

Schrader, Jörg-Volker

Working Paper — Digitized Version

Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotälern

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 325

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schrader, Jörg-Volker (1998) : Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotälern, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 325, ISBN 3894561734, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48072>

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.

Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten?

Von Butterbergen zu Ökotälern

von Jörg-Volker Schrader

Handwritten signature

AUS DEM INHALT

- Die europäische Agrarpolitik führt zu schwerwiegenden Effizienzverlusten und hat Verteilungswirkungen, die gesamtwirtschaftlich kaum zu rechtfertigen sind. Anlaß für neuerliche Reformvorschläge der Kommission sind aber nicht diese Mängel der heutigen Politik, sondern die geplante EU-Erweiterung und daraus resultierende finanzielle Belastungen sowie 1999 anstehende WTO-Verhandlungen über eine weitere Handelsliberalisierung.
- Die im Rahmen der Agenda 2000 unterbreiteten Reformvorschläge sehen bei einigen Produkten zwar weitere administrative Preissenkungen vor; diese sollen aber, wie schon nach der Reform von 1992, durch steigende flächen- oder tierbezogene direkte Transfers kompensiert werden, wenn auch nicht in voller Höhe. Insgesamt sollen diese Direktzahlungen weiter ausgeweitet werden, obwohl eine stichhaltige ökonomische Begründung fehlt und z.B. in Deutschland schon 1995/96 die staatlichen Zahlungen an die Landwirtschaft etwa doppelt so hoch waren wie deren am Markt erwirtschaftete Einkommen.
- Anders als von politischer Seite behauptet, kommen die enormen Haushaltstransfers und die zusätzlichen Verbrauchertransfers, die eine Folge erhöhter Preise sind, nur zum geringeren Teil den wirtschaftenden Landwirten zugute. Abgesehen davon, daß als Folge der komplizierten und z.T. widersprüchlichen Anreize ein erheblicher Teil als Sickerverlust oder durch Betrug verlorengehen dürfte, führt der überwiegende Teil der von Landwirten empfangenen Transfers nur zu einer Erhöhung der Einkommen von Bodeneigentümern. Berücksichtigt man, daß in Deutschland mehr als die Hälfte der Fläche als Pachtland bewirtschaftet wird — mit deutlich steigender Tendenz — und daß der ganz überwiegende Teil der verpachteten Fläche Personen außerhalb der Landwirtschaft gehört, so wird die Fragwürdigkeit der gesamten Transferzahlungen deutlich.
- Da die hohen direkten Transferzahlungen inzwischen auch politisch Anstoß erregen, wird in der Agenda 2000 deren generelle Bindung an Umweltleistungen von Landwirten vorgeschlagen. Damit werden aber zwei völlig unterschiedliche Tatbestände vermischt: das Kompensationsziel und die Reduzierung von Umweltproblemen. Zwar wird nicht bezweifelt, daß punktuell ein Bedarf an weniger (intensiver) Landbewirtschaftung besteht, die dann gezielt honoriert werden kann; größtenteils sind entsprechende Konflikte aber gerade eine Folge des Agrarschutzes. Der Abbau des Preisschutzes und die Begründung von Transferzahlungen mit daraus resultierenden positiven Umweltleistungen ist nicht gerechtfertigt und führt wiederum nur zur Erhöhung der Bodenrenten, also leistungsloser Einkommen.
- Sachgerecht wäre es, auch im Hinblick auf EU-Erweiterung und WTO-Verhandlungen, sowohl den Preisschutz als auch die Kompensationszahlungen vollständig abzubauen, da eine ökonomische Begründung wie z.B. Marktversagen fehlt. Würde man dabei einen Anpassungszeitraum von 5–7 Jahren zubilligen, so wäre auch dem Anspruch von Unternehmern auf Vertrauensschutz Genüge getan. Dies gilt zumindest dann, wenn man Parallelen zu anderen Sektoren zieht, in denen sich der Strukturwandel gravierend beschleunigt hat.

Inhaltsverzeichnis

1	Veränderte internationale und gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen	3
2	Traditionelle Transferzahlungen und ökonomische Renten	4
	2.1 Transferzahlungen: Umfang, Formen, Konsequenzen.....	4
	2.2 Formen ökonomischer Renten	9
	2.3 Bewertung ökonomischer Renten	11
3	Vorschlag zur Korrektur alter Irrwege	13
	3.1 Begründung für eine Reform	13
	3.2 Eckdaten einer Reform und Konsequenzen	14
	3.3 Fragen der Kompensation	18
	3.4 Zusammenfassende Bewertung von Kompensationen.....	22
4	Transfers im Rahmen der Agrarumweltpolitik	22
	4.1 Ziele	22
	4.2 Instrumente	23
	4.3 Bewertung der Agrarumweltpolitik	25
5	Agenda 2000: Neue Irrwege	30
	5.1 Agenda 2000: Ziele und Maßnahmen.....	30
	5.2 Korrekturwünsche aus nationaler Sicht	32
	5.3 Zusammenfassende Bewertung der Reformvorschläge	33
6	Ausblick.....	37
	Literaturverzeichnis.....	39

1 Veränderte internationale und gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die vieldiskutierte Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zeigt auch Wirkungen auf den Agrarsektor: Anders jedoch als in den übrigen Sektoren, in denen die grundlegende Verschärfung der internationalen Konkurrenz aufgrund technischer Innovationen und des Erscheinens junger aufstrebender Volkswirtschaften mit anderer Faktorausstattung und ohne Verkrustungen einen Anpassungsdruck auf die Wirtschaftsstruktur und die Institutionen in „alten“ Industrieländern ausüben, geht der Anpassungsdruck für die Landwirtschaft der EU überwiegend von der durch internationalen politischen Druck erzwungenen Reduzierung der traditionellen Agrarprotektion aus. Dies hat einerseits schon zu einem partiellen Abbau der Handelschranken geführt (EU-Agrarreform 1992, GATT-Vertrag 1993). Andererseits wurden die staatlichen Transfers an die Landwirtschaft insgesamt erhöht und damit die Finanzierungslast lediglich teilweise von den Verbrauchern (hohe Nahrungsmittelpreise) auf die Steuerzahler verlagert, etwa in Form von Prämienzahlungen je Flächeneinheit oder Tier. Diese sogenannten Direktzahlungen, die bisher politisch als Kompensationen für reduzierte staatliche Garantiepreise begründet wurden, aber weder zeitlich begrenzt noch degressiv gestaltet wurden und deshalb im wesentlichen eine Stabilisierung der Bodenrenten bewirkt haben (Schrader 1993), geraten von zwei Seiten zunehmend unter Rechtfertigungszwang. Einmal wird hinterfragt, ob und in welcher Form derartige Zahlungen zu begründen sind. Diese Frage stellt sich um so dringlicher, je gravierender die Sparzwänge für die öffentlichen Haushalte sind, die sich in der EU aus einem relativ schwachen Wirtschaftswachstum und dem Versuch der Mitgliedsländer ergeben, die Maastricht-Kriterien für den

Beitritt zur Währungsunion nachhaltig zu erfüllen. Zum anderen stehen weitere Änderungen in den internationalen Rahmenbedingungen für die EU-Agrarpolitik bevor:

- (a) Der geplante Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder (MOEL) zur EU würde bei den 1995 gültigen Einnahme- und Ausgabenregeln, die heute noch weitgehend fortbestehen, zu einer massiven Zusatzbelastung für die bisherigen Mitglieder führen. Allein die zusätzlichen Agrarausgaben werden für den Fall des Beitritts der zehn assoziierten Staaten zur EU nach einer gewissen Anpassungszeit auf etwa 12 Mrd. ECU pro Jahr geschätzt.¹ Die Ausgaben für die 15 „Alt“-Mitglieder betragen gegenwärtig etwa 42 Mrd. ECU. Hinzu kommt, daß die einfache Übernahme der EU-Agrarpolitik (Preispolitik, Flächen- und Tierprämien) nicht mit den GATT (WTO)-Verpflichtungen dieser Länder kompatibel wäre.
- (b) Im Abschlußdokument der Uruguay-Runde von 1993 wurde vereinbart, 1999 neue Verhandlungen mit dem Ziel einer weiteren Liberalisierung aufzunehmen. In welche Richtung eine weitere Liberalisierung der Weltagrarmärkte weisen dürfte, ergibt sich aus zahlreichen Stellungnahmen der EU-Handelspartner, insbesondere der USA, und aus der US-Agrarreform von 1996: Neben einem weiteren Abbau des Außenschutzes wird es um eine Reduzierung oder die Untersagung von Transfers an Landwirte gehen, die nicht strikt allokatonsneutral sind. Zu diesen Transfers zählen die Flächen- und Tierprämien der EU sowie die mit der Agrarreform eingestellten „deficiency payments“ in den USA. Diese Maßnahmen genießen bis 2002 Bestandsschutz, dürfen aber nicht den Wert von 1992 überschreiten.

¹ Zu Einzelheiten der Berechnungen und Annahmen vgl. EU (1995: 12 f.).

Damit ist der internationale Rahmen beschrieben, in dem sich quantitative und qualitative Veränderungen im agrarpolitischen Instrumenteneinsatz der EU vollziehen müssen. Innerhalb der EU ist von Bedeutung, daß gesellschaftspolitische Strömungen an Boden gewinnen, die die intensive Landbewirtschaftung kritisieren und deshalb landschaftspflegerische und/oder umweltschonende Bewirtschaftungsformen für honorierungswürdig halten. Ziel dieser Untersuchung ist die grundlegende Analyse und Bewertung von Subventionen in Form von Direktzahlungen an die Landwirtschaft sowie — hierauf aufbauend — eine kritische Analyse von Reformvorschlägen zur Agrarpolitik im Kontext der Agenda 2000.

Zunächst wird zur Erläuterung des Status quo ein Überblick über die verschiedenen Arten und den Umfang von Transferzahlungen an die Landwirtschaft gegeben, die Begründung für einzelne Formen von Direktzahlungen angesichts starker Rentenbildung kritisch hinterfragt und geprüft, ob eine Einstellung dieser Zahlungen sowie der Preisstützung allokativen Vorteile böte und verteilungspolitisch zu rechtfertigen wäre. In einem gesonderten Kapitel werden wegen ihrer zunehmenden Bedeutung und grundsätzlich anderen Zielsetzung umweltpolitisch begründete Transfers analysiert. Neben dem Hinweis auf die Probleme bei der Ermittlung des Bedarfs an Umweltgütern geht es vor allem um eine kritische Überprüfung des Instrumenteneinsatzes, wobei die Kompetenzverteilung zwischen den föderalen Ebenen und die Konsistenz von Agrar- und Umweltpolitik im Mittelpunkt stehen. Abschließend werden die agrarpolitischen Reformvorschläge im Rahmen der Agenda 2000 sowohl vor dem Hintergrund allgemeiner ökonomischer Kriterien und umweltpolitischer Zielsetzungen als auch im Hinblick auf die Notwendigkeiten untersucht, die sich aus der Osterweiterung der EU und neuen WTO-Verhandlungen ergeben.

2 Traditionelle Transferzahlungen und ökonomische Renten

2.1 Transferzahlungen: Umfang, Formen, Konsequenzen

2.1.1 Transfervolumen

Die Transfers an die Landwirtschaft² in der EU verharrten auch nach der Agrarreform von 1992 auf sehr hohem Niveau und verringerten sich erst 1996 aufgrund der erhöhten Weltmarktpreise (Tabelle 1). Die zwischenzeitliche Erweiterung der EU hat nur eine geringfügige Niveauverschiebung verursacht.

Tabelle 1: Transfers an die Landwirtschaft in der EU^a (Mrd. ECU)

	1986–88	1994	1995	1996
(1) Transfers über staatliche Haushalte	35,0	45,6	48,2	56,2
(2) Transfers von den Verbrauchern	69,1	63,4	58,3	38,7
(3) Haushaltseinnahmen	1,0	0,6	0,4	0,2
Insgesamt (1+2–3)	103,1	108,4	106,0	94,7

^a1986–88: EU-12; 1995/96: EU-15.

Quelle: OECD (1997: 48).

² Hierunter sollen alle monetären Leistungen verstanden werden, die mit der Implementierung der Agrarpolitik verbunden sind. Die grundlegenden Kategorien sind Haushaltszahlungen oder Steuerverzichte der verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften und „Zahlungen“ der Verbraucher, die sich als Differenz zwischen Erzeugerpreis und Weltmarktpreis, multipliziert mit der erzeugten Menge, ergeben. Diese Komponente ist z.B. in den vielfach verwendeten Angaben über Subventionen nicht enthalten. Nach diesem Konzept ermittelt die OECD jährlich für alle Mitgliedsländer Subventionsäquivalente (für Produzenten und Konsumenten, PSE/CSE) und Gesamttransferzahlungen an den Sektor. Naturgemäß gibt es dabei Abgrenzungsprobleme, so z.B. bei strukturpolitischen Maßnahmen, die u.U. nicht ausschließlich dem landwirtschaftlichen Sektor zugute kommen. Die Kalkulation der Subventionsäquivalente ist enger definiert und soll jenen Teil der Transfers erfassen, der — zumindest im ersten Schritt — tatsächlich der Landwirtschaft zugute kommt. Andererseits sind dabei nur etwa 65 vH des Produktionsvolumens (EU für 1996) und wichtige Bereiche, wie vor allem die sozialpolitischen Zahlungen, nicht erfaßt, die z.B. in Deutschland 1996 mit etwa 7 Mrd. DM die Hälfte des Agrarhaushalts umfassen. Diese sind allerdings auch nicht in den ausgewiesenen Gesamttransfers enthalten. Außerdem sind in der EU auch bei der Kalkulation der Gesamttransfers nur 72 vH (1996) des Produktionsvolumens erfaßt. Zu Einzelheiten siehe OECD (1997: 21 f.).

Bezogen auf eine Arbeitseinheit sind die Transfers ebenfalls bis 1994 angestiegen und seitdem von 15 459 ECU auf 13 766 ECU (1996) gefallen (OECD 1997: 51). Entsprechendes gilt für die Produzentensubventionsäquivalente (PSE), die — wie ein internationaler Vergleich der relativen Werte mit den USA und vor allem mit Neuseeland zeigt — auch 1996 noch sehr hoch waren (Tabelle 2). Neuseeland hat im Zuge seiner radikalen Wirtschaftsreformen den Agrarschutz fast vollständig abgebaut und demonstriert, daß eine gewinnbringende Agrarproduktion auch zu Weltmarktpreisen möglich ist.

Die Struktur der Transfers an die Landwirtschaft der EU hat sich durch die Agrarreform von 1992 allerdings grundlegend geändert. Die direkten Zahlungen aus staatlichen Haushalten an Landwirte haben zwischen 1986/88 und 1996 von 34 auf 59 vH zugenommen, die impliziten Transfers von Verbrauchern an Landwirte nahmen dagegen von 67 auf 41 vH ab (Tabelle 1). Dies ist vor allem eine Folge der Veränderung des Außenschutzes (Inlandspreissenkung, aber auch Anstieg der Weltmarktpreise) für wichtige Grundnahrungsmittel und dessen Kompensation durch flächen- und tierbezogene Ausgleichszahlungen, aber auch durch Prämienzahlungen für die Stilllegung von Ackerflächen und für besondere ökologische Leistungen.

Positiv an dieser Entwicklung ist zu beurteilen, daß die resultierenden Allokationsverzerrungen im Falle direkter Zahlungen im allgemeinen geringer sein dürften als bei Preisstützung und die Verteilungswirkungen weniger regressiv sind, da sich die Belastung von den Verbrauchern zu den Steuerzahlern verlagert (Schrader 1993: 4 f.). Allerdings muß gesehen werden, daß die Annäherung der Agrarpreise in der EU an das Weltmarktniveau keineswegs einheitlich ist. Wichtige Produkte, vor allem Milch und Zuckerrüben, sind bisher von dieser Entwicklung ausgenommen. Während die Getreidepreise in der EU 1996 und zeitweise auch 1997 von den Weltmarktpreisen übertroffen wurden, lagen die Zucker- und Milchpreise meist mehr als 50 vH über den Weltmarktprei-

Tabelle 2: Produzentensubventionsäquivalente

	Einheit	1986–88	1995	1996
EU ^a	Mrd. ECU	61,6	73,3	66,9
	vH ^b	48	49	43
Neuseeland	Mrd. ECU	0,5	0,1	0,1
	vH ^b	18	3	3
Schweiz	Mrd. ECU	3,9	4,6	4,3
	vH ^b	79	80	78
USA	Mrd. ECU	29,9	13,3	18,5
	vH ^b	30	13	16

^a1986–88: EU-12; 1995/96: EU-15. — ^bSubventionsäquivalente in vH des Produktionswertes zu ab-Hof-Preisen.

Quelle: OECD (1997: 31).

sen.³ Dies vergrößert die Allokationsverzerrungen im Vergleich zu einem einheitlichen Preisschutz bei gleichem durchschnittlichen Schutzniveau.

Auf nationaler Ebene werden von den Transfers an die Landwirtschaft nur die Zahlungen der öffentlichen Haushalte ausgewiesen, nicht aber — wie von der OECD — die impliziten Transfers von den inländischen Verbrauchern. Im Gegensatz zur OECD sind allerdings auch die Sozialausgaben angeführt (Tabelle 3).

Addiert man die Zahlungen für die Landwirtschaft auf nationaler Ebene und jene aus Brüssel fließenden Mittel, so ergibt sich für 1996 eine geplante Summe von 28,2 Mrd. DM. Hiervon sind nur 8,5 Mrd. DM als Subventionen im Sinne des Subventionsberichtes ausgewiesen. Verwendet man hingegen einen ökonomisch begründeten umfassenden Subventionsbegriff, so ergeben sich für den Sektor Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei Subventionen in Höhe von etwa 30 Mrd. DM,⁴ also in der auch oben als Gesamtsumme öffentlicher Hilfen dargestellten Größenordnung. Dabei unterscheidet sich die Abgrenzung einzelner struktur- und sozialpolitischen Hilfen von jener im Subventionsbericht.

³ Die prozentualen Subventionsäquivalente, die allerdings bei Getreide Preisschutz und direkte Flächenzahlungen enthalten, erreichten 1996 bei Getreide noch etwa 30 vH, bei Milch dagegen 60 vH und bei Zucker 54 vH (OECD 1997: 78).

⁴ Zur Abgrenzung von Subventionsbegriffen, empirischen Ergebnissen und einer Bewertung vgl. Boss und Rosenschon (1997).

Tabelle 3: Öffentliche Hilfen im Sektor Landwirtschaft^a in Deutschland (Sollzahlen in Mrd. DM)

	1996	1997
Finanzhilfen von Bund und Ländern zusammen ^b	8,5	8,1
darunter:		
Gemeinschaftsaufgabe ^c	3,2	2,8
Unfallversicherung ^d	0,8	0,8
Steuermindereinnahmen	0,9	0,9
Sonstige Bundesmittel im Rahmen der Sozialpolitik	6,4	6,4
darunter:		
Alterssicherung	4,2	4,1
Krankenversicherung	2,2	2,3
Hilfen von Bund und Ländern insgesamt	14,9	14,5
EU-Finanzmittel im Agrarbereich für Deutschland ^e	13,3	14,7
Hilfen insgesamt	28,2	29,2

^aEinschließlich Forstwirtschaft und Fischerei. — ^bSubventionen im Sinne des Subventionsberichtes. — ^cOhne Ausgaben für Küstenschutz, Dorferneuerung. Ausgaben für Wasserwirtschaft zu 50 vH zugeordnet. — ^dEinschließlich Bundesmittel zum Ausgleich währungsbedingter Einkommensverluste. — ^eMarktordnungsausgaben, Strukturfondszahlungen und Sonderprogramme.

Quelle: BMELF (1997a: 45); eigene Berechnungen.

In dem Versuch, das Ausmaß der Hilfen gesamtwirtschaftlich einzuordnen und international vergleichbar zu machen, weist die OECD — wie oben erwähnt — relative Subventionsäquivalente aus. Auf nationaler Ebene erscheint es angemessen, die öffentlichen Hilfen in Relation zu dem im Rahmen der sektoralen Gesamtrechnung ermittelten Wirtschaftsergebnis des Sektors zu setzen (Tabelle 4). Dabei ergibt sich aus den in den Tabellen 3 und 4 ausgewiesenen Zahlen und mit Hilfe einiger Annahmen⁵, daß die öffentlichen Hilfen mit 25,6 Mrd. DM dop-

⁵ Subtrahiert man von der Bruttowertschöpfung die Abschreibungen, so erhält man eine Größe, die als im Sektor erwirtschaftetes und verteilbares Einkommen (Nettowertschöpfung zu Marktpreisen) für eine Entlohnung der eingesetzten Produktionsfaktoren zur Verfügung steht. Diesem erwirtschafteten Einkommen von 12,8 Mrd. DM, das infolge der gestützten Marktpreise schon Subventionen (Verbrauchertransfers) enthält, stehen öffentliche Hilfen von insgesamt 28,2 Mrd. DM (1996) gegenüber (Tabelle 3). Subtrahiert man hiervon die Produktionssteuern, so resultiert eine Nettohilfe von 26,8 Mrd. DM. Allerdings beziehen sich die ausgewiesenen öffentlichen Hilfen auf den Sektor einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei, wobei allerdings nur der — hierin nicht enthaltene — Staatsforst wesentlich subventioniert wird. Unterstellt man in Ermangelung konkreter Zahlen, daß Forstwirtschaft und Fischerei 1,2 der 26,8 Mrd. DM erhalten, so bleiben für die Landwirtschaft 25,6 Mrd. DM.

Tabelle 4: Wertschöpfung der Landwirtschaft^a in Deutschland (Mrd. DM)

	1994/95	1995/96
Bruttowertschöpfung	27,2	26,8
./. Abschreibungen	14,0	14,0
Nettowertschöpfung zu Marktpreisen	13,2	12,8
Produktionssteuern	1,2	1,4

^aOhne Forstwirtschaft und Fischerei; in der Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.

Quelle: BMELF (1997a: 17); eigene Berechnungen.

pelt so hoch wie das im Sektor erwirtschaftete Einkommen ist. Infolge zahlreicher Abgrenzungsprobleme und der Verwendung kalkulatorischer Posten, wie der Abschreibung, kann eine derartige Überschlagsrechnung nur Größenordnungen angeben. Sie vermittelt jedoch einen Eindruck vom Ausmaß der Alimentierung der Landwirtschaft.

