

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Institut für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für Mikroökonomik

Geschichte und Reform der EU-Agrarpolitik und ihre Auswirkungen auf den Handel

Marco Roim

Abstract

The WTO and the population of the EU states turn their attention to the common agricultural policy of the EU. The reasons are the distortion of the international price levels and the high costs of subsidising the European farmers. The reform of the common agricultural policy has been designed with a view to the liberalization of the global agricultural commodity market. The liberalization can change the welfare in developing countries for worse or for better. Food-exporting countries further their welfare from international price rise. The effects on net importing developing countries will depend on the improvement of specialised technical skills, education and infrastructure.

JEL-Codes: F13, F15, Q17, Q18.

Keywords: Agricultural Markets, common agricultural policy EU, protectionism, trade between EU and developing countries.

1 Einleitung

Die EU-Agrarpolitik ist zunehmend Gegenstand öffentlicher Diskussionen geworden. Dieses verwundert nicht, da die EU nach 45,7 Milliarden Euro im Jahr 2004 nun für 2005 Ausgaben im Bereich Landwirtschaft in Höhe von 50,1 Milliarden Euro eingeplant hat. Dieses entspricht in etwa 46 Prozent des gesamten EU-Haushalts.¹ Der hieraus resultierende ineffiziente Faktoreinsatz und deren Auswirkungen auf den Welthandel machen die Handelsbarrieren und Agrarsubventionen auch zu einem für die Welthandelsorganisation (WTO) relevanten Thema. Gerade die Zölle auf Milch, Zucker, Fleisch und Reis, welche im Maximum 500 Prozent des Importwertes betragen, sind Bestandteil der Diskussionen, die innerhalb der Doha-Runde der WTO bezüglich einer Liberalisierung des Agrarmarktes geführt werden.² So wird die unbefriedigende politische, soziale und ökonomische Situation in den Entwicklungsländern zum Teil mit der protektionistischen Agrarpolitik der Industriestaaten begründet. Daher werde ich untersuchen, ob die Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) zur Liberalisierung des weltweiten Agrarmarktes beitragen können und welche Wohlfahrtswirkungen hieraus für Industrie- und Entwicklungsländer zu erwarten sind. Hierbei möchte ich allerdings schon einschränkend auf die Heterogenität der Handelsbilanzen der Entwicklungsländer hinweisen.³ Somit werden gemäß der Einteilung der EU die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifikraums (AKP-Staaten) als Entwicklungsländer bezeichnet, wobei es sich hierbei hauptsächlich um ehemalige afrikanische Kolonialstaaten handelt.

In Kapitel 2 beschäftige ich mich mit der Geschichte der EU-Agrarpolitik und ihren Auswirkungen auf den inländischen sowie den Weltmarktpreis und die daraus resultierenden Wohlfahrtswirkungen. Das Kapitel 3 beinhaltet die Reform der GAP, wobei die Entkopplung der Subventionszahlungen beschrieben wird und die Motive hierfür dargestellt werden. Eines der Motive ist das Bestreben nach einer Liberalisierung des Agrarmarktes. Das Kapitel 4 behandelt die Auswirkungen einer Liberalisierung. Dabei stelle ich einerseits die Notwendigkeit eines beiderseitigen Abbaus der protektionistischen Maßnahmen dar. Andererseits wird hierbei konkret auf die Situation von Entwicklungsländern, speziell aus Afrika, eingegangen.

¹ Siehe Mitteilungen des Agrarpolitischen Pressedienst Agra-Europe (2004) auf Seite 2 folgende.

² Siehe das Jahresgutachten des Sachverständigenrates von 2004 auf S. 62.

³ Einen Überblick hierüber verschafft Tabelle 2 des Anhangs. Hierin wird nach Regionen und Produkten gegliedert dargestellt, welches Land sich für welches Produkt in der Position eines Netto-Im- oder Exporteurs befindet.

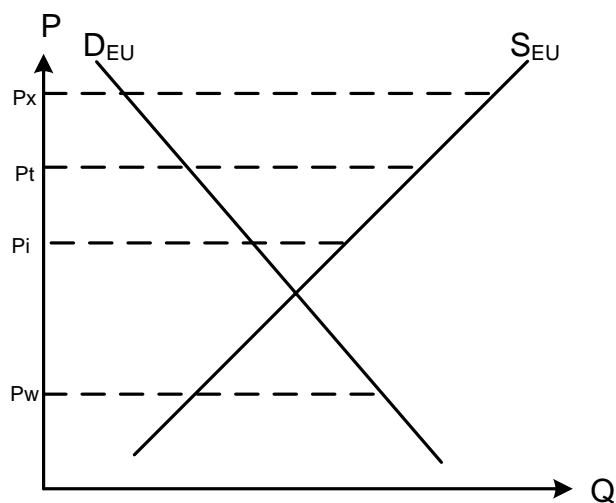
2 Die Geschichte der EU-Agrarpolitik und ihre Auswirkungen

Die GAP der EU hat ihren Ursprung in den Römischen Verträgen von 1957. In Artikel 33 EG-Vertrag werden die Ziele der GAP wie folgt definiert:⁴

- Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft
- Die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der ländlichen Bevölkerung
- Stabilisierung der Märkte
- Sicherstellung der Versorgung
- Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

Die oben dargestellten Ziele einer Versorgungssicherstellung sowie der Marktstabilisierung liefern die Begründung für eine Einflussnahme auf die innerhalb der EU geltenden Preise. Die Preispolitik der GAP kann der Abbildung 1 entnommen werden.

Abbildung 1: Preissystem der GAP



Quelle: Harrop (2000), S. 93.

