

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

Article — Digitized Version

Neuausrichtung der Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kiechle, Ignaz; Heereman von Zuydtwyck, Constantin; Schmitz, Peter Michael (1990) : Neuausrichtung der Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 11, pp. 543-550

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136694>

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.

Neuausrichtung der Agrarpolitik

Eine Neuorientierung der Agrarpolitik erscheint unausweichlich. Wie kann die Anpassung der Landwirtschaft der neuen Bundesländer erleichtert werden? Wie sind die Forderungen der wichtigsten Agrarexportländer im Rahmen der laufenden GATT-Verhandlungen nach Verringerung der EG-Agrarsubventionen zu beurteilen?

Ignaz Kiechle

Für eine vielfältige bäuerliche Landwirtschaft

Mit der Entscheidung für die Einheit Deutschlands haben sich die Bürger in den neuen Bundesländern auch für die politische und wirtschaftliche Integration der Europäischen Gemeinschaft ausgesprochen. Für die Landwirtschaft im Beitrittsgebiet ist damit ein tiefgreifender Umgestaltungsprozeß verbunden.

Ein erster Markstein für diese Umgestaltung war die Schaffung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum 1. Juli 1990. Damit wurden die Grundlagen für die Übernahme des EG-Marktordnungssystems, die Liberalisierung des Agrarhandels und die Förderung des strukturellen Anpassungsprozesses frühzeitig gelegt. Der zweite entscheidende Schritt ist mit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands zum 3. Oktober 1990 erfolgt. Neben dem Bundesrecht hat damit auch – von einigen Ausnahmen abgesehen – das Recht der Europäischen Gemeinschaft unmittelbar in den neuen Bundesländern Gültigkeit erlangt.

Die mit Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion eingeleitete Umstellung der Märkte auf die Bedingungen der Eu-

ropäischen Gemeinschaft hat die Land- und Ernährungswirtschaft im Beitrittsgebiet zwangsläufig mit großen Problemen konfrontiert. Die Umstellung auf veränderte Preis-Kosten-Verhältnisse und Absatzschwierigkeiten aufgrund veränderten Konsumentenverhaltens haben die Liquiditätssituation vieler Unternehmen stark beeinträchtigt. Die Bundesregierung hat deshalb kurzfristig u.a. Anpassungs- und Liquiditätshilfen in Höhe von circa 2,3 Mrd. DM bereitgestellt. Weitere 800 Mill. DM sind im Nachtragshaushalt hierfür vorgesehen.

Anpassung der Landwirtschaft

Damit die Eingliederung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern die Märkte der Europäischen Gemeinschaft nicht stört, müssen kurzfristig die vorhandenen Überschüsse abgebaut werden. Dazu werden unter anderem umfangreiche Exporte in Drittländer, vor allem in Osteuropa, vorgenommen. Mittel- und langfristig gilt es, zur Vermeidung von Überschüssen Produktionskapazitäten abzubauen.

Dazu sind die Flächenstilllegung, Extensivierung und die Garantiemengenregelung Milch geeignete In-

strumente. Sie finden in den neuen Bundesländern bereits Anwendung.

Die Integration der dortigen Landwirtschaft in die EG setzt vor allem wettbewerbsfähige landwirtschaftliche Unternehmen voraus. Dazu bedarf es sowohl einer Umstrukturierung des Produktionsbereichs als auch einer Verbesserung im Absatzbereich durch Modernisierung und Ausbau von Vermarktungs- und Verarbeitungseinrichtungen. Übergroße und umweltbelastend produzierende Agrarkombinate sind zu verkleinern und zu entflechten. Dies bedeutet insbesondere die Aufhebung der ökonomisch wie ökologisch unsinnigen Trennung von Tier- und Pflanzenproduktion und die Ausgliederung landwirtschaftsfremder Dienstleistungs-Funktionen. Damit einhergehen wird der erforderliche Abbau des großen Überbesatzes an Arbeitskräften.

Mein Ziel ist es, ein gleichberechtigtes Nebeneinander unterschiedlicher Eigentums- und Unternehmensformen zu ermöglichen. Dabei muß sowohl Raum für überschaubare und mit geeigneten Entscheidungs- und Managementstrukturen ausgestattete Gemeinschaftsunternehmen als auch für bäuerliche Fa-

milienbetriebe sein. Deshalb sind differenzierte Fördermaßnahmen eingeleitet worden, die einerseits die Umstrukturierung der bestehenden landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften voranbringen und andererseits den Neuaufbau von Familienbetrieben unterstützen.

Wesentliche Voraussetzungen für die Anpassung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern an die Bedingungen des Gemeinsamen Marktes sind bereits geschaffen worden. Die eigentliche Anpassung muß gleichwohl von den handelnden Menschen größtenteils noch geleistet werden. Die Bundesregierung ist überzeugt, daß dies gelingen kann; sie wird die Anpassung weiterhin nach Kräften unterstützen.

