

Koester, Ulrich

Article — Digitized Version

Chancen einer grundlegenden Reform der EG-Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Koester, Ulrich (1980) : Chancen einer grundlegenden Reform der EG-Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 12, pp. 587-593

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135507>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

AGRARPOLITIK

Chancen einer grundlegenden Reform der EG-Agrarpolitik

Ulrich Koester, Kiel

In seinem jüngsten Jahresgutachten spricht sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik aus. Nur so sei der Gemeinsame Agrarmarkt noch zu retten. Professor Koester analysiert die Chancen solch einer Reform.

Chancen für eine grundlegende Reform der EG-Agrarpolitik können nur dann erwartet werden, wenn allgemein die Notwendigkeit zur Reform anerkannt wird. Zunächst ist demnach zu klären, ob eine solche Notwendigkeit zur Reform besteht. Bei der Analyse wird davon ausgegangen, daß Politiker nur dann eine Änderung der Politik in Betracht ziehen werden, wenn die offiziell deklarierten Ziele bei einer Fortführung der Status-quo-Politik nicht verwirklicht werden können und/oder negative Nebenwirkungen, die bei der Zielverwirklichung auftreten, politisch nicht akzeptiert werden. Die Chancen der Verwirklichung einer Reform werden zunehmen, wenn diejenigen, die von einer Reform negativ betroffen werden, die Notwendigkeit der Änderung einsehen oder aber dem Anpassungsdruck als Folge der Reform relativ leicht ausweichen können.

In Artikel 39 und 110 des EWG-Vertrages sind die Ziele angegeben, die im folgenden für die Beurteilung der bisherigen Agrarpolitik herangezogen werden sollen. Dabei wird nicht behauptet, daß die dort postulierten Ziele auch tatsächlich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht anstrebenswert sind. Es wird lediglich von der Vermutung ausgegangen, daß in der praktischen Agrarpolitik ein Unterschied zwischen Realsituation

und offiziell deklarierten Zielen politische Aktivitäten auslösen kann.

Die bisherige Markt- und Preispolitik als das wichtigste Element der Europäischen Agrarpolitik war vornehmlich an der Einkommenszielsetzung der Landwirte orientiert. Zwar steht im EWG-Vertrag in Art. 39 nur, daß den in der Landwirtschaft tätigen Personen über eine Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft eine angemessene Lebenshaltung zu gewähren ist, doch wurde dieses Ziel in der Vergangenheit offensichtlich so interpretiert, daß das Durchschnittseinkommen der im Agrarsektor Tätigen an das Einkommen vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden sollte.

Mangelnde Zielverwirklichung

Ein Blick in die Statistik zeigt, daß

- es nicht gelungen ist, zu einer gleichen Einkommensentwicklung in allen Landwirtschaften der einzelnen Mitgliedsländer beizutragen, und daß
- es in den einzelnen Ländern unterschiedlich gut gelungen ist, die sektorale Einkommensentwicklung der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung anzugleichen.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist festzustellen, daß insbesondere in den letzten drei Jahren die Durchschnittseinkommen in der Landwirtschaft hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung hinterherhinken.

Prof. Dr. Ulrich Koester, 42, ist Ordinarius am Institut für Agrarpolitik und Marktlehre der Christian-Albrechts-Universität Kiel.

Der empirische Befund ist das Ergebnis eines nicht zielkonformen Mitteleinsatzes: Es dürfte in einem solch heterogenen Wirtschaftsgebiet wie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit einer unterschiedlichen agrarstrukturellen Ausgangsbasis und vor allen Dingen sehr unterschiedlicher monetärer Entwicklung unmöglich sein, mit einem gemeinsamen Preisniveau, wie es durch die gemeinsame Markt- und Preispolitik beabsichtigt wird, in allen Ländern gleichermaßen der Einkommenszielsetzung gerecht zu werden. Es kann die Hypothese aufgestellt werden, daß die mangelnde Zielkonformität des preispolitischen Mitteleinsatzes mit zunehmender Größe der EG noch steigen wird.

Steigerung der Produktivität?

