

Koester, Ulrich E.; Nuppenau, Ernst-August

Article — Digitized Version

Die Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Koester, Ulrich E.; Nuppenau, Ernst-August (1987) : Die Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 2, pp. 68-75

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136245>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

AGRARPOLITIK

Die Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft

Ulrich Koester, Ernst-August Nuppenau, Kiel

Zu den Kritikern der EG-Agrarpolitik zählen inzwischen auch die Landwirte, die die unbefriedigende Entwicklung ihrer Einkommen beklagen. Weicher Anteil an den Agrarausgaben kommt den Bauern zugute? Wie hoch sind die Sickerverluste im System?

Der Unmut über die gemeinsame Agrarpolitik der EG und der Bundesrepublik Deutschland spitzt sich zu. Die staatlichen Ausgaben für die Agrarpolitik sind im Zeitablauf mit einer hohen Wachstumsrate gestiegen, obwohl von Politikern versprochen wurde, ein weiteres Steigen der Ausgaben abzubremsen. Angesichts dieser Situation dürften die Landwirte den Politikern eigentlich nicht vorwerfen, daß diese zu wenig für sie tun. Dennoch klagen sie mit guten Gründen. Ihre Einkommensentwicklung ist hinter derjenigen der Nichtlandwirte zurückgeblieben. Noch schwerwiegender ist aber, daß eine Einkommensverbesserung kaum absehbar ist. Zunehmend fragen sich daher auch die Landwirte, wie andere Steuerzahler schon lange, ob die gegenwärtige Agrarpolitik wirklich effizient sei.

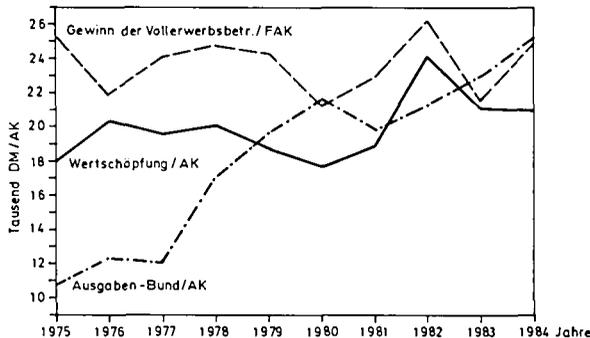
Ein Maßstab, der in der öffentlichen Diskussion häufig zur Beurteilung der Effizienz staatlicher Ausgaben herangezogen wird, ist derjenige der Einkommenseffizienz, d. h. es wird die Relation von Einkommen, die in der Landwirtschaft erzielt werden, zu den Ausgaben des Staates gebildet. Es ist auf den ersten Blick sicherlich nicht falsch, einen solchen Maßstab aufzustellen. Primäres Ziel staatlicher Agrarpolitik ist nach offiziellen Verlautbarungen das Einkommensziel. Es scheint daher angebracht zu untersuchen, welche Relation zwischen Zielverwirklichung und staatlichem Mittelaufwand besteht.

Der Maßstab der Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben sollte jedoch aus folgenden Gründen nicht als einziger Indikator zur Beurteilung der Agrarpolitik herangezogen werden:

- Auch ohne staatliche Ausgaben hätten die Landwirte ein Einkommen erzielt. Die Relation zwischen dem gesamten in der Landwirtschaft erzielten Einkommen und den Staatsausgaben überschätzt daher den durch die Ausgaben bewirkten Einkommensanstieg. Wählt man dennoch aus Praktikabilitätsgründen diesen Maßstab, so sollte er stets anzeigen, daß das gesamte Einkommen der Landwirtschaft größer ist als die Ausgaben des Staates für den Sektor. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre die staatliche Politik hinsichtlich der Einkommenszielsetzung sicherlich als ineffizient anzusehen.
- Neben dem Einkommensziel werden aber auch andere Ziele durch die Agrarpolitik angestrebt. Die Verwirklichung dieser Ziele kann positiv oder negativ mit einer zusätzlichen Verwirklichung des Einkommensziels korreliert sein. Bei der Ausgestaltung der bisherigen Agrarpolitik ist allerdings eher ein zusätzlicher negativer Zielbetrag zu erwarten. Zu hohe staatlich festgelegte Stützpreise führen nicht nur zu einer Einkommenserhöhung für die Landwirte und zu zusätzlichen Staatsausgaben, sondern können auch negative Effekte durch Umweltbelastung und vor allem aber auch durch zusätzliche Konflikte mit Handelspartnern bewirken.
- Öffentliche Ausgaben sind generell ein unzureichender Indikator für die volkswirtschaftlichen Kosten staatlicher Politik. Entscheidend für die Beurteilung ist vielmehr, wie sich als Folge der staatlichen Politik die Wohl-

Prof. Dr. Ulrich Koester, 48, lehrt am Institut für Agrarpolitik und Marktlehre an der Universität Kiel. Dr. Ernst-August Nuppenau, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut.

Schaubild 1
Ausgaben und Wertschöpfungsentwicklung
pro Arbeitskraft
 (in der Bundesrepublik Deutschland 1975-1984)



Anmerkungen: Ausgaben des Bundes beinhalten Zahlungen für die EG-Agrarpolitik in Form der Zahlungsverpflichtungen an die EG-Kasse (somit sind die MWSt-Zahlungen miteinbehalten); Anzahl der Arbeitskräfte (AK)-Einheiten auf der Grundlage der vollbeschäftigten Erwerbstätigen für 1976 und 1978 errechnet; Nettowertschöpfung 1984 als Mittelwert der Wirtschaftsjahre 1983/84 und 1984/85.

Quellen: Bundesregierung: Agrarbericht, versch. Jgg.; BMELF: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, versch. Jgg.; BMELF: Statistischer Monatsbericht, versch. Hefte; Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Finanzbericht über den EAGFL, versch. Jgg.; C. Thoro: Die Agrarpolitik in der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen, in: Agrarwirtschaft, Jg. 29, Heft 1, Hannover 1980, S. 78-87. Quelle des Gewinns der landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe pro Familienarbeitskraft: BMELF: Agrarbericht 1986, Bonn 1986; Angaben für Wirtschaftsjahre.

fahrt der Gesellschaft verändert¹. Es wäre daher also zu prüfen, welchen Verzicht Nichtlandwirte zugunsten der Landwirte zu leisten haben. Dieser Verzicht kann wesentlich höher liegen als die aus Steuergeldern finanzierten Staatsausgaben, die vornehmlich von steuerzahlenden Nichtlandwirten aufgebracht werden müssen. Dies ist insbesondere im System der EG gegeben, wo Nichtlandwirte als Konsumenten infolge der gestützten Preise erhöhte Verbrauchsausgaben in Kauf nehmen müssen.

