

Koester, Ulrich E.; von Cramon-Taubadel, Stephan

Article — Digitized Version

EG-Agrarreform ohne Ende?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Koester, Ulrich E.; von Cramon-Taubadel, Stephan (1992) : EG-Agrarreform ohne Ende?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 7, pp. 355-361

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136900>

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, Stephan von Cramon-Taubadel

EG-Agrarreform ohne Ende?

Nach langwierigen Verhandlungen beschlossen die EG-Agrarminister am 1. Juli eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. Werden damit die Grundprobleme des gemeinsamen Agrarmarktes gelöst? Sind die Reformmaßnahmen GATT-konform?

Bei der Konzipierung der europäischen Agrarpolitik hoffte man, daß diese gemeinsame Politik den europäischen Integrationsprozeß vorantreiben würde. Man erwartete, daß die Bereitschaft der Mitgliedsländer, die nationale Autonomie in einem speziellen Politikbereich aufzugeben, zu einer stärkeren Integration in anderen Bereichen führen würde. Die Agrarpolitik wurde somit als Lokomotive, die den europäischen Integrationsprozeß vorantreibt, angesehen. Man hatte aber übersehen, daß die dirigistischen Regelungen der einzelnen Agrarmärkte dazu beitrugen, die nationalen Interessendivergenzen besonders deutlich hervortreten zu lassen. Es ist daher nicht verwunderlich, daß insbesondere in der europäischen Agrarpolitik die Interessengegensätze aufeinanderprallten und häufig Einigungen gefunden werden mußten, die die Intensität staatlicher Eingriffe verstärkten.

Von wissenschaftlicher Seite wurde von Beginn an sowohl die Konzeption der EG-Agrarpolitik als auch ihre weitere Entwicklung permanent kritisiert und eine Vielzahl von Reformvorschlägen präsentiert. Auch von Politikern und selbst von Bauernverbandsfunktionären wird seit einer Reihe von Jahren eingesehen, daß die EG-Agrarpolitik zu reformieren sei. Tatsächlich hat uns das letzte Jahrzehnt auch immer wieder neue Reformmaßnahmen gebracht. Bisher war es vornehmlich der deutsche Landwirtschaftsminister, der bestimmte Reformen durchsetzte.

Bereits im Jahre 1984, ein Jahr nach seinem Amtsantritt, konnte er die Einführung der Garantiemengenregelung für Milch auf EG-Ebene erzwingen. Hierdurch sollte

angeblich das Ausgabenwachstum auf dem Milchmarkt eingedämmt und den Landwirten gleichzeitig eine verbesserte Perspektive eröffnet werden. Tatsächlich konnten aber die Milchüberschüsse und Ausgaben nicht unter Kontrolle gebracht werden. Zwar sind die EG-Ausgaben auf dem Milchmarkt weniger stark gestiegen als für andere Produkte, trotzdem lagen sie 1991 mit 5,6 Mrd. ECU fast 30% über dem Niveau von 1983¹. Gleichzeitig erhöhten sich die nationalen Ausgaben erheblich: Zwischen 1983 und 1990 stiegen die Ausgaben für nationale Marktordnungen insgesamt um über 600% von 111 Mill. auf 801 Mill. DM². Es trat also auch eine Verschiebung der Ausgaben von EG- auf Mitgliedsländerebene ein. Die Garantiemengenregelung eröffnete auch keine verbesserte langfristige Perspektive für die Landwirte, da insbesondere erfolgreichen expansionswilligen Milchproduzenten ein Riegel in Form der teuren Milchquote vorgeschoben wurde. Gemessen an den verlautbarten Zielen vor Einführung der EG-Garantiemengenregelung kann daher sicherlich nicht von einem Erfolg dieser Reformmaßnahme gesprochen werden.

Agrarreform von 1988

Die Garantiemengenregelung auf dem Milchmarkt hat auch erheblich dazu beigetragen, daß sich die Probleme auf anderen Märkten verstärkten. Zum Beispiel führte die quotenbedingte Reduzierung der Milchkuhherde zu einem erhöhten Angebot an Rindfleisch und folglich zu Zusammenbrüchen bei Rind- und Schweinefleischpreisen. Es war daher nicht verwunderlich, daß die EG im Jahre 1988 eine weitere „grundlegende“ Reform der EG-Agrarpolitik angekündigt hat. Das Reformpaket umfaßte im wesentlichen drei Bestandteile:

Prof. Dr. Ulrich Koester, 53, lehrt am Institut für Agrarpolitik (Lehrstuhl Marktlehre) an der Universität Kiel, Dr. Stephan von Cramon-Taubadel, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.

