

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Die Reformbeschlüsse von 1988 und ihre Bewertung

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 18

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1988) : Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Die Reformbeschlüsse von 1988 und ihre Bewertung, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 18, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99815>

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.



Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Die Reformbeschlüsse von 1988 und ihre Bewertung

Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft marschiert immer weiter in den staatlichen Dirigismus. Sie führt zu einer immer stärkeren Belastung von Landwirten, Verbrauchern und Steuerzahlern und damit zu einer immer größeren Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen. Wesentliche Ursache für die fehlgeleitete Agrarpolitik ist die staatliche Abnahmegarantie für die wichtigsten Agrarprodukte zu Preisen, die höher sind, als der freie Markt sie hergibt. Da Landwirte und Zwischenhändler nicht mehr auf den Marktpreis zu achten brauchen, ist ihr Risiko, auf Überschüssen sitzen zu bleiben, gleich Null. Folglich versucht jeder Landwirt, mehr zu produzieren, um so zu höheren Einnahmen zu gelangen. Bei einem solchen System ist der Tag abzusehen, an dem die EG-Mittel wegen der Agrarpreisstützung und der Lagerhaltung erschöpft sein werden.

An dieser krankhaften Systemchwäche haben auch die Brüsseler Beschlüsse von Mitte Februar 1988 nichts Wesentliches geändert. Wohl waren die Verhandlungen so mühsam wie nie zuvor. Die Staats- und Regierungschefs der EG mußten sogar zu einem Sonder-Gipfeltreffen im Februar 1988 in Brüssel zusammenkommen, nachdem sie bei ihrem halbjährigen Regeltreffen im Dezember 1987 trotz vieler Anläufe noch keine Einigung erzielt hatten. Erst 1988 haben sie sich, diesmal unter deutscher Präsidentschaft, zu Entscheidungen über die Finanzierung der Gemeinschaft und über die Agrarpolitik durchgerungen.

I. Der wesentliche Inhalt der „Gipfelbeschlüsse“

1. 24% mehr Geld für die EG: Die EG erhält ab 1988 von den Mitgliedstaaten zusätzliche Eigenmittel. Deren Obergrenze wurde heraufgesetzt und das Bruttosozialprodukt dafür

zur Bemessungsgrundlage gemacht. Der neue Rahmen erweitert das Haushaltsvolumen für 1988 von bisher 35,2 Mrd. ECU auf 43,7 Mrd. ECU (umgerechnet rund 90,6 Mrd. DM). Das bedeutet einen Zuwachs an Eigenmitteln von schlagartig 24%.

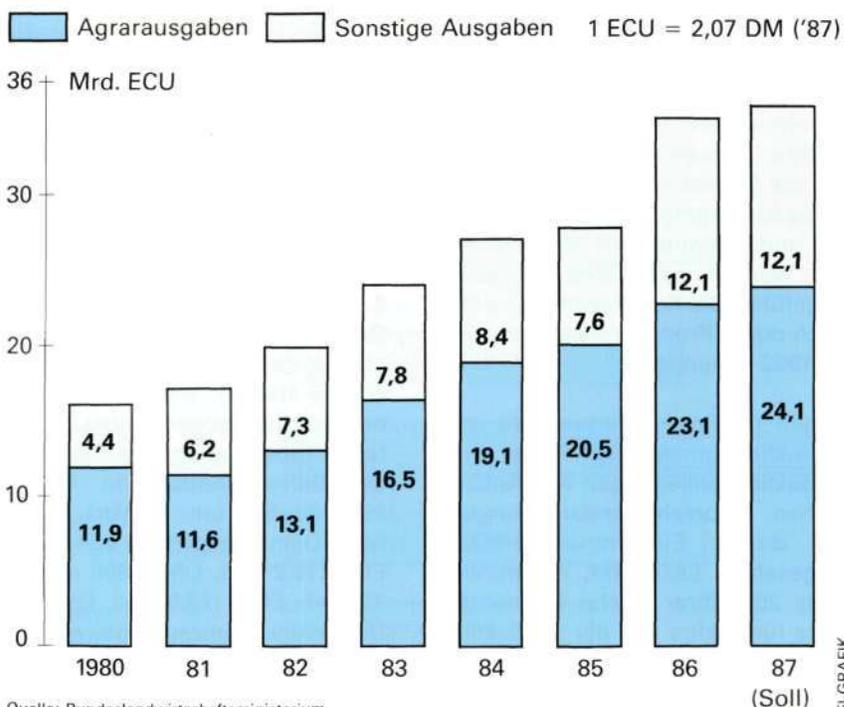
2. Die Kosten der Agrarpolitik steigen weiter, aber begrenzt: Der Anstieg der Ausgaben für die Agrarpolitik ist bis 1992 jährlich auf 74% desjenigen Prozentsatzes begrenzt, um den das EG-Bruttosozialprodukt steigt. Für 1988 sind im EG-Haushalt an Agrarausgaben 27,5 Mrd. ECU vorgesehen, umgerechnet 56,6 Mrd. DM. Sie entsprechen 62% der Gesamtausgaben von rund 44 Mrd. ECU. Aber für den Wertverfall und den subventionierten Verkauf der Überschussprodukte aus den überquellenden staatlichen Preisstützungslägern werden zusätzliche Mittel bereitgestellt (Sondermittel Lagerabbau), bis 1992 zusammen 6,8 Mrd. ECU. Eine weitere Sonderfi-