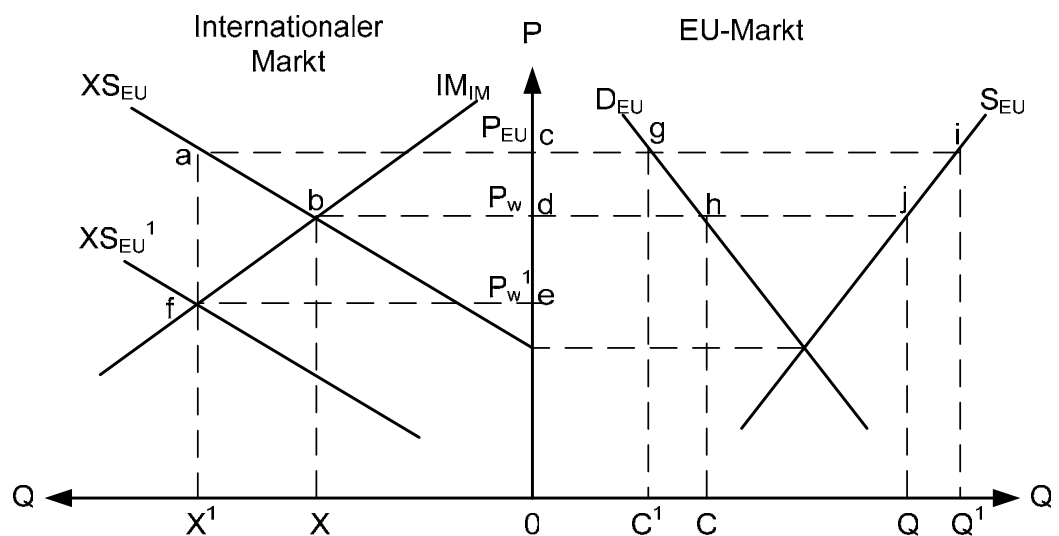
Das Preissystem der GAP gibt einen Zielpreis P_x vor, welcher den höchsten erreichbaren Großhandelspreis innerhalb einer europäischen Region darstellt. Es ist der Preis in der Region mit dem geringsten Eigenversorgungsgrad und somit höchsten Großhandelspreis. Der Schwellenpreis P_t gibt das Preisniveau an, zu dem die importierte Menge innerhalb der EU verkauft wird. P_t ergibt sich somit aus dem Weltmarktpreis zuzüglich der hierauf entrichteten Zölle. Die Zölle ergeben sich hierbei aus der Differenz zwischen P_t und P_w . Aktiv wird die European Agricultural Guidance and Gua-

⁴ Siehe die konsolidierte Fassung des EG-Vertrages aus 2002, Artikel 33.

rantee Fund (EAGGF)⁵ bei Unterschreitung des Interventionspreises P_i . In diesem Fall werden die überschüssigen Angebotsmengen zu dem vom Ministerrat jährlich festgelegten Preis aufgekauft. Um Überschüsse auf dem Weltmarkt absetzen zu können, muss eine Exportsubvention in Höhe der Differenz zwischen P_i und P_w gezahlt werden.⁶

Die Abbildung 2 stellt die Auswirkungen auf Grund der Subventionierung von Exporten dar. Angebot und Nachfrage nach dem betreffenden Exportgut innerhalb der EU werden hierbei durch S_{EU} bzw. D_{EU} dargestellt. Das Exportangebot wird durch X_{SEU} und die Importnachfrage auf dem internationalen Markt durch IM_{IM} repräsentiert. In der Freihandelssituation würde sich für das Inland eine Nachfrage von C sowie ein Angebot von Q ergeben. Die Differenz zwischen C und Q entspricht der Menge X und wird im Gleichgewicht an die Handelspartner exportiert. Es liegt sowohl für das Inland als auch für den internationalen Markt das Preisniveau P_w vor.

Abbildung 2: Auswirkungen einer Exportsubvention



Quelle: Anderson / Tyers (1992), S. 129.

Die Zahlung einer Exportsubvention durch die EU sorgt hingegen dafür, dass sich für das Inland das höhere Preisniveau P_{EU} ergibt, da Produktionsmengen dem Inland entzogen und nun auf Grund der attraktiveren Erlöse dem internationalen Markt angeboten werden. In dieser Tatsache liegt auch die Preissenkung auf dem Weltmarkt

⁵ Für nähere Ausführungen siehe Harrop (2000) auf Seite 90 fortfolgende.

⁶ Der EAGGF ist für die Umsetzung der GAP zuständig und verwaltet den Agrar-Anteil des EU-Budgets. Er ist also auch für die zu leistenden Zahlungen zuständig.

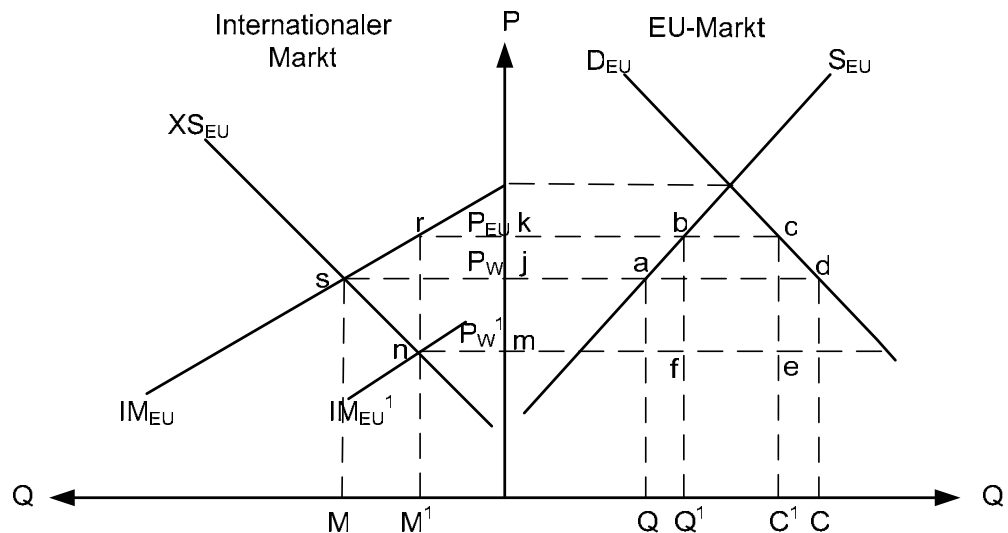
begründet, da die steigende Exportmenge das Angebot außerhalb der EU erhöht und folglich ein Gleichgewicht nur bei einer Anpassung des Preises von P_w auf P_w^1 erreicht werden kann. X_{EU}^1 stellt hierbei das gestiegene Exportangebot der EU dar. Die Höhe der gezahlten Subvention entspricht der Fläche mit den Eckpunkten acef. Für die EU ergibt sich eine Steigerung der Produzentenrente um die Fläche cdij auf Kosten der Konsumenten, für die sich eine Verringerung ihrer Konsumentenrente um die Fläche cdhg ergibt. Insgesamt übersteigt der Gewinn der Produzenten den Verlust der Konsumenten um die Fläche ghij. Die Wohlfahrtswirkungen für die EU und die Welt können auf dem internationalen Markt betrachtet werden. Die Fläche ghij entspricht auf dem internationalen Markt der Fläche abdc. Da die zu leistenden Exportsubvention in Höhe von afed diese Fläche allerdings übersteigt, ergibt sich ein Wohlfahrtsverlust für die EU in Höhe von abdef. Für die Handelspartner ergibt sich eine Erhöhung der Konsumentenrente um die Fläche fedb. Der globale Wohlfahrtsverlust errechnet sich also wie folgt:

$$\begin{aligned}
 & \text{Erhöhung Produzentenrente EU (Fläche abdc)} \\
 + & \text{ Erhöhung Konsumentenrente Handelspartner (Fläche fedb)} \\
 - & \text{ Höhe der gezahlten Subventionen (Fläche acef)} \\
 = & \text{ globaler Wohlfahrtsverlust (Fläche abf)}
 \end{aligned}$$