Trotz derartiger Bedenken gegen die Verwendung des Maßstabes „Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben“ als alleinigen Indikator, kann dieser wertvolle Informationen liefern. Sollte sich herausstellen, daß im Zeitablauf die Ausgaben für die Landwirtschaft stärker gestiegen sind als die Einkommen und daß die Ausgaben für die Agrarpolitik höher sind als die Einkommen, die von den Landwirten erzielt werden, wird die man-

¹ Einen weitreichenden Überblick über die Methoden einer wohlstandsorientierten Politikbeurteilung geben R. Just, D. L. Hueth, A. Schmitz: Applied Welfare Economics and Public Policy, Englewood Cliffs 1982. Im Agrarsektor sind derartige Beurteilungen ebenfalls schon früh und häufig vorgenommen worden. Vgl. hierzu beispielsweise T. Josling: Agricultural Policies in Developed Countries: A Review, in: Journal of Agricultural Economics, Vol. 25 (1974), Nr. 1, S. 219-260.

² Auf die Zusammenhänge ist schon häufig hingewiesen worden. Vgl. z. B. G. Schmitt, S. Tangemann: Zur Auswirkung der Agrarpreisstützung auf das landwirtschaftliche Einkommen, in: W. Grosskopf, M. Köhne (Hrsg.): Einkommen in der Landwirtschaft – Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung, Münster-Hiltrup 1984, S. 759 ff.

gelnde Rationalität der gegenwärtigen Agrarpolitik eindeutig offenbart². Im folgenden soll daher dieser Maßstab in seiner Entwicklung im Zeitablauf untersucht werden, und darüber hinaus wird aufgezeigt, welche Einkommenseffizienzen sich für alternative Maßnahmen ergeben. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse sollen Konsequenzen für die Fortführung der EG-Agrarpolitik diskutiert werden.

Der Befund

Leider ist es nicht möglich, vollständige statistische Informationen über das Einkommen der Landwirte aus landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit oder auch nur aus landwirtschaftlicher Tätigkeit zu erhalten. Notgedrungen wird daher zunächst die Wertschöpfung des Agrarsektors als Variable zur Kennzeichnung der Einkommenslage im gesamten Sektor herangezogen. Dabei ist aber zu bedenken, daß den Landwirten nicht die sektorale Wertschöpfung (die von der Gesamtheit aller der in der Landwirtschaft eingesetzten Faktoren erzeugt wird) als Einkommen zur Verfügung steht. Von diesem Betrag haben die Landwirte Pachten und Zinsen für Fremdkapital, das ihnen von Nichtlandwirten zur Verfügung gestellt worden ist, zu zahlen. Daraus folgt, daß das Einkommen der Landwirte aus landwirtschaftlicher Tätigkeit kleiner als die Wertschöpfung ist und im Zeitablauf auch weniger gestiegen ist, da die Ausgaben für Pachten und Fremdkapital überproportional zugenommen haben. Als weitere Einkommenskenngröße wird häufig der aus einer Stichprobe von landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieben gewonnene durchschnittliche Gewinn pro Familienarbeitskraft herangezogen. Dieses Einkommen liegt erwartungsgemäß oberhalb der Wertschöpfung pro Arbeitskraft (AK), da unter anderem die Nebenerwerbsbetriebe unberücksichtigt bleiben³. Die Einkommensvariable Gewinn pro Familienarbeitskraft (FAK) ist als Vergleichsmaßstab dokumentiert, da sie in der agrarpolitischen Diskussion für die Interessenverbände maßgeblich ist.

Auch über die Entwicklung der Ausgaben für den Agrarsektor insgesamt stehen keine ausreichenden statistischen Informationen zur Verfügung. Im folgenden sind lediglich die Ausgaben des Bundes für die EG-Agrarpolitik und die nationalen Ausgaben des Bundes für die Landwirtschaft aufgezeigt. Nicht enthalten sind in diesen Ausgaben die Zahlungen der Länder, die insbe-

³ Der Agrarbericht 1986 zählt zur Stichprobe 1984/85 9516 Haupterwerbs- und 686 Zuerwerbsbetriebe. BMELF: Agrarbericht 1986, Bonn 1986, S. 186.

⁴ Vgl. hierzu Deutscher Bundestag (10. Wahlperiode), Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten... BT-Drucksache 10/6337, Entwicklung der EG-Finzen durch die europäische Agrarpolitik, Bonn 15. 12. 1986, insbesondere die Steuermindereinnahmangaben S. 16 f.

AGRARPOLITIK

sondere nach der Quotierung der Milchproduktion im Jahr 1984 stark anstiegen. Auch ist nicht der Mittelaufwand für die Finanzierung der Bürokratie, die durch die Verwaltung der Märkte notwendig wurde, erfaßt.

Schaubild 1 zeigt, daß die Ausgaben des Bundes pro Vollarbeitskraft in der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland seit 1977 stark gestiegen sind. Bereits 1979 überstiegen die Ausgaben die Wertschöpfung der Landwirtschaft. Danach war lediglich im Jahre 1982 die Wertschöpfung nochmals höher als die staatlichen Ausgaben. Der Gewinn pro landwirtschaftliche Familienarbeitskraft liegt dagegen seit 1983 unter den Ausgaben.