2.1.2 Formen direkter Transfers

Die Verlagerung der Agrarstützung von der Preisstützung zu *direkten* Transfers verringert tendenziell Allokationsverzerrungen, führt aber auch zu deutlich steigenden Haushaltsbelastungen (Tabelle 1). Deshalb sollen die wichtigsten Formen von *direkten* Transfers zunächst kurz dargestellt und deren Konsequenzen aufgezeigt werden. Dabei werden unter diesem Begriff alle *direkten* Zahlungen an die Landwirtschaft subsumiert, die nicht an die aktuelle Produktion gebunden sind, also ein äußerst heterogenes Bündel von Maßnahmen. Die wichtigsten Gruppen sind:

- (1) Flächen- oder tierbezogene Prämien, die als Kompensation für administrative Preissenkungen im Rahmen der Agrarreform von 1992 gezahlt werden; Zahlungen zur Verringerung bzw. Aufrechterhaltung der Produktion (u.a. Prämien zur Stilllegung von Ackerflächen bzw. Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).
- (2) Zahlungen zur Lenkung von Investitionen und Strukturen (Investitionsbeihilfen, Flurbereinigung).

(3) Zahlungen im Sozialbereich (landwirtschaftliche Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung).

(4) Zahlungen im Umweltbereich.

Die wichtigsten Maßnahmen aus einem sehr umfangreichen Katalog sollen am Beispiel von Deutschland diskutiert werden, wobei auf die Gruppen zwei und drei nur kurz und auf die Umweltzahlungen wegen ihrer zunehmenden Bedeutung und prinzipiellen Unterschiede in einem gesonderten Kapitel eingegangen wird.

(1) Flächen- und Tierprämien⁶

Als Kompensation für eine begrenzte Senkung der administrierten Preise wurden mit der Agrarreform von 1992 flächen- und tierbezogene Prämien eingeführt bzw. aufgestockt (Rinder). Die Prämien sind fix und damit unabhängig von der aktuellen Preisentwicklung im Inland und auf den Weltmärkten. Sie wurden sukzessive erhöht und erreichen 1997/98 54 ECU/t bei Getreide und 184 ECU/t bei Ölsaaten. Aus dem Produkt von Prämie und einem regionalisierten, historischen Durchschnittsertrag ergeben sich Zahlungen je Hektar bei Getreide, die zwischen 479 DM/ha in Teilen Brandenburgs und 721 DM/ha in Schleswig-Holstein liegen (BMELF 1997b: 48). Für Ölsaaten ergeben sich in denselben Regionen 960 bzw. 1210 DM/ha. Dabei ist zu berücksichtigen, daß bei Raps kein Außenschutz mehr existiert, während die Getreidepreise gestützt werden und in der Regel über den Weltmarktpreisen liegen. Die Prämien für Rinder und Schafe gelten im Zusammenhang mit einer Höchstbesatzdichte je Hektar Futterfläche. Bei Rindern werden allein vier Prämienarten unterschieden, die von Einmalprämien über Saisonentzerrungsprämien für Ochsen bis zu Frühvermarktungsprämien für Kälber („Herodesprämien“) reichen. Die „Einmalprämie“ für Bullen beträgt 263 DM (BMELF 1997c).

Am Beispiel zweier fiktiver, reiner Ackerbaubetriebe in Brandenburg und Schleswig-Holstein, die für diese Länder mit armen bzw. guten Böden von der Größe her typisch sind, und

Tabelle 5: Kompensationsprämien in Ackerbaubetrieben (DM)

Fiktive Betriebe (ha)	Getreide	Raps	Insgesamt
Betrieb 1 in Brandenburg (1 800)	574 800	576 000	1 150 000
Betrieb 2 in Schleswig-Holstein (450)	216 300	181 500	397 800

Quelle: Eigene Berechnungen.

eines unterstellten Anbauverhältnisses von Getreide und Raps von zwei zu eins zeigt sich, daß die Prämienzahlungen bemerkenswerte Größenordnungen erreichen (Tabelle 5). Bezieht man die Verpflichtung zur Stilllegung von Ackerflächen von derzeit 5 vH in die Betrachtung ein, so erhöhen sich die Prämienzahlungen, da der Stilllegungsausgleich für die beiden Regionen bei 607 bzw. 914 DM/ha liegt und damit höher ist als die Getreideprämie. Eine Aussage hinsichtlich der Betriebseinkommen ist a priori allerdings nicht möglich, da sich einerseits die Kosten verändern und andererseits auf den stillgelegten Flächen das Markteinkommen entfallen kann, aber nicht muß, weil nachwachsende Rohstoffe angebaut werden können.

Eine weitere Form der Prämienzahlungen ist die „Ausgleichszulage“, die flächen- oder tierbezogen in „benachteiligten“ Gebieten gewährt werden kann. Hierzu zählen etwa 50 vH der landwirtschaftlich genutzten Fläche Deutschlands.⁷

⁷ Von 1992 bis 1996 haben die jährlichen Zahlungen in Deutschland von 1 030 Mill. DM auf 962 Mill. DM nur geringfügig abgenommen. Im Durchschnitt der Haupterwerbsbetriebe, die diese Prämie erhielten, wurden 1995/96 113 DM je Hektar landwirtschaftlicher Fläche gezahlt (BMELF 1997a: Materialband Tab. 67). Dabei besteht ein deutliches Süd-Nord-Gefälle in der Höhe der Zahlungen, weil die Regelungen Obergrenzen hinsichtlich der Zahlungen je Betrieb enthalten, weil sich schwierige Standorte mit meist ungünstiger Betriebsstruktur im Alpenvorland und den Mittelgebirgen konzentrieren und weil es Unterschiede in den politischen Präferenzen der Landesregierungen gibt. So wurden 1995/96 in Bayern durchschnittlich 101 DM, in Brandenburg 74 DM und in Schleswig-Holstein 11 DM je Hektar Landwirtschaftsfläche gezahlt. 1997 wurden allerdings die Zahlungen in Niedersachsen vollständig und in Schleswig-Holstein weitgehend eingestellt. In Brandenburg wird die Höhe der Zahlung von der Bodenwertklasse abhängig gemacht. Die maximale Zahlung betrug 1997 auf dem schlechtesten Ackerland 75 DM je Hektar. Begründet werden diese Ausgleichszulagen mit natürlichen und/oder strukturellen Nachteilen für

⁶ Zu Einzelheiten der Ausgestaltung vgl. BMELF 1997a und 1997b.

(2) Zahlungen zur Lenkung von Investitionen und Strukturen

Flurbereinigungsprogramme und einzelbetriebliche Investitionsbeihilfen haben in der deutschen Agrarpolitik eine lange Tradition. Beide Arten von Maßnahmen werden damit begründet, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft gestärkt werden müsse. Bei der Flurbereinigung geht es vorrangig darum, die Zersplitterung von Fluren und die Kleinbetriebsstruktur insbesondere im Südwesten Deutschlands, die eine Folge der dort früher praktizierten Realteilung in der Erbfolge sind, zu überwinden. Die Maßnahmen sind äußerst aufwendig und häufig mit Korrekturen des Wegenetzes und des Landschaftsbildes verknüpft und wurden in manchen Gebieten schon mehrfach durchgeführt, weil die erzielten Strukturverbesserungen sich schon nach einigen Jahren als ungenügend erwiesen. Die auch hier praktizierte Mischfinanzierung durch verschiedene föderale Ebenen setzt für die ausführende und „nutznießende“ Ebene, hier die Länder, falsche Anreize, da die Kongruenz von Zahlern und Nutznießern verletzt wird.

Zwar soll nicht bestritten werden, daß durch größere Betriebe und größere Teilstücke die Wettbewerbsfähigkeit steigt, jedoch ist zu bezweifeln, daß dies zu bewerkstelligen eine staatliche Aufgabe ist. Da der Gewinn an Wettbewerbsfähigkeit weitgehend bei Privaten anfällt, letztlich meist in Form höherer Bodenpreise, sollten auch die Kosten von den Nutznießern getragen werden.⁸

Auch einzelbetriebliche Investitionsbeihilfen sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft erhöhen und werden — geregelt durch die „Effizienzverordnung“ der EU — ebenfalls im Rahmen der GAK finanziert. Allerdings ist ein Marktversagen im Bereich der landwirt-

die Landwirtschaft, die die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung gefährden könnten. Die Finanzierung erfolgt über die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK), also durch Bund, Länder und die EU.

⁸ Da durch die beschriebene starke Subventionierung der Landwirtschaft die privatwirtschaftliche Rentabilität nach oben verzerrt ist, könnte allerdings aus volkswirtschaftlicher Sicht auch bei privater Finanzierung noch ein „Zuviel“ dieser Maßnahmen getätigt werden.

schaftlichen Kapitalmärkte, das über die für alle Kapitalmärkte geltenden Probleme der „asymmetrischen Information“ hinausgeht (Schrader 1996a), nicht nachgewiesen worden. Schon daraus folgt, daß kein Anlaß zu — noch dazu stark selektiven — Eingriffen des Staates besteht. Die durch Subventionen allenfalls bewirkte punktuelle Erhöhung der einzelbetrieblichen Produktivität geht vielfach zu Lasten der nicht subventionierten Betriebe, da sie im Wettbewerb um lokale Produktionsfaktoren, wie den Boden, benachteiligt werden. Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist nicht zu erwarten. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bringen sie Effizienzeinbußen mit sich, die vor allem aus erhöhten Steuern zur Finanzierung der Subventionen resultieren. Das Urteil fällt noch deutlicher aus, berücksichtigt man, daß der Kapitaleinsatz aufgrund der massiven Subventionierung des Sektors ohnehin überhöht ist.⁹

(3) Zahlungen im Sozialbereich

Mit reichlich 7 Mrd. DM im Jahr sind die Zuschüsse des Bundes zur Altershilfe, Krankenversicherung und Unfallversicherung der bei weitem wichtigste Posten im Agrarhaushalt. Begründet werden diese Zahlungen vor allem mit der ungünstigen Alters- und Risikostruktur der Beschäftigten in einem schrumpfenden Sektor. Eine vergleichende Untersuchung der Relation zwischen Beitrag und Leistung in der gesetzlichen Rentenversicherung einerseits und der landwirtschaftlichen Altershilfe andererseits zeigt jedoch, daß die Zahlungen des Bundes schon seit langem zu einem erheblichen Teil als Subventionen zu betrachten sind (Scheele 1990: 208 f.), die der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik dienen, also weit über den Ausgleich oben angesprochener Nachteile hinausgehen. Dem Vorwurf, daß auch mit der Sozialpolitik Einkommenspolitik zugunsten der Landwirtschaft betrieben wird, könnte dadurch abgeholfen werden, daß die in der Landwirtschaft abhängig Beschäftigten in die allgemeinen Sozialversicherungssysteme überführt werden, wie

⁹ Zu einer theoretisch fundierten empirischen Analyse der einzelbetrieblichen Förderung vgl. Striwe et al. (1996).

es im übrigen in den neuen Bundesländern geschehen ist. Die Landwirten könnten sich — wie andere Selbständige — privat versichern.

2.1.3 Konsequenzen der Transferzahlungen

Diese massive Alimentierung der Landwirtschaft hat ganz allgemein einen überhöhten Ressourceneinsatz und damit schwerwiegende gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste zur Folge (Schrader 1993). Die Umschichtung der Transfers zugunsten der diskutierten Direktzahlungen kann zwar zu einer Rückführung des Ressourceneinsatzes in der Landwirtschaft beitragen. Es besteht aber die Gefahr, daß aufgrund der Diversifizierung des Instrumenteinsatzes, der teilweise widersprüchlichen Ziele und des diskretionären Charakters der Eingriffe Verzerrungen des Ressourceneinsatzes innerhalb der Landwirtschaft eher zunehmen. Insbesondere hinsichtlich des Faktoreinsatzverhältnisses sind die Maßnahmen nicht neutral. So erhöht die Investitionsförderung einseitig den Kapitaleinsatz. Kompensationszahlungen, die an die (bewirtschaftete) Fläche gebunden sind, verringern eine mögliche außerlandwirtschaftliche Verwendung. Prämien für die Flächenstilllegung, für extensive Bodennutzung und generell für eine Umwidmung von Flächen für den Umweltschutz verknappen generell das Bodenangebot und führen auf den nicht in dieser Weise prämierten Flächen zur Erhöhung des Kapital- und Arbeitseinsatzes und damit zu einer intensiveren Flächennutzung. Da der Boden nur begrenzt verfügbar ist, entstehen zusätzliche ökonomische Renten. Dies hat auch verteilungspolitisch erhebliche Konsequenzen.

2.2 Formen ökonomischer Renten

Als ökonomische Rente wird das Einkommen aus einer Aktivität bezeichnet, das über jenes hinausgeht, das nötig ist, um die Produktionsfaktoren in diese Aktivität zu lenken.¹⁰ Auf

funktionierenden Märkten mit elastischem Faktorangebot werden Renten mehr oder weniger schnell und vollständig wegkonkurriert. Bei absolut begrenztem Angebot eines Faktors, bei dem die Begrenzung aufgrund der sonstigen Rahmenbedingungen auch wirksam und der außerdem schwer substituierbar ist, entstehen dauerhafte Renten. Dies gilt auch für Produktionsquoten, die als politisch geschaffene Produktionsfaktoren betrachtet werden können. Spezielle Renten wie z.B. Innovationsrenten werden dagegen — wenn auch zeitlich befristet — staatlich geschützt (Patentrecht), da sie die Innovationsfähigkeit und damit Effizienz eines Wirtschaftssystems steigern.

Lage- und Qualitätsrenten

Die klassischen Beispiele für dauerhafte Renten betreffen den Boden, wo zwischen Lagerente (Thünen) und Qualitätsrente (Ricardo) unterschieden wird. Diesen Beschreibungsansätzen ist gemein, daß die Bodenrente als Residuum aus landwirtschaftlichem oder forstwirtschaftlichem Produktionserlös und Entlohnung aller übrigen Produktionsfaktoren angesehen wird. Dies stimmt mit der zuvor erwähnten allgemeinen Definition von ökonomischen Renten nur überein, wenn die Betrachtung auf Land- und Forstwirtschaft beschränkt wird, die Opportunitätskosten anderer Verwendungen also null sind. In diesem Fall entspricht der Bodennutzungspreis der Bodenrente. Unterscheidet man z.B. zwischen Landwirtschaft und Forstwirtschaft, so ist an landwirtschaftlichen Grenzstandorten die landwirtschaftliche Bodenrente null. Lohnt aber die forstwirtschaftliche Nutzung, ist der Bodennutzungspreis größer als null.

Die Abstufung von Lage- und Qualitätsrenten entspricht der Lage- und/oder Qualitätsunterschieden des Bodens, wobei Lagerenten aus der unterschiedlichen Entfernung zu Absatz- oder Beschaffungsmärkten resultieren. Sie ändern sich im Zeitablauf nur langsam, so z.B. infolge veränderter Verkehrsanbindung oder

¹⁰ Als Quasi-Rente bezeichnet man entsprechend „das Einkommen, das über jenes hinausgeht, das notwendig ist, um einen Produktionsfaktor in der momentanen Verwendung zu halten“ (eigene Übersetzung)

(Milgrom und Roberts 1992: 602). Die Quasi-Rente ist demnach der umfassende Begriff. Die Differenz zwischen Quasi-Rente und Rente könnte als „reine Quasi-Rente“ bezeichnet werden.

Siedlungsstrukturen. Auch agrarpolitische Eingriffe können ihre Höhe beeinflussen. Sie spiegeln sich in Unterschieden der Kauf- und Nutzungspreise für land- oder forstwirtschaftliche Flächen wider.

Intensitätsrenten

Von Lage- und Qualitätsrenten theoretisch zwar abgrenzbar sind Intensitätsrenten, diese Abgrenzung ist allerdings nicht trennscharf. Hiermit sind Renten angesprochen, die aus Änderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen für die Flächennutzung resultieren. Diese reichen von Änderungen im marktwirtschaftlichen Datenkranz (u.a. Produkt- und/oder Faktorpreise) über politische Interventionen, die ebenfalls zu Veränderungen dieses Datenkranzes führen, bis hin zu einer politisch entschiedenen, irreversiblen Umwidmung von Flächen zu Bauland oder für die Infrastruktur. Läßt man den letzten Fall zunächst beiseite, in dem Lage- und Intensitätsrenten ineinander übergehen, so führt eine erhöhte Rentabilität der Bodennutzung, z.B. durch gestiegene Produktpreise, zu einer Erhöhung der Bodenrente und damit auch auf dem bisherigen Grenzstandort zu einer ökonomischen Rente. Sie ist das Ergebnis erhöhter Erlöse und — in deren Folge — erhöhter Wertgrenzprodukte aller Produktionsfaktoren.

Werden den Nutzern von Flächen (Land- oder Forstwirtschaft) Prämien dafür gezahlt, die gegenwärtige Nutzungs-/Bewirtschaftungsform zu ändern oder die Nutzung ganz einzustellen (z.B. aus ökologischen Gründen), so muß die Prämie zu einem Bodennutzungspreis führen, der denjenigen aus bisheriger Nutzung übertrifft. Die ökonomische Rente der Bodennutzung erhöht sich dementsprechend.

Die endgültige funktionale Verteilung des zusätzlichen Einkommens, das auch den Unternehmensgewinn enthält, hängt außer von der Produktionsfunktion vor allem von der Elastizität des Faktorangebots ab. Da die Preise für Arbeit und Kapital weitgehend außerlandwirtschaftlich vorgegeben sind, ist das Angebot an Kapital und — zumindest mittel- und langfristig — auch das Arbeitsangebot als sehr elastisch

anzusehen.¹¹ Dagegen ist das Bodenangebot wegen der begrenzten und praktisch vollständig genutzten Kapazität sehr unelastisch.¹² Dies führt wegen des erhöhten Arbeits- und/oder Kapitaleinsatzes je Bodeneinheit zu einer Erhöhung des Grenzprodukts des Bodens. Das heißt, daß sich das zusätzliche Einkommen ganz überwiegend in erhöhten Boden- und Bodennutzungspreisen niederschlägt, also die Bodenrenten erhöht. Durch die Agrarreform von 1992 mit dem teilweisen Abbau des Preisschutzes und dessen Kompensation durch flächen- oder tiergebundene Zahlungen ist die Transparenz von Zahlungsströmen höher und der Überwälzungsmechanismus direkter geworden. Die an den jeweiligen Bewirtschafter gezahlten Prämien dürften wegen der knappheitsbedingten geringen Preiselastizität des Bodenangebots mehr oder weniger vollständig an den Bodeneigentümer weitergereicht werden (Schrader 1993: 6 f.).

Eine mittlere Stellung zwischen völlig unelastischem Bodenangebot und elastischem Kapital- und Arbeitsangebot nehmen agrarspezifische Inputs wie Dünge-, Pflanzen- und Tiereschutzmittel ein. Auch hier dürfte eine Verschiebung der Grenzwertproduktkurve (Faktornachfragekurve) wegen des nicht völlig elastischen Angebots zur Rentenbildung bzw. — im Fall des Prämienabbaus — zur Rentenreduzierung führen.

Originär politischen Ursprungs sind Lieferrechte (Produktionsquoten), wie sie für Zucker seit langer Zeit und für Milch seit 1984 bestehen. Diese Quoten haben in Verbindung mit Außenschutzmaßnahmen den Zweck, hohe Inlandspreise für die Erzeuger zu sichern und gleichzeitig die Staatsausgaben nicht ausufern zu lassen. Wirken die Produktionsrechte begrenzend, so deutet dies auf Rentenbildung hin. Die Höhe dieser Renten leitet sich wiederum

¹¹ Dabei geht es nicht unbedingt darum, daß zusätzliche Arbeitskräfte aus dem nichtlandwirtschaftlichen Bereich in die Landwirtschaft wandern, sondern eher darum, daß die permanente Abwanderung aus der Landwirtschaft abgebremst wird.

¹² Zur Erklärung der Bodenangebotsfunktion und zur Bodenpreisbildung vgl. Henze (1987: 153 f.) und zu den Überwälzungsmechanismen Koester et al. (1994) sowie Koester und Brunner (1995).

aus der Differenz zwischen (garantierten) Preisen und Kosten ab und hängt damit u.a. von den jährlichen Preisentscheidungen des Ministerrats sowie von der Produktivitätsentwicklung ab, die — vor allem in der Milchviehhaltung — ganz wesentlich durch den Strukturwandel zu größeren Betriebseinheiten bestimmt wird. Die Höhe der Rente entspricht dem Preis der regional begrenzt handelbaren Quoten. Zwar führen die Quoten letztlich zu einer Umverteilung von den Verbrauchern zu den Quoteneigentümern. Wichtig ist aber, daß es außerdem in der Wirkungskette zu einer Umverteilung zwischen Quoteneigentümern und Quotennutzern kommt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß — insbesondere bei Milch — immer mehr Quoteneigentümer nicht mehr selbst produzieren oder sogar ganz aus der Landwirtschaft ausgeschieden sind. Die Produktionskosten der Nichteigentümer von Quoten werden durch Kauf oder Zupacht von Quoten gravierend belastet. Der unter Effizienzgesichtspunkten wünschenswerte Wandel in der Produktionsstruktur zu günstigeren Standorten und größeren Beständen wird durch diese Zusatzkosten massiv behindert und wird letztlich wiederum zur Begründung von staatlicher Preisstützung benutzt.

