

Tangermann, Stefan

Article — Digitized Version

Dirigistische Scheinlösungen oder ehrliche Reformen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Tangermann, Stefan (1984) : Dirigistische Scheinlösungen oder ehrliche Reformen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 2, pp. 72-78

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135888>

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.

EG-AGRARPOLITIK

Dirigistische Scheinlösungen oder ehrliche Reformen?

Stefan Tangermann, Göttingen

Der gescheiterte Gipfel von Athen zeigte, daß Europa an seiner Agrarpolitik krankt. Gefragt sind einmal mehr Grundsatzreformen und nicht wie bisher Krisenmanagement. Werden die gegenwärtig diskutierten Reformvorstellungen diesem Anspruch gerecht?

Nicht das gründliche Überdenken des eingeschlagenen Weges, sondern die Eindämmung von Detailproblemen, nicht die Heilung des Patienten, sondern das Kurieren am Symptom standen im Vordergrund aller Versuche, die EG-Agrarpolitik vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Das mochte angehen, solange die EG-Agrarpolitik Europa nicht insgesamt in Gefahr brachte und solange agrarpolitische Fehlentscheidungen marginalen Charakter trugen und im Grundsatz jederzeit revidierbar waren. Beides aber ist gegenwärtig nicht mehr der Fall. Inzwischen ist eine Situation eingetreten, in der die Agrarpolitik nicht mehr an Europa, sondern Europa an seiner Agrarpolitik krankt.

Das Scheitern des Athener Gipfels hat so deutlich wie kein anderes Ereignis in der jüngeren Vergangenheit gezeigt, wie schwer die Bürde der Gemeinsamen Agrarpolitik inzwischen für die Europäische Gemeinschaft geworden ist. Zwar haben sich alle Beteiligten beeilt zu betonen, daß es nicht die Agrarpolitik sei, die Europa an den Rand des Zusammenbruchs gebracht habe. Bei näherem Hinsehen aber wird deutlich, daß fast alle einzelnen Punkte, über die die Regierungschefs und Staatspräsidenten sich zerstritten haben, unmittelbar mit der EG-Agrarpolitik im Zusammenhang stehen. Offensichtlich ist dies für den Grenzausgleich bei Agrarprodukten und die Festlegung von Milchkontingenten,

die auf der Athener Tagesordnung standen. Es gilt aber auch für die ebenso strittigen Fragen des Haushaltsrahmens für die EG, der Lastenverteilung auf die Mitgliedsländer und der Süderweiterung der Gemeinschaft.

Die Anhebung der Ein-Prozent-Grenze für die Abführung von Mehrwertsteuer-Eigenmitteln an die Gemeinschaft ist von der EG-Kommission und einigen Mitgliedsländern vorgeschlagen worden, weil die gegenwärtig anfallenden Ausgaben der EG im bisherigen Haushaltsrahmen nicht mehr finanzierbar sind. Da etwa zwei Drittel dieser Ausgaben durch die Agrarpolitik verursacht werden, ist die EG-Agrarpolitik in einem sehr erheblichen Maße „schuld“ an der Finanzmisere der Gemeinschaft und damit auch an dem politischen Streit um eine mögliche Ausweitung des Finanzrahmens. In einem engen Zusammenhang damit steht auch die Auseinandersetzung um die Lastenverteilung auf die Mitgliedsländer, die darüber hinaus aber auch einen weiteren Bezug zur Agrarpolitik aufweist. England, das als großer Nettozahler bei vergleichsweise niedrigem Sozialprodukt mit Vehemenz Entlastung sucht, ist nicht nur durch die sichtbaren Kassenzahlungen belastet. Als stark auf Agrarimporte angewiesenes Land leistet es aufgrund der weit über dem Weltmarktniveau festgesetzten Agrarpreise in der EG auch erhebliche unsichtbare Einkommenstransfers zugunsten der Agrarexportländer der Gemeinschaft (z. B. Frankreich). Diese Tatsache, die den Engländern wohl bewußt ist, läßt sie besonders hartnäckig um Beitragsentlastung kämpfen – bis zu einem Punkt, an dem der politische Zusammenhalt in der Gemeinschaft gefährdet ist.

Prof. Dr. Stefan Tangermann, 40, lehrt Agrarpolitik an der Universität Göttingen.

