

Kiechle, Ignaz; Heereman- von Zuydtwyck, Constantin; Schmitz, Peter Michael

Article — Digitized Version

Perspektiven der Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kiechle, Ignaz; Heereman- von Zuydtwyck, Constantin; Schmitz, Peter Michael (1986) : Perspektiven der Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 1, pp. 7-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136116>

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.

Perspektiven der Agrarpolitik

Über die Notwendigkeit einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik besteht Einigkeit. Für die künftige Ausrichtung der Politik gibt es jedoch unterschiedliche Konzepte, die den Marktkräften eine geringe oder eine stärkere Rolle zuweisen. Die verschiedenen Standpunkte begründen Ignaz Kiechle, Constantin Freiherr Heereman und Peter Michael Schmitz.

Ignaz Kiechle

Überlegungen zur Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik

Die Diskussionen über die Agrarpolitik in der Europäischen Gemeinschaft konzentrieren sich vor allem auf zwei Schwerpunkte: auf die hohen Überschüsse bei wichtigen Agrarprodukten, ihre Verwertung und die damit verbundenen großen Belastungen des EG-Agrarhaushaltes einerseits und auf die ungünstige Einkommensentwicklung für die Bauern trotz des hohen Finanzaufwandes in der EG-Agrarpolitik andererseits. Für mich gibt es keinen Zweifel, daß eine Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik unausweichlich ist. Dabei muß die Grundlinie heißen:

Wir müssen die Überschüsse verringern; aber nicht erst, wenn sie entstanden sind, sondern bereits vorher.

Wir müssen unbedingt wieder zu besseren Preisen für die Bauern kommen.

Für die notwendige bessere Anpassung der Produktionsmengen an die Absatzmöglichkeiten ist von

entscheidender Bedeutung, daß knapp 6 Mill. Landwirte in der EG als Einzelanbieter für den Markt produzieren. Diese Vielzahl von Einzelanbietern kann keine gezielte Anpassung ihres Angebots an den riesigen EG-Binnenmarkt und an die möglichen Märkte, die außerhalb der Gemeinschaft mit Exportmaßnahmen erschlossen werden, als unternehmerische Leistung betreiben. Ein derartiges Verhalten können nur Konzerne mit einem entsprechenden Marktanteil und zentraler Entscheidungsgewalt praktizieren. Preissenkungen sind nicht das Konzept der Mengensteuerung in diesen Fällen.

In den gegenwärtigen Erörterungen von Lösungen für die agrarpolitischen Probleme findet das sogenannte Grünbuch der EG-Kommission „Perspektiven für die Gemeinsame Agrarpolitik“ naturgemäß besondere Beachtung. Das Grünbuch enthält vor allem eine gute und annehmbare Darstellung der Situation und der Schwierigkeiten, in denen

die EG-Agrarpolitik steckt. Jedoch kann die Kommission keine Zustimmung finden, wenn sie zur Verringerung der Überschußprobleme Preissenkungsstrategien und eine Annäherung an die Weltmarktpreise verwirklichen will.

Denn wer die sogenannten Weltmarktpreise als Maßstab heranziehen und daran z. B. die europäischen Agrarpreise ausrichten will, darf nicht übersehen, daß die Weltmarktpreise keine Grundlage etwa in betrieblichen Kalkulationen oder in Erzeugungskosten in gleichgerichteten Regionen der Welt haben. Im Gegenteil, Weltmarktpreise sind im Regelfall entweder das Ergebnis von Produktionskosten in Ländern mit Ausbeutung (Kuli-Löhne) oder von Ausfuhren von Überschüssen, die auf den Binnenmärkten der Erzeugerländer – z. B. der USA – nicht abgesetzt werden können und dann mit Zuschüssen direkter oder indirekter Art auf den Weltmarkt gelangen. Für mich ist es nicht annehmbar, daß verantwortungsvolle Politik

die sogenannten Weltmarktpreise als eine Leitlinie für die Bezahlung unserer Bauern heranziehen soll, wenn die Vergleichbarkeit und Aussagekraft so weitgehend fehlen.

Irrwege

In diesem Zusammenhang will ich noch andere Punkte aufgreifen, die in agrarpolitischen Erörterungen eine Rolle spielen. Die kaufkräftige Nachfrage nach Agrarprodukten ist weltweit begrenzt. Aus diesem Grund und wegen der hohen Haushaltskosten kann die EG ihre Agrarexporte in den Weltmarkt kaum ausdehnen. Einen Wettkampf um Drittlandsmärkte über Exporthilfen können sich die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Gemeinschaft aus wirtschaftlichen und politischen Gründen nicht leisten. Damit würden andere Handelsströme erheblich gestört. Insbesondere die USA würden es nicht hinnehmen, ihre Anteile am Weltmarkt durch Unterbietung der Preise durch die Europäische Gemeinschaft zu verlieren.

In manchen Kreisen wird die Renationalisierung der Agrarpolitik diskutiert. Ich kann nur davor warnen. Wir haben vertragliche Bindungen, die einzuhalten sind. Kein EG-Mitgliedstaat würde uns bei Renationalisierungsbestrebungen auch nur im entferntesten entgegenkommen. Im Gegenteil: Bei Wünschen nach Änderung von Bestimmungen der Europäischen Gemeinschaft hätten wir nur Gegner. Da die Industrie der Bundesrepublik Deutschland fast die Hälfte ihrer Exporte mit EG-Mitgliedstaaten tätigt, würde sie derartigen Renationalisierungsbestrebungen heftig entgegenreten. Weil die Industrie befürchten müßte, daß durch eine Zurücknahme der gemeinsamen Agrarpolitik diese Märkte nicht mehr in der gleichen Freizügigkeit zugänglich wären, hätten Landwirtschaft und Agrarpolitik

mit Sicherheit viele im Lande zu Gegnern, die heute der Agrarpolitik bei allen ihren Schwächen und Fehlentwicklungen noch verhältnismäßig wohlwollend gegenüberstehen.

