, SCHATZ, 9, S. 183).

Nicht nur auf die Landwirtschaft, auch auf die Industrie kommen in den Beitrittsländern durch einen EG-Beitritt beträchtliche Anpassungsprobleme zu. Wenn die Beitrittsländer die Spezialisierungschancen im interindustriellen und intraindustriellen Bereich nutzen wollen, die ihnen einen Beitritt zur EG bieten, dann werden sie sich einem starken strukturellen Wandlungsprozeß stellen müssen, zumal der Abbau des Außenhandelsschutzes gegenüber der EG und die Übernahme der EG-Außenhandelspolitik den Wettbewerbsdruck in vielen Industriezweigen beträchtlich verschärfen dürfte. Vor allem von einer Übernahme der EG-Präferenzverpflichtungen gegenüber Entwicklungsländern dürfte ein starker Druck auf Industriezweige ausgehen, in denen die Beitrittsländer komparative Vorteile innerhalb der EG verzeichnen können (LANGHAMMER, 26). Es wird also für die Betriebe in den Beitrittsländern darauf ankommen, Rationalisierungsmöglichkeiten in der Produktion, der Verwaltung und im Vertrieb zu nutzen, auf Produktqualitäten zu achten und die übermäßige Typenvielfalt zu bereinigen sowie in kostengünstigere Größen hineinzuwachsen, um die Möglichkeiten eines größeren Marktes nutzen und Vorteile der Massenproduktion und der horizontalen und vertikalen Spezialisierung zwischen den Betrieben ausschöpfen zu können. Wegen der ausgeprägten Agglomerationsvorteile in nur wenigen Regionen ist zu erwarten, daß diese Chancen am ehesten in den bereits bestehenden industriellen Zentren wahrgenommen werden. Dies würde der Regionalpolitik, die in den Beitrittsländern versucht, den starken Ballungstendenzen in den wenigen traditionellen Zentren entgegenzuwirken, zusätzlichen Handlungsbedarf bringen. Aber auch in den EG-Ländern würde die Re-

gionalpolitik durch den Beitritt dieser drei Länder berührt. Sie müssen mit einem verschärften Konkurrenzdruck vor allem in arbeits- und rohstoffintensiven Industriezweigen rechnen, Zweige, die ohnehin schon einem kräftigen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, und deren Anpassungsprobleme wegen ihres hohen Gewichts in einzelnen Regionen die regionalen Probleme in der heutigen EG bereits in starkem Maße prägen.

3 Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft und in den Beitrittsländern

3.1 Regionalpolitische Aktivitäten auf nationaler Ebene

Sowohl in den einzelnen EG-Ländern als auch in den Beitrittsländern wird versucht, Einfluß auf die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten zu nehmen. Dabei stehen zwei unterschiedliche Ziele im Vordergrund. Zum einen geht es um die regionale Entwicklung im Dienste einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik, um die Mobilisierung von nicht ausgeschöpftem Entwicklungspotential. Zum anderen hat die Regionalpolitik das Ziel, regionale Disparitäten hinsichtlich der Einkommens- und Beschäftigungschancen abzubauen. Regionale Verteilungs- und gesamtwirtschaftliche Wachstumsziele können komplementär zueinander sein, wenn "förderungsbedürftige" Regionen gleichzeitig "förderungswürdig" im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik sind. Vielfach stehen diese Ziele aber im Konflikt zueinander, und die Regionalpolitik tendiert dazu, die "Förderbedürftigkeit" in den Vordergrund zu stellen. Von Land zu Land bestehen hinsichtlich der Auswahl von Problemregionen und der Intensität und Ausgestaltung der regionalen Planung und Förderung beträchtliche Unterschiede. Der Aufbau und der Ausbau der Infrastruktur, die Investitionspolitik staatlicher oder staatlich beeinflusster Unternehmen, staatliche Wirtschaftsförderung und Ansiedlungshemmnisse sind die Hauptinstrumente der regionalen Wirtschaftspolitik, die in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Kombination und Intensität zur Realisierung der regionalpolitischen Ziele eingesetzt werden.

In den EG-Ländern ist die Regionalpolitik zumeist stark auf den Abbau regionaler Disparitäten ausgerichtet, allerdings hat sie gegenüber anderen raumwirksamen Politiken oft nur ein geringes Gewicht. Alle Mitgliedsländer betreiben eine regionale Förderung der Industrieansiedlung; der potentielle Protektionswert dieser Förderung ist aber von Land zu Land sehr

unterschiedlich. In Südtalien erreicht er bis zu 20 v.H. der Wertschöpfung und in Irland bis zu 10 v.H., während er in den übrigen EG-Ländern nur zwischen 3 v.H. und 5 v.H. beträgt (ALLEN u.a., 2, S. 228).

In den Beitrittsländern haben regionale Verteilungsziele zumeist einen geringeren Stellenwert als in den EG-Ländern. Angesichts des relativ niedrigen Entwicklungsniveaus wird in diesen Ländern dem nationalen Wachstumsziel Priorität zugemessen. Den starken regionalen Disparitäten sucht man vor allem durch eine Förderung der Landwirtschaft und einen Ausbau der Infrastruktur auch in ländlichen Regionen entgegenzuwirken (KIOUKIS, 22, S. 167 ff.; OECD, 32, S. 7 und 50 f.). Bemühungen um eine Industrialisierung außerhalb der Agglomerationskerne haben bisher wenig Erfolg gehabt. In Griechenland wurden die knappen Mittel für regionale Entwicklungsmaßnahmen außerhalb des Großraums Athen sehr breit gestreut (KIOUKIS, 22, S. 231). In Portugal hat es vor 1974 praktisch keine regionale Entwicklungspolitik gegeben. Nur Spanien, das eine regionalpolitische Konzeption der industriellen Entwicklung über Wachstumspole verfolgt, kann einige Erfolge aufweisen, allerdings bleiben diese zum Teil beträchtlich hinter den Erwartungen zurück (RICHARDSON, 37; OECD, 31, S. 123).

3.2 Zur gemeinsamen Regionalpolitik der EG

Regionale Disparitäts- und Entwicklungsprobleme haben bereits bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine starke Beachtung gefunden. Auf eine gemeinsame Regionalpolitik hat man sich aber erst in den Verhandlungen der ersten Erweiterungsrunde der EG geeinigt. Zunächst konnte der EG-Regionalfonds sich nur an nationalen regionalpolitischen Maßnahmen beteiligen. Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Mitgliedsländer wurde durch Quoten geregelt, bei deren Festsetzung Finanzausgleichsziele und die Kompensation von Belastungen aus der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik eine entscheidende Rolle spielten. Italien und dem Vereinigten Königreich wurden zusammen nahezu 70 v.H. der Mittel aus dem Regionalfond zugewiesen (EG, 24, Artikel 1 und 2). Erst eine Reform der gemeinsamen Regionalpolitik brachte 1979 der EG Spielraum für eine eigenständige Regionalpolitik. Neben der finanziellen Beteiligung an nationalen regionalpolitischen Maßnahmen kann die EG nunmehr auch spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen zur regionalen Entwicklung durchführen. Diese Maßnahmen sollen andere Gemeinschaftspolitiken flankieren oder er-

gängen, eine beschleunigte Schaffung von Arbeitsplätzen in Problemregionen ermöglichen, die Entwicklung in Grenzgebieten vorantreiben oder im Falle unvorhersehbarer regionaler Ereignisse aktuelle Notstände mindern. Allerdings spielten diese spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen bisher eine untergeordnete Rolle. Im Haushaltsplan 1980 stehen im EG-Regionalfond 527,5 Mio ERE zur Verfügung; davon entfallen aber nur 10,6 Mio ERE auf spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen (EG Haushaltsplan, 10, Kapitel 55, 56).

Wie auf nationaler Ebene so bleibt auch auf der Gemeinschaftsebene die Regionalpolitik in der Mittelausstattung weit hinter anderen raumwirksamen Politikbereichen zurück. Eine Abstimmung dieser anderen Politikbereiche mit den regionalpolitischen Zielen findet höchstens ansatzweise statt. Dies gilt vor allem auch für staatliche Hilfsprogramme zugunsten von Branchen, die unter Anpassungsdruck geraten sind, deren Dringlichkeit mit dem Hinweis auf die herausragende Bedeutung dieser Branchen für regionale Arbeitsmärkte Nachdruck verliehen wird. Der regionalen Entwicklung wäre aber zumeist wesentlich besser gedient, wenn für die Hilfsmaßnahmen regionale und nicht sektorale Ansätze gewählt würden; denn sektorale Ansätze wirken eher auf eine Erhaltung der regionalen Wirtschaftsstruktur hin (ADLUNG, THOROE, 1). Inwieweit dies auch für die EG-Agrarpolitik gilt, soll im folgenden näher untersucht werden. Dabei wird das Schwergewicht auf die EG-Marktordnungspolitik gelegt; denn die EG-Agrarstrukturpolitik ist Thema eines eigenständigen Referats im Rahmen dieser Tagung.

4 Die Bedeutung der gemeinsamen Agrarpolitik für die regionale Entwicklung in der EG

4.1 EG-Agrarpolitik und regionale Einkommensverteilung

Die Marktordnungspolitik der EG hat dazu geführt, daß die Agrarpreise in der Europäischen Gemeinschaft beträchtlich über dem Weltmarktpreisniveau liegen. Eine umfassende empirische Analyse der regionalen Wirkungen dieser Agrarpolitik liegt noch nicht vor. Angesichts der Komplexität des Marktordnungssystems und der recht schmalen Datenbasis ist es bereits schwer möglich, die regionalen Einkommenswirkungen der Agrarpreispolitik zu separieren (HRUBESCH, 17). Ihre regionalen Allokationseffekte lassen sich kaum empirisch abschätzen. Deshalb sollen im folgenden zunächst Zu-

sammenhänge zwischen der Marktordnungspolitik und der regionalen Einkommensverteilung anhand theoretischer Überlegungen diskutiert werden.

Aus der Definitionsgleichung für die Faktoreinkommen eines landwirtschaftlichen Betriebes geht unmittelbar hervor, daß der Vorteil hoher Erzeugerpreise für diesen um so größer ist, je größer der Umfang der landwirtschaftlichen Produktion (Betriebsgröße und Ertragsniveau), je geringer der Anteil des Eigenverbrauchs an der Erzeugung (Naturalentnahmen und wirtschaftseigenes Futter, aber auch sonstige Vorleistungen landwirtschaftlichen Ursprungs) und je höher der Anteil von Vorleistungen nicht landwirtschaftlichen Ursprungs (Spezialisierungsgrad) ist. Ausgeprägte regionale Unterschiede der landwirtschaftlichen Betriebe hinsichtlich dieser Komponenten lassen auch starke Unterschiede in den Einkommenswirkungen für die landwirtschaftlichen Betriebe in den EG-Regionen erwarten. Da man davon ausgehen kann, daß der Eigenverbrauchsanteil sich mit zunehmendem Entwicklungsniveau verringert, während die Spezialisierung und damit auch der Vorleistungsanteil mit zunehmendem Entwicklungsniveau steigt, muß von diesen beiden Komponenten her erwartet werden, daß hohe Agrarpreise stärker den hoch entwickelten als den wenig entwickelten Regionen zugute kommen. Von der dritten Komponente, dem Umfang der landwirtschaftlichen Produktion, interessiert für regionale Untersuchungen in erster Linie die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion. Von ihr kann erwartet werden, daß sie vor allem in Regionen mit günstigen natürlichen Ertragsbedingungen und/oder einer günstigen Lage zu den Ballungsräumen hoch ist, was auch empirische Tests belegen (SCHRADER, 43, S. 206 ff.). Aufgrund dieser einzelbetrieblich orientierten Überlegungen wäre also zu erwarten, daß von der EG-Agrarpolitik vor allem Landwirte in Regionen mit hohem Entwicklungsstand und ausgeprägten natürlichen Standortvorteilen für die landwirtschaftliche Produktion profitieren. Zu ähnlichen Ergebnissen kann man gelangen, wenn man anhand von Zweisektormodellen für offene Volkswirtschaften empirische Elastizitätsbetrachtungen anstellt. Die Elastizität des landwirtschaftlichen Angebots in bezug auf Veränderungen des Preises für landwirtschaftliche Erzeugnisse hängt wesentlich von der Faktorintensität ab. Sie ist um so größer, je geringer die Differenz in den Kapitalintensitäten zwischen landwirtschaftlichem und gewerblichem Sektor ist (GERKEN, 14). Empirische Schätzungen von Produktionsfunktionen zeigen, daß diese Differenzen in hoch entwickelten Volkswirtschaften wesentlich geringer sind als in weniger entwickelten Ländern. Die ausgeprägten Unterschiede in den eingesetzten Technologien

bedingen, daß Intensivierungsspielräume, die Agrarpreissteigerungen bieten, zumindest kurzfristig in entwickelten, kapitalintensiv produzierenden Regionen stärker genutzt werden als in Regionen mit arbeitsintensiver Agrarproduktion. Bezieht man die Möglichkeit der Einführung neuer Technologien in die Betrachtung mit ein, dann erscheint das Intensivierungspotential in den wenig entwickelten Regionen bei weitem größer. Allerdings stehen einer Nutzung dieses Potentials gravierende Hemmnisse entgegen. Den Landwirten in diesen Regionen fehlt es zumeist an Eigenkapital und am Zugang zu Fremdkapital, mit dem sie die für eine Anwendung fortschrittlicher Technologien erforderliche Sachkapitalausstattung finanzieren könnten. Vor allem fehlt es ihnen aber auch an dem Humankapital, das für eine erfolgreiche Anwendung moderner, ertragsreicher Technologien erforderlich ist.

Inwieweit es den wenig entwickelten Regionen gelingt, durch Übernahme moderner Technologien Entwicklungsrückstände abzubauen, hängt zudem auch wesentlich vom Entwicklungstempo in den hochentwickelten Regionen ab; denn auch dort ermöglicht technischer Fortschritt fortwährend die Anwendung neuer Technologien.

Global gesehen werden diese Überlegungen durch Untersuchungen der regionalen Entwicklungstendenzen der Landwirtschaft in der EG gestützt, die eine zunehmende Spezialisierung der landwirtschaftlichen Produktion, eine zunehmende regionale Konzentration der Agrarproduktion an Standorten mit günstigen natürlichen Ertragsbedingungen und günstigen Verkehrslagen feststellen und ein höheres Tempo des agrarstrukturellen Wandels in wirtschaftlich stärker entwickelten Gebieten als in weniger entwickelten Gebieten beobachten (v.URFF, 49, S. 116 f. und die dort angegebene Literatur). Daß die Ergebnisse dieser allgemeinen Überlegungen nicht noch deutlicher in der Entwicklung der räumlichen Verteilung der Agrarproduktion zum Ausdruck kommen, liegt vor allem daran, daß bei einer globalen Analyse die starken Unterschiede zwischen den einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnissen außer Betracht bleiben.

Der Schutz, der den EG-Erzeugern gegenüber Anbietern aus Drittländern gewährt wird, variiert von Produkt zu Produkt beträchtlich³⁾. Da die natürlichen Standortbedingungen in den Regionen für die einzelnen Produkte sehr unterschiedlich sind, erwächst den Landwirten aus der EG-Agrarpolitik in den einzelnen Regionen aus diesem Grunde auch eine unterschiedliche Begünstigung. Von daher ist auch zu erwarten, daß von einer Erweiterung der EG ein starker Druck auf eine Veränderung der produktspezifischen Protektionsstruktur ausgehen wird (KERSTEN, SOMMER, UHLMANN, 21, S. 733).

Diese Länder werden wohl zusammen mit Italien und Frankreich darauf drängen, daß Produkten mit natürlichen Standortvorteilen in südlichen Regionen die gleiche Protektion gegenüber Anbietern aus Drittländern eingeräumt wird wie solchen mit Standortvorteilen in nördlichen Regionen. Es ist kaum zu erwarten, daß die Beitrittsländer die zuvor dargelegten Überlegungen in den agrarpolitischen Entscheidungsprozeß einbringen und auch vertreten werden, daß hohe landwirtschaftliche Erzeugerpreise vor allem Landwirten in hochentwickelten Regionen zugute kommen, weil dort die regionalen Opportunitätskosten der Landbewirtschaftung, die in starkem Maße die Faktoreinsatzrelationen und Organisationsformen in der Landwirtschaft beeinflussen (PETERS, SCHMITT, 34, S. 388 ff.), weit höher sind als in den Beitrittsländern. In allen drei Ländern hat das Ziel, den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu heben, einen hohen Stellenwert und die Agrarpreispolitik ist auch dort das bevorzugte Mittel, mit dem man dieses Ziel zu erreichen sucht. Dabei hat man das Preisniveau in allen Beitrittsländern für die meisten Produkte mit Ausnahme der mediterranen Erzeugnisse weitgehend dem EG-Preisniveau angeglichen (KERSTEN, SOMMER, UHLMANN, 21, S. 731 ff.). Die Argumentation für eine solche Agrarpolitik stützt sich dort ebenso wie in der EG auch darauf, daß von ihr positive Effekte für den ländlichen Raum ausgehen angesichts der wichtigen Bedeutung der Landwirtschaft in diesen Gebieten. Eine solche Argumentation stellt einseitig auf kurzfristige Einkommenseffekte ab, die

3) So zeigen die Raten der effektiven Zollprotektion ausgeprägte Unterschiede für einzelne Agrarerzeugnisse (SAMPON and YEATS, 40). Allerdings geben die Raten der effektiven Zollprotektion nur unzureichend Auskunft über die effektive Protektion insgesamt, weil sie die Fülle der mengenmäßigen Beschränkungen, die von Produkt zu Produkt sehr unterschiedlich ausfallen, nicht erfassen. Sie können zudem leicht zu Fehlinterpretationen führen, wenn die Berechnungen nur für ein Jahr vorgenommen werden; denn mit Schwankungen der Weltmarktpreise ändern sich die Protektionswerte von Jahr zu Jahr beträchtlich (SCHRADER, 44, S. 46).

dem ländlichen Raum über die Agrarpolitik durch zusätzliche Einkommen der Landwirte und daran anschließende Multiplikatoreffekte auch anderen Wirtschaftszweigen zugute kommen, während die Lasten einer solchen Politik wegen Konzentration der Bevölkerung vor allem die Agglomerationskerne treffen. Sie läßt aber langfristige Allokationsüberlegungen und Fragen der regionalen Entwicklung weitgehend außer Betracht.

4.2 EG-Agrarpolitik, sektoraler und regionaler Strukturwandel

Aus allokationstheoretischer Sicht stehen einer Einkommenspolitik für den ländlichen Raum über eine expansive Agrarpreispolitik schwerwiegende Bedenken gegenüber. Die Hochpreispolitik für den Agrarsektor in der Gemeinschaft verändert die Struktur der relativen Preise zugunsten des Agrarsektors und bindet mehr Ressourcen in der landwirtschaftlichen Produktion als aus Effizienzgesichtspunkten volkswirtschaftliche wünschenswert wäre. Solange sich diese Politik nur in einer erhöhten Selbstversorgung niederschlägt, finden die Kosten der Allokationsverzerrung zumeist wenig Beachtung, zumal Betrachtungen über Allokationsverzerrungen leicht entgegengehalten werden kann, daß Externalitäten nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt werden und auch Kosten außer Betracht gelassen werden, die der Prozeß des Strukturwandels hin zum Allokationsoptimum mit sich bringt. In der regionalpolitischen Diskussion stark hervorgehoben - und von Verfechtern sektorspezifischer Maßnahmen gern aufgegriffen - werden vor allem die Kosten von regionalen Wanderungsbewegungen, die mit einem sektoralen Strukturwandel einhergehen, weil die expandierenden Wirtschaftsbereiche andere Standortanforderungen stellen als die schrumpfenden Zweige.

Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung geht die Bedeutung natürlicher Standortbedingungen, die für die Verteilung der landwirtschaftlichen Produktion und der Industrie in der Anfangsphase der Industrialisierung noch eine zentrale Rolle spielen, als Standortfaktor zurück, während Agglomerationsvorteile und die Verfügbarkeit über Humankapital an Bedeutung gewinnen. Im Prozeß der Industrialisierung schlagen die Standortvorteile von Agglomerationsgebieten zumeist so stark durch, daß sie nicht von geringeren Entlohnungsansprüchen immobilier Faktoren (Boden) oder nur wenig mobiler Faktoren (Arbeitskräfte) in peripheren Regionen ausgeglichen werden. Die Bedingungen für eine Ausweitung der inter- und intraindustriell-

len Arbeitsteilung in Ballungsgebieten sind weitaus günstiger als in wenig verdichteten Regionen. Der Ausbau von Verkehrs- und Kommunikationssystemen erfolgt angesichts knapper öffentlicher Mittel überdies zumeist dort, wo die Engpässe am deutlichsten zutage treten, und dies passiert in den Verdichtungsgebieten. Zudem kommt der innovative Prozeß, das Anwenden neuer Verfahren, das Entwickeln und Einführen neuer Produktionstechniken und das Hervorbringen neuer Produkte vor allem dort voran, wo das Bildungs- und Ausbildungsniveau im Vergleich zu anderen Regionen hoch ist und wo die soziale Atmosphäre und die institutionellen Bedingungen attraktiv für risikofreudige Unternehmen und Personen sind (GIERSCH, 15). Dieses Umfeld findet sich vor allem in aufstrebenden Agglomerationen (FRIEDMAN, 13). In diesem interregionalen Wettbewerb um die Entfaltung ökonomischer Aktivitäten können Regionen um so eher bestehen, je offener die Regionen für Neuerungen und für den Import von Produktionsfaktoren sind und je geringer die Entlohnungsansprüche sind, die die in der Region vorhandenen immobilien Faktoren stellen. Bei Forderungen nach sektoralen Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung von unter Anpassungsdruck geratenen Regionen wird zumeist außer acht gelassen, daß solche Maßnahmen für Regionen weniger Erfolg versprechen als für Staaten; denn Regionen können sich in einer arbeitsteiligen Wirtschaft dem Wettbewerb von außen viel weniger entziehen als Länder. Sie haben wegen der begrenzten Autonomie nicht die Möglichkeit, ihre Wettbewerbsstellung durch Wechselkursänderungen oder protektionistische Maßnahmen zu verbessern, und zudem sind die Güter- und Faktormärkte interregional stärker verflochten als international, weil der Faktor- und Gütermobilität auf nationaler Ebene wegen der größeren Homogenität weniger Hemmnisse entgegenstehen als international, so daß sie Produktionsfaktoren nur attrahieren und halten können, wenn sie diesen attraktive Bedingungen bieten (THOROE, 47).

Greift man nun in das System der relativen Preise ein um die sozialen Kosten von Wanderungsbewegungen zu verringern, dann muß hierfür nicht nur auf zusätzliche private Einkommen verzichtet werden, es können auch Wachstumsimpulse ausbleiben, die für die weitere wirtschaftliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind. Die Einkommensentwicklung in Regionen hängt in entscheidendem Maße davon ab, inwieweit diese in der Lage sind, neue Produktionsstrukturen aufzubauen, wodurch auch die bereits bestehenden Wirtschaftsbereiche gezwungen werden, ihre Faktoreinsatzverhältnisse den veränderten Wettbewerbsbedingungen in der Region anzupassen. Ansätze, regionale Strukturprobleme in monostrukturierten Räumen

durch eine Subventionierung des unter Anpassungsdruck geratenen Sektors zu lösen, erscheinen einer allgemeinen Wirtschaftsförderung in diesen Regionen unterlegen, weil Sektorsubventionen, auch wenn sie als Rationalisierungshilfen konzipiert sind, zumeist in hohem Maße Erhaltungscharakter aufweisen (JÜTTEMEIER, LAMMERS, 19). Für die regionale Einkommensentwicklung erscheint deshalb eine Strategie, die Opportunitätskosten der Landbewirtschaftung zu erhöhen, effektiver als die traditionelle Agrarpreispolitik. Allerdings stellen auch regionalpolitische Maßnahmen einen Eingriff in das Gefüge der relativen Preise dar und auch hier wird (kurzfristigen) Verteilungszielen vielfach Priorität vor (langfristigen) Allokationszielen eingeräumt.

5 Regionalpolitik und Reform der Agrarpolitik im Hinblick auf die EG-Erweiterung

Solche Forderungen nach einer Politik für den ländlichen Raum anstelle der traditionellen Agrarförderung sind keineswegs neu (SCHMITT, 42; PRIEBE, 36). Eine Reform oder zumindest eine Veränderung in der Priorität der Ziele der EG-Agrarpolitik erscheint unumgänglich angesichts der wachsenden Überschußprobleme und der Finanzierungsschwierigkeiten in der EG. Der Beitritt von Griechenland, Portugal und Spanien dürfte - wie in verschiedenen Beiträgen zu dieser Tagung hervorgehoben wird - allenfalls temporär eine Entlastung der Überschußprobleme auf einzelnen Märkten bringen. Längerfristig ist bei Beibehaltung des bisherigen agrarpolitischen Kurses aber eher mit einer Verschärfung der Probleme zu rechnen, zumal erwartet werden kann, daß Finanzausgleichsinteressen der Beitrittsländer in hohem Maße in der Agrarpolitik Berücksichtigung finden werden. Mit Hinweis auf das niedrige Entwicklungsniveau werden diese Länder darauf drängen, daß ihnen ein Finanztransfer über den gemeinsamen Haushalt zufließt. Da die Finanzausgleichsströme wegen des dominierenden Gewichts der Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik an den EG-Ausgaben insgesamt in starkem Maße von der EG-Agrarpolitik geprägt werden, dürften Finanzausgleichsinteressen in den Agrarpreisverhandlungen in einer erweiterten Gemeinschaft eine noch bedeutsamere Rolle spielen als bisher (THOROE, 48).

Wenn die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs anerkannt, das politische Integrationsniveau in der EG aber als noch nicht hinreichend für ein nicht zweckgebundenes Finanzausgleichssystem zwischen den Mitgliedslän-

dern angesehen wird, dann taucht die Frage auf, über welche Bereiche einer gemeinsamen Politik der Finanzausgleich abgewickelt werden kann. Hierfür erscheint die Regionalpolitik ein wirksameres Feld zu sein als die Agrarpolitik. Sie würde dem Interesse der zahlenden Länder an einer effizienten Mittelverwendung in den empfangenden Ländern in starkem Maße entsprechen können, wenn die Regionalpolitik im Sinne einer gesamtwirtschaftlich orientierten Entwicklungspolitik betrieben würde. Eine solche Politik könnte langfristig wesentlich zum Abbau der stark ausgeprägten regionalen Entwicklungsunterschiede innerhalb der Gemeinschaft beitragen, und diesen Unterschieden - die durch die EG-Erweiterung bereits stark zugenommen haben und sich durch die bevorstehende Erweiterung drastisch verschärfen werden - etwas an ihrer integrationspolitischen Sprengkraft nehmen. Ausgeprägte föderalistische Tendenzen und separatistische Bewegungen in einer Reihe von Ländern stellen ein ernst zu nehmendes Hindernis für den Integrationsprozeß dar, und die strukturellen Anpassungserfordernisse, die die EG-Erweiterung für viele Regionen in der bestehenden Gemeinschaft und vor allem in den Beitrittsländern mit sich bringt, wenn die Wohlfahrtseffekte der Integration realisiert werden sollen, lassen sogar um den erreichten Integrationsstand fürchten. Ein Ausbau der EG-Regionalpolitik könnte zudem die Reform der EG-Agrarpolitik wesentlich erleichtern, weil sie auch Spielraum für die Lösung der mit einer Reform einhergehenden Finanzausgleichsprobleme eröffnen würde.

Eine Schwerpunktverlagerung von der Agrarpolitik auf die regionale Entwicklungspolitik durch eine Intensivierung des sektoralen Strukturwandels und eine innergemeinschaftliche Reallokation der Ressourcen kann zu einem Wachstumsprogramm für die Gemeinschaft werden (PRIEBE, 35). Allerdings darf man nicht übersehen, daß auch in der Regionalpolitik verteilungspolitischen Zielen oft Priorität vor wachstumspolitischen Zielen eingeräumt wird und daß dem sektoralen Strukturwandel nicht nur in wenig entwickelten Räumen Widerstände entgegengebracht werden. Auf einer mangelnden Fähigkeit oder Bereitschaft zum Strukturwandel beruhen auch die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme vieler alter Industrieregionen in der Gemeinschaft, und diese werden sich einer EG-Regionalpolitik zu widersetzen suchen, die in großem Stil auf Standortverlagerungen von Industriebetrieben aus den Agglomerationszentren an die Peripherie setzt. Außerdem ist auch mit Widerständen aus den geförderten Regionen selbst heraus zu rechnen. Denn für eine intensive industrielle Entwicklung fehlt es den Regionen zumeist an unternehmerischem Potential und eine Ansiedlung neuer Indu-

striekomplexe bringt für die in der Region bereits vorhandenen, meist sehr kleinen Unternehmen eine beträchtliche Verschärfung des Wettbewerbs mit sich. Zudem muß gesehen werden, daß eine effiziente Regionalpolitik auf Wanderungsbewegungen angewiesen ist. Die industrielle Produktion hat zumeist komparative Vorteile in verdichteten Räumen und viele ländliche Gebiete weisen eine so geringe Bevölkerungsdichte auf, daß eine breit gestreute Industrialisierung wenig sinnvoll erscheint. Diese Regionen sind vielmehr, zumindest kleinräumig, auf eine passive Sanierung angewiesen, die der verbleibenden Bevölkerung wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten eröffnet. Auch sollten die Erfahrungen mit der gemeinsamen und der nationalen Regionalpolitik vor überzogenen Erwartungen warnen. Wirtschaftliche Entwicklung läßt sich nicht verordnen. Die Regionalpolitik vermag bestensfalls Entwicklungsimpulse zu geben. Wie diese Impulse von den in der Region agierenden Wirtschaftssubjekten angenommen werden, hat sie kaum in der Hand.

Literatur

1. ADLUNG, R., und C. THOROE, Neue Wege in der Regionalpolitik. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 68, Institut für Weltwirtschaft, März 1980.
2. ALLEN, K., u.a., Regional Incentives in the European Community. A Comparative Study. Internationales Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin, Oktober 1977.
3. BANCO DE BILBAO, Renta National de Espagna, verschiedene Jahrgänge.
4. BIEHL, D., "Determinants of Regional Disparities and the Role of Public Finance", Public Finance No. 1/1980, S. 44-71.
5. BIEHL, D., "The Impact of Enlargement on Regional Development and Regional Policy in the European Community", in: W. Wallace and J. Herremann (ed.), A Community of Twelve? Cahiers de Bruges. Collège d' Europe N.S. 37, Bruges 1978.
6. BIEHL, D., E. HUBMANN und S. SCHNYDER, "Zur regionalen Einkommensverteilung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Die Weltwirtschaft, 1972, H. 1, S. 64-78.
7. BOUGIOUKOS, G. u.a., Griechenland vor dem Beitritt zur EG - Wirtschaftsstruktur, Landwirtschaft, Raumordnung, Städtebau, Wohnungswesen, Umweltschutz - Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 16, Münster 1977.
8. CLARK, C., F. WILSON and J. BRADLEY, "Industrial Location and Economic Potential in Western Europe", Regional Studies, Vol. 3 (1969), S. 197-212.
9. DONGES, J.B. und K.-W. SCHATZ, "Muster der industriellen Arbeitsteilung im Rahmen einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft", Die Weltwirtschaft, Jg. 1980, H. 1, S. 160-186.
10. Entwurf des Gesamthaushaltsplanes der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1980, Brüssel 1979.
11. EBER, K., G. ASHOFF, T. BECKER-FAHR und C. GASCHÜTZ, Portugal, Industrie und Industriepolitik vor dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1977.
12. EUROSTAT, Regionalstatistik, verschiedene Jahrgänge.
13. FRIEDMAN, J., Regional Development and Planning, Cambridge, USA 1964.
14. GERKEN, E., Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern. Kieler Studie Nr. 163, im Druck.
15. GIERSCH, H., "Aspects of Growth. Structural Change, and Employment - A Schumpeterian Perspective", Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 115 (1979), S. 629-652.

16. GIERSCH, H., Probleme der regionalen Einkommensverteilung, in: W.G. Hoffmann (Hrsg.), Probleme des räumlichen Gleichgewichts in der Wirtschaftswissenschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 14, Berlin 1959, S. 85-118.
17. HRUBESCH, P., "Regionale Einkommensdifferenzierung in der Landwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft", DIW, Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1977, H. 4, S. 227-235.
18. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISTICA, Annario Estatistico 1977, Lissabon 1978.
19. JÜTTEMEIER, K.H. und K. LAMMERS, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Weltwirtschaft. Kieler Diskussionsbeiträge 63/64, Kiel, November 1979.
20. KALDOR, N., "The Case for Regional Policies". Scottish Journal of Political Economy, Vol. 17 (1970), S. 337-347.
21. KERSTEN, L., U. SOMMER und F. UHLMANN, "Die zweite Erweiterung der EG", Berichte über Landwirtschaft, N.F., Band 56, 1978, S. 724-757.
22. KIOUKIS, K., Die Industrialisierung als Mittel zur wirtschaftlichen Entwicklung Griechenlands unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Struktur. Diss. Freiburg i.B. 1979.
23. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Die regionalen Entwicklungsprogramme, Sammlung Programme. Reihe Regionalpolitik, Nr. 17, Brüssel, Mai 1979.
24. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Verordnung (EWG) 724/75, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft L 73 vom 21.3.1975.
25. KRIEGER, C., "Wirtschaftswachstum und Strukturwandel in den Beitrittsländern", Die Weltwirtschaft, Jg. 1980, H. 1, S. 142-159.
26. LANGHAMMER, R., "Die Präferenzabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Entwicklungsländern: Anpassungsprobleme in den Beitrittsländern?", Die Weltwirtschaft, Jg. 1980, H. 1, S. 187-203.
27. LINNEMANN, H., An Econometric Study of International Trade Flows. Amsterdam 1966.
28. MYRDAL, G., Economic Theory and Underdeveloped Regions. London 1957.
29. NATIONAL STATISTICAL SERVICE OF GREECE, Statistical Yearbook, Jgg. 1974 und 1978.
30. OECD, National Accounts Statistics, verschiedene Jahrgänge.
31. OECD, Regional Problems and Policies in OECD Countries. Vol. II, Paris 1976.
32. OECD, Regional Problems and Policies in Portugal, Paris 1978.
33. PESCHEL, K., "Integration and The Spatial Distribution of Economic Activity", Regional Science Association Papers. Philadelphia/Pa. 34, 1975, S. 27-42.

34. PETERS, W. und G. SCHMITT, "Interregionale Einkommensunterschiede in der Landwirtschaft", *Agrarwirtschaft* 22. Jg. (1973), S. 381-392.
35. PRIEBE, H., "Ausblick auf die Erweiterung der EG nach Süden", in: H.v.d. Groeben und H. Möller (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union*, Bd. 6, Die agrarwirtschaftliche Integration Europas, Baden-Baden 1979, S. 231-238.
36. PRIEBE, H., *Landwirtschaft in der Welt von morgen*, Wien 1970.
37. RICHARDSON, H.W., *Regional Development Policy and Planning in Spain*, Westmead/Farnborough 1975.
38. RICHARDSON, H.W., *Regional Growth Theory*, London 1973.
39. RIEDEL, J., *Kritische Untersuchungen über die regionale Wirtschaftsplanung in Griechenland*. Diss. Darmstadt 1969.
40. SAMPSON, G. und A. YEATS, "An Evaluation of the Common Agricultural Policy as a Barrier Facing Agricultural Exports to European Community". *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 59, S. 99-106.
41. SCHMITT, G., "EG-einheitliche Preise und nationale Einkommensbeihilfen? Ein Besprechungsaufsatz", *Agrarwirtschaft*, Jg. 29 (1980), S. 215-219.
42. SCHMITT, G., "Von der Agrarstrukturpolitik zur Politik der integralen Landentwicklung", *Innere Kolonisation*, Jg. 17 (1968), S. 5-10.
43. SCHRADER, H., "Regionale Faktorallokation in der Landwirtschaft - Quantitative Analyse der regionalen Unterschiede des Faktoreinsatzes und Konsequenzen für die Agrar- und Regionalpolitik", in: B. Andreae (Hrsg.), *Standortprobleme der Agrarproduktion*, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 14, München 1977, S. 199-216.
44. SCHRADER, J.V., *Nutzen-Kosten-Untersuchung der Rindfleischmarktpolitik der Europäischen Gemeinschaften*. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 195, Münster-Hiltrup 1977.
45. SEERS, D. (ed.), *Underdeveloped Europe: Studies in Core-Periphery Relations*. Sussex 1979.
46. STAHL, H.-M., *Portuguese Migration and Regional Developments*, IInd International Conference on Portuguese Economy, Lissabon 1979.
47. THOROE, C., "Changes in Regional Growth Patterns in the EC", Tagungspapier vorgelegt auf der Konferenz "Towards Explaining Economic Growth", Institut für Weltwirtschaft, 25.-28.Juni 1980.
48. THOROE, C., "Die Agrarpolitik in der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen", *Agrarwirtschaft*, Jg. 29 (1980), S. 78-87.
49. v.URFF, W., "Strukturelle und regionale Auswirkungen der Agrarpreis- und Einkommenspolitik", in H.v.d. Groeben und H. Möller (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union*, Bd. 6, Die agrarwirtschaftliche Integration Europas, S. 114-127.
50. WARD, B., *Problems of Greek Regional Development*, Athen o.J.

PROBLEME EINER GEMEINSAMEN AGRARSTRUKTURPOLITIK IN EINER
ERWEITERTEN GEMEINSCHAFT

von

Matthias Balz, Rolf Lösch und
Manfred Schöpe, München

-
- 1 Einführung
 - 2 Vergleich der Wirtschafts- und Agrarstruktur in den künftigen und den gegenwärtigen Mitgliedstaaten
 - 3 Übertragbarkeit von Zielen und Maßnahmen der heutigen Agrarstrukturpolitik
 - 3.1 Die bisherige gemeinsame Agrarstrukturpolitik: Erfahrungen und Konsequenzen ihrer Aufwendung
 - 3.1.1 Soziostrukturelle Richtlinien zur "Reform der Landwirtschaft"
 - 3.1.2 Bergbauernprogramm
 - 3.1.3 Mittelmeerpaket
 - 3.1.4 Spezifische Aktionsprogramme und integrierte Entwicklungsprogramme
 - 3.2 Probleme der Übertragbarkeit der bisherigen Agrarstrukturpolitik auf die Situation der Beitrittsländer
 - 4 Konsequenzen für eine gemeinsame Agrarstrukturpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft
-

1 Einführung

Im Gegensatz zur Markt- und Preispolitik sowie der Agraraußenhandelspolitik, die als echte gemeinsame Politiken von Brüssel verantwortet werden, ist die Strukturpolitik weitgehend unter nationaler Kompetenz geblieben.

Die Gemeinsamkeit in der Strukturpolitik besteht in der Verfolgung der fünf - sehr allgemein formulierten - agrarpolitischen Ziele des Art. 39 EWG-Vertrag¹⁾ und der Anwendung gemeinsamer Richtlinien und Verordnungen mit finanzieller Beteiligung der Abt. Ausrichtung des EAGFL. Ausgehend von den Diskussionen um den Mansholt-Plan wurden 1972 drei soziostrukturelle Richtlinien zur Reform der Landwirtschaft verabschiedet, in deren Mittelpunkt die sogenannten "entwicklungsfähigen Betriebe" stehen:

RL 72/159 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe

RL 72/160 zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung

RL 72/161 über die sozioökonomische Information und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen.

1975 wurde diese Politik für Berggebiete und bestimmte andere benachteiligte Gebiete durch die RL 75/268 zwecks der Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte und der Erhaltung der Landwirtschaft modifiziert: Zum einen wurde eine direkte Einkommensbeihilfe für bestimmte Betriebe geschaffen, die sogenannte "Ausgleichszulage", zum anderen wurden für diese Gebiete die Bedingungen für die Investitionsförderung nach der RL 72/159 gelockert.