Die Süderweiterung der Gemeinschaft schließlich, die inzwischen bereits in einem für alle Beteiligten, vor allem aber für Spanien und Portugal nur noch schwer erträglichen Ausmaß verschleppt ist, wird nach allem Anschein nicht durch außenpolitische oder allgemein wirtschaftliche Bedenken behindert. Der entscheidende Stolperstein scheint jetzt vielmehr nur noch die Sorge einiger „alter“ Mitgliedsländer, insbesondere Frankreichs, zu sein, daß der ungehinderte Zutritt von Agrarprodukten aus der iberischen Halbinsel zum Markt der Gemeinschaft ihre Produzenten von konkurrierenden Erzeugnissen in Bedrängnis bringen könnte. Auch hier also ist die Agrarpolitik der weiteren politischen Entwicklung im Weg.

Daneben ist zu bedenken, welche Ineffizienz, aber auch welche Verschleuderung von politischem Kapital es bedeutet, wenn Regierungschefs und Staatspräsidenten sich auf ihrem Gipfeltreffen mit technischen Details von eigentlich völlig untergeordnetem Rang, wie etwa dem Grenzausgleich, befassen müssen, nur weil zwei Hände voll von Agrarministern, die sich gegenseitig als unbeugsame Hüter der landwirtschaftlichen Interessen ihrer Länder zu übertreffen versuchen, sich als unfähig erweisen, die in ihren Verantwortungsbereich fallenden Entscheidungen zu treffen. Abgesehen davon, daß den Regierungschefs und Staatspräsidenten die fachliche Kompetenz für derartige technische Fragen zwangsläufig fehlen muß, ist zu beklagen, daß die knappe Zeit der höchstrangigen Politiker Europas, aber auch das gewiß begrenzte Konsens-Potential in der Europa-Politik auf Streitigkeiten von unbedeutendem Gewicht verschwendet wird, statt für die Lösung der vielen wichtigen politischen und wirtschaftlichen Fragen des heutigen Europas zur Verfügung zu stehen.

Darf es wirklich soweit kommen, daß Europa an seiner Agrarpolitik zerbricht? Kann es sein, daß Interessenpolitik für einen Berufsstand von begrenztem gesamtwirtschaftlichen Gewicht den historisch einmaligen und weltpolitisch bedeutsamen Prozeß der europäischen Einigung gefährdet? Ganz so weit ist es zum Glück wohl noch nicht. Daß Europa aber an seiner Agrarpolitik krankt und daß diese Krankheit schnell geheilt werden muß, bevor ein irreparabler Schaden entsteht, scheint kaum zweifelhaft.

Vor unwiderruflichen Fehlentscheidungen

Die Erkenntnis, daß der europäische Integrationsprozeß durch die Gemeinsame Agrarpolitik inzwischen nicht mehr gefördert, sondern belastet wird, hat sich noch nicht überall durchgesetzt. Die EG-Agrarpolitik wird zu sehr als ein isoliertes Problem gesehen. Dennoch hat sich zwangsläufig die Einsicht verbreitet, daß

der bisherige agrarpolitische Kurs nicht unverändert fortgesetzt werden kann. Entsprechend intensiv wird über Modifikationen verhandelt. Die EG-Kommission hat, einem Auftrag des Stuttgarter Gipfels folgend, Ende Juli 1983 ihre Reformvorschläge im Grundsätzlichen vorgelegt und seitdem in verschiedenen Verordnungsentwürfen ihre Vorstellungen von der Ausformung von Details kundgetan. Der Ministerrat und der Athener Gipfel haben auf dieser Grundlage und in grundsätzlich gleicher Richtung verhandelt. Eine Einigung ist zwischen den Mitgliedsländern noch nicht erreicht worden. Dennoch zeichnet sich bereits deutlich ab, wohin die Entscheidungen weisen könnten. Dabei wird deutlich, daß der Mut zu grundlegenden Reformen fehlt. Vielmehr werden dirigistische Scheinlösungen angestrebt, die zudem teilweise unwiderruflich in agrarpolitische Sackgassen weisen. Der Grund für diese Fehlorientierung ist leicht auszumachen: Anlaß und Antrieb für die gegenwärtigen „Reform“-Bemühungen ist nicht die Einsicht, daß die EG-Agrarpolitik grundlegende ökonomische und politische Konstruktions- und Funktionsmängel aufweist, sondern lediglich das Unbehagen an einem äußeren Symptom, den hohen Belastungen des EG-Haushalts. Entsprechend sind die Änderungsvorschläge auch nur darauf ausgerichtet, dieses Symptom zu unterdrücken, nicht aber die Probleme an der Wurzel zu packen.

