

Schmitt, Günther H.

Article — Digitized Version

EG-Agrarreform ohne Ende? - eine Replik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmitt, Günther H. (1992) : EG-Agrarreform ohne Ende? - eine Replik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 9, pp. 485-488

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136924>

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.

Günther Schmitt

EG-Agrarreform ohne Ende? – Eine Replik

In der Juliausgabe veröffentlichte der WIRTSCHAFTSDIENST einen Beitrag von Professor Ulrich Koester und Dr. Stephan v. Cramon-Taubadel zur Reform der EG-Agrarpolitik¹. Professor Günther Schmitt setzt sich mit der Analyse kritisch auseinander. Zu dieser Replik nehmen Professor Koester und Dr. v. Cramon-Taubadel abschließend Stellung.

In ihrem Beitrag „EG-Agrarreform ohne Ende?“ üben Ulrich Koester und Stephan von Cramon-Taubadel herbe und vielfach begründete Kritik an den jüngsten Beschlüssen des EG-Agrarministerrates zur Reform der EG-Agrarpolitik. Mit dieser Kritik folgen die Autoren der längst unter Agrarökonomien Tradition gewordenen negativen Einschätzung der europäischen Agrarpolitik, eine Kritik, die freilich weitgehend wirkungslos war, wie die gerade beschlossene Reform wiederum belegt.

Deshalb stellt sich die Frage, warum diese Kritik von seiten der Ökonomen so wenig bewirken konnte, mithin die von ihnen vorgeschlagenen Lösungen des EG-Agrarproblems mittels – wie sie meinen – „rationaler“ Konzepte so wenig Eingang in die agrarpolitischen Entscheidungen gefunden haben. Der Beitrag von Koester/v. Cramon-Taubadel kann diese Frage, wenn auch von den Autoren gänzlich unbeabsichtigt, beantworten helfen, übrigens ebenso wie andere Vorschläge von agrarwissenschaftlicher Seite zu diesem Dauerthema. Gewiß ist die hier herausarbeitende Ursache für das, was ich als ein grundsätzliches Mißverständnis zwischen Agrarökonomien einerseits und Agrarpolitikern andererseits bezeichnen möchte, nicht der einzige Grund dafür, daß agrarökonomische Modellüberlegungen kaum Gehör bei agrarpolitischen Entscheidungen finden, aber vielleicht ein wichtiger.

Koester/v. Cramon-Taubadel nehmen vor allem eine „Wertung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht“ heraus vor,

was sie „die Agrarreform von 1992“ als „eine verpaßte Chance“ bezeichnen läßt. Denn „Preissenkungen könnten dazu beitragen, daß die gesamtwirtschaftliche Effizienz des Agrarsektors gesteigert wird und die Landwirte sich aus den Fesseln des Agrardirigismus lösen“ (S. 360). Daß diese „gesamtwirtschaftliche Effizienz“ durch die anstehende Reform nicht erreicht wird, schreiben sie vornehmlich dem Tatbestand zu, daß die der Kompensation preisbedingter Einkommensverluste dienenden „Transferzahlungen an die Anbaufläche gebunden sind“.

Diese wie andere Äußerungen der beiden Autoren lassen erkennen, daß sie die Wirkungen der Reformmaßnahme daran messen, ob und inwieweit deren mutmaßliche Wirkungen zu Abweichungen von einem „Referenzsystem“ effizienter Faktorallokation und insbesondere von einer dieser Allokation angemessenen Agrarstruktur führen bzw. in dynamischer Sicht führen werden: Die durch diese Reformmaßnahmen verursachten Verzerrungen in der Faktorallokation gegenüber der als gesamtwirtschaftlich effizient angesehenen optimalen Allokation bilden also die methodische Grundlage der vorgenommenen „Wertung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht“. Entsprechend meinen die Autoren dann auch folgerichtig, daß „es nicht gilt, die Staatsausgaben und Überschüsse einzuschränken, sondern die Aufgabe der staatlichen Agrarpolitik sollte – aus ökonomischer Sicht (gemeint ist wohl eher: aus wirtschaftlichen Effizienzüberlegungen heraus, G.S.) – sein, die Effizienz des Agrarsektors zu erhöhen und diesen damit international wettbewerbsfähig zu machen“ (S. 357).

Prof Dr. Günther Schmitt, 63, lehrt Agrarpolitik am Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen.

