

Koester, Ulrich E.; Terwitte, Heinrich

Article — Digitized Version

Durchbruch in der Agrarpolitik oder weiteres Politikversagen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Koester, Ulrich E.; Terwitte, Heinrich (1988) : Durchbruch in der Agrarpolitik oder weiteres Politikversagen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 3, pp. 130-135

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136376>

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.

Ulrich Koester, Heinrich Terwitte

Durchbruch in der Agrarpolitik oder weiteres Politikversagen?

Die EG-Agrarpolitik wurde vor dem europäischen Gipfel im Februar 1988 von nahezu allen Betroffenen negativ beurteilt. Landwirte klagten über zu niedrige Einkommen und mangelnde Perspektiven, Verbraucher und Steuerzahler über zu hohe Belastungen, Politiker über nicht mehr finanzierbare Ausgabenverpflichtungen, wissenschaftliche Agrarökonomien über Vergeudung von volkswirtschaftlichen Ressourcen und Handelspartner über Störungen des Weltmarktes. Haben die Beschlüsse des europäischen Gipfels die Weichen grundlegend neu gestellt?

Zur Erinnerung: Bis 1985 mußte die EG ihre Ausgaben im wesentlichen aus den Einnahmen in Höhe von 1 % des harmonisierten Mehrwertsteueraufkommens der Länder bestreiten. Da aber bereits ab 1982 der finanzielle Kollaps drohte, wurde 1986 der Anteil der EG am Mehrwertsteueraufkommen auf 1,4 % erhöht. Damit stieg das Einnahmenvolumen um 26 %. Dennoch hat die weiterhin schwelende Finanzkrise zu einer Erweiterung des Finanzrahmens im Rahmen der letzten Brüsseler Beschlüsse geführt, und zwar implizit auf 2,2 % des Mehrwertsteueraufkommens¹. Hiermit wird das Finanzvolumen der Gemeinschaft nochmals um etwa 25 % erhöht. In diesem Jahr wird das Gesamtvolumen des EG-Haushalts 43,38 Milliarden ECU umfassen und damit um 20,1 % über dem Vorjahresniveau liegen.

Auch die Agrarausgaben werden weiter steigen. Die neuen agrarpolitischen Finanzrichtlinien sehen für 1988 nach offiziellen Verlautbarungen eine Ausgabenhöhe von 27,5 Milliarden ECU (fast 57 Milliarden DM) gegenüber 24,2 Milliarden ECU in 1987 vor. Somit wird hier eine Steigerung von 13,6 % zugestanden. Erst von dieser neuen Basis aus soll das Wachstum der Agrarausgaben auf 74 % des Wachstums des Bruttosozialprodukts begrenzt werden (Agrarleitlinie). Entsprechend sieht der jüngste Haushaltsvoranschlag für den Zeitraum 1988-1992 eine jährliche Ausgabensteigerung von 1,86 % im Agrarbereich vor. Allerdings sind diese Vorgaben irreführend, weil in Zukunft einige Ausgaben

durch neu geschaffene Haushaltsposten bzw. direkt durch die nationalen Haushalte finanziert werden:

- Der Abbau der gegenwärtigen Lagerbestände, die aufgrund des EG-Finanzierungssystems noch gar nicht haushaltswirksam geworden sind, wird außerhalb der Agrarleitlinie finanziert. Im Haushaltsvoranschlag sind dafür ca. 1,3 Milliarden ECU pro Jahr vorgesehen.
- Es wird eine Währungsrisikoreserve von 1 Milliarde ECU neu geschaffen, die ebenfalls nicht zur Agrarleitlinie zählt, obwohl das Wechselkursrisiko fast ausschließlich den Agrarüberschußexport betrifft.
- Das Zahlungsziel für Rückzahlungen der EG an die nationalen Budgets für Vorausfinanzierungen wird um einen halben Monat verlängert. Nach Berechnungen der EG-Kommission entlastet dies den EG-Haushalt um 1,2 Milliarden ECU pro Jahr².
- Das Flächenstilllegungsprogramm beinhaltet eine versteckte Umschichtung in Höhe von ca. 0,9 Milliarden ECU von nationalen Haushalten zugunsten des EG-Haushalts³.