¹ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Agrarbericht, Bonn, versch. Jahrgänge.

² Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, versch. Jahrgänge.

- eine Agrarleitlinie, die die jährliche Steigerungsrate der Agrarmarktordnungsausgaben begrenzen sollte,
- Stabilisatoren, die vorsahen, daß für Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchte automatische Preissenkungen eintreten sollten, wenn die Produktion eines bestimmten Jahres eine Produktionsschwelle, die sogenannte Garantieschwelle, überschritt und
- ein Flächenstilllegungsprogramm.

Zwar wurde die Leitlinie, die als absolute Obergrenze anzusehen ist, im Jahre 1991 noch nicht erreicht, doch sind die Agrarausgaben von 1987 bis 1991 um 36% gestiegen. Die 1988 verkündete Haushaltsdisziplin erforderte somit keine sehr große Einschränkung. Zu bedenken ist hierbei, daß ein Teil der Ausgabensteigerung direkt durch die sogenannte Mitverantwortungsabgabe finanziert wird und daher nicht in den offiziellen Ausgaben erscheint, sowie auch die bereits oben erwähnte Umschichtung der Ausgaben von der EG- auf die nationale Ebene.

Das Konzept der Stabilisatoren war darauf abgestellt, die Produktionssteigerungen bei den genannten Produkten einzuschränken. Doch stieg die Getreideernte von durchschnittlich 156 Mill. t in den Jahren 1985-87 auf über 164 Mill. t im Zeitraum 1989-91. Ebenso stieg die Ölsaaternte in diesem Zeitraum um 33%. Aus diesen Produktionssteigerungen ist ersichtlich, daß die Stabilisatoren und die Flächenstilllegungen nicht zu dem gewünschten Effekt einer verringerten Produktion beitragen konnten.

Dilemma der EG-Agrarpolitik

Festzuhalten bleibt, daß die Reformen der achtziger Jahre das Dilemma der EG-Agrarpolitik nicht beenden konnten. Im Gegenteil, sie haben die Probleme noch verstärkt. Diese Reformansätze versuchten an den Hauptsymptomen der verfehlten Agrarpolitik anzusetzen. Das

sind die Überschüsse und die Staatsausgaben. Überschüsse stellen auf den Agrarmärkten aber bekanntlich nur ein Problem dar, wenn die Inlandspreise über den Weltmarktpreisen liegen. Hohe Stützpreise signalisieren den Produzenten Marktchancen für ihre Produkte, die es in Wirklichkeit nicht gibt. Während es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll sein kann, die Produktion auszudehnen, wenn die Produktionskosten nicht durch die Weltmarktpreise gedeckt werden, ist es für den einzelnen Landwirt ausreichend, wenn seine Produktionskosten durch die Inlandspreise gedeckt werden. Preissignale regen ihn also an, permanent seine Produktion auf Kosten der Gesellschaft auszuweiten. Anfangs wirkte sich diese Fehlkonstruktion der EG-Agrarpolitik noch nicht so gravierend aus, weil die landwirtschaftliche Produktion vornehmlich an den begrenzenden Faktor Boden gebunden war. Doch mit fortschreitender Technik konnte auf gegebener Bodenmenge die Produktion zunehmend ausgeweitet werden.

Von der Produktionsausweitung profitierten natürlich nicht nur die Landwirte, sondern auch die Lieferanten von Vorleistungsgütern, wie die Futtermittelproduzenten, die Pflanzenschutz-, Düngemittel- und Landmaschinenindustrie, ebenso wie die Lagerhalter und die ausländischen Exporteure von Kraftfuttermitteln. Es war diese verfälschte Koordination von Wirtschaftsplänen in einer arbeitsteiligen Wirtschaft, die den Staat durch steigende Staatsausgaben zunehmend in die Pflicht nahm. Die Agrarreformen der achtziger Jahre haben dieser Ursache der verfehlten Politik nicht genügend Rechnung getragen. Löst die Agrarreform von 1992 nun das Grundübel der EG-Agrarpolitik?

Die neuen Rahmenbedingungen

Die Agrarverhandlungen in Brüssel haben sich zunehmend als schwieriger und langwieriger gezeigt. Beschlüsse werden in der Regel erst nach einer Vielzahl von

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis
DM 96,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Stunden im Morgengrauen gefällt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß diese Beschlüsse häufig nur Rahmendaaten setzen und die Detailfragen später geklärt werden müssen. So ist es auch mit der Agrarreform von 1992. Im folgenden sollen zunächst kurz die neuen Rahmenbedingungen dargestellt und dann Detailprobleme diskutiert werden. Dies scheint im vorliegenden Fall besonders notwendig, weil von den Detaillösungen die Wirkungen der Rahmenbedingungen wesentlich abhängen können.

