

Rodemer, Horst

Working Paper — Digitized Version

Wechselkursänderungen und EWG-Agrarmarkt: Die Kontroverse um den Grenzausgleich

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 33

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Rodemer, Horst (1974) : Wechselkursänderungen und EWG-Agrarmarkt: Die Kontroverse um den Grenzausgleich, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 33, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48094>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wechselkursänderungen und EWG-Agrarmarkt

— Die Kontroverse um den Grenzausgleich —

von Horst Rodemer

A U S D E M I N H A L T

- Die bisherigen globalen Aufwertungsschutzmaßnahmen der EWG, insbesondere der Grenzausgleich, verbessern künstlich die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die relative Einkommensposition der Landwirte in Aufwertungsländern.
- Ohne Aufwertungsschutzmaßnahmen wäre der Aufwertungsbedarf in diesen Ländern geringer; die gewerbliche Exportwirtschaft hätte sich also weniger stark anpassen müssen, wenn die Landwirtschaft so behandelt worden wäre wie jeder andere Wirtschaftsbereich.
- Die These, daß der EWG-Agrarmarkt erst nach Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion reibungslos funktionieren könne, ist irreführend. Es wird übersehen, daß Wechselkursänderungen die agrarpolitischen Probleme nicht schaffen, sondern lediglich akzentuieren. Der integrations- und wachstumsbedingte strukturelle Anpassungsbedarf muß so oder so bewältigt werden.
- Hätte man in den Aufwertungsländern der EWG auf den Grenzausgleich verzichtet, so hätte sich ein niedrigerer Anstieg der Lebenshaltungskosten ergeben. Damit wären bessere Bedingungen für eine stabilitätskonforme Einkommensentwicklung geschaffen worden.
- Der Grenzausgleich ist sozial ungerecht, weil er auf der einen Seite dazu führt, daß die ärmeren Bevölkerungsschichten, insbesondere die kinderreichen Familien, den relativ größten Beitrag zur Erhöhung der Einkommen in der Landwirtschaft leisten müssen. Auf der anderen Seite steigen die Einkommen der Landwirte mit den größten Betrieben, die im Durchschnitt die höchsten Einkommen erzielen, am absolut stärksten.

AG 562 74 Weltwirtschaft Kiel

Wechselkursänderungen und EWG-Agrarmarkt

- Die Kontroverse um den Grenzausgleich -

1. Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde ausdrücklich die schrittweise Einbeziehung des Agrarsektors in den Gemeinsamen Markt niedergelegt. Dieses Ziel wurde im wesentlichen bis zum Jahre 1968 durch einen allmählichen Abbau der ursprünglich zwischen den EWG-Ländern bestehenden Handelsschranken erreicht. Zugleich wurde auch die Notwendigkeit anerkannt, "im Interesse einer harmonischen Entwicklung des Welt Handels" den Drittländern "angemessene" Absatzmöglichkeiten für ihre Agrarerzeugnisse in der EWG zu sichern¹. Dieses Ziel hat jedoch seit Gründung der EWG die praktische Agrarpolitik der Gemeinschaft nur wenig beeinflusst. Inzwischen ist aber auch der Gemeinsame Agrarmarkt wieder weitgehend zerfallen. Im Gefolge der verschiedenen Wechselkursänderungen seit 1969 ergab sich erneut eine (kumulative Differenzierung der Agrarpreise durch Wiedereinführung verschiedenartiger Handelshemmnisse, insbesondere durch Spaltungen der Wechselkurse.

Wechselkursspaltungen liegen vor, wenn unterschiedliche Wechselkurse für verschiedene Märkte gelten; sei es auf Grund eines Systems offiziell multipler Wechselkurse oder - de facto - auf Grund von handelspolitischen Maßnahmen. Unterschiedliche Einfuhrbelastungen und unterschiedliche Exportsubventionen bei einem einheitlichen offiziellen Wechselkurs wirken genauso wie offiziell unterschiedliche Wechselkurse bei einheitlichen Einfuhrbelastungen und Exportsubventionen. Multiple Wechselkurse und unterschiedlicher Außenhandelschutz sind also Substitute. Unterschiedliche Einfuhrbelastungen in Verbindung mit unterschiedlichen Exportsubventionen werden auch als maskierte oder verschleierte Wechselkursspaltungen bezeichnet.

Mit der Wiedererrichtung von Handelshemmnissen innerhalb der EWG wurden gleichzeitig auch die Handelsbarrieren gegenüber Drittländern erhöht. Dies geschah ebenfalls durch maskierte Spaltung der Wechselkurse. Die wiedererrichteten Handelshemmnisse innerhalb der EWG sowie die Verschärfung des Agrarprotektionismus gegenüber Drittländern stören den internationalen Handel und verstärken die ohnehin nicht geringen Tendenzen zu einer restriktive-

Anmerkung: Für eine kritische Durchsicht des Manuskripts und zahlreiche Verbesserungsvorschläge danke ich Gerhard Fels, Martin Hoffmeyer und Klaus-Werner Schatz.

¹ Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik gemäß Artikel 43 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. VI/KOM (60) 105, Brüssel 1960. - Als gleichrangige Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik wurden außerdem genannt: Sicherung befriedigender Einkommen in der Landwirtschaft und Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

ren Handelspolitik in der Welt. Dies gilt insbesondere für die Handelspolitik der USA. Mehr oder weniger unverhohlen drohen offizielle Vertreter der Vereinigten Staaten, ihrerseits die Einfuhr gewerblicher Erzeugnisse aus der EWG zu beschränken, wenn die EWG sich nicht zu einer liberaleren Handelspolitik für Agrarerzeugnisse bereitfindet.

Die EWG kann diese Warnungen trotz der gegenwärtigen Verknappungstendenzen auf verschiedenen Weltagrarmärkten, die teilweise zu einem sehr starken Anstieg der meisten Weltmarktpreise geführt haben, nicht unbeachtet lassen. Genauso wenig kann sie dauerhaft ohne Gefahr für ihre Existenz eine fortschreitende Desintegration des Gemeinsamen Agrarmarktes zulassen. Angesichts dieses Sachverhalts überrascht es, daß die genannten protektionistischen Maßnahmen kaum auf Kritik stoßen.

Im folgenden wird das ursprüngliche Konzept der EWG skizziert; im Vergleich dazu wird die tatsächliche Entwicklung dargestellt, und es werden Argumente analysiert, die zur Rechtfertigung ergriffener protektionistischer Maßnahmen angeführt werden.

Das ursprüngliche Konzept der EWG

2. Um dauerhaft innerhalb der EWG ein einheitliches Agrarpreisniveau sicherzustellen, beschloß im Jahre 1962 der Ministerrat der Gemeinschaft, alle durch Marktordnungen geregelten Preise in Europäischen Rechnungseinheiten auszudrücken. Der Wert der Rechnungseinheit wurde durch die Verordnung 129/62 EWG¹ auf eine Feingoldmenge festgelegt, die dem damaligen Feingoldgehalt des US-Dollar entsprach. Man bezeichnete deshalb die Europäische Rechnungseinheit ursprünglich auch als "Grünen Dollar".

Die in nationaler Währung ausgedrückten Agrarpreise ergaben sich durch Multiplikation der in Rechnungseinheiten definierten Preise mit den amtlichen Dollarparitäten der einzelnen Landeswährungen.

Die in der genannten Verordnung verankerten Bestimmungen hätten bei striktem Einhalten zur Folge gehabt, daß sich bei jeder Änderung der Dollarparität eines Mitgliedes der Gemeinschaft die Agrarpreise des betroffenen Landes in nationaler Währung in dem Maße hätten ändern müssen wie der in Gramm Feingold ausgedrückte Wert seiner Währung. Es hätten also die Agrarpreise des betroffenen Landes im Falle einer Aufwertung gesenkt und im Falle einer Abwertung erhöht werden müssen, und zwar jeweils im Ausmaß der Wechselkursänderung.

Bei Erlaß der Verordnung gingen Ministerrat und Kommission der EWG allerdings davon aus, daß es nicht erforderlich sein werde, die preispolitischen

¹ Verordnung (EWG) Nr. 129 des Rats über den Wert der Rechnungseinheit und die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik anzuwendenden Umrechnungskurse. "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften" (im folgenden zitiert: ABl EG), Brüssel 1962, Nr. 106, S. 2553 ff.

Bestimmungen in bezug auf Wechselkursänderungen niemals anwenden zu müssen. Man nahm vielmehr an, daß der Widerstand der Landwirte in potentiellen Aufwertungsländern gegen eine Paritätsanpassung die Verantwortlichen dieser Länder davon abhalten werde, tatsächlich die Wechselkurse zu ändern. Ministerrat und Kommission gingen in ihren Hoffnungen sogar so weit, anzunehmen, die Notwendigkeit zur Erhaltung des Agrarmarktordnungssystems werde die Politiker der EWG dazu zwingen, durch Harmonisierung der Wirtschaftspolitik künftig das Entstehen von Auf- oder Abwertungsbedarf in den Ländern der Gemeinschaft zu verhindern.

3. Die seit Mitte der sechziger Jahre sich verstärkende währungspolitische Diskussion veranlaßte jedoch den Ministerrat der EWG im Jahre 1968, die bis dahin gültigen zwingenden Bestimmungen abzuschwächen¹. Zwar wird noch am System der in Rechnungseinheiten ausgedrückten gemeinsamen Agrarpreise festgehalten, in zwei Fällen jedoch wird eine Anpassung des Wertes der Rechnungseinheit im Gefolge von Paritätsänderungen zugelassen:
- bei gleichzeitigen, gleichgerichteten und im Ausmaß identischen Paritätsänderungen aller Mitgliedsstaaten ändert sich der Wert der Rechnungseinheit automatisch in der Richtung und in dem Maße der erfolgten Paritätsänderungen; die in Landeswährung ausgedrückten Preise ändern sich also in diesem Falle nicht;
 - bei gleichzeitigen und gleichgerichteten, aber im Ausmaß unterschiedlichen Paritätsänderungen aller Mitgliedsstaaten ändert sich der Wert der Rechnungseinheit automatisch und in dem Maße der geringsten Paritätsänderung. In diesem Falle bleiben die Agrarpreise, in nationaler Währung ausgedrückt, nur in dem Land mit der geringsten Paritätsanpassung unverändert. In den übrigen Ländern werden die Agrarpreise in nationaler Währung nach Maßgabe der jeweiligen Differenz zwischen der eigenen Paritätsänderung und dem Aufwertungs- oder Abwertungssatz des Landes mit der geringsten Wechselkursänderung erhöht oder gesenkt.