Insgesamt werden auf diese Weise Haushaltsausgaben von bis zu 4,4 Milliarden ECU verschleiert. Addiert man für 1992 diese versteckten zu den offiziell innerhalb der Agrarleitlinie geplanten Ausgaben hinzu, so ergibt sich bereits eine jährliche Ausgabensteigerung von

¹ Vgl. Agra-Europe (englische Ausgabe) vom 15. 2. 88, S. 1.

² Vgl. Agra-Europe (deutsche Ausgabe) v. 22. 2. 88, Europa-Nachrichten, S. 9.

³ Das Volumen ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Der angegebene Betrag ergibt sich unter den Annahmen, daß die Summe der Prämienzahlungen gleich den eingesparten Überschußkosten ist und daß nationale Prämienzahlungen in Höhe von 900 Millionen ECU die beschlossenen Prämienzahlungen von 600 Millionen ECU aus dem EG-Haushalt ergänzen.

Prof. Dr. Ulrich Koester, 49, lehrt am Institut für Agrarpolitik und Marktlehre an der Universität Kiel, Dr. Heinrich Terwitte, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut.

5,5%. Dennoch wäre dies eine verbesserte Zielerreichung verglichen mit der jährlichen Steigerung von 11,5% für 1983-88. Es ist aber fraglich, ob die Haushaltsdisziplin eingehalten werden kann. Bisherige Erfahrungen geben zu Zweifel Anlaß.

Erstens hat es bereits früher Beschlüsse zur Haushaltsdisziplin gegeben. Beispielsweise hatte sich der Ministerrat Ende 1984 auf neue Haushaltsrichtlinien geeinigt. Danach sollte der Agrarhaushalt langsamer wachsen als die Eigenmittel der Gemeinschaft. Ungeplante Mehrausgaben sollten im folgenden Jahr vornehmlich durch Einsparungen bei den betroffenen Marktordnungen kompensiert werden. Alle Vorsätze haben aber nicht verhindern können, daß die EG auch jetzt wieder kurz vor einem Haushaltskollaps stand und zusätzliche nationale Zuschüsse benötigte.

Zweitens sieht der aktuelle Beschluß keinerlei Maßnahmen vor, um die verkündete Begrenzung zu gewährleisten. Das gegenwärtige Agrarmarktordnungssystem macht es nahezu unmöglich, vorgegebene Ausgaben Grenzen einzuhalten. Die Ausgaben entstehen vornehmlich als Folge der Marktregulierung. Im voraus ist jedoch kaum abschätzbar, wie hoch die Ausgabenverpflichtungen sein werden, denn entscheidende Variablen wie die Produktionshöhe, aber auch die Weltmarktpreis- und Wechselkursentwicklung entziehen sich den Einflüssen der EG. Wenn die EG daher Ausgaben Grenzen einhalten will, muß sie ihre aus den Marktregulierungen entstandenen Verpflichtungen modifizieren. Die Brüsseler Beschlüsse zeigen aber mit Ausnahme der „Stabilisatoren“ nicht an, daß hier eine entsprechende Änderung vorgenommen wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die europäische Agrarpolitik zukünftig nicht weniger, sondern mehr Geld kosten wird. Daran werden auch die im folgenden diskutierten Beschlüsse über „Stabilisatoren“ und Flächenstillegungen vermutlich wenig ändern. Beispielsweise sind Stabilisatoren nur für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen beschlossen worden. Diese Produkte verursachen jedoch nur ungefähr 27% der Haushaltsbelastungen. Flächenstillegungen können allenfalls den EG-Haushalt auf Kosten der nationalen Haushalte entlasten.