Drastische Preissenkung bei Getreide und Rindfleisch

In alter Tradition hat sich der Agrarministerrat nicht mit dem grundlegenden Konzept der EG-Agrarpolitik befaßt, sondern wiederum mit den Agrarmärkten, auf denen er die größten Probleme sah. Dies betraf diesmal den gemeinsamen Getreidemarkt, der gerade 25 Jahre besteht und damit der älteste Marktordnungs-Markt ist, und den Rindfleischmarkt. Erstmals in der Geschichte der gemeinsamen Agrarpolitik hat der Ministerrat eine drastische Preissenkung beschlossen. Es darf daran erinnert werden, daß sich der deutsche Agrarminister noch 1985/86 einer 1,8%igen Senkung der deutschen Getreidepreise widersetzte und den Gemeinschaftsbeschluß nicht mittrug. Bis Mitte der achtziger Jahre war es ein ungeschriebenes Gesetz in der EG-Agrarpolitik, daß eine Agrarpreisrunde nicht mit negativen Preisänderungen für ein einzelnes Mitgliedsland enden sollte. Offensichtlich hat die Entwicklung auf den Agrarmärkten zu einem Umdenken der Politiker beigetragen.

Die beschlossenen Preissenkungen für Getreide in Höhe von 30% innerhalb von drei Jahren und für Rindfleisch um insgesamt 15% könnten grundsätzlich geeignet sein, das Grundproblem der EG-Agrarpolitik an der Wurzel zu packen. Doch werden die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswerten Effekte nicht voll eintreten, weil man sich im wesentlichen nur auf zwei Produkte konzentriert hat und für die anderen Produkte bei den bisherigen Regelungen verharrt. Dies betrifft insbesondere die quotierten Produkte Milch und Zucker. Weiterhin wird der gesamtwirtschaftlich positive Effekt durch die weiteren Elemente der neuen Rahmenbedingungen gemindert. Dies sind die direkten Transferzahlungen und die Flächenstilllegung.

Flächengebundene direkte Transferzahlungen

Der Beschluß sieht vor, daß der durch die Preissenkung entstehende Einkommensverlust durch Transferzahlungen kompensiert wird. Gegen eine Kompensation ist grundsätzlich von wissenschaftlicher Seite wenig einzuwenden. Es ist in erster Linie eine politische Frage, inwieweit durch staatlich verordnete Preissenkungen verur-

sachte Einkommensverluste kompensiert werden sollen. Vorübergehende Transferzahlungen zum Ausgleich von sozialen Problemen oder auch zur Erleichterung von Anpassungen können durchaus mit marktwirtschaftlichen Prinzipien im Einklang stehen. Es ist allerdings fraglich, ob alle Landwirte, die von der Preissenkung betroffen werden, als sozial bedürftig einzustufen sind.

Zahlungen zur Minderung sozialer Härten sind aber grundsätzlich so auszugestalten, daß sie möglichst produktionsneutral sind. Die vom Agrarministerrat beschlossenen Zahlungen für Getreideproduzenten sind dagegen höchst produktionswirksam. Landwirte können nur dann in den Genuß der Zahlungen gelangen, wenn sie ihr Land mit den beihilfefähigen Produkten (Getreide, Hülsenfrüchte, Ölsaaten und Silomais) bebauen. Es kann daher der Fall eintreten, daß einzelne Landwirte bei den neuen reduzierten Stützpreisen einen Anbau der betreffenden Produkte vornehmen, obwohl die variablen Produktionskosten durch die (noch verfälschten) Markterlöse ohne Transferzahlungen nicht gedeckt werden. Durch diese Transferzahlungen wird also wiederum ein Signal gegeben, das dazu führt, daß der einzelne sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht fehlerverhält. Auf dem Rindfleischmarkt werden die Zahlungen an die Bullen oder an die Mutterkühe gebunden. Auch hier werden somit falsche Signale für privatwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsberechnungen gesetzt.

