

## **Dumping von Weizen durch die Europäische Union**

*Uli Kleinwechter, April 2004*

Die EU ist einer der größten Akteure auf den internationalen Agrarmärkten, auch und vor allem bei Weizen: Nach den USA und Kanada ist sie der drittgrößte Exporteur von Weizen und Weizenmehl.<sup>1</sup> Im Jahr 2000/2001 wurden von der EU 14,5 Mio. t Weizen und Weizenmehl exportiert<sup>2</sup>, davon etwa 9 Mio. t unter Erteilung von Exportsubventionen.<sup>3</sup> Doch auch die nicht direkt exportsubventionierten Ausfuhren werden zu Dumpingpreisen angeboten und untergraben Märkte und Produktion in Entwicklungsländern.

In Kenia sorgten beispielsweise im Jahr 2000 billige Weizenmehlimporte aus Ägypten für einen Niedergang des lokalen Mühlengewerbes und brachten für viele Weizenbauern den Ruin. Das ägyptische Weizenmehl wurde aus billigem Importweizen aus der EU hergestellt<sup>4</sup>. In Indonesien stiegen die Importe von subventioniertem EU-Weizen in den Jahren 1998 bis 2000 von 40.000 t auf 220.000 t. In der Folge änderten sich die Konsumgewohnheiten – Weizen statt Reis – und die Getreidepreise im Land sanken, was zu einer steigenden Marginalisierung der Reisbauern des Landes führte.<sup>5</sup>

Doch um Wege zur Beendigung des Dumpings zu finden, ist es unerlässlich zu wissen, wie das Dumping der EU beim Weizen entsteht, in welcher Höhe die EU Dumping betreibt und vor allem, welchen Anteil die Politikmaßnahmen der GAP am Dumping haben. Nur dadurch ist eine fundierte Kritik der EU-Agrarpolitik unter dem Aspekt des Dumpings möglich und nur so können Wege für eine entsprechende Reform aufgezeigt werden.

### **Wie betreibt die EU beim Weizen Dumping?**

Generell entsteht Dumping nicht durch die Erteilung von Exportsubventionen allein. Vielmehr ist Dumping auf das komplexe Zusammenwirken verschiedener Faktoren auf verschiedenen Ebenen zurückzuführen. Dumping bedeutet, dass Produkte zu Preisen unterhalb ihrer Produktionskosten exportiert werden. Um dies zu ermöglichen, übernehmen in einem ersten Schritt die öffentlichen Haushalte durch Inputsubventionen sowie steuerliche Vorteile und Finanzhilfen, wie z.B. Befreiungen von der Gewerbe- und Kfz-Steuer Anteile der Produktionskosten. Die Produktionskosten, die die Landwirte zu tragen haben, sind damit niedriger als die tatsächlichen, volkswirtschaftlichen Produktionskosten. Schon allein dadurch können Produkte billiger angeboten werden, als es tatsächlich erforderlich wäre.

In einem zweiten Schritt wird dem Landwirt die Spanne zwischen seinen Produktionskosten und dem Erzeugerpreis überbrückt, der oftmals schon unterhalb der Produktionskosten liegt. Beim Weizen geschieht dies in erster Linie durch die Flächenprämien. Doch auch nicht produktspezifische Direktzahlungen, wie etwa aus den Agrarumweltprogrammen, tragen durch die z.T. nicht unbeträchtlichen Nettoeinkommenseffekte zum Dumping bei.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Agrarwirtschaft 51 (2002), Heft 1, S. 17.

<sup>2</sup> Vgl. Agrarwirtschaft 51 (2002), Heft 1, S. 17.

<sup>3</sup> Vgl. BMVEL (2002) Tabelle 70/71, S.56.

<sup>4</sup> Vgl. Rice (2002), S.16.

<sup>5</sup> Vgl. Rice (2002), S.18.

<sup>6</sup> Vgl. Badoux (2001), S.249., Zeddies und Dolutschitz (1996) zitiert nach Ahrens et al. (2000), S. 105f. Hier werden für Zahlungen aus Agrarumweltprogrammen Nettoeinkommenseffekte von 15-92% der Höhe der Direktzahlungen angegeben.

Schlussendlich, als dritter Schritt, muss der Export des Produktes zu Weltmarktpreisen ermöglicht werden, die unterhalb der Erzeugerpreise auf dem Binnenmarkt liegen. Dies erfolgt durch die Erteilung von Exportsubventionen.

### **Wie hoch ist das Weizen-Dumping der EU?**

Das Dumping der EU bei Weizen lässt sich quantifizieren, indem man die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten, die bis zur Einschiffung am Exporthafen entstehen, den Exportpreisen gegenüberstellt. Die Differenz zwischen den volkswirtschaftlichen Kosten am Exporthafen und dem Exportpreis entspricht dem Betrag des volkswirtschaftlichen Dumpings.