Die Auswirkungen der erhobenen Importzölle sind der Abbildung 3 zu entnehmen. Im Falle eines Verzichts auf den Importzoll gilt für In- und Ausland das Preisniveau P_w mit der Folge eines Imports der Menge M (bzw. QC) durch die EU. Durch die Zollerhebung steigt der inländische Preis auf P_w+t , wobei t die Höhe der Zölle wiedergibt. Der Handelseffekt liegt in einem Sinken der Importnachfrage der EU, da steigende Inlandspreise auf Grund des steigenden Preises des importierten Gutes zum einen zu einer Erhöhung der Produktion und zum anderen zu einem Sinken der Nachfrage nach dem entsprechenden Gut innerhalb der EU führt (Linksverschiebung von IM_{EU} nach IM_{EU}^1). Die sinkende Importnachfrage der EU hat ferner ein Sinken des Weltmarktpreises auf P_w^1 zur Folge. Innerhalb der EU ergeben sich die gleichen Wohlfahrtseffekte wie schon bei der Exportsubvention, also eine Steigerung der Produzentenrente um die Fläche jabk auf Kosten einer Reduzierung der Konsumenten-

rente um $jdck$, wobei in diesem Fall der Verlust der Konsumentenrente die Steigerung der Produzentenrente um die Fläche $abcd$ (entspricht der Fläche $krsj$) übersteigt.

Abbildung 3: Auswirkungen eines Importzolls



Quelle: Anderson / Tyers (1992), S. 131.

Die gesamte Wohlfahrtswirkung für die EU hängt davon ab, ob die vereinnahmten Zölle in Höhe von $bfec$ die Fläche $abcd$ übersteigt. Die globale Wohlfahrtswirkung lässt sich sicher wiederum auf dem internationalen Markt beobachten und berechnet sich wie folgt:

- Höhe der vereinnahmten Importzölle (Fläche $mnrk$)
- Verringerung der Konsumentenrente der EU (Fläche $krsj$)
- Verringerung der Produzentenrente der Handelspartner (Fläche $mnsj$)
- = globaler Wohlfahrtsverlust (Fläche srn)

Neben dieser doppelten Schutzwirkung durch Exportsubvention und Importzoll verringert die Einschränkung der Preisschwankungen durch die Interventionspreise die Unsicherheit bei den Produzenten, wodurch der Preismechanismus seine abschreckende Wirkung verliert und es zu weiteren Produktionsüberschüssen kommt.⁷

Die Handelsbeziehungen der EU mit Entwicklungsländern wurden durch verschiedene Abkommen geprägt. Dabei sollten den AKP-Staaten Handelspräferenzen ge-

⁷ Siehe Kay (1998) auf Seite 18.

genüber anderen WTO-Mitgliedern zugestanden werden. Der Vertrag von Lome aus dem Jahre 1973 hatte die Stabilisierung von Exporterlösen zum Inhalt, indem Preisschwankungen von Rohstoffen ausgeglichen werden sollten. Durch die Unterzeichnung des Vertrags von Cotonou wurde das Lome-Abkommen am 23. Juni 2003 abgelöst. In dem Vertrag wird die Bildung von Freihandelszonen zwischen AKP-Staaten gefördert, indem diesen durch Economic Partnership Agreements eine Verpflichtung seitens der EU zur reziproken Marktöffnung zugestanden wurde. Die Bildung von Freihandelszonen soll dazu führen, dass die regionalen Unterschiede effizienter genutzt werden.

Ergänzend hierzu hat die EU 2001 das Programm ‚Everything-but-arms‘ eingerichtet. Darin wurde den Least Developing Countries (LDC) ab 2004 ein zollfreier Zugang in die EU gewährt. Für Wein und Zucker wird dieser allerdings erst stufenweise ab 2006 umgesetzt.⁸ In Artikel 131 EG-Vertrag ist in Bezug auf die Handelsbeziehungen eine schrittweise Beseitigung der gegenseitigen Handelsbeschränkungen als Ziel definiert worden.⁹

3 Die Reform der EU-Agrarpolitik und ihre Ziele

Die Reformen der EU-Agrarpolitik sind in unterschiedlichem Kontext zu sehen:

- Die Erhöhung der Binnenmarkt- gegenüber den Weltmarktpreisen durch staatliche Lager, Exportsubventionen und Heraufschleusung der Preise importierter Güter zur Steigerung landwirtschaftlicher Einkommen haben sich als ineffizient erwiesen.
- Die Reformen sollen zu einer Förderung der ökologischen Landwirtschaft führen.
- Die Reformen sind auf Grund der weltweiten Forderung nach Liberalisierung notwendig.

Sowohl die McSharry-Reform als auch die Agenda 2000 sollten schrittweise ein Abrücken vom Preissystem der GAP bewirken und somit die Preise an das Weltmarktniveau annähern, wobei als Ausgleich direkte Subventionen auf landwirtschaftliche Erzeugnisse (Anzahl der Nutztiere bzw. Anbaufläche der subventionier-

⁸ Siehe die Auführungen der OECD über die Uruguay-Runde aus 2002 auf S. 39.

⁹ Siehe die konsolidierte Fassung des EG-Vertrages aus 2002, Artikel 131.

