

Agrarpolitik und Außenhandel in der EWG

Die innere Freizügigkeit in der Gemeinschaft hat den Vorrang

Ziel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist es, binnenmarktähnliche Verhältnisse zu schaffen, wobei im Endzustand im Innenverhältnis eine totale Freizügigkeit vorhanden sein soll. Die Folge wird eine neue Kombination der Produktionsfaktoren sein, aus der neue Herstellungsbedingungen wachsen. Diese Herstellungsbedingungen führen zu anderen, besseren Produktionsstrukturen und zu einer zweckmäßigeren zwischenmarktlichen, interregionalen Arbeitsteilung. Da es langfristig nicht das Ziel sein kann, das „Gesetz von den komparativen Kosten“ unverzerrt nur auf die Mitgliedsländer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu beschränken, weil dadurch gesamtwirtschaftliche Verluste eintreten, wird die totale ungehinderte Freizügigkeit zumindest tendenzmäßig und langfristig auch weltweit angestrebt werden müssen.

Den Grad der Welthandelskonformität einer regionalen Wirtschaftsunion bestimmt die Höhe des Abschirmungseffektes gegenüber Nichtmitgliedsländern. Ganz generell wird man feststellen können, daß der Abschirmungseffekt um so größer sein wird, je höher der Zolltarif gegenüber den Drittländern liegt, oder mit anderen Worten ausgedrückt, je größer die Präferenzen der Mitgliedsländer gegenüber den Nichtmitgliedsländern sind. Und umgekehrt der Effekt der Welthandelsförderung, der Zwang zur zwischenstaatlichen Arbeitsteilung wird um so stärker sein, je niedriger das Zollniveau gegenüber den Drittländern ist, bzw. je niedriger die Präferenz der Mitgliedsländer sein wird. Das „Gesetz von den komparativen Kosten“ ist erst dann voll wirksam, wenn das Zollniveau einer regionalen Wirtschaftsunion gegen null tendiert.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat hinsichtlich des Abschirmungseffektes einen Mittelweg eingeschlagen. Drei Prinzipien standen für die Ersetzung der nationalen Zölle durch einen gemeinsamen Außenzoll zur Verfügung:

- a) Orientierung am höchsten Zollsatz in der Gemeinschaft,
- b) Orientierung am niedrigsten Zollsatz in der Gemeinschaft,
- c) Orientierung am Durchschnitt der Zollsätze in der Gemeinschaft.

Bei der ersten Lösung wäre der Abschließungseffekt am größten gewesen; bei der zweiten Methode am geringsten. Der mittlere Weg, den die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gewählt hat, ist weder streng protektionistisch noch ausgesprochen liberal. Diese Lösung ist aus der interessenmäßigen Konstellation anzuerkennen, wenngleich im Interesse der Förderung des Welthandels dem liberaleren Prinzip der Vorzug zu geben gewesen wäre. Dies gilt insonderheit für die Landwirtschaft, für die das Zollniveau verhältnismäßig hoch liegt und mithin der Abschirmungseffekt besonders kräftig wirken wird.

Die Konkretisierung der gemeinsamen Agrarpolitik hat begonnen

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft besteht nunmehr sechs Jahre. Die Zölle nach innen sind schrittweise gesenkt worden, und zwar für gewerbliche Einfuhren um 60 vH und für liberalisierte Agrareinfuhren um 45 vH. Der Aufbau der Agrarmarktordnung hat begonnen. Im Jahr 1962 wurden die Marktordnungen für Getreide, Schweinefleisch, Eier, Geflügel und Wein sowie die gemeinsamen Wettbewerbsregeln für Obst und Gemüse wirksam. Außerdem hat sich der Ministerrat nunmehr über die Marktordnung für Reis, Rindfleisch und Milch geeinigt. Die Handelsströme der Mitgliedstaaten haben sich seither neu eingestellt und die ersten Auswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik sind erkennbar. Es ist daher an der Zeit, eine Zwischenbilanz über die

Außenhandelsentwicklung, insonderheit die des Agrarhandels, zu ziehen. Diese Zwischenbilanz ist notwendig, um einerseits die Richtung der gemeinsamen Agrarpolitik zu überprüfen und andererseits den Standpunkt in den kommenden externen handelspolitischen Erörterungen, wie in der Kennedy-Runde und in der UNO-Welthandelskonferenz, zu fixieren.

