Ausgerechnet Bananen ...

Ökonomische Effekte der EU-Bananenmarktreform auf den Bananenmarkt in Deutschland

Von Roland Herrmann und Jürgen Tölke

„Ausgerechnet Bananen" – an den Schlagertitel mögen viele Deutsche gedacht haben, als die Europäische Union zum 1. Juli 1993 den Bananenmarkt reformierte. Höhere Preise, schlechtere Qualitäten, höhere Staatsausgaben und Umsatzeinbußen im Handel wurden damals prophezeit. Grund genug, im nachhinein zu überprüfen, wie sich der Bananenmarkt in Deutschland nach der Reform entwickelt hat und wer die Gewinner und Verlierer der neuen Marktordnung sind.

Bananen sind des Deutschen liebste und billigste Frucht. Der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch an Bananen lag Anfang der neunziger Jahre bei über 14 Kilo. Doch dann drohte das Privileg der billigsten Frucht im deutschen Obstsortiment zu kippen, weil im Zuge der Grenzöffnungen innerhalb der Europäischen Union auch eine gemeinsame Regelung des europäischen Bananenmarktes gefunden werden mußte. Zu unterschiedlich waren die Marktgegebenheiten und -regulierungen in den einzelnen EU-Staaten. Deutschland hatte bis dahin eine Sonderstellung, weil hier Bananen ohne jegliche Marktregulierung eingeführt werden konnten.

Wichtige Unterscheidungen bei Bananen

Auf dem EU-Markt ist zwischen Dollar-Bananen, AKP-Bananen und EU-Bananen zu unterscheiden. Länder wie Großbritannien bezogen vor der neuen Bananenmarktordnung sogenannte AKP-Bananen überwiegend von den karibischen Windward Islands und anderen ehemaligen Gebieten des Commonwealth. Frankreich führte EU-Bananen aus seinen Überseedepartements Martinique und Guadeloupe ein sowie AKP-Bananen aus einigen afrikanischen Staaten der Franc-Zone. Spanien, Griechenland und Portugal besitzen auf den Kanarischen Inseln, Kreta und Madeira eigene Anbaugebiete und produzieren somit EU-Bananen. Diesen bananenexportierenden Gebieten war gemeinsam, daß sie einen protektionierten und zollfreien Zugang zu den erwähnten Importländern hatten. Die restlichen EU-Mitgliedsländer außer Deutschland bezogen sogenannte Dollar-Bananen aus den Ländern Zentral- und Südamerikas mit einem Einfuhrzoll von zwanzig Prozent. Die Früchte waren bei guter Qualität in der Regel günstiger als AKP- oder EU-Bananen.

Deutschland bezog ebenfalls fast ausschließlich Dollar-Bananen und zahlte nicht einmal Zoll. Schon in den Römischen Verträgen hatte die Bundesrepublik 1957 einen Sonderstatus ausgehandelt, der ein zollfreies Kontingent erlaubte. Es war so hoch angesetzt und wurde auch im Laufe der Zeit so angepaßt, daß es nie überschritten wurde. Damit war Deutschland das einzige Land in der EU, in dem Freihandel ohne jeglichen Außenschutz auf dem Bananenmarkt realisiert wurde. Entsprechend niedrig war der Verbraucherpreis für Bananen im Vergleich zu anderen EU-Ländern, und Bananen waren das ganze Jahr in gleichbleibenden und guten Qualitäten verfügbar, was zum höchsten Pro-Kopf-Verbrauch an Bananen unter allen EU-Ländern beitrug.

Opfer des Binnenmarkts

1993 wurde der Europäische Binnenmarkt geschaffen und damit die Freihandelssituation am deutschen Bananenmarkt dem Interesse an einem gemeinsamen Markt geopfert. Gemäß der Grundidee des Europäischen Binnenmarkts sollen alle Handelsschranken innerhalb der EU abgebaut werden und nach außen hin eine gemeinsame Handelspolitik vertreten werden. Ganz offensichtlich war die sehr heterogene Bananenmarktpolitik der einzelnen EU-Länder mit dieser Grundidee nicht vereinbar. In der öffentlichen Diskussion wurden für den deutschen Bananenmarkt einschneidende Wirkungen erwartet: Preiserhöhungen wurden vorausgesagt und eine schlechtere Qualität der Bananen. Aber nicht nur die Verbraucher mußten sich auf eine neue Situation einstellen, sondern auch die deutschen Importeure und Händler.