¹ Ulrich Koester, Stephan von Cramon-Taubadel: EG-Agrarreform ohne Ende?, in WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), H. 7., S. 355 – 361.

Nun lassen die Reformmaßnahmen selbst und deren offizielle Begründung deutlich erkennen, daß sie zwar auch dem Ziel der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft dienen sollen, zugleich wird aber eine „Senkung der Ausgaben des EAGFL“ gegenüber den aus einer Weiterführung der bisherigen Agrarpolitik entstehenden angestrebt. Vor allem aber gilt, daß ein „Ausgleich für die Preissenkungen ... gewährt werden muß“, wie es in der Einleitung bzw. dem Vorwort zu dem der Agrarreform zugrundeliegenden sogenannten „Mac Sharry-Paper“ heißt². Was an Zielen der Reformmaßnahmen wirklich „gilt“, ist politisch also entschieden worden. Das mag man bedauern und für falsch halten, aber um eine wirkliche Bewertung der Reformmaßnahmen vornehmen zu können, ist von den gegebenen, nicht aber von den Zielen auszugehen, die man (aus welcher Sicht auch immer) für die „richtigen“ hält.

Leider gehen die Autoren aber weder auf das finanzpolitische noch auf das verteilungspolitische Ziel der EG-Agrarreform näher ein, obwohl sie ausführen, daß „gegen eine Kompensation grundsätzlich von wissenschaftlicher Seite (was immer dies sein mag, G. S.) wenig einzuwenden ist“ (S.357). Sie erklären sogar, daß „es in erster Linie eine politische Frage ist, inwieweit durch staatlich verordnete Preissenkungen verursachte Einkommensverluste kompensiert werden sollen“. So weit, so gut. Indes widersprechen die gleichen Autoren im nachfolgenden Satz dieser (im übrigen selbstverständlichen) Aussage des vorhergehenden Satzes, wonach eine „wissenschaftlich“ begründete Aussage über Ausmaß, Ausgestaltung und Dauer von Kompensationsleistungen nicht möglich ist und diese deshalb – und überdies „in erster Linie“ – eine politisch zu entscheidende Frage sei, wenn sie nun ausführen, daß „vorübergehende Transferzahlungen zum Ausgleich von sozialen Problemen oder auch zur Erleichterung von Anpassungen durchaus mit marktwirtschaftlichen Prinzipien im Einklang stehen können“ (!), und weiter fortfahren mit der Bemerkung, daß „es allerdings fraglich ist, ob alle Landwirte, die von Preissenkungen betroffen werden, als sozial bedürftig einzustufen sind“. Vorher genannte Anpassungshilfen bleiben jetzt unberücksichtigt. Schließlich erklären die Autoren definitiv, daß solche „Zahlungen zur Minderung sozialer Härten aber grundsätzlich so auszugestalten sind (!), daß sie möglichst produktionsneutral sind“. All diese Forderungen haben gewiß viel Gutes für sich, doch handelt es sich eben um Ziele, die die Agrarreform explizit gar nicht, jedenfalls nicht allein verfolgt.

Auch mit diesen „Forderungen“ stehen die Autoren weitgehend im Einklang mit vielen Agrarökonomern. Indes bleibt zunächst zu fragen, wie vereinbar diese Forderungen nach einer bestimmten Ausgestaltung von Kompensationszahlungen und deren „vorübergehenden“ Gewährung nur an „sozial bedürftige Landwirte“ mit der Aussage sind, dies sei „in erster Linie eine politische Frage“ und die Wissenschaft habe überdies wenig gegen politisch bestimmte Kompensationen einzuwenden. Freilich, diese Ungereimtheiten mögen die Autoren mit sich ausmachen.

Irrelevantes Referenzsystem

Wichtiger ist indes der Tatbestand, daß der zuständige Ministerrat in Wahrnehmung des ihm auch von Koester/v. Cramon-Taubadel zunächst zugestandenen Rechts, über Ausmaß, Ausgestaltung und Form der Kompensationszahlungen „politisch zu entscheiden“, tatsächlich entschieden hat. Dabei ist es zumindest bemerkenswert, daß diese Reform kaum zustande gekommen wäre, wenn nicht ein so weitgehender und dauerhafter Einkommensverlustausgleich beschlossen worden wäre. Dies ist allein schon daran festzumachen, daß die Kommission ja ursprünglich eine Einschränkung der Kompensationszahlungen für „Großherzeuger“ vorgeschlagen hatte, die dann im Laufe der Verhandlungen aufgegeben werden mußte. Festzuhalten bleibt jedenfalls, daß die Agrarreform neben dem Effizienzziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auch ein ganz bestimmtes verteilungspolitisches Ziel verfolgt, nämlich das eines weitgehenden und dauerhaften Verlustausgleichs für die Landwirtschaft, und dieses explizite Ziel mit dem beschlossenen Maßnahmenbündel zu erreichen versucht.

