

Kirschke, Dieter; Koester, Ulrich

Article — Digitized Version

Die hausgemachte Krise in der Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kirschke, Dieter; Koester, Ulrich (1985) : Die hausgemachte Krise in der Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 7, pp. 337-344

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136058>

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.

Die hausgemachte Krise in der Agrarpolitik

Dieter Kirschke, Ulrich Koester, Kiel

Die Bundesregierung weigert sich seit Wochen, bei der Agrarpreistrunde 1985 der EG einer Senkung der Getreidepreise zuzustimmen, wie es nach einer schon getroffenen Vereinbarung zwangsläufig geschehen müßte. Wie wurde der Gestaltungsspielraum der deutschen Agrarpolitik auf europäischer und nationaler Ebene bisher genutzt? Wie hoch ist sein Beitrag zur Krise der EG-Agrarpolitik?

Ganz offensichtlich ist es der gemeinsamen Agrarpolitik bislang nur unzureichend gelungen, den landwirtschaftlichen Anpassungsprozeß in angemessener Weise zu steuern und die gegenwärtige Krise zu vermeiden. Liegt hier ein Politikversagen vor oder gelten Sachzwangargumente? Danach waren getroffene agrarpolitische Entscheidungen zwar möglicherweise sachlich nicht ohne Bedenken, aber dennoch erforderlich, um die politische Einheit zu wahren, oder die tatsächliche Politik war die einzig mögliche Alternative. So wird von der gegenwärtigen Bundesregierung die 1984 beschlossene Kontingentierung auf dem Milchmarkt als zur Begrenzung der Überschußproduktion und zur finanziellen Gesundung der EG für unverzichtbar und notwendig erklärt¹.

Nun ist in einer Welt ohne Alternativen offensichtlich jede eingeschlagene Politik auch die beste. Doch generell dokumentiert sich in diesen Beispielen eine Tendenz zur Flucht aus der Verantwortung für nationales agrarpolitisches Handeln; denn wo es keinen Spielraum für solches Handeln gibt, ist die Frage nach der Verantwortung sinnlos. Eine solche Entwicklung ist höchst unbefriedigend. Sie trägt entscheidend zur wachsenden Unzufriedenheit über Europa bei, weil nationales Handeln als hilflos gegenüber „denen da oben“ dargestellt wird; sie versperrt den Blick auf die eigentlichen Ursachen der gegenwärtigen Misere, und sie vermindert die Chancen für eine wirksame Politikänderung. Tatsächlich ist Europa kein anonymes, unbeeinflufbares Gebilde, und die heutige agrarpolitische Krise hat sich sicherlich nicht ohne jegliche deutsche Verantwortung herausgebildet. Diesen spezifischen deutschen Beitrag herauszuarbeiten ist Ziel der folgenden Diskussion.

Prof. Dr. Ulrich Koester, 47, ist Inhaber des Lehrstuhls für Marktlehre am Institut für Agrarpolitik und Marktlehre der Universität Kiel, Dr. Dieter Kirschke, 32, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut.

Politische Verantwortung wächst aus der tatsächlichen Gestaltung eines vorhandenen Politikspielraums. Auf europäischer Ebene wird der Gestaltungsraum durch die institutionelle Konstruktion der Gemeinschaft bestimmt. Eindeutig liegt hier die Entscheidungsbefugnis und damit der politische Gestaltungsraum beim Ministerrat, der aus den jeweiligen nationalen Ressortministern besteht.

Innerhalb des Ministerrats gilt formal das Institut der Mehrheitsentscheidung, doch wird faktisch ein nationales Vetorecht anerkannt. Dieses geht zurück auf Frankreichs „Politik des leeren Stuhls“ im Jahr 1965, als deren Ergebnis der „Luxemburger Kompromiß“ entstand. Dieses faktische Vetorecht ist häufig kritisiert worden; doch zeigt die Praxis der jährlichen Preisrunden in Brüssel, daß kaum ein Land darauf verzichtet, mit dem Hinweis auf vitale nationale Interessen spezielle Maßnahmen wie Tomatensubventionen oder Milchpreissteigerungen durchzusetzen. Die Bundesrepublik Deutschland bildet hier keine Ausnahme. Bei der Agrarpreistrunde 1985 weigerte sich Bundesminister Kiechle – laut Aussage vom EG-Agrarkommissar Andriessen mit „äußerst sturer Unbeweglichkeit“² –, einer Senkung der Getreidepreise zuzustimmen, wie es nach einer schon getroffenen Vereinbarung zwangsläufig geschehen müßte. Auf europäischer Ebene werden also praktisch keine agrarpolitischen Beschlüsse gefaßt, denen ein Mitgliedsland nicht zugestimmt hat. Die nationale Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland beginnt also in Europa.

Auf nationaler Ebene eröffnet sich ein breiter Gestaltungsraum in den Bereichen der Struktur- und Sozialpolitik. Dieser wird durch nationale Gesetzgebungsmöglichkeiten, vor allem aber durch die Höhe des Finanz-

¹ BMELF: EG-Agrarbeschlüsse und Ausgleichsmaßnahmen der Bundesregierung, in: Agra Europe 30/84 vom 23. 7. 1984, Dokumentation.

² FAZ vom 7. 5. 1985.

rahmens beschrieben. In Tabelle 1 sind nationale Ausgaben für den deutschen Agrarbereich von 1975 bis 1985 zusammengestellt worden. Es zeigt sich, daß die nationalen Ausgaben im Vergleich zu den Nettobeiträgen zum EG-Haushalt, Abteilung Garantie, erheblich sind. Der EG-Beitrag ist stark gestiegen, aber auch der Bundeshaushalt hatte eine deutliche Zuwachsrate. 1983 betrug der Anteil der Nettobeiträge zum EG-Haushalt an den Gesamtausgaben 34 %, so daß über den Anteil von 66 % an den Gesamtausgaben in ausschließlich nationaler Zuständigkeit entschieden worden ist. Der nationale agrarpolitische Gestaltungsraum ist damit keine „quantité négligible“, sondern verdient besondere Beachtung.

