
Schmitz, P.M.: Präferenzabkommen der EG. In: Böckenhoff, E., Steinhauser, H., von Urff, W.: Landwirtschaft unter veränderten Bedingungen. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 19, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1982), S. 405-421.

PRÄFERENZABKOMMEN DER EG

von

Peter Michael S c h m i t z, Kiel

1 Problemstellung

2 Darstellung und Wirkungsanalyse von Präferenzabkommen für Zucker und Rindfleisch

2.1 Darstellung der Präferenzabkommen und Bedeutung ihrer Ausgestaltung

2.2 Determinanten, Höhe und Verteilung des produktgebundenen Einkommenstransfers

3 Präferentieller versus genereller Abbau des EG-Agrarprotektionismus für Zucker und Rindfleisch

3.1 Wohlstandseffekte im Vergleich

3.2 Einfluß auf naturbedingte und preisinduzierte Instabilitäten am Weltmarkt

4 Zusammenfassung

1 Problemstellung

Der trotz vieler Bemühungen im Rahmen der Tokio-Runde zunehmende, wenngleich sich in seinen Erscheinungsformen ständig wandelnde Agrarprotektionismus der entwickelten Länder¹⁾ stößt auf wachsende Kritik vieler Entwicklungsländer. Mit steigendem Protektionsgrad nehmen deshalb die Forderungen nach Ausnahmeregelungen für einzelne Länder oder Ländergruppen insbesondere seitens der Entwicklungsländer aber auch der entwickelten Länder untereinander zu. Die Europäische Gemeinschaft (EG) begegnet dieser Forderung u.a. mit der Gewährung von Vorzugsbedingungen, den sogenannten Handelspräferenzen, für ausgewählte Drittländer. Speziell im EG-Agrarbereich sind

1)Der Agrarprotektionismus wird zunehmend durch nicht-tarifäre Elemente getragen, z.B. in Form von Einfuhrkontingenten und verschärften veterinärmedizinischen Bestimmungen.

inzwischen sogar schon solche Produkte Gegenstand von Präferenzregelungen, die Marktordnungen mit variablem Außenschutz unterliegen, z.B. Zucker und Rindfleisch. Als einer Teilkomponente des Lomé-II-Abkommens wird den Präferenzabkommen für EG-Marktordnungsprodukte zum Teil Modellcharakter zugesprochen.

Vor diesem Hintergrund versucht das vorliegende Referat erste Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage zu liefern, ob das Instrument der Präferenzgewährung nach dem Muster des Zuckerprotokolls oder der Rindfleischregelungen für eine Übertragung auch auf andere EG-Marktordnungsbereiche geeignet ist. Aus der Sicht der EG, der Präferenzempfänger und der Drittländer soll die Eignung dieser Maßnahme als Entwicklungshilfe- und Protektionsabbauinstrument geprüft werden. Als Vergleichsmaßstäbe dienen zum einen eine Situation ohne Präferenzabkommen bei gegebener EG-Protektion (Kap. 2) und zum anderen ein genereller Protektionsabbau für das betreffende Produkt (Kap. 3).

2 Darstellung und Wirkungsanalyse von Präferenzabkommen für Zucker und Rindfleisch

2.1 Darstellung der Präferenzabkommen und Bedeutung ihrer Ausgestaltung

Die ursprüngliche Intention zum Einsatz von Handelspräferenzen lag darin, den Entwicklungsländern eine Erhöhung ihrer Exporterlöse, eine zunehmende Industrialisierung und eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums zu ermöglichen. Das sollte durch eine Intensivierung des Handels zwischen Präferenzgebern und Präferenzempfängern zustandekommen, wobei die handelsschaffenden Effekte gegenüber den handelsablenkenden Effekten als dominierend angesehen wurden¹⁾. Im folgenden ist zu prüfen, ob die speziellen EG-Präferenzabkommen für Zucker und Rindfleisch der ursprünglichen Intention entsprechen und tatsächlich handelsschaffend wirken.

1) Murray, T.: (11), S. 21; Behnam, M.R.: (3), S. 452 ff; und Law, A.D.: (10), S. 461 ff.

Im Rahmen des EG-Zuckerprotokolls wird den zuckerproduzierenden AKP-Ländern (Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks) zugestanden, daß sie bestimmte Kontingente an Zucker abschöpfungs- und zollfrei in die EG zu garantierten Preisen einführen können. Zusätzlich hat die EG mit Belize, St. Kitts-Nevis-Anguilla und Indien ähnliche Präferenzabkommen abgeschlossen. Der Abnahmeverpflichtung durch die EG steht eine Lieferverpflichtung seitens der Präferenzempfänger gegenüber. Übersicht 1 weist die jeweils gültigen Lieferkontingente und deren Anteile an der Produktion sowie am Außenhandel der jeweiligen Länder für 1979 aus. Gemessen an diesen Indikatoren erreichen die Lieferkontingente in den meisten Empfängerländern relativ große Bedeutung. So liegen die Anteile am Außenhandel im Durchschnitt bei knapp 46 % und an der Produktion, klammert man Indien aus, ebenfalls bei knapp 50 %. In der Regel werden die zugesicherten Kontingente weitgehend ausgeschöpft¹⁾.