Abbau der Überschüsse

Die von der EG-Kommission verfolgte Politik des einseitigen Preisdrucks bei Getreide und anderen Produkten halte ich für falsch. Es ist in den zurückliegenden Jahren nur teilweise gelungen, diese Bemühungen durch unmittelbar produktionsverringende Maßnahmen wie Stilllegung von Ackerflächen oder Extensivierung zu entschärfen. Sie sind bislang leider nicht im notwendigen Maße EG-weit umgesetzt worden. Auf Drängen der Bundesregierung hat sich die EG-Kommission bei der diesjährigen Preisrunde verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu einer EG-weit effektiven, ausgewogenen Umsetzung und Anwendung der direkt mengenbegrenzenden Maßnahmen zu ergreifen.

Auch von der Erschließung zusätzlicher Absatzmärkte für Erzeugnisse landwirtschaftlichen Ursprungs im technischen Bereich („nachwachsende Rohstoffe“) werden längerfristig wichtige Beiträge erwartet zur

Entlastung gesättigter Nahrungsmittelmärkte und zur

Verringerung der Belastung von Natur und Umwelt durch die Bereitstellung von innovativen, umwelt- und verbraucherfreundlichen Verbrauchsgütern, z.B. biologisch abbaubaren Schmierstoffen, Verpackungen etc.

Die EG-Agrarminister haben im Juli 1990 auf Drängen der Bundesregierung erste konkrete, wenn auch immer noch unzureichende Beschlüsse hinsichtlich der Förderung der Verwendung von landwirtschaftlichen Rohstoffen für industrielle Zwecke gefaßt.

Ungeachtet aller anfänglichen Kritik hat sich die seit 1984 geltende Garantiemengenregelung bei Milch bewährt. Mit der Flexibilisierung der Garantiemengenregelung ist nunmehr das Quotenleasing zwischen Betrieben innerhalb eines Molkereibezirks möglich. Eine weitere Flexibilisierung, mit deren Hilfe Über- und Unterlieferungen auf regionaler Ebene saldiert werden können, ist in Vorbereitung. Der Mehrerlös der deutschen Milcherzeuger durch

diese Flexibilisierung ist insgesamt auf rund 200 Mill. DM im Jahr zu beziffern.

Bei Schlachtschweinen hat es in jüngster Zeit erhebliche Preisschwankungen gegeben. Sie sind auch in Zukunft nicht auszuschließen. Eine Rentabilität der Schweinemast ist langfristig allerdings in effizient wirtschaftenden Betrieben durchaus gegeben.

Bei Rindfleisch ist der gesamte EG-Markt zur Zeit sehr labil. Die wesentlichen Gründe sind

- eine Zunahme der Rindfleischproduktion und gleichzeitig
- ein Nachfragerückgang.

Zur Marktstabilisierung wird verstärkt der Export gefördert.

Staatliche Hilfen allein können aber auf Dauer die durch die landwirtschaftliche Überproduktion verursachten Einkommensprobleme nicht lösen. In Zukunft kommt es mehr denn je darauf an, daß die Landwirte sich marktkonform verhalten. Dazu gehört z.B.

eine EG-weite gleichgewichtige Teilnahme an direkt mengenentlastenden Maßnahmen wie Flächenstilllegung und Extensivierung,

eine konsequente Qualitätsproduktion – das bedeutet im Regelfall auch die Bereitschaft zu einer verstärkten überbetrieblichen Zusammenarbeit bei Produktion und Absatz zur Verbesserung der eigenen Marktposition – und

die Ausnutzung von Marktnischen.

Der Versuch der EG-Kommission, den Überschüssen durch Preissenkungen und einen drastischen Abbau der Agrarsubventionen entgegenzuwirken, ist für mich der falsche Weg. Unser Ziel sollte vielmehr eine Rückführung des EG-Produktionsni-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Ignaz Kiechle, 60, ist Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Bonn.

Constantin Freiherr Heereman von Zuydwyck, 58, ist Präsident des Deutschen Bauernverbandes e. V. in Bonn.

Prof. Dr. Peter Michael Schmitz, 41, lehrt Agrarpolitik im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt.

veaus sein. Die Produktionseinschränkung führt automatisch auch zu einem Subventionsabbau, weil z.B. weniger Exporterstattungen notwendig sind.

Ich setze mich seit Jahren dafür ein, die Agrarproduktion im wesentlichen auf den EG-internalen Bedarf von 340 Mill. Verbrauchern zu beschränken. Dies würde den EG-Haushalt und die Weltagrarmärkte entlasten und uns viel Ärger mit den Handelspartnern ersparen.

GATT-Verhandlungen

Bei der laufenden Verhandlungsrunde im GATT sind alle Teilnehmer mit dem Ziel angetreten, die Voraussetzungen für faire Handelsbedingungen weiter zu verbessern. Vor allem der teure und unsinnige Subventionswettbewerb bei den Agrarexporten soll eingeschränkt werden. Die Vorstellungen über den Weg dorthin gehen jedoch weit auseinander. Die Maximalforderungen der USA und anderer wichtiger Agrarexportländer nach fast vollständigem Abbau der Agrarstützung haben wir von Anfang an abgelehnt. Denn das würde im Prinzip die Aufgabe der Gemeinsamen Agrarpolitik und das Aus für unsere familienbäuerlich geprägte Landwirtschaft bedeuten.