Trotz mancherlei gegenteiliger Behauptungen gibt es keinen Einkommensersatz anstelle von Einkommen aus Preisen. Selbst wenn die technischen Probleme der Abwicklung von direkten Einkommensübertragungen gelöst werden könnten und der Finanzminister und die Regierungsparteien genügend Geld zur Verfügung stellten, wäre ein solches Vorgehen nicht realisierbar. Es ginge nur EG-weit, und dort ist keine Bereitschaft dazu zu erkennen. Außerdem wäre dies das Ende einer frei und eigenverantwortlich wirtschaftenden Landwirtschaft. Jedes Jahr ergäben sich erneut Streitfragen nicht nur darüber, was finanzierbar wäre, sondern vor allem darüber, wer und nach welchen Kriterien berechtigt wäre. Diese Überlegungen zeigen, daß die Preispolitik als Grundlage der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik unentbehrlich ist. Leider aber – und das ist die Zwickmühle, in der sich die europäische Agrarpolitik befindet – ist die

Preispolitik als Folge der hohen Überschüsse auf ein Abstellgleis geraten.

Ein Ausweg

Aus diesem Dilemma gibt es nur einen Ausweg: Wir müssen die Überschußproduktion abbauen. Wir werden sie wohl nie ganz beseitigen können, aber wir müssen versuchen, sie wesentlich zu verringern. Ein einfaches Patentrezept gibt es nicht; wir müssen alle geeigneten Wege beschreiten.

Bei Zucker hat sich in jahrzehntelanger Praxis die Begrenzung der Preisgarantie auf bestimmte Mengen bewährt (Quotenregelung). Dieses Prinzip wird seit April 1984 im Rahmen der Garantiemengenregelung auch für Milch angewendet. Damit konnte nicht nur der bisherige stetige Produktionsanstieg gestoppt werden, sondern es gelang auch eine Verringerung der Produktion und des Selbstversorgungsgrades der EG von 123 % auf 115 %. Gleichzeitig wurde der Verdrängungswettbewerb zu Lasten der Erzeuger an benachteiligten Standorten aufgehoben.

Bei Getreide führen in der gegebenen Situation (insbesondere fehlende Anbaualternativen und fehlende außerlandwirtschaftliche Erwerbsalternativen) Preissenkungen – zumindest kurzfristig – nicht zu spürbaren Produktionseinschränkungen, es sei denn, die Preissenkung wäre drastisch. Dies aber wäre auch in der EG nicht konsensfähig. Dagegen käme es zu Einkommenseinbußen für unsere Erzeuger und damit zu einem Verdrängungswettbewerb zu Lasten der benachteiligten Standorte sowie kleiner und mittlerer Betriebe.

Zur Lösung der EG-Getreide-marktprobleme ist ein Bündel von Maßnahmen zu ergreifen; ich will hier nur einige nennen:

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Ignaz Kiechle, 55, ist Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Constantin Freiherr Heereman von Zuydtwyck, 54, ist Präsident des Deutschen Bauernverbandes e. V. in Bonn.

Prof. Dr. Peter Michael Schmitz, 36, lehrt Agrarpolitik am Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Universität Gießen.

□ So können wir Alternativprodukten eine Chance einräumen, die zwar auch nicht geringere Kosten als Getreide verursachen, für die es aber einen Markt gibt, z. B. Eiweißfuttermittel.

□ Intensiver als bisher ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang neben Nahrungsmitteln im sogenannten Nicht-Nahrungsbereich nachwachsende Rohstoffe für die industrielle Verwertung produziert werden können.

□ Auch die Stilllegung von heute bewirtschafteten Flächen ist als ein Weg zur Begrenzung und Verringerung der landwirtschaftlichen Produktion einzubeziehen. Dies kann aber nur auf freiwilliger Basis geschehen. Die EG könnte einen Teil der Mittel, die sie heute im Marktbereich – z. B. für Exporterstattungen – aufwendet, hier einsetzen, insbesondere als Ausgleich für den Verzicht auf landwirtschaftliche Produk-

tion, für erforderliche Landschaftspflegemaßnahmen oder für Aufforstung.

Für eine Übergangszeit – bis zur spürbaren Verringerung der Überschüsse – wird der Bewegungsspielraum der Preispolitik begrenzt sein. Daher werden wir als ergänzende Maßnahmen in verstärktem Maße gezielte Einkommenshilfen einsetzen müssen. Bewährte Ansatzpunkte, die verstärkt zu nutzen sind, gibt es heute schon u. a. in der Agrarsozialpolitik und der Förderung der Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten.

Schließlich sollte älteren Landwirten ohne Hofnachfolger das Ausscheiden aus der Landwirtschaft erleichtert werden. Es sollte daran gedacht werden, solchen Landwirten eine Hilfe für das vorzeitige Ausscheiden aus der Berufstätigkeit anzubieten. Dies könnte verbunden werden mit Anreizen, die freier-

wendenden Flächen möglichst aus der Produktion zu nehmen und für ökologische Zwecke bereitzustellen. In diesem Zusammenhang kommt auch den ab 1. 1. 1986 beschlossenen steuerlichen Erleichterungen bei der Veräußerung von Grund und Boden eine besondere Bedeutung zu (z. B. Betriebsaufgabe, Tilgung betrieblicher Schulden, Erbabfindung).

Dies sind Grundgedanken, die besser zum Ziel führen können als Irrwege wie Renationalisierung der Agrarpolitik, Verstärkung der Exporte oder gar Preissenkungen mit ersatzweise eingeführten direkten Einkommensübertragungen.