Die Präferenzregelungen beim Rindfleisch sind sehr viel differenzierter gestaltet. Betroffen sind nicht nur Entwicklungsländer, sondern auch entwickelte Länder, wie die USA, Australien, Österreich und die Schweiz, sowie sogenannte Schwellenländer (Argentinien und Uruguay). Hinsichtlich ihrer Konditionen betreffend Zoll- und Abschöpfungsermäßigung lassen sich die Vereinbarungen im Rahmen des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), das AKP-Rindfleischabkommen, die sogenannte Bilanzregelung für die Verarbeitungsindustrie und schließlich das bilaterale Abkommen mit Jugoslawien unterscheiden²⁾. Die jeweils betroffenen Länder sind nicht zur Lieferung der entsprechenden Kontingente verpflichtet. Tatsächlich bleibt das Kontingent auch in einigen Fällen weitgehend ungenutzt, z.B. durch Kenia und Madagaskar³⁾. Übersicht 2 zeigt die unterschiedliche Bedeutung der Lieferquoten in einzelnen Ländern. Gemessen am Anteil an der Produktion dominieren die Kontingentsmengen in Botswana und Swasiland; hinsichtlich der Anteile am Außenhandel sind zusätzlich Kenia, Madagaskar, Österreich und die Schweiz zu nennen.

1) Schmitz, P.M. und U. Koester: (13), S. 33.- 2) Guth, D.: (6), S. 212 ff.- 3) Parris, K.: (12), S. 75 ff.

Übersicht 1 : Handelsmengen, Lieferkontingente und Transferströme der
Präferenzempfänger im Rahmen des EG-Zuckerprotokolls 1979

Präferenz- empfänger	Exporte(+) und Importe am freien Weltmarkt (t WW)	Lieferkontin- gente laut Abkommen (t WW)	Kontingentsanteile (%)			Maximaler Transfer infolge des Kontingents ²⁾ ECU pro Kopf		Sozial- produkt ECU pro Kopf
			An der Produktion	Am Außen- handel	"kritischer" Anteil am Außenhandel ¹⁾	Mio ECU	pro Kopf	
Barbados	47.100	49.300	46	51,1	25,8	8,8	35,1	1751
Fidschi	219.400	163.600	39	42,7	25,7	32,8	54,7	1233
Guayana	110.800	157.700	54	58,7	26,5	29,1	34,9	416
Jamaika	98.600	118.300	44	54,5	26,7	21,1	9,9	905
Kenia	-9.100	93	0	-	-	1,0	0,1	277
Madagaskar	9.300	10.000	9	51,8	33,7	2,1	0,3	212
Malawi	45.500	20.000	19	30,5	26,7	4,2	0,7	146
Mauritius	129.900	487.200	73	78,9	25,7	102,3	111,4	759
Rep. Kongo	-11.400	4.957	36	-	-	2,1	1,5	460
Swasiland	104.500	116.400	49	52,7	26,1	24,7	46,9	474
Tansania	-3.100	10.000	9	-	-	2,1	0,1	197
Trinidad u. Tobago	15.200	69.000	52	81,9	26,5	12,3	10,8	2473
Uganda	-4.900	409	4	-	-	1,0	0,1	212
Surinam	-3.300	2.667	24	-	-	0,7	1,8	1722
Belize	49.600	39.400	41	44,3	25,7	7,0	53,2	751
St.-Kitts	20.900	14.800	40	41,5	25,7	2,6	52,7	569
Indien	626.800	25.000	0	3,8	46,3	5,1	0	139
Summe bzw. Durchschnitt	1.445.800	1.228.826	14	45,9	34,8	259,0	0,4	-

1) Zur Berechnung des "kritischen" Anteils am Außenhandel vgl. den Anhang; liegt der tatsächliche Anteil am Außenhandel unterhalb des kritischen Anteils, ist eine allgemeine Liberalisierung der EG-Zuckermarktpolitik einer präferentiellen Kontingentseröffnung vorzuziehen und umgekehrt. 2) Der maximale Einkommenstransfer errechnet sich als Produkt aus dem Lieferkontingent und der Differenz zwischen EG-Preis und Weltmarktpreis, wobei der erstere um eventuelle Marktprämien erhöht und um die Fracht-, Lade- und Versicherungskosten des jeweiligen Landes vermindert wird. Mangels statistischer Angaben werden Lade- und Versicherungskosten zusammen in Höhe der Frachtkosten angesetzt.

Quellen: Eigene Berechnungen nach Angaben aus Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Lomé II. "Entwicklungspolitik", Materialien Nr. 66, Bonn Mai 1980, S. 50 f. International Sugar Organization (Hrsg.), Sugar Year Book 1979. Drewry, H.P. (ed.), Shipping Statistics and Economics. Shipping Consultants, Ltd London, versch. Jahrgänge. World Bank (Hrsg.), World Bank Atlas 1980.

Übersicht 2 : Handelsmengen, Lieferkontingente und Transferströme der Präferenzempfänger im Rahmen von Sonderregelungen für die Einfuhr von Rindfleisch und lebenden Rindern 1979.