Das Konzept der Stabilisatoren

Das Konzept der Stabilisatoren sieht vor, daß bei Überschreiten bestimmter Produktionsmengen in der EG Preissenkungen eintreten sollen. Auch hier darf daran erinnert werden, daß dieses Konzept nicht neu ist. Eine Garantiemengenregelung für Getreide trat offiziell bereits im Wirtschaftsjahr 1982/83 in Kraft. Sie hätte

erstmalig im Jahr 1983/84 wirksam werden können, wenn die Getreideernte der Zehnergemeinschaft die Produktion des Durchschnittes der drei Jahre 1980 bis 1982 in Höhe von 119,5 Millionen Tonnen überstiegen hätte. Aufgrund dieser Regelung hätten z. B. die Getreidepreise für das Wirtschaftsjahr 1985/86 um 5% gesenkt werden müssen, da die Getreideproduktion des Vorjahres die Produktionsschwelle um mehr als 5% überstiegen hatte. Doch zeigte es sich, daß dieser angebliche Automatismus durchaus nicht zu automatischen Preissenkungen führte. Es war nämlich unterlassen worden, eindeutig festzulegen, von welchem Niveau die Getreidepreise gesenkt werden sollten. So war es möglich, daß zunächst einmal eine im Rahmen der Preisverhandlungen normale „Preisanhebung“ beschlossen werden konnte, um dann hiervon den Abschlag von 5% vorzunehmen. Mit Rücksicht auf die politische Durchsetzbarkeit argumentierte die EG-Kommission bereits in ihrem Preisvorschlag, daß die normale Anhebung vermutlich 1,5% wäre und daß dann von diesem neuen Niveau ein 5%iger Abschlag vorzunehmen sei. Doch auch solche Preissenkungen waren politisch nicht akzeptierbar, selbst dann nicht, als die Kommission in einem zweiten Vorschlag eine Getreidepreissenkung von lediglich 1,8% präsentierte. Bekanntlich endete die Preisrunde 1985/86 ohne einen Getreidepreisbeschuß. Allerdings ergriff dann die EG-Kommission vertragsgemäß die Initiative und senkte die Interventionspreise analog zu ihrem zuletzt unterbreiteten Vorschlag um 1,8%.

Die bisherigen Erfahrungen mit den Produktionsschwellen führen zu einer skeptischen Beurteilung der Realisierung des „neuen“ Konzeptes, wie es auf dem Brüsseler Gipfel beschlossen wurde. Auch jetzt ist nicht festgelegt, daß es die Interventionspreise des letzten Jahres sind, die zusätzlich durch eine 3%ige Mitverantwortungsabgabe belastet werden sollen, wenn die vorgegebene Produktionsschwelle überschritten wird. Zwei Beispiele für Schlupflöcher seien genannt. Erstens kaufen die Interventionsstellen gegenwärtig zu einem Preis an, der 94% des nominalen Interventionspreises beträgt. Die Agrarminister könnten diesen Satz erhöhen, wenn die nominalen Interventionspreise gesenkt werden müßten. Zweitens könnten die Minister höhere monatliche Zuschläge (Reports) zum Interventionspreis beschließen. Als Endergebnis könnten sich damit die Preise in etwa genauso entwickeln, wie sie es ohne die Produktionsschwellenregelung tun würden.

Für diese These spricht auch die Höhe der Produktionsschwelle von 160 Millionen t. Schon für dieses Jahr ist mit einer höheren Ernte zu rechnen, so daß die beschlossene Regelung entweder ein verschämter Preis-

senkungsplan ohne Einkommenskompensation für die Landwirte ist oder aber Makulatur.

Außerdem ist zu bedenken, daß die Produktionsschwellenregelung in der gegenwärtigen Form nicht nur einfach einen Preisabschlag bedeutet, sondern eine zweifache Preisdifferenzierung. Zunächst gilt, daß die aufnehmende Hand die sogenannte Mitverantwortungsabgabe, die zu dem Preisabschlag führt, zu erheben und abzuführen hat. Es wird damit also nur der Preis für den Produzenten gesenkt, aber nicht auch für den Verbraucher oder den Nachfrager nach Getreide. Mithin ist die Mitverantwortungsabgabe nichts anderes als eine spezifische Verbrauchsteuer und ein Selbstbedienungsladen zur Finanzierung einer verfehlten Agrarpolitik.