Es ist üblich geworden, nationale Zahlungen im Agrarbereich als erforderliche (Kompensations-)Maßnahmen vor dem Hintergrund europäischer agrarpolitischer Beschlüsse darzustellen. Eine solche Argumentation verdrängt einmal den eigentlichen Sachverhalt, weil auch die Bundesregierung dem „Europäischen Beschluß“ zugestimmt haben muß. Zum anderen aber wird suggeriert, daß eine autonome deutsche Entscheidung auf europäischer Ebene anders ausfallen würde. Hier ist konkret zu fragen, wie denn solche „autonomen Entscheidungen“ aussehen sollten und welche finanziellen und volkswirtschaftlichen Belastungen sie haben würden. Vor allem aber zeigt das Beispiel, daß eine Ausweitung des Finanzrahmens und damit des nationalen Gestaltungsraums der Agrarpolitik offensichtlich ohne Schwierigkeiten möglich ist.

Welche Dimension dieser Gestaltungsraum tatsächlich hat, zeigt der im letzten Jahr beschlossene Mehrwertsteuerausgleich für die Landwirtschaft. Hier wurde in wenigen Monaten auf nationaler und europäischer Ebene eine Entscheidung „durchgeboxt“, die in den Jahren 1984 bis 1991 eine Haushaltsbelastung von insgesamt mindestens 18,4 Mrd. DM nach sich zieht³ – eine Summe, deren Höhe angesichts des möglichen Entlastungsbetrags der lange diskutierten und immer wieder verschobenen Steuerreform geradezu hervorsticht. Auch steht diese Ausgabenausweitung im eklatanten Widerspruch zu der Argumentation, daß die Enge des Finanzrahmens die Maßnahme der Kontingentierung zwangsläufig machte.

Festzuhalten ist, daß es offensichtlich keine Ohnmacht deutscher Agrarpolitik gibt. Der Gestaltungsraum ist vielmehr auf europäischer und auf nationaler Ebene erheblich, und er wird gerade in jüngster Zeit in steigendem Umfang genutzt.

Deutsche Verhandlungspositionen

Der deutsche Einfluß auf die Europäische Agrarpolitik wird deutlich, wenn man ihn in historischer Perspektive betrachtet. Als die Einführung gemeinsamer Agrarmärkte beschlossen war, stand Anfang der 60er Jahre die Frage des gemeinsamen Getreidepreinsniveaus im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen. Die Bundesrepublik Deutschland war im europäischen Vergleich ein Hochpreisland für Agrarprodukte; insbesondere im Vergleich zu Frankreich betrug die Preisdifferenz bei Ge-

Tabelle 1
Ausgaben der Bundesrepublik Deutschland für den Agrarbereich 1975 bis 1985
(in Mrd. DM)

	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84 ¹	85 ¹
Bundshaushalt ² ohne Gemeinschaftsaufgabe	4,2	4,2	4,2	4,5	4,7	5,0	4,9	5,0	4,7	4,9	5,3
Gemeinschaftsaufgabe ³	2,2	2,1	2,0	2,2	2,2	2,3	1,7	1,7	1,9	1,9	n.v.
Bundesanteil	1,3	1,3	1,2	1,3	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3
Länderanteil	0,9	0,8	0,8	0,9	1,3	1,4	0,7	0,7	0,7	0,7	n.v.
Nettobeiträge zum EG-Haushalt											
Abteilung Garantie	2,7 ⁴	2,4	2,3	1,1	2,0	2,4	2,5	3,1	3,4	n.v.	n.v.
Einzahlungen	5,1	5,6	5,4	7,2	8,3	9,0	8,0	8,3	10,6	n.v.	n.v.
Rückfluß	2,4	3,2	4,1	6,1	6,3	6,6	5,5	5,2	7,2	n.v.	n.v.
Gesamtsumme	9,1	8,7	8,5	7,8	8,9	9,7	9,1	9,8	10,0	n.v.	n.v.
davon (in %)											
Nettobeiträge zum EG-Haushalt	29	28	27	14	22	25	27	32	34	n.v.	n.v.
Bundshaushalt und Gemeinschaftsaufgabe	71	72	73	86	78	75	73	68	66	n.v.	n.v.

¹ Sollwerte. ² Inklusive Ausgaben für Ministerium, Bundesämter, Bundesforschungsanstalten. ³ Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. ⁴ Berechnet nach deutschen Einzahlungen und den Anteilen des EAGFL am EG-Haushalt.

Quelle: Bundesregierung: Agrarbericht, versch. Jgg.; BMELF: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, versch. Jgg.; BMELF: Statistischer Monatsbericht, div. Jgg.; Kommission der EG: Finanzbericht über den EAGFL, versch. Jgg.; C. Thore: Die Agrarpolitik in der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen, in: Agrarwirtschaft, 29. Jg. (1980), S. 78-87.

treide über 30 %⁴. Tatsächlich hat die damalige Bundesregierung versucht, eine Preissenkung in Deutschland entweder zu vermeiden oder aber so lange wie möglich hinauszuschieben. Sie stimmte einem gemeinsamen Preisniveau, das ein mittlerer Wert zwischen den bisherigen nationalen Niveaus sein sollte und doch eher nach oben tendierte⁵, erst nach einem Ultimatum Frankreichs und nur unter der Bedingung zu, daß die Einführung um ein weiteres Jahr hinausgeschoben werden sollte.

Tatsächlich hat dieses historische Beispiel exemplarischen Charakter für die deutsche agrarpolitische Position auf europäischer Ebene. Von primärem Interesse war stets und vor allen Dingen das deutsche Agrarpreisniveau. Dieses galt es entweder anzuheben oder so wenig wie möglich zu senken, und alle anderen politischen Zielsetzungen und Aktivitäten waren und sind dieser Priorität unterzuordnen.