Der starke Anstieg der Ausgaben dürfte sich in den Jahren nach 1984 fortgesetzt haben, während die Wertschöpfung eher stagnierte. Insbesondere ist eine Vielzahl von zusätzlichen Zahlungsverpflichtungen auf nationaler Ebene hinzugekommen (Flächenstilllegungsprogramme, Extensivierungsprogramme, Ausdehnung der benachteiligten Gebiete etc.); aber auch Einnahmeverzichte treten immer mehr in den Vordergrund⁴. So wurden 1984 als Ausgleich für EG-Beschlüsse den Landwirten nationale Mehrausgaben zugesagt, die längerfristigen Zahlungsverpflichtungen entsprechen. Beispielsweise wurde eine Mehrwertsteuerregelung zugunsten der Landwirte verabschiedet. Hierdurch entste-

Übersicht 1
Einkommens- und Ausgabenvergleich landwirtschaftlicher Produktionsrichtungen

I Pflanzenproduktion (3,29 AK/100 ha ¹)	Weizen	Körnermais ³	Gerste	Raps	II Milcherzeugung (6,07 AK/100 ha) (0,89 Kühe/ha ¹)	
a) Spezialaufwand ² DM/ha					a) Spezialaufwand ² DM/Kuh	
Saatgut	182,-	235,-	162,-	50,-	Tierverluste	55,-
Handelsdünger	369,-	443,-	369,-	382,-	Tierarzt, Medikamente	80,-
Pflanzenschutz	380,-	60,-	290,-	370,-	Besamung	40,-
Trocknungskosten	150,-	540,-	130,-	116,-	Milchkontrolle	30,-
prop. Maschinenkosten	340,-	210,-	340,-	350,-	prop. Maschinenkosten	55,-
Lohndrusch		350,-			Wasser/Strom	22,-
Zinsanspruch des Umlaufvermögens	70,-	45,-	57,-	58,-	Krafftutter	570,-
	1491,-	1883,-	1348,-	1326,-	allgemeine Kosten	22,-
					Zinsanspruch	146,-
					Kosten der Kuh ⁹	170,-
						1246,-
b) Proportionale Spezialleistungen					b) Proportionale Spezialleistungen	
August 1986 ⁴					Milchpreis Pf/l	70,9
Preis: DM/dt	43,17	42,14	39,32	104,20	incl. MWSt. 13%	
incl. MWSt. 13%					Milchleist./Kuh in Liter	4824
Erntemenge: dt/ha	64,4	70,3	51,6	31,8	Milch in DM/Kuh	3424,-
prop. Spezialleistungen in DM/ha	2763,-	2962,-	2029,-	3314,-	Kalb in DM/Kuh	306,-
					prop. Spezialleistungen DM/Kuh	3736,-
c) Deckungsbeitrag DM/ha	1272,-	1079,-	681,-	1988,-	c) Deckungsbeitrag DM/Kuh	2480,-
d) Ausgaben für Erstattung					d) Ausgaben für Erstattung	
derzeitiger Weltmarktpreis DM/dt	12,8 ⁵	14,6 ⁶	16,1 ⁷	25,2 ⁸	derzeitiger Weltmarktpreis ¹⁰ Pf/l	20,8
					derzeitiger Rindfleischpreis	
Erstattung DM/ha	1977,-	1936,-	1198,-	2512,-	Argentinien ¹¹ US-\$/t	383,-
					Ausgabe Milch	2417,-
					Ausgabe Rindfleisch ¹²	262,-
					Ausgabe Kalbfleisch ¹³	183,-
					Erstattung DM/Kuh	2862,-
e) Erlös zu Weltmarktpreisen DM/ha	819,-	1026,-	831,-	802,-	e) Erlös zu Weltmarktpreisen DM/Kuh	864,-
f) Einkommenswirkungsquote	0,64	0,56	0,57	0,79	f) Einkommenswirkungsquote	0,87

Quellen und Anmerkungen:

¹ BMELF: Agrarbericht 1986, Bonn 1986, Buchführungsergebnisse; ² aus Unterlagen des Instituts für landwirtschaftliche Betriebslehre an der Christian Albrechts Universität, Kiel, aktueller Stand Wintersemester 1986/87; ³ bei Körnermais ist Lohnsaat enthalten; ⁴ aus BMELF: Statistische Monatsberichte, Heft 12, 1986; Maiserzeugerpreis September 1986 aus Futtermittel-Erzeugerpreis zu Zukaufspreisrelation von August 1986 berechnet, da nur Zukaufspreise ausgewiesen sind; Rapspreis, Juli 1986, aus Preisindex errechnet in Vergleich mit Rapspreis aus BMELF: Agrarstatistisches Jahrbuch 1986, Bonn 1986; ⁵ derzeitiger Weltmarktpreis für Weizen aus o. V.: Antwort auf BICEP-Programm, Weizenerstattung auf 145,5 ECU/t, in: Ernährungsdienst, Jg. 42, Nr. 135, 22. 11. 1986; ⁶ cif Notierung Rotterdam aus „Ernährungsdienst“, Jg. 42, Nr. 1, S. 3, 8. 1. 1987; ⁷ errechnet mit Hilfe des Erstattungssatzes für Gerste aus „Ernährungsdienst“, Jg. 42, Nr. 1, 8. 1. 1987, und Interventionspreis aus Toepfer International: Die Getreidemarktordnung der EG 1986/87, Hamburg 1986, S. 33 incl. Reports S. 36; ⁸ errechnet aus Interventionspreis Raps aus BMELF: Agrarstatistisches Jahrbuch 1986, Bonn 1986, S. 270, abzüglich der Beihilfe des 4. Monats nach Oktober aus „Ernährungsdienst“, Jg. 41, Nr. 115, Rapsbeihilfe S. 2; ⁹ Färsen (500 kg) = 1667,- DM abzüglich Altkuh (500 kg) mit 1103,- DM bei vierjähriger Nutzungsdauer mit Diskontsatz 0,08 %, Preise aus BMELF: Stat. Monatsberichte, a.a.O., für November 1986, Färsen A bzw. Altkuh C; ¹⁰ derzeitiger Weltmarktpreis für Milch errechnet aus Weltmarktpreis für Butter 1134,- US-\$/t und Magermilchpreis 673,- US-\$/t mit Hilfe von 22 l Milch pro kg Butter und 11,7 l Milch pro kg Magermilchpulver; Preisangabe aus P. S a l a m o n : Die Märkte für Milch und Fleisch, in: Agrarwirtschaft, Jg. 35, H. 12, Hannover 1986; ¹¹ aus o. V.: Slight Rise in World Beef Prices, in: Agra-Europe, Nr. 1216, 2. Januar 1987, engl. Ausgabe; ¹² bei siebenjähriger Lebensdauer pro Kuh; ¹³ der Kalbfleischpreis ist zum Rindfleischpreis angesetzt worden.

hen bis zum Auslaufen der Maßnahme im Jahre 1991 nach Angaben des Landwirtschaftsministeriums staatliche Einnahmeverluste von insgesamt 18 Mrd. DM⁵. Für 1987 wird mit Einnahmeverlusten von 2,8 Mrd. DM gerechnet.