Daneben werden schon seit 1964 (VO 17/64) ausgewählte Einzelprojekte und - neu geregelt seit 1977 (VO 355/77) - verstärkt Vorhaben im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarprodukten aus dem gemeinsamen EG-Haushalt gefördert.

1) Produktivitätssteigerung, Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens in der Landwirtschaft, Marktstabilisierung, Versorgungssicherung, angemessene Verbraucherpreise.

Diese Maßnahmen wurden 1978 einer weiteren regional gezielten Sonderanwendung für den Mittelmeerraum und Westirland unterworfen. Und zwar handelt es sich hierbei um Projekte zur Verbesserung der Marktstruktur, zur Bewässerung und Aufforstung, zum Infrastrukturausbau in landwirtschaftlichen Gebieten und zur Neustrukturierung und Umwandlung bestimmter Weinanbaugebiete. Kernpunkt dieser Maßnahmen ist die höhere finanzielle Beteiligung des EAGFL. Diese Politik soll, wie die Kommission in ihren Vorschlägen vom 20.3.1979 dargelegt hat, zur Aufstellung von "integrierten Regionalprogrammen" weiterentwickelt werden, die Sozial-, Regional- und Agrarfonds koordinieren.

Die Finanzierung dieser gemeinsamen Agrarstrukturpolitik wird anteilig von der Abteilung Ausrichtung (i.d.R. 25 %, sogenannte gemeinsame, Einzel- und Sondermaßnahmen) getragen, deren Mittel im Gegensatz zur Abteilung Garantie plafondiert sind. Dabei hat die Abteilung Ausrichtung nur eine relativ geringe Bedeutung an den Gesamtmitteln des EAGFL (ca. 5 %, vgl. EG-KOM, 10, S. 267). Dementsprechend liegt die finanzielle Hauptlast bei den Mitgliedstaaten, die auch die konkreten Durchführungsbestimmungen innerhalb dieser Rahmenvereinbarungen erlassen. Außerdem führen die EG-Länder noch eine Reihe von strukturpolitischen Maßnahmen außerhalb dieser gemeinsamen Vereinbarungen durch.

2 Vergleich der Wirtschafts- und Agrarstruktur in den künftigen und den gegenwärtigen Mitgliedstaaten

Die zweite Erweiterung der Gemeinschaft hat eine Ausdehnung der Fläche um fast 50 %, eine Bevölkerungszunahme um etwas mehr als 20 % (wesentlich dünnere Besiedelung) und eine Sozialproduktzunahme von ca. 10 % (Produktivitätsrückstände) zur Folge. Schon diese globalen Indikatoren in ihrer unterschiedlichen Höhe vermitteln ein Bild über die Probleme, die mit der Süderweiterung auf die Gemeinschaft zukommen. Alle 3 beitrittswilligen Länder befinden sich noch auf dem Weg vom Entwicklungs- zum Industrieland. Die Aufnahme dieser Länder erfolgt zu einer Zeit, in der mit schwächerem Wirtschaftswachstum nicht zuletzt aufgrund einer weltweit schwieriger werdenden Energie- und Rohstoffversorgung zu rechnen ist.

Die Problematik der regionalen Wohlfahrtsunterschiede - gemessen am Pro-Kopf-Einkommen - (bisherige Hauptproblemgebiete: Irland und Süditalien) vergrößert sich um Griechenland, Spanien und Portugal. Es entsteht ein

innergemeinschaftliches Nord-Süd-Problem.

Die wirtschaftspolitischen Grundindikatoren bestätigen für die drei Beitrittsländer in den letzten 10/20 Jahren ein überdurchschnittliches wirtschaftliches Wachstum und damit eine sich zum Industrieland entwickelnde Volkswirtschaft (der Sektor Landwirtschaft ist unterproportional gewachsen), aber auch eine höhere Inflations- und Arbeitslosenrate²⁾ als in der Neunergemeinschaft und eine negative Zahlungsbilanz³⁾. Griechenland weist sogar seit 1960 die höchsten Wachstumsraten im OECD-Bereich auf (EG-KOM, 8, S. 11). Die Inflations-, Arbeitslosen- und Zahlungsbilanzfiguren (Energieproblematik) deuten also auf eine weitere Verschärfung der heute schon für die EG bestehenden wirtschaftspolitischen Probleme hin⁴⁾. Das Hauptproblem liegt in der Beschäftigung, da eine Entlastung des Arbeitsmarktes der südeuropäischen Länder durch Gastarbeiter für die nördliche EG angesichts des Arbeitsplatzmangels in den dortigen Mitgliedstaaten nicht möglich sein dürfte (vgl. EG-KOM, 8, S. 41 f. und S. 134 f.).

Dies ist ein ganz wichtiges Datum für die Agrarstrukturpolitik, deren Anliegen es ja u.a. ist, Arbeitskräfte in der Landwirtschaft freizusetzen.

Die Bedeutung des Sektors Landwirtschaft, Forsten und Fischerei ist in den südeuropäischen Beitrittsländern noch ungleich höher als im Durchschnitt der EG(9). Lediglich Irland und Italien - und hier insbesondere der Süden - weisen einen vergleichbaren Entwicklungsstand bezüglich Zusammensetzung des Sozialprodukts und Erwerbstätigenstruktur auf. Für Portugal, dem ärmsten und am wenigsten entwickelten Land der beitragswilligen Staaten, muß zusätzlich noch die weit hinterherhinkende Entwicklung des Dienstleistungssektors berücksichtigt werden.

Das Produktivitätsgefälle - gemessen am BIP je Erwerbstätigen - zwischen dem Sektor Landwirtschaft und den übrigen Wirtschaftssektoren ist in den drei Südländern noch größer als im Durchschnitt der Neunergemeinschaft (EG-KOM, 8, S. 168). Von dieser Seite besteht also ein erheblicher Arbeitskräftefreisetzungsdruk. Der Anteil der Agrarprodukte am Außenhandel

2) In Spanien ist die Arbeitslosenquote im Jahr 1980 auf 12 % (1,5 Mill.) gestiegen. Das ist gegenwärtig die höchste Quote im OECD-Bereich. Damit hat sich die Quote in Spanien innerhalb von 5 Jahren verdreifacht (DIE ZEIT, 16, S. 20).

3) In Spanien zwischenzeitlich 1978 und 1979 Überschuß (positiv).

4) Für die Zahlungsbilanz vgl. EG-KOM, 7, S. 64, Tabelle 21.

ist für die Beitrittsländer unterschiedlich, während Griechenland im Agraraußenhandel einen Überschuß erzielt, sind Spanien und Portugal Nettoimportländer. Die Einbeziehung dieser Länder in die gemeinsame Agrarmarkt- und -preispolitik kann diese Situation aber durchaus ändern.

Die Agrarstrukturen im einzelnen sind mediterran/südeuropäisch determiniert, weisen aber zwischen den Beitrittsländern durchaus Unterschiede auf. Die Erweiterung bedeutet eine Zunahme der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen um 55 %, der Zahl der Betriebe um 57 %, der landwirtschaftlichen Nutzfläche um ca. 50 % und der gesamten Erzeugung um 24 % (EG-KOM, 8, S. 167). Bezüglich der Flächennutzung ergeben sich geographisch bedingt sehr unterschiedliche Intensitäten: Griechenland hat einen Dauergrünlandanteil von 57,5 %, während Spanien einen von 34,5 % und Portugal 12,8 % aufweist. Der Gemeinschaftsdurchschnitt liegt bei etwa 45 %.

Besonderes Gewicht für die Analyse der Agrarstrukturen kommt der Betriebs- und Betriebsgrößenstruktur zu. Hier findet sich in allen 3 Beitrittsländern noch eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Klein- und Kleinstbetrieben, die Ausdruck für den weitgehend landwirtschaftlich geprägten Entwicklungsstand der ländlichen Regionen dieser Länder sind. Während Griechenland sich bezüglich dieses Kriteriums flächendeckend als "homogen" erweist⁵⁾, findet man in Spanien (Zentrum) und Portugal (Süden) neben diesen Kleinbetrieben auch das andere Extrem großer Latifundien. Hier stellt sich zusätzlich das große soziale Problem der Landarbeiter (Tagelöhner), die durch eine forcierte Mechanisierung um Arbeit und Brot gebracht werden. Der hier freiwerdende soziale Konflikt erfordert dringend eine Lösung, soll er nicht zur Katastrophe führen. - Allerdings muß für die richtige Beurteilung der Flächenangaben dieser Großländereien die geographische Lage und Bodengüte berücksichtigt werden, in der Regel entsprechen 10 ha mittleres Trockenland einem ha mittel- und nordeuropäischer Lagen. Entsprechend wichtig sind bewässerte Böden, die eine ganz andere Ertragskraft besitzen und eine höhere *Arbeitsintensität* erfordern. In Spanien waren 1978 13,3 % (2,8 Mill. ha) (14, S. 27 und 36 f. und EG-KOM, 7, S. 55), in Griechenland sind 25,6 % (844 044 ha) (KOKKONIS, 12, S. 4) und in Portugal 17,4 % (628 000 ha) des Kulturlandes (A/E,

5) Die extensiv genutzten Weiden, die sich überwiegend in kommunalem Besitz befinden, sind bei den Betriebsgrößenangaben nicht berücksichtigt, sie umfassen nur den Bestand an Kulturland, d.i. Ackerland und Dauerkulturen. Die durchschnittliche Betriebsgröße beträgt daher in Wirklichkeit 8,5 ha statt 3,4 ha (BURBERG, 1, S. 61).

Übersicht 1:

Wirtschaftliche Grunddaten der Beitrittsländer und der EG(9)

Kennwert		Einheit	Griechen- land	Spanien	Portugal	Beitritts- länder zusammen	EG(9)	EG(12)	Beitritts- länder in % der EG(9)	z.Vergl. Italien
Fläche	1977	1000 km ²	132	504,8	91,6	728,4	1 525,6	2 254	47,7	301,3
Bevölkerung	1977	Mill.	9,3	36,7	9,7 ^{a)}	55,7	259,2	314,9	21,5	56,5
Bevölkerungsdichte	1977	Einw/km ²	70	73	106	76	170	140	44,7	187
Zivile Erwerbspersonen	1977	Mill.	3,2	13,3	4,1	20,6	107,5	128,2	19,2	21,4
Anteil an Bevölkerung		%	34,6	36,3	42	37	41,5	40,7	89,2	38,5
BIP	1977	Mrd.ERE	22,6	101,1	14,9	138,6	1 384,4	1 523	10,0	171,8
BIP je Einwohner	1977	ERE	2439	2757	1513	2490	5 342	4 837	46,6	3043
Kaufkraftparitätenindex	1976	Index	65,3	64,5	41,9	-	100	93,1	-	,
Ø Wachstumsrate d.BIP 1967-77		%	5,9	5,7	5,4		3,6			3,6
Verbraucherpreise (1975=100) 77		Index	126,7	146,4	150,3		123			138
Arbeitslosenquote	1977	%	ca. 3 ^{d)}	6,3	14-15 ^{d)}		5,3			6,4
Außenbeitrag	1977	Mrd.ERE	-2,9	-5,6	-1,9 ^{a)}	-10,4	11,4	1		-1,1
Anteil am BIP		%	-12,3	-5,5	-10,9 ^{a)}	-7,5	0,4	0,07		-0,7
Anteil der Agrarprodukte ^{c)} an										
Gesamtexporten	1978	%	32,1	19,0	15,1		10,5			6,7
Gesamtimporten	1978	%	7,7	11,7	14,8		13,6			15,7
Zusammensetzung d. BWS										
Landwirtschaft, Forstwirtschaft u. Fischerei	1976	%	18,8	9,7 ^{b)}	15,8 ^{b)}		4,5			8,1
Industrie und Bau	1976	%	30,3	40,0 ^{b)}	42,7 ^{b)}		43,6			44,4
Dienstleistungen u. Staat	1976	%	50,9	50,3 ^{b)}	41,5 ^{b)}		52,4			47,6
Struktur der Erwerbstätigen										
Landwirtschaft, Forstwirtschaft u. Fischerei	1977	%	28,4	20,7	32,5		8,2			15,9
Industrie und Bau	1977	%	30,3	37,5	33,1		39,9			38,6
Dienstleistungen u. Staat	1977	%	41,3	41,8	34,4		51,9			45,5

a) 1976; - b) 1975; - c) Nahrungsmittel, Getränke und Tabak; - d) Schätzungen des SAEG, keine verlässlichen Angaben vorhanden, hohe versteckte Arbeitslosigkeit.

Quelle: EUROSTAT, 2; KOMMISSION DER EG, 7.

Übersicht 2:

Kennzeichnung der Agrarstrukturen in den Beitrittsländern und der EG(9)

Kennwert	Einheit	Griechenland	Spanien	Portugal	Beitrittsländer zusammen	EG(9)	z.Vergl. Italien
					- 1976 ^{a)} -		
Landw. genutzte Fläche	1000 ha	9 140	31 516	4 130	44 786	93 606 ¹⁾	17 524
Anteil an Landfläche	%	69,9	63,1	45,1	61,5	61,4	59,6
Ackerland einschl. Dauerkulturen an LF	%	42,5	65,5	87,2		55,3	70,5
Dauergrünland an LF	%	57,5	34,5	12,8		44,7	29,5
Betriebsgrößenstruktur		1977 ^{b)}	1972 ^{c)}	1968 ^{d)}		1977 ^{e)}	1977 ^{e)}
Zahl der Betriebe unter 1 ha	1000	242	632	ca. 300	ca. 1 200		
Zahl der Betriebe über 1 ha	1000	707	1 939	516	ca. 3 000	4 947	2 053
davon	%						
1 - 5 ha	%	72,5	50,5	64 ²⁾		41,9	68,3
5 - 10 ha	%	19,8	20,0	31 ³⁾		17,3	17,5
10 - 20 ha	%	6,0	14,0			17,1	8,4
> 20 ha	%	1,7	15,5	5		23,7	5,9
LF der Betriebe >20 ha	%	12,1	80	58,9		72,8	47,7
					- 1975 ^{f)} -		
Produktivität (BIP je Beschäftigten)							
in der Landwirtschaft	ERE	3 053	3 219	2 317		6 803	
außerlandw. Sektoren	ERE	8 451	9 302	5 333		14 006	
Landw. Produktivität : Nichtlandwirtschaftl. Produktivität	%	36	35	43		48	
Zusammensetzung der landw. Endproduktion		1976 ^{g)}	1977 ^{c)}	1975 ^{d)}		1975 ^{d)}	1978 ^{e)}
Wein	%	2,3	3,6	10,5		4,6	8,3
Oliven	%	7,6	2,9	5,6		1,4	3,8
Obst	%	12,3	16,7	9,7		7,1	} 27,3
Gemüse	%	4,5	9	12,3		3,8	
pflanzl. Produktion insges.	%	69	58,9	65,1		40,3	59,3
tierische Produktion insges.	%	31	41,1	34,9		58,9	40,4

1) Irland 1975, Rest-EG 1977; - 2) 1-4 ha; - 3) 4-20 ha.

Quelle: a) EUROSTAT, 2. b) KOKKONIS, 12. c) Span. Agrarstatistik, 14. d) A/E, 15. e) EG-KOM, 10. f) EG-KOM, 8. g) OECD, 13.

15, S. 16) intensiv bewässert. Weiterhin ist die starke Flurzersplitterung ein Kriterium für produktivitätsmindernde Strukturmängel, die starke Parzellierung korreliert zudem noch mit den Regionen, in denen die niedrigsten Betriebsgrößeklassen liegen (EG-KOM, 8, S. 174). Die Mechanisierung ist in dieser Kleinbetriebsstruktur und Zersplitterung der Betriebsflächen und bei dem Überbesatz mit Arbeitskräften noch entsprechend unzureichend. Der Betriebsmitteleinsatz ist noch erheblich geringer als in den Ländern der jetzigen EG (vgl. 14, S. 587 und 593 und A/E, 15, S. 21 ff.).

Die Endproduktion ist demgemäß mediterran ausgerichtet und weicht von dem Gemeinschaftsdurchschnitt erheblich ab. Der pflanzlichen Produktion kommt eine wesentlich höhere Bedeutung zu als in den nördlichen EG-Mitgliedsländern. Besonders hervorstechend ist dies bei Griechenland und Portugal, Spanien zeigt eine ähnliche Produktionswertzusammensetzung wie Italien. Bei tierischen Nahrungsmitteln haben Schaf- und Ziegenprodukte traditionell einen erheblich höheren Anteil als in der heutigen EG.

3 Übertragbarkeit von Zielen und Maßnahmen der heutigen Agrarstrukturpolitik

3.1 Die bisherige gemeinsame Agrarstrukturpolitik: Erfahrungen und Konsequenzen ihrer Anwendung

3.1.1 Soziostrukturelle Richtlinien zur "Reform der Landwirtschaft"

Die Richtlinien zur "Reform der Landwirtschaft" (RL 72/159-161) vom 17.4.1972 zielen auf die Verwirklichung des Leitgedankens "entwicklungsfähiger Vollerwerbsbetriebe" in der europäischen Landwirtschaft ab. Sie sind Ausdruck der Überzeugung, daß landwirtschaftliche Betriebe im Stande sein müssen, mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Schritt zu halten, was sich darin niederschlägt, daß die Betriebsleiter und ihre Familien an der allgemeinen Einkommensentwicklung beteiligt sind. Entwicklungsfähige Betriebe sind daher als solche Betriebe definiert, die nach der Durchführung von Investitionsmaßnahmen und/oder Produktionsspezialisierungen auf der Basis eines Betriebsentwicklungsplanes die Erwirtschaftung eines Arbeitseinkommens pro AK ermöglichen, das zumindest dem durchschnittlichen Bruttolohn außerlandwirtschaftlicher Arbeitnehmer der glei-

chen Region entspricht.

Im Interesse der Bildung und Entwicklung solcher Betriebe sehen die Richtlinien vor,

- einzelbetriebliche Modernisierungs- und Rationalisierungsvorhaben sowie Betriebsvergrößerungen zu fördern, um die Produktivität bzw. Rentabilität der Betriebe zu erhöhen (RL 72/159),
- die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft zu verringern, indem aufgabewilligen Landwirten eine Betriebsaufgabenernte und/oder eine Prämie zur Einstellung der Erwerbstätigkeit gewährt wird (RL 72/160) und indem die Abwanderungen in andere Beschäftigungsbereiche durch sozioökonomische Information und Umschulung erleichtert wird (RL 72/161, Titel I und III),
- freiwerdende Flächen vornehmlich der Nutzung durch entwicklungsfähige Betriebe zuzuführen (RL 72/160),
- die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen zu heben (RL 72/161, Titel II).

Eine Auswertung der Erfahrungen mit dem System der einzelbetrieblichen Förderung durch die Kommission selbst (EG-KOM, 11, S. 4) ergibt, daß das Einkommensziel trotz regionaler Anpassung für eine große Zahl von Betrieben eine schwer erreichbare Schwelle darstellt. In Regionen mit sehr ungünstigen Betriebsstrukturen ist die Betriebsmodernisierung über erste Ansätze nicht hinausgegangen. Diese Regionen, die aufgrund ihrer strukturellen Voraussetzungen nur wenig Möglichkeiten zur Schaffung entwicklungsfähiger Betriebe haben, sind gleichzeitig auch solche, in denen die in der RL 72/160 vorgesehenen Maßnahmen zur Strukturverbesserung über die Einstellung der Erwerbstätigkeit nicht greifen. Dies wiederum hat seine Ursachen darin, daß entwicklungsfähige Betriebe, die nach RL 72/160 die freigesetzten Flächen übernehmen müssen⁶⁾, gar nicht vorhanden sind. Von daher hat sich der Gedanke des entwicklungsfähigen Betriebes in Regionen mit schlechten strukturellen Verhältnissen mit den Mitteln der Richtlinien nicht verwirklichen lassen.

6) Die genannte Richtlinie sieht zwar die Möglichkeit vor, daß freigesetzte Flächen von Bodengesellschaften übernommen werden. Der EAGFL beteiligt sich jedoch erst dann an den erstattungsfähigen Ausgaben für die Landabgabenernte, wenn die betreffenden Flächen eine Verwendung in einem entwicklungsfähigen Betrieb gefunden haben. Es ist jedoch auch Aufforstung oder Nutzung als Erholungsfläche möglich.

Die Untersuchung der Kommission ergibt weiterhin, daß die einzelbetriebliche Investitionsförderung vor allem von Betrieben mit einem geringfügigen Entwicklungsrückstand in Anspruch genommen wurde. Aus diesem Zusammenhang läßt sich schließen, daß die Maßnahmen zur Einstellung der Erwerbstätigkeit nur in solchen Gebieten greifen können, die eine gewisse Anzahl von für die einzelbetriebliche Entwicklung überhaupt in Frage kommenden Betrieben aufweisen, d.h. die über eine bestimmte Größe und Kapitalausstattung verfügen, um größere Investitionen überhaupt durchführen zu können.

Wegen der kumulierten Auflagen betreffend Alter des Betriebsleiters, Einstellung der Erwerbstätigkeit und Überlassung der Flächen an einen Betrieb mit Entwicklungsplan, so wie sie die RL 72/160 vorsieht, gingen die Verwaltungen vieler Länder dazu über, entweder eigene weniger restriktiv formulierte Durchführungsverordnungen zu erlassen oder in der Bewilligung der Mittel großzügiger zu verfahren. Dies hatte zur Folge, daß nur 2 % der gesamten nationalen Aufwendungen für Landabgaberechten vom EAGFL erstattet wurden (SUCHAN, in IKO 1979, 4, S. 71).

Im Zusammenhang mit der RL 72/161 über die sozioökonomische Information wird von Seiten der Kommission bemängelt, daß eine Förderung der Ausbildung von Führungskräften und Personal von Erzeugergemeinschaften, Genossenschaften und anderen Organisationen, die in der Verwaltung und Verarbeitung von Agrarprodukten tätig sind, nicht durch die Richtlinie abgedeckt ist.

Um die Schwierigkeiten, die in Zusammenhang mit der RL 72/160 entstanden sind, weil keine entwicklungsfähigen Betriebe zur Aufnahme freiwerdender Flächen zur Verfügung standen, zu vermeiden, schlug die Kommission vor,

- eine Abgabe an Betriebe ohne Entwicklungsplan,
- eine Abgabe an Hofnachfolger (jedoch nur bei geringerer Beihilfe),
- eine endgültige Stilllegung des Betriebes zu ermöglichen.

Außerdem wurden eine Anhebung der Fördermittel pro genehmigten Entwicklungsplan und eine Erhöhung der Betriebsaufgaberechte vorgeschlagen.

3.1.2 Bergbauernprogramm

Die Richtlinie 75/268 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten, kurz das Bergbauernprogramm, stellt eine erste Konsequenz zur Regionalisierung aus einer global angelegten gemeinsamen Strukturpolitik dar, wie sie sich in den drei Richtlinien niederschlug. Kernpunkt des Bergbauernprogrammes ist die Ausgleichszulage, die den Landwirten in benachteiligten Gebieten als direkte Einkommensübertragung gewährt wird, um die für die Erhaltung der Kulturlandschaft notwendige landwirtschaftliche Tätigkeit trotz der "ständigen natürlichen Nachteile" aufrechtzuerhalten. Da die einzelbetriebliche Förderung nach Richtlinie 72/159 in den benachteiligten Gebieten der Gemeinschaft, die oft auch erhebliche strukturelle Mängel aufweisen, nur in geringem Umfang in Anspruch genommen werden konnte, wurden die Einzelstaaten durch die RL 75/268 ermächtigt, auch solche Betriebe zu fördern, die das Vergleichseinkommen nicht erreichen. Darüber hinaus wurden durch die Modifizierung der Bestimmungen des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms die Förderungsmöglichkeiten für investierende Betriebe in den benachteiligten Gebieten ausgedehnt. Zusätzlich sind Beihilfen für kollektive Investitionen im Bereich der Futtermittelproduktion und für die Verbesserung und Ausrüstung gemeinsam genutzter Almen und Weiden vorgesehen.

Von der Kommission vorgeschlagene Änderungen laufen darauf hinaus, die Gemeinschaftsbeteiligung in einigen Gebieten (Westirland, Mezzogiorno) auf 50 % zu erhöhen, da die betroffenen Staaten die finanziellen Mittel für die Beihilfen nur schwer aufbringen können. Außerdem wurde für Süditalien im Juni 1980, die Mindestbetriebsgröße für den Anspruch auf Ausgleichszulage von 3 ha auf 2 ha gesenkt (RL 80/666).

3.1.3 Mittelmeerpaket

Das System gemeinsamer Agrarstrukturpolitik auf der Basis der genannten Richtlinien wird ergänzt durch die Förderung von sogenannten Einzelvorha-

ben auf der Basis der VO 17/64 über die Bedingungen für die Beteiligung des EAGFL⁷⁾ und der VO 355/77 (über eine gemeinsame Maßnahme) zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen (für landwirtschaftliche Erzeugnisse). Sondermaßnahmen und die sogenannten "sonstigen gemeinsamen Maßnahmen" setzen vor allem auf dem Gebiet der Organisation der Erzeugung und des Absatzes (Förderung von Erzeugerorganisationen) und der quantitativen und qualitativen Anpassung des Angebots an die Nachfrage (Umstellung im Weinbau, Sanierung der Obsterzeugung, Umstellung von Milch- auf Rindfleischerzeugung etc.) an.

Trotz dieser durchaus umfangreichen Maßnahmenbündel scheinen die Strukturprobleme verschiedener Regionen, vor allem aber der Mittelmeergebiete, noch keiner ausreichenden Lösung näher gekommen zu sein. Die Problematik dieser Gebiete ist nicht nur durch weithin ungünstige natürliche Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft gekennzeichnet, sondern auch durch eine ungünstige Betriebsgrößenstruktur, eine Überalterung der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung, ein relativ geringes Ausbildungsniveau und ein wenig effizientes Absatzsystem für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Diese agrarwirtschaftliche Problematik ist in eine ungünstige gesamtwirtschaftliche Situation der betreffenden Regionen eingebettet, die durch mangelhafte außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten und nicht ausreichende Infrastruktureinrichtungen geprägt ist. Als Folge der beschränkten wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten solcher Regionen ist die Landflucht zu sehen. Um diese Probleme gezielter in Angriff nehmen zu können, formulierte die Kommission im Dezember 1977 die "Leitlinien für die Entwicklung der Mittelmeergebiete der Gemeinschaft nebst Maßnahmen für die Landwirtschaft". Diese Vorschläge sehen sehr verschiedenartige Einzelmaßnahmen vor, die alle auf die spezielle Situation der Mittelmeergebiete abgestimmt sind. Teils stellen sie nur Modifizierungen bereits bestehender Verordnungen dar, zum anderen Teil sind es auch völlig neue Maßnahmen.

7) Nach VO 17/64 konnten Einzelprojekte wie Bodenmeliorationen und wasserwirtschaftliche Maßnahmen und Investitionen im Vermarktungs- und Verarbeitungssektor gefördert werden. Seit der Anwendung der RL 355/77 müssen Investitionsmaßnahmen im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in ein von den Mitgliedstaaten ausgearbeitetes Programm zur Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsstruktur eingebettet sein, um Mittel aus dem EAGFL beanspruchen zu können. Die Förderung von Maßnahmen nach VO 17/64 sollte zunächst 1977 vollständig eingestellt werden, sie wurde jedoch für Einzelvorhaben zur Verbesserung der Agrarstruktur um zwei weitere Jahre ermöglicht.

3.1.4 Spezifische Aktionsprogramme und integrierte Entwicklungsprogramme

Bei diesen beiden Arten von Programmen handelt es sich bisher lediglich um Vorschläge der Kommission (EG-KOM, 11, S. 11 ff.). Aufbauend auf der Erfahrung, daß eine Vielzahl einzelner Maßnahmen, die nebeneinander angewendet werden, in der Regel nicht den gewünschten Erfolg bringen, wurde der Versuch unternommen, für eine Reihe benachteiligter Gebiete komplette Programme zu formulieren, in denen die notwendigen Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind und der Einsatz der Mittel gezielt erfolgen kann. Soweit es sich um Gebiete handelt, in denen sich die anstehenden Probleme allein mit Mitteln der Agrarstrukturpolitik lösen lassen, bilden die "*spezifischen Aktionsprogramme*" die geeignete Form der Durchführung. Beispiele für solche spezifische Aktionsprogramme sind:

- Spezifisches Programm zur Entwicklung der fleischbetonten Rinderhaltung in den italienischen Gebirgs- und Mittelgebirgszonen.
- Spezifisches Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft in Westirland.
- Spezifisches Programm zur Entwicklung der Schafhaltung in Grönland.

"*Integrierte Entwicklungsprogramme*" sollen nach Vorstellung der Kommission hingegen dort eingesetzt werden, wo nicht nur die agrarische Entwicklung der Region, sondern auch die Entwicklung der gesamten Wirtschaftsstruktur angezeigt ist. Bisher wurde die Durchführung von integrierten Entwicklungsprogrammen für die schottischen Western Isles, für das Département Lozère und den Südosten Belgiens vorgeschlagen. Die entsprechenden Programme sind von den betreffenden Mitgliedstaaten auszuarbeiten. Es ist vorgesehen, daß die Europäische Gemeinschaft sich an den erstattungsfähigen Ausgaben zu 35-50 % beteiligt. Je nach Art der durchgeführten Einzelmaßnahmen sind dadurch der landwirtschaftliche Ausrichtungs- und Garantiefonds, der Europäische Regionalfonds und der Sozialfonds betroffen.

3.2 Probleme der Übertragbarkeit der bisherigen Agrarstrukturpolitik auf die Situation der Beitrittsländer

Grundsätzlich ist zu erwarten, daß die Schwierigkeiten und Probleme der Anwendung der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik in den Beitrittsländern ähnlich sein werden, wie sie in den vergleichbaren Regionen Südtaliens

und Südfrankreichs aufgetreten sind. Dies sind an vorderster Stelle institutionelle Hemmnisse, die sich in einer fehlenden Umsetzungsfähigkeit von zentralen Leitlinien durch die betroffenen Verwaltungen zeigen (mangelnde administrative Absorptionskapazität). Die Kompliziertheit der Bestimmungen und die überaus restriktiv gestalteten Förderbedingungen erschweren die Anwendbarkeit erheblich und erfordern eine mehrjährige Anlaufzeit. Spanien verspricht hierbei aufgrund seiner weithin ausgebauten und gut funktionierenden Verwaltung weniger Anlaufschwierigkeiten (P.SCHMIDT, in IKO 1979, 4, S. 59), während in Portugal die größten Probleme auftreten dürften, wie sich schon heute bei international bereitgestellten Mitteln zur Entwicklung des Landes zeigt.

Das zweite große Problemfeld von allgemeiner Gültigkeit liegt in der finanziellen Eigenbeteiligung von i.d.R. 75 %, die die Nationalstaaten für die gemeinsamen Strukturmaßnahmen aufzubringen haben. Diese Bedingung dürfte bei dem allgemeinen Entwicklungsstand der Beitrittsländer und ihrer finanziellen Situation ein nicht unbeträchtliches Anwendungshindernis darstellen. Eine regional gezielte höhere finanzielle Beteiligung des EAGFL (für die Mittelmeerregionen) an den agrarstrukturpolitischen Maßnahmen erscheint daher dringend geboten, was einen höheren Plafond für die Abt. Ausrichtung zur Folge hätte (u.U. Umschichtung der Mittel von der Abt. Garantie zur Abt. Ausrichtung statt neuer Marktordnungen für die mediterranen Problemprodukte).

Zu den Maßnahmen im einzelnen: Das Leitbild des "entwicklungsfähigen Voll-erwerbsbetriebes", wie es den soziostrukturellen Richtlinien zugrunde liegt, ist wegen der überwiegend klein- und kleinstbetrieblichen Struktur und der nicht von heute auf morgen zu lösenden Beschäftigungsprobleme für die Agrarstrukturpolitik in den Beitrittsländern vorerst nicht übertragbar (vgl. ESSER u.a., 3, S. 30). Es entspricht vielmehr der Situation der besser strukturierten nördlichen EG-Länder mit günstigeren außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten. Hinzu kommt der verhältnismäßig hohe Anteil von Nebenerwerbslandwirtschaft in den Beitrittsländern: In Spanien ca. 48 % (14, S. 21), in Griechenland ca. 57 % (KOKKONIS, 12, S. 6 f.). Andererseits müßte für die spanischen und portugiesischen Großbetriebe eine Förderungsbeschränkung eingeführt werden. ESSER u.a. (3, S. 30) schlagen daher die Schaffung einer "Mezzogiorno-Richtlinie" vor, die unter Einbeziehung der südlichen Regionen Frankreichs und Italiens die gesamte mediterrane Agrarstrukturpolitik auf eine einheitliche Basis (ein

eigenes Leitbild) bzw. gemeinschaftliches Konzept stellen könnte.

Eine durch die Landabgaberechte geförderte Betriebsaufgabe verspricht bei der Altersstruktur der Betriebsleiter in den Beitrittsländern einen nicht unbeträchtlichen Erfolg. Hierdurch könnte eine mittel- und langfristig notwendige Freisetzung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte im Generationswechsel unterstützt werden. In Griechenland sind 48,4 % der Betriebsleiter über 55 Jahre alt (KOKKONIS, 12, S. 8), in Spanien 53,5 % (14, S. 21)⁸⁾. Eine hier ansetzende Regelung müßte aus den oben angeführten Gründen von der Auflage, daß das freigesetzte Land entwicklungsfähigen Betrieben zugute kommen muß, befreit werden. Ein Anwendungsvorteil liegt in der Möglichkeit, daß der EAGFL einen Finanzierungsanteil von 65 % tragen kann und somit die Staatskasse der Beitrittskandidaten vergleichsweise gering beansprucht würde.

Der Ausbau von Beratungs- und Fortbildungskapazitäten ist eine fundamentale Voraussetzung für die Modernisierung der landwirtschaftlichen Strukturen. Besonders der in den künftigen EG-Staaten immer noch bestehende Analphabetenanteil unter der landwirtschaftlichen Bevölkerung macht Aktivitäten auf diesem Gebiet dringend erforderlich. Die Vermittlung von Kenntnissen in Bewässerungsmöglichkeiten und anderen spezifischen Techniken ist für die Entwicklung der Landwirtschaft des mediterranen Raumes zwingend notwendig. Die Schwierigkeiten, die in Süditalien bei der Durchführung eines Beratungsdienstes aufgetreten sind, haben die Kommission dazu veranlaßt, hier direkt aktiv zu werden (vgl. VO 270/79 vom 6.2.1979 zur Förderung der landwirtschaftlichen Beratung in Italien). Ähnliche Engpässe und entsprechende Vorgehensweisen dürften auch für die Beitrittsländer Gültigkeit haben.

Das Bergbauernprogramm wird im Rahmen der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik zweifellos die Maßnahme mit der größten Bedeutung und Realisierbarkeit in den neuen EG-Ländern sein. Amtliche Angaben über den Umfang der dortigen benachteiligten Gebiete liegen zwar noch nicht vor, aber es ist davon auszugehen, daß sie über 50 % der Flächen dieser Länder ausmachen (vgl. P. SCHMIDT, in IKO 1979, 4, S. 59). In Griechenland sind es ca. 65 % der Fläche (KOKKONIS, 12, S. 12)⁹⁾. Gewisse Modifizierungen an der

8) EG(9)-Durchschnitt lag bei der EG-Strukturerhebung 1975 bei 44,7 %.

9) Eine besonders große Bedeutung haben in Griechenland auch die Gemeinschaftsweiden und -hutungen, die nach RL 75/268 eine eigene Förderung erhalten.

Ausgestaltung, wie sie auch für den italienischen Mezzogiorno geplant bzw. durchgeführt sind (Herabsetzung der Mindestfläche für die Gewährung der Ausgleichszulage von 3 auf 2 ha, 50 % EAGFL-Finanzbeteiligung (vgl. EG-KOM, 11, S. 5)), müßten angesichts der Situation in den Beitrittsländern ebenso vorgenommen werden.

Besondere Bedeutung kommt auch der Förderung von sogenannten Einzel- und Sondermaßnahmen bezüglich der Verbesserung des Verarbeitungs- und Vermarktungswesens, des Ausbaus eines funktionsfähigen Genossenschaftswesens, von Umstrukturierungen und Änderungen der Produktionsausrichtung, Bewässerungen und Aufforstungen sowie dem Ausbau verschiedener sonstiger Infrastruktureinrichtungen zu. Die VO'n 17/64 und 355/77 sowie die Bestimmungen des Mittelmeerpaketes haben hier der EG größere direkte Kompetenzen und Einwirkungsmöglichkeiten eröffnet, die einer gewünschten verstärkten Anwendbarkeit förderlich sein dürften. Insbesondere Projekte, die eine Bewässerungsförderung und gezielte Produktionsausrichtung beinhalten, versprechen Erfolg und können zwei Ziele erreichen: Zum einen wird die Produktivität gesteigert und zum anderen kann die Produktion in Zweige gelenkt werden, die nicht durch Überschüsse bedroht sind und somit eine langfristige Entwicklungsperspektive besitzen, z.B. der Anbau von Eiweißfuttermitteln, der damit zugleich noch die Zahlungsbilanzprobleme in den jeweiligen Ländern entschärfen helfen würde (vgl. P. SCHMIDT, in IKO 1979, 4, S. 58 und EG-KOM, 8, S. 63).

Daneben erscheint besonders eine Förderung von Flurbereinigungsprojekten, wie sie nach der VO 17/64 möglich war, angesichts der großen Flurzersplitterung in den Beitrittsstaaten sinnvoll zu sein. Für die inzwischen ausgelaufene VO 17/64 müßten hier dementsprechende neue EG-rechtliche Vereinbarungen geschaffen werden.

4 Konsequenzen für eine gemeinsame Agrarstrukturpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft

Mit Griechenland, Portugal und Spanien treten der Europäischen Gemeinschaft Länder bei, deren wirtschaftlicher Entwicklungsstand unter dem durchschnittlichen Niveau der EG(9) liegt. Es ist fraglich, ob die beitrittswilligen Länder in absehbarer Zeit den Entwicklungsrückstand abbauen können, was sich in einem verlangsamten Integrationsprozeß niederschlagen wird. Ein entwicklungspolitisches Konzept für die neuen Mit-

gliedstaaten mit erheblicher finanzieller und technologischer Hilfe durch die Gemeinschaft ist daher erforderlich.

In den drei Beitrittsländern ist der Agrarsektor, gemessen an Produktion und Beschäftigung, von wesentlich größerer Bedeutung als im Durchschnitt der EG(9). Von daher kommt der Lösung der agrarwirtschaftlichen Probleme, die sich durch schwache Produktivität und mangelhafte strukturelle Produktionsbedingungen kennzeichnen lassen, eine Schlüsselstellung für die wirtschaftliche Entwicklung ganzer Regionen sowie der gesamten Volkswirtschaft zu. Mit den Mitteln der traditionellen Agrarstrukturpolitik lassen sich jedoch nur geringe Erfolge erzielen, da der Freisetzung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft in dem Maße, wie sie für einen strukturellen Wandel notwendig wäre, durch die begrenzte Aufnahmekapazität in anderen Wirtschaftszweigen enge Grenzen gesetzt sind. Unzureichende Verdienstmöglichkeiten innerhalb der Landwirtschaft und fehlende Erwerbsmöglichkeiten außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors haben in vielen ländlichen Gebieten zu einer Landflucht geführt. Die Folgen sind: Überalterung der ländlichen Bevölkerung, Verschlechterung der infrastrukturellen Versorgung und teilweise irreversible Zerstörung landwirtschaftlicher Nutzfläche bis hin zur Verkarstung ganzer Landstriche. Die Bevölkerung der Ballungszentren hat dagegen verursacht, durch den starken Zustrom vom Lande, hohe Zuwachsraten zu verzeichnen. So wird Groß-Madrid nach offiziellen Schätzungen 1985 5 Mill. und im Jahr 2000 etwa 8 Mill. Einwohner haben. Die Hoffnungen vieler Zuwanderer, die keine ausreichende Ausbildung besitzen, auf einen Arbeitsplatz gehen nicht in Erfüllung, womit sich die sozialen Probleme der Betroffenen noch verschärfen.