Im EWG-Vertrag wird explizit angegeben, daß ein Ziel der Agrarpolitik auch die „Steigerung der Produktivität“ ist. Mißt man die Steigerung der Produktivität an der prozentualen Veränderung der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft, so kann festgestellt werden, daß die Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft höher war als im Durchschnitt der Volkswirtschaft. Hieraus darf aber nicht vorschnell abgelesen werden, daß man dieses Ziel bestens verwirklicht hat. Für eine agrar- und wirtschaftspolitische Beurteilung ist nicht entscheidend, welche Entwicklung der Zielvariablen sich ergeben hat, sondern lediglich, mit welchem Mittelaufwand sich die gegebene Entwicklung einstellte und welche Entwicklung mit einem alternativen Mitteleinsatz hätte eintreten können.

Folgt man diesem Ansatz, so kann die Hypothese aufgestellt werden, daß insbesondere die Preispolitik der Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft entgegengewirkt hat und hiervon ein produktivitätshemmender Effekt ausging. Das beinhaltete unter anderem, daß der agrarstrukturelle Wandel geringer war als er bei einem anderen Mitteleinsatz hätte sein können. Vergleicht man die Entwicklung der durchschnittlichen landwirtschaftlichen Betriebsgröße und der technisch optimalen Betriebsgröße in der Landwirtschaft der Bundesrepublik, so zeigt sich, daß die technisch optimale Betriebsgröße sich im Zeitablauf stärker erhöht hat als die tatsächlich realisierte Betriebsgröße. Das gilt insbesondere für die Milchproduktion. Während sich die durchschnittliche Herdengröße im Zeitablauf um etwa eine Kuh erhöhte, stieg die technisch optimale Betriebsgröße im letzten Jahrzehnt erheblich stärker an. Es muß daher auch bezüglich des Ziels „Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft“ konstatiert werden, daß eine mangelnde Zielverwirklichung vorliegt.

Tabelle 1
EG-Selbstversorgungsgrad (in %) mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen¹

	1967-1971 ²	1973	1976	1977	1978
Zucker	82	93	105	104	125
Butter	91	104	107	107	118
Milchfett ³	100	103	106	108	112
Gerste	103	107	103	94	112
Roggen	100	100	92	95	108
Milchweiß ³	113	109	107	110	108
Wein	97	89	97	102	107
Geflügelfleisch	101	104	104	105	103
Weichweizen	—	100	101	105	102
Kartoffeln	100	102	98	96	101
Eier	99	99	100	100	101
Schweinefleisch	100	101	99	100	100
Hafer	96	96	95	91	97
Rindfleisch	90	86	99	97	95
Gemüse	98	94	95	92	92
Frischobst	80	77	79	78	73
Schaf- und Ziegenfleisch	56	59	64	64	65

¹Beim Inlandsverbrauch sind auch die mit Hilfe von Subventionen abgesetzten Produkte enthalten. ²Zum Teil geschätzt. ³Als Bestandteile der gesamten Milcherzeugnisse.

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften.

Angemessene Verbraucherpreise?

Im EWG-Vertrag wird als agrarpolitisches Ziel postuliert, daß die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen zu erfolgen habe. Es mag zugestanden werden, daß man die „Angemessenheit“ der Verbraucherpreise nicht bereits durch einen Vergleich der Inlandspreise und der Weltmarktpreise zum angegebenen Zeitpunkt feststellen kann; doch kann eindeutig gesagt werden, daß weitere Anhebungen der Verbraucherpreise, die zu einer zunehmenden Ausweitung der Spanne zwischen Inlands- und Weltmarktpreisen führen, gegen das Ziel verstoßen. Folgt man diesem Gedanken, so bedeuten weitere Preisanhebungen gleichzeitig eine mangelnde Verwirklichung des Ziels „Beliieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen“. Dies gilt insbesondere, seitdem wir auf nahezu allen Märkten Überschüsse produzieren (vgl. Tabelle 1). Da die Überschussituation bei einer Fortführung der gegenwärtigen Politik zunehmen wird, können weitere Preisanhebungen auch nicht mehr wie in der Vergangenheit durch das Argument „Sicherstellung der Versorgung“ mit Nahrungsmitteln begründet werden.