Die EU hatte als Ziel der gemeinsamen Bananenmarktordnung die Liberalisierung des EU-Binnenmarkts und die Harmonisierung des Außenhandels mit Drittländern erklärt. Der Bananenabsatz aus den Gebieten der EU und den AKP-Staaten sollte gesichert werden (siehe Kasten rechts: „Die Bananenmarktordnung"). Zollkontingente wurden eingeführt, die das Angebot am deutschen Bananenmarkt verknappten. Die verringerte Ange-

DIE BANANENMARKTORDNUNG

Die neue Bananenmarktordnung sah hauptsächlich zwei Veränderungen vor, die zum einen den Binnenmarkt und zum anderen den Außenhandel neu regeln. Im Binnenmarkt erhalten die EU-Erzeuger, die einer Erzeugerorganisation angehören, eine mengenbezogene Ausgleichszahlung für Erlöseinbußen. Mit diesen Ausgleichszahlung soll die Erzeugung bis zu einer maximalen Gesamtmenge von 854.000 Tonnen in den traditionellen Bananenregionen der EU gesichert werden.

Die Außenhandelsregelung sieht ein System von Zollkontingenten vor, in dessen Rahmen zur Zeit 2,2 Millionen Tonnen Dollarbananen beziehungsweise nicht-traditionelle AKP-Bananen eingeführt werden dürfen. Im Rahmen der Quote wird auf Dollar-Bananen ein Zoll von 100 ECU pro Tonne erhoben; nicht-traditionelle AKP-Importe sind zollfrei. Für Importe oberhalb der Quote wird ein prohibitiver Zoll je Tonne von 750 ECU für nicht-traditionelle AKP-Importe und 850 ECU für Dollar-Bananen erhoben.

Eine Besonderheit des Systems von Zollkontingenten liegt in der Verteilung der Quoten auf die jeweiligen EU-Importeure durch die Vergabe von Importlizenzen. Lediglich zwei Drittel der gesamten Quote wird an die Importeure vergeben, die ausschließlich Dollar-Bananen und nicht-traditionelle AKP-Bananen vermarktet haben. Dreißig Prozent der Importlizenzen stehen Importeuren zu, die EU- oder traditionelle AKP-Bananen vermarktet haben. Die übrigen 3,5 Prozent der Gesamtquote stehen neuen Marktteilnehmern zur Verfügung, die nicht-traditionelle oder Dollar-Bananen in der EU vermarkten. Die Lizenzen sind generell handelbar, so daß der Zukauf von Importlizenzen möglich ist.

Dollar-Bananen
Bananen aus zentral- und südamerikanischen Anbauländern.

AKP
Zahlreiche Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik sind im Rahmen des Lomé-Abkommens mit der Europäischen Union assoziiert, was ihnen Zollvorteile verschafft.

traditionelle AKP-Bananen
Festgelegte Referenzmengen an Bananen, die die AKP-Staaten zollfrei in die EU einführen dürfen.

EU
Der Vertrag über die Europäische Union trat zum 1. November 1993 in Kraft. Schon zu Jahresbeginn wurde mit dem Binnenmarkt ein Wirtschaftsraum mit freiem Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital geschaffen.

EU-Bananen
Bananen, die aus europäischen Überseegebieten, wie Martinique oder Guadeloupe, sowie von den Kanarischen Inseln, Madeira oder Kreta stammen.

prohibitiver Zoll
ein Zoll, der ab bestimmten Referenzmengen den Handel unterbinden soll.

Roland Herrmann ist Professor für Marktlehre der Agrar- und Ernährungswirtschaft am Institut für Agrarpolitik und Marktforschung. Eines seiner zentralen Lehr- und Forschungsgebiete sind Weltagrarmärkte und die ökonomische Bewertung von internationalen Agrarmarktpolitiken. Im Zusammenhang mit dem hier untersuchten Bananenmarkt leitete er ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Forschungsprojekt „Der Einfluß von Wechselkursänderungen auf die Preise in der Agrar- und Ernährungswirtschaft – eine theoretische und empirische Preistransmissionsanalyse", das 1995 mit einer Dissertation abgeschlossen worden ist; vergleiche [4].