nanzierung gibt es für mögliche Zusatzkosten, falls der Dollar-Kurs noch weiter fallen und damit zu höheren Exportsubventionen für Agrarprodukte zwingen sollte (Sondermittel Dollar-Kursrisiko). Sie sind mit 1 Milliarde ECU (2,1 Mrd. DM) dotiert. Tatsächlich also können sich die Agrarausgaben 1988 zu 29,7 Mrd. ECU addieren und damit den Haushalt weiter erhöhen.

3. Maßnahmen gegen Agrarüberschüsse: Eine Palette von weiteren agrarpolitischen Maßnahmen soll ebenfalls zur Eindämmung der Agrarausgaben beitragen: Höchstmengen, zusätzliche Überschußabgaben, angedrohte Preissenkungen, Entgelte für Nichtproduktion und Beihilfen für einen vorzeitigen Ausstieg aus der Agrarproduktion (Vorruhestand).

Überschußabgaben und angedrohte Preissenkungen: Sanktionen werden vorgesehen, wenn die Produktion

Die Ausgaben der EG in Mrd. ECU



eine bestimmte Höchstmenge überschreitet. Sie gelten für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen. Damit die Landwirte z.B. bei Getreide die sogenannten Garantiemengen nicht überschreiten, wird ihnen (neben der schon bestehenden „Mitverantwortungsabgabe“ von 3% des Interventionspreises) vorsorglich eine zusätzliche Überschußabgabe in Höhe von ebenfalls 3% des staatlichen Ankaufspreises abverlangt. Diese Abgabe erhalten sie ganz oder teilweise zurück, wenn sie die Höchstmenge nicht oder nur um weniger als 3% überschreiten. Anderenfalls wird die Zusatzabgabe einbehalten und darüber hinaus der staatliche Ankaufspreis für das jeweils folgende Wirtschaftsjahr um 3% gesenkt. Erhoben wird die Abgabe beim ersten Käufer (Handel oder Verarbeiter). Kleinerzeuger mit bis zu 20 Tonnen Getreide im Jahr sind von beiden „Mitverantwortungsabgaben“ befreit. Außerdem soll die Europäische Kommission Vorschläge für die (zwangsweise?) Verwendung von EG-Getreide im Mischfutter ausarbeiten.

Überschreiten die Landwirte die Höchstmengen für Raps (4,5 Millionen Tonnen), für Sonnenblumenkerne (2 Millionen), für Sojabohnen (1,3 Millionen) und für Eiweißpflanzen (3,5 Millionen), kürzt „Brüssel“ den jeweiligen staatlichen Stützpreis im Wirtschaftsjahr 1988/89 je % Überschreitung um 0,45% und in den späteren Jahren bis 1992 um 0,5%. Um die Selbstfinanzierung der Zuckermarktordnung durch Zuckerfabriken und Rübenbauern sicherzustellen, werden zusätzliche Abgaben eingeführt. Die Kontingentierung der Milch durch Produktionsquoten wird bis 1992 verlängert.

Entgelt für Produktionsverzicht und Produktionsumstellung: Weiter sind Produktionsstilllegungen von Anbauflächen, Vorruhestandsregelungen und direkte Einkommensbeihilfen vorgesehen. Landwirte, die mindestens 20% ihrer Fläche für mindestens fünf Jahre aus der Produktion nehmen, erhalten als Ausgleich für den Einkommensverlust je nach Bodenqualität zwischen 100 und

600 ECU je Hektar. Wenn sie ihre Produktion auf bestimmte Eiweißpflanzen oder auf sogenannte Grünbrache umstellen, bekommen sie etwa halb so hohe Ausgleichszahlungen. Wer mindestens 30% seiner Ackerfläche aus der Produktion nimmt, wird für 20 Tonnen Getreide von der „Mitverantwortungsabgabe“ befreit. Alle Mitgliedsstaaten, mit Ausnahme von Spanien und Portugal, sind verpflichtet, ihren Landwirten solche Programme des Produktionsverzichts auf freiwilliger Basis anzubieten.