Dieser Gesamtproblematik kann nur durch die wirtschaftliche Entwicklung *ländlicher* Räume und durch die Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem Lande begegnet werden. Dies sollte etwa in der Art der von der EG-Kommission vorgeschlagenen spezifischen Aktionsprogramme und integrierten Entwicklungsprogramme, durch die gezielte Entwicklung des Agrarsektors im Rahmen gesamtwirtschaftlicher regionaler Gesamtförderungskonzepte geschehen. Kernstück entsprechender Programme müßte die Schaffung von Arbeitsplätzen sein, und zwar vor allem in solchen Bereichen, die einen direkten Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der benachteiligten Regionen selbst leisten. In diesem Zusammenhang kommt vor allem folgenden Maßnahmen eine besondere Bedeutung zu:

- landschaftserhaltende und -verbessernde Maßnahmen, z.B. Aufforstung,
- Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen, z.B. der Be- und Entwässerung und andere kulturtechnische Einsätze,
- Verbesserung der Absatz- und Vermarktungssysteme, z.B. durch Gründung und Betreibung von Bezugs- und Absatzgenossenschaften, Erzeugerorganisationen usw.,
- Errichtung von Verarbeitungsbetrieben für Agrarprodukte, möglichst auf kollektiver Basis, wie z.B. die französischen SICA,
- Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur auf dem Lande,
- Maßnahmen zur Verbesserung des landwirtschaftlichen Informationswesens durch Ausbau der Beratung und Erwachsenenbildung.

Die Ausbildung von Fachleuten, die die Aufbauarbeit in den genannten Bereichen verantwortlich leiten können, kommt jedoch die höchste Priorität zu. Diese Aufgabe fällt in die Vorbereitungsphase geplanter Projekte. Alle genannten Maßnahmen sind dazu geeignet, die Lebens- und Wirtschaftsbedingungen auf dem Lande entscheidend zu verbessern. Über Multiplikatoreffekte tragen sie dazu bei, eine eigenständige wirtschaftliche Entwicklung dieser Gebiete in Gang zu setzen, und wirken damit gegen die einseitige Konzentration der Wirtschaftskraft auf wenige Großzentren. Diese Maßnahmen sollten unterstützt werden durch ein Programm, das gleichzeitig die Ansiedelung von Industrie-, Verwaltungs- und Dienstleistungsbetrieben in ländlichen Kleinzentren fördert.

Es dürfte klar sein, daß die finanzielle Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft an solchen regionalen Entwicklungsprogrammen nicht allein über den landwirtschaftlichen Ausrichtungs- und Garantiefonds sichergestellt werden kann. Eine gemeinsame Beteiligung mehrerer EG-Fonds, wie von der Kommission für die integrierten Entwicklungsprogramme vorgesehen, dürfte jedoch die Gefahr eines unnötig komplizierten Genehmigungs- und Verwaltungsverfahrens mit einem zu befürchtenden Durcheinander von verschiedenen Durchführungsrichtlinien, Anerkennungskriterien usw. mit sich bringen. Im Rahmen einer Neuordnung des EG-Haushalts wäre denkbar, daß für die großräumige Entwicklung ländlicher Gebiete einer der bestehenden Fonds für federführend erklärt bzw. ein spezieller Fonds geschaffen wird. Die neuen

Mitgliedsländer werden mit ziemlicher Sicherheit zu der Gruppe der Nettoempfänger gehören, so daß es sich bei der Beteiligung der EG an den genannten Vorhaben letztlich um Nettotransfers handeln wird. Allein aus diesem Grund wird über die Höhe der für solche Entwicklungsprojekte zur Verfügung gestellten Mittel eine politische Entscheidung getroffen werden müssen. Der Umfang möglicher Entwicklungsprojekte und die Geschwindigkeit ihrer Durchführung sind damit letztlich durch die Ausstattung des zuständigen Fonds vorgegeben, dessen Höhe gleichzeitig ein Spiegelbild für den Grad der Solidarität der alten Mitgliedstaaten wäre.

Literatur

1. BURBERG, P.-H., Die Landwirtschaft in Griechenland in: Griechenland vor dem Beitritt zur EG, Materialien SWR, Bd. 16, Hrsg. ERNST, W. und R. THOSS, Münster 1977.
2. EUROSTAT, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft 1979.
3. ESSER, K. u.a., Vorschläge zur Anpassung und zum Ausbau gemeinschaftlicher Politiken und Instrumente im Zusammenhang mit der Erweiterung der EG um Griechenland, Portugal und Spanien, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1978.
4. INNERE KOLONISATION, Heft 2, März-April 1979.
5. KOMMISSION DER EG, Stellungnahme zum griechischen Beitritts-gesuch, Bulletin der EG, Beilage 2/76.
6. KOMMISSION DER EG, Stellungnahme zum Beitrittsantrag Portugals, Bulletin der EG, Beilage 5/78.
7. KOMMISSION DER EG, Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens, Bulletin der EG, Beilag 9/78.
8. KOMMISSION DER EG, Erweiterung der Gemeinschaft, wirtschaftliche und sektorale Aspekte, KOM(78)200 endg., Brüssel 27.4.1978.
9. KOMMISSION DER EG, 1. Bericht über die Anwendung der Richtlinien des Rates zur Reform der Landwirtschaft vom 17.4.1972, KOM(76)87 endg., Brüssel 10.3.1976.
10. KOMMISSION DER EG, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1979, Brüssel-Luxemburg 1980.
11. KOMMISSION DER EG, Vorschläge zur Agrarstrukturpolitik vom 19.3.1979, KOM(79)122 endg., Brüssel 1979.
12. KOKKONIS, A., Agricultural Structures in Greece, Manuskript, Athen 1979.
13. OECD, Die Agrarpolitik in Griechenland, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe C Agrarpolitische Berichte der OECD, Heft 1, Bonn 1979.
14. ANUARIO DE ESTADISTICA AGRARIA 1978, Hrsg. Ministerio de Agricultura, Secretaria General Técnica.
15. AGRA EUROPE, Special Report Nr. 5, The agricultural implications of EEC enlargement - part II: Portugal, London 1980.
16. DIE ZEIT, Jg. 35, Nr. 34 vom 15.8.1980.

ZU FRAGEN DER AGRARSTRUKTUR UND REGIONALPOLITIK
(Korreferat)

von

Dieter Blaschke, Bonn

- 1 Einführung
 - 2.1 Der Wandel der Agrarstrukturpolitik
 - 2.2 Die Übernahme des Konzepts der EG
 - 2.3 Die Haushaltsmittel für die Struktur- und Regionalpolitik
 - 3 Zusammenfassung
-

1 Einführung

Die Agrarstrukturpolitik ist Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik der EG. Zu Beginn der 60er Jahre wurde eine Koordinierung (9) und eine Finanzierung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) beschlossen. Die Zielsetzung der Agrarstrukturpolitik wurde gegenüber dem Artikel 39 des EWG-Vertrages durch die VO 17/64 (10) noch näher konkretisiert. Die Verbesserung der Produktions- und Erzeugungsbedingungen sowie die Absatz- und Vermarktungsbedingungen standen im Mittelpunkt. Es sollten dabei sowohl Maßnahmen innerhalb als auch außerhalb der Landwirtschaft finanziert werden können, um zum optimalen Einsatz der Faktoren im Rahmen der Gesamtwirtschaft zu gelangen.

Dieser Zielsetzung konnte die Agrarstrukturpolitik der EG nicht überall gerecht werden. Der Stellenwert der Agrarstrukturpolitik war und ist gering. Dies drückt sich u.a. im verhältnismäßig niedrig plafonierten Finanzvolumen aus. Der Haushalt 1980 sieht ca. 381 Mill. ERE (3 % des EAGFL) vor. Ähnliches gilt für die europäische Regionalpolitik. Zum Abbau

regionaler Disparitäten wurde erst 1975 ein Finanzierungsinstrument geschaffen (11).

2.1 Der Wandel der Agrarstrukturpolitik

Die Agrarstrukturpolitik der EG hat in den letzten 20 Jahren einige Wandlungen erfahren. Sie sind für die Weiterentwicklung gerade aus der Sicht der beitretenden Staaten wesentlich, weil dabei die Vorteile und Schwächen deutlich werden. Drei Phasen sind zu unterscheiden:

- die Förderung von Einzelvorhaben (VO 17/64 und VO 355/77),
- die Strukturrichtlinien (72/159/EWG, 72/160/EWG, 72/161/EWG und 75/268/EWG),
- die Programme (Mittelmeerprogramm, Sonderprogramm, integrierte Programme).

Die Förderung von Einzelvorhaben umfaßte fast *alle agrarstrukturell möglichen Investitionen*. Die Vorhaben wurden vom Mitgliedstaat vorgeschlagen. Die Kommission hatte die Entscheidungsbefugnis über die Auswahl und die Zuschußhöhe. Der bewilligte Zuschuß floß direkt an den Investor. Dieser Weg ist heute - wenn auch etwas verändert - nur noch in der Marktstruktur (VO 355/77) möglich.

1972 erfolgte ein entscheidender Wandel in der Agrarstrukturpolitik durch die drei Strukturrichtlinien (12). Er bestand in der verstärkten einzelbetrieblichen Orientierung, flankiert durch die Förderung der Abwanderung aus der Landwirtschaft und durch die sozio-ökonomische Beratung und Ausbildung. Dieses Konzept wurde 1975 durch die Bergbauernrichtlinie (13) ergänzt. Gerade von den "strukturschwachen" Mitgliedstaaten wurde diese Neuausrichtung besonders begrüßt, obwohl sie in Inhalt und Zielsetzung mehr der Verbesserung guter Strukturen entsprach.

Die heutigen Forderungen nach Sonderprogrammen zeigen deutlich, daß ein vorrangig einzelbetrieblich orientierter Weg unzureichend ist, weil durch die Grenzen des Marktes die Möglichkeiten einer einzelbetrieblichen Aufstockung begrenzt sind. Das soll nicht heißen, daß das Konzept der selektiven Förderung falsch ist, sondern es bedarf der Ergänzung. In dem wesentlichen Bereich der ländlichen Infrastruktur fehlt eine Konzeption der

EG-Agrarstrukturpolitik. Konzeption und Finanzierung dieser Maßnahmen liegen allein bei den Mitgliedstaaten und werden entsprechend von den nationalen Finanzierungsmöglichkeiten mitbestimmt.

Die Neuausrichtung 1972 brachte aber auch finanzpolitisch eine gravierende Änderung. Das Erstattungsverfahren wurde eingeführt, d.h. die Gemeinschaft erstattet einen prozentualen Anteil der Aufwendungen der Mitgliedstaaten. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft wurde von dem Erfüllen struktureller Bedingungen im Einzelfall abhängig gemacht. Die Erstattungen aber kamen nicht dem Einzelfall, sondern dem nationalen Haushalt zugute.

Die Kommission hat inzwischen auf der Grundlage ihrer Strukturberichte (7, 8) einsehen müssen, daß ein ausschließlich einzelbetrieblicher Weg falsch ist. Eine Reihe von Sonderprogrammen für einige Mitgliedstaaten zeigen eine stärkere Berücksichtigung von infrastrukturellen und überbetrieblichen Maßnahmen. Der konzeptionelle Fehler der Programme ist es, daß für einzelbetriebliche Maßnahmen fast jede Zielrichtung aufgegeben wird. Das bedeutet die Aufgabe der selektiven Förderung für bestimmte Regionen. Dies ist falsch, denn in strukturschwachen Regionen ist der Strukturwandel notwendig und eine Drosselung weckt falsche Hoffnungen. Hinzu kommt, daß es bisher keine klaren Kriterien gibt, nach denen die Sonderprogrammgebiete abgegrenzt werden.

Die Programme sind zum Teil auch unter dem Gesichtspunkt eines Finanztransfers beschlossen worden. Deshalb beteiligt sich der EAGFL durchschnittlich mit der Hälfte der Kosten. Diese Funktion werden sie nur in dem Umfang erfüllen, in dem sie tatsächlich zur Anwendung kommen. Einen Verzicht auf eine gemeinsame Strukturpolitik und damit eine Renationalisierung würde die Probleme in den Mitgliedstaaten wesentlich verschärfen. Ein solcher Weg scheint auch politisch keinesfalls durchsetzbar zu sein.

Einen recht positiven Ansatz für die Weiterentwicklung der Agrarstrukturpolitik können die sogenannten integrierten Programme (8) darstellen. Das Zusammenwirken von Agrarfond, Regionalfond und Sozialfond, gekoppelt mit einer Direktfinanzierung zusätzlich zu den nationalen öffentlichen Mitteln, könnte für strukturschwache Regionen, die nach eindeutigen Kriterien abgegrenzt werden müssen, eine echte Hilfe sein. Das gilt vor allem auch für die beitretenden Staaten.

2.2 Die Übernahme des Konzepts der EG

Die beitretenden Staaten werden sich verpflichten, das bisherige Konzept der Gemeinschaft zu übernehmen. Angesichts der strukturpolitischen Ausgangssituation wird dies Konzept kurzfristig keine entscheidende Hilfe darstellen können. Die Strukturprobleme, die sich in der Flurzersplitterung, der großen Zahl von Nebenerwerbslandwirten und Kleinbetrieben, dem Mangel an Bewässerung, Ausbildung und Beratung sowie in der sozialen Frage der in der Landwirtschaft Beschäftigten zeigen, sind von verschiedener Seite ausführlich beschrieben (1, 3, 5, 6). Ergänzend dazu wird im folgenden auf Fragen der gemeinsamen Finanzierung und Koordinierung eingegangen.

Eine spürbare Hilfe wird voraussichtlich die Ausgleichszulage im Rahmen der Bergbauernrichtlinie sein. Dazu bedarf es aber auch besonderer finanzieller Anstrengungen der beitretenden Staaten. Die beitretenden Staaten werden auf einen erleichterten Zugang zu den Richtlinien drängen. Das wird in besonders starkem Maße für die Förderung der Abwanderung aus der Landwirtschaft gelten, um mit Hilfe einer gemeinschaftlichen Beteiligung die sozialen Probleme zum Teil zu lösen. Sie werden höhere finanzielle Beteiligung verlangen und Sonderprogramme fordern, um Hilfen der Gemeinschaft bei der Flurzersplitterung, der Bewässerung, der Beratung zu erhalten. Die Gemeinschaft wird nicht umhin können, entsprechenden Forderungen nachzukommen. Die beitretenden Staaten sollten sich aber für die Forderung nach Sonderprogrammen bereits heute Abgrenzungskriterien überlegen, damit die Programme eine wirkliche Hilfe für die besonders schlechten Regionen sein können. Es kann nicht darum gehen, möglichst viele Gebiete mit einem Schritt zu erfassen. Die finanzielle Hilfe der Gemeinschaft würde dann verpuffen. Im Gegensatz zu den bisherigen Programmen der Gemeinschaft erscheint eine Konzentration notwendig.

Das zur Zeit geltende Instrumentarium zur Verbesserung der Marktstruktur und zur Bildung von Erzeugergemeinschaften wird wenig Probleme aufwerfen.

Auch im Bereich der europäischen Regionalpolitik gilt grundsätzlich das Erstattungsverfahren (4, S. 56). Damit können keine grundsätzlichen Impulse für die Regionen ausgelöst werden. Dieses Finanzierungssystem wird deshalb zum Teil scharf kritisiert (2). Es gibt zur Zeit ernsthafte Bemühungen, zu einer direkten Programmfinanzierung überzugehen.

2.3 Die Haushaltsmittel für die Struktur- und Regionalpolitik

Die verfügbaren Finanzmittel sind beim EAGFL, Abteilung Ausrichtung, und beim Regionalfond plafondiert. Beim Regionalfond gibt es darüber hinaus Quoten für die Mitgliedstaaten. Für Griechenland soll in der EG der 10 eine Quote von 15 % vorgesehen werden, das ist niedriger als für Italien (ca. 35 %) und Großbritannien (23,3 %). Die Quoten in ihrer gegenwärtigen Form stellen vor allem eine Refinanzierung öffentlicher Ausgaben dar und einen Finanztransfer sicher. Sie bedeuten aber keine europäische Regionalpolitik im eigentlichen Sinne. Insofern muß auch der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats (6, S. 21), zu einer Quotenbildung beim EAGFL zu gelangen, skeptisch beurteilt werden. Ein Verzicht auf eine gemeinsame Strukturpolitik zugunsten eines alleinigen Finanztransfers löst sicher keine Probleme. Quoten können nur einen Sinn haben, wenn sie über eine direkte Programmfinanzierung echte zusätzliche Leistungen für Regionen bedeuten. Der Plafond der Abteilung Ausrichtung beträgt insgesamt 3 600 Mill. ERE (Zeitraum 1980 - 1984). Er wird sicher wie auch die anderen Fonds im Zuge des Beitritts aufgestockt werden müssen. Die Kostensteigerungen werden auch zu neuen Forderungen der "Altmitgliedstaaten" führen. Deshalb erscheint die bisherige Finanzierungspolitik der Kommission bedenklich und wenig zukunftsorientiert. Sie hat bereits jetzt eine so große Zahl von Programmen zur Entscheidung vorgelegt, die für zukünftige Entwicklungen keinen Spielraum lassen. Das aber bedeutet, entweder der Plafond muß erhöht werden oder aber die Forderungen der beitretenden Staaten können nur unzureichend erfüllt werden. Ministerrat und Kommission sollten dies bei den Entscheidungen zu den Vorschlägen bedenken.

3 Zusammenfassung

Die Agrarstrukturpolitik ist Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik der EG. Sowohl eine Beihilfenkoordinierung als auch eine gemeinsame Finanzierung sind notwendig, um regionale Disparitäten abzubauen, Wettbewerbsverzerrungen zu verringern sowie eine positive Einkommens- und Produktionsentwicklung der Landwirtschaft mit zu gestalten. Damit die Agrarstrukturpolitik ihre Funktionen erfüllen kann, ist gerade unter dem Aspekt des Beitritts folgendes erforderlich:

- Ergänzung des einzelbetrieblichen Konzepts durch gemeinsame überbe-

- triebliche Maßnahmen;
- Aufstellen gemeinsamer Beihilferegelungen für überbetriebliche Maßnahmen;
 - Gemeinsame Förderung von überbetrieblichen Maßnahmen im Rahmen von Programmen in den strukturschwachen Räumen;
 - Abgrenzung der regionalen Programme nach einheitlichen Kriterien;
 - Direktfinanzierung der Programme;
 - Stärkeres Zusammenwirken der verschiedenen Finanzierungsinstrumente im Sinne von integrierten Programmen.

Literatur

1. BALZ, M., R. LÖSCH und M. SCHÖPE, Problem einer gemeinsamen Agrarstrukturpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., 1980.
2. PAULSSEN, U., EG-Regionalpolitik - Konzeption und Instrumente. Unveröffentlichtes Manuskript 1980.
3. SCHMIDT, P., Agrarstrukturpolitik und die zweite EG-Erweiterung, IKO 1979, Heft 2, S. 56 ff.
4. SCHMIDT-OTT, R., Der europäische Fonds für regionale Entwicklung, IKO 1975, Heft 3, S. 118
5. THOROE, C., Regionale Probleme in einer erweiterten EG und der regionalpolitische Beitrag der gemeinsamen Agrarpolitik. Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., 1980.
6. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML, Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG. Gutachten April 1980.
7. Dritter Bericht über die Anwendung der Richtlinien des Rates vom 17.4.1972 zur Reform der Landwirtschaft (Dokument des Rates Nr. 8611/79 vom 8.8.1979).
8. Vorschläge der Kommission zur Agrarstrukturpolitik (Dokument des Rates Nr. 5720/79 vom 22.3.1979).
9. Entscheidung des Rates vom 4.12.1962 über die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik (Amtsblatt der EG vom 17.12.1962, S. 2892).
10. Verordnung Nr. 17/64/EWG des Rates vom 5.2.1964 über die Bedingungen für die Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Amtsblatt der EG vom 27.2.1964, S.586).
11. Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18.3.1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (Amtsblatt der EG vom 21.3.1975, S. 1).
12. Richtlinie des Rates vom 17.4.1972
 - über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe (72/159/EWG) (Amtsblatt der EG Nr. L 96 vom 23.4.1972)
 - zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung (72/160/EWG) (Amtsblatt der EG Nr. L 96 vom 23.4.1972)
 - über die sozioökonomische Information und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen (72/161/EWG) (Amtsblatt der EG Nr. L 96 vom 23.4.1972)
13. Richtlinie des Rates vom 28.4.1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (75/268/EWG) (Amtsblatt der EG Nr. L 128 vom 19.5.1975).

DIE LIBERALISIERUNG DES ARBEITSMARKTES IN EINER ERWEITER-
TEN EG UND DEREN FOLGEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT

von

Peter Hrubesch, Berlin

- 1 Einleitung
 - 2 Grundlagen der Freizügigkeit
 - 2.1 Art. 48 EWG-Vertrag und Verordnung (EWG) Nr. 1612/68
 - 2.2 Beitrittsakte Griechenland
 - 2.3 Bilaterales Recht zwischen EG-Staaten und Beitrittsländern
 - 2.4 Freizügigkeit und Beitrittsverhandlungen mit Spanien
Portugal
 - 3 Auslösefaktoren der Arbeitskräftewanderungen
 - 3.1 Umfang der Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den Bei-
trittsländern in der EG im Jahr 1978
 - 3.2 Wohlstandsgefälle
 - 3.3 Der Bedarf an Arbeitskräften in den höherentwickelten
Staaten
 - 3.4 Zur Arbeitsmarktsituation in den Beitrittsländern
 - 3.5 Allgemeine Perspektiven aus dem Beitritt
 - 4 Folgen für die Landwirtschaft
 - 4.1 Beschäftigungswirkungen
 - 4.2 Produktions- und Einkommenswirkungen
-

1 Einleitung

Seit rund zwei Jahrzehnten gibt es in Westeuropa erhebliche grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften. Sie sind dem Wohlstandsgefälle entgegengerichtet und verlaufen vom Süden nach dem Norden. Die derzeitige Europäische Gemeinschaft zählte folglich zu den wichtigsten Aufnahmegebieten. Die drei künftigen Mitgliedsländer entsenden seit vielen Jahren Hunderttausende von Arbeitskräften in die EG - in der Regel auf der Basis bilateraler Verträge mit den Beschäftigungsländern. Die Möglichkeit für Arbeitnehmer, innerhalb der Europäischen Gemeinschaft unbeschränkt Zugang zu den nationalen Arbeitsmärkten zu haben, wird vielfach als soziale Errungenschaft gesehen. "Die Freizügigkeit ist ein Grundrecht der Arbeitnehmer und ihrer Familien; die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft soll für den Arbeitnehmer eines der Mittel sein, die ihm die Möglichkeit einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen garantieren und damit auch seinen sozialen Aufstieg erleichtern, wobei gleichzeitig der Bedarf der Wirtschaft der Mitgliedstaaten befriedigt wird; allen Arbeitnehmern der Gemeinschaft muß das Recht zuerkannt werden, eine von ihnen gewählte Tätigkeit innerhalb der Gemeinschaft auszuüben." (Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968; Amtsblatt der EG Nr. L 257 vom 19.10.1968).

Wird die Übernahme der Freizügigkeitsregelung der EG durch die neuen Mitgliedsländer zusätzliche Wanderungsströme auslösen, die Konsequenzen für die Landwirtschaft in den Herkunftsländern bzw. in den Beschäftigungsländern nach sich ziehen?

Um sich einer Antwort auf diese Frage zu nähern, werden zunächst die wichtigsten rechtlichen Grundlagen der Freizügigkeit dargestellt, daran schließt sich im Abschnitt 2 eine Diskussion der wichtigsten Auslösefaktoren der Wanderung an. Anschließend werden eventuelle Folgen der Freizügigkeit für die Landwirtschaft thesenartig abgeleitet.

2 Grundlagen der Freizügigkeit

Eines der Motive Griechenlands, Spaniens und Portugals, die Mitgliedschaft in der EG zu beantragen, war die rechtliche Absicherung der Arbeitskräftewanderung in der Gemeinschaft durch die Freizügigkeitsregelung: Der Beitritt impliziert grundsätzlich die Übernahme der geltenden

Rechte und Pflichten durch das neue Mitgliedsland, folglich auch die Möglichkeit zur freien Wanderung von Arbeitskräften innerhalb der Gemeinschaft.

2.1 Art. 48 EWG-Vertrag und Verordnung (EWG) Nr. 1612/68

Im EWG-Vertrag sind die Grundlagen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in den Artikeln 48 bis 51 festgelegt. Insbesondere Art. 48 ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Freizügigkeit wird dort definiert als die Abschaffung jeder auf Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Freizügigkeit gibt - vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkung - den Arbeitnehmern das Recht,

- a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben,
- b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen,
- c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben,
- d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegt.

Erreicht wurde die Freizügigkeit 1968. Umfassend geregelt wird das Recht der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der von ihm abhängigen Familienangehörigen in der "Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft" sowie in der "Richtlinie des Rates Nr. 68/360/EWG vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft" (beide Amtsblatt der EG Nr. L 257 vom 19.10.1968).

Danach sollen Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten die Arbeit unter gleichen Beschäftigungs-, Arbeits- und Lohnbedingungen wie inländische Arbeitnehmer ausüben. Die Gleichbehandlung erstreckt sich praktisch auf alle sozialen, steuerlichen und betriebsverfassungsrechtlichen Belange. In der Vermittlung von Arbeit dürfen Staatsangehörige von Mitgliedstaaten nicht schlechter gestellt werden als Inländer.

Die Beitrittsländer verknüpfen mit der Freizügigkeit die Hoffnung, die EG werde damit künftig noch mehr als jetzt zur Milderung der Arbeitsmarktprobleme beitragen. Darüber hinaus stellen die Geldüberweisungen der Wanderarbeiter an ihre daheim gebliebenen Familienangehörigen eine kräftige Entlastung der Zahlungsbilanz der Empfängerländer dar.

2.2 Beitrittsakte Griechenland

Die Aufnahme zusätzlicher Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern würde für die derzeitigen EG-Länder eine Belastung ihres ohnehin durch hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Arbeitsmarktes bedeuten. Daß die EG derzeit nicht bereit ist, derartige Risiken einzugehen, zeigt die zeitliche Staffelung, mit der die Freizügigkeit zwischen Griechenland und der bisherigen Gemeinschaft eingeführt wird. Die volle Freizügigkeit wird erst sieben Jahre nach dem offiziellen Beitritt Griechenlands, d.h. ab 1. Januar 1988 erreicht. Bis dahin sind bestehende bilaterale Abkommen weiterhin gültig. Für Familienangehörige von bereits in der EG Beschäftigten gelten ebenfalls Übergangsregelungen. So dürfen Ehegatten und Kinder unter 21 Jahren erst ab 1. Januar 1986, also 5 Jahre nach Beitritt, eine lohnabhängige Tätigkeit aufnehmen. Halten sich diese Familienangehörigen jedoch mindestens drei Jahre in demselben Land wie der Arbeitnehmer auf, so verkürzt sich die Wartezeit, nach der sie selbst einer Beschäftigung nachgehen dürfen, auf vier Jahre (bzw. nach dem 1. Januar 1984 auf 18 Monate). Eine für Griechenland günstigere Vereinbarung darf - sofern sie vor dem Beitritt getroffen wurde - in der Übergangsfrist beibehalten werden.

Angesichts der relativ guten Beschäftigungslage in Griechenland wäre unter Freizügigkeitsbedingungen insgesamt wohl mit einer nur geringen zusätzlichen Wanderung zu rechnen. Aus der gegebenen regionalen Verflechtung der Beschäftigungsströme darf aber geschlossen werden, daß die Belastung auf einzelnen nationalen Teilarbeitsmärkten erheblich sein kann. So war im Falle Griechenlands insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, wo die meisten Griechen beschäftigt sind, an einer langen Übergangsphase gelegen. Diese Position wurde auch durchgesetzt.

2.3 Bilaterales Recht zwischen EG-Staaten und Beitritts- ländern

Für Griechenland gelten also - trotz des Beitritts am 1. Januar 1981 - die bilateralen Abkommen unter Berücksichtigung der Übergangsregelung fort. Auch Spanien und Portugal haben zweiseitige Abkommen über Arbeitskräftewanderung abgeschlossen.

Typisch für diese Abkommen ist, daß sie in der Regel

- a) aus einer Zeit expansiven Wirtschaftswachstums der Aufnahmeländer stammen,
- b) die Rechtsposition des Arbeitnehmers aus dem Partnerland gegenüber einem Arbeitnehmer eines Nichtvertragslandes stärken, ohne den Schutz zu gewähren, den Arbeitnehmer aus einem EG-Mitgliedsland durch die Anwendung der Freizügigkeitsbestimmungen genießen,
- c) den Herkunftsländern keine Gewähr dafür bieten, daß die Abwanderung eine gewisse Kontinuität behält (siehe Anwerbestopp der Bundesregierung, November 1973).

2.4 Freizügigkeit und Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal

Die Verhandlungen über den Beitritt Spaniens und Portugals werden nach dem Willen der EG getrennt mit beiden Ländern geführt. Die Motivation der Gemeinschaft zur Aufnahme der neuen Länder ist primär politischer Natur. Dagegen werden, besonders von den Mittelmeeranrainern, erhebliche wirtschaftliche Bedenken geltend gemacht. Die stärksten Vorbehalte kommen zur Zeit aus Frankreich. Sie werden aller Voraussicht nach zu einer längeren Verhandlungsdauer bis zum Vertragsabschluß führen als im Falle Griechenlands.

Für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte hat dies natürlich Konsequenzen. Selbst wenn unterstellt wird, daß ähnliche Übergangsfristen wie im Falle des Beitritts Griechenlands vereinbart werden, dürfte die Freizügigkeit kaum vor Beginn des kommenden Jahrzehnts in den beiden künftigen Mitgliedstaaten zu verwirklichen sein. Hinzu kommt, daß der Auswanderungsdruck in beiden Ländern stärker ist als im Falle Griechenlands und daß bis heute EG-Länder mit ohnehin überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit die wichtigsten Zielländer sein werden. Von daher ist es nicht abwegig anzunehmen, daß, wenn schon aus Gründen der formalen Gleichbehandlung

gleiche Übergangsfristen wie mit Griechenland ausgehandelt werden, die effektive Einführung der Freizügigkeit im Wege der Verhandlungsverzögerung so lange hinausgezögert werden wird, bis aus demographischen Gründen mit einer fühlbaren Entlastung des EG-Arbeitsmarktes zu rechnen ist. Dies wird gegen Mitte der 90er Jahre der Fall sein.

3 Auslösefaktoren der Arbeitskräftewanderung

3.1 Umfang der Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den Beitrittsländern in der EG im Jahre 1978

Damit die Bedeutung der künftigen Wanderungsströme abgeschätzt werden kann, ist es sinnvoll, kurz die derzeitige Lage sowohl in den Aufnahme- als auch in den Beitrittsländern zu skizzieren.

Knapp 6 Millionen ausländische Arbeitskräfte waren um das Jahr 1978 in der Gemeinschaft beschäftigt. Reichlich ein Viertel stammte aus Mitgliedsländern selbst. Aus den künftigen Mitgliedsländern kam zu dieser Zeit rund eine Million Arbeitskräfte in die EG. Sie hatten einen Anteil von etwa 23 % an allen Arbeitnehmern aus Drittländern. Von Land zu Land weicht diese Quote zum Teil erheblich ab. In Luxemburg nehmen die Beitrittsländer mit 85 v.H. das größte Kontingent an Gastarbeitern ein, in Dänemark dagegen sind es nur 4 v.H.. Wichtigste Zielländer in der Gemeinschaft sind für die Beitrittsländer die Bundesrepublik und Frankreich. Nahezu vier Fünftel der in der EG beschäftigten Spanier, Portugiesen und Griechen hatten 1978 hier Arbeit gefunden (vgl. Tabelle 1 im Anhang).

In den Arbeitsbeziehungen zwischen Heimat- und Beschäftigungsländern spielt Tradition und geographische Nähe eine offensichtliche Rolle. Während Portugiesen (zu 80 v.H.) und Spanier (zu 50 v.H.) überwiegend in Frankreich einer Beschäftigung nachgehen, ziehen die Griechen die Bundesrepublik vor: hier arbeiten vier Fünftel der in der EG beschäftigten Griechen.

Die große Zahl der in der EG arbeitenden Bürger aus Beitrittsländern macht deutlich, weshalb gerade Frankreich und die Bundesrepublik der Frage der Freizügigkeit so großes Gewicht in den Beitrittsverhandlungen beimessen.

Das Querschnittsbild aus dem Jahre 1978 müßte eigentlich ergänzt werden um eine Darstellung der Stromgrößen. Allein dieses Vorhaben stößt aufgrund unzulänglicher Statistiken sowohl in den Herkunftsländern als auch in manchen EG-Ländern auf enge Grenzen. Vor allem die Statistiken über die Rückwanderungen sind recht unvollständig.

Allerdings läßt sich aus verschiedenen Indikatoren schließen,

a) daß sich der Zuzug in bezug auf die personelle Zusammensetzung verändert. Trotz Anwerbestopps hat die ausländische Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik 1979 mit 4,14 Mill. den Höchststand des Jahres 1974 überschritten (BRASCHE 2, S. 313). Dies geht unter anderem auf die verstärkte Familienzusammenführung zurück.

Zuzüge und Salden der Wanderungen von Ausländern (in 1000) in der Bundesrepublik Deutschland

Staatsangehörigkeit	Zuzüge			Salden ¹⁾		
	1977	1978	1979	1977	1978	1979
Türkei	115	131	172	1	43	106
Jugoslawien	42	39	41	-16	-12	-3
Italien	80	83	89	5	9	15
Griechenland	15	15	15	-33	-21	-14
Spanien	6	5	5	-19	-12	-7
zusammen	258	273	322	-62	6	96
andere	165	183	224	33	44	84
insgesamt	423	456	546	-29	50	180

1) Zuzüge minus Fortzüge.
Quelle: Brasche, U.: Integrationspolitik vor neuer Herausforderung. In Wochenbericht des DIW Nr. 30/1980. S. 314.

Im Falle des Zuzugs von Portugiesen nach Frankreich tritt diese Entwicklung noch deutlicher zutage.

Immigration von Portugiesen in Frankreich 1961 bis 1978

Zeitraum	Insgesamt	Dauer- beschäftigte	Familien- angehörige	Familien- angehörige in vH
1961 - 1965	169 068	135 494	33 574	19,9
1966 - 1970	428 230	280 011	148 219	34,6
1971 - 1975	304 618	146 160	158 458	52,0
1976 - 1978	38 590	6 801	31 789	82,4

Quellen: Le Monde 7-8 octobre 1979: Les Portugais en France.-
Berechnungen des DIW.

b) daß die Arbeitsaufnahme im Ausland für die Mehrheit der Zuwanderer keineswegs eine Entscheidung für kurze Dauer ist. Sowohl die Zuwanderung von Familienangehörigen als auch die Informationen über die Verweildauern zeigen an, daß die frühere Wanderungsentscheidung häufig irreversibel ist. Aus dem einstigen "Gastarbeiter" ist die "Familie mit ausländischer Staatsbürgerschaft" (BRASCHE 2, S. 313) geworden.

Im Jahre 1979 waren 81 v.H. der in der Bundesrepublik wohnenden Griechen sechs Jahre und länger hier. Bei Spaniern beträgt diese Quote 85 v.H.. Mehr als die Hälfte der Spanier sind länger als 10 Jahre in der Bundesrepublik. In Frankreich ist die durchschnittliche Verweildauer der Spanier noch höher: 1977 lebten 71 v.H. länger als 10 Jahre in Frankreich (CASAS 3, S. 319).

Welche Faktoren lösen die Wanderung von Arbeitskräften aus?

3.2 Wohlstandsgefälle

Zu den wichtigsten auslösenden Faktoren der Wanderung zählt das Wohlstandsgefälle zwischen den Volkswirtschaften. Vergleicht man - als einen der möglichen Wohlstandsindikatoren - das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in den Ländern der Gemeinschaft mit dem der Beitrittsländer, so werden die Niveauunterschiede deutlich: das Nord-Süd-Gefälle innerhalb Europas ist beträchtlich. Das durchschnittliche Einkommen pro Kopf der Erwerbstätigen ist in den Beitrittsländern um mehr als die Hälfte niedri-

ger als im Durchschnitt der Gemeinschaft. Einzelne Länder weisen ein Durchschnittseinkommen auf, das rund viermal so hoch ist wie das Portugals, des ärmsten der künftigen Mitgliedsländer. Ganz besonders ausgeprägt ist der Einkommensrückstand in der Landwirtschaft. In regionaler Betrachtung träte dieses Gefälle noch wesentlich deutlicher zutage. Dem so gemessenen Produktivitätsgefälle entspricht ein Gefälle des Arbeitnehmerereinkommens. Der tatsächliche Auswanderungsanreiz ist aber vielfach noch weit stärker, als es in diesen Durchschnittszahlen zum Ausdruck kommt. Denn viele Arbeitslose in den Beitrittsländern treffen ihre Entscheidung aus einem Vergleich ihres geringen Arbeitslosengeldes mit dem Verdienst, den sie von einer Arbeitsaufnahme im Ausland erhoffen.

3.3. Der Bedarf an Arbeitskräften in den höherentwickelten Staaten

Die Wanderungsströme verliefen in der Vergangenheit keineswegs kontinuierlich. Vielmehr zeigt sich, daß der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften starken Schwankungen in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung in den Aufnahmeländern unterliegt. Diese Nachfrage kann soweit zurückgehen, daß - wie im Falle der Bundesrepublik Ende 1973 - die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften völlig eingestellt wird.

Aufgrund längerfristiger Beobachtungen von Wanderungsbewegungen läßt sich feststellen, daß die Nachfrage nach Arbeitskräften die Wanderung stärker beeinflußt als das Angebot in den Herkunftsländern. In den beiden Rezessionsphasen 1967 und 1974 gingen jeweils die Zuwanderungen ausländischer Arbeitskräfte drastisch zurück. Allerdings betraf die Einschränkung Bürger der Gemeinschaft und Bürger aus Drittländern unterschiedlich. Während z.B. die Zahl der italienischen Zuwanderer relativ stärker abnahm als die von nicht zur Gemeinschaft gehörenden Staatsangehörigen, war es in der Rezession 1974 gerade umgekehrt. Dies ist sehr wahrscheinlich auf die Auswirkungen des Anwerbestopps zurückzuführen, der aufgrund der internen Freizügigkeit nur gegenüber Drittländern wirksam werden konnte.

Daraus läßt sich schließen, daß Freizügigkeit zwar keine Garantie für einen Arbeitsplatz in einem anderen EG-Land bedeutet, wohl aber eine relative Begünstigung gegenüber Drittländern.

Zuzüge ausländischer Arbeitskräfte in die EG-Länder während rezessiver Konjunkturphasen

Jahr	Zuzüge aus Nicht-EG-Ländern		Zuzüge aus Italien	
	Personen	vH	Personen	vH
1966	382 000	100	18 900	100
1967	190 000	50	7 500	42
1973	477 000	100	108 000	100
1974	133 000	30	53 000	49

Quelle: Kommission der EG: Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens. Bulletin der EG, Beilage 9/78.