Präferenzempfänger	Netto-Exporte(+) -Importe(-) an Rindfleisch ¹⁾ insgesamt t Fleisch- equivalent	Lieferkontingente laut Abkommen t knochenl. Fleisch ²⁾	Kontingentsanteile (%)			Maximaler Transfer infolge des Kontingents ⁶⁾		Sozial- produkt ECU pro Kopf
			An der Produktion ³⁾	Am Außen- handel ⁴⁾	"kritischer" Anteil am Außenhandel ⁵⁾	Mio ECU	ECU pro Kopf	
Botswana	38.000	18.916	56	64,7	5,9	27,1	35,1	525
Swasiland	500	3.363	31	874,4	15,6	4,8	8,9	474
Kenia	432	142	0,1	42,8	203,6	0,2	0,01	277
Madagaskar	3.300	7.579	8	298,6	19,1	10,9	1,3	212
USA	-660.689	10.000	0,1	2,0	-	10,7	0,07	7.894
Argentinien	338.476	5.000	0,2	1,9	9,2	5,4	0,3	1.663
Australien	832.597	7.250	0,5	1,1	6,4	7,8	0,4	6.639
Uruguay	60.985	1.000	0,5	2,1	7,2	1,1	0,5	1.525
Österreich	19.274	5.262	1,5	28,2	13,8	5,5	1,0	6.289
Schweiz	788	692	0,2	90,7	152,3	0,7	0,2	10.389
Summe	633.663	59.204	0,5	12,1	15,8	74,2	0,3	-
sonst. Mengen in den GATT- Regelungen	-	50.000	-	-	-	53,5	-	-
sonst. Mengen in den Bilanzregelungen ⁷⁾	-	80.769	-	-	-	74,4	-	-
Summe	-	189.973	-	-	-	202,1	-	-

1) Für Österreich/Schweiz Exporte an lebenden Rindern umgerechnet in Fleishequivalent. 2) Umrechnung von knochenlosem Fleisch in Fleishequivalent mit dem Faktor 1,3. Für die Präferenzkontingente an lebenden Rindern wird ein durchschnittliches Schlachtgewicht von 180 kg pro Tier unterstellt. 3) Für Österreich/Schweiz Anteil am Bestand. 4) Für Österreich/Schweiz Anteil am Export an lebenden Rindern. 5) Zur Berechnung des "kritischen" Anteils am Außenhandel vgl. den Anhang; liegt der tatsächliche Anteil am Außenhandel unterhalb des kritischen Anteils, ist eine allgemeine Liberalisierung der EG-Rindfleischmarktpolitik einer präferentiellen Kontingentsöffnung vorzuziehen und umgekehrt. 6) Der maximale Einkommenstransfer wird hier lediglich als Produkt aus dem Lieferkontingent und der Differenz zwischen EG-Marktpreis und um den Zoll korrigierten Weltmarktpreis berechnet. Er stellt damit eine leichte Überschätzung des tatsächlichen maximalen Einkommenstrafers dar, weil weder der verbleibende Abschöpfungsanteil noch die Fracht-, Lade- und Versicherungskosten berücksichtigt werden. 7) An dem GATT-Globalzollkontingent und den Bilanzregelungen sind darüber hinaus die Länder Neuseeland, Ungarn, Rumänien und Polen beteiligt.

Quellen: Eigene Berechnungen nach Angaben aus FAO (Hrsg.), FAO Production Yearbook 1979 und FAO Trade Yearbook 1979. Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Lomé II. "Entwicklungspolitik", Materialien Nr. 66, Bonn Mai 1980, S. 52. World Bank (Hrsg.), World Bank Atlas 1980. Buchholz, H.E., Der internationale Handel mit Rindfleisch aus agrar- und entwicklungspolitischer Sicht. Vorlage für die Arbeitsgruppe "Entwicklungspolitik-Agrarpolitik" des BMZ, Braunschweig 1980. Williamson, G. und W.J.A. Payne, An Introduction to Animal Husbandry in the Tropics (2.ed.). London 1965, S. 410.

Als kennzeichnende Merkmale der dargestellten Präferenzabkommen im Agrarbereich lassen sich folgende Aspekte hervorheben. Typisch für diese Abkommen ist zunächst, daß nicht alle Entwicklungsländer begünstigt werden, sondern nur einige wenige. Diese selektive Auswahl basiert weitgehend auf historischen Handelsbeziehungen einzelner Mitgliedsländer mit ehemaligen Kolonialgebieten. Hierunter fallen insbesondere die AKP-Länder. Im Rindfleischbereich erhalten darüber hinaus sogar wohlhabende Industrieländer eine Präferenzquote.

Weiterhin beschränkt sich die Präferenz ausschließlich auf bestimmte Kontingente. Da deren Höhe in der Regel auf der Basis eines Import-Durchschnitts vergangener Jahre festgelegt wird, kann eine Belebung des Handelsaustauschs hiervon nicht ausgehen. Die Handelsstrukturen werden damit eingefroren (zur Quantifizierung dieses hemmenden Effekts vgl. IQBAL¹). Es wird weder ein positiver Wohlfandseffekt durch Preissenkungen im Geberland erzielt, noch steigt der Exportpreis und damit das Exportvolumen des Präferenzempfängerlandes. In einigen Fällen verlangt die EG sogar gleichzeitig mit der Präferenzgewährung eine Abgabe des Präferenzempfängers auf Exporte in die Gemeinschaft, um mögliche Produktionsimpulse auszuschließen (für Rindfleisch aus AKP-Ländern).