BANANEN IM MODELL

Die Hauptschwierigkeit einer Modellierung ist natürlich, die hypothetische Situation ohne die neue Bananenmarktordnung abzubilden – sie läßt sich aus Statistiken nicht ablesen. Wir mußten verschiedene Annahmen unterstellen, etwa daß die Weltmarktpreise in US-Dollar am Spotmarkt New York und die Wechselkurse sich in gleicher Weise im deutschen Importpreis ausgedrückt hätten wie in der Zeit vor 1993.

Sogenannte Preis- und Wechselkurstransmissionselastizitäten müssen geschätzt werden, um aus den beobachteten Weltmarktpreisen und Wechselkursen den hypothetischen deutschen Importpreis für Bananen unter Freihandelsbedingungen zu ermitteln, denn wenn sich der Weltmarktpreis um ein Prozent erhöht, steigt der Preis am Inlandsmarkt nicht automatisch ebenfalls um ein Prozent. Wechselkurse können sich verändern, oder die Marktstruktur und das Marktverhalten der Teilnehmer im Markt können zu einer nicht proportionalen Übertragung der Weltmarktpreise auf den Verbraucherpreis führen. Dies wird in den sogenannten Preis- und Wechselkurstransmissionselastizitäten berücksichtigt.

Ebenso schätzten wir die Preiselastizitäten für die Importnachfrage nach Bananen auf der Grundlage von Zeitreihen der Jahre 1960 bis 1992. Kennt man die hypothetischen Preise für 1993 und 1994, lassen sich mit den Preiselastizitäten der Importnachfrage die hypothetischen Importmengen für die beiden Jahre ermitteln. Aus den hypothetischen Importpreisen und -mengen können wiederum die Importpreis-, Importmengen- und Importausgabeneffekte als Differenz zur tatsächlichen Situation berechnet werden. Die Wohlfahrtseffekte geben einen Überblick über die tatsächlichen Gewinner und Verlierer der Reformen.

botsmenge führte wiederum zu höheren Preisen, wie die Marktdaten der vergangenen drei Jahre belegen. Aufgrund der neuen Bananenmarktordnung stieg der Importpreis und gingen die Importmengen gegenüber der früheren Freihandelssituation zurück.

Markteffekte

Am Institut für Agrarpolitik und Marktforschung haben wir mit Hilfe eines Marktmodells die ökonomischen Auswirkungen des neuen Zollkontingentsystems im europäischen Bananenmarkt auf Preise, Verbrauch, Handel und Wohlfahrt für Deutschland untersucht. Wir haben die tatsächliche Marktentwicklung seit der Einführung der Bananenmarktordnung mit einer hypothetischen Situation verglichen, in der in Deutschland weiterhin Freihandel geherrscht hätte.

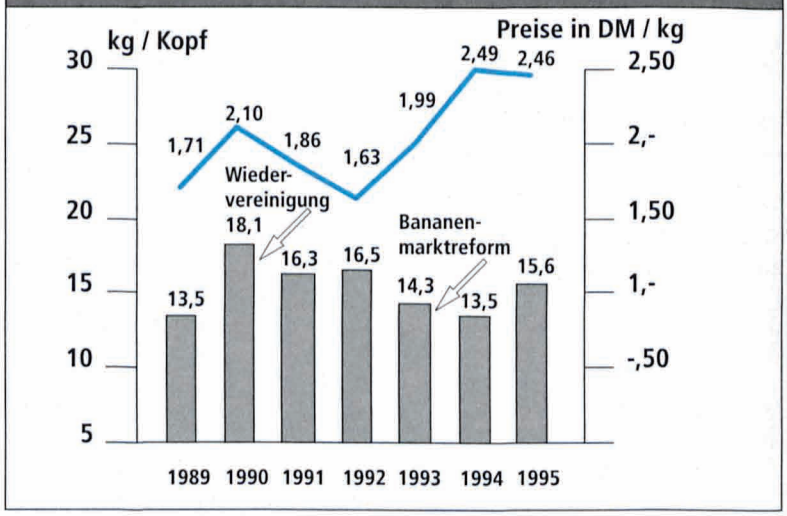
Welche ökonomischen Effekte weist nun die empirische Analyse aus? Es zeigt sich, daß die Importpreise für Bananen in Deutschland deutlich angestiegen sind: Zum Beispiel lagen sie 1994 um 105 Prozent über der hypothetischen Situation. Weiterhin ging die Importnachfrage mit 26 Prozent stark zurück bei gleichzeitig steigenden Importausgaben von 53 Prozent für 1994. Die neue Bananenmarktordnung bedeutete für die Verbraucher einen Wohlfahrtsverlust von knapp 1,1 Milliarden Mark im Jahr 1994.