ten Früchte) gezahlt werden. Diese konnten seitens der Landwirte natürlich in der Produktion berücksichtigt werden und führten somit trotz einer Annäherung an das Weltmarktpreisniveau weiterhin zu einer Verzerrung. Mit den Luxemburger Beschlüssen im Juni 2003 wurden Reformen eingeleitet, die zu einer Entkoppelung der Zahlungen von der Produktion führen sollen. Diese werden zukünftig an die Erfüllung bestimmter Auflagen geknüpft, welche den Umweltschutz, die Nahrungsmittelsicherheit, den Tier- und Pflanzenschutz, die Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen in gutem agronomischen Zustand und die Landschaftspflege beinhalten. Hierbei geht es darum, dass die betriebsspezifischen Ansprüche aus einer Betriebsprämie in eine regionale Einheitsprämie je Hektar umgewandelt werden. In Deutschland soll dieses bis Ende 2012 geschehen. Übergangsweise wird allerdings weiterhin eine Betriebsprämie auf Basis der Jahre 2000-2002 gezahlt. Die Prämienzahlungen der entsprechenden Jahre werden in Prämie je Hektar umgewandelt und der so berechnete Satz wird auf die in späteren Jahren bewirtschaftete Fläche angewandt. So bleiben Prämienzahlungen erhalten, wobei sich deren Höhe nicht mehr an der Produktion orientiert. Die Reform entspricht also der Logik, dass zukünftige Zahlungen gleich der vergangenen Zahlungen sein sollen. Die Entkoppelung der Zahlungen von der Produktion wird auch für eine Verlagerung der Finanzmittel aus der ersten in die zweite Säule der Agrarpolitik genutzt. Es sollen also Kürzungen der Direktzahlungen zu Gunsten der ländlichen Entwicklungspolitik vorgenommen werden. Für die ländliche Entwicklungspolitik sind vor allem Ausgaben für Agrarumweltprogramme sowie Anpassungen und Entwicklungen der ländlichen Regionen eingeplant.¹⁰ Zur Präzisierung der an die Zahlungen gekoppelten Auflagen wurden Vorschriften für die Flächennutzung erarbeitet. So sind für den Erhalt von Prämienzahlungen für bewirtschaftete Flächen gewisse Bewirtschaftungsvorschriften zu erfüllen. Für nicht mehr bewirtschaftete sowie vorübergehend stillgelegte Flächen gilt, dass sie in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden, um sie für Krisenfälle auf Grund einer globalen Knappheit an Nahrungsmitteln nutzbar zu halten. Die Regelungen des ‚cross-compliance‘, welche die Bewirtschaftungsvorschriften beinhalten, entbehren allerdings teilweise einer wissenschaftlichen Begründung und sind somit einerseits als ein Eingriff in die unternehmerische Freiheit zu beurtei-

¹⁰ Siehe die Ausführungen der European Commission (2003) auf Seite 9.

len, andererseits können sie auch als Rechtfertigung für fortdauernde Zahlungen angesehen werden.¹¹

Diese Prozessstandards bei der Produktion, die beispielsweise den Tierschutz und den globalen Erhalt von Umweltgütern zum Ziel haben, finden in der WTO keine explizite Berücksichtigung¹², wodurch es zu Verzerrungen im Handel mit Entwicklungsländern kommt, da innerhalb der EU die Mehrkosten auf Grund der Einhaltung der Standards ersetzt werden, während ein ausländisches Unternehmen mit diesen Kosten belastet wird.¹³ Die Befürchtung, dass Freihandel im Agrarmarkt zu einer Vernachlässigung von Umweltstandards zum Zweck der Senkung der Produktionskosten führt, wird somit auf Kosten der Entwicklungsländer ausgeräumt. Hier wären multilaterale Abkommen oder internationale Kennzeichnungen der Produkte andere Varianten zur Sicherung von Prozessstandards¹⁴, bei denen keine direkte Benachteiligung der Entwicklungsländer entstünde.

Eine zunehmende Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion führt zu einer Annäherung der privaten an die sozialen Kosten, da politisch gesetzte Anreize reduziert werden und somit ein volkswirtschaftlich effizienterer Faktoreinsatz die Folge sein wird.¹⁵ Die volkswirtschaftlich ineffizienten Produktionsaktivitäten auf Grund von ungünstigen großemäßigen Betriebsstrukturen und natürlichen Voraussetzungen sowie mangelhaften Unternehmerqualitäten werden eingestellt. Dieses würde zwar dem von der GAP ausgegebenen Ziel einer steigenden Produktivität entsprechen, allerdings erfordert das Ziel einer angemessenen Lebenshaltung der ländlichen Bevölkerung auch eine Verlagerung von Subventionen gerade zu den klein- und mittelbäuerlichen Betrieben. Da diese allerdings meist eher arbeitsintensiv organisiert und mit weniger Landfläche ausgestattet sind, werden gerade für diese Betriebe die an Flächen gebundenen Subventionszahlungen sinken.¹⁶

Die Reformen sind im Kontext der Verhandlungen zur Doha-Runde der WTO zu sehen. Diese sollten ursprünglich Ende 2005 in Hongkong abgeschlossen sein, wobei als Ziel eine Verpflichtung der Industrieländer zum Abbau von Zöllen und Subventi-

¹¹ Siehe die Ausführungen von Schrader aus 2004 über die EU-Agrarreform auf Seite 2 fortfolgend.

¹² Siehe die Ausführungen von Grethe aus 2001 zu den Auswirkungen der ökologischen Agrarwende auf den Seiten 20 und 21.

¹³ Siehe Schrader aus 2004 auf Seite 22.

¹⁴ Siehe die Ausführungen der WTO aus 2000 zur Beziehung von Tierwohl und Handel, S. 3.

¹⁵ Siehe die Ausführungen von Koester aus 2003 über die Auswirkungen der Agrarreform, S. 153.

¹⁶ Siehe die Ausführungen von Brandt aus 2004 zu den Auswirkungen der GAP auf S. 17.

onen festgelegt wurde¹⁷. Für Exportförderungen sind beiderseitige Abbauverpflichtungen in voller Höhe geplant. Der Zollabbau soll ebenfalls beiderseitig mit Hilfe einer Zollabbauformel vollzogen werden, wobei Sonderregelungen für Entwicklungsländer vorgesehen sind. Im Mittelpunkt der Verhandlungen steht somit eine Liberalisierung des Agrarmarktes unter Rücksichtnahme auf Entwicklungsländer.

4 Auswirkungen einer Liberalisierung des EU-Agrarmarktes

Wie dargestellt wurde, wirken die Reformen der GAP der EU sowie die Aktivitäten der WTO auf eine Liberalisierung des Weltagrarmarktes hin.

Die langfristige Entwicklung des Weltmarktes für Agrarprodukte lässt sowohl eine Steigerung des Angebots als auch der Nachfrage erkennen. Während eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Nutzfläche sowie die wachsende Produktivität je Fläche als Folge technologischen Fortschritts das Angebot erhöhte, ist die Steigerung der Nachfrage auf die steigende Weltbevölkerung sowie einem zunehmenden Pro-Kopf-Verbrauch zurückzuführen.¹⁸ Die Steigerung des Angebots fällt hierbei allerdings relativ stärker aus. Für die Preisentwicklung sind des Weiteren die unelastische Nachfrage nach Nahrungsmitteln, weshalb nach dem Engelschen Gesetz eine Steigerung des Einkommens nur eine geringe Steigerung der Nachfrage nach Lebensmitteln zur Folge hatte, und die gesunkenen Transport- und Informationskosten von Bedeutung.¹⁹ So ist der Preisindex für landwirtschaftliche Erzeugnisse seit 1960 um 50% gesunken.²⁰ Dass sich der Preisverfall unabhängig von protektionistischen Maßnahmen verschiedener Handelspartner vollzieht, lässt sich am Beispiel von Kaffee veranschaulichen, da dieser in keinem industrialisierten Land subventioniert wird.²¹ Spezifisch am Agrarmarkt bezüglich einer Mengenanpassung des Angebotes ist die Zeitspanne zwischen der Produktionsentscheidung und dem tatsächlichen Angebot auf dem Markt.²²

¹⁷ Konkret wurde der EU eine Zusage zur Abschaffung aller Agar-Exportsubventionen bis 2013 abgerungen. Darüber hinaus sollen weitere Industrienationen den Entwicklungsländern ebenfalls einen präferentiellen Zugang zu ihren Binnenmärkten gewähren. Es werden weitere Verhandlungen folgen.