Vorruhestandsrente, direkte Einkommensbeihilfen: Ältere Landwirte können ihre landwirtschaftliche Tätigkeit vorzeitig einstellen (Vorruhestand). Dafür werden sie solange mit einer Rente entschädigt, bis sie die Altersgrenze erreicht haben. Vorgeesehen ist eine Rente bis zu 7140 DM im Jahr. Damit ist aber nicht die Verpflichtung verbunden, daß auf ihren Flächen keiner mehr produzieren darf; sie können die Flächen auch an andere Landwirte abgeben. Wenn sie das tun, muß sich der andere Landwirt verpflichten, dort keine Überschußprodukte anzubauen. Wird die Produktion auf der Fläche völlig stillgelegt, kommt zur Rente noch eine Prämie von bis zu 595 DM je Hektar hinzu. Lohn- und Familienarbeitskräfte können bis zu 4760 DM im Jahr bekommen. Jeder Mitgliedsstaat kann die Rente aus eigenen Mitteln noch erhöhen. Über die direkten Einkommensbeihilfen soll der Ministerrat bis zum 1. Juli 1988 eine Entscheidung treffen.

4. Mehr Geld für strukturschwache Gebiete: Um die schwächeren Regionen in der Gemeinschaft wirtschaftlich zu stärken, werden die Finanzmittel für die sogenannten Strukturfonds (Sozial-, Regional- und Agrar-Orientierungsfonds) von 1989 bis 1992 jährlich um 1,3 Mrd. ECU erhöht. Damit steigen sie von 7,4 Mrd. ECU (15,2 Mrd. DM) 1988 auf dann 13 Mrd. ECU (26,8 Mrd. DM) 1992. Die Gelder für diese Fonds gelten als der Beginn eines Finanzausgleichs zwischen ärmeren und reicheren Staaten der Gemeinschaft.

II. Die Maßnahmen und ihre Bewertung

In der Agrarpolitik setzt die Gemeinschaft die von der Europäischen Kommission mit ihren Vorschlägen vom 28. Juli 1983 in Gang gebrachte restriktive Linie fort und verschärft sie. Die Agrarminister waren ihr darin mit den Beschlüssen vom 31. März 1984 zu einem guten Teil gefolgt. Nun wird die staatliche Preisstützung weiter eingeschränkt: Die Stützpreise sollen automatisch gesenkt werden, wenn die EG-Landwirtschaft die „Garantieschwellen“ überschreitet, also über die festgesetzten Mengen hinaus produziert.

Mit diesem Automatismus soll etwas mehr vom natürlichen Mechanismus des Marktes zugelassen werden, doch sind die ihm gezogenen Grenzen weitgehend geblieben. So könnte der Fortschritt in der Produktivität die Preissenkung leicht kompensieren und überspielen. Die staatliche Ankaufspflicht zum (gesenkten) Mindestpreis bleibt der Menge nach unbegrenzt. Die Überschußproduktion kann also weitergehen.

Gleichwohl sind die vorsorglich angedrohten Preissenkungen ein Schritt in die richtige Richtung und, gemessen an den ständigen Preiserhörungen in den Jahren bis einschließlich 1983/84, durchaus zu begrüßen.

1. Verkappte Preissenkung, die halb verpufft

Die zusätzliche „Mitverantwortungsabgabe“ auf Getreide ist marktwidrig und kontraproduktiv. Sie läuft für die Landwirte (wie schon die bisherige) auf eine verkappte Preissenkung hinaus und mindert ihre Erlöse. Solche Überschußabgaben sind letztlich eine Produktionssteuer und wirken für die Landwirte wie eine künstliche Kostenerhöhung, die im Preis nicht weitergereicht werden darf. Für die Verarbeiter und Verbraucher von Getreide dagegen vermindern sich die Preise nicht. Wirkung können die Überschußabgaben

daher nur auf der Angebotsseite des Marktes entfalten, nicht auf der Nachfrageseite. Die Landwirte kommen also nicht in den Genuß eines Mehrabsatzes, der möglich ist, wenn sich auch für die Nachfrager der Preis verringern würde. Nicht anders sind die Überschußabgaben auf Milch (seit 1977) und Zucker zu beurteilen.