Schließlich unterdrückt eine weitgehend funktionierende EG-interne Preisabsicherung die potentiell handelsschaffenden Effekte. Durch Interventionen und/oder Exporterstattungen werden die möglicherweise kritischen Mengen, im Sinne eines Preisverfalls, aus dem EG-Binnenmarkt genommen. Selbst beim Rindfleischmarkt, wo die Preisabsicherung nicht so vollkommen ausfällt, werden weitergehende EG-Preissenkungen durch Exportförderung und spezielle Abschöpfungsregelungen (zunehmende Abschöpfungsbeträge bei sinkendem EG-Marktpreis und umgekehrt) weitgehend verhindert.

1) Iqbal, Z.: Trade Effects of the Generalized System of Preferences. "Pakistan Development Review", Vol. 15 (1976), S. 73 ff.

Angesichts dieser speziellen Ausprägung von Präferenzabkommen im EG-Marktordnungsbereich kann eine Zunahme des Handels zwischen den Vertragspartnern nicht erwartet werden.

2.2 Determinanten, Höhe und Verteilung des produktgebundenen Einkommenstransfers

Nachdem eine erste Einordnung vorgenommen worden ist, geht es im folgenden darum, die Wohlfandeffekte von Präferenzabkommen für die EG, die Präferenzempfänger und die Drittländer abzuschätzen. Selbstverständlich ist es nicht möglich, die gesamten mit der Maßnahme verbundenen Wohlfandeffekte, insbesondere in ihrer dynamischen Dimension, totalanalytisch abzubilden. Als erste Annäherung soll deshalb eine komparativ-statische, partialanalytische Betrachtung auf der Grundlage des Konzepts der Zahlungsbereitschaft dienen.

Für die Identifikation der Wohlfandeffekte ist der Einfluß der Präferenzen auf das EG-Preisniveau und das Weltmarktpreisniveau herauszuarbeiten. Unterstellt man homogene Produkte der heimischen und externen Anbieter, eine Lieferquote in Höhe bisheriger Importmengen¹⁾ und Nicht-Existenz flankierender Eingriffe der Präferenzempfänger, bleiben EG-Preise und Weltmarktpreise unverändert. Es treten dann weltweit keine Produktions- und Konsumeffekte auf²⁾. Allerdings entsteht eine produktgebundene Kontingentsrente, deren Umfang grundsätzlich von der Höhe der Präferenzmarge und des Lieferkontingents bestimmt wird.

Legt man diese Determinanten der Höhe der Kontingentsrente zugrunde, ergeben sich die in den Übersichten 1 und 2 ausgewiesenen Werte für das Jahr 1979. Die Bezeichnung "maximaler

1) Läßt die Kontingentseröffnung eine Ausdehnung bisheriger EG-Importe von den Empfängerländern zu oder entstehen diese erstmalig, wird aber gleichzeitig das EG-Binnenpreisniveau durch Exporterstattungsmaßnahmen abgesichert, bleibt der Weltmarktpreis ebenfalls konstant. Die Knappheitslage auf dem Weltmarkt ändert sich deshalb nicht, weil dem Abzugseffekt ein gleich großer Reexport-Effekt gegenübersteht. Der Weltmarktpreis könnte sich lediglich dann verändern, wenn unterschiedliche und unverbundene Teilweltmärkte existieren würden.-

2) Koester, U.: (9), S. 6 ff.

Transfer" geht zunächst von einer vollständigen Ausschöpfung des Kontingents durch die Präferenzempfänger aus. Danach entsteht eine Kontingentsrente im Rahmen des Zuckerprotokolls von etwa 259 Mill. ECU, die 17 ausgewählten Entwicklungsländern mit Zuckerrohrproduktion zufließt. Bei den präferentiellen Regelungen für Rindfleisch und Rinder ergibt sich insgesamt eine Rente von etwa 202 Mill. ECU; diese fließt vier Entwicklungsländern, zwei sogenannten Schwellenländern und acht entwickelten Ländern zu. Natürlich stellen diese Zahlen nur grobe Schätzungen dar. Insbesondere für das relativ heterogene Produkt Rindfleisch/ bzw. Rinder läßt sich nur unter sehr restriktiven Annahmen eine solche Aggregation der Einzelregelungen vornehmen. Darüber hinaus ist nicht sichergestellt, ob der maximale Transfer in der angegebenen Höhe auch tatsächlich zustandekommt und ob er, wenn er zustandekommt, überhaupt den Präferenzempfängern zufließt. Damit ist die Frage der Ausschöpfung und der Verteilung der Kontingentsrente angeschnitten.

Von temporären Ausnahmen abgesehen wird das Zuckerkontingent weitgehend ausgeschöpft. Für Rindfleisch dagegen wird zumindest die Rente für die vier AKP-Länder überschätzt. Eigenen Berechnungen zufolge vermindert sich der Transfer an diese Länder, insbesondere aufgrund der Unterausfüllung durch Kenia und Madagaskar, um etwa 22 % für 1979. Der Gesamttransfer von 202 Mill. ECU ist deshalb um knapp 5 % niedriger einzuschätzen.

