

Dicke, Hugo; Rodemer, Horst

Working Paper — Digitized Version

Das Finanzproblem der EG und die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 83

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Dicke, Hugo; Rodemer, Horst (1982) : Das Finanzproblem der EG und die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 83, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48090>

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.

Das Finanzproblem der EG und die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik

von Hugo Dicke und Horst Rodemer

A U S D E M I N H A L T

- Unter dem Druck leerer Kassen ist in der EG eine Diskussion über die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik in Gang gekommen, die kameralistischen Aspekten mehr Rechnung trägt als gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten.
- Ein System von Erzeugerabgaben, das heute im Mittelpunkt der Reformüberlegungen steht, stellt günstigstenfalls eine ausgabensparende Modifizierung des Marktordnungssystems dar. Es kann aber auch dazu verwandt werden, neuen Spielraum für die Erhöhung der Agrarpreise zu schaffen. In keinem Fall kann es als eine gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Alternative zu einem System personengebundener Transfers gelten. Im Transfersystem entfallen sämtliche Faktorsubventionen und Preisstützungsmaßnahmen; zugleich wird durch staatliche Entschädigungszahlungen verhindert, daß diejenigen Personen, die bis zum Systemwechsel Landwirte gewesen sind, einen liberalisierungsbedingten Einkommensverlust erleiden.
- Ein System personengebundener Transfers ist zumindest auf längere Sicht auch unter finanzwirtschaftlichen Aspekten einem System von Erzeugerabgaben überlegen: Bei einem liberalisierungsbedingten Rückgang der heimischen Erzeugerpreise um 10 vH wären bereits kurzfristig die Einsparungen an Marktordnungsausgaben und Faktorsubventionen größer als die Transferzahlungen an die Landwirtschaft. In diesem Falle träte nach dem Systemwechsel eine Entlastung der Haushalte in Höhe von etwa 6 Mrd. DM ein, und das Preisniveau für den privaten Verbrauch von Nahrungs- und Genußmitteln sänke um rund 5 vH.
- Sänken die Preise für Agrarerzeugnisse stärker als 10 vH, so müßten die Steuern vorübergehend erhöht werden, um einen (Netto-) Finanzbedarf des Staates zu decken. Würden allein die Verbraucher über indirekte Steuern zur Finanzierung herangezogen, so verbliebe ihnen dennoch ein Gewinn. Das Preisniveau für die Lebenshaltung sänke trotz der steuerlichen Mehrbelastung. Für die Verbraucher ist ein steuerfinanzierter direkter Transfer in jedem Fall billiger als ein im Hinblick auf die Produzenteneinkommen wirkungsgleicher Implizittransfer über den Preis.
- Mittelfristig ergäben sich im System personengebundener Transfers zusätzliche Entlastungen für die öffentlichen Haushalte, weil vermehrt Arbeitskräfte, die in der Landwirtschaft Steuervergünstigungen genießen, in produktivere Wirtschaftszweige abwanderten und dort der üblichen Besteuerung unterworfen wären. Die vermehrte Abwanderung schüfe außerdem Spielraum für eine Kürzung der öffentlichen Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger der Landwirtschaft. Weitere Ausgabeneinsparungen ergäben sich, weil aufgrund des natürlichen Abgangs die Anzahl der Transferempfänger kontinuierlich zurückginge. Am Ende des Anpassungsprozesses würden die aus dem Systemwechsel resultierenden Transferzahlungen auf Null sinken.

Das Finanzproblem der EG und die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik*

1. In den Haushaltsberatungen der Gemeinschaft wird alljährlich darüber geklagt, daß für wichtige gemeinsame Aufgaben keine Mittel vorhanden seien, weil die Ausgaben für den EG-Agrarmarkt über zwei Drittel der Einnahmen verschlingen. Die Kritik an der Agrarpolitik entzündet sich vor allem an der starken Zunahme der Marktordnungsausgaben. Verschiedene Mitgliedstaaten haben gegen weitere Ausgabensteigerungen entschiedenen Widerstand angekündigt und Reformen der EG-Agrarpolitik verlangt. Sie berufen sich auf eine Vereinbarung der Mitgliedstaaten, die Finanzbeiträge auf maximal 1 vH der einheitlichen Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer der einzelnen Länder zu begrenzen. Diese Grenze, die die Kommission der EG in ihren jüngeren Verlautbarungen als künstlich apostrophiert, dürfte bald erreicht sein¹: Wegen der hohen Steuerbelastung und der hohen Haushaltsdefizite in den Mitgliedsländern wird es kaum möglich sein, die sich abzeichnenden Haushaltslücken allein durch weitere Finanzbeiträge der Mitgliedsländer oder durch zusätzliche Steuereinnahmen zu schließen.

2. Angesichts dieser Situation hat die EG-Kommission dem Ministerrat verschiedentlich den Vorschlag unterbreitet, die Landwirte durch Erzeugerabgaben an der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik zu beteiligen [Kommission der EG, 1980; 1981]. Eine grundlegende Reform der EG-Agrarpolitik hält die Kommission nicht für erforderlich. Um die finanziellen Folgen der Agrarpolitik unter Kontrolle zu halten, kommt es der Kommission darauf an, an dem bestehenden Marktordnungssystem,

- das bei zahlreichen Agrarprodukten die Einfuhr aus Drittländern durch Abschöpfungen be- oder verhindert,
- das die Ausfuhr nach Drittländern durch Subventionen fördert und

* Der vorliegende Diskussionsbeitrag geht aus einer Untersuchung hervor, die im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft durchgeführt wurde. Die Verfasser danken ihren Kollegen Hans Hinrich Glismann, Ernst-Jürgen Horn, Carsten Thoroer und Frank Wolter für eine kritische Durchsicht des Manuskripts und wertvolle Hinweise. Für alle Fehler und Schwächen sind allein die Autoren verantwortlich.

¹ Im Jahr 1981 hat sich die Haushaltslage vorübergehend etwas entspannt. Die Agrarausgaben nahmen nicht so stark zu wie erwartet, weil aufgrund eines starken Anstiegs der Weltmarktpreise weniger Exporterstattungen zum Ausgleich der Differenzen zwischen den höheren Binnen- und den niedrigeren Weltmarktpreisen erforderlich waren. Die Weltmarktpreise, die schon in der Vergangenheit starken Schwankungen unterworfen waren, sind inzwischen jedoch wieder spürbar gesunken. Im Jahr 1982 dürften deshalb die Exportsubventionen wieder deutlich höher ausfallen.

- das den Absatz der heimischen Produktion zum Garantiepreis (Interventionspreis) sichert,

ergänzende Korrekturen anzubringen¹.

3. Mit ihrem kameralistischen Reformansatz trägt die Kommission nur einem Teilaspekt der gemeinsamen Agrarpolitik Rechnung². Bei der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen kommt es aber nicht primär darauf an, ob und in welcher Höhe eine Maßnahme öffentliche Ausgaben nach sich zieht; entscheidend sind die Auswirkungen auf die Güterversorgung (Konsumtionskosten) und die Produktivität der Volkswirtschaft (Produktionskosten)³.