Was in der EG-Agrarpolitik falsch gelaufen ist, läßt sich im Grundsatz in wenigen Worten beschreiben. Durch ein ausgebautes System von Markteingriffen binnen- und außenwirtschaftlicher Art ist das Agrarpreisniveau in der Gemeinschaft kräftig vom Weltmarkt abgehoben worden. Die Fehllenkung von Ressourcen und die Belastung der Verbraucher, die das zur Folge hat, sind von Wirtschaftswissenschaftlern oft genug beschrieben und analysiert worden¹. Auch die sichtbaren und unsichtbaren Transfers zwischen den EG-Mitgliedstaaten, die daraus resultieren, sind in aller Deutlichkeit herausgearbeitet worden². Schließlich ist auch immer wieder auf die negativen Konsequenzen hingewiesen worden, die die EG-Agrarpolitik für das Funktionieren der Weltagrarmärkte und für andere Länder hat³. Diese Fehlentwicklungen aber, die in der politischen Optik

¹ Siehe z. B. A. E. Buckwell, B. R. Harvey, K. J. Thompson, K. A. Parton: *The Cost of the Common Agricultural Policy*, London, Canberra 1982, und die dort zitierte Literatur.

² Siehe z. B. U. Koester: *The Redistributive Effects of the Common Agricultural Financial System*, in: *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 4 (1977), S. 321-345.

³ Siehe z. B. S. Tangermann: *Agricultural Trade Relations between the EC and Temperate Food Exporting Countries*, in: *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 5 (1978), S. 201-219; ders.: *EC Policies and Agricultural Trade with Developing Countries*, in: G. Johnson (Hrsg.): *Rural Change. The Challenge for Agricultural Economists*, Oxford 1981.

zum Teil nicht sichtbar werden, haben die Agrarpolitiker der EG nicht zum Umdenken veranlaßt. Solange politisch wirksame Restriktionen noch nicht lohnend waren, wurde die überzogene Agrarpreisstützung unbeirrt fortgesetzt. Konkret bedeutet dies, daß der Agrar-Minister rat die Preise jährlich im Selbstbedienungsverfahren heraufsetzen konnte, solange die Ausgaben für die Agrarmarkordnung noch nicht an die Finanzdecke des EG-Haushalts stießen.

Scheinlösungen

Inzwischen ist diese Situation jedoch erreicht. Die Agrarausgaben der Gemeinschaft sind seit Anfang der siebziger Jahre mit Raten angewachsen, die erheblich über den Zuwachsraten der verfügbaren Finanzmittel des EG-Haushalts lagen, und 1983 ist erstmalig der Haushaltsrahmen endgültig ausgeschöpft worden. Äußerer Grund für diese Entwicklung ist das dramatische Anwachsen der EG-Agrarproduktion, die bei stagnierendem Verbrauch in zunehmendem Maße nur noch mit Hilfe hoher Exportsubventionen auf dem Weltmarkt absetzbar ist. Es ist kaum übertrieben zu sagen, daß allein diese sichtbaren und politisch unangenehmen finanzwirtschaftlichen Folgen, nicht aber die grundlegenden ökonomischen Mängel der Grund dafür sind, daß jetzt in der EG-Agrarpolitik über Änderungen nachgedacht wird. Entsprechend ist es auch nicht verwunderlich, daß das Denken der Agrarpolitiker nur darum kreist, wie die Haushaltsbelastungen in Grenzen gehalten werden können, nicht aber darum, wie die EG-Agrarpolitik ökonomisch rationalisiert werden könnte. Da gleichzeitig die vornehmliche Orientierung der Agrarpolitik an den Interessen der Landwirtschaft nicht in Frage gestellt wird, ist das Bemühen darauf gerichtet, die Preisstützung aufrechtzuerhalten oder gar noch zu intensivieren, also den zentralen Fehler eines überhöhten Niveaus der Agrarpreise nicht abzustellen.

In instrumenteller Hinsicht gehen die angestrebten Lösungen dabei vornehmlich in drei Richtungen: weitere Beschränkung konkurrierender Importe, Schaffung neuer Einnahmequellen und administrative Begrenzung des Produktionswachstums. Es ist auf den ersten Blick offensichtlich, daß dies nur Scheinlösungen sind, die die Probleme nicht bereinigen, sondern nur verschieben und verkleistern. Schlimmer aber, und leider weniger erkennbar, ist, daß damit Schritte in Richtung eines zunehmenden Dirigismus eingeleitet werden, die sich aus politischen Gründen nicht werden revidieren lassen, weil Besitzstände geschaffen werden, auf die die Betroffenen nicht mehr verzichten wollen. Dies läßt sich deutlich an den Vorschlägen der EG-Kommission zu den Bereichen Getreidepolitik, Fettsteuer und Milch-

kontingente demonstrieren, die hier stellvertretend für den gesamten Katalog gegenwärtig diskutierter Politik-anpassungen diskutiert werden sollen.