Die Autoren nehmen indes dieses Distributionsziel nur insoweit zur Kenntnis, als sie von der Instrumentenseite her die damit verbundenen ungünstigen Allokationswirkungen kritisieren und daraus ableiten, daß es alloka­tionseffizienter wäre, produktionsneutrale, zeitlich begrenzte und nur der Milderung sozialer Härten dienende Transferzahlungen zu gewähren. Daß eine solche Ausgestaltung der Kompensationszahlungen nicht nur mit anderen Allokationswirkungen, sondern notwendigerweise mit gänzlich anderen Verteilungswirkungen verbunden wäre, als sie mit den Reformmaßnahmen angestrebt werden, ist den Autoren offensichtlich entgangen, jedenfalls halten sie es einer Erwähnung nicht für wert. Daraus wird ersichtlich, daß ihnen, wenn überhaupt, ein ganz anderes Verteilungsziel vorschwebt als das, das der Ministerrat explizit beschlossen hat und zu erreichen versucht.

Koester/v. Cramon-Taubadel beziehen sich demnach mit ihrer gesamtwirtschaftlichen Bewertung der Reformmaßnahmen auf ein völlig irrelevantes Referenzsystem, nämlich auf das einer durch keinerlei verteilungspoliti-

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik. Vorschläge der Kommission, in: Grünes Europa 2/91, Brüssel.

sche Eingriffe verzerrten Optimalallokation. Relevant wäre nur ein Referenzsystem, in dem unter der Nebenbedingung des vom Ministerrat beschlossenen verteilungspolitischen Ziels die unter dieser Restriktion noch erreichbare Second-best-Lösung ausgewiesen wird. Es hätte also gefragt werden müssen, ob bei einer anderen Ausgestaltung der einzelnen Reformmaßnahmen das Effizienzziel besser erreicht worden wäre, ohne daß das Verteilungsziel der Reform verletzt worden wäre. Vermutlich wissen die Verfasser sogar, daß mit einer Verfehlung eines gegebenen Verteilungsziels ebenso Wohlfahrtsverluste verbunden sind wie mit einer Verfehlung der optimalen Allokation, wenn die Gesellschaft, sprich die Politik, eine Einkommensverteilung wünscht, die von der mit der Optimalallokation verbundenen abweicht.

Vielleicht werden die beiden Autoren dem entgegenhalten wollen, daß es ihnen darauf angekommen sei, den Politikern die aus ihren Entscheidungen resultierenden Allokationsverluste nachzuweisen, um sie so zu einer anderen Agrarpolitik zu bewegen. Indes auch dieses Argument kann nicht überzeugen, denn eine solche Bewertung der Agrarreform ist gerade deshalb nicht zutreffend, weil sie eben die gesellschaftlichen Kosten nicht in Rechnung stellt, die mit der Verfehlung des vorgegebenen Verteilungsziels verbunden sind.

Versagen agrarökonomischer Analysen

Die schlichte „Botschaft“ von Koester/v. Cramon-Taubadel kann eigentlich in einem einzigen Satz zusammengefaßt werden. Er lautet: Die vom Ministerrat beschlossene Agrarreform verfolgt Ziele, die die Autoren nicht billigen, weil sie diese für falsch halten. Ob eine so schlichte Meinungsäußerung der Autoren einer so langatmigen Begründung bedurft hätte, mag dahingestellt bleiben. Jedenfalls hätte ein solcher Satz dem Leser das Anliegen des Beitrages verständlicher gemacht und dann natürlich auch verdeutlicht, daß die Autoren über etwas ganz anderes sprechen als über die von der EG-Agrarreform verfolgten Ziele, nämlich nur über die Ziele und Maßnahmen, die sie allein aus allokationspolitischer Sicht für richtig halten. Daß diese Ziele offensichtlich nicht mit denen übereinstimmen, die die „Gesellschaft“ für richtig hält und zu verfolgen versucht, scheint den Autoren entgangen zu sein.