Die EG-Kommission wollte mit ihrem Vorschlag für die abschließenden GATT-Verhandlungen im Dezember den Maximalanforderungen der USA und anderer Welthandelspartner viel zu weit entgegenkommen. Dabei war unter anderem vorgesehen, so wichtige Maßnahmen wie die Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten oder die Rinderprämie mit in den Katalog abzubauen. Subventionen einzubeziehen. Das wäre ein völlig falscher Weg. Wollen wir wirklich Frieden mit unseren Welthandelspartnern, dann müssen wir einen anderen Weg gehen: Wir sollten in der EG für den Be-

darf von 340 Mill. Verbrauchern produzieren, mehr nicht.

Deshalb sind mir die Garantiemengenregelung Milch sowie die Flächenstillegung und Extensivierung auch so wichtig. Sieben Verhandlungsrunden haben wir in Brüssel benötigt, um zu einem einvernehmlichen EG-Vorschlag für die GATT-Runde in Genf zu kommen. Als Ergebnis ist festzuhalten:

Verringerung des EG-Stützungsbetrages bis 1995/96 um 30%; davon ist seit 1986 bereits die Hälfte durch Mengenrückführung erbracht. Die restlichen 15% Stützungsabbau können in den nächsten fünf Jahren durch Preissenkungen und/oder Mengenrückführung verwirklicht werden. Mengenrückführende Maßnahmen, insbesondere die Flächenstillegung sollen EG-weit verstärkt werden. Weitere Stützpreissenkungen aus dem EG-Stabilisatorenkonzept werden auf die GATT-Verpflichtungen angerechnet.

Sofern durch die GATT-Beschlüsse ein Abbau des EG-Stützungsniveaus unumgänglich ist, soll es dafür Ausgleichsmaßnahmen geben. Die Gewährung produktionsneutraler Einkommenshilfen wie der Ausgleichszulage darf auch zukünftig nicht an GATT-Verpflichtungen scheitern.

Die EG-Kommission hat sich verpflichtet, bei den GATT-Verhandlungen einen ausreichenden Außenschutz sicherzustellen.

Es soll eine Lösung für die ungehinderte Einfuhr von Getreidesubstituten gefunden werden.

Die EG-Programme für nachwachsende Rohstoffe, zum Schutz der Umwelt und zur Verbesserung der Produktqualität sollen ausgeweitet werden.

Der Widerstand der Agrarminister gegen das Konzept der EG-Kommis-

sion hat in den letzten Wochen außerhalb der Landwirtschaft viel Kritik hervorgerufen. Es hieß, die Agrarminister würden den Interessen der Bauern zuliebe das Welthandelssystem aufs Spiel setzen und den Wohlstand der Bevölkerung gefährden.

Was viele nicht wissen: Deutschland führt nicht nur industrielle Produkte aus. Wir sind mittlerweile auch zu einem gewichtigen Agrarexporteur geworden. In der Liste der erfolgreichen Agrarexporteure stehen wir an vierter Stelle in der Welt. 1989 wurden für rund 32 Mrd. DM Agrarprodukte ausgeführt. 73% dieser Ausfuhren gingen in die anderen EG-Mitgliedstaaten, d.h. ohne Ausfuhrbeihilfen. Dies zeugt von der Qualität deutscher Agrarprodukte. Jede fünfte D-Mark erlöst heute unsere Landwirtschaft aus dem Export von Agrarprodukten.

Wer bei den GATT-Verhandlungen eine nachgiebigere Haltung verlangt, muß sich die Frage gefallen lassen, welche Art von Landwirtschaft er in Europa denn möchte:

eine großbetriebliche Farmindustrie, die mit höchster ökonomischer Effizienz wirtschaftet, oder

eine bäuerliche Landwirtschaft, die sich kontinuierlich weiterentwickelt und auch auf benachteiligten Standorten eine Chance hat?

Die Bundesregierung will eine vielfältige bäuerliche Landwirtschaft in allen Regionen. Das Ergebnis der GATT-Verhandlungen muß daher genügend Spielraum für Ausgleichsmaßnahmen lassen, um eine flächendeckende Landbewirtschaftung zu sichern. Das ist unverzichtbar. Denn die Landschaft soll auch weiterhin die ganze Vielfalt an Leistungen erbringen können, die mit der Landbewirtschaftung verbunden sind.

Constantin Freiherr von Heereman

Die Perspektiven der Landwirtschaft müssen erhalten bleiben

Der Deutsche Bauernverband begrüßt die deutsche Einigung, wenngleich feststeht, daß durch sie von den Bauern große Opfer erbracht worden sind und weiterhin abverlangt werden. Die sich teilweise überstürzenden Entwicklungen im Einigungsprozeß in Verbindung mit der Überforderung der Behörden bei der Durchsetzung von – in guter Absicht beschlossenen – Gesetzen und Verordnungen haben zu existenzbedrohenden Markteinbrüchen geführt. Die fatalen Folgen wurden durch zum Teil gesetzwidriges Verhalten skrupelloser Geschäftemacher noch verschärft. Um diesen Zustand so schnell wie möglich zu beseitigen, tritt der Deutsche Bauernverband mit Nachdruck für Maßnahmen ein, die in der ehemaligen DDR eine rasche Gesundung der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft ermöglichen sowie unzumutbare Härten für die Menschen in den Dörfern verhindern. Dabei gelten drei Grundsätze, die nicht nur für die Agrarpolitik in den neuen Bundesländern, sondern für Gesamtdeutschland unerlässlich sind.

