

Dumping im internationalen Agrarhandel – Ursachen und Quantifizierung

**Autor: Uli Kleinwechter
Göttingen, 2003**

Inhalt:

1. Einleitung	3
1.1. Problemstellung	3
1.2. Zielsetzung	4
1.3. Vorgehensweise	4
2. Dumping als ökonomisches Phänomen	5
2.1. Definition	5
2.2. Ursachen des Dumpings	7
2.2.1. Verzerrung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten	8
2.2.1.1. Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	10
2.2.1.2. Inputsubventionierung	11
2.2.1.3. Verzerrung der Pachtpreise	13
2.2.1.4. Externe ökologische Effekte	14
2.2.1.5. Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und anderen Wirtschaftssektoren	16
2.2.2. Abweichung der Erzeugerpreise von den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten	17
2.2.2.1. Direktzahlungen	18
2.2.2.2. Innerbetriebliche Übertragungen	21
2.2.3. Abweichung der Exportpreise von den inländischen Marktpreisen	22
2.2.3.1. Exportsubventionen	23
2.2.3.2. Staatlich subventionierte Exportkredite	23
2.2.3.3. Marktmacht der Handelsunternehmen	24
2.3. Übersicht	26
3. Ansätze zur Quantifizierung des Dumpings	27
3.1. Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Dumpings	28
3.2. Quantifizierung des Politikbeitrags zum Dumping	30
4. Dumping durch die Europäische Union am Beispiel Weizen	31
4.1. Berechnung des volkswirtschaftlichen Dumpings	32
4.1.1. Einzelwirtschaftliche Produktionskosten	33
4.1.2. Verzerrung der Pachtpreise	34
4.1.3. Inputsubventionen	35
4.1.4. Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	35
4.1.5. Transportkosten	36

4.1.6. Exportpreise	37
4.1.7. Kalkulationen	37
4.2. Berechnung des Politikbeitrags zum Dumping	39
4.2.1. Inputsубventionen, steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	39
4.2.2. Direktzahlungen	39
4.2.3. Exportsубventionen	40
4.2.4. Verzerrung der Pachtpreise	40
4.2.5. Kalkulationen	41
4.3. Diskussion der Ergebnisse	41
5. Zusammenfassung und Ausblick	43
6. Literaturverzeichnis	45

1. Einleitung

1.1. Problemstellung

Exportdumping, der Verkauf von Produkten zu Preisen unterhalb ihrer Produktionskosten, stellt sowohl aus handelspolitischer als auch aus entwicklungspolitischer Sicht eines der größten Probleme im internationalen Agrarhandel dar. Exportiert ein Land Agrarprodukte zu Dumpingpreisen, führt dies zu einer Senkung der Weltmarktpreise, was wiederum die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Produzenten einschränkt.¹ Insbesondere Entwicklungsländer, in denen große Teile der Bevölkerung direkt von der Landwirtschaft abhängig sind und denen der Export landwirtschaftlicher Produkte einen großen Teil der Exporteinnahmen liefert, sind in besonderer Weise vom Dumping betroffen. Für sie bedeutet Dumping zum einen, dass die Bauern durch Importe zu Preisen unterhalb der Produktionskosten vom heimischen Markt verdrängt werden, zum anderen, dass sie auch im Exportwettbewerb auf Drittlandsmärkten mit gedumpten Produkten konkurrieren müssen und so gezwungen sind, entweder ebenfalls zu den zu niedrigen Preisen zu verkaufen oder Marktanteile preiszugeben. Langfristig bedeutet dies für viele Bauern oft die Einstellung der Produktion und den Verlust der wichtigsten Einnahmequellen. Die dadurch herbeigeführte sinkende landwirtschaftliche Produktivität erhöht die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von Nahrungsmittelimporten, was sich wiederum negativ auf die Handelsbilanzen der Länder auswirkt.² Gleichzeitig ist die Ernährungssicherheit gefährdet, da eine erhöhte Anfälligkeit gegenüber einem Anstieg der Weltmarktpreise oder Schwankungen der Wechselkurse besteht und die Bevölkerung, ihrer Haupteinkommensquelle beraubt, oft nicht mehr über genügend Einkommen verfügt, um die Importprodukte zu bezahlen.

Auf der anderen Seite geht Dumping in der Regel von den Ländern aus, die ihre Agrarproduktion hoch subventionieren. Als größte Akteure auf den Weltagrarmärkten sind dies vor allem die Vereinigten Staaten und die Europäische Union. Diese Länder ermöglichen den Verkauf von Produkten zu Preisen unterhalb ihrer Produktionskosten zum einen durch direkte Exportsubventionierung, zum anderen indirekt auch durch die übrigen Agrarsubventionen. Welche Faktoren aber im einzelnen zum Dumping beitragen und welche Rolle die einzelnen Faktoren spielen, ist bislang unklar.

¹ Vgl. Houck (1996) zitiert nach IATP (2003), S. 13.

² Vgl. Ritchie, et al. (2001), S. 2f.

1.2. Zielsetzung

Ziel dieser Arbeit ist es, einen Einblick in die Entstehungsmechanismen des Exportdumpings durch die EU zu gewinnen und dadurch Dumping als ökonomisches Phänomen zu beschreiben und zu beleuchten. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf der Bedeutung der einzelnen dumpingverursachenden Faktoren liegen. Ferner soll ein Ansatz erstellt werden, der eine Quantifizierung des Dumpings ermöglicht. Darüber soll zum einen der Nachweis erbracht werden, dass Dumping durch die EU tatsächlich existiert und eine Aussage darüber getroffen werden, in welchen Größenordnungen sich das Dumping bewegt. Der Ansatz soll auch als Grundlage für die Erarbeitung eines Schätzwertes dienen, der das Kernstück eines Anti-Dumping-Mechanismus in internationalen Handelsabkommen, etwa dem Agrarabkommen der Welthandelsorganisation (WTO), darstellen kann.

1.3. Vorgehensweise

Zur Beschreibung des Dumpings und seiner Entstehungsmechanismen wird in einem ersten Schritt eine genaue Definition angeführt. Ausgehend davon erfolgt eine Identifikation und Beschreibung der einzelnen Faktoren, die in der EU zum Dumping beitragen. Am Schluss des ersten Abschnitts steht damit ein Gesamtbild über das Dumping als ökonomisches Phänomen und sein Zustandekommen.

Im zweiten Abschnitt wird, ausgehend von der Definition aus dem ersten Abschnitt, ein Ansatz zur Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Dumpings eingeführt, der der Berechnung des Ausmaßes des Dumpings dient. Ergänzt wird dieser durch einen Ansatz zur Berechnung des Politikbeitrags zum Dumping, der es ermöglicht, eine Aussage über den Gesamtumfang der zum Dumping beitragenden politischen Faktoren zu treffen.

Im dritten Abschnitt wird mit Hilfe der beiden Ansätze am Beispiel des Weizens das volkswirtschaftliche Dumping durch die EU und der dazu korrespondierende Politikbeitrag errechnet.

2. Dumping als ökonomisches Phänomen

2.1. Definition

Die Definition für Dumping ist in Artikel VI über "Antidumping- und Ausgleichszölle" des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) von 1947 festgelegt. Da der landwirtschaftliche Sektor mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1995 in das Vertragswerk von GATT/WTO mit aufgenommen wurde, gilt diese Definition auch für landwirtschaftliche Produkte.

Artikel VI des GATT 1947 gibt zwei Definitionen für Dumping vor:

Dumping liegt vor, wenn ein Land ein Produkt unter seinem normalen Wert auf den Markt eines anderen Landes bringt.

Dies ist der Fall, wenn:

- a) der Preis des exportierten Produktes "niedriger ist als der vergleichbare Preis einer gleichartigen Ware im normalen Handelsverkehr, die zur Verwendung im Ausfuhrland bestimmt ist, oder
- b) bei Fehlen eines derartigen Inlandspreises niedriger ist als
 - i. der höchste vergleichbare Preis einer im normalen Handelsverkehr zur Ausfuhr nach einem dritten Land bestimmten gleichartigen Ware
oder
 - ii. die Herstellungskosten dieser Ware im Ursprungsland, zuzüglich einer angemessenen Spanne für Veräußerungskosten und Gewinn."³

Da im landwirtschaftlichen Sektor die Marktpreise durch staatliche Interventionen verzerrt sind, in diesem Sinne also kein normaler Inlandspreis existiert, greift die letzte Definition. Für Agrarprodukte lässt sich also die folgende Definition für Dumping ableiten:

Dumping liegt dann vor, wenn der Preis eines exportierten Produktes niedriger ist als die Herstellungskosten des Produktes im Ursprungsland, zuzüglich einer angemessenen Spanne für Veräußerungskosten und Gewinn.

³ Vgl. WTO (1998), S.71f.

Nach dem Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994⁴ (ÜDA) werden die einzelnen Begriffe folgendermaßen definiert:

Herstellungskosten sind die fixen und variablen Stückkosten incl. Tilgungen, Abschreibungen, Investitionsausgaben und sonstige Entwicklungskosten. Diese werden anhand der Buchführung der Händler oder Produzenten ermittelt. Die Buchführung muss dabei den allgemein anerkannten Buchführungsgrundsätzen entsprechen.⁵

Im ÜDA tritt an die Stelle der Spanne für Veräußerungskosten und Gewinn der "Betrag für Verwaltungs-, Vertriebs und Gemeinkosten sowie für Gewinn".⁶ Diese Beträge entsprechen den Zahlen, die die Hersteller oder Exporteure im normalen Handelsverkehr tatsächlich verzeichnen.⁷

Nach den Bestimmungen des ÜDA werden als Produktionskosten und Veräußerungskosten die einzelwirtschaftlichen Kosten erfasst. Oft sind jedoch die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten verzerrt und spiegeln nicht die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Kosten wieder. In dem in dieser Arbeit verfolgten Ansatz werden deshalb die volkswirtschaftlichen Kosten als Referenz herangezogen:

Definition:

Dumping liegt dann vor, wenn der Preis eines exportierten Produktes niedriger ist als die volkswirtschaftlichen Kosten für die Herstellung des Produktes im Ursprungsland, zuzüglich einer angemessenen Spanne für Veräußerungskosten und Gewinn.

2.2. Ursachen des Dumpings

Bei der Suche nach den Ursachen des Dumpings muss zwischen politischen Faktoren und nicht politischen Faktoren unterschieden werden. Bei den politischen Faktoren handelt es sich um durch die Agrar- und Wirtschaftspolitik verursachte Beiträge zum

⁴ Vgl. WTO (1998), S.243ff.

⁵ Vgl. WTO (1998), S.244.

⁶ Vgl. WTO (1998), S.243.

⁷ Vgl. WTO (1998), S.244f.

Dumping, während die nicht politischen Faktoren eine Wirkung auf das Dumping entfalten, ohne politisch induziert zu sein.

Ausgehend von der oben genannten erweiterten Definition kann Dumping, der Verkauf von Produkten im Exportland unter den volkswirtschaftlichen Produktionskosten im Ursprungsland, über zwei Wege entstehen:

- Die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten im Ursprungsland werden auf ein Niveau unterhalb der volkswirtschaftlichen Produktionskosten gesenkt, so dass sie sich den niedrigeren Exportpreisen annähern.
- Sind die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten im Ursprungsland höher als der Exportpreis, muss die Spanne zwischen den Produktionskosten und dem Exportpreis überbrückt werden.

Eine Senkung der Produktionskosten im Ursprungsland bedeutet, dass die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten von den volkswirtschaftlichen Kosten, also jenen Kosten, die alle tatsächlich vorhandenen Kosten der Produktion enthalten, abgehoben werden. Es müssen Mechanismen bestehen, die die einzelwirtschaftlichen Kosten der Produktion, also jene Kosten, die sich in den einzelbetrieblichen Kostenrechnungen niederschlagen, gegenüber den volkswirtschaftlichen Kosten absenken. Nach den Durchführungsbestimmungen des GATT wird dieser Anteil des Dumpings bei der Berechnung nicht erfasst, da von den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten ausgegangen wird,⁸ anstatt die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten zu betrachten.

Bei der Analyse des zweiten Weges muss man die folgenden Schritte betrachten, die zwischen der Produktion und dem Export liegen:

1. Der Verkauf des Produktes ab Hof zu einem bestimmten inländischen Marktpreis.
2. Der Export des Produktes zu einem bestimmten Exportpreis.

In der Praxis weichen oftmals die Erzeugerpreise, bzw. die Marktpreise im Inland von den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten ab. In den Industrieländern liegen sie häufig darunter. Ebenso liegen die Exportpreise oft unter den inländischen Marktpreisen. Dass dennoch die Produktion, der Verkauf der Produkte auf dem

⁸ Vgl. WTO (1998), S.244.

Binnenmarkt und der Export möglich ist, kann durch Transfers zum Landwirt, die die Differenz zwischen seinen einzelwirtschaftlichen Kosten der Produktion und den niedrigeren Erzeugerpreisen abdecken, erklärt werden. Zudem erfolgt ein Ausgleich der Differenz zwischen dem Marktpreis im Inland und dem niedrigeren Exportpreis.

Aus diesen Überlegungen lassen sich drei Ebenen ableiten, auf denen zum Dumping beigetragen wird:

- Abhebung der einzelwirtschaftlichen von den volkswirtschaftlichen Produktionskosten des Landwirtes (im weiteren als Verzerrung der Produktionskosten bezeichnet).
- Abweichung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten von den Marktpreisen im Inland.
- Abweichung der inländischen Marktpreise von den Exportpreisen.