Fazit: Die heutigen Probleme der gemeinsamen Agrarpolitik sind das Ergebnis jahrelanger Fehlentwicklungen. Lösungen sind nur in einem mehrjährigen Prozeß konsequenten Umsteuerns zu erreichen.

Constantin Freiherr Heereman

Erhaltung der bäuerlichen Agrarstruktur als Ziel

Die Institutionen der EG, Regierungen, politische Parteien, Wirtschaftsverbände, Wissenschaftler und natürlich die Organisation der Betroffenen beraten intensiv wie nie zuvor die Perspektiven der Agrarpolitik. Das sogenannte Grünbuch der EG-Kommission trägt diesen Titel. In der Situationsanalyse sind sich die meisten einig. Für die künftige Ausrichtung der Politik gibt es jedoch unterschiedliche Konzepte, die je nachdem eine liberale oder eine mehr den Markt ordnende Lösung vorsehen.

Die Ausgangslage ist bekannt: Die Anwendung des technischen

Fortschritts hat zu einem Produktivitätsschub mit ständig wachsenden Agrarüberschüssen geführt. Die kaufkräftige Nachfrage ist trotz des Hungers in weiten Teilen der Welt begrenzt. Was Europa nicht selbst verbraucht, kann nur mit erheblichen Erstattungen aus dem Haushalt abgesetzt werden. Mit den Überschüssen sind die Kosten für die EG-Agrarmarktpolitik in den letzten zehn Jahren jährlich um 7 % angestiegen. 1985 betragen die Nettoaufgaben rund 40 Mrd. DM. Das sind für jeden europäischen Bürger 150 DM. Die Landwirtschaft sieht schon lange, daß steigende Auf-

wendungen für Überschüsse politisch immer schwerer durchzusetzen sind.

Auf der anderen Seite sind mit den Kosten für den Agrarmarkt die landwirtschaftlichen Einkommen keineswegs gestiegen. Unsere Bauern sind heute auf das Einkommensniveau Mitte der 70er Jahre zurückgefallen. Die sogenannte Disparität der landwirtschaftlichen Einkommen zu denen vergleichbarer Berufsgruppen hat zugenommen. Im abgelaufenen Wirtschaftsjahr 1984/85 lag das Einkommen je Arbeitskraft mit 25 000 DM fast 10 000 DM unter dem von der Bun-

desregierung ausgewiesenen sogenannten Vergleichslohn. Das bedeutet gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1975/76 real einen Verlust von rund 30 %. Dabei sind alle Betriebsformen und Betriebe in allen Bundesländern nahezu gleichermaßen betroffen. Es ist kein Wunder, daß auch die Bauern mit der Agrarpolitik mehr als unzufrieden sind.

Viele Reformvorschläge für die EG-Agrarpolitik haben praktisch Preissenkung zum Ziel. Den Bauern werden angesichts der Leistungen, die die bäuerlichen Betriebe für die Gesellschaft erbringen, als Ausgleich Einkommenshilfen versprochen. Die Landwirtschaft hat jedoch schon in der Vergangenheit erfahren müssen, daß hinter vielen schönen Worten keinerlei Anstrengungen sichtbar werden, solche Versprechungen auch durchzusetzen. Das ist heute nicht anders als früher. Beispielsweise sollen im Rahmen des Wasserhaushaltsgesetzes Landwirte in Wasserschutzgebieten Bewirtschaftungsaufgaben erhalten. Die Schutzgebiete sollen im In-

teresse der Allgemeinheit auch erheblich ausgeweitet werden. Damit sind Bewirtschaftungs Nachteile verbunden. Die Einkommensverluste werden, das läßt sich jetzt schon absehen, zum Teil sehr erheblich sein. Die Bauern haben jedoch nicht, wie die Elektrizitätswerke nach der Großfeuerungsanlagen-Verordnung, die Möglichkeit, die Kosten in den Preisen abzuwälzen. Wenn es konkret wird, besteht nicht einmal in solch offensichtlichen Benachteiligungen durch öffentliche Auflagen die Bereitschaft, den Bauern die dadurch eintretenden Verluste zu ersetzen. Es ist also kein Wunder, daß die Bauern allgemeinen Versprechungen kaum noch Glauben schenken.

Verfehlt Preissenkungen

Aus berufsständischer Sicht ist die Antwort auf die künftige Ausrichtung der Preispolitik entscheidend. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre sind die Preise jährlich real um 3 % gesunken, trotzdem ist die Produktion stärker gestiegen. Es

wäre sicher möglich, durch radikale Preissenkungen das Angebot langfristig zu vermindern. Doch jeder verantwortliche Politiker muß sich die Frage stellen, welche Konsequenzen das haben müßte. Preissenkungen, die eine wirksame und schnelle Marktentlastung bringen würden, würden zuerst zum Aufgeben der Betriebe in benachteiligten Gebieten führen. Aus einzelbetrieblicher Sicht stünde ein Bauer bei stärkerem Preisdruck kurzfristig nur vor der Wahl, noch intensiver zu produzieren. Aber selbst das Aufgeben vieler Betriebe wird das Marktproblem noch nicht lösen. Die Mehrzahl der deutschen Betriebe hat derzeit Wachstumschancen fast ausschließlich über die Flächenvergrößerung. Nachbarn aufgebender Landwirte würden im Zweifelsfall diese Flächen sofort übernehmen und oft noch intensiver bewirtschaften, als dies bisher der Fall war.