Kein Mut zur geraden Linie

Die Kommissionsvorschläge zur zukünftigen Getreidemarktpolitik enthalten zweifellos vernünftige Elemente. Als preispolitisches Ziel hat die Kommission erneut „die beschleunigte Verringerung der Kluft zwischen den Preisen der Gemeinschaft und den Preisen ihrer Hauptkonkurrenten“ vorgeschlagen. Konkret würde dies eine Annäherung an die amerikanischen Getreidepreise, d. h. eine allmähliche (reale) Absenkung des Niveaus der EG-Getreidepreise um 20 bis 30 % bedeuten. Wichtiges Vehikel auf dem Weg zu diesem Ziel soll die „Garantieschwelle“ sein, also eine definierte Höchstmenge für die globale EG-Getreideproduktion, bei deren Überschreitung die Interventionspreise gesenkt werden. All dies klingt gut, denn es scheint an der Ursache der Getreideüberschüsse anzusetzen, am überhöhten Ausmaß der Preisstützung. Bei näherem Hinsehen stellt sich allerdings Skepsis ein, denn es ist keineswegs gewiß, daß die Vorschläge der Kommission tatsächlich zu diesem Ergebnis führen werden. Das Konzept der Garantieschwelle kann sich als komplette optische Täuschung herausstellen, und die gleichfalls vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der sogenannten Getreidesubstitute können der beabsichtigten Preispolitik die Basis entziehen.

Die Garantieschwellen-Konzeption, die in ähnlicher Weise wie bei Getreide auch bei einigen anderen Produkten Geltung gewinnen soll, bezieht sich nicht auf eine vorgegebene Entwicklung der (realen) Garantiepreise, sondern sieht lediglich vor, daß bei Überschreiten der Garantieschwelle die Anhebung der Interventionspreise in den jährlichen Preisrunden geringer ausfällt als „normal“. Solange aber keine feste und marktbezogene Basis für die „normale“ Preisanhebung gegeben ist, gibt es keine Garantie dafür, daß die tatsächliche Festsetzung der Getreidepreise (und der übrigen ähnlich bestimmten Preise) in die eigentlich vorgesehene Richtung führt. Mit anderen Worten: da die „normale“ Preisanhebung (politisch) willkürlich gesetzt ist, bleibt auch die über eine Garantieschwellen-Konzeption daraus abgeleitete Preisanhebung für Getreide willkürlich.

Eine klare Lösung wäre es, wenn die angestrebte Absenkung der realen Getreidepreise innerhalb eines bestimmten Zeitraums als Richtschnur gewählt würde. So hätte die Kommission beispielsweise verkünden können, daß die Verminderung des realen Stützungs-niveaus um 20 % in einem Zeitraum von fünf bis sechs

Jahren erreicht werden soll. Das würde bedeuten, daß die realen Getreidepreise jährlich um 3 bis 4 % zu vermindern wären. Bei einer solchen Lösung verbliebe kein Spielraum für willkürliche Entscheidungen von Jahr zu Jahr, und die Landwirte hätten – das wäre besonders wichtig – einen eindeutigen Anhaltspunkt, an dem sie ihre Planungen ausrichten könnten. Zu einer solchen klaren Linie fehlte der Kommission allerdings offensichtlich der Mut. Schwerer als dieser Einwand wiegt aber die Sorge, die man angesichts der Pläne für eine weitere Behinderung der Importe von Getreidesubstituten haben muß. Unter dem euphemistischen Schlagwort von der „Ausweitung der Gemeinschaftspräferenz“ ist die Gemeinschaft in diesem Bereich auf dem besten Weg, sich in immer mehr Protektionismus zu verstricken. Man muß diese Entwicklung einmal aus dem Blickwinkel eines unvoreingenommenen Beobachters betrachten, um zu sehen, wie verkehrt die agrarpolitische Welt der EG inzwischen schon ist.

Die EG-Agrarpolitik hat eine Hochpreispolitik für Getreide etabliert. Getreidesubstitute, wie Tapioka und Maiskuchen, die – glücklicherweise – noch mit geringeren Importbelastungen eingeführt werden konnten, also preisgünstig waren, haben deshalb verständlicherweise in der EG Getreide aus den Futtermischungen verdrängt, und das um so mehr, je höher die Getreidepreise heraufgezogen wurden. Jeder noch nicht vom agrarpolitischen Gedankengut der EG infizierte Beobachter würde sagen, daß die einzig richtige Reaktion in dieser Situation nur sein kann, den ursprünglichen Fehler zu korrigieren, also die Getreidepreisstützung zurückzuführen und Getreide damit wieder konkurrenzfähig zu machen. So normal aber wird in der EG-Agrarpolitik schon längst nicht mehr gedacht.