Obligatorische Flächenstilllegung

Die Flächenstilllegung nimmt in dem Reformprogramm eine besondere Bedeutung ein. Während sie bisher den Landwirten nur angeboten wurde und Landwirte sich aufgrund der Anreize entscheiden konnten, davon Gebrauch zu machen, sieht die neue Agrarpolitik vor, daß alle Landwirte ab einer bestimmten Größe 15% ihrer Anbaufläche stilllegen müssen, um in den Genuß der Transferzahlungen zu kommen. Mit dieser Maßnahme wird die Regulationsintensität erheblich ausgeweitet. Durch staatliche Verordnungen wird ein Produktionsfaktor, der in unseren Volkswirtschaften offensichtlich relativ knapp ist, künstlich weiter verknappt. Natürlich wollen die Politiker damit ein weiteres Ansteigen der Produktion einschränken. Doch verstärken sie hiermit das eigentliche Problem der Agrarpolitik. Es gilt nicht Staatsausgaben und Überschüsse einzuschränken, sondern die Aufgabe der staatlichen Agrarpolitik sollte – aus ökonomischer Sicht – sein, die Effizienz des Agrarsektors zu erhöhen und diesen damit international wettbewerbsfähig zu machen. Staatlich verordnete Flächenstilllegungen führen aber eindeutig zu höheren Kosten der inländischen Agrarproduktion und verschlechtern damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Außerdem tragen sie dazu bei, daß einzelne

Landwirte, die gegenwärtig eine zu geringe Betriebsgröße aufweisen, nur unter erschwerten Bedingungen wachsen können. Weiterhin ist zu bedenken, daß Boden und die anderen in der Landwirtschaft eingesetzten Produktionsfaktoren teilweise komplementär oder alternativ in der Produktion eingesetzt werden. Die Flächenstilllegung wird daher auf einzelnen Betrieben dazu führen, daß auch andere Faktoren weniger ausgenützt werden. Dies betrifft insbesondere die Maschinenausstattung auf den Betrieben, aber auch die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte. Es ist daher zu erwarten, daß Landwirte versuchen werden, auf den verbleibenden Flächen die Intensität der Produktion höher zu halten, als sie es ohne die Flächenstilllegung tun würden. Dies steht sicherlich nicht im Einklang mit ökologischen Forderungen nach einer Extensivierung der Landwirtschaft.

Behandlung der Kleinerzeuger

Von der Stilllegungspflicht befreit sind die sogenannten Kleinerzeuger. Sie sind definiert als Erzeuger mit einer Getreideproduktion von maximal 92 t pro Jahr. Dies entspricht in der Bundesrepublik einer Fläche von 16,4 ha. Diese Kleinerzeuger erhalten somit Transferzahlungen ohne Flächenstilllegung. Der Agrarministerrat geht hier offensichtlich von der nicht begründbaren Annahme aus, daß die Inhaber kleiner landwirtschaftlicher Betriebe auch eine größere staatliche Stützung benötigen als die Inhaber größerer Betriebe. In der Realität zeigt sich aber, daß die Inhaber kleinerer Betriebe in der Bundesrepublik mehrheitlich Landwirte im Zu- oder Nebenerwerb sind, die häufig ein erheblich höheres Durchschnittseinkommen erzielen als Vollerwerbslandwirte.

Diese Kleinerzeugerregelung kann besondere Probleme bringen, wenn die Summe der von Beihilfeanträ-

gen erfaßten Flächen die Basisfläche einer Region – die als Getreidefläche der Vergangenheit definiert ist – übersteigt. In diesem Fall setzt ein Sanktionsmechanismus in zwei Schritten ein, der die Erzeuger unterschiedlich trifft.

□ Erstens wird im laufenden Jahr für jeden Betrieb die ausgleichsberechtigte Fläche um denselben Prozentsatz gekürzt, um den die Basisfläche in der Region überschritten wurde. Von dieser Regelung werden alle Erzeuger gleichermaßen betroffen.

□ Zweitens muß im folgenden Wirtschaftsjahr die gesamte überschrittene Fläche zusätzlich ohne irgendeinen Ausgleich stillgelegt werden. Dies trifft demnach nur die Erzeuger, die stilllegungspflichtig sind, also nicht die Kleinerzeuger.

Es wäre daher theoretisch denkbar, daß in einzelnen Regionen eine geringe Zahl von größeren Betrieben gezwungen wird, erhebliche Flächenstilllegungen vorzunehmen, weil eine Vielzahl von Kleinerzeugern den Anbau der beihilfefähigen Produkte ausgedehnt hat.