Die Ablehnung einer Politik des Preisdrucks durch den Bauernverband hat nichts mit der totalen Ablehnung des Strukturwandels zu

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Richard Jaekel

DIE INTEGRATIONSWIRKUNG DES EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSSYSTEMS

Die Studie untersucht die Wirkungen der seit dem Inkrafttreten des EWS betriebenen Wechselkurspolitik auf die Handelsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit ausgewählten EG-Ländern. Im Mittelpunkt der empirischen Untersuchungen steht die Analyse der Veränderungen bilateraler realer Wechselkurse im Zeitraum 1979-82. Das Ergebnis der Studie: Wechselkurspolitische Versäumnisse haben erkennbar zu einer Verzerrung der Handelsströme in Europa geführt.

Großoktav, 230 Seiten, 1985, Preis brosch. DM 52,-

ISBN 3-87895-265-1

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

tun, wie das dem Berufsstand so häufig unterstellt wird. Viele haben keine Ahnung, wie offen diese Fragen innerhalb der Landwirtschaft diskutiert werden. Ein erheblicher Strukturwandel ist bereits durch die Berufsentscheidungen der Kinder in vielen Betrieben programmiert. Dieser in verschiedenen Regionen zum Teil erhebliche Strukturwandel wird unabhängig davon ablaufen, welche Markt- und Preispolitik betrieben wird. Was die Bauern ablehnen, ist jedoch ein Strukturwandel, der durch äußeren Druck und wirtschaftliche Not erzwungen wird und für viele nur in die Arbeitslosigkeit führen kann. Strukturwandel in einer sozialen Marktwirtschaft muß durch das Angebot von Alternativen angeregt werden, wie das etwa zu Beginn des letzten Jahrzehnts der Fall gewesen ist. Damals stiegen die Erzeugerpreise für Agrarprodukte. Trotzdem waren angesichts der Entwicklung in der übrigen Wirtschaft die Abwanderungsraten aus der Landwirtschaft so hoch wie nie zuvor.

Vorschläge des Bauernverbandes

Es ist klar, daß auch der Berufsstand im eigenen Interesse auf Marktausgleich drängt. Er setzt aber auf Lösungen, die gleichzeitig das Preisniveau absichern. Durch die Einführung der Garantiemengenregelung für Milch wurden die Finanzierbarkeit der EG-Milchmarktordnung gesichert und die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Erzeugererlöse wieder zu verbessern. Keine andere politische Entscheidung hätte die Überschußproduktion auf dem Milchmarkt in gleichem Maße vermindert. Dieser Erfolg darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß noch erhebliche wirtschaftliche und soziale Härten bei der Ausgestaltung dieser Regelung zu beseitigen sind. Wir halten es für sinnvoll, auf dem Milch-

markt der EG unter gleichwertiger Beteiligung der Länder Milchmengen mit Rentenaktionen herauszukaufen. Dabei muß dem Strukturwandel in der Milchwirtschaft weiterhin Rechnung getragen werden. Als besondere Problemgruppe haben sich hier Hofnachfolger und jüngere Landwirte gezeigt, die ihre Produktion ausdehnen müssen, wenn sie bessere Einkommen erzielen wollen.

Als Schritt zur Entlastung des Rindfleischmarktes begrüßt der Deutsche Bauernverband das Verbot des Einsatzes künstlicher und natürlicher Hormone in der Kälber- und Rindermast ab dem 1. 1. 1988, wie es am 19. 12. 1985 von den EG-Agrarministern in Brüssel beschlossen wurde. Weiter prüfen wir die Möglichkeit einer Prämienzahlung für Mastbullen, die geschlachtet werden, ehe sie ihr Mastendgewicht erreicht haben. Wie auf den meisten Märkten sind auch hier eine Reihe von Maßnahmen zur Herstellung des Marktgleichgewichtes erforderlich.

Zur Neuausrichtung des Getreidemarktes schlägt der Deutsche Bauernverband eine Doppelstrategie vor: Einmal ist die Steigerung des Absatzes durch Erhöhung der Verfütterung von Getreide notwendig. Der Anbau öl- und eiweißhaltiger Futterpflanzen sowie die Förderung des Anbaus nachwachsender Rohstoffe soll der Getreideproduktion Flächen entziehen. Das gilt auch für die Aufforstung. Auch dem Produktionsanstieg auf der Fläche sollte entgegengewirkt werden. Dies kann vertraglich durch eine Verminderung der Intensität der Produktion geschehen, was gleichzeitig dem Landschaftsschutz zugute käme.

Zur Freisetzung von Flächen, die für andere Zwecke umgewidmet werden könnten, schlagen wir ein vorgezogenes Altersgeld vor. Eine

Flächenstillegung kann zu einer gewissen Marktentlastung beitragen.

Agrarstrukturpolitik

In der Agrarstrukturpolitik ist die einzelbetriebliche Investitionsförderung inzwischen den Marktverhältnissen angepaßt worden. Die sogenannte Förderschwelle, die in der Vergangenheit kleinere Betriebe von der Investitionsförderung ausgeschlossen hat, wurde durch die neue Bundesregierung beseitigt. Diese hat ein Agrarkreditprogramm eingeführt und die Förderung der jungen Landwirte bei der Hofübernahme wesentlich verbessert. In benachteiligten Gebieten erhalten Landwirte als Ausgleich für erschwerte Produktionsbedingungen und für ihre Leistungen zur Erhaltung von Natur und Landschaft eine Prämie. Die Fläche der ausgleichszulagenberechtigten Gebiete ist in diesem Jahr auf insgesamt 4 Mill. ha ausgeweitet worden. Die Bundesmittel dafür wurden im Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1984 von 64 auf 201 Mill. DM erhöht.