Ein neues protektionistisches Element

Vielmehr soll eine Scheinlösung gewählt werden, die das eigentliche Problem nicht bereinigt, sondern nur verschleiert. Durch die Behinderung der Importe von Getreidesubstituten sollen diese verteuert und damit zugunsten von Getreide aus den Futtermischungen verdrängt werden. Das erleichtert zwar die finanzielle Lage des Brüsseler Haushalts. Letzten Endes aber wird die Belastung nur von der EG-Kasse auf die Schultern der Verbraucher verlagert. Die gestiegenen Futtermittelpreise werden nämlich auf die Preise für Veredelungsprodukte überwälzt. Die Behinderung von Importen von Substituten erweist sich aus dieser Sicht als optisches Täuschungsmanöver. Die Gesamtbelastung als Folge einer verfehlten Politik wird nicht vermindert, sondern nur verschleiert, indem sie von sichtbaren Staatsausga-

ben auf unsichtbare Verbraucherlasten verschoben wird.

Zahlreiche weitere Kritikpunkte ließen sich vortragen. Durch neue Importbehinderungen würde die EG ihr ohnehin getrübt Verhältnis zu manchen ihrer Außenhandelspartner zusätzlich belasten. Auch bleibt schwer verständlich, warum eine bewußte Verteuerung von Betriebsmitteln der europäischen Landwirtschaft und damit eine weitere Verminderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ein sinnvolles Politikinstrument sein soll. Eines aber muß vor allem anderen noch betont werden: Wenn eine weitere Behinderung von Importen von Substituten Wirklichkeit wird, dann zerbröckelt die Basis für die von der Kommission für die Zukunft erhoffte vorsichtige Getreidepreispolitik. Nach aller Erfahrung läßt sich der Brüsseler Rat der Agrarminister nur durch übermäßige Ausgabensteigerungen in seiner Preissetzung bremsen. Werden die Getreideüberschüsse durch Verdrängung der Substitute vermindert, so schafft das Spiel-

Das Jahresregister 1983
der wirtschaftspolitischen
Monatsschrift
WIRTSCHAFTSDIENST
liegt für unsere Leser bereit.
Auf Anforderung senden wir
es Ihnen gerne kostenlos zu.

Einbanddecken
für den 63. Jahrgang 1983
WIRTSCHAFTSDIENST
können zum Preis von DM 15,-
bezogen werden durch:

VERLAG WELTARCHIV GMBH
NEUER JUNGFERNSTIEG 21
2000 HAMBURG 36

raum für weitere Anhebungen der Getreidepreise. Die Gefahr ist deshalb groß, daß schließlich die alte – falsche – Getreidepreispolitik fortgesetzt wird. Alles wäre dann wieder beim alten – nur mit dem Unterschied, daß nun ein neues protektionistisches Element, die Behinderung von Importen von Substituten, hinzugekommen wäre. Und dieses neue Element wäre kaum jemals wieder zu beseitigen, nicht nur weil alle wirtschaftspolitischen Instrumente nach ihrer Einführung anfangen ein Eigenleben zu führen, sondern auch weil dieses Instrument als Absicherung der EG-Getreidepolitik für unverzichtbar erklärt werden wird.

Instrument zur Problemverschiebung

Die EG-Kommission hat vorgeschlagen, in Zukunft auf den Verbrauch sämtlicher Nahrungsfette – mit Ausnahme von Butter – in der Gemeinschaft eine Steuer zu erheben. Für diese Steuer wird ähnlich argumentiert wie für die Behinderung des Imports von Getreidesubstituten. Die Einfuhr von Ölsaaten, dem Grundstoff für pflanzliche Fette, wird in der EG nicht durch Zölle belastet. Entsprechend sind pflanzliche Nahrungsfette, vor allem also Margarine, im Vergleich zu Butter billig. Ihre Verteuerung durch eine Verbrauchsteuer soll deshalb ihre Konkurrenzfähigkeit in den Augen der Verbraucher vermindern, den Butterabsatz steigern und so die Butterüberschüsse und die zu ihrem Export erforderlichen Subventionsausgaben des EG-Haushalts vermindern helfen. Gleichzeitig soll die Fettsteuer noch einen zweiten positiven Effekt haben. Sie soll neue Haushaltsmittel in die EG-Kasse bringen, die zur Finanzierung der Agrarausgaben beitragen sollen.