Die Ausrichtung der Transferzahlungen an der laufenden Anbaufläche der einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe ist mit der gleichzeitigen Begrenzung der gesamten förderungswürdigen Anbaufläche in einer bestimmten Region aus gesamtwirtschaftlicher Sicht besonders nachteilig. Hiermit wird auch eklatant gegen die Grundidee der Verwirklichung des Binnenmarktes in der Europäischen Gemeinschaft verstoßen. Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, daß die Produktion an die günstigsten Standorte wandert. Die gegenwärtige Ausgestaltung der Transferzahlungen behindert aber dieses Wandern der Produktion. Welche Nachteile daher für einzelne Regionen und für die Gesamtwirtschaft auftreten, kann leicht veranschaulicht werden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Jan Osers

ZWISCHEN PLAN UND MARKT

Die Suche nach einer humanen Wirtschaft

Vor dem Hintergrund des Zusammenbruchs des real existierenden Sozialismus geht die vorliegende Studie der Frage nach, ob die „samtenen Revolutionen“ in Osteuropa das unwiderrufliche Ende des „Sozialismus“ bedeuten oder ob nicht eine neue Diskussion um den Sozialismus, die theoretische Konzeptionen schonungslos auf ihre Realisierbarkeit und Menschlichkeit zu prüfen haben wird, doch wertvolle Anregungen zu einer weiteren Demokratisierung und Humanisierung unserer heutigen Ordnungen leisten kann. Die Auseinandersetzungen des Autors mit verschiedenen ordnungspolitischen Modellen geht dabei weit über einen rein intellektuellen Diskurs hinaus.

Großoktav,
209 Seiten, 1991,
broch. DM 64,-
ISBN 3-87895-399-2

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Aus dem Schaubild 1a) ist deutlich zu erkennen, daß sich die Anteile der einzelnen EG-Mitgliedstaaten an der gesamten Anbaufläche von Ölsaaten im Zeitablauf erheblich geändert haben. Italiens Anteil z.B. hat sich seit 1975 mehr als vervierfacht. In Schaubild 1b) zeigen vergleichbare Daten für Zuckerrüben, daß die Zuckerquotierung eine ähnliche Verschiebung der Anbauanteile verhindert hat. Daß die Verteilung des Zuckerrübenanbaus sich ohne Bindung durch die Quoten verändern würde, zeigt ein Vergleich der Preise für Zuckerrübenquoten, die abhängig vom Standort in der Bundesrepublik von 15 000 bis über 40 000 DM/ha variieren. Diese Unterschiede weisen darauf hin, daß die Rentabilität der Zuckerrübenproduktion regional sehr unterschiedlich ist und daß die gegenwärtige Produktionsstruktur ökonomisch suboptimal sein muß. Durch die neuen flächengebundenen Transferzahlungen wird die gegenwärtige Ölsaatenanbaustruktur in der EG festgeschrieben, und potentielle Effizienzgewinne durch zukünftige Produktionsverlagerungen entsprechend der regionalen komparativen Kosten können nicht realisiert werden.

Detailprobleme

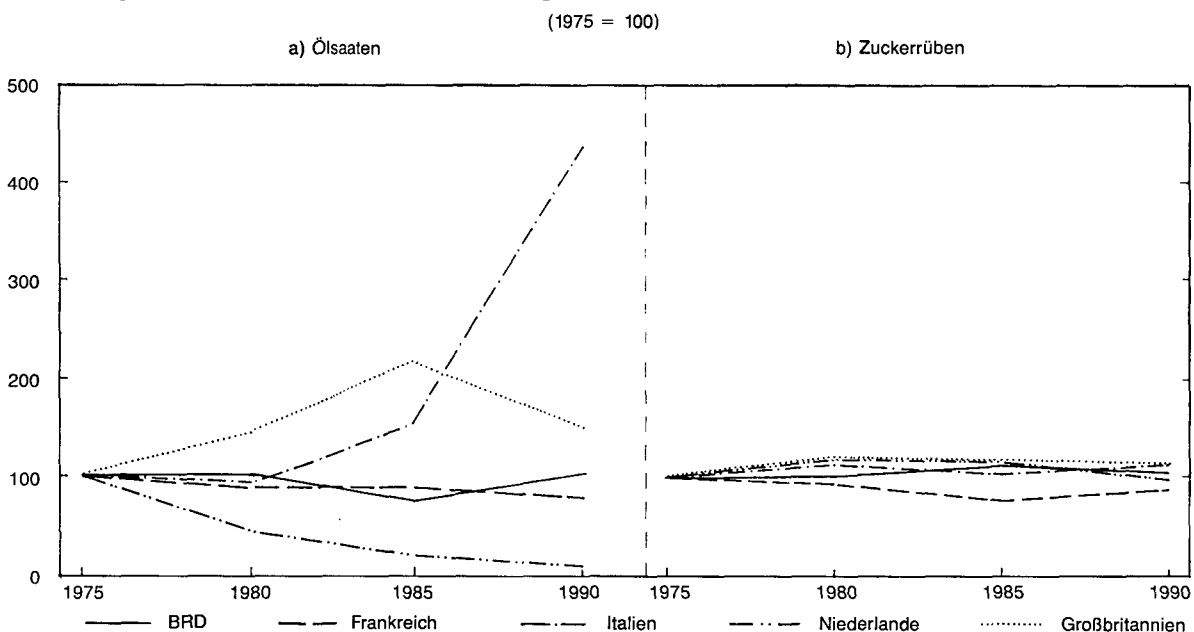
Besondere Probleme wird zukünftig die Differenzierung der Hektarbeihilfen nach den einzelnen Produktarten mit sich bringen. Es wird zukünftig mindestens drei verschiedene Beihilfen geben: für Getreide, für Ölsaaten und für Hülsenfrüchte. Möglich ist es, daß die Zahlung für Getreide nochmals nach Körnermais und anderem Ge-