In Art. 110 des EWG-Vertrags ist ausgesprochen, daß die EG zu einer harmonischen Entwicklung des Welthandels beitragen soll. Diese Zielsetzung verbie-

tet daher eine weitere Erhöhung der nominalen Protektionsrate. Insbesondere würde z. B. eine Lösung des sogenannten Substitutsproblems durch Erhebung von Abschöpfungen auch auf Getreidesubstitute (vornehmlich Tapioka) und pflanzliche Öle (vornehmlich Soja), die bisher annähernd zollfrei eingeführt werden können, eindeutig dieser Zielsetzung widersprechen.

Die Zielverletzung dürfte durch die Vergrößerung der EG von sechs auf neun Mitgliedsländer gestiegen sein und wird weiterhin durch die zweite EG-Erweiterung auf zwölf Mitgliedsländer an Bedeutung zunehmen. Bei einzelnen Agrarprodukten ist die EG bereits zum dominierenden Anbieter auf dem Weltmarkt geworden (bei Butter und Magermilchpulver z. B. betrug der Anteil der EG-Ausfuhren am Welthandel 1978 47,5 % bzw. 44,9 %), so daß von der EG-Agrarpreispolitik erhebliche Auswirkungen auf die Weltmärkte und davon betroffene Drittländer ausgehen.

Nach dem Grundgedanken des EWG-Vertrags soll die EG zumindest eine Zollunion mit innergemeinschaftlich zollfreiem Handel und gemeinsamen Außenzöllen darstellen. Grenzausgleichsmaßnahmen auf den Agrarmärkten, die die Funktion von Binnenzöllen haben, widersprechen somit dem Grundkonzept des EWG-Vertrags.

Wenn bedacht wird, daß die Einführung von Grenzausgleichsmaßnahmen die Folge unterschiedlicher monetärer Entwicklungen und daraus resultierender Wechselkursänderungen war, so kann die Hypothese aufgestellt werden, daß durch die EG-Erweiterung die Spannweite zwischen den nationalen Inflationsraten voraussichtlich zunehmen wird. Eine Fortführung der bisherigen Politik wird daher weiterhin Grenzausgleichsmaßnahmen beinhalten.

Steigende Kosten

Vertreter der praktischen Agrarpolitik scheinen sich vornehmlich an jenen Wirkungen des agrarpolitischen Mitteleinsatzes zu orientieren, die auf Kritik in der öf-

fentlichen Meinung stoßen. Die Entwicklung der Ausgaben für die Marktordnung nimmt daher, sowohl nach Meinung der Öffentlichkeit als auch nach Meinung der praktischen Agrarpolitiker, eine relativ große Bedeutung bei der Beurteilung der gegenwärtigen Agrarpolitik ein.

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Ausgaben des EAGFL (Ausrichtungs- und Garantiefonds). In den 70er Jahren waren von Jahr zu Jahr sehr hohe Steigerungsraten zu beobachten. Eine Fortsetzung dieser Politik wird mit Sicherheit in naher Zukunft den vorgegebenen Finanzrahmen der EG in Höhe der Eigenmittel aus Abschöpfungen und Zöllen sowie 1 % des harmonisierten nationalen Mehrwertsteueraufkommens ausschöpfen. Zwar mag die Erschließung neuer Finanzquellen nicht ausgeschlossen sein, doch würde eine solche Entwicklung sicherlich verstärkt das öffentliche Interesse erwecken und damit möglicherweise politische Widerstände hervorrufen.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß sich für die Durchführung der EG-Agrarpolitik der außenhandelspolitische Rahmen geändert hat. Das liegt zum einen in der zunehmenden Größe der EG und damit der Notwendigkeit der Berücksichtigung von Gegenreaktionen der Außenhandelspartner bei der Durchführung von EG-agrarpolitischen Maßnahmen; zum anderen ist das aber auch durch die sogenannte „offene Flanke“ der EG-Agrarmarktordnung bedingt. Oben wurde darauf hingewiesen, daß Getreidesubstitute und pflanzliche Fette und Öle als Folge der GATT-Regelungen annähernd zollfrei eingeführt werden können. Es kommt daher in der inländischen Verwendung zu einer zunehmenden Substitution von inländischen Futtermitteln durch importierte Getreidesubstitute. Die Bedeutung der Getreidesubstitute ist im Zeitablauf tendenziell gestiegen und wird erwartungsgemäß weiter steigen. Zwar war es durch ein Selbstbeschränkungsabkommen mit Thailand als dem Hauptlieferanten von Tapioka temporär möglich, Lieferbegrenzungen zu verwirklichen, doch kann erwartet werden, daß auf-