Dabei ist diese Regelung noch besonders nachteilig für viele kleinere Betriebe. Die möglicherweise im Zeitablauf zunehmende Preisspaltung führt nämlich dazu, daß die Verwender des auf dem eigenen Betrieb produzierten Getreides mit geringeren Futterkosten rechnen können als diejenigen, die Getreide zukaufen. Es wird damit gerade der kleine und mittelbäuerliche Betrieb, der auf Zukauffutter angewiesen ist, wenn er seine Arbeitskapazitäten sinnvoll in der Veredelungsproduktion nutzen will, benachteiligt. Außerdem beinhaltet diese Regelung relativ große Anreize zur Umgehung. Es dürfte schwer sein, alle Getreideströme zu kontrollieren. Warum sollte nicht beispielsweise ein Veredler, der nicht genügend eigenes Getreide auf seinem Betrieb produziert, das Getreide unter Umgehung der Mitverantwortungsabgabe von Nachbarbetrieben kaufen?

Eine weitere Preisspaltung tritt dadurch ein, daß die kleinen Produzenten mit weniger als 20 t Getreide von der Mitverantwortungsabgabe befreit werden sollen. Offensichtlich geht man hier davon aus, daß derjenige, der wenig Getreide produziert, ein armer Landwirt ist und daß man diesem am besten helfen kann, wenn er einen höheren Preis bekommt als seine Konkurrenten. Es ist erstaunlich, daß sich eine solche abwegige Vorstellung durchsetzen konnte. Diejenigen, die wenig Getreide produzieren, sind nicht unbedingt arm; erstens, Neben-erwerbsbetriebe können zwar wenig Getreide produzie-

ren, jedoch ein weit überdurchschnittliches Haushaltseinkommen erzielen; zweitens, auch spezialisierte Gemüsebau- oder Viehzuchtbetriebe können trotz geringer Getreideproduktion hohe Einkommen erzielen. Der Fall der Bedürftigkeit kann sicherlich nicht an der Produktionsmenge eines bestimmten Produktes festgestellt werden.

Am Rande sei vermerkt, daß diese Regelung ebenfalls Anreize zu Umgehungen in sich birgt. Die von einzelnen Landwirten erzielte Menge kann beispielsweise durch Betriebsteilungen verkleinert werden. Ebenso kann nicht kontrolliert werden, wer angeliefertes Getreide tatsächlich produziert hat. Im Extremfall könnten Betriebe ohne eigene Produktion Getreide vom Nachbarn vermarkten und die Kleinerzeugerprämie dann mit dem Nachbarn teilen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Produktionsschwellenregelung wenig Grund zu der Hoffnung gibt, hierdurch weiteres Produktionswachstum einzuschränken; ganz sicherlich wird hiermit den Landwirten auch keine neue Perspektive eröffnet.

Das Flächenstilllegungsprogramm

Auf dem EG-Gipfel wurde beschlossen, daß die Mitgliedsländer verpflichtet sind, Flächenstilllegungsprogramme anzubieten. Den Entscheidungen der Landwirte bleibt es aber vorbehalten, das Angebot anzunehmen. In den Genuß der Prämie kann der einzelne Landwirt nur gelangen, wenn er mindestens 20 % seiner Ackerbaufläche, die mit Marktordnungsprodukten bebaut wurde, für mindestens fünf Jahre stilllegt. Landwirte, die mindestens 30 % dieser Fläche stilllegen, erhalten zusätzlich zu der Prämie einen Erlaß der Zahlung der Mitverantwortungsabgabe für 20 Tonnen des von ihnen vermarkteten Getreides.

Bevor auf die Einzelheiten dieser Regelung eingegangen wird, zunächst einige grundsätzliche Anmerkungen zu den neuen Instrumenten:

Landwirte werden Flächen stilllegen, wenn der dadurch entstehende Einkommensverlust zumindest voll

KONJUNKTUR VON MORGEN

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

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

kompensiert wird. Landwirte werden somit dazu angehalten, ihre Produktionsgrundlage und damit ihre Arbeitszeit zu kürzen, und dies bei zumindest vollem Lohnausgleich. Was den Gewerkschaften mit guten gesamtwirtschaftlichen Gründen verwehrt wird, wird den Beschäftigten in einem speziellen Sektor, dem Agrarsektor, im Handstreich zugestanden. Die Folge kann nur sein, daß die Gesellschaft durch die verringerte Nutzung des knappen Produktionsfaktors Boden insgesamt an Wohlstand verliert.