Für die Erklärung des Phänomens Dumping müssen Einflussfaktoren aller drei Ebenen herangezogen werden, aus deren Zusammenwirken sich das Ausmaß des Dumpings ergibt.

Der folgende Abschnitt vermittelt einen Überblick über die Mechanismen, die auf diesen drei Ebenen zur Entstehung von Dumping beitragen und liefert damit einen theoretischen Erklärungsrahmen für das Phänomen Dumping. Es erfolgt eine genaue Identifikation der Faktoren, die auf den einzelnen Ebenen wirksam sind. Bezugsrahmen wird die Europäische Union und, wo das nicht möglich ist, beispielhaft die Bundesrepublik Deutschland sein.

2.2.1. Verzerrung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten

Die erste Ebene der Entstehung von Dumping ist die Verzerrung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten. Sind die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten verzerrt, so weichen sie von den volkswirtschaftlichen Kosten ab. Die Verzerrung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten kann dem Landwirt Vor- oder Nachteile erbringen, je nachdem ob sich die Verzerrung kostensenkend oder kostenerhöhend auswirkt. Im ersten Fall bedeutet die Verzerrung einen Beitrag zum Dumping, im zweiten Fall wird das Dumping gemindert. Der Beitrag, den abgesenkte einzelwirtschaftliche Produktionskosten zum Dumping leisten, liegt darin, dass Produkte unterhalb der tatsächlichen volkswirtschaftlichen Produktionskosten

angeboten werden können. Unter diesem Aspekt muss man auch dann schon von Dumping sprechen, wenn die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten in Höhe der Verkaufspreise, jedoch unterhalb der volkswirtschaftlichen Produktionskosten liegen.

Eine Abweichung der einzelwirtschaftlichen Kosten von den volkswirtschaftlichen Kosten kann durch politische und andere Faktoren herbeigeführt werden. Politische Faktoren, die die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten senken, sind steuerliche Vorteile, die der Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Unternehmen gewährt werden, Finanzhilfen und Inputsubventionen. In allen drei Fällen übernehmen die öffentlichen Haushalte einzelne Kostenanteile und verleihen dem Landwirt dadurch einen Wettbewerbsvorteil.

Andere Faktoren, die eine Senkung der einzelwirtschaftlichen Kosten gegenüber den volkswirtschaftlichen Kosten herbeiführen, liegen in den externen Effekten der landwirtschaftlichen Produktion verborgen. Dies sind ökologische Folgekosten, die durch negative Umwelteffekte der Produktion entstehen, aber nicht in den Bilanzen der Landwirte auftauchen.

Weiterhin wird oft argumentiert, dass die Landwirte in der Europäischen Union zu Lohnansätzen unterhalb ihrer Opportunitätskosten arbeiten. Das heißt, dass die Verdienste, die ihnen durch ihre landwirtschaftliche Tätigkeit zukommen, oftmals niedriger sind als der Verdienst von Erwerbstätigen in der Gesamtwirtschaft. Diese niedrigere Entlohnung des Faktors Arbeit bedeutet in der Folge ebenfalls eine Senkung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten.

Die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten werden also gegenüber den volkswirtschaftlichen Kosten durch steuerliche Vorteile der Landwirtschaft gegenüber der Gesamtwirtschaft, durch Inputsubventionen, durch externe ökologische Effekte und durch eine niedrige Entlohnung der Landwirte abgesenkt.

Eine Erhöhung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten gegenüber den volkswirtschaftlichen Kosten wird durch die Verzerrung von Faktorpreisen herbeigeführt. Die zentrale Rolle kommt hier dem Faktor Boden zu, dessen Marktpreis in der Europäischen Union durch das System der flächengebundenen Förderungen in bedeutendem Umfang erhöht ist. In dem selben Sinne, wie die Senkung der

einzelwirtschaftlichen Produktionskosten zum Dumping beiträgt, wirkt die Verzerrung der Bodenpreise in die entgegengesetzte Richtung. Dieser Sachverhalt muss bei der Erklärung und vor allem bei der Berechnung des Ausmaßes des Dumpings berücksichtigt werden.

2.2.1.1. Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen

Der erste politische Faktor des Dumpings liegt in den steuerlichen Vorteilen und Finanzhilfen, die der Landwirtschaft zugute kommen. Steuerliche Belastungen stellen im Unternehmen einen Teil der Betriebskosten dar und schlagen sich somit auf die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten nieder. Werden einem Unternehmen steuerliche Vorteile gewährt, so bedeutet dies eine Subventionierung, die eine Senkung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten nach sich zieht. Dies vermittelt dem Unternehmen einen Vorteil gegenüber den übrigen Unternehmen in der Volkswirtschaft.

In der EU unterliegt die Steuergesetzgebung den Nationalstaaten. Somit sind auch die steuerlichen Vorteile für die Landwirtschaft nationalstaatlich verschieden. Daher sollen hier die steuerlichen Vergünstigungen der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland beispielhaft genannt werden, die Übertragbarkeit auf andere europäische Staaten gilt es zu überprüfen. In Deutschland bestehen im Bereich der Einkommens- und Körperschaftssteuer Vereinfachungen bei der Gewinnermittlung, Steuererleichterungen und Steuerbefreiungen sowie bestimmte Freibeträge. Dazu kommen Befreiungen von der Gewerbe-, der Versicherungs- und der Kraftfahrzeugsteuer, sowie Ermäßigungen bei der Mineralölsteuer.⁹

Bei den Finanzhilfen handelt es sich insbesondere um die Zuschüsse an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung. Die Zuschüsse sorgen für eine Senkung der landwirtschaftlichen Versicherungsbeiträge und damit der Lohnnebenkosten.¹⁰ Dies zieht eine Senkung der Arbeitskosten der landwirtschaftlichen Unternehmen und in der Folge eine Senkung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten nach sich.

⁹ Eigentlich handelt es sich bei der Begünstigung bei Mineralölsteuer um eine Subventionierung variabler Inputs und hat auch den im entsprechenden Kapitel beschriebenen Effekt bei der Verursachung von Dumping. In dieser Darstellung soll sie aber aufgrund ihres nationalen Charakters den steuerlichen Vorteilen zugeschlagen werden. Bei späterer Berechnung wird sie dann nicht mit berücksichtigt werden, da sie schon in den Zahlen der OECD zu "payments based on input use" enthalten ist.

¹⁰ Vgl. BMF (2001), S.31.

Bei der Berechnung des Dumpingbeitrages für ein bestimmtes Exportprodukt muss der dem Anteil der Exporte des jeweiligen Produktes an der Gesamtproduktion entsprechende Anteil der steuerlichen Vorteilen und Finanzhilfen berücksichtigt werden.

2.2.1.2. Inputsubventionierung

Ein weiterer politischer Faktor, der die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten gegenüber den volkswirtschaftlichen Kosten senkt, ist die Inputsubventionierung.

Die Stückkosten und damit die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten für ein Produkt setzen sich aus variablen und fixen Kosten zusammen. Variable Kosten entstehen durch den Einsatz variabler Inputs wie beispielsweise Saat- und Pflanzgut, Pflanzenschutzmittel, Düngemittel oder Arbeitszeit. Fixe Kosten sind zum Beispiel Abschreibung und Unterhalt für Gebäude oder die Kosten für Bodenpacht. Jede Subvention auf variable oder fixe Inputs bedeutet demnach eine Senkung der Stückkosten und damit einen Beitrag zum Dumping.

Subventionen auf fixe Inputs werden in der Europäischen Union vor allem im Rahmen der Förderungen im Bereich "Ländliche Entwicklung", der sog. 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, erteilt. Die Programme zur Förderung der Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben und zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten beinhalten Investitionsbeihilfen für betriebliche Investitionen. Die Investitionsbeihilfen werden den Landwirten entweder in Form einer einmaligen Prämie oder als Zinszuschuss für Darlehen als Beihilfe für die Durchführung von betrieblichen Investitionen gewährt.¹¹ Betriebliche Investitionen sind dabei Maßnahmen die zur "Verbesserung der betrieblichen Produktionsbedingungen", zur "Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft" und zur "Diversifizierung landwirtschaftlicher Einkommensquellen"¹² dienen. Bei den durch die Investitionsförderung geförderten Maßnahmen handelt es sich in der Regel um bauliche Maßnahmen.¹³ Daneben gibt es im Rahmen der Agrarumweltprogramme Förderungen für Maßnahmen zur Bodenverbesserung bei Getreide und Ölsaaten sowie weitere regional bzw. national begrenzte Programme.¹⁴

¹¹ Vgl. Europäische Kommission (2001), S.3.

¹² Vgl. BMVEL (2002), S.4.

¹³ Vgl. BMVEL (2002), S.7f.

¹⁴ Vgl. OECD (2002a), Cookbook: European Union: Estimates of support to agriculture.

Subventionen auf variable Inputs werden in der Europäischen Union vor allem in Form der Grünlandprämie gewährt. Die Erteilung der Grünlandprämie bedeutet eine Senkung der Kosten für Futtermittel und damit die Senkung für Kosten eines variablen Produktionsfaktors. Einen ähnlichen Wirkungsmechanismus entfalten Prämien für die Umwidmung von Ackerland in Grünland und zur Produktion von Ackerfutter im Rahmen der Agrarumweltprogramme. Auch hier wird eine Senkung der Futterkosten herbeigeführt. Nach Auffassung der OECD können auch Anteile der Prämien, die im Rahmen des Programms zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten gewährt werden, den variablen Inputs zugeschlagen werden. Dies bedeutet, dass auch hier eine Subventionierung variabler Inputs stattfindet. Daneben werden Zahlungen auf variable Inputs im Rahmen der Beihilfen für Saatgut gewährt.¹⁵

Ein dritter Bereich, der ebenfalls der Absenkung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten zuzurechnen ist, sind die Subventionen auf Dienstleistungen für Landwirte. Auch hier existieren eine Vielzahl von Programmen, die etwa die Krankheits- und Schädlingsbekämpfung, veterinärmedizinische Betreuung oder Information und Fortbildung fördern¹⁶. Je nach Charakter der einzelnen Maßnahme wirken sich die Förderungen ebenfalls kostensenkend aus und müssen daher bei der Identifikation der für Dumping verantwortlichen Faktoren berücksichtigt werden.

2.2.1.3. Verzerrung der Pachtpreise

Ein erster nicht direkt politischer, aber dennoch durch politische Maßnahmen induzierter Faktor, der das Ausmaß des Dumpings beeinflusst, ist die Verzerrung der Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen.

Der Boden ist der wichtigste Produktionsfaktor in der Landwirtschaft. Landwirte können entweder selbst Eigentümer des Bodens sein oder Flächen zupachten. Ist letzteres der Fall, so schlagen sich die Kosten für die Bodenpacht in den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten nieder. Eine Verzerrung der Pachtpreise zieht somit auch eine Verzerrung der Produktionskosten nach sich, was wiederum einen Einfluss auf das Dumping hat. Eine Verzerrung der Pachtpreise nach oben erhöht die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten. Wird dieser Effekt nicht berücksichtigt, kommt es zu einer Überschätzung des Dumpings. Bei einer Kalkulation

¹⁵ Vgl. OECD (2002a), Cookbook: European Union: Estimates of support to agriculture.

¹⁶ Vgl. OECD (2002a), Cookbook: European Union: Estimates of support to agriculture.

des Dumpings ist die Verzerrung der Bodenpachtpreise entsprechend zu werten und von der Gesamtsumme des Dumpings abzuziehen. Angesichts eines durchschnittlichen Pachtflächenanteils in der EU von 41%¹⁷ ist dieser Aspekt nicht zu vernachlässigen.

Pachtpreise werden durch verschiedene Faktoren wie die Ertragskraft des Bodens, klimatische Faktoren, Marktnähe, alternative Nutzungsmöglichkeiten, die Strukturen des lokalen und regionalen Pachtmarktes und durch staatliche Transferzahlungen, insbesondere flächengebundene Zahlungen, beeinflusst. Besonders verzerrend auf die Pachtpreise wirken sich davon in erster Linie die flächengebundenen Zahlungen, weiterhin jegliche andere staatliche Transferzahlungen aus.¹⁸ Dies lässt sich dadurch erklären, dass flächengebundene Transfers, sowie in geringerem Maße auch andere Transfers, die Deckungsbeiträge und damit die Bodenrente erhöhen, was zu einer Steigerung der Pachtpreise führt.¹⁹

Für die Betrachtungen zum Dumping stellt sich die Frage, inwieweit die Pachtpreise durch die oben genannten Faktoren, insbesondere durch staatliche Subventionierung der Landwirtschaft, darunter vor allem die flächengebundenen Zahlungen, verzerrt sind. Eine genaue Aussage über das Ausmaß der Verzerrung ist derzeit allerdings nicht möglich. Einen möglichen Ansatzpunkt liefert jedoch CHATZIS, der in einer Studie zu den Pachtmarktwirkungen von flächenbezogenen Ausgleichszahlungen Überwälzungseffekte an nichtlandwirtschaftliche Verpächter infolge von Direktzahlungen errechnet. Die Höhe der Überwälzungseffekte kann als der Verzerrung der Pachtpreise entsprechend angesehen werden und somit als ein Richtwert für deren Höhe herangezogen werden. Nach CHATZIS liegen die Überwälzungseffekte bei etwa 234 € pro Hektar oder machen durchschnittlich 66% der Direktzahlungen aus.²⁰

¹⁷ Vgl. BMVEL (2001), S.39.