Tabelle 2
Entwicklung der Ausgaben des Ausrichtungs- und Garantiefonds ab 1974
(in Mill. DM)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
insgesamt	8005,74	11 411,14	13 364,66	14 936,48	19 847,06	23 964,01	26 523,29 ¹
	100,0	142,5	166,9	186,6	247,9	299,3	331,3

¹Haushaltsansätze.

Quelle: Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1979.

grund der relativ günstigen Weltmarktpreisentwicklung für Tapioka zusätzliche potentielle Lieferanten, wie z. B. insbesondere Brasilien, zukünftig verstärkt den Weltmarkt versorgen werden. Weitere inländische Preisanhebungen für Getreide werden daher zu zusätzlichen Überschüssen beitragen und das Staatsbudget infolge der Überschubeseitigung belasten.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind die nachteiligen Wirkungen der gegenwärtigen Preisstützungspolitik insbesondere in einer Fehlallokation der Ressourcen zu sehen. Hierdurch tritt ein Verzicht auf Sozialprodukt auf. Allgemein gilt, daß bei zunehmender Heterogenität der Agrarstruktur, die als Folge der EG-Erweiterung eintreten wird, ein bestimmter Verwirklichungsgrad des Einkommensziels mit steigenden Allokationskosten verbunden ist.

Unerwünschte Verteilungswirkungen

Als negative Effekte der bisherigen Preisstützungspolitik sind auch unerwünschte Einkommensverteilungswirkungen zu betrachten. Hierbei sind drei unterschiedliche Wirkungen herauszustellen:

- Preisanhebungen tendieren dazu, die Einkommensverteilung in der Landwirtschaft tendenziell ungleicher zu machen. Mit jeder Preisanhebung erhalten die Bezieher relativ hoher Einkommen in der Landwirtschaft einen absolut größeren Einkommenszuwachs als die Bezieher relativ niedriger Einkommen. Die Einkommensunterschiede im Agrarsektor nehmen daher als Folge der Preispolitik zu.
- Außerdem ist zu bedenken, daß durch die Preisanhebung vornehmlich die Verbraucher belastet werden, die einen relativ großen Anteil ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgeben. Bekanntlich sind das aber die sozial Schwachen in der Gesellschaft.
- Weiterhin ist zu beachten, daß die Preispolitik insbesondere durch weitere Preisanhebungen zu inner-

gemeinschaftlichen Einkommenstransferströmen beiträgt. Durch eine Preisanhebung werden grundsätzlich alle Verbraucher in der EG belastet, doch die Einkommenswirkungen kommen nur den Landwirten und verstärkt den Agrar-Exportländern zugute. Somit tritt ein Einkommenstransfer von den importierenden Ländern, insbesondere von Großbritannien und Italien, zugunsten der stark exportierenden Länder, insbesondere Frankreich, auf.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die negativen Nebenwirkungen, die durch den preispolitischen Mitteleinsatz zur Verwirklichung agrarpolitischer Ziele auftreten, tendenziell zunehmen. Unter anderem zeigt sich dieses bereits darin, daß man offensichtlich in der letzten Zeit zu einer vorsichtigeren (restriktiveren) Preispolitik übergegangen ist. Gleichzeitig bedeutet dies aber, daß man damit einen Verlust an Verwirklichung agrarpolitischer Ziele in Kauf genommen hat. Diese Diagnose spricht somit dafür, daß eine Reform der EG-Agrarpolitik durchaus begründet werden kann.

Reformvorschläge

Eine Neuorientierung der EG-Agrarpolitik könnte zum einen an einer geänderten Interpretation der Ziele und zum anderen an einer Änderung des Mitteleinsatzes ansetzen. Die Reformvorschläge können

- nach der Intensität der vorgeschlagenen Änderung, die an der Aufgabe einzelner bisheriger Ziele abgelesen werden kann, und
- nach der ordnungspolitischen Einordnung untergliedert werden.