- Agrarpolitische Entscheidungen haben sich am Leitbild einer bäuerlichen Agrarstruktur zu orientieren.
- Eigentum an Grund und Boden stellt ein elementares Grundrecht dar und ist für Land- und Forstwirte die Voraussetzung für die Entwicklung ihrer Betriebe.
- Die Markt- und Preispolitik ist so auszurichten, daß umweltschonende Landbewirtschaftung unter europäischen Kostenbedingungen langfristig möglich bleibt.

In mehr als 40 Jahren sind im Gebiet der ehemaligen DDR durch Zwangsmaßnahmen Strukturen in nahezu allen Bereichen entstanden, deren Anpassung an die Verhältnisse in der Bundesrepublik und der Europäischen Gemeinschaft Übergangsmaßnahmen und Anpassungszeiträume notwendig machen.

Diesem Ausnahmestand ist durch entsprechende Regelungen im Einigungsvertrag Rechnung getragen worden. So gelten eine ganze Reihe von Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften für die fünf neuen Bundesländer erst nach 1992 und zum Teil noch später. Andererseits sind spezielle finanzielle Förderungsmaßnahmen beschlossen worden, die die Land- und Ernährungswirtschaft der ehemaligen DDR in die Lage versetzen sollen, möglichst rasch Anschluß an die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbskraft der Betriebe der Bundesrepublik und der EG zu bekommen.

Es ist daher die Zwischenzeit konsequent zu nutzen, um auch künftig den in der Landwirtschaft Tätigen das nötige Rüstzeug in Form von Information und insbesondere Ausbildung zu geben, damit sie in der Lage sind, künftig freie Entscheidungen über die Nutzung und Verwendung ihres Eigentums zu treffen. Hiermit eng einhergehend hat der Ausbau der Beratung und Verwaltung zu erfolgen. Unerlässlich und gleichrangig ist die Schaffung leistungsfähiger Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen, die so aufgebaut sein müssen, daß sie den scharfen Wettbewerbsbedingungen des gemeinsamen Marktes standhalten können. Die hierzu vorgesehenen Anpas-

sungs- und Investitionsbeihilfen müssen konsequent genutzt werden. Auch hierfür ist wichtigste Voraussetzung, daß die Eigentumsverhältnisse so schnell wie möglich geklärt werden.

Der Deutsche Bauernverband und seine Landesverbände haben im Rahmen ihrer Möglichkeiten Hilfen bei der Bewältigung der vielfältigen Aufgaben angeboten und sind zum Teil in den Aufbau- und Umgestaltungsprozeß voll eingeschaltet. Wichtig ist in dem Zusammenhang aber auch, daß sich in den neuen Bundesländern für die Landwirtschaft Verbandsstrukturen herausbilden, die eine gezielte gesamtdeutsche Agrarpolitik als wichtigen Beitrag zur einheitlichen und von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft getragenen Agrarpolitik ermöglichen.

Produktionsüberschüsse abbauen

Niemand kann die Notwendigkeit leugnen, daß es in der Europäischen Gemeinschaft, aber auch in anderen Industrienationen einen erheblichen Handlungsbedarf gibt, permanente Produktionsüberschüsse in einigen Bereichen zu beseitigen. Allerdings weise ich darauf hin, daß es der Überfluß an Nahrungsmitteln in den westlichen Industrienationen war, der in den letzten Jahren mitgeholfen hat, beispielsweise die Abkehr vom Sozialismus in den ehemaligen RGW-Ländern, insbesondere in der Sowjetunion, sozial erträglich zu gestalten. Natürlich kann die Nahrungsmittelhilfe kein Dauerzustand sein. Aber ich bin auch nicht damit einverstanden, wenn ein Überfluß an

Nahrungsmitteln von vornherein mit äußerst negativen politischen Vorzeichen versehen wird. Dazu ist die Gesamtversorgungslage auf der Erde nach wie vor nicht so, wie sie sich mancher übersatte Europäer vorstellt.

Aber noch einmal: Die Produktion für das Interventionslager ist nicht das, was der Deutsche Bauernverband anstrebt. Wir drängen allerdings darauf, den Marktausgleich nicht über einen immer stärkeren Preisdruck auf die Bauern herbeiführen zu wollen. Sinnvoller erscheint uns, über eine direkte Mengenrückführung den Angebotsdruck zu beseitigen und damit ausgeglichene Märkte herbeizuführen. Bei Milch sind dazu erhebliche Schritte getan worden. Für den jetzt im Vordergrund stehenden Ackerbau schlagen wir vor, eine obligatorische Flächenstilllegungsregelung in der gesamten Europäischen Gemeinschaft durchzusetzen. Damit kann sichergestellt werden, daß alle Regionen der EG zur Marktentlastung beitragen und gleichzeitig die Nutzung der Gesamtfläche extensiviert wird.