Zahlreiche Einzelargumente lassen sich gegen dieses in den Augen vieler EG-Agrarpolitiker elegante Instrument mit Doppelwirkung vorbringen. Neue Verbrauchsteuern, die allein aus fiskalischen Gründen eingeführt würden, laufen allen grundlegenden Vorstellungen einer rationalen Finanzpolitik entgegen. Gerade Verbrauchsteuern auf Nahrungsmittel sind ein besonders unsoziales Instrument. Die ausländischen Lieferanten der Ölsaaten, insbesondere der große Soja-Exporteur USA, sehen in der Einführung der Fettsteuer einen Anschlag auf ihre Exportchancen und drohen verständlicherweise mit Retorsionsmaßnahmen. Sie lassen sich davon auch nicht mit dem legalistischen Argument abhalten, daß die Fettsteuer als inländische Verbrauchsteuer (möglicherweise) dem Buchstaben des GATT-Vertrages nicht zuwiderläuft.

Von größerer Bedeutung für unseren Argumentationszusammenhang ist aber die Tatsache, daß auch die Fettsteuer ein typisches Beispiel für die vorherr-

schende Tendenz in der EG-Agrarpolitik ist, die grundlegenden Probleme nicht zu lösen, sondern nur ihr äußeres Erscheinungsbild zu überdecken. Wenn die Milch- und Milchproduktpreise in der EG so hoch sind, daß unerträgliche Produktionsüberschüsse entstehen, ist der gerade Weg eine (allmähliche) Absenkung des (realen) Stützungs niveaus. Die Fettsteuer verlagert das Problem lediglich. Sie verschiebt die Last vom EG-Budget auf die Verbraucher, und sie verlangt die Produktionsanpassung nicht von den EG-Milcherzeugern, sondern von den ausländischen Ölsaatenproduzenten.

Auch die Einführung der Fettsteuer wäre ein schwer wieder rückgängig zu machender Schritt zu neuen staatlichen Interventionen. Im Gegenteil, sie trüge mit großer Wahrscheinlichkeit die Tendenz zur Ausweitung des Interventionismus in sich. „Alte Steuer, gute Steuer“ – dieser Glaubenssatz der finanzpolitischen Praxis würde bestimmt auch bei der Fettsteuer seine Gültigkeit beweisen. Und der noch vergleichsweise niedrige Steuersatz, den die EG-Kommission zunächst vorgeschlagen hat, würde gewiß nicht lange beibehalten. Schon mehren sich die Stimmen, die darauf hinweisen, daß der Steuersatz erheblich angehoben werden müßte, wenn der angestrebte Effekt eines erhöhten Butterabsatzes tatsächlich erreicht werden sollte. Und ist einmal eine neue Einnahmequelle geschaffen, über die der Agrarministerrat selbständig verfügen kann, so wird die Versuchung groß sein, diese Quelle reichlicher sprudeln zu lassen. Schließlich läßt sich dadurch auch die Fortsetzung der bisherigen ausgabenintensiven Agrarpolitik besser absichern. Diesen in eine falsche Richtung weisenden agrarpolitischen Regelkreis zu durchbrechen, wird kaum möglich sein.

Der direkte Weg in den Dirigismus

Was in der Frage der Substitute und bei der Fettsteuer vielleicht erst auf den zweiten Blick erkennbar ist, wird bei den Vorschlägen der EG-Kommission zur Milchmarktpolitik unmittelbar deutlich. Die vorgesehene einzelbetriebliche Kontingentierung der Milchproduktion setzt von vornherein nur am Symptom an und berührt nicht die Ursache des Überschußproblems, die überzogene Preisstützung. Stärker noch als bei der Substituten- und bei der Fettsteuer ist der Kontingentierungsvorschlag allein an fiskalischen Gesichtspunkten orientiert. Alle übergreifenden Erwägungen, langfristigen Aspekte, gesamtwirtschaftlichen Bedenken und Verbraucherinteressen bleiben auf der Strecke.

Hier soll nicht in aller Breite die Kritik an administrativen Mengenbeschränkungen vorgetragen werden. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundes-Landwirtschafts-

Ministerium hat diese Kritik in seinem jüngsten Gutachten sehr dezidiert formuliert und gangbare Alternativen aufgezeigt⁴. Nur eines muß immer wieder hervorgehoben werden, denn es ist der Öffentlichkeit anscheinend noch nicht genügend bewußt geworden: Kontingente sind eine Scheinlösung, die das grundsätzliche Problem nicht anpacken, sondern nur verschleiern. Sie sind darüber hinaus der unwiderrufliche Schritt in den agrarpolitischen Dirigismus. Andere Länder haben bereits Erfahrungen mit Milchkontingenten gemacht. Diese Erfahrungen, die sich die EG-Agrarpolitiker anscheinend nicht zu Herzen nehmen (vielleicht weil sie sie nie analysiert haben), sind alles andere als ermutigend. Sie haben vor allem eines gezeigt – von Milchkontingenten kommt man nie mehr los. Wenn die Kontingente einmal richtig greifen, könnte man sie nur gleichzeitig mit einer drastischen Preissenkung wieder aufheben. Da eine solche Preissenkung politisch nicht akzeptiert wird, verselbständigt sich die Kontingentierung und führt ein ewiges Leben. Schlimmer noch, sie neigt dazu, sich auszuweiten. Produktionskapazitäten, die in der Milcherzeugung keinen Platz mehr finden, drängen in andere Produktionsbereiche und führen dort zu steigenden Überschüssen. Der Ruf nach Kontingenten wird deshalb auch in diesen Bereichen laut. Der Dirigismus breitet sich schleichend aus.