Es deutet vieles darauf hin, daß man zukünftig das Einkommensziel anders interpretieren wird als in der Vergangenheit. Bei dem gegenwärtig erreichten relativ hohen Einkommensniveau kann die soziale Lage der in der Landwirtschaft Tätigen nicht lediglich an der Ein-

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

kommensentwicklung abgelesen werden. Es müssen darüber hinaus auch andere Variablen, wie z. B. die Vermögenssituation, die Sicherheit des Arbeitsplatzes, die Selbständigkeit der Tätigkeit und andere Faktoren mitberücksichtigt werden. Weiterhin muß bedacht werden, daß das durchschnittliche Sektoreinkommen nur dann Auskunft über eine gewisse Sozialbedürftigkeit der im Sektor Tätigen geben kann, wenn die Einkommensstreuung innerhalb des Sektors nur gering ist. Tatsächlich hat sich aber zumindest für die Bundesrepublik in den letzten Jahren ergeben, daß die intrasektorale Disparität zugenommen hat. Greift man in den Preisbildungsprozeß im Agrarsektor aus sozialen Gründen ein, so bietet sich als auslösender Indikator nicht das Durchschnittseinkommen des Sektors, sondern das Einkommen sozialer Randgruppen im Agrarsektor an. Dieser Überlegung würde entsprechen, daß man sich zukünftig nicht am Durchschnittseinkommen, sondern am Mindesteinkommen der in der Landwirtschaft Tätigen orientiert.

Eine solche Neuinterpretation des Einkommensziels könnte die Preispolitik als globales Instrumentarium von der Einkommensfunktion entlasten; die Preispolitik könnte dann vornehmlich zur Produktionssteuerung eingesetzt werden. Allerdings muß zugestanden werden, daß die Chancen einer Verwirklichung einer solchen – relativ radikalen – Umorientierung der Politik als relativ gering eingeschätzt werden müssen, und zwar aus folgenden Gründen:

- Es ist wahrscheinlich, daß diese Politik zumindest dann, wenn man die Mindesteinkommen an der Höhe der Sozialbeihilfe orientiert, zusätzliche Staatsausgaben binden wird.
- Hinzu kommt, daß ein politischer Konsens auf EG-Ebene über eine nationale oder supranationale Finanzierung gefunden werden muß. Aufgrund nationaler Interessengegensätze innerhalb der EG ist nicht abzusehen, wie ein für alle akzeptabler Kompromiß zustande kommen kann.
- Auch von seiten der Betroffenen ist zu erwarten, daß Widerstände auftreten werden. Ein Teil der Landwirte würde damit offensichtlich als Sozialhilfeempfänger abgestempelt werden. Es mag verständlich sein, daß der Berufsstand hiergegen votieren wird.

Von der EG-Kommission wird gefordert, daß für die Zukunft zumindest eine restriktive Preispolitik durchgeführt wird. Die Empfehlung einer solchen Politik beinhaltet implizit eine geänderte Interpretation der Einkommenszielsetzung: Restriktive Preispolitik wird häufig so interpretiert, daß durch die Preispolitik ein

weiteres Anwachsen der Überschüsse verhindert werden soll. Bei der gegenwärtigen Situation auf den Agrarmärkten mit einem durch technische Fortschritte und Strukturwandel induzierten Angebotswachstum von 1,5-2,0 % auf den meisten Agrarmärkten und nur leicht expandierender Nachfrage nach Agrarprodukten von etwa 0,3 % in den nächsten Jahren wären Realpreissenkungen von etwa 4-6 % über eine Reihe von Jahren hinweg notwendig, um ein Anwachsen der Überschüsse zu verhindern¹. Für die Bundesrepublik würde eine solche Politik Nominalpreissenkungen von 0-2 % p. a. beinhalten. Die Realeinkommen des Agrarsektors würden dann um etwa 8-12 % p. a. sinken.