2. Sündenfall Milchkontingentierung

Daß die Milchproduktion und die staatliche Milchpreisgarantie auf eine vom Staat für jeden Milchbauern oder jede Molkerei festgelegte Menge („Garantiemenge“) beschränkt bleibt, überrascht nicht. Diese Kontingentierung ist der große Sündenfall der europäischen Agrarpolitik von 1984. Kontingente wird man nie wieder los. Sie breiten sich aus wie ein Ölfleck, greifen auf andere Produkte über, erfordern immer weitere Kontrollen und bescheren den Bauern höhere Kosten. Die Kontingentierung soll es erlauben, die staatlichen Garantiepreise wieder ganz ungeniert heraufzusetzen („aktive Preispolitik“). Kontingentierung aber bedeutet erstens, daß sich die Gemeinschaft noch tiefer in den Agrardirigismus verliert und zweitens, daß die (weiter steigenden) Kosten noch stärker als zuvor mit Staatshilfe auf die Preise überwältigt werden. Das bugsiert die Kosten der staatlichen Preisstützung aus dem öffentlichen Haushalt hinaus und versteckt sie in den Verbraucherpreisen: die Belastung der Bürger findet heimlich statt. Begrenzt werden die Kosten nur für den öffentlichen Haushalt, nicht gesamtwirtschaftlich. Diese heimliche Kostenabwälzung ist noch dazu sozial fragwürdig, denn sie trifft die ärmeren Bürger, die einen größeren Teil ihres Einkommens für die Ernährung ausgeben müssen, härter als die Reichen.

3. Prämien für Nichtproduktion belasten andere Agrarmärkte

Entschädigungsprämien sollen die Landwirte zu einem freiwilligen Produktionsverzicht auf mindestens

20% ihrer Ackerflächen bewegen. Dabei können es sich die Landwirte offensichtlich aussuchen, welches Produkt sie dort nicht produzieren wollen. Die Überlegung, die zu dieser Maßnahme geführt hat, ist auf den ersten Blick bestechend: Mengen, die am Markt (zum staatlich gestützten Preis) nicht abzusetzen sind, sollen gar nicht erst produziert werden. Für die nicht erzeugten Mengen würden damit die Kosten der staatlichen Stützungskäufe, der Lagerung und Überschußbeseitigung entfallen. Das stattdessen gezahlte Stilllegungsgeld käme, anders als jetzt, bei den Bauern direkt und in voller Höhe an. Es klingt auch erfreulich, wenn Überschlagsrechnungen aufgemacht werden wie diese: Würden nur 10% der ertragsschwächeren Böden (40 Doppelzentner je Hektar) in der Gemeinschaft, ohne Spanien und Portugal, nicht mehr mit Getreide bebaut, fiel die EG-Getreideernte um schätzungsweise 10 Millionen Tonnen geringer aus; das sei eben jene Menge, die in den kommenden Jahren bei stagnierender Nachfrage auf den Binnen- und Exportmärkten nicht absetzbar sei und den Überschuß ausmache.

Aber auch in dieser Maßnahme stecken mehrere Pferdefüße. Ohnehin schon rechnen die Urheber der Beschlüsse damit, daß die Landwirte keineswegs ihre ertragsreichsten, sondern eher die ärmsten Böden zum Produktionsverzicht freigeben. Selbst die höchste Prämie von 600 ECU ist für solche Landwirte, die im Durchschnitt 60 Doppelzentner und mehr ernten, kein sonderlicher Anreiz für den Produktionsverzicht. Dieser Effekt wäre noch hinnehmbar, weil hiermit immerhin eine Auslese zu höherer Produktivität und Stückkostensenkung stattfände. Andererseits sind es gerade die Landwirte mit hohen Hektarerträgen, die zur Überschußbildung besonders beitragen.

Außerdem besteht die Gefahr, daß Landwirte auf den restlichen 80% ihrer Fläche die Produktion noch weiter intensivieren und den Produktionsausfall der 20% im Lauf der fünf

Jahre zumindest teilweise kompensieren. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, daß die Landwirte anstelle des nichtproduzierten Getreides die freigewordene Arbeitskapazität in eine stärkere Viehhaltung („Veredelungsproduktion“) stecken und die Märkte für Fleisch und Eier zusätzlich belasten. So ist es schon nach der Beschränkung der Milchproduktion gewesen, vor allem am Markt für Schweinefleisch. Die Landwirte kommen also vom Regen der Getreideüberschüsse in die Traufe eines Überangebots mit weiterem Preisdruck an anderen Agrarmärkten, was neue Forderungen an den Staat auslösen wird. Und wie soll eigentlich überwacht werden, ob sich die Landwirte an den Produktionsverzicht halten? Noch mehr Agrarbürokratie wird die zwangsläufige Folge sein.