□ Die Verknappung des Faktors Bodens wird dazu führen, daß die Intensität der Agrarproduktion auf den verbleibenden Flächen tendenziell steigt. Hiervon können zusätzliche negative ökologische Effekte ausgehen. Auch wird die Agrarproduktion sehr viel weniger eingeschränkt werden, als man dies aufgrund der stillgelegten Fläche erwarten würde.

□ Es ist selbstverständlich, daß nur die weniger ertragreichen Böden, auf denen ein relativ niedriges Einkommen erwirtschaftet wird, stillgelegt werden. Dies hat ein Modellversuch in Niedersachsen bestätigt. Als Folge wird nicht nur der erhoffte Produktionsrückgang geschmälert, sondern die Flächenstilllegungen werden sich auch regional sehr unterschiedlich auswirken. Der regionale Flächenertrag ist nämlich vom Entwicklungsniveau der Volkswirtschaft und der Intensität der Agrarproduktion abhängig. Außerdem zeigt die Statistik, daß die Flächenerträge mit zunehmender Betriebsgröße steigen. Insbesondere werden schlecht strukturierte Regionen Flächen aus der Produktion nehmen und damit den gerade in diesen Regionen notwendigen Strukturwandel hemmen. Den verbleibenden Betrieben wird damit die Chance genommen, über Flächenzupacht oder Kauf zu wachsen. Insgesamt wird daher dieses Instrument dazu führen, daß die regionalen Einkommensdisparitäten im Zeitablauf noch größer werden. Einer Angleichung des Entwicklungsniveaus wird somit entgegengewirkt.

□ Da Flächenstilllegungen notgedrungen zu einer Verknappung des Faktors Boden führen, werden natürlich auch die Bodenpreise steigen. Daraus folgt, daß insbesondere wachstumsfähigen Betrieben, die auf Zukauf oder Zupacht von Boden angewiesen sind, Entwicklungschancen genommen werden. Besonders nachteilig ist, daß dieser Effekt verstärkt in den Regionen auftritt, die einen Nachholbedarf in der Strukturanpassung aufweisen.

□ Weiterhin ist zu beachten, daß vor allem diejenigen Landwirte in den Genuß der Maßnahme kommen werden, die eine Möglichkeit haben, ihre Arbeitszeit anderweitig günstig zu verwerten; u. a. kann dieses für Ne-

benewerbslandwirte gelten. Das bedeutet, daß diese Maßnahme nicht vornehmlich den in der Landwirtschaft Tätigen zugute kommt, sondern denjenigen, die aus der Landwirtschaft ausscheiden und für verpachtete oder stillgelegte Flächen höhere Einkommen erzielen. Wie bedeutend die Wirkung auf die Pachtpreise sein kann, ergibt sich zum einen aus dem relativ hohen Pachtanteil der Landwirtschaft in einzelnen Regionen (in Belgien z. B. sind 70 % der bewirtschafteten Fläche gepachtet, in Schleswig-Holstein 45 %) und zum anderen aus der Tatsache, daß der Strukturwandel und die Betriebsvergrößerung vornehmlich durch Zupacht erfolgen. Flächenstilllegungen hemmen damit insbesondere die Zukunftsperspektiven der wachstumsfähigen dynamischen Landwirte. Die Berufsaussichten, gerade für junge Landwirte, werden damit drastisch verschlechtert.

□ Nicht verkannt werden darf der administrative Aufwand, der mit Flächenstilllegungen verbunden sein wird. Wie will man die Angaben der Landwirte kontrollieren? Bekanntlich ändert sich die Fruchtfolge einzelner Betriebe im Zeitablauf, und daher ist sicherlich nicht eindeutig festzustellen, wie hoch die Ackerfläche des Referenzzeitpunktes tatsächlich war. Sicherlich werden die Anreize, das System illegal zum eigenen Vorteil auszunutzen, relativ groß sein. Unter anderem zeigt sich dies bereits daran, daß die Ackerfläche im letzten Jahr in einzelnen Regionen aufgrund der erwarteten Maßnahme ausgedehnt wurde, indem bisherige Grünflächen in Ackerland umgewandelt wurden.