Die Interpretation

Bei der Interpretation der im Schaubild 1 dokumentierten Entwicklung ist nicht nur zu beachten, daß die Einkommen der Landwirtschaft niedriger liegen als die Wertschöpfung des Agrarsektors und daß die Ausgaben für die Landwirtschaft insgesamt höher liegen als im Schaubild abgetragen, sondern auch, daß die Wertschöpfung der Landwirtschaft als Folge der Preisstützungspolitik höher ist, als sie es ohne staatliche Eingriffe wäre. Ein Teil der gestiegenen Wertschöpfung wird nicht durch die Staatsausgaben aufgebracht, sondern Nichtlandwirte tragen auch durch den Einkauf zu höheren Produktpreisen zur Finanzierung der landwirtschaftlichen Wertschöpfung bei. Neben den staatlichen Transfers gibt es demnach auch noch einkommenswirksame Transfers durch die Verbraucher, die aber bei der obigen Rechnung unsichtbar bleiben.

Sicherlich ist die obige Situation, wie sie für den Durchschnitt der Landwirtschaft in der Bundesrepublik gilt, nicht gleichermaßen zutreffend für einzelne Landwirte, die je nach ihrer Produktionsstruktur unterschiedlich an den staatlichen Ausgaben partizipieren. Um einen Einblick in die differenzierte Lage innerhalb der Landwirtschaft in Abhängigkeit von der Produktausrichtung zu gewinnen, wird im folgenden eine einzelbetriebliche Betrachtungsweise auf der Grundlage von typischen Produktionsverfahren präsentiert. Es wird untersucht, welchen Deckungsbeitrag die Landwirte bei der Produktion verschiedener Agrarprodukte erzielen. Bei der Berechnung des Deckungsbeitrages werden lediglich die variablen Produktionskosten in Rechnung gestellt. Bei der Ermittlung der produktspezifischen Ausgaben wurde angenommen, daß durch die verringerte Produktion geringere Überschüsse und damit geringere Ausgaben für Exporterstattungen anfallen.

Subventionierte Unvernunft

Das Ergebnis der Berechnungen (vgl. Übersicht 1) zeigt, daß die Erlöse bei direktem Verkauf der Produkte auf den Weltmärkten geringer waren als die variablen Produktionskosten. Unterstellt worden ist damit, daß diese Produkte als Überschuß lediglich zu Weltmarktpreisen bewertet werden können, da sie im Inland keinen Absatz gefunden hätten. Die Aufwendungen für den

mit der Produktion verbundenen Verbrauch von variablen Faktoren waren somit bereits größer als die Erlöse auf dem Weltmarkt. Die in der Produktion eingesetzten fixen Faktoren, wie Boden, Arbeit und Anlagekapital, haben keinen Einkommensbeitrag erzielt; statt dessen haben sie sogar zu einer Vergeudung von gesamtwirtschaftlichen Ressourcen beigetragen. Demnach ergibt sich auch aus diesen Berechnungen, daß die staatlichen Ausgaben für die Vermarktung der Produktion höher waren als die erzielten Einkommen der fixen Faktoren (Deckungsbeitrag). Die Gesellschaft wäre offensichtlich besser gestellt gewesen, wenn von den betrachteten Produkten weniger produziert und der Einkommensverlust der Produzenten durch direkte Transfers kompensiert worden wäre. Überdies gibt die Berechnung nur eine untere Grenze an, da von einer kostspieligen Zwischenlagerung abstrahiert worden ist.

Es muß angemerkt werden, daß die Rechnungen naturgemäß nur eine fiktive Augenblickssituation widerspiegeln. Die Weltmarktpreise schwanken z. B. stark und können gelegentlich erheblich von den unterstellten Preisen abweichen. Auch zeigen Produktionsergebnis und variable Spezialkosten erhebliche Schwankungen. Dennoch: Die Rechnungen belegen die „subventionierte Unvernunft“⁶. Wenn die Ausgaben für die im Agrarsektor Tätigen eindeutig höher sind als die Einkommen und wenn die Erlöse durch den Verkauf der Überschüsse auf dem Weltmarkt nicht einmal ausreichen, um die variablen Faktoren zu entgelten, hat die Ineffizienz der Agrarpolitik ein nicht mehr akzeptables Ausmaß angenommen.

Preisanhebungen

Bei den bisherigen Berechnungen wurde die durchschnittliche Relation zwischen dem Einkommen und den Ausgaben für den Sektor insgesamt oder für einzelne Produktionsalternativen dargestellt. Aus politischer Sicht kann die Relation zwischen marginaler Änderung der Einkommen und marginaler Änderung der Ausgaben als Folge bestimmter Politikmaßnahmen oder -änderungen von größerem Interesse sein. Insbesondere gilt dies für die marginale Einkommenseffizienz von Preissteigerungen für alternative Produkte.

In Übersicht 2 sind die Wirkungen von Preisanhebungen für alternative Agrarprodukte im Hinblick auf ihre Einkommenseffizienz dargestellt. Es zeigt sich, daß generell die Einkommenseffizienz für Preisanhebungen relativ gering ist, daß sie bei Milchpreisanhebungen noch am größten ist und daß sie am geringsten für Preisanhebungen auf dem Ölsaaten- und Proteinmarkt ist.

⁵ Vgl. BMELF: Agrarbericht 1985, Bonn 1985, S. 84.