Der Bedarf an Arbeitskräften in den Aufnahmeländern konzentriert sich heute auf Facharbeiter. Gegenwärtig sind etwa 20 000 - 30 000 Facharbeiterstellen in der Bundesrepublik nicht besetzt. Die Nachfrage nach höheren Qualifikationen stößt allerdings in den Beitrittsländern auf Angebotsgrenzen und würde im Falle der Befriedigung auch zu erheblichen Problemen in den Beitrittsländern führen, weil gerade hier der Eigenbedarf hoch ist.

3.4 Zur Arbeitsmarktsituation in den Beitrittsländern

Spanien

Während der eineinhalb Jahrzehnte von 1960 bis 1974 zeigte der spanische Arbeitsmarkt typische Erscheinungsformen raschen industriellen Aufstiegs in einem Entwicklungsland. Wegen der hohen Sockelarbeitslosigkeit und der politischen Situation blieb die Auswanderungsquote gleichwohl hoch. Dabei war die Mobilität der noch immer sehr zahlreichen landwirtschaftlichen Arbeitskräfte weniger stark als in Anbetracht der raschen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hätte erwartet werden können. Es wanderten also vornehmlich Industriearbeiter aus.

Seit Mitte der siebziger Jahre hat sich in Spanien das Wirtschaftswachstum deutlich abgeschwächt. Die Arbeitslosigkeit in den außerlandwirtschaftlichen Bereichen stieg erheblich an. Die Arbeitslosenquote betrug 1979 reichlich 9 v.H. Damit verstärkte sich wieder der latente Auswande-

Struktur der Beschäftigung in den drei Beitrittsländern und Arbeitslosenquoten

- 1974 bis 1979 -

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>SPANIEN</u>						
Beschäftigte insgesamt (1000)	12 924	12 692	12 543	12 435	12 090	11 786
davon:						
Landwirtschaft, Jagd, Forst und Fischerei (vH)	23,2	22,1	21,6	20,7	20,2	19,9
Produzierendes Gewerbe (vH)	37,1	38,3	37,2	37,6	37,3	37,2
Dienstleistungen (vH)	39,7	39,7	41,2	41,7	42,5	43,4
Arbeitslosenquote ¹⁾	3,1	4,5	5,1	6,1	8,0	9,3
<u>PORTUGAL</u>						
Beschäftigte insgesamt (1000)	3 767	3 734	3 789	3 784	3 772	3 906
davon:						
Landwirtschaft, Jagd, Forst und Fischerei (vH)	34,8	33,9	33,9	32,9	31,3	30,2
Produzierendes Gewerbe (vH)	34,4	33,9	33,6	33,2	34,9	34,9
Dienstleistungen (vH)	30,7	32,2	32,5	34,0	33,9	34,8
Arbeitslosenquote ¹⁾	2,1	5,5	6,3	7,4	8,0	8,1
<u>GRIECHENLAND</u>						
Beschäftigte insgesamt (1000)	3 170	3 190	3 230	3 167	.	3 300
davon:						
Landwirtschaft, Jagd, Forst und Fischerei (vH)	36,2	35,4	34,4	28,4	.	27,3
Produzierendes Gewerbe (vH)	27,8	28,2	28,9	30,3	.	30,7
Dienstleistungen (vH)	36,0	36,4	36,7	41,3	.	42,0
Arbeitslosenquote ¹⁾	0,9	1,1	0,9	1,0	0,9	1,0
1) Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen. Quellen: OECD Economic Surveys, verschiedene Jahrgänge; OECD Labour Force Statistics. 1967-1978, Paris 1980.						

rungsdruck.

Gleichzeitig wuchs auch in denjenigen Ländern, die den Großteil der spanischen Wanderarbeitnehmer aufnehmen, nämlich Frankreich und die Bundesrepublik, die Arbeitslosigkeit; die Neuauswanderung nahm in dieser Periode ab, zugleich stieg die Zahl der Rückwanderer aus den Ländern der Gemeinschaft, so daß, nach den Schätzungen der EG-Kommission im Jahre 1978 mit rund 366 000 spanischen Arbeitskräften rund 20 000 weniger in der Gemeinschaft tätig waren als im Jahre 1976.

Portugal

Eine Analyse der Entwicklung am portugiesischen Arbeitsmarkt wird erschwert durch Unsicherheiten bei der Arbeitsmarktstatistik. Einige Besonderheiten können dennoch aufgezeigt werden. Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft ist mit 28 v.H. (1978) immer noch außerordentlich hoch, obwohl er sich seit 1975 deutlich verringert hat. Die versteckte Arbeitslosigkeit dürfte besonders in der Landwirtschaft Portugals noch sehr ausgeprägt sein. Durch die Entkolonialisierung 1974/75 sah sich Portugal vor große arbeitsmarktpolitische Probleme gestellt. Die Qualifikations- und Berufsstruktur der 0,7 Millionen Rückwanderer aus Angola/Mosambik war außerordentlich verschieden von der im Mutterland; zwei Drittel der ankommenden Flüchtlinge waren in Dienstleistungsberufen tätig gewesen, ein Fünftel im Gewerbe und nur 4 v.H. in der Landwirtschaft. Die ohnehin vorhandene hohe Arbeitslosigkeit behinderte die Integration der Immigranten erheblich.

Wie in Spanien und vielen anderen Mittelmeerländern hat auch in Portugal die Emigration von Arbeitskräften stark abgenommen. Der Rückgang der Emigration konzentrierte sich auf Europa, während die Auswanderung nach Nord- und Südamerika weniger stark abnahm.

Bereichszugehörigkeit Portugiesischer Emigranten vor der Emigration
1960 bis 1975

Zeitraum	Insgesamt Anzahl	Primärer Bereich ¹⁾		Sekundärer Bereich ²⁾		Tertiärer Bereich ³⁾	
		Anzahl	vH	Anzahl	vH	Anzahl	vH
1960-1964	106 648	58 739	55,1	35 772	29,8	12 137	15,1
1965-1969	184 529	91 991	49,9	70 136	38,0	22 402	12,1
1970-1974	134 804	44 366	32,9	68 362	50,7	22 076	16,4
1975	7 115	1 800	25,3	4 190	58,9	1 125	15,8

1) Landwirtschaft und Fischerei, Bergbau. - 2) Produzierendes Gewerbe, Bauwesen. - 3) Handel, Transport, öffentliche Dienstleistungen.

Quellen: Tavares, C.G.: L'Emigration Portugaise. OECD, Paris 1979.
Vervielfältigtes Manuskript. - Eigene Berechnungen.

Auswanderung von Portugiesen in europäische und außereuropäische
Länder 1973 - 1978

Jahr	Europa	andere Länder	Europa in vH von insgesamt
1973	97 928	22 091	81,5
1974	44 451	25 822	63,2
1975	25 614	19 304	56,9
1976	18 499	14 708	55,7
1977	14 130	14 628	49,1
1978	8 152	22 101	26,9

Quelle: Tavares, C.G., L'émigration Portugaise. OECD, vervielfältigtes Manuskript, Paris 1979.

Die Rolle der Landwirtschaft als einer Quelle für die Emigration in Portugal ist bedeutsam und erheblich wichtiger als in Spanien. Im Durchschnitt der Jahre 1960 bis 1974 stammt nahezu die Hälfte aller Auswanderer aus dem "Primären Bereich", d.h. vorwiegend aus Landwirtschaft und Fischerei. Im Zeitablauf hat allerdings der Anteil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte an den Auswanderern abgenommen. Dies kann mehrere Ursachen haben. Einmal ist bekannt, daß Emigrationswillige aus ländlichen Gebieten häufig den Sprung ins Ausland nicht unmittelbar von ihrem Heimatort wagen, sondern erst in die Nähe größerer Städte ziehen und dort

kurzfristig eine Übergangsbeschäftigung suchen. Dieses Verhalten kann in dem Maße zum Tragen kommen, wie sich heimische Industrie bzw. Dienstleistungsbereiche günstig entwickeln und/oder wie der Arbeitsmarkt in diesen Bereichen durch Auswanderung entlastet wird. Zum anderen könnte sich darin die höhere Anforderung an die Qualifikation der Gastarbeiter seitens der Aufnahmeländer widerspiegeln.

Griechenland

Wesentlich anders als in den beiden anderen Beitrittsländern stellt sich der Arbeitsmarkt in Griechenland dar. Trotz einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums ist die Beschäftigungslage sehr günstig. Zwar stieg die offizielle Arbeitslosenziffer seit 1976 stetig an; die Arbeitslosenquote beträgt gegenwärtig jedoch nur knapp 1 v.H., was einer Zahl von Arbeitslosen von lediglich rund 32 000 entspricht.

Die Absorptionsfähigkeit der griechischen Wirtschaft war damit - zumindest nach den offiziellen statistischen Informationen - beträchtlich. So hat in Griechenland nicht nur ein Wandel von einer Netto-Emigration zur Netto-Immigration stattgefunden. Gleichzeitig wurden zahlreiche Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft freigesetzt: zwischen 1970 und 1978 haben rund 450 000 Erwerbstätige die Landwirtschaft verlassen, in der gegenwärtig noch rund 800 000 Personen erwerbstätig sind. Aufgrund des hohen Anteils von Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen im landwirtschaftlichen wie im nichtlandwirtschaftlichen Sektor und aufgrund der vielfältigen außerlandwirtschaftlichen Gelegenheitsjobs und der häufig anzutreffenden Unterbeschäftigung vor allem in der Landwirtschaft sind allerdings die Unsicherheiten der griechischen Beschäftigungsstatistiken relativ groß. Insgesamt dürfte der latente Auswanderungsdruck hier geringer sein als in Spanien oder Portugal.

3.5 Allgemeine Perspektiven aus dem Beitritt

Für dieses Jahrzehnt ist zu erwarten, daß aufgrund der demographischen Entwicklung die erwerbstätige Bevölkerung in den Beitrittsländern stark zunimmt. Dies trifft vor allem auf Portugal und Spanien zu (UNITED NATIONS 16, S. 284). Hier wird mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von rd. 1,1 v.H. in der ersten Hälfte, von rd. 0,8 v.H. in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts gerechnet. In Griechenland wird sich das

Erwerbstätigenpotential nur halb so rasch erhöhen (0,6 bzw. 0,3 v.H.).

Ob sich der zunehmende Überschuß vor allem an jugendlichen Arbeitskräften durch Emigration teilweise absorbieren läßt, hängt in hohem Maße von den wirtschaftlichen Bedingungen der Aufnahmeländer ab. Auch hier treten weiterhin zahlreiche Jugendliche der eigenen Bevölkerung wie die zweite Generation der Fremdarbeitskräfte ins erwerbsfähige Alter ein.

Selbst wenn, wie prognostiziert, die demographischen Voraussetzungen in den neunziger Jahren eine Entlastung auf den Arbeitsmärkten der Industriestaaten Mitteleuropas bringen werden, ist zweifelhaft, ob deren Absorptionsfähigkeit jenes Ausmaß erreichen wird, das die Beitrittsländer, insbesondere Portugal und Spanien, für eine wirksame Entlastung ihres Arbeitsmarktes benötigen würden (UNITED NATIONS 17, S. 286).

4 Folgen für die Landwirtschaft

4.1 Beschäftigungswirkungen

Wegen der Nachfragedeterminiertheit der Wanderungen und der derzeitigen Situation an den Arbeitsmärkten der EG (hohe Arbeitslosigkeit Ungelernter bei Facharbeitermangel) ist nicht damit zu rechnen, daß unter Freizügigkeitsbedingungen ein nennenswerter unmittelbarer Effekt auf die Arbeitsmarktsituation in der Landwirtschaft der Beitrittsländer gegeben wäre. Dies gilt zumindest im Hinblick auf die Beschäftigungschancen, die Landarbeiter und mithelfende Familienangehörige aus Beitrittsländern in den außerlandwirtschaftlichen Bereichen der Gemeinschaft haben, denn aus deren Perspektive sind sie - zunächst - ungelernt. Es wäre aber der Frage nachzugehen, ob der Überschuß an landwirtschaftlichen Arbeitskräften in den Beitrittsländern, vor allem in Portugal und Spanien, dadurch abgebaut werden würde, daß diese Arbeitskräfte gewissermaßen ohne Berufswechsel in die Landwirtschaft von EG-Mitgliedstaaten integriert werden. Eine solche Entwicklung wäre denkbar, wenn

- a) ein zusätzlicher Bedarf an Lohnarbeitskräften in der Landwirtschaft der jetzigen EG (9) entstände,
- b) gegenwärtig in größerem Umfang Arbeitskräfte aus solchen Ländern in der Landwirtschaft eingesetzt werden, die auch künftig nicht die Freizügigkeit genießen werden,
- c) die einheimischen Landarbeiter die Landwirtschaft verlassen und sie

nicht durch Kapital, sondern durch Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern ersetzt werden,

- d) der Bedarf an Saisonarbeitskräften ansteigt und der Mehrbedarf durch Beitrittsländer gedeckt werden kann.

Die statistischen Informationen, die zur Beantwortung dieser Fragen führen könnten, sind spärlich. Am besten noch ist die Arbeitskräftestatistik der Bundesrepublik Deutschland.

Soweit aufgrund der vorliegenden Informationen Aussagen für die EG möglich sind, scheint eine gewisse zusätzliche Beschäftigung von Landarbeitern aus den Beitrittsländern zwar durchaus im Bereich des Möglichen zu liegen. Allein von der Größenordnung her dürfte die direkte Wanderung von Arbeitskräften in die Landwirtschaft der EG-Länder kaum eine spürbare Lösung des Auswanderungsdrucks bringen.

Spürbarer könnte dagegen die mittelbare Wirkung der Freizügigkeit für die landwirtschaftliche Beschäftigung in den Beitrittsländern sein. Sie ergibt sich daraus, daß sich aufgrund der besseren Auswanderungschancen und der höheren Auslandsmobilität von Arbeitskräften aus Industrie und Dienstleistungsgewerbe die Beschäftigungschancen für Landarbeiter in den nicht-landwirtschaftlichen Bereichen des eigenen Landes erhöhen. In dem Maße, wie es zu einer solchen internen Entlastung des heimischen Arbeitsmarktes bei gleichzeitiger Abwanderung vom Lande kommt, könnte die jetzt herrschende versteckte Arbeitslosigkeit abgebaut werden.

4.2 Produktions- und Einkommenswirkung

Soweit diese versteckte Arbeitslosigkeit in Form einer Überbesetzung der Produktion mit Arbeitskräften auftritt, kommt es kurzfristig zu einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität ohne Beeinträchtigung des Produktionsumfangs. Entsprechend erhöht sich das Pro-Kopf-Einkommen der in der Landwirtschaft verbleibenden Beschäftigten und ihrer Familien. Letzteres gilt auch, ohne daß es zu Produktivitätssteigerungen kommt, wenn die versteckte Arbeitslosigkeit in der Weise auftritt, daß faktisch Arbeitslose sich mangels Beschäftigungschancen bzw. mangels Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung gar nicht erst als arbeitslos registrieren lassen, gleichwohl aber natürlich das Familieneinkommen belasten.

Soweit die Verbesserung des Pro-Kopf-Einkommens, die zusätzlich u.U. durch Überweisungen der Abgewanderten gespeist wird, nun Ersparnisse und damit Investitionen ermöglicht, werden die landwirtschaftlichen Betriebe sich allmählich mechanisieren, so daß mittel- bis längerfristig auch der Produktionsumfang durch die Abwanderung positiv tangiert wird. Eine produktspezifische Reagibilität ist insofern nicht auszuschließen, als die einzelnen Erzeugnisse (Getreide im Vergleich zu Obst und Südfrüchten) unterschiedlich mechanisierbar sind. Da die Landwirtschaft bisher nicht in der Lage war, die steigende Nachfrage nach Nahrungsgütern aus eigener Erzeugung zu befriedigen, wird die gestiegene Produktion auch abgesetzt werden können, mit der Folge weiterer Gewinnaufbesserungen. Soweit der Markt nicht aufnahmefähig ist, aber eine Gemeinschaftsintervention besteht, ist die Wirkung die gleiche oder sogar höher, da die Intervention mit einer künstlichen Überhöhung des Preisniveaus verknüpft ist. Doch dies ist keine Wirkung der Freizügigkeit, sondern des Beitritts zur Gemeinschaft schlechthin.

Soweit sich das Produktionsniveau und die Eigenerzeugung in den Beitrittsländern erhöht, werden die landwirtschaftlichen Exportchancen der übrigen EG-Länder oder der Drittländer verringert. Soweit die Beitrittsländer sogar exportfähiger werden, verringern sich auch die Absatzchancen der Erzeuger in den EG-Ländern selbst. Dies ist für sie nur dann kaum einkommensschädlich, wenn die vorhandenen Marktordnungen den Absatz der Mehrproduktion ohne nennenswerte Preisabschläge an Interventionsstellen oder den Export in Drittländern ermöglichen. Freilich würde dies zu einer zusätzlichen Belastung des EG-Haushalts führen, womit sich der Druck in Richtung auf eine Reform der gesamten gemeinschaftlichen Agrarpolitik mit all ihren hier nicht abschätzbaren nationalen Rückwirkungen erhöhen würde.

Tritt Abwanderung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte in verstärktem Maße durch Freizügigkeit in der Gemeinschaft auf, so könnte dadurch die bereits jetzt in Spanien und Portugal zu beobachtende regionale Entvölkerung akzentuiert werden. Die negativen Erscheinungen "passiver Sanierung" sind hinlänglich bekannt: Der Brache im engeren Sinne folgt die infrastrukturelle Brache in ganzen Landstrichen. Dies wäre aber in Ländern, die ihre natürlichen Ressourcen für die Entwicklung auf absehbare Zeit dringend benötigen, nicht zu vertreten. Inwieweit dieser Tendenz durch Einsatz der EG-Regional-, Sozial- und Agrarstrukturfonds entgegengewirkt

werden könnte, hängt weitgehend davon ab, welchen finanziellen Spielraum die künftige Marktordnungspolitik für diese Aktivitäten beläßt.

In Wirklichkeit werden die hier skizzierten Wirkungen auf absehbare Zeit aber nur im Ansatz auftreten. Wäre der zu erwartende Effekt schon bei voller Einführung der Freizügigkeit auf einen Schlag gering, so wird die Wirkung infolge der Verhandlungsverzögerungen, der langen Übergangsfriesten und der geschilderten verzögerten Anpassung in den Beitrittsländern selbst pro rata temporis nur marginal sein.

Diese Aussage wird unter status quo Überlegungen gemacht, d.h. es ist weitgehend unberücksichtigt geblieben, daß die Gemeinschaft der 12 gesamtwirtschaftlichen Veränderungen unterworfen sein wird, die sich heute erst sehr unklar abzeichnen. Die künftige Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft dürfte mit Sicherheit weitaus stärker auf Produktion, Produktivität und die soziale Lage in der Landwirtschaft einwirken als es eine verstärkte Emigration vermag. Es wäre m.E. sogar gefährlich, wollte man in den Beitrittsländern die Freizügigkeit in der Gemeinschaft als Ersatz für eine zielstrebige Arbeitsmarktpolitik, die primär "Schaffung von Arbeitsplätzen im eigenen Land" lauten sollte, ansehen.

Literatur

1. ALLAYA, M., Die Arbeiterwanderung aus den Mittelmeerländern nach Europa, in: R. Regul (Hrsg.) Die Europäischen Gemeinschaften und die Mittelmeerländer. Baden-Baden, 1977.
2. BRASCHE, U., Integrationspolitik vor neuer Herausforderung. Wochenbericht des DIW Nr. 30/1980.
3. CASAS ALVAREZ, F.J., Libre circulation des travailleurs et politique d'émigration, in: L'Espagne et les Communautés européennes. Editions de l'Université de Bruxelles, 1979.
4. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Erweiterung der Gemeinschaft. Wirtschaftliche und sektorale Aspekte. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. Beilage 3/78.
5. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Aspects économiques et sectoriels. Annexes statistiques relatives aux problèmes économiques généraux liés à l'élargissement. COM (78) 200 final. Annexes. Brüssel 1978.
6. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Emploi de travailleurs étrangers - 1978. V/527/79-RF. Décembre 1979.

7. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 9/78.
8. LE MONDE, Les Portugais en France. Beiträge verschiedener Autoren zu den Problemen der portugiesischen Einwanderung in Frankreich. Le Monde vom 7./8. Oktober 1979.
9. OECD, Economic Surveys: Greece, verschiedene Jahrgänge.
10. OECD, Economic Surveys: Portugal, verschiedene Jahrgänge.
11. OECD, Economic Surveys: Spain, verschiedene Jahrgänge.
12. OECD, Labour Force statistics. 1965 bis 1978. Paris 1980.
13. OECD, Migration, growth and development. Report. Paris 1978.
14. SCHULTZ, S., D. SCHUMACHER und H. WILKENS, Wirtschaftliche Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland mit den Entwicklungsländern. Gutachten des DIW, vervielfältigtes Manuskript, Berlin 1980.
15. TAVARES, C.G., L'émigration Portugaise, vervielfältigtes Manuskript. OECD, Paris 1979.
16. UNITED NATIONS, Prospects of Population, Methodology and Assumptions. Population Studies Nr. 67 New York 1979.
17. UNITED NATIONS, Labour Supply and Migration in Europe: Demographic dimensions 1950-1975 and prospects. New York 1979.
18. WATHELET, P., Liberté de circulation et migrations internationales des travailleurs dans la perspective de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne, in: L'Espagne et les Communautés européennes. Editions de l'Université de Bruxelles, 1979.

Tabelle 1

 Ausländerbeschäftigung in der Europäischen Gemeinschaft
 1978

Beschäftigungs- länder Heimatländer	Belgien Ende 1978	Dänemark 1.1.79	BR Deutsch- land 30.6.78	Frankreich	Irland 1978	Italien	Luxemburg 1.10.78	Niederlande 15.12.78	Vereinigtes Königreich	EG insgesamt
Spanien	29 250	695	92 586	184 500	39	2 286	2 200	17 588	37 000	366 144
Griechenland	9 650	379	146 792	4 000	9	983	.	1 993	10 000	173 806
Portugal	5 600	166	58 771	385 000	12	1 493	13 100	5 400	10 000	479 542
Beitrittsländer zusammen	44 500	1 240	298 149	573 500	60	4 762	15 300	24 981	57 000	1 019 492
Türkei	19 000	7 232	514 694	36 300	11	384	.	45 141	3 000	625 762
Jugoslawien	2 800	4 645	369 506	43 100	5	4 354	600	8 118	4 000	437 128
Algerien	3 000	190	1 463	361 000	0	.	.	.	600	366 253
Marokko	31 200	1 051	15 323	181 400	0	.	.	31 049	2 000	262 023
Tunesien	4 200	93	10 000	73 700	0	.	.	1 150	200	89 343
Andere Drittländer	36 000	15 025	245 734	131 800	2 159	25 623	-2 200	22 992	966 205	1 447 738
Drittländer zusammen	140 700	29 476	1 453 869	1 400 800	2 235	35 123	18 100	133 431	1 033 005	4 347 738
EG-Mitgliedsländer	169 300	14 401	415 425	242 000	1 000	23 915	31 700	56 000	632 000	1 586 000
insgesamt	310 000	43 877	1 869 294	1 642 800	3 235	59 038	49 800	189 000	1 665 005	5 933 738

Anmerkungen: Belgien: ohne Grenzpendler.- Dänemark: ohne Grenzpendler und Arbeitnehmer aus den skandinavischen Ländern.- Bundesrepublik Deutschland: einschließlich Grenzpendler. Die Zahl der tunesischen Arbeitnehmer ist eine Kommissionsschätzung.- Frankreich: einschließlich Grenzpendler und Saisonarbeiter (mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Saisonarbeiter). Die Zahlen geben die Situation von Oktober 1976 wieder. Jüngere Daten nicht verfügbar.- Irland: Die Zahl der Beschäftigten aus Ländern der Gemeinschaft ist eine Schätzung der Kommission.- Italien: ohne Grenzpendler. Jahresdurchschnitt 1975; jüngere Daten nicht verfügbar.- Luxemburg: einschließlich Grenzpendler.- Niederlande: einschließlich belgische und deutsche Grenzpendler, Ende 1978, Schätzungen der Kommission.- Vereinigtes Königreich: Die Zahl der Beschäftigten aus Ländern der Gemeinschaft beruht auf Schätzungen des Department of Employment. Im übrigen Schätzungen der Kommission. Von den 966 205 Beschäftigten aus Drittländern stammen rund zwei Drittel aus Commonwealth-Ländern.

Quelle: Commission des Communautés Européennes; Direction Générale de l'Emploi et des Affaires Sociales. "Emploi de travailleurs étranger - 1978" V/527/79-FR (projet), Décembre 1979.

PROBLEME GEMEINSAMER LANDWIRTSCHAFTLICHER SOZIALPOLITIK

von

Konrad Hagedorn, Berkeley und
Eckard Seebohm, Göttingen

- 1 Einleitung
 - 2 Darstellung der gegebenen Rahmenbedingungen
 - 2.1 Prinzipien der allgemeinen Sozialpolitik in Europa
 - 2.2 Prinzipien der landwirtschaftlichen Sozialpolitik in Europa
 - 2.3 Die Rolle des Agrarsektors im Integrationsprozeß
 - 3 Ziele und Mittel einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik
 - 3.1 Gemeinsame Agrarsozialpolitik und generelle bzw. sektorale Integrationsziele
 - 3.2 Agrarsozialpolitik im engeren Sinne: Soziale Sicherung der landwirtschaftlichen Bevölkerung
 - 3.3 Agrarsozialpolitik im weiteren Sinne als Instrument komplementärer Einkommenstransfers
 - 4 Schlußbemerkungen
-

1 Einleitung

Im Zuge der europäischen Integration wurden seit Beginn der 60er Jahre wesentliche Teile der agrarpolitischen Kompetenzen von einzelstaatlichen Handlungsträgern auf Gemeinschaftsorgane verlagert. Diese Kompetenzver-

schiebung erfolgte allerdings zwischen den einzelnen Teilbereichen der Agrarpolitik in sehr unterschiedlichem Umfang: Während die markt- und preispolitische Zuständigkeit nahezu vollständig auf die Gemeinschaft übertragen wurde, sind die "nichtpreispolitischen" Aktionsbereiche zu einem erheblichen Teil in einzelstaatlicher Verantwortung (und Finanzierung) verblieben (SEEBOHM, 26).

Besonders deutlich tritt der Tatbestand einer weitgehenden einzelstaatlichen Autonomie im Bereich der Agrarsozialpolitik hervor (KOMMISSION, 18). Ansätze einer gemeinsamen Politik auf diesem Gebiet gibt es allenfalls im Zusammenhang mit der Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit für Zwecke der Strukturverbesserung (Landabgabereute) (RICHTLINIE 72/160 EWG, 22). Eine gemeinsame landwirtschaftliche Sozialpolitik existiert weder im Sinne einer sozialen Sicherung gegenüber bestimmten Lebensrisiken - vor allem Alter, Krankheit, Unfall (KOMMISSION, 17) - noch, abgesehen von der Richtlinie 72/160 EWG, als Instrument der Agrarstrukturpolitik oder gar der sektoralen Einkommenspolitik. Dieser Tatbestand wirft die grundsätzliche Frage der Kompatibilität der einzelstaatlichen Agrarsozialpolitiken mit der gemeinsamen Agrarpolitik auf. Daneben stellen die sich abzeichnenden Veränderungen der wirtschafts- und agrarpolitischen Rahmenbedingungen einen zusätzlichen Anlaß dar, eine gemeinsame, d.h. einheitlichen Regeln unterworfenen und gemeinsam finanzierte Politik der agrarsozialen Sicherung in Erwägung zu ziehen.

Die Aktualität dieser Problemstellung ergibt sich zum einen aus dem bevorstehenden Beitritt von drei teilindustrialisierten Ländern mit schwerwiegenden sozialen Problemen auch und gerade im ländlichen Raum, und zum anderen aus den preispolitischen Konsequenzen, denen die gemeinsame Agrarpolitik infolge finanzpolitischer Zwänge aus unserer Sicht unausweichlich ausgesetzt sein wird. Unsere folgenden Überlegungen widmen sich daher zum einen den prinzipiellen Aspekten einer Harmonisierung nichtpreispolitischer Bereiche beim gegenwärtigen Integrationsstand und führen dann u.a. zu der Frage, inwieweit eine gemeinsame landwirtschaftliche Sozialpolitik bei verengtem preispolitischem Spielraum (SCHMITT, 24) als kompensatorisches Instrument in Betracht gezogen werden könnte. Dabei werden wir zunächst die für eine Untersuchung dieser Problemstellung relevanten Rahmenbedingungen darlegen und anschließend die Adäquanz einer gemeinsamen landwirtschaftlichen Sozialpolitik im Hinblick auf unterschiedliche Teilziele prüfen.

2 Darstellung der gegebenen Rahmenbedingungen

Eine Beurteilung politischer Maßnahmen hat u.a. zu berücksichtigen, was "unter den jeweiligen Umständen möglich ist" (GIERSCH, 7). Ihre Eignung wird nicht nur durch die vorgegebenen Ziele, sondern auch durch situationsspezifische Faktoren determiniert. Aus diesem Grunde ist eine Darstellung der gegebenen Rahmenbedingungen einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik notwendig. Dabei sind, quasi um den Harmonisierungsbedarf zu illustrieren, zunächst die wesentlichen Prinzipien der derzeit gegebenen allgemeinen und vor allem der sektorspezifischen Sozialpolitiken der Mitglieds- und Beitrittsländer abzubilden. Jedoch reicht ein Hinweis auf das *sozialpolitische Umfeld* allein nicht aus. Die Erfahrungen mit einer auf das wirtschaftspolitische Umfeld nicht abgestimmten Teilintegration im Agrarbereich verdeutlichen die Notwendigkeit, vor jedem weiteren Integrationsschritt sorgfältig zu prüfen, ob dieser den jeweils gegebenen und sich abzeichnenden *integrationspolitischen* Rahmenbedingungen angemessen ist.

2.1 Prinzipien der allgemeinen Sozialpolitik in Europa

Da der landwirtschaftlichen Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft i.d.R. das Ziel der sozialrechtlichen Gleichbehandlung der Landwirte zugrundeliegt, ist eine Bezugnahme auf die allgemeinen Systeme der sozialen Sicherheit erforderlich, deren Darstellung sich allerdings im folgenden auf eine kurze Skizzierung prinzipieller Unterschiede beschränken soll (ausführliche Informationen finden sich bei HEISE, 13, S. 31 f.; URFER, 28; DOROW, 5; DOMSCH, 4). Diese sind zunächst in bezug auf die Finanzierung der Sozialleistungen zu beobachten. Während z.B. im Rahmen der Alterssicherung in den meisten Mitgliedsländern die Beitragsfinanzierung vorherrscht, ist in einigen Staaten (Vereinigtes Königreich, Italien, Dänemark, partiell auch Niederlande und Belgien) die staatliche Finanzierung von z.T. dominierender Bedeutung (DOROW, 5). Innerhalb der überwiegend beitragsfinanzierten Sicherungssysteme bestehen beträchtliche Unterschiede im Hinblick auf die Verteilung der Lasten auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer (PRELLER, 21, S. 509 ff.). Auf der Leistungsseite bestehen sowohl hinsichtlich des Leistungsumfanges als auch in bezug auf Anspruchsvoraussetzungen und Bemessungsgrundlagen der Leistungsgewährung gravierende Abweichungen (DOMSCH, 4, S. 20 ff.). Als wichtigstes Beispiel wiederum aus dem Bereich der Altersversorgung kann angeführt werden, daß

hinsichtlich der Frage, ob nur eine Absicherung eines Existenzminimums oder eine Vollversorgung und ob diese zwangsweise oder auf freiwilliger (betrieblicher) Basis erfolgt, innerhalb der Gemeinschaft (einschließlich der Beitrittsländer) keine Kongruenz feststellbar ist: Während die Niederlande, Irland und Spanien nur eine Sicherung des Existenzminimums vorsehen, ist in Italien eine Vollversorgung zwangsweise organisiert; die übrigen Länder bewegen sich zwischen diesen Extremen (DOROW, 5, S. 9 ff.).

2.2 Prinzipien der landwirtschaftlichen Sozialpolitik in Europa

Grundsätzliche Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Agrarsozialpolitiken liegen bereits im Hinblick auf ihre sektorspezifische Organisation vor (KOMMISSION, 17, 18). Ein Sondersystem für den Agrarsektor existiert in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, Italien und Luxemburg. Im Vereinigten Königreich, in Dänemark, den Niederlanden und Irland bestehen keine bzw. nur periphere Einrichtungen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik. Belgien stellt insofern einen Sonderfall dar, als es zwar keine sektorspezifische Sicherung für den Agrarsektor, jedoch ein Sondersystem für alle Selbständigen unterhält. In den drei Beitrittsländern bestehen ausnahmslos Sondersysteme für den Agrarbereich (KIRNBAUER, 15, S. 3 ff.).

Innerhalb der Ländergruppe mit einem landwirtschaftlichen Sondersystem sind erhebliche Ausgestaltungsunterschiede feststellbar, die sich sowohl auf die Intensität der intersektoralen Umverteilung als auch auf den versicherten Personenkreis, die Leistungsmodalitäten und die Finanzierungsregelungen erstrecken (EGGERS, 6, S. 14 ff.; KIRNBAUER, 15, S. 9 ff.). Ein Anhaltspunkt für die Bedeutung der Einkommensstützung via Agrarsozialpolitik in den einzelnen Mitgliedsländern ergibt sich aus dem Verhältnis der diesem Zweck dienenden öffentlichen Ausgaben zur Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft:

Einkommensstützung über *sektorspezifische* Einrichtungen der sozialen Sicherung in v.H. der Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten

Jahr	1974	1975	1976	1977
Land	(1974/75)	(1975/76)	(1976/77)	(1977/78)
BR Deutschland	9.8	9.1	9.1	9.8
Frankreich	23.7	21.7	23.1	.
Niederlande	0.0	0.05	0.06	.
Belgien	0.0	0.0	0.0	.
Luxemburg	12.8	13.4	13.9	13.6
Italien	37.2	.	.	.
Vereinigtes Königreich	0.0	0.0	0.0	0.0
Irland	0.08	0.06	0.04	0.0
Dänemark	0.0	0.0	0.0	0.0

Quelle: E. SEEBOHM (26, S.148).

Auch in den drei *Beitrittsländern* wird eine intersektorale Umverteilungspolitik über u.a. öffentlich finanzierte sektorspezifische Sondersysteme der sozialen Sicherung betrieben. Als recht weitgehend erweist sich dabei vor allem die landwirtschaftliche Sozialversicherung in Griechenland, die neben sozialen Tatbeständen sogar betriebliche Risiken wie Hagel- und Frostschäden partiell abdeckt (ANDRICOPOULES, 2, S. 23). Die Leistungen im wichtigsten Bereich, der Alterssicherung für Landwirte, werden in Griechenland zu 85 % aus einer Zusatzgabe zur *allgemeinen* Einkommenssteuer finanziert, während in Spanien nur 22,75 % der erforderlichen Mittel vom Staat aufgebracht werden (KIRNBAUER, 15, S. 95 f.).

Angeichts dieser vielfältigen Differenzierungen können wir uns an dieser Stelle für unsere weiteren Überlegungen auf die Feststellung beschränken, daß innerhalb der Gemeinschaft in bezug auf Existenz und Ausprägung der einzelstaatlichen Agrarsozialpolitik gravierende Unterschiede bestehen, die sich mit dem Beitritt tendenziell noch verstärken.

2.3 Die Rolle des Agrarsektors im Integrationsprozeß

Die Folgen eines nicht auf die integrationspolitischen Rahmenbedingungen abgestimmten Instrumenteneinsatzes zeigen sich heute deutlich in der gemeinsamen Agrarpolitik: Die Schaffung einer weitreichenden institutionellen Integration allein im Agrarsektor baute u.a. implizit auf die sehr wichtige, jedoch nicht gegebene Voraussetzung fester Wechselkurse innerhalb der Gemeinschaft auf. Diese grundlegende Fehlkonstruktion hatte zur Folge, daß der Agrarsektor zu keiner Zeit die ihm zugedachte Vorreiterfunktion¹⁾ im europäischen Integrationsprozeß ausfüllen konnte. Die aus dem Zusammenwirken einer Teilintegration im Agrarsektor und der überwiegend auf die Gewährleistung einer funktionellen Integration beschränkten Politik in den übrigen Bereichen resultierenden integrationspolitischen Ungleichgewichte führen wegen der Interdependenz aller Teilmärkte zwangsläufig zu Anpassungsproblemen, die vor allem an den "Nahtstellen" zwischen Agrarpolitik und allgemeiner Wirtschaftspolitik sichtbar werden. Im Falle von Wechselkursänderungen einzelner Mitgliedsländer bleibt den Gemeinschaftsorganen nur die Wahl, entweder den Landwirten (und Verbrauchern) abrupte Preisänderungen zuzumuten, oder, wie es in der Realität geschieht, durch Schaffung einer exklusiven Währungsunion für die Landwirtschaft die binnenmarktähnlichen Verhältnisse im Agrarsektor aufzuheben und damit überdies auch in den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft Verzerrungen auszulösen. M.a.W.: Die gegebenen integrationspolitischen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beinhalten desintegrierende Tendenzen, die zu permanenten zusätzlichen Anpassungsproblemen führen (SCHMITT, 23, S. 2 ff.; JARCHOW, 14, S. 185 ff.).

Diese Ungleichgewichte gefährden darüber hinaus auch die Realisation sektorspezifischer Ziele: Die Intensität des Einkommensdrucks in der Landwirtschaft ist vor allem eine Funktion der Veränderung der außerlandwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommen. Bei divergierenden gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, die um so wahrscheinlicher eintreten werden, je mehr gemeinsame makropolitische Instrumente (z.B. Geldpolitik, Währungspolitik) fehlen, sind der einkommenspolitischen Leistungsfähigkeit der gemeinsamen Agrarpreispolitik unabhängig von aktuellen markt- und finanzpolitischen Problemen enge Grenzen gesetzt. Im allgemeinen wird es nicht

1) Diese optimistische Einschätzung vertraten u.a. HALLSTEIN, 12, S. 18 ff.; KROHN, 19, S. 23 ff.; WEINSTOCK, 31, S. 18 ff.

möglich sein, mit einer einheitlichen Preisänderungsrate in *allen* Mitgliedsländern den Einkommensdruck in gleicher Weise zu begrenzen (HALLET, 11, S. 317 ff.; SEEBOHM, 26, S. 42 ff.).

Stellt man nun Überlegungen zur Adäquanz einer gemeinsamen landwirtschaftlichen Sozialpolitik an, so erscheint es realistisch, den Fortbestand dieser integrationspolitischen Ungleichgewichte in Rechnung zu stellen. Ein "Zurückschrauben" der agrarwirtschaftlichen Integration und damit eine Renationalisierung der Agrarpolitik dürfte wegen ihrer politischen Implikationen die europäische Integration als Ganzes zur Disposition stellen und wird daher von der Mehrheit der Mitgliedsländer nicht in Betracht gezogen. Auf der anderen Seite lehrt die Geschichte verschiedene Anläufe zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, daß mit raschen Fortschritten nicht zu rechnen ist. Auch das Europäische Währungssystem (EWS) hat aus unserer Sicht bisher nicht zu fundamentalen Änderungen geführt (VAUBEL, 29, S. 12 ff.).

3 Ziele und Mittel einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik

Die Erfolgsaussichten einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik werden weitgehend bestimmt durch die nach ihrer Implementation auftretenden Zielharmonien und -konflikte, insbesondere innerhalb folgender Zusammenhänge:

- (a) Eine gemeinsame Agrarsozialpolitik muß mit den maßgeblichen Integrationszielen begründbar sein und darüber hinaus für deren Erfüllung als wesentlich gelten, um entsprechendes politisches Gewicht zu erhalten.
- (b) Die verfolgten Agrarsozialpolitikziele müssen soweit harmonisierbar sein, daß eine dauerhafte gemeinschaftliche Konzeption gewährleistet ist.
- (c) Eine Stabilität dieses Konsenses ist allerdings auch nur dann zu erwarten, wenn durch eine Koordination zusammenhängender Integrations-schritte desintegrative Folgewirkungen einzelner, auf eine Harmonisierung ausgerichteter Maßnahmen weitgehend vermieden werden können.