Innovationsrenten

Eine Sonderstellung in der Diskussion um Renten nehmen Innovationsrenten ein, die durch die Einführung bzw. Entwicklung neuer Produkte und/oder neuer Produktionsverfahren entstehen können. Die hierdurch bewirkte Erweiterung der Produktpalette und/oder Kostensenkung beinhaltet Wohlfahrtserhöhungen; d.h., daß derartige Innovationen gesamtwirtschaftlich wünschenswert sind. Eine Rolle für den Staat würde in dem dynamischen Prozeß von *Innovation* und *Verbreitung durch Nachahmung* dann entfallen, wenn sich selbsttätig ein gesamtwirtschaftlich optimales Gleichgewicht zwischen Rentenhöhe (als Anreiz für Innovationen) und Rentenabbau durch Nachahmung einstellen würde. Zumindest für kompliziertere technische oder neuerdings auch biologische Entwicklungen wird der vorübergehende staatliche Schutz durch das Patentrecht für gesamtwirtschaftlich sinnvoll gehalten. Abseits des Patentrechts gibt

es auch im Agrarbereich unternehmerische Innovationen, die den betreffenden Landwirten vorübergehende Renten beschern und der Lohn für das eingegangene Risiko sind: Als Beispiel mag die frühe Umstellung auf biologischen Landbau gelten, die die Möglichkeit bot, hohe Preise für diese „neuartigen“ Produkte durchzusetzen.¹³ Die später einsetzende staatliche Förderung derartiger Aktivitäten vernichtet die Innovationsrenten und schafft neue Renten bei den wenig innovativen Unternehmen.¹⁴

2.3 Bewertung ökonomischer Renten

Aus der eingangs wiedergegebenen Definition von Renten und Quasi-Renten folgt, daß diese — zumindest kurzfristig — keine Allokationsfunktion haben, sondern nur die Einkommensverteilung ändern. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Bildung als auch hinsichtlich der Wegnahme von Renten durch Besteuerung. Hinsichtlich der Einnahmeerzielung des Staates macht dieser Umstand derartige Steuern gegenüber anderen „verzerrenden“ Steuern zu einer überlegenen Einnahmequelle des Staates. Dieses sehr pauschale Urteil muß bei näherer Betrachtung allerdings differenziert werden.

Hierfür erscheint es zunächst hilfreich, zwischen „natürlichen“ und „politischen“ Renten zu unterscheiden, wobei letztere das Ergebnis staatlichen Handelns sind. Qualitäts- und Lagerrenten können als natürliche Renten betrachtet

¹³ Ein anderes Beispiel kann in der Nutzung nicht mehr benötigter Faktorkapazitäten in Kleinbetrieben gesehen werden. Dabei kann es um die sinnvolle Nutzung alter Gebäude oder auch freier Arbeitskraft z.B. mit einem mobilen Kleinsägewerk gehen.

¹⁴ Dabei ist zwischen der reinen Informationsverbreitung und der finanziellen Förderung konkreter Aktivitäten zu unterscheiden. Während die gezielte finanzielle Förderung in der Regel ohnehin schwer zu begründen ist (ökologischer Landbau), wird der Verbreitung von Informationen häufig der Charakter eines öffentlichen Gutes beigemessen. Allerdings muß auch hier gesehen werden, daß schon gezielte — staatlich finanzierte — Hinweise auf „Marktnischen“ zumindest dann nicht unproblematisch sind, wenn die Preiselastizität der Nachfrage nach den fraglichen Produkten gering ist und der Markteintritt auch nur eines oder weniger neuer Anbieter zu einem Preisverfall führen kann. Zu entsprechenden Informationen und staatlichen Förderprogrammen vgl. BMWi/BMELF (1997).

werden, deren Höhe allerdings durch staatliche Eingriffe verändert werden kann. Sie gehen in den Bodennutzungspreis und — bei Veräußerung — in den Marktpreis ein. Ihre (konfiskatorische) Besteuerung erscheint unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten ungerecht und willkürlich, würde sie doch eher zufällig den heutigen in einer langen Kette von Eigentümern treffen. Die Faktorallokation bliebe nur unter restriktiven Annahmen unverändert. Veränderungen der Allokation anderer Faktoren könnten z.B. dann eintreten, wenn diese nicht entsprechend der besten alternativen Verwendung entlohnt werden. Gerade in einer eher kleinbäuerlich geprägten Landwirtschaft, in der die Eigentümer überwiegend auch die Flächennutzer sind, dürfte das Gesamteinkommen häufig über den Verbleib der Arbeitskraft in der Landwirtschaft entscheiden. Sind hierin Bodenrenten enthalten, deutet dies auf eine Entlohnung der Arbeitskraft, die unter ihren außerlandwirtschaftlichen Opportunitätskosten liegt. Eine Besteuerung der Differentialrenten würde also eine Reallokation von Faktoren erzwingen. Dies kann zu einer Effizienzsteigerung führen, da die Arbeitskraft in eine produktivere Verwendung wandert. Im Widerspruch zu der allgemeinen Definition von Renten steht dies allerdings nicht, da im beschriebenen Fall nur der Faktor Arbeit wandert. Der Boden bleibt in Bewirtschaftung. Bei Pachtflächen ist dagegen — nach Anpassung der Verträge — kaum eine Reallokation der Arbeit zu erwarten. Die Rente geht ganz überwiegend dem Eigentümer verloren.

Hiervon zu unterscheiden sind durch politische Eingriffe bewirkte Renten (politische Renten). Die Eingriffe sind sehr unterschiedlicher Natur: Bezüglich des Bodens können u.a. Maßnahmen, die die Rentabilität der Landbewirtschaftung erhöhen (u.a. Preissubventionen), direkt gezahlte Flächenprämien mit der Auflage zur landwirtschaftlichen Nutzung, Prämien für die vorübergehende Stilllegung oder die Erbringung ökologischer Leistungen und flächenbezogene Tier- oder Extensivierungsprämien zur Entstehung oder Erhöhung von ökonomischen

Renten beitragen.¹⁵ Dabei handelt es sich um „Intensitätsrenten“, die dem Faktor Boden und/oder Lieferrechten zufallen, wie sie für Zuckerrüben und Milch seit vielen Jahren existieren. Allerdings ist der Transmissionsmechanismus von den agrarpolitischen Maßnahmen zur Bodenrente infolge der Agrarreform der EU direkter geworden, da Preisanreize teilweise durch flächen- oder tierbezogene Prämien ersetzt wurden. Diese nicht direkt (agrar)produktionsbezogenen Prämien schlagen sich in geringerem Maße als Preisanreize in einer erhöhten Produktion nieder und fließen, in Abhängigkeit von der Laufzeit der Pachtverträge, mit gewissen zeitlichen Verzögerungen, aber annähernd vollständig den Bodeneigentümern zu. Der Unterschied zu den zuvor diskutierten Lage- und Qualitätsrenten liegt darin, daß Intensitätsrenten im Prinzip vollständig variabel sind, da die zugrundeliegende Politik geändert werden kann, wenn auch nur nach Maßgabe eventueller gesetzlicher Verpflichtungen. Daraus folgt, daß eine Verringerung oder ein vollständiger Abbau der politischen Renten über eine Einstellung der ursächlichen Interventionen und nicht über eine Besteuerung der Renten erfolgen sollte. Dies hätte neben den bezweckten Verteilungswirkungen positive Allokationseffekte, da die Verzerrungen im Anreizsystem infolge des verzerrten Preisgefüges und der Prämien, die nur gezahlt werden, wenn das Land auch bewirtschaftet wird, beseitigt würden (Schraeder 1993: 6 f.).¹⁶

¹⁵ Hier nicht näher behandelt werden öffentliche Infrastrukturinvestitionen, die ebenfalls den Wert von Flächen erhöhen. Letzteres gilt einmal direkt durch Bebauung und Infrastruktureinrichtungen (Straßen) und andererseits durch Umwandlung in Bauerwartungsland infolge einer verbesserten Verkehrsanbindung. Hierbei handelt es sich um eine besondere Form von „irreversiblen“ Differentialrenten, die in diesem Zusammenhang von untergeordnetem Interesse sind. Zurückgreifend auf das „Henry George Theorem“ läßt sich für eine eng definierte Modellspezifikation zeigen, daß die kapitalisierte Bodenrente, also die Bodenwertsteigerung, genau den Kosten der Infrastrukturerstellung entspricht. Durch vollständige Wegsteuerung der Renten wären Infrastrukturinvestitionen demnach allokationsneutral zu finanzieren.

¹⁶ Eine explizite Beseitigung der Produktionsquotenregelung bei Milch und Zucker, die bisher nach Ablauf der zeitlich befristeten Gültigkeit stets verlängert wurden, wäre nur noch eine Formsache, da diese wohl kaum noch begrenzend wirken würden und außerdem ihre Notwendigkeit bei einer Produktion zu Weltmarktpreisen entfielen.

3 Vorschlag zur Korrektur alter Irrwege

3.1 Begründung für eine Reform

Der weitgehende Abbau der Transferzahlungen (Preisstützung und direkte Zahlungen) an die Landwirtschaft würde die gesamtwirtschaftliche Allokation der Ressourcen verbessern, ohne die in den Artikeln 39 und 110 des EG-Vertrages fixierten Ziele, die die Landwirtschaft betreffen, zu verletzen (Schrader 1993). Diese Aussage wird hinsichtlich des Einkommensziels allerdings von Seiten der Interessenverbände vielfach bestritten. In Artikel 39 (1a+b) ist aber festgelegt, daß die angestrebte Erhöhung der Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft durch Produktivitätssteigerungen bewerkstelligt werden soll. Dies steht ganz offensichtlich nicht in Widerspruch zu einem Abbau der Transferzahlungen, da der Zielkatalog kein Beschäftigungsziel vorschreibt.

Mithin kann eine Berufung auf die genannten Artikel des EG-Vertrages kaum als Begründung für die praktizierte Agrarpolitik erhalten. Daher werden von den Regierungen der Mitgliedsländer andere Ziele in den Vordergrund gerückt. Mehr oder weniger explizit geht es dabei um eine Reduzierung der Abwanderung aus ländlich geprägten Räumen (Vermeidung einer passiven Sanierung). Allerdings wird dies in unzulässiger Weise als zwangsläufige Folge einer beruflichen Abwanderung aus der Landwirtschaft angesehen und damit Transferzahlungen an die Landwirtschaft quasi als „Bleibepremien“ begründet. Unterfüttert wird diese Politik weiterhin mit dem Argument, daß nur so eine gewünschte flächendeckende Bodenbewirtschaftung und damit ein Erhalt der „Kulturlandschaft“ zu sichern sei.

Zunächst muß gesehen werden, daß die letztgenannten Ziele in weitgehendem Konflikt mit gleichzeitig betonten Umweltzielen (Erhalt oder Schaffung von Naturlandschaften) stehen (Kapitel 4). Bezogen auf Deutschland und die hier existierende Besiedlungsstruktur kann auch bezweifelt werden, daß eine Entleerung oder

besser Entvölkerung von Räumen tatsächlich zu beobachten ist und ein Problem darstellt. In jedem Falle ist es ineffizient, dem Ziel durch hohe Transferzahlungen an einen Sektor näher kommen zu wollen, da hiermit eine offenbar wenig wettbewerbsfähige sektorale Beschäftigungsstruktur konserviert wird. Weiterhin ist zu fragen, ob und in welchem Umfang die den Transferzahlungen zugrundeliegende Vielfalt von Maßnahmen in bezug auf die Bewahrung der sektoralen Beschäftigungsstruktur als effizient anzusehen ist. Generell kann gesagt werden, daß die Gewichtsverlagerung innerhalb der Transferzahlungen von der Preisstützung zu flächen- oder tierbezogenen Zahlungen, also von indirekten zu direkten Transfers, den Arbeitsinsatz tendenziell verringert. Gerade die hiermit verbundene Reduzierung der Allokationsverzerrung war eben ein wichtiges Ziel der Agrarreform. Auch die umweltpolitisch begründeten Maßnahmen, wie Prämien für die Extensivierung der Flächennutzung oder für ökologischen Landbau (vgl. Kapitel 4), wirken im Vergleich zur Preisstützung nicht beschäftigungsfördernd, solange die Prämien nicht degressiv gestaffelt sind, also gezielt kleinere Betriebe bevorzugen und damit deren Auflösung zumindest hinausschieben.

Insgesamt dient die partielle Umschichtung der Transferzahlungen von der Preisstützung zu direkten Zahlungen also auch nicht dem eher regionalpolitisch ausgerichteten Ziel der Beschäftigungsförderung, das allerdings wegen der sektoralen Ausrichtung mit dem gesamtwirtschaftlichen Effizienzziel ohnehin nicht vereinbar ist. Noch einseitiger als preispolitischer Schutz führen direkte Transferzahlungen der oben beschriebenen Art demnach zu einer verbesserten Entlohnung des unvermehrten Faktors, also des Bodens. Entsprechend gilt für die Produkte mit Produktionsquoten — bei denen allerdings die Transfers unverändert über hohe Preise bewerkstelligt werden —, daß die Nutznießer die Quoteneigentümer sind und gerade dynamische Unternehmer, die die Produktion ausweiten, mit hohen Kosten belastet werden.

Aus allen Überlegungen folgt, daß unter dem Effizienzgesichtspunkt die Transferzahlungen zügig und umfassend abgebaut werden sollten.

Dies gilt auch für die oben diskutierten direkten Zahlungen. Zwar sind die durch solche Zahlungen verursachten Allokationsverzerrungen geringer als bei Preisstützung, weil der überhöhte Arbeits- und Kapitaleinsatz in der Produktion tendenziell abgebaut und weil die Konsumententscheidungen weniger beeinträchtigt werden. Selbst eine völlige Entkoppelung von der Produktion würde jedoch jene Verzerrungen, die aus der Steuererhebung bei steuerzahlenden Konsumenten und Produzenten in anderen Sektoren resultieren, nicht beseitigen können.

Fraglos würde eine weitgehende Einstellung der Transferzahlungen an die Landwirtschaft die Einkommensverteilung intersektoral, aber auch innerhalb der Landwirtschaft verändern.¹⁷ Dies wirft die Frage nach Kompensationsmöglichkeiten auf. Dabei sind Fragen des „ob, an wen und wieviel“ miteinander verwoben. Die Beantwortung hängt zudem von dem Ausmaß und der zeitlichen Verteilung der Politikänderung ab, wobei außerdem zeitliche Verzögerungen zwischen Ankündigung und Vollzug der Maßnahmen für Anpassungsreaktionen von Bedeutung sind. Da es um die Beantwortung normativer Fragen geht, dürften die Antworten schließlich auch von der allgemeinen wirtschaftlichen Situation abhängig sein, die durch starken Strukturwandel und hieraus resultierende hohe Anforderungen an die Flexibilität der Arbeitskräfte geprägt ist. Es ist schwer verständlich, weshalb gerade die Landwirtschaft von diesem Anpassungsdruck verschont werden sollte.

3.2 Eckdaten einer Reform und Konsequenzen

Im Rahmen der folgenden qualitativen Überlegungen wird hier vorgeschlagen, daß in der EU alle Interventionen, insbesondere der Preis-

schutz bei allen Produkten, die bisher eingeführten Ausgleichszahlungen bei Getreide und Ölsaaten, Flächenstillegungsprämien und diskretionäre Programme wie z.B. Investitionsbeihilfen nach zweijähriger Vorankündigung innerhalb von 5 Jahren — bei progressivem Verlauf — vollständig abgebaut werden. In einem ersten Schritt sind mögliche Faktoreinkommensverluste zu beschreiben, die als Folge dieser politischen Entscheidung zu erwarten sind. Dies erfordert eine Skizzierung der Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmendaten „mit“ und „ohne“ Politikänderung. Da für die EU aufgrund ihres hohen globalen Produktions- und Verbrauchsanteils bei fast allen hier relevanten Produkten die Annahme des kleinen Landes nicht zutrifft, geht es nur im ersten Schritt um die internen Effekte und dann um globale Rückkoppelungsprozesse, die zu einem neuen Gleichgewicht führen.

Die Angleichung von Inlands- und Weltmarktpreisen durch Reduzierung des Außenschutzes innerhalb von 5 Jahren würde bei gleichzeitigem Abbau der bisherigen flächen- und tierbezogenen Prämien zu sinkenden Erzeugerpreisen und Produktionsrückgängen in der EU führen:

– Bei *Getreide* dürften beide Effekte relativ gering ausfallen. Die Preissenkung dürfte sich infolge der — durch einen verringerten Exportüberschuß der EU — induzierten Preissteigerung auf dem Weltmarkt in relativ engen Grenzen halten. Die Faktoreinkommen sinken nach Maßgabe ihres Wertgrenzprodukts. Dies löst — in Abhängigkeit von den Opportunitätskosten — weitere Reaktionen in Form von Faktorabwanderung oder — bei variablen Produktionsmitteln — Preisrückgänge aus, da deren Angebotskurve nicht völlig preisunelastisch ist. Überlagert werden diese Effekte der Produktpreissenkung vom Abbau der Flächenprämien. Dieser dürfte aber ganz überwiegend nur zu einer Reduzierung des Bodeneinkommens führen, das für Bewirtschafter gepachteter Flächen in Form der Pacht überwiegend ein durchlaufender Posten ist. Verpächter erleiden Einkommenseinbußen in Höhe der Differenz aus derzeitigen Bodeneinkommen und der nächstbe-

¹⁷ Ein derartiger Vorschlag ist dann vorstellbar, wenn man sich nicht auf strikte Pareto-Kriterien zurückzieht, die eine wissenschaftliche Begründung dieser Politikänderung, bei der Individuen Einkommensverluste erleiden, in Frage stellen, sondern wenn man die *Möglichkeit* der Kompensation als hinreichende Legitimation für wissenschaftliche Ratschläge (Kaldor-Hicks-Kriterium) betrachtet.

sten Verwendung des Bodens. Im ungünstigsten Fall kann der Einkommensausfall annähernd der fortgefallenen Flächenprämie entsprechen.

– Bei *Ölsaaten* gelten schon jetzt auch im Inland Weltmarktpreise; die Flächenprämien sind entsprechend deutlich höher als bei Getreide. Deren Abbau würde zu einem Rückgang der Anbaufläche und der Produktion — vorwiegend zugunsten von Getreide — und wegen des globalen Marktes zu nur leicht steigenden Preisen führen. Wie bei Getreide käme es vor allem zu einem Rückgang der Bodeneinkommen.

– Bei *Zucker* und *Milch* besteht neben Produktionsquoten ein hoher Preisschutz gegenüber dem Weltmarkt. Wegen des relativ hohen Weltmarktanteils der EU würden die Weltmarktpreise deutlich anziehen, so daß die inländischen Preissenkungen nicht annähernd der derzeitigen Differenz zwischen EU- und Weltmarktpreisen entsprechen würden. Da gerade die Produzenten dieser Produkte auch in den USA einen relativ hohen Erzeugerschutz genießen, könnte ein paralleler Abbau des Schutzes, z.B. im Rahmen der nächsten WTO-Verhandlungsrunde, zu einem zusätzlichen Anstieg der Weltmarktpreise führen, so daß letztlich der Preisrückgang in der EU relativ gering ausfallen würde. Der Abbau des Preisschutzes würde zu einer vollständigen Entwertung der Quoten führen. Eigentümer von nicht selbstgenutzten Quoten würden Vermögens- bzw. Einkommensverluste (im Falle der Verpachtung) erleiden. Produzenten, die Quoten gepachtet haben, würden eine Kostenentlastung erfahren, die gegen den zu erwartenden Preisrückgang aufzurechnen wäre. Die Produktion würde sich beschleunigt an die günstigsten Standorte verlagern, in der EU insgesamt aber — im Falle eines globalen Abbaus des Erzeugerschutzes — wohl nur leicht sinken. Das Einkommen des Bodens dürfte wegen geringer Opportunitätskosten wiederum stärker fallen als das der übrigen Faktoren. Diese Überlegung gilt entsprechend auch für *Rindfleisch*, bei dem eine kombinierte Erzeugerunterstützung aus Prämien je Tier und einem relativ hohen Außenschutz praktiziert wird.

– Wenig Änderungen wären dagegen im Bereich der tierischen Veredelung auf Getreidebasis (*Schweine-* und *Geflügelfleisch, Eier*) zu er-

warten. Dem Abbau des geringen Außenschutzes stünde eine Senkung der Produktionskosten infolge der Getreidepreissenkung gegenüber. Da dieser Betriebszweig häufig in flächenarmen Betrieben dominiert, die aus Umweltgründen auf Flächenzupacht angewiesen sind, würden sinkende Pachtpreise zu einer zusätzlichen Kostenentlastung führen.

Diese Korrekturprozesse würden nicht mit einem Schlag vollzogen. Für die Landwirtschaft insgesamt ist festzuhalten, daß nach Ankündigung und selbst bis zum Beginn der Reform zunächst nur die *Preiserwartungen* für wichtige Produktmärkte und für den Bodenmarkt nach unten korrigiert werden. In neu abzuschließenden Verträgen bzw. Altverträgen mit entsprechenden Anpassungsklauseln würden die veränderten Rahmenbedingungen berücksichtigt. Dabei geht es vor allem um Pacht- und Kaufverträge für Boden oder auch — bis zu deren Entwertung — um Produktionsquoten für Milch oder Zucker. Während die Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit sich zunächst kaum verändern, werden die Verkaufserlöse für landwirtschaftliche Flächen schnell und die Pachteinahmen — nach Maßgabe der Vertragslaufzeiten — für eine kontinuierlich steigende Zahl von Verpächtern sinken.

Mit beginnendem Abbau der Transferzahlungen werden vor allem kleinere bis mittlere Betriebe mit einem hohen Eigentumsanteil an der bewirtschafteten Fläche unter Einkommensdruck geraten. Dies ist vorrangig eine Folge der abnehmenden Bodeneinkommen, die zuvor vielfach dazu dienten, unzureichende Arbeitseinkommen, die wiederum eine Folge geringer Flächenausstattung und deshalb niedriger Arbeitsproduktivität waren, zu kompensieren. Für diese Landwirte, die sich im Südwesten und in der Mitte der alten Bundesländer und dort häufig an ungünstigen Standorten finden, stellt sich verschärft die Frage des „Wachsens oder Weichens“, wobei hinsichtlich des Arbeitseinsatzes alle quantitativen Formen des Übergangs schon heute praktiziert werden. Hierzu zählen traditionell die unterschiedlichen Formen des außerlandwirtschaftlichen Nebenerwerbs unter Beibehaltung der einzelbetrieblichen Selbständig-

keit. An Bedeutung stark zugenommen haben allerdings in jüngerer Zeit Betriebsgemeinschaften und BGB-Gesellschaften. Dieses gerade in der Landwirtschaft hohe Maß an möglicher Flexibilität bezüglich des individuellen Arbeitseinsatzes erlaubt eine relativ gute Anpassung an individuell unterschiedliche Opportunitätskosten bzw. Arbeitsproduktivitäten in alternativen Tätigkeitsbereichen. Im Vergleich zu anderen Sektoren, in denen es im Verlauf des Strukturwandels bei Betriebsschließungen häufig zu einer räumlich starken Konzentration von Arbeitssuchenden kommt, sind ausscheidende landwirtschaftliche Arbeitskräfte räumlich gleichmäßiger verteilt, so daß häufig auch ohne Wohnsitzwechsel ein Berufswechsel möglich ist.