Das Ergebnis überrascht nicht: Preisanhebungen auf dem Milchmarkt sind deswegen relativ einkommenseffizient, weil durch die Preisanhebung als Folge der Kontingentierung keine Mehrproduktion entstehen kann. Preisanhebungen bei Ölsaaten sind dagegen relativ ineffizient, weil hier kein Außenschutz vorliegt und die Preisanhebung voll durch das Staatsbudget finanziert werden muß und nicht, wie z. B. auf dem Milchmarkt, auch teilweise durch erhöhte private Ausgaben für den Kauf von Agrarprodukten. Bei Weizen steigen die Budgetausgaben dennoch stärker als die Einnahmen, weil zusätzliche EG-Weizenüberschüsse zu sinkenden Weltmarktpreisen führen.

Administrative Ineffizienz

Aus der Übersicht 2 kann entnommen werden, daß das gegenwärtige Ausmaß der Einkommensineffizienz staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft nicht ausschließlich eine Folge der Preisstützungspolitik ist. Hinzu kommt, daß die Administration der einzelnen Agrarmärkte mit einer Vielzahl von Sondermaßnahmen beträchtlich zur Ineffizienz beiträgt. Hierzu nur einige Beispiele:

□ Die Arbeitsgemeinschaft der Schweinemäster des Vereins für Förderung der bäuerlichen Veredelungswirtschaft im Regierungsbezirk Lüneburg e. V. hat sich in einer öffentlichen Erklärung am 8. 12. 1986 an den Präsidenten des Landesverbandes des Niedersächsischen Landvolkes gewandt und beklagt, daß seit einer Reihe von Jahren die Verfütterung von Magermilch stärker durch die Subventionierung von Magermilchpulver als durch eine Subventionierung von flüssiger Magermilch gefördert wird. Sie weisen auf die seit langem bekannte Tatsache hin, daß die Trocknung von Magermilchpulver Kosten von 650 DM je t verursacht, daß aber bei den gegenwärtigen Sojapreisen von 40 bis 43 DM pro Dezitonnen (dt) der Futterwert von Magermilch unter den Trocknungskosten liegt. Hieraus ist ersichtlich, daß die Trocknung von Magermilchpulver immer dann, wenn auch die Alternative besteht, Magermilch flüssig zu verfüttern, zu einer Vergeudung von volkswirtschaftlichen Ressourcen und natürlich auch von Staatsausgaben führt. An diesem Beispiel wird überdies deutlich, daß von den Staatsausgaben, die für die Landwirtschaft getätigt werden, Einkommenszuwächse außerhalb des Agrarsektors und nicht in der Landwirtschaft entstehen können. Denn wenn nicht auch etwas daran zu verdienen wäre, würde kein Unternehmen in eine Trocknungs-

anlage investieren. Zudem müssen Arbeitskräfte eingestellt und entlohnt werden.

□ Laut Angaben der EG-Kommission betragen die gegenwärtigen Lagerkosten für Butter 370 ECU pro t. Es ist bekannt, daß Butter, die länger als drei Jahre gelagert wurde, nicht mehr als normale Butter verkauft werden kann. Der Preis orientiert sich daher an dem Preis für pflanzliche und tierische Öle und Fette. Die EG-Kommission verkauft deshalb drei Jahre alte Butter an die Sowjetunion oder vergibt sie an inländische Futtermittelproduzenten zu einem Preis, der wesentlich unter den jährlichen Lagerkosten liegt⁷. Es hätten also die Ausgaben reduziert werden können, wenn man diese Butter nicht in das zweite und dritte Jahr hinein gelagert, sondern bereits nach dem ersten oder zweiten Jahr zu Sonderbedingungen vermarktet hätte.

□ Erhebliche ökonomische Probleme bereitet der EG der Export von Agrarprodukten. Untersuchungen auf

Übersicht 2
Wirkung einer 1%igen Preisanhebung auf die Ausgaben der EG und das Einkommen der Landwirte

	Weizen	Gerste	Körner- mais	Ölsaaten (Raps)	Milch
Ausgabenzuwachs in Mill. DM	281	149	56 (Einnahmeverzicht)	76	255
Einkommenszuwachs in Mill. DM	259	149	88	39	767
Einkommenszuwachs pro ha in DM	22	17	29	31	32 (pro Kuh)
Einkommenswirkungs- quote: = Einkommenszuwachs Ausgabenzuwachs	0,92	1,01	1,57	0,51	3,01

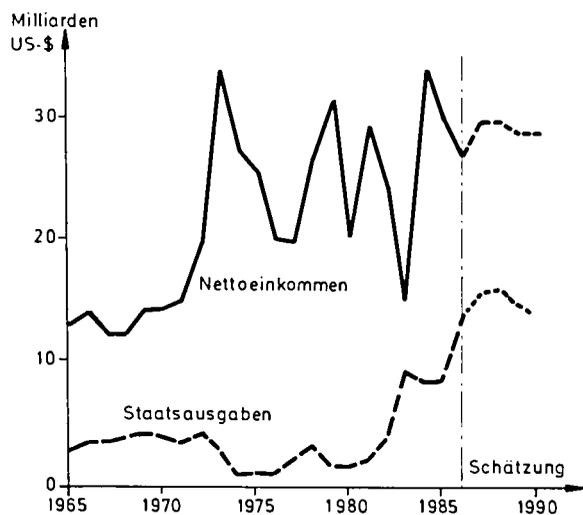
Anmerkungen zur Berechnungsgrundlage:
Allgemein: Es ist mit einer Nachfrageelastizität von -0,2 und einer Angebotselastizität von 1 auf dem Inlandmarkt und in Drittländern gerechnet worden. Bei der Flächenangabe ist von keiner Flächenausdehnung ausgegangen worden. Das Einkommen ist in Form der Produzentenrente ermittelt worden.