Geringe Realisierungschancen

Diese Zahlen veranschaulichen die Intensität der Reform: Ein abrupter Rückgang der bisherigen Einkommensgarantien für die im Agrarsektor Tätigen würde in Kauf genommen, um verstärkt marktwirtschaftliche Elemente in die Agrarpolitik aufnehmen zu können. Eine solche Politik würde bei der gegenwärtigen und zu erwartenden Arbeitsmarktlage in allen EG-Ländern wahrscheinlich nur wenig die Abwanderungsrate von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft erhöhen, sondern sich verstärkt in einem Einkommensrückgang bei den Landwirten niederschlagen. Eine solche Maßnahme wäre daher nur dann politisch realisierbar, wenn man dem Ziel „Angleichung der sozialen Lage der in der Landwirtschaft Tätigen“ zukünftig kaum noch eine Bedeutung zubilligte. Es scheint unwahrscheinlich, daß ein solch drastischer Umschwung in der Zielinterpretation eintreten wird. Daraus folgt, daß eine restriktive Preispolitik ohne eine weitere Steigerung der Überschüsse und ohne flankierende Maßnahmen wohl keine Chance der Verwirklichung hat.

Eine Entkoppelung der Preispolitik von der Doppelfunktion der Produktionssteuerung und der Verwirklichung der Einkommenszielsetzung könnte durch eine Erweiterung des Instrumenteneinsatzes eintreten. Die Produktionssteuerung könnte weiterhin durch die Preispolitik vorgenommen werden, während die Einkommenszielsetzung durch personengebundene direkte Einkommensübertragungen erfüllt werden könnte. Diese Reform wäre weniger radikal als die oben diskutierten Vorschläge.

Trotz der Rationalität einer solchen Politik scheint aber die Chance der Verwirklichung auch im gegenwärtigen Zeitpunkt sehr gering. Bei einer Beibehaltung

¹ Bei der Überschlagskalkulation wurde eine kurzfristige Preiselastizität des Angebots von 0,2 und eine Preiselastizität der Nachfrage von -0,1 unterstellt.

der bisherigen Interpretation des Einkommensziels würde diese Änderung wahrscheinlich höhere Staatsausgaben binden. Hinzu kommt, daß ebenso wie bei der Mindesteinkommenspolitik vom Berufsverband Widerstände auftreten würden. Auch scheint es schwierig, auf EG-Ebene das Problem der Finanzierung und der Dosierung des Mitteleinsatzes zu klären.

Vorstellungen des Bauernverbandes

Selbst vom Deutschen Bauernverband und der COPA (Europäischer Bauernverband) wird eingesehen, daß die Fortführung der gegenwärtigen Politik auf Schwierigkeiten stößt; auch sie schlagen daher Reformänderungen vor. Insbesondere wird die Übernahme der Regelung vom Europäischen Zuckermarkt mit der quotierten Preisdifferenzierung auch auf dem Milchmarkt propagiert. Nach diesem System würde für die bisherige Produktionsmenge ein unveränderter Preis gelten; lediglich für eine Produktionssteigerung würde auf einzelbetrieblicher Ebene ein Preisabschlag vorgenommen werden. Ein solches System bietet zu nächst folgende Vorteile:

Der Status-quo kann eingefroren werden, da für die bisherige Menge der gleiche Preis gezahlt wird.

Das weitere Produktionswachstum und damit die Zunahme der Überschüsse kann reduziert werden.

Zukünftige Investitionsentscheidungen innerhalb der Landwirtschaft würden sich an dem um den Abschlag verringerten Preis orientieren. Als Folge würden die Preise bessere Signale für Produktionsentscheidungen setzen, und es würde eine Angleichung zwischen betriebswirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsberechnungen eintreten.