Es ist bemerkenswert, daß diese grundlegende deutsche Position für alle betroffenen Bundesregierungen herausgearbeitet werden kann, wobei andere Unterschiede freilich nicht geleugnet werden sollen. Nach der skizzierten Einigung über gemeinsame Preise unter einer CDU-geführten Regierung geriet in der sozialdemokratischen Regierungszeit die Grenzausgleichsproblematik zum zentralen Thema. In der aufwertungs-„gefährdeten“ Bundesrepublik standen die Agrarprodukte seit 1969 unter mehr oder weniger starkem Preisdruck, der durch die Einführung von Grenzausgleichsbeträgen und damit eine Abkopplung des deutschen Preisniveaus nach oben aufgefangen werden sollte.

Die Frage der Berechtigung des Grenzausgleichs soll kurz angesprochen werden, weil sie zur Bewertung der deutschen Position wesentlich ist. Tatsächlich wird die kurzfristige Einführung von Grenzausgleichsbeträgen weitgehend für sinnvoll gehalten, um abrupte Preissenkungen zu vermeiden. Langfristig bedeuten sie jedoch nichts anderes als Protektionismus; auch ohne Mitgliedschaft in der EG hätten die erfolgten Wechselkursänderungen einen Preisdruck für landwirtschaftliche Produkte verursacht. Darüber hinaus ist der Blick auf Produktpreise reichlich kurzfristig, wenn es um die Beurteilung von Einkommensentwicklungen geht. Schon der Blick auf Inflationsrate und Preisschere, die die Produktpreis-

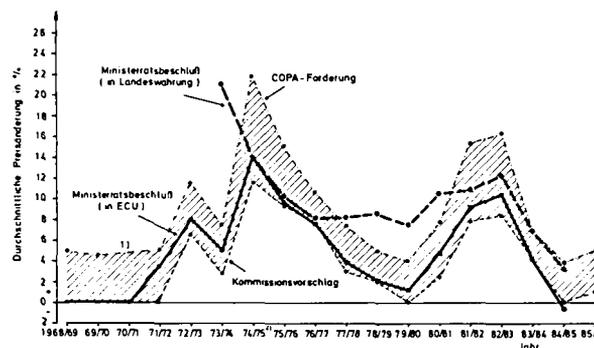
³ Nach Schätzungen der Bundesregierung.

⁴ Vgl. E. Neville-Rolfe: *The Politics of Agriculture in the European Community*, London 1984, S. 500.

⁵ Vgl. den Preisniveauvergleich für Weichweizen bei M. Tracy: *Agriculture in Western Europe*, zweite Auflage, London 1982, S. 278.

⁶ Vgl. Eurostat: *Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommensindikatoren 1973-1983*, Luxemburg 1984.

Schaubild 1
Entwicklung administrierter Preise in der EG
1968/69 bis 1985/86



¹ Anhebung gefordert, aber keine offiziellen Zahlen genannt. ² Zwei Anhebungen.

Quelle: E. Neville-Rolfe: *The Politics of Agriculture in the European Community*, London 1984, S. 248; EG-Kommission: *Die gemeinschaftlichen Landwirtschaftspreise ... Grünes Europa*, Kurzinformation, versch. Jgg.; P. Baudin: *Les prix agricoles*, in: *Revue du Marché-Commun*, versch. Jgg.

entwicklung in Beziehung setzt zur Preisentwicklung bei Vorleistungen, zeigt, daß die deutsche Landwirtschaft keineswegs schlechter dasteht als im europäischen Durchschnitt⁶. Die Grenzausgleichsproblematik zeigt deshalb nur eines – daß ein aus verständlichen Gründen eingeführtes Politikinstrument dazu genutzt worden ist, ein vergleichsweise hohes Preisniveau zu sichern. Auch die derzeitige Bundesregierung scheint unbeirrt an dieser Politik festzuhalten.

Überhöhtes Agrarpreisniveau

Ein Verständnis europäischer Agrarpolitik als Sicherung eines möglichst hohen Preisniveaus reduziert den politischen Gestaltungsraum erheblich und hat mehrere schwerwiegende Konsequenzen. Zunächst einmal überträgt es die Idee, daß Agrarpolitik vor allem Preispolitik zu sein und insbesondere ein aus Sicht der Landwirtschaft befriedigendes Preisniveau zu erreichen habe, auf den europäischen Rahmen. Auch ohne diesen „Lerneffekt“ würde ein Kompromiß mit der Bundesrepublik Deutschland tendenziell ein höheres Preisniveau nach sich ziehen als ohne die Bundesrepublik. In Schaubild 1 ist die Entwicklung administrierter Preise in der EG für den Zeitraum 1968/69 bis 1985/86 zusammengestellt worden. Neben den Ratsbeschlüssen sind die COPA-Forderungen (europäischer Bauernverband) und die Kommissionsvorschläge aufgeführt, wobei letztere – trotz mancher Bedenken – eine abgewogene gesamtwirtschaftliche und supranationale Sicht widerspiegeln mögen. Es zeigt sich, daß die gefaßten Ratsbeschlüsse fast immer über den Kommissionsvorschlägen gelegen haben und damit ein zugunsten der Agrar-

lobby verzerrtes Ergebnis die Regel gewesen ist. Sicherlich kann nicht allein die Bundesrepublik hierfür verantwortlich gemacht werden; aber die tatsächlichen Preisbeschlüsse spiegeln zum mindesten die skizzierte deutsche Verhandlungsposition wider.

Rückblickend läßt sich feststellen, daß das zu Beginn der EG auf Wunsch der Bundesrepublik Deutschland realisierte, überhöhte Agrarpreisniveau als Krankheitsherd der Gemeinsamen Agrarpolitik zu identifizieren ist. Hierdurch wurden technische Fortschritte verstärkt eingeführt, als deren Folge Überschußproduktion auf nahezu allen Märkten auftrat. Als schwerwiegender Nachteil erwies sich auch, daß einzelne Länder der EG – wie z. B. Griechenland – nicht zuletzt wegen der gemeinsamen Agrarpolitik eine EG-Mitgliedschaft anstrebten. Jede EG-Erweiterung führte bisher dazu, daß der durchschnittliche Protektionsgrad angehoben wurde, weil nur eine Preisanhebung in den neuen Mitgliedsländern akzeptiert wurde, aber nicht auch eine Preissenkung in den ursprünglichen Mitgliedsländern.