Internationale Wirkungen

Flächenstilllegungsprogramme in der EG sind überdies nicht dazu geeignet, zu einer besseren Integration der Weltlandwirtschaft beizutragen. Politiker mögen diese Programme favorisieren, weil sie fälschlicherweise meinen, dadurch das Grundproblem der EG-Agrarmärkte, nämlich die Überschusssituation, zu verringern. Doch aus ökonomischer Sicht liegt das Problem nur indirekt in den Überschüssen begründet. Überschüsse selbst sind unproblematisch, wenn die Kosten der Produktion durch die Exporterlöse gedeckt werden. Gegenwärtig ist dies nicht der Fall, weil die Agrarpreise in der EG wie auch in der Mehrzahl der anderen Industrieländer erheblich über den Weltmarktpreisen liegen.

Zwar ist es richtig, daß die gegenwärtigen Weltmarktpreise nur begrenzt als Orientierung für Inlandspolitiken dienen können, da sie durch vom Weltmarkt abgekoppelte Inlandspolitiken erheblich verzerrt sind. Es wäre daher wünschenswert, wenn weltweit eine Änderung der Inlandspolitiken zu einer verbesserten Funktion der Weltagrarmärkte beitragen würden. Die Ressourcen

der Welt können nur dann ökonomisch effizient genutzt werden, wenn eine optimale Koordination der Produktions- und Verbrauchsentscheidungen weltweit erfolgt. Ebenso können nationale Politiken und individuelle Entscheidungen in den einzelnen Ländern nur dann zu einer optimalen weltweiten Ressourcennutzung beitragen, wenn sich alle Entscheidungsträger an den gleichen, adäquaten Indikatoren orientieren. Als wichtigster Indikator könnten gegenwärtige und erwartete Weltmarktpreise dienen, wenn diese Knappheitsrelationen bei weitgehend unverfälschten Marktkräften widerspiegeln würden.

Die EG als Supermacht im Weltagrarhandel könnte einen wichtigen Beitrag zur Integration der Weltlandwirtschaft leisten, wenn der Weg zu einer Liberalisierung der EG-Agrarpolitik konsequent beschritten würde. Hiermit würden die Bedingungen für einen erfolgreichen Abschluß der laufenden GATT-Runde wesentlich verbessert.

Flächenstillegungen schaffen dagegen ein zusätzliches Instrument, das Inlandsmärkte von Weltmärkten isoliert. Sie zielen nicht auf eine Verbesserung der inländischen Ressourcennutzung ab, sondern auf eine Fortsetzung der Preisstützungspolitik.

Die spezifische Ausgestaltung

Das von der EG beschlossene Flächenstillegungsprogramm wird dazu führen, daß bestenfalls der EG-Haushalt entlastet und nationale Haushalte insgesamt belastet werden. Das ergibt sich aus der Tatsache, daß die Prämie zum größten Teil von den nationalen Haushalten finanziert wird, während die verringerte Produktion voll das Budget der EG entlastet. Die zusätzliche Belastung eines nationalen Haushalts hängt dabei aber nicht nur von der Höhe der gezahlten Prämie ab, sondern auch davon, inwieweit der nationale Haushalt durch verringerte Überschußkosten der EG entlastet wird. Diese Entlastungswirkung ist um so höher, je höher der nationale Finanzierungsanteil am EG-Haushalt ist. Die Bundesrepublik Deutschland trägt einen relativ hohen nationalen Finanzierungsanteil (etwa 25%). Deshalb könnte ein EG-weites Flächenstillegungsprogramm unter günstigen Bedingungen sogar per saldo eine Einsparung für den Bundeshaushalt bedeuten. Zu diesen Bedingungen gehört, daß die Prämien im wesentlichen die entgangenen Deckungsbeiträge ausgleichen und daß die Prämien nicht höher als die eingesparten Überschußkosten sind. Doch selbst dann werden andere, vor allem flächenreiche EG-Länder im Gegensatz zur Bundesrepublik insgesamt eine höhere Belastung des nationalen Haushalts verzeichnen.