^a Weizen, Gerste und Mais haben ein Erstattungssystem, wobei Mais noch ein Defizitprodukt mit Abschöpfungen ist, so daß als Ausgaben die Einnahmeverzichte der EG-Kasse ermittelt worden sind. Die Preise stammen aus Übersicht 1 (siehe dortige Quelle); Mengengerüst aus Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1985, Brüssel-Luxembourg 1986; das Welthandelsvolumen ist aus USDA: Background for 1985 Farm Legislation, jeweils Wheat, Barley und Corn, Nr. 467, 477 und 471 entnommen worden; ^b Ölsaaten: Produktsubventionierung (deficiency-payment-system), Rapspreis aus Kommission der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O., und Weltmarktpreis siehe Übersicht 1; Mengengerüst aus Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft: Pflanzliche Erzeugung, Heft 4, 1985; ^c Milchmarkt: EG-Quote wird eingehalten: 102,8 Mill. t, Angaben aus M. Keller: Aktion Kälberbutter. Ein neuer Versuch zum Überschußabbau, in: Agra-Europe, Jg. 41, Heft 48, 1. 12. 1986, Dokumentation S. 2; Weltmarktanteil aus Bureau of Agricultural Economics (BAE): Agriculture policy in the European Community, Their origin, nature and effect on production and trade, policy monograph, Canberra 1985, S. 230; Australischer Milchpreis als Weltmarktpreis 18,7 Aus-C/l aus BAE: Quarterly Review of Agricultural Economics, Vol. 8, Nr. 1, Feb. 1986, S. 102; das Vorgehen bei der Berechnung entspricht demjenigen von C.-H. Hanf, U. Koester: Milchpreissenkung und Einkommensübertragung, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaften, Heft 236, Münster-Hiltrup 1980, S. 172 ff.; aufgrund der Quote findet jedoch keine Mengenänderung statt.

⁶ Vgl. H. Priebe: Die subventionierte Unvernunft, Landwirtschaft und Naturhaushalt, Berlin 1985, beispielsweise S. 148.

⁷ Vgl. zu den Problemen, die dabei auf den Märkten entstehen, P. Salmon: Die Märkte für Milch und Fette, in: Agrarwirtschaft, Jg. 35, Heft 12, Hannover 1986, S. 408-425.

Schaubild 2
Farm-Einkommen in den USA und
Staatsausgaben für Farmer



Quelle: G. Miller: The Political Economy of International Agricultural Policy Reform, Canberra 1986, S. 18.

dem Getreideexportmarkt haben gezeigt, daß im gegenwärtigen System keine Anreize eingebaut sind, die dazu führen, daß die Exporteure von Getreide gerade in den Monaten des Jahres exportieren, in denen die Weltgetreidepreise besonders hoch sind⁹. Auch hier liegt eine Vergeudung von Staatsausgaben vor, und es entstehen hohe volkswirtschaftliche Kosten.

Die Ursachen

Die Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft hat nicht nur in der EG und der Bundesrepublik im Zeitablauf abgenommen, sondern auch in anderen Ländern. Schaubild 2 zeigt z. B. die Entwicklung in den Vereinigten Staaten. Auch für die dortige Agrarpolitik wird deutlich, daß die Effizienz seit 1980 beträchtlich gesunken ist. Allerdings ist zu beobachten, daß die Einkommen in der US-Landwirtschaft noch beträchtlich höher sind als die staatlichen Ausgaben für die Landwirtschaft. Dabei muß insbesondere bedacht werden, daß das amerikanische Agrarpreisniveau sehr viel näher an den Weltmarktpreisen liegt als das Preisniveau in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Einkommensineffizienz staatlicher Ausgaben beinhaltet, daß beim Transfer der Einkommen von Nichtlandwirten zugunsten von Landwirten Sickerverluste auftreten. Das Ausmaß dieser Sickerverluste hängt offensichtlich von den durchgeführten Transfermechanis-

men ab. Es ist daher im folgenden zu zeigen, daß das bisher eingesetzte agrarpolitische Instrumentarium zunehmend weniger geeignet ist, die Einkommen der Mehrzahl der Landwirte zu erhöhen. Da die Agrarpolitik der EG sich bisher vornehmlich auf eine Stützung der inländischen Agrarpreise konzentrierte, ist vor allem zu zeigen, daß das System der Agrarpreisstützung in der EG zunehmend weniger einkommenseffizient wurde. Folgende Gründe haben hierzu beigetragen:

□ Da der inländische Produktionsanstieg nahezu auf allen Märkten erheblich über der inländischen Nachfragesteigerung lag, entwickelte sich die EG zu einem wichtigen Exporteur für die Mehrzahl der Agrarprodukte. Das gegenwärtige Agrarmarktsystem wurde aber für eine Einfuhrsituation konzipiert, so daß die Anwendung des Instrumentariums in der veränderten Versorgungssituation zu zunehmenden staatlichen Ausgaben geführt hat. Die Einkommenswirkung der Preisstützung ist davon jedoch nicht berührt worden. Gleichzeitig trug die EG-Erweiterung von ehemals sechs auf heute zwölf Mitgliedsländer dazu bei, daß die Rolle der EG auf den Weltagrarmärkten sich wandelte. Zunehmende Exporte der EG führen heute zu sinkenden Weltmarktpreisen und belasten damit zusätzlich die EG-Kasse.

□ Häufig wird übersehen, daß sich die Produktionsbedingungen der Landwirtschaft in der EG grundsätzlich geändert haben. Die Landwirtschaft ist zunehmend mehr in die Volkswirtschaft integriert. Von einer Mark, die die Landwirte für den Verkauf ihrer Produkte erhalten, wird ein steigender Anteil – gegenwärtig bereits über 50 % – für den Kauf von Vorleistungsprodukten ausgegeben. Steigende Agrarpreise führen daher nicht nur zu einer Einkommensanhebung der sektorinternen Produkte, sondern auch zu einer Nachfragesteigerung nach Vorleistungsgütern und damit zu steigenden Ausgaben für Vorleistungen. Wenn, z. B. aufgrund verbesserter technischer Bedingungen, die Substitutionsmöglichkeit zwischen den sektorinternen Produktionsfaktoren, insbesondere Arbeit und Boden, und den Vorleistungsgütern weniger stark begrenzt ist (eine geringe Substitutionselastizität vorliegt), können steigende Agrarpreise dazu führen, daß der Anteil der Wertschöpfung am Produktionswert der Landwirtschaft sinkt. Ein zunehmender Teil der Preisstützung wird damit den Vorleistungsindustrien zugute kommen.