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Weizenproduktion setzen sich aus den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten und den von den öffentlichen Haushalten übernommenen Kostenanteilen, also den Inputsubventionen und den Steuervorteilen und Finanzhilfen, zusammen. Von diesem Betrag muss jedoch noch eine durch Flächenprämien und andere Politikmaßnahmen herbeigeführte Verzerrung der Pachtpreise<sup>7</sup> abgezogen werden, da die Verzerrung der Pachtpreise eine Erhöhung der einzelwirtschaftlichen Produktionskosten bedeutet und sich daher dumpingmindernd auswirkt. Die Kosten am Hafen ergeben sich aus den volkswirtschaftlichen Produktionskosten zuzüglich der Transportkosten bis zum Exporthafen.

Zur Berechnung des Dumpings bei Weizen wurden folgende Daten herangezogen: Als Datenbasis für die einzelwirtschaftlichen Produktionskosten dienten Angaben aus dem Testbetriebsnetz des International Farm Comparison Networks (IFCN) über die Vollkosten von drei deutschen Betrieben. Bei allen drei Betrieben handelt es sich um Spitzenbetriebe, die als für ihre Grössenklasse typisch in Faktorausstattung, Aufwendungen und Erträgen anzusehen sind. In die Berechnung ging der Mittelwert der Produktionskosten der drei Betriebe von 15,42 €/dt Weizen ein.<sup>8</sup>

Für die Inputsubventionen wurden Angaben der OECD über Inputsubventionen für Weizen herangezogen. Nach diesen Angaben wurden im Jahr 2000 0,42 €/dt Weizen an Inputsubventionen erteilt.<sup>9</sup> Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen werden in der EU nationalstaatlich geregelt. Da keine europaweite Erfassung der steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen durchgeführt wird, wurden für die Berechnungen die Werte der BRD als repräsentativ für die gesamte EU angenommen, entsprechend des landwirtschaftlichen Bruttonationaleinkommens auf die gesamte EU hochgerechnet und gemäß des Anteils der Weizenproduktion am Gesamtwert der Agrarproduktion berechnet. Dieser Vorgehensweise zufolge ergeben sich steuerliche Vorteile und Finanzhilfen von 0,14 €/dt Weizen.<sup>10</sup>

Über die Höhe der Verzerrung der Pachtpreise gibt es derzeit keine hinreichend empirisch belegten

---

<sup>7</sup> Die Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen werden durch verschiedenen Faktoren wie u.a. die Ertragskraft des Bodens, klimatische Faktoren, Marktnähe, Strukturen des lokalen und regionalen Pachtmarktes und durch staatliche Transferzahlungen beeinflusst. Staatliche Transferzahlungen, darunter im wesentlichen flächengebundene Zahlungen erhöhen den Deckungsbeitrag und damit die Bodenrente, was wiederum zu einer Erhöhung der Pachtpreise führt.

<sup>8</sup> Vgl. Isermeyer et al. (1999), S.8

<sup>9</sup> OECD (2002), OECD Databases 2002, AGR Producer Support Estimate by commodity, European Community, Wheat, payments based on input use.

<sup>10</sup> Für die Eingangsdaten vgl. BMF (2001), S.81.

Angaben. Schätzungen zufolge beträgt diese Verzerrung jedoch etwa 66% der Direktzahlungen.<sup>11</sup> Um das Problem der mangelnden empirischen Belegbarkeit der Pachtpreisverzerrung bei der Berechnung des Dumpings dennoch nicht zu vernachlässigen, wurden drei Varianten mit jeweils einer Verzerrung der Pachtpreise und damit der Pachtkosten von 0%, 50% und 90% angenommen. Gemäß der Angaben des IFCN zu den Pachtkosten beträgt die Verzerrung der Pachtkosten damit je nach Variante 0 €/dt, 1,67 €/dt und 3,02 €/dt.<sup>12</sup>

Als Transportkosten gingen die Angaben der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) in die Berechnungen ein. Die Nachlaffrachten entsprechen den niedrigsten Transportkosten von einem Interventionslager zum nächsten Ausfuhrhafen. Für die Berechnungen wurde der Mittelwert der Nachlaffrachten für die den IFCN-Testbetrieben am nächsten liegenden Interventionslager verwendet. Danach ergeben sich Transportkosten von 0,71 €/dt Weizen.

Für die Exportpreise wurden Angaben des International Grains Council (IGC) über die f.o.b. Preise ab Rouen plus einem Zuschlag für die höhere Qualität des deutschen Weizens herangezogen.<sup>13</sup> Um die Preisschwankungen im Jahresverlauf, die einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe des Dumpings haben, zu erfassen, wurde aus den Preisen des Jahres 2002 der niedrigste und der höchste Wert ausgewählt. Die in die Berechnung eingehenden Exportpreise f.o.b. betragen 9,55 €/dt bzw. 13,20 €/dt. Zusätzlich wurde für eine Mittelvariante der Mittelwert 11,38 €/dt berechnet.