treide unterteilt wird. Landwirte werden sich künftig daher nicht nur auf ihre Produktion und auf marktwirtschaftliche Überlegungen zu konzentrieren haben, sondern sie werden sich auch notwendige Kenntnisse im Ausfüllen von Formularen aneignen müssen. Gleichzeitig werden sie lernen müssen, den Umgang mit Kontrolleuren zu pflegen.

Es ist einleuchtend, daß die einzelnen Landwirte die Transferzahlungen nicht allein aufgrund einer Antragstellung erhalten werden. Die Berechtigung muß selbstverständlich kontrolliert werden. Die Agrarreform wird daher zu einem erheblichen Kontrollapparat beitragen. Während die Agraradministration sich bisher vornehmlich auf die Reglementierung der Produktmärkte konzentrieren konnte, bekommt sie nun zusätzliche Aufgaben. Jeder einzelne Betrieb ist zu kontrollieren. Hierdurch werden an die Mitgliedsländer sehr unterschiedliche Anforderungen gestellt, wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist. Gemessen an der Anzahl der Betriebe werden Länder mit so unterschiedlichen Verwaltungsapparaten wie die Bundesrepublik und Portugal vor vergleichbare Administrations- und Kontrollprobleme gestellt. Es ist fraglich, ob die Administration in südlichen Ländern, wie Spanien und Italien, in der Lage sein wird, ausreichende Kontrollmaßnahmen vorzunehmen.

Zusätzliche Kontrollmaßnahmen werden auch wegen der beschlossenen flankierenden Maßnahmen notwendig. So wird unter anderem verstärkt eine Extensivierung

Änderung der Flächenanteile einzelner EG-Mitgliedstaaten für Ölsaaten und Zuckerrüben 1975 bis 1990



Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, versch. Jgg.; ZMP Bilanz Getreide, 1990/91.

der landwirtschaftlichen Produktion gefördert. Landwirte erhalten direkte Zahlungen, wenn sie belegen können, daß sie die Intensität der Bewirtschaftung des Bodens verringert haben. Auch hier ist es natürlich notwendig, zu kontrollieren, ob die Angaben der Bewirtschafter der Realität entsprechen. Überprüfungen in einem Bundesland haben z.B. ergeben, daß nur 10% der Landwirte sich an die Auflagen der Extensivierungsprogramme voll gehalten haben, obwohl alle die Prämie beantragten. Weitere Kontrollmaßnahmen werden auch notwendig sein, um die beschlossene Förderung des ökologischen Landbaus zu implementieren. Insgesamt wird somit der Kontrollaufwand erheblich ausgeweitet werden.

Wertung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht

Die Agrarreform von 1992 deutet auf eine verpaßte Chance. Agrarpreissenkungen könnten dazu beitragen, daß die gesamtwirtschaftliche Effizienz des Agrarsektors gesteigert wird und die Landwirte sich aus den Fesseln des Agrar dirigismus lösen. Doch die von der EG beschlossene Agrarpreissenkung wird von Maßnahmen begleitet, die diesen tendenziell positiv wirkenden Effekten entgegengerichtet sind. Es ist – aus ökonomischer Sicht – unverständlich, daß die Transferzahlungen an die Anbaufläche gebunden sind. Wären sie statt dessen produktionsneutral, so würde die Preissenkung, insbesondere wenn sie auf weitere Produkte ausgedehnt würde, das Instrument der Flächenstilllegung auch aus Gründen der Vermeidung von Überschüssen unnötig machen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist dieses Instrument ohnehin auch unter gegenwärtigen Rahmenbedingungen negativ zu beurteilen.