Kontingente führen deshalb in eine agrarpolitische Sackgasse, eine Sackgasse, an deren Ende es keine Wendemöglichkeit gibt. Die wirtschaftliche Effizienz und die Verbraucher leiden in jedem Fall. Aber auch die Landwirte können sich auf Dauer in einer planwirtschaftlichen Zwangsjacke nicht wohlfühlen. Völlig unverständlich bleibt aus deutscher Sicht aber, warum eine Bundesregierung, die angetreten ist, um nach Erhardschem Erfolgsrezept den marktwirtschaftlichen Kräften wieder mehr Geltung zu verschaffen, in der Agrarpolitik den geraden Weg in den Dirigismus befürwortet.

Sind Alternativen denkbar?

Aus dieser Kritik an einigen Lösungen, die gegenwärtig auf der agrarpolitischen Ebene diskutiert werden, ist bereits deutlich geworden, in welche Richtung ein ehrlicher und langfristig erträglicher Weg zur Reform der EG-Agrarpolitik führen würde. Er würde in einer Rückbesinnung auf marktwirtschaftliche Grundsätze statt in der Zuflucht zu dirigistischen Scheinlösungen bestehen. Konkret bedeutet dies, daß das Stützungs-niveau der EG-Agrarpreise auf ein vernünftiges Maß zurückgeführt werden müßte.

Natürlich könnte und bräuchte dies nicht die Form einer abrupten Senkung des Agrarpreisniveaus anzuneh-

men. Die Politik hat sich durch eine lang anhaltende Stützung der Agrarpreise auf hohem Niveau und im übrigen auch durch vielfältige Begleitmaßnahmen, nicht zuletzt auch durch eine kräftige Subventionierung von landwirtschaftlichen Investitionen, in eine Verantwortung begeben, der sie sich nicht von heute auf morgen entziehen könnte. Das würde schon allein das von Eucken betonte Prinzip einer Konstanz der Wirtschaftspolitik verletzen. Die Politikanpassung müßte wohl vielmehr so aussehen, daß die Agrarpreise allmählich real zurückgeführt werden, vielleicht mit Raten von 3 bis 4 % je Jahr⁵. Wenn diese preispolitische Linie für eine längere Zeit im voraus überzeugend angekündigt würde, bestünde eine gute Chance, daß das Wachstum der Agrarproduktion in der EG und damit auch der Anstieg der Ausgaben für Agrarmarktorfnungen bald spürbar gebremst werden könnte⁶. Der abrupte Preiseinbruch, den die EG-Agrarpolitiker so gern als einzige Alternative zu ihren dirigistischen Lösungsvorschlägen bezeichnen und den sie mit gutem politischen Erfolg als Schreckensbildnis ausmalen, wäre also durchaus vermeidbar.

Vieles ließe sich zu einer solchen agrarpolitischen Alternative sagen. Zwei Aspekte müssen jedoch noch angesprochen werden: die Einkommenskonsequenzen für die Landwirtschaft und die notwendige politische Absicherung der agrarpolitischen Reform auf EG-Ebene.

Das hauptsächliche Argument der Agrarpolitiker gegen eine Politik der stärkeren realen Preissenkung ist der befürchtete Druck auf die landwirtschaftlichen Einkommen, der sich dann einstellen würde. Natürlich wird dieser Druck sich nicht ganz vermeiden lassen. Er ist die nachträgliche Konsequenz einer früheren verfehlten Politik, die jetzt zu korrigieren ist. Dieser Einkommensdruck darf aber auch in seinem Ausmaß nicht überschätzt werden. Anpassungsvorgänge in der Landwirtschaft werden diesen Druck mildern⁷, auch in einer Zeit, in der die Abwanderung aus der Landwirtschaft angesichts der schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt erschwert ist. Im übrigen gibt es vielfältige Möglichkeiten

⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Milchmarktpolitik: Kontingentierung oder marktorientierte Preispolitik, Angewandte Wissenschaft, Heft 286, Münster-Hiltrup 1983.

⁵ Siehe dazu auch das insgesamt lesenswerte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Landwirtschaftliche Einkommenspolitik, Angewandte Wissenschaft, Heft 267, Münster-Hiltrup 1982.