¹⁸ Vgl. Bertelsmeier (2003).

¹⁹ Vgl. Chatzis (1997), S.147.

²⁰ Eigene Berechnungen nach Chatzis (1997), S.246 ff.

Die hier angegebenen Zahlen sind wirklich nur als grober Orientierungswert anzusehen, da CHATZIS zum einen bei der Berechnung der Überwälzungseffekte von vereinfachten Annahmen ausgeht (u.a. Nichtbeachtung der Marktbedingungen, alternativer Nutzungsmöglichkeiten, keine regionale Differenzierung) zum anderen von nicht empirisch belegten Schätzwerten ausgeht. Insgesamt kann man davon ausgehen, dass die Überwälzungseffekte tendenziell überschätzt werden. Desweiteren sind die im Text angegebenen Werte Durchschnittswerte, deren Datengrundlage eine sehr hohe Variabilität aufweist. Dennoch seien sie hier herangezogen, da es sich um die besten derzeit verfügbaren Zahlen handelt.

2.2.1.4. Externe ökologische Effekte

Werden die Kosten, die für die Beseitigung beziehungsweise für die Vermeidung von Umweltwirkungen der landwirtschaftlichen Produktion entstehen würden, nicht in die einzelwirtschaftliche Kostenrechnung mit aufgenommen, und dem Unternehmer somit einen Wettbewerbsvorteil auf Kosten des Naturhaushaltes und damit der Allgemeinheit zu verschafft, so spricht man von der Externalisierung ökologischer Effekte. Nach konservativen Schätzungen verursachte die landwirtschaftliche Produktion im Jahr 1996 in Deutschland ökologische Folgekosten von 115 € /ha Acker- und Weideland durch Schäden an Wasser, Luft, biologischer Vielfalt und Landschaft, sowie durch Gesundheitsschäden durch Pestizide²¹, die den einzelwirtschaftlichen Kosten für eine Berechnung der volkswirtschaftlichen Kosten zuzuschlagen sind.

Insgesamt gestaltet sich eine Beurteilung der ökologischen Folgekosten unter dem Aspekt des Dumpings, also die Abschätzung des ökologischen Dumpings, jedoch schwierig. Bislang bereitet vor allem die Abschätzung der tatsächlichen ökologischen Kosten der Umweltwirkungen Schwierigkeiten. Zwar existieren innerhalb der Umweltökonomie Verfahren, die eine monetäre Bewertung von Naturgütern und damit auch eine Kalkulation der monetären Verluste, die durch ihre Degradation entstehen, vornehmen, ob sich Naturgüter durch diese Verfahren in einem ausreichenden Maße bewerten lassen, bleibt aber fraglich. Zudem ist die gegenwärtige Datenlage, die die Kostenberechnungen nach den bisher vorhandenen Verfahren liefern, sehr lückenhaft.²²

Abgesehen von den Problemen bei der Bewertung von externen ökologischen Effekten sind in der Europäischen Union im Hinblick auf ihren Beitrag zum Dumping zwei Aspekte von Bedeutung. Auf der einen Seite existieren vergleichsweise strenge Umweltrichtlinien, wie zum Beispiel in Form der deutschen Düngeverordnung oder der Regelungen zur "Guten Fachlichen Praxis", wodurch im internationalen Vergleich ein relativ größerer Anteil der externen Umwelteffekte internalisiert sein dürfte. Dadurch ist es möglich, dass der Dumpingbeitrag externer Effekte zum Dumping in der EU vergleichsweise gering ist. Auf der anderen Seite jedoch ist die europäische Landwirtschaft durch eine hohe Mechanisierung und einen extrem hohen Energieeinsatz gekennzeichnet, was zwar eine höhere und auch konkurrenzfähigere

²¹ Vgl. Pretty et al. (2002), S.20f.

²² Vgl. Pretty et al. (2002), S.20f.

Produktion ermöglicht, aber den Anteil externer ökologischer Folgekosten an den volkswirtschaftlichen Kosten in einem nicht zu unterschätzenden Ausmaß ansteigen lässt.

Insgesamt ist eine genaue Quantifizierung der ökologischen Folgekosten bisher nicht möglich. Daher werden sie hier lediglich als ein nicht politischer Faktor dargestellt, der zum Dumping beiträgt. Der oben angeführte Wert soll als grober Anhaltspunkt zur Abschätzung einer möglichen Bedeutung des ökologischen Dumpings dienen.

2.2.1.5. Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und anderen Wirtschaftssectoren

Im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren wird der Faktor Arbeit in der Landwirtschaft niedriger entlohnt.²³ Bei einer Arbeitsentlohnung die der in der Gesamtwirtschaft entspricht, würden die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten über den gegenwärtig tatsächlich veranschlagten liegen. Ein weiterer Beitrag zum Dumping ist also in der Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und anderen Wirtschaftssectoren zu sehen.

Eine solche Bewertung der Einkommensdisparität in der Landwirtschaft in Hinblick auf Dumping ist jedoch kritisch zu betrachten. Eine Überlegung dabei ist, dass der Effekt einer Senkung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten zwar durchaus vorhanden ist, aber kein Landwirt seinen Betrieb weiterführen würde, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit für ihn Selbstausbeutung bedeuten würde. Es ist zu vermuten, dass der niedrigere Lohnansatz durch andere, subjektive Faktoren, etwa den ideellen Wert der Arbeit auf dem Hof oder einen Gewinn an Lebensqualität durch die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeglichen wird. Ein Landwirt hingegen, der sich durch seine niedrige Entlohnung ausgebeutet fühlt, würde seinen Betrieb nicht weiterführen und eine Arbeit in einem anderen Sektor annehmen. Dies würde bedeuten, dass von der Seite der Einkommensdisparität der Landwirte kein Beitrag zum Dumping besteht.

Auf der anderen Seite jedoch kann es sich für viele Landwirte aufgrund ihres oft schon fortgeschrittenen Alters, ihrer landwirtschaftlichen Ausbildung und der allgemeinen Lage auf dem Arbeitsmarkt sehr schwierig gestalten, eine Arbeit im

²³ Vgl. dazu z.B. Statistisches Bundesamt Deutschland (2003a), Statistisches Bundesamt Deutschland (2003b), Statistisches Bundesamt Deutschland (2003c).

außerlandwirtschaftlichen Sektor anzunehmen. So sind sie gezwungen, weiter zu dem vergleichsweise niedrigen Lohnsatz zu arbeiten. Die Aufgabe des Betriebes und der Wechsel in einen anderen Sektor würde dann allenfalls mit einem Generationswechsel, also zeitverzögert, stattfinden. Insgesamt könnte man unter diesen Umständen von einem Beitrag zum Dumping durch die geringe Mobilität landwirtschaftlicher Arbeitskräfte sprechen.

Aufgrund der hier aufgezeigten ambivalenten Möglichkeiten der Beurteilung, soll die Betrachtung der Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und anderen Wirtschaftssektoren und ihres Beitrages zum Dumping nicht über diese kurze Diskussion hinausgehen.

2.2.2. Abweichung der Erzeugerpreise von den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten

Im Rahmen der Analyse der Entstehung von Dumping verdient der Punkt "Abweichung der Erzeugerpreise von den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten" besondere Beachtung. In der Regel liegen die Erzeugerpreise auf dem Binnenmarkt für den landwirtschaftlichen Sektor unter den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten. Betrachtet man beispielsweise die Produktionskosten für Milch oder Weizen, so zeigt sich, dass die Erzeugerpreise gerade einmal die Produktionskosten der wirtschaftlichsten Betriebe decken. So lagen nach einer Studie der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) über die Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion in Deutschland die Vollkosten für die Produktion von Milch im Jahr 1999 zwischen 25,56 € und 42,95 €/100 kg Milch,²⁴ während die Erzeugerpreise zwischen 27,61 € und 29,65 €/100 kg Milch²⁵ schwankten. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Produktion von Weizen. Dort betragen die Produktionskosten beispielsweise eines Großbetriebes im Binnenland Mecklenburg etwa 122,00 €/t,²⁶ während die Erzeugerpreise bei 114,00 €/t bis 122,00 €/t²⁷ lagen.²⁸ Danach ist die Mehrzahl der Betriebe bei der Produktion der jeweiligen Produkte nicht konkurrenzfähig. Dennoch bleibt eine landwirtschaftliche Produktion möglich. Ermöglicht wird dies in erster Linie

²⁴ Vgl. Giffhorn, Ekken, (2000), S.9, Werte umgerechnet in € (1 € = 1,95583 DM).

²⁵ Vgl. Giffhorn, Ekken, (2000) S.7, Werte umgerechnet in €.

²⁶ Vgl. Möller (2003), S.8, Werte umgerechnet in € (1 € = 1,95583 DM).

²⁷ Vgl. LLM (2003).

²⁸ Hierbei ist zu beachten, dass im Falle des Weizens die Produktionskosten eines Betriebes in Mecklenburg mit den Erzeugerpreisen in Baden-Württemberg verglichen werden. Die Produktionskosten in Baden-Württemberg sind jedoch aufgrund der kleineren Betriebsstrukturen als noch höher einzuschätzen. Die Preise dürften damit noch weniger zur Deckung der Produktionskosten beitragen.

durch agrarpolitische Maßnahmen, die die Spanne zwischen den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten und den niedrigeren Erzeugerpreisen ausgleichen. Unter die Maßnahmen, die die Spanne Erzeugerpreise – Produktionskosten ausgleichen, fallen alle produktspezifischen Direktzahlungen wie Tierprämien und Flächenzahlungen sowie die produktunspezifischen Direktzahlungen aus der Zweiten Säule. In der Summe sorgen diese Maßnahmen dafür, dass Erzeuger auf dem Markt bestehen können, die zu den gegebenen Preisen nicht mehr kostendeckend produzieren können.

Der Dumpingbeitrag von Subventionen, die den Landwirten ermöglichen, niedrige Erzeugerpreise auszugleichen, besteht also darin, dass eine unrentable Produktion ermöglicht wird, dass Produkte auf dem Binnenmarkt zu Preisen unterhalb der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten angeboten werden können und dass die Produktion von Überschüssen gefördert wird, die in der Folge auf die Exportmärkte gelangen.

Die politischen Faktoren sind jedoch nicht die einzigen Faktoren, die Verantwortung dafür tragen, dass nicht rentabel wirtschaftende Betriebe weiterhin produzieren. Für die Landwirte bedeutet Landwirtschaft oft einen Gewinn an Lebensqualität und wird auch dann weiterbetrieben, wenn sich kaum Gewinn erzielen lässt oder wenn es sich, zumindest für einen begrenzten Zeitraum, um ein Zuschussgeschäft handelt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht auszuschließen, dass innerbetriebliche Übertragungen stattfinden, die ebenso wie die politischen Maßnahmen die im vorherigen Abschnitt beschriebenen Effekte erzeugen.

2.2.2.1. Direktzahlungen

Auf der Ebene der Abweichung der Erzeugerpreise von den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten stellen Direktzahlungen den politischen Faktor des Dumpings dar.

Allgemein bedeuten Direktzahlungen zusätzliche Einkünfte für den Landwirt, die neben den Einkünften durch den Verkauf von Produkten und Dienstleistungen auf dem Markt generiert werden. Insgesamt tragen Direktzahlungen zur Deckung der Kosten bei, die durch die Erzeugerpreise oft nicht gewährleistet werden kann. Der Effekt ist, dass der Landwirt weniger auf die Einkünfte aus dem Verkauf angewiesen ist, somit einen

niedrigeren Preis akzeptieren und dennoch produzieren und auf dem Markt auftreten kann. Dadurch leisten die Direktzahlungen einen klaren Beitrag zum Dumping.

Bei der Beurteilung des Beitrags der Direktzahlungen zum Dumping muss man zwischen produktspezifischen und produktunspezifischen Zahlungen unterscheiden. Produktspezifische Direktzahlungen werden für die Produktion eines bestimmten Produktes gezahlt und kommen in voller Höhe dem jeweiligen Produkt zugute, da die Leistung, die zum Empfang der Prämie berechtigt, die Herstellung des jeweiligen Produktes ist. Somit werden die produktspezifischen Direktzahlungen auch in voller Höhe dem Dumping zugerechnet.

Produktspezifische Zahlungen werden in der EU im wesentlichen in Form von Ausgleichszahlungen für die Erzeuger bestimmter landwirtschaftliche Kulturpflanzen (Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Lein),²⁹ Stilllegungsprämien und Tierprämien für Rind-, Schaf- und Ziegenfleisch gewährt. Daneben existieren weitere weniger bedeutsame Zahlungen, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll.³⁰ Die Zahlungen werden entweder flächenbezogen (pro Hektar) oder als Kopfprämie (pro Tier) erteilt.