Selbst wenn nun aber die Ausschöpfung des Kontingents 100 % beträgt, ist nicht gesagt, daß die volle Kontingentsrente auch beim Präferenzempfänger ankommt und dort die entwicklungspolitisch gewünschten Impulse gibt. Vielmehr hängt die tatsächliche Rente von der Marktstellung der EG-Importeure und der Exporteure der Präferenzempfänger ab. Je stärker die Marktstellung der mit einer Importlizenz ausgestatteten EG-Importeure ist, desto geringer ist der Einkommenstransfer an die Empfängerländer und umgekehrt. Andererseits bedeutet das auch, daß gerade diejenigen Exportländer einen relativ hohen Transferanteil an sich ziehen können, deren Exportsektor bereits weit entwickelt und organisiert, möglicherweise mit

Hilfe von monopolisierten Exportmarketing-Boards geregelt ist. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist der Rindfleischexport Botswanas, das erhebliche Marketinganstrengungen in Großbritannien unternimmt und die Aktienmehrheit an der dortigen Monopolgesellschaft für Rindfleischimporte hält¹⁾.

Die Willkürlichkeit der Kontingentsverteilung ergibt sich allerdings nicht nur durch die unterschiedliche Marktstellung der präferenzierten Exportanbieter, sondern bereits durch die Festlegung der Liefermenge selbst. So fließt bei den Rindfleischregelungen maximal nur etwa 20 % der Einkommenstransfers an die Entwicklungsländer; der Rest fällt den wohlhabenderen Ländern zu (vgl. Übersicht 2). Schließlich erhalten von den vier AKP-Ländern gerade diejenigen den höchsten Pro-Kopf-Transfer, die auch das höchste Pro-Kopf-Sozialprodukt aufweisen. Beim Zuckerprotokoll ist eine ähnliche Verteilung zu beobachten (vgl. Übersicht 1). Gerade die wohlhabenderen Entwicklungsländer Barbados, Fidschi, Jamaika, Mauritius und Trinidad/Tobago erhalten einen relativ großen Einkommenstransfer.

Zusammenfassend läßt sich aus komparativ-statischer Sicht feststellen, daß die EG-Präferenzregelungen für Zucker und Rindfleisch unter den getroffenen Annahmen keine Allokationseffekte, sondern lediglich produktgebundene Umverteilungseffekte hervorrufen. Aus der Sicht der Empfängerländer sind die letzteren im Vergleich zu einer Situation ohne Präferenzabkommen eindeutig positiv zu verbuchen²⁾. Auch findet zumindest kurzfristig eine Stabilisierung der Exporterlöse auf höherem Niveau statt, wenn man unterstellt, daß Präferenzabkommen nicht die Varianz der Weltmarktpreise verändern und das Exportangebot der Empfängerländer relativ unelastisch auf erratische Weltmarktpreisschwankungen reagiert. Allerdings erscheint die Verteilung der Transferströme eher willkürlich; zumindest ist eine entwicklungspolitische Orientierung nicht zu erkennen.

1) Botswana Meat Commission (Hrsg.): Report and Accounts, Gaborone, 1977, S. 9 und 1973, S. 5.- 2) Es sei denn, der Weltmarktpreis liegt über dem EG-Preis und es besteht gleichzeitig eine Lieferverpflichtung, wie das für Zucker im Jahre 1980 der Fall war.

Das Ergebnis dieses Kapitels ändert sich nur unwesentlich, wenn man die Existenz einer Mischpreispolitik der Präferenzempfänger, die Existenz von räumlichen und institutionellen Teilweltmärkten sowie die Existenz heterogener Produkte berücksichtigt. Die bisher getroffenen Aussagen bleiben deshalb in ihrem Kern erhalten.

3 Präferentieller versus genereller Abbau des EG-Agrarprotektionismus für Zucker und Rindfleisch

3.1 Wohlstandseffekte im Vergleich

Während die Vergleichssituation im 2. Kapitel in einer Situation ohne Präferenzabkommen bei gegebener EG-Protektion bestand, soll im folgenden ein Vergleich zwischen einem präferentiellen und einem generellen Protektionsabbau¹⁾ für Zucker und Rindfleisch vorgenommen werden. Im Vordergrund der Betrachtung stehen dabei zunächst die Präferenzempfängländer. Für diese kann ein genereller Protektionsabbau im Vergleich zur präferentiellen Behandlung Wohlstandsgewinne oder -verluste beinhalten. Das trifft für jene Länder zu, die neben dem EG-Lieferkontingent noch weitere Mengen exportieren und zwar an den Weltmarkt. Der durch den generellen Protektionsabbau verursachte Weltmarktpreisanstieg führt dann zu Wohlstandsgewinnen für das Exportland, das diesen Gewinn mit dem Einkommenstransfer aus dem präferentiellen quotierten Abbau zu vergleichen hat²⁾. Das Ergebnis dieses Vergleichs hängt schließlich davon ab, welchen Anteil das EG-Lieferkontingent am gesamten Export des Landes ausmacht und wie weit der Weltmarktpreis ansteigt. Gleichung 5 im Anhang zeigt den kritischen Anteil am Außenhandel oder genauer am Gesamtexport, bei dem genereller und präferentieller Protektionsabbau aus der Sicht des Landes wohlstandsökonomisch gleich zu beurteilen sind³⁾. Dabei wird zunächst unterstellt, daß es sich um einen vollständigen generellen Abbau der EG-Preisstützung handelt.