Verlorene Glaubwürdigkeit

Ein zweites Problem der deutschen Position besteht darin, daß der Einsatz weiterer agrarpolitischer Instrumente der Dominanz der Preispolitik untergeordnet wird. So wurde auf maßgebliche deutsche Initiative hin das Instrument der Kontingentierung in die gemeinsame Zuckermarktordnung eingebaut; es erlaubt ein besonders hohes Preisniveau und entlastet den Haushalt. Analog argumentiert die derzeitige Bundesregierung, wenn sie die von ihr initiierte Einführung von Kontingenten auf dem Milchmarkt damit rechtfertigt, auf diese Weise wieder Raum für eine „aktive Preispolitik“ – also höhere Preise – zu gewinnen. Hier werden planwirtschaftliche Elemente zur Sicherung eines möglichst hohen Preisniveaus akzeptiert. Es ist zu befürchten, daß sich diese Tendenz ausweitet. Nicht Preissenkungen werden derzeit im Landwirtschaftsministerium erwogen, um die sich abzeichnende katastrophale Überschußsituation auf den Getreidemärkten in den Griff zu bekommen, sondern Flächenstilllegungen.

Wie sehr die deutsche Politik durch die Preisbrille erfolgt und damit den Instrumenteneinsatz auf europäischer Ebene verzerrt, zeigt ein weiteres Beispiel. Seit Jahren wird eine Ausweitung der europäischen Strukturpolitik gefordert, um insbesondere die Preispolitik von ihrer Einkommensfunktion zu entlasten. Deutschland hat sich dieser Forderung stets widersetzt. Man mag es als einen zweiten Grundpfeiler deutscher Politik auf europäischer Ebene bezeichnen, das ohnehin klägliche Niveau der Strukturpolitik zu begrenzen.

Ein letzter Aspekt der deutschen Verhandlungslinie in Brüssel betrifft das Problem der Widersprüchlichkeit und die Glaubwürdigkeit. Die Bundesrepublik Deutschland hat auf europäischer Ebene stets für Sparmaßnahmen und für eine Begrenzung des EG-Haushalts plädiert; das steht in eklatantem Widerspruch zur verfolgten Preispolitik. Wenn es um die Sicherung des Preisniveaus geht, spielt offensichtlich das Budget keine Rolle. Gerade in jüngster Zeit wird diese These mehrfach bestätigt, und die Partnerländer haben Anlaß, an der verfolgten politischen Linie der Bundesregierung zu zweifeln. So rühmt sich die derzeitige Regierung, das Grenzgleichsproblem beseitigt zu haben. Tatsächlich werden durch die von der Bundesrepublik initiierte Einführung einer „grünen ECU“ nicht nur künftig währungsbedingte Preissenkungen in der Bundesrepublik vermieden, sondern gleichzeitig wird das durchschnittliche EG-Preisniveau stärker als bisher steigen mit entsprechenden negativen Konsequenzen für Haushalt und Volkswirtschaft. Verwundert nahmen die Partnerländer ferner zur Kenntnis, daß offenbar für die Mehrwertsteuersubventionierung in Milliardenhöhe Geld vorhanden ist, während auf europäischer Ebene eine Ausweitung des Finanzrahmens strikt abgelehnt wurde und die nationale Maßnahme tendenziell zur steigenden Belastung des EG-Haushalts beiträgt. Die Weigerung Bundesminister Kiechles schließlich, einer Senkung des deutschen Getreidepreisniveaus zuzustimmen, zeigt auf eindrucksvolle Art, daß „ausgerechnet die Bundesrepublik . . . zum großen Nein-Sager geworden (ist), eine Rolle, die man in der Agrarpolitik zuvor immer Frankreich nachgesagt hatte“⁷.

Pervertiertes Vetorecht

Wie von einem einzelnen Land das Vetorecht pervertiert werden kann, wird durch das Verhalten der Bundesregierung bezüglich der Getreidepreissetzung in der Agrarpreisrunde 1985 besonders deutlich. Eine Getreidepreissenkung wird als Verstoß gegen vitales deutsches Interesse erklärt. Tatsächlich führt eine 1%ige Getreidepreisanhebung zwar zu einer Einkommenssteigerung für die deutsche Landwirtschaft in Höhe von etwa 95 Mill. DM⁸, doch entsteht den deutschen Nicht-Landwirten nicht nur ein Einkommensverlust in dieser Höhe. Zusätzlich wird vielmehr die deutsche Volkswirtschaft durch Zahlungen für die Vermarktung von EG-Getreideüberschüssen und volkswirtschaftliche Kosten

⁷ K. P. Krause: Agrarpolitische Traumtänzer, in: FAZ vom 15. 4. 1985.

⁸ Zur Methodik der Berechnung vgl. U. Koester, E. Ryll, P. M. Schmitz: Milk Policy in the European Community: Some Alternatives, Occasional Paper No. 12, Wye College 1981. Die Berechnungen wurden von Herrn Dipl. Ing. agr. E. A. Nuppena durchgeführt. Sie können auf Wunsch zugeschickt werden.

von etwa 77 Mill. DM belastet. Die deutschen Nicht-Landwirte haben demnach auf 1,81 DM zu verzichten, wenn den deutschen Landwirten über eine Getreidepreisanhebung eine Einkommenserhöhung von 1 DM gewährt werden soll. Es ist daher rational nicht einzusehen, warum die Bundesregierung eine Getreidepreissenkung als nicht vereinbar mit dem vitalen deutschen Interesse erklärt. Sicherlich gibt es effizientere Maßnahmen, um den deutschen Landwirten eine Einkommenserhöhung zu ermöglichen.

Halten wir fest, daß die Bundesrepublik Deutschland ohne Zweifel einen prägenden Einfluß auf die Gemeinsame Agrarpolitik gehabt hat und daß dieser Einfluß eher zu- als abnimmt. Man mag die Schaffung von Europäischen Marktordnungen an politische Ziele Frankreichs knüpfen; für ihre konkrete Ausfüllung und die praktizierte „aktive Preispolitik“ mit den skizzierten Konsequenzen zeichnet sicherlich die Bundesrepublik in nicht geringem Umfang verantwortlich.