Die Bodenmobilität wurde durch erhöhte Freibeträge im steuerlichen Bereich verbessert. Im Zusammenhang mit der Erhöhung der Vorsteuerpauschale wurden Bestandsobergrenzen bei 330 Vieheinheiten eingeführt. Diese Maßnahme zum Schutz der bäuerlichen Familienbetriebe zeigt inzwischen schon eine deutliche Wirkung. Ziel der künftigen Strukturpolitik muß es sein, solche Ansätze auszubauen, um die bäuerliche Agrarstruktur zu erhalten. Daß dabei innerhalb der bäuerlichen Landwirtschaft weiter Strukturwandel stattfinden wird, habe ich bereits erwähnt.

Agrarsozialpolitik

Von besonderer Bedeutung wird in Zukunft die Agrarsozialpolitik sein. Dem Berufsstand ist es gelungen, die Gefährdung des agrarso-

zialen Sicherungssystemen abzuwenden. Der Anteil der Bundesmittel zur Finanzierung der Altershilfe der Landwirte wurde von 79 auf 80,3 % angehoben, die Bundesmittel für die landwirtschaftliche Unfallversicherung wurden wieder auf den alten Stand von 400 Mill. DM aufgestockt. In der Altershilfe ist ein erster, wenn auch in der Ausgestaltung nicht ganz zufriedenstellender Schritt zu einer sozialeren Staffelung von Beitragszuschüssen gemacht worden. Gerade im Bereich der Agrarsozialpolitik gilt es in Zukunft mehr als in der Vergangenheit, dem Druck entgegenzuwirken, den die Entwicklung auf den Märkten erzeugt und der vor allem Betriebe in benachteiligten Gebieten und schwächere Betriebe trifft.

Die Agrarpolitik wird in Zukunft vermehrt darauf achten müssen, daß die Entwicklung nicht zur Ver-

armung der bäuerlichen Landwirtschaft und damit vieler ländlicher Regionen führt. Es ist müßig, darüber zu streiten, ob alle Maßnahmen streng einem ordnungspolitischen Modell entsprechen. In einer sozialen Marktwirtschaft ist das Verhältnis zwischen Markt und Staatsingriff entscheidend. Dieses Verhältnis muß immer wieder neu aufgrund der gegebenen Voraussetzungen und im Hinblick auf die Konsequenzen bestimmt werden.

Kein Bauernverband fordert von den Politikern eine Existenzgarantie für jeden Betrieb. Auch die Bauern bejahen letzten Endes Leistung und Wettbewerb ebenso wie sie für unternehmerische Freiheit eintreten. Auf der anderen Seite ist es Aufgabe der Agrarpolitik, die Einkommensgrundlage für die Mehrzahl unserer bäuerlichen Betriebe nicht zu zerstören. Angesichts der Voraus-

setzungen in der Europäischen Gemeinschaft wird es keine irgendwelchen Theorien entsprechenden Patentrezepte zur Lösung der Probleme geben. Nur ein Bündel verschiedener Maßnahmen, von denen immer einzelne kritisiert werden können, kann den Markt ins Gleichgewicht bringen und auf die Dauer die Probleme der Landwirtschaft lösen.

Eine Politik, die den jungen Bauern Perspektiven bietet, erfordert Sachverstand und eine offene Diskussion. Der Deutsche Bauernverband weicht keiner Diskussion aus. Sein Ziel ist die Erhaltung der bäuerlichen Landwirtschaft und unserer Familienbetriebe. Man kann etwas anderes wollen. Wer sich jedoch zur Erhaltung der bäuerlichen Familienbetriebe bekennt, darf keine Agrarpolitik fordern, die zum Ruin dieser Betriebe führen muß.

Peter Michael Schmitz

Ein Plädoyer für „mehr Markt“

Anhaltender Problemdruck auf klassischen Konfliktfeldern der Gemeinsamen Agrarpolitik (Überschüsse, Finanzklemme) sowie neu entstandene Krisenbereiche (Einkommenseinbrüche in der Landwirtschaft, Handelskonflikte, Umweltbelastungen) haben inzwischen eine Reformdiskussion auf breiter Front in Gang gesetzt, die durch die jüngsten Kurskorrekturen im Frühjahr 1984 (Milchquotenregelung) noch verschärft worden ist. Weitgehend unumstritten ist dabei die Beschreibung der Krisensymptome sowie die Notwendigkeit zur Kursänderung in der gegenwärtigen Agrarpolitik.

Unüberbrückbare Gegensätze zeigen sich jedoch bei der Ursachenanalyse, sofern eine solche überhaupt vorgenommen wird, und mehr noch bei den Therapievor schlägen. Im Kern lassen sich diese den beiden ordnungspolitischen Grundrichtungen Marktwirtschaft und Verwaltungswirtschaft zuordnen, wenn auch die politische Etikettierung der Instrumente eine Zuordnung häufig erschwert.

Ursachenanalyse

Die Suche nach den Ursachen der aktuellen Agrarprobleme endet häufig vorschnell bei den Sympto-

men, und es werden daraus dann zwangsläufig auch nur symptomorientierte Therapievor schläge entwickelt, die sich mittel- bis langfristig als nicht tragfähig erweisen. Beispiele hierfür sind das Anprangern eines vermeintlich unkontrollierten Produktionswachstums durch technische Fortschritte, das es zu zügeln gelte, die Schuldzuweisung an leistungsstarke Betriebe als „wahre“ Verursacher der Überschüsse, das Beklagen einer Nachfrageschwäche bei Verbrauchern und sonstigen Abnehmern von Agrarprodukten, und schließlich die Behauptung, Futtermittelimporte aus Drittländern seien ursächlich

verantwortlich für Überschubbildung und Finanzmittelknappheit. Tatsächlich lassen sich die genannten Phänomene und auch die neueren Konfliktfelder weitgehend als Symptome einer tieferliegenden Ursache erklären, nämlich einer verfehlten EG-Agrarpreispolitik. Dabei sind simultan und häufig kumulativ drei Momente wirksam: ein überhöhtes Preisniveau, eine überzogene Preisstabilisierung und verzerrte Preisrelationen.