4. Der Vorschlag der Kommission, eine Erzeugerabgabe einzuführen, wird von den landwirtschaftlichen Interessenorganisationen - was auf den ersten Blick verwundern mag - relativ positiv aufgenommen. Zum Teil findet die Erzeugerabgabe auch dort Unterstützung, wo die Relevanz gesamtwirtschaftlicher Aspekte anerkannt wird⁴. Es wird argumentiert, daß die bestehende Finanzklemme ein

¹ Bei der Regelung der Binnenmärkte lassen sich im wesentlichen drei Grundtypen gemeinsamer Marktordnungen unterscheiden:

- Marktordnungen mit obligatorischer Ankaufspflicht des Staates und uneingeschränkter Preisgarantie (z. B. Milchmarktordnung);
- Marktordnungen mit fakultativer Ankaufspflicht und eingeschränkter Preisgarantie (z. B. Schweinefleischmarktordnung);
- Marktordnungen ohne Ankaufspflicht und ohne Preisgarantie (z. B. Eiermarktordnung).

Weitreichende Gemeinsamkeiten gibt es bei der Regulierung der Einfuhr aus Drittländern. Liegen die Weltmarktpreise unter den für die EG festgesetzten Einfuhrmindestpreisen, so werden sie durch Einfuhrabschöpfungen oder ähnlich wirkende Instrumente auf das Niveau der Einfuhrmindestpreise heraufgesetzt. Sinken die Erzeugerpreise in der EG unter das jeweils angestrebte Niveau, so bewirken die Einfuhrmindestpreise, daß die heimischen Produzenten gegenüber Anbietern aus Drittländern eine weitgehende, wenn nicht gar vollkommene Präferenz genießen.

Keine wesentlichen Unterschiede gibt es bei der Regulierung der Ausfuhr nach Ländern außerhalb der EG. Liegen die Weltmarktpreise über den EG-Marktpreisen, so kann die Ausfuhr nach Drittländern durch Ausfuhrabschöpfungen behindert werden. Im umgekehrten Fall können den EG-Exporteuren unter bestimmten Bedingungen Exportsubventionen gewährt werden.

² Selbst die Bundesbank betrachtet den gemeinsamen Agrarmarkt vorwiegend aus finanzwirtschaftlicher Sicht. Sie fordert eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, die die Marktordnungsausgaben vermindert [Deutsche Bundesbank, 1982, S. 20 ff.].

³ Zusammen bilden die Konsumtions- und Produktionskosten die Allokationskosten. Zu näheren Einzelheiten siehe Corden [1957, S. 29 ff.].

⁴ Henrichsmeyer, Rauer und Gans schlagen eine Kombination aus Erzeugerabgaben und Interventionspreissenkungen vor [Henrichsmeyer et al., 1981, S. 58 f.].

kurzfristiges Krisenmanagement notwendig mache; durchgreifende Reformen, die mit dem Agrarprotektionismus aufräumen und die Landwirte für ihre Einkommensverluste durch personengebundene Transfers entschädigen, kämen somit nicht in Betracht [Henrichsmeyer et al., 1981, S. 59] ¹.

5. Im Unterschied zur EG-Kommission zielen Henrichsmeyer u. a. darauf ab, auch die volkswirtschaftlichen Kosten des EG-Agrarmarktes zu reduzieren. Freilich ist bei verminderten Finanzierungsschwierigkeiten in jedem Fall damit zu rechnen, daß die Politiker der EG wieder stärker den Forderungen der Bauernverbände nachkommen werden. In der vorliegenden Arbeit wird nachzuweisen versucht, daß ein kameralistisches Krisenmanagement eine durchgreifende Reform der Agrarpolitik eher erschwert als erleichtert. Es wird gezeigt,

- daß ein System von Erzeugerabgaben in Verbindung mit anderen Maßnahmen dazu mißbraucht werden kann, die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Agrarprotektionismus weiter in die Höhe zu treiben und
- daß eine mit Entschädigungszahlungen an die Landwirtschaft verbundene Liberalisierung der gemeinsamen Agrarpolitik, die die gesamtwirtschaftlichen Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik durchgreifend abbaut, nicht an akuten Haushaltsproblemen scheitern muß.

Auswirkungen eines Systems von Erzeugerabgaben

6. Der Kommission scheint ursprünglich ein System von Erzeugerabgaben vorgeschwebt zu haben, bei dem die gesamte Produktion eines Landwirtes je Mengeneinheit mit einem einheitlichen Satz belastet wird (mengenproportionale Abgabe)². Inzwischen erwägt die Kommission, zum Schutz der Kleinbauern eine Grundmenge

¹ Seitdem sich zunehmend die Auffassung durchsetzt, daß die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik auch dann sinken, wenn im Zuge einer Liberalisierung diejenigen Personen, die bis zum Systemwechsel Landwirte gewesen sind, für ihre Einkommensverluste entschädigt werden, weichen die Befürworter des Marktordnungssystems auf immer neue "Nebenkriegsschauplätze" aus. In der Diskussion spielen neben finanzwirtschaftlichen Argumenten, deren Relevanz in dem vorliegenden Beitrag untersucht wird, insbesondere versorgungs-, umwelt- und beschäftigungspolitische Argumente eine wichtige Rolle.

² Auf dem EG-Milchmarkt wird eine solche Abgabe bereits seit dem Wirtschaftsjahr 1977/78 erhoben.

von der Abgabe zu befreien¹. Der folgenden Analyse wird ein System mengenproportionaler Abgaben zugrunde gelegt. In diesem System liegen die Verbraucherpreise wie bisher um die Vertriebskosten über den Interventionspreisen; die (Netto-)Erzeugerpreise, die (bei Überschußprodukten) heute den Interventionspreisen entsprechen, wären in Höhe der Abgaben niedriger als die Interventionspreise².

7. Wie sich ein System von Erzeugerabgaben auswirkt, hängt entscheidend von der Entwicklung der Interventionspreise ab.

- (1) Bei unveränderten Interventionspreisen liefe die Einführung von Erzeugerabgaben auf eine Senkung der (Netto-)Erzeugerpreise (unter die Interventionspreise) hinaus. Eine solche Preissenkung bewirkte zumindest auf mittlere Sicht einen Rückgang der Agrarproduktion und damit auch der (zu den Interventionspreisen) unverkäuflichen Überproduktion. Die Ausgaben für die Beseitigung der Überschüsse sanken. Bei unveränderten Marktordnungspreisen trüge also ein System von Erzeugerabgaben sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite dazu bei, die Finanzlücke im EG-Haushalt zu verringern. Im Prinzip könnten die Erzeugerabgaben sogar so hoch festgesetzt werden, daß die Marktordnungsausgaben vollständig durch diese Einnahmen gedeckt wären³. Auch die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Agrarprotektionismus würden sich etwas zurückbilden, weil Produktionsfaktoren in produktivere Bereiche abwanderten⁴. Die Kosten der verschlechterten Güterversorgung (Konsumtionskosten) blieben aber in unveränderter Höhe bestehen, weil sich an der Verzerrung der Verbraucherpreise (Ziffer 6) nichts ändert.
- (2) Wäre die Einführung eines Systems von Erzeugerabgaben mit einer Senkung der Interventionspreise verbunden (wie Henrichsmeyer u. a. es vorschlagen), so gingen auch die Konsumtionskosten zurück.