Nach fünf Jahren soll die Verpflichtung zum Produktionsverzicht beendet sein. Dann werden die Flächen zur Produktion wieder frei und dort wird wieder produziert. Will der Staat das vermeiden, muß er das Subventionieren der Nichtproduktion weiterhin anbieten. Damit wird bewirkt, daß die Landwirtschaft an den Dauertropf der Subvention gefesselt bleibt, statt sich von der staatlichen Nährlösung allmählich abzuklemmen und das gewünschte Einkommen aus eigener Kraft zu verdienen: Dort, wo sie auf Produktion verzichtet, hängt sie am Tropf der Stilligungsprämien. Dort, wo sie auf die Produktion nicht verzichtet, hängt sie am Tropf der Preisstützung. Es bleibt auch dabei, daß die Landwirtschaft die öffentlichen Mittel ständig neu erkämpfen muß. Das hebt weder ihr Ansehen, noch wird ihr das Erkämpfen leichter fallen, weil die Zahl der Landwirte und damit die für Politiker interessante Wählergruppe weiter schrumpft.

4. Vorruhestandsrente im Prinzip sinnvoll, aber...

Sinnvoller dagegen ist die Rente für den vorgezogenen Ruhestand für ältere Landwirte, jedenfalls aus humanen („sozialen“) Gründen. Wieviel

sie zur Angebotsentlastung wirklich beitragen wird, ist schwer zu schätzen. Nach Angaben aus Brüssel sind in der Gemeinschaft 1,5 Millionen oder 19% der Landwirte über 55 Jahre, und sie bearbeiten fast ein Fünftel der agrarischen Nutzfläche. Wenn diese vorzeitigen Ruheständler ihre Flächen verkaufen oder verpachten dürfen, fallen solche Flächen im Regelfall an tüchtigere Landwirte. Diese jedoch sollen darauf keine Überschussprodukte anbauen dürfen. Wie will man das kontrollieren? Durch staatliche Feldhüter oder durch gegenseitige Bespitzelung? Andererseits haben diese Landwirte die Betriebsvergrößerungen nötig, um rationeller arbeiten zu können und damit wettbewerbsfähiger zu werden. Aber durch jenes Verbot werden sie in ihrer unternehmerischen Bewegungsfreiheit beschnitten. Insofern führt die Rente für den Vorruhestand zu Widersprüchlichkeiten: Sie könnte dahin wirken, die Wettbewerbsfähigkeit von bleibenden Landwirten zu steigern, was einen marktwirtschaftlichen Reformkurs in diesem Wirtschaftszweig erleichtern würde, aber die Bedingungen dafür führen dazu, daß sie diese Möglichkeit zugleich erheblich einschränken.

**5. Zusammenfassung:
Keine grundlegende Wende in der Agrarpolitik**

Nimmt man das alles zusammen, so bleibt festzustellen: Die Brüsseler „Gipfelbeschlüsse“ zur Agrarpolitik bringen aus den agrarpolitischen Verstrickungen keine grundlegende Wende. Sie halten weitgehend am dirigistischen Konzept fest. Die Agrarbürokratie feiert sogar neue Triumphe. Die Androhung, die Stützpreise direkt und indirekt zu senken, wenn die festgelegten Höchstmengen überschritten werden, ist zwar ein überfälliger Schritt in die richtige Richtung, aber als eine wirkliche Abkehr von der Preisstützung sollen ihn die Landwirte offensichtlich nicht verstehen.

Die Produktionsüberschüsse sind nach wie vor bedrückend hoch. Zu-

viel Rindfleisch, zuviel Zucker, zuviel Getreide, zuviel Wein – um nur die kostspieligsten Produkte zu nennen. Auch Milch, den Preisstützungskosten nach weiterhin an der Spitze, produziert die Landwirtschaft trotz Kontingentierung noch zuviel; die Quoten wurden zu hoch festgesetzt. Die sichtbaren Preisstützungskosten insgesamt sind für 1988 auf rund 27 Mrd. ECU veranschlagt. Das sind 17% mehr als 1987 und 47% mehr als 1984. Dazu kommen die unsichtbaren Kosten der Preisstützung, die zum größten Teil in den Verbraucherpreisen versteckt sind und die sichtbaren ganz erheblich überschreiten.