¹⁸ Siehe die Ausführungen von Bairoch aus 1993 auf Seite 116.

¹⁹ Siehe die Untersuchungen der Europäische Kommission (2003b) zur Problematik der Entwicklungsländer auf Seite 13.

²⁰ Siehe die Fakten und Zahlen der Europäische Kommission (2003a) zur GAP auf Seite 2.

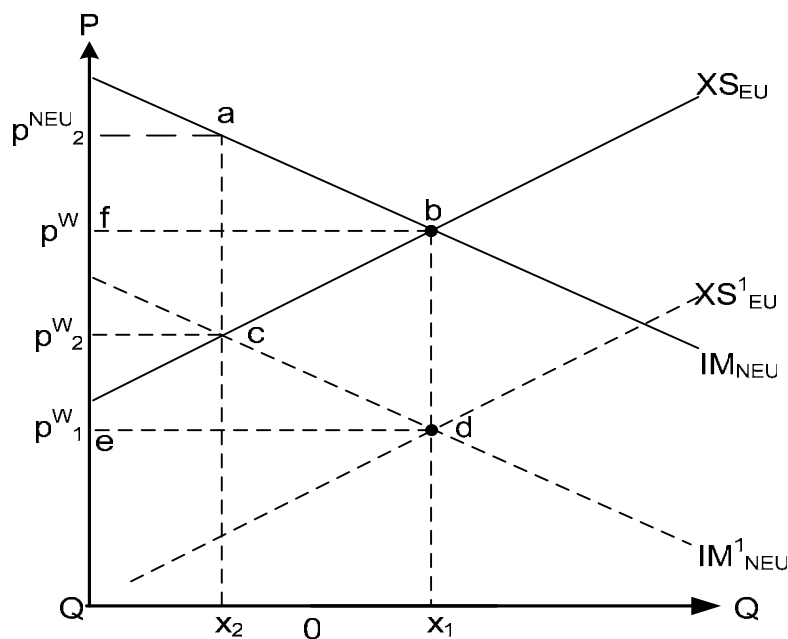
²¹ Sauber (2004) erwähnt dieses Beispiel auf Seite 34.

²² Siehe die Ausführungen der Europäische Kommission (2003b) auf Seite 13.

Die Preisentwicklung nach Wegfall der protektionistischen Maßnahmen seitens der EU sind den Abbildungen 2 und 3 zu entnehmen. Hierbei wurde schon gezeigt, dass sich eine Erhöhung der Weltmarktpreise einstellen würde, wenn auf entsprechende verzerrende Maßnahmen verzichtet würde, da auf Grund der Einstellung nicht wettbewerbsfähiger Produktion die Importnachfrage zu- und das Exportangebot abnehmen wird. Hierbei kommt es allerdings nicht zwangsläufig zu einer Preiserhöhung, da die oben dargestellte langfristige Entwicklung des Agrarmarktes dem entgegen wirkt. Für die EU wird ein Abbau der tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse insgesamt zu einer Wohlfahrtssteigerung führen. Die Europäische Kommission prognostiziert auf Grund der sinkenden Nahrungsmittelpreise eine Erhöhung der Konsumentenrente um neun Billionen Euro und in Folge dessen ein langfristiges Wachstum des BIPs um 0,25%.²³

Die Abbildung 4 offenbart die Handelsbeziehungen zwischen der EU und einem Nicht-EU-Land.

Abbildung 4: Wohlfahrtswirkung einer Liberalisierung



Quelle: Anderson / Tyers (1992), S. 145.

Die Geraden zeigen die Importnachfragen bzw. Exportangebote der Handelspartner zu dem auf der Ordinate abgetragenen Preisniveau. Der Punkt b zeigt das Gleichgewicht, das sich bei Freihandel ergeben würde. Die EU würde in diesem Fall die Men-

²³ Siehe die Ausführungen der Europäische Kommission (2000) auf Seite 12 folgend.

ge x_1 exportieren. Angenommen die EU zahlt zur Erhöhung des inländischen Preisniveaus eine Exportsubvention in Höhe der Differenz zwischen p^W und p^W_1 . Im Gegenzug erhebt der Handelspartner einen Importzoll in identischer Höhe. Das Resultat wäre ein neues Gleichgewicht im Punkt d, bei welchem dieselbe Menge durch den Handelspartner aus der EU importiert wird (Produzenten- und Konsumentenrente bleiben unverändert). In diesem Fall würden sich nur durch die Umsetzung der politischen Maßnahmen globale Wohlfahrtsverluste gegenüber dem Freihandel ergeben. Die gezahlten Exportsubventionen stellen Ausgaben der EU dar, wobei diesen in gleicher Höhe Einnahmen des Handelspartners durch die Importzölle gegenüber stehen. Es kommt allerdings zu einer Verschiebung der Wohlfahrt von der EU an den Handelspartner, da die EU auf Grund der zu zahlenden Exportsubvention mit der Fläche bdef belastet wird, während der Handelspartner diese über die erhobenen Importzölle vereinnahmt.