Der Strukturwandel zu größeren Betriebseinheiten wird sich insbesondere in den schlecht strukturierten Gebieten beschleunigen, und die räumliche Spezialisierung in der Produktionsstruktur wird sich — auch durch den Wegfall der Produktionsquoten — den veränderten Preis-Kosten-Relationen anpassen. Dies beinhaltet eine wesentliche Veränderung der Faktorkombination, wobei vor allem der hohe Kapital- und Arbeitseinsatz je Flächeneinheit zurückgeführt werden und zu spürbaren Kostensenkungen führen dürfte. Da die Boden- und Pachtpreise sinken, wird betriebliches Wachstum über Flächenvergrößerung — ungeachtet der genannten Möglichkeiten von Betriebs- oder Betriebszweigungszusammenlegungen — wesentlich erleichtert. Außer auf absolut marginalen Standorten, was die natürliche Ertragsfähigkeit oder extreme Flächenzerstückelung aufgrund der Besiedelung und der vorhandenen Infrastruktur betrifft, dürften deshalb die Bodeneinkommen bei landwirtschaftlicher Nutzung noch deutlich oberhalb der Opportunitätskosten bei alternativer Verwendung (z.B. Forst) liegen und deshalb in landwirtschaftlicher Nutzung verbleiben. Die Bodenpreise dürften auch durch eine preiselastische Nachfrage für nichtlandwirtschaftliche Verwendungen gestützt werden, zu denen neben der forstlichen Nutzung alle Arten von flächenintensiven Freizeitangeboten und vor allem der Flächenbedarf für Umweltschutzzwecke zählt.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß die vorgeschlagene grundlegende Liberalisierung der Agrarpolitik zwar zu Einkommens- und/oder Vermögenseinbußen führen kann: Die landwirtschaftlichen Boden- und Pachtpreise sinken — nach Maßgabe neuer Verträge bzw. von Verträgen mit Anpassungsklauseln (Pacht) — sofort nach Ankündigung der Politikänderung, der Rückgang der Markt- und Transfereinkommen setzt wegen des unterstellten progressiven Anpassungsverlaufs allerdings erst später ein. Hinsichtlich des Ausmaßes der Einkommensverluste kann aber als sicher gelten, daß diese im Gesamtvolumen deutlich niedriger liegen als die Summe aus eingesparten direkten Transferzahlungen (Flächen- und Tierprämien) und dem Produkt aus administrativ ausgelösten Preissenkungen und Produktionsmenge, also den kurzfristigen Erlöseinbußen, die auf eine größere — letztlich aber unbefristete — Zahl von Jahren hochgerechnet werden. Dieses Verfahren wurde z.B. bei der Kalkulation der Ausgleichszahlungen nach der Agrarreform der EU von 1992 angewendet (Wissenschaftlicher Beirat 1997: 10). Dabei werden jedoch nicht nur Veränderungen in der Struktur und im Niveau der Produktion sowie deren Rückwirkungen auf den Weltmarktpreis vernachlässigt¹⁸. Wichtiger noch ist die vollständige Vernachlässigung von Kostensenkungen durch mögliche Preissenkungen für Inputs und durch einzelbetriebliche Anpassungen der Produktions- und Kostenstruktur, nicht zuletzt aber durch intrasektoralen Strukturwandel und eine hierdurch verstärkte Ausnutzung von Größenvorteilen. Die Orientierung von Kompensationszahlungen für Einkommensverluste an vermeintlichen kurzfristigen sektoralen Erlöseinbußen führt demnach zu einer gravierenden Überkompensation.¹⁹ Neben Fehlein-

¹⁸ Da hier ein vollständiger Abbau der Preisstützung unterstellt wird, geht es um die Differenz zwischen gegenwärtigem und zukünftigem Erzeugerpreis, der dann allenfalls um die Frachtkosten vom Weltmarktpreis abweichen sollte. In Unkenntnis des zukünftigen Weltmarktpreises wird in unzulässiger Weise häufig der gegenwärtige Weltmarktpreis als Kalkulationsgrundlage verwendet.

¹⁹ Dies gilt auch schon für die flächen- und tierbezogenen Ausgleichszahlungen für partielle Preissenkungen im Rahmen der EU-Agrarreform von 1992 (Wissenschaftlicher Beirat 1997: 10). Die Gefahr, mögliche Einkommensverluste zu überschätzen, ist noch

schätzungen auf der Erlösseite liegt dies an der impliziten Unterstellung, daß die Opportunitätskosten der eingesetzten und nach der Reform nicht mehr rentabel nutzbaren Faktoren null seien oder zumindest deutlich niedriger liegen als die derzeitige Entlohnung in der Landwirtschaft. Bei dem oben diskutierten Zeithorizont von insgesamt 7 Jahren ist dies insbesondere für die Faktoren Arbeit und Kapital unplausibel. Nur für jene Kapitalgüter, die längere Abschreibungszeiten haben, also z.B. (Stall)-Gebäude, würde der Wert u.U. vorzeitig gegen null gehen, weil eine rentable Weiternutzung nicht möglich ist.

Hinsichtlich der Arbeitskräfte, wobei es sich in der Regel um Betriebsleiter handelt, muß vor allem nach dem Alter differenziert werden. Für jüngere Arbeitskräfte kann aufgrund der allgemein guten und vielseitigen Ausbildung (technisch und kaufmännisch) unterstellt werden, daß die Opportunitätskosten zumindest in Höhe des gewerblichen Vergleichslohnes liegen. Selbst mit einem vollständigen Berufswechsel ist aufgrund der in Deutschland relativ gleichmäßigen räumlichen Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten häufig nicht unbedingt ein Wohnortwechsel verbunden, so daß die Wanderungskosten relativ gering wären. Für ältere Arbeitskräfte dürften die Opportunitätskosten in der Regel niedriger liegen, so daß bei einem Abbau der Agrartransfers Einkommenseinbußen zu erwarten sind. Allerdings muß gesehen werden, daß der Arbeitseinsatz in der Landwirtschaft bei einer Übergangszeit von 7 Jahren äußerst flexibel gestaltet werden kann und ein schrittweiser Übergang in den schon heute sehr verbreiteten Nebenerwerb bzw. ein vollständiger Übergang in einen anderen Sektor möglich ist.

Das Wertgrenzprodukt des Bodens wird fallen: Zum einen, weil mittelfristig die Produktpreise zurückgehen, zum anderen, weil das physische Produkt infolge verringerten Arbeits- und Kapitaleinsatzes sinken wird. Das Ergebnis dieser partiellen Betrachtung kann allerdings bei der Einbeziehung weiterer technologischer

Fortschritte (u.a. Gentechnik) langfristig mehr als kompensiert werden. Die landwirtschaftlichen Boden- und Pachtpreise werden zunächst zurückgehen, wobei das Ausmaß sehr differenziert ausfallen dürfte. Es wird durch den — standortabhängig — sehr unterschiedlichen Rückgang der landwirtschaftlichen Einkommen (Markt- und Transfereinkommen) und die Höhe der Opportunitätskosten bestimmt. Wesentlich für letztere ist die Bodennachfrage wachstumsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe, die Nachfrage für Umweltgüter und für forstwirtschaftliche Nutzung sowie für außerland- und forstwirtschaftliche Zwecke. Bei dynamischer Entwicklung der Nachfrage ist auch nicht auszuschließen, daß der Preisrückgang nur vorübergehender Natur ist.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß bei einem Anpassungszeitraum von insgesamt 7 Jahren Einkommensverluste für die von einer Liberalisierung der Agrarpolitik Betroffenen zunächst selbst dann nicht generell unterstellt werden können, wenn sie in der Landwirtschaft bleiben. Unterstellt man für den Fall drohender Einkommensverluste eine hohe Anpassungsbereitschaft, was einen zumindest teilweisen Berufswechsel und die bestmögliche alternative Verwendung freigesetzter Faktoren (Boden und u.a. auch Gebäude oder Maschinen) einschließt, so dürften sich Einkommenseinbußen in der Regel in Grenzen halten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich die Normen hinsichtlich der Anpassungsnotwendigkeit unter Einschluß von Einkommensverzicht, die sich in Gesetzen zur Sozialhilfe oder Arbeitslosenversicherung niederschlagen, angesichts von mehr als vier Millionen Arbeitslosen laufend zuungunsten der betroffenen Menschen verschieben. Dies gilt nicht nur hinsichtlich von Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe) und Sozialhilfe, sondern auch hinsichtlich staatlich organisierter Alterssicherungssysteme. Die Sonderbehandlung der Landwirtschaft wird auch daran deutlich, daß eventuelle Einkommensverluste der der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereiche gar nicht diskutiert werden.

Vergleicht man Landwirte mit anderen Selbständigen, so sind Kompensationsforderungen oder gar -regeln im Falle von sinkenden Ein-

größer, wenn es sich um grundlegende Änderungen wie die hier skizzierten handelt, da eine entsprechende modellmäßige Erfassung von „Strukturbrüchen“ praktisch nicht möglich ist.

kommen speziell in der Landwirtschaft schwer zu begründen. Häufig wird zugunsten der Landwirtschaft angeführt, daß die Einkommensverluste nicht die Folge von Marktunwägbarkeiten, sondern des Abbaus (schützender) staatlicher Regulierungen seien. Aus Gründen des Vertrauensschutzes seien den Landwirten — zumindest für eine Übergangszeit — Ausgleichszahlungen zu gewähren²⁰ (Wissenschaftlicher Beirat 1997: 12). Der hier unterstellte Anpassungszeitraum von 7 Jahren stellt für sich genommen — auch ohne Ausgleichszahlungen — einen Vertrauensschutz dar. Dies gilt sowohl hinsichtlich der meisten Kapitalinvestitionen als auch bezüglich der Humankapitalinvestition in die Berufsausbildung. Weitergehende Forderungen oder Vorstellungen im Sinne einer Übergangszeit von der Dauer eines Berufslebens (Wissenschaftlicher Beirat 1997: 12) oder von 10–20 Jahren (Isermeyer 1998) sind schwer zu begründen, insbesondere wenn aufgrund der weltweiten Herausforderungen größere Flexibilität gefordert ist und anderen Unternehmern auch abverlangt wird. Ein Vergleich mit anderen Berufsgruppen etwa zeigt, daß z.B. die Aufhebung des Konzessionszwangs bei Apotheken zu einem Abbau der lokalen Monopole und damit von Renten geführt hat, deren Verlust nicht kompensiert wurde. Auch die jüngeren Gesundheitsreformen führen bei Apotheken, aber vor allem auch bei Ärzten zu zum Teil gravierenden Einkommenseinbußen, die sich auch in reduzierten Verkaufswerten für die Praxen bei einem (altersbedingten) Ausscheiden der Betroffenen niederschlagen. In diesen Fällen ist ebenfalls keine Kompensation vorgesehen.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß die Kompensation von eventuellen²¹ Einkommens-

verlusten beim Abbau staatlicher Regulierungen nicht nur nicht selbstverständlich, sondern insofern unsinnig wäre, als nur eine Privilegierung durch eine andere ersetzt würde. Um dies zu verdeutlichen, scheint es wichtig, bisher praktizierte und in der Literatur diskutierte Kompensationsformen in der Agrarpolitik kurz im Hinblick auf ihre Allokations- und Verteilungseffekte darzustellen.

3.3 Fragen der Kompensation

Ausgangspunkt aller Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik ist der Versuch, die massiven Allokationsverluste des ursprünglichen EU-(Erzeuger-)Preisstützungssystems zu verringern oder ganz zu vermeiden und damit verbundene Einkommensverluste Betroffener ganz oder teilweise, permanent oder vorübergehend zu kompensieren. Dabei besteht weitgehende Einigkeit, daß die Zahlungen produktionsunabhängig sein sollten. Schon 1976 wurden direkte, personenbezogene und zeitlich befristete Zahlungen im Rahmen einer wohlfahrtsökonomischen Analyse als beste Lösung vorgeschlagen (Koester und Tangermann 1976). Dieser Vorschlag wurde — wie viele andere — nicht realisiert. Die EU-Agrarreform von 1992 beschränkte sich auf eine partielle Preissenkung mit tier- und flächenbezogenen Ausgleichszahlungen, die an die Bewirtschaftung gebunden und deshalb weder produktionsneutral noch zeitlich befristet sind. Gegenüber der vorhergehenden Politik hatte diese Veränderung zum Teil gravierende intrasektorale Umverteilungen zwischen Produktionszweigen und Regionen, Bodenqualitäten und generell in der funktionellen Einkommensverteilung zugunsten der Bodeneigentümer zur Folge (Wissenschaftlicher Beirat 1997: 9 f.). Die positiven Allokationswirkungen (Abbau des überhöhten Faktoreinsatzes in der

²⁰ Vom Wissenschaftlichen Beirat wird ohnehin nur die Umwandlung der momentanen flächen- und tierbezogenen Zahlungen in produktionsneutrale Zahlungen diskutiert. Die Fortsetzung dieser Zahlungen in der bisherigen Höhe — wie vom Beirat unterstellt — ist mit Vertrauensschutz wohl kaum zu begründen.

²¹ Wie zuvor erläutert, dürften sich die Verluste im Arbeits- und Kapitaleinkommen bei entsprechender Anpassungsbereitschaft der Betroffenen in relativ engen Grenzen halten. Andererseits hat in der Landwirtschaft die Orientierung von Kompensationszahlungen an kurzfristigen (möglichen) Erlösausfällen eine lange Tradition. So wurden hypothetische Erlösausfälle infolge von Wechselkursveränderungen in der EU

kompensiert (Grenzausgleich) und der Vorsteuerabzug pauschalierender Landwirte wegen der Mehrwertsteueranhebung zum 01.04.1998 erhöht. Naheliegender — und für alle übrigen Sektoren auch obligatorisch — wäre im zuletzt genannten Fall der Nachweis der zusätzlichen Belastung mit Hilfe der steuerlichen Buchführung, von der kleinere Betriebe aber befreit sind.

Landwirtschaft) hielten sich dagegen in relativ engen Grenzen. Die Diskussion um eine weitere Entkoppelung der Transfers von der Produktion konzentriert sich deshalb im wesentlichen auf die Frage, ob die derzeit geleisteten und — im Falle einer weiteren Liberalisierung — zusätzliche Kompensationen an die *jeweiligen* oder nur an die *gegenwärtigen* Bewirtschafter gezahlt werden sollten und ob die Zahlungen an die Fläche gebunden werden sollten.

Während die bisherigen Kompensationszahlungen an die *jeweiligen* Bewirtschafter, nach Betriebszweigen und regionalen Erträgen differenziert, und an die Aufrechterhaltung der Produktion gebunden sind, sollten die Zahlungen nach einer Reform des Systems unabhängig davon sein, ob und was produziert wird (entkoppelt).²² Dies schließt eine Differenzierung nach Maßgabe der eventuellen Einkommensverluste nicht aus. Die Zahlung von Kompensationen an die *jeweiligen* Bewirtschafter — z.B. in Form einer *einzigsten bodengebundenen Prämie* (an Stelle der bisherigen Vielfalt), in die Erlöseinbußen unterschiedlicher Betriebszweige eingearbeitet sind (Wissenschaftlicher Beirat 1997: 16 f.), führt im Vergleich zur derzeitigen Regelung zu einer Allokationsverbesserung, weil intrasektorale Verzerrungen reduziert und — infolge der weitergehenden Entkoppelung²³ — Produktionsanreize abgebaut werden. Nicht abgebaut werden aber Verzerrungen in der Bodenverwendung zwischen landwirtschaftlicher und anderen Nutzungsformen, da die Opportunitätskosten für alternative Nutzungsformen hoch bleiben oder sogar noch steigen. Verteilungspolitisch betrachtet dienen derartige Kompensationszahlungen ganz überwiegend der Bewahrung der Bodenrenten oder führen sogar zu deren Steigerung, da die Transparenz für die

Verpächter hinsichtlich der an die Pächter gezahlten Prämien größer wird. Die Anpassungslasten an eine verringerte Marktpreisstützung haben deshalb vor allem jene Landwirte zu tragen, die kein oder wenig eigenes Land bewirtschaften.

Grundlegend andere Wirkungen hätten *personenbezogene Kompensationszahlungen* an den *gegenwärtigen* Bewirtschafter, die unabhängig davon gezahlt werden, ob und in welcher Form tatsächlich Bodennutzung oder Tierhaltung betrieben würde. Die Zahlungen könnten zeitlich befristet oder auf (Berufs-)Lebenszeit oder auch kapitalisiert, als Einmalbetrag, geleistet werden. Etwaige Nachfolger als Betriebsinhaber hätten keine Ansprüche.

Die Wirkungen unterscheiden sich grundsätzlich von den zuvor beschriebenen Zahlungen an die *jeweiligen* Bewirtschafter. Boden- und Pachtpreise würden sich schnell den marktwirtschaftlichen Rahmendaten anpassen, das heißt deutlich fallen. Die vorhandenen Allokationsverzerrungen wären damit beseitigt. Verteilungspolitisch bevorzugt wären die augenblicklichen Bewirtschafter, insbesondere die Pächter, da die Transfers nicht mehr an die Verpächter weitergereicht würden. Dies gilt bei Neuverträgen sofort und ansonsten nach Maßgabe entsprechender Anpassungsklauseln oder der Laufzeit der Verträge. Dementsprechend würden die Bodeneigentümer die hohen Bodenrenten aus landwirtschaftlicher Nutzung verlieren.

Vergleicht man beide Alternativen unter Allokationsgesichtspunkten, so wird deutlich, daß personenbezogene Transfers gemäß dem zweiten Vorschlag dem Effizienzziel sehr viel weitgehender gerecht werden. Als wesentliche Allokationsverzerrung bleiben — mit abnehmender Bedeutung — eine erhöhte Agrarproduktion infolge der oben diskutierten „Quersubventionierung“ von Arbeit in kleinen Familienbetrieben und eine generell erhöhte Belastung der Steuerzahler. Allgemeine Befürchtungen derart, daß eine veränderte Bodennutzung das Landschaftsbild verändern oder die Wirtschaftskraft ländlicher Räume leiden könnte (Wissenschaftlicher Beirat 1997: 29), scheinen wenig begründet. Gegebenenfalls wäre ein anderer Instrumentein-

²² Bezüglich differenzierterer Betrachtungen zur Ausgestaltung der Reformen, wobei die Höhe der Zahlungen als wichtig angesehen wird, sowie grundsätzlicher Überlegungen zu einer Umgestaltung der derzeitigen Regelungen vgl. Wissenschaftlicher Beirat (1997: 12 f.). Zu Modellrechnungen im Falle einer generellen Liberalisierung vgl. Herok und Lotze (1997).

²³ Eine vollständige Entkoppelung wird auch hierdurch nicht erreicht, da — wie weiter oben erläutert — vor allem in kleinen Betrieben mit eigenem Land Boden- und Arbeitseinkommen kaum getrennt werden können.

satz gefordert, nicht jedoch die vom Beirat präferierte Zahlung bodengebundener Transfers (vgl. Kapitel 4).

Die verteilungspolitischen Wirkungen der beiden alternativen Konzepte sind an den Begründungen für Kompensationszahlungen und allgemeinen verteilungspolitischen Zielen zu messen. Der geforderte Vertrauensschutz für Unternehmer ist nur durch direkte Zahlungen an den gegenwärtigen Bewirtschafter gewährleistet. Kompensationszahlungen an den jeweiligen Bewirtschafter kommen dagegen ganz überwiegend den Bodeneigentümern zugute, d.h., sie stabilisieren oder erhöhen sogar noch die Bodenrente. Dies gilt insbesondere, wenn diese zeitlich unbefristet (gegenwärtige Lösung) und zudem bodengebunden sind (oberiger Alternativvorschlag des Beirats). Agrarpolitische Reformvorschläge, die die Bewahrung dieser Intensitätsrenten (vgl. Kapitel 2) zum Ziel oder dies zumindest zur Folge haben (Boger und Noleppa 1997), tragen nur wenig zur möglichen Allokationsverbesserung bei und sind auch mit allgemeinen oder sektoralen Verteilungszielen, die die unternehmerische Tätigkeit betreffen (Vertrauensschutz), schwer zu rechtfertigen.

Unabhängig davon, daß die Unterstützung „der Landwirtschaft“ oder „der Landwirte“ ökonomisch ohnehin schwer zu begründen ist, zeigt eine Analyse der Pachtflächenanteile und der Verteilung des Eigentums an Boden, daß die letztlichen Empfänger der Transfers überwiegend nicht (mehr) Angehörige des Sektors sind.²⁴ Der Pachtanteil an der landwirtschaftlichen Fläche (LF) nahm in Deutschland von 1989/90 bis 1995 von 57 auf 62 vH zu.²⁵ Dabei lag der Pachtanteil in den neuen Bundesländern bei etwa 90 vH und im früheren Bundesgebiet (1993) bei 45 vH (Schultze 1995). Inzwischen

dürfte der Anteil auch im früheren Bundesgebiet 50 vH überschritten haben und in Zukunft weiter steigen. Das ist eine Folge des anhaltenden Strukturwandels, der aber kaum mit einem Eigentumswechsel an Boden einhergeht. Diese Tatsache dürfte auch darauf zurückzuführen sein, daß die Bodenpreise im internationalen Vergleich hoch sind und hohe politische Renten enthalten. Das damit verbundene Risiko wird von Eigentümern und potentiellen Bewirtschaftern unterschiedlich eingeschätzt, wobei der Versuch, das Risiko zu streuen, potentielle Bewirtschafter davon abhalten dürfte, mit dem Bodenerwerb vermögens- und einkommensmäßig „alles auf eine Karte“ zu setzen (Schrader 1996a: 7). Die Bodenpreise (landwirtschaftliche Flächen) sind seit der Agrarreform von 1992 (14 937 ECU/ha) bis 1995 (17 173 ECU/ha) noch deutlich gestiegen.²⁶ Dies ist als Indiz dafür zu sehen, daß die partielle Preissenkung im Rahmen der EU-Agrarreform von 1992 in ihrer Wirkung auf die Bodenpreise durch die gleichzeitig eingeführten Prämien mehr als kompensiert wurde. Die Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen sind ebenfalls gestiegen, allerdings in geringerem Maße.