¹ Beide Vorschläge sind nicht neu. Die mengenproportionale Abgabe wurde 1969 unter der Bezeichnung Globalkontingentierung erstmals vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in die Diskussion gebracht [siehe Rodemer, Dicke, 1969]. Die Freistellung einer Grundmenge wurde wenig später empfohlen. Freilich gab es damals auch den Vorschlag, lediglich eine Grundmenge mit Erzeugerabgaben zu belasten. Es wäre nicht überraschend, wenn auch dieser Vorschlag erneut auftauchen würde. Zu einer Analyse der beiden differenzierenden Abgabensysteme vgl. Dicke, Rodemer [1970].

² Ein System von Erzeugerabgaben ähnelt insofern einem System von Deficiency Payments, als in beiden Fällen eine künstliche Spanne zwischen Erzeuger- und Verbraucherpreisen geschaffen wird. Während im System von Deficiency Payments im Vergleich zum Freihandelszustand die Erzeugerpreise stärker als die Verbraucherpreise verzerrt sind, ist es im System von Erzeugerabgaben umgekehrt.

³ Im Extremfall würden sogar die Marktordnungsausgaben vollständig entfallen. Die Abgaben müßten dann so hoch festgesetzt werden, daß die Landwirte in der Gemeinschaft gerade soviel Agrarprodukte erzeugen, wie bei den herrschenden Interventionspreisen an die heimischen Verbraucher abgesetzt werden können.

⁴ Zu einer ins einzelne gehenden Analyse der volkswirtschaftlichen Kosten eines Systems von Erzeugerabgaben vgl. Ryll [1979, S. 319-327] und Rodemer [1980, S. 169].

- (3) Ginge die Einführung von Erzeugerabgaben mit einer Anhebung der Marktordnungspreise einher, so muß es nicht zu einem Sinken der (Netto-)Erzeugerpreise kommen. Es wäre sogar möglich, durch eine Anhebung der Marktordnungspreise die (Netto-)Erzeugerpreise weiter zu erhöhen. Für die Landwirte wäre eine Anhebung der Marktordnungspreise so lange lohnend, wie ihre Mehreinnahmen größer sind als die zusätzlichen Abgaben zur Finanzierung der zusätzlichen Überproduktion.

Der geringe Widerstand der landwirtschaftlichen Interessenverbände gegen Erzeugerabgaben dürfte darauf beruhen, daß durch dieses System politischer Spielraum für eine Erhöhung der (Netto-)Erzeugerpreise geschaffen werden kann. Dieser Spielraum entsteht, weil selbst im Fall steigender Marktordnungsausgaben die Finanzierungslücke geschlossen werden kann. Bei nachlassendem Widerstand der Finanzpolitiker und Steuerzahler werden die Bauernverbände kaum darauf verzichten, Druck auf die politisch Verantwortlichen auszuüben¹. Neben den Konsumtionskosten des Agrarprotektionismus würden natürlich auch dessen Produktionskosten in die Höhe getrieben, wenn die Interventionspreise in der beschriebenen Weise angehoben werden.

8. Ob es zu einem Anstieg der Marktordnungspreise kommt, läßt sich nicht mit Sicherheit vorhersagen. Die Kommission der EG jedenfalls läßt in ihren "Überlegungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik" [1980, S. 21] keinen Zweifel daran aufkommen, daß die Erzeugerabgaben (zusammen mit anderen Maßnahmen) die Aufgabe haben, neuen Spielraum für die Erhöhung der Marktordnungspreise zu schaffen. Hieraus kann man die Schlußfolgerung ziehen, daß die volkswirtschaftlichen Kosten in den Überlegungen der Kommission kaum eine wichtige Rolle spielen². Ihre Gedanken konzentrieren sich offenbar auf die Frage, wie politischer Widerstand gegen den Agrarprotektionismus überwunden werden kann. Die Hoffnung, die Erzeugerabgaben als Instrument eines Krisenmanagements einzusetzen, mit dessen Hilfe der Boden für eine grundlegende Agrarreform bereitet werden soll, könnte sich bald schon als Illusion erweisen. Wahrscheinlicher ist, daß sich im Agrarsektor bei nachlassendem Widerstand von Finanzpolitikern und Steuerzahlern der Prozeß kumulativer Interventionen fortsetzen wird. Diese Vermutung wird durch einen jüngeren Bericht der Kommission gestützt, in dem sie vorschlägt, preispolitische Maßnahmen durch quantitative Maßnahmen zu er-

¹ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hält den Begriff "Verbraucherabgabe" für eine wahrhaftigere Bezeichnung als das Etikett "Erzeugerabgabe". Seiner Ansicht nach sehen die Befürworter der Erzeugerabgabe "das, was man dem Verbraucher über entsprechend hohe, staatlich festgesetzte Monopolpreise maximal abnehmen kann, als das eigentlich den Bauern Zustehende an" [Sachverständigenrat, 1980, S. 190 f.].

² Inzwischen befürwortet die Kommission sogar zusätzliche Erzeugerabgaben für Landwirte, die Milch mit "intensiven Produktionsmethoden" herstellen [zitiert nach Neue Zürcher Zeitung, 1981]. Eine solche Abgabe, die die Einfuhr importierter Futtermittel weiter behindert, würde einen Quasizoll darstellen.

gänzen [Kommission der EG, 1981, S. 14 ff.]. Ein Kontingentierungssystem könnte unter dem Druck der landwirtschaftlichen Interessenverbände auf ein Kollektivmonopol hinauslaufen, das Preisanhebungen (bis zum Cournot'schen Punkt) erlaubt, ohne daß es zu struktureller Überproduktion und der damit verbundenen Belastung der öffentlichen Haushalte kommt.

Auswirkungen eines Systems personengebundener Transfers

9. Im System personengebundener Transfers wird mit dem Agrarprotektionismus der EG vollständig aufgeräumt; sämtliche Regulierungen im Außenhandel mit Drittländern sowie Preisstützungsmaßnahmen und Faktorsubventionen (Gasölbeihilfe, Zinsverbilligungen, Investitionszuschüsse etc.) auf dem Binnenmarkt werden beseitigt. Mit der Liberalisierung verschwinden die volkswirtschaftlichen Kosten des Agrarprotektionismus¹. Freilich bedeutet das nicht, daß sich durch die Liberalisierung innerhalb der EG für alle Beteiligten positive Auswirkungen ergäben² (Anhang). Auf der Gewinnerseite stünden die Verbraucher, deren Güterversorgung sich verbessert, und der Staat, dessen Haushalt entlastet wird. Die Einkommen der Landwirte gingen hingegen zurück³, sofern nicht die liberalisierungsbedingten Einkommensverluste durch Entschädigungszahlungen des Staates (personengebundene Transfers) in voller Höhe ausgeglichen werden. Ob und in welcher Höhe die Landwirte zu entschädigen wären, ist allerdings keine wissenschaftliche, sondern eine politische Frage, die von allgemeinen Werturteilen und Gerechtigkeitsvorstellungen abhängt. Gelten nur solche Maßnahmen gesamtwirtschaftlich als vor-

¹ Gleichzeitig würden negative externe Effekte der Agrarproduktion (zum Beispiel Umweltschäden durch Dünge- und Pflanzenschutzmittel) vermindert. Soweit mit der Agrarproduktion positive externe Effekte verbunden sind, stellt sich die Frage, ob das Marktordnungssystem ein effizientes Mittel zur Realisierung dieser Effekte ist. Wohlfahrtstheoretische Analysen zeigen, daß das Marktordnungssystem ein vergleichsweise kostengünstiges Instrument darstellt. Die Agrarprotektion ist auch kein kostengünstiges Mittel zur Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrades. [Institut für Weltwirtschaft, 1981, S. 141 ff.]