Außerdem enthält die Verordnung 653/68 in Artikel 2 eine Kannbestimmung, welche es dem Ministerrat gestattet, durch einstimmigen Beschluß innerhalb von drei Tagen nach der offiziellen Ankündigung einer Paritätsänderung auch dann den Wert der Rechnungseinheit zu verändern, wenn nicht alle Mitgliedsländer gleichzeitig, in gleicher Richtung und in gleichem Umfang ihre Wechselkurse ändern.

¹ Verordnung (EWG) Nr. 653/68 des Rates vom 30. Mai 1968 über die Bedingungen für die Änderung des Wertes der Rechnungseinheit für die gemeinsame Agrarpolitik. ABl EG 1968, Nr. L 123, S. 4 ff.; ergänzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 1134/68 des Rates vom 30. Juli 1968 zur Festsetzung der Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EWG) Nr. 653/68. Ebenda, Nr. L 188, S. 1 ff.

Die tatsächliche Entwicklung

4. Kommission und Ministerrat der EWG waren im Jahre 1968 sehr zuversichtlich, mit diesen Bestimmungen desintegrierende Wirkungen von Wechselkursänderungen auf dem gemeinsamen Agrarmarkt verhindern zu können. Außerdem hatte man noch immer die Hoffnung, daß die Mitgliedsländer keine Paritätsänderungen vornehmen würden. Die partielle Ersatzaufwertung der Deutschen Mark im Herbst 1968, die den Handel mit Agrarerzeugnissen nicht berührte, schien diese Hoffnung zu bestätigen. Die Sorge um den EWG-Agrarmarkt war für die Bundesrepublik ein wichtiger Grund, keine echte DM-Aufwertung vorzunehmen. Ökonomisch gesehen hatte jedoch die Ersatzaufwertung für den Gemeinsamen Agrarmarkt die gleichen Folgen wie das, was man durch sie verhindern wollte, nämlich eine DM-Aufwertung in Verbindung mit Grenzausgleichsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse.
5. Nach der Abwertung des Französischen Franc und der Aufwertung der Deutschen Mark im Jahre 1969 konnte sich in beiden Fällen der Ministerrat nicht darauf einigen, den Wert der Rechnungseinheit zu verändern. Auf Grund der EWG-Bestimmungen hätten also in nationaler Währung die französischen Agrarpreise erhöht und die westdeutschen Agrarpreise gesenkt werden müssen. Gegen die Anwendung dieser Vorschriften haben sich jedoch beide Länder - wenn auch aus unterschiedlichen Gründen - erfolgreich gesträubt.

Frankreich lehnte die sofortige Anhebung seiner Agrarpreise um den vollen Aufwertungssatz ab, um nicht durch zusätzliche inflationäre Impulse den angestrebten Erfolg der vorgenommenen Wechselkurskorrektur von vornherein in Frage zu stellen. In Abweichung zu den Bestimmungen der vorherigen Verordnungstexte gestattete der Ministerrat Frankreich, befristet seine in Franc ausgedrückten Agrarpreise beizubehalten¹. Diese für Frankreich getroffene Ausnahmeregelung schuf einen Präzedenzfall, auf den sich dann später die übrigen nationalen Regierungen beriefen, als auch sie ihre Währungsparitäten änderten.

So schloß sich die Bundesregierung nach der DM-Aufwertung im Jahre 1969 den Forderungen des Bauernverbandes nach "Ausgleichsmaßnahmen" weitgehend an und setzte in den Brüsseler Ministerratsverhandlungen zum Schutze der westdeutschen Landwirte durch², daß nach dem Ablauf einer dreimonatigen Übergangsfrist, in der ein Grenzausgleich erhoben wurde, von 1970 bis einschließlich 1973 die aufwertungsbedingten Erlöseinbußen der westdeutschen Landwirte durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte sowie des fiktiven Vorsteuerabzugs und durch direkte "Ausgleichszahlungen"

¹ Verordnung (EWG) Nr. 1586/69 des Rates vom 11. August 1969 über konjunkturpolitische Maßnahmen auf dem Gebiet der Landwirtschaft infolge der Abwertung des französischen Franken. ABl EG 1969, Nr. L 202, S. 1 f. 1969, Nr. L 202, S. 1 ff.

² Ebenda, Nr. L 312, S. 4 f.

aus öffentlichen Mitteln ausgeglichen wurden¹. Hierdurch wurde es zwar ermöglicht, die westdeutschen Agrarpreise wieder an die Rechnungseinheit zu binden; wiedereingegliedert in den Gemeinsamen Agrarmarkt wurde der westdeutsche Agrarmarkt jedoch nicht. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer führte de facto ebenso zu einer Ausgliederung des westdeutschen Agrarmarktes aus dem Gemeinsamen Markt, wie dies schon durch den Grenzausgleich geschehen war.

6. Schon damals war zu vermuten, daß die Paritätsänderungen des Französischen Franc und der Deutschen Mark keinen einmaligen Charakter haben würden und daß auch andere Länder der Gemeinschaft über kurz oder lang ihre Wechselkurse ändern würden. Dies geschah zunächst im Jahre 1971 durch die Niederlande, die zusammen mit der Bundesrepublik Deutschland am 10. Mai 1971 ihre Wechselkurse freigaben. Wenig überraschend war dabei, daß - wie bei den Wechselkursänderungen vom Jahre 1969 - keine Veränderungen der EWG-Agrarmarktordnungspreise in nationaler Währung vorgenommen wurden. Die Bundesrepublik Deutschland setzte erneut und zusätzlich zu den bereits bestehenden Aufwertungsschutzmaßnahmen zusammen mit den Niederlanden durch, daß - in nationaler Währung ausgedrückt - die Agrarmarktordnungspreise in beiden Ländern unverändert blieben. Die Absicherung erfolgte erneut durch einen Grenzausgleich in Form von Importabgaben und Ausfuhrerstattungen².

Als im August des Jahres 1971 Belgien und Luxemburg sowie Italien den Wechselkurs ihrer Währungen freigaben, waren auch diese Länder zu keiner Senkung der Marktordnungspreise in nationaler Währung bereit. Der Grenzausgleich wurde von Belgien und Luxemburg übernommen, während Italien ihn vorerst nicht erheben mußte, weil sich nur geringfügige Wechselkursänderungen zwischen Lira und US-Dollar herausbildeten. Nach der Neufestsetzung der Wechselkurse am 18. Dezember 1971³ wurde dieser Aufwertungsschutz für die Landwirte auch von Italien und zusätzlich von Frankreich praktiziert.

7. Das Grenzausgleichssystem galt bis dahin gleichermaßen gegenüber anderen EWG-Ländern und gegenüber Drittländern; an der fixierten Parität der Rechnungseinheit gegenüber dem Gold und damit gegenüber dem US-Dollar wurde de jure zwar festgehalten, faktisch hatten sich auf Grund des Grenzausgleichs

¹ Vgl. hierzu auch: Durchführungsgesetz zum Gesetz über einen Ausgleich für Folgen der Aufwertung der Deutschen Mark auf dem Gebiet der Landwirtschaft, vom 5. Juni 1970. "Bundesgesetzblatt", Bonn, 1970 I, S. 676 ff.

² Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind. AB1 EG 1971, Nr. L 106, S. 1 f.

³ Der US-Dollar wurde an diesem Tag gegenüber dem Gold um 7,89 vH abgewertet. Darüber hinaus werteten die Bundesrepublik Deutschland und die Benelux-Länder ihre Währungen gegenüber dem US-Dollar zusätzlich um 4,61 bzw. 2,76 vH auf. Italien wertete gleichzeitig die Lira gegenüber dem US-Dollar wieder um 1 vH ab.

aber innerhalb der EWG und nach außen für den Agrarbereich Wechselkurse durchgesetzt, die von den offiziellen Wechselkursen der Währungen - insbesondere im Fall der Bundesrepublik - erheblich nach unten abwichen. Erst als der US-Dollar am 8. Mai 1972 gegenüber dem Gold offiziell abgewertet wurde, traten an die Stelle nationaler Schutzmaßnahmen teilweise gemeinsame Schutzmaßnahmen. Da die Goldparität der Rechnungseinheit beibehalten wurde, wertete sich die Rechnungseinheit gegenüber dem US-Dollar de facto auf, und damit stiegen dementsprechend die Marktordnungspreise (in US-Dollar) und die Abschöpfungen¹ gegenüber Drittländern. Zwar wurden die bis dahin angewandten nationalen Grenzausgleichsbeträge gegenüber diesen Ländern zum Teil beseitigt, aber insgesamt schützte die EWG ihre Landwirtschaft nach außen in etwa noch ebenso wie zuvor, weil sich die Abschöpfungen entsprechend erhöhten.

Die innerhalb der EWG geltenden effektiven Grenzausgleichsbeträge blieben unverändert und damit auch die in nationaler Währung ausgedrückten Marktordnungspreise.

8. Auf Grund der währungspolitischen Maßnahmen, die bis Ende 1973 ergriffen wurden², hat sich die Agrarpreisstruktur innerhalb der EWG weiter stark verschoben³:

- Die dem europäischen Währungsblock angehörenden Länder⁴ gleichen im Agrarhandel mit Drittländern gemeinsame Kursänderungen gegenüber Drittländerwährungen durch automatische Veränderung der Abschöpfungen aus⁵. Außerdem werden die Landwirte der Bundesrepublik Deutschland und der Benelux-Länder im Agrarhandel mit Drittländern noch zusätzlich durch einen Grenzausgleich in Form von Importabgaben und Exportsubventionen

¹ Durch Abschöpfungen werden Unterschiede zwischen den Binnenpreisen der EWG und den Weltmarktpreisen ausgeglichen.

² Diese waren:

- die Abwertung des US-Dollar gegenüber dem Gold im Februar 1973 um 10 Prozent,
- die Freigabe der Wechselkurse aller wichtigen Industrieländer im Alleingang oder im Rahmen des europäischen Blocks,
- die Aufwertung der Deutschen Mark gegenüber dem US-Dollar vor Beginn des europäischen Blockfloatens um 3 Prozent,
- die Aufwertung der Deutschen Mark am 29. Juni 1973 um 5,5 Prozent und des Niederländischen Gulden am 18. September 1973 um 5 Prozent innerhalb des Europäischen Währungsblocks.

³ Einen detaillierten Überblick über das angewandte Instrumentarium enthält "Agra-Europe", Bonn, Paris, London, Rom, Jg. 14 (1973), Nr. 23, Europa-Nachrichten, S. 9 ff.