1)Blackhurst, R.: (4), S. 360.- 2)Baldwin, R.E. und T. Murray: (1), S. 30 ff.- 3)Zur Ableitung des kritischen Exportanteils vgl. den Anhang und Übersichten.

Bei Annahme mittlerer Werte für mögliche Elastizitätskonstellationen und Zugrundelegung tatsächlicher Weltmarktpreise für 1979 ergeben sich die in den Übersichten 1 und 2 ausgewiesenen kritischen Außenhandels- bzw. Exportanteile¹⁾.

Mit Ausnahme Indiens liegt der kritische Anteil bei Zucker für alle Präferenzempfänger unterhalb des tatsächlichen Anteils²⁾. Der Kontingentsanteil am Export ist demnach so hoch, daß der daraus resultierende Einkommenstransfer größer ausfällt als mögliche Wohlstandsgewinne infolge eines generellen Protektionsabbaus der EG. Indien dagegen müßte an letzterem mehr Interesse zeigen als an einer präferentiellen Behandlung. Für Rindfleisch fällt das Ergebnis nicht so einheitlich aus. Botswana, Swasiland, Madagaskar und Österreich profitieren mehr von der Präferenzregelung, während Kenia, Argentinien, Australien, Uruguay und die Schweiz höhere Wohlstandsgewinne bei einem generellen Preisstützungsabbau erzielen würden³⁾.

Das Ergebnis dieses Vergleichs ist auch interessant hinsichtlich der Beurteilung marginaler Preisanpassungen in der EG einerseits und der Entscheidung potentieller Präferenzkandidaten für oder wider einer Präferenzregelung mit der EG andererseits. Bei marginalen EG-Preisanpassungen ist die Gleichung 5 leicht zu modifizieren. Im Nenner steht dann nicht mehr die Differenz zwischen EG-Preis und Weltmarktpreis (voller Abbau der Präferenzmarge), sondern die Summe aus absoluter EG-Preis- und Weltmarktpreisänderung (marginaler Abbau der Präferenzmarge). Die kritischen Anteile der Übersichten 1 und 2 stellen demnach eine leichte Überschätzung derjenigen

1)Die Exportangebotselastizitäten werden mit Hilfe von Nachfrage- und Angebotselastizitäten sowie den Selbstversorgungsgraden der einzelnen Länder berechnet.- 2)Für Länder mit Importeurstatus wird der kritische Anteil nicht berechnet, weil diese in jedem Fall eine Präferenzregelung vorziehen. Jeder generelle Abbau der EG-Preisstützung bedeutet nämlich für diese Länder einen Wohlstandsverlust infolge steigender Weltmarktpreise.- 3)Die kritischen Anteile in Übersicht 2 werden leicht unterschätzt, weil die Präferenzmarge für Rindfleisch in der Regel kleiner ausfällt als die Differenz zwischen EG-Preis und Weltmarktpreis.

kritischen Anteile dar, die sich bei marginalen Preisanpassungen ergeben. Angesichts des Ausmaßes EG-interner Preisbeschlüsse sind sie aber als erste Anhaltspunkte verwendbar. Länder mit einem kritischen Anteil, der unterhalb des tatsächlichen Anteils liegt, müßten deshalb einer sukzessiven EG-Preissenkung ablehnend gegenüberstehen. Umgekehrt hätten sie sogar Interesse an einer EG-Preisanhebung für die betreffenden Marktordnungsprodukte zu zeigen, weil der Wohlstandsverlust durch Absatz auf Exportmärkten außerhalb der EG durch den Anstieg der Kontingentsrente überkompensiert wird. Vor diesem Hintergrund ist im Vergleich der beiden Präferenzregelungen insbesondere bei Verhandlungen im Rahmen des Zuckerprotokolls ein politischer Druck in Richtung auf eine Anhebung des EG-Protektionsniveaus zu erwarten.

Auch für Drittländer, die noch nicht Präferenzempfänger sind, eine Handelspräferenz jedoch anstreben, ist der kritische Wert von Bedeutung. Vor die Frage gestellt, ob sie die EG eher in Richtung eines präferentiellen oder generellen Abbaus des Agrarprotektionismus beeinflussen sollen, haben sie den in Verhandlungen eventuell realisierbaren Anteil der Lieferquote am Außenhandel mit dem kritischen Anteil zu vergleichen. Erst wenn der erstere den letzteren signifikant übersteigt, lohnt sich der politische Einsatz für eine präferentielle Behandlung.

3.2 Einfluß auf naturbedingte und preisinduzierte Instabilitäten am Weltmarkt

Abschließend sollen beide Alternativen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Stabilität der Weltmarktpreise miteinander verglichen werden. Hiervon sind alle am Weltmarkt auftretenden Handelspartner betroffen, ob sie Präferenzempfänger sind oder nicht. Eine weitergehende Bewertung hinsichtlich der daraus resultierenden Wohlfandseffekte für einzelne Länder¹⁾ ist allerdings nicht vorgesehen²⁾. Insbesondere wird

1) Turnovsky, S.J.: (15), S. 123 ff.- 2) Es dürfte im Einzelfall auch häufig gar nicht möglich sein, Produktions- und Konsumeffekte nachzuweisen, weil sich die meisten Länder durch eine eigene Handelspolitik vom Weltmarktgeschehen abkoppeln.

auch nicht der Einfluß auf die Stabilität der Exporterlöse untersucht, der seinerseits Wachstums- und Wohlfandseffekte auslösen kann¹⁾. Die folgende Analyse mag deshalb als Argumentation verstanden werden, die Instabilität als solche ablehnt²⁾: Sei es, daß einzelne Drittländer nicht in Liquiditätseingpässe geraten wollen oder, daß sie eine sicherere Planungsgrundlage haben wollen.