Die Gestaltung des Spielraums

Mit Hilfe von Tabelle 1 ist gezeigt worden, daß das Niveau nationaler Agrarausgaben in der Bundesrepublik erheblich ist und keineswegs hinter den Nettobeiträgen zum EG-Agrarhaushalt zurücksteht. Bezieht man diese auf Betriebe, Fläche oder Einkommen und vergleicht die Werte mit den Partnerländern, so liegen die Ausgaben in der Bundesrepublik um 10 - 30 % über dem EG-Durchschnitt⁹. Im Vergleich zwischen den Wirtschaftssektoren erreicht die Subventionierung je Erwerbstitigen in der deutschen Landwirtschaft Spitzenwerte; berücksichtigt man neben den nationalen Ausgaben den Nettobeitrag zum EG-Agrarhaushalt, so ist sie etwa siebenmal so hoch wie im Durchschnitt aller Wirtschaftsbeiriche¹⁰. Bemerkenswert ist ferner, daß die Ausgaben zur Förderung der Landwirtschaft sich in den letzten 25 Jahren bei sinkendem Anteil dieses Sektors am Sozialprodukt beträchtlich erhöht haben. Hier zeigt sich bereits das wachsende Unvermögen, einen paritätischen Einkommensanstieg in der Landwirtschaft mit der verfolgten Preispolitik zu realisieren; der nach wir vor bestehende Anpassungsdruck für die Landwirtschaft zwingt vielmehr zu komplementär und substitutiv wirkenden Staatsausgaben in steigendem Umfang¹¹. Die

⁹ Vgl. Kommission der EG: Öffentliche Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft, Gemeinschaftsbericht, Studie P. 229, Brüssel 1984, S. 165.

¹⁰Vgl. BMF: Neunter Subventionsbericht, Bonn 1983, S. 18.

¹¹ Vgl. G. S c h m i t t : Entwicklung, Struktur und Determinanten der finanzpolitischen Agrarförderung, München, Bern, Wien 1978, S. 20.

¹² Vgl. zu den Zahlenangaben BMELF: 7. Fortschreibung (Ergänzung) der „Bestandaufnahme sämtlicher in der Bundesrepublik Deutschland gewährten Beihilfen in den Jahren 1974 bis einschließlich 1977“, Stand: 31. Dez. 1984, Bonn; BMELF: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1984, Bonn 1984.

gemeinsame Agrarpolitik gibt diesem Dilemma eine europäische Dimension, und angesichts der skizzierten deutschen Verhandlungsposition auf europäischer Ebene gilt ebenso, daß die nationalen Agrarausgaben in der Bundesrepublik weniger als Kompensation für eine auferzwungene supranationale Politik zu betrachten sind, sondern als zwangsläufiges Resultat eigener preispolitischer Aktivitäten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die steigenden nationalen Ausgaben für den Agrarbereich tatsächlich und effizient dazu genutzt werden, den Anpassungsprozeß des Sektors zu erleichtern und das Disparitätsproblem zu vermindern. Auffällig ist sofort der hohe Anteil der Sozialausgaben. 1983 wurden von Bund und Ländern insgesamt 3,5 Mrd. DM für sozialpolitische Maßnahmen ohne mobilitätsfördernde Wirkung ausgegeben, wobei der überwiegende Anteil vom Bund getragen wird; der Anteil der Sozialausgaben am Bundesetat betrug in diesem Jahr 80 %. Ein ebenso wichtiger Posten ist die Verringerung der steuerlichen Belastungen, der für 1983 auf 1,4 Mrd. DM geschätzt wird¹². Diese Entlastung wird künftig allein wegen des bis 1991 gewährten Mehrwertsteuerausgleichs in etwa verdoppelt werden.

So eindrucksvoll diese Zahlen sind, so eindeutig kennzeichnen sie den einkommensergänzenden Charakter nationaler Agrarausgaben. Demgegenüber fällt das Volumen aller anderen nationalen Maßnahmen

Tabelle 2
Struktur von Agrarsubventionen¹ 1980

	Bundes-	Partnerländer
	republik	
	Anteil in %	Anteil in %
Verbesserung der Produktionsstruktur	51,7	49,3
davon: Betriebsmodernisierung	13,7	15,6
Verbesserung der Bodenmobilität	5,7	11,0
Verbesserung des Produktionspotentials	7,2	6,0
Senkung der Produktionskosten	21,7	6,8
Entwicklung ländlicher Räume	12,7	11,3
davon: Programme mit landwirtschaftlicher Zielsetzung	8,8	2,5
Verarbeitung und Vermarktung	8,6	15,6
Markt- und Preisstützung	7,5	5,1
davon: durch EG-Agrarpolitik bedingte Ausgaben	6,2	1,3
Forschung, Schulung und Beratung	11,8	12,0
davon: Forschung und Entwicklung	10,8	7,2
Sonstiges ²	8,3	6,4
Gesamtsumme	100,0	100,0
Gesamtsumme in Mrd. DM	2,4	5,2

¹ Ohne Sozialausgaben und Steuererleichterungen. ² Entschädigung bei Naturkatastrophen, Finanzbeihilfen, sonstige Einkommensbeihilfen.

Quelle: Kommission der EG: Öffentliche Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft, Gemeinschaftsbericht, Studie P. 229, Brüssel 1984, S. 34 ff.

eher bescheiden aus. In Tabelle 2 wird die Struktur dieser weiteren Agrarsubventionen ersichtlich. So wird über die Hälfte der Mittel für die Verbesserung der Produktionsstruktur ausgegeben, doch vermag diese Bezeichnung nicht darüber hinwegzutäuschen, daß es sich bei den meisten Ausgabenpositionen ebenfalls um einkommensergänzende Maßnahmen handelt. Das betrifft direkt die Position „Markt- und Preisstützung“, aber auch die „Betriebsmodernisierung“ und die „Senkung der Produktionskosten“; die „Entwicklung ländlicher Räume“ andererseits konzentriert sich auf „Programme mit landwirtschaftlicher Zielsetzung“. Allein die Ausgaben für diese Positionen umfassen mehr als die Hälfte der Mittel.