Überhöhtes Preisniveau

Mit Hilfe von variablen Importabschöpfungen und Exporterstattungen im Drittländehandel sowie mit Interventionskäufen am Binnenmarkt setzt die Gemeinschaft ein Binnenpreisniveau für Agrarprodukte durch, das vom Durchschnittsniveau der Protektion aus betrachtet, von der Anzahl der einbezogenen Produkte und von der Perfektion einer vollkommenen Abkopplung des EG-Marktes vom Weltmarkt weltweit konkurrenzlos an der Spitze liegt. Diese Aussage wird auch nicht mit dem Hinweis auf das Protektionsgebaren einzelner Länder bei einzelnen Produkten entkräftet (z. B. USA bei Milch und Zucker). Ein solchermaßen überhöhtes Preisniveau reizt zur Mehrproduktion, dämpft die heimische Nachfrage, auch die Nachfrage der Abnehmer im Nicht-Nahrungsmittelbereich, erzeugt damit Überschüsse bzw. Minderimporte und bewirkt nicht nur eine zunehmende Haushaltsbelastung, sondern auch Handelskonflikte mit Drittländern. Schließlich wird durch ein überhöhtes Preisniveau auch die Intensität der Produktion erhöht, was lokal zu Belastungen der Umwelt führen kann. Diese Ausführungen mögen genügen, den Beitrag eines überhöhten Preisniveaus für eine Reihe von Konfliktfeldern deutlich zu machen.

Durch die Etablierung von variablen Abschöpfungen und Erstattungen wird der Spielraum für EG-interne Preisschwankungen bis auf den Abstand zwischen Interventions- und Schwellenpreisen eingeengt. Veränderte Knappheiten am Weltmarkt schlagen sich deshalb am EG-Binnenmarkt nicht in entsprechenden Preisanpassungen nieder. Diese künstlich verordnete Preisstabilität im Innern der Gemeinschaft ruft nun ihrerseits Reaktionen der Marktpartner hervor. Insbesondere für die Anbieter sinken die Risiken; eine Risikoabsicherung über die Diversifikation der Produktion wird weniger notwendig. Intensität und Spezialisierung der Produktion nehmen deshalb zu, und es gibt neben dem preisniveaubedingten Anreiz zur Mehrproduktion noch einen zusätzlichen Anreiz infolge der internen überzogenen Preisstabilisierung. Dieser Doppeleffekt hat sicherlich maßgeblich zur Überschubproduktion in der EG beigetragen.

Verzerrte Preisrelationen

Verzerrte Preisrelationen sind sowohl zwischen einzelnen Agrarprodukten als auch zwischen Regionen zu beobachten. Die Preisrelationen zwischen heimischen Futtermitteln (Gerste, Mais) und Importfuttermitteln (Sojaschrot, Tapioka) sind zum Beispiel in der EG deutlich zugunsten der letzteren verzerrt. Dieser politikbedingte Preisvorteil für importierte Futtermittel wirkt sich insbesondere für seehafennahe Standorte positiv aus, weil die Futtermittel überwiegend über die großen Seehäfen der Nordseeküste importiert werden. Auf diese Weise wird der regionalen Konzentration in der Veredelungsproduktion Vorschub geleistet. Verzerrte Preisrelationen schaffen aber auch auf anderen Märkten erhebliche Probleme. Zu nennen sind hier die Preisverzerrungen zwischen pflanzlichen und

tierischen Fetten (Butter/Margarine), zwischen Süßstoffen auf Zuckerrüben- und auf Maisbasis sowie zwischen Agrar- und Industriealkohol. Überall dort, wo Nachfrage auf preiswertere Substitute ausweichen kann, werden Marktordnungen unterlaufen und damit das Überschubproblem verschärft.

Verstärkereffekte

Treten nun auf solchermaßen preisregulierten Märkten technische Fortschritte und einkommensbedingte Nachfragerückgänge für landwirtschaftliche Rohstoffe auf, ergeben sich überschubbildende Verstärkereffekte von zwei Seiten. Erstens entfallen die angebotsseitigen Entlastungseffekte, weil Preise unter Preisstützungsbedingungen im Gegensatz zu freien Märkten nicht absinken können, wenn technischer Fortschritt auftritt. Zweitens verhindert die Preisstützung, daß einkommensbedingte Nachfragerückgänge den Marktpreis absenken und damit preisbedingt den Nachfrageausfall etwas abschwächen. Angebotsseitig und nachfrageseitig wirkt deshalb die Preisstützung überschubbildend. Auf unreglementierten Märkten kann es dagegen mittel- bis langfristig keine Überschüsse geben, weil ein funktionierender Preismechanismus Angebot und Nachfrage abstimmen würde. Technischer Fortschritt und Nachfrageschwäche sind deshalb allenfalls Verstärker der Überschubprobleme, ursächlich verantwortlich sind sie aber nicht. Das gleiche gilt für vermehrte Futtermittelimporte, die unter freien Marktbedingungen wegen angebots- und nachfragesteuernder Preisanpassungen keine Überschüsse verursachen könnten. Schließlich sind weder leistungsschwache noch leistungsstarke Betriebe Verursacher der Agrarprobleme, sondern ausschließlich eine an Verteilungskriterien orientierte Preispolitik. Alle ge-

nannten Beispiele machen deutlich, wie weitreichend die Konsequenzen und Fehlentwicklungen sein können, wenn man staatlicherseits in die Marktpreisbildung eingreift und dabei das Niveau überhöht, die Relationen verzerrt und die Stabilisierung zu weit treibt.