Wegen der nationalen Belastung bei Einführung der Maßnahme sind einzelne Länder aus budgetpolitischer Sicht gut beraten, wenn sie zwar das Programm verabschiedungsgemäß anbieten, doch den Landwirten eine solch niedrige Prämie gewähren, daß von dieser Maßnahme kein Gebrauch gemacht wird. In diesem Fall würde übrigens für die Bundesrepublik der oben erwähnte positive Haushaltseffekt entfallen. Allgemein ist die Maßnahme aus Sicht nationaler Haushalte besonders günstig zu beurteilen, wenn Partnerländer genügend Anreize zur Flächenstillegung geben, das Land selbst aber nur geringe Anreize bietet. Diese Maßnahme trägt demnach nicht dazu bei, die Interessen der Partnerländer zu harmonisieren, sondern im Gegenteil, die nationale Interessendivergenz wird noch verstärkt⁴.

Auch aus wohlstandstheoretischer Sicht ist ein einzelnes Mitgliedsland gut beraten, durch Flächenstillegungen möglichst wenig Produktion zu reduzieren. Im Extremfall könnten Brachflächen offiziell stillgelegt werden. In diesem Fall erhält dieses Land einen Sozialprodukttransfer von den Mitgliedsländern. Dagegen wird der Verlust an Sozialprodukt besonders hoch sein, wenn durch eine hohe Prämie und verbunden damit einem hohen nationalen Finanzierungsanteil an der Prämie ertragreiche Böden aus der Produktion genommen werden. Demnach entstehen starke Anreize, sich auf nationaler Ebene nicht entsprechend der EG-Zielsetzung zu verhalten. Deshalb kann dieses Programm wohl kaum der europäischen Integration dienen.

Eine Alternative

Die Gesamtwertung der Beschlüsse des Brüsseler Agrargipfels kann nur lauten: Bei Landwirten werden falsche Hoffnungen geweckt, wenn behauptet wird, ihnen sei nun eine Perspektive eröffnet. Verbraucher und Steuerzahler werden weiterhin für eine verfehlte Agrarpolitik zunehmend belastet. Die Vergeudung volkswirtschaftlicher Ressourcen wird eher verstärkt. Handelspartner werden weiterhin beklagen, daß die EG nicht zu einer Harmonisierung des Weltagrarhandels, wie in Artikel 110 des EWG-Vertrages gefordert, beiträgt. Hätte es wirklich keine bessere Alternative gegeben?

Selbstverständlich kann nicht erwartet werden, daß alternative Vorschläge von allen Entscheidungsträgern und Betroffenen eindeutig besser oder schlechter beurteilt werden. Zum einen liegt es daran, daß unterschiedliche Ziele angestrebt werden und/oder einzelne Ziele unterschiedlich stark gewichtet werden. Zum anderen

⁴ Der niederländische Landwirtschaftsminister hat bereits geäußert, daß sein Land kein Interesse an der Flächenstillegung hat. Vgl. Ernährungsdienst – Deutsche Getreidezeitung vom 1. 3. 88, S. 1.

liegen selten eindeutige Informationen über die detaillierten Wirkungen alternativer Vorschläge vor. Mit dem folgendem Vorschlag soll soweit wie möglich sowohl den offenbarten als auch den offiziell deklarierten Zielen, z. B. im EWG-Vertrag, entsprochen werden.

Offensichtlich bewerten die praktischen Agrarpolitiker die Zielsetzung, das landwirtschaftliche Einkommen anzuheben und das Staatsbudget möglichst wenig zu belasten, besonders stark. Oben wurde gezeigt, daß die Brüsseler Beschlüsse beide Zielsetzungen negativ berühren. Produktionsschwellen können allenfalls einen Beitrag leisten, um die Ausgabensteigerung zu bremsen. Doch werden sie die Einkommen der Landwirte mindern. Flächenstillegungen sollen angeblich budgetneutral sein, werden aber mit größter Wahrscheinlichkeit zusätzliche Ausgaben beanspruchen und darüber hinaus die Einkommen der Pächter und aller wachstumswilligen Betriebe schmälern. Diese negativen Effekte entstehen, ohne daß die Konsumenten durch geringere Verbraucherpreise entlastet werden.

