

#### 4.4.2.3 Praxisbeispiel: Die europäische Agrarpolitik

Ein besonders eindrucksvolles Beispiel für die Anwendung, aber auch den Misserfolg einer staatlichen Preispolitik bietet der europäische Agrarmarkt. Um zu verstehen, warum dort im Laufe der Zeit in großem Umfang preispolitische Maßnahmen eingesetzt worden sind, ist es erforderlich, sich zunächst kurz mit der geschichtlichen Entwicklung des europäischen Agrarsektors zu befassen.

##### Historie

Bis zum Zeitalter der Industrialisierung, aber auch noch bis in das 20. Jahrhundert hinein war der Agrarsektor der wichtigste Wirtschaftszweig aller heutigen Industrienationen. Die Mehrheit der Bevölkerung arbeitete in und lebte von der Landwirtschaft. Seit jeher waren landwirtschaftliche Einkommen infolge der hohen Witterungsabhängigkeit der Produktion von starken Schwankungen geprägt sowie aufgrund einer sehr arbeitsintensiven Produktionstechnik und damit niedrigen Arbeitsproduktivität insgesamt geringer als die in anderen Wirtschaftssektoren.

Durch die im 20. Jahrhundert, v.a. nach dem 2. Weltkrieg einsetzende Mechanisierung der Landwirtschaft sowie die enormen Wissensfortschritte im Bereich der Agrarchemie nahm die Produktivität, d.h. der Output pro Inputeinheit, im Landwirtschaftssektor gravierend zu. Dadurch verlagerte sich die Angebotsfunktion für landwirtschaftliche Produkte deutlich nach rechts (vgl. Abbildung 1).

Gleichzeitig erhöhte sich auch die Nachfrage nach Agrarprodukten, allerdings bei weitem nicht in demselben Ausmaß. Lebensmittel sind zwar lebensnotwendig, was bedeutet, dass die Nachfrage nur eine geringe Preiselastizität aufweist: Preiserhöhungen reduzieren die nachgefragte Menge kaum, Preissenkungen erhöhen sie aber auch nicht wesentlich!

Zudem weisen landwirtschaftliche Produkte auch eine niedrige Einkommenselastizität auf: Auch wenn die Menschen mehr verdienen, werden sie nur begrenzt mehr essen (können). Zudem sind unter den Lebensmitteln auch häufig inferiore Güter, die sogar eine negative Einkommenselastizität aufweisen.

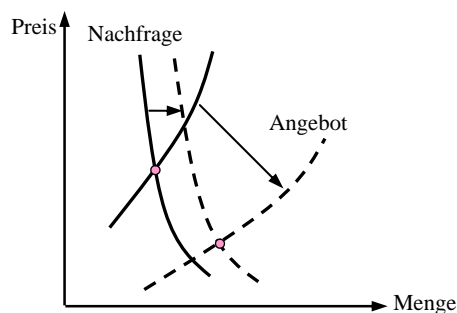


Abbildung 1: Preisentwicklung im Agrarmarkt

Die Nachfragekurve nach landwirtschaftlichen Produkten ist also steiler als die Angebotskurve und verlagerte sich im Zeitverlauf weniger stark nach rechts als diese:

Der dadurch ausgelöste drastische Preisverfall für landwirtschaftliche Produkte zeichnete sich bereits in den fünfziger Jahren deutlich ab und hätte zusammen mit der preisunelastischen Nachfrage zu ständig sinkenden landwirtschaftlichen Einkommen geführt. Ohne staatliches Eingreifen hätte diese Entwicklung sicherlich zum Niedergang eines großen Teils der bäuerlichen Familienbetriebe oder sogar zum völligen Verschwinden landwirtschaftlicher Produktion aus einzelnen Regionen Europas geführt.

Aus arbeitsmarkt- wie auch aus struktur- und gesellschaftspolitischen Gründen war und ist eine solche Entwicklung in Europa jedoch unerwünscht. Hinzu kommt, dass gerade für europäische Länder auf Grund der Erfahrungen der beiden Weltkriege Nahrungsmittelautarkie nach wie vor ein wichtiges nationales Ziel darstellt.

1957 wurde daher der EWG-Vertrag geschlossen mit dem Ziel, einen gemeinsamen europäischen Agrarmarkt zu errichten. Dieser Vertrag löste die zuvor bestehenden unterschiedlichen nationalen Systeme von Importzöllen und Subventionen für Agrarprodukte ab, mit denen jedes Land für sich versucht hatte, die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft zu bremsen und den Bauern ein angemessenes Einkommen zu verschaffen.