Unter der Annahme eines gänzlichen Abbaus der Subventionszahlungen seitens der EU ergibt sich der Weltmarktpreis p^W_2 , wenn der Handelspartner seine Importzölle in unveränderter Höhe erhebt (also in Höhe $p^W - p^W_1$ bzw. $p^{NEU}_2 - p^W$). Für den Binnenmarkt des Handelspartners ergibt sich also das Preisniveau p^{NEU}_2 , während die Preise im EU-Binnenmarkt nicht mehr geschützt sind und dort der Weltmarktpreis herrscht. So entsteht ein globaler Wohlfahrtsverlust der Fläche abc²⁴, der größer ist als die bei gleichmäßig verzerrten Preisen globalen Verluste.²⁵ Hieraus lässt sich auch das Bestreben der Welthandelsorganisation nach einem beiderseitigen Abbau der protektionistischen Maßnahmen ableiten. Die Bedeutung von beiderseitigen Liberalisierungsmaßnahmen stellt auch die Weltbank heraus, indem sie für Entwicklungsländer einen gesamten Wohlfahrtsgewinn von 101 Milliarden Euro vermutet, wobei 80 Milliarden auf eigene Liberalisierungsmaßnahmen zurückzuführen sind.²⁶

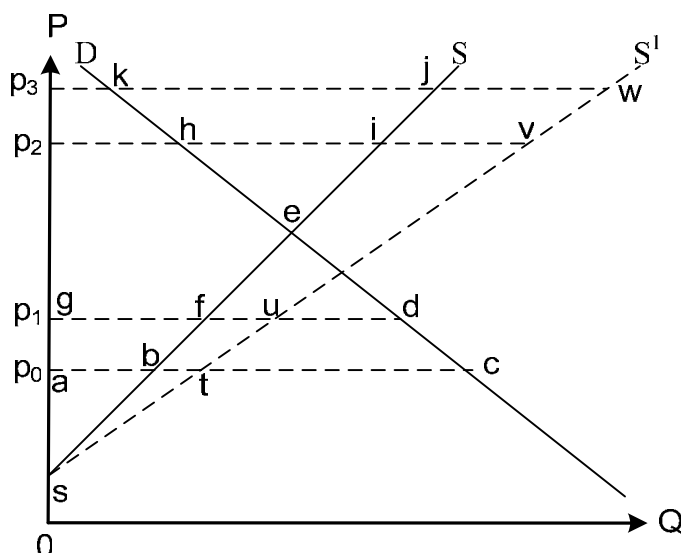
Die sich für Entwicklungsländer ergebene Wohlfahrtswirkung lässt sich der Abbildung 5 entnehmen. Hierbei ist D als die inländische Nachfrage und S als das inländische Angebot zu interpretieren. Auf der Ordinate wird das auf das Inland übertragene internationale Preisniveau abgebildet. Hierbei sind allerdings zwei Fälle zu unterscheiden. Im ersten Fall herrscht vor der Preissteigerung auf Grund der Einschrän-

²⁴ Zu den globalen Wohlfahrtsverlusten bei Erhebung eines Importzolls siehe Kapitel 2.

²⁵ Detaillierte Beschreibungen des Modells finden sich in Anderson / Tyers (1992) auf Seite 144 folgend.

kung der protektionistischen Politik der EU das Preisniveau p_2 und das betreffende Land ist somit Exporteur. Dann würde sich durch die Steigerung auf p_3 ein Wohlfahrtsgewinn in Höhe von $hijk$ ergeben.

Abbildung 5: Wohlfahrtswirkung für Entwicklungsländer



Quelle: Anderson / Tyers (1992), S. 138.

Die Konsumenten müssen allerdings einen Teil ihrer Rente an die Produzenten abtreten. Im zweiten Fall liegt in der Ausgangssituation für das Inland ein Preisniveau von p_0 vor. Dann entsteht durch die Preissteigerung von p_0 auf p_1 allerdings ein Wohlfahrtsverlust für das Entwicklungsland, da der Verlust der Konsumentenrente in Höhe von $acdg$ nicht durch die steigende Produzentenrente in Höhe von $abfg$ kompensiert wird. Hieraus lässt sich für das Entwicklungsland in der Situation eines Importeurs zwar ein Wohlfahrtsverlust nachweisen, wobei dynamische Betrachtungsweisen dieses Resultat falsifizieren können. Die oben dargestellte Drehung der Angebotsfunktion auf S^1 unterstellt eine durch technologischen Fortschritt hervorgerufene Verbesserung der Wettbewerbssituation. Genau dann ist die Wohlfahrtswirkung für eine Preissteigerung von p_0 auf p_1 unsicher, weil die Produzentenrente neben der Fläche $abfg$ um die Fläche suf erhöht wird. Zudem kann eine Verschiebung der Angebotskurve auch zu einer Nettoexportsituation für das Entwicklungsland führen.²⁷ Die Wohlfahrtswirkung für Entwicklungsländer hängt also davon ab,

²⁶ Siehe die Ausführungen der Worldbank (2003) zu den Folgen der Realisierung der Entwicklungsversprechen der Doha-Runde auf Seite 50.

²⁷ Detaillierte Beschreibungen des Modells finden sich in Anderson / Tyers (1992) auf Seite 137 ff.

ob sie in eine Situation als Netto-Exporteur oder –Importeur gelangen. Daher drängen vornehmlich exportstarke Nationen wie Brasilien und Argentinien auf den Abbau des Protektionismus.²⁸

Für afrikanische Staaten wird ein komparativer Vorteil im Bereich der Agrargüter unterstellt.²⁹ Dabei wird den Entwicklungsländern eine gute Ausstattung mit dem Produktionsfaktor Arbeit zugesprochen, während Industriestaaten relativ gut mit Kapital ausgestattet sind. Das Heckscher-Ohlin-Modell berücksichtigt die Ausstattung der Handelspartner und führt zu dem Ergebnis, dass ein Land das Gut produziert, welches den relativ reichlich vorhandenen Produktionsfaktor intensiv nutzt.

Die Tabelle 1 zeigt die Flächenproduktivität von Getreide je Hektar.

Tabelle 1: Flächenproduktivität von Getreide in verschiedenen Entwicklungsregionen

Ertrag (t/ha)	1973- 1977	1978- 1982	1983- 1987	1988- 1992	1993- 1997	1998- 2002
Afrika gesamt	0,81	1,27	1,08	1,17	1,20	1,24
Subsahara-Afrika	0,69	1,07	0,95	0,97	0,96	0,99
Entwicklungsländer Asien	1,4	2,29	2,48	2,75	3,04	3,25
Entwicklungsländer gesamt	1,30	2,10	2,21	2,40	2,62	2,79

Quelle: Zeller/Johannsen (2005), S. 375.

Daraus ist trotz Annahme einer arbeitsintensiven Produktion in der Landwirtschaft eine für Afrika niedrige Produktivität ersichtlich. Während neben der vorhandenen Arbeitskraft auch das Potenzial für die Ausweitung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Afrika und Lateinamerika sehr hoch ist, sind der Protektionismus der Handelspartner sowie die zu niedrige Produktivität Entwicklungshemmnisse gerade für den afrikanischen Raum. Da die afrikanischen Staaten ihren präferentiellen Zugang zum

²⁸ Siehe die Ausführungen von Zeller/Johannsen (2005) zu den Entwicklungshemmnissen auf dem afrikanischen Agrarmarkt auf Seite 386. Eine Prognose der zu erwartenden Auswirkungen auf den Handel auf Grund sinkender EU-Preise sowie steigender Weltmarktpreise wird in der Tabelle 2 im Anhang dargestellt.