⁴ Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Niederlande und Dänemark.

⁵ Die Abschöpfungen ändern sich in dem Maße nicht, wie es entgegengesetzte Veränderungen der Weltmarktpreise gibt.

geschützt¹. Diesen Grenzausgleich wenden die Bundesrepublik Deutschland und die Benelux-Länder in gleicher Höhe auch im Agrarhandel mit den anderen EWG-Ländern des Europäischen Blocks sowie im Agrarhandel mit den autonom floatenden Mitgliedsländern der Gemeinschaft an.

- Die im Alleingang floatenden Länder² verteidigen ihr Preisniveau im Agrarhandel mit Drittländern, im Agrarhandel untereinander sowie im Agrarhandel mit den EWG-Ländern des europäischen Währungsblocks durch einen veränderlichen Grenzausgleich in Form von Importsubventionen und Exportbelastungen.

9. Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die seit 1969 ergriffenen Maßnahmen die Landwirte in den einzelnen EWG-Ländern sowohl im innergemeinschaftlichen Handel wie im Handel mit Drittländern weitgehend vor den Folgen von de jure- und de facto-Aufwertungen ihrer Währungen geschützt haben. Umgekehrt wurde den Landwirten in Abwertungsländern der EWG im Gegensatz zu den Bestimmungen der ursprünglichen Verordnungstexte die Anhebung der Marktordnungspreise in nationaler Währung teilweise vorenthalten. Am stärksten von dieser Politik profitierten die westdeutschen Landwirte.³ Die Marktordnungspreise der Bundesrepublik Deutschland haben sich unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuererhöhung seit 1970 gegenüber allen EWG-Partnern kräftig erhöht. Die niedrigste Erhöhung ergab sich mit 10,33 vH gegenüber den Benelux-Ländern. Im Vergleich zu Italien erhöhten sich die westdeutschen Marktordnungspreise bis Ende Juni 1973 um 37,7 Prozent. Außer acht gelassen sind hierbei die direkten Ausgleichszahlungen aus öffentlichen Mitteln, die die westdeutschen Landwirte seit 1970 erhalten.

Gegenüber Drittländern erhöht sich das westdeutsche Protektionsniveau für die heimischen Landwirte um den dreiprozentigen Anstieg der Mehrwertsteuer sowie um den Grenzausgleich von derzeit 12,03 Prozent. Hinzu kommen die (tendenzielle) Erhöhung der Abschöpfungen und Exporterstattungen auf Grund der de facto-Aufwertungen der Rechnungseinheit gegenüber den Drittländerwährungen.⁴

¹ Die Niederlande haben nach der Guldenaufwertung vom 18. September 1973 ihre Agrarpreise in nationaler Währung nach Maßgabe des Aufwertungssatzes gesenkt, damit erübrigte sich auch eine Erhöhung des niederländischen Grenzausgleichs. Statt dessen zahlen die Niederlande ihren Landwirten einen direkten Ausgleich aus öffentlichen Mitteln. Diese Vorgehensweise wurde von der EWG-Kommission sehr gelobt, weil nach ihrer Auffassung eine weitere Zersplitterung des Gemeinsamen Agrarmarktes in nationalstaatliche Einzelmärkte verhindert wurde. - Tatsächlich trägt aber auch diese Subvention heimischer Produzenten protektionistischen Charakter.

² Italien, Großbritannien und Irland.

³ Im Vergleich zu einer wechselkursabhängigen Anpassung der Marktordnungspreise.

⁴ Letzteres gilt natürlich auch für die anderen Aufwertungsländer der EWG.

10. Inzwischen besteht der Agrarmarkt der EWG beinahe wieder aus so vielen nationalen Teilmärkten mit unterschiedlichen Marktordnungspreisen, wie die Gemeinschaft Mitglieder hat. Lediglich die Benelux-Länder haben zur Zeit noch gemeinsame Marktordnungspreise. Aussicht auf eine Wiederannäherung der nationalen Marktordnungspreise besteht gegenwärtig sehr wenig. Möglich ist sogar, daß künftig sich durch weitere verschleierte Wechselkursspaltungen die Unterschiede in den nationalen Marktordnungspreisen sowie das Protektionsniveau gegenüber Drittländern noch erhöhen werden. Es überrascht deshalb, daß insgesamt nur sehr wenig Kritik an diesem Zerfall des Gemeinsamen Agrarmarktes geübt wird. Mit wenigen Ausnahmen werden in der Bundesrepublik Deutschland Aufwertungsschutzmaßnahmen zugunsten der westdeutschen Landwirte befürwortet, wobei sich die Empfehlungen hinsichtlich der Art und Dauer des Aufwertungsschutzes unterscheiden.

Die Argumente, die von den verschiedenen Gruppen zur Rechtfertigung von Aufwertungsschutzmaßnahmen für die Landwirtschaft vorgebracht wurden, lassen sich wie folgt ordnen:

- Die These von der Verschlechterung der Wettbewerbsstellung,
- die These von der Verschlechterung der Terms of Trade,
- die These von den Überreaktionen im Strukturwandel sowie
- die These vom unzureichenden Integrationsstand der EWG.

Die These von der Verschlechterung der Wettbewerbsstellung

11. Die meisten Befürworter von Aufwertungsschutzmaßnahmen begründen ihre Empfehlungen mit einer Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsstellung der westdeutschen Landwirte. Der gemeinsame Kern ihrer Argumente ist, daß eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition gegeben ist, wenn sich die relativen Preise, für die Landwirtschaft in einem Aufwertungsland ungünstiger entwickeln als im Ausland. Im einzelnen sind jedoch recht unterschiedliche Auffassungen über das Ausmaß der aufwertungsbedingten Wettbewerbsveränderungen zu erkennen.
12. Die erste und weitreichendste Auffassung lautet, durch Aufwertungsschutzmaßnahmen werde den Landwirten eines Aufwertungslandes lediglich die Wettbewerbsposition verschafft, die sie anderenfalls - das heißt ohne Aufwertung - innegehabt hätten. Senkte man die Marktordnungspreise nach Maßgabe des Aufwertungssatzes, ohne gleichzeitig Aufwertungsschutzmaßnahmen zu ergreifen, dann verschlechtere sich die Wettbewerbsstellung der Landwirte im Aufwertungsland gegenüber ihren Konkurrenten aus den anderen EWG-Ländern im vollen Ausmaß der Preissenkung. Umgekehrt verbessere sich die Wettbewerbsstellung der Landwirte in einem Abwertungsland der EWG durch eine Erhöhung der Marktordnungspreise entsprechend. Aufwertungsausgleichsmaßnahmen würden den Landwirten nur das zurückgeben, was ihnen die Aufwertung weg-

genommen habe und was sie andernfalls auch erhalten hätten¹.

Diese Auffassung ist sicherlich richtig, wenn man nur die Situation unmittelbar vor einer Wechselkurskorrektur mit der Situation unmittelbar danach vergleicht. Anders sieht es hingegen aus, wenn man berücksichtigt, daß Wechselkursänderungen dazu dienen, Preisniveaudisparitäten, die sich in der Vergangenheit zwischen verschiedenen Ländern herausgebildet haben, zu beseitigen, und daß ohne eine Wechselkurskorrektur die Preisniveaus sich durch eine Anpassungsinflation wieder einander angleichen werden. So verschlechtert zwar eine Aufwertung die Wettbewerbsposition heimischer Anbieter - und damit auch der Landwirtschaft -, aber sofern sie richtig dosiert ist, nur in dem Ausmaß, wie sich die Wettbewerbsposition der heimischen Wirtschaft infolge geringerer Inflationsraten als im Ausland zuvor verbessert hat². Hieraus kann man die Auffassung ableiten, daß es gerade "im Interesse konstanter (realer) Agrarpreisrelationen" zwischen den EWG-Ländern erforderlich sei, dem entstandenen Bedarf an Wechselkursänderungen nachzugeben³, ohne Aufwertungsschutzmaßnahmen zu ergreifen.

Gegen eine solche Argumentation wird häufig eingewandt, daß im allgemeinen die Preissteigerungsraten für Außenhandelsgüter, von denen die Änderungen der Wechselkurse vor allem abhängen, und die Preissteigerungen der Binnen-güter, die die landwirtschaftlichen Erlöse schmälern, nicht im gleichen Ausmaß international divergieren. Die realen Agrarpreisrelationen zwischen den Ländern der Gemeinschaften würden sich zwar annähern, wenn Wechselkursänderungen so erfolgen, daß inflationsbedingte Wettbewerbsvorteile im Außenhandel ausgeglichen werden, aber ihre trendmäßige Konstanz sei dadurch nicht gesichert.

13. Aus diesem Einwand leiten sich zwei weitere Auffassungen über aufwertungsbedingte Wettbewerbsveränderungen ab. Die erste davon lautet: immer dann, wenn der Aufwertungssatz über das Maß hinausgeht, in dem das inländische Binnenpreisniveau hinter dem ausländischen zurückgeblieben ist, würden die Landwirte der Aufwertungsländer stärker getroffen werden, als es ihrer vorherigen Begünstigung durch geringere allgemeine Inflationsraten entspräche. Ihre Wettbewerbsposition verschlechterte sich also.

¹ So etwa der Abgeordnete Ritz in der Debatte des Deutschen Bundestages über die Auswirkungen der Währungspolitik auf die Wettbewerbsposition der deutschen Landwirte. Abgedr. in: "Agra-Europe", Jg. 13 (1972), Nr. 5, Dokumentation, S. 2.

² Natürlich kann sich die Wettbewerbsposition einer Volkswirtschaft auch verbessern, ohne daß abweichende Entwicklungen in den Preisniveaus vorliegen. Das ist etwa dann der Fall, wenn die Nachfrage nach den Exporten eines Landes eine hohe Einkommenselastizität aufweist.

³ H. Priebe, Agrarmarkt und Währungspolitik. "Wirtschaftsdienst", Wirtschaftspolitische Monatsschrift, Hamburg, Jg. 51 (1971), S. 643.