Bei Agrarprodukten stehen zwei Instabilitätsursachen im Vordergrund. Zum einen ist das die Instabilität infolge naturbedingter Hektarertrags- oder Schlachtgewichtsschwankungen und zum anderen die systematischen Schwankungen. Hinsichtlich der naturbedingten Schwankungen, die hier als multiplikative Störgrößen in die Angebotsfunktionen eingehen (zur Verwendung additiver Störgrößen vgl. BALE/LUTZ³⁾), führt nun ein Preisstützungsabbau der EG zu einer Stabilisierung der Weltmarktpreisschwankungen. Bei vornehmlich gleichgerichteten Schwankungen innerhalb und außerhalb der EG nimmt nämlich der EG-Produktionsanteil dabei ab und der Restweltanteil zu. Das bedeutet eine Gewichtsverlagerung hin zu dem Produktionsbereich mit kleineren naturbedingten Schwankungen. Im Zusammenhang mit Präferenzabkommen nach dem Muster der Zucker- und Rindfleischregelungen hingegen verändert sich die naturbedingte Instabilität wegen konstanter Produktionsanteile überhaupt nicht⁴⁾.

Hinsichtlich des Phänomens preisinduzierter Schwankungen ist entscheidend, wie beide Alternativen die Steigungen der Angebots- und Nachfragekurven am Weltmarkt beeinflussen⁵⁾. Die Einführung von quotierten Präferenzen beeinflusst die Steigung der Funktionen überhaupt nicht; für den teilweisen Abbau der Preisstützung gilt das ebenfalls. Erst bei vollkommener EG-

1) Herrmann, R.: (7), S. 186 ff.- 2) Tangermann, S.: (14), S. 444.- 3) Bale, M.D. und E. Lutz: (2), S. 512 ff.- 4) Es sei denn, das Land betreibe eine Mischpreispolitik mit dem Effekt einer Produktionsstimulierung. Dann erhöht sich der Produktionsanteil der Präferenzempfänger. Da andererseits der daraus resultierende Weltmarktpreissenkungseffekt den Produktionsanteil der Drittländer vermindert, ist eine qualitativ eindeutige Aussage nicht möglich.- 5) Schmitz, P.M und U. Koester: (13), S. 27.

Liberalisierung verändern sich die Steigungen beider Funktionen. Auf dem Zuckermarkt führt die vollständige EG-Liberalisierung zu einer Stabilisierung der Weltmarktpreise, weil die Abkopplung der EG-Angebotsseite in der derzeitigen Zuckermarktordnung vom Weltmarkt weniger vollkommen ist als die Abkopplung der EG-Nachfrageseite. Beim Rindfleischmarkt ist dagegen eher mit einem destabilisierenden Effekt der EG-Liberalisierung zu rechnen, weil die EG-Angebotselastizität höher und die EG-Nachfrageelastizität niedriger einzuschätzen ist als die vergleichbaren Elastizitäten der Restwelt (Teilmarkt West-/Osteuropa, Afrika, Südamerika). Zusätzlich wäre hierbei eine Verkürzung der Zykluslänge zu erwarten, weil der Zyklus außerhalb der EG aufgrund alternativer Haltungssysteme in der Regel länger einzuschätzen ist als der interne Zyklus. Bei simultaner Betrachtung beider Instabilitätsursachen dürfte jedoch auch bei Rindfleisch der generelle einem präferentiellen Protektionsabbau vorzuziehen sein.

4 Zusammenfassung

Entgegen der ursprünglichen Intention von Handelspräferenzen verhindern die speziellen EG-Präferenzabkommen für Zucker und Rindfleisch mögliche Handelsimpulse zwischen den Vertragspartnern. Gleichwohl erhalten die Präferenzempfänger einen weitgehend allokatonsneutralen, produktgebundenen Einkommens-transfer.

Die Höhe und die Verteilung des Einkommenstransfers erscheint eher willkürlich; zumindest ist eine entwicklungspolitische Orientierung nicht zu erkennen. Zum Teil erreicht der Transfer die Entwicklungsländer überhaupt nicht.

Aus der Sicht der Präferenzempfänger hängt die Entscheidung zwischen generellem und präferentiellem Protektionsabbau vom Anteil der Lieferquote am Gesamtexport ab. Für Zucker ist insgesamt eine Bevorzugung der präferentiellen Regelung und sogar ein Interesse an EG-Preisanhebungen zu erwarten. Bei Rindfleisch dominieren die Interessen für einen generellen Protektionsabbau.

Schließlich fällt der Vergleich in bezug auf die Stabilität der Weltmarktpreise weitgehend zugunsten des generellen Pro-

tektionsabbaus aus. Vom quotierten präferentiellen Protektionsabbau gehen keine Stabilisierungseffekte aus.