□ Bekanntlich hat zu dem Ausgabenwachstum der EG auch die sogenannte offene Flanke der EG-Agrarpolitik beigetragen. Ein ungleicher Außenhandelschutz für die in der EG vornehmlich produzierten Produkte des gemäßigten Klimas und für importierte Produkte, die mit den in der EG produzierten Produkten konkurrieren, hat

⁹ Vgl. U. Koester: Policy Options for the Grain Economy of the European Community: Implications for Developing Countries, IFPRI-Report Nr. 35, Washington 1982, insbesondere S. 38 ff.

dazu geführt, daß die Importe von Ölsaaten und Tapioka im Zeitablauf erheblich stiegen und damit im Inland produzierte Futtermittel verdrängten.

□ In nicht unerheblichem Maße haben die Präferenzabkommen der EG zu einer Ausgabensteigerung und damit abnehmenden Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft beigetragen. Wohl vornehmlich aus politischen Gründen sah sich die EG gezwungen, mit einzelnen Ländern, insbesondere mit den AKP-Staaten⁹, Präferenzabkommen abzuschließen. Diese gestatten es den betroffenen Ländern, bestimmte Agrarprodukte zu ermäßigten Zollsätzen oder zollfrei in die EG zu exportieren. So muß die EG aufgrund dieser Abkommen z. B. noch 1,3 Mill. t Weißzucker und auch erhebliche Mengen von Rindfleisch und Butter importieren, obwohl in der EG bereits beträchtliche Überschüsse produziert werden. Als Folge dieser Importe steigen naturbedingt die Ausgaben für Lagerhaltung und Exporterstattungen.

□ Die Ausgabenineffizienz ist aber auch durch eine Ausdehnung der staatlichen Eingriffe auf den Agrarmärkten gestiegen. Insbesondere wurden zusätzliche Marktordnungen geschaffen und Politiken etabliert, die eine recht geringe Einkommenseffizienz aufweisen. Dieses betrifft insbesondere die Schafffleischmarktordnung, aber auch die Proteinpolitik und die Beihilfen auf dem Ölsaatenmarkt. Selbst die Quotierung auf dem Milchmarkt, die zu einer Minderung der Ausgaben beitragen sollte, hat zumindestens bisher zu einer Steigerung der Ausgaben geführt. Erhebliche nationale Finanzmittel wurden aufgewandt, um die durch die Quotierung hervorgerufenen Härten zu mildern.

□ Es sollte nicht übersehen werden, daß jede institutionelle Regelung, die Schwächen aufweist und Umgehungsmöglichkeiten oder auch illegale Ausnutzung gestattet, im Zeitablauf zu Ausgabensteigerungen führt. Je mehr die Lücken eines Systems bekannt werden, um so mehr wird es Verstöße gegen das System geben. So wurden z. B. im Jahre 1971 nur acht Verstöße gegen das System geahndet, während im Jahre 1981 bereits 242 Delikte, trotz anerkannt unzureichender Kontrolle¹⁰, erfaßt wurden. Es ist zu befürchten, daß die zunehmenden staatlichen Eingriffe in das System und die Erweiterung der EG auch auf Länder, die möglicherweise über ein geringeres administratives Durchsetzungsvermögen verfügen, zu einer beträchtlichen Zunahme der Verstöße gegen das System führen können und damit

⁹ Das sind die Länder, die das Lomé-Abkommen unterzeichnet haben.

¹⁰ Vgl. H. B o h l e : Acht EG-Beamte fahnden nach Millionensummen, in: Kieler Nachrichten Nr. 25, Mittwoch, 30. Januar 1985, S. 3.

¹¹ Vgl. A. S. F r i e d e b e r g : Three methods of reducing EEC-milk supplies, in: Food Policy, Vol. 10 (1985), Nr. 3, S. 199-201.

zusätzliche Ausgaben zur Systemerhaltung aufgewandt werden müssen.

Reform-Widerstände

Die Diskussion der Ursachen für die zunehmende Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft hat deutlich gemacht, daß die Entwicklung wesentlich von politischen Entscheidungen geprägt wurde. In einzelnen Bereichen dürfte es offensichtlich sein, daß durch geänderte politische Entscheidungen die Einkommenseffizienz erhöht werden könnte. Es läßt sich beispielsweise zeigen, daß eine Herausnahme von Quoten auf dem Milchmarkt zu einer Verringerung der Ausgaben führen kann und daß diese Verringerung der Ausgaben beträchtlich über den Einkommensverlusten der Landwirte liegt¹¹. Man könnte daher durch direkte Transfers den Verlust der Landwirte kompensieren und hätte dennoch die Einkommenseffizienz der Ausgaben erhöht. Es stellt sich mithin die Frage, warum es nicht oder nur schwer möglich ist, die EG-Agrarpolitik in Richtung einer erhöhten Einkommenseffizienz zu ändern.

Im Bereich der EG-Agrarpolitik zeigt sich besonders deutlich, wie stark der Status quo sein kann. Vergangene Politiken haben zu einer Bildung von spezifischen Interessen auf seiten der Produzenten von Agrarprodukten, der Unternehmen in vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft oder auch bei einzelnen Mitgliedsländern geführt, so daß eine Änderung der Politik, die notgedrungen auch einzelne Mitglieder der Gemeinschaft negativ berühren kann, schwer möglich ist. Dies wird insbesondere dann eintreten, wenn die Politikänderung die Zustimmung aller Betroffenen erfordert, wie das gegenwärtig auf EG-Ebene durch die de facto geltende Einstimmigkeitsregel der Fall ist. Es kann daher eine Situation eintreten, daß Maßnahmen, die aus Sicht der EG insgesamt und auch aus Sicht der Mehrheit der Mitgliedsländer eindeutig positiv zu bewerten sind, nicht beschlossen werden können, weil einzelne Mitgliedsländer von dieser Maßnahme negativ betroffen würden. Zwar könnte ein Ausgleich für Verluste beschlossen werden, doch lassen sich derartige Kompensationen häufig nicht schnell genug finden.