² Wie sich die Wohlfahrt der Drittländer entwickelt, läßt sich allein aufgrund theoretischer Überlegungen nicht beantworten. Der Abbau der Exportförderung dürfte den Drittländern insgesamt schaden. Für einzelne Drittländer hingegen wird der Abbau der Exportförderung von Vorteil sein. Von einem Abbau der EG-Imports substitution werden die Drittländer insgesamt profitieren. Für einzelne Drittländer mag sich freilich auch im Falle einer vollständigen Liberalisierung des Agrarhandels der EG ein Wohlfahrtsverlust ergeben. Zu näheren Einzelheiten vgl. Institut für Weltwirtschaft [1981, S. 118 f.].

³ Zu einer detaillierten Analyse der Allokations- und Haushaltseffekte vgl. Rodermer [1980, S. 186 ff.].

teilhaft, durch die - absolut betrachtet - niemand verliert und zumindest einer gewinnt, so müssen die liberalisierungsbedingten Einkommensverluste, die kurzfristig mit der Änderung der Produzentenrente¹ identisch sind, in voller Höhe ausgeglichen werden (vgl. Anhang). Hält man hingegen die bestehenden Einkommensrelationen für optimal, so müssen die Landwirte auch an den gesamtwirtschaftlichen Gewinnen des Systemwechsels beteiligt werden. Für eine Beteiligung der Landwirte an den Gewinnen könnte - politökonomisch betrachtet - auch sprechen, daß die Zustimmung der Landwirte zur Liberalisierung so möglicherweise eher zu erlangen sein wird. Eine dritte Möglichkeit besteht darin, die liberalisierungsbedingten Einkommensverluste der Landwirte nicht oder nur teilweise zu ersetzen². Die Politiker könnten es auch als Verbesserung der Einkommensverteilung ansehen, wenn die Entschädigungszahlungen für Landwirte mit kleinen Betrieben höher ausfallen als die für Großbauern (oder umgekehrt)³.

10. Das Entschädigungssystem könnte wie folgt technisch ausgestaltet sein: Diejenigen Personen, die bis zum Systemwechsel Landwirte gewesen sind, erhalten bis zum Rentenalter Transfers, und zwar unabhängig davon, ob und wieviel Agrarprodukte sie nach dem Systemwechsel produzieren. Durch diese Regelung soll verhindert werden, daß die Entschädigungszahlungen nach dem Systemwechsel die Produktionsentscheidungen der Landwirte beeinflussen⁴. Als Berechnungsgrund-

¹ Die Produzentenrente stellt den Überschuß der Einnahmen über die variablen Kosten dar. Sie dient der Abdeckung der fixen Kosten und der Gewinnansprüche.

² Zum Teil wird auch vorgeschlagen, im Falle einer Liberalisierung der EG-Agrarpolitik ein landwirtschaftliches Mindesteinkommen zu garantieren. Sofern die branchenspezifischen Mindesteinkommensgarantien über dem allgemeinen Sozialhilfeszatz liegen, stellen die Zahlungen Faktorsubventionen und keine Einkommenstransfers dar. Zwar dürften die finanzwirtschaftlichen Kosten eines Systems von Mindesteinkommen niedriger als im System personengebundener Transfers mit vollem Verlustausgleich liegen. Dieser Aspekt ist aber von untergeordneter Bedeutung. Maßgeblich sind die volkswirtschaftlichen Kosten, die eine Faktorsubvention nach sich zieht.

³ Der Vorschlag der Kommission, im System von Erzeugerabgaben Kleinbauern durch Freimengen zu begünstigen (Ziffer 6), kann als Indiz dafür gewertet werden, daß sich in der Gemeinschaft die Vorstellungen über die optimale Einkommensverteilung wandeln. Setzen sich diese Tendenzen durch, so können Landwirte mit großen Betrieben im Falle einer Liberalisierung nicht mit einem vollen Verlustausgleich rechnen.

⁴ Personengebundene Transfers werden nicht selten mit Deficiency Payments, die in der aktuellen Diskussion ebenfalls eine Rolle spielen, verwechselt. Im System von Deficiency Payments setzt der Staat wie im bestehenden Marktordnungssystem garantierte Erzeugerpreise für die heimische Landwirtschaft fest. Im Unterschied zum EG-System bilden sich die Verbraucherpreise jedoch am Markt und sind dem Einfluß des Weltmarktes ausgesetzt. Liegen die Garantiepreise über den Preisen, die die Landwirte auf dem Markt erzielen, wird ihnen die Differenz zwischen den beiden Preisen aus dem Staatshaushalt erstattet. Die Deficiency Payments führen als Produktsubvention zu einer größeren Agrarproduktion als gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist. Personengebundene Transfers werden dagegen unabhängig von der laufenden Agrarproduktion gezahlt. Sie haben deshalb auch keinen Einfluß auf Faktoreinsatz

lage für die Entschädigungszahlungen könnten die Produktionsverhältnisse einer mehrjährigen Referenzperiode vor dem Systemwechsel dienen. Die Referenzperiode sollte so festgelegt werden, daß Ankündigungseffekte des Systemwechsels weitgehend vermieden werden¹.

11. Die allokatonsneutrale Wirkung personengebundener Transfers könnte mit dem Argument bestritten werden, daß die Landwirte ihre Investitions- und Produktionsentscheidungen nicht nur an der Rentabilität der Agrarproduktion, sondern auch an ihrer Liquiditätslage orientieren. So ist zu beobachten, daß die Landwirte in guten Erntejahren eher mehr investieren als in schlechten. Gleichwohl ist unwahrscheinlich, daß es aufgrund eines solchen Investitionsverhaltens zu nachhaltigen Verzerrungen der Produktionsstruktur kommt. Im Falle personengebundener Transfers würde der Liquiditätsaspekt aber auch kurzfristig keine nennenswerte Bedeutung für die landwirtschaftlichen Investitions- und Produktionsentscheidungen haben. Die Landwirte würden vermutlich die Transfers, die ja mit ihren Produktionsentscheidungen nach der Liberalisierung überhaupt nichts mehr zu tun haben, ebenso wenig als Maßstab für die Vorteilhaftigkeit der Agrarproduktion verwenden wie etwa Einkünfte aus einer Unfallrente, Erträge aus festverzinslichen Wertpapieren oder einen Lottogewinn.