Für die Beurteilung der Verteilungswirkungen eventueller Kompensationszahlungen ist — im Zusammenhang mit dem Anteil der Pachtflächen — auch die Eigentümerstruktur der verpachteten Flächen wichtig. In den alten Bundesländern sind etwa 90 vH der verpachteten Fläche nicht im Eigentum von aktiven Landwirten. Dieser Anteil hat sich seit 1975 kaum verändert. Unter diesen haben ehemalige Landwirte (Altersgeld- und Landabgaberegentenempfänger) einen Anteil von nur reichlich 20 vH.²⁷ In den neuen Bundesländern gehören etwa 25 vH der verpachteten Fläche dem Staat und werden von der Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (BVVG) verpachtet. Die Eigentümerstruktur der in Privatbesitz befindlichen Flächen ist nicht näher bekannt, jedoch dürfte infolge der Abwanderung in den Westen nach der

²⁴ Diese Einsicht widerspricht direkt Einlassungen im Agrarbericht der Bundesregierung, daß Tier- und Flächenprämien effizient und unmittelbar einkommenswirksam den Landwirten zugute kommen (BMELF 1996: 93). Empirischen Schätzungen zufolge werden z.B. allein von den Flächenprämien 30–37 vH an nichtlandwirtschaftliche Verpächter überwältzt (Chatzis 1997: 265), was bei dem dort unterstellten Pachtanteil von 50 vH bedeutet, daß von den Pächtern 60–74 vH an die Verpächter weitergegeben werden.

²⁵ Ergebnisse der EU-Agrarstrukturerhebung 1995 (*Agra Europe* Nr. 36/1997, Sonderbeilage).

²⁶ Bodenpreise im Abwärtstrend (*Agra-Europe* Nr. 17/1995, Markt und Meinung: 10–13).

²⁷ Diese Zahlen stammen aus einer Landpachtuntersuchung von 1981/82, sind also relativ alt. Zu einer näheren Qualifikation vgl. Chatzis (1997: 133).

Zwangskollektivierung und der massiven Rationalisierung in den vergangenen acht Jahren nur noch der geringere Teil der Landeigentümer als Mitglied einer LPG-Nachfolgegesellschaft oder selbständiger aktiver Landwirt sein.

Hieraus folgt, daß der Agrarschutz insgesamt, insbesondere aber Kompensationszahlungen bei einem Abbau des Preisschutzes, so sie nicht ausschließlich an die gegenwärtigen Bewirtschafter gezahlt werden, letztlich nur in geringem Maße dem Vertrauensschutz von landwirtschaftlichen Unternehmern dienen. Vielmehr werden überwiegend ökonomische Renten von Bodeneigentümern konserviert. Dies als Vertrauensschutz einzustufen erscheint allerdings abwegig. Das gilt auch deshalb, weil eine überzeugende verteilungspolitische Begründung für den eher diffusen Kreis von Landeigentümern fehlt. In jedem Fall fehlen Hinweise darauf, daß es sich hinsichtlich der Einkommenssituation — unter sozialen Gesichtspunkten und unter Anlegung gesamtgesellschaftlicher Maßstäbe — um einen besonders bedürftigen Personenkreis handelt. Besonders schwer begründbar sind Kompensationszahlungen — auch zeitlich befristete — in den neuen Bundesländern.²⁸ Einmal sind die dortigen Betriebe großenteils schon unter Preisbedingungen bzw. Preiserwartungen entstanden, die jenen nach der EU-Agrarreform entsprachen. Zum anderen entbehrten die 1992 eingeführten Kompensationszahlungen für die neuen Länder noch mehr einer plausiblen ökonomischen Grundlage als im Westen. Eine dauerhafte Betriebsplanung auf der Grundlage permanenter Zahlungen in den Größenordnungen, wie sie in Tabelle 5 aufgeführt sind, müßte als wenig risikobewußt eingestuft werden. Da es sich zu etwa 90 vH um Pachtflächen handelt, dürfte sich eine weitere Absenkung des Preisniveaus und eine Einstellung der Kompensationszahlungen ganz überwiegend in ermäßigten Pachtpreisen niederschlagen, wobei das Anpassungstempo von der Laufzeit und der Flexibilität der Verträge abhängt, die dort relativ hoch ist. Die jetzigen Bewirtschafter wären deshalb wohl nur in gerin-

gem Umfang einkommensmäßig betroffen. Dies gilt um so mehr, als die Betriebsgrößenstruktur im Vergleich zu den alten Ländern äußerst günstig, die Produktivität hoch ist und die Anpassungsmöglichkeiten auch aufgrund einer meist größeren Zahl von Beschäftigten flexibler sind.

Ein ganz anderer Aspekt betrifft die Funktion des Bodens als Sicherheit für Kredite. Sinkende Bodenpreise verringern fraglos die Sicherheit für laufende Kredite und können den Kreditrahmen für zukünftige Kredite einengen. Dies erklärt sicherlich den Widerstand von Banken gegen eine grundlegende Liberalisierung der Agrarpolitik. Dies sollte aber kein Anlaß sein, die allokativ vorteilhaftere Politik nicht zu verfolgen. Vielmehr würde es die Kreditgeber beschleunigt dazu veranlassen, die Kreditwürdigkeit des wirtschaftenden Landwirts mehr in den Vordergrund zu stellen, wie es schon jetzt bei Pachtbetrieben notwendig ist.

Besonders betroffen von einer geänderten Politik in dem Sinne, daß eine Betriebsaufgabe und/oder ein Berufswechsel erforderlich werden könnten, sind Betriebsleiter bzw. mitarbeitende Familienmitglieder in kleineren flächenarmen Betrieben mit hohem Eigentumsanteil am Boden, die auf Rindviehhaltung spezialisiert sind. Allerdings sind auch in diesem Fall Kompensationszahlungen, die eine Weiterexistenz dieser Betriebe weitgehend garantieren würden, der falsche Weg. Hiermit würde das Problem struktureller Größendefizite, das schon seit Jahrzehnten als Begründung für den Agrarschutz dient, nur perpetuiert. Angemessen wären vielmehr Umschulungshilfen, die den Berufswechsel erleichtern und — für ältere Personen — Maßnahmen, die den Übergang in den Ruhestand begleiten. Beide Arten von Maßnahmen werden allerdings schon seit Jahrzehnten angeboten. Daß der Strukturwandel trotzdem hinter dem ökonomisch Notwendigen zurückgeblieben ist, dürfte deshalb wohl nicht nur an dem natürlichen Beharrungsvermögen, also subjektiv hohen Wanderungskosten, sondern nicht zuletzt auch an der vergleichsweise günstigen Einkommenslage beim Verbleiben im Agrarsektor gelegen haben.

²⁸ Diese Zahlungen sind strikt zu trennen von Anpassungshilfen, die nur in den neuen Ländern zur Förderung des Aufholprozesses gewährt werden.

3.4 Zusammenfassende Bewertung von Kompensationen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die diskutierten Kompensationsarten gegenüber der zu ersetzenden Preisstützung unterschiedlich große Allokationsgewinne versprechen. Am günstigsten schneiden produktionsunabhängige, personengebundene Transfers an den gegenwärtigen Bewirtschafter ab, insbesondere wenn diese zeitlich eng befristet sind. Allerdings können auch in diesem Fall Allokationsverzerrungen nicht vermieden werden. Auch gegen diese Form von Kompensationszahlungen spricht, daß sie, wenn ein Anpassungszeitraum von fünf bis sieben Jahren an eine neue Politik konzipiert wird, mit allgemeinen Normen wie z.B. Vertrauensschutz kaum zu rechtfertigen sind. Außerdem sind solche Zahlungen an Landwirte im Vergleich zu anderen Personen (Unternehmern), die ähnlichen Anpassungszwängen ausgesetzt sind und keinerlei Hilfen erhalten, nicht zu rechtfertigen. Auch wären neue verteilungspolitische Ungerechtigkeiten, die aus der individuellen Zumessung der Zahlungen resultieren, nicht zu vermeiden. Und nicht zuletzt wäre mit einer derartigen Maßnahme ein erneuter erheblicher bürokratischer Aufwand verbunden. Als noch schlechter zu bewerten sind alle Formen permanenter Kompensationen an die jeweiligen Bewirtschafter, wie sie derzeit geleistet werden. Sie führen nicht — wie vorgegeben — zu einer Stabilisierung der Arbeitseinkommen und damit der Beschäftigung, sondern im wesentlichen zu einer Stabilisierung der hohen Bodenrenten und sind weder mit Forderungen nach Vertrauensschutz noch mit verteilungspolitischen Argumenten zu rechtfertigen. Aus diesen Überlegungen folgt nun aber nicht, daß — wie z.B. von gewerkschaftlicher Seite gefordert — Zahlungen je Arbeitskraft geleistet werden sollten, um landwirtschaftliche Arbeitsplätze zu sichern. Dies hieße das Effizienzziel ganz dem (sektoralen) Beschäftigungsziel unterzuordnen. Eine gesamtwirtschaftliche Rechtfertigung für die damit bewerkstelligte Behinderung von Wettbewerb und Strukturwandel ist kaum zu erbringen.

4 Transfers im Rahmen der Agrarumweltpolitik

Von den zuvor diskutierten Transfers an den Sektor Landwirtschaft und den dahinter stehenden Begründungen zu trennen sind Ziele und Maßnahmen, die auf die Beseitigung neuer Knappheiten im Umweltbereich gerichtet sind. Diese sachlich gebotene Trennung wird allerdings im politischen Raum, wie zu zeigen ist, kaum eingehalten. Ziele und Maßnahmen im Rahmen der Agrarumweltpolitik sind deshalb vor dem Hintergrund der allgemeinen Agrarpolitik zu analysieren.

Während die Agrarpolitik seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft als Gemeinschaftspolitik konzipiert war und den Agrarsektor mit detaillierten Regulierungen überzogen hat, sind die Rechtsgrundlagen für umweltpolitische Kompetenzen erst durch die Einheitliche Europäische Akte in den Vertrag aufgenommen worden (Artikel 130 r–t). Die dort formulierten Grundsätze gelten auch für alle anderen EU-Politiken. Bestätigt wurde dies im neuen Artikel 3d des Vertrags von Amsterdam, wonach der Umweltschutz zu einer den sektoralen Politiken übergeordneten Handlungsmaxime wird, die der nachhaltigen Entwicklung dienen soll. Die enge Beziehung zwischen Agrar- und Umweltpolitik wird an anderer Stelle ausführlich dargelegt (Kommission der EU 1997c). Speziell für die Agrarumweltpolitik wurde mit der Verordnung 2078 aus dem Jahre 1992 (VO 2078/92) ein europäischer Rahmen beschlossen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten Landwirten Prämien für erbrachte Umweltleistungen zahlen können. Dabei geht es um umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren.

4.1 Ziele

Als allgemeine Ziele der Verordnung werden genannt (Kommission der EU 1997c: 14):

- Umweltfreundliche Maßnahmen sollen mit einer Verringerung der Agrarerzeugung einhergehen.

- Sie sollen einen Beitrag leisten zur Diversifizierung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und zur ländlichen Entwicklung.

Den Mitgliedstaaten wird ein langer Katalog an beihilfewürdigen Leistungen vorgegeben.²⁹

Aus der VO 2078/92 und jüngeren Stellungnahmen der Kommission und aus einschlägigen wissenschaftlichen Quellen (RSU 1996: 14, 22) lassen sich folgende Ziele herausfiltern:

- (a) Verringerung der Agrarproduktion;
- (b) Schonung oder Entlastung von Wasser, Boden, Luft;
- (c) Regenerierung oder Schaffung spezifischer Biotope zwecks Erhalt oder Wiedergewinnung der Artenvielfalt;
- (d) Erhalt der Kulturlandschaft
 - heutige Bewirtschaftungsformen,
 - flächendeckende landwirtschaftliche Bewirtschaftung,
 - Arbeitsplatzsicherung in strukturschwachen Regionen.

Läßt man das Ziel (a) zunächst beiseite, da es primär nicht Umweltverbesserungen, sondern die Korrektur von — politisch verursachten — Fehlentwicklungen im Marktbereich zum Gegenstand hat, so ist zwischen den Zielen (b) und (c) einerseits und dem Ziel (d) andererseits zu unterscheiden. Die Ziele (b) und (c) sind positiv

mit einer Extensivierung und das Ziel (b) auch positiv mit einer Einstellung der Agrarproduktion verbunden. Dagegen besteht weitgehender Widerspruch zwischen Ziel (d) und (c) und — begrenzt — auch zwischen (d) und (b).

Zum Verständnis der Zielkonflikte und zur Ableitung eines effizienten Instrumenteinsatzes ist die Betrachtung der Ausgangslage wichtig: Noch vor etwa 20 Jahren waren Zielkonflikte zwischen land- bzw. forstwirtschaftlicher Flächennutzung und Umwelt großenteils unbekannt oder aber zumindest nicht in das gesellschaftspolitische Bewußtsein gedrungen. Mittlerweile gilt als naturwissenschaftlich gesicherte Erkenntnis, daß die landwirtschaftliche Produktion die Umweltmedien negativ beeinträchtigen kann.³⁰ Das Ausmaß hängt von der Art und Intensität der landwirtschaftlichen Produktion ab, also u.a. von der Größe der genutzten Fläche, der Zahl der gehaltenen Tiere und dem Einsatz komplementärer Produktionsfaktoren je Flächeneinheit. Sieht man von ganz grundsätzlichen Beschränkungen der Eigentumsrechte an Boden ab (Sozialpflichtigkeit), so war die gewinnorientierte land- oder forstwirtschaftliche Bodennutzung zuvor kaum von Beschränkungen betroffen.

4.2 Instrumente

Zur Verringerung der Externalitäten³¹ hat die Politik mit einer Verschärfung des Ordnungsrechts und — in jüngerer Zeit — verstärkt mit ökonomischen Anreizen reagiert, wie z.B. mit der oben diskutierten VO (EU) 2078/92. Ordnungsrechtliche Regelungen bieten sich — im Sinne von Ge- und Verboten — dort als probates Instrument an, wo es um konkrete Gefähr-

²⁹ (a) Spürbare Drosselung der Verwendung von Düngemitteln und/oder Pflanzenschutzmitteln oder Konsolidierung der bereits erzielten Verringerung oder Einführung bzw. Fortsetzung des ökologischen Landbaus; (b) Einführung extensiver Produktionsmethoden durch andere als unter Buchstabe (a) genannte Mittel, einschließlich Futtermittelanbau, oder Erhaltung bereits in der Vergangenheit eingeführter extensiver Produktionsmethoden oder Umstellung von Ackerland auf Extensivgrünland; (c) Verringerung des Schaf- und Rinderbesatzes je Hektar Futterfläche; (d) Verwendung anderer ressourcenschonender Produktionstechniken sowie Erhaltung des ländlichen Raumes und der Landschaft (z.B. Erhaltung natürlicher Lebensräume wie alter Obsthaine, Feldraine und Gewässerufer) oder Aufzucht von Tieren lokaler Rassen, die vom Aussterben bedroht sind; (e) Sicherstellung der Erhaltung aufgegebener Acker- und Forstflächen; (f) Stilllegung von Ackerflächen für mindestens 20 Jahre zwecks umweltfreundlicher Nutzung, insbesondere zur Anlegung von Biotopen oder Naturparks oder zum Schutz der Gewässer; (g) Bewirtschaftung von Land zwecks Nutzung für Freizeitaktivitäten; (h) Verbesserung des Ausbildungsstands der Landwirte bezüglich land- und forstwirtschaftlicher Praktiken, die mit dem Umweltschutz vereinbar sind.

³⁰ Verschmutzung von Oberflächen- und Grundwasser durch Nitrate und Phosphate, Emission u.a. von Methan, Lachgas und Ammoniak in die Luft, Erosion des Bodens und Anreicherung des Bodens durch Schwermetalle.

³¹ Hinsichtlich des Bodens handelt es sich strenggenommen nur insoweit um eine Externalität, als Dritte durch Wind oder Wassererosion betroffen werden. Die Verschlechterung der Bodenqualität durch Erosion oder selbstbewirkten Schadstoffeintrag betrifft den Eigentümer selbst und sollte ausreichender Anreiz für den Eigentümer sein, die Bewirtschaftungsform zielgerecht zu korrigieren.

dungen von Menschen oder der Umwelt geht. In der Landwirtschaft betrifft dies insbesondere die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, aber auch von Düngemitteln oder Klärschlamm. Die EU hat diesbezüglich Rahmenrechtsvorschriften³² erlassen, die in nationale Regelungen umgesetzt werden müssen. Außerdem hat die EU Rahmenvorschriften für die Gestaltung ökonomischer Anreizsysteme für eine umweltschonendere Bewirtschaftung erlassen. Hierzu zählen die Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau und insbesondere die Verordnung 2078/92, die den Rahmen für nationale und regionale Programme zur Honorierung von Umweltleistungen darstellt.

Der Entwurf konkreter Programme und deren Durchführung obliegt in Deutschland — gemäß dem Subsidiaritätsprinzip — zwar den Bundesländern, durch die finanzielle Beteiligung und die obigen Vorgaben nehmen die EU und auch der Bund aber wesentlichen Einfluß auf deren Inhalt. In Deutschland fungiert der Bund als Vermittler zwischen EU-Kommission und den Ländern und als Koordinator zwischen den Ländern. Der Bund beteiligt sich finanziell im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ an jenen Programmen, von denen er sich neben umweltverbessernden zugleich auch marktentlastende Wirkungen erhofft. Die förderfähigen Maßnahmen sind im einzelnen festgelegt (Plankl 1997: 154). Programme oder Programmteile, die überwiegend dem Arten- und Biotopschutz und/oder der Landschaftspflege dienen, werden ausschließlich von der EU und den Ländern finanziert. Die Finanzierungsanteile der EU belaufen sich allgemein auf 50 vH der Gesamtausgaben, in Ziel-1-Regionen sind es 75 vH. Der Bund beteiligt sich mit 60 vH an den nicht von der EU getragenen Kosten, allerdings nur bei der ersten Kategorie von Programmen, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe abgewickelt werden. Die Länder tragen demnach nur 20 bzw. 10 vH der Kosten (Ziel-1-Regionen: u.a. neue Bundesländer). Bei ausschließlich umweltpolitisch begründeten Programmen finanzieren die Länder dagegen 50 bzw. 25 vH der Gesamtausgaben.

Die EU beteiligte sich an der Durchführung der Programme im Zeitraum von 1993 bis Ende 1997 mit 4,9 Mrd. DM (Tabelle 6). Der Anteil am EU-Haushalt ist von 0,2 vH (1993) auf 1,8 vH (1997) gestiegen. Bezogen auf die Agrarausgaben (Garantiefonds) liegt der Anteil 1997 bei 3,6 vH (*Agra-Europe* Nr. 50 vom 15.12.97, Europa-Nachrichten: 1–2). Die Verteilung der Mittel auf die Mitgliedsländer ist sehr unterschiedlich, da die Initiative für die Programme bei den Mitgliedsländern bzw. Regionen liegt und die EU mit 50 bzw. 75 vH kofinanziert. Auffällig sind die hohen Zahlungen in Österreich, das erst 1995 der Gemeinschaft beigetreten ist, aber auch in Deutschland und Frankreich. Ausschlaggebend dürften neben einer hohen politischen Präferenz relativ geringe Opportunitätskosten in Form des Produktionsverzichts an agrarisch marginalen Standorten sein (Tabelle 6).

Die sehr unterschiedliche Flächenbeteiligung in einzelnen Mitgliedsländern verdeutlicht konzeptionelle Unterschiede in den Programmen, aber auch natürliche Standortunterschiede. Bezieht man die umweltbezogene Grundförderung mit ein, so wurden in Deutschland von 1993 bis 1997 3,1 Mrd. DM im Rahmen der Umweltprogramme ausgegeben. Der EU-Finanzierungsanteil belief sich auf 55 vH (*Agra-Europe* Nr. 51 vom 22.12.97, Länderberichte: 30).

Dem weiten Rahmen entsprechend sind die (Bundes-)/Länderprogramme sowohl in der Art der geförderten Maßnahmen als auch in der Höhe der Förderung äußerst vielfältig. Im Vordergrund der Programme steht die Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen. Die Höchstprämie, für die eine EU-Kofinanzierung in Frage kommt, beträgt beispielsweise bei einjährigen Ackerbaukulturen, für die außerdem generell Flächenprämien gezahlt werden, 181,1 ECU/Hektar. Für Grünland gelten 301,9 ECU und für Dauerkulturen (Obstbäume, Reben) 845 ECU/Hektar als Obergrenze. Im nationalen Rahmen³³ werden

³² Zu einem Überblick vgl. Kommission der EU (1997c: 21 f.).

³³ Gemäß Grundsätzen für die Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung, nach denen sich der Bund mit 60 vH an den nicht von der EU getragenen Kosten beteiligt.

Tabelle 6: Ausgaben für Umweltmaßnahmen im Rahmen der VO 2078/92, 1993–1997

Land	Ausgaben	Betroffene Agrarfläche	Betroffene landwirtschaftlich Beschäftigte	Zahlungen je Hektar
	Mrd. DM	vH	vH	DM
EU ^a	4,9	.	.	232
Deutschland ^b	2,6	37	46	176
Frankreich ^b	2,0	.	.	.
Österreich ^b	3,1	72	67	272
Dänemark ^b	.	3	.	368
Niederlande ^b	.	2	.	515

^aNur Kofinanzierungsanteil. — ^bGesamtausgaben im jeweiligen Land.

Quelle: *Agra-Europe* Nr. 50 vom 15.12.97, *Europa-Nachrichten*: 1–2.

beispielsweise für den Verzicht auf chemisch-synthetische Düngemittel 200 DM, Herbizide 150 DM und für den Verzicht auf beides 200 DM je Hektar gezahlt, wobei zur Einführung die Prämien sogar bei 250 DM liegen. Dieser Tatbestand und die Förderung entspricht auch jener für den ökologischen Landbau. Die ökologische Bewirtschaftung von Dauerkulturen wird mit 1 000 DM je Hektar honoriert. Allerdings können die Länder die Beihilfe um 40 vH absenken oder um 20 vH anheben, so daß beispielsweise die tatsächlichen Fördersätze für Ackerkulturen zwischen 450 DM (Rheinland-Pfalz, Sachsen und Hessen) und 200 DM in Nordrhein-Westfalen variieren (Plankl 1997: 157).