Ursachenorientierte Therapie

Unter Berücksichtigung der Ursachenanalyse wäre eine Konfliktlösung zweckmäßig, die sich wieder mehr an die zentralen Funktionen der Preise in einem marktwirtschaftlichen System erinnert. Preise besitzen eine Signalfunktion für Knappheiten an einem Markt, weisen damit zugleich eine Informationsfunktion für die Pläne der Marktteilnehmer auf und sorgen im Rahmen ihrer Lenkungsfunktion für einen effizienten Faktoreinsatz. Durch die derzeitige Agrarpreispolitik werden alle Funktionen massiv verletzt. Als Konsequenz hieraus ergeben sich nicht nur die bereits erwähnten Probleme, sondern vor allem eine Vergeudung volkswirtschaftlicher Ressourcen, indem Einsatzfaktoren (Boden, Arbeit, Kapital, Informationen) intersektoral und intrasektoral in die falschen Verwendungsbereiche gelenkt werden. Eine freiere Marktpreisbildung könnte den insgesamt zur Verfügung stehenden Güterkuchen in einer Volkswirtschaft größer machen als er heute ist.

In diesem Zusammenhang kann auch der Hinweis nicht überzeugen, daß knapp 6 Mill. Landwirte in der EG ihre Produktion nicht gezielt an die Preis- und Absatzmöglichkeiten auf Binnen- und Außenmärkten anpassen könnten und deshalb der Staat zentral diese Aufgabe übernehmen und die Preise setzen müsse. Hierin kommt eine Überzeugung zum Ausdruck, die, wie in der Verwaltungswirtschaft, den Marktpreisen die Fähigkeit zur Koordina-

tion der vielfältigen individuellen Pläne von Marktteilnehmern abspricht und den staatlichen Instanzen und Politikern eher als privaten Anbietern und Nachfragern zutraut, preisorientierte Entscheidungen über das richtige Marktvolumen zu treffen. Ist dann der Marktmechanismus erst einmal außer Kraft gesetzt, müssen sich die Privaten an den politischen Preisen orientieren, die nach aller Erfahrung nicht die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse widerspiegeln.

Eine Rückkehr zu marktwirtschaftlichen Prinzipien in der EG-Agrarpolitik würde vor allem eine stärkere Orientierung der Binnenpreise am Niveau, an den Strukturen und an der Beweglichkeit der Weltmarktpreise bedeuten. Der Übergang hierzu sollte allmählich erfolgen, vorausschaubar und transparent sein, Existenzgefährdungen für derzeitige Betriebsinhaber vermeiden und sozial abgefedert werden. Im Fall verzerrter Weltmarktpreise können alternativ auch die Preise mehrerer bedeutender Handelspartner als Orientierung dienen. Keinesfalls können jedoch sicherlich berechtigte Gründe für Marktversagen oder akzeptable nichtökonomische Zielsetzungen (Versorgungssicherung) das heutige Ausmaß der Preisstützung, Preisstabilisierung und Preisverzerrungen rechtfertigen. Weniger von allem würde bereits ein Mehr bedeuten.

Weltmarktpreis keine Meßlatte?

Mit dem Schreckensbild eines drastischen Preisverfalls, einer zügellosen Preisinstabilität, dem Aus für die europäische Landwirtschaft und der Entleerung ländlicher Räume sowie zunehmender Arbeitslosigkeit wird gegen marktwirtschaftliche Therapieansätze argumentiert. Weltmarktpreise könnten keine Meßlatte für heimische

Produktionsentscheidungen sein. Sie seien das Ergebnis von Produktionskosten in Ländern mit Ausbeutung (Kuli-Löhne) und/oder von Dumpingmaßnahmen anderer Handelspartner.

Tatsächlich beinhaltet die marktwirtschaftliche Therapie weder einen kurzfristig drastischen Preisverfall, noch ist langfristig das jetzige Weltmarktniveau das Ziel. Erstens verursacht Protektionsabbau der EG einen Anstieg der Weltmarktpreise, zweitens bleiben die EG-Preise im Importfall um die Transportkosten oberhalb der Weltmarktpreise, drittens dürfte die EG bei „mehr Markt“ auch Preissteigerungen am Weltmarkt wieder mitmachen, auch über das derzeitige Niveau hinaus, und schließlich lassen viertens nichtökonomische Zielsetzungen möglicherweise einen vollständigen Protektionsabbau nicht zu. Da sich Weltmarktpreise täglich neu nach den Knappheitsverhältnissen einstellen und sich Binnenpreise daran zumindest in der Tendenz orientieren sollten, ist die Aussage, „mehr Markt“ strebe die aktuellen Weltmarktpreise an, irreführend. Im übrigen machen sich die deutschen Autofahrer oder Textilnachfrager auch keine Gedanken darüber, warum die Importware so preisgünstig ist. Warum sollten Verbraucher von landwirtschaftlichen Produkten ein schlechtes Gewissen haben und auf die Vorteile eines preiswerten Einkaufs verzichten. Schließlich sind niedrigere Löhne im Vergleich zur Europäischen Gemeinschaft nicht stets mit Ausbeutung gleichzusetzen.