Wie man ein solches System ausgestaltet, darüber kann man reden. Die Nordamerikaner kennen beispielsweise seit vielen Jahrzehnten "set aside"-Programme, welche dem einzelnen Landwirt die Wahl lassen, zur Marktentlastung beizutragen und einen höheren Preis für seine Produkte zu erzielen oder aber unbegrenzt produzieren zu wollen, dafür

dann aber erheblich niedrigere Weltmarktpreise zu akzeptieren. Auch in Europa sind solche Maßnahmen denkbar.

GATT-Verhandlungen

Das massive Drängen der exportorientierten Teile der amerikanischen und der neuseeländischen Agrarwirtschaft auf eine sogenannte Liberalisierung des Weltagrarhandels ist mehr als vordergründig. In einer Welt, wie sie nun einmal ist mit ihren politischen Unzulänglichkeiten und Differenzierungen von der ersten bis zur vierten Welt, kann mit den im wahrsten Sinne des Wortes lebenswichtigen Produkten nicht in gleicher Weise verfahren werden, wie mit Kühlschränken, PKWs und Computern.

Unbestritten gibt es einen dringenden Handlungsbedarf, den unsinnigen Agrarexport-Wettlauf zwischen den Industrienationen einzudämmen. Ich habe oben deutlich gemacht, daß wir bereit sind, hierzu entscheidende Entlastungsmaßnahmen mitzutragen. Ich halte es aber für geradezu politisch blauäugig, mit einem preispolitischen Kahlschlag von 30% sich des nord- und südamerikanischen Drucks entledigen zu können, wie das die EG-Kommission glaubt. Auch die Umwandlung von Beihilfen und Abschöpfungen im Außenhandel in feste Zollsätze wird den von extremen Schwankungen gekennzeichneten Weltmarktbedingungen bei Nahrungsmitteln nicht gerecht.

Politiker und Verbraucher in Europa müssen sich entscheiden, was sie wollen: eine bäuerliche Landwirtschaft, die schon durch ihre Strukturen Rücksicht nimmt auf die natürlichen Lebensgrundlagen und stabile Marktverhältnisse oder aber erhebliche Marktunsicherheiten bei gleichzeitiger Entwicklung zu industrialisierten Formen der Landbewirtschaftung und der Tierhaltung. Man kann über die vielen Einzelheiten der GATT-Regelung vom Rebalancing bis hin zur Tarifizierung lange diskutieren. Im Grundsatz läuft es immer wieder auf diese Frage hinaus: Lassen wir die Weltmarktpreise bei uns auf den Agrarmärkten voll durchschlagen, muß man sich mit den Agrarstrukturen des mittleren Westens der USA anfreunden.

Daran wird auch nichts geändert, wenn sogenannte produktneutrale direkte Einkommensübertragungen gezahlt werden. Denn wie soll man einem jungen Landwirt in Europa klar machen können, daß er über 20 oder 30 Jahre eine Perspektive in seinem Betrieb hat, wenn er in seinem Einkommen zu wesentlichen Anteilen von bestimmten nationalen oder europäischen Haushaltstiteln abhängig ist. Schon sein Gespür wird ihm sagen, daß er sich in derartige politische Abhängigkeiten begeben, daß zumindest für langfristige Grundlagen, die in einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten bäuerlichen Landwirtschaft notwendig sind, keine Chancen bestehen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 120,-
ISSN 0023-3439

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

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Peter Michael Schmitz

Mut zu einer neuen Agrarpolitik

Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben“. Dieses Zitat von Gorbatschow findet derzeit seine Bestätigung nicht nur im Verfall und Machtverlust politischer Diktaturen, sondern ebenso deutlich in dem wirtschaftlichen und sozialen Niedergang planwirtschaftlicher Systeme. Dort wo die wirtschaftliche Koordination nicht von Märkten, sondern von zentralstaatlichen Plänen beherrscht wird, sind Mangel, Mißwirtschaft, soziale Not und schließlich sogar Umweltlasten an der Tagesordnung. Das wahre Ausmaß dieser sozialökonomischen Bankrotterklärung von Planwirtschaften ist durch den Aufbruch in Osteuropa und die friedliche Revolution in der DDR erst jetzt richtig deutlich geworden. Das Wohlfahrtsgefälle zu Ländern mit marktwirtschaftlicher Prägnanz ist enorm.

Die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Systeme zeigt sich jedoch nicht nur im Ost-West-Vergleich. Unter den westlichen Volkswirtschaften geraten neuerdings auch jene ins Hintertreffen, wo der Staat relativ intensiv in das wirtschaftliche Geschehen eingreift. Schweden ist ein solches Beispiel. Schließlich sind Ineffizienzen, Ressourcenverschwendung und wirtschaftliches Siechtum auch für einzelne Sektoren und Branchen zu beobachten, die in einem ansonsten marktwirtschaftlichen Umfeld eine planwirtschaftliche Sonderstellung einnehmen. Hierzu gehören zweifellos der soziale Wohnungsbau, der Bergbau, die Werften und nicht zuletzt die Landwirtschaft.