Die Importentwicklung in den Mitgliedsländern der EWG

Im Jahr 1958 belief sich die Gesamteinfuhr der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus Drittländern auf 16,1 Mrd. Dollar. Die Einfuhren stiegen bis zum Jahr 1962 auf 22,3 Mrd. Dollar, also um 39 vH. Die Importe zwischen den Mitgliedsländern nahmen im gleichen Zeitraum um 80 vH zu, und zwar stiegen sie von 6,8 Mrd. Dollar auf 13,4 Mrd. Dollar. Die unterschiedliche Einfuhrentwicklung läßt sehr deutlich einen Abschirmungseffekt hervortreten, der im System einer Zollunion liegt und durch die Präferenz für Einfuhren aus Mitgliedsländern hervorgerufen wird. Bei den Agrareinfuhren ist diese Tendenz gleichfalls nachzuweisen, allerdings in stärkerer Form. Diese Erscheinung mag deswegen verblüffen, weil die prozentualen Zollermäßigungen für den freien internen Agrarwarenaustausch niedriger sind als bei den Einfuhren der gewerblichen Wirtschaft. Der stärkere Abschirmungseffekt erklärt sich aber daraus, daß das Agrarzollniveau durchschnittlich höher ist als das Zollniveau für industrielle Produkte und daher die Präferenzen größer sind. Im Jahr 1958 betragen die Agrareinfuhren aus Drittländern 7,3 Mrd. Dollar; sie nahmen bis 1962 auf 8,9 Mrd. Dollar zu. Es ergab sich daher eine Steigerungsrate von 22 vH. Die Agrarimporte aus den Mitgliedsländern stiegen im gleichen Zeitabschnitt um fast 84 vH.

Bis zum Jahr 1962 ist zwar ein Rückgang der Agrareinfuhren aus den Drittländern nicht eingetreten, wengleich die Wachstumsbedingungen für Agrarexporte aus Drittländern verschlechtert wurden. Objektiv gesehen muß daher festgestellt werden, daß die Absatzmöglichkeiten der Drittländer für Agrarprodukte ohne die EWG besser gewesen wären, denn der Hauptzuwachs der Einfuhrnachfrage an Agrarprodukten innerhalb der EWG wurde aus Produktionssteigerungen in den Mitgliedsländern befriedigt.

Die ersten Marktordnungen traten erst in der zweiten Hälfte 1962 in Kraft, so daß über ihre Auswirkungen gegenwärtig nur wenig gesagt werden kann. Allerdings stellt der Kommissionsbericht über das erste Jahr der partiell gemeinsamen Agrarmarktordnung fest, daß mengenmäßig für Getreide, Schweinefleisch, Eier, Geflügelfleisch und Wein ein Rückgang der Einfuhren aus Drittländern im Wirtschaftsjahr 1962/63 gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1961/62 eingetreten ist. Diese Tatsache muß deshalb als bedenkliches Indiz gewertet werden, weil die Einführung der Marktordnungen noch nicht vollkommen die nationalen Einfuhrschränke in den Mitgliedsländern gegenüber den anderen Mitgliedsländern beseitigt hat, so daß in der weiteren Entwicklung mit einer stärkeren Begünstigung und daher größeren Zunahme der Einfuhren aus den Mitgliedsländern zu Lasten der Einfuhren aus den Drittländern gerechnet werden muß. Gegenwärtig wird zwar der Einfuhrückgang bei den genannten Drittländeragrarwaren noch überdeckt durch Einfuhrzunahmen bei anderen Agrarprodukten. Aber dennoch steht außer Zweifel, daß bei dem Inkrafttreten weiterer Marktordnungen mit einem absoluten Rückgang der Agrarexporte aus den Drittländern in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gerechnet werden muß. Das ergibt sich einfach daraus, weil im ersten Halbjahr 1963 die Agrarimporte aus den Drittländern nur um 3,5 vH gewachsen sind und daher die Zunahmerate erheblich niedriger lag als die in dem vorhergehenden Zeitraum.

Besonders kritisch stellt sich die Situation dadurch, daß das größte Agrarwareneinfuhrland der Gemeinschaft, die Bundesrepublik Deutschland, sowohl im Wirtschafts-

jahr 1962/63 gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1961/62 wie im ersten Halbjahr 1963 gegenüber dem ersten Halbjahr 1962 einen Rückgang der Agrareinfuhren aus den Drittländern aufweist. Der Rückgang beläuft sich im ersten Halbjahr 1963 auf mehr als 200 Mill. Dollar und beträgt auf das erste Halbjahr 1962 bezogen fast 13 vH.