Komplizierter gestaltet sich die Betrachtung der produktunspezifischen Direktzahlungen. Die Erteilung der Direktzahlungen erfolgt in der EU im wesentlichen im Rahmen der Agrarumweltprogramme, die insgesamt den größten Anteil der produktunspezifischen Zahlungen ausmachen.³¹ Bei den produktunspezifischen Direktzahlungen stellt sich die Frage, welcher Anteil der Direktzahlung dem Dumping zugerechnet werden kann. Einen Ansatz liefert dabei die Unterscheidung nach ökonomisch gerechtfertigten Zahlungen und Zahlungen, die darüber hinaus gehen. Mittels dieses Ansatzes kann der dumpingwirksame Anteil der Direktzahlungen identifiziert werden. Die produktunspezifischen Zahlungen werden im allgemeinen für das Erbringen bestimmter Zusatzleistungen neben der Erzeugung landwirtschaftlicher

²⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union (1999), S. L160/11.

³⁰ Vgl. OECD (2002a), Cookbook: European Union: Estimates of support to agriculture.

³¹ Ausserhalb der Agrarumweltprogramme existieren noch verschiedene Zahlungen wie beispielsweise Stilllegungsprämien, Extensivierungsprämien oder Zahlungen für Maßnahmen der Dorferneuerung. Diese Zahlungen sollen hier aber nicht weiter berücksichtigt werden. Dies wird durch die Überlegung begründet, dass dem Betrag der OECD von 2,963 Mrd. € im Jahr 2000 Haushaltsaufwendungen der EU für Agrarumweltmaßnahmen von 2,259 Mrd. € gegenüber standen. Zwar sind bei diesem Vergleich noch die nationalen Mittel der Kofinanzierung zu berücksichtigen, es lässt sich aber doch davon ausgehen, dass die Agrarumweltmaßnahmen den wesentlichen Anteil der produktunspezifischen Subventionen ausmachen. Vgl. Dazu OECD (2002b), S.187 und Ribbe (2002), S.64.

Produkte gezahlt. Bei den Zusatzleistungen handelt es sich im wesentlichen um Umweltleistungen und Aufgaben der Landschaftspflege und –erhaltung. Werden durch die Direktzahlungen nun lediglich die zusätzlichen Kosten ausgeglichen, die dem Landwirt durch das Erbringen der Zusatzleistung entstehen, so tragen die Zahlungen nicht zum Dumping bei. Alle Zahlungen allerdings, die über den Betrag der zusätzlichen Kosten hinausgehen, also eine erhöhende Wirkung auf das Betriebseinkommen haben, tragen auf Grund der dadurch möglich gewordenen innerbetrieblichen Quersubventionierung zum Dumping bei und sind folglich dem Dumping zuzurechnen.

Einen Ansatzpunkt zur Abschätzung des dumpingwirksamen Anteils produktunspezifischer Direktzahlungen liefert etwa Artikel 24 der VO (EG) Nr. 1257/1999. Nach der Verordnung können die Direktzahlungen eine Anreizkomponente von bis zu 20 % beinhalten.³² In der Realität werden die 20% der Anreizkomponente jedoch sogar übertroffen. BADOUX beispielsweise errechnet in einer Studie zur Beurteilung von Agrarumweltprogrammen die Höhe der Nettoeinkommenseffekte, also die Höhe des Betrages, um den eine erbrachte Leistung überkompensiert wird. Demnach betragen sie in Baden-Württemberg und Brandenburg zwischen 15 und 75% der Höhe der Direktzahlungen.³³ Andere Autoren geben die Einkommenswirkung³⁴ mit 74 - 92% der Prämien an. Es bietet sich an, diese Werte als dumpingwirksamen Anteil der produktunspezifischen Direktzahlungen anzunehmen. Möchte man den Dumpingbeitrag der produktunspezifischen Direktzahlungen für ein bestimmtes Produkt berechnen, so muss man in einem ersten Schritt 15 – 92% der Gesamtsumme der Zahlungen als allgemeinen Beitrag zum Dumping heranziehen und diesen Beitrag in einem zweiten Schritt gemäß des Anteils des jeweiligen Produktes an der Gesamtproduktion dem Produkt zurechnen.

Neben den Agrarumweltprogrammen, die Zahlungen für die Erfüllung bestimmter Produktionsstandards (z.B. Verringerung des Düngemittel- und Pestizideinsatzes), Extensivierung, Maßnahmen zur Landschaftspflege und vielfältige nationale Zahlungen enthalten, fallen in der EU einzelne weniger bedeutsame Programme wie z.B. die Erteilung von Schlachtprämien, Stilllegungsprämien oder Aufforstungsprämien

³² Vgl. Holm-Müller, Witzke (2002), S.232.

³³ Vgl. Badoux (2001), S.249.

³⁴ Zeddies und Dolutschitz (1996) zitiert nach Ahrens et al. (2000), S.105f.

unter die produktunspezifischen Direktzahlungen.³⁵ Letztere sollen an dieser Stelle aufgrund ihrer geringen Bedeutung nicht weiter erläutert werden.³⁶

2.2.2.2. Innerbetriebliche Übertragungen

Einen nicht politischen Faktor der unter Umständen neben den beschriebenen Direktzahlungen einen Beitrag zum Dumping leistet, stellen innerbetriebliche Einkommensübertragungen dar. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass ein großer Teil der landwirtschaftlichen Betriebe im Nebenerwerb bewirtschaftet wird. In der Bundesrepublik beispielsweise waren im Wirtschaftsjahr 1999/2000 etwa 57% der landwirtschaftlichen Betriebe Nebenerwerbsbetriebe,³⁷ innerhalb derer lediglich ca. 15% der Einnahmen³⁸ aus landwirtschaftlichen Gewinnen stammten. Die Einkünfte aus der Landwirtschaft spielen im jeweiligen Haushalt nur eine untergeordnete Rolle. Die landwirtschaftliche Tätigkeit wird also nicht primär als Einkommensquelle angesehen, sondern aus anderen Gründen, etwa dem Gewinn an Lebensqualität, den eine landwirtschaftliche Tätigkeit vermitteln kann, betrieben. Dabei ist es durchaus möglich, dass kurz- bis mittelfristig auch außerhalb der Gewinnzone, bzw. im nichtrentablen Bereich gewirtschaftet wird und eine Quersubventionierung innerhalb des landwirtschaftlichen Haushaltes stattfindet.

Eine Abschätzung und Quantifizierung des Beitrags der innerbetrieblichen Übertragungen zum Dumping gestaltet sich allerdings sehr schwierig und verlangt eine genaue Analyse der einzelbetrieblichen Bilanzführung, die allerdings vor allem bei kleineren und Nebenerwerbsbetrieben oft nicht vorliegt. Daher soll der Sachverhalt der innerbetrieblichen Übertragungen hier lediglich kurz als eine weitere mögliche Ursache von Dumping dargestellt sein.

³⁵ Vgl. OECD (2002a), Cookbook: European Union: Estimates of support to agriculture.

³⁶ Vgl. Anmerkung 31.

³⁷ Vgl. BMVEL (2001), S.22.

³⁸ Vgl. BMVEL (2001), S.38, eigene Berechnung.

2.2.3. Abweichung der Exportpreise von den inländischen Marktpreisen

Die inländischen Marktpreise in der EU weichen für viele landwirtschaftliche Produkte von den Weltmarktpreisen ab. Grund dafür ist die Marktpreisstützung der EU durch Interventionsmaßnahmen, Lagerbeihilfen, Mindestpreise und den Außenschutz durch Zölle. Die Marktpreisstützung stellt nach wie vor das wichtigste Instrument der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU dar.³⁹

Liegen aber die inländischen Marktpreise über den Weltmarktpreisen, d.h. über den Exportpreisen, werden für einen Export Exportsubventionen notwendig, die die Differenz zwischen den inländischen Marktpreisen und den Exportpreisen ausgleichen.

Die Erteilung von Exportsubventionen hat zur Folge, dass nicht konkurrenzfähige Produkte auf die internationalen Märkte gelangen, was zu einer Verzerrung der Produktions- und Konsumstruktur und zu einer Benachteiligung anderer Exporteure auf Drittlandsmärkten führt.⁴⁰ Ferner findet auf den internationalen Märkten eine Erhöhung des Angebotes statt, was eine weitere Senkung der Preise gegenüber einem eventuell vorhandenen gleichgewichtigen Weltmarktpreis nach sich zieht.

Ein weiterer politischer Faktor neben den Exportsubventionen, der den Export von Produkten zu Exportpreisen unterhalb der inländischen Marktpreise erlaubt, liegt in der Gewährung staatlich subventionierter Exportkredite. Staatlich subventionierte Exportkredite enthalten oft einen bestimmten Subventionsanteil, der in der Wirkung einer Exportsubvention gleichkommt.

Neben diesen politischen Faktoren spielt unter Umständen auch die zunehmende Marktmacht der Handelsunternehmen eine Rolle beim Export von Produkten zu niedrigen Exportpreisen. Die hier entscheidenden Mechanismen liegen in einer möglichen Beeinflussung der Preisbildung durch die mächtige Marktstellung und in der Möglichkeit des Verkaufs von Produkten unter Preis durch innerbetriebliche Mischkalkulation.

³⁹ Vgl. OECD (2002b), S.187.

⁴⁰ Vgl. Grethe (2001), S.2.

2.2.3.1. Exportsubventionen

Exportsubventionen haben die Wirkung, dass durch ihre Erteilung unmittelbar die Differenz zwischen einem zu hohen Inlandspreis und einem zu niedrigen Weltmarktpreis ausgeglichen wird. Exportsubventionen werden in Abhängigkeit von den Weltmarktpreisen in regelmäßigen Abständen festgesetzt.⁴¹ In der EU werden Ausfuhrerstattungen entweder für Waren aus Interventionsbeständen oder für Waren, die direkt auf dem Markt aufgekauft und dann exportiert werden, erteilt.⁴² Exportsubventionen leisten den augenscheinlichsten und direktesten Beitrag zum Dumping.

Im Jahr 1999 erteilte die EU für landwirtschaftliche Produkte Exportsubventionen im Wert von 5,073 Mrd. €.⁴³ Die Schwerpunkte lagen dabei auf Milchprodukten (1,81 Mrd. €), Weizen (0,51 Mrd. €), Grobgetreide (0,73 Mrd. €), sowie Zucker, Rind- und Schweinefleisch.⁴⁴

2.2.3.2. Staatlich subventionierte Exportkredite

Staatlich subventionierte Exportkredite werden an ausländische Importeure in Importländern zur Finanzierung des Kaufs von Agrarexportgütern vergeben.⁴⁵ Durch staatlich subventionierte Exportkredite werden dem Empfänger Vergünstigungen gewährt. Die Vergünstigungen bestehen entweder darin, dass der Staat direkt vergünstigte Kredite vergibt oder dass private Kredite staatlich subventioniert werden. Weiterhin bieten Regierungen Rückzahlungsgarantien, Versicherungen für Darlehen oder Zinsverbilligungen. Die Folge ist, dass ein Importeur einen Kredit zu günstigeren Konditionen als auf dem Kapitalmarkt, wie etwa einen niedrigeren Zinssatz oder eine längere Laufzeit, erhält. Damit sinken für ihn die Gesamtkosten der Finanzierung des Kaufes des jeweiligen Produktes, was einer Subventionierung des Importeurs im Empfängerland gleichkommt.⁴⁶

⁴¹ Vgl. z.B. LLM (2001), Kap. 2.1, S.14.

⁴² Vgl. Wolpold-Bosien (1999), S.71.

⁴³ Vgl. WTO (2001), S.28, eigene Berechnung.

⁴⁴ Vgl. WTO (2001), S.28.

⁴⁵ Vgl. Wolpold-Bosien (1999), S.31.

⁴⁶ Vgl. OECD (2000), S.8.

Zwar sind nicht alle staatlichen Exportkredite per se als Exportsubvention anzusehen. Bieten sie aber, wie oben dargestellt, bessere Konditionen als die Marktkonditionen, so wirkt ein gewisser Anteil des Betrages subventionierend. Dieser Subventionsanteil hängt von der Differenz des Zinssatzes des subventionierten Kredites zum Zinssatz eines Marktkredites und von der Laufzeit des Kredites ab. Je größer die Differenz und je länger die Laufzeit ist, desto höher ist auch der Subventionsanteil.⁴⁷ Der Subventionsanteil wirkt dann faktisch wie eine Exportsubvention und ist in diesem Sinne dem Dumping zuzurechnen.

Nach Angaben der OECD wurden in der EU in den Jahren 1995-98 subventionierte Exportkredite im Wert von 6,803 Mrd € vergeben. Damit waren 1,9% der Agrarexporte durch Exportkredite finanziert.⁴⁸ Weltweit lag die EU im selben Zeitraum mit 16% der weltweit vergebenen Exportkredite an dritter Stelle nach den USA und Australien.⁴⁹ Nach Berechnungen der OECD für das Jahr 1998 betrug der Subventionsanteil der europäischen Exportkredite durchschnittlich 1,5%. Die Subventionssumme belief sich auf 32,1 Mio US\$.⁵⁰ Zwar spielen Exportkredite in der EU, bezogen auf die Gesamtheit der Agrarexporte und auch für einzelne Produkte noch keine bedeutende Rolle, im Falle eines einzelnen Exporteurs dürften sie jedoch Einfluß auf dessen Entscheidungsfindung und Wettbewerbsposition haben. Zusätzlich ist, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass es bislang keine internationale Reglementierung gibt, eine steigende Tendenz bei der Erteilung von staatlich subventionierten Exportkrediten zu beobachten.⁵¹ Eine weitere Beobachtung der zukünftigen Entwicklung erscheint, auch und vor allem unter dem Aspekt des Dumpings, angeraten.