Durch die laufenden GATT-Verhandlungen ist die Agrarpolitik ein-

mal mehr in die Diskussion und Kritik geraten. So wird in ihr eine „Gefahr für die GATT-Runde“ gesehen (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. 10. 1990, S. 17). Die Grundhypothese der nachfolgenden Überlegungen lautet:

Die derzeitige Agrarpolitik, einschließlich ihrer symptomorientierten Reformversuche, ist den Herausforderungen unserer Zeit nicht mehr gewachsen. Wir brauchen ein von Grund auf modernisiertes agrarpolitisches Leitbild. Wir brauchen eine neue Agrarpolitik, die wirtschaftspolitischen Mut, ökonomische Vernunft und sozialpolitisches Augenmaß erfordert.

Um die Gültigkeit dieser These zu bestätigen, sind

- erstens die wichtigsten Konfliktbereiche der Agrarpolitik zu skizzieren;
- zweitens Argumente zu entwickeln, warum die Agrarpolitik selbst mitschuldig ist an vielen aktuellen Problemen und zugleich unfähig, sie zu überwinden;
- drittens die Grundzüge einer neuen Agrarpolitik zu umreißen und ihre erwartbaren Vorzüge herauszuarbeiten.

Agrarkonflikte:

Die unendliche Geschichte

Überschüsse und finanzielle Engpässe sind ohne Zweifel die Dauerbrenner der agrarpolitischen Diskussion. Dies gilt bis auf den heutigen Tag, auch wenn die politischen Verantwortlichen nicht müde werden zu betonen, daß die Butter-, Milchpulver- und Fleischberge inzwischen deutlich abgebaut und die Haushaltsdis-

ziplin auf europäischer Ebene durch die Agrarleitlinie (Obergrenze für Etatzuwächse) sichergestellt seien.

Tatsächlich lassen sich überschüssige Produktionskapazitäten eines Sektors nicht notwendigerweise an der Höhe der Interventionsbestände ablesen. Mit kräftigen Exportsubventionen läßt sich nämlich jedes Lager räumen bzw. ein Lageraufbau vermeiden. Daß in den letzten Monaten die Interventionsbestände auf breiter Front dennoch wieder ansteigen, liegt insbesondere an dem Verfall des Dollars, der die Exportsubventionierung extrem verteuert hat.

Die Haushaltsdisziplin auf EG-Ebene wird zudem immer mehr aufgeweicht durch die Bildung von Sondertöpfen in Brüssel sowie durch Ausgabenverlagerungen auf nationale und regionale Regierungsbudgets. In Deutschland läßt sich diese Entwicklung deutlich ablesen. Die finanziellen Kosten der Agrarpolitik sind deshalb keineswegs gesunken und überschüssige Kapazitäten existieren trotz gut gemeinter Versuche der Produktionsbeschränkung (Milchquoten, Flächenstilllegung) nach wie vor, weil die Angebotsmengen nicht wirklich reduziert, die Überschüsse zum Teil nur umverteilt worden sind.

Dieser Dauerkonflikt und Systemfehler der Agrarpolitik sind derzeit durch den handelspolitischen Streit überlagert worden. Die EG wird von Drittländern angeklagt, ihre heimischen Märkte rigoros abzuschotten und gleichzeitig die Handelspartner mit Hilfe von Exportsubventionen rücksichtslos von den Auslands-

märkten zu verdrängen. Diese Vorwürfe sind ernst zu nehmen und können auch nicht mit dem Hinweis beiseite geschoben werden, daß die EG nach wie vor große Mengen an Kaffee, Tee, Kakao und Gewürzen importiert und schließlich auch andere Industrieländer Agrarprotektion betreiben.

Der wirtschaftliche Flurschaden wird enorm sein, wenn die EG sich nicht durchgängig für eine offene Volkswirtschaft entscheidet, sondern statt dessen diese nur für ihre Industrie- und Dienstleistungsprodukte bei anderen einfordert, zugleich aber den Agrar- und Ernährungsbereich ausklammert. Diese Position straft insbesondere die Entwicklungsländer, gefährdet jedoch auch den Wohlstand der EG selbst, weil ihre Leistungsfähigkeit in hohem Maße vom Export entwickelter Produkte abhängt.

Verlust an Glaubwürdigkeit

Den größten Glaubwürdigkeitsverlust hat die Agrarpolitik jedoch vor heimischem Publikum hinzunehmen. Dabei sind es nicht unbedingt die Verbraucher, die sich kritisch zu Wort melden, obwohl gerade sie, ohne es vielleicht zu wissen, den Löwenanteil der volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik zu tragen haben. Auch die mit Milliarden Ausgaben belasteten Steuerzahler sind vergleichsweise zurückhaltend. Der größte Widerstand und Zorn hat sich inzwischen bei den Landwirten selbst angesammelt, die schließlich die eigentlich Begünstigten der Agrarpolitik sein sollten.