Wegen dieser widersprüchlichen Effekte der beschlossenen Maßnahmen ist nicht eindeutig zu beurteilen, ob sich die Agrarpolitik mit dem gegenwärtigen Be-

schluß tatsächlich mehr in Richtung einer marktwirtschaftlichen Lösung bewegt hat. Das Gegenteil ist zu befürchten. Die erheblichen Kontrollmaßnahmen werden ein Wachstum der Agrarbürokratie erfordern; dabei bleibt dennoch zu befürchten, daß Mißbrauch und Betrugsfälle zunehmen werden. Zudem ist fraglich, ob es zukünftig möglich sein wird, diesen bürokratischen Apparat wieder abzubauen. Die Erfahrung mit der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes deutet darauf hin, daß Institutionen selbst dann, wenn ihnen ihre ursprüngliche Aufgabe entzogen wird, weiterleben und sich neue Aufgaben suchen. Es ist zu befürchten, daß die vergrößerte Agrarbürokratie versuchen wird, eine Nachfrage für ihre Leistungen im landwirtschaftlichen Bereich zu schaffen, was bedeuten würde, daß ein verstärkter Dirigismus in der Landwirtschaft fortbestehen wird.

Beurteilung aus Sicht der Landwirte

Es ist nur zu verständlich, daß sich die Landwirte durch die gegenwärtige Reform der EG-Agrarpolitik zu einem großen Teil verunsichert und auch hintergangen fühlen. Noch bis vor kurzem haben deutsche Agrarpolitiker jede Möglichkeit zu drastischen Preissenkungen verneint. Die deutsche Agrarpolitik hat über das einzelbetriebliche Förderungsprogramm Landwirten aufgrund einzelbetrieblicher Entwicklungspläne Investitionsbeihilfen und Verbilligungen gewährt. Bei diesen Entwicklungsplänen ging man verständlicherweise von einem Fortbestand der bisherigen Agrarpolitik aus. Die Reformbeschlüsse zeigen aber, daß die bisherigen Entscheidungen auf einzelbetrieblicher Ebene in einer Vielzahl von Fällen zu falschen Investitionen führten.

Von größerer Bedeutung ist aber, ob die Agrarreformen den Landwirten Perspektiven für die Weiterführung ihrer Betriebe eröffnen. Können die Landwirte wirklich darauf vertrauen, daß sie zukünftig über Jahrzehnte hinweg flä-

Anzahl und durchschnittliche Größe der landwirtschaftlichen Betriebe in ausgewählten EG-Mitgliedstaaten (1987)

Mitgliedsland	Betriebe		Betriebsgröße in ha	Fläche	
	Zahl in 1000	Anteil in %		Zahl in 1000	Anteil in %
Dänemark	87	1	32,2	2798	2
BR Deutschland	705	8	16,8	11843	10
Griechenland	953	11	4	3842	3
Spanien	1792	21	13,8	24797	21
Frankreich	982	11	28,6	28058	24
Irland	217	3	22,7	4915	4
Italien	2784	32	5,6	15545	13
Niederlande	132	2	15,3	2024	2
Portugal	636	7	5,2	3331	3
Großbritannien	260	3	64,4	16751	15
EG-12	8644	100	13,4	115401	100

Quelle: Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Agrarbericht 1992.

chengebundene Transferzahlungen in insgesamt Milliardenhöhe erhalten werden? Wohl nur, wenn sie ausgeprägte Optimisten sind. Die agrarpolitische Zukunft bleibt demnach ungewiß, und Entscheidungen aus Brüssel werden nach wie vor eine größere Quelle von Unsicherheit sein als das Wetter.

Die Agrarreform bietet den Landwirten aber auch nicht die Möglichkeit, erste Schritte unter Marktbedingungen ohne staatliche Restriktionen zu üben. Das Flächenstilllegungsprogramm hemmt zu einem großen Teil die Entwicklungschancen für viele Landwirte. Insbesondere in den Regionen, die stark von der Landwirtschaft abhängig sind, wie z.B. Schleswig-Holstein, führt die verordnete Flächenstilllegung dazu, daß mehr als 14% der Fläche stillgelegt wird. In kleinstrukturierten Regionen, wie z.B. in Bayern und Baden-Württemberg, werden dagegen nur etwa 5% der Fläche stillgelegt. Daraus folgt, daß insbesondere in den landwirtschaftlich orientierten Regionen, die weniger über alternative Erwerbsmöglichkeiten verfügen, der strukturelle Anpassungsprozeß erheblich geschwächt wird.