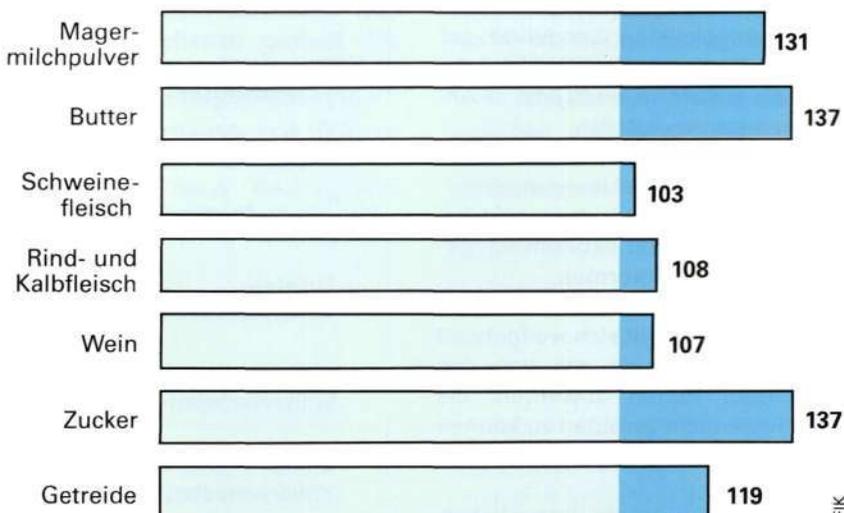
Ihre Agrarüberschüsse läßt die Gemeinschaft nach wie vor mit hohen Exportsubventionen auf dem Weltmarkt ab und löst dort Handelskonflikte mit traditionellen Agrarexportländern aus, darunter den Vereinigten Staaten, Kanada, Argentinien, Uruguay, Australien, Neuseeland. Der amerikanische Handelsbeauftragte Clayton Yeutter hat sich am 7. März 1988 enttäuscht zu den EG-Agrarbeschlüssen geäußert. Die gegenwärtige Haltung Europas sei unrealistisch. Würde sie beibehalten,

brähe im internationalen Agrarhandel das Chaos aus.

Auch den Ländern der Dritten Welt fügt die Gemeinschaft im internationalen Agrarhandel Schaden zu; sie behindert deren Agrarexport an der EG-Grenze und bedrängt ihn durch ihre Exportsubventionen am Weltmarkt. Die Sowjetunion bekommt Europas Überschussbutter, anders als die EG-Verbraucher, zu Niedrigstpreisen: 1987 zum Beispiel für umgerechnet 49 Pfennig je Kilogramm oder rund 12 Pfennig je halbes Pfund.

Die Agrarwirtschaft ertrinkt in einem Wust von Regulierungen; jährlich wird sie mit neuen Verordnungen überschwemmt. Nach wie vor ist die Agrarpolitik der größte Konfliktstoff bei den EG-Gipfelkonferenzen. Nach wie vor spaltet die gemeinsame EG-Agrarpolitik den eigentlich vorgesehenen gemeinsamen Agrarmarkt durch den sogenannten Währungsausgleich an den Binnengrenzen in nationale Teilmärkte. Und obwohl dies alles in Kauf genommen wird, um den Landwirten zu helfen, pflegen die Landwirte und vor allem die deutschen immer wieder zu prote-

Selbstversorgungsgrad bei ausgewählten Agrarprodukten in der EG 1986/87 (in %)



Quelle: Agrarbericht der Bundesregierung 1988

FI-GRAFIK

stieren, zu demonstrieren und Katastrophenalarm zu schlagen, weil diese Agrarpolitik ihnen die gewünschten und vorgegaukelten Einkommen nicht verschafft, weil sie sich durch diese Agrarpolitik sogar in ihrer Existenz bedroht fühlen. Und trotzdem klammern sie sich selbst an dieser dirigistischen Agrarpolitik nach wie vor fest und die Politiker, die von ihnen gewählt werden wollen, mit ihnen. Nach wie vor suchen sie das Heil in weiteren staatlichen Eingriffen und Vorschriften. Das Ganze ist ein *circulus vitiosus*, den der gesunde Menschenverstand des Bürgers auf der Straße schon längst erkannt hat. Es ist an der Zeit, diese Erkenntnis in die Tat umzusetzen und eine wirkliche Reform, eine „Neue Agrarordnung“ herbeizuführen.

III. Für eine „Neue Agrarordnung“

Es gibt nur einen Weg aus der nicht enden wollenden Misere unserer Agrarpolitik: Fort von bürokratisch regulierten Märkten mit staatlicher Preissetzung und hin zu marktwirtschaftlich organisierten Agrarmärkten mit freier Preisbildung (siehe KRONBERGER KREIS: Für eine Neue Agrarordnung, Schriftenreihe Band 8/1984). Das kann sicher nicht schlagartig geschehen; die Reform wird sich schrittweise über Jahre hin vollziehen müssen, damit sich die so lange fehlgeleiteten Landwirte auf die neue Ordnung einstellen können. Aber diese Reform muß jetzt in Angriff genommen werden.

Dabei sind anfangs Übergangsregelungen nötig und wichtig – wie bei allen tiefgreifenden ökonomisch-gesellschaftlichen Reformen.

Die Agrarpolitik gibt sich weitgehend als Sozialpolitik; sie soll von den Landwirten Härten abwehren, die man ihnen nicht zumuten zu können glaubt.

Aber Preispolitik ist ein untaugliches, sogar schädliches Instrument, um nachhaltigen Sozialpolitik zu betreiben.