Bedeutungslose Strukturpolitik

Angesichts dieser Ausgabenstruktur wird der geringe Umfang einer aktiven, den landwirtschaftlichen Anpassungsprozeß fördernden Strukturpolitik deutlich. Seeböhm bezieht die nationalen Beihilfen auf die sektorale Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten und führt aus, daß direkt mobilitätsfördernde Maßnahmen in der Bundesrepublik nur einen Anteil von 1 bis 2 % haben. Praktisch handelt es sich um das Instrument der einzelbetrieblichen Investitionsförderung, die mittlerweile geändert worden ist und dessen strukturfördernde Wirkung angesichts fehlender flankierender Maßnahmen der Mobilitätsförderung ohnehin bezweifelt werden muß. Vor dem Hintergrund einkommensstützender Maßnahmen, die einen Anteil von über 30 % an der Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten haben, erscheinen die Ausgaben für mobilitätswirksame Maßnahmen geradezu bedeutungslos¹³.

Diese Aussage trifft sicherlich nicht allein die Bundesregierung, sondern beschreibt auch grob die Situation in Partnerländern; doch gibt es bemerkenswerte Unterschiede. So zeigt Tabelle 2 beispielsweise, daß gerade in der Bundesrepublik die Senkung der Produktionskosten eine besondere Rolle spielt, während die Verbesserung der Bodenmobilität vergleichsweise vernachlässigt wird. Ebenso verdienen es die Niederlande und Dänemark, mit ihrer besonderen Betonung von Forschung und Ausbildung als Beispiel für eine deutlich andere Prioritätensetzung als in der Bundesrepublik hervorgehoben zu werden¹⁴.

Angesichts dieser Zahlen wird der Charakter der nationalen Politikgestaltung sichtbar. Es handelt sich

kaum um eine aktive, den Anpassungsprozeß der Landwirtschaft fördernde Politik, sondern um eine zusätzliche Einkommenssicherung für den Agrarbereich. Wenn das Einkommensziel nicht mit einer aktiven Preispolitik – also durch Preisanhebungen – auf europäischer Ebene erreicht werden kann, wird es auf nationaler Ebene durch einkommensergänzende Maßnahmen um so intensiver verfolgt. Hier offenbart sich eine statische Vorstellung über den volkswirtschaftlichen Strukturwandel. Wachsender Interventionsbedarf wird akzeptiert, um Einkommenspolitik auf der Basis eines Status-quo-Denkens zu betreiben, anstatt den Anpassungsprozeß der Landwirtschaft zu erleichtern und zu fördern.

Festhalten am Status quo

Gilt diese Aussage generell für die deutsche Agrarpolitik, so wird die beschriebene Politikgestaltung von der derzeitigen Bundesregierung offensichtlich intensiviert. Als absolutes Leitbild wird der bäuerliche Familienbetrieb bekräftigt, den es zu erhalten und zu fördern gelte¹⁵. Nun mag ein solches Leitbild durchaus erstrebenswert sein und kann hier nicht kritisiert werden; zu hinterfragen ist allerdings, wie die dynamische Perspektive des bäuerlichen Familienbetriebes aussehen soll, falls es sich bei der postulierten Zielsetzung nicht um ein hartnäckiges Festhalten am Status quo bei ständig steigendem Subventionsbedarf handeln soll.

Die jüngsten Maßnahmen der Bundesregierung bestätigen diese Befürchtung eher, als sie zu widerlegen. So wurden die Bundesmittel zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung aufgestockt, um „die Belastungen für die Beitragszahler in vertretbaren Grenzen zu halten“¹⁶. Angesprochen wurde bereits das gigantische Mehrwertsteuersubventionsprogramm, bei dem es sich um nichts anderes handelt als um Einkommenspolitik über Produktpreisanhebungen. Und schließlich wurde „in der einzelbetrieblichen Förderung . . . die auf Wachstum ausgerichtete Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe als Voraussetzung für staatliche Förderung aufgegeben . . . Mit der Einführung eines allgemeinen Agrarkreditprogramms wurde das Schwergewicht der Förderung statt dessen auf Maßnahmen zur Arbeitserleichterung, Kostensenkung und Betriebsrationalisierung gelegt“¹⁷, wobei Investitionen in Wirtschaftsgebäude, Maschinen und auch in Wohngebäude gefördert werden. Vielfach wird diese „Trendwende“ in der deutschen Agrarpolitik als eine Abkehr von einer Politik des „Wachsens oder Weichens“¹⁸ bezeichnet.

¹³ Siehe E. Seeböhm: Nationalstaatliche Landwirtschaftsförderung und Europäische Agrarpolitik, in: *Agrarwirtschaft*, Sonderheft 89, Hannover 1981, S. 144 ff.

¹⁴ Vgl. Kommission der EG: Öffentliche Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft, Gemeinschaftsbericht, Studie P. 229, Brüssel 1984.

¹⁵ Vgl. BMELF: Perspektiven für den bäuerlichen Familienbetrieb, in: *Agra Europe*, 42/84 vom 15. 10. 1984, Länderberichte, Sonderbeilage.

¹⁶ BMELF: Perspektiven . . . a.a.O.

¹⁷ Ebenda.

Da jedoch auch vorher eine mobilitätsfördernde Strukturpolitik recht unterentwickelt war, ist es sicherlich keine Übertreibung, der derzeitigen Politik das Bild des „trotzigen Bleibens“ zuzuschreiben, wobei als Instrument nicht nur die Gießkanne, sondern die Flächenberegnung eingesetzt wird. Die Bundesregierung rühmt sich, wesentliche Aspekte dieser neuen deutschen Konzeption bei der Neuausrichtung der Agrarstrukturpolitik auf europäischer Ebene durchgesetzt zu haben¹⁹.