Die Entwicklung der Agrareinfuhren der Gemeinschaft ist Maßstab für die Einschätzung der Gemeinschaft im Welthandel

Vv enn bisher die Agrareinfuhren der Gemeinschaft aus den Drittländern noch gestiegen sind, so scheint sich nunmehr ein Wandel abzuzeichnen. Dieser Wandel ist weltwirtschaftlich nicht erfreulich zu werten. War schon bislang mit einer moralischen Berechtigung die Frage zu stellen, inwieweit eine Förderung der Entwicklungsländer, die nun einmal vorwiegend Agrarprodukte liefern, sich mit einer Politik vereinbart, die kontinuierlich die Absatzchancen der Hauptexportwaren dieser Länder einschränkt, so ist nunmehr der Zeitpunkt gekommen, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft die Glaubwürdigkeit ihrer Entwicklungspolitik, wie sie postulatsmäßig durch den Vertrag gesetzt ist, beweist. Heißt es doch in der Präambel, der Vertrag sei mit dem Wunsch geschlossen, „entsprechend den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen den Wohlstand der überseeischen Länder zu fördern“, und der Artikel 110 verpflichtet die Mitgliedstaaten „zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung im internationalen Handelsverkehr . . . beizutragen.“ Wenn diese Postulate kein Lippenbekenntnis bleiben sollen, so ist ein Durchdenken der gemeinsamen Agrarpolitik dringend notwendig. Die Bundesregierung ist aufgerufen, hier die Initiative zu ergreifen, weil die Auswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik die Bundesrepublik am ersten treffen werden.

Die Berechtigung einer erzeugungsfördernden Agrarpolitik in der Gemeinschaft

Um die Berechtigung einer erzeugungsfördernden Politik für die Landwirtschaft prüfen zu können, ist Voraussetzung, sich die Bedeutung der Landwirtschaft in den verschiedenen Ländern vor Augen zu führen. Der Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt in den Ländern der Gemeinschaft liegt zwischen 6,6 vH (Bundesrepublik) und 17,4 vH (Italien). In wenig industrialisierten Ländern Europas, wie in Spanien und Portugal, erbringt die Landwirtschaft über 25 vH des Bruttoinlandsproduktes. In Mittel- und Südamerika sowie in den afrikanischen und asiatischen Entwicklungsländern entfällt auf die Landwirtschaft ein Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt, der zwischen 40 und 50 vH liegt. Es steht daher außer Zweifel, daß die Vorteile, die eine protektionistisch orientierte Förderung der Landwirtschaft innerhalb der EWG gesamtwirtschaftlich bringen, geringer zu bewerten sind, weil die Nachteile, die hierdurch in den Entwicklungsländern und in den quasi Entwicklungsländern entstehen, sehr viel tiefgreifendere Auswirkungen haben. Daher ist im Interesse einer Welthandelsförderung, im Interesse einer konsequenten und in sich logischen Entwicklungspolitik eine stärker auf die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung abgestellte Agrarpolitik innerhalb der Gemeinschaft erforderlich. Es geht nicht an, daß ohne hinreichende Berücksichtigung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung eine welthandelshemmende Agrarpolitik betrieben wird. Gegenwärtig wird jede irgendwie bedeutende Agrarerzeugung innerhalb des Gemeinsamen Marktes außenwirtschaftlich abgeschirmt. Das Prinzip ist eine allumfassende Produktionsförderung innerhalb des Wirtschaftsgebietes, nur unter Berücksichtigung der Arbeitsteilung im Wirtschaftsgebiet, ökonomisch sinnvoll wäre es jedoch, nur insoweit eine Förderung der Landwirtschaft vorzunehmen, soweit sie innerhalb des Gebietes gegenüber dem Weltmarkt eine annähernde Aussicht hat, wettbewerbsfähig zu werden.

Es ist zum Beispiel eine Utopie zu glauben, daß die Weizenerzeugung im gemeinsamen Wirtschaftsgebiet jemals wettbewerbsfähig werden soll, denn der von der EWG-Kommission vorgeschlagene gemeinsame Weizenpreis von 425 DM je t liegt um mehr als 125 DM über dem gegenwärtigen Weltmarktpreis.