Nunmehr soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich diese Bedingungen beim gegenwärtigen Stand der Europäischen Einigung erfüllen las-

sen. Daher wird zunächst das Verhältnis zwischen gemeinsamer Agrarsozialpolitik und Integrationszielen betrachtet, um anschließend auf die Harmonisierbarkeit spezifischer Ziel- und Mittelbereiche einzugehen.

3.1 Gemeinsame Agrarsozialpolitik und generelle bzw. sektorale Integrationsziele

Eine Unterstützung seitens der allgemeinen Integrationsziele erfährt das Konzept einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik zunächst durch die im EWG-Vertrag offensichtliche Betonung des *Wettbewerbsgedankens* (Art. 85-94 EWGV, 31). Ebenso gehören im Sinne des sektoralen Integrationsziels, "die Produktivität der Landwirtschaft... zu steigern" (Art. 39 EWGV, 31), die gemäß Art. 40 EWGV geltenden "gemeinsamen Wettbewerbsregeln" zu den Grundlagen der Europäischen Agrarpolitik. Eine gemeinsame Agrarsozialpolitik ist demnach als adäquat zu erachten, sofern die bestehenden unterschiedlichen sozialpolitischen Be- und Entlastungen in den Mitgliedstaaten als wettbewerbsverfälschend einzustufen sind (SEEGERS, 27; SEEOHLM, 26, S. 131 ff.).

Dieses Argument zugunsten einer Harmonisierung vermag jedoch einer genaueren Wirkungsanalyse nicht standzuhalten. Über eine Verbesserung der Beitrags-Leistungs-Relationen geleistete Einkommensübertragungen werden c.p. zu einer Verlangsamung des Strukturwandels und damit mittel- und längerfristig zu einer *Verschlechterung* der Wettbewerbssituation der begünstigten Landwirte beitragen. Ferner ist zu berücksichtigen, daß den möglicherweise über eine Harmonisierung verminderbaren externen (d.h. zwischen Mitgliedsländern wirksamen) Verzerrungen zusätzlich interne Verzerrungen gegenüberstehen, die in Anbetracht der oben dargelegten Unterschiede hinsichtlich der allgemeinen Sicherungssysteme zumindest in einigen Ländern unvermeidlich sind (vgl. hierzu Abschnitt 3.2). Es erscheint uns als äußerst zweifelhaft, ob sich im Rahmen einer solchen Gegenüberstellung positive Nettoeffekte ableiten lassen können²⁾.

2) Ein weiteres integrationspolitisches Argument betrifft den interregionalen (zwischenstaatlichen) Faktortransfer. Divergierende Systeme der sozialen Sicherung können z.B. wegen der fehlenden Übertragbarkeit erworbener Ansprüche ein Mobilitätshemmnis darstellen (BALASSA, 3, S. 211 ff.; ANDEL, 1, S. 311 ff.). Es ist allerdings zu fragen, ob dieses Problem in Anbetracht der überwiegend familienbetrieblich geprägten Agrarverfassung der meisten Mitgliedsländer im Bereich der Landwirtschaft von Bedeutung ist. Des weiteren ist vorstellbar, daß derartige Mobilitätshemmnisse auch ohne die Vergemeinschaftung der agrarsozialen Sicherung auflösbar sind. Die Aktivitäten der Gemein-

Spezifische Ziele einer *gemeinsamen Sozialpolitik* sind dem EWG-Vertrag nicht zu entnehmen, da eine Integration dieses Politikbereiches nicht vorgesehen ist. Lediglich einige allgemeine Vereinbarungen über die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Art. 117 EWGV, 30), die "Aufgabe der Kommission, eine Zusammenarbeit in sozialen Fragen zu fördern" (Art. 118 EWGV, 30), punktuelle Koordinierungsmaßnahmen³⁾ und über die Schaffung des Europäischen Sozialfonds (Art. 123-128 EWGV, 30) wurden getroffen. Offenbar soll auf sozialpolitischem Gebiet die nationalstaatliche Selbständigkeit erhalten bleiben; denn auch in Art. 118 EWGV, in dem der Gedanke sozialpolitischer Koordination anklingt, verpflichten sich die Mitgliedstaaten nicht zur Zusammenarbeit, sondern es wird lediglich die Kommission beauftragt, eine solche Zusammenarbeit "zu fördern" (ZÖLLNER, 33, S. 383 ff.). Diese wiederum erhält dadurch keine rechtliche Grundlage, selbst sozialpolitische Mittel einzusetzen, sondern kann der ihr übertragenen Aufgabe nur durch informative Tätigkeit nachkommen (GISSLER, 8, S. 46-60).

Der Versuch, eine *verteilungspolitische Begründung* gemeinsamer Agrarsozialpolitik aus *allgemeinen* sozialpolitischen Integrationszielen abzuleiten, kann daher nicht gelingen. So verbleibt nur noch eine Berufung auf das *sektorale Verteilungsziel* des EWG-Vertrages (§ 39 EWGV). Allerdings wird dieses dort zwar deutlich als Erhöhung der Pro-Kopf-Einkommen spezifiziert, doch fehlt jeglicher Hinweis, daß dies auch mit Hilfe sozialpolitischer Transfers erfolgen soll; im Gegenteil: Nach den Worten des Vertrages wird die gemeinsame Einkommenspolitik ausdrücklich auf produktivitätsfördernde Mittel beschränkt: "Das Kriterium der 'Angemessenheit' der Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung scheint insofern am 'Leistungsprinzip' orientiert zu sein, als über eine Produktivitätssteigerung der in der Landwirtschaft eingesetzten Faktoren, so wie es in der Zieldeklaration des Art. 39 wörtlich heißt, 'insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten' ist" (MEHLER, 20 S. 393).

Forts.Fn. 2):

schaft hinsichtlich der Wanderarbeitnehmer zeigen in dieser Hinsicht ggf. auf die Landwirtschaft übertragbare Ansätze auf (WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, 32. S. 1 ff.).

3) Art. 119-122 EWGV, 30. Hierbei handelt es sich um spezielle Bestimmungen über eine gleiche Entlohnung für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit, eine Gleichwertigkeit der Ordnung über bezahlte Freizeit, die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer und die jährliche Berichterstattung über die soziale Lage in der Gemeinschaft.

Die Schlußfolgerung aus diesen Überlegungen ist offensichtlich: Schritte zur agrarsozialen Harmonisierung können von den wettbewerbsorientierten Intentionen des EWG-Vertrages her nur scheinbar als erwünscht gelten, und die für eine gemeinsame Agrarsozialpolitik konstitutive Funktion redistributiver Zielsetzungen wird weder durch generelle noch durch sektorspezifische Vertragsziele abgedeckt. Sicherlich bleibt zu prüfen, ob nicht seit dem Vertragsabschluß zusätzliche Gemeinschaftsziele entstanden sind, die eine Revision dieser Feststellung ermöglichen. Jedoch beschränkt sich die Sozialpolitik der Gemeinschaft nach wie vor auf die ihr anfangs zugewiesenen marginalen Aufgaben, und eine grundlegende Erweiterung der Grundsätze gemeinsamer Agrarpolitik ist ebenfalls nicht zu erblicken.

3.2 Agrarsozialpolitikziele im engeren Sinne: Soziale Sicherung der landwirtschaftlichen Bevölkerung

Diese Zielsetzung läßt sich anhand einiger inhaltlicher Grundsätze strukturieren, welche (a) die als schutzwürdig anerkannten sozialen Tatbestände, (b) die sektor- und landesspezifische Ausformung der Ziele, (c) das politische Leitbild und dessen Ausgestaltung und (d) die Struktur der nationalen Referenzsysteme umfassen (HAGEDORN, 10, S. 79 ff.). Sie ermöglichen eine Differenzierung nach sektoralen und nationalen Besonderheiten, deren Kenntnis für eine Beurteilung der Harmonisierbarkeit Voraussetzung ist.

Die agrarsoziale Sicherung umfaßt in den EG-Mitgliedstaaten i.d.R. die üblicherweise als schutzwürdig anerkannten sozialen Tatbestände. Eine diesbezügliche Zielharmonisierung kann daher als vergleichsweise unproblematisch angesehen werden. Im Hinblick auf die nähere Ausformung der Agrarsozialpolitikziele bestehen jedoch mancherlei sektor- und landesspezifische Unterschiede (SCHMITT, 23, S. 8). Als charakteristisch erweist sich dabei die Tatsache, daß das Leistungsniveau der sozialen Sicherungssysteme (a) für die Agrarbevölkerung niedriger ist als für Nichtlandwirte (HAGEDORN, 10, S. 194 ff.; EGGERS, 6, S. 14 ff.) und (b) im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung steigt, da traditionelle Sicherungsinstitutionen teil- und schrittweise durch gesetzliche ersetzt werden (DOMSCH, 4, S. 42 und 89 f.). Die sektoralen Sicherungssysteme weisen daher - wie in Abschnitt 2 skizziert - erhebliche Unterschiede auf.

Zu den Ursachen wollen wir nun die folgenden Hypothesen andeuten: Neben der gewiß auch relevanten finanziellen Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors dürfte vor allem ein divergierender Sicherheitsbedarf ausschlaggebend sein, der sowohl auf ökonomische Gründe (divergierende Intensität des Anpassungs- bzw. Einkommensdrucks in der Landwirtschaft) als auch auf eher traditionelle Faktoren (z.B. unterschiedliche Bedeutung des bäuerlichen Altenteils) zurückzuführen ist. Eine Egalisierung dieser situationsbedingten Zieldifferenzierung wäre vielfach gleichbedeutend mit einer Vernachlässigung sektor- und regionalspezifischer sozialpolitischer Bedürfnisse.

Mit weitgehender Übereinstimmung folgen die Agrarsozialpolitiken in Europa dem politischen Leitbild einer sozialrechtlichen Gleichbehandlung der Agrarbevölkerung (HAGEDORN, 9, S. 203 ff.; 10, S. 91 ff.; EGGERS, 6, S. 14 ff.). Dies ist dadurch zu erklären, daß der Ausbau der agrarsozialen Sicherung dem Vorbild der schon bestehenden allgemeinen sozialen Sicherung folgte. Von seiten der politischen *Zielsetzung* sind daher - so lange man sie isoliert sieht - kaum Differenzen zu erwarten. Allerdings trifft diese Feststellung nicht mehr für eine auf die *Anwendung* dieses Orientierungskriteriums erweiterte Betrachtung zu. Da es nämlich eine unmittelbare Bezugnahme auf die allgemeinen sozialen Sicherungssysteme der EG-Staaten beinhaltet⁴⁾, gehen gemäß deren (in Abschnitt 2 geschilderten) Mannigfaltigkeit unterschiedliche Grundsätze in die nationalstaatlichen Agrarsozialpolitiken ein. Sowohl hinsichtlich des maßgeblichen Sicherungsprinzips (Versicherungs- oder Versorgungsprinzip) als auch in den Anspruchs- und Bemessungsgrundlagen weichen diese Systeme z.T. erheblich voneinander ab. Die Ursachen für diese Unterschiede ist vor allem darin zu sehen, daß aufgrund verschiedenartiger gesellschaftlicher Zielpräferenzen der Mitgliedsländer die Wahl zwischen den denkbaren Grundformen zu entsprechend unterschiedlichen Ergebnissen führen *muß*; die Ableitung eines einheitlichen, für alle Länder "optimalen" sozialen Sicherungssystems ist infolgedessen nicht möglich. Weitere wichtige Gründe sind in den jeweiligen historischen Gegebenheiten und in der vorherrschenden Einschätzung der ökonomischen Möglichkeiten zu suchen.

4) Zur Wahl der allgemeinen sozialen Sicherung als Referenzsystem für die Ausgestaltung der sektoralen sozialen Sicherung vgl. im einzelnen HAGEDORN, 10, S. 91-106.

Da Art. 117 EWGV nur eine begrenzte Abstimmung zwischen den einzelstaatlichen Sozialordnungen vorsieht, ist davon auszugehen, daß die gegenwärtigen Unterschiede weiterbestehen werden, zumal auch wichtige wirtschaftliche, soziale und politische Faktoren einer Vereinheitlichung entgegenstehen (URFER, 28, S. 113 ff.). Dies bedeutet jedoch nichts anderes, als daß eine sozialrechtliche Gleichstellung der in der Landwirtschaft Beschäftigten mittels einer einheitlichen landwirtschaftlichen Sozialpolitik nicht möglich ist. Auch würde eine Vergemeinschaftung dieses Politikbereiches zumindest in einigen Mitgliedsländern zu verstärkten Hemmnissen des intersektoralen Faktortransfers führen und die Desintegration des Agrarsektors gegenüber den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft verstärken (SCHMITT, 23, S. 9).

Dieser vorerst unlösbare Zielkonflikt zwischen internationalen und intersektoralen Gleichbehandlungszielen bindet somit eine Integration auf der einen Ebene an eine entsprechende Desintegration auf der anderen, und zwar nicht nur in einer statischen, sondern vor allem in der dynamischen Betrachtung: Jede nationalstaatliche (sozialpolitische) Zielmodifikation (beispielsweise eine Änderung der Rentendynamisierung infolge von Finanzierungsengpässen) könnte eine entsprechende Zielkorrektur in der sektoralen Sozialpolitik (sofern man diese nicht völlig isoliert) und damit einen neuen Konflikt mit den Gemeinschaftszielen auslösen. Ebenso wie die desintegrativen Folgen derartiger Konfliktsituationen aufgrund der mangelnden Koordination von nationalen Währungspolitiken und gemeinsamer Agrarpolitik längst zu den entmutigenden Erfahrungen der Europäischen Agrarpreispolitik gehören, ist zu befürchten, daß auch eine gemeinsame agrarsoziale Sicherung anstelle des mit ihr beabsichtigten positiven Einigungseffektes eine zusätzliche Quelle desintegrierender Tendenzen darstellen würde.

3.3 Agrarsozialpolitik im weiteren Sinne als Instrument komplementärer Einkommenstransfers

Die Bedeutung einkommenspolitischer Zielsetzungen in der Agrarsozialpolitik der EG-Mitgliedstaaten⁵⁾ wird maßgeblich bestimmt durch (a) die institutionellen Möglichkeiten einer Kanalisierung von Einkommenstransfers mit Hilfe einer landwirtschaftlichen Sozialversicherung, (b) dem agrarpolitischen Handlungsbedarf hinsichtlich einer nationalstaatlichen Einkommenstützung und (c) durch die politische Definition des Agrareinkommensziels selbst.

Die Agrarsozialpolitik dient nur in denjenigen Mitgliedstaaten neben ihrer eigentlichen Aufgabe sozialer Sicherung auch agrarpolitisch motivierten Einkommensübertragungen, in denen sie über sektorspezifische Institutionen verfügt und daher sowohl in der administrativen Durchführung als auch im Hinblick auf die verteilungspolitische Transparenz eine genügende Distanzierbarkeit von den übrigen Bevölkerungsgruppen gewährleistet ist.

Eine weitere institutionelle Voraussetzung liegt in der Existenz eines beitrags- (nicht steuer-)finanzierten sozialen Sicherungssystems, da nur dann besondere Staatszuschüsse als beitragsenkende (und gegenüber Nichtlandwirten beitragsvergünstigende) Einkommenshilfen in den landwirtschaftlichen Sozialversicherungsetat eingeschleust werden können. Somit fehlen im Falle integrierter landwirtschaftlicher und/oder generell steuerfinanzierter sozialer Sicherungssysteme die institutionellen Voraussetzungen für eine mit der landwirtschaftlichen Sozialversicherung verflochtene Einkommenspolitik⁶⁾.

5) Eine gemeinsame Agrarsozialpolitik im weiteren Sinne ist auch als strukturpolitisches, d.h. auf die Förderung der Faktormobilität gerichtetes Instrument denkbar. Ansätze hierzu existieren bereits im Rahmen der Richtlinie 72/160/EWG (Landabgaberente). Neben den spezifischen Problemen (SCHMITT, v.WITZKE, 25) wäre jedoch ähnlich wie im vorangegangenen Abschnitt der grundsätzlichen Frage nachzugehen, ob angesichts der innerhalb der Gemeinschaft erheblich divergierenden strukturpolitischen Erfordernisse eine Zentralisierung dieses Politikbereiches als problemadäquat angesehen werden kann. Auf eine Erörterung dieses Problems muß hier aus Platzgründen verzichtet werden.

6) Theoretisch vorstellbar wäre natürlich die (bisher nicht erfolgte) Schaffung eigenständiger (d.h. von den Sozialversicherungen unabhängiger) Institutionen der Agrarsozialpolitik zur Verteilung intersektoraler Einkommensübertragungen.

Die Anforderungen an eine landwirtschaftliche Einkommenspolitik sind um so höher, je stärker der infolge stagnierender Nahrungsmittelnachfrage, technischen Fortschritts und außerlandwirtschaftlichen Einkommenswachstums entstehende sektorale Einkommensdruck ist und je ungünstiger die aus der begrenzten Faktormobilität und der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation resultierenden Möglichkeiten sind, diesem Einkommensdruck durch einen beschleunigten Agrarstrukturwandel nachzugeben. Als Folge unterschiedlicher Konstellationen dieser Einflußfaktoren kann in einigen Ländern die gemeinsame Agrarpreispolitik den einkommenspolitischen Zielen gerecht werden, während in anderen komplementäre Einkommensstützungen wiederum unterschiedlichen Ausmaßes erforderlich sind. Eine Nivellierung der sozialpolitischen Einkommenshilfen könnte daher nur willkürlich unter Vernachlässigung nationaler Einkommensziele und darüber hinaus unter der Gefahr erfolgen, daß aufgrund substitutiver Beziehungen zwischen sozial- und preispolitischer Einkommensstützung ein entsprechend desintegrativer Harmonieverlust hinsichtlich der gemeinsamen Agrarpreisvorstellungen eintrete.

Diese mangelnde Harmonisierbarkeit der nationalen Agrareinkommensziele ist jedoch nicht zuletzt eine Folge der Tatsache, daß diese, da sie das Ergebnis eines entsprechenden politischen Prozesses sind, im Sinne einer globalen Einkommensparität definiert werden, und demgemäß auch die sozialpolitischen Transfers nicht selektiv, sondern zugunsten aller Mitglieder erfolgen (HAGEDORN, 10, S. 264 ff.). Aus diesem Zielverständnis folgt (in Verbindung mit den soeben geschilderten Zusammenhängen) das einkommenspolitische Paradoxon, daß (im Prinzip) arme Mitgliedstaaten keiner, reiche aber beträchtlicher agrarsozialpolitischer Einkommenshilfen bedürfen. Geht man allerdings davon aus, daß infolge veränderter politischer Prioritäten (SCHMITT, 24, S. 104), besonders infolge des verengten preispolitischen Spielraumes, eine Ablösung des Prinzips globaler Einkommensparität durch den Grundsatz einer "Parität der Einkommenssicherung" im Sinne einer entsprechend differenzierten Einkommenspolitik politisch eher durchsetzbar erscheint, so bestände dann vielleicht Aussicht auf eine neue einkommenspolitische Gemeinsamkeit der EG-Mitgliedstaaten. Diese könnte sich aus einem grundlegenden gesellschaftspolitischen Interesse an der Lösung des Niedrigeinkommensproblems ergeben, das vor allem in den Beitrittsländern als sozialpolitische Zielsetzung wesentlich erscheint.

Ob diese hypothetische Kongruenz der nationalen Einkommenssicherungsziele als Grundlage gemeinsamer Agrarsozialpolitik allerdings auch gleichermaßen für ihre instrumentelle Operationalisierbarkeit gilt, ist zumindest fraglich. Sicherlich sind die ökonomischen und verteilungspolitischen Vorzüge einer selektiven Agrareinkommenspolitik in Verbindung mit einer restriktiven Preispolitik offensichtlich (KOESTER, TANGERMANN, 16). Sie führt jedoch u.E. zu analogen Konfliktsituationen, wie sie bereits im Zusammenhang mit einer Vergemeinschaftung der übrigen agrarsozialpolitischen Zielbereiche aufgezeigt wurden.

4 Schlußbemerkungen

Fassen wir unsere Überlegungen zusammen, so ergibt sich, daß die Schaffung einer gemeinsamen landwirtschaftlichen Sozialpolitik unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen folgende, aus unserer Sicht derzeit nicht vermeidbare Probleme aufwerfen würde:

- (a) Eine gemeinsame Agrarsozialpolitik ist aus den geltenden Vereinbarungen des EWG-Vertrages heraus nicht begründbar.
- (b) Das Instrument einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik ist nicht mit dem Ziel einer sozialrechtlichen Gleichstellung der in der Landwirtschaft Beschäftigten in allen Ländern kompatibel und würde daher zu zusätzlichen internen Verzerrungen, d.h. zu einer weiteren Desintegration des Agrarsektors innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften bzw. der Gemeinschaft als Ganzes führen und damit die bereits bestehenden intersektoralen Ungleichgewichte verstärken.
- (c) Die eben genannte Schlußfolgerung ergibt sich auch für den Fall, daß eine gemeinsame landwirtschaftliche Sozialpolitik in einem weiteren Sinne, d.h. als Instrument der Einkommenspolitik im Agrarsektor zu konzipieren wäre. Sie gilt darüber hinaus auch für eine veränderte Interpretation des sektoralen Einkommensziels im Sinne einer Mindesteinkommenssicherung.

Zusammenfassend zeigt sich somit, daß eine gemeinsame landwirtschaftliche Sozialpolitik kein Heilmittel für die aktuellen agrarpolitischen Probleme darstellen kann. Dies gilt im übrigen auch für die aktuellen finanzpolitischen Schwierigkeiten: Abgesehen von der Notwendigkeit der Mobilisie-

rung von finanziellen Ressourcen für ein solches Instrument besteht keine Gewähr dafür, daß die Finanztransfereffekte einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik in einem systematischen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Leistungskraft der Mitgliedsländer stehen würden. Das zwangsläufig höhere Leistungsniveau in "reichen" Ländern deutet darauf hin, daß das ungelöste Finanzausgleichsproblem eher noch verschärft werden würde.

Literatur

1. ANDEL, N., Problems of Harmonization of Social Security Policies in a Common Market. In: C.S. SHOUP (Ed.), New York and London 1967, S. 311 ff.
2. ANDRICOPOULES, C., Die landwirtschaftliche Sozialversicherung in Griechenland. "Internationale Revue für Soziale Sicherheit", 24.Jg. (1976).
3. BALASSA, B., The Theory of Economic Integration, London 1961.
4. DOMSCH, A., Harmonisierung der sozialen Sicherung in der EWG (Untersuchung des Instituts für Wirtschaftspolitik in der Universität zu Köln, Band 26), Köln 1973.
5. DOROW, S., Alterssicherung International. Eine vergleichende Studie über die staatliche und betriebliche Altersversorgung in 20 Ländern, Wiesbaden 1970.
6. EGGERS, K., Agrarsoziale Sicherung im internationalen Vergleich der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens, Diss. Göttingen 1980.
7. GIERSCH, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen. Wiesbaden 1961.
8. GISSLER, P., Das Europäische Sozialrecht (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Band 69), Baden-Baden 1973.
9. HAGEDORN, K., Konzeptionelle Agrarsozialpolitik - Grundsätzliche Überlegungen zum agrarsozialen Sicherungsziel. "Vierteljahresschrift für Sozialrecht", Bd. 5, H. 2/3 (1977), S. 203-249.
10. DERSELBE, Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Kritik und Alternativmodelle zur Alterssicherung in der Landwirtschaft. Diss. Göttingen 1979.
11. HALLET, G., The Problem of Agriculture in an European Economic Union. "Journal of Agricultural Economics", Jg. 20 (1969), S. 317 ff.
12. HALLSTEIN, W., Der Weg nach Europa. In: W. ABEL (Hrsg.), Landvolk auf dem Weg nach Europa (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 48), Hannover 1965, S. 18 ff.

13. HEISE, B., Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Göttingen 1966.
14. JARCHOW, G., Die Problematik gemeinsamer Agrarpreise beim derzeitigen Stand der wirtschafts- und währungspolitischen Integration. "Agrarwirtschaft", Jg. 20 (1971), S. 185 ff.
15. KIRNBAUER, J., Die soziale Sicherheit der selbständig Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft in den Mitgliedstaaten des Verbandes der Europäischen Landwirtschaft (CEA), Wien 1979.
16. KOESTER, U. und S. TANGERMANN, Alternativen der Agrarpolitik (Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 182), Münster-Hiltrup 1976.
17. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Die soziale Sicherheit in der Landwirtschaft - Nationale Berichte. Arbeitsdokument V/584/76-D, Brüssel 1976.
18. DIESELBE (Hrsg.), La Sécurité Sociale en Agriculture, Rapport Nationaux (Situation au 1er Juillet 1977), Dok. V/413/78-F, Brüssel 1977.
19. KROHN, H.-B., Die marktwirtschaftliche Integration. In: W. ABEL (Hrsg.), Landvolk auf dem Weg nach Europa (Schriftenreihe für Ländliche Sozialfragen, H. 48), Hannover 1965, S. 23 ff.
20. MEHLER, F., Ziel-Mittel-Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik exemplifiziert an der praktischen Agrarpolitik (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 49), Berlin 1970, S. 393.
21. PRELLER, L., Praxis und Probleme der Sozialpolitik. Tübingen und Zürich 1970.
22. Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Förderung der Landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung (Richtlinie 72/160/EWG), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 96, S. 9.
23. SCHMITT, G., Offene Fragen der europäischen Agrarpolitik. "Agrarwirtschaft", Jg. 20 (1971), S. 2 ff.
24. DERSELBE, Vor einer Wende in der Agrarpolitik? "Agrarwirtschaft", Jg. 29 (1980), S. 97-105.
25. SCHMITT, G. und H. v. WITZKE, Ziel- und Mittelkonflikte sektorspezifischer Systeme sozialer Sicherung. Das Beispiel der landwirtschaftlichen Sozialpolitik (Sozialpolitische Schriften, Nr. 37), Berlin 1975.
26. SEEBOHM, E., Nationalstaatliche Landwirtschaftsförderung und Europäische Agrarpolitik. Zum Problem der Kompatibilität nationaler Beihilfen mit der gemeinsamen Agrarpolitik. Diss. Göttingen 1980.

27. SEEGERS, T., Wettbewerbswirkungen nationaler agrarpolitischer Maßnahmen (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 230), Münster-Hiltrup 1979, S. 245 ff.
28. URFER, R., Das Problem der Harmonisierung der Sozialversicherung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Bern und Stuttgart 1969.
29. VAUBEL, R., Der Test steht noch aus. "Wirtschaftsdienst", 60.Jg. (1980), S. 12 ff.
30. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV), 1957.
31. WEINSTOCK, U., Die Rolle der Agrarpolitik in der Europäischen Integration. "Agrarwirtschaft", Jg. 16 (1967), S. 18 ff.
32. WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Derzeitiger Stand der Harmonisierung der Sozialgesetzgebungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, Dokumentation, Brüssel 1978.
33. ZÖLLNER, D., Sozialpolitische Redistribution als Mittel der Agrarpolitik. In: G. SCHMITT (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 6), München, Basel, Wien 1969, S. 383-403.

PROBLEME GEMEINSAMER LANDWIRTSCHAFTLICHER SOZIALPOLITIK
(Korreferat)

von

Hermann Schlagheck, Bonn

- 1 Einleitung
 - 2 Agrarpolitische Implikationen gemeinsamer landwirtschaftlicher Sozialpolitik
 - 2.1 Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte
 - 2.2 Förderung der Flächenmobilität
 - 2.3 Sicherung der Betriebsführung
 - 2.4 Sicherung des Einkommens
 - 3 Neue sozialpolitische Instrumente zur Lösung agrarpolitischer Probleme?
 - 4 Schlußbemerkung
-

1 Einleitung

Landwirtschaftliche Sozialpolitik ist ihrem Wesen nach primär auf die Sicherung der in der Landwirtschaft beschäftigten Menschen gegen die Risiken des Lebens wie Krankheit, Unfall usw. gerichtet. Es ist das Verdienst von HAGEDORN und SEEBOHM (4), mit ihrem Beitrag klar und einleuchtend die Grenzen einer so definierten, EG-weiten landwirtschaftlichen Sozialpolitik vor Augen geführt zu haben. Ohne Abstriche ist ihnen zuzustimmen, wenn sie feststellen, daß

- gravierende Unterschiede in der Zielrichtung sowie rechtlichen und

- finanziellen Ausgestaltung einzelstaatlicher (Agrar)Sozialpolitik,
- die geringe Verankerung sozialpolitischer Kompetenzen im EWG-Vertrag sowie
 - wirtschaftliche, soziale und politische Faktoren
- einer gemeinsamen landwirtschaftlichen Sozialpolitik entgegenstehen.

Jedes - auch zukünftige - EG-Mitglied verfügt über eine an seinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten orientierte Option hinsichtlich der Weiterentwicklung sozialer Sicherungssysteme und -inhalte. Eine Angleichung der sozialpolitischen Ziele und erreichten Standards auf Gemeinschaftsebene ist zwar vorstellbar, dürfte jedoch auf absehbare Zeit an den historisch gewachsenen nationalen Strukturen und den unterschiedlichen Leistungsniveaus der Volkswirtschaften scheitern. Dahinter tritt der andere Aspekt zurück, daß Artikel 118 des EWG-Vertrages (12) die EG-Kommission lediglich beauftragt, in bestimmten sozialen Bereichen eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Diese geringe Kompetenz gilt grundsätzlich auch für die agrarsoziale Sicherung.

Über die soziale Absicherung hinaus werden jedoch - zumindest in einigen Mitgliedstaaten - mit der landwirtschaftlichen Sozialpolitik auch unmittelbar agrarpolitische Ziele angestrebt; sie ist damit in diesen Staaten integrativer Teil der nationalen Agrarpolitik. Da diese wiederum weitgehend von Gemeinschaftsaktionen auf EG-Ebene bestimmt wird, gerät die landwirtschaftliche Sozialpolitik zwangsläufig in die Diskussion über die Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik.

2 Agrarpolitische Implikationen gemeinsamer landwirtschaftlicher Sozialpolitik

2.1 Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte

Allein mit der Agrarpreispolitik ist den in der europäischen Landwirtschaft Beschäftigten kein ausreichendes Einkommen sicherzustellen. Eine zentrale Aufgabe jeder Agrarpolitik ist und bleibt die Förderung der Faktormobilität in der Landwirtschaft, insbesondere des Faktors Arbeit. Um soziale Härten zu vermeiden, sollen Umschulungs- und andere Hilfen eine berufliche Eingliederung der Arbeitskräfte in andere Wirtschaftsbereiche erleichtern.

In der Regel steht in den EG-Mitgliedstaaten sowohl abhängig Beschäftigten in der Landwirtschaft als auch selbständigen Landwirten die Möglichkeit offen, an Maßnahmen der beruflichen Bildung teilzunehmen, die eine qualifizierte Erwerbstätigkeit außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors zum Ziel haben. Nationale Maßnahmen, die u.a. auf eine außerlandwirtschaftliche Wiederbeschäftigung möglichst an Ort und Stelle gerichtet sind, werden finanziell unterstützt durch das seit 1972 neu gestaltete gemeinschaftliche Instrument des Europäischen Sozialfonds. Die allgemein schwierige Arbeitsmarktlage in Europa hat die in der Landwirtschaft Beschäftigten zunehmend weniger motiviert, an nationalen Berufsförderungsmaßnahmen teilzunehmen. Damit ist auch die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft zurückgegangen (8). Mit dem bevorstehenden Eintritt neuer, noch stark landwirtschaftlich geprägter Mitgliedstaaten dürfte die agrarpolitische Bedeutung des gemeinsamen Sozialfonds wieder zunehmen.

2.2 Förderung der Flächenmobilität

In dem Maße, wie attraktive Erwerbsalternativen nicht oder nur begrenzt zur Verfügung stehen, erhält die Förderung des altersbedingten Ausscheidens aus dem landwirtschaftlichen Produktionsprozeß herausragende Bedeutung für den Umfang der Flächenmobilität in der Landwirtschaft.

Eine Verpflichtung, das Unternehmen z.B. an den Hofnachfolger abzugeben, um in den Genuß einer Alterssicherung zu gelangen, besteht lediglich in der Bundesrepublik Deutschland (KIRNBAUER, 5). Der Staat unterstützt hier die frühzeitige Hofübergabe mit finanziellen Zuschüssen zum Alterssicherungssystem. Anreize, die landwirtschaftliche Produktion einzustellen, zumindest aber einzuschränken, werden in Belgien und Großbritannien dadurch gesetzt, daß die Rente nicht gewährt oder gekürzt wird, wenn das Einkommen aus dem Betrieb eine bestimmte Höhe überschreitet (KOMMISSION, 6, 7). In Frankreich erhalten Landwirte einen Zuschlag zu ihrer Altersrente, wenn sie nach dem 65. Lebensjahr ihre Flächen anderen Betrieben zur Verfügung stellen (GERVAIS, 3). Gibt ein Landwirt bereits mit 60 Jahren seinen Betrieb auf und die Flächen an einen Berufskollegen ab, so erhält er unter bestimmten Voraussetzungen eine Betriebsaufgaberente, die um eine Prämie verbessert wird, wenn die freiwerdenden Flächen Betrieben mit einem Entwicklungsplan zugeführt werden. Ein ähnliches Instrument existiert in der Bundesrepublik Deutschland in Gestalt der Landabgaberente, die es älteren Landwirten aus flächenkleineren Betrieben ohne Hof-

nachfolger erleichtern soll, die Landwirtschaft aufzugeben und die freierwerdenden Flächen anderen, entwicklungsfähigen Betrieben zur Verfügung zu stellen.

Sozio-strukturelle Maßnahmen wie die Betriebsaufgabenrente und die Landabgaberente sind auf Gemeinschaftsebene im Rahmen der "Richtlinie des Rates vom 17. April 1972 zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche zum Zwecke der Strukturverbesserung" (10) verankert. Derartige Förderungsmaßnahmen haben in den übrigen Mitgliedstaaten bisher nur geringe Bedeutung erlangt (KOMMISSION, 9, S. 39 ff.), weil im Vergleich zur Weiterbewirtschaftung des Betriebes den Landwirten die gebotenen Hilfen zu wenig attraktiv erscheinen oder - wie es in Dänemark der Fall ist - aus agrarstrukturellen und ordnungspolitischen Gründen eine sektorspezifische Betriebsaufgabehilfe bisher nicht eingeführt wurde.

2.3 Sicherung der Betriebsführung

Die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft hat in einer wachsenden Zahl von Betrieben den Arbeitskräftebesatz bis auf die Arbeitskraft des Betriebsleiters und evtl. dessen Ehefrau reduziert. Für solche "Ein-Mann-Betriebe" wird schon der temporäre Ausfall der Arbeitskraft durch Krankheit oder Unfall zu einer Existenzfrage. Dieses aus dem Strukturwandel in der Landwirtschaft resultierende Risiko wird in der Bundesrepublik Deutschland aufgefangen, indem im Rahmen der agrarsozialen Sicherung die Gewährung von Ersatzkräften in Form der Betriebs- und/oder Haushaltshilfe normiert ist. In den Niederlanden und Frankreich ist diese Leistung zwar nicht im Sozialrecht verankert; hier werden jedoch bei Inanspruchnahme von Betriebs- und Haushaltshelfern in sozialen Fällen dem einzelnen Landwirt Kostenerstattungen gewährt (CCMSA, 1). In anderen Ländern bestehen Tendenzen, dieser Einrichtung zukünftig ebenfalls einen höheren sozialpolitischen Stellenwert beizumessen.

2.4 Sicherung des Einkommens

Dieses Teilziel landwirtschaftlicher Sozialpolitik haben HAGEDORN und SEEBOHM (4) so ausführlich dargestellt, daß ich mich hier kurzfassen und nur folgendes herausstellen möchte: Soziale Leistungen an Landwirte und ihre Familienangehörigen werden in den EG-Ländern aus allgemeinen oder

besonderen Steuereinnahmen des Staates, aus den Beiträgen der Versicherten und/oder durch Finanzausgleich mit anderen sektoralen Sicherungssystemen gedeckt. In Ländern mit einem sektorspezifischen Sicherungssystem für Landwirte existieren Mischfinanzierungen mit einem mehr oder weniger hohen Anteil an staatlichen Zuschüssen, die für die Versicherten eine beitragsentlastende Wirkung haben. So haben 1977 die Landwirte in Italien nur zu 12 v.H., in Frankreich zu 15 v.H. und in der Bundesrepublik Deutschland zu etwa 45 v.H. zur Finanzierung des Leistungsvolumens ihrer sozialen Sicherung beigetragen (EGGERS, 2, S. 258). In diesen Ländern kommt den staatlichen Zuwendungen also eine deutlich einkommenssichernde Funktion zu.

Anderen EG-Mitgliedstaaten stehen keine im Sozialsystem verankerten sektorspezifischen Instrumente zur Verfügung, um der Landwirtschaft ähnliche Einkommenshilfen zukommen zu lassen. Mit HAGEDORN und SEEBOHM (4) sehe ich hierin einen "vorerst unlösbaren Zielkonflikt zwischen internationalen und intersektoralen Gleichbehandlungszielen". Insgesamt gesehen ist darüber hinaus festzuhalten, daß die unterschiedliche rechtliche und finanzielle Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme auch den Rahmen begrenzt, in dem landwirtschaftliche Sozialpolitik zur Lösung gemeinsamer agrarpolitischer Probleme beitragen kann.

3 Neue sozialpolitische Instrumente zur Lösung agrarpolitischer Probleme?

Da eine baldige Angleichung der einzelstaatlichen sozialen Sicherungssysteme ausgeschlossen erscheint, liegt es nahe, zum Ausgleich der Grenzen in der Markt- und Preispolitik neue, gemeinschaftliche sozial- bzw. einkommenspolitische Instrumente einzuführen, die die Landwirtschaft in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen begünstigen. HAGEDORN und SEEBOHM (4) stehen solchen Vorstellungen sehr skeptisch gegenüber. Sie sehen nicht nur die aktuellen finanzpolitischen Schwierigkeiten der Gemeinschaft, die einer Verwirklichung entgegenstehen; mit Recht bezweifeln sie auch, daß bei unterschiedlichem Sicherheitsbedarf ein gerechter Finanzausgleich zwischen reichen und armen Mitgliedsländern gefunden werden kann. Es ist für mich außerdem nicht vorstellbar, daß in Ländern mit einem einheitlichen Sozialsystem für die gesamte Bevölkerung eigenständige sozialpolitische Instrumente für die Landwirtschaft eingeführt werden, wenn in Ländern mit agrarspezifischen Systemen die Entwicklung mehr und mehr auf nationale

Harmonisierung sozialer Sicherung gerichtet ist.

In Ländern mit einem eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystem zeichnet sich noch eine andere Entwicklung ab. Unter dem Druck finanzpolitischer Engpässe ist hier die intrasektorale Verteilungsgerechtigkeit staatlicher Zuschüsse in den Mittelpunkt des agrarpolitischen Interesses gerückt. Es ist zu erwarten, daß in der Folge die staatlichen Mittel zunehmend auf die Gruppen von Landwirten konzentriert werden, die dieser Mittel am ehesten zur Existenzsicherung bedürfen. Diese Bestrebungen decken sich im übrigen mit dem inzwischen in allen Mitgliedsländern immer deutlicher vorgetragenen gesellschaftspolitischen Ziel, allen Bevölkerungsgruppen ein bestimmtes Mindesteinkommen zu garantieren (CCMSA, 1). Daraus könnte sich auf Dauer tatsächlich eine "neue einkommenspolitische Gemeinsamkeit" (HAGEDORN und SEEBOHM, 4) der Mitgliedstaaten ergeben, allerdings nicht unter der Flagge einer spezifischen landwirtschaftlichen Sozialpolitik.