Der über die Preisstützung für Agrarprodukte angestrebte Einkommenstransfer an die Landwirte hat sich nämlich als völlig ineffizient und verteilungspolitisch widersinnig entpuppt. Das von anderen Bevölkerungsgruppen aufgebrachte Realeinkommen kommt bei den Bauern

nur zum Teil an. Profiteure der Agrarpolitik sind insbesondere auch unter den Bodenbesitzern und den Verarbeitern landwirtschaftlicher Rohstoffe zu finden. Zudem bevorteilen produktgebundene Subventionen die größeren Betriebe mehr als die kleinen Betriebe. Die Einkommensdisparität innerhalb der Landwirtschaft ist inzwischen größer als diejenige zwischen Landwirten und Nicht-Landwirten. Trotz immer neuer Versprechungen der Politiker haben sich viele Bauern auf ihre Weise an diese schwierige Lage angepaßt. Sie betreiben Ackerbau und Viehzucht im Nebenerwerb und fahren gar nicht schlecht dabei. Andere wiederum verlassen sich auf die Politik und sind dabei vielleicht verlassen.

Sünden der Agrarpolitik

Die Hauptsünde der Agrarpolitik besteht darin, daß sie auf EG-Ebene seit nunmehr 22 Jahren den Preismechanismus für wichtige Agrarmärkte weitgehend außer Kraft gesetzt hat. Preise werden seitdem politisch festgesetzt und haben ihre Indikatorfunktion für die wahren Knappheiten verloren. Verzerrungen der Produktions- und Verbrauchsentscheidungen, Überschüsse, Fehllenkungen von Produktionsfaktoren, Verschwendung und Qualitätsprobleme sind die krassen Folgen dieses Eingriffs. Zur Kompensation der Sickerverluste beim Einkommenstransfer wurden die administrierten Preise zeitweise immer kräftiger über ihr eigentliches Gleichgewichtsniveau angehoben, was eine Eskalation der Mißstände nach sich zog. Damit verbunden waren zugleich langfristig wirksame investive und berufliche Entscheidungen der Landwirte, deren Kapazitätseffekte bis heute nachwirken. Preis- und Mengengarantien haben den unternehmerischen Instinkt der Landwirte im Keim erstickt. Auf Masse getrimmt haben sie ihr Augenmerk

mehr auf Forderungen an die Politik als auf den Markt gerichtet. Die Politiker wiederum haben diese Forderungen oft zu vorschnell erfüllt, so daß sich Anfang der 80er Jahre eine Überschuß- und Kostenlawine im Agrarbereich ergab.

Eine Notbremsung war insbesondere am Milchmarkt unvermeidbar geworden. Aber auch der Getreidemarkt lief in den 80er Jahren aus dem Ruder. Mit dieser verschärften Lage konfrontiert beging die Agrarpolitik ihre zweite Sünde: Die verstärkte Hinwendung zur Politik der direkten mengenbeschränkenden Eingriffe. Produktionsquoten für Milch gelten seit 1984, Flächenstilllegungen sind 1988 beschlossen worden, und Bestandsobergrenzen für die Viehhaltung spielen zumindest bei der Strukturpolitik schon eine ausgrenzende Rolle.

Damit hat die Agrarpolitik einen ordnungspolitisch bedenklichen Weg beschritten, der einen eindeutig zentralplanwirtschaftlichen Charakter hat. Er greift zudem tief in die Entscheidungsfreiheit der Unternehmer ein, zieht in aller Regel weitere Folgeeingriffe nach sich und verschärft den wirtschaftlichen Niedergang des Sektors, indem er die Eigenverantwortlichkeit und Marktorientierung zerstört.

Fehlende Marktorientierung

Nachdem auch diese Mengenregulierung die anfangs formulierten Agrarprobleme nicht zu lösen imstande ist, scheint sich eine dritte Sünde der Agrarpolitik anzubahnen. Landwirte sollen in Zukunft nachwachsende Rohstoffe und vermehrt solche Feldfrüchte anbauen, für die in der EG noch ein Einfuhrbedarf besteht (z.B. öl- und eiweißhaltige Produkte). Dieser scheinbar weise Ausweg aus der Agrarmisere entpuppt sich bei näherer ökonomischer Ana-

lyse jedoch als außerordentlich gefährlich. Nicht nur, daß die Importmengen weiter zurückgedrängt werden und die internationale Arbeitsteilung gefährdet wird, muß beunruhigen. Es wird zudem ein ganz neuer Protektionsbereich aufgebaut mit allen seinen negativen Konsequenzen für die Volkswirtschaft. Ein neues Subventionsfaß tut sich dann auf. Und selbst wenn die Rohölpreise noch weiter steigen sollten, wird eine dann wettbewerbsfähige Produktion nachwachsender Rohstoffe eher an anderen Standorten als in der EG kostengünstig sein. Eine volkswirtschaftlich teure Nahrungsmittelproduktion wäre somit um eine ebenso und vielleicht noch teurere Produktion biogener Rohstoffe für den Nicht-Nahrungsmittelbereich ergänzt worden.