Die Politiker hätten zur Verwirklichung der oben genannten Ziele besser beitragen und außerdem auch positive gesamtwirtschaftliche und handelspolitische Effekte erzielen können, wenn sie auf Flächenstillegung und Produktionsschwellen verzichtet hätten und statt dessen eine sukzessive jährliche Senkung der Erzeugerpreise mit Ausgleich der Einkommensminderung durch direkte Transfers eingeführt hätten. Diese Politik wäre budgetneutral finanzierbar, wenn man – wie bei der Produktionsschwellenregelung und beim Flächenstillegungsprogramm – nicht auch die Verbraucherpreise senken und somit eine Mitverantwortungsabgabe erheben würde. Diese Einnahmen würden, zusammen mit den als Folge der Erzeugerpreissenkung ersparten Marktordnungskosten insbesondere für verringerte Exporterstattungen, höher sein als der zu kompensierende Einkommensverlust der Landwirte.

Ausgestaltung

Diese Alternative wäre auch aus Sicht der Politiker günstiger als das Beschlußpaket zu beurteilen, weil sie haushaltsneutral wäre und den Landwirten geringere oder gar keine Einkommensverluste zumuten würde. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht spricht für diesen Vorschlag, daß die Preise zunehmend ihre Signalfunktion für den Ressourceneinsatz wiedererlangen würden und die Vergeudung volkswirtschaftlicher Ressourcen abgebaut würde. Das Potential für internationale Handelskonflikte würde reduziert, weil die EG-Agrarpreise sich zunehmend den Weltmarktpreisen nähern würden. Wachstumswillige landwirtschaftliche Betriebe könnten leichter expandieren, weil die Boden- und Pachtpreise

geringer wären. Für die Ausgestaltung direkter Einkommensübertragungen könnten folgende Aspekte von Bedeutung sein:

□ Wenn durch Transfers dem landwirtschaftlichen Einkommensziel entsprochen werden soll, dann wird hiermit dem sozialen Aspekt unseres Wirtschaftssystems Rechnung getragen. Daraus folgt, daß solche Transfers sich grundsätzlich an der Hilfsbedürftigkeit der Einkommensempfänger orientieren könnten, allenfalls auf die gegenwärtige Generation beschränkt und personengebunden sein müßten. Mit sozialen Argumenten kann nicht begründet werden, daß Landwirte vom ersten Tag ihrer Tätigkeit an einen direkten Einkommenstransfer erhalten.

□ Eine völlig andere Ausgestaltung des Transfersystems müßte sich ergeben, wenn es der Besitzstandswahrung dienen soll. Ein solches Ziel könnte beispielsweise mit der Erhaltung des sozialen Friedens begründet werden. Da ein grundlegender agrarpolitischer Systemwechsel aus gesamtwirtschaftlicher und insbesondere auch aus europäischer Sicht wünschenswert erscheint, könnte argumentiert werden, daß man den entsprechenden Anpassungsdruck für die Landwirte weitgehend mindern sollte. Ähnlich wie die Bundesrepublik Deutschland den Lastenausgleich für die Vertriebenen und kriegsgeschädigten Deutschen als Solidarhaftung eingeführt hat, so könnte auch die heutige Gesellschaft den gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Systemwechsel in der Agrarpolitik solidarisch tragen. Da sich bisher gestützte Agrarpreise vornehmlich in erhöhten Bodenpreisen niedergeschlagen haben, würden durch den Systemwechsel vor allen Dingen die Bodeneigentümer benachteiligt werden. Eine Kompensation hätte daher auch den Verlust der Bodeneigentümer auszugleichen, die zum Teil keine Landwirte mehr sind. Allgemein gilt für diese Argumentation, daß alle Verlierer des Systemwechsels weitgehend und unabhängig von ihrer Einkommenshöhe zu kompensieren wären.

□ Direkte Einkommenstransfers können auch mit ökologischen Zielsetzungen begründet werden. In diesem Fall wären die Transfers an Bewirtschaftungsauflagen zu koppeln, und es könnte gerechtfertigt sein, die Transfers nicht nur auf die gegenwärtige Generation zu beschränken.

Die tatsächliche Ausgestaltung der hier skizzierten Politikalternative hängt von der Zielgewichtung ab, die im politischen Entscheidungsprozeß festgelegt wird. Eine öffentliche Diskussion über diesen grundlegenden Systemwechsel in der Agrarpolitik bleibt aktuell, weil die jüngsten Gipfelbeschlüsse sich bald als unzureichend erweisen werden.