Bis dahin werden die wesentlichen Antriebskräfte für eine EG-weite landwirtschaftliche Sozialpolitik aus den gemeinsamen sozio-strukturellen Problemen erwachsen und die soziale Absicherung des Strukturwandels in der Landwirtschaft zum Ziele haben. Daß dabei auch einkommenssichernde Ziele zum Tragen kommen können, zeigt die Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten mit dem gemeinsamen, einkommenswirksamen Instrument der Ausgleichszulage (11).

4 Schlußbemerkung

Die nächste Zukunft gemeinschaftlicher landwirtschaftlicher Sozialpolitik wird die Einheit in der Vielfalt sein. Die erreichte gemeinsame Basis gilt es trotz aller Probleme weiter auszubauen. Dazu leistet bereits der kontinuierliche Erfahrungsaustausch über die jeweiligen nationalen agrar-sozialpolitischen Bestrebungen einen, wenn auch nicht sofort sichtbaren, so doch nachhaltigen Beitrag.

Literatur

1. CAISSES CENTRALES DE MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE, Probleme und Zukunft des Sozialschutzes in der Landwirtschaft in den Ländern der Gemeinschaft, Nationalbericht Frankreichs für das Europäische Seminar von CEPFAR, Paris 1979.
2. EGGERS, K., Agrarsoziale Sicherung im internationalen Vergleich der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens, Diss. Göttingen 1980.
3. GERVAIS, M., Analysis of Influence of Social Security Schemes on Structural Changes in Agriculture in selected European Countries, FAO (Hrsg.), Dok. WSH 2057, Paris 1975.
4. HAGEDORN, K. und E. SEEBOHM, Probleme gemeinsamer landwirtschaftlicher Sozialpolitik, Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., 1980.
5. KIRNBAUER, J., Die soziale Sicherheit der selbständig Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft in den Mitgliedstaaten des Verbandes der Europäischen Landwirtschaft (CEA), Wien 1979.
6. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Die soziale Sicherheit in der Landwirtschaft - Nationale Berichte (Stand 01. Juli 1975) - Dok. V/584/76 - D, Brüssel 1976.
7. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Die soziale Sicherheit in der Landwirtschaft - Nationale Berichte (Stand 01. Juli 1977) - Dok. V/1035/77 - D, Brüssel 1977.
8. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Sechster Tätigkeitsbericht des Europäischen Sozialfonds - Haushaltsjahr 1977 - Dok.Kom. (78) 476 I. und II. Teil, Brüssel 1978.
9. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Dritter Bericht über die Anwendung der Richtlinien des Rates vom 17. April 1972 zur Reform der Landwirtschaft - Dok.Kom.(79) 438, Brüssel 1979.
10. RICHTLINIE des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 17.04.1972 zur Förderung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung (RL 72/160/EWG - ABl. Nr. L 96 vom 23.04.1972, S. 9).
11. RICHTLINIE des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 28.04.1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (RL 75/268/EWG - ABl. Nr. L 128 vom 19.05.1975, S. 1).
12. VERTRAG zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957.

INSTITUTIONELLE PROBLEME IN DER EG-AGRARPOLITIK IM
HINBLICK AUF DIE ERWEITERUNG

von

Martin Wille, Bonn

- 1 Einleitung
 - 2 Die institutionelle Struktur der Gemeinschaft und Konflikte
im agrarpolitischen Entscheidungsverfahren
 - 2.1 Der institutionelle Rahmen
 - 2.2 Die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen
 - 2.3 Das Agrarmarkt- und Finanzierungssystem:
institutionalisierte Konflikte?
 - 2.4 Die fehlende Koordination gemeinschaftlicher und
nationaler Maßnahmen
 - 3 Strategien zur Vermeidung institutioneller und instrumen-
teller Konflikte der EG-Agrarpolitik
 - 3.1 Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der
Institutionen
 - 3.2 Ist ein neues Integrationskonzept erforderlich?
 - 3.3 Ausbau oder Liberalisierung des Agrarmarktsystems?
-

1 Einleitung

Die Europäische Gemeinschaft war in der ersten Jahreshälfte 1980 wegen

der Auseinandersetzung um den britischen Beitrag zum EG-Haushalt schweren Belastungen ausgesetzt. Der Gemeinschaft drohte in einer weltpolitisch schwierigen Situation eine allgemeine Lähmung. Nach langen und sehr schwierigen Verhandlungen einigte sich der Rat der Außenminister schließlich am 30. Mai 1980 auf einen Kompromiß, der für Großbritannien eine vorübergehende Entlastung seiner Nettozahlungen an den EG-Haushalt bringt (vgl. 2).

Für den französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing war der Kompromiß Anlaß, zwischen der Erweiterung der Gemeinschaft auf zwölf Länder und der vorherigen Konsolidierung der Neunergemeinschaft einen Zusammenhang herzustellen. Er erklärte (6a), die Verhandlungen mit Spanien könnten nicht vorwärtskommen, solange nicht für die Probleme der EG-Finanzierung und der gemeinsamen Agrarpolitik Lösungen gefunden sind, die von allen Mitgliedstaaten akzeptiert würden.

Aufgrund des hohen Anteils der Agrarausgaben von mehr als 70 % an den Ausgaben des EG-Haushalts sind Lösungen der Finanz- und Agrarprobleme in engem Zusammenhang zu sehen, und zwar in zweierlei Hinsicht: Erstens besteht bei unverändertem Anstieg der Agrarausgaben - die Zuwachsraten beliefen sich in den letzten Jahren auf durchschnittlich jährlich 23 % - die Gefahr, daß die Eigenmittel der Gemeinschaft von gegenwärtig 1 % der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage bereits in den Jahren 1981 oder 1982 erschöpft sind (vgl. 2). Zweitens hat die gemeinsame Agrarmarktpolitik eine unterschiedliche Verteilung der Finanzlasten zur Folge. Mitgliedstaaten wie Großbritannien, die einen vergleichsweise geringen Selbstversorgungsgrad bei Agrarprodukten haben, müssen hohe Nettobeiträge an den Brüsseler EG-Haushalt entrichten (vgl. Abschnitt 2.3).

Die Bundesregierung hat bei der Zustimmung zur britischen Haushaltsentlastung die Notwendigkeit unterstrichen, daß "auch in Zukunft die Mehrwertsteuerabführung an die EG 1 % nicht übersteigen darf". Zur Lösung der Finanzprobleme sollen (17):

- bestehende Ungleichgewichte im EG-Haushalt durch strukturelle Anpassungen in ihren Ursachen korrigiert werden,
- wirksame Maßnahmen zum Abbau von Agrarüberschüssen ergriffen werden, "so daß der Anstieg der Agrarausgaben unterhalb des Anstiegs der eigenen Einnahmen der EG gehalten werden kann".

Nun hat es in den zurückliegenden Jahren gerade auch aus dem wissenschaftlichen Bereich heraus eine Vielzahl von Vorschlägen zur Reform der EG-Agrarpolitik gegeben (vgl. beispielhaft 11, 18, 26), deren Realisierung allerdings wegen fehlender politischer Durchsetzbarkeit gescheitert ist. Die Frage der politischen Durchsetzbarkeit berührt ein zentrales Problem der EG-Agrarpolitik, dem von der Wissenschaft bei ihren Vorschlägen bisher vergleichsweise wenig Beachtung geschenkt worden ist (vgl. SCHMITT, 19 und 20). Dabei sind gerade in der EG-Agrarpolitik die Interdependenzen zwischen Ökonomie und Politik besonders eng, haben institutionelle Fragen für die Willensbildung und Entscheidungsfindung zentrale Bedeutung.

Nach der Darstellung der institutionellen Struktur der Gemeinschaft wird versucht, die verschiedenen Konfliktfelder im Agrar- und Finanzierungssystem und im agrarpolitischen Entscheidungsverfahren aufzuzeigen. Anschließend werden mögliche Strategien zur Vermeidung der aufgezeigten institutionellen und instrumentellen Konflikte diskutiert.

2 Die institutionelle Struktur der Gemeinschaft und Konflikte im agrarpolitischen Entscheidungsverfahren

2.1 Der institutionelle Rahmen

Übersicht 1 gibt einen Überblick über die institutionelle Struktur der Gemeinschaft und den politisch-ökonomischen Entscheidungsrahmen der EG-Agrarpolitik. Die Zusammenhänge können kurz wie folgt charakterisiert werden:

Die Europäische Gemeinschaft unterscheidet sich von allen anderen internationalen Organisationen dadurch, daß sie mit unmittelbar verpflichtender Wirkung auf dem Gebiet der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Verwaltung handeln kann (8, S. 14). Die der Gemeinschaft durch den Vertrag zugewiesenen Aufgaben werden gemäß Art. 4 EWG-Vertrag durch eine Versammlung, einen Rat, eine Kommission, einen Gerichtshof wahrgenommen (6). Die Befugnisse der Gemeinschaftsorgane sind auf bestimmte, im Vertrag vorgezeichnete Funktionen begrenzt. Die nationale Zuständigkeit und politische Verantwortung sollte nach dem Willen der Verfasser der Verträge nicht mehr als erforderlich eingeschränkt werden (9, S. 45 f. und 92 f.).

Zentrales Entscheidungsorgan ist der EG-Ministerrat, in den die nationalen Regierungen ihre Vertreter entsenden. Der Rat entscheidet auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments über die Anwendung des EG-Instrumentariums, insbesondere im Bereich der Markt- und Preispolitik. Die Entscheidungen werden im Rahmen des geltenden wirtschafts- und agrarpolitischen Systems der EG (Agrarmarkordnungssystem und Finanzordnung) getroffen und sind nach den Grundsätzen des EWG-Vertrages, über deren Einhaltung Kommission und Europäischer Gerichtshof wachen und den Zielen der EG-Agrarpolitik auszurichten. Sie orientieren sich aber auch an den nationalen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten und werden sowohl von abweichenden Zielvorstellungen als auch Unterschieden in der gesamt- und agrarwirtschaftlichen Ausgangslage bestimmt und durch nationale agrarpolitische Maßnahmen ergänzt. Die nationalstaatlichen Elemente umspannen das institutionelle Gefüge der gemeinsamen Agrarpolitik; sie haben über die agrarpolitische Willensbildung in den Mitgliedstaaten (Parteien, Verbände, Wähler) bestimmenden Einfluß auf die Gestaltung der gemeinsamen Politik.

2.2 Die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen

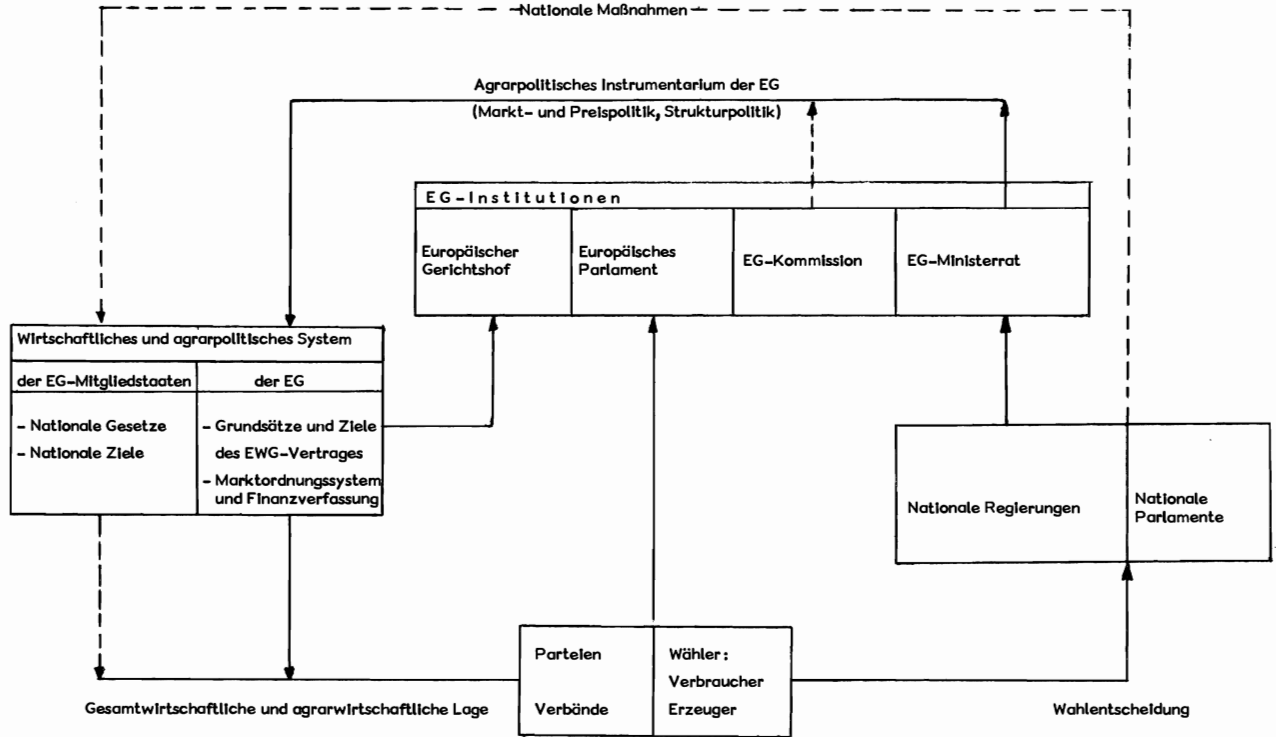
Nach den Vorschriften des EWG-Vertrages wird die *Kommission* tätig, "um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten" (EWG-Vertrag Art. 155). Sie ist Hüterin der Verträge, ausführendes Organ und soll Motor der Gemeinschaftspolitiken sein.

Der Einfluß der Kommission auf die Entscheidungen in Gemeinschaftsangelegenheiten ist fortlaufend zurückgegangen. Die Dominanz nationaler Interessen im Rat hat die Rolle der Kommission als Initiativorgan und als Schlichter geschwächt (vgl. HALLSTEIN, 10, S. 68).

Der *Rat* ist Entscheidungsorgan und übt gesetzgeberische Befugnisse aus. Die Regierung jedes Mitgliedstaates entsendet einen Vertreter in den Rat, in dem ein Ausgleich zwischen den Interessen der Gemeinschaft und denen der einzelnen Mitgliedstaaten herbeigeführt werden soll.

Der Rat beschließt entweder einstimmig oder mit "qualifizierter" Mehrheit. Seit dem sogenannten Luxemburger Kompromiß von 1966 werden praktisch keine Mehrheitsentscheidungen mehr getroffen. Jeder Mitgliedstaat

Übersicht 1: Der institutionelle Rahmen der EG-Agrarpolitik



kann bei anstehenden Entscheidungen sein "vitailes nationales Interesse" geltend machen und damit einen einstimmigen Beschluß erzwingen.

Walter HALLSTEIN (10, S. 67 f.) hat dazu festgesetzt, daß mit dieser "Mißachtung einer fundamentalen Verfassungsnorm des Vertrages von Rom" im Rat jeder seine nationalen Interessen zur alleinigen Richtschnur seiner Stimmabgabe machen könne und damit das ganze vertragliche System der Entscheidungsfindung aus den Angeln gehoben würde.

Das *Europäische Parlament* ist im wesentlichen beratendes Organ. Das für die nationalen Parlamente entscheidende Gesetzgebungsrecht und Kontrollrecht besitzt es nicht. Ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments ist das mit dem Vertrag von 1975 gegebene Recht der Feststellung bzw. Zurückweisung des Haushaltsplanes. Von diesem Recht hat das im Juni 1979 direkt gewählte Parlament Ende 1979 Gebrauch gemacht. Es verwarf mit deutlicher Mehrheit den Entwurf des EG-Budgets 1980, den ihm der Rat vorgelegt hatte (15, S. 309 f.). Was sich zunächst als schwerer institutioneller Konflikt zwischen Rat und Parlament anzubahnen schien, erwies sich im März 1980 nach Ablehnung der von der Kommission vorgelegten Agrarpreisvorschläge als Scheingefecht. Das Parlament empfahl deutlich höhere Agrarpreisanhebungen und konterkarierte damit seine zuvor gemachten Einsparvorschläge im EG-Haushalt.

Der *Europäische Gerichtshof* (EuGH) hat die Aufgabe, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Institutionen der Gemeinschaft und durch die Mitgliedstaaten zu sichern. Die staatlichen Gerichte sind berufen, aufgrund europäischen Gemeinschaftsrechts zu urteilen. Durch das Verfahren der Vorabentscheidung sind sie der Autorität des EuGH unterworfen. Wird die Verbindlichkeit einer solchen Vorabentscheidung unterlaufen, ist der EuGH einer seiner wesentlichen Einwirkungsmöglichkeiten beraubt (ZULEEG, 27, S. 13).

Der Bestand der Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft ist nur gesichert, wenn die Mitgliedstaaten ihren rechtlichen Verpflichtungen genügen, denn der Gerichtshof verfügt über keine eigenen Sanktionsmittel gegen die Mitgliedstaaten. EVERLING (5, S. 746) weist auf die beschränkten Möglichkeiten des Gerichtshofs hin, der nicht an die Stelle der politisch verantwortlichen Organe treten könne, wenn diese nicht oder nicht rechtzeitig tätig werden. Gegen den Willen der im Rat handelnden Mitgliedstaaten, so

sein Fazit, könne der EuGH der Entwicklung keine stärkere supranationale Richtung geben.

2.3 Das Agrarmarkt- und Finanzierungssystem: institutionalisierte Konflikte?

Der EWG-Vertrag (Art. 3) schreibt nur für drei Bereiche die Einführung einer gemeinsamen Politik vor, nämlich für den Handel mit Drittländern, für die Gebiete der Landwirtschaft und des Verkehrs. Art. 38 EWG-Vertrag bestimmt, daß der Gemeinsame Markt auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfaßt und die Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse von der Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik begleitet sein muß. Die Ziele für die zu entwickelnde gemeinsame Politik (Produktivitätssteigerung, angemessene Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung, Marktstabilisierung und Sicherstellung der Nahrungsversorgung zu angemessenen Preisen) sind in Art. 39 aufgeführt, wobei der in Art. 110 genannte Grundsatz, daß die Gemeinschaft zur harmonischen Entwicklung des Welthandels beitragen soll, diesen Zielkatalog der gemeinsamen Agrarpolitik ergänzt.

Zur Verwirklichung der Ziele schreibt Art. 40 die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vor, und zwar kann diese je nach Erzeugnis aus gemeinsamen Wettbewerbsregeln, einer bindenden Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen oder einer europäischen Marktordnung bestehen. Die Entscheidung fiel bei nahezu allen Produkten zugunsten der weitestgehenden Integrationsform aus, der europäischen Marktordnung.

Für die Ausgestaltung und Anwendung der Marktorganisationen im einzelnen gibt es im EWG-Vertrag keine Vorschriften. Seit 1962 sind drei Grundsätze zur Richtschnur der Agrarmarktpolitik erhoben:

- der freie Warenverkehr auf der Basis gemeinsamer Preise,
- die Gemeinschaftspräferenz,
- die finanzielle Solidarität der Mitgliedstaaten.

Sie spielen in der politischen Diskussion um eine Reform der Agrarmarktpolitik eine zentrale Rolle und werden insbesondere von Frankreich als

unantastbare Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik betont.

Für die Verwirklichung des gemeinsamen Agrarmarktes war die Einigung über die *gemeinsame Finanzierung* von zentraler Bedeutung. Aus dem EWG-Vertrag ergibt sich eine gemeinschaftliche Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Finanzierung keineswegs automatisch; Art. 40 enthält lediglich Kannvorschriften für die Errichtung eines oder mehrerer Ausrichtungs- oder Garantiefonds für die Landwirtschaft.

Mit der Verordnung Nr. 25 aus 1962 schuf der Rat mit dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) die Grundlage für das gemeinschaftliche Agrarfinanzierungssystem. Als die Kommission im April 1965 Vorschläge über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, über ein System eigener Einnahmen und über die Erweiterung der Befugnisse eines direkt zu wählenden Europäischen Parlaments vorlegte (vgl. STRASSER, 24, S. 33), kam es zur großen Krise. Frankreich lehnte die Vorschläge kategorisch ab und praktizierte für mehrere Monate die Politik des "leeren Stuhls", um, wie HALLSTEIN (10, S. 52) resümiert, zwei fundamentale Ordnungsprinzipien der Gemeinschaft anzugreifen: das Mehrheitsstimmrecht im Rat und die Stellung der Kommission.

Am 21. April 1970 einigte sich der Rat endgültig auf die Finanzierungsregeln für die gemeinsame Agrarpolitik. Zugleich wurde der Beschluß über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel gefaßt. Die Finanzverfassung der Gemeinschaft war damit abschließend geregelt.

Nach der ursprünglichen Konzeption sollten die Agrarmärkte allein über den Preis gesteuert und durch die Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse eine verbesserte Faktorallokation in der Gemeinschaft erreicht werden. Die tatsächliche Entwicklung der gemeinsamen Agrarmarktpolitik hat hiervon, wie WÄCHTER (25, S. 524) bereits 1967 feststellen mußte, teilweise erhebliche Abweichungen gebracht. So ist die Preispolitik vornehmlich auf die Realisierung einkommenspolitischer Ziele ausgerichtet worden, was zu ständig steigenden Überschüssen und einem erheblichen Anstieg der Agrarmarktausgaben geführt hat.

Trotz der seit 1969 ergangenen Aufforderungen der Staats- und Regierungschefs nach Eindämmung der Kosten im Agrarbereich, trotz einer umfassenden

Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik im Jahre 1975 und Vorschlägen der Kommission zur besseren Anwendung des Instrumentariums (13) hat sich bisher in der Überschußproduktion und Ausgabenentwicklung in der Abteilung Garantie keine Änderung abgezeichnet. Die Probleme haben sich vielmehr weiter verschärft.

Wichtige Ursachen für diese Entwicklung sind nicht nur politische, sondern auch systembedingte divergierende nationale Interessenunterschiede. Sie bestehen darin, daß Preiserhöhungen je nach Selbstversorgungsgrad und Finanzierungsanteil im EG-Haushalt für die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Verteilungswirkungen haben. Es ist das Verdienst von KOESTER (12), diese Zusammenhänge erstmals systematisch dargestellt und anhand von Beispielsrechnungen die Richtung der Transferströme aufgezeigt zu haben.

Der hohe Protektionsgrad der Gemeinschaft und Agrarpreisanhebungen begünstigen insbesondere diejenigen Mitgliedstaaten, die einen hohen Selbstversorgungsgrad haben. Dazu zählen vor allem Irland, Dänemark, die Niederlande und Frankreich. Diese Länder dürften deshalb trotz bestehender Überschüsse und hoher Gesamtausgaben für die Agrarmarktpolitik eher an einer expansiven Preispolitik interessiert sein. Die Agrarimportländer mit vergleichsweise hohem Finanzierungsanteil (besonders Großbritannien) müssen dagegen ein volkswirtschaftliches Interesse an einer möglichst geringen Preisanhebung bei Agrarprodukten haben. Dieses Interesse gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland; bei den meisten Produkten ist der Anteil an der Agrarproduktion der Gemeinschaft niedriger als die Finanzierungsquote am EG-Haushalt.

Bei national divergierenden Interessen über die Höhe des Preisniveaus und die Preisanhebung bei Einzelprodukten läßt sich bei der faktischen Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips im Rat eine am Marktgleichgewicht orientierte Preispolitik nur schwer durchsetzen. Ein Kompromiß wird in der Regel erst dann erreicht, wenn ein umfassendes Paket geschnürt wird, in dem der Vielzahl spezieller Wünsche der Mitgliedstaaten Rechnung getragen worden ist. Dieses Verfahren des Paketschnürens muß, wie die Erfahrungen zeigen, als eine sehr kostspielige Kooperationsmethode angesehen werden (vgl. PELKMANS, 16, S. 125).

2.4 Die fehlende Koordination gemeinschaftlicher und nationaler Politik

Die Integration im Agrarsektor ist auf Teilbereiche begrenzt, wobei die Markt- und Preispolitik in vollem Umfang in Gemeinschaftskompetenz durchgeführt wird. In der Strukturpolitik, in der Richtlinien lediglich einen gemeinschaftlichen Rahmen setzen, haben die Mitgliedstaaten in der Dosierung des finanziellen Mitteleinsatzes weitgehende Autonomie. Die Sozialpolitik liegt vollständig in nationaler Verantwortung und wird in vielen Mitgliedstaaten in erheblichem Umfang als Umverteilungsinstrument zugunsten der Landwirtschaft benutzt (vgl. 3).

Eine gewisse Kontrolle der nationalen Ausgaben erfolgt durch die Vorschriften der Art. 92 bis 94 EWG-Vertrag. Nach Art. 92 sind jene Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, "die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen".

Umfang und Struktur der national durchgeführten agrarpolitischen Maßnahmen (vgl. SEEBOHM, 23) machen deutlich, daß es außerhalb des Bereichs der Markt- und Preispolitik kaum institutionelle Vorkehrungen gibt, um den Instrumenteneinsatz auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene zu koordinieren. G. SCHMITT (19, S. 193) bezeichnet diese völlig unzureichende institutionelle und instrumentelle Koordination als eine wesentliche Quelle des seiner Auffassung nach "politischen Versagens im Bereich der Landwirtschaftspolitik".

Nationale Maßnahmen sind vornehmlich darauf ausgerichtet, spezifische nationale Ziele zu realisieren und/oder den besonderen Anpassungsproblemen der Landwirtschaft des jeweiligen Mitgliedstaates Rechnung zu tragen. Wenn diese Maßnahmen den innergemeinschaftlichen Wettbewerb verzerren und nationale Produktionswirkungen auslösen, belasten sie den EG-Haushalt. Auch hierdurch werden Umverteilungseffekte ausgelöst, die in der gleichen Richtung wie oben dargestellt wirken (vgl. KOESTER, 12, S. 52 ff.).

Das institutionelle System der Gemeinschaft gibt dem Ministerrat und damit den Regierungen dominierenden Einfluß auf die Gestaltung der Politik. Die Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments auf die Entscheidungsfindung in Brüssel sind

dagegen gering.

Schwierigkeiten ergeben sich auch daraus, daß bei jetzt neun und im Fall der Erweiterung zwölf Mitgliedstaaten sich die Wahltermine häufen und dadurch mit Blick auf die Gruppe der ländlichen Wähler höhere Preisforderungen gestellt werden und/oder Entscheidungen häufig hinausgezögert werden können.

3 Strategien zur Vermeidung institutioneller und instrumenteller Konflikte der EG-Agrarpolitik

3.1 Vorschläge für eine Verbesserung der Arbeitsweise der Institutionen

Mit der Errichtung des gemeinsamen Agrarmarktes sind die Entscheidungsbeugnisse im Bereich der Markt- und Preispolitik auf die Gemeinschaftsinstitutionen übergegangen. Die Art der Entscheidungsfindung hat, wie im Abschnitt 2 dargelegt, vor allem deshalb zu Fehlentwicklungen mit beigetragen, weil sich die Einflüsse nationaler Interessen und Interessendivergenzen erhalten und teilweise verstärkt haben. Insofern ist es nicht verwunderlich, wenn die in den letzten Jahren unterbreiteten Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der Institutionen eine stärkere Eingrenzung der nationalen Einflüsse in den Vordergrund stellten.

TINDEMANS (21, S. 285) hält in seinem Bericht zur Politischen Union eine Änderung des bestehenden institutionellen Rahmens für nicht erforderlich, "sondern eine Erweiterung seiner Autorität, seines Leistungsvermögens, seiner Legitimität und seiner Kohärenz". Notwendig ist seiner Auffassung nach die Aufwertung der Rolle des Europäischen Rates und des Parlaments, die allgemeine Einführung von Mehrheitsbeschlüssen und die bessere Koordinierung der Ratstätigkeit sowie die Erhöhung des Einflusses der Kommission.

Heute, etwa fünf Jahre nach Vorlage des Berichts, ist festzustellen, daß er so gut wie keine Auswirkungen gehabt hat. Allerdings sind zwischenzeitlich neue Berichte mit dem Ziel in Auftrag gegeben worden, Anregungen für ein besseres Funktionieren der Gemeinschaftsorgane zu geben. Da ist zunächst der Bericht des Dreier-Ausschusses an den Europäischen Rat (sog. "drei Weise") über die Gemeinschaftsorgane zu nennen, ferner der SPIEREN-

BERG-Bericht über eine Reform der EG-Kommission und ihrer Dienststellen (vgl. GAZZO, 7).

Initiator für die Einrichtung des Dreier-Ausschusses war Frankreichs Staatspräsident Giscard d'Estaing. Gemäß dem vom Europäischen Rat im Dezember 1978 gegebenen Mandat sollten solche Anpassungen erwogen werden, "die notwendig sind, um die reibungslose Arbeitsweise der Gemeinschaften unter Zugrundelegung und Wahrung der Verträge, einschließlich ihrer institutionellen Systeme und Fortschritte in Richtung auf die Europäische Union zu gewährleisten" (7, S. 243).

Im Bericht der "drei Weisen" wird hervorgehoben, daß der *Europäische Rat* "für die Tätigkeit der Gemeinschaft insgesamt unerläßlich geworden ist", in das vertraglich geschaffene institutionelle System soll er allerdings nicht eingegliedert, sondern vielmehr außerhalb belassen und dem System übergeordnet werden. Der *Ministerrat* wird in dem Bericht als das schwächste Glied der Kette bezeichnet und als Hauptgrund dafür das Abgehen von der Mehrheitsentscheidung angegeben. Trotz dieser Analyse beschränken sich die Vorschläge im wesentlichen auf eine Stärkung der Präsidentschaft. Die an sich zu erwartende Empfehlung, zu Beschlüssen mit Mehrheitsabstimmung zurückzukehren, wird nicht ausgesprochen (7, S. 244 f.).

Der Europäische Rat wird sich auf einer seiner nächsten Sitzungen mit dem Bericht der "drei Weisen" befassen. Mit einer Änderung des bisher praktizierten institutionellen Verfahrens ist kaum zu rechnen. Das wird besonders für die Anwendung des Mehrheitsstimmrechts gelten, denn "auch unabhängig von den Luxemburger Beschlüssen (kann) kein Mitgliedstaat beim gegenwärtigen Stand der Integration hinnehmen, daß über seine wesentlichen Interessen hinweggegangen wird" (EVERLING, 5, S. 740).

3.2 Ist ein neues Integrationskonzept erforderlich?

Die Agrarpolitik gilt als derjenige Bereich des Gemeinsamen Marktes, in dem die Integration am weitesten fortgeschritten ist. Ein Zurückschrauben der Integration könne, so wird argumentiert, die gesamte Zollunion und damit den Bestand der Gemeinschaft überhaupt gefährden (ERTL, 4, S. 3). Diese politische Bewertung wird aus der gemeinsamen Geschäftsgrundlage der Sechsergemeinschaft abgeleitet, die das politische Junktim zwischen

der Schaffung einer Zollunion und der Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik zum Ausdruck bringt. Die gemeinsame Geschäftsgrundlage spiegelt, wie Frankreichs Premierminister Raymond BARRE (1) im Juni 1980 in einer Grundsatzrede in Trier ausgeführt hat, "die Interessen, die Anliegen und die Gewohnheiten der sechs Gründerländer wider", sie stellt, so der französische Außenminister im April 1980 vor der Nationalversammlung, für die Staaten mit einem starken Agrarpotential "die unerläßliche Gegenleistung für die Vorteile dar, die die Liberalisierung des Handels den am stärksten industrialisierten Ländern verschafft".

An der Schwelle zur zweiten Erweiterung der Gemeinschaft erscheint es unerläßlich, die der gemeinsamen Geschäftsgrundlage zugrundeliegenden Hypothesen zu überprüfen. Denn spätestens mit dem Beschluß vom 30. Mai 1980 zur britischen Haushaltsentlastung ist deutlich geworden und von den Partnern anerkannt worden, daß für Großbritannien die finanziellen Konsequenzen der von der Sechsergemeinschaft vereinbarten gemeinsamen Politik schwer tragbar sind. Während die wirtschaftlichen Vorteile der Zollunion (noch?) nicht sichtbar sind, hat der gemeinsame Agrarmarkt für Großbritannien als Agrarimportland zu rapide steigenden Nettozahlungen an den Gemeinschaftshaushalt geführt (vgl. 2).

Die wirtschaftliche Integration ist weitgehend in der Phase der Zollunion stehengeblieben. Sie hat sich vorrangig an der Marktintegration und der dazu erforderlichen negativen Politikintegration orientiert. Zu einem Gemeinsamen Markt oder gar einer Wirtschaftsunion, die zumindest eine stärkere Harmonisierung und Koordinierung der nationalen Politiken erfordert hätten, ist es nicht gekommen (vgl. PELKMANS, 16, S. 115 ff.).

Ganz anders ist der Integrationsprozeß im Agrarbereich verlaufen. Hier stand die Politikintegration an erster Stelle, notgedrungen, denn zunächst mußten die unterschiedlichen Eingriffssysteme und -niveaus der Mitgliedstaaten auf den Agrarmärkten vereinheitlicht werden, um überhaupt in die Phase der Marktintegration eintreten zu können. Durch die divergierenden Wirtschafts- und Währungsentwicklungen, die die Einführung des Grenzausgleichssystems zur Folge hatten, konnte die angestrebte Marktintegration im Agrarbereich nicht erreicht werden. Diese Entwicklung wurde in Kauf genommen, um - wie der Europäische Gerichtshof anerkannt hat - das einheitliche Agrarmarktsystem und das Funktionieren der gemeinschaftlichen Interventionsregulierungen nicht zu gefährden.

Im Hinblick auf das künftig zu verfolgende Integrationskonzept wird zu entscheiden sein, ob der Grundsatz des freien Warenverkehrs auf der Basis einheitlicher Preise Vorrang haben soll, oder ob das Konzept einer Art abgestuften Marktintegration, das z.B. eine zwischen den Mitgliedstaaten differenzierte Preisfestsetzung zuläßt, verfolgt werden soll.

Der Gedanke der abgestuften oder differenzierten Integration, der erstmals von Willy Brandt 1974 in Paris vorgetragen und von Leo Tindemans in seinem Bericht zur Europäischen Union Ende 1975 aufgenommen wurde, ist auch vom französischen Premierminister BARRE in der bereits zitierten Rede in Trier erwähnt worden. Er stellte dort die Frage in den Raum, ob es notwendig ist, daß alle Mitgliedstaaten "alles gleichzeitig und auf dieselbe Art und Weise tun", und ob man sich in dem weiten Raum einer Zwölfergemeinschaft "nicht verschiedene funktionelle Gruppierungen, wie wir es beim Europäischen Währungssystem haben, vorstellen könne".

Art. 40 EWG-Vertrag bestimmt lediglich, daß eine gemeinsame Preispolitik "auf gemeinsamen Grundsätzen und einheitlichen Berechnungsmethoden beruhen (muß)", eine differenzierte Preisfestsetzung ist demnach nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Abgesehen von der Anwendung auf die neu beitretenden Länder während einer noch festzulegenden Übergangszeit bringt eine Differenzierung der Agrarpreise eine Reihe von Schwierigkeiten mit sich. Zunächst dürfte es erhebliche Probleme bereiten, objektive Kriterien für die Festlegung des Preisniveaus und der Preisrelationen zu finden. Nationale Interessen würden in der Entscheidungsfindung des Rates noch stärker zur Geltung kommen als bisher. Eine Kontrolle über die Agrarausgaben und eine "gerechtere" Verteilung der Finanzlasten wäre nur dann zu erreichen, wenn auch die bisher unbegrenzte gemeinsame Finanzierung der Agrarmarktpolitik eingeschränkt würde.

3.3 Ausbau oder Liberalisierung des Agrarmarktsystems?

In der Diskussion über Korrekturen im Agrarmarktsystem stehen zwei Zielsetzungen im Vordergrund. Erstens soll die Mehrwertsteuerabführung der Mitgliedstaaten an die EG auch in Zukunft die 1 %-Grenze nicht übersteigen. Zweitens sollen bestehende Ungleichgewichte im EG-Haushalt durch strukturelle Anpassungen in ihren Ursachen korrigiert werden. Bei den zu diskutierenden Lösungsalternativen ist zu beachten, ob und inwieweit beide Zielsetzungen gleichzeitig erreicht werden können. Dabei stehen sich

zwei Grundsatzpositionen gegenüber:

a) Ausbau des Agrarmarktsystems

Erklärungen der französischen Regierung deuten darauf hin, daß die ebenfalls als notwendig erachtete Überprüfung der gemeinsamen Agrarpolitik nicht zu einem Abbau des erreichten Integrationsstandes, sondern zu einer Vertiefung führen müsse. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang immer wieder die unzureichende Anwendung der Grundsätze, wobei Lücken in der Gemeinschaftspräferenz, die ganze Bereiche der Agrarproduktion nicht erfasse, besonders hervorgehoben werden. Die Vorstellungen Frankreichs laufen auf eine Verschärfung des Außenschutzes und Herstellung einer nahezu absoluten Präferenz für die EG-Agrarproduktion hinaus. Durch weiteres Zurückdrängen von Importen, insbesondere bei den Futtermittel-Substituten, soll der finanzielle Spielraum der Gemeinschaft erhöht und der bodengebundenen Agrarproduktion Vorrang eingeräumt werden.

Ein Ausbau des Agrarmarktsystems in der vorgenannten Richtung würde eine Reihe neuer schwerwiegender Konflikte zur Folge haben. Eine weitere Erhöhung des Protektionsniveaus würde das Verhältnis der Gemeinschaft zu Drittländern belasten und der angestrebten Stärkung der außenpolitischen Rolle der EG in der Welt zuwiderlaufen. Auch intern würden die bestehenden Ungleichgewichte im EG-Haushalt, die ja in ihren Ursachen korrigiert werden sollen, nicht beseitigt, sondern eher verschärft. Insbesondere dürften die Belastungen für ein Agrarimportland wie Großbritannien zunehmen.

Eine Möglichkeit zur Lösung der Überschuß- und Finanzierungsprobleme wird auch in verstärkten Eingriffen auf dem Binnenmarkt gesehen. Durch eine Kontingentierung der Agrarproduktion könnte das Marktgleichgewicht hergestellt und durch eine entsprechende Preisdifferenzierung könnten Einkommensverluste der Landwirtschaft in Grenzen gehalten werden. Abgesehen davon, daß - mit den Worten von Th.W. SCHULTZ (22, S. 313) - "die Verteilung landwirtschaftlicher Produkte durch die staatliche Autorität schlechte Ökonomie (ist)", sind angesichts der institutionellen Entscheidungsstrukturen der Gemeinschaft Zweifel angebracht, ob beide Ziele gleichzeitig erreicht werden können. Die Erfahrungen mit der Kontingentierung in der EG und in anderen Ländern lassen erwarten, daß die Kontingentmenge im Wege des politischen Kompromisses zu hoch festgesetzt und

die gewünschte Produktionseinschränkung und Ausgabensenkung nicht erreicht wird.

b) Liberalisierung des Agrarmarktsystems

Ausgangspunkt ist, daß die begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Gemeinschaft eine einkommensorientierte Preispolitik nicht mehr oder nur noch begrenzt zulassen. Da nominale Preissenkungen zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts bei hohen allgemeinen Preissteigerungsraten nicht durchsetzbar sind, wird die Hinwendung zu einer marktorientierten Preispolitik in vorsichtigen Schritten erfolgen müssen.