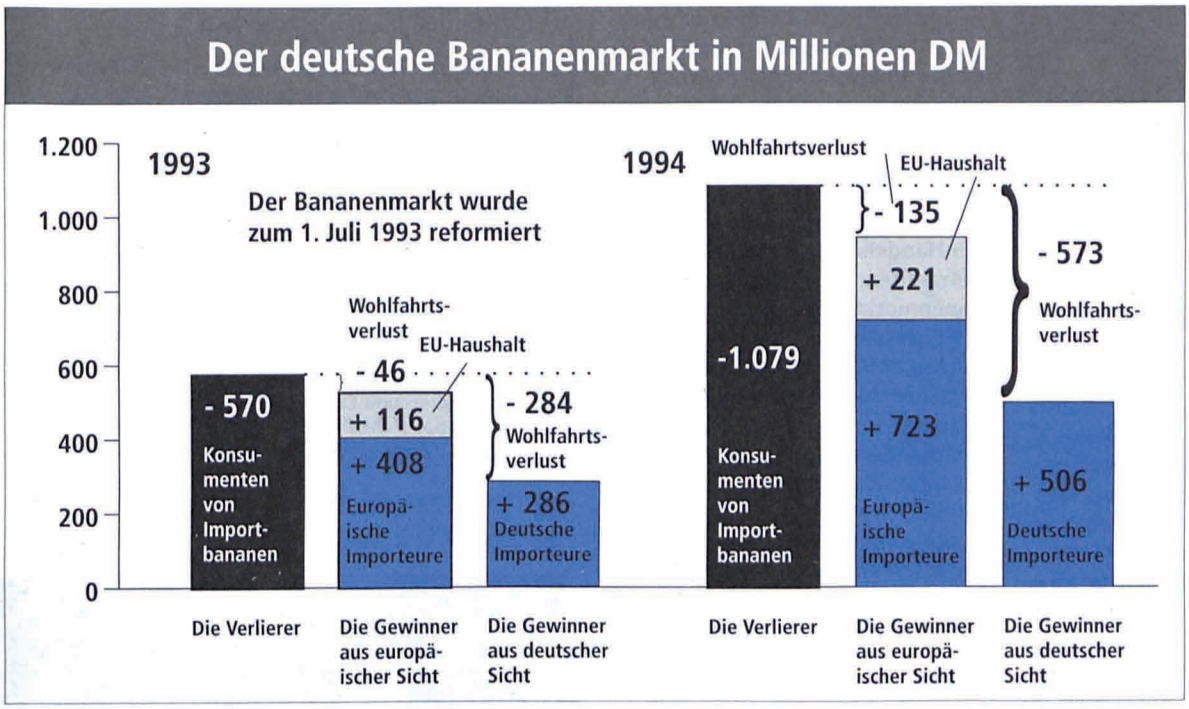
Da aber der Wohlfahrtsverlust aus gesamteuropäischer Sicht nur 135 Millionen Mark beträgt, wird klar, daß die neue Bananenmarktordnung auch starke Umverteilungswirkungen zur Folge hat. So fließen dem Haushalt der EU nun Zolleinnahmen aus den Bananenimporten in Deutschland zu, die vorher nicht erhoben wurden. Dies entspricht dem Betrag von 221 Millionen Mark im Jahre 1994. Die größte Summe fließt allerdings den europäischen Importeuren zu, die die sogenannte Quotenrente in Höhe von 723 Millionen Mark gewinnen. Die Quotenrente ergibt sich aus Mehreinnahmen durch den überproportionalen Preisanstieg, weil die Importmengen quotiert worden sind. Für die Bananenimporteure ergaben sich entsprechend Vorteile durch die Einführung der neuen Bananenmarktordnung.