⁶ Siehe dazu das oben zitierte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats zur Milchmarktpolitik, wo sich im übrigen auch weitere konkrete Hinweise zur Ausgestaltung einer Alternativ-Politik finden.

⁷ Siehe dazu G. S c h m i t t , S. T a n g e r m a n n : Die zukünftige Rolle der Agrarpreispolitik der EG, Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, Heft 56, Göttingen 1982.

der direkten finanziellen Kompensation, die den Übergang zu mehr Marktwirtschaft in der Agrarpolitik sozial abpuffern könnten⁸.

Politische Absicherung

Preispolitische Zurückhaltung in der EG-Agrarpolitik wird sich durch gutes Zureden allein nicht erreichen lassen. Sie bedarf der politischen Absicherung. Diese Absicherung müßte so beschaffen sein, daß dem Agrarministerrat die Möglichkeit genommen wird, sich wie in einem Selbstbedienungsladen ohne Kasse zu verhalten. Das verlangt, daß weiterhin ein fester finanzieller Dekkel über der EG-Agrarpolitik erhalten bleibt und nicht durch Ausweitung des Haushaltsrahmens und Schaffung neuer Einnahmequellen der Spielraum für eine Ausdehnung der Agrarpreisstützung vergrößert wird. Das verlangt aber auch, daß mehr Zurechenbarkeit der finanziellen Lasten auf nationaler Ebene, die durch die Agrarproduktion der einzelnen Mitgliedstaaten bedingt sind, geschaffen wird. Bisher kann jeder einzelne Agrarminister eines Mitgliedslandes relativ schmerzlos für Begünstigungen seiner heimischen Landwirtschaft eintreten. Die „finanzielle Solidarität“ in der EG-Agrarpolitik bedeutet, daß die daraus erwachsenden Lasten von der Gemeinschaftskasse und nicht aus dem nationalen Haushalt getragen werden. Dieses System kommt einer Aufforderung gleich, auf Kosten der anderen Mitgliedsländer Agrarpolitik zu betreiben. Daß die Gesamtlasten dann doch von allen gemeinsam zu tragen sind, wird dabei leicht aus den Augen verloren. Ein neues Finanzierungssystem für die Gemeinschaft, das – wie in man-

chen gegenwärtig diskutierten Vorschlägen vorgesehen – wenigstens marginal einen Bezug zwischen der nationalen Agrarproduktion und dem nationalen Finanzierungsbeitrag herstellte, könnte in diesem Punkt zum Umdenken führen.

All diese technischen Details werden aber die EG-Agrarpolitik nicht auf einen besseren Weg bringen, solange sich nicht im Grundsatz eine andere Haltung zur Rolle der Agrarpolitik durchsetzt. Die Agrarpolitik darf nicht länger als ein isolierter Schonbereich gesehen werden, in dem interessenorientierte Agrarminister freizügig mit dirigistischen Instrumenten hantieren können, die allen in Marktwirtschaften akzeptierten wirtschaftspolitischen Grundsätzen zuwiderlaufen. Und der EG-Agrarpolitik darf nicht mehr erlaubt werden, den Prozeß der europäischen Einigung zu blockieren.

Hier sind die Regierungschefs und Staatspräsidenten gefordert, ihre Rolle neu zu durchdenken. Gegenwärtig lassen sie sich das unerledigte Geschäft des Agrarministerrats aufhalsen und sich dabei noch vor den Karren der Interessen ihres jeweiligen Agrarministers spannen. Sie müssen das Heft wieder in die Hand nehmen, die Rollenverteilung umkehren, die Agrarpolitik den wichtigeren Fragen unterordnen, den Agrarministern die Grenzen abstecken und sie zur Einigungsbereitschaft zwingen. Europa darf nicht länger an seiner Agrarpolitik kranken, denn Europa ist wichtiger als seine Agrarpolitik.

⁸Zu konkreten Ausgestaltungsvorschlägen siehe auch hier das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats zur Milchmarktpolitik, a. a. O.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Hubert Gabrisch

POLENS KRISE UND AUSSENWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

In der vorliegenden Arbeit wird untersucht, inwieweit die polnische Außenwirtschaft in den 80er Jahren eine Hilfe oder eine Barriere bei der Überwindung der schweren Wirtschafts- und Zahlungsbilanzkrise sein könnte. Es wird herausgearbeitet, daß die Krise nur dann dauerhaft überwunden werden kann, wenn eine radikale Wirtschaftsreform durchgeführt und eine neue Außenwirtschaftsstrategie für die 80er Jahre entwickelt wird.

Großoktav, 221 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 49,-

ISBN 3-87895-238-4

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G