12. Wie sich eine mit einem vollständigen Verlustausgleich der Landwirte verbundene Liberalisierung der EG-Agrarpolitik auf den Haushalt der EG und die übrigen öffentlichen Haushalte auswirken würde, hängt

- (1) von der Höhe der liberalisierungsbedingten Ausgabeneinsparungen und Einnahmeerhöhungen und
- (2) von dem liberalisierungsbedingten Rückgang der heimischen Erzeugerpreise ab.

Zu (1): Würde in der EG mit dem Agrarprotektionismus vollständig aufgeräumt, so entfielen die Ausgaben für Preisstützungsmaßnahmen und Faktorsubventionen (Ziffer 17). Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte stiegen, weil Produktionsfaktoren nun aus der Landwirtschaft in produktivere Wirtschaftsbereiche abwanderten und dort der üblichen Belastung mit Steuern und Beiträgen unterworfen wären (Ziffer 19).

Zu (2): Die Frage, wie stark die heimischen Erzeugerpreise im Falle einer vollständigen Liberalisierung des EG-Agrarmarktes sanken, wird kontrovers beantwortet. Käme es durch den Abbau des EG-Agrarprotektio-

und Produktionsvolumen. Direkte (personengebundene) Transfers sind in voller Höhe einkommenswirksam. Subventionen sind es hingegen nur zum Teil, weil sie einen unproduktiven Faktoreinsatz verursachen. Auch preispolitische Maßnahmen (Subventionen über den Preis) sind nur zum Teil einkommenswirksam (in Höhe des Implizittransfers).

¹ Um den Verwaltungsaufwand niedrig zu halten, könnte es zweckmäßig sein, hier ein Pauschalierungsverfahren, das dem einzelnen Landwirt eine Option zum Nachweis seiner individuellen Einkommensverhältnisse einräumt, anzuwenden.

nismus - wie nicht selten behauptet wird - zu einem kräftigen Anstieg der Weltmarktpreise für Agrarprodukte, so würden die Einkommensverluste der Landwirte nur gering ausfallen. In diesem Fall könnte die durch den Systemwechsel bedingte Entlastung des EG-Haushaltes, der Haushalte der Mitgliedsländer sowie der Parafisken (Sozialversicherungen) sogar ausreichen, um die Verluste der Landwirtschaft vollständig zu ersetzen¹. Bei einem elastischen Weltmarktangebot, und damit einem kräftigen Rückgang der Erzeugerpreise, dürften die durch den Systemwechsel induzierten Entlastungen des Haushaltes nicht ausreichen, um die Transferzahlungen an die Landwirte zu finanzieren.

13. Würden bei einem kräftigen Preisrückgang allein die Verbraucher - wie es den vorherrschenden steuerpolitischen Tendenzen entspricht - zur Finanzierung eines zusätzlichen Finanzbedarfs durch indirekte Steuern herangezogen, so säne das Preisniveau für die Lebenshaltung auch in diesem Fall. Ein steuerfinanzierter Einkommenstransfer ist für die Verbraucher in jedem Fall billiger als ein - im Hinblick auf die Produzenteneinkommen wirkungsgleicher - Implizittransfer über den Preis (Anhang).

14. Sofern die Preisstruktur nicht durch eine unterschiedliche Belastung mit indirekten Steuern verzerrt ist, wäre eine generelle Steuererhöhung einer spezifischen vorzuziehen². In verschiedenen Mitgliedsländern der EG liegt der Mehrwertsteuersatz für Agrarprodukte niedriger als der generelle Mehrwertsteuersatz. Weil hierdurch die künstliche Verteuerung der Agrarprodukte reduziert wird, hat in diesem Fall jedoch der gespaltene Mehrwertsteuersatz keinen verzerrenden, sondern einen entzerrenden Preiseffekt. Die Finanzierung eines Nettofinanzbedarfs durch eine erhöhte Mehrwertsteuer auf Agrarprodukte wäre deshalb insoweit gesamtwirtschaftlich vorteilhaft, als auf diese Weise neue Preisverzerrungen zwischen Ernährungsgütern und anderen Waren vermieden würden. In der folgenden empirischen Analyse der Haushaltseffekte eines Systems personengebundener Transfers wird davon ausgegangen, daß ein Nettofinanzbedarf ausschließlich durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Agrarprodukte gedeckt wird.

15. Eine empirische Analyse kann aus folgenden Gründen nur grobe Anhaltspunkte für die Haushaltseffekte eines Systems personengebundener Transfers liefern:

- Die bisherigen staatlichen Ausgaben für die Agrarpolitik sind nur unzulänglich dokumentiert; neben dem EG-Haushalt und den Haushalten der Mitgliedsländer gibt es zahlreiche Haushalte auf niedrigerer Verwaltungsebene, die Ausgaben für die Agrarpolitik tätigen. Ausgaben für die Landwirtschaft werden zudem nicht selten in Titeln außerhalb des Agrarhaushaltes verbucht.

¹ Natürlich bedeutet dies nicht, daß ein kräftiger Anstieg der Weltmarktpreise auch den gesamtwirtschaftlichen Allokationsgewinn der EG positiv beeinflusst.

² Dient eine unterschiedliche Steuerbelastung der Realisierung externer Effekte, so liegt keine steuerbedingte Verzerrung der Preisstruktur vor.

- Es ist unsicher, wie Angebot und Nachfrage inner- und außerhalb der EG auf die Liberalisierung reagieren.
- Die Auswirkungen der liberalisierungsbedingten Abwanderung von Arbeitskräften auf die Steuereinnahmen des Staates und die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger können allenfalls ihrer ungefähren Größenordnung nach geschätzt werden. Dies liegt auch daran, daß die durch die Protektion in der Landwirtschaft gebundenen Arbeitskräfte nicht sofort abwandern; die Abschreibungen für langlebige Investitionsgüter und andere fixe Kosten gehen nämlich nicht mehr ins Produktionskalkül ein. In der folgenden empirischen Analyse wurde ein Anpassungszeitraum von zehn Jahren, in dem sich der protektionsbedingte Anpassungsstau auflöst, zugrunde gelegt.

Die Haushaltseffekte wurden auf der Grundlage unterschiedlicher Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage im Agrarsektor der EG sowie unterschiedlicher Weltmarktpreise¹ ermittelt. Dieses Vorgehen erschien zweckmäßig, um ein breites Band möglicher Konstellationen zu erfassen.

16. Die Haushaltseffekte wurden für jenen Fall geschätzt, in dem die Landwirte vollständig für liberalisierungsbedingte Verluste an Produzentenrente entschädigt werden². Bei kurzfristiger Betrachtung ist die absolute Änderung der Produzentenrente identisch mit der Einkommensänderung. Auf mittlere und längere Sicht fällt die liberalisierungsbedingte Minderung der Einkommen kleiner aus als der Rentenverlust, weil fixe Kosten abgebaut werden können. So wird sich der liberalisierungsbedingte Rückgang der Agrarpreise zum Beispiel in sinkenden Pachtpreisen (und sinkenden Bodenrenten)³ niederschlagen. Das Schrumpfen der Agrarproduktion dürfte auch einen Rückgang der Kapitalkosten nach sich ziehen. Würden, wie in der folgenden Rechnung, auch die mittel- und längerfristigen Entschädigungszahlungen in Höhe der Rentenverluste festgesetzt, so erhielten die Landwirte höhere Transferzahlungen als ihre Einkommensverluste ausmachen.