Die Vielfalt jener Programme der Länder, die überwiegend dem Arten- und Biotopschutz dienen und nur von der EU kofinanziert werden, ist noch größer. Sie reicht von Feuchtwiesen über Magerrasen bis zu Streuobstwiesen und dient verschiedentlich dem Erhalt einzelner gefährdeter Pflanzen- oder Tierarten (Plankl 1996). Allerdings sind in weiten Teilen der Programme auch deutliche Überschneidungen hinsichtlich geförderter Biotope zu erkennen.

4.3 Bewertung der Agrarumweltpolitik

4.3.1 Das Referenzsystem

Eine Bewertung der skizzierten Politik verlangt die Festlegung eines Bewertungsmaßstabs, also

einer Referenzpolitik. Dabei wird Effizienz als generelles Ziel unterstellt. Dies schließt ein, daß die oben genannten Ziele auf ihre Konsistenz und Kompatibilität mit übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielen überprüft werden. Aufgrund der engen Verflechtung von Agrarumweltpolitik und Agrarpolitik kann sich die Analyse nicht auf die Umweltpolitik beschränken, da andernfalls nur wenig relevante „second-worst“-Lösungen betrachtet würden.

Für die Agrarpolitik kann gezeigt werden, daß eine vollständige Liberalisierung, verstanden als weitestgehender Verzicht auf staatliche Interventionen auf Produkt- und Faktormärkten, eine effiziente Lösung darstellt (Schrader 1993: 13). Als Übergangsmaßnahme im Fall eines abrupten Politikwechsels wären zeitlich befristete personengebundene Transferzahlungen angebracht (vgl. Kapitel 3), nicht aber permanente flächen- oder tierbezogene Prämien, wie sie derzeit gezahlt werden. Für die Agrarumweltpolitik ändern sich damit die Rahmendaten und damit auch die den Effizienzkriterien genügende Politik ganz entscheidend: die Nutzungskonkurrenz zwischen agrarischer Nutzung und Umweltansprüchen wird entschärft. Externalitäten können nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ ihren Charakter ändern. Die Bereitstellungskosten für öffentliche Güter im Umweltbereich dürften fallen.

4.3.2 Zielanalyse

Vor diesem Hintergrund sollen zunächst die oben abgeleiteten Ziele (a-d) analysiert werden.

Dabei wird deutlich, daß die Begrenzung der Agrarproduktion (Ziel a) durch eine Liberalisierung der Agrarpolitik und der damit verbundenen Verminderung der Produktionsanreize erreicht wird. Die Schonung und Entlastung der natürlichen Medien Wasser, Boden, Luft (Ziel b) und die Regenerierung oder Schaffung spezifischer Biotope (Ziel c) dürften ebenfalls positiv mit einer Produktionseinschränkung korreliert sein. Ein Teil der negativen Externalitäten der agrarischen Flächennutzung, deren Vermeidung Ziel b dient, würde durch eine allgemein intensivere Wirtschaftsweise und die Aufgabe der Bewirtschaftung marginaler Flächen beseitigt. Verbleibende Schäden oder Gefährdungen der Umweltmedien sollten — je nach Grad der Gefährdung — durch Ge- und Verbote oder durch ökonomische Anreize internalisiert werden, wobei die Festlegung der Eigentumsrechte nicht nur per se wichtig ist; wichtig ist auch, wem sie zugeordnet werden.

Die Schaffung und/oder Regenerierung von Biotopen zwecks Erhalt der Artenvielfalt (Ziel c)³⁴ wird durch eine Liberalisierung der Agrarpolitik in aller Regel erleichtert, weil die Opportunitätskosten der Flächennutzung fallen

³⁴ Zu einer ausführlicheren Diskussion hinsichtlich der Begründung des Artenschutzes vgl. Cowdy (1997). Die Rechtfertigung dieses Ziels ergibt sich aus dem „Existenzwert“ und „Quasi-Optionswert“ oder — um über die Grenzen dieser neoklassischen Betrachtung hinauszukommen, die eine „effiziente Ausrottung von Arten“ erlauben würde (Söllner 1997) — aus dem Vorsichtsprinzip. Dazu müssen nicht unbedingt die Präferenzen zukünftiger Generationen bemüht werden, da diese „Bewahrung der Natur“ durchaus auch Präferenzen von Zeitgenossen entspricht. Das vorgeschlagene ordnungsrechtliche Verbot der Ausrottung von Arten, das als Ergänzung des neoklassischen Ansatzes in Richtung einer „ökologischen Ökonomie“ angesehen wird (Söllner 1997: 428), dürfte in der Praxis kaum weiterhelfen, da es konkret nur selten um die absolute Durchsetzung dieses Verbots (ohne Rücksicht auf die Kosten) geht. Sieht man von Arten der „Roten Liste“ ab, bei denen u.U. tatsächlich Ausrottung droht, wird das ordnungsrechtliche Verbot der Tötung häufig auch dann angewandt, wenn nicht einmal „Knappheit“ droht (Rabenvogel, Kormorane), sondern Eingriffe des Menschen in eine Natur generell zurückgedrängt werden sollen, die aber weitgehend durch menschliche Einflüsse geprägt ist. Durch diesen „Mißbrauch“ des Ordnungsrechts besteht aber die Gefahr, daß die Artenvielfalt eher reduziert wird. In der Regel, wie auch im Falle der VO 2078/92 der EU und der Länderprogramme, die dem Biotopschutz und letztlich dem Erhalt der Artenvielfalt dienen sollen, muß politisch über den Umfang der bereitgestellten Mittel entschieden werden.

und damit naturnähere Nutzungsformen an Boden gewinnen oder mit geringeren finanziellen Anreizen zu bewerkstelligen sind. Nicht auszuschließen, wenn auch eher die Ausnahme, dürfte es sein, daß Lebensgemeinschaften, die an intensive landwirtschaftliche Nutzung angepaßt sind, durch eine flächendeckende Extensivierung gefährdet werden. Problematisch an dem Ziel ist, daß die Abgrenzung von Biotopen, die dem Erhalt der Artenvielfalt dienen, wissenschaftlich dann besonders schwer zu bewerkstelligen ist, wenn es sich nicht um Naturlandschaften und dazugehörige natürliche Biotope handelt, sondern um solche anthropogenen Ursprungs, wie z.B. Streuobstwiesen, Magerrasen oder die Lüneburger Heide. Der Trade-off zwischen der Vergrößerung der Vielfalt von Biotopen durch den Menschen und der damit verbundenen Zerstückelung oder Verkleinerung von wirklich natürlichen Biotopen bezüglich der Artenvielfalt dürfte noch weitgehend ungeklärt sein. Die für die Biotope anthropogenen Ursprungs typischen Lebensgemeinschaften dürften zwar zur Ausweitung des Bestandes bestimmter vorhandener Arten, wohl kaum aber zur Entstehung neuer Arten beigetragen haben, da hierfür die Zeitperiode als zu kurz erscheint.

Einer anderen Kategorie gehört das Ziel „Erhalt der Kulturlandschaft“ (Ziel d) an. Vielfach wird dem Begriff Kulturlandschaft noch das Adjektiv „bäuerlich“ vorangestellt. Auch gibt es gewisse Differenzen zwischen „Bewahrung“, die von politischer Seite, und „Wiederherstellung“, die vom Sachverständigenrat für Umweltfragen in den Vordergrund gestellt werden. Der wesentliche Unterschied liegt darin, daß der SRU eine flächendeckende Extensivierung für richtig hält, womit eine Segregation zwischen intensiv genutzten Flächen und Brachflächen vermieden werden soll. Dagegen wird von den meisten Politikern die Bewahrung der derzeitigen Bewirtschaftungsformen und -strukturen in den Vordergrund gestellt (Schrader 1996b: 118 f.). In jedem Fall wird eine flächendeckende Bewirtschaftung angestrebt und z.B. durch Flächenprämien für sogenannte benachteiligte Gebiete auch finanziell unterstützt. Intensitätsunterschiede in der Bewirtschaftung werden gleichfalls durch die zuvor angespro-

chenen Prämien für den ökologischen Landbau gefördert. Hinzu kommt, daß unter dieses Ziel auch sozial- und beschäftigungspolitische Aspekte subsumiert werden, die mit dem Erhalt der Kulturlandschaft kaum in Zusammenhang stehen (Schrader 1996b: 119) und gegebenenfalls mit anderen Instrumenten als der Umweltpolitik angestrebt werden sollten.

Entscheidend für die Beurteilung erscheint aber, daß das Ziel selbst schwer begründbar ist und in direktem Konflikt mit den zuvor diskutierten Umweltzielen (c und d) steht. Die derzeit beobachtbare Besiedlungsstruktur und Bewirtschaftungsform ist eine Momentaufnahme in einem stetigen Veränderungsprozeß, der bisher vorrangig den ökonomischen Interessen der lokalen Bevölkerung folgte. Das Ergebnis hinsichtlich der Siedlungs- und Bewirtschaftungsformen und Betriebsstrukturen ist — auch in Abhängigkeit von der natürlichen Landschaftsform — sehr unterschiedlich. Der Versuch der Bewahrung des jetzigen Zustandes (Betriebsgrößen und Flurstückgrößen sowie Nutzungsformen wie Wald, Acker, Grünland) führt schon jetzt in einigen Regionen zu schwerwiegenden Effizienzverlusten.

4.3.3 Effizienter Instrumenteneinsatz

Eine effiziente Bereitstellung von Umweltgütern erfordert die explizite Berücksichtigung der folgenden Rahmenbedingungen:

- (a) Die Bereitstellung von Agrar- und Umweltgütern beansprucht vorrangig eine Ressource, den Boden, der unvermehrbar ist.
- (b) Bei den nachgefragten Gütern handelt es sich zum Teil um öffentliche Güter, die eine unterschiedliche Reichweite haben und deshalb auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen bereitgestellt werden sollten.

Im Fall der empfohlenen vollständigen Liberalisierung der Agrarmärkte verringern sich die Nutzungskonflikte hinsichtlich der Fläche zwischen Landwirtschaft und Umwelt gravierend, verschwinden aber sicher nicht vollständig. Die Umsetzung von Verbraucherpräferenzen für Umweltgüter in „kaufkräftige“ Nachfrage dürf-

te wegen der „free-rider“-Probleme zwar nur in seltenen Fällen in befriedigendem Umfang gelingen. Zahlreiche Beispiele des Vertragsnaturschutzes, wobei Naturschutzverbände und Landwirte die Partner sind, zeigen aber Möglichkeiten auf, die bei deutlich sinkenden Opportunitätskosten an Bedeutung gewinnen könnten.³⁵

Scheidet eine private Lösung aus, ist es Aufgabe der politischen Entscheidungsträger, Menge und Qualität des gewünschten Produktes festzulegen. Zur Finanzierung sind allgemeine Steuern, spezifische Pro-Kopf-Steuern oder/und auch nutzerspezifische Abgaben möglich, wie sie schon seit langem in Form von Kurtaxen erhoben werden. Wo möglich und durchsetzbar, sind spezifische Steuern zu bevorzugen, da sie die „free-rider“-Probleme verringern. Mangels anderer Verfahren könnten trotz bekannter Schwächen Ergebnisse von Befragungen (u.a. contingent valuation method) zur Bedarfsschätzung dienen. Geht es nicht nur um ästhetische Präferenzen, sondern um die Beurteilung der Gefährdung von Arten und Biotopen, dürfte die Beratung durch Sachverständige unerlässlich sein. Für eine kostengünstige Bereitstellung ist von vorrangiger Bedeutung, daß nur eine meßbare Leistung honoriert wird.

Zur Bewerkstelligung einer kostengünstigen Lösung des Koordinationsproblems zwischen den zahlenden Nachfragern (hier unterstelltermaßen vertreten durch eine staatliche Gebietskörperschaft) und einer großen Zahl von Anbietern müssen die Transaktionskosten und die Renten der „residual claimants“, das sind im allgemeinen die Landeigentümer, gering gehalten werden. Differenzierte Verträge dürften das Abschöpfen von Renten von Umweltanbietern mit niedrigen Opportunitätskosten ermöglichen, sie verursachen aber hohe Transaktionskosten. Pauschale Lösungen, insbesondere auch wenn die „Produkte“ mit einer Punktliste (Ökopunkte) bewertet werden, verursachen hohe Renten. Dabei ist wichtig, den Rentenbegriff dahingehend zu differenzieren, daß hier nicht „vorübergehende Gewinne aufgrund besonderer ökonomischer Leistungen“ (Innovationsrenten), son-

³⁵ Zu Einschränkungen hinsichtlich der Effizienz auch privater Lösungen vgl. Schrader (1998).

dem „leistungslose“ Einkommen³⁶ z.B. infolge — naturgegeben — sehr niedriger Opportunitätskosten oder großer Informationsvorteile gemeint sind.

An diesem Punkt setzen Überlegungen an, die Koordination dadurch zu verbessern, daß zwischen Anbieter und Nachfrager ein Umweltunternehmen oder „Agent“ institutionalisiert wird, der sich durch ausgeprägte Spezialisierungs- und Informationsvorteile auszeichnet und dadurch in der Lage ist, sich als „residual claimant“ zu etablieren und dadurch Innovationsrenten anzueignen (Lippert et al. 1997: 7 f.). Damit wären über das Eigeninteresse gezielte Anreize vorhanden, die insbesondere unter dynamischen Aspekten zu Kostensenkungen bei der Bereitstellung von Umweltgütern führen könnten.³⁷ Dies gilt insbesondere dann, wenn — für bestimmte Umweltgüter denkbar — eine geschlossene Fläche, also die Beteiligung aller Eigentümer erforderlich ist.

Unterstellt man, daß eine Institution mit der Funktion eines Umweltagenten existiert, stehen dessen Angebote der Nachfrage nach Umweltgütern gegenüber. Diese Nachfrage nach Umweltgütern verteilt sich nach Maßgabe einer zu erarbeitenden Knappheitsrangfolge, wobei die Verantwortlichkeit und Finanzierung auf einer um so höheren föderalen Ebene angesiedelt sein sollte, je gefährdeter (knapper) die zu schützende Art oder das Biotop ist. Das folgt aus der Forderung der Theorie des fiskalischen Föderalismus, daß öffentliche Güter auf jener Ebene bereitgestellt werden sollten, die ihrer räumlichen Reichweite entspricht. Globale Güter erfordern dementsprechend Verhandlungen zwischen nationalen oder supranationalen (z.B. EU) Autoritäten. Der Erhalt der Artenvielfalt stellt im Kern (Genressourcen) ebenfalls ein globales Gut dar. Dies findet in verschiedenen internationalen Artenschutzabkommen auch seinen Niederschlag. Deshalb sollten Überlegun-

gen zur kostengünstigsten Bereitstellung, wie sie z.B. bezüglich der Reduzierung von schädlichen Klimagasen in Form der „global environmental facilities“ zum Ausdruck kommen, ebenfalls Eingang in das politische Instrumentarium finden.

Aufgrund verschiedener Vorteile bieten sich Ausschreibungsverfahren als Allokationsverfahren an, so daß der — örtliche — Umweltagent der Nachfrage z.B. der örtlichen Gebietskörperschaft(en) nach bestimmten Bodennutzungsformen und/oder Bewirtschaftungsstrukturen (Kulturlandschaft) und/oder der Nachfrage nach einem wohldefinierten Biotop zwecks Artenerhalt seitens der EU gegenübersteht. Die Angebotspreise des Umweltagenten können, vorausgesetzt die natürlichen Voraussetzungen sind für das nachgefragte Biotop günstig, durch gleichgerichtete Nachfrage sehr konkurrenzfähig sein. Wichtig hieran ist, daß die Präferenzen der örtlichen Bevölkerung mit den übergeordneten Präferenzen der EU-Bevölkerung sowie den örtlichen Angebotskosten in Einklang gebracht werden. Dies scheint eine grundlegende Voraussetzung für eine effiziente Allokation der Erzeugung von Agrar- und Umweltgütern zu sein, deren Erfüllung mit der Erweiterung der EU noch an Bedeutung gewinnt. Sind einzelne Umweltgüter an wenige ortsgebundene Biotope gebunden, so können typische Monopolprobleme auftreten, die nur durch staatliche Eingriffe (Preiskontrolle oder im Extremfall Enteignung) überwunden werden können.

Die prinzipiell wettbewerbliche Allokation schließt übergreifende planerische Ansätze z.B. zur Bildung von Biotopverbundsystemen nicht aus. Auch könnten in Verhandlungen zwischen Städten und Umlandgemeinden dort noch vorhandene Naturräume gegen Zahlungen der Städte von Gewerbeansiedlungen freigehalten werden. Eine Institutionalisierung eines um eine „Öko-Komponente“ angereicherten Finanzausgleichs (RSU 1996: 25 f.) scheint gerade wegen der Monopolprobleme im Landeigentum problematisch oder birgt zumindest die Gefahr, daß durch das „Erpressungspotential“ der Landverfügungsberechtigten neue Zahlungsströme entstehen, die letztlich wiederum vor allem zu einer Erhöhung der Bodenrenten, kaum aber zu

³⁶ „Demotivierende“ Wirkungen, wie an anderer Stelle befürchtet (Nellinger 1996: 371), gehen von einer so gestalteten Regelung nicht aus.

³⁷ Wichtige Merkmale des Umweltagenten treffen auf an anderer Stelle vorgeschlagene und schon existierende Landschaftspflegeverbände (RSU 1996) bzw. — allgemeiner — Zweckverbände zu (Schrader 1989: 105).

einer Verbesserung des Angebots an Umweltgütern führen.

4.3.4 Bewertung der Agrarumweltpolitik in der EU

Die Agrarumweltpolitik in der EU verstößt in vieler Hinsicht gegen wichtige Voraussetzungen für eine effiziente Politik. So sind schon die Ziele häufig unklar oder widersprüchlich. Die Zuordnung der Kompetenz zu den einzelnen föderalen Ebenen entspricht nicht den Kriterien des fiskalischen Föderalismus. Die herrschende Kompetenzaufteilung verbunden mit einer Mischfinanzierung verwischt Zuständigkeiten und führt zu einer Finanzierungszerrissenheit mit kollektivem „free-rider“-Verhalten insbesondere auf der regionalen Ebene. Die Folge ist eine verzerrte, staatlich erhöhte Nachfrage nach Umweltgütern und eine kaum begründbare gehäufte Förderung von „Modebiotopen“ wie Streuobstwiesen und Kleingewässern (RSU 1996: 10). Der zentrale Nutzungskonflikt hinsichtlich des Bodens zwischen Agrar- und Umweltgüterproduktion könnte durch einen generellen Abbau der Produkt- und Faktormarktinterventionen und eine Einstellung der flächen- und tierbezogenen Prämien, die eine landwirtschaftliche Nutzung voraussetzen, wesentlich gemildert werden. Statt dessen werden zusätzliche Zahlungen für Umweltgüter geleistet. Dies führt zu einer Verschwendung von Steuermitteln. Nutznießer sind ganz überwiegend nur die Bodeneigentümer (vgl. Kapitel 2).³⁸

Über diese fundamentale Ineffizienz hinaus ist die staatliche Nachfrage nach Umweltgütern auch schlecht belegt, da den Bürgern bei einer Erfragung ihrer umweltpolitischen Präferenzen — so dies überhaupt geschieht — meistens keine realistische Beschreibung des Referenzsystems, nämlich jener Bewirtschaftungsformen, die ohne massive Agrarsubventionen vorherr-

schen würden, vorgelegt wird. Vielmehr wird im politischen Prozeß der Untergang einer „Kulturlandschaft“ suggeriert. Dies ist unplausibel, vor allem aber wird nicht verdeutlicht, daß gerade Naturschutz durch eine sinkende Agrargüterproduktion billiger wird.

Bei der Umsetzung der Ziele wird auf Instrumentenebene vielfach gegen grundlegende Effizienzanforderungen verstoßen. So werden in großem Maße Pauschalzahlungen je Hektar geleistet, ohne daß eine konkrete Umweltleistung erkennbar ist. Das gilt für allgemeine Extensivierungsprämien, aber insbesondere hinsichtlich der Prämien für den ökologischen Landbau. So steht dem damit vorgeschriebenen vollständigen Verzicht auf Mineraldünger kein umweltpolitischer Nutzen gegenüber. Eine entsprechende Zuordnung von Ökopunkten ist deshalb schwer nachvollziehbar.³⁹ Grundsätzlich kann ein Katalog von Ökopunkten ein sinnvoller Ansatzpunkt für die Honorierung von Umweltleistungen sein. Voraussetzung ist aber, daß diese Schemata naturwissenschaftlich solide begründet sind und den Präferenzen der Gesellschaft entsprechen.

Auch unter regionalen Wettbewerbsgesichtspunkten erscheint problematisch, daß die in der VO 2078/92 festgelegten Vorschriften, deren Einhaltung prinzipiell als Vorbedingung für die Kofinanzierung durch die EU gilt, offenbar in jüngerer Zeit aufgeweicht werden. So hat die EU ein neues bayerisches Kulturlandschaftsprogramm für 1998-2002 genehmigt, das gegenüber dem vorigen Programm um 135 Mill. DM aufgestockt wurde und vor allem für eine verstärkte Förderung des Grünlandes verwendet wird. Die EU beteiligt sich daran mit etwa 65 Mill. DM.⁴⁰ Entgegen der VO 2078 können in Bayern auch dann Prämien für „umweltschonende Bewirtschaftungsverfahren“ und „Extensivierung“ gezahlt werden, wenn der Viehbesatz bis zu 2,5 Großvieheinheiten je Hektar Futterfläche beträgt. Die sonst gültigen Grenzen der EU liegen bei 2 bzw. 1,4 Großvieheinheiten

³⁸ Als bezeichnend hierfür kann ein Beispiel aus Bayern gelten. Eine dort beschlossene Erhöhung der Prämien für die extensive Grünlandnutzung kann in kleineren Pachtbetrieben das genaue Gegenteil bewirken. Die Prämienhöhung führt zur Erhöhung der Pachtpreisforderung der Bodeneigentümer. Um ihr Einkommensniveau zu halten, müssen einzelne Pächter auf die Prämie ganz verzichten und die Tierzahl je Hektar erhöhen, also die Intensität steigern.