Die zweite Begründung stellt die Entwicklung der Vorleistungspreise in den Mittelpunkt. Eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition tritt danach ein, weil durch Aufwertungen allenfalls die allgemeinen Preis- und Kostendisparitäten zwischen Volkswirtschaften beseitigt werden¹, nicht aber die speziellen Vorleistungspreis- und Kostendisparitäten zwischen den Agrarsektoren. Deshalb würden auch "im augenblicklichen EWG-Preissystem Unterschiede in der realen Einkommensentwicklung im Agrarsektor durch Wechselkursänderungen nicht in dem wünschenswerten Maße korrigiert"². Heidhues und Tangermann versuchen, durch eine "Beispielkalkulation" nachzuweisen, daß der "automatische Korrekturmechanismus" von Wechselkursänderungen "bei den Agrarpreisen" zum Nachteil der Landwirte in der Bundesrepublik Deutschland zu "Überkompensationen" geführt hätte³. Dies begründen sie vor allem mit dem Hinweis, innerhalb der EWG hätten sich die Preise für gewerbliche Vorleistungsgüter der Landwirtschaft weniger stark auseinander entwickelt als die allgemeinen Preisniveaus. Zwar verbillige die Aufwertung auch einen Teil der Vorleistungen, aber insgesamt fielen die Vorleistungspreise nicht im gleichen Ausmaß wie die Erzeugerpreise. Sie verweisen dabei auf Übersichten⁴, deren Zahlenmaterial aber, wie Thoroe⁵ gezeigt hat, ihre Hypothese nicht bestätigt. Sollte die längerfristige Entwicklung zeigen, daß ihre Hypothese richtig ist, kann dies nach der in diesem Diskussionsbeitrag vertretenen Auffassung dennoch nicht als eine aufwertungsbedingte Benachteiligung der westdeutschen Landwirte gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten bezeichnet werden⁶. Übereinstimmung gibt es aber insoweit: Die westdeutschen Landwirte erlangen vor einer Aufwertung künstliche Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten, wenn die internationalen Divergenzen bei den landwirtschaftlichen Erzeugerpreisen⁷ geringer sind als bei den Preisen

¹ Es scheint manchmal nicht ganz klar, ob einige Autoren tatsächlich die Auffassung vertreten, Bedarf an Wechselkursänderungen ergäbe sich dann, wenn sich Disparitäten im gesamten ("allgemeinen") volkswirtschaftlichen Preisniveau zwischen verschiedenen Ländern herausbilden oder ob sie hier nur eine vereinfachte modelltheoretische Annahme treffen und im übrigen der Meinung sind, die Preisentwicklung in den Außenhandelssektoren sei für Wechselkursänderungen maßgeblich.

² Vgl. G. Schmitt und G. Jarchow, Der disintegrierende Effekt der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG. "Agrarwirtschaft", Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik. Hannover, Jg. 21 (1972), S. 126.

³ T. Heidhues und S. Tangermann, Der Einfluß von wirtschaftlichem Wachstum, Inflation und Währungspolitik auf die Landwirtschaft unter EWG-Bedingungen. Ebenda, Jg. 21 (1972), S. 181.

⁴ Ebenda, S. 178 ff.

⁵ C. Thoroe, Der Einfluß von wirtschaftlichem Wachstum, Inflation und Währungspolitik auf die Landwirtschaft unter EWG-Bedingungen. Einige Bemerkungen zum Beitrag von T. Heidhues und S. Tangermann. "Agrarwirtschaft", Jg. 21 (1972), S. 362.

⁶ Siehe Ziff. 14 ff.

⁷ Der externe Preiszusammenhang ist bei den Erzeugerpreisen, die durch Marktordnungen geregelt werden, quasi institutionell gesichert.

für die Güter, die die Landwirte kaufen. Ob sich für die Landwirtschaft dabei auch ein Vorteil gegenüber anderen Sektoren in der eigenen Volkswirtschaft herausbildet, hängt vor allem von der Entwicklung der Inlandspreise und dem relativen Produktivitätsfortschritt der Landwirtschaft ab.

14. Um das Gewicht der drei genannten Argumente abschätzen zu können, muß man das Augenmerk auf folgenden außenwirtschaftlichen Grundzusammenhang richten: Es entsteht Aufwertungsbedarf, wenn sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft verbessert hat; sei es auf Grund von inflatorischen Verzerrungen des internationalen Preisgefüges, oder sei es auf Grund von anderen Faktoren. Es ist natürlich nicht ausgeschlossen, daß einzelne Sektoren auf Grund ihrer besonderen Marktstellung im In- und Ausland mehr und andere weniger an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gewonnen haben. Wird dann aufgewertet, so reduziert sich der bis dahin im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt gegenüber dem Ausland bestehende Wettbewerbsvorteil. Wirtschaftszweige, die nur auf Grund der bis dahin unterlassenen Aufwertung ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit halten, oder unterdurchschnittlich steigern konnten, geraten nun unter verschärften Konkurrenzdruck. Aber ihre Lage ist nicht anders als sie gewesen wäre, wenn sich von vornherein keine Wettbewerbsverzerrung herausgebildet hätte, die die Aufwertung erst erforderlich machte. Die Aufwertung selbst ist nur eine Niveauoperation, sie verringert die Wettbewerbsfähigkeit aller vom Außenhandel betroffenen Branchen um den gleichen Prozentsatz, was für die Landwirtschaft ebenso gilt wie für die Industrie. Insofern schafft die Wechselkursanpassung gewissermaßen Bilanzwahrheit: es wird deutlich, welche Branche und welcher Produzent bei gleichgewichtigem Wechselkurs noch wettbewerbsfähig ist.

Leitet man aus der unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit, die bei Aufwertungen besonders deutlich zutage tritt, den Anspruch auf Subventionen ab - genauer: auf Aufwertungsschutzmaßnahmen - und bejahen diejenigen, die die Wechselkursoperationen vornehmen, diesen Anspruch, dann muß man ihn billigerweise allen zugestehen, deren Wettbewerbsfähigkeit vermindert worden ist. Allerdings verhindert man mit diesen Maßnahmen, daß die Wechselkursänderung ihr Ziel überhaupt erreicht, nämlich die künstlichen Wettbewerbsvorteile im Aufwertungsland abzubauen. Indem man der Landwirtschaft und anderen eigentlich dem Anpassungszwang ausgesetzten Sektoren und Branchen durch Subventionen die künstliche Wettbewerbsfähigkeit erhält, entsteht neuer Aufwertungsbedarf, der nun auch tatsächlich konkurrenzfähige Branchen trifft und neue Schutzansprüche auslöst.

Faktisch wirken die gewährten Subventionen so, als fixiere man für die betroffenen Produkte und Branchen vom allgemeinen Wechselkurs abweichende spezifische Wechselkurse. Je mehr Branchen Schutz erhalten, desto mehr führt man die Aufwertungen ad absurdum, da man sie ihrer Wirksamkeit beraubt. Würde man das Prinzip eines differenzierten Aufwertungsschutzes in der oben beschriebenen Form konsequent anwenden, so hätte dies zur Folge, daß es schließlich annähernd so viele - das künftige Handelwachstum hemmende - (Branchen-)Wechselkurse geben würde wie außenhandelsabhängige Wirtschaftszweige, oder noch konsequenter, so viele Wechselkurse wie Außenhandelsgüter.

15. Im Prinzip haben die bisherigen Aufwertungsschutzmaßnahmen für die Landwirtschaft die geschilderten volkswirtschaftlichen Nachteile herbeigeführt. Der Landwirtschaft blieben auf Grund der ergriffenen Aufwertungsschutzmaßnahmen weitgehend Anpassungszwänge erspart, und es ergab sich ein entsprechend höherer Anpassungsdruck für die übrigen vom Außenhandel abhängigen Wirtschaftszweige. Anders ausgedrückt: Ohne die Wechselkursspaltungen zugunsten der westdeutschen Landwirtschaft wäre - unter sonst gleichen Umständen - der Aufwertungsbedarf der Deutschen Mark niedriger gewesen. Vor allem hätte sich auf Grund der großen Angebotsfähigkeit der Vereinigten Staaten bei Nahrungs- und Futtermitteln gegenüber dem US-Dollar ein geringerer Aufwertungsbedarf ergeben. Im konkreten Fall heißt dies: Die westdeutsche Landwirtschaft erhält in Höhe der Differenz zwischen dem Gleichgewichtswechselkurs, der sich ohne Aufwertungsschutzmaßnahmen ergeben hätte, und ihrem Branchenwechselkurs eine strukturkonservierende Subvention zu Lasten der übrigen Wirtschaftszweige, welche - so gesehen - zugleich ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zum Nachteil der Landwirte in anderen Ländern künstlich verbessert.

Demgegenüber wird durch das Grenzausgleichssystem in den Abwertungsländern der EWG in Form von Exportbelastungen und Importsубventionen die internationale Konkurrenzfähigkeit der Landwirte dieser Länder zum Vorteil der Landwirte in preisstabileren Ländern künstlich verschlechtert. Die Landwirtschaft der Abwertungsländer wird, da sich ohne Grenzausgleich ein niedrigerer Abwertungsbedarf ergeben hätte, in Höhe der Differenz zwischen ihrem Branchenwechselkurs und dem Gleichgewichtswechselkurs einem künstlichen, strukturverzerrenden Anpassungsdruck ausgesetzt. Hier subventioniert also die Landwirtschaft die übrigen Wirtschaftszweige, was zusätzliche Verzerrungen der Produktionsstruktur des Aufwertungslandes nach sich zieht.

16. Betrachtet man die Stabilitätspolitik der EWG-Länder unter dem Aspekt der Lastenverteilung, so zeigt sich, daß den Landwirten in den Abwertungsländern der EWG zum Nutzen der übrigen Wirtschaftsbereiche besonders große Stabilitätsoffer zugemutet werden. Im Gegensatz dazu wird der westdeutschen Landwirtschaft im Vergleich zu den anderen außenhandelsabhängigen Wirtschaftszweigen kaum ein Stabilitätsbeitrag abverlangt. Wären 1973 in der Bundesrepublik Deutschland die Marktordnungspreise für Agrarerzeugnisse in nationaler Währung nach Maßgabe der Wechselkursänderungen gesenkt worden, so hätte sich ein niedrigerer Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung ergeben. Hierdurch wären günstigere Voraussetzungen für eine stabilitätskonforme Einkommenspolitik geschaffen worden, als derzeit gegeben sind. Die westdeutsche Wirtschaft wäre dann dem Ziel der relativen Preisniveaustabilität ein Stück näher als es jetzt der Fall ist.
17. Die Diskussion des Arguments, Aufwertungen seien gleichzusetzen mit einer Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsposition der Landwirtschaft, hat sich nicht als stichhaltig erwiesen. Aufwertungen lassen nur besonders deutlich werden, daß sich die Wettbewerbssituation einer Branche im Prozeß des Strukturwandels geändert hat. Wer anders argumentiert, setzt strukturellen Anpassungsbedarf mit Wettbewerbsverzerrungen gleich. Die Umrechnung

der Marktordnungspreise zu "realistischen Wechselkursen" brächte für die Agrarpolitik den Vorteil, "daß sich die Probleme der Landwirtschaft auf das reduzierten, was sie unter ökonomischen Aspekten auf lange Sicht sind: Anpassungsprobleme eines Produktionssektors in einer wachsenden Wirtschaft"¹.