17. Ausgehend von den Verhältnissen in den Jahren 1977 und 1978 ergäben sich unmittelbar nach einer vollständigen Liberalisierung des gemeinsamen Agrarmarktes in den Haushalten der EG die größten Einsparungen bei den Faktorsubventionen (Tabelle 1). Die Einsparungen bei den Marktordnungsausgaben (Exportsubventionen, Denaturierungsprämien, Lagerhaltungskosten einschließlich der Kosten für Schwund und Qualitätsminderung etc.) fielen nur geringfügig niedriger aus. Eingespart würden auch die Ausgaben für Nahrungsmittelhilfe, die bei einer Liberalisierung wohl eingestellt werden dürfte.

¹ Zu näheren Einzelheiten vgl. Institut für Weltwirtschaft [1981, S. 157].

² Dies geschah allein, um die Relevanz finanzwirtschaftlicher Aspekte aufzuzeigen und nicht etwa, um eine Empfehlung für einen vollen Verlustausgleich auszusprechen.

³ Dies gilt nur dann, wenn die Verpächter von Boden nicht in das Entschädigungssystem einbezogen werden. Während der Restlaufzeit der Pachtverträge entstehen den Bodenbesitzern durch den Systemwechsel keine Einkommensverluste.

Tabelle 1 - Kurzfristige Haushaltseffekte^a eines Systems personengebundener Transfers während der Anpassungsphase

Liberalisierungsbedingte Änderung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise	Rentenverluste der Landwirte			Einnahmeverlust ^d des Haushalts	Haushaltseinsparungen			Haushaltseffekte ^h	Liberalisierungsbedingte Änderung des Preisniveaus für den privaten Verbrauch von Nahrungs- und Genußmitteln	
	Beseitigung des Marktordnungssystems ^b	Abbau der Faktorsubventionen ^c	Insgesamt		Marktordnungsausgaben ^e	Nahrungsmittelhilfe ^f	Faktorsubventionen ^g		ohne Änderung der indirekten Steuern auf Nahrungs- und Genußmittel ⁱ	nach Änderung der indirekten Steuern zum Ausgleich der Haushaltseffekte
vH	Mrd. DM								vH	
-10,0	22,23	25,74	47,97	4,9	28,10	1,08	30,04	+ 6,35	- 4,1	- 4,97
-20,0	43,48	25,74	69,22	4,9	28,10	1,08	30,04	-14,90	- 8,2	- 5,48
-30,0	63,77	25,74	89,51	4,9	28,10	1,08	30,04	-35,19	-12,3	- 6,15
-40,0	83,09	25,74	108,83	4,9	28,10	1,08	30,04	-54,51	-16,4	- 6,98

^a Geschätzt für das erste Jahr nach dem Systemwechsel. Datenbasis = Durchschnitt der Jahre 1977/78. - ^b Ermittelt nach: $\Delta W_P = \frac{t \cdot A^h}{100} \cdot (1 - 0,5 t \cdot e_a) - t \cdot V_i$, wobei ΔW_P = Änderung der Produzentenrente; t = Änderung der Erzeugerpreise für Marktordnungsgüter (vH); A^h = heimische Agrarproduktion ohne bereichsinterne Vorleistungen; e_a = kurzfristige Preiselastizität des Angebots (0,4); V_i = importiertes Futtergetreide. - ^c Ermittelt nach: $W_P = \frac{t \cdot A^h}{100} \cdot (1 - 0,5 t \cdot e_a)$. Preissenkungsäquivalent des Subventionsabbaus (t) = 10,87. - ^d Nur Einfuhrabschöpfungen. - ^e 1977. - ^f 1978. - ^g 1977. - ^h Positives Vorzeichen = Haushaltsentlastung; die Steuern können also gesenkt werden. Negatives Vorzeichen = Zunahme der Ausgaben für die Agrarpolitik. - ⁱ Elastizität der Verbraucherpreise in bezug auf die Erzeugerpreise für Marktordnungsgüter $e_{PV} = 0,41$. Die Elastizität e_{PV} berechnet nach: $e_{PV} = \frac{t \cdot (A^h + SB^m + SEI^m)}{100 \cdot PV}$, wobei SB^m = Saldo der Bestandsveränderung bei Marktordnungsgütern zu Marktordnungspreisen; SEI^m = Saldo des Außenhandels bei Marktordnungsgütern zu Marktordnungspreisen; PV = privater Verbrauch von Nahrungs- und Genußmitteln.

Quelle: Vgl. Institut für Weltwirtschaft [1981, Tabelle 20]. - Eigene Berechnungen und Schätzungen.

18. In welchem Streubereich die kurzfristigen Haushaltseffekte eines Systems personengebundener Transfers liegen dürften, zeigt Tabelle 1¹. Sofern in der EG aufgrund einer geringen Preiselastizität des Angebots der Drittländer die Erzeugerpreise nach der Liberalisierung lediglich um 10 vH sänken, würden durch den Systemwechsel mehr Mittel eingespart als zur Finanzierung einer vollständigen Kompensation der Landwirtschaft erforderlich wären. In diesem Fall wäre sogar eine Steuersenkung möglich. Bei elastischerem Weltmarktangebot gingen die heimischen Erzeugerpreise und die Agrareinkommen stärker zurück; die personengebundenen Transfers lägen (vorübergehend) höher als die liberalisierungsbedingten Einsparungen. Würde der Differenzbetrag ausschließlich durch die Erhebung einer Steuer auf Nahrungs- und Genußmittel finanziert, so ergäbe sich für die Verbraucher dennoch eine spürbare Senkung des Preisniveaus für Nahrungs- und Genußmittel². Die empirische Analyse bestätigt, daß eine Ursachen-therapie, die mit dem Agrarprotektionismus vollständig aufräumt, für die öffentlichen Haushalte selbst im Falle einer vollständigen Entschädigung der Landwirtschaft keine Finanzierungsschwierigkeiten mit sich brächte.

Für die Verbraucher zählt allein, daß durch den Systemwechsel das Preisniveau für Nahrungs- und Genußmittel auch dann sänke, wenn der spezifische Mehrwertsteuersatz vorübergehend angehoben werden müßte.

19. Mittelfristig ergäben sich zusätzliche Entlastungen für die öffentlichen Haushalte, weil Transferempfänger das Rentenalter erreichten und ihre Entschädigungsansprüche verlören. Dieser demographische Effekt brächte die größte mittelfristige Entlastung für die öffentlichen Haushalte. Weniger ins Gewicht fielen die Steuermehreinnahmen und der Rückgang der Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger. Zu Steuermehreinnahmen käme es, weil vermehrt Arbeitskräfte, die in der Landwirtschaft Steuervergünstigungen genießen, in produktivere Wirtschaftszweige abwanderten³ und dort der üblichen Besteuerung unterwor-

¹ Tabelle 1 enthält eine Rechnung in konstanten Preisen. Steigt das Preisniveau an, so könnte man die Transfers indexieren. An den Schlußfolgerungen über die Haushaltseffekte würde sich wenig ändern, weil sich die Inflation auch in den übrigen Einnahmen und Ausgaben niederschläge.