³⁹ Zu einer detaillierten Beschreibung des Bewertungssystems in Baden-Württemberg vgl. Baudoux et al. (1997: 189).

⁴⁰ *Agra-Europe* Nr. 48/97 vom 01.12.97, Länderberichte: 9.

je Hektar. Das Programm zielt ganz offensichtlich nicht nur auf ökologische Belange, sondern soll auch der Konservierung der Produktionsstruktur, in diesem Fall der Einkommenssicherung vorhandener Milchviehbetriebe dienen (*Agra-Europe* Nr. 46/97 vom 17.11.97, Länderberichte: 1–2).

Kritisch zu sehen ist auch eine Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung Baden-Württembergs, mit deren Hilfe die Landwirte für wirtschaftliche Nachteile in Wasserschutzgebieten entschädigt werden, wo die Düngung, der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und die Wirtschaftsweise erheblich eingeschränkt worden ist.⁴¹ Die Entschädigungspflicht wird daraus abgeleitet, daß die Landwirte Auflagen zu erfüllen haben, die eine „ordnungsgemäße Bewirtschaftung“ übersteigen. Die Landwirte erhalten in Wasserschutzgebieten einen Pauschalgleich von 310 DM je Hektar Landwirtschaftsfläche, sofern sie keine höheren Nachteile nachweisen können (Baudoux et al. 1997: 187). Die Finanzmittel werden von den Wassernutzern durch eine Abgabe von 0,10 DM je m³ aufgebracht. Diese Ausgleichszahlungen werden parallel zu jenen Prämien geleistet, die im Rahmen des „üblichen“, an die VO 2078/92 angepaßten Kulturlandschaftsprogramms⁴² gezahlt werden, so daß Überschneidungen und damit Doppelzahlungen für denselben Tatbestand ein erhebliches Ausmaß haben (Baudoux et al. 1997: 189).

Bezugnehmend auf die oben diskutierte Institutionalisierung von Umweltagenten wäre es dringend erforderlich, daß die geleisteten Zahlungen nicht — wie derzeit festgelegt — auf Landwirte beschränkt werden, sondern generell zu Ausschreibungsverfahren übergegangen würde. Damit würde auch die Gefahr verringert, daß bei abnehmender Stützung der Agrargüterproduktion, die vielfach der Bewahrung gegebener Produktionsstrukturen und von Bodenrenten dient, dieses Ziel auf dem Umweg über

vermehrte — aber häufig nicht zu rechtfertigende — Umweltzahlungen angestrebt wird. Andernfalls würde die angestrebte Allokationsverbesserung im Agrargüterbereich zumindest teilweise konterkariert, da die Agrargüterproduktion in zahlreichen der „Kulturlandschaftsprogramme“ der Länder als Kuppelprodukt der Umweltgüter vorausgesetzt wird. Dies kann zu zunehmenden interregionalen Allokationsverzerrungen in der Agrarproduktion führen.

5 Agenda 2000: Neue Irrwege

5.1 Agenda 2000: Ziele und Maßnahmen

Angesichts der akzeptierten Beitrittsgesuche von fünf osteuropäischen Ländern und der für das Jahr 1999 geplanten Fortsetzung der WTO-Verhandlungen zur Liberalisierung des Agrarhandels hat die EU-Kommission 1997 im Rahmen der Agenda 2000 auf der Basis des Strategiepapiers von 1995 auch Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik unterbreitet, die seitdem präzisiert, in einigen Fällen auf den Druck von Mitgliedsländern und/oder Interessenverbänden hin auch korrigiert wurden. Als wichtige Ziele der (zukünftigen) Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) werden genannt (Kommission der EU 1997a):

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft;
- Garantie von Lebensmittelsicherheit und -qualität;
- umweltverträgliche Produktionsmethoden;
- Sicherung eines angemessenen Lebensstandards der in der Landwirtschaft tätigen Personen und die Förderung der Stabilität der landwirtschaftlichen Einkommen;
- Einbeziehung von Umweltzielen in die GAP;
- Schaffung ergänzender oder alternativer Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Landwirte und ihre Familien;
- Agrarpolitik und Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums soll zum wirtschaftlichen

⁴¹ Baden-Württemberg nimmt diesbezüglich eine Sonderstellung ein. Zu den grundsätzlichen rechtlichen Regelungen bezüglich der Verfügungsrechte vgl. Wissenschaftlicher Beirat (1996: 7 f.).

⁴² In Baden-Württemberg: Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA).

Zusammenhalt innerhalb der Union beitragen.

Tragendes Element dieser Fortführung der Reform von 1992 soll eine weitere Abwendung von der Preisstützungspolitik, eine Hinwendung zu Direktzahlungen sowie die Entwicklung einer kohärenten Politik für den ländlichen Raum sein.

Die wichtigsten Maßnahmen auf der Basis der Agenda 2000 (Stand der Diskussion: April 1998) sind:

Pflanzliche Erzeugung

- Senkung der Interventionspreise für Getreide in einem Schritt um 20 vH im Jahr 2000 auf 95,35 ECU/t (189 DM/t);
- Kompensation der Erlösminderungen bei Getreide zu 50 vH durch Anhebung der Flächenprämie;
- die bisher nach Fruchtarten differenzierten Prämien für Getreide, Ölfrüchte und stillgelegte Flächen werden vereinheitlicht und auf 66 ECU/t festgelegt und mit den regionalen Getreidereferenzerträgen nach der Reform von 1992 multipliziert;
- Reduzierung der Zahlungen, wenn sich die Preise auf einem höheren Niveau als erwartet bewegen;
- entgegen dem ursprünglichen Vorschlag und auf Verlangen von deutscher Seite werden die Silomaisflächen einbezogen;
- für Eiweißpflanzen wird eine Sonderprämie von 6,5 ECU/t gezahlt;
- Wegfall der Pflicht zur Stilllegung von Ackerflächen, dafür freiwillige Stilllegung in unbegrenzter Höhe möglich;
- flächenbezogene Direktzahlungen sollen von der Einhaltung von Umweltauflagen abhängig gemacht werden.

Tierische Erzeugung

- Stufenweise Senkung der Rindfleischinterventionspreise zwischen dem Jahr 2000 und 2002 auf 1 950 ECU/t (- 30 vH) und anschließende Ablösung der staatlichen Intervention durch Beihilfen für die private Lagerhaltung;
- Erhöhung der Prämien für Rinder, die der Fleischerzeugung dienen, sowie Einführung

einer zusätzlichen Prämie für den Fleischanteil der Milcherzeugung;

- Anhebung der Extensivierungsprämien unter strengerer Auflagen hinsichtlich der Viehdichte;
- Beibehaltung von Sonderprämien für männliche Rinder bei Plafondierung auf nationaler Ebene;
- Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Gewährung einer Färsen- bzw. Grünlandprämie;
- Beibehaltung der 90-Tier-Grenze für die Prämienzahlungen je Betrieb;
- bei Milch wird die Quotenregelung bis zum Jahr 2006 verlängert, die Garantiemenge um 2 vH erhöht (für Junglandwirte und Berggebiete) und die Garantiepreise für Butter und Magermilchpulver zwischen 2000 und 2003 um 15 vH gesenkt;
- parallel wird eine Milchprämie für Milchkühe eingeführt; Prämienplafonds in Höhe der Referenzmenge des Wirtschaftsjahres 1999/2000;
- als grundsätzliche Veränderung:
 - (a) Flexibilisierung des Beihilfensystems im Milch- und Rindfleischsektor derart, daß etwa zwei Drittel der Tier- und Grünlandprämien in der EU einheitlich (Basisprämien) und ein Drittel nach Ermessen der Mitgliedsländer verteilt werden, wobei die Gesamtsumme und damit auch die zweite Komponente auf nationaler Ebene plafondiert ist.⁴³
 - (b) Einführung einer gestaffelten Höchstgrenze je Betrieb für Direktzahlungen, wobei bis zu etwa 200 000 DM keine Abschläge und bei Beträgen, die 400 000 DM überschreiten, Abschläge von 25 vH erfolgen sollen. Die so „eingesparten“ Mittel sollen jeweils auf nationaler Ebene für Umweltprogramme zur Verfügung gestellt werden.

Umweltschutz in der Landwirtschaft

„Zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums werden angesichts einer verstärkten Nachfrage der Gesellschaft nach öffentlichen Dienstleistungen Instrumente zur

⁴³ Zu Einzelheiten und möglichen Auswirkungen auf betrieblicher Ebene vgl. Zeddies und Zimmermann (1998).

Förderung des Umweltschutzes in der Landwirtschaft herausragende Bedeutung erlangen:“

- Bindung von Ausgleichszulagen an Umweltauflagen (ohne Auflagen bisher schon für benachteiligte Gebiete),
- Bindung von Direktzahlungen an Umweltauflagen;
- Ausweitung gezielter Umweltschutzmaßnahmen durch Aufstockung der Haushaltsmittel und höhere Kofinanzierungssätze.

Entwicklung des ländlichen Raums

- Die von der Abteilung Garantie des EAGFL finanzierten flankierenden Maßnahmen (Umweltschutz in der Landwirtschaft, Aufforstung, Vorruhestand) werden durch das Programm für benachteiligte Gebiete ergänzt, wobei dieses Programm auch auf Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel-1-Regionen) Anwendung findet. Alle Maßnahmen werden horizontal und dezentral durchgeführt.
- Das derzeitige Konzept der integrierten Entwicklungsprogramme für ländliche Regionen wird aufrechterhalten für Ziel 1 (förderfähig durch den Strukturfonds) und das neue Ziel 2.
- Im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung sollen die Förderrestriktionen (Obergrenze von etwa 180 000 DM/Vollarbeitskraft) aufgehoben, aber zwischen Erwerbsformen unterschieden werden und weiterhin produktionssteigernde Investitionen ausgeschlossen werden.
- Die Förderung junger Landwirte soll verbessert werden.

5.2 Korrekturwünsche aus nationaler Sicht

Die Diskussion um die Vorschläge der EU-Kommission zur weiteren Reform der Agrarpolitik dürfte bis in das Jahr 1999 anhalten, bevor der Ministerrat ein Reformpaket verabschiedet. Zwischen den Mitgliedstaaten gibt es in wichtigen Grundsatzpositionen eine Spaltung zwischen den „nördlichen“ Ländern Großbritan-

nien, Niederlande, Schweden und Dänemark und den meisten anderen Ländern, wobei Frankreich noch nicht klar Position bezogen hat. Die nördlichen Länder treten prinzipiell für eine weitergehende Liberalisierung ein, d.h., sie billigen nicht nur die geplante Getreidepreissenkung, die Angleichung der Flächenprämien für Ölsaaten, sondern treten — angesichts der geplanten EU-Erweiterung — auch für eine zeitliche Begrenzung der Direktbeihilfen (Kompensationszahlungen) ein (*Agra-Europe* Nr. 20/98 vom 18.05.98, Europa-Nachrichten).

Dagegen stellen die anderen Länder, insbesondere Deutschland, die Einkommenssicherung für die Landwirtschaft in den Vordergrund, lehnen die Preissenkung — zumindest in dem vorgeschlagenen Umfang — ab, fordern eine „vollständige“ Kompensation und treten auch für eine Beibehaltung der konjunkturellen Flächenstillegung (jährlich vom Ministerrat zu beschließende Stilllegungsverpflichtung für Ackerflächen) mit einem Regelsatz größer als null ein. Vor allem wird auch bezweifelt, daß die Weltmarktentwicklung eine weitere Preissenkung erfordere (Borchert 1998: 11 f.), dagegen aber der „Erfolg“ der Reform von 1992 betont, der zu einem Abbau der Lagerbestände geführt habe. Hinsichtlich der Milch- und Rindfleischmarktregelungen unterstützt die ganz überwiegende Zahl der Mitglieder prinzipiell die Vorschläge der Kommission. Allerdings plädieren die nördlichen Länder einschließlich Italien für eine Abschaffung der Quotenregelung.

Auch auf der Ebene der Bundesländer hat es eine gemeinsame Stellungnahme zu den Kommissionsvorschlägen gegeben, die hinsichtlich der Milchquoten eine Stärkung der Position des aktiven Bewirtschafters fordert, ansonsten inhaltlich aber weitgehend den Forderungen der Bundesregierung entspricht.⁴⁴

⁴⁴ Neben der allgemeinen Anerkennung, daß eine weitere Reform notwendig sei, werden u.a. folgende Erfordernisse genannt:

- ein ausreichender Außenschutz im Rahmen des (nach den WTO-Verhandlungen) Möglichen zur Sicherung vergleichsweise höherer ökologischer, sozialer, qualitativer und hygienischer EU-Standards;

5.3 Zusammenfassende Bewertung der Reformvorschläge

Die gegenwärtige Europäische Agrarpolitik, wesentlich geprägt durch die Reform von 1992 und die Ergebnisse der Uruguay-Runde von 1993, ist durch ein hohes Maß an Ineffizienz gekennzeichnet. Dieses Urteil gilt nicht nur hinsichtlich der Ressourcenallokation, sondern auch bezüglich der Verfolgung verteilungspolitischer Ziele. Die Ursachen liegen einmal in sektoralen, meist verteilungspolitisch motivierten Zielen, die untereinander und mit gesamtwirtschaftlichen Zielen inkompatibel sind, und zum anderen in einem ineffizienten Instrumenteneinsatz, der vielfach dadurch geprägt ist, daß er marktwirtschaftlichen Allokationsergebnissen mit Mengenregulierungen und weiteren umfangreichen bürokratischen Eingriffen entgegenwirkt (Schrader 1993). Ein äußeres Kennzeichen dieser Politik sind hohe und noch steigende staatliche Transferzahlungen an den Sektor, die kaum die vorgebliche Zielgruppe erreichen, und eine wuchernde Bürokratie zur Organisation und Kontrolle der Maßnahmen. Anlaß für die jüngeren agrarpolitischen Reformvorschläge ist allerdings nicht diese gesamtwirtschaftliche Beurteilung der gegenwärtigen Agrarpolitik, die auf eine Senkung der volkswirtschaftlichen Kosten zielt. Vielmehr sind es die geplante Osterweiterung und die für 1999 beschlossene Fortsetzung der WTO-Verhandlungen zu einer weiteren Liberalisierung des

-
- Preissenkungen nur insoweit vorzunehmen, als es die Märkte zwingend erfordern, und dauerhaft auszugleichen;
 - die Möglichkeiten mengensteuernder Maßnahmen zu nutzen.

Weiterhin wird gefordert:

- ein effizienter, transparenter, zielgenauer und einfach administrierbarer Mitteleinsatz, wozu die regionalen Spielräume der Agrarpolitik auszuweiten seien;
- ein nationaler Gesamtplafond für Ausgleichszahlungen bei Milch und Rindfleisch, der nach gegenwärtigen Produktionsanteilen bemessen wird;
- Aufhebung der obligatorischen Flächenbindung der Milchquoten und Stärkung der Position des aktiven Bewirtschafters durch dauerhafte Zuteilung der Quoten zu Lasten der alten Eigentümer und
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Einbeziehung von Umweltaspekten in die nationale Prämienverteilung (*Agra-Europe* Nr. 22/98 vom 02.06.98, Länderberichte: 43 f.).

Agrarhandels, die politische Aktivitäten ausgelöst haben. Dies erklärt, daß in der politischen Debatte, insbesondere hinsichtlich der Osterweiterung fiskalische und verteilungspolitische Kriterien im Vordergrund stehen und hier deshalb neben dem gesamtwirtschaftlichen Effizienzziel mitdiskutiert werden sollen.

Die Osterweiterung der EU würde bei einer Übernahme der gegenwärtigen EU-Agrarpolitik hohe zusätzliche Ausgaben des EAGFL zur Folge haben. Wesentliche Ursachen wären die Einführung von Direktzahlungen, die starke Erweiterung des Produktionspotentials der EU, das dann infolge verstärkter Produktionsanreize (Anstieg der Produzentenpreise und Einführung von Direktzahlungen in Beitrittsländern) mehr als bisher ausgeschöpft werden würde, und die mit der erhöhten Produktion verbundenen Marktordnungskosten.⁴⁵ Im Vordergrund der politischen Diskussion steht die Frage, ob die „Agrarleitlinie“ eingehalten würde.⁴⁶ Nach Modellrechnungen mit verschiedenen Szenarien wäre eine deutliche Überschreitung zu erwarten (Josling et al. 1998: 40 f.).

Hinsichtlich der 1999 anstehenden Fortsetzung der WTO-Verhandlungen geht es neben einer weiteren Reduzierung des Preisschutzes vor allem darum, die Direktzahlungen (Flächenprämien, Tierprämien), die 1993 als Kompensation für Preissenkungen eingeführt und der sogenannten „blue box“ zugeordnet wurden, zu entkoppeln, d.h., sie produktionsunabhängig zu gestalten oder abzuschaffen. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus den Vorgaben der Handelspartner, vor allem der USA, die vergleichbare Zahlungen 1996 abgeschafft haben und die EU unter Handlungszwang setzen werden.

⁴⁵ Die Schätzungen über die zusätzlichen Ausgaben weisen naturgemäß eine große Spannweite auf, je nach Einschätzung der ökonomischen Reaktionsparameter, Annahmen über die Weltmarktentwicklung und der Abgrenzung der Ausgabenpositionen. Zu entsprechenden Modellrechnungen mit unterschiedlichen Szenarien vgl. Josling et al. (1998).

⁴⁶ Als Agrarleitlinie wurde in den Reformbeschlüssen von 1988 eine Obergrenze für das Wachstum der Ausgaben (Abteilung Garantie) des EAGFL von 0,74 vH des realen Sozialproduktsanstiegs der Gemeinschaft festgelegt. Bei der Erweiterung um die EFTA-3 Länder wurde dieses Kriterium auch für den Anstieg „durch Erweiterung“ verwendet.

Bezugnehmend auf die diskutierten prinzipiellen ökonomischen und die aktuellen politischen Kriterien sollen die wesentlichen Vorschläge der Agenda 2000 kurz beleuchtet werden:

Getreide und Ölsaaten

Die vorgeschlagene Senkung der Interventionspreise für Getreide um 20 vH und die Vereinheitlichung der Flächenprämie für Getreide und Ölsaaten ist geeignet, die Allokationsverzerrungen sowohl innerhalb der EU (zwischen Ackerfrüchten) als auch zwischen der EU und anderen Ländern zu vermindern. Wegen der Beschränkungen der Exportsubventionen und der subventionierten Exporte (Mengen), die in der Uruguay-Runde vereinbart wurden (Josling et al. 1996: 175 f.), würde die Maßnahme auch die Exportchancen der EU verbessern, da der Preisabstand zwischen EU und Weltmarkt tendenziell verringert würde. Bei Ölsaaten wäre in den WTO-Verhandlungen sicherzustellen, daß die aus dem „Blair-House-Abkommen“ resultierenden Mengenbeschränkungen für die EU aufgehoben würden. Weiterhin positiv wäre die hiermit verbundene Kostensenkung für die Getreideveredelungsproduktion (Schweine, Geflügel, Eier) zu werten.

Die vorgesehene Kompensation der weiteren Getreidepreissenkung zu nur etwa 50 vH kann zwar gegenüber der vollen Kompensation von 1992 gesamtwirtschaftlich als Fortschritt angesehen werden, zumal offenbar die Zahlungen nur noch an die Fläche einer Referenzperiode und nicht mehr an die tatsächliche Nutzung gebunden werden sollen. Gemessen daran, daß sich die Kompensationen wiederum an momentanen Erlösrückgängen orientieren, daß sie wiederum nicht zeitlich befristet und auf die bisherigen Zahlungen draufgesattelt werden sollen und daß vor allem die prinzipielle Begründung solcher Zahlungen wenig überzeugt, sprechen sowohl Effizienz- wie auch Verteilungsüberlegungen gegen diese Art von Zahlungen.

Flächenstilllegung

Hinsichtlich der konjunkturellen Flächenstilllegung scheint noch offen, ob der Regelsatz auf

null oder einen deutlich höheren Wert festgelegt wird. Beides ist wegen der schwerwiegenden Effizienzverluste abzulehnen. In jedem Fall soll nach der Agenda eine (mehrjährige) freiwillige Flächenstilllegung weiterhin prämiert werden. Auch dies ist unter Effizienzgesichtspunkten grundsätzlich negativ zu beurteilen, solange nicht eine alternative Verwendung der Flächen, z.B. für den Naturschutz, gut begründet ist. Andernfalls beinhaltet jede bezahlte Flächenstilllegung eine Verschwendung von Ressourcen und führt letztlich wiederum nur zu einer Verknappung von Boden und damit zu einer Stabilisierung der Bodenrenten (Koester 1997). Trotzdem scheinen insbesondere die Bundesregierung und die deutschen Bundesländer die Angebotskontrolle durch Flächenstilllegung nach wie vor für eine sinnvolle Politik zu halten. Als ein Grund muß wohl die Verteidigung ihres Programms zum Anbau nachwachsender Rohstoffe gesehen werden (Tangermann 1997: 29),⁴⁷ die auf „stillgelegten“ Flächen angebaut werden dürfen. Darüber hinaus scheinen aber die deutschen Agrarpolitiker Angebotsbeschränkungen in Verbindung mit Preisstützung gegenüber Direktzahlungen prinzipiell für den erstrebenswerteren Weg zu halten, obwohl die Effizienzverluste dadurch noch größer werden. Dies dürfte daran liegen, daß Direktzahlungen — anders als implizite Transfers über hohe Preise — für mehr verteilungspolitische Transparenz sorgen, die aber unerwünscht ist. Denn aus zwei Gründen gerät man zunehmend in politischen Begründungsnotstand: Zum einen wird die Notwendigkeit dieser Zahlungen selbst bezweifelt; zum anderen verschärfen gerade diese Direktzahlungen die deutsche „Nettozahlerposition“, die aus ökonomisch schwer nachvollziehbaren Gründen als „Problem an sich“ angesehen wird.