Der Einbau finanzieller Restriktionen in das Agrarmarktsystem bedeutet, daß der Staat nicht mehr bereit und in der Lage ist, das Marktrisiko und die Kosten der Überschußverwertung voll zu übernehmen. Als Maßnahmen können z.B. in Frage kommen: die Lockerung der Interventionsbestimmungen oder ein Ausbau der Erzeugerverantwortung für die Kosten der Überschußverwertung. Dabei müßte zwischen Produktionsentwicklung und Höhe der Erzeugerabgabe ein direkter Zusammenhang hergestellt werden, damit für die Erzeuger eindeutige Signale gesetzt werden. Die Erzeugerabgabe verliert dann jedoch ihre Wirkung als ergänzendes Instrument einer marktorientierten Preispolitik, wenn sie nach Regionen, Betriebsgruppen, Anlieferungsmengen oder anderen Kriterien gestaffelt wird. In diesem Fall würde sie zu einem Instrument der Preisdifferenzierung mit all den ökonomischen und politisch-administrativen Nachteilen, wie sie vorstehend für die Kontingentierung geschildert wurden.

Bei Realisierung einer marktorientierten Preispolitik auf EG-Ebene werden Forderungen nach ergänzenden einkommenspolitischen Maßnahmen nicht ausbleiben. Sofern sie aus dem EG-Haushalt nicht finanziert werden können, werden die Regierungen der Mitgliedstaaten, wenn sie es für erforderlich halten, sie in nationaler Verantwortung durchführen. Eine Steuerung der nationalen Maßnahmen hinsichtlich Ansatzstelle, Ausgestaltung und Niveau der Einkommenstransfers durch die Gemeinschaftsinstitutionen ist - wie die Erfahrung zeigt - nicht sehr erfolgversprechend. Da diese Maßnahmen aber in der Regel Produktionswirkungen auslösen und über den EG-Haushalt auch andere Mitgliedstaaten mit den Folgen der nationalen Einkommenspolitik anderer Mitgliedstaaten belastet werden, müßte ein Korrekturmechanismus in die gemeinsame Agrarmarktfinanzierung eingeführt werden, der z.B.

an die Produktionsentwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten gebunden werden könnte.

Die Lösung der EG-Agrarmarktprobleme ist nicht in erster Linie ein instrumentelles Problem. Sie ist vor allem ein Problem der institutionellen Entscheidungsstrukturen und der Tatsache, daß es eine unbegrenzte gemeinsame Finanzierung für die Agrarmarktpolitik gibt. Wenn in diesen Bereichen keine Korrekturen vorgenommen werden, und das Prinzip der unbegrenzten Finanzierung als unantastbar erklärt wird, ist sowohl ein deutlich verringerter Anstieg der Agrarmarktausgaben als auch ein Ausbau der Ungleichgewichte im EG-Haushalt schwer erreichbar.

Literatur

1. BARRE, R., Rede vor dem Deutschen Industrie- und Handelstag - Kongress am 20. Juni 1980 in Trier. Frankreich-Info Nr. 2 vom 20. Juni 1980.
2. BMF-Dokumentation Nr. 9 (1980) vom 29. Juni 1980.
3. EGGERS, K., Agrarsoziale Sicherungssysteme im Vergleich. Agra Europe Nr. 36 vom 8. September 1980, Dokumentation.
4. ERTL, J., Am Marktordnungssystem nicht rütteln. VWD-Europa vom 18. Juli 1980, Anhang.
5. EVERLING, U., Überlegungen zum Fortgang der europäischen Integration, Europa-Archiv, Folge 24 (1979), S. 737-746.
6. EWG-Vertrag, Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 1973.
- 6a. Frankreich-Info Nr. 4 vom 2. Juli 1980. Presse- und Informationsabteilung der Französischen Botschaft.
7. GAZZO, E., Die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft vor der zweiten Erweiterung. Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der EG-Organen. Europa-Archiv, Folge 8 (1980), S. 237-248.
8. GROEBEN, von der, H. und E.J. MESTMÄCKER (Hrsg.), Ziele und Methoden der europäischen Integration. Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 31, Frankfurt 1972.
9. GROEBEN, von der, H., H. von BOECKH und J. THIESING, Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 1. Zweite neubearbeitete Auflage. Baden-Baden 1974.
10. HALLSTEIN, W., Die Europäische Gemeinschaft. Düsseldorf und Wien 1973.
11. KOESTER, U. und S. TANGERMANN, Alternativen der Agrarpolitik. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 182, Hilstrup 1976.
12. KOESTER, U., EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Baden-Baden 1977.
13. KOMMISSION DER EG, Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik. Bulletin der EG, Beilage 2 (1975).
14. KRÄMER, H.R., Die Europäische Gemeinschaft. Stuttgart 1974.
15. LAUFER, T., Das Europäische Parlament: Zwischenbilanz. Außenpolitik, Zeitschrift für internationale Fragen, Jg. 31 (1980), S. 302-313.
16. PELKMANS, J., Die Theorie der wirtschaftlichen Integration auf dem Prüfstein. Institut für Europäische Politik. Integration Nr. 3 (1980), S. 108-125.
17. PRESSE- UND INFORMATIONSDIENST DER BUNDESREGIERUNG. Pressemitteilung Nr. 146 vom 5. Juni 1980.

18. PRIEBE, H., Probleme und Möglichkeiten einer Preis-Beihilfenpolitik. In: Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union (Hrsg. von H. von Groeben und H. Möller), Bd. 6, Die agrarwirtschaftliche Integration Europas. Baden-Baden 1979.
19. SCHMITT, G., Analyse und Prognose des Agrarsektors als Grundlage der Politikberatung. Agrarwirtschaft, Jg. 27 (1978), S. 193/194.
20. SCHMITT, G., E. SEEBOHM und H.v.WITZKE, Des Kaisers neue Kleider oder: Grenzausgleich und kein Ende der Diskussion. Agrarwirtschaft, Jg. 29 (1980), S. 14-21.
21. SCHNEIDER, H. und W. WESSELS (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht. Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 46/47, Bonn 1977.
22. SCHULTZ, T., Über einige wichtige Zusammenhänge zwischen Politik, Wirtschaft und Landwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 25 (1976).
23. SEEBOHM, E., Ökonomische Analyse und Bewertung der vom Beihilfekatalog der EG-Kommission aufgeführten agrarpolitischen Maßnahmen (unveröffentlichtes Manuskript).
24. STRASSER, D., Die Finanzen Europas. Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Bd. 12 Europa Union Verlag, Bonn 1979.
25. WÄCHTER, H.-H., Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG. Berichte über Landwirtschaft, Bd. 45 (1967), S. 521-570.
26. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN. Sammelband der Gutachten von 1949-1974 (Hrsg. vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), Hiltrup 1975.
27. ZULEEG, M., Eine Gemeinschaft durch das Recht. EG-Magazin, Nr. 3 (1980), S. 12-14.

EINIGE KONSEQUENZEN FÜR ZUKÜNFTIGE STRATEGIEN
IN DER PRAKTISCHEN EG-AGRARPOLITIK

von

Wilhelm Scheper, Kiel

-
- 1 Die EG-Agrarpolitik als Teil eines komplizierten wirtschafts- und gesellschaftlichen Systems
 - 2 Mögliche Strategien der EG-Agrarpolitik in den 80er Jahren
 - 3 Konsequenzen für die Süderweiterung der Gemeinschaft

1 Die EG-Agrarpolitik als Teil eines komplizierten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Systems

Die nationalen Zielsetzungen bezüglich der EG-Politik - insbesondere zu verstehen als Ziele der nationalen Regierungsspitzen - lassen sich vereinfacht ausgedrückt dahingehend formulieren, daß versucht wird, über eine Intensivierung des gesellschafts-, wirtschafts- und sicherheitspolitischen Verbundes zwischen den europäischen Staaten für das eigene Land die Ziele Frieden, Freiheit, Sicherheit, Gerechtigkeit und Wohlstand besser zu verwirklichen. Zur Erreichung dieses Verbundes ist jeder Staat in der EG verpflichtet, Leistungen gegenüber anderen EG-Staaten im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich zu erbringen. Es gilt das Prinzip "ohne Leistung keine Gegenleistung", wobei allerdings sehr wichtig ist, daß sich der Leistungsaustausch in einem sehr breiten Bereich, nämlich im ganzen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich vollzieht und es durchaus denkbar ist, daß ein Mitgliedsland in einem Teil absolute und relative Nachteile in Kauf nimmt, weil es in einem anderen Bereich absolute und relative Vorteile erzielen kann. So kann es beispielsweise sein, daß Land A bei der Verteilung der Fischfanggründe Land B entgegenkommt, weil Land A im Bereich der

Energiewirtschaft Konzessionen macht. Vor diesem Hintergrund ist das Problem einer "optimalen EG-Agrarpolitik" zu sehen. Im Sinne der Spieltheorie und der Koalitionstheorie ist eine agrarpolitische Maßnahme auf EG-Ebene bereits dann eine Gleichgewichtslösung, wenn sie erstens im Verbund mit gemeinsamen EG-Maßnahmen in anderen Bereichen alle Länder besser, zumindest aber kein Land schlechter stellt als vorher, und wenn zweitens kein anderes Maßnahmenpaket existiert, das alle Länder noch besser stellt. Es ist bei Anwendung dieser Definition offensichtlich, daß es gleichzeitig sehr viele Lösungen geben kann, von denen keine gegenüber den anderen ineffizient im Sinne des Pareto-Optimums ist. Welche Lösung realisiert wird, hängt von Verhandlungsstrategien, personenbedingten Besonderheiten und auch von Zufälligkeiten ab.

Obwohl der EG-Politik durch den EG-Vertrag formal ein langfristiges Konzept zugrunde liegt, bestimmen doch kurzfristig orientierte Lösungen weitgehend das Bild. Die Verwirklichung langfristig effizienter Entwicklungspfade scheitert oft an dem mangelnden Willen der Regierungen, Gegenwartsleistungen ihres Landes gegen Zukunftsleistungen eines anderen Landes einzutauschen. Der intertemporale Austausch von Leistungen und Gegenleistungen ist durch eine extreme Minderschätzung der zukünftigen Güter gekennzeichnet. Diese Minderschätzung hat ihre Ursache unter anderem in der Angst vor längerfristigen Bindungen, Zweifeln bezüglich der Realisierbarkeit zukünftig fälliger Forderungen und deren Wert in der Zukunft.

Man mag einwenden, daß einige der vorstehend beschriebenen Charakteristiken des EG-Entscheidungsprozesses auch bei den staatlichen Instanzen eines Nationalstaates oder innerhalb großer Verbände oder Parteien zu beobachten sind. Diesem Einwand ist zuzustimmen, jedoch bestehen gewichtige graduelle Unterschiede. Im nationalen Bereich sind die Kompetenzen und Verhandlungsspielräume durch die Verfassung und andere langlebige Gesetze sowie durch Tradition relativ präzise festgelegt und die Regierungsspitze eines Nationalstaates hat weit größere Macht, Entscheidungen zu fällen und zu verwirklichen als die Regierungsspitze der EG, die sich aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedsstaaten zusammensetzt und durch das praktizierte Einstimmigkeitsprinzip eingeengt ist. Die Unterschiede zwischen dem Funktionieren einer nationalen Regierung und dem Funktionieren der EG-Regierung werden sich in Zukunft wahrscheinlich nicht reduzieren, weil eine Ausweitung der Kompetenzen der EG-Spitze gegenüber den Regierungen der Nationalstaaten - etwa in dem Sinne, wie über längere Zeit

hinweg in der Bundesrepublik Deutschland ein Machtzuwachs der Bundesregierung gegenüber den Länderregierungen festzustellen war - unwahrscheinlich ist. Auch in Zukunft dürfte die EG-Politik weiterhin das Ergebnis von Aushandlungen zwischen Nationalregierungen bleiben. Wenn die EG weiterhin ein relativ schwach entwickeltes föderatives Gebilde bleibt, kann und darf von ihrer Führungsspitze keine Wirtschaftspolitik erwartet werden, wie sie ein Nationalstaat mit starker Regierung implementieren kann. Die Erweiterung der EG durch Mitgliedsländer, die in Ressourcenausstattung und Zielsetzung recht deutlich von den Gründungsländern abweichen, dürfte die EG noch schwerfälliger machen als sie es bisher schon ist.

In diesem Zusammenhang ist auf wirtschafts- und gesellschaftspolitische Fragen hinzuweisen. Es besteht Konsens darüber, daß die Mitgliedsländer der EG eine demokratische Grundordnung, eine demokratische Gesellschaftsform aufweisen müssen. Mit großer Wahrscheinlichkeit dürfte dagegen das in den 60er und 70er Jahren vernachlässigte Problem der Wirtschaftsordnung in den 80er Jahren verstärkt in die öffentliche Auseinandersetzung geraten. Bezüglich der Wirtschaftsordnung enthält der EG-Vertrag zumeist implizit einige allgemeine Grundsätze, jedoch ist de facto ein weiter Freiraum für die Ausgestaltung der Wirtschaftsordnungen gegeben. Dieser Freiraum ist in nahezu allen EG-Ländern in der Vergangenheit dazu genutzt worden, die wirtschaftliche Aktivität des Staates kräftig auszudehnen. Die nationalen Regierungen haben die staatlichen und semistaatlichen Bereiche laufend erweitert, den Datenkranz für den marktwirtschaftlichen Bereich komplizierter gestaltet und greifen darüber hinaus verstärkt durch kurzfristig orientierte und im Zeitablauf wechselnde Maßnahmen in den Wirtschaftsablauf ein, was letzten Endes auch eine ständige Veränderung des Datenkranzes der privaten Wirtschaft durch den Staat bedeutet. Die Erfolge bzw. Mißerfolge einer solchen Umorientierung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik hängen wesentlich von der Qualität der staatlichen Willensbildungsprozesse und der Leistungsfähigkeit der staatlichen Administrationen ab. Viele Wirtschaftswissenschaftler und Politiker geben heute zu, daß sie diesbezüglich in den 60er und 70er Jahren zu optimistische Erwartungen gehabt haben. Eine Ausdehnung der interventionistischen Wirtschaftspolitik erhöht die Ansprüche der Bürger überproportional, Wirtschaft und Staat werden überfordert, die selbstheilenden Kräfte der Wirtschaft im Sinne Schumpeters nehmen ab. Im Hinblick auf die EG ist insbesondere eine weitere Konsequenz der Ausdehnung des nationalstaatlichen Wirtschaftsinterventionismus wichtig, nämlich die Belastung

der außenwirtschaftlichen Beziehungen. Dies wird am besten am Außenhandel zwischen den Ostblockstaaten deutlich, dessen Umfang relativ zu den entsprechenden Sozialprodukten weitaus geringer ist als das Außenhandelsvolumen in der westlichen Welt. Solange sich die wirtschaftlichen Eingriffe des Nationalstaates auf die Gestaltung der Preise und Mengen der sogenannten nicht international handelsfähigen Güter beschränkt, mögen in einigen Fällen die Rückwirkungen auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen gering sein, in anderen Fällen können jedoch auch von dieser Art des Interventionismus über Vor- und Rücküberwälzungsvorgänge die Preise und Mengen der außenhandelsfähigen Güter wesentlich beeinflußt werden. Werden mit Hilfe staatlicher Eingriffe Preise und Mengen außenhandelsfähiger Güter durch Maßnahmen im Inland direkt beeinflußt, so sind Auswirkungen auf den Außenhandel selbstverständlich die Folge. Vor diesem Hintergrund ist der Begriff "Wettbewerbsverzerrungen" zu diskutieren und zu relativieren. Auch bei Fehlen klassischer Handelshemmnisse an den Grenzen ist es heute jedem Wirtschaftszweig möglich, auf einzelne Maßnahmen der eigenen Regierung oder der Regierungen anderer EG-Länder hinzuweisen, die ihm im Vergleich zu einem Referenzsystem "keine staatlichen Maßnahmen" Nachteile gegenüber Konkurrenten in anderen Mitgliedstaaten bringen. Vielfach werden diese Maßnahmen als Wettbewerbsverzerrung gegeißelt und ihr Abbau gefordert. Diese Forderung ist zwar sehr populär, wird aber bezüglich ihrer Tragweite oft nicht richtig eingeordnet. Es gibt zur Zeit nur zwei Alternativen, alle Wettbewerbsverzerrungen im obigen Sinne in letzter Konsequenz zu beseitigen:

1. konsequenter Abbau wirtschaftspolitischer Maßnahmen in allen EG-Ländern, wenn man so will, eine Rückkehr zum Manchesterliberalismus oder
2. Aufbau einer zentralistischen EG-Wirtschaftspolitik, die einheitlich überall die gleichen Regelungen und Maßnahmen verwirklicht, und einzelnen Nationen oder Regionen keine Freiräume läßt für spezielle wirtschaftspolitische Maßnahmen in ihren Bereichen.

Beide Alternativen in reiner Ausprägung werden heute kaum von irgend jemandem akzeptiert. Wirtschaftszweige und Regionen in der EG werden deshalb weiterhin mit dem Phänomen der Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Maßnahmen leben müssen, solange den Nationalstaaten und ihren Regionen eine gewisse wirtschaftspolitische Autonomie eingeräumt wird, und diese die Autonomie zu ihrem Vorteil zu nutzen versuchen. Es wäre erstaunlich, wenn die Nationen und Regionen ihre wirtschaftspolitische Au-

tonomie so nutzen würden, daß sich keine Wettbewerbsverzerrungen ergeben würden. Hierbei muß allerdings sorgfältig zwischen Wettbewerbsverzerrungen auf sektoraler Ebene und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene unterschieden werden. Nehmen wir als fiktives Beispiel zwei Bundesländer: Land A finanziert aus seinem Budget ein Investitionsprogramm in der Computerindustrie und kein Investitionsprogramm in der Schweinehaltung. Land B verhält sich in entgegengesetzter Weise. Dann liegen sektoral Verzerrungen vor, denn die Schweinehaltung in Land A ist gegenüber der Schweinehaltung in Land B benachteiligt und die Computerindustrie in Land B ist gegenüber der Computerindustrie in Land A benachteiligt. Gesamtwirtschaftlich gesehen kann es sowohl für Land A als auch für Land B vorteilhaft sein, diese Investitionspolitik vorzunehmen, und unter gewissen Voraussetzungen ist es sogar denkbar, daß auch der Gesamtnutzen beider Länder größer ist als bei einer Investitionspolitik, die keine sektoralen Wettbewerbsverzerrungen, besser gesagt, keine sektoralen Wettbewerbsverlagerungen hervorruft. Diese Zusammenhänge finden in der Gedankenwelt vieler Agrarökonomien zu wenig Berücksichtigung. Wenn ein Land seinen Agrarsektor relativ stärker fördert als ein anderes, braucht dies nicht unbedingt gegen die ultimativ erklärten Ziele der Wirtschaftspolitik zu verstoßen, nämlich gegen die Ziele der gesamtwirtschaftlichen Nutzenmaximierung. Diese Zusammenhänge sind aber im Einzelfall zu prüfen und müssen insbesondere in Hinblick auf die Kompatibilität mit den bereits angeführten wirtschaftspolitischen Grundsätzen gesehen werden. Aus alledem wird deutlich, daß das Ziel, eine europäische Agrarwirtschaft zu schaffen, die frei von wirtschaftspolitisch bedingten Vorteilen einzelner Agrarregionen und Agrarsubsektoren gegenüber anderen Agrarregionen und Agrarsubsektoren ist, solange als Illusion eingestuft werden muß, wie der förderative Aufbau der EG nicht durch eine zentralistische Struktur abgelöst wird oder eine EG-weite Rückkehr zum Manchesterliberalismus erfolgt.

Mit den vorangegangenen Ausführungen ist selbstverständlich nicht beabsichtigt, jede wirtschaftspolitisch bedingte Wettbewerbsverzerrung zu rechtfertigen. Die Ausführungen sollen vielmehr als Grundlage für die Fragestellung dienen, in welchen Bereichen die Ziele des EG-Vertrages relativ besser bzw. relativ schlechter verwirklicht werden können, wenn die einzelnen Länder und Regionen autonome Wirtschaftspolitik betreiben und welche Instrumente der nationalen und regionalen Wirtschaftspolitik relativ eher toleriert werden können als andere. Eine umfassende und nicht eindeutige Antwort auf diese Fragestellung gibt es natürlich nicht. Je-

doch findet man zahlreiche Hinweise darauf, in welchen Bereichen zentralistische Ansätze relativ vorteilhafter sind als föderalistische und umgekehrt. Hierbei sind erstens administrative Gesichtspunkte bedeutend, zweitens die Relevanz der in einem Gebiet betriebenen Politik für die benachbarten Gebiete und übergeordnet der Grad der Solidarität zwischen den einzelnen Teilgebieten, der zum Teil an der Bereitschaft, unentgeltliche horizontale Finanztransfers vorzunehmen, gemessen werden kann. Je mehr Auswirkungen die in einer Region betriebene Politik auf die Wirtschaft in den benachbarten Gebieten hat, desto problematischer ist es, diese Politik ohne regionale Koordination zu betreiben, weil sie wahrscheinlich zu Reaktionen der politischen Entscheidungsträger in den anderen Bereichen führt, erneute Anpassungen auslöst und möglicherweise im Endergebnis eine Situation herbeiführt, die für alle Beteiligten schlechter ist als diejenige, die ohne die wirtschaftspolitische Kettenreaktion bestanden hätte. Umgekehrt hat z.B. eine Maßnahme wie die Errichtung eines Gehweges innerhalb einer Gemeinde kaum Auswirkungen auf die Wohlfahrt benachbarter Gemeinden, und insofern ist hier einer Autonomie der Gemeinde der Vorzug zu geben.

Ein eindrucksvolles Beispiel dafür, welche Auswirkungen ein Übergang von einer föderalistischen zu einer zentralistischen Lösung auf die Finanztransfers zwischen den Staaten haben kann, liefert die Geschichte der EG-Agrarmarktfinanzierung. Stärkere Zentralisierung der Wirtschaftspolitik bedingt meistens eine relative Ausweitung des Budgets der Zentralregierung gegenüber den regionalen Budgets. Diese Verlagerung ist fast immer begleitet von einer Verstärkung der interregionalen Umverteilung und nur dann möglich, wenn eine entsprechende Solidarität zwischen den Regionen besteht.

Diese Überlegungen zu Zentralismus und Föderalismus müssen durch einige weitere ordnungspolitische Aspekte ergänzt werden. Ohne die Existenz und Einhaltung von Spielregeln ist ein Zusammenleben in einer Gemeinschaft nicht möglich. Dies gilt nicht nur für Staaten, sondern auch für soziale Gruppen innerhalb der Staaten. Viele der Spielregeln, die das Zusammenleben im politischen und wirtschaftlichen Leben bestimmen, sind ungeschrieben oder erst nachträglich paraphiert worden. Als Beispiel ist hier die Weltwirtschafts- und Weltwährungsordnung vor dem ersten Weltkrieg zu nennen. Diese Ordnung ist nicht in Bürohäusern supranationaler Behörden entstanden, sondern hat sich nach und nach von selbst entwickelt. Welche

Spielregel besser oder schlechter ist, läßt sich von einer gewissen Grenze an ohne subjektive Wertung nicht sagen. Jedoch gibt es einige Kriterien für eine über die persönliche subjektive Bewertung hinausgehende Beurteilung. Eine Spielregel muß

- von der überwiegenden Mehrheit der Spieler akzeptiert werden,
- so einfach sein, daß sie von der überwiegenden Mehrheit der Spieler verstanden wird und keinen Spieler überfordert,
- von Bestand sein, denn eine Spielregel, die laufend geändert wird, womöglich je nach Verlauf des Spiels, wird allgemein negativ beurteilt.

In der EG-Politik herrscht trotz der großen Zahl von Verordnungen, Beschlüssen und Richtlinien ein Mangel an Spielregeln, die die vorstehenden Kriterien, insbesondere die Kriterien "Beständigkeit" und "Einfachheit" erfüllen. Kurzfristig orientierte ablaufpolitische Aktivitäten mit wechselnder Ausprägung haben in der EG-Politik ein weit stärkeres Gewicht als ordnungspolitische Regelungen, die langfristige Kontinuität sicherstellen. Solange es nicht gelingt, der EG-Politik ein besseres und weiter ausgebauten ordnungspolitisches Korsett zu geben, werden EG-Verhandlungen auch weiterhin durch pragmatisches "Herummäkeln", durch endloses Diskutieren bei jeder Detailfrage und durch längerfristige Orientierungslosigkeit gekennzeichnet sein. Auch im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich geht z.Zt. die Diskussion oft in ähnlicher Weise nicht über die Analyse partieller Ablaufpolitiken hinaus.

So werden beispielsweise die von der EG-Preispolitik ausgelösten Wohlfahrtseffekte und Budgetveränderungen im Detail untersucht und hierbei kurzfristige Verteilungsfragen in den Vordergrund gerückt. Dies ist sicherlich sehr nützlich, kann jedoch ohne gleichzeitige Berücksichtigung der angesprochenen ordnungspolitischen Perspektiven einem weiteren pragmatischen Machertum Vorschub leisten. Meines Erachtens ist es insbesondere für die zukünftige europäische Agrarpolitik notwendig, daß hier in stärkerem Maße ordnungspolitische Grundsätze entwickelt und als verbindlich erklärt werden. Die Schaffung eines solchen ordnungspolitischen Korsetts mag kurzfristig mit vielen Wohlfahrtszielen konkurrieren, längerfristig gilt jedoch, daß Ordnung eine Voraussetzung für nachhaltigen Wohlstand ist.

2 Mögliche Strategien der EG-Agrarpolitik in den 80er Jahren

KALTEFLEITER (2) hat eindrucksvoll aufgezeigt, was Erfolge und Mißerfolge der politischen und wirtschaftlichen EG-Integration gewesen sind. Sein Ergebnis ist: "Es bleibt die Zollunion, ein in Frage gestellter Agrarmarkt und regelmäßige Konsultationen außerhalb der Institutionen der europäischen Gemeinschaft". Die Zollunion für nichtlandwirtschaftliche Güter konnte verwirklicht werden, weil man sich von Anfang an auf ein langfristig verbindliches Konzept geeinigt hatte, das bewährten Mustern aus der Vergangenheit folgte, von den Mitgliedstaaten in erster Linie einen Verzicht auf den Einsatz bestimmter handelspolitischer Instrumente auf nationaler Ebene verlangte, nicht aber die Zustimmung zu einer ausgedehnten Ablaufpolitik von EG-Instanzen, und im übrigen die Eigenschaften Kontinuität und Überschaubarkeit aufwies. Die Schaffung der Zollunion für den nichtlandwirtschaftlichen Bereich im Rahmen der 6-er Gemeinschaft wird heute fast überall als wichtiger positiver Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Europas gesehen. Für die 9-er Gemeinschaft dürfte längerfristig ähnliches gelten.

VON URFF (4) hat in seinem Referat über die Zollunion nach kritischem Abwägen und vorsichtiger Formulierung die Feststellung getroffen, daß von der Süderweiterung der EG wahrscheinlich in geringerem Maße wohlstandssteigernde Effekte ausgelöst werden, und möglicherweise per Saldo überhaupt keine Wohlstandssteigerung eintritt. Diesem Urteil ist aufgrund der Aussagen der Theorie der Zollunion zuzustimmen, jedoch gibt es verschiedene andere, nicht von der Theorie der Zollunionen erfaßte Aspekte, die je nach ihrer Gewichtung zu einer pessimistischeren oder auch optimistischeren Aussage führen können. In diesem Zusammenhang sei auch auf SCHMITT und VON WITZKE (3) verwiesen, die im einzelnen darlegen, weshalb Prognosen über rein wirtschaftliche Konsequenzen der EG-Süderweiterung und daraus abzuleitende Politikempfehlungen nur mit erheblichen Einschränkungen möglich sind. Die gängigen Theorien zur Zollunion setzen implizit die Existenz einer streng marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung in den beteiligten Ländern und ein stabiles Weltwährungssystem voraus. Diese Voraussetzung kann im Hinblick auf die EG-Probleme natürlich nur sehr bedingt akzeptiert werden. Je stärker die nationalstaatlichen Wirtschaftspolitiken insbesondere im Bereich der Ablaufpolitik ausgebaut sind, desto größer ist die Gefahr, daß die Nationalstaaten die aufgrund der klassischen Zollunionstheorien zu erwartenden Effekte der Zollunions-

gründung durch Einführung von nationalstaatlichen Maßnahmen modifizieren, anders ausgedrückt, je interventionistischer die Wirtschafts- und Währungspolitik der beteiligten Länder ist, desto fragwürdiger ist das Konzept der Zollunion. Vor diesem Hintergrund sind auch die Probleme des Gemeinsamen Agrarmarktes zu sehen. Weil die Agrarsektoren der beteiligten Länder relativ stärker durch staatlichen Interventionismus geprägt waren als andere außenhandelsabhängige Sektoren, wurde bei der Schaffung des Gemeinsamen Agrarmarktes nicht das Konzept einer einfachen Zollunion verwirklicht, sondern ein Konzept, das bestenfalls mit "modifizierter Zollunion" umschrieben werden kann. Diese modifizierte Zollunion ist gekennzeichnet durch eine umfangreiche Ablaufpolitik der EG-Instanzen, die sich zum Teil bereits Praktiken bedient, wie sie in Staatshandelsländern üblich sind.

Gesamt- und weltwirtschaftliche Entwicklungen in den 70er Jahren haben die Fehlentwicklungen des Gemeinsamen Marktes begünstigt. Die weltweite, allerdings von Land zu Land unterschiedliche Inflation hat zu Störungen des gesamten für die Agrarsektoren der EG-Länder relevanten Preissystems geführt, die Berechenbarkeit zukünftiger Entwicklungen erheblich gemindert und die Sonderwünsche der einzelnen Länder kräftig erhöht. Das Problem des Grenzausgleichs und zum Teil auch die Misere der EG-Financen wären bei einer Politik des stabilen Geldwertes in den westlichen Industrienationen weit geringer gewesen. Die längerfristigen Nachteile der Inflation und Inflationsbeschleunigung sind in den letzten Jahren nicht nur besser erkannt worden, sondern es ist auch festzustellen, daß die Regierungen in zunehmendem Maße bereit sind, unpopuläre Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung zu ergreifen. Für die 80er Jahre ist deshalb in den meisten Ländern mit einer restriktiven staatlichen Ausgabenpolitik zu rechnen. Diese Politik dürfte auch dazu führen, daß die budgetwirksamen Subventionierungen des Agrarsektors auf nationaler Ebene und auf EG-Ebene zurückgehen. Ein Rückgang der budgetwirksamen Subventionierung bedeutet nicht notwendigerweise einen Rückgang des Agrarprotektionismus, denn es ist denkbar, die Auswirkungen reduzierter Agrarsubventionen auf die Landwirte in gewissem Umfang durch stärkere Belastungen der Verbraucher über höhere Verbraucherpreise zu kompensieren. Eine solche Kompensation dürfte in den 80er Jahren jedoch zunehmend auf Schwierigkeiten stoßen, da sich infolge des sich abschwächenden Wirtschaftswachstums die Realeinkommen der Konsumenten kaum erhöhen oder sogar abnehmen.

Fast alle EG-Länder, insbesondere die Bundesrepublik, haben Zahlungsprobleme und werden sich deshalb in den 80er Jahren bemühen, die Leistungsbilanzdefizite abzubauen. Agrarexporte und Agrarimporte spielen für die Leistungsbilanz eine große Rolle. Es ist deshalb wahrscheinlich, daß die nationalen Regierungen bei der Gestaltung der EG-Agrarpolitik und auch bei nationaler Agrarförderung stärker als bisher das Ziel einer Erhöhung der agrarischen Nettoexporte verfolgen. Das beste Mittel zur Steigerung der Nettoexporte ist die Steigerung der inländischen Produktivität, und insofern ist angesichts der begrenzten staatlichen Mittel eine stärkere Betonung der agrarpolitischen Effizienzziele zuungunsten sozialpolitischer Ziele denkbar. Eine Erhöhung der Nettoexporte ist weiterhin durch eine verstärkte Exportförderung und Importrestriktion zu erreichen. Längerfristig gesehen hat sich in den meisten Fällen die Diskriminierung der Importe und Förderung der Exporte durch außenhandelspolitische Instrumente wie Zölle, Kontingente, Exportsubventionen als wenig sinnvoll erwiesen. Deshalb sollten die Politiker sehr kritisch prüfen, ob eine Vermehrung des agrarpolitischen Interventionismus aufgrund von zahlungsbilanzpolitischen Zielsetzungen wirklich längerfristige Vorteile mit sich bringt. In vielen Bereichen hat der EG-Agrarprotektionismus gegenüber Drittländern ein Niveau erreicht, das nicht mehr ohne Inkaufnahme von Nachteilen in anderen Bereichen der außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Beziehungen erhöht werden kann.

Die agrarpolitischen Probleme der EG der 80er Jahre werden um so geringer sein, je stärker die Weltagrarpreise in diesem Zeitraum steigen. Hier liegt ein gewisser Unsicherheitsfaktor, denn eine längerfristige Vorausschätzung der Agrarweltmarktpreise ist nur in recht unverbindlicher Form möglich. Immerhin erscheint es unwahrscheinlich, daß die Weltmarktpreise die EG-Agrarpreise bis Ende der 80er Jahre nachhaltig einholen, wenn die EG-Agrarpreispolitik wie bisher oder nur ein klein wenig restriktiver fortgesetzt wird.

Insgesamt gesehen wird der Spielraum für die EG-Agrarpolitik in den 80er Jahren wesentlich enger sein als in den 70er Jahren. Die Wachstumschancen der Volkswirtschaften sind geringer, die Wiederherstellung stabiler Währungen und marktwirtschaftlicher Ordnungen wird - wenn sie überhaupt gelingen sollte - nur wenig Raum lassen für Ausweitungen staatlicher Aktivitäten, die die Staatsbudgets belasten. Insbesondere dürfte die Neigung zu internationalen Transferzahlungen abnehmen, Krisenmanagement vielleicht

ausgenommen. Die Gemeinsame EG-Agrarpolitik wird unter diesen Voraussetzungen ihre finanziellen Forderungen an die nationalen Kassen kaum erhöhen können, und es ist davon auszugehen, daß allein aus diesem Grunde einer Ausweitung der EG-Agrarpolitik enge Grenzen gesetzt sind und möglicherweise hier und da sogar ein Schritt rückwärts notwendig ist: Die Gemeinsame EG-Agrarpolitik bedarf einer ausgabensparenden Konsolidierung. Die Verfolgung dieser Strategie schließt die Einführung neuer kostspieliger Systeme wie die Einführung "einer Gemeinsamen Politik direkter Einkommensübertragungen", "einer Gemeinsamen Agrarsozialpolitik" aus. Eine Konzentration der Bemühungen auf eine bessere Ausgestaltung des Gemeinsamen Agrarmarktes steht auch mit dem Ziel in Einklang, die Integrationsentwicklung im landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Bereich symmetrischer zu gestalten. In den 70er Jahren hat der EG-Agrarsektor bei der Verwirklichung der Zollunion weniger große Fortschritte gemacht als die nichtlandwirtschaftlichen Sektoren. Umgekehrt hat der EG-Agrarsektor in anderen Bereichen Integrationsvorhaben eingeleitet, die sich in den nichtlandwirtschaftlichen Bereichen noch nicht einmal im Planungsstadium befinden. Symmetrie- und Konsistenzüberlegungen führen zu dem Ergebnis, daß in den 80er Jahren die Unterschiede zwischen der Ausgestaltung des Gemeinsamen Agrarmarktes und der EG-Zollunion nicht größer werden dürfen und zumindest teilweise abgebaut werden müssen. Inwieweit eine Reduzierung des Agrarmarktinterventionsismus erfolgen wird, hängt unter anderem auch von den ordnungspolitischen Vorstellungen der Regierungsspitzen der einzelnen EG-Staaten ab. Je stärker diese das Ziel einer liberalen nationalen und internationalen Wirtschaftsordnung verfolgen, desto stärker werden sie den Spielraum der zum Interventionismus neigenden Agrarpolitiker einengen müssen. Eine solche Einengung wird um so leichter fallen, je mehr die Agrarmarktpolitik von Aufgaben entlastet wird, die nicht unmittelbar agrarpolitischer Natur sind. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Aufgaben des Finanztransfers zwischen den EG-Staaten und die Entwicklungshilfepolitik zu nennen. Wie die Koester-Schule eindrucksvoll nachweist, haben die einzelnen Maßnahmen der EG-Agrarmarktpolitik je nach Ausgestaltung recht unterschiedliche Finanz- und Wohlfahrtstransfers zwischen den einzelnen EG-Ländern zur Folge. Es wäre jedoch katastrophal, wenn versucht würde, jede einzelne agrarpolitische Maßnahme so zu gestalten, daß sie einen positiven Beitrag zur "besseren" Gestaltung der Finanz- und Wohlfahrtstransfers leisten. Ein solcher Versuch würde eine weitere Ausdehnung des Interventionismus zur Folge haben. Unerwünschte Finanz- und Wohlfahrtstransfers zwischen EG-Staaten aufgrund einzelner

agrarpolitischer Maßnahmen lassen sich bis zu einem gewissen Grade durch Maßnahmen außerhalb des Agrarsektors, insbesondere durch einen entsprechenden globalen Finanztransfer zwischen den EG-Staaten kompensieren. Eine Umorientierung der EG-Politik in diese Richtung erscheint notwendig, denn es ist widersinnig, globale Ziele der Einkommensumverteilung zwischen den EG-Staaten in erster Linie durch die Ausgestaltung der Agrarmarktorfnungen implementieren zu wollen.

3 Konsequenzen für die Süderweiterung der Gemeinschaft

Die in den 80er Jahren zu erwartenden Schwierigkeiten für die Volkswirtschaften der 9-er Gemeinschaft und für die Weltwirtschaft überhaupt sind keine günstige Grundlage für die angelaufene Süderweiterung. Pfleiderer hat ausgeführt, die EG solle erst ihr eigenes Haus in Ordnung bringen, bevor sie sich intensiv der Erweiterung zuwende. Dieser Aussage ist zumindest vom wirtschaftlichen Standpunkt her voll zuzustimmen. Ebenso dürfte die Empfehlung an die beitrittswilligen Länder, zuerst ihr eigenes Haus auf den Beitritt sorgfältig vorzubereiten, in die richtige Richtung gehen, wenn damit Hilfestellung durch die alten EG-Länder nicht ausgeschlossen ist.

Angesichts der Größenordnungen und Machtverhältnisse liegt es in der Natur der Dinge, daß die beitrittswilligen Länder ihre Wirtschaftspolitik stärker der Wirtschaftspolitik der 9-er Gemeinschaft anpassen müssen als umgekehrt. Allein deshalb ist es erforderlich, daß die 9-er Gemeinschaft klar Signale setzt, in welche Richtung die zukünftige Politik gehen soll. Hierbei kommt es darauf an, von vornherein im Ansatz Widersprüche und Unbalanciertheiten zu vermeiden. Es muß beispielsweise verhindert werden, daß einzelne Teilbereiche insbesondere technokratisch ausgerichtete Instanzen der unteren und mittleren Ebene Daten setzen, die später nur schwierig oder gar nicht in ein umfassendes Gesamtkonzept einzupassen sind. Um ganz klar auszudrücken, was gemeint ist: Es sollte nicht über Qualitätsstandards für Oliven verhandelt werden, bevor nicht Konzeptionen für den Bereich der gesamten gemeinsamen Agrarpolitik vorliegen, und es sollte sich auch die EG-Generaldirektion Landwirtschaft zurückhalten, bevor nicht wichtige übergeordnete gesamtwirtschaftliche Grundfragen der Übergangsphase geklärt sind. Währungspolitik, gegenseitige Stützungsprogramme in Notzeiten, die Ausgestaltung der Gemeinsamen Außenhandelspolitik für Nicht-Agrarprodukte und die Erarbeitung gemeinsamer ordnungspoli-

tischer Regeln sollten nicht im Schatten der Gemeinsamen Agrarpolitik stehen, sondern vorgezogen als Überbau für den grünen Bereich erstellt werden. Nur so kann eine erneute Überforderung der Agrarpolitik vermieden werden.