##### Kernpunkte der europäischen Agrarmarktordeung

Ziele des EWG-Vertrags waren:

- Sicherung eines angemessenen Einkommens im Agrarsektor
- Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft
- Stabilisierung der Märkte, d.h. v.a. der Marktpreise für Agrarprodukte
- Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln

Hierfür sieht der Vertrag einen Gemeinsamen Markt vor (heute Art. 32 – 38 EGV), für den ein sog. System von Agrarmarktordeungen, einem Geflecht unterschiedlicher Schutzbestimmungen, entwickelt werden sollte. Dieser Name ist

allerdings insofern irreführend, als diese Agrarmarktordnungen „mit Markt nichts und mit Ordnung nur wenig gemein haben“.<sup>1</sup>

So unterschiedlich diese Marktordnungen für die einzelnen landwirtschaftlichen Produktionszweige auch sind, so ist ihnen doch ein wesentliches Grundelement gemeinsam: Für die meisten landwirtschaftlichen Erzeugnisse wurde ein sog. **Interventionspreis** eingeführt, d.h. ein staatlich garantierter Mindestpreis, der einmal im Jahr von den EU-Landwirtschaftsministern festgelegt wird.

Wenn der Marktpreis unter diesen Mindestpreis fällt, können die Landwirte die Güter, die sie auf dem Markt nicht mehr absetzen können, den vom Staat eingerichteten Interventionsstellen zum vorgegebenen Mindestpreis verkaufen. Diese Güter werden dann auf Kosten der EU gelagert und später entweder vernichtet, zu stark subventionierten Preisen in Drittländer exportiert, einer inferioreren Verwendung zugeführt (z.B. Weiterverarbeitung von Speisefetten zu industriellen Schmierstoffen) oder im besten Fall im Inland wieder verkauft, sollte der Marktpreis wieder über den Interventionspreis steigen. Letzteres kommt allerdings aufgrund des zunehmenden Preisverfalls auf den Agrarmärkten kaum noch vor.

Da die Interventionspreise für europäische Agrarprodukte über den Weltmarktpreisen liegen, können sie nur dann durchgesetzt werden, wenn gleichzeitig mit dem Interventionssystem auch ein wirksamer Schutz gegen Billigimporte eingeführt wird. Die Einführung von Garantiepreisen für die europäischen Erzeuger bedingt also gleichzeitig die Einführung eines **Zollschutzes** zur Abwehr der Weltmarktkonkurrenz. Da der Weltmarktpreis nicht konstant ist und somit die Differenz zwischen dem Interventionspreis und dem Weltmarktpreis ständig schwankt, muss der Zollsatz variabel sein. Man spricht daher auch von **variablen Abschöpfungen**, die dafür sorgen, dass auch importierte Güter nicht unter den vorgegebenen Schwellenpreisen angeboten werden können. Umgekehrt werden die Überschüsse aus dem EU-Gebiet mit Hilfe von sog. **Exporterstattungen**, also Ausfuhrsubventionen soweit verbilligt, dass sie überhaupt als Exporte auf dem Weltmarkt absetzbar sind.

### Folgen im Ausland

Diese Praxis bringt der EU weltweit scharfe Kritik an ihrer Agrarpolitik ein. Agrarproduzenten außerhalb der EU – und dies betrifft v.a. die Entwicklungsländer – werden durch den Agrarprotektionismus nämlich gleich in zweierlei Hinsicht getroffen:

- Einerseits wird ihnen der freie Zugang zu den Absatzmärkten der EU verwehrt, wodurch sie ihre Spezialisierungsvorteile im Rahmen einer optimalen internationalen Arbeitsteilung nicht nutzen können.
- Andererseits üben die subventionierten Exporte der EU ihrerseits erheblichen Druck auf die Weltmarktpreise aus und schmälern zudem die erzielbaren Absatzmengen vor allem für kleinere Produzenten. So berichtet z.B. die Organisation „Brot für die Welt“ über eines ihrer Projekte in Kenia:

*„Im Jahr 2000/2001 wurden 14,5 Mio. Tonnen EU-Weizen und EU-Weizenmehl exportiert – mit teilweise verheerenden Folgen. Die Getreideexporte der EU erfolgten zu einem Preis, der bis zu 39% unter den Produktionskosten kenianischer Bauern lag. Kenia importierte deshalb im Jahr 2000 billiges Weizenmehl aus Ägypten – hergestellt aus billigem Importweizen aus der EU. Die Folgen für kenianische Bauern und Müller waren ruinös.“<sup>2</sup>*

### Binnenwirtschaftliche Folgen

Die Agrarpreispolitik hatte jedoch auch innerhalb der EU mehrere fatale Folgen:

- Zum einen führte sie zu immer höheren Produktionsüberschüssen, da für die Landwirte jede Produktionssteigerung gleichzeitig zu einer risikolosen und sicheren Einkommenssteigerung wurde. Die Verlagerung der Angebotskurve nach rechts beschleunigte sich.
- Diese induzierte Überproduktion wirkte sich sehr negativ auf die Umwelt aus. Massentierhaltung und Monokulturen riefen und rufen erhebliche ökologische Schäden hervor.
- Des Weiteren kosteten die Preisstützungsmaßnahmen in ihrer Gesamtheit sehr viel Geld. Ende der Achtziger Jahre machten die Agrarmarktausgaben ca. zwei Drittel des gesamten EG-Haushalts aus. Noch dazu musste ein Großteil der Ausgaben für die Folgen der Preisstützung verwendet werden, z.B. für Verwaltung, Lagerung und Vernichtung der Überschüsse oder für Exporterstattungen. Es wird geschätzt, dass den Landwirten selbst nur rund 20% der Ausgaben unmittelbar zugute kamen<sup>3</sup>.
- Ferner waren und sind die unerwünschten Verteilungswirkungen nicht zu übersehen: Schließlich müssen die EU-Verbraucher die künstlich überhöhten Preise der Agrarprodukte bezahlen.