² Würde der Mehrwertsteuersatz etwas stärker angehoben, als zur Finanzierung der Transfers erforderlich ist, so ergäbe sich auch kurzfristig eine Entlastung für die öffentlichen Haushalte. Freilich darf die Mehrwertsteuererhöhung nicht den liberalisierungsbedingten Rückgang der Verbraucherpreise aufzehren, wenn neben dem Produktivitätsanstieg auch eine verbesserte Güterversorgung erzielt werden soll (Anhang).

³ Die Agrarprotektion ist in keinem Fall ein kostengünstiges Mittel zur Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrades. Im übrigen ist im Falle eines Systemwechsels kaum mit großen Anpassungsfriktionen zu rechnen. In dem Maße, in dem durch die Liberalisierung Drittländer mehr Agrargüter in die EG ausführen können, steigen ihre Exporteinnahmen und damit ihre Importkapazität. Indem Drittländer verstärkt Produkte nachfragen (können), bei denen die komparativen Vorteile auf der Seite der Europäischen Gemeinschaft liegen, wird der Strukturwandel von außen erleichtert. Dadurch entstehen zusätzliche Arbeitsplätze, die in ihren Qualitätsanforde-

fen wären¹. Ähnliches gilt für die Beitragseinnahmen der allgemeinen Rentenversicherungsträger; ihr Bedarf an Zuschüssen aus dem Staatshaushalt nähme wegen der vermehrten Beitragseinnahmen ab. Weil verstärkt Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft abwanderten, könnten auch die Zuschüsse an die landwirtschaftliche Unfall- und Krankenversicherung vermindert werden.

20. Welche Haushaltseffekte sich im elften Jahr nach dem Systemwechsel, d.h. nach Abschluß der Anpassungsphase, ergäben, zeigt Tabelle 2. Die zusätzlichen Entlastungen des Haushaltes wären so groß, daß unter den genannten Bedingungen nunmehr bei einem Rückgang der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise bis zu etwa 20 vH die Steuern gesenkt werden könnten. Bei einem höheren Rückgang der Erzeugerpreise entstünde noch immer ein Nettofinanzbedarf; er wäre aber sehr viel geringer als der kurzfristige (Ziffer 18). In jedem Fall ergäbe sich aber eine weitere kräftige Preissenkung für Nahrungs- und Genußmittel.

Weil die Zahl der anspruchsberechtigten Landwirte auch in der Folgezeit weiter abnähme, würde der Nettofinanzbedarf allmählich auf Null absinken. Mit dem Auslaufen der Transferzahlungen entschwände jeglicher Finanzbedarf. Die hierdurch bedingten Entlastungen der öffentlichen Haushalte könnten nunmehr in voller Höhe durch Steuersenkungen an die Steuerzahler weitergegeben werden.

Schlußbemerkungen

21. Langgehegte Erwartungen, in der EG käme es unter dem Druck leerer Kassen zu einem Abbau des Agrarprotektionismus, werden durch die gegenwärtige Diskussion nicht gestützt. Ein System von Erzeugerabgaben, das heute im Mittelpunkt der Reformüberlegungen steht, stellt in keinem Fall eine gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Alternative zu einem Reformansatz dar, der die Agrarprotektion vollständig beseitigt. Würde es im Sinne der EG-Kommission dazu eingesetzt, neuen Spielraum für eine Anhebung der Interventionspreise und damit auch der (Netto-)Erzeugerpreise zu schaffen, so wäre es eine bloße Ergänzung des Marktordnungssystems und liefe auf eine Fortsetzung des kumulativen Interventionsprozesses hinaus. Ein System von Erzeugerabgaben wird auch nicht als Mittel für ein finanzwirtschaftliches Krisenmanagement benötigt.

22. Ein Systemwechsel, der mit Faktorsubventionen und Preisstützungsmaßnahmen in der EG aufräumt und zugleich durch personengebundene Transfers verhindert, daß die Landwirte Einkommensverluste erleiden, muß nicht an aku-

rungen ähnlich anspruchsvoll sind wie die in der Landwirtschaft, aber - gemessen in Weltmarktpreisen - ein höheres Wertgrenzprodukt aufweisen.

¹ Auch die Einnahmen aus indirekten Steuern werden sich aufgrund der verbesserten Faktorallokation erhöhen. Diese Mehreinnahmen sind in Tabelle 2 nicht berücksichtigt.

Tabelle 2 - Haushaltseffekte eines Systems personengebundener Transfers nach Abschluß der Anpassungsphase^a

Liberalisierungsbedingte Änderung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise	Kurzfristige Haushaltseffekte	Mittelfristige Haushaltseffekte					Haushaltseffekte nach Abschluß der Anpassungsphase		Liberalisierungsbedingte Änderung des Preisniveaus für den privaten Verbrauch von Nahrungs- und Genußmitteln nach permanenter Änderung der indirekten Steuern zum Ausgleich der Haushaltseffekte	
		liberalisierungsbedingt ^b				demographisch bedingt ^c (natürlicher Abgang Anspruchsberechtigter)				
		Steuermehreinnahmen		Rückgang der Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger						
	e _a = 0,4	e _a = 0,8	e _a = 1,4	e _a = 0,8	e _a = 1,4	e _a = 0,8	e _a = 1,4	e _a = 0,8	e _a = 1,4	
vH	Mrd. DM								vH	
-10,0	+ 6,350	1,963	3,880	3,029	5,989	11,992	+23,334	+28,208	- 7,71	- 8,50
-20,0	-14,900	2,904	5,527	4,480	8,525	17,305	+ 9,789	+16,457	- 9,47	-10,55
-30,0	-35,190	3,845	7,173	5,931	11,065	22,377	- 3,037	+ 5,425	-11,34	-12,71
-40,0	-54,510	4,786	8,820	7,832	13,605	27,207	-15,135	- 4,878	-13,33	-14,99

^aIm elften Jahr nach dem Systemwechsel (vgl. Ziffer 15); e_a = Preiselastizität des Angebots. - ^bLiberalisierungsbedingte Abwanderungseffekte errechnet anhand einer marginalen Arbeitsproduktivität von 0,75. - ^cDie Berechnung geht von einem normalen Altersaufbau und einer durchschnittlichen Dauer der Erwerbstätigkeit von 40 Jahren aus.

Quelle: Vgl. Tabelle 1. - Thoroe [1974, S. 170 ff.]. - Kommission zur Begutachtung der Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft [1978, S. 33]. - Eigene Berechnungen und Schätzungen.