Trotz dieser Vorteile dürften die Nachteile dieses Systems aber wohl überwiegen:

Insbesondere dürfte die Erfahrung mit der Zuckermarktordnung gezeigt haben, daß ein System differenzierter Preise und eine Quotierung politisch wohl kaum durchsetzbar ist, ohne daß Überschüsse und Ausgaben in beträchtlicher Höhe auftreten. Die Festlegung der Referenzmenge beruht auf einem politischen Kompromiß. Die Erzielung eines solchen Kompromisses wird insbesondere dann erschwert, wenn die einzelnen Länder nicht damit einverstanden sind, daß sich die Referenzmenge lediglich an der vergangenen Produktionsmenge orientiert. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn das Leistungs- und Ertragspotential in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgeschöpft ist und sich somit einzelne Länder ein mögliches Produktionswachstum durch eine Festlegung der Referenzmenge nicht beschneiden lassen wollen. In der EG liegt z. B. die Milchleistung pro Kuh in Irland und Italien um 3.300 kg p. a., in den Niederlanden dagegen bei über 5.000 kg. Es ist daher unwahrscheinlich, daß sich Länder mit einem nicht ausgeschöpften Leistungspotential mit einem Einfrieren der Produktion auf dem Niveau der Vergangenheit einverstanden erklären. Es ist vielmehr zu erwarten, daß eine gleiche Situation eintreten wird, wie wir sie zu Beginn der europäischen Zuckermarktordnung hatten. Auch hier war es nicht möglich, die Gesamtkontingentmenge innerhalb der inländischen Nachfragemenge festzulegen. Es ist daher nicht sehr wahrscheinlich, daß man sich auf europäischer Ebene für ein solches System ohne gleichzeitig programmierte Produktionssteigerung einigen wird.

Doch selbst wenn es gelingen sollte, sich auf eine Referenzmenge zu einigen, die unterhalb der Produktionsmenge liegen würde, die sich normalerweise beim Garantiepreis einstellen würde, kann nicht erwartet werden, daß ein solches System auf anderen Märkten als auf dem Zuckermarkt funktionieren kann. Auf dem

VDEW

Jahresstatistik 1979

DIN A 4, 496 Seiten, DM 290,—

In der Reihe der Jahrgangfolgen der VDEW-Jahresstatistik liegt der Band 1979 vor. Er bietet mit einer detaillierten Darstellung der Einzelangaben von 683 Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen einen umfassenden Überblick über die öffentliche Elektrizitätserzeugung und -versorgung in der Bundesrepublik einschließlich Berlin (West).

Im tabellarischen Teil I **Leistung und Arbeit** ist der Firmenname des Unternehmens, der Sitz seiner Verwaltung und die Unternehmensform, die über die Kapitalbeteiligung Auskunft gibt, ausgewiesen.

Der Teil II **Betriebsmittel** enthält die einzelnen Kraftwerke der Unternehmen.

Die **Gesamtergebnisse** fassen die Einzelangaben der Unternehmen in übersichtlichen Tabellen und mehrfarbigen graphischen Darstellungen zusammen.

Zu beziehen durch den Buchhandel oder direkt bei



**Verlags- und Wirtschaftsgesellschaft
der Elektrizitätswerke mbH – VDEW**
Stresemannallee 23 · Telefon 6 30 41
6000 Frankfurt/Main 70

Zuckermarkt liegt in Extremform das Flaschenhalsprinzip vor. Zwar gibt es eine Vielzahl von Produzenten des Rohproduktes Zuckerrübe und eine Vielzahl von Konsumenten des Gutes Zucker, doch läuft die Produktionsmenge durch einige wenige Verarbeitungsunternehmen (Zuckerrübenfabriken), so daß es möglich ist, die produzierten Mengen auch exakt zu ermitteln und auf dieser Grundlage eine Kanalisation der Mengen und eine Preisdifferenzierung vorzunehmen. Auf allen anderen Märkten – das gilt auch für den Milchmarkt – ist das Flaschenhalsprinzip nur begrenzt gegeben. Dem Produzenten des Agrarrohproduktes ist es prinzipiell möglich, das Produkt selbst an den Endverbraucher zu liefern. Es wird daher nur mit einem erheblichen Kontrollaufwand möglich sein, die in einem einzelnen Betrieb produzierten Mengen exakt zu ermitteln. Dies tritt vor allen Dingen auch deshalb ein, weil der einzelne Betriebsinhaber wohl kaum daran interessiert sein wird, seine Mengen direkt der Administration mitzuteilen. Eine strenge Kontrolle aller Absatzwege und Kaufverträge ist daher notwendig.