Es wird nicht den Tatsachen gerecht, wenn man unterstellt, daß durch die gemeinsame Agrarpolitik nur die bilateralen Beziehungen sich ändern, nicht jedoch die Summe der Agrareinfuhren. Gemeint ist mit diesem Argument, daß gegebenenfalls die Getreideinfuhren der Bundesrepublik aus Drittländern zurückgehen, daß aber dafür von anderen Mitgliedsländern mehr Agrarwaren eingeführt werden. Diese Vorstellung wird dadurch begründet, daß es Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik sei, einen gemeinsamen Preis für die meisten Agrarwaren zu setzen, daß dieser ein Mittel aus den nationalen Preisen ist und daß es demzufolge zu Produktionsminderungen und -Steigerungen in den einzelnen Ländern kommen wird, die aber die Summe der Einzelproduktionen unverändert lassen. Das ist nur richtig, wenn eine Angebotselastizität bei diesen Agrarwaren von 1 vorläge. Leider ist das nicht der Fall, sondern in der Agrarproduktion besteht vielfach bei Preissenkungen eine Angebotselastizität von plus minus null bzw. von Werten, die zu minus 1 tendieren. Daher scheint die Fehlkalkulation bei der EWG-Kommission darin zu liegen, daß sie meint, wenn der Getreidepreis nur um 8—9 vH über dem jetzigen französischen Getreidepreis festgesetzt wird, keine Mehrproduktion in Frankreich einträte, sondern diese erst bei einer 12prozentigen Anhebung begönne. (Man muß sich fragen, warum Frankreich überhaupt auf eine vorzeitige Lösung der Fragen der gemeinsamen Agrarpolitik gedrängt hat.) Auch wird bei dieser Argumentation verkannt, daß der Mehlverbrauch in der EWG langfristig abnimmt und daher schon von der Nachfrageseite eine Überproduktion bedingt wird.¹⁾ Außerdem nimmt die Intensität der Flächennutzung zu. Von der EWG-Kommission wird für die Hauptagrarerzeugnisse bis 1970 mit einem Zuwachs der Hektarerträge gerechnet, der zwischen 16,5 und 30,1 vH liegt.²⁾ Die Folge ist eine nachhaltige Steigerung des Selbstversorgungsgrades, die sich für alle Produkte mit Ausnahme von Zucker ergibt.

Die Lösung ist eine arbeitsteilig orientierte Agrarpolitik

Ein Ausweg aus diesem Dilemma bietet sich nur, wenn innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine weltarbeitsteilig orientierte Agrarpolitik betrieben wird. Das bedeutet, daß nur dort vorübergehend eine außenhandelshemmende Förderungspolitik vorgenommen werden darf, wo eine begründete Aussicht auf eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft besteht. Diese wird insonderheit auf dem Sektor der landwirtschaftlichen Veredelungsproduktion und auf dem Gebiet der Gemüseerzeugung in den Vorfeldern der Ballungsräume gegeben sein. Das Schwergewicht der Förderungspolitik müßte daher hier angesetzt werden.

Es ist kurzfristig und ökonomisch nicht haltbar, heute der europäischen Landwirtschaft, insonderheit der deutschen Landwirtschaft, einen Umstellungs- und Umstrukturierungsprozeß zuzumuten, wenn mit Sicherheit diese Landwirtschaft späterhin nochmals gezwungen wird, durch die weltwirtschaftlichen Fakten sich umzuorientieren.

Von einer diesbezüglichen arbeitsteilig orientierten Agrarpolitik würde auch der Verbraucher in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nachhaltig profitieren und somit die gesamtwirtschaftliche Produktivität erhöht werden. Es wäre möglich, bei dieser Agrarpolitik in großen Bereichen auf die sogenannte Abschöpfung zu verzichten. Das wiederum würde eine Preissenkung bewirken. Das Ausmaß der Senkungsmöglichkeiten wird demonstriert, wenn man sich vergegenwärtigt, daß allein im Rechnungs-

1) Studie, Der Gemeinsame Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Vorausschau „1970“, S. 23.

2) A.a.O. S. 52.

jahr 1962 in der Bundesrepublik Abschöpfungen in Höhe von 712 Mill. DM erhoben werden.³⁾

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft steht an einem Scheideweg! Welthandelskonferenz und *Kennedy-Kunde* sind gewichtige Anlässe, die grundsätzliche Ausrichtung der EWG-Agrarpolitik zu überprüfen. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft leistet sich einen schlechten Dienst und sie stellt Wachstum und Wohlstand, die im Vertrag zu Rom nachdrücklich postuliert worden sind, in Frage, wenn sie den Abschirmungseffekt so stark werden läßt, daß nachhaltige Exportrückgänge, insonderheit für die Entwicklungsländer, das Klima des Welthandels verschlechtern. Ein Besinnen auf die Ursprünge und die Idee der europäischen Integration ist notwendig, um eine weltoffene und ökonomische Agrarpolitik zu betreiben.

3) Auch für 1964 werden Abschöpfungen in Höhe von etwa 700 Mill. DM durchgeführt, wie der Bundesernährungsminister am 7. Februar 1964 im Bundestag erklärte.