Von allgemeinem Interesse ist vielleicht jedoch die hieraus ableitbare Antwort auf die eingangs gestellte Frage nach den Gründen der Wirkungslosigkeit agrarökonomischer Politikanalysen auf die praktische Agrarpolitik. Diese Antwort ist, daß Agrarökonomien und Agrarpolitiker offenbar eine ganz verschiedene Sprache sprechen und sie sich deshalb gar nicht verstehen können:

Die Agrarökonomien betrachten sich als Anwälte der Allokationseffizienz, die Agrarpolitiker dagegen als die einer bestimmten Verteilungsgerechtigkeit (wofür sie ja wohl auch gewählt werden). Deshalb können letztere mit den allein auf die Allokationseffizienz ausgerichteten, aber gegebenen Verteilungszielen außer acht lassenden Überlegungen der Ökonomen nichts anfangen, die Agrarökonomien wiederum offenbar nichts mit den Vorstellungen der Agrarpolitiker zu dem, was diese als verteilungsgerecht ansehen.

Dabei wäre es eigentlich gar nicht schwer, diese Verständnislosigkeit zu überwinden und damit den Agrarökonomien eine bessere Möglichkeit zu geben, auf die praktische Agrarpolitik einzuwirken. Dazu könnten die Agrarökonomien ihrerseits beitragen, wenn sie dreierlei versuchen würden: Zum einen sollten sie, wie bereits gesagt, den Politikern Wege weisen, wie das von diesen angestrebte Verteilungsziel mit einer entsprechenden Ausgestaltung und Kombination von Maßnahmen erreicht werden kann, die ein Minimum an Allokationsverlusten hervorrufen. Zum zweiten sollten sie eine auf die vorgegebenen Ziele ausgerichtete Kosten-Nutzen-Analyse der diesen dienenden Maßnahmen vornehmen, um die Agrarpolitiker über Gewinn und Verlust ihrer Entscheidungen aufzuklären und sie damit zu veranlassen, diese abzuwägen und dann ihre Ziele und Maßnahmen zu überdenken, vielleicht sogar zu ändern. Zum dritten sollten sie einmal daran gehen und überprüfen, ob und inwieweit die Vorstellungen der Politiker über die Einkommenssituation der Landwirtschaft und deren Anpassungsfähigkeit an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen den tatsächlich bestehenden Verhältnissen entsprechen. Denn das seit Jahrzehnten vom Gruppeninteresse geprägte, leider auch von vielen Agrarökonomien gepflegte Bild einer ineffizienten, deshalb armen, wenig anpassungsfähigen und darum auf staatliche Alimentation angewiesenen Landwirtschaft stimmt mit vielen einfachen, aber harten Fakten der modernen Landwirtschaft nicht überein³. Mit diesem Mythos aufzuräumen, wäre gewiß eine lohnende Aufgabe, vor allem wenn dadurch den Agrarpolitikern geholfen würde, den ständigen, auf jenen Mythos sich stützenden Pressionen der Interessengruppen zu widerstehen.

Ausgestaltung der Transfers

Zweierlei sei abschließend noch hinzugefügt. Zum einen der Hinweis, daß aus dem zuvor Gesagten nicht der Schluß gezogen werden sollte, der Verfasser dieser Zei-

³ Ausführlicher dazu: G. Schmitt: Über den Widerspruch zwischen agrarökonomischer Theorie und agrarwirtschaftlicher Realität und dessen Auflösung, in: Agrarwirtschaft 1992 (im Druck) und die dort nachgewiesene Literatur.

len wäre so etwas wie ein Defätist (geworden), indem er die bestehenden (agrarpolitischen) Verhältnisse nimmt, wie sie nun einmal sind. Sein Anliegen ist gerade das Entgegengesetzte, aber auch, daß dieses von seiten der Agrarökonomie nur zu erreichen ist, wenn intellektuell redlich argumentiert und nicht das Wünschenswerte mit dem Tatsächlichen vermengt wird.