2.2.3.3. Marktmacht der Handelsunternehmen

Ein möglicher nichtpolitischer Faktor, der zur Entstehung von Dumping beiträgt, ist in der Marktmacht der Handelsunternehmen zu sehen. Im internationalen Agrarhandel ist eine zunehmende horizontale und auch vertikale Integration zu beobachten. Dies bedeutet, dass einzelne Unternehmen zum einen steigende Marktanteile besitzen,

⁴⁷ Vgl. OECD (2000), S.36.

⁴⁸ Vgl. OECD (2000), S.10.

⁴⁹ Vgl. OECD (2000), S.11.

⁵⁰ Nur Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Spanien, Griechenland; eigene Berechnungen nach OECD (2000), S.15.

⁵¹ Vgl. OECD (2000), S.11f.

zum anderen, dass sich die Geschäftstätigkeit der Unternehmen über mehrere Bereiche der Produktionskette erstreckt.⁵²

Das Problem der steigenden Konzentration im Agrarsektor liegt dabei in der Gefahr der Monopol-/Oligopolbildung oder der Monopson-/Oligopsonbildung. Ein Unternehmen, das eine solche Position inne hat, kann weite Teile eines heimischen und internationalen Marktes kontrollieren und dadurch die Preisbildung beeinflussen. Weiterhin weisen große private Firmen oft nur mangelnde Unternehmenstransparenz auf. Dadurch lässt sich die Preispolitik eines Unternehmens nur schwer nachvollziehen. Insgesamt besteht die Möglichkeit, dass die Unternehmen auf verschiedenen Märkten verschiedene Preise verlangen, z.B. Produkte auf einem inländischen Markt zu einem wesentlich höheren Preis anbieten als auf dem Exportmarkt, um damit eine Quersubventionierung der eigenen Produkte durchzuführen.⁵³

Es sind folgende Auswirkungen einer hohen Konzentration im Agrarsektor auf das Dumping anzunehmen: Einerseits können die Unternehmen durch ihre starke Marktstellung auf der Nachfrageseite (Monopson, Oligopson) ihre Einkaufspreise und damit die inländischen Erzeugerpreise senken, andererseits ist es möglich durch Monopol- bzw. Oligopolstellungen und durch Quersubventionierung die Exportpreise zu senken. Letzteres würde der Erschließung neuer Märkte und der Verdrängung von vorhandenen Konkurrenten bzw. der Verhinderung des Markteintrittes neuer Konkurrenten dienen.

Allerdings ist der tatsächliche Einfluss dieses Sachverhaltes auf Dumping sehr schwierig zu beurteilen. Zum einen ist die Frage zu klären, inwieweit eine Senkung des Preises durch Quersubventionierung durch ein Unternehmen langfristig wirtschaftlich tragbar ist. Es ist zu vermuten, dass ein Unternehmen mit dem Export von Produkten zu niedrigen Preisen eine Verdrängungsstrategie verfolgt und dass die Preise nach der Verdrängung eines Konkurrenten bzw. nach der Erschließung eines Marktes wieder steigen. Somit würde es sich beim Dumping durch Quersubventionierung um ein kurzfristiges Problem (mit dennoch möglicherweise schwerwiegenden Folgen) handeln, es würde aber kein dauerhafter Beitrag zum Dumping bestehen. Ferner verlangt eine Abschätzung der Bedeutung des Dumpings

⁵² Vgl. Murphy (2002), S.21ff.

⁵³ Vgl. Murphy (1999), Kap.II, S.3.

mittels Marktmacht der Handelsunternehmen für den Außenhandel der EU die Klärung folgender Fragestellungen:

- Wie weit sind die Konzentrationsprozesse im Agraraußenhandel der EU fortgeschritten?
- Welche Firmen agieren auf welchen Märkten? Welche Marktanteile haben sie inne?
- Wie gestaltet sich die Preispolitik dieser Firmen? Welche Auswirkungen hat dies auf die Preisbildung?

Eine genaue Erörterung des Dumpings durch Unternehmen würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Das Problem soll daher an dieser Stelle lediglich als ein weiterer nichtpolitischer Faktor des Dumping erläutert sein.

2.3. Übersicht

Tabelle 1 stellt eine Übersicht über den im vorangegangenen Kapitel erarbeiteten Ursachenkomplex des Dumpings dar. In der Tabelle werden die einzelnen Faktoren ihren Wirkungsebenen zugeordnet und nach politischen und nicht politischen Faktoren unterteilt (Spalten 1-3). Spalte 4 kommentiert die empirische Belegbarkeit der Daten.

Tabelle 1:

Ursachen des Dumpings			
Wirkungsebene	Einordnung	Faktor	Empirische Belegbarkeit
<u>Verzerrung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten</u>	politische Faktoren	Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	Bundesweit BMF-Daten Übertragbarkeit auf EU-Ebene schwierig
		Inputsubventionierung	OECD-Daten
	nicht politische Faktoren	Verzerrung der Pachtpreise	
externe ökologische Effekte			Schwach
Einkommensdisparität			Schwach
<u>Abweichung Erzeugerpreise-einzelwirtschaftliche Produktionskosten</u>	politische Faktoren	Direktzahlungen	OECD-Daten, genauere Spezifizierung für nicht produktspezifische Zahlungen nötig
	nicht politische Faktoren	innerbetriebliche Übertragungen	nicht gegeben
<u>Abweichung Exportpreise-inländische Marktpreise</u>	politische Faktoren	Exportsubventionen	OECD-Daten
		Exportkredite	
	nicht politische Faktoren	Händlermarktmacht	nicht gegeben

Quelle: eigene Darstellung

3. Ansätze zur Quantifizierung des Dumpings

Im folgenden Kapitel werden zwei Ansätze zur Quantifizierung des Dumpings vorgestellt. Dabei handelt es sich um eine Methode zur Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Dumpings und um einen Ansatz zur Berechnung des Politikbeitrages zum Dumping.

Mit dem Ansatz zur Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Dumpings wird eine Aussage über das Ausmaß des Dumpings getroffen. Dabei ist der verwendete Dumpingbegriff umfassender als der des GATT und der Durchführungsbestimmungen des ÜDA, da nicht nur die einzelwirtschaftlichen, sondern die gesamten volkswirtschaftlichen Produktionskosten berücksichtigt werden. Aus diesem Grund wird von volkswirtschaftlichem Dumping gesprochen. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt darin, dass er alle zur Zeit quantifizierbaren Faktoren des Dumpings berücksichtigt und somit einen weitgefassten Dumpingbegriff abdeckt.

Der Ansatz zur Berechnung des Politikbeitrags zum Dumping fasst alle politischen Faktoren zusammen, die zur Überbrückung der Differenz zwischen den volkswirtschaftlichen Produktionskosten und den Exportpreisen beitragen und damit den Verkauf von Produkten zu Exportpreisen unterhalb der Produktionskosten ermöglichen. Er liefert eine Aussage über den Umfang aller politischen Maßnahmen, die für die Entstehung des Dumpings verantwortlich gemacht werden können.

Mit beiden Ansätzen wird ein Geldbetrag pro Produkteinheit berechnet, der dann auf die gesamte exportierte Menge hochgerechnet wird, um eine Aussage über die Gesamtsumme des Dumpings pro Produkt zu erhalten.

3.1. Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Dumpings

Der Ansatz zur Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Dumpings geht von der erweiterten Dumping-Definition des GATT aus. Nach der Definition handelt es sich um Dumping, wenn der Preis eines exportierten Produktes niedriger ist, als die Herstellungskosten des Produktes im Ursprungsland zuzüglich einer angemessenen Spanne für Veräußerungskosten und Gewinn. Um das volkswirtschaftliche Dumping für ein bestimmtes Produkt zu errechnen, müssen ausgehend von dieser Definition die

bis zum Export am Hafen tatsächlich entstandenen Kosten in Bezug zu den Exportpreisen gesetzt werden. Je weiter die Exportpreise unter den Kosten am Exporthafen liegen, desto größer ist das Ausmaß des Dumpings. Bei Berechnungen für die EU ist die Einheit € pro Produkteinheit. Es lässt sich folgende erste Gleichung aufstellen:

$$(1) \quad \text{Dumping}_{\text{vw}} = K_{\text{EH}} - P_{\text{ex}}$$

mit: $\text{Dumping}_{\text{vw}}$ = volkswirtschaftliches Dumping, K_{EH} = Kosten am Exporthafen und P_{ex} = Exportpreis.

Die Kosten am Exporthafen setzen sich folgendermaßen zusammen:

$$(2) \quad K_{\text{EH}} = K_{\text{VW}} + K_{\text{T}}$$

mit: K_{VW} = volkswirtschaftliche Produktionskosten und K_{T} = Transportkosten.

Um von volkswirtschaftlichem Dumping sprechen zu können, müssen die Produktionskosten, wie in obiger Gleichung angeführt, den volkswirtschaftlichen Kosten entsprechen. Die volkswirtschaftlichen Kosten errechnen sich aus folgenden Faktoren:⁵⁴

1. Die Höhe der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten pro Produkteinheit (K_{EW})
2. Der Betrag der Inputsubventionen pro Produkteinheit (S_{I})
3. Die Höhe der steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen pro Produkteinheit (S_{SF})
4. Die Verzerrung der Bodenpachtpreise (V_{B})

Die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten sowie die diese senkenden Faktoren werden dabei aufsummiert. Die Verzerrung der Bodenpachtpreise, die die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten erhöht, wird wieder von diesen abgezogen.

In einer Formel lässt sich dies folgendermaßen ausdrücken:

$$(3) \quad K_{\text{VW}} = K_{\text{EW}} - V_{\text{B}} + S_{\text{I}} + S_{\text{SF}}$$

Hierbei ist zu beachten, dass sich steuerliche Vorteile und Finanzhilfen nicht eindeutig den einzelnen Produkten zuordnen lassen. Bei der Berechnung werden daher die dem

⁵⁴ Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Bewertung der externen ökologischen Effekte und des Dumpingbeitrags der Einkommensdisparität werden diese Faktoren in der Kalkulation nicht berücksichtigt.

wertmäßigen Anteil des jeweiligen Produktes an der Gesamtproduktion entsprechenden Anteile herangezogen.

Für den Betrag des volkswirtschaftlichen Dumpings ergibt sich aus den Gleichungen (1) bis (3) folgender Ansatz:

$$(4) \quad \text{Dumping}_{vw} = [(K_{EW} - V_B + S_I + S_{SF}) + K_T] - P_{ex}$$

Um das gesamte Dumping für ein bestimmtes Produkt zu erhalten, wird das Dumping pro Produkteinheit mit der exportierten Menge multipliziert:

$$(5) \quad \text{Dumping}_{vwges} = \{[(K_{EW} - V_B + S_I + S_{SF}) + K_T] - P_{ex}\} * Q_{ex}$$

mit Dumping_{vwges} = gesamtes Dumping pro Produkt, Q_{ex} = Exportmenge.

Neben dem absoluten Wert bietet es sich an, das Ausmaß des Dumpings in Prozent anzugeben. Dieser Wert sagt aus, um wieviel Prozent die Kosten am Exporthafen über den Exportpreisen liegen:

$$(6) \quad \begin{aligned} \% \text{Dumping}_{vw} &= [(K_{EW} - V_B + S_I + S_{SF}) + K_T] * 100 / P_{ex} - 100 \\ &= K_{EH} * 100 / P_{ex} - 100 \end{aligned}$$

3.2. Quantifizierung des Politikbeitrags zum Dumping

Der Ansatz zur Quantifizierung des Politikbeitrags zum Dumping fasst alle politischen Faktoren zusammen, die zum Dumping beitragen. Er gibt Aufschluss über den Umfang aller agrar- und steuerpolitischen Maßnahmen, die das im vorherigen Ansatz errechnete volkswirtschaftliche Dumping ermöglichen.

Für die Berechnung des Politikbeitrags für eine Einheit eines Produktes sind die folgenden Faktoren zu berücksichtigen:

1. Inputsubventionen pro Produkteinheit (S_I)
2. Steuerliche Vorteile pro Produkteinheit (S_{SF})
3. Produktspezifische Direktzahlungen pro Produkteinheit (S_{Dp})
4. Anteil an produktunspezifischen Direktzahlungen pro Produkteinheit (S_{Du})

5. Exportsubventionen (S_E)

Weiterhin kann die Verzerrung der Pachtpreise als politikinduzierter Faktor berücksichtigt werden:

6. Verzerrung der Pachtpreise (V_B)

Zur Errechnung des Politikbeitrags ergibt sich daraus folgender Ansatz:

$$(1) \quad PB = S_I + S_{SF} + S_{Dp} + S_{Du} + S_E$$

Unter Berücksichtigung der Verzerrung der Pachtpreise wird der Ansatz folgendermaßen erweitert:

$$(2) \quad PB = S_I + S_{SF} + S_{Dp} + S_{Du} + S_E - V_B$$

4. Dumping durch die Europäische Union am Beispiel Weizen

Im folgenden Kapitel werden am Beispiel des Weizens Beispielrechnungen für das volkswirtschaftliche Dumping und den Politikbeitrag zum Dumping durchgeführt. Ziel soll eine genaue Aussage über das Ausmaß des volkswirtschaftlichen Dumpings und des Politikbeitrages in der Europäischen Union sein.