Agrarpolitik hat sich damit schrittweise immer mehr von einer Marktorientierung entfernt. Mit immer komplizierteren Marktordnungen ist die Regulierungsdichte gestiegen und hat sich die Bürokratie in das Wirtschaftsleben eingemischt. Versprechungen für die Zukunft haben den Blick der Landwirte für das jetzt Machbare und Notwendige verstellt. Die Politiker mochten aus wahltaktischen Gründen den Bauern nicht die ganze Wahrheit sagen und sie vor härteren Anpassungslasten schützen. Diesen gut gemeinten Vorsatz hat man jedoch mit den falschen Instrumenten und Weichenstellungen umzusetzen versucht. Anpassungszwänge werden trotz oder gerade wegen der Agrarpolitik von Jahr zu Jahr größer und die Chance für eine Umkehr immer kleiner. Jetzt ist es Zeit, den Landwirten reinen Wein einzuschenken und ein von Grund auf neues agrarpolitisches Konzept zu entwickeln.

Der rapide Verfall an Glaubwürdigkeit kann nur gestoppt werden, wenn die Agrarpolitik aus der Defen-

sive herauskommt und wieder agiert, statt ständig nur zu reagieren. Es müssen Handlungsspielräume zurückgewonnen und Perspektiven entwickelt werden. Eine durchgängige marktwirtschaftliche Erneuerung tut not, die Landwirtschaft muß endlich eingegliedert werden in die bewährten Spielregeln der sozialen Marktwirtschaft. Von den Menschen in den fünf neuen Bundesländern verlangen wir die konsequente Abkehr von der Planwirtschaft und ihre Anpassung an freie Märkte. Warum nicht auch von unseren Landwirten? Selbstverständlich wäre auch ihnen dabei zu helfen. Im Vordergrund müßte dann allerdings der Mensch selbst, das Individuum, stehen und nicht der landwirtschaftliche Betrieb.

Jetzt ist Zeit für eine Umkehr. Der fehlende politische Mut könnte durch den äußeren Druck in den GATT-Verhandlungen zurückgewonnen werden. Ein substantieller Abbau der Agrarprotektion über die nächsten zehn Jahre und die sofortige Umwandlung der handelsfeindlichen Abschöpfungen und Erstattungen in Zölle und Wertsubventionen wären ein erster Schritt. Der Protektionsabbau sollte mindestens 50% betragen, um der Welt und den Entwicklungsländern ein Signal zu setzen.

Unbequeme Wahrheiten

Preis- und Absatzgarantien am Binnenmarkt zur Stützung des Sektoreinkommens sollten ebenfalls allmählich auslaufen. Sie wären lediglich für die Glättung saisonaler bzw. zyklischer Marktschwankungen bereitzuhalten, soweit private Lagerhaltung und Risikomärkte hierbei überfordert sind. Eine konsequente Marktwirtschaft denkt vom Endverbraucher aus rückwärts über eine leistungsfähige Ernährungswirtschaft bis hin zu den Erzeugern. Sie setzt in allen Bereichen auf Einkommen aus der Wertschöpfung der Produkte und nicht auf deren Massenabsatz.

Viele Landwirte werden dem Wettbewerbsdruck nicht standhalten können. Diese unbequeme Wahrheit ist offen auszusprechen. Das Versprechen, sie könnten extensiv, alternativ oder für den Nicht-Nahrungsbereich weiterproduzieren, ist ein ungedeckter Scheck auf die Zukunft. Politiker sollten die Fakten offenlegen und gemeinsam mit den betreffenden Bauern überlegen, wie diese ihre Arbeitskraft, den Boden und das Kapital in andere Verwendungszwecke teilweise oder vollständig überführen. Die freigesetzten Flächen werden entweder von den verbleibenden Landwirten selbst nachgefragt oder von anderen Branchen und Sektoren.

Auf strukturpolitische Leitbilder ist zu verzichten. Betriebsgrößen, -formen und -typen werden sich den jeweiligen Bedingungen bestmöglich anpassen. Systemwechselbedingte Einkommenshärten sind nach sozialpolitischen Kriterien konsequent abzufedern. Am temporären Charakter dieser Transfers sollte jedoch kein Zweifel bestehen. Auch regional- und umweltpolitische Einwände sollten der Umgestaltung der Agrarpolitik nicht entgegenstehen. Regional- und Umweltpolitik verdienen und besitzen auch schon eigene Instrumente. Ein weiterer Ausbau ist notwendig. Die Agrarpolitik kann nicht noch zusätzliche Aufgaben verfolgen, sie ist damit überfordert.

Agrarpolitik sollte statt dessen als Wettbewerbspolitik streng auf die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft ausgerichtet werden. Nur gesunde und einkommensstarke Betriebe sind den neuen Herausforderungen der Zukunft gewachsen. Alle anderen Strategien, die auf Konservierung setzen, die der Technologiefeindlichkeit und Größenangst zu weit entgegenkommen und die nicht Leistungsorientierung, Marktorientierung und offene Volkswirtschaften zu ihren zentralen Anliegen machen, wird „das Leben strafen“.