²⁹ Siehe die Ausführungen zu Agrarwirtschaft und Handel der OECD (2002) auf Seite 10.

europäischen Markt im Gegensatz zu anderen Entwicklungsländern nicht nutzen konnten, zeigt sich auch die Bedeutung der Produktivitätsunterschiede. Ein wesentlicher Grund für den Rückstand in der Produktivität liegt in dem niedrigeren Ausbildungsstand in den Entwicklungsländern. Die Investitionen in Agrarforschungen sind ebenfalls sehr niedrig, obwohl Handelspartner mit höheren Agrarforschungsausgaben eine hohe Verzinsung dieser Ausgaben erzielen.³⁰ Die Berücksichtigung des Humankapitals führt dazu, dass der komparative Vorteil bei qualitativ hochwertigen Produkten weiterhin bei Industriestaaten liegt. Die Abbildung 6 unterlegt des Weiteren international stark abweichende Produktionsfunktionen, was nicht den Annahmen des Heckscher-Ohlin-Modells entspricht. Der größere Kapitaleinsatz führt nicht auf Grund der sinkenden Grenzproduktivität zu einem Abzug des Kapitals, weil in einer dynamischen Betrachtung der technologische Fortschritt berücksichtigt wird, wodurch eine Konstanz der Grenzproduktivität erklärt werden kann.³¹ Ein weiterer Grund für den mangelnden Technologisierungsgrad liegt in der Tatsache begründet, dass eine vollkommene Kapitalmobilität keine vollkommene Mobilität der Technologie nach sich zieht. Der komparative Vorteil eines Entwicklungslandes misst sich daher neben der Faktorausstattung auch an einer staatlichen Strategie der Entwicklungsländer, welche die Voraussetzungen zur Anwendung von Technologien schafft. Dieses ist vor allem notwendig, da die Implementierung einer neuen Technologie ansonsten zu kostspielig, langwierig, unvorhersehbar und risikoreich ist.³² Hier sind auch Versäumnisse in den Regierungen vieler Entwicklungsländern zu suchen. Diese richteten ihren Fokus häufig auf andere Wirtschaftssektoren, die vor allem der wahlentscheidenden, städtischen Bevölkerung dient. Steuereinnahmen aus dem Agrarsektor wurden nicht wieder in den Agrarbereich und die ländliche Infrastruktur investiert.³³ Ferner sorgen auch exogene Größen für eine mangelnde Produktivität, da in Afrika eine geringe Bodenqualität und Dürren Probleme bereiten und die tierische Produktion dadurch gehemmt wird, dass die Tsetse-Fliege Krankheiten überträgt.

³⁰ Siehe Ausführungen von Zeller/Johannsen (2005) zu den Entwicklungshemmnissen in Afrika auf Seite 381.

³¹ Siehe die Ausführungen von Sauber (2004) zu den Forderungen einer Liberalisierung, Seite 67f.

³² Siehe Ausführungen von Lall (2000) zur technologischen Struktur und Leistungsfähigkeit der Entwicklungsländer auf Seite 3 fortfolgend.

³³ Siehe Ausführungen von Zeller/Johannsen (2005) zu den Entwicklungshemmnissen in Afrika auf Seite 382 fortfolgend.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Grundsätzlich ist eine Reform der GAP zu begrüßen, da die EU einerseits die Möglichkeit des Imports von Agrarprodukten in die EU versagt und andererseits den Export zu Preisen unterhalb des Weltmarktpreises fördert. Dieses hat für den Weltmarkt die Folge eines zu geringen Weltmarktpreises sowie einer Verschlechterung der Handelsbilanz der Handelspartner der EU. Neben der Liberalisierung des Agrarmarktes soll die Reform der GAP auch zu einer Förderung der ökologischen Landwirtschaft sowie einer effizienteren Möglichkeit der Anhebung der landwirtschaftlichen Einkommen führen.

Meine Analyse der Auswirkungen auf eine Liberalisierung des Agrarmarktes auf Entwicklungsländer zeigt, dass Entwicklungsländer trotz der Steigerung der globalen Wohlfahrt negativ betroffen sein können. So sind Netto-Importeure der agrarischen Güter von steigenden Weltmarktpreisen negativ betroffen. Gerade für die AKP-Staaten ist eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit über die Verbesserung von Infrastruktur und Ausbildung unumgänglich, da für afrikanische Entwicklungsländer mit präferentielltem Zugang die Erlöse aus Exporten in die EU auf Grund der sinkenden EU-Preise fallen und Importländer eine sinkende Konsumentenrente durch die gestiegenen Preise hinnehmen müssen. Insofern kann von Transferzahlungen von der EU an die Entwicklungsländer gesprochen werden, die auch erhalten bleiben müssen. Dabei gilt es vor allem neben dem Problem des Protektionismus das Problem der niedrigen Produktivität zu lösen. Für die Entwicklung eines komparativen Vorteils der Entwicklungsländer ist die Förderung von Lernprozessen bezüglich der Anwendung von Technologien sowie Direktinvestitionen förderlich.³⁴ Dieses kann allerdings nicht nur durch Maßnahmen der Industriestaaten geschehen, sondern es müssen stabile Regierungen für sichere Besitzrechte sowie eine für Agrarbetriebe freundlichere Politik sorgen. Eine zu hohe Belastung dieser ländlichen Betriebe zu Gunsten der städtischen Bevölkerung verschlechtert die Situation der landwirtschaftlichen Betriebe im Vergleich zu den unterstützten Betriebe der Industrienationen zusätzlich.

Daher beurteile ich Abschaffung des Protektionismus seitens der EU als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur Förderung der afrikanischen Agrarwirtschaft.

³⁴ Siehe Folgerung von Lall (2000) zur technologischen Struktur und Leistungsfähigkeit der Entwicklungsländer auf Seite 5.