Unbegründete Befürchtungen

Auch eine zügellose Preisinstabilität wäre nicht zu erwarten, weil ein allmählicher Protektionsabbau selbst zur Stabilität am Weltmarkt beitragen, die marktmanenten Stabilisatoren (private Lagerhal-

tion, Terminmärkte, Versicherungen) wiederbeleben und Instabilität von denjenigen fernhalten würde, die wegen hoher Risikoaversion eine Prämie zu zahlen bereit wären. Unter „mehr Markt“ würden Risiken individuell zugeteilt und damit die volkswirtschaftlichen Kosten minimiert. Sollte ein Auslandsmarkt trotz allem zu hohe Unsicherheit und damit zu hohe Risikokosten aufweisen, würden Importe bzw. Exporte von den Privaten ganz eingestellt mit einem entsprechenden Binnenpreisanstieg. In jedem Fall sollte den privaten Außenhändlern eher als Politikern und Bürokraten zugetraut werden, zu entscheiden, ob ein Drittlandsmarkt als sicher gilt oder nicht. Verordneter Schutz vor Risiken am Weltmarkt, mehr oder weniger für alle Märkte pauschal, kann dabei volkswirtschaftlich nur sehr teuer erkaufte werden. Wenn die Binnenpreise nur zum Teil die Knappheitsverhältnisse am Weltmarkt reflektieren, d. h. Schwankungen nach oben und unten abgeschwächt mitmachen dürften, wäre selbst bei konstantem Protektionsniveau ein volkswirtschaftlicher Gewinn zu erzielen.

Aus den genannten Gründen und wegen versorgungspolitischer Ziele ist ein Aus für die europäische Landwirtschaft und eine Entleerung ländlicher Räume keinesfalls zu erwarten. Allerdings wird der Strukturwandel weitergehen. Arbeitslosigkeit wird dadurch aber nicht zusätzlich entstehen. Sie ist nämlich heute auch auf übertriebenen Sektorschutz durch Erhaltungssubventionen zurückzuführen. Baut man diesen ab, wirkt das mittel- bis langfristig der sogenannten Eurosklerose entgegen, die sich auch in Arbeitslosigkeit niederschlägt. Schließlich muß der marktwirtschaftlichen Therapie auch ein Lernprozeß zugeordnet werden, der auf dem Weg zu einer freieren Marktpreisbildung

durch Rückkopplung mit dem Markt geschehen und den betroffenen Marktteilnehmern Fehler korrigiert und Übersteuerungen zurücknimmt. Langfristig sollte jedoch die Marktorientierung im Vordergrund stehen, d. h. die vollständige Loslösung der Preise von distributiven Aufgaben. Hierzu stehen andere Instrumente zur Verfügung.

Symptomorientierte Therapien

Die Erfahrungen mit der Garantiemengenregelung für Milch haben gezeigt, daß trotz der Einkommensbelastung insbesondere für kleinere Betriebe ein nachhaltiger Abbau der Überschüsse und des Ausgaben-niveaus nicht zu erwarten ist, weil Ausnahmeregelungen das Quotensystem durchlöchern, eine aktive Preispolitik nachfrageseitig Überschüsse neu entstehen läßt, Überschüsse lediglich auf andere Märkte verlagert werden, Landwirte vor Einführung der Quotenregelung mit der Menge „vorgehalten“ haben und weil schließlich versteckt Überschüsse anfallen, indem Milchzeuger im Rahmen ihrer Quote Rohmilch mit höherem Fett- und Eiweißgehalt abliefern. Bereits ein Zuwachs von 0,1 Prozentpunkten Fettanteil würde unter sonst gleichen Bedingungen die Buttererzeugung um 2,6 % ansteigen lassen. Gemessen an deutschen Verhältnissen würden dadurch die Butterüberschüsse um ca. 11 % anwachsen.

Für den Getreidemarkt wird im Gegensatz zur Reform der Milchmarktpolitik ein ganzes Maßnahmenpaket diskutiert. Wichtige Elemente dabei sind Flächenstilllegung, differenzierte Mitverantwortungsabgabe, Begrenzung der Verwendung von Importfuttermitteln und Beihilfen für alternative Feldfrüchte bzw. für den Absatz im Nicht-Nahrungsmittelbereich. Gleichzeitig mit diesen symptomorientierten Vorschlägen wird eine

Preissenkungsstrategie strikt abgelehnt, zum Teil sogar den Landwirten eine aktive Preispolitik in Aussicht gestellt.

Bei Konservierung bzw. beim Ausbau des aktuellen Preisstützungsniveaus würden aber erstens trotz Flächenstilllegungen keine Entlastungen auftreten, weil auf den verbleibenden Flächen bei steigenden Bodenpreisen intensiver als bisher produziert und andererseits vermehrt Nachfrage ausfallen würde. Zweitens würde die differenzierte Mitverantwortungsabgabe zu einer reinen Verbrauchersteuer umgewandelt werden, und zumindest kleine und mittlere Betriebe mit Freimengen würden zusätzliche Preis- und damit Produktionsanreize erhalten. Drittens würde der Preisvorteil importierter gegenüber der heimischen Futtermittel noch weiter ansteigen, und wachsende Umgebungsanreize würden eventuelle Verbots- oder Beimischungsvorschriften unverhältnismäßig teuer oder auch unkontrollierbar werden lassen. Viertens schließlich kann trotz Beihilfen eine entlastende Aufnahme eiweißhaltiger Pflanzen in das Produktionsprogramm oder eine nachhaltige Nachfragesteigerung nach Getreide aus dem Nicht-Nahrungsmittelbereich nicht erwartet werden, wenn am gegenwärtigen Niveau der Getreidepreise festgehalten oder sogar eine aktive Preispolitik durchgesetzt wird. Mittel- bis langfristig erweisen sich deshalb die symptomorientierten Maßnahmen als nicht tragfähig, sie lösen weder die Überschuß- und Finanzprobleme noch die Einkommensprobleme für die Landwirtschaft. Sie greifen andererseits immer direkter in die Entscheidungsfindung der Erzeuger, Verarbeiter, Händler und Verbraucher ein und etablieren damit schrittweise ein dirigistisches Verwaltungssystem mit all seinen Nachteilen.