Um ein verlässliches Bild über das Dumping durch die EU zu erhalten, müssten Daten für eine große Anzahl statistisch repräsentativer Betriebe in allen Regionen der EU erhoben werden, die die Basis für das Gesamtdumping liefern. Dabei müssen sich die Daten über die gesamte Handelskette bis zum Export jeweils einem bestimmten Betrieb und seiner Produktion zuordnen lassen. Die im folgenden verwendeten Daten können diese Anforderungen nicht vollständig erfüllen, da sie in der entsprechenden Qualität nicht verfügbar oder nur schwer zugänglich sind. Aus diesem Grund wird in den folgenden Berechnungen zunächst erklärt, welche Daten genau in die Berechnung eingehen müssten, um eine empirisch gesicherte Aussage über das Dumping machen zu können. Die Berechnungen selbst werden mit den genauesten verfügbaren Daten durchgeführt. Dabei handelt es sich jedoch z.T. um Überschlagswerte oder um Daten, die sich nicht auf die gesamte EU übertragen lassen. Diese Werte dürften stellenweise in geringem Maße von den realen Werten abweichen. Es wurde jedoch darauf geachtet, den der Realität entsprechenden Verhältnissen möglichst nahe zu kommen.

In den Berechnungen wird mit Szenarien gearbeitet, die unter Variation der Faktoren Exportpreis und Verzerrung der Pachtpreise verschiedene Varianten sowohl für das volkswirtschaftliche Dumping als auch für den Politikbeitrag zum Dumping errechnen. Dies belegt die Existenz des Dumpings und erlaubt eine Abschätzung, in welchem Bereich sich das Dumping bewegt. Ferner wird eine Aussage über die Bedeutung der beiden variierten Faktoren für das Ausmaß des Dumpings ermöglicht.

4.1. Berechnung des volkswirtschaftlichen Dumpings

Für eine exakte Berechnung des volkswirtschaftlichen Dumpings müssen die Daten die folgenden Informationen enthalten:

- Die genauen einzelwirtschaftlichen Produktionskosten (Vollkosten) des jeweiligen Betriebes für das jeweilige Produkt.
- Die genaue Höhe der steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen sowie die Höhe der Inputsubventionen, die dem Betrieb zugute kommen. Im Falle der Inputsubventionen müssen dabei die für die Herstellung des betreffenden Produktes relevanten Inputsubventionen berücksichtigt werden.
- Eine genaue Angabe über das Ausmaß der Pachtpreisverzerrung in der jeweiligen Region.
- Die exakten Transportkosten vom jeweiligen Betrieb zu dem Exporthafen, über den auch exportiert wird.
- Die Höhe des Exportpreises (f.o.b.) am Exporthafen für die vom Betrieb produzierte und gehandelte Qualität.

Die verwendeten Daten entsprechen nicht diesen Anforderungen, da sie sich nicht auf jeweils einen Betrieb zurückbeziehen lassen. Um der durch diese Ungenauigkeit der Daten herbeigeführten Fehlerwahrscheinlichkeit gerecht zu werden, werden in der Berechnung sieben Szenarien entworfen. Dabei werden die Faktoren Exportpreis und Pachtpreisverzerrung variiert. Der Faktor Exportpreis wurde gewählt, weil er im Zeitverlauf und in Abhängigkeit der Qualitäten starken Schwankungen unterworfen ist. Der Faktor Pachtpreisverzerrung wurde gewählt, weil für die Abschätzung des Ausmaßes keine gesicherten Daten vorliegen. Es wird zwischen hoher, mittlerer und keiner Pachtpreisverzerrung unterschieden. Für jede Variante der

Pachtpreisverzerrung wird je eine Variante mit hohem und eine Variante mit niedrigem Exportpreis berechnet. Ergänzend zu diesen sechs Szenarien wird noch eine Variante mit mittlerer Pachtpreisverzerrung und einem mittleren Exportpreis berechnet, um einen Durchschnittswert des Dumpings zu erhalten. Im einzelnen gestalten sich die Szenarien folgendermaßen:

- Szenario 1: Hohe Pachtpreisverzerrung, hohe Exportpreise. Dieses Szenario stellt die Minimumvariante dar (Tabelle 9a).
- Szenario 2: Hohe Pachtpreisverzerrung, niedrige Exportpreise (Tabelle 9b).
- Szenario 3: Mittlere Pachtpreisverzerrung, hohe Exportpreise (Tabelle 10a).
- Szenario 4: Mittlere Pachtpreisverzerrung, niedrige Exportpreise (Tabelle 10b).
- Szenario 5: Keine Pachtpreisverzerrung, hohe Exportpreise (Tabelle 11a).
- Szenario 6: Keine Pachtpreisverzerrung, niedrige Exportpreise. Dieses Szenario stellt die Maximumvariante dar (Tabelle 11b).
- Szenario 7: Mittlere Pachtpreisverzerrung, mittlere Exportpreise. Dieses Szenario ist die Durchschnittsvariante (Tabelle 12).

4.1.1. Einzelwirtschaftliche Produktionskosten

Zur Berechnung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten werden Daten von drei Betrieben des International Farm Comparison Network (IFCN) aus dem Jahr 1998⁵⁵ verwendet. Ein Betrieb befindet sich in Südhannover, zwei Betriebe in der Magdeburger Börde. Wichtig ist dabei zu bemerken, dass es sich bei allen drei Betrieben um Spitzenbetriebe handelt, die Werte sind also im statistischen Sinn nicht repräsentativ. Vielmehr sind die Betriebe als für die jeweilige Größenklasse typisch in Faktorausstattung, Aufwendungen und Erträgen anzusehen.⁵⁶ Die ausgewählten Betriebe gelten innerhalb der EU als überdurchschnittlich wettbewerbsfähig.⁵⁷ Somit kann man davon ausgehen, dass die Produktionskosten das untere Spektrum der Produktionskosten in der Europäischen Union

Tabelle 2:	
Produktionskosten Weizen 1998 (€/dt)	
Südhannover	18,82
Magdeburger Börde 1	14,21
Magdeburger Börde 2	13,23
Mittelwert	15,42
Quelle: Isermeyer et al. (1999), S.8.	

⁵⁵ Diese Daten sind im Vergleich zu den anderen verwendeten Daten relativ alt. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Produktionskosten über einen Zeitraum von wenigen Jahren weitgehend konstant bleiben und dass sich Kostenansätze aus dem Jahr 2000, aus dem die übrigen Werte stammen, nicht wesentlich von den hier verwendeten unterscheiden.

⁵⁶ Vgl. Isermeyer et al. (1999), S.8.

⁵⁷ Vgl. Isermeyer et al. (1999), S.2.

repräsentieren. Damit wird das Ausmaß des Dumpings in dieser Rechnung tendenziell unterschätzt.

Tabelle 2 zeigt die einzelwirtschaftlichen Kosten der Weizenproduktion für die drei Standorte. In die Kalkulationen geht der Mittelwert ein.

4.1.2. Verzerrung der Pachtpreise

Wie schon in Kapitel 2.2.1.3 erläutert, gestaltet sich die Abschätzung der Verzerrung der Pachtpreise sehr schwierig. Für die Berechnungen zum Dumping lassen sich die nach CHATZIS errechneten Verzerrungen in Abhängigkeit der Direktzahlungen nur bedingt verwenden, da sie den Pachtkostenanteil der für die Angabe der Produktionskosten herangezogenen ostdeutschen Betriebe übersteigen würden. Eine Einbeziehung der Verzerrung der Pachtpreise in Höhe der in Kapitel 2.2.1.3 angeführten 234 €/ha bzw. 66% der Direktzahlungen würde für die Pachtkosten einen negativen Betrag ergeben. Begründen lässt sich dies durch die aufgrund der Besonderheiten des dortigen Pachtmarktes verhältnismäßig niedrigen Pachtpreise in den neuen Bundesländern.⁵⁸ Um dieses Problem zu umgehen und dennoch eine mögliche Verzerrung der Pachtpreise zu berücksichtigen, werden in Anlehnung an die von CHATZIS errechneten Überwälzungseffekte⁵⁹ drei Varianten entworfen, für die in der abschließenden Kalkulation jeweils ein Betrag für das volkswirtschaftliche Dumping berechnet wird.

In der ersten Variante wird eine Verzerrung der Pachtpreise nicht berücksichtigt, d.h. die Pachtkosten und damit die Produktionskosten spiegeln unverzerrte Pachtpreise wieder. Eine dumpingmindernde Wirkung durch erhöhte Produktionskosten wird ausgeschlossen. In der zweiten Variante wird eine Verzerrung von 50% unterstellt, d.h. die politisch induzierte Verzerrung der Pachtpreise beträgt 50%. Die Verzerrung der Pachtpreise übt eine mindernde Wirkung auf das Dumping aus. Die dritte Variante beinhaltet eine Verzerrung von 90%. In dieser Variante wird eine starke dumpingmindernde Wirkung der Pachtpreisverzerrung angenommen.

Pachtkosten			
Südhannover	€/dt		4,10
Magdeburger Börde 1	€/dt		3,00
Magdeburger Börde 2	€/dt		2,97
Mittelwert	€/dt		3,36
Quelle: Isermeyer et al., S.8, S.13.			

⁵⁸ Vgl. Doll (2001), S.3f.

⁵⁹ Vgl. Chatzis (1997), S. 246f.

Tabelle 3 gibt die Pachtkosten pro dt erzeugtem Weizen der drei Referenzstandorte sowie den Mittelwert an. Tabelle 4 zeigt die Verzerrung der Pachtkosten für die Standorte pro dt erzeugtem Weizen sowie die Mittelwerte, die in den abschließenden Kalkulationen entsprechend dem Ansatz von den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten abgezogen werden.

Tabelle 4:					
Verzerrung der Pachtkosten					
			0%	50%	90%
Südhannover		€/dt	0	2,00	3,69
Magdeburger Börde 1		€/dt	0	1,50	2,70
Magdeburger Börde 2		€/dt	0	1,50	2,67
Mittelwert		€/dt	0	1,67	3,02
Quelle: eigene Berechnungen					

4.1.3. Inputsubventionen

Für die Berechnung der Inputsubventionen wurden die Angaben der OECD für Weizen herangezogen.⁶⁰ Diese Werte wurden mittels Angaben der FAO über die Weizenerzeugung⁶¹ auf eine dt umgerechnet. Tabelle 5 zeigt die Inputsubventionen der EU für die gesamte Weizenproduktion, die Gesamterzeugung und die Inputsubventionen pro dt Weizen. Für die Kalkulation werden die Inputsubventionen pro dt verwendet.

Tabelle 5:		
Inputsubventionen Weizen 2000		
Inputsubvention Gesamt	€	446.200.000
Erzeugung Weizen	dt	1.054.397.740
Inputsubvention	€/dt	0,42
Quelle: OECD, FAO, eigene Darstellung		

4.1.4. Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen

Da keine aggregierten Daten für die steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen, die der Landwirtschaft in der EU gewährt werden, verfügbar sind, werden die Werte der BRD als repräsentativ für alle Länder der EU angenommen und auf die EU 15 hochgerechnet. Als Berechnungsschlüssel dient dabei das landwirtschaftliche Bruttosozialprodukt (BSP). Die Vergünstigungen bei der Mineralölsteuer werden bei der Berechnung nicht berücksichtigt, da sie schon in den Zahlen der OECD zu Inputsubventionen enthalten sind.

Die Berechnung der steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen pro dt Weizen erfolgt durch folgende Schritte:

⁶⁰ Vgl. OECD (2002a), AGR Producer Support Estimate by commodity, European Community, Wheat, payments based on input use.

⁶¹ Vgl. FAO (2003), Agricultural Production, Crops Primary.

1. Die steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen in der BRD werden über das landwirtschaftliche BSP auf die EU hochgerechnet. Als Datenbasis dienen die Angaben des Bundesfinanzministeriums aus dem Jahr 2001.⁶² Das Ergebnis zeigt die steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen für den gesamten landwirtschaftlichen Sektor in der EU.
2. Der Anteil der steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen, die der Weizenproduktion zugute kommen, wird gemäß des Anteils des Produktionswertes des Weizens am Gesamtwert der Agrarproduktion berechnet.
3. Die steuerlichen Vorteile für die Weizenproduktion werden für eine dt angegeben.

Tabelle 6 zeigt die Berechnungen:

Tabelle 6:			
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen EU, bezogen auf Weizen			
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen, BRD			
	Gesamt	Mio. €	551
	Dav. Vergünstigung Mineralölsteuer		235
	Gesamt ohne Vergünstigung Mineralölsteuer		316
Landwirtschaftliches BSP, BRD			
		Mio. €	19.618
Landwirtschaftliches BSP, EU			
		Mio. €	151.380
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen, EU			
		Mio. €	2.438,38
Produktionsanteil Weizen			
		%	5,90
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen, Weizen			
		Mio. €	143,86
		€/dt	0,14
Quelle: BMF, EU Agrarstatistik, eigene Darstellung			

4.1.5. Transportkosten

Für die Berechnung der Transportkosten wurden die Angaben der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) über die Nachlauffrachten für Getreide herangezogen. Die Nachlauffrachten entsprechen den niedrigsten Transportkosten von einem Interventionslager zu dem Ausfuhrhafen, der zu den jeweils niedrigsten Transportkosten erreicht werden kann.⁶³ Damit bieten sie gute Bezugswerte für die Berechnung der Transportkosten zum Exporthafen. Da die Daten über die

⁶² Vgl. BMF (2001), S. 81.