Außenschutz

Aufgrund der Erfahrungen mit der Agrarreform von 1992, in deren Folge die Weltmarktpreise

⁴⁷ Wesentlicher Eckpunkt dieses Programms ist die indirekte Subventionierung des Anbaus dieser Produkte auf „stillgelegten“ Flächen, indem Prämien für deren „Nichtnutzung“ gezahlt werden, der Anbau nachwachsender Rohstoffe aber erlaubt wird.

für Getreide kurzfristig sogar das EU-Niveau übertrafen und damit auch nach Einschätzung der EU-Kommission aufgrund fixierter Ausgleichszahlungen eine „Überkompensation“ der Landwirte eintrat, sollen die Ausgleichszahlungen nun reduziert werden, wenn die Weltmarktpreise ein „unerwartet“ hohes Niveau erreichen. Zwar hat dieses Vorhaben allokativen Vorteile gegenüber Exportsteuern, die bisher in dieser Situation eingesetzt wurden, um den inländischen Preisanstieg zu dämpfen. Diese Steuern führten tendenziell wiederum zu einer Abkoppelung vom Weltmarkt und damit zu dessen Destabilisierung. Diese Lücke im Uruguay-Abkommen dürfte deshalb im nächsten WTO-Abkommen geschlossen werden. Letztlich erweckt die geplante Maßnahme aber eher den Eindruck, daß für die Öffentlichkeit schwer erklärbare Symptome eines prinzipiell falschen Ansatzes kaschiert werden sollen.

Zucker

Nicht zuletzt fällt in dem Reformpaket für Ackerkulturen das völlige Fehlen von Vorschlägen für den Zuckermarkt auf. Dieser Markt wird seit Gründung der EG durch ein rigides Produktionsquotensystem reguliert, das eine effiziente Allokation der Zuckerproduktion innerhalb der EU behindert und hohe Erzeugerpreise absichert, die zeitweise mehr als doppelt so hoch wie auf dem Weltmarkt liegen und letztlich den Quoteneigentümern hohe Renten beschert, die die Zuckerverbraucher finanzieren. Der fehlende Reformwille deutet auf fehlenden internen politischen Druck hin, da die offensichtlichen Haushaltsausgaben für das System sich in Grenzen halten, und auf fehlenden internationalen Druck, da letztlich die subventionierten Exporte der EU durch das GATT-Abkommen begrenzt werden und im übrigen auch die USA ihren Zuckererzeugern hohen Schutz angedeihen lassen.

Milch und Rindfleisch

Die für den Milch- und Rindfleischmarkt vorgeschlagenen Preissenkungen und die Produktionsquotenausweitung für Milch zielen in die richtige Richtung: Abbau des Außenschutzes. Wie die übrigen Maßnahmen zeigen, scheint

aber nicht eine Effizienzverbesserung das Ziel zu sein. Vielmehr sind diese Maßnahmen eher durch die Verpflichtungen im Rahmen des GATT-Abkommens erzwungen. Die wiederholte Verlängerung der Quotenregelung, nun bis zum Jahr 2006, und noch mehr die Ausweitung eines kaum noch durchschaubaren Prämiensystems verdeutlichen, daß das Ziel, Einkommen zu sichern und Betriebsstrukturen zu konservieren, ganz im Vordergrund steht. Allokationsverbesserungen sind kaum zu erwarten, und die saldierten Produktionseffekte infolge von neuen Prämienanreizen und gleichzeitigen Bremswirkungen infolge von erweiterten Extensivierungsaufgaben entziehen sich weitgehend einer seriösen wissenschaftlichen Analyse. Sicher erscheint nur, daß die Versuche bürokratischer Produktionslenkung neue Blüten treiben werden mit der Folge steigender Sickerverluste, daß die weiter wachsenden staatlichen Transferleistungen unter dem Gesichtspunkt der funktionalen Einkommensverteilung ganz überwiegend den Bodeneigentümern zufließen werden und nicht dem Faktor Arbeit und somit letztendlich zum großen Teil nicht einmal im landwirtschaftlichen Sektor verbleiben.

Transferzahlungen und Degression

Selbst im Hinblick auf die politisch begründeten Reformanlässe ist das Maßnahmenpaket nicht zielführend. So kann im Hinblick auf die anstehenden WTO-Verhandlungen nicht von einer tatsächlichen Entkoppelung der zusätzlichen Transfers gesprochen werden. Die Ausweitung der Transferzahlungen widerspricht zudem direkt dem Bemühen, die Ausgaben des EAGFL im Hinblick auf die Osterweiterung nicht ausufern zu lassen.

Den wachsenden politischen Bedenken gegen Transferzahlungen, die sich allerdings nicht an der prinzipiellen Begründbarkeit, sondern nur daran festmachen, daß die Summen je Betrieb beachtliche Größenordnungen erreichen, versucht die Kommission durch den Vorschlag zu begegnen, eine Degression in Abhängigkeit der Zahlungen je Betrieb einzuführen. Das wäre wiederum nur ein Kurieren an Symptomen, das zu weiteren Effizienzverlusten führt und die kaum begründbaren Verteilungswirkungen der

Transferzahlungen nur unwesentlich mildert. Der Strukturwandel hin zu größeren Betriebseinheiten spiegelt Effizienzvorteile, deren bisher mangelnde Ausnutzung das Kernproblem des europäischen Agrarsektors darstellt. Nicht nur wird dieser Effizienzvorsprung großer Betriebseinheiten abgeschwächt, sondern vielmehr ist absehbar, daß große Betriebe, die Gefahr laufen, Abschlüsse bei Transferzahlungen zu erleiden, sich zu kleineren Einheiten umstrukturieren. Ganz generell ist festzuhalten, daß das proklamierte Ziel „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ bei der Formulierung des Maßnahmenkatalogs in den Hintergrund getreten ist, also eher dekorativen Charakter hat, da im wesentlichen nur Ackerbaubetriebe auf Pachtbasis verstärktem Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden.

Umweltschutz und Kompetenzverteilung

Die Vorschläge zur stärkeren Einbeziehung des Umweltschutzes und zur Erweiterung der nationalen oder regionalen Gestaltungsmöglichkeiten bei zentral initiierten und geregelten Programmen scheinen ebenfalls politischen Bedenken gegen hohe Transferzahlungen „ohne Auflagen“ zu entspringen. Die generelle Bindung von Direktzahlungen an Umweltauflagen vermischt aber zwei völlig unterschiedliche Problemkreise. Die Direktzahlungen sollen für vorgebliche Einkommensverluste entschädigen. Umweltauflagen gegen Entschädigung wären ein Weg, Knappheiten im Umweltbereich zu überwinden, ohne die gültige Verteilung der Eigentumsrechte zu ändern. Dies wäre effizient, wenn entsprechende Umweltknappheiten nachgewiesen wären, eine Änderung der Eigentumsrechte nicht angezeigt ist und der Kreis der Anspruchsberechtigten für Kompensationszahlungen mit dem Kreis jener, die Zahlungen zur Überwindung von Umweltknappheiten erhalten, übereinstimmen würde. Läßt man die Frage der Eigentumsrechte beiseite, so wurde zwar gezeigt, daß Knappheiten spezifischer Umweltgüter durchaus punktuell auftreten können. Die Ursache dieser Knappheit liegt allerdings einerseits häufig in einer zu intensiven agrarischen Nutzung von Flächen, die gerade die Folge des staatlichen Agrarschutzes ist, und andererseits

in einer überdimensionierten staatlichen Nachfrage nach Umweltgütern, die schwer begründbar und nicht zuletzt eine Folge des Finanzierungssystems für Agrarumweltprogramme ist, indem sich die (Bundes-)Länder, denen Entwurf und Kontrolle der Programme anvertraut ist, als „free-rider“ betätigen können. Letztlich wird hierdurch, in Verbindung mit der allgemeinen Agrarpolitik, die Bodenknappheit zusätzlich verschärft, und ein hoher Teil der Finanzmittel landet bei den Bodeneigentümern in Form hoher ökonomischer Renten. Außerdem drohen neue Wettbewerbsverzerrungen zwischen EU-Mitgliedsländern und Regionen. Die geplante allgemeine Bindung von Direktzahlungen an Umweltauflagen ist deshalb unsachgemäß und erweckt den Verdacht, daß lediglich politisch motivierte, ökonomisch aber kaum begründbare Zahlungen für die Öffentlichkeit plausibler begründet werden sollen.

Die im Zusammenhang mit Umweltleistungen auch vorgeschlagene Ausweitung des Kofinanzierungsanteils der EU geht genau in die falsche Richtung: nicht eine weitere Vermischung von Kompetenzen und Finanzierungsverpflichtungen, sondern eine klare Abgrenzung der Kompetenzen der föderalen Ebenen nach Maßgabe der Reichweite der (öffentlichen) Umweltgüter wäre sachgerecht und entspräche dem Subsidiaritätsprinzip.

Ländlicher Raum

Schwer einzuschätzen, weil noch nicht endgültig ausgearbeitet, sind die Vorschläge zur Entwicklung des ländlichen Raums. Ganz davon abgesehen, ob es diesbezüglich zusätzlicher staatlicher Initiativen bedarf und nicht besser allokatonsverzerrende Förderprogramme abgebaut werden sollten, erweckt zumindest die Investitionsförderung in der Landwirtschaft, wo Obergrenzen abgeschafft werden sollen und die Verbesserung der Förderung von Junglandwirten geplant ist, den Eindruck, daß nicht nur alte, kaum begründbare Maßnahmen fortgeführt werden, sondern daß auch der sektorale Schwerpunkt Landwirtschaft beibehalten werden soll. Dies verbessert sicherlich nicht die Voraussetzungen für den unabdingbaren sektoralen Strukturwandel zugunsten von Gewerbe

und Dienstleistungen und ist auch insofern schwer zu begründen, als die Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume prinzipiell positiv beurteilt werden (Bade 1997).

6 Ausblick

Die gegenwärtige Debatte um eine Reform der EU-Agrarpolitik wurde durch die anstehende Osterweiterung und die 1999 fortzusetzenden WTO-Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Handels ausgelöst. Aus ökonomischer Sicht sollte das vorrangige Ziel eine Effizienzverbesserung sein. Dieses Ziel wird von vielfältigen Verteilungsfragen und Kontroversen über die Kompetenzverteilung zwischen den föderalen Ebenen überlagert.

Im Vordergrund der politischen Bemühungen steht zunächst die Einkommenssicherung von Landwirten über eine Beibehaltung von Schutzmaßnahmen oder durch Direktzahlungen an die jeweils wirtschaftenden Landwirte. Die im Falle der Osterweiterung hieraus resultierenden enormen Haushaltsbelastungen lösen Ausweichreaktionen der politischen Entscheidungsträger aus, ohne das ursprüngliche Verteilungsziel aufzugeben: Sieht man von einzelnen berufsständischen Extrempositionen ab, die letztlich aufgrund der Furcht vor verschärftem Wettbewerb und Einkommenseinbußen eine Erweiterung ablehnen, setzt die EU-Kommission auf eine Substitution der Preisstützung durch Direktzahlungen. Diese Direktzahlungen sind aber — insbesondere in der tierischen Produktion — keineswegs allokatonsneutral und mit hohen Transaktionskosten verbunden. Der Kritik an der steigenden Haushaltsbelastung (EAGFL), wobei sowohl die insgesamt steigende Belastung als auch der Streit um die Nettozahlungen Deutschlands aus deutscher Sicht eine zentrale Rolle spielen, scheint man dadurch begegnen zu wollen, daß die nationalen oder regionalen Einflußmöglichkeiten bei der Mittelverteilung (Tierprämien, Umweltprogramme) erweitert werden. So wird sogar erwogen, die bisher zentral finanzierten flächen- und tierbezogenen Transfers mit Hilfe einer Mischfinanzierung zu

bewerkstelligen; dann würde die Zahlungsbereitschaft oder -fähigkeit der regionalen oder nationalen Regierungen letztlich die Höhe der Transfers bestimmen. Dieses Vorgehen löst keines der eigentlichen Probleme, beschwört aber neue Gefahren in Form von Wettbewerbsverzerrungen vor allem zwischen alten und zukünftigen Mitgliedern der EU herauf. Gerade aus deutscher Sicht, aus der man die „Nettozahlerposition“ beklagt, wäre es deshalb folgerichtig, auf einen konsequenten Abbau der Transfers an die Landwirtschaft hinzuwirken und nicht, wie es zu beobachten ist, das alte System zu verteidigen oder gar ausbauen zu wollen.

Die eigentlichen Probleme liegen in den kaum begründbaren Transferzahlungen an Landwirte und — nicht unabhängig davon — in einer zunehmenden Vermischung von Regulierungs- und Finanzierungs Kompetenzen zwischen den föderalen Ebenen. Wichtig wäre eine bessere Verwirklichung der Kongruenz zwischen Nutznießern und Zahlern. Soweit überhaupt Regulierungsbedarf besteht, zum Beispiel hinsichtlich der Bereitstellung von Umweltgütern, sollte sich die Kompetenzverteilung nach der räumlichen Reichweite der Güter richten. Solange die Finanzierung vollständig (Flächen- und Tierprämien) oder in Form von Mischfinanzierungen (Umweltprogramme, Agrarinvestitionsförderung) durch die EU gewährleistet wird, ist „free-rider“-Verhalten der unteren föderalen Ebenen naheliegend. Im Fall der zentralen Finanzierung gilt dies für „Nettoempfänger“ unter den Mitgliedsländern. Beide Finanzierungsformen führen zu einer gesteigerten Nachfrage nach derartigen Programmen und damit zu einer Verschwendung von Steuergeldern. Durch eine auch von Ökonomen geforderte allgemeine Rückübertragung von Regulierungskompetenzen im Agrar- und Umweltbereich auf nachgeordnete föderale Ebenen würden zwar die Anreize für das „free-rider“-Verhalten und damit eventuell auch die Ausgaben reduziert, dies könnte aber zu neuen Wettbewerbsverzerrungen zwischen Regionen und Ländern führen.

Die Unfähigkeit der EU, ihre Agrarpolitik grundlegend im Sinne einer Liberalisierung zu reformieren, hat negative Auswirkungen, die weit über den Agrarbereich hinausgehen. So

wird der sektorale und räumliche Strukturwandel durch eine überhöhte Entlohnung der in der Landwirtschaft eingesetzten Faktoren behindert. Dies gilt insbesondere für den Boden, aber auch für Arbeitskräfte. Die Landnutzung ist wesentlich zugunsten landwirtschaftlicher Verwendung verzerrt; dies behindert die Nutzung für die Forstwirtschaft, die Ökologie und die Freizeit und dürfte auch die Gewerbeansiedlung beeinträchtigen. Durch die geplante Erweiterung der EU bekommt dieses Problem eine neue Dimension, da die Flächenausstattung je Einwoh-

ner, die natürlichen Merkmale des Landes und nicht zuletzt die auch einkommensbedingt unterschiedlichen Verwendungsansprüche an das Land zwischen den bisherigen und zukünftigen Mitgliedern der EU zum Teil stark divergieren. Diese Unterschiede sollten soweit wie möglich über marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen zum Tragen kommen. Dies setzt voraus, daß alle diesbezüglich relevanten Politikbereiche, also neben der Agrarpolitik vor allem auch die Regional-, Struktur- und Sozialpolitik, einer kritischen Analyse unterzogen werden.

Literaturverzeichnis

- Agra-Europe* (lfd. Jgg.). Agrarpolitischer Pressedienst. Bonn.
- Bade, F.-J. (1997). Zu den wirtschaftlichen Chancen und Risiken ländlicher Räume. *Raumwirtschaft und Raumordnung* 4/5: 247–259.
- Baudoux, P., G. Katzenwadel und R. Doluschitz (1997). Agrarumweltprogramme: Betriebliche Wirkungen und Einstellungen von Landwirten. *Agrarwirtschaft* 46 (4/5): 184–197.
- Boger, S., und S. Noleppa (1997). Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Osterweiterung der Europäischen Union: Eine Wirkungsanalyse verschiedener Politikoptionen. Referat gehalten auf der 38. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. Freising–Weihenstephan.
- Borchert, J. (1998). *Agrarstandort Deutschland*. Bonn.
- Boss, A., und A. Rosenschon (1997). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland — Bestandsaufnahme und Bewertung. Kieler Arbeitspapiere 793. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- BMELF (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (1996a). Perspektiven der Agrarpolitik im kommenden Jahrzehnt. *Agra-Europe* 26, Dokumentation.
- (1996b). *Agrarbericht 1996*. Bonn.
- (1997a). *Agrarbericht 1997*. Bonn.
- (1997b). *Die Europäische Agrarreform — Pflanzlicher Bereich*. Bonn.
- (1997c). *Die Europäische Agrarreform — Tierprämien*. Bonn.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft), BMELF (1997). *Neue Märkte für landwirtschaftliche Unternehmer*. Bonn.
- Chatzis, A. (1997). Flächenbezogene Ausgleichszahlungen der EU-Agrarreform — Pachtmarktwirkungen und Quantifizierung der Überwälzungseffekte. *Agrarwirtschaft, Sonderheft* 154.
- Cowdy, J.M. (1997). The Value of Biodiversity: Markets, Society, and Ecosystems. *Land Economics* 73 (1): 25–41.
- EU (Europäische Union) (1995). Osteuropa: Strategiepapier der Europäischen Kommission. *Agra-Europe* 49, Dokumentation.
- Henze, A. (1987). *Die Produktionsmittel der Landwirtschaft. Theorie der Faktornachfrage, Faktoreinsatz und Faktormärkte*. Stuttgart.
- Herok, C.A., und H. Lotze (1997). Neue Wege der Gemeinsamen Agrarpolitik: Handelseffekte und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. *Agrarwirtschaft* 46 (7): 257–264.
- Isermeyer, F. (1998). Agrarpolitik auf Wettbewerb ausrichten. *Ernährungsdienst* 5:1.
- Josling, T.E., S. Tangermann und T.K. Warley (1996). *Agriculture in the GATT*. Houndmills.
- Josling, T.E., D. Kelch, P. Liapis und S. Tangermann (1998). Agriculture and European Union Enlargement. Technical Bulletin 1865. United States Department of Agriculture. Washington, D.C.
- Koester, U. (1997). Agenda 2000: Eine Neuorientierung der Agrarpolitik? *Wirtschaftsdienst* 9: 502–504.

- Koester, U., und S. Brunner (1995). Die Wirkungen von Flächenstillegungen auf Bodennutzungspreise und Faktorintensitäten. *Agrarwirtschaft* 44 (6): 221–230.
- Koester, U., und S. Tangermann (1976). *Alternativen der Agrarpolitik*. Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. *Landwirtschaft—Angewandte Wissenschaft* 182. Münster-Hiltrup.
- Koester, U., et al. (1994). *Einkommensverteilungen zwischen Betriebstypen und Regionen durch die künftige Agrarpolitik der Europäischen Union*. Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Rentenbank (Hrsg.), Verteilungswirkungen der künftigen EU-Agrarpolitik nach der Agrarreform. Frankfurt am Main.
- Kommission der EU (1997a). Agenda 2000 — Landwirtschaft. Internet: <http://europa.eu.int/en/...06/ag2000/sum/sum-de.htm>
- (1997b). Die Landwirtschaft der EU-Beitrittskandidaten. *Agra-Europe* 33, Dokumentation.
- (1997c). Landwirtschaft und Umwelt. *Agra-Europe* 15, Dokumentation.
- Lippert, C., H. Ahrens und M. Rittershofer (1997). The Significance of Institutions for the Design and Formation of Agro-Environmental Policy. *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* 8. Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Halle.
- Milgrom, P., und J. Roberts (1992). *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs.
- Nellinger, L. (1996). Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform unter einkommens-, markt- und umweltpolitischen Gesichtspunkten (Teil 1). *Agrarwirtschaft* 45 (8/9): 295–302; (Teil 2), *Agrarwirtschaft* 45 (10): 362–372.
- OECD (1997). *Agricultural Policies in OECD Countries. Measurement of Support and Background Information*. Paris.
- Plankl, R. (1996). Synopse zu den Agrarumweltprogrammen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland — Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gemäß VO (EWG) 2078/92. Arbeitsbericht 1/1996, Institut für Strukturforchung der FAL. Braunschweig.
- (1997). Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gemäß VO (EWG) 2078/92. *Agrarwirtschaft* 46 (3): 154–157.
- RSU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996). *Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume*. Sondergutachten. Kurzfassung. Wiesbaden.
- Scheele, M. (1990). *Die politische Ökonomie landwirtschaftlicher Einkommenspolitik im Rahmen der Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Kiel.
- Schrader, J.-V. (1989). Abgrenzung, Bewertung, Internalisierung externer Effekte der Landbewirtschaftung. Beitrag in *Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.* Münster-Hiltrup.
- (1993). EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen. Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. *Kieler Diskussionsbeiträge* 217. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996a). *Agricultural Finance in Central and Eastern European Countries (CEEC) — The Case of Poland*. *Kieler Arbeitspapier* 735. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Schrader, J.-V. (1996b). Effiziente Agrarpolitik und Interdependenzen im Angebot von Umweltgütern, Nahrungsmitteln und Industrierohstoffen. Beitrag in Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. Münster-Hiltrup.
- (1998). Agrarumweltpolitik in einer osterweiterten EU. Beitrag in Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. 34. Münster-Hiltrup. In Vorbereitung.
- Schultze, H. (1995). Eigentums- und Pachtverhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland Anfang der neunziger Jahre. *Wirtschaft und Statistik* (10): 739–745.
- Schweizer, U. (1988). Externalities and the Coase Theorem: Hypothesis or Result? *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 144 (2): 245–266.
- Söllner, F. (1997). Die ökologische Ökonomie — ein neuer Ansatz zur Lösung der Umweltproblematik. *Wirtschaftsdienst* 7: 423–428.
- Striewe, L., J.P. Loy und U. Koester (1996). Analyse und Beurteilung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein. *Agrarwirtschaft* 45 (12): 423–434.
- Tangermann, S. (1997). Reformbedarf in der EU-Agrarpolitik und die Agenda 2000. Diskussionsbeitrag 9704. Institut für Agrarökonomie, Göttingen.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1996). *Zur Neuorientierung der Landnutzung in Deutschland*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft 453. Bonn.
- (1997). *Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft 459. Bonn.
- Zeddies, J., und B. Zimmermann (1998). Die Agenda 2000 — Auswirkungen auf den Einzelbetrieb. *Agra-Europe* 15 vom 14.04.1998, Sonderbeilage: 1–9.