Als handels- und entwicklungspolitisches Instrument erscheinen die Präferenzabkommen nach dem Muster der EG-Zucker- und EG-Rindfleischregelungen wenig geeignet. Darüber hinaus bergen sie nicht nur die Gefahren einer Kontingentspolitik schlechthin, sondern versperren möglicherweise sogar den Weg für multilaterale Zollsenkungsstrategien.

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

1. Baldwin, R.E. und T. Murray: MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP. "The Economic Journal", Vol. 87 (1977), S. 30 bis 46.
2. Bale, M.D. und E. Lutz: The Effects of Trade Intervention on International Price Instability. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 61 (1979), S. 512 bis 516.
3. Behnam, M.R.: Development and Structure of the Generalized System of Preferences. "Journal of World Trade Law", Vol. 9 (1975), S. 442 bis 458.
4. Blackhurst, R.: General versus Preferential Tariff Reductions for LDC Exports: An Analysis of the Welfare Effects. "Southern Economic Journal", Vol. 38 (1971/72), S. 350 bis 362.
5. Botswana Meat Commission (Hrsg.): Report and Accounts. Gaborone, versch. Jgg.
6. Guth, D.: Angebots- und Preisschwankungen bei Schlachtrindern in der EG und Möglichkeiten zur Marktstabilisierung. "Agrarwirtschaft", SH 86, Hannover 1980.
7. Herrmann, R.: Exportinstabilität auf agrarischen Rohstoffmärkten - Situationsanalyse und Eingriffsmöglichkeiten. Agrarökonomische Studien, Bd. 4, Kiel 1981.
8. Iqbal, Z.: Trade Effects of the Generalized System of Preferences. "Pakistan Development Review", Vol. 15 (1976), S. 64 bis 89.
9. Koester, U.: Die Bedeutung der EG-Zuckermarktordnung und des Zuckerprotokolls für die Entwicklungsländer. Vorlage für die Arbeitsgruppe "Entwicklungspolitik - Agrarpolitik" des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Kiel 1980.
10. Law, A.D.: Preferential Tariffs for the LDCs: Some Principles and Prospects. "Kyklos", Vol. 30 (1977), S. 461 bis 478.

11. Murray, T.: Trade Preferences for Developing Countries. London, Basingstoke 1977.
12. Parris, K.: Beef. In: Ritson, C. (Hrsg.), The Re-Negotiation of the ACP-EEC Convention of Lomé, with special Reference to Agricultural Products. "Commonwealth Economic Papers", No. 12 (1978), S. 75 bis 84.
13. Schmitz, P.M. und U. Koester: Der Einfluß der EG-Zuckerpolitik auf die Entwicklungsländer. "Diskussionsbeiträge", Nr. 42, Institut für Agrarpolitik und Marktlehre Kiel, Juni 1981.
14. Tangermann, S.: Policies of the European Community and Agricultural Trade with Developing Countries. In: Johnson, G. und A. Maunder (Hrsg.), Rural Change. Proceedings, 17th International Conference of Agricultural Economists, held at Banff, Canada, 3rd - 12th September 1979, Farnborough 1981, S. 440 bis 453.
15. Turnovsky, S.J.: The Distribution of Welfare Gains from Price Stabilization: A Survey of some theoretical Issues. In: Adams, F.G. und S.A. Klein (ed.), Stabilizing World Commodity Markets. Lexington, Toronto 1978.

Anhang:

Berechnung des kritischen Kontingentsanteils am Gesamtexport, bei dem aus der Sicht des Präferenzempfängers eine quotierte Präferenz und ein genereller EG-Preisstützungsabbau wohlstandsökonomisch gleich zu bewerten sind

$$(1) \Delta W_1 = (\bar{p}_c - p_w) \bar{q}_k$$

$$(2) \Delta W_2 = (1 + 0,5 \epsilon^{EX} \frac{\Delta p_w}{p_w}) \Delta p_w q^{EX}$$

ΔW_1 Wohlstandsgewinn durch Eröffnung einer quotierten Präferenz

ΔW_2 Wohlstandsgewinn durch Preissteigerungen auf dem Exportmarkt, die durch den Abbau der EG-Preisstützung verursacht werden

\bar{p}_c EG-Garantiepreis

\bar{p}_w Weltmarktpreis

Δp_w absoluter Weltmarktpreisanstieg infolge einer EG-Liberalisierung

\bar{q}_k Kontingentsmenge

q^{EX} Gesamtexportmenge des Präferenzempfängers

ϵ^{EX} Exportangebotselastizität des Präferenzempfängers

Die Alternativen sind gleich zu bewerten, wenn gilt:

$$(3) \Delta W_1 = \Delta W_2$$

$$(4) (\bar{p}_c - p_w) \bar{q}_k = (1 + 0,5 \epsilon^{EX} \frac{p_w}{p_w}) \Delta p_w q^{EX}$$

$$(5) h^* = \frac{\bar{q}_k}{q^{EX}} = \frac{(1 + 0,5 \epsilon^{EX} \frac{\Delta p_w}{p_w}) \Delta p_w}{(\bar{p}_c - p_w)}$$

h^* kritischer Anteil der Kontingentsmenge am Gesamtexport

h genereller Preisstützungsabbau ist vorzuziehen

h^* = h Alternativen sind gleich zu bewerten

h quotierte Präferenzgewährung ist vorzuziehen

h tatsächlicher Anteil der Kontingentsmenge am Gesamtexport.