Zum zweiten und genau in diesem Sinne: Koester/v. Cramon-Taubadel empfehlen personengebundene, weil „produktionsneutrale“ Kompensationszahlungen anstelle der beschlossenen „flächengebundenen direkten Transferzahlungen“ (S. 357). Wenigstens in dieser Hinsicht könnte gesagt werden, daß die Autoren einen Beitrag zu der Frage geleistet haben, wie ein angestrebtes Verteilungsziel mit Maßnahmen erreicht werden kann, die ein Minimum an Allokationsverlusten verursachen. Dabei ist aber auf die ganz unterschiedlichen, von den Autoren wie von den meisten Agrarökonomern vernachlässigten Wirkungen auf die funktionale und damit mittel-

bar auf die personale Einkommensverteilung hinzuweisen. Personengebundene Kompensationszahlungen werden die Nachfrage nach und das Angebot an Boden und Pachtflächen ganz anders beeinflussen als flächenabhängige Transferleistungen. Auch diese unterschiedlichen Verteilungswirkungen gilt es zu berücksichtigen, was etwa aus der Sicht der mit davon abhängigen Alterssicherung von großer Bedeutung ist⁴. Was in dieser Hinsicht politisch erwünscht ist, darüber gibt die Politik keine Auskunft, wahrscheinlich wohl deshalb, weil Agrarökonom es versäumt haben, sie auch auf solche Konsequenzen ihrer Entscheidungen hinzuweisen. Aber auch Agrarökonom sind offensichtlich über das, was verteilungspolitisch wünschenswert ist, keineswegs einheitlicher Meinung und so auch nicht immer derjenigen, die Koester/v. Cramon-Taubadel so überzeugt vertreten. Anders ist jedenfalls nicht erklärbar, daß in einem (noch?) nicht veröffentlichten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mindestens drei ganz verschiedene Vorschläge gemacht werden, wie eine wirkliche Reform der EG-Agrarpolitik auszusehen hätte.

⁴ Ausführlicher dazu: G. Schmitt: Direkte Einkommenstransfers und EG-Agrarreform: Zu wenig nachgedacht, in: Agra-Europe 10/92.

Ulrich Koester, Stephan von Cramon-Taubadel

EG-Agrarreform ohne Ende? – Eine Erwiderung

Günther Schmitt scheint Kontroversen zu lieben. Leider ist es aber nicht einfach, mit ihm ein wissenschaftliches Streitgespräch zu führen. Er ist widersprüchlich in dem, was er heute sagt. Er widerspricht dem, was er an anderer Stelle publiziert hat. Er setzt häufig die Äußerungen der Attackierten gleich mit denen „der“ Agrarökonom all-gemein. Er polemisiert gegen die „Sünden“ der Agrarökonom und erweckt den Eindruck, daß die Agrarökonomie eine ganz besondere Ökonomie sei, an der die wissenschaftliche Diskussion im Bereich der Nationalökonomie vorbeigegangen ist.

Wir entgegnen dennoch seiner Replik, weil Schmitt eine Frage von allgemeiner Bedeutung anspricht. Welchen Beitrag „sollten“ Agrarökonom bei der Politikanalyse leisten. Doch müssen wir gleich zu Beginn klarstel-

len: Im Gegensatz zu Schmitt wissen wir nicht, „was“ zur EG-Agrarreform zu sagen ist¹. Wir halten unterschiedliche Antworten für vertretbar, da sie stets Ausdruck einer persönlichen Werthaltung des Antwortenden sein werden.

Schmitt kritisiert an unserem Beitrag, daß wir Ziele unterstellt haben, die nicht mit denen der Politiker übereinstimmen. Er gesteht uns zu, daß wir die in unserer Analyse unterstellten Ziele deutlich herausgestellt haben, nämlich: „Die Aufgabe der Agrarpolitik sollte – aus ökonomischer Sicht – sein, die Effizienz des Agrarsektors zu erhöhen und diesen damit international wettbewerbsfähiger zu machen.“ Damit akzeptieren wir nach Schmitt den üblichen Bewertungsrahmen der Agrarökonom. „Die Agrarökonom betrachten sich als Anwälte der Allokationseffizienz, die Agrarpolitiker dagegen als die einer bestimmten Verteilungsgerechtigkeit (wofür sie ja wohl auch gewählt werden).“ Die Agrarpolitiker haben – nach Schmitt – mit der beschlossenen EG-Agrarreform bekundet, welche Einkommensverteilung von ihnen und auch

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 G. Schmitt: Agrarökonom und die EG-Agrarreform: Was sie sagen und was dazu zu sagen ist, in: Agra-Europe 34/92, August 1992.