Zwecks besserer Vergleichbarkeit wären dem die Daten aus dem Jahr 2000 vorzuziehen. Diese sind jedoch nicht verfügbar.

⁶³ Vgl. BLE (2002), S.4.

Produktionskosten von Betrieben aus Südhannover und der Magdeburger Börde stammen, wurden für die Berechnung der Transportkosten die Nachlauffrachten von den Interventionslagern verwendet, die für diese Betriebe in Frage kommen. Zu den Produktionskosten werden also die korrespondierenden Transportkosten angegeben. Der später in die Berechnung eingehende Wert ist der Mittelwert der Nachlauffrachten für die vier Interventionslager (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7:		
Transportkosten		
Peine	€/dt	0,49
Braunschweig	€/dt	0,50
Magdeburg	€/dt	0,50
Wanzleben	€/dt	1,34
Mittelwert	€/dt	0,71
Quelle: BLE		

4.1.6. Exportpreise

Als Basis für die hier verwendeten Exportpreise dienen Preisangaben des International Grains Council (IGC) für f.o.b. Preise für französischen Weizen ab Rouen.⁶⁴ Um die Preisschwankungen im Zeitverlauf zu berücksichtigen, wurde aus den Preisen des Jahres 2002 der höchste und der niedrigste Wert ausgewählt. Zur Berücksichtigung des Qualitätsdifferenzials von französischem Weizen und dem von den Betrieben in Südhannover und der Magdeburger Börde gelieferten deutschen A/B-Weizen wurden den Preisen 6,50 US\$/t⁶⁵ zugeschlagen. Die Umrechnung in € erfolgte nach den jeweiligen Tageskursen. Als mittlere Preisvariante wurde der Mittelwert beider Werte berechnet. Tabelle 8 zeigt die in die Kalkulationen eingehenden Exportpreise.

Tabelle 8:					
Exportpreise f.o.b.		Min.	Mid.	Max.	
	€/dt	9,55	11,38	13,20	
Quelle: IGC, eigene Berechnung					

4.1.7. Kalkulationen

Die folgenden Tabellen zeigen die Kalkulationen für die verschiedenen Szenarien. In die Berechnung des Gesamtdumpings fließen die Angaben der FAO über die Weizenexporte der EU 15 aus dem Jahr 2000 ein⁶⁶:

⁶⁴ Vgl. IGC

⁶⁵ Vgl. Schumacher, zitiert nach Möller (2003b).

⁶⁶ Vgl. FAO (2003), Agriculture and Food Trade, Crops & Livestock, Primary & Processed: EU15, Wheat + Flour, Wheat Equivalent, Exports excl. Intra EU trade.

Tabelle 9a:			
Szenario 1: Pachtpreisverzerrung 90%, hohe f.o.b. Preise			
Einzelwirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		15,42
Verzerrung Pachtpreise	€/dt		3,02
Inputsубventionen	€/dt		0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	€/dt		0,14
Volkswirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		12,96
Transportkosten	€/dt		0,71
Kosten am Hafen	€/dt		13,67
Exportpreis f.o.b.	€/dt		13,20
Dumping	€/dt		0,47
%Dumping	%		3,56
Dumping gesamt		Mio. €	72,31

9b:			
Szenario 2: Pachtpreisverzerrung 90%, niedrige f.o.b. Preise			
Einzelwirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		15,42
Verzerrung Pachtpreise	€/dt		3,02
Inputsубventionen	€/dt		0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	€/dt		0,14
Volkswirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		12,96
Transportkosten	€/dt		0,71
Kosten am Hafen	€/dt		13,67
Exportpreis f.o.b.	€/dt		9,55
Dumping	€/dt		4,12
%Dumping	%		43,14
Dumping gesamt		Mio. €	633,87

Tabelle 10a:			
Szenario 3: Pachtpreisverzerrung 50%, hohe f.o.b. Preise			
Einzelwirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		15,42
Verzerrung Pachtpreise	€/dt		1,67
Inputsубventionen	€/dt		0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	€/dt		0,14
Volkswirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		14,31
Transportkosten	€/dt		0,71
Kosten am Hafen	€/dt		15,02
Exportpreis f.o.b.	€/dt		13,20
Dumping	€/dt		1,82
%Dumping	%		13,79
Dumping gesamt		Mio. €	280,01

10b:			
Szenario 4: Pachtpreisverzerrung 50%, niedrige f.o.b. Preise			
Einzelwirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		15,42
Verzerrung Pachtpreise	€/dt		1,67
Inputsубventionen	€/dt		0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	€/dt		0,14
Volkswirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		14,31
Transportkosten	€/dt		0,71
Kosten am Hafen	€/dt		15,02
Exportpreis f.o.b.	€/dt		9,55
Dumping	€/dt		5,47
%Dumping	%		57,28
Dumping gesamt		Mio. €	841,57

Tabelle 11a:			
Szenario 5: Pachtpreisverzerrung 0%, hohe f.o.b. Preise			
Einzelwirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		15,42
Verzerrung Pachtpreise	€/dt		0,00
Inputsубventionen	€/dt		0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	€/dt		0,14
Volkswirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		15,98
Transportkosten	€/dt		0,71
Kosten am Hafen	€/dt		16,69
Exportpreis f.o.b.	€/dt		13,20
Dumping	€/dt		3,49
%Dumping	%		26,44
Dumping gesamt		Mio. €	536,95

11b:			
Szenario 6: Pachtpreisverzerrung 0%, niedrige f.o.b. Preise			
Einzelwirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		15,42
Verzerrung Pachtpreise	€/dt		0,00
Inputsубventionen	€/dt		0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	€/dt		0,14
Volkswirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		15,98
Transportkosten	€/dt		0,71
Kosten am Hafen	€/dt		16,69
Exportpreis f.o.b.	€/dt		9,55
Dumping	€/dt		7,14
%Dumping	%		74,76
Dumping gesamt		Mio. €	1098,51

Tabelle 12:			
Szenario 7: Pachtpreisverzerrung 50%, mittlere f.o.b. Preise			
Einzelwirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		15,42
Verzerrung Pachtpreise	€/dt		1,67
Inputsубventionen	€/dt		0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	€/dt		0,14
Volkswirtschaftliche Produktionskosten	€/dt		14,31
Transportkosten	€/dt		0,71
Kosten am Hafen	€/dt		15,02
Exportpreis f.o.b.	€/dt		11,38
Dumping	€/dt		3,65
%Dumping	%		32,04
Dumping gesamt		Mio. €	560,79

4.2. Berechnung des Politikbeitrags zum Dumping

Für eine korrekte Berechnung des Politikbeitrags müssen die genau für den jeweiligen Betrieb und das jeweilige Produkt zutreffenden Inputsubventionen, steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen, Direktzahlungen und Exportsubventionen herangezogen werden. Ebenso muss bei der Verzerrung der Pachtpreise der regional zutreffende Wert berücksichtigt werden. In den hier angestellten Berechnungen werden stattdessen ebenfalls Überschlagswerte aus Daten der OECD sowie aus eigenen Berechnungen verwendet. Es ist also auch hier mit einer gewissen Abweichung zu rechnen.

Die Verzerrung der Pachtpreise ist zwar kein direkter politischer Faktor, kann jedoch, da sie zum großen Teil politikinduziert ist, ebenfalls beim Politikbeitrag zum Dumping berücksichtigt werden. Zur Berechnung des Politikbeitrages werden daher analog zur Berechnung des volkswirtschaftlichen Dumpings ebenfalls drei Szenarien entworfen, die unterschiedliche Pachtpreisverzerrungen unterstellen. Dies ermöglicht es, den einzelnen Szenarien des volkswirtschaftlichen Dumpings den entsprechenden Politikbeitrag zuzuordnen.

4.2.1. Inputsubventionen, steuerliche Vorteile und Finanzhilfen

Für die Beträge der Inputsubventionen und der steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen werden die in den Kapiteln 4.1.3 und 4.1.4 berechneten Werte pro dt herangezogen. Diese betragen 0,42 €/dt Weizen für die Inputsubventionen und 0,14 €/dt für die steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen.

4.2.2. Direktzahlungen

Die Höhe der produktspezifischen Direktzahlungen für Weizen betrug im Jahr 2000/2001 5,87 € pro dt.⁶⁷

Bei der Abschätzung des dumpingwirksamen Anteils der produktspezifischen Direktzahlungen wird auf die Überlegungen in Kapitel 2.2.2.1 zurückgegriffen. Dort

⁶⁷ Vgl. Rat der Europäischen Kommission (1999), S. L160/6.

wurde die Höhe der Einkommenswirkung mit 15-92% der Prämien angegeben. Ein Schätzwert von 50% der Direktzahlungen erscheint daher angemessen.

Für die Berechnung wird ein Anteil von 50% der Angaben der OECD über *Payments based on input constraints*⁶⁸ für das Jahr 2000 auf die Einheit einer dt Weizen umgerechnet. Tabelle 12 zeigt die Werte:

Tabelle 12:			
Direktzahlungen			
Produktspezifische Direktzahlungen	Pro dt	€/dt	5,87
Produktunspezifische Direktzahlungen	Gesamt Weizen	€	889.600.000
	Wirksamer Anteil 50%	€	444.800.000
	Pro dt	€/dt	0,42
Quelle: OECD, Rat der Europäischen Kommission, eigene Berechnungen			

4.2.3. Exportsubventionen

Eine Abschätzung des gesamten Umfangs der Exportsubventionen liefert die Berechnung der Marktpreisstützung durch die OECD. Der Betrag der Marktpreisstützung errechnet sich aus der Differenz zwischen Binnenpreis und Weltmarktpreis multipliziert mit der Produktionsmenge. Er beinhaltet somit für den Fall eines Exportproduktes alle wirksamen Exportsubventionen, also die direkten Exportsubventionen und die Subventionsanteile staatlich subventionierter Exportkredite.

Im Jahr 2000 betrug die Marktpreisstützung für Weizen 1,0314 Mrd. €.⁶⁹ Pro dt ergeben sich daraus 0,98 €.

4.2.4. Verzerrung der Pachtpreise

Zur Erstellung der drei Szenarien für hohe, mittlere und keine Pachtpreisverzerrung werden die Werte aus Tabelle 4 übernommen.

⁶⁸ Vgl. OECD (2002a), AGR Producer Support Estimate by commodity, European Community, wheat, III.C. Payments based on input constraints.

⁶⁹ Vgl. OECD (2002a), AGR Producer Support Estimate by commodity, European Community, wheat, III.A. Market price support.

4.2.5. Kalkulationen

Die Tabellen 13, 14 und 15 zeigen die Berechnungen für die drei Szenarien. In Tabelle 13 wird eine hohe Pachtpreisverzerrung unterstellt, in Tabelle 14 eine mittlere und in Tabelle 15 wird sie vernachlässigt. Jedes Szenario liefert den zu den entsprechenden Szenarien des volkswirtschaftlichen Dumpings korrespondierenden Politikbeitrag.

Tabelle 13:				
Szenario 1: Pachtpreisverzerrung 90%				
Inputsубventionen			€/dt	0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen			€/dt	0,14
Direktzahlungen	Produktspezifisch		€/dt	5,87
	Produktunspezifisch		€/dt	0,42
Exportförderung			€/dt	0,98
Summe			€/dt	7,83
Verzerrung Pachtpreise			€/dt	3,02
Politikbeitrag			€/dt	4,81

Tabelle 14:				
Szenario 2: Pachtpreisverzerrung 50%				
Inputsубventionen			€/dt	0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen			€/dt	0,14
Direktzahlungen	Produktspezifisch		€/dt	5,87
	Produktunspezifisch		€/dt	0,42
Exportförderung			€/dt	0,98
Summe			€/dt	7,83
Verzerrung Pachtpreise			€/dt	1,67
Politikbeitrag			€/dt	6,16

Tabelle 15:				
Szenario 3: Pachtpreisverzerrung 0%				
Inputsубventionen			€/dt	0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen			€/dt	0,14
Direktzahlungen	Produktspezifisch		€/dt	5,87
	Produktunspezifisch		€/dt	0,42
Exportförderung			€/dt	0,98
Summe			€/dt	7,83
Verzerrung Pachtpreise			€/dt	0,00
Politikbeitrag			€/dt	7,83

4.3. Diskussion der Ergebnisse

Die Berechnungen aus 4.1.7 zeigen, dass schon bei der Minimumvariante ein volkswirtschaftliches Dumping von 0,47 €/dt Weizen oder 3,56% besteht. Dieser Wert steigt bis zur Maximumvariante stark an. Der Betrag der Maximumvariante liegt bei

7,14 €/dt oder 74,76%. Die Variante für das durchschnittliche Dumping ergibt einen Betrag von 3,65 €/dt oder 32,04%. Diese Zahlen belegen, dass die Europäische Union beim Export von Weizen Dumping in z.T. nicht unerheblicher Höhe betreibt.