Die deutsche Sicht

Betrachtet man die Wohlfahrtseffekte aus deutscher Sicht, so fällt der gesamte Wohlfahrtsverlust mit insgesamt 573 Millionen Mark deutlicher aus. Für die deutschen Konsumenten ändert sich nichts am Wohlfahrtsverlust von knapp 1,1 Milliarden Mark. Unterschiede liegen allerdings bei den Effekten für den deutschen Staatshaushalt und der Quotenrente für deutsche Importeure. Dem deutschen

Pro-Kopf-Verbrauch und Einzelhandelspreise



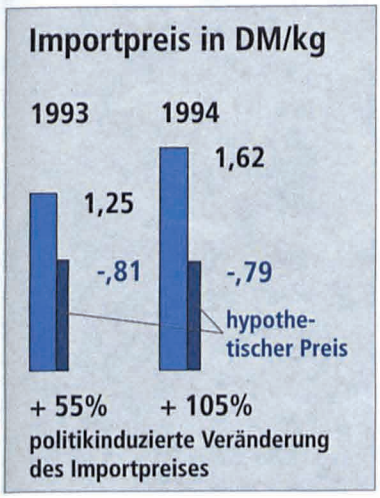


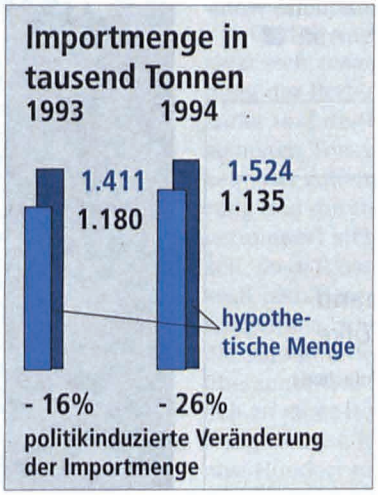
Wohlfahrtsverlust
Verminderung der Gewinne bei Produzenten und Händlern, der Nettozahlungsbereitschaft bei Verbrauchern und der Nettoeinnahmen des Staates; vergleiche [1].

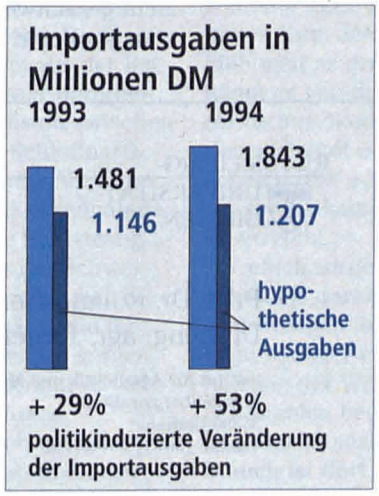
Staatshaushalt fließen keine zusätzlichen Einnahmen zu, da die Zolleinnnahmen in den EU-Haushalt gehen. Bei der Quotenrente muß zwischen den europäischen Importeuren und deutschen Importeuren unterschieden werden. Den deutschen Importeuren wurde nicht die gesamte Quote für Dollar-Bananen zugeteilt, die sie auf dem deutschen Markt absetzen könnten. Das liegt daran, daß sie vorher so gut wie keine traditionellen AKP-Bananen oder EU-Bananen vermarktet haben. Andere europäische Importeure, die schon vorher solche Bananen importiert haben, bekamen aber etwa 30 Prozent der Gesamtquote zugesprochen und können jetzt auch Dollar-Bananen für den deutschen Markt importieren. Berücksichtigt man, daß Importlizenzen handelbar sind, erscheint es realistisch, daß etwa 70 Prozent der Quote für den deutschen Bananenmarkt als Lizenzen an deutsche Importeure gingen. Daraus ergibt sich, daß die Quotenrente für die deutschen Importeure mit 506 Millionen Mark etwa 70 Prozent der Gesamtquotenrente aus europäischer Sicht entspricht.