Eine Politik der Preisstützung pflegt sich an der Einkommenslage der Bauern mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu orientieren. Eine Politik aber, die sich nur oder sehr stark nach der Bedürftigkeit der Schlußlichter richtet, schwemmt den Nichtbedürftigen Vorteile zu, die diese ungerechtfertigt bereichert. Die Preisstützung verschafft den reicheren Landwirten größere Vorteile als den ärmeren, bedürftigeren Landwirten. Durch sie werden die ohnehin schon großen Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft noch verschärft.

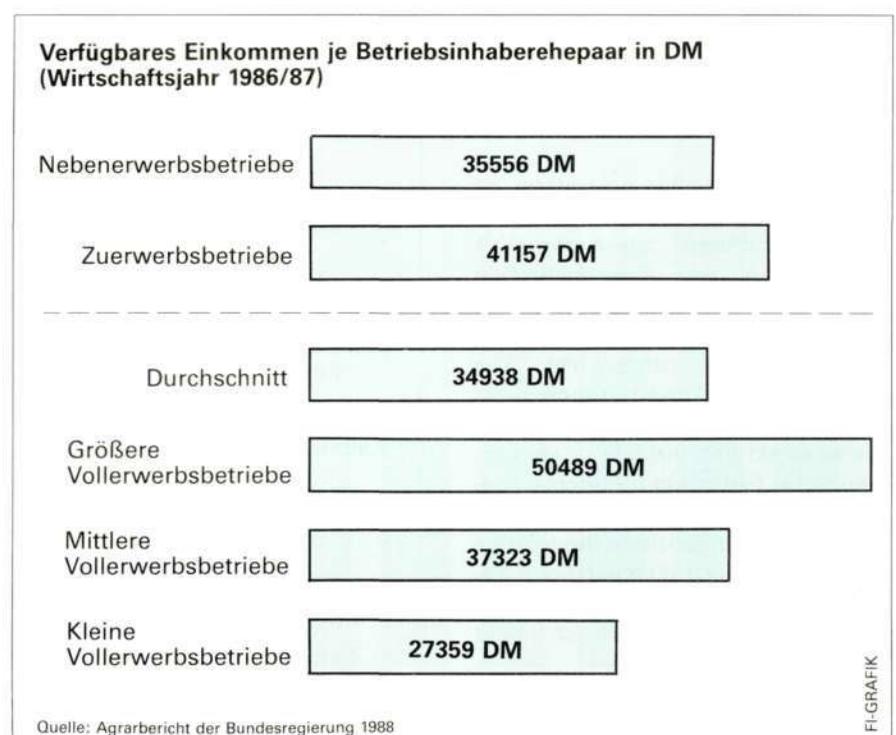
Die Agrarminister dürfen die Stützpreise aller Agrarprodukte nicht mehr heraufsetzen. Für Überschußprodukte müssen sie sogar gesenkt werden, damit die Landwirte ihre Produktion der Nachfrage anpassen; bloß angedrohte Preissenkungen reichen dafür nicht aus.

Kürzungen von Preisen und Produktionsbeihilfen können die bäuerlichen Einkommen mindern. Direkte Zahlungen als Überbrückungshilfe sollten dies auffangen und die Umstellung auf die neue Agrarordnung erträglich machen. Es ist aber nicht

vertretbar, die Hilfe auch an solche Landwirte zu zahlen, deren Einkommens- und Vermögenslage es ihnen erlaubt, die Umstellung aus eigener Kraft zu bewältigen.

Die Hilfe muß zeitlich befristet sein. Denn wie Preisstützungen haben auch direkte Zahlungen auf die Dauer ihre Nachteile. Sie müssen zu Beginn gleich für die ganze Laufzeit in einem Betrag festgesetzt und garantiert werden. Dieser Betrag wird auf die einzelnen Jahre der Laufzeit aufgeteilt, wie es beispielsweise bei der sogenannten Milchrente in der Bundesrepublik Deutschland bereits geschieht. Der Landwirt, dem die Hilfe zugesprochen wird, erhält das Geld gerade auch dann weiter, wenn er aus der Landwirtschaft ausscheidet. Er kann damit eine andere berufliche Existenz oder seinen Lebensabend absichern. Der Maßstab dafür, ob ein Landwirt eine solcher Überbrückungshilfe braucht oder nicht, sollte die Höhe seines Gesamteinkommens sein.