Nun wird niemand bestreiten, daß die Landwirtschaft im Anpassungsprozeß sozialen Härten ausgesetzt ist, was sich plastisch im Damoklesschwert einer sich stetig öffnenden Preis-Kosten-Schere ausdrückt. Der Marktmechanismus ist nun einmal nicht gerecht, sondern orientiert sich an Knappheitsverhältnissen. Auch ist es müßig, die Frage nach der Wünschbarkeit eines historischen Zustands zu diskutieren. Politisch wichtig ist allein die Frage, ob die Wunschvorstellungen realisiert werden können und mit welchen Einschränkungen eine solche Zielverwirklichung erkaufte werden muß.

Gerade hier erweist sich die eingeschlagene Bremspolitik als Sackgasse. Sie ist ursächlich verantwortlich für die haushaltmäßige und gesamtwirtschaftliche Belastung, und sie ist unredlich, weil sie den Landwirten mehr verspricht als sie halten kann und damit in die Sackgasse führt. In Schaubild 2 ist ersichtlich, daß es trotz wachsender Interventionen nicht gelungen ist, die Einkommensentwicklung in deutschen Vollerwerbsbetrieben an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung anzupassen. Ein Vergleich mit den USA, in denen die Preisstützung eine wesentlich geringere Bedeutung gehabt hat, zeigt, daß eine paritätische Einkommensentwicklung mit anderem Instrumenteneinsatz durchaus möglich ist und welche besondere Bedeutung dem außerlandwirtschaftlichen Einkommenserwerb hierbei zukommt. Das weitverbreitete Vertrauen auf die Preisstützung als dominierendes Mittel der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik beruht demgegenüber auf einer Fehleinschätzung von Anpassungsprozessen im landwirtschaftlichen Arbeitseinsatz. Während kurzfristig Einkommenseffekte durchaus möglich sind, wird die beabsichtigte Wirkung über eine Änderung der Abwanderungsrate langfristig konterkariert, wobei die Einkom-

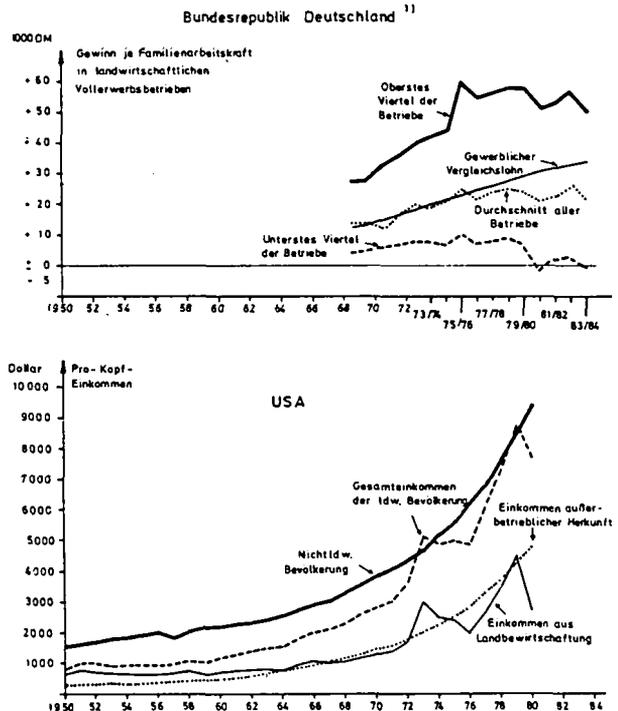
¹⁸ K. P. Krause: a.a.O.

¹⁹ Vgl. I. Kiechle: ... und grün bleibt unsere Zukunft, Stuttgart, Herford 1985, S. 159 f.

²⁰ Siehe hierzu G. Schmitt, S. Tangemann: Zur Auswirkung der Agrarpreisstützung auf die landwirtschaftlichen Einkommen, Münster-Hiltrup 1984, S. 759 ff.

²¹ Siehe etwa U. Koester, S. Tangemann: Alternativen der Agrarpolitik. Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft, Heft 182, Münster-Hiltrup 1976.

Schaubild 2
Einkommensentwicklung im Agrarbereich in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA



¹ Gemäß Klassifizierung im Agrarbericht der Bundesregierung. ² Persönlich verfügbares Einkommen je Kopf der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung in Dollar. ³ Persönliches Einkommen je Kopf der landwirtschaftlichen Bevölkerung in Dollar. ⁴ Einkommen aus in der Landwirtschaft eingesetztem Kapital, Arbeit und Betriebsleitung einschließlich Löhne und Gehälter von Lohnarbeitskräften je Kopf der landwirtschaftlichen Bevölkerung in Dollar. ⁵ Alle Einkommen aus außerlandwirtschaftlich eingesetztem Kapital und Arbeit einschließlich Sozialtransfers je Kopf der landwirtschaftlichen Bevölkerung in Dollar.

Quelle: Bundesregierung: Agrarbericht 1985, S. 62; G. Schmitt, S. Tangemann: Zur Auswirkung der Agrarpreisstützung auf die landwirtschaftlichen Einkommen, Münster-Hiltrup 1984, S. 783.

men prinzipiell durch die gegebenen Opportunitätskosten bestimmt werden. „Die Agrarpolitik könnte dies bestenfalls dadurch verhindern, daß sie immer stärker eingreift und dabei gleichzeitig immer mehr negative Nebenwirkungen in Kauf nimmt.“²⁰ Eine solche Agrarpolitik gleicht damit einer Sisyphusarbeit, wobei bei jedem neuen Anlauf ein größerer Stein zu bewegen ist.

Nun gibt es solche Agrarpolitiken sicherlich nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, und es wäre falsch, die Kritik auf dieses Land zu beschränken. Allerdings hat die Diskussion gezeigt, daß gerade in der Bundesrepublik der beschriebene Politikansatz mit einer Hartnäckigkeit verfolgt worden ist und verfolgt wird, die ihresgleichen sucht. Es hat nicht an Empfehlungen für eine Politikreform gefehlt, wobei vielfach die Vorteilhaftigkeit direkter Einkommensmaßnahmen hervorgehoben worden ist²¹. Doch ist es sicherlich leichter, für Politikänderungen einzutreten, ohne die Last der politischen Ver-

antwortung zu spüren. Für eine wirkliche Wende in der Agrarpolitik zugunsten anpassungsfördernder Maßnahmen bedarf es sicherlich nicht nur der Einsicht in die Notwendigkeit, sondern vielmehr des politischen Mutes angesichts der Tabuisierung des Strukturwandelthemas im Agrarbereich.