18. Die Fragwürdigkeit der Argumentation, eine Aufwertung sei die Ursache von Wettbewerbsverzerrungen, läßt sich auch dadurch plausibel machen, daß man sich vorzustellen versucht, wie sich die Wettbewerbsfähigkeit entwickelt, wenn eine Aufwertung unterlassen wird, die wegen außenwirtschaftlicher Überschüsse volkswirtschaftlich wünschenswert wäre. Eine hohe Wettbewerbsfähigkeit inländischer Anbieter, die mit ausländischen Anbietern in Konkurrenz stehen, heißt in diesem Fall eigentlich nur, daß die Inländer Preiserhöhungsspielräume besitzen:

- entweder liegen die Preise für heimische Erzeugnisse unter den Preisen für die entsprechenden Produkte ausländischer Anbieter auf den Exportmärkten und auf den Importmärkten des Inlandes,
- oder die heimischen Produkte liegen zwar im Preis nicht niedriger als die der Konkurrenz, aber das Exportsortiment des Inlandes ist aus anderen Gründen (Qualität, Lieferbedingungen, Service etc.) wettbewerbsfähiger als das angebotene Importsortiment.

Im ersten Fall können die inländischen Produzenten ihre Preise erhöhen, ohne Absatzeinbußen befürchten zu müssen. Sie passen sich nur dem höheren Auslandsniveau an. Im zweiten Fall bieten sich Preiserhöhungsspielräume sowohl auf den Binnen-, als auch auf den Auslandsmärkten, weil die Nachfrage nach heimischen Erzeugnissen rascher expandiert als die nach Erzeugnissen der Konkurrenz. Wie empirische Untersuchungen gezeigt haben, werden diese Preiserhöhungsspielräume regelmäßig auch wahrgenommen². Dieser internationale Preiszusammenhang schließt zunächst zwar nur die in Auslandskonkurrenz stehenden heimischen Erzeugnisse ein, er schlägt aber schließlich auch auf die übrigen (Binnen-)Märkte durch. Dabei sind die Anpassungsmechanismen zwiefältig: es mag sein, daß die Nachfrage nach knappen Produktionsfaktoren durch die prosperierenden Bereiche angeheizt wird, die von der Unterbewertung profitiert haben, und das Preisniveau für Produktionsfaktoren und damit das Kostenniveau für alle inländischen Produzenten steigt; dabei wird das Preisniveau für Produkte auch auf den reinen Binnenmärkten nach oben gedrückt. Oder: die erzielten Zahlungsbilanzüberschüsse erhöhen den inländischen Geldumlauf und die monetäre Nachfrage; dann ist nicht Kostendruck, sondern Nachfragesog die Ursache der Preissteigerungen.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1969/70: Im Sog des Booms. Stuttgart, Mainz 1969, Ziff. 305.

² G. Fels, Der internationale Preiszusammenhang. Eine Studie über den Inflationsimport in der Bundesrepublik. Köln, Berlin, Bonn, München, 1969, S. 103 ff. - Derselbe, K.-W. Schatz und F. Wolter, Der internationale Preiszusammenhang. Seine Relevanz für Frankreich und Italien. Gutachten im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Kiel 1972, S. 2 ff.

Diese Anpassungsinflation, die durch die Außenwirtschaftsbereiche ausgelöst wird und die deren Preisniveau an das der Konkurrenz heranzführt, macht eine Aufwertung überflüssig. Nach Meinung derjenigen, die die Aufwertungen als Ursache der Verschlechterung der Wettbewerbsposition der westdeutschen Landwirtschaft bezeichnen und deshalb Aufwertungsschutzmaßnahmen fordern, dürfte sich im Falle der Anpassungsinflation keine Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Landwirtschaft ergeben haben. Tatsächlich zeigt sich aber, daß - solange die Marktordnungspreise für die EWG insgesamt nicht verändert werden - die nominalen Preise für Agrarprodukte zwar konstant bleiben, aber die Realeinkommen der Landwirtschaft jedoch sinken, weil die übrigen Preise steigen. Die künstlichen Wettbewerbsvorteile der Landwirtschaft werden bei der Anpassungsinflation statt durch eine Senkung ihrer Erzeugerpreise durch einen entsprechenden Realkaufkraftverlust beseitigt. In gleichem Maße wie bei Wechselkursänderungen käme es zu einer Wiedernäherung der realen Agrarpreisrelationen zwischen den EWG-Ländern, ohne daß deren trendmäßige Konstanz gesichert wäre. Dieser These liegt die Annahme zugrunde, daß bei Anpassungsinflation sich die Preisstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland im Trend nicht anders entwickeln würden als bei Wechselkursänderungen. Im Prinzip die gleiche Auffassung hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in einem Sondergutachten vor der DM-Aufwertung des Jahres 1969 vertreten¹. Er führte aus, daß zwar bei Anpassungsinflation das Preisniveau für die Erzeugnisse der deutschen Landwirtschaft ungefähr stabil geblieben wäre, daß aber der Anstieg der Faktorpreise zu einem Sinken des Nominaleinkommens und zusammen mit dem Anstieg der Konsumgüterpreise zu einem noch stärkeren Rückgang der Realeinkommen geführt hätte. Der Sachverständigenrat wies darauf hin, daß eine DM-Aufwertung nur die Vorteile der deutschen Landwirte gegenüber ihren Wettbewerbern in der EWG beseitigte, die ihr aus der allgemeinen Kosten- und Preisdisparität zum Ausland in den vergangenen Jahren erwachsen sind, und daß diese Vorteile ihr durch die andernfalls eintretende allgemeine Kosten- und Preisinflation im Inland genommen würden. Der Unterschied liege lediglich darin, daß die DM-Aufwertung diese Vorteile abrupt und die Anpassungsinflation sie allmählich beseitige. Bei Anpassungsinflation würde der durch falsche Wechselkurse entstandene künstliche Wettbewerbsvorteil für die Landwirte im bisher preisstabileren Land noch für einen gewissen Zeitraum, wenn auch in gleitend abnehmendem Ausmaße, erhalten bleiben.

19. Unter bestimmten Bedingungen allerdings kann auch auf längere Sicht die Anpassungsinflation für die Landwirte in den relativ preisniveaustabilen Ländern günstiger sein als Währungsaufwertungen. Diese Situation ist gegeben, wenn der internationale Preisausgleich durch Anpassungsinflation dauerhaft mit einem time-lag erfolgt. In diesem Fall fällt den Landwirten in den (relativ) preisniveaustabilen Ländern der EWG solange ein künstlicher Wettbewerbs-

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten "Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht" vom 30. Juni 1969. Abgedr. in: Jahresgutachten 1969/70: Im Sog des Booms, a. a. O.

vorteil zu, wie nicht die Währungen ihrer Länder im erforderlichen Maße aufgewertet werden. Aber auch diese vergleichsweise ungünstige Folge von Währungsaufwertungen rechtfertigt nicht die Einführung von Aufwertungsschutzmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft. Mit gleichem Recht könnten dann auch alle anderen wechsellkursabhängigen Wirtschaftszweige Entschädigung für die entgangenen "Nichtaufwertungsgewinne" verlangen mit der Konsequenz, daß gerade das verhindert wird, was eine Aufwertung bewirken soll: die Beseitigung der gesamtwirtschaftlich unerwünschten Subventionierung des Außenhandelssektors durch den Binnensektor.

20. Eher berechtigt, zumindest auf den ersten Blick, scheinen befristete Aufwertungsschutzmaßnahmen im Falle von prophylaktischen Aufwertungen zu sein, die im Interesse der binnenwirtschaftlichen Stabilität über den gegebenen Wechselkursanpassungsbedarf hinausgehen. Diese Auffassung vertrat 1971 der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹.

Allerdings dürfte die praktische Relevanz dieses Problems damals nicht allzu groß gewesen sein. Außerdem ist zu beachten, daß künstliche Wettbewerbsnachteile, welche - im Vergleich zu der Entwicklung, die sich andernfalls ergeben hätte - durch eine vorausgreifende Aufwertung entstehen, immer nur vorübergehenden Charakter haben. Durch die aufwertungsbedingte Verminderung des inländischen Preisanstiegs werden sie allmählich wieder beseitigt.

Berechtigt erscheint eine im Allgemeininteresse liegende, relativ maßvolle vorübergehende Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Landwirtschaft insbesondere auch angesichts der hohen Protektion, welche die Landwirtschaft auf Kosten der übrigen Wirtschaftsbereiche genießt.

Die These von der Verschlechterung der Terms of Trade

21. Der Grundgedanke dieser These lautet, die relative Einkommensposition der Landwirtschaft, das heißt ihre wirtschaftliche Lage im Vergleich zu den übrigen Wirtschaftsbereichen eines Landes verschlechtere sich, wenn nach einer Aufwertung die Preise für Agrarerzeugnisse nach Maßgabe des Aufwertungssatzes gesenkt werden, während sich die Vorleistungspreise der Landwirtschaft im wesentlichen nicht anders verändern als sonst². Während also bis-

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1971/72: Währung, Geldwert, Wettbewerb. Entscheidung für Morgen. 1971, Ziff. 87.

² Vgl. hierzu beispielsweise: A. Hanau, Europäische Rechnungseinheit und Agrarpreise in der EWG nach der Aufwertung. "Agrarwirtschaft", Jg. 21 (1972), S. 62. - Fritz Baade und Franz Fendt, Die deutsche Landwirtschaft im Ringen um den Agrarmarkt Europas. Baden-Baden 1971, S. 114. - Priebe, a. a. O., S. 640. - G. Jarchow, Die Problematik gemeinsamer Agrarpreise beim derzeitigen Stand der wirtschafts- und währungspolitischen Integration in der EWG. "Agrarwirtschaft", Jg. 20 (1971), S. 189. - Die Auswirkungen von Wechselkursänderungen auf die Lage und die Wettbe-

her die Frage im Vordergrund stand, wie eine Aufwertung die internationale Wettbewerbsposition der Landwirtschaft berührt, geht es jetzt darum, die Auswirkungen einer Aufwertung auf die relative Einkommensposition im Inneren zu untersuchen. Sicherlich kann man eine Verschlechterung der landwirtschaftlichen Terms of Trade in einem Aufwertungsland konstatieren, wenn man lediglich die Situation vor und unmittelbar nach einer Wechselkursänderung miteinander vergleicht. Derartig kurzfristig gesehen, könnte zudem der Eindruck entstehen, eine Aufwertung würde ohne Konsequenzen für die Terms of Trade der Landwirte in anderen Ländern einseitig die landwirtschaftlichen Terms of Trade in einem Aufwertungsland verschlechtern und umgekehrt. Ein wesentlich anderes Bild ergibt sich jedoch, wenn auch hier der Untersuchung ein längerer Zeitraum und das relevante Referenzsystem zugrunde gelegt wird.