Bei der Gestaltung des Gemeinsamen Agrarmarktes für die 12-er Gemeinschaft sollten aus den Erfahrungen der Vergangenheit Konsequenzen gezogen werden und sich die Einsicht durchsetzen, daß

- stärkere reale Preissenkungen für die meisten Agrarprodukte unvermeidlich sind, insbesondere bei solchen Produkten, die die Selbstversorgung der EG übersteigen und nur mit großen finanziellen Aufwendungen des Staates entweder auf dem Weltmarkt abgesetzt werden können oder inferioren inländischen Verwendungen zugeführt werden müssen,
- Absatzkontingentierungen und Preisdifferenzierungen kein geeignetes Substitut für restriktive Preispolitik sind,
- unterschiedliche administrierte Preise von Land zu Land (Grenzausgleich) mit den Integrationszielen nicht in Einklang stehen und höchstens in Krisenfällen kurzfristig akzeptiert werden können,
- Staatshandel und staatliche Vorratshaltung nur in sehr begrenzten Fällen entsprechenden Aktivitäten der Privatwirtschaft vom Standpunkt der gesamtwirtschaftlichen Nutzenmaximierung vorzuziehen sind,
- eine stärkere reale Senkung der EG-Agrarpreise den Konflikt mit Drittländern reduziert.

Zur Zeit sind die Preise für Agrarprodukte in der 9-er Gemeinschaft und in den beitrittswilligen Ländern in etwa gleich, mit Ausnahme der sogenannten mediterranen Produkte, bei denen ein preisliches Nord-Süd-Gefälle besteht. Es wäre jedoch voreilig, auf dieser Tatsache basierend mit Hilfe einer auf den jetzigen Zeitpunkt bezogenen statischen Analyse beweisen zu wollen, daß lediglich die mediterranen Produkte bei der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes ein Problem sind. Vermutlich werden die Südstaaten gegenüber der 9-er Gemeinschaft Währungsabwertungen vornehmen. Nach solchen Abwertungen wären die Südstaaten (ohne Grenzausgleich) im Agraraußenhandel zumindest kurzfristig relativ zur Ausgangssituation konkurrenzfähiger. Mittel- und längerfristig kann diese Verbesserung jedoch über erhöhten Kostendruck infolge größerer Inflationsraten in den beitrittswilligen Ländern wieder verschwinden. Aussagen in diese Richtung

sind allerdings dem spekulativen Bereich zuzurechnen, ebenso die Aussage, daß die Südstaaten über Grenzausgleichsmaßnahmen erhebliche finanzielle Beträge vereinnahmen werden. Diejenigen Agrarpolitiker, die in der Herstellung eines Gemeinsamen Agrarpreinsniveaus zwischen Nord- und Südstaaten ein unüberwindliches Problem sehen, sollten sich daran erinnern, daß bei der Gründung der 6-er Gemeinschaft vergleichsweise größere Preisunterschiede überwunden wurden.

Es ist an verschiedenen Stellen auf die negativen Auswirkungen der EG-Erweiterung auf die angrenzenden Drittländer und auch auf die Entwicklungsländer hingewiesen worden (GROSSKOPF, TANGERMANN, 1). Der einfachste Weg zur Reduzierung dieser Auswirkungen ist eine generelle Reduzierung des EG-Agraraußenhandelsschutzes. Will man diesen Weg mit Rücksicht auf die EG-Landwirtschaft nicht gehen, ist eine Abschwächung der Diskriminierung für die besonders betroffenen Länder wegen der Vielzahl der unterschiedlich gelagerten Fällen nur durch ein komplexes Bündel von Sonderregelungen möglich (Assoziierungsverträge, Präferenzabkommen, wirtschaftliche Hilfsprogramme usw.). Aktivitäten in diese Richtung sind sehr problematisch, da sie zu einer Aushöhlung der liberalen Wirtschaftsordnung beitragen.

Insgesamt gesehen zeichnet sich ab, daß in den 80er Jahren durch die Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik nur in sehr begrenztem Maße Beiträge zur Erhöhung der Wertschöpfung und zur Entwicklung der Wirtschaftsstruktur in den ländlichen Räumen zu erwarten sind. Diese Erkenntnis muß insbesondere für die Politiker und Landwirte der beitrittswilligen Länder enttäuschend sein. Diese hatten in den 70er Jahren gesehen, daß mit Hilfe der in der EG betriebenen Agrarpolitik beachtliche Erfolge bei der Entwicklung der ländlichen Räume in der 6-er und 9-er Gemeinschaft erzielt wurden und erhofft, ein EG-Beitritt würde ähnliche Vorteile für ihre ländlichen Gebiete bringen. Die neue Situation führt unter anderem zu der Frage, ob die EG-Länder nicht außerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik Maßnahmen ergreifen können, um in den armen ländlichen Regionen Einkommen und Lebensstandard zu heben. Denkbar ist zunächst einmal eine Förderung der ländlichen Räume ausschließlich auf der Basis nationalstaatlicher Maßnahmen, d.h. ohne damit in Verbindung stehende zwischenstaatliche Umverteilungsprozesse oder supranationale Regelungen. Ein solcher Ansatz bedingt innerhalb des jeweiligen Mitgliedslandes letztlich einen verstärkten interregionalen Einkommensumverteilungsprozeß, der die Ballungs-

zentren benachteiligt und die ländlichen Räume begünstigt. Die interregionale Einkommensumverteilung zugunsten der ländlichen Räume ist in der Vergangenheit in erster Linie durch zwei Hauptkanäle erfolgt: Erstens durch die Agrarpolitik, die vorwiegend durch zentrale Landwirtschaftsministerien konzipiert und implementiert wird und zweitens durch die Verbesserung der sozialen und physischen Infrastruktur für die verschiedenen zentrale Ministerien und kommunale Institutionen verantwortlich sind. Bei diesem Ansatz haben sich neben Schwachstellen in der Koordinierung insbesondere Vernachlässigungen des nichtlandwirtschaftlichen Produktionsbereichs im ländlichen Raum ergeben. Jedoch ist gerade dieser Bereich eine strategische Größe für den Anpassungsprozeß der Landwirtschaft in den 80er Jahren. Er muß einen größeren Nachfragezug für abwanderungswillige landwirtschaftliche Ressourcen als bisher entfalten und muß längerfristig gesehen nicht nur ohne Subventionierung durch den Staatshaushalt existieren können, sondern auch ein angemessenes Steueraufkommen erbringen.

Dieser Forderung genügen viele ländliche Förderungsprogramme nicht, weil sie zu stark in Richtung kurzfristiger Beschäftigungssteigerung und in Richtung Strukturhaltung orientiert sind und zu wenig das Ziel verfolgen, leistungsfähige Produktionskapazitäten aufzubauen. Je geringer das Wachstum des Sozialprodukts ist, und je weniger finanzielle Mittel der Staat zur Verfügung hat, desto mehr ist es erforderlich, bei der Umverteilung zwischen Ballungszentren und ländlichen Räumen die Effizienz- und Wachstumsziele stärker zu gewichten. Andernfalls schwächt der Umverteilungsprozeß das Wachstum und die steuerliche Ertragskraft der Ballungsgebiete und bewirkt auch mittel- und längerfristig gesehen keine nennenswerte Ausweitung der produktiven Kapazitäten und der steuerlichen Leistungsfähigkeit des ländlichen Raums. Die Folge ist dann eine Abschwächung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, eine Illiquidität der öffentlichen Kassen und längerfristig eine allgemeine Wohlfahrtsreduzierung. Trotz dieser Einschränkungen sollte das Problem der Entwicklung zurückgebliebener ländlicher Räume auch in den 80er Jahren und insbesondere im Hinblick auf die Südstaaten ein wichtiger Punkt der EG-Politik bleiben. Doch müssen neue Wege beschritten werden. Die Verhältnisse in den einzelnen Ländern und in den einzelnen Regionen sind sehr verschieden und können deshalb nur in sehr begrenztem Maße durch zentralistisch geplante und implementierte Programme der EG-Behörden gelöst werden. Mehr Erfolge versprechen räumlich begrenzte Programme, die von den Nationalstaaten unter beratender Mitwirkung geeigneter supra- und internationaler Institutionen

durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang ergeben sich auch Ansatzpunkte für eine bessere finanzielle Zusammenarbeit zwischen den EG-Ländern, d.h. Möglichkeiten gezielt Transfers zwischen den Staaten für die Entwicklung rückständiger Regionen vorzunehmen.

Literatur

1. GROSSKOPF, W. und S. TANGERMANN, EG-Erweiterung und Weltagrarmärkte. Beitrag in diesem Band.
2. KALTEFLEITER, W., Probleme der Erweiterung der EG aus politikwissenschaftlicher Sicht. Beitrag in diesem Band.
3. SCHMITT, G. und H. VON WITZKE, Ausgestaltung der Agrarpolitik in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der Volkswirtschaften - Probleme und Konsequenzen der EG-Erweiterung für die Agrarpolitik. Beitrag in diesem Band.
4. URFF, W. VON, ökonomische Theorie der Erweiterung einer Zollunion. Beitrag in diesem Band.

EINIGE KONSEQUENZEN AUS DER VERÄNDERTEN PROBLEMLAGE IN
DER ERWEITERTEN EG FÜR DIE AGRARÖKONOMISCHE FORSCHUNG¹⁾

von

Wilhelm Henrichsmeyer, Bonn

- 1 Neue Problemschwerpunkte und Forschungsaufgaben
 - 1.1 Stärkere Berücksichtigung der polit-ökonomischen Zusammenhänge
 - 1.2 Verstärkte Einbettung agrarsektoraler Politiken in die entsprechenden Gesamtpolitiken
 - 1.3 Stärkere Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Wechselbeziehungen
 - 1.4 Neue Aufgaben aus der Zuspitzung agrarsektoraler Problemlagen
 - 1.5 Zunehmende Verantwortlichkeit der EG für Weltagrarhandel und Welternährung
- 2 Konsequenzen für die Forschungsausrichtung in den einzelnen agrarökonomischen Teildisziplinen
 - 2.1 Landwirtschaftliche Betriebs- und Standortlehre
 - 2.2 Landwirtschaftliche Marktlehre
 - 2.3 Agrarsektor- und Regionalanalyse

1) Der Autor dankt Herrn Dr. S. Bauer für die Unterstützung bei der Verfolgung des Tagungsablaufs und der Zusammenfassung der Forschungskonsequenzen

2.4	Ländliche Sozialforschung
2.5	Agrarpolitik
3	Schlußbemerkungen

1 Neue Problemschwerpunkte und Forschungsaufgaben

Im Rahmen der WISOLA-Tagung 1975 wurde eine breite Bestandsaufnahme zum Stand der Forschung in den verschiedenen Bereichen der Agrarökonomie vorgenommen (SCHMITT, 4). Von dem damals erstellten Katalog von Forschungsaufgaben wurde bislang nur wenig abgearbeitet, im wesentlichen sind noch die damals herausgestellten Forschungsschwerpunkte aktuell.

Im Rahmen dieses Beitrags sollen daher nur einige neue Akzente herausgearbeitet werden, die sich aus den in den letzten Jahren veränderten Problemlagen ergeben. Dabei geht es weniger um spezifische Forschungsaufgaben im Zusammenhang mit der EG-Erweiterung, sondern mehr um veränderte agrarpolitische Problemlagen im Rahmen der erweiterten EG.

Als Folge der EG-Erweiterung sind vor allem die folgenden Tatbestände zu berücksichtigen:

- Die Unterschiede der gesamtwirtschaftlichen agrarsektoralen und institutionellen Rahmenbedingungen sind größer geworden. Dieses ist vor allem durch den niedrigeren Entwicklungsstand der Beitrittsländer und die größere Bedeutung des Agrarsektors in diesen Ländern bedingt (vgl. insbes. das Referat: SCHMITT, von WITZKE, 5).
- Ebenso ist das Spektrum der politischen und auch der agrarpolitischen Grundvorstellungen in der erweiterten EG breiter geworden (vgl. Referat: KALTEFLEITER, 3): Es bestehen größere Interessengegensätze, die Verfahren der politischen Entscheidungsfindung sind noch komplizierter geworden.
- Weiterhin ergeben sich zunehmende Schwierigkeiten für quantitative ökonomische Analysen: Die statistischen Informationen sind noch weniger vergleichbar und schwieriger zu harmonisieren; die Probleme der

Informationsbewältigung nehmen zu, da selbst bei aggregierten sektoralen Analysen jeweils 9 bzw. 12 Länder zu unterscheiden sind.

Aus allen diesen Gründen ist die Durchführung EG-weiter Forschungsarbeiten sowie die Planung und Durchführung gemeinsamer Politiken für die Gesamt-EG noch schwieriger geworden. Die Frage zentraler versus dezentraler Ausgestaltungen von Politiken stellt sich mit verändertem Akzent.

Wichtiger noch erscheinen jedoch die in den letzten Jahren eingetretenen Veränderungen der agrarpolitischen Problemlagen und die daraus resultierenden Konsequenzen für die agrarökonomische Forschung. Im folgenden sollen daher, ausgehend von veränderten Problemschwerpunkten, einige neue Akzentuierungen von Forschungsaufgaben herausgearbeitet werden.

1.1 Stärkere Berücksichtigung polit-ökonomischer Zusammenhänge

Eine wesentliche Erfahrung und Erkenntnis wissenschaftlicher Agrarpolitik der letzten Jahre besteht darin, daß die Diskrepanz zwischen dem Forschungs- und Kenntnisstand über Probleme und Problemlösungsmöglichkeiten und der tatsächlich realisierten EG-Agrarpolitik fortlaufend größer geworden ist. Daraus ergibt sich die Forschungsaufgabe, in stärkerem Maße polit-ökonomische Zusammenhänge in das Forschungsfeld der Agrarökonomie einzubeziehen, d.h. nicht nur Situations- und Instrumentenanalysen als Voraussetzung für eine rationale Agrarpolitik anzubieten, sondern auch die Bedingungen zu erforschen, unter denen sich eine bessere Politik eher auf den Weg bringen läßt. Dazu ist es notwendig, sich zunächst einmal intensiver mit den institutionellen Gegebenheiten in den einzelnen EG-Ländern und den Abläufen der Willensbildung und Entscheidungsfindung auf der EG-Ebene zu beschäftigen. Dabei werden zunächst mehr deskriptive Analysen im Vordergrund stehen, etwa von Entscheidungsstrukturen und -abläufen, Interessenlagen von Gruppen und Ländern, Machtverhältnissen und dgl. (vgl. Referat: WILLE; 6). Diese Forschungen sollten dann später zu der Formulierung von empirisch überprüfbaren Hypothesen führen, die einerseits zur Erklärung der realisierten Politik beitragen und andererseits Hinweise für eine bessere Gestaltung der institutionellen Grundlagen der Agrarpolitik geben können.

Mit einer solchen stärkeren polit-ökonomischen Ausrichtung sind aber auch

Gefahren verbunden. Sie bestehen insbesondere darin, daß agrarpolitische Aussagen zu sehr relativiert werden, daß zu viele politische Nebenbedingungen eingeführt werden, bis für das ökonomische Kalkül kein großer Spielraum mehr verbleibt, und daß dabei politische Nebenbedingungen unkritisch als unveränderbare Gegebenheiten hingenommen werden. Oder etwas überspitzt gesagt: Es besteht die Gefahr, daß die Agrarökonomie und die Agrarpolitik zu einer Disziplin entartet, die mehr darauf ausgerichtet ist, das "Warum" schlechter Politiken zu erklären, als nach besseren Politiken zu suchen.

Als Schlußfolgerung ergibt sich daraus die Notwendigkeit, stets die unterschiedliche Rollenverteilung zwischen Politik und Politikwissenschaft auf der einen Seite und der Ökonomie auf der anderen Seite zu beachten. Als zentrale Aufgabe verbleibt der Ökonomie dabei nach wie vor: Die Beschäftigung mit einer möglichst effizienten Nutzung der volkswirtschaftlichen Ressourcen im Hinblick auf die verfolgten Ziele, d.h. wir dürfen die Aufgaben normativer Ökonomie nicht vergessen. Dabei ist ein gewisses Maß der Rigorosität von ökonomisch basierten Aussagen gegenüber dem politischen Bereich unerlässlich.

1.2 Stärkere Einbettung agrarsektoraler Politiken in Gesamtpolitiken

Ein zweiter Anstoß für eine neue Akzentuierung von Forschungsaufgaben ergibt sich aus der Notwendigkeit, agrarsektorale Politiken in stärkerem Maße in die entsprechenden Gesamtpolitiken einzubetten. Viele agrarische Institutionen und agrarpolitische Maßnahmen sind als *sektorale* Institutionen bzw. Politiken entstanden und konzipiert worden. Das gilt beispielsweise für die Agrarstrukturpolitik, die Agrarsozialpolitik sowie für agrarisch ausgerichtete Politiken für den ländlichen Raum.

In den letzten Jahren hat sich in zunehmendem Maße die Vorstellung durchgesetzt, daß die spezifischen Sektorpolitiken stärker vor dem Hintergrund der entsprechenden Politiken für die übrigen Wirtschaftssektoren und Bevölkerungsgruppen zu sehen und zu beurteilen sind, um eine Konsistenz der Regelungen und Maßnahmen zu erreichen und um gesamtgesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen zu genügen (vgl. Referat: HAGEDORN, SEEBOHM, 2). Diese Tendenz wird noch dadurch unterstützt, daß die zunehmenden Finanzierungsprobleme der staatlichen Haushalte zu einem Überdenken (finan-

ziell aufwendiger) sektoraler Politiken Anlaß geben.

In diesem Zusammenhang spielt auch die Frage eine Rolle, inwieweit es zweckmäßig ist, institutionelle Regelungen und Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen zwischen den Ländern zu harmonisieren bzw. zu vereinheitlichen oder stattdessen länderspezifische (teilweise auch regionspezifische) Ausgestaltungen der Politiken offen zu lassen oder von vornherein vorzusehen.

Als Forschungsaufgaben ergeben sich hieraus: Zunächst einmal sind die allgemeinen und sektorspezifischen institutionellen Regelungen für diese Politikbereiche in den einzelnen Ländern zu erfassen und zu analysieren. Derartige Analysen ermöglichen es dann, aus den Erfahrungen mit unterschiedlichen Systemausgestaltungen in den einzelnen Ländern zu lernen und Anhaltspunkte für eine zweckmäßige Gestaltung von Institutionen und Politiken in diesen Bereichen zu gewinnen. In dieser Hinsicht kann EG-Europa in seiner Vielgestaltigkeit ein interessantes Forschungsfeld für vergleichende Systemanalysen darstellen.

1.3 Stärkere Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge

Neue Aspekte von Forschungsaufgaben ergeben sich auch daraus, daß infolge der EG-Erweiterung und veränderter Problemlagen in noch stärkerem Maße gesamtwirtschaftliche Einflüsse und Zusammenhänge zu berücksichtigen sind. Für die neu hinzutretenden Beitrittsländer ergibt sich dieses schon aus der Tatsache, daß der Agrarsektor eine wesentlich größere Bedeutung im Rahmen der Gesamtwirtschaft hat. Aber auch in den "alten" EG-Ländern hat uns die Entwicklung der letzten Jahre eindringlich vor Augen geführt, daß der Anpassungsprozeß des Agrarsektors und die Möglichkeiten der Agrarpolitik in ganz entscheidendem Maße durch gesamtwirtschaftliche Entwicklungen geprägt werden und sich nur vor dem Hintergrund des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und der allgemeinen Beschäftigungslage beurteilen lassen. Beispielsweise hängen Ablauf des betrieblichen Strukturwandels sowie Sinn, Zweck und Erfolg von agrarstrukturpolitischen Maßnahmen in starkem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Einkommens- und Beschäftigungslage ab. Teilweise werden agrarstrukturpolitische Maßnahmen sinnlos, wenn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den erwünschten Anpassungen entgegenstehen.

In ähnlicher Weise werden die Möglichkeiten einer Steuerung des Agrargüterangebots durch die Agrarpreispolitik in starkem Maße von den außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten der Produktionsfaktoren bestimmt. Beispielsweise können Angebotselastizitäten für Agrargüter je nach der gesamtwirtschaftlichen Lage völlig unterschiedliche Größenordnungen annehmen. Es ist daher äußerst problematisch, wenn man bei der Analyse sektoraler Allokationsprobleme von der Hypothese gegebener Angebotselastizitäten unabhängig von den jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen in einzelnen Ländern und/oder Zeitperioden ausgeht. Weitere empirische Forschungen sind hier erforderlich.

Auch setzt beispielsweise eine Analyse der Auswirkungen des Grenzausgleichs bzw. des Grenzausgleichsabbaus eine inhaltliche Beschäftigung mit den gesamtwirtschaftlichen Inflationsproblemen in den EG-Ländern voraus um zu sachgerechten Problembewertungen zu gelangen.

Als Konsequenz aus allen diesen Punkten ergibt sich für die Forschung, daß es immer problematischer wird, agrarpolitische Probleme mit enger sektoraler Brille unter Postulierung von ceteris-paribus Annahmen anzugehen. Viele agrarpolitische Fragen lassen sich nur vor dem Hintergrund gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen und Anpassungserfordernissen beurteilen.

1.4 Neue Aufgaben aus der Zuspitzung der agrarpolitischen Problemlage

Weitere Neuakzentuierungen von Forschungsaufgaben ergeben sich aus der Zuspitzung der agrarpolitischen Problemlagen in der EG, insbesondere den stark zunehmenden Marktordnungsausgaben. Es ist abzusehen, daß künftig in wesentlich stärkerem Maße Finanzierungsgesichtspunkte die Gestaltung der EG-Agrarpolitik mitbestimmen werden.

Nachdem die prinzipielle "Systemdiskussion" über die verschiedenen Formen der Preis- und Einkommenspolitik in der EG zu einem gewissen Abschluß gekommen ist, ergeben sich Forschungsaufgaben vor allem in den folgenden Punkten, die hier nur kurz stichwortartig angedeutet werden können:

- Die Analyse der Konsequenzen, die sich aus einer stärker am Marktgleichgewicht ausgerichteten Agrarpreispolitik, für die Stabilität der

Marktversorgung sowie die landwirtschaftlichen Einkommen, die soziale Lage der landwirtschaftlichen Beschäftigten und den betrieblichen Strukturwandel ergeben.

- In engem Zusammenhang damit scheint es wichtig, differenziertere Einkommensanalysen für den Agrarsektor durchzuführen, um den tolerierbaren Spielraum für Anpassungen der Markt- und Preispolitik unter landwirtschaftlichen Einkommensgesichtspunkten abzutasten. Dabei werden die landwirtschaftlichen Einkommensziele differenzierter und schärfer unter den Gesichtspunkten der Verteilungsgerechtigkeit und der allokativen Erfordernisse zu definieren sein.
- Eine größere Bedeutung wird auch die Einbeziehung von Finanzierungsmöglichkeiten - zumindest als Nebenbedingung - bei der agrarpolitischen Systemdiskussion erhalten. Es sind Ansätze zu entwickeln, mit deren Hilfe sich die finanziellen Konsequenzen verschiedener agrarpolitischer Maßnahmen und deren jeweiliger Dosierung ermitteln lassen. Konkret scheint es nützlich, die existierenden Modelle zur landwirtschaftlichen Einkommensanalyse durch Modellkomponenten zu ergänzen, die die jeweiligen Finanzierungskonsequenzen für den Staatshaushalt offenlegen. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob sich gewisse Regelmechanismen entwickeln lassen, nach denen eine Dosierung bestimmter marktpolitischer Maßnahmen (Preissetzung, Erzeugerabgaben) in Abhängigkeit von den sich wandelnden Problemlagen vorgenommen werden kann.
- Schließlich sind alternative Verfahren der Entscheidungsfindung in den EG-Instituten sowie u.U. Reformen dieser Institutionen zu überdenken (Referat: WILLE, 6). Sicherlich sind diese Probleme in einem weiteren politischen Rahmen zu sehen. Auf die agrarökonomische Forschung würde vor allem die Aufgabe zukommen, verschiedene institutionelle Regelungen auf nationaler und EG-Ebene sowie Verfahren der Entscheidungsfindung im Hinblick auf die sektorspezifischen Effekte zu überprüfen.

1.5 Auswirkungen der EG auf Weltagrarhandel und Verantwortlichkeit für Welternährung

Mit der EG-Erweiterung nimmt die Bedeutung des EG-Agrarsektors und der EG-Agrarpolitik sowohl für den Welthandel als auch für die Welternährung weiter zu. Bei den bisherigen Forschungsarbeiten wurde häufig der Einfluß

auf den Weltmarkt ziemlich undifferenziert gesehen und wurden vielfach einfache Arbeitshypothesen über die Weltmarktbedingungen gewählt. Die agrarökonomische Forschung sollte künftig den Weltmarktzusammenhängen größere Aufmerksamkeit widmen, sowohl hinsichtlich der Auswirkungen der EG-Agrarpolitik auf die Weltmärkte als auch der Abhängigkeit der agrar-sektoralen Entwicklung und der Nahrungsmittelversorgung innerhalb der EG von wechselnden Weltmarkttagen.

Aus naheliegenden Gründen hat die agrarökonomische Forschung in den großen Agrarexportländern (USA, Kanada, Australien etc.) diesen Fragen stets ein größeres Gewicht beigemessen. Hier besteht ein deutlicher Nachholbedarf für die agrarökonomische Forschung in den EG-Ländern, insbesondere auch in Deutschland.

Ein erster Schritt in diese Richtung sind Versuche, die Welthandelsstrukturen differenzierter zu beschreiben und in ihrem Wandel im Zeitablauf zu erfassen (vgl. Referat: GROSSKOPF, TANGERMANN, 1). Weitergehende Analysen und Aussagen setzen jedoch eine empirische Schätzung von Angebots- und Nachfragereaktionen der verschiedenen Ländergruppen voraus, etwa wenn man eine Grundlage für die Konzipierung von Stabilisierungspolitiken für Weltagrarmärkte erarbeiten will. In diesem Bereich werden Fortschritte nur sehr schwer zu erzielen sein, jedenfalls wenn man über eine mehr oder weniger "gegriffene" Setzung von bestimmten Arbeitshypothesen hinauskommen will.

Auf jeden Fall würden Fortschritte in diesem Bereich eine internationale Forschungskoooperation voraussetzen, wie auch die Realisierung derartiger Politiken international abgestimmter Strategien bedürfte. Beide Aufgaben dürften angesichts der erheblichen Koordinations- und Abstimmungsprobleme allenfalls schrittweise und langfristig zu erreichen sein. Vorerst verbleibt daher wohl nur der Weg, die Entwicklungstendenzen von Produktion, Nachfrage und Welthandel zunächst mehr deskriptiv zu erfassen und von dieser Basis aus die politikrelevanten Fragen anzugehen. In Ergänzung dazu könnten Simulationsrechnungen mit weiter ausgebauten Welthandelsmodellen dazu beitragen, jeweils einige Aspekte der komplexen Zusammenhänge der Weltagrarmärkte quantitativ zu durchleuchten.

2 Konsequenzen für die Forschungsausrichtung in den verschiedenen agrarökonomischen Teildisziplinen

Vor dem skizzierten Problemhintergrund sollen im folgenden einige Anmerkungen zu den Forschungskonsequenzen für die einzelnen agrarökonomischen Teildisziplinen vorgetragen werden. Als Ausgangspunkt dient dabei die Präsenz der einzelnen Disziplinen bei der diesjährigen Tagung, darüber hinaus ist jedoch auch der allgemeine Forschungsstand zu berücksichtigen. Die knappe Auflistung einiger Punkte will dabei mehr (provokative) Fragen stellen, als Antworten geben.

2.1 Landwirtschaftliche Betriebs- und Standortlehre

Im Rahmen der diesjährigen Tagung sind Beiträge dieser Disziplinen praktisch nicht vertreten. Auch sonst befaßt sich die landwirtschaftliche Betriebslehre in Deutschland wenig mit Problemen auf der europäischen Ebene. Es ist daher zu fragen, woran es liegt, daß sich die Disziplin von Thünens, Aereboes, Brinkmanns, Blohms und Woermanns so wenig mit dem Wandel der betrieblichen Strukturen, der Produktionssysteme und den Standortverlagerungen im europäischen Agrarraum beschäftigt.

Es ist schwer, darauf eine schlüssige Antwort zu finden. Mögliche Hypothesen könnten sein:

- Hat sich die landwirtschaftliche Betriebslehre zu einer Kunstlehre der landwirtschaftlichen Betriebsplanung (zurück)entwickelt?
- Sind die vorliegenden theoretischen und methodischen Ansätze nicht tragfähig genug, um betriebliche und regionale Entwicklungen im Sinne positiver Ökonomik erklären zu können?
- Sind die empirisch-statistischen Schwierigkeiten zu groß, um über die Landesgrenzen hinweg die Entwicklung von Produktionsstrukturen in anderen Ländern verfolgen zu können?

Die Lücken der Forschung in diesen Bereichen sind unverkennbar. Es ist aber nicht einfach, konkrete Forschungsempfehlungen zu geben:

- Muß man einen Neubeginn einer "positiven Theorie" betrieblicher Entwicklung versuchen?

- Kann man empfehlen, in größerem Stil Forschungsarbeiten über betriebliche und regionale Entwicklungen in anderen EG-Ländern zu starten?
- Kann man in verstärktem Maße Erkenntnisse aus internationaler Forschungskoooperation erwarten?

Eine Antwort auf diese Fragen fällt nicht leicht. Auf jeden Fall benötigt man jedoch einiges mehr an Kenntnissen über landwirtschaftliche Produktionsstrukturen in unseren Partnerländern, wenn man die gegenwärtigen Probleme der Landwirtschaft in der EG verstehen will, wenn man sich ein Bild von den künftigen Entwicklungsmöglichkeiten der EG-Landwirtschaft verschaffen will und wenn man die Effekte allokationsorientierter Politiken, insbesondere veränderte Preispolitiken, beurteilen will.

2.2 Landwirtschaftliche Marktlehre

Vertreter der landwirtschaftlichen Marktlehre haben in starkem Maße zu der diesjährigen Tagung beigetragen. Die meisten Beiträge liegen im Bereich der mehr deskriptiven Situationskennzeichnung von Angebot, Nachfrage, Selbstversorgungsgrad, Außenhandelsstrukturen sowie der Feststellung trendmäßiger Entwicklungstendenzen. Derartige Analysen sind nützlich und wichtig als Grundlage vieler agrarpolitischer Überlegungen. Dabei ist festzustellen, daß bereits derartige mehr deskriptive Kennzeichnungen von Marktentwicklungen angesichts der statistischen Probleme in der erweiterten EG zu einem schwierigen Geschäft geworden sind.

Andere Beiträge sind im Bereich der mehr formalen Modellanalyse angesiedelt. Durch die wohlfahrtsökonomische Interpretation von partialen Marktzusammenhängen ist es in den letzten Jahren gelungen, gesamtwirtschaftliche Allokations- und Verteilungsaspekte stärker in den Vordergrund der Überlegungen zu rücken. Das ist insbesondere unter didaktischen Gesichtspunkten sehr nützlich gewesen und hat den häufig engen Blickwinkel partialer Marktanalysen deutlich erweitert. Problematisch wird die Anwendung derartiger formaler Modellanalysen jedoch dann, wenn keine hinreichend abgesicherten empirischen Grundlagen (insbesondere über Angebotsreaktionen) vorliegen. Es besteht dann zweifellos die Gefahr, daß zu sehr mit "gegriffenen" Annahmen operiert wird und dann als Folge einer Art von "Zitierkartell" der Eindruck erweckt wird, als wenn man über gesichertes empirisches Wissen verfüge.

Hier setzt die Forschungsempfehlung an, sich wieder verstärkt der empirischen Grundlagenarbeit, insbesondere im Bereich der Angebotsanalyse, zuzuwenden. Gleichzeitig ist aber auch Skepsis hinsichtlich der Erfolgchancen partieller Marktanalysen anzumelden: Kann man auf dem Wege der partiellen Marktanalyse überhaupt erwarten, weitere Fortschritte im Bereich der Angebotsanalyse zu erzielen? Auf jeden Fall erscheint es notwendig, die Ansätze der Angebotsanalyse stärker produktionstheoretisch zu basieren und von einer breiteren Erfassung der Produktionsstrukturen auszugehen: Einbeziehung der verschiedenen miteinander konkurrierenden Produkte, explizite Erfassung der Beziehungen zwischen Produktion und Faktoreinsatz (Produktionsfunktionen, Faktorbestände), Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen alternativen Verwendungsmöglichkeiten und Opportunitätskosten von landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und dgl. Einige Versuche mit Betriebsmodellen (repräsentative Stichproben) und geschlossenen Agrarsektormodellen sind ermutigend. Es werden jedoch noch weitere intensive Forschungsbemühungen erforderlich sein, um empirisch einigermaßen abgesicherte Grundlagen für agrarpolitische Überlegungen zu erhalten.

2.3 Sektor- und Regionalanalyse

Geschlossene Ansätze der Sektor- und Regionalanalyse haben in der erweiterten EG in Ergänzung zu partiellen Marktanalysen und Betriebsanalysen prinzipiell eine große Bedeutung, um einen geschlossenen Überblick über Produktion, Faktoreinsatz und Einkommensentwicklung in den einzelnen Ländern bzw. Regionen erhalten (Zusammenführung der vielfältigen Informationen in einer überschaubaren Form) und um zwischen den Ländern bzw. Regionen vergleichen zu können. Schwierigkeiten bei der Erstellung von Sektormodellen ergeben sich einmal aus der Tatsache, daß die statistischen Daten lückenhaft und häufig nur begrenzt vergleichbar sind. Auch ist ein hoher Forschungsaufwand erforderlich. Schließlich ist es für eine kleine Gruppe von Modellbauern schwer, die Produktionsstrukturen und Marktverflechtungen von 9 oder 12 Ländern inhaltlich zu übersehen und die Ergebnisse von Modellrechnungen sachgerecht zu interpretieren.

Aus diesen Gründen dürften zunächst nur relativ einfache Modellansätze realisierbar sein, durch die sich die verfügbaren statistischen Informationen zusammenführen und auf ihre Konsistenz hin überprüfen lassen. Auch könnten derartige Ansätze eine Basis für die Einbringung von Expertenwis-

sen aus den verschiedenen Ländern bieten, das für eine sachgerechte Spezifizierung von Modellen und Interpretation von Modellergebnissen unverzichtbar sein dürfte.

Ein Beispiel für einen derartigen Ansatz ist das vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg geplante Modellsystem zur Analyse von Produktions- und Einkommensentwicklungen in den EG-Ländern auf der Basis der sektoralen Gesamtrechnungen unter Einbeziehung weiterer Sektorstatistiken. Hierbei geht es in einem ersten Schritt um die Zusammenführung und Abstimmung der relevanten Statistik in einem geschlossenen Modellrahmen, im zweiten Schritt um die ex-post Analyse von Produktivitäts-, Preis- und Einkommensentwicklungen sowie in einem dritten Schritt um die Aktualisierung, Vorhersage und politikbezogene Simulation von preis- und einkommenspolitischen Maßnahmen unter Einbeziehung von Expertenwissen aus den jeweiligen Ländern.

Ein zweites Beispiel derartiger Ansätze sind die Versuche der EG-Kommission, ein "Analyseschema" für die Planung, Implementierung und Erfolgskontrolle von Programmen "Integrierter regionaler Entwicklung" für ländliche Problemregionen zu entwickeln. Zielsetzung ist zunächst einmal die Identifikation von Hemmnissen und Begrenzungen regionaler Entwicklung sowie im Anschluß daran die Herausarbeitung des regionalen Entwicklungspotentials unter Berücksichtigung interregionaler Verflechtungen und Wettbewerbsbeziehungen. Der methodische Ansatz umfaßt: die Zusammenführung der verfügbaren regionalstatistischen Informationen, eine systematische Ergänzung statistischer Daten durch Primärerhebungen in den Regionen, eine Bestandsaufnahme institutioneller Gegebenheiten und politischer Verflechtungen und dgl., um auf diese Weise gewisse Mindestinformationen für Planung, Implementierung und Erfolgskontrolle derartiger Programme zu erhalten.

Insgesamt gesehen handelt es sich bei den geschlossenen Sektor- und Regionalmodellen um einen aufwendigen, aber für die Beurteilung agrarpolitischer Problemlagen und die Konzipierung agrarpolitischer Maßnahmen auf der EG-Ebene wichtigen Forschungsansatz.

2.4 Ländliche Sozialforschung

Der Bereich der ländlichen Sozialforschung ist auf dieser Tagung nicht

vertreten. Auch sonst wird wenig Forschung in bezug auf EG-Probleme betrieben. Dem steht ein erheblicher Forschungsbedarf gegenüber: Eine eingehende Erforschung sozialer Strukturen und sozialen Wandels in den verschiedenen EG-Ländern erscheint unerlässlich, um die Anpassungsfähigkeit der Agrarsektoren sowie die Ansatzstellen für unterstützende und absichernde Agrarpolitiken erkennen zu können. Auch diese Probleme haben in den neu hinzutretenden Ländern mit teilweise großen agrarischen Problemregionen einen besonderen Stellenwert.

Es stellt sich aber auch in diesem Bereich die Frage der zweckmäßigen Forschungsstrategien, um über sporadische Einzeluntersuchungen hinauszukommen. Ein überzeugendes Forschungskonzept fehlt wohl noch. Eine Forschungskoooperation zwischen den Forschern verschiedener Länder wäre unerlässlich.

2.5 Agrarpolitik

Die sich neu abzeichnenden Forschungsaufgaben sowie die Lücken und Unzulänglichkeiten des Forschungsstandes wurden bei der Kennzeichnung der neuen Forschungsschwerpunkte im ersten Teil dieses Beitrags aufgezeigt, so daß sich hier eine gesonderte Darstellung erübrigt. Die Aufgaben betreffen vor allem: eine angemessene Berücksichtigung polit-ökonomischer Zusammenhänge, eine stärkere Einbeziehung gesamtwirtschaftlicher Gesichtspunkte sowie die Herausforderung durch die sich zuspitzenden Problemlagen innerhalb der EG.

3 Schlußbemerkungen

Die hier vorgebrachten Überlegungen bezogen sich auf neue Forschungsaufgaben, ausgehend von den bei uns etablierten Ansätzen der Forschungsmethodik. Die Zusammenarbeit mit Forschern anderer EG-Länder an konkreten Projekten hat jedoch gezeigt, daß wir aus dem unterschiedlichen Blickwinkel und der Forschungstradition anderer Länder viel lernen können. Man sollte daher auch die Möglichkeiten der wechselseitigen methodischen Befruchtung agrarökonomischer Forschung in unserem vielgestaltigen EG-Europa nicht zu gering veranschlagen. Auch wir Deutsche sollten diese Chance stärker nutzen, und das nicht nur gegenüber dem anglo-amerikanischen Raum.

Literatur

1. GROSSKOPF, W. und S. TANGERMANN, EG-Erweiterung und Weltagrarmärkte. Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Hannover 1980.
2. HAGEDORN, K. und E. SEEBOHM, Probleme gemeinsamer landwirtschaftlicher Sozialpolitik. Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Hannover 1980.
3. KALTEFLEITER, W., Probleme der Erweiterung der EG aus politischer Sicht. Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Hannover 1980.
4. SCHMITT, G. (Hrsg.), Forschung und Ausbildung im Bereich der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., München, Bern, Wien 1975.
5. SCHMITT, G. und H. von WITZKE, Ausgestaltung der Agrarpolitik in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der Volkswirtschaften - Probleme und Konsequenzen der EG-Erweiterung für die Agrarpolitik. Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Hannover 1980.
6. WILLE, M., Institutionelle Probleme in der EG-Agrarpolitik im Hinblick auf die Erweiterung. Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Hannover 1980.