Nicht übersehen werden sollten auch die psychologischen Effekte, die von der Agrarreform auf die potentiellen landwirtschaftlichen Betriebsnachfolger ausgehen. Wenn ein einzelner Landwirt sich leicht errechnen kann, daß seine variablen Kosten durch die Markterlöse nicht mehr gedeckt werden und er nur aufgrund der staatlichen Zahlungen wirtschaftlich existenzfähig bleibt, wird ihm deutlich, wie stark er von staatlichen Entscheidungen abhängig ist. Es ist daher zu erwarten, daß eine Vielzahl von potentiellen Hofnachfolgern, die gegenwärtig ihre Ausbildung außerhalb der Landwirtschaft aufgenommen haben und in Wartepositionen stehen, sich gegen eine Übernahme landwirtschaftlicher Betriebe entscheiden werden. Dieses wäre grundsätzlich nicht negativ, wenn hiermit nicht ein spezieller Selektionsprozeß verbunden wäre. Es werden sich wahrscheinlich vornehmlich die dynamischen jungen Hofnachfolger für andere Tätigkeiten entscheiden; damit wird die Landwirtschaft dringend notwendiges Humankapital verlieren.

Bewertung aus internationaler Sicht

Trotz wiederholter Behauptungen von führenden EG-Agrarpolitikern, daß es keinen Zusammenhang zwischen der laufenden GATT-Runde und der Reform der EG-Agrarpolitik geben würde, wurde diese Reform sicherlich auch stark von den internationalen Verpflichtungen der EG im GATT vorangetrieben. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die EG damit diesen Forderungen entsprochen hat.

Die auf dem Getreidemarkt konzipierte Lösung ist identisch mit derjenigen, die bereits für das Wirtschafts-

jahr 1992/93 für den Ölsaatenmarkt in Kraft gesetzt wurde. Bereits Anfang der 60er Jahre hatte die EG sich im GATT dazu verpflichtet, Ölsaaten und andere Getreidesubstitute ohne Zollbelastung zu importieren. Ihre eindeutige produktionsstimulierende Ölsaatenmarktordnung führte aber dazu, daß die Vorteile, die die anderen GATT-Mitglieder – in erster Linie die USA – von dieser Verpflichtung der EG erwartet hatten, reduziert wurden. Die EG wurde vor einem GATT-Schiedsgericht angeklagt und die Ölsaatenmarktordnung im Dezember 1989 für diskriminierend befunden. Als Antwort ersetzte die EG daher die früheren produktgebundenen Transferzahlungen durch flächengebundene. Die Vereinigten Staaten hielten allerdings auch diese Regelung nicht für ausreichend und verlangten eine weitere Überprüfung vom GATT. Wieder entschied das Schiedsgericht gegen die EG. Die EG ist daher verpflichtet, mit den Vereinigten Staaten Verhandlungen aufzunehmen, die entweder dazu führen, daß die gegenwärtige Rapsmarktordnung geändert wird oder Kompensationszahlungen angeboten werden. Geschieht dies nicht, so ist damit zu rechnen, daß die Vereinigten Staaten Vergeltungsmaßnahmen einsetzen.

Damit steht fest, daß die Neugestaltung der EG-Agrarpolitik, zumindest im Ölsaatenbereich, nicht GATT-konform ist. Die Neuregelung auf dem Getreidemarkt ist aber vollkommen analog zu derjenigen auf dem Ölsaatenmarkt. Zwar hat die EG im Getreidebereich keine vergleichbaren Verpflichtungen gegenüber den anderen GATT-Mitgliedern, dennoch würden nach dem derzeitigen Stand der laufenden Verhandlungen die neuen flächengebundenen Transferzahlungen nicht in die produktionsneutrale „green box“, sondern in die „yellow box“ der abbaupflichtigen Subventionen fallen. Die EG besteht aber darauf, daß ihre neuen Transferzahlungen nicht den Abbaudisziplinen unterworfen werden. Sicherlich kann nicht bezweifelt werden, daß die Handelspartner die gegenwärtige Regelung besser einschätzen als die vergangene. Insbesondere die USA gerät jetzt – in einem Wahljahr – in Schwierigkeiten, da sie seit langem eine Getreidemarktpolitik mit flächengebundenen Transferzahlungen fährt. Würden die neuen EG-Zahlungen in die „yellow box“ fallen, so müßten es die US-Zahlungen auch. Deshalb wird u.a. über eine sogenannte „blue box“ für Übergangsmaßnahmen, die nur nach einigen Jahren abgebaut werden müßten, verhandelt. Aber selbst wenn die EG nach ihrem Instrumentenwechsel in der Agrarpolitik im internationalen Vergleich salonfähiger geworden ist, ihren Versprechungen am Anfang der Uruguay-Runde, zu einem fortschreitenden und substantiellen Abbau der Stützung und der Protektion im Agrarbereich beizutragen, ist sie nicht nachgekommen.