Die Verlierer

Die Verlierer der neuen Bananenmarktordnung am deutschen Markt sind eindeutig die Verbraucher, die einen höheren Preis für Bananen zahlen müssen. Als eindeutige Gewinner der Regelung stehen die Importeure da. Auch der EU-Haushalt profitiert durch höhere Zolleinnahmen. Der Nettoeffekt aus Gewinnen und Verlusten ist dennoch negativ, so daß die neue Bananenmarktordnung aus deutscher Sicht nicht als ein effizientes Instrument zur Regelung des Markts angesehen wer-







Jürgen Tölke hat Agrarwissenschaften mit der Fachrichtung Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues in Gießen studiert. Seit Herbst 1993 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Agrarpolitik und Marktforschung und untersucht in seiner Dissertation Wirkungen von Kaffeemarktpolitiken am Beispiel Costa Ricas. Internationalen Agrarmärkten galt schon während des Studiums sein wissenschaftliches Interesse. Die Diplomarbeit schrieb er über den Weltmarkt für Bananen. Durch Aufenthalte in Zentralamerika vertiefte er seine Studien zu den Märkten von Bananen und Kaffee.

den kann. Bei dieser Betrachtung sind die Wirkungen in den Exportländern natürlich nicht berücksichtigt.

Interessant ist auch, die neue europäische Bananenmarktordnung im Zusammenhang mit Veränderungen in der internationalen Handelspolitik allgemein zu betrachten. Das Beispiel der Bananenmarktordnung zeigt, daß die europäische Handelspolitik derzeit nicht in allen Fällen Handelsschranken abbaut und sich teilweise vom Ziel eines liberalen Welthandels wegbewegt. In der internationalen Handelspolitik wurde die Uruguay-Runde zum Welthandelsabkommen GATT 1994 erfolgreich abgeschlossen und erstmals ein genereller Abbau der Agrarprotektion in Industrieländern beschlossen. Auch die europäische Agrarpolitik zeigte mit der Agrarreform von 1992 in diese Richtung, und es wurde eine teilweise Abkehr von der Preisstützung bei Kompensation durch direkte Einkommensübertragungen vollzogen.

Im Fall der neuen europäischen Bananenmarktordnung zeigt sich aber die entgegengesetzte Tendenz. Zumindest für den deutschen Bananenmarkt wurde durch die Einführung des Zollkontingentsystems ein neues protektionistisches Instrument eingeführt, das im Vergleich zur Freihandelssituation den Verbrauch besteuert, neue Verzerrungen im internationalen Agrarhandel verursacht und sowohl aus europäischer wie auch aus deutscher Sicht gesamtwirtschaftliche Wohlstandsverluste hervorruft. ■

JUSTUS-LIEBIG-
UNIVERSITÄT
GIESSEN

Prof. Dr. Roland Herrmann
Dipl.-Ing. agr. Jürgen Tölke

Institut für Agrapolitik und Marktforschung
Senckenbergstraße 3
35390 Gießen
Telefon (0641) 99–37020

LITERATUR:

[1] Just, R.E., D.L. Hueth und A. Schmitz (1982), Applied Welfare Economics and Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.

[2] Herrmann, R. (1996), Economic Implications of the New European Banana Market Regime: The Case of Germany. Contributed Paper, Eighth Congress of the European Association of Agricultural Economists, Edinburgh.

[3] Landwirtschaftliche Rentenbank (Hrsg.), (1994), Verteilungswirkungen der künftigen EU-Agrarpolitik. (Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Rentenbank, Band 8), Frankfurt am Main.

[4] Weiß, D. (1995), Preis- und Wechselkurstransmission auf Märkten der Agrar- und Ernährungswirtschaft – Theoretische Analyse und empirische Zusammenhänge am Beispiel des Bananenmarktes. Giessen: Wissenschaftlicher Fachverlag.

Foto: Tölke