Das Ausmaß des Dumpings variiert gemäß den Schwankungen der Weltmarktpreise. Bei steigenden Weltmarktpreisen sinkt der Betrag des Dumpings, bei sinkenden Weltmarktpreisen steigt er. Um diese Schwankungen zu berücksichtigen wurden zur Berechnung drei Varianten konstruiert. Eine Minimalvariante mit hohen Exportpreisen und hoher Pachtpreisverzerrung, eine Mittelvariante mit mittleren Exportpreisen und mittlerer Pachtpreisverzerrung und eine Maximalvariante mit niedrigen Exportpreisen und ohne Pachtpreisverzerrung:

<b>Tabelle 1: Exportdumping der EU bei Weizen</b>		<i>Minimum</i>	<i>Mittel</i>	<i>Maximum</i>
<i>Einzelwirtschaftliche Produktionskosten</i>	€/dt	15,42	15,42	15,42
Verzerrung Pachtpreise	€/dt	3,02	1,67	0,00
Inputsубventionen	€/dt	0,42	0,42	0,42
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	€/dt	0,14	0,14	0,14
<i>Volkswirtschaftliche Produktionskosten</i>	€/dt	12,96	14,31	15,98
Transportkosten	€/dt	0,71	0,71	0,71
<i>Kosten am Hafen</i>	€/dt	13,67	15,02	16,69
Exportpreis f.o.b.	€/dt	13,20	11,38	9,55
<i>Dumping</i>	€/dt	0,47	3,65	7,14
<i>%Dumping</i>	%	3,56	32,04	74,76

Tabelle 1 zeigt das Exportdumping der EU bei Weizen. Von den Einzelwirtschaftlichen Kosten der Landwirte wird die Verzerrung der Pachtpreise abgezogen, sowie die Inputsубventionen und steuerlichen Vorteile und Finanzhilfen

11 Vgl. Chatzis (1997), S.246ff.

12 Eigene Berechnung nach Isermeyer et al. (1999), S.8, S.13

13 Vgl. ICG.

Da für die den Testbetriebe in Frage kommenden Exporthäfen keine Daten verfügbar waren, wurden die Angaben aus Rouen verwendet und um den im Text erwähnten Zuschlag für den Qualitätsunterschied erhöht.



## Was folgt daraus?

Die Ergebnisse zeigen: Die Agrarpolitik der EU sorgt dafür, dass Weizen zu Dumpingpreisen, d.h. zu Preisen unterhalb der Produktionskosten, auf den Weltmärkten angeboten wird. Sogar bei der Minimalvariante, die das Dumping tendenziell unterschätzt, beträgt der Dumpinganteil noch 0,47 €/dt und damit mehr als 3% der inländischen Produktionskosten. Wie die Mittel- und die Maximumvariante zeigen, kann dieser Anteil auf 3,65 €/dt bzw. 32% und bis zu 7,14 €/dt bzw. 75% ansteigen. Der Politikbeitrag liegt mit 4,81 €/dt, 6,16 €/dt bzw. 7,83 €/dt für alle drei Szenarien über dem Betrag des Dumpings. Dies zeigt, dass die gegenwärtige Politikgestaltung nicht nur für das Dumping im gegenwärtigen Ausmaß verantwortlich ist, sondern sogar Dumping in noch größerer Höhe erlaubt.

Gleichzeitig wird bei einer Betrachtung der einzelnen Faktoren, die in die Berechnung des Politikbeitrages eingehen, deutlich, dass die eigentlichen Exportsubventionen nur einen verhältnismäßig geringen Anteil am Dumping haben. Den größten potentiellen Beitrag zum Dumping leisten die Direktzahlungen. Auch fällt auf, dass Anteile von Zahlungen, die als „nicht handelsverzerrend“ angesehen sind, zum Dumping beitragen können. Es wird klar, dass zur Lösung des Problems des Dumpings und der Schaffung eines gerechteren Weltagrarhandels eine wesentlich umfassendere Betrachtung nötig ist, als die reduzierte Sichtweise auf die Exportsubventionen. Es wird auch klar, dass das gegenwärtig von der EU praktizierte Vorgehen, offensichtlich handelsverzerrende Maßnahmen abzubauen und durch als „nicht oder nur minimal handelsverzerrend“ deklarierte Maßnahmen auszugleichen, nicht ausreicht, Dumping im Agrarhandel wirkungsvoll zu unterbinden.

Die Lösung des Dumpingproblems erfordert daher eine tiefgreifende Reform der EU-Agrarpolitik und die Bereitstellung geeigneter Schutzinstrumente, die den Entwicklungsländern einen angemessenen Schutz ihrer Märkte gewährleisten können.

## Literatur:

- 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.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF) (2001), Achtzehnter Subventionsbericht. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ; ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (BMVEL) (2002), Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.
- CHATZIS, A. (1997), Flächenbezogene Ausgleichszahlungen der EU-Agrarreform – Pachtmarktwirkungen und Quantifizierung der Überwälzungseffekte. Frankfurt.



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.

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

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.

RICE, T. (2002), Farmgate: the developmental impact of agricultural subsidies. London.

UHLMANN, F. (2002), Die Märkte für Getreide, Ölsaaten und Kartoffeln. In: Agrarwirtschaft, Jg.51, Heft 1, S.16-35, Frankfurt/Main.