□ Da wegen der begrenzten Kontrollmöglichkeiten dieses System ohnehin nur für einige wenige Märkte – eventuell den Milchmarkt – realisiert werden könnte, wird das Überschußproblem auf andere Märkte verlagert. Eine Lösung des grundlegenden Problems kann somit nicht erreicht werden.

□ Als erheblicher Nachteil der quotierten Preisdifferenzierung ist die Wirkung auf die Entwicklung der Produktivität und den Strukturwandel anzusehen. Insbesondere werden weniger effiziente sich neben effizienten Betrieben länger halten können als bei einheitlichen Preisen.

□ Schließlich würde eine solche Form eine Zunahme dirigistischer Eingriffe bedeuten. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, daß in solchen Fällen ein späterer Rückzug des Staates kaum möglich ist.

Zusammenfassend kann daher gesagt werden, daß es wenig wahrscheinlich ist, durch eine quotierte Preisdifferenzierung das Auswachsen weiterer Überschüsse zu vermeiden. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre ohnehin der Systemwechsel negativ zu beurteilen.

Kollaps als akute Möglichkeit

Nicht zuletzt aufgrund der aus Sicht der EG zur Zeit relativ günstigen Weltmarktlage mit relativ hohen Getreide- und Zuckerpreisen sowie Tapioka- und Sojapreisen ist die akute Notwendigkeit zur Reform der EG-Agrarpolitik etwas gesunken. Es deutet daher vie-

les darauf hin, daß man ohne eine wesentliche Neuorientierung in der nächsten Agrarministerrunde eine generelle Preisanhebung für Agrarprodukte beschließen wird. Allerdings ist zu erwarten, daß die Mitverantwortungsabgabe auf dem Milchmarkt erhöht werden wird. Die augenblickliche Situation gestattet somit eine Vertagung der Probleme.

Allerdings muß festgestellt werden, daß dieser Zeitgewinn einer Problemlösung nicht zuträglich ist. Die Erweiterung der EG macht das Gebilde noch heterogener, die Interessengegensätze werden verstärkt auftreten, so daß die Chance für eine grundlegende Reform wahrscheinlich abnehmen wird. Weiterhin wird die Süderweiterung der EG es notwendig erscheinen lassen, daß man den gegenwärtig heterogenen Agrarprotektionismus, der vornehmlich für nördliche und weniger für mediterrane Produkte gegeben ist, homogenisieren muß. Will man das System, das für nördliche Produkte besteht, auch für mediterrane Produkte übernehmen, so wird hierdurch eindeutig das Finanzvolumen gesprengt. Will man dieses vermeiden, so kann eine Angleichung nur durch einen Abbau des Agrarprotektionismus für nördliche Produkte vorgenommen werden. Da nicht abzusehen ist, wie man hierüber in einer erweiterten EG einen allgemeinen Konsensus finden wird, muß befürchtet werden, daß die Belastungsprobe für die Gemeinsame Agrarpolitik erst kommen wird. Das aber deutet darauf hin, daß zukünftig noch mehr als bisher mit einer zunehmenden unkontrollierten Nationalisierung der EG-Agrarpolitik zu rechnen sein wird.

Stimmt man der Beurteilung zu, daß bei den gegenwärtigen nationalen Interessengegensätzen in der Gemeinsamen Agrarpolitik eine grundlegende Reform nicht möglich ist, eine Fortführung der bisherigen Agrarpolitik aber entweder den vorgegebenen Finanzrahmen sprengt oder erhebliche Abstriche in der Verwirklichung agrarpolitischer Ziele erfordert, dann muß ein Kollaps der Gemeinsamen Agrarpolitik als akute Möglichkeit angesehen werden. Eine realistische Strategie sollte daher nicht unbedingt eine grundlegende Reform anstreben, sondern als zweitbeste Lösung die Erhaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch eine auf der EG-Ebene kontrollierte Nationalisierung. Hierbei könnten unter dem Dach gemeinsamer Agrarpreise den Mitgliedsländern differenzierte Sozialmaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft nach vorheriger Genehmigung durch die EG zugestanden werden. Eine strengere Kontrolle der Einhaltung der bereits gültigen gemeinsamen Wettbewerbsregeln könnte dazu beitragen, daß keine innergemeinschaftlichen Wettbewerbsverzerrungen auftreten.