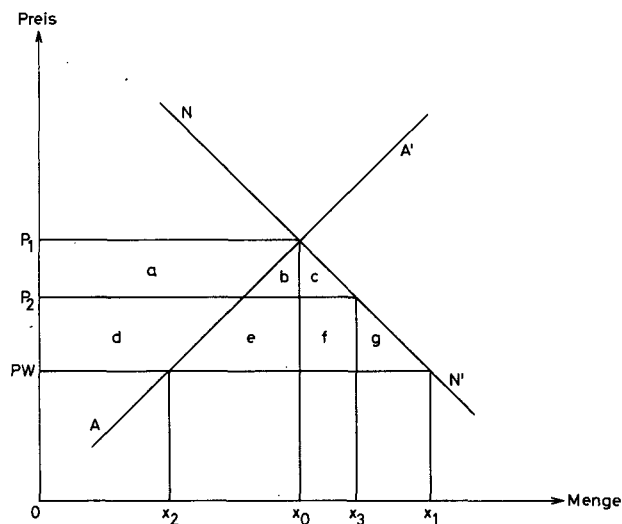
ten Finanzierungsschwierigkeiten scheitern. Bei nur wenig elastischem Weltmarktangebot von Agrarerzeugnissen und damit nur geringem Rückgang der heimischen Erzeugerpreise reichten die liberalisierungsbedingten Haushaltseinsparungen und Einnahmeerhöhungen sogar aus, um schon unmittelbar nach dem Systemwechsel die Transferzahlungen an die Landwirte zu finanzieren. Sänken die Preise für Agrarerzeugnisse stärker, so müßten die Steuern vorübergehend erhöht werden, um einen (Netto-)Finanzbedarf des Staates zu decken. Würden allein die Verbraucher zur Finanzierung herangezogen, so verbliebe ihnen dennoch ein Gewinn. Das Preisniveau für die Lebenshaltung sänke trotz der steuerlichen Mehrbelastung.

23. Die vorangehenden Überlegungen gelten nicht nur für die Landwirtschaft. Ein System personengebundener Transfers könnte auch in anderen hochgeschützten Bereichen die Grundlage für eine durchgreifende Liberalisierung bilden. Für die Verbraucher ist ein steuerfinanzierter direkter Transfer in jedem Fall billiger als ein - im Hinblick auf die Produzenteneinkommen wirkungsgleicher - Implizittransfer über den Preis.

Anhang:**Auswirkungen eines Systems personengebundener Transfers**

A1. Im Schaubild stellt AA' die heimische Angebotsfunktion und NN' die heimische Nachfragefunktion dar. Vor dem Systemwechsel wird in der EG zum Preis P_1 die Menge x_0 produziert und nachgefragt. Durch eine Abschöpfung (in Höhe von $P_1 - PW$) wird verhindert, daß Einfuhren aus Drittländern zum Preis PW in die EG gelangen.

Schaubild - Auswirkungen eines Systems personengebundener Transfers



A2. Wird das Abschöpfungssystem beseitigt, so sinkt in der EG der Preis auf PW . Zu diesem Preis wird in der Gemeinschaft die Menge x_2 hergestellt und die Menge x_1 nachgefragt. Die Differenz zwischen x_1 und x_2 wird aus Drittländern importiert.

A3. Für die Konsumenten ergibt sich durch die Liberalisierung ein Gewinn. Ihre Rente - die Fläche zwischen Nachfragekurve und Preisachse - erhöht sich um $(a + b + c + d + e + f + g)$. Ein Teil dieses Konsumentengewinns geht zu Lasten der Landwirte. Deren Produzentenrente - die Fläche zwischen Preisachse und Angebotskurve - geht um $(a + d)$ zurück. Der gesamtwirtschaftliche Allokationsgewinn ist um den Produzentenverlust kleiner als der Konsumentengewinn; er setzt sich aus den eingesparten Produktionskosten $(b + e)$ und den eingesparten Konsumtionskosten $(c + f + g)$ zusammen.

A4. Bei einem vollständigen Verlustausgleich wäre den Landwirten die Fläche $(a + d)$ zu ersetzen. Sollen die Landwirte am gesamtwirtschaftlichen Gewinn partizipieren, so müßten sie zusätzlich einen Teil von $(b + c + e + f + g)$ erhalten. Käme nur ein partieller Verlustausgleich in Betracht, so fielen die Entschädigungszahlungen kleiner als $(a + d)$ aus. In diesem Fall wäre der Gewinn der Konsumenten größer als der gesamtwirtschaftliche Gewinn.

A5. Würde im Falle eines vollständigen Verlustausgleichs der Finanzbedarf für die Entschädigungszahlungen allein durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Agrarprodukte gedeckt, so ergäbe sich nach der Steuererhöhung in der EG ein Verbraucherpreis in Höhe von P_2 . Bei diesem Preis entsprächen die Steuermehreinnahmen ($d + e + f$) den Transferzahlungen an die Landwirte ($a + d$). Zum Preis P_2 würde in der EG die Menge x_3 nachgefragt und die Menge $x_3 - x_2$ aus Drittländern importiert. In Höhe von $(f + g)$ entstünden Konsumtionskosten.

Literaturverzeichnis

- Corden, W.M., "The Calculation of the Cost of Protection". The Economic Record, Vol. 33, No. 64, 1957, S. 29-51.
- Dicke, Hugo, Horst Rodemer, "Parafiskalische Landwirtschaftspolitik. Die Folgen des Protektionismus auf dem Milchmarkt". Wirtschaftsdienst, Vol. 50, H. 3, 1970, S. 196-199.
- Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, Vol. 34, Nr. 1, 1982, S. 20-29.
- Henrichsmeyer, Wilhelm, Siegfried Rauer, Oskar Gans, "Vorschläge für eine Reform der EG-Agrarpolitik. Eine kritische Bestandsaufnahme". In: Zur Reform der EG-Agrarpolitik. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 248, Münster-Hiltrup 1981, S. 1-64.
- Institut für Weltwirtschaft, Auswirkungen der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft auf den Agrarhandel mit Drittländern. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel, Juni 1981.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EG), Überlegungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik. Mitteilung der Kommission an den Rat. Brüssel 1980.
- , Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat in Durchführung des Mandats vom 30. Mai 1980. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1, 1981.
- Kommission zur Begutachtung der Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft, Gutachten zur Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 24, Bonn 1978.
- Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 252, 31. Oktober 1981, "Zur Reform der EG-Agrarpolitik".
- Rodemer, Horst, Die EG-Agrarpolitik. Ziele, Wirkungen, Alternativen. Kieler Studien, 164, Tübingen 1980.
- , Hugo Dicke, "Die Globalkontingentierung als Instrument zur Beseitigung der strukturellen Milchüberschüsse". Deutsche Molkerei-Zeitung, Vol. 90, 1969, S. 1609-1610.
- Ryll, Edwin, "Mitverantwortungsabgabe und allgemeine Milchpreissenkung. Eine vergleichende quantitative Analyse aus budget-, verbraucherpolitischer und wohlfahrtsökonomischer Sicht". Agrarwirtschaft, Vol. 28, 1979, S. 319-327.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Unter Anpassungszwang. Jahresgutachten 1980/81. Stuttgart 1980.
- Throe, Carsten, Inflation und sektorale Einkommensverteilung unter besonderer Berücksichtigung der Landwirtschaft. Kiel 1974.