Eine genauere Betrachtung der Kalkulationen ergibt, dass die Exportpreise einen großen Einfluss auf das Ausmaß des Dumpings ausüben. So waren bei gleicher Pachtpreisverzerrung bei den Preisschwankungen, die innerhalb eines Jahres auftreten können, sehr hohe Schwankungen im Betrag des Dumpings möglich. Vergleicht man beispielsweise die Szenarien für eine Pachtpreisverzerrung von 90% (vgl. Tabellen 9a & 9b), so liegt das Dumping der Variante für niedrige Exportpreise etwa 40 Prozentpunkte über dem der Hochpreisvariante. Bei völliger Vernachlässigung der Pachtpreisverzerrung liegt die Differenz sogar bei über 48 Prozentpunkten (vgl. Tabellen 11a und 11b). Dieser Sachverhalt ist von besonderer Bedeutung, da die Exportpreise die Einflussgröße des Dumpings mit der höchsten Variabilität darstellen. Da die Exportpreise im Gegensatz zu den übrigen Faktoren im Jahresverlauf stark schwanken, variiert auch der Betrag des Dumpings in Abhängigkeit der Preise. Die Folge ist, dass das tatsächliche Ausmaß des Dumpings nur schwer festzustellen ist. Genaue Werte lassen sich nur für einen bestimmten Zeitpunkt angeben. In jedem Fall ist das volkswirtschaftliche Dumping unbedingt in Bezug zu den jeweiligen Exportpreise zu beurteilen.

Bei den Berechnungen des Politikbeitrags fällt auf, dass er mit einer Höhe von 4,81 €/dt für die Varianten mit Pachtpreisverzerrung 90% (vgl. Tabelle 13) bis 7,83 €/dt für die Varianten mit Pachtpreisverzerrung 0% (vgl. Tabelle 15) das Ausmaß des volkswirtschaftlichen Dumpings in allen Fällen übersteigt. Dies lässt sich dadurch erklären, dass der Politikbeitrag alle politischen Faktoren, die helfen, die Differenz zwischen volkswirtschaftlichen Produktionskosten und Exportpreisen zu überbrücken zusammenfasst, das Ausmaß des Dumpings aber nicht direkt von diesen Faktoren, sondern von der Höhe der Produktionskosten und der Exportpreise, abhängt. Ein Politikbeitrag in einer bestimmten Höhe muss nicht automatisch volkswirtschaftliches Dumping in der selben Höhe verursachen. Vielmehr drückt der Politikbeitrag den Umfang des maximal möglichen Dumpings aus. Liegt der Politikbeitrag nun über dem Betrag des Dumpings selbst, so bedeutet dies, dass die politischen Faktoren in der Europäischen Union in jedem Fall ausreichen, das gegenwärtige Ausmaß des

Dumpings zu erklären. Zudem wird deutlich, dass der Politikbeitrag ausreicht, ein Dumping von noch höherem Ausmaß zuzulassen.

Betrachtet man die einzelnen Faktoren, die in die Berechnung des Politikbeitrags eingehen, fällt auf, dass die direkten Exportsubventionen nur einen verhältnismäßig geringen Anteil des Politikbeitrags ausmachen. Ein weitaus größerer Anteil entfällt auf die Direktzahlungen., die den wichtigsten Beitrag zum Dumping leisten.

Bei allen drei Szenarien liegt der Politikbeitrag auch ohne die direkten Exportsubventionen nur knapp unter dem volkswirtschaftlichen Dumping. Eine Anhebung der Direktzahlungen, wie in der Agenda 2000 festgeschrieben, würde eine weitere Erteilung von Exportsubventionen sogar überflüssig machen. Daraus folgt der Schluss, dass Dumping unter dem Aspekt steigender Direktzahlungen auch nach einem Ende aller direkten Exportsubventionen noch möglich bleiben wird.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die vorliegende Arbeit zeigt deutlich, welche Faktoren für das Dumping verantwortlich zu machen sind. Es wird klar, dass Exportdumping nicht, wie oft angenommen, allein auf die Erteilung von Exportsubventionen zurückzuführen ist, sondern dass es durch das komplexe Zusammenspiel vieler unterschiedlicher Einflussfaktoren ermöglicht wird. Diese Arbeit liefert eine genaue Identifikation der einzelnen Faktoren. Eine exakte Erfassung der Bedeutung der Faktoren konnte dagegen nicht geliefert werden. Offen bleiben vor allem die folgenden Fragen, für deren Beantwortung weitere genauere Untersuchungen notwendig sind:

- In welchem Ausmaß tragen die unspezifischen Subventionen in Form der steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen und der produktspezifischen Direktzahlungen tatsächlich zum Dumping bei? Sind die diesbezüglich in dieser Arbeit getroffenen Annahmen richtig?
- Welchen Umfang haben steuerliche Vorteile und Finanzhilfen in der gesamten EU?
- Wie groß ist die Verzerrung der Pachtpreise durch Direktzahlungen?⁷⁰

⁷⁰ Weiteren Aufschluß über diese Frage gibt eine für Winter 2003 angekündigte Veröffentlichung der FAL Braunschweig zur Abschätzung der Überwälzungseffekte von direkten Transferzahlungen, auf die an dieser Stelle hingewiesen sein soll.

- Wie sind die externen ökologischen Effekte, der Einfluss der Einkommensdisparität in der Landwirtschaft sowie innerbetriebliche Übertragungen unter dem Aspekt des Dumpings zu bewerten?
- Welche Rolle kommt der Preispolitik der Handelsunternehmen zu?

Die Berechnungen des volkswirtschaftlichen Dumpings zeigen, dass Exportdumping durch die EU existiert und dass es bei entsprechender Weltmarktlage ein bedeutendes Ausmaß annehmen kann. Die Ergebnisse für den Politikbeitrag heben zum einen die besondere Bedeutung der Direktzahlungen hervor, zum anderen machen sie deutlich, dass der Politikbeitrag unter Umständen das hier errechnete volkswirtschaftliche Dumping noch übersteigen kann, dies auch ohne die Erteilung direkter Exportsubventionen.

Insgesamt stellt sich die Frage nach der Operationalisierbarkeit der Berechnungsansätze. Dies gilt sowohl im Hinblick auf eine empirisch gesicherte Übertragbarkeit der Ergebnisse auf EU-Ebene als auch für die Berechnung des Dumpings für andere Produkte. Das besondere Problem liegt vor allem bei der bisher mangelnden Verfügbarkeit repräsentativer Daten für die gesamte EU. Lösungsansätze können dabei zum einen in einem Testnetz von Betrieben, die alle nötigen Daten liefern oder in der Erstellung allgemein anerkannter standardisierter Datensätze für die in die Berechnung eingehenden Faktoren bieten. Letzteres kann zum Beispiel im Rahmen eines *Export Dumping Estimate* analog zum *Producer Support Estimate* der OECD geschehen.

In jedem Fall sind für die Präzisierung des Modells für die Entstehung des Dumpings sowie für die Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Dumpings und des Politikbeitrags weitere eingehende Untersuchungen nötig.

6. Literaturverzeichnis

AHRENS, H., C. LIPPERT, M. RITTERSHOFER (2002), Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) Nr. 2078/92 in der Landwirtschaft. In: *Agrarwirtschaft*, Jg. 49, Heft 2, S.99-115. Frankfurt/Main.

BADOUX, P. (2001), Beurteilung von Agrarumweltprogrammen – eine einzelbetriebliche Analyse in Baden-Württemberg und Nordbrandenburg. In: Agrarwirtschaft, Jg.50, Heft 4, S.249-261. Frankfurt/Main.

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFT UND ERNÄHRUNG (BLE) (2002), Verdingungsunterlagen für Lagerverträge, Getreide. Bekanntmachung Nr. 11/02/31.

(<http://www.ble.de/index.cfm?1AAEBAC948A9441C9C27000265D9AE49>), besucht am 14. Mai 2003.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF) (2001), Achtzehnter Subventionsbericht. Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (BMVEL) (2001), Agrarbericht der Bundesregierung. Bonn.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (BMVEL) (2002), Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen.
Bonn.

CHATZIS, A. (1997), Flächenbezogene Ausgleichszahlungen der EU-Agrarreform – Pachtmarktwirkungen und Quantifizierung der Überwälzungseffekte. Frankfurt.

DOLL, H. (2001), Zur Entwicklung von Pacht- und Kaufpreisen für landwirtschaftliche Flächen in Ostdeutschland. Braunschweig,
(http://www.bal.fal.de/download/DO_09_2001.pdf), besucht am 04. Mai 2003.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001), Förderung der ländlichen Entwicklung.
(<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60006.htm>), besucht am 11. April 2003.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002), Agriculture in the European Union, Statistical and economic information 2002.

(http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2002/table_en/index.htm),
besucht am 03. Mai 2003.

FAO (2003), FAO Statistical Databases. (<http://apps.fao.org/>), besucht am 03. Mai
2003.

GIFFHORN, E., E. Ekken (2000), Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion in
Deutschland. Arbeitsbericht 1/2000 für die Bundesforschungsanstalt für
Landwirtschaft. Braunschweig.

GRETHE, H. (2001), Formen der Exportförderung für Agrarprodukte im
internationalen Vergleich. Papier vorbereitet für die 186. Sitzung des
Wirtschaftsausschusses für Außenhandelsfragen beim BMVEL, Bonn
26.04.2001.

HOLM-MÜLLER, K., H.-P. WITZKE (2002), Das Konzept der internen
Subventionierung als Kriterium zur Identifizierung von
Wettbewerbsverzerrungen bei europäischen Agrarumweltmaßnahmen. In:
Agrarwirtschaft, Jg. 51, Heft 5, S.231-238. Frankfurt/Main.

INSTITUTE FOR AGRICULTURE AND TRADE POLICY (IATP) (2003), United
States Dumping on World Agricultural Markets, Minneapolis.

INTERNATIONAL GRAINS COUNCIL (IGC), Grain Market Report, verschiedene
Ausgaben, London.

ISERMEYER, F., C. MÖLLER, J. RIEDEL (1999), Wettbewerbsfähigkeit des
Pflanzenbaues im internationalen Vergleich. Beitrag für die Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (GeWiSoLa),
Braunschweig.

LANDESSTELLE FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTKUNDE (LLM) (2001),
Marktwirtschaftliche Erzeugerberatung. Loseblattsammlung, Kap. 2:
Marktordnungen. Schwäbisch Gmünd .

LANDESSTELLE FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTKUNDE (LLM) (2003),
Getreidepreise Baden-Württemberg. (http://www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de/la/le/llm/PE/Getr_Brotgetr.htm), besucht am 29. April 2003.

MÖLLER, C. (2003a), Eine Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Weizenerzeugung für ausgewählte Standorte. Manuskript zum Doktorandenseminar WS 2002/03, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen.

MURPHY, S. (1999), Market Power in Agricultural Markets: Some Issues for Developing Countries. (<http://www.southcentre.org/publications/agric/toc.htm>), besucht am 02. Mai 2003.

MURPHY, S. (2002), Managing the Invisible Hand – Markets, Farmers and International Trade. Minneapolis.

OECD (2000), An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture. Document COM/AGR/TD/WP(2000)91/FINAL. Paris.

OECD (2002a), OECD Databases 2002. CD ROM Version, Paris.

OECD (2002b), Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation. Paris.

PRETTY, J., C. BRETT, D. GEE, R. HINE, C. MASON, J. MORISON, M. RAYMENT, G. VAN DER BIJL & T. DOBBS (2002), Externe Kosten der Landwirtschaft – Herausforderung für die Politik. In: Ökologie & Landbau, Jg. 30, Nr. 122, S. 19-24. Bad Dürkheim.

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (1999), Verordnung (EG) 1251/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen. Brüssel.

RIBBE, L. (2002), Anmerkungen über die Umweltverträglichkeit des EU-Agrarhaushaltes. Projektstudie. Hrsg.: Stiftung Europäisches Naturerbe

(EURONATUR), Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Rheinbach/Hamm.

RITCHIE, S., S. WISNIEWSKI & S. MURPHY (2001), Dumping as a Structural Feature of US Agriculture: Can WTO Rules Solve the Problem? Minneapolis.

STATISTISCHES BUNDESAMT DEUTSCHLAND (2003a), Löhne und Gehälter, Durchschnittliche Bruttoverdienste in Deutschland, Landwirtschaft, Großhandel und Einzelhandel.
(<http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab8.htm>), besucht am 24. April 2003.

STATISTISCHES BUNDESAMT DEUTSCHLAND (2003b), Löhne und Gehälter, Durchschnittliche Bruttoverdienste in Deutschland, Handwerk.
(<http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab10.htm>), besucht am 24. April 2003.

STATISTISCHES BUNDESAMT DEUTSCHLAND (2003c), Löhne und Gehälter, Durchschnittliche Bruttoverdienste in Deutschland, Produzierendes Gewerbe.
(<http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab7.htm>), besucht am 24. April 2003.

WELTHANDELSORGANISATION (WTO) (1998), Alle Texte einschließlich GATT (1994), GATS und TRIPS. Hrsg.: Wolfgang Benedek, München.

WOLPOLD-BOSEN, M. (1999), Die andere Eroberung – US-amerikanische und europäische Agrarexportpolitik und ihre Folgen für den Hunger im Süden der Welt. Hrsg.: FoodFirstInformations- und Aktions-Netzwerk (FIAN), Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Herne.

WTO (2001), Export Subsidies. Background Paper by the Secretariat. Document G/AG/NG/S/5Rev.1, 19. Juli 2001.

weitere Quellen:

BERTELSMEIER, M. (2003), Telefonische Auskunft am 29. April 2003.

MÖLLER, C. (2003b), Auskunft per e-mail am 22. Mai 2003.