Ausgewählte Politikvorschläge

Gegenwärtig werden eine Reihe von Politikvorschlägen gehandelt, die zu einer Verbesserung der verfahrenen Situation beitragen sollen. Insbesondere hat sich die Bundesregierung durch solche Vorschläge hervorgetan. Einige dieser Vorschläge sollen im folgenden kurz diskutiert werden. Dabei steht im Vordergrund zwar die Einkommenseffizienz; zu berücksichtigen ist aber

auch die gesamtwirtschaftliche Wirkung, also auch die Wirkung auf die Effizienz unserer Volkswirtschaft.

□ *Förderung des Anbaus eiweißhaltiger Produkte.* Bundesminister Ignaz Kiechle fordert in seinem Beitrag „Agrarpolitik im Zwang zur Neuausrichtung“¹², daß der verstärkte Anbau von Defizitprodukten eine Möglichkeit zur Einschränkung der Überschußproduktion bietet. Insbesondere meint er, daß der Markt für Körnerleguminosen aus heimischer Produktion ausdehnungsfähig sei.

Geht man davon aus, daß der Anbau dieser Produkte nur durch die Zahlung von Beihilfen ausgedehnt werden kann, so dürfte es einleuchtend sein, daß eine Ausdehnung dieser Produktion nur mit einer hohen Ausgabensteigerung erkaufte werden kann. Die Ausgabensteigerung muß dabei systembedingt stets größer sein als die Erhöhung der Agrareinkommen.

□ *Flächenstilllegung.* Es scheint eine allgemeine Übereinstimmung zu herrschen, daß eine verringerte Agrarproduktion sowohl aus fiskalischer als auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht notwendig ist und daß eine Verringerung der Agrarproduktion mit einer Reduzierung der Anbauflächen einhergehen sollte. Unter marktwirtschaftlichen Bedingungen würden in der Tat Flächen, die am wenigsten ertragsfähig sind, stillgelegt werden. Minister Kiechle schlägt aber vor, Flächen nicht über die Wirkung des Marktmechanismus stillzulegen, sondern durch staatliche Interventionen. Er plädiert dafür, daß Flächen, die bisher für die Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzt wurden, eine Zeitlang aus der Marktproduktion ausscheiden. Flächenstilllegungen sollten EG-weit auf freiwilliger Basis gegen einen finanziellen Ausgleich erfolgen.

Die obigen Berechnungen haben gezeigt, daß diese Maßnahme in der Tat aus fiskalischer Sicht günstiger sein kann als die gegenwärtige Situation. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist aber eine solche Maßnahme im Vergleich zu Flächenstilllegungen durch Preissenkungen nicht positiv zu beurteilen. Werden durch den Staat finanzielle Anreize gegeben, Flächen stillzulegen, so wird damit nicht sichergestellt, daß die Flächen aus der Produktion genommen werden, die die geringste Ertragsfähigkeit aufweisen. Vielmehr ist zu befürchten, daß auch hier, wie bereits bei der Garantiemengenregelung auf dem Milchmarkt, eine nationale Quotierung der Flächen vorgenommen wird und möglicherweise auch in den Regionen Flächen aus der Produktion genommen werden, die komparative Vorteile in der Agrarproduktion aufweisen. Durch administrative Eingriffe wird auf die Nutzung eines knappen Produktionsfaktors ver-

zichtet. Gegenwärtig bestehende Verteilungsprobleme ziehen, falls man auf diese Maßnahme zurückgreift, eine abnehmende Effizienz unserer Volkswirtschaft nach sich.

Im übrigen muß darauf hingewiesen werden, daß eine vorübergehende Stilllegung von Flächen sicherlich nicht das Problem der zunehmenden Überschüsse und Agrarausgaben mittel- und langfristig lösen kann. Wenn die Flächen nach Ablauf der Stilllegungsfrist wieder in die Produktion genommen werden, werden die Überschüsse wieder auf das alte Niveau ansteigen. Weiterhin ist zu bedenken, daß auch auf den verbleibenden Flächen die Erträge steigen werden und dadurch – wollte man das Problem der Überschußsteigerung durch Flächenstilllegung tatsächlich lösen – die Notwendigkeit bestehen bliebe, permanent mehr Flächen aus der Produktion zu nehmen. Den Landwirten würde man damit ihre Produktionsgrundlage zunehmend verkleinern, was trotz Zahlungen auf zunehmenden Widerstand stoßen dürfte.

□ *Senkung des Agrarpreisniveaus und Kompensation der Einkommensverluste durch direkte Transfers.* Es dürfte wohl auch von Vertretern des Bauernverbandes nicht geleugnet werden, daß die Einkommen der Landwirte wesentlich von politischen Entscheidungen abhängig sind. Bisher wurde ein Teil des politisch bedingten Einkommens über die Preisstützung verwirklicht und weniger durch direkte Beihilfen. Zu erwägen wäre, ob nicht zukünftig die politisch gewünschte Einkommensanhebung im Agrarsektor weniger über gestützte Preise und mehr über direkte Beihilfen erreicht werden sollte. Gegen diesen Vorschlag wurde als Gegenargument angeführt, daß hierdurch die staatlichen Ausgaben für die Landwirtschaft noch steigen. Die obigen Berechnungen belegen aber, daß diese Feststellung in einem großen Bereich der Agrarproduktion nicht gilt. Auch muß bedacht werden, daß die Erweiterung der EG zu einer stärkeren Dominanz auf den Weltmärkten geführt hat und daß daher zunehmende Überschüsse der EG verstärkt zu gedrückten Weltmarktpreisen und damit zu zusätzlichen Ausgaben führen. Wäre es möglich, durch eine Senkung der Stützpreise in der EG die Überschüsse zu verringern, würde man damit gleichzeitig auch zu einer Anhebung der Weltmarktpreise beitragen. Als Folge würden die Ausgaben der EG für Exporterstattungen nicht nur sinken, weil die Exportmengen zurückgehen, sondern auch weil die Exporterstattungen pro ausgeführte Mengeneinheit fallen. Zu bedenken ist auch, daß man bei einem System verringerter Stützpreise und direkter Beihilfen das Instrumentarium gezielter dort einsetzen könnte, wo es sozial notwendig ist.

¹² Vgl. I. Kiechle: Agrarpolitik im Zwang zur Neuausrichtung, in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 64, Nr. 4, Nov. 1986, S. 520.