Dann zeigt sich nämlich, daß im Vergleich zur alternativen Anpassungsinflation eine Aufwertung im Trend die landwirtschaftlichen Terms of Trade nicht nachteilig beeinflußt. Bei einer Aufwertung werden die Realeinkommen für Agrarerzeugnisse lediglich abrupt und bei Anpassungsinflation allmählich gesenkt.

22. Es ist aber nicht unbedeutend für die mittelfristige Entwicklung der Einkommenshöhe im Agrarsektor der EWG, ob die Preisanpassung durch Aufwertung der starken Währungen und/oder Anpassungsinflation oder durch Abwertung der schwachen Währungen herbeigeführt wird.

Für die Landwirte der EWG insgesamt ist es günstiger, wenn Verzerrungen der internationalen Wettbewerbsposition anstatt durch Aufwertung der starken Währungen oder Anpassungsinflation durch Abwertung der schwachen Währungen beseitigt werden. Werden die Währungen von Ländern mit schwacher Währung abgewertet und die Marktordnungspreise in nationaler Währung nach Maßgabe der Wechselkursänderungen erhöht, so steigt das Agrarpreisniveau der EWG insgesamt stärker als im Falle von Aufwertungen. Denn ein wechselkursbedingtes Sinken (bzw. noch stärkeres Sinken) der nominalen Agrarpreise in den preisstabileren Ländern der Gemeinschaft wird verhindert, da durch Abwertung der schwachen Währungen diese Länder davor bewahrt werden, ihre Währungen aufwerten (bzw. noch stärker aufwerten) zu müssen. Demgegenüber verschlechtern sich durch Aufwertung der starken Währungen die Preisrelationen der Landwirte in den Aufwertungsändern durch Senkung der Marktordnungspreise in nationaler Währung nach Maßgabe der Wechselkursänderungen. Zugleich wird hierdurch aber in den stärker inflationierenden Ländern der EWG zum Nachteil der Landwirtschaft eine Wiederannäherung der Preisrelationen zwischen den Wirtschaftszweigen in dem Maße verhindert, wie durch Aufwertung der starken Währungen sich der Abwertungsbe-

werbsverhältnisse der Landwirtschaft in den EWG-Ländern unter dem System der gemeinsamen Agrarpreise. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. "Agra-Europe", Jg. 12 (1971), Nr. 24, Sonderbeilage, Ziff. 2.

darf dieser Länder verkleinert und damit die Möglichkeit zu einer Erhöhung der Marktordnungspreise in nationaler Währung schwindet. Ähnlich nachteilig wie die Aufwertung der starken Währungen wirkt sich die Anpassungsinflation auf die Entwicklung der Preisrelationen der EWG-Landwirte aus. Bei unveränderten nominalen Marktordnungspreisen verändern sich in allen Ländern der Gemeinschaft früher oder später die Realpreise zum Nachteil der Landwirte.

Dennoch heißt dies nicht, das Sinken der Realpreise für Agrarerzeugnisse in der EWG insgesamt ließe sich dauerhaft vermeiden, wenn der Preisadjustierungsbedarf durch Abwertung der schwachen Währungen anstatt durch Anpassungsinflation oder Aufwertung der starken Währungen beseitigt wird. Bei dieser Strategie werden Ungleichgewichte allein dadurch beseitigt, daß die Erzeugerpreise der Benachteiligten steigen, und nicht auch dadurch, daß die Erzeugerpreise der Begünstigten sinken (oder deren Vorleistungspreise steigen). Längerfristig wird dabei die Inflationsrate in der Gemeinschaft größer sein als sonst, was auch auf die Landwirtschaft wieder negativ rückwirkt.

In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, daß eine von der Produktivitätsentwicklung völlig losgelöste Agrarpreispolitik solange nicht möglich ist, wie man sich gegen eine Kontingentierung der Agrarproduktion zur Vermeidung der anderenfalls unaufhaltsam steigenden Agrarüberschüsse sträubt. Damit soll jedoch keineswegs gesagt werden, eine Kontingentierung der Agrarproduktion sei sinnvoll¹.

Der Umfang der Überproduktion oder, genauer, die Höhe der Kosten zu deren Beseitigung haben in der Vergangenheit stets den preispolitischen Spielraum der Agrarpolitiker begrenzt. Deshalb wäre es unrichtig anzunehmen, die langfristige Entwicklung der Realeinkommen in der Landwirtschaft hänge in besonderem Maße von der Art der internationalen Preisadjustierung ab. So betrachtet ist es falsch zu behaupten, Wechselkursänderungen und (Anpassungs-) Inflation seien die tieferen Ursachen der agrarpolitischen Schwierigkeiten der EWG. Das Problem, die "richtige" Einkommenshöhe für die Landwirte der EWG zu bestimmen, besteht so oder so.

23. Zu beachten ist außerdem, daß eine Verschlechterung der Preisrelationen, also der Commodity Terms of Trade, nicht unbedingt auch eine Verschlechterung der relativen Einkommensposition der Landwirtschaft beinhaltet. Mit einer Verschlechterung der Commodity Terms of Trade der Landwirtschaft kann sogar eine Verbesserung der relativen Einkommensposition einhergehen, wenn die Produktivität in der Landwirtschaft im Vergleich zur übrigen Wirtschaft noch rascher ansteigt, als sich die Commodity Terms of Trade verschlechtern. Tatsächlich konnte die Landwirtschaft im Schrumpfungsprozeß erheblich größere Produktivitätsfortschritte erzielen als dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt entspricht.

¹ Vgl. H. Rodemer und A. Röckseisen, Die Kontingentierung als Instrument der administrativen Regulierung des Milchangebots. "Agrarwirtschaft", Jg. 18 (1969), S. 127 ff.

Aus diesem Grund vermag der alljährlich im sogenannten Aufwertungsbericht der Deutschen Bundesregierung angestellte Vergleich zwischen der Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebsmittel- und Erzeugerpreise nur wenig über Veränderungen der relativen Einkommensposition der westdeutschen Landwirte auszusagen. Im Aufwertungsbericht vom Jahre 1973 heißt es, der Quotient aus Erzeugerpreis- und Betriebsmittelpreisindex habe sich zwar in der Bundesrepublik Deutschland zum Vorteil der westdeutschen Landwirte 1972 gegenüber dem Vorjahr um 6 vH erhöht, im Vergleich zu 1969 jedoch um 9 vH verschlechtert¹. Diese Zahlenangaben der Bundesregierung berücksichtigen jedoch nicht den erzeugerpreiswirksamen Aufwertungsausgleich durch Erhöhung der Mehrwertsteuer und des fiktiven Vorsteuerabzugs.

Wichtig ist außerdem, daß ohne Aufwertungsschutzmaßnahmen sich nicht nur niedrigere Erzeugerpreise, sondern auch niedrigere Vorleistungspreise ergeben hätten. Die Preise eines Teils der landwirtschaftlichen Vorleistungen werden nämlich ebenfalls durch Marktordnungen geregelt und damit gleichfalls durch Aufwertungsschutzmaßnahmen künstlich hochgehalten. Dies heißt natürlich nicht, daß sich ohne die verschleierte Wechselkursspaltung keine Verschlechterung der Commodity Terms of Trade der Landwirtschaft ergeben hätte. Ohne Zweifel hätten sich diese zum Nachteil der westdeutschen Landwirte verändert, nur ist ungewiß, ob damit auch eine trendmäßige Verschlechterung ihrer relativen Einkommensposition einhergegangen wäre.

24. Besseren Aufschluß über Veränderungen der relativen sektoralen Einkommenspositionen als die Commodity Terms of Trade geben die double factorial Terms of Trade. Diese berücksichtigen nämlich außer der Preisentwicklung auch die Produktivitätsentwicklung. Ein Rückgang der double factorial Terms of Trade zeigt normalerweise eine relative Einkommensverschlechterung eines Wirtschaftszweiges an. Allerdings entstehen Meßschwierigkeiten, wenn im Zeitablauf einem Wirtschaftszweig im Vergleich zu den anderen Wirtschaftszweigen steigende Subventionen zufließen. Im Folgenden wurden die double factorial Terms of Trade errechnet als Verhältnis der Wertschöpfung je Vollarbeitskraft in der Landwirtschaft zur Wertschöpfung je Beschäftigten in den übrigen Wirtschaftsbereichen. Seit 1971 haben sich die so berechneten Terms of Trade der westdeutschen Landwirte kräftig verbessert (vgl. Tabelle 1). Es gibt erste Anzeichen, daß sich als Folge dieser Einkommensentwicklung inzwischen auch der strukturelle Anpassungsprozeß verlangsamt hat. Zwar sind 1971 trotz einer spürbaren Einkommensverbesserung der Landwirtschaft verhältnismäßig viele landwirtschaftliche Betriebe aufgegeben worden. Dieses auf den ersten Blick etwas paradox erscheinende Ergebnis ist daraus zu erklären, daß die Entscheidungen über die Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe lange vor der Betriebsstillegung getroffen und in der Regel auch im Falle einer Datenänderung nicht mehr revidiert werden. Die besonders große Anzahl von ausgeschiedenen Betrieben im Jahre 1971 ist als Spätfolge der

¹ Bericht der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2464/69 des Rates vom 9. Dezember 1969. Abgedr. in: "Agra-Europe", Jg. 14 (1973), Nr. 27, Dokumentation, S. 20 f.

vorangegangen schlechten landwirtschaftlichen Einkommensentwicklung zu verstehen. Im Jahre 1972 gab es jedoch erste Indizien für den Einfluß der landwirtschaftlichen Einkommensentwicklung auf den Strukturwandel. Gegenüber dem Vorjahr verminderte sich die Schrumpfungsrates landwirtschaftlicher Betriebe von 6,01 auf 2,07 Prozent (vgl. Tabelle 2).