Tabelle 2: Auswirkungen einer EU-Preissenkung um 10 Prozent und einer Weltmarktpreiserhöhung um 4 Prozent für Rindfleisch auf die Exporterlöse und Importausgaben der Entwicklungsländer

Länder	AH-Bilanz (98/99)	Ex. in EU (98/99)	Erlös- /Ausg.diff. auf WM	Erlösdiff. auf EU-Markt	Gesamtergebnis	
	(Mio. €)	(Mio. €)	(Mio. €)	(Mio. €)	(Mio. €)	‰ BSP
Entwicklungsländer	-1348,0	682,5	-66,4	-37,0	-103,4	-0,02
Davon AKP	-16,0	113,6	-5,0	-25,2	-30,2	-0,14
Davon LDC	47,0	0,1	3,8	-14,3	-10,5	-0,07
Afrika	-597,0	114,0	-28,3	-25,0	-53,3	-0,11
Südafrika	-46,0	0,2	-1,8	0,0	-1,8	-0,01
Maghreb, Mashrak	-580,0	0,2	-23,2	0,0	-23,2	-0,11
Afrikanische AKP	28,0	113,6	-3,3	-25,0	-28,3	-0,16
Davon LDC	67,0	0,1	2,8	-13,7	-10,9	-0,14
Lateinamerika	489,0	567,7	16,1	-11,2	4,9	0,00
Argentinien	436,0	252,5	13,4	-10,1	3,3	0,01
Brasilien	200,0	219,3	9,1	0,0	9,1	0,01
Uruguay	360,0	91,6	14,0	-1,1	12,9	0,71
LA AKP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
andere LA	-508,0	4,3	-20,4	0,0	-20,4	-0,03
Asien	-982,0	0,1	-44,0	-0,6	-44,6	-0,01
Türkei	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
China	-118,0	0,0	-4,7	0,0	-4,7	0,00
Indien	163,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
Asiatische LDC	-19,0	0,0	1,0	-0,6	0,4	0,01
Andere	-1007,0	0,1	-40,3	0,0	-40,3	-0,03
Andere AKP	-45,0	0,0	-1,7	-0,2	-1,9	-0,05
Andere EL	-212,0	0,7	-8,5	0,0	-8,5	k. A.

Quelle: Grethe (2001), S.12.

Tabelle 3: Nettohandelspositionen der Entwicklungsländer für Agrarprodukten (1998/99)

	EL	Afrika	Asien	Lat.-Am.	And. EL	LDC	AKP
Landwirtschaftliche Produkte	0	Im.	Im.	Ex.	Im.	Im.	Ex.
Lebende Rinder	Im.	Im.	Im.	0	0	0	0
Lebende Schafe	Im.	Ex.	Im.	0	0	0	0
Rindfleisch	Im.	Im.	Im.	Ex.	Im.	0	0
Schaffleisch	Im.	0	Im.	0	0	0	0
Schweinfleisch	0	0	0	0	Im.	0	0
Geflügelfleisch	0	Im.	0	Ex.	Im.	0	Im.
Verarbeitetes Fleisch	Ex.	Im.	Ex.	Ex.	Im.	0	Im.
Milchprodukte	Im.	Im.	Im.	Im.	Im.	Im.	Im.
Eier	0	0	0	0	0	0	0
Weizen	Im.	Im.	Im.	Im.	Im.	Im.	Im.
Gerste	Im.	Im.	Im.	Im.	0	0	0
Mais	Im.	Im.	Im.	Im.	Im.	Im.	Im.
Weizenverarbeitungsprodukte	Im.	Im.	0	0	Im.	Im.	Im.
Ölsaaten	Im.	0	Im.	Im.	0	0	0
Pflanzliche Öle	0	Im.	0	0	Im.	Im.	Im.
Zucker	Ex.	Im.	Im.	Im.	Ex.	Im.	Ex.
Hülsenfrüchte	Im.	Im.	Im.	Im.	0	0	0

Quelle: Grethe (2001), S. 1

Verzeichnis der verwendeten Literatur

Agra-Europe (2004), Agrarpolitischer Pressedienst, Nr. 18, Bonn.

Anderson, K. / Tyers, R. (1992): *Disarray in World Food Markets: a quantitative assessment*, Cambridge.

Bairoch, Paul (1993): *Economics and World History. Myths and Paradoxes*.

Bofinger, P. / Franz, W. / Rürup, B. / Weder di Mauro, B. / Wiegard, W. (2004), Jahresgutachten 2004/2005: Erfolge im Ausland, Herausforderungen im Inland, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/04_ii.pdf am 24.11.2005, Wiesbaden.

Brandt, H. (2004): *Kosten und Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik in Deutschland*, Gutachten im Auftrag von Oxfam Deutschland e.V., <http://www.oxfam.de/download/Brandt-Studie.pdf> am 01.03.2006, Berlin.

Europäische Gemeinschaft (2002): *Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html> am 24.11.2005.

Europäische Kommission (2003a): *Fakten und Zahlen zur Agrarpolitik der Europäischen Union. Ein offener Handel, offen für Entwicklungsländer*, MEMO/03, Brüssel.

Europäische Kommission (2003b): *Der Zusammenhang zwischen Abhängigkeit vom Agrarrohstoffhandel und Armut. Eine Untersuchung zur Problematik der Entwicklungsländer*, SEK (2003) 908, Brüssel.

Europäische Kommission (2000): *Agenda 2000 CAP Reform Decisions-Impact-Analyses*, Brüssel.

European Comission (2003): *Rural Development in the European Union, Fact Sheet*, Luxemburg.

Grethe, H. (2001): *Potentielle Auswirkungen der ökologischen Agrarwende in der EU auf die Entwicklungsländer*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

- Harrop, Jeffrey (2000): *The Political Economy of Integration in the European Union*, 3. Auflage, Cheltenham, Northampton.
- Kay, Adrian (1998): *The Reform of the Common Agricultural Policy – The Case of the MacSharry Reforms*, New York, Oxon.
- Koester, U. (2003): *EU-Agrarreform: Endlich ein Durchbruch?*, *Wirtschaftsdienst*: 3: S. 151-156, Hamburg.
- Lall, Sanjaya (2000): *The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports 1985-1998*, <http://www2.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps44.pdf> am 24.11.2005.
- OECD (2002): *Agriculture and Trade Liberalisation. Extending the Uruguay Round Agreement*, 2002.
- Sauber, M. (2004): *Zu den Forderungen einer Liberalisierung von Agrarmärkten und ihren möglichen Auswirkungen auf Entwicklungsländer*, Hamburg.
- Schrader, J.-V. (2004): *Erneute EU-Agrarreform: Umbau statt Abbau von Subventionen*, Kieler Arbeitspapier Nr. 1216, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Worldbank (2003): *Global Economic Prospects 2004, Realizing the Development Promise of the Doha Development Agenda*, <http://siteresources.worldbank.org/INTRGEP2004/resources/gep2004fulltext.pdf> am 24.11.2005, Washington.
- WTO (2000): *European Communities Proposal on Animal Welfare and Trade in Agriculture*. WTO Dokument G/AG/NG/W/19, <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/G/AG/NGW19.doc> am 24.11.2005.
- Zeller, M., Johannsen, J. (2005), *Entwicklungshemmnisse im afrikanischen Agrarsektor: Erklärungsansätze und empirische Ergebnisse*, in: *Nord-Süd aktuell : Vierteljahrszeitschr. für Nord-Süd u. Süd-Süd-Entwicklungen*, Bd. 19, Hamburg.