Das eigentliche Dilemma besteht jedoch darin, daß diese deutsche Sicht der Agrarpolitik im europäischen Rahmen rigoros praktiziert wird. Damit wurde und wird nicht nur die Idee eines ungeeigneten Politikansatzes auf Europa übertragen und eine Entwicklung entfacht, die mittlerweile ihre Eigendynamik besitzt, ebenso gewinnen die negativen Konsequenzen dieser Politik eine europäische Dimension. Hier genügt es nicht, über die gemeinsame Verantwortung der EG-Länder an der agrarpolitischen Krise zu sinnieren; hier ist auf die spezifische deutsche Verantwortung für diese Krise zu verweisen. Ebenso ist es wenig überzeugend, auf die Einführung der Kontingentierung als eine notwendige und wirksame Initiative der Bundesrepublik Deutschland zur Bewältigung der agrarpolitischen Krise hinzuweisen. Wenn man den Zug in die falsche Richtung geschickt hat, genügt es nicht zu bremsen, sondern die Richtung ist zu wechseln.

Verwischung der Verantwortlichkeit

Gibt es also eine konkrete Verantwortung deutscher Politik für die europäische agrarpolitische Misere, so bietet der europäische Rahmen gleichzeitig eine institutionelle Möglichkeit zur Flucht aus der Verantwortung. Die Verwischung der Verantwortlichkeit ist dabei nicht nur ein interessanter theoretischer Aspekt, sondern ein zentrales politisches Dilemma. Jede Politik unterliegt einem Legitimationszwang vornehmlich gegenüber Interessen- und Wählergruppen, aber auch gegenüber einem gesamtwirtschaftlichen Interesse. Im europäischen Rahmen wird der politische Entscheidungsprozeß zunehmend undurchschaubarer, und konkrete Entscheidungen können nicht ebenso einzelnen Politikern zugerechnet werden wie auf nationaler Ebene. Beliebt ist das Sachzwangargument, mit dem eine Zustimmung zu „Paketbeschlüssen“ gerechtfertigt und die Verantwortung für eine konkrete Entscheidung heruntergespielt wird. Andererseits werden gerade in der gemeinsamen Agrarpolitik marktwirtschaftliche Mechanismen weitgehend durch politische Entscheidungen ersetzt, und es ist offensichtlich, daß diese Situation besondere und intensive Aktivitäten landwirtschaftlicher Interessengruppen bewirkt. So wirkt der europäische Rahmen tendenziell auf eine Minderung des agrarpolitischen Legitimationszwangs hin, wobei allerdings eine Verzerrung zugunsten landwirtschaftlicher Interessen stattfindet.

Ein gesamtwirtschaftliches Interesse bleibt dabei auf der Strecke. Wie anders ist es zu erklären, daß die Bundesregierung in der diesjährigen Brüsseler Agrarpreisrunde den Verzicht auf eine Getreidepreissenkung als vitales Interesse der Bundesrepublik mit dem Hinweis auf den sozialen Frieden stilisiert und ein mögliches Veto ins Spiel bringt? Ist die Bundesrepublik etwa nicht verantwortlich für die verfahrenre agrarpolitische Situation, und ist etwa die Kommission der „Bösewicht“, wenn sie sich weigert, die mühevoll erreichte Abkehr von einer bedenkenlosen Preispolitik ad absurdum führen zu lassen?

In diesem Zusammenhang gewinnt die Frage der Nationalisierung eine neue Dimension. Sicherlich wäre eine begrenzte Nationalisierung sinnvoll, um unterschiedlichen nationalen Präferenzen und Möglichkeiten gerecht zu werden, und ohne Zweifel handelt es sich bei einer ausschließlich supranationalen Agrarpolitikgestaltung sicherlich nicht um eine erstbeste Lösung. Eine idealtypische Arbeitsteilung zwischen supranationaler und nationaler Ebene verlangt aber auch im Mitgliedsland einen effizienten Mitteleinsatz; und gerade hier sind für die Bundesrepublik Bedenken angebracht. Wie sähe denn eine autonome nationale Agrarpolitik aus? Folgt man den offiziellen Äußerungen und den bisherigen Aktivitäten, so ist zu befürchten, daß der bisherige, erfolglose Weg in verstärktem Maße fortgesetzt wird. Der europäischen agrarpolitischen Integration könnte man angesichts dieser Alternativen durchaus eine Schutzfunktion zusprechen. Die zu beobachtende zunehmende Nationalisierung der EG-Agrarpolitik, wie insbesondere auch in der unterschiedlichen nationalen Durchführung der Milchquotenregelung sichtbar, stellt sicherlich eine Gefahr für die gemeinsame Agrarpolitik dar. Eine stärkere Nationalisierung der Agrarpolitik scheint zwangsläufig und auch wünschenswert, doch erfordert dies eine stärkere Kontrolle des nationalen agrarpolitischen Spielraums.

Wie könnte angesichts dieser Lage die agrarpolitische Zukunft aussehen? Hier kommt es vor allem darauf an, den spezifischen deutschen Beitrag zur Misere zu erkennen und die deutsche Verantwortung zu sehen. Die Problematik des landwirtschaftlichen Anpassungsprozesses ist so alt wie die moderne Agrarpolitik selbst und deren historische Einfallslösigkeit, diesen Prozeß aufhalten zu wollen. Einsicht in die Erfolglosigkeit dieses Bemühens ist eine notwendige Voraussetzung zu einer Umorientierung; sie reicht jedoch nur dann aus, wenn sie begleitet wird von der Akzeptanz der eigenen Verantwortlichkeit und einem politischen Mut zur aktiven Steuerung des Strukturwandels in der Landwirtschaft.