Die These von den Überreaktionen im Strukturwandel

25. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung befürwortete 1971 Aufwertungsschutzmaßnahmen zugunsten der westdeutschen Landwirtschaft deshalb, weil mehr Spielraum zur Verhütung von Überreaktionen im Strukturwandel gewonnen werden sollte¹. Zunächst könnte zwar der Eindruck entstehen, der Sachverständigenrat habe lediglich Schutzmaßnahmen vor den Folgen von vorausgreifenden Wechselkursänderungen empfohlen, die nach seiner Ansicht für die Landwirtschaft eine andere Bedeutung haben als für die übrigen Wirtschaftszweige². Die geringe Relevanz dieses Arguments in der damaligen Situation sowie die Ausführungen des Sachverständigenrats zur Einkommenslage der Landwirtschaft im selben Jahresgutachten legen jedoch den Schluß nahe, daß es ihm eher um eine vorübergehende, grundsätzliche Verminderung des Anpassungsdruckes für die westdeutsche Landwirtschaft ging³. Nach seiner Ansicht galt es, "eine Beschleunigung des Anpassungsprozesses unter dem Druck sinkender Realeinkommen" zu vermeiden⁴. Der Rat begrüßte zwar im Prinzip durchaus das Schrumpfen des Agrarsektors in der Bundesrepublik Deutschland, nur war ihm offenkundig das Tempo zu groß. Er schrieb⁵: "... die sich seit einem Jahr mehrenden Anzeichen von Überreaktionen im Strukturwandel (sind) nicht leichtzunehmen." Als Überreaktion des Strukturwandels in der westdeutschen Landwirtschaft bezeichnete der Sachverständigenrat einerseits das Auftreten von sozialen Härten sowie andererseits das Ausscheiden von "an sich lebensfähigen Betrieben" aus der Agrarproduktion⁶.
26. Gegen die Forderung des Sachverständigenrates, soziale Härten, welche der Strukturwandel mit sich bringt, zu beachten, ist sicher nichts einzuwenden. Allerdings erscheint es deswegen nicht gerechtfertigt, einen volkswirtschaftlich insgesamt vorteilhaften Strukturwandlungsprozeß zu bremsen. Besser wäre es, den wachstumsfördernden Strukturwandlungsprozeß nicht zu stören und soziale Härten durch flankierende sozial- und strukturpolitische Maßnahmen des Staates aufzufangen. Zudem würde man verhindern, daß Landwirte, die durch Wechselkursänderungen tatsächlich in soziale Not

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1971/71, a. a. O., Ziff. 80 ff.

² Ebenda, Ziff. 87.

³ Ebenda, Ziff. 84.

⁴ Ebenda, Ziff. 88.

⁵ Ebenda, Ziff. 84.

⁶ Ebenda.

geraten, als Begründung für Aufwertungsschutzmaßnahmen erhalten müssen, welche überwiegend solchen Landwirten zugute kommen, die auf Grund ihrer ohnehin günstigen Einkommenslage keine öffentliche Hilfe nötig haben.

Darüberhinaus ist zu bedenken, daß Schutzmaßnahmen in Form von Wechselkurspaltungen ja ein höheres Agrarpreisniveau als sonst nach sich ziehen; die Subventionen, die die Landwirtschaft erhält, belasten also besonders die relativ "armen" Bevölkerungsschichten, in deren Warenkorb Nahrungsmittel ein vergleichsweise hohes Gewicht haben. Diese Umverteilung von vergleichsweise "armen" Konsumenten auf alle landwirtschaftlichen Produzenten läßt sich wesentlich vermindern, wenn man gezielt direkte Anpassungshilfen aus den öffentlichen Haushalten zahlt. Dann würde vermieden, daß durch künstlich verteuerte Nahrungsmittelpreise die besonders betroffenen kinderreichen Familien am stärksten für künstliche Einkommensvorteile der Landwirte mit den größten Betrieben, die im Durchschnitt die höchsten Einkommen erzielen, bezahlen müssen. Zudem spricht für die Gewährung direkter Anpassungshilfen, daß der Umfang der gewährten Subventionen geringer ausfallen kann.

27. Schwieriger ist die Diskussion der zweiten vom Sachverständigenrat genannten Form von "Überreaktion" des Strukturwandels: Dem Ausscheiden von "an sich lebensfähigen Betrieben aus der Agrarproduktion". Leider hat der Rat darauf verzichtet, genauer zu beschreiben, was er unter "an sich lebensfähigen Betrieben" verstand, deren Aufgabe er für "ökonomisch bedenklich" hielt. Zu vermuten ist, daß er hiermit solche Betriebe meinte, deren Verbleiben in der Agrarproduktion er gesamtwirtschaftlich für vorteilhaft ansah und deren Ausscheiden aus der Agrarproduktion durch Verminderung des Einkommensdrucks hätte verhindert werden können. Dies müssen also solche Betriebe sein, die wohl längerfristig, aber nicht kurzfristig imstande sind, eine wechselkursbedingte Anpassung der westdeutschen Agrarpreise ohne Gefahr für ihre Existenz zu verkraften. Es ist aber fraglich, ob man den notwendigen wachstums- und integrationsbedingten Strukturwandel überhaupt wird erreichen können, wenn man jeglichen Anpassungszwang, der aus "dem Druck sinkender Realeinkommen" resultiert, von der Landwirtschaft fernhält.

Angesichts der Tatsache, daß sich der wachstumsbedingte Bedarf am Strukturwandel laufend erneuert, ist zu befürchten, daß der Vorschlag des Sachverständigenrates nur auf ein Vertagen des für die westdeutsche Landwirtschaft schmerzlichen Anpassungsprozesses hinausläuft. Anders ausgedrückt: es ist zweifelhaft, ob es möglich ist, den westdeutschen Landwirten auf Dauer eine vorübergehende Senkung ihrer Realeinkommen zu ersparen, wenn man ernsthaft eine Rückführung der westdeutschen Landwirtschaft in den Gemeinsamen Agrarmarkt ins Auge faßt. Soweit dabei tatsächlich die Gefahr entsteht, daß "an sich lebensfähige Betriebe" aus der Produktion ausscheiden, könnte man dies ebenfalls durch den Einsatz von gezielten Maßnahmen wirkungsvoller als durch globale Aufwertungsschutzmaßnahmen abwenden.

28. In seinem jüngsten Jahresgutachten empfiehlt der Sachverständigenrat eine Verminderung des Grenzausgleichs. Nach seiner Ansicht sind die Einkommenschancen der Landwirtschaft gegenwärtig so gut, daß ihre Anpassungsfähigkeit nicht überfordert würde, wenn die westdeutschen Agrarpreise vorläufig nicht wesentlich steigen¹. Explizit hält der Rat damit im wesentlichen an seiner im 8. Jahresgutachten geäußerten Auffassung fest. Implizit kann man jedoch erkennen: Werden vorläufig die Agrarpreise nicht wesentlich erhöht, so ist angesichts einer zu erwartenden Inflationsrate von rund 8 vH im Jahre 1973 durchaus ein Sinken des Realeinkommens in der Landwirtschaft möglich. Insbesondere gilt dies, wenn ab 1974 tatsächlich, so wie es die EWG-Vereinbarungen vorsehen, keine direkten Ausgleichszahlungen für die DM-Aufwertung von 1969 mehr gewährt werden. Damit kommt der Rat dem in diesem Diskussionsbeitrag vertretenen Standpunkt näher, daß sich eine vorübergehende Senkung der Realeinkommen der westdeutschen Landwirtschaft vermutlich nicht vermeiden läßt, wenn der integrationsbedingte strukturelle Anpassungsbedarf in einem vertretbaren Zeitraum bewältigt werden soll.

Die These vom unzureichenden Integrationsstand der EWG

29. Zahlreiche Befürworter von Aufwertungsschutzmaßnahmen behaupten, der Agrarmarkt der EWG könne erst dann reibungslos funktionieren, wenn eine Wirtschafts- und Währungsunion geschaffen sei. Gemeinsame Agrarpreise seien nämlich erst dann praktikabel, wenn eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik ein dauerhaftes Währungsgleichgewicht in der EWG sichere².

Der Versuch, die Stichhaltigkeit dieser Auffassung näher zu prüfen, stößt auf die Schwierigkeit, daß keine genaue Auskunft darüber gegeben wird, mit welchen für den Agrarsektor der EWG relevanten Veränderungen man nach Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion rechnet. Vermutlich resultieren die Erwartungen zum Teil einfach aus der falschen Annahme, trendmäßige Veränderungen der Wettbewerbsverhältnisse zwischen der Landwirtschaft eines Landes und den übrigen Wirtschaftsbereichen einerseits und zwischen den Agrarsektoren der EWG-Länder andererseits würden durch Wechselkursänderungen verursacht. Man übersieht, daß Wechselkursänderungen

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1973, Bundestagsdrucksache 7/1973, Ziff. 356 f.

² Vgl. z. B.: Sonderbericht der Kommission an den Rat nach Art. 8, Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 974/71. ABl EG 1971, Nr. L 106, S. 1. Abgedr. in: "Agra-Europe", Jg. 21 (1971), Nr. 40, Dokumentation, S. 6. - Baade und Fendt, a. a. O., S. 129. - Die Auswirkungen von Wechselkursänderungen auf die Lage und die Wettbewerbsverhältnisse in der EWG-Landwirtschaft unter dem System der gemeinsamen Agrarpreise, a. a. O., S. 4.

die agrarpolitischen Probleme der EWG nicht schaffen, sondern nur akzentuieren. Der intrasektorale Wandel in der Standortstruktur würde im Prinzip auch nach der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion nicht wesentlich anders verlaufen. Das gleiche gilt für die Einkommensentwicklung; es sei denn, man wäre bereit, nach Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion die Einkommensdisparität der Landwirtschaft durch eine Erhöhung der Protektion zu vermindern. Es gibt jedoch kaum Grund zu der Annahme, daß man in einer Wirtschafts- und Währungsunion höhere volkswirtschaftliche Kosten zur Linderung des Anpassungsproblems der Landwirtschaft in Kauf nimmt als im derzeitigen System.

