AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

SCHRIFTEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUES E.V.

Koester, U.: Direkte Einkommenstransfers und soziale Sicherung – Ergebnisse der Gruppenveranstaltungen. In: Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1988), S. 663-669.

DIREKTE EINKOMMENSTRANSFERS UND SOZIALE SICHERUNG
- ERGEBNISSE DER GRUPPENVERANSTALTUNGEN -

von

Ulrich KOESTER, Kiel

Die folgenden Ausführungen gehen von der Prämisse aus, daß "interne wie externe Faktoren die EG-Agrarpolitik dazu zwingen, auf dem bisher nur zögerlich eingeschlagenen Weg zu agrarpolitischen Reformen in Zukunft mit Nachdruck voranzuschreiten" (Referat TANGERMANN auf dieser Tagung). Weiterhin gehe ich davon aus, daß auch Übereinstimmung mit TANGERMANNs weiterer Diagnose besteht, die besagt, daß das Gewicht der externen Faktoren gegenüber den internen Erwägungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Die Beurteilung alternativer Reformkonzepte - oder Instrumenteneinsätze - setzt einen weiteren Konsens voraus, nämlich, daß auch weiterhin - zumindest für eine Reihe von Jahren - staatliche Eingriffe auf den Agrarmärkten notwendig sind. Ich vermute diesen Konsens, auch wenn in dem Referat von G. SCHMITT ein Marktversagen auf den Agrarmärkten nicht bestätigt wurde. Unabhängig von einem Marktversagen bei freier Preisbildung muß wohl akzeptiert werden, daß die gegenwärtige Situation durch eine Vielzahl von staatlichen Eingriffen und durch das Wirken der Marktkräfte "gewachsen" ist. Zur Zeit ist das Gewächs "Agrarpolitik" krank, und zwar sowohl durch Marktversagen, aber sicherlich auch durch Politikversagen.

Die Notwendigkeit einer Politikänderung ist unstrittig. Zu prüfen ist:

1. Sind direkte Einkommenstransfers als ein Element der sozialen Sicherung heute mehr als früher begründbar?
2. Wie könnten die Transfers ausgestaltet werden?
3. Wie sind sie zu finanzieren, und
4. wie sind sie gesamtwirtschaftlich im Vergleich zur Preisstützung oder Flächenstillegung zu beurteilen?

Begründung direkter Einkommenstransfers

Es ist offensichtlich, daß direkte Einkommensübertragungen als Instrument der EG-Agrarpolitik seit Bestehen der EG an Stellenwert gewonnen haben. Sie werden nicht nur von einer Reihe von Wissenschaftlern - wie bereits vor 25 Jahren - empfohlen, sondern auch zunehmend eingesetzt und sogar von Vertretern des Bauernverbandes laut gefordert. Die weitgehend anerkannte relative Vorzüglichkeit dieses Instrumentes hat zwei Ursachen. Zum einen dürfte sich die Zielfunktion der Gesellschaft und auch der praktischen Agrarpolitiker geändert haben. Zum anderen ist das ökologische Bewußtsein allgemein gestiegen. Die Agrarproduktion wird demnach nicht mehr allein am Marktwert gemessen, sondern zunehmend auch daran, ob sie positive oder negative Umwelteffekte ausübt. Immer dann, wenn solche externen Effekte als Nebenwirkung der Produktion