In Sonderfällen sind auch ständige Beihilfen möglich, und zwar dann, wenn es das gesellschaftspolitische Ziel ist, in bestimmten wirtschaftlich



benachteiligten Gebieten die Bewirtschaftung von Flächen durch Landwirte zu erhalten. Die hier erzielbaren landwirtschaftlichen Erträge reichen aber in der Regel für heutige Lebensansprüche nicht aus, so daß die Landwirtschaft, bliebe sie hier ohne Hilfe, aus diesen Gebieten im Wechsel der Generationen abwandert. Damit wird hier das Erhalten der Landwirtschaft und des Landschaftsbildes zu einem, am Ziel gemessen, knappen Gut. Knappe Güter haben ihren Preis. Über ständige direkte Beihilfen läßt er sich in diesen Sonderfällen entrichten.

Zur Reform gehört auch der sogenannte Währungsausgleich. Durch Be- und Entlastungen des Warenwerts beim Grenzübertritt trennt er die nationalen Agrarmärkte, die eigentlich ein gemeinsamer Markt sein sollen. Daher muß jeder Währungsausgleich verschwinden. So, wie alle anderen Wirtschaftszweige mit neuen Wechselkursen fertig werden müssen, muß es auch die Agrarwirtschaft. Mag man gleichwohl den Bauern in Aufwertungsländern (entgegen der Regel, die für alle anderen Wirtschaftsbereiche gelten) die abrupten Stützpreissenkungen als Folge von Wechselkursänderungen nicht zumuten, dann ließen sie sich anstelle des Währungsausgleichs an den Grenzen auch durch direkte Zahlungen entschädigen, schrittweise sinkend und zeitlich begrenzt.

Der Kurswechsel findet leichter Zustimmung, wenn man größere Komplikationen vermeidet und nicht alles auf einmal will. Daher ist es vertretbar, das äußere Gerüst der Marktordnungen bis auf weiteres stehen zu lassen, also auch das System des

Importschutzes gegenüber Agrarprodukten aus Drittländern zunächst beizubehalten.

Fazit:

- Die EG-Agrarpolitik liefert nicht nur den größten Konfliktstoff innerhalb der EG. Sie ist auch der größte Störfaktor auf den Welt-Agrarmärkten.
- Die „Gipfelbeschlüsse“ von 1988 zur Agrarpolitik mindern die Misere, aber beseitigen sie nicht, weil sie elementarste Regeln der Ökonomie und des menschlichen Verhaltens außer acht lassen.
- Die Stoßrichtung der unabdingbaren wirklichen Reform kann nur lauten: hin zu marktwirtschaftlich organisierten Agrarmärkten. Eine solche Reform muß schrittweise die nötigen Freiräume schaffen, damit dynamische Landwirte sich als Unternehmer entfalten können.

Ausblick

Die gegenwärtige Agrarpolitik, vor allem die der Bundesrepublik, ist nicht unternehmungsfreundlich. Die unternehmerischen Landwirte werden in den Schatten gestellt. Die Rahmenbedingungen für sie sind nicht gut genug. Geplante Obergrenzen für Viehbestände und Begrenzungen von Anbauflächen zum Beispiel würden diese Bedingungen weiter verschlechtern und der Land-

wirtschaft einen falschen Dienst erweisen: Die unternehmerischen Landwirte wandern aus der Landwirtschaft ab, und die Fußkranken bleiben zurück. Eine deutsche Landwirtschaft von Fußkranken fällt gegenüber der landwirtschaftlichen Konkurrenz aus Ländern wie Holland, Frankreich, Dänemark, Großbritannien immer weiter zurück, verliert immer stärker die Fähigkeit und die Bereitschaft, aus eigener Kraft zu leben. Die Landwirtschaft läßt sich nur dann aus der Sackgasse herausführen, wenn das unternehmerische Element in ihr gestärkt statt geschwächt und verteufelt wird. Unternehmerische Bauern lösen die Anforderungen mit viel mehr Einfallsreichtum, als es die Politiker ihnen zutrauen.

Mit noch mehr staatlichem Dirigismus läßt sich die Agrar-Misere nicht lösen. Die staatliche Agrarpolitik muß sich vom Dirigismus und Interventionismus schrittweise zurückziehen. Sie muß die nötigen Freiräume schaffen, damit dynamische und unternehmerische Landwirte sich als Unternehmer richtig entfalten können. Auch die Landwirtschaft kann und darf sich dem umfassenden Strukturwandel nicht entziehen. Es ist falsch, aus ihr ein flächendeckendes Agrarmuseum machen zu wollen. Mit Preisstützungen und anderen Subventionen läuft der Staat Gefahr, die Bauern daran zu hindern, gerade das Richtige zu tun. Der Staat sollte am besten durch Unterlassen glänzen, damit die Bauern Unternehmer sein können. Er darf die Eigeninitiative der Bauern nicht, wie es jetzt geschieht, einengen und beschneiden. Er muß sie fördern, pflegen und erhalten.