30. Es besteht Grund zu der Annahme, daß nach Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion es eher zu einer Beschleunigung als zu einer Verlangsamung des Preisanstiegs kommen wird. Zumindest im Vergleich zur bisherigen Preisentwicklung in den Ländern mit starker Währung dürfte sich sehr wahrscheinlich nach Errichtung der Währungsunion ein größeres Inflationstempo ergeben. Die Erosion der landwirtschaftlichen Einkommen würde dann eben stärker auf diesem Wege erfolgen. Auf der anderen Seite würde nach Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion in den Ländern mit schwacher Währung nicht mehr die Möglichkeit bestehen, durch Abwertung kurz- und mittelfristige Einkommensverbesserungen für die Landwirte zu erreichen. Aber auch dann, wenn nach Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion das Preisniveau nicht mehr steigen würde, müßten die Agrarpreise real sinken. Andernfalls ergäben sich auf Grund des vergleichsweise großen landwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts ins Uferlose steigende Agrarüberschüsse.
31. Zum Teil wird sogar bezweifelt, ob es angesichts der gegebenen Kosten- und Entwicklungsunterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten der EWG überhaupt vertretbar ist, die Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt einzubeziehen¹. Sehr akzentuiert vertritt diesen Standpunkt der derzeitige Staatssekretär im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten². Er hält den Fortbestand des Grenzausgleichs für solange notwendig, wie innerhalb der EWG nicht binnenwirtschaftliche Verhältnisse geschaffen sind. Die gemeinsamen Agrarmärkte hätten zwar auf der Absatzseite annähernd gleiche Verhältnisse geschaffen, binnenmarktähnliche Verhältnisse habe man jedoch erst dann, wenn auch auf der Kostenseite annähernd gleiche Verhältnisse gegeben sind. Dagegen sehen Heidhues und Tangermann zwar, daß komparative Kostenvorteile den internationalen Handel und die Produktionsspezialisierung bestimmen. Aber sie fragen, ob es richtig sei, eine langfristige Spezialisierung im Sinne komparativer Kostenvorteile vorwiegend an den heute bestehenden unterschiedlichen Opportunitätskosten des Arbeitseinsatzes landwirtschaftlicher Familien zu orientieren. Diese Unterschiede seien nicht dauer-

¹ L. Gleske, Währungspolitik und Agrarmarkt in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. "Euro-Archiv", Zeitschrift für internationale Politik. Bonn, Jg. 25 (1970), S. 19.

² Zitiert nach: "Agra-Europe", Jg. 14 (1973), Nr. 24, Sonderbeilage S. 3 f.

haft standortrelevant¹, da es ja gerade langfristiges Ziel der EWG sei, die Lebensbedingungen in den Mitgliedsländern und damit auch die Opportunitätskosten einander anzugleichen. Sie geben aber keine Auskunft darüber, wie denn die Lebensbedingungen innerhalb der EWG angeglichen werden können². Jedenfalls kommt man diesem Ziel nicht näher, wenn man verhindert, daß Opportunitätskosten des Arbeitseinsatzes und somit Differenzen im Lohnniveau wahrgenommen werden und der internationale Handel ausgeschaltet wird, der tendenziell auf einen Faktorpreisausgleich hinwirkt. Zudem scheinen sie zu übersehen, daß originäre komparative Kostenunterschiede auch dann nicht als Bestimmungsfaktoren des internationalen Handels unwirksam werden, wenn dieser den Faktorpreisausgleich besorgt hat. Wie Samuelson³ schon 1948 in einem Kommentar zu einer Arbeit von Ellsworth⁴ zeigte, führt eine solche Entwicklung nur dazu, daß schließlich das Handelsoptimum erreicht wird und eine weitere Expansion des Handels nicht mehr vorteilhaft ist. Mit anderen Worten: eine Anpassung der Produktionsstruktur an die Struktur der komparativen Kostenvorteile verändert die bestehenden Kostenvorteile nicht. Damit besteht auch keine Ursache, nach erfolgtem Faktorpreisausgleich die Produktionsstrukturen erneut zu ändern. Man muß schon die gesamte Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen auf den Kopf stellen, wenn man mit dem Hinweis auf Entwicklungsunterschiede ein Weniger an Freihandel fordert⁵.

32. Die Fragwürdigkeit der Auffassung, Bedingung für Freihandel sei das Fehlen von Entwicklungsunterschieden, zeigt sich noch deutlicher, wenn man bedenkt, daß es Unterschiede im Entwicklungsniveau nicht nur zwischen Ländern gibt. In der EWG sind die regionalen Entwicklungsunterschiede innerhalb der Mitgliedsländer zum Teil größer als zwischen den Mitgliedsländern. Akzeptiert man die These von der Notwendigkeit ex ante gleicher Faktorpreise, so müßte man konsequenterweise die gesamte EWG in eine Vielzahl, durch Handels-schranken voneinander abgegrenzte, kleinräumige Einheiten zerlegen, für die dann alle eine individuelle Agrarpreispolitik zu betreiben wäre. Es dürfte sicher schwerfallen, zu beweisen, daß zwischen Staaten andere ökonomische Prinzipien der Arbeitsteilung gelten sollen als zwischen Regionen.

¹ Heidhues und Tangermann, a. a. O., S. 177.

² Außerdem fällt auf, daß die Vertreter dieser Auffassung lediglich von Standortproblemen innerhalb der EWG sprechen. Anscheinend halten sie eine Analyse über die Möglichkeiten der Arbeitsteilung zwischen EWG und Dritt-, insbesondere Entwicklungsländern nicht für erforderlich. Zumindest ist schwer vorstellbar, daß sie damit rechnen, auch die Entwicklungsländer könnten in absehbarer Zeit eine "Angleichung der Lebensbedingungen" an die der Bundesrepublik Deutschland erreichen.

³ P. A. Samuelson, International Trade and die Equalisation of Factor Prices, "The Economic Journal", London, Vol. 58 (1948), S. 165 ff.

⁴ P. T. Ellsworth, International Economics. New York 1938, S. 119 f.

⁵ Vgl. G. Fels, Die Textilindustrie und das Theorem der komparativen Kosten. (Kieler Diskussionsbeiträge zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen, Nr. 27.) Januar 1973, S. 3.

Schlußbemerkung

33. Der Grenzausgleich und die anderen Aufwertungsschutzmaßnahmen haben zu einer weitgehenden Zerstörung des Gemeinsamen Agrarmarktes geführt. Ein Abbau dieser Handelshemmnisse innerhalb der EWG würde jedoch nicht zur Folge haben, daß der Gemeinsame Agrarmarkt danach reibungslos funktioniert. Dies hat er noch nie getan. Schon vor der Einführung der Aufwertungsschutzmaßnahmen war klar, daß grundlegende Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik erforderlich sind, um zunächst die strukturellen Produktionsüberschüsse innerhalb der EWG zu beseitigen, und um (anschließend) die Handelshemmnisse gegenüber Drittländern zu vermindern.

Es scheint deshalb erwägenswert, ob man die Beseitigung der Handelshemmnisse innerhalb der EWG nicht in ein Konzept einbetten sollte, das auf eine grundlegende Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik hinzielt. Seit langem gibt es zahlreiche Vorschläge, welche eine Neuorientierung der EWG-Agrarpolitik im oben skizzierten Sinne zum Gegenstand haben. Dabei kann man zwei große Gruppen von Empfehlungen unterscheiden:

- Kontingentierung der Agrarproduktion ohne Senkung des Preisstützungsniveaus,
- (Schrittweise) Senkung des Preisstützungsniveaus in Verbindung mit sozial- und strukturpolitischen Anpassungshilfen.

Nach unserer Auffassung ist dem zweiten Konzept sowohl aus ökonomischen als auch sozialen Gründen der Vorzug zu geben. Der beste Vorschlag aus der zweiten Gruppe scheint die Empfehlung zu sein, nach einem vollzugsverbindlichen Plan schrittweise das Interventionspreisniveau in der EWG zu senken, und den Landwirten für die entstehenden Erlöseinbußen direkte produktionsneutrale Kompensationszahlungen aus öffentlichen Mitteln zu gewähren, die im Zeitablauf auf Null abgebaut werden.

Tabelle 1 - Einkommensrelation zwischen der Landwirtschaft und den übrigen Wirtschaftsbereichen der BRD, 1962-1972

Jahr	Wertschöpfung in DM		double factoral ^b Terms of Trade
	Landwirtschaft ^a je Vollarbeitskraft	Übrige Wirtschaftsbereiche je Erwerbstätigen	
1962	6 340	11 275	56, 23
1970	10 873	20 643	52, 67
1972	15 230	24 790	61, 44
durchschnittliche jährliche Veränderung in vH			
1962-70	+ 6, 95	+ 7, 85	- 0, 82
1962-72	+ 9, 15	+ 8, 19	+ 0, 98
1970-72	+ 18, 38	+ 8, 92	+ 8, 01

^a Jeweiliges Wirtschaftsjahr. - ^b Das Niveau der double factoral Terms of Trade ist zu hoch ausgewiesen. Das liegt daran, daß für die Landwirtschaft statt Kalenderjahren Wirtschaftsjahre verwendet wurden und bei den übrigen Wirtschaftsbereichen auch die Teilzeitbeschäftigten berücksichtigt sind. Ebenso dürfte auch im Trend für die Landwirtschaft ein etwas zu günstiges Bild gezeichnet sein, da aufgrund der zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frauen der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den Erwerbstätigen zugenommen hat.

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 7/146, Agrarbericht 1973, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung; Drucksache 7/147, Materialband zum Agrarbericht der Bundesregierung. Bonn, 1973. - Eigene Berechnungen.

Tabelle 2 - Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe von 1 ha und mehr landwirtschaftlicher Nutzfläche in den EWG-Mitgliedstaaten, 1950-1972

Jahr	Land	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Belgien, Luxemburg	EWG ohne BRD
		in Tsd.					
1950		1 648	.	.	241	265	.
1960		1 385	1 774 ^a	2 756 ^b	230	209	5 214
1966		1 228	1 599	2 516	203	162	4 480
1970		1 083	1 422	2 175	164	137	3 898
1971		1 018	.	.	.	.	.
1972		997	.	.	.	.	.
		jahresdurchschnittliche Schrumpfungsraten					
1950-1960		1,77	.	.	0,46	2,36	.
1960-1966		1,99	3,40 ^c	2,05 ^d	2,05	4,15	2,51
1966-1970		3,42	2,90	3,59	5,40	4,11	3,40
1970-1971		6,01	.	.	.	.	.
1971-1972		2,07	.	.	.	.	.
		^a 1963. - ^b 1961. - ^c 1963-1966. - ^d 1961-1966.					

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, "Agrarstatistisches Jahrbuch". Brüssel 1966 und lfd. Jgg. - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, "Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten". Hamburg u. Berlin 1964 und lfd. Jgg. - Food and Agricultural Organisation of the United Nations (FAO), "Production Yearbook", Vol. 25, Rome, 1971. - Deutscher Bundestag, Drucksache 7/148, Buchführungsergebnisse zum Agrarbericht 1973 der Bundesregierung. 1973. - Eigene Berechnungen.