So schildert z.B. die Tageszeitung „Die Zeit“ die Verzweiflung deutscher Zuckerkonsumenten ob der Brüsseler Marktordnung für Zucker folgendermaßen:

*„Um dieses 31-seitige Gesetz nebst sieben Anhängen tobt Streit zwischen reichen Rübenländern und armen Rohrnationen, zwischen Zuckerproduzenten und Zuckerverbrauchern, zwischen Jan Kirsch, einem Zuckerrübenanbauer aus Kerpen, und beispielsweise Tobias Bachmüller, dem Chef von Katjes. Ebenso wie die Hersteller von Limonade, Schokoweihnachtsmännern oder Printen würde er den Zucker für seine Fruchtgummis und Lakritzkätschen gern billig*

<sup>1</sup> Baßeler, U., Heinrich, J., Utecht, B. (2006), Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft, 18. Aufl., Stuttgart, S. 680.

<sup>2</sup> [http://www.brot-fuer-die-welt.de/ernaehrung/produkte/50\\_111\\_DEU\\_HTML.php](http://www.brot-fuer-die-welt.de/ernaehrung/produkte/50_111_DEU_HTML.php), Stand 15.03.2007

<sup>3</sup> Vgl. Baßeler, U., Heinrich, J., Utecht, B. (2006), S. 682.

*einkaufen, was ihm das europäische Rübenreglement aber verwehrt. Statt für rund 180 Euro, den Weltmarktpreis für eine Tonne Zucker, muss Bachmüller das süße Zeug deshalb für 720 Euro einkaufen. Bachmüller findet, das sei ein Skandal – genauso wie die brasilianischen Zuckerhersteller, die ihren Stoff gern billig an ihn verkaufen würden. De facto werden sie ihren Zucker in Europa aber nicht los.“<sup>4</sup>*

### **Reform der europäischen Agrarpolitik**

Schließlich setzte sich mit der Zeit auch in der Politik die Erkenntnis durch, dass Preiskontrollen dieser Art v.a. zu Fehlallokationen und hohen volkswirtschaftlichen Kosten führen, ihr sozialpolitisches Ziel jedoch kaum erreichen. Seit Beginn der Neunziger Jahre wird daher das System der staatlichen Preisregulierung durch ein System direkter Einkommenshilfen ergänzt und stückweise ersetzt. Ein kompletter Verzicht auf Interventionspreise und damit die völlige Aufgabe der Preisgarantien war und ist politisch nicht durchsetzbar.

- Hauptziel der Reformbemühungen ist es, die Überproduktion zu begrenzen bzw. zu beseitigen. Markttheoretisch ausgedrückt soll die Angebotskurve nachhaltig nach links verlagert oder wenigstens ihre Rechtsverschiebung gestoppt werden.
- Dies soll durch ein Bündel verschiedener Maßnahmen erreicht werden:
- Die Abnahmegarantie wurde eingeschränkt. Die vorgegebenen Mindestpreise gelten nur noch im Rahmen bestimmter, individuell zugeteilter Mengenkontingente (z.B. „Milchquote“).
- Gleichzeitig werden die Stützungspreise abgesenkt mit dem Ziel, nach einer angemessenen Übergangsfrist Weltmarktniveau zu erreichen.
- Zum Ausgleich für die dabei entstehenden Verluste erhalten die Bauern direkte Einkommensbeihilfen in Form eines Preisausgleichs je Hektar. Voraussetzung dafür ist, dass ein Teil der Fläche, für die die Beihilfe beantragt wird, stillgelegt wird. Auf solchen Flächen dürfen jedoch nachwachsende Rohstoffe angepflanzt werden, ohne dass der Anspruch auf Ausgleichszahlung verloren geht.
- Bezuschusst werden ferner Maßnahmen, die die landwirtschaftlichen Produktionskapazitäten reduzieren. Neben Flächenstilllegungen betrifft dies auch die vollständige Aufgabe landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit (Vorruhestand) sowie die Verringerung des Viehbestandes.
- Förderungswürdig sind außerdem Maßnahmen zur Einführung umweltfreundlicher Produktionsmethoden.

Es bleibt zu hoffen, dass der Umbau des europäischen Agrarsektors konsequent weitergeführt und erfolgreich abgeschlossen wird.

---

<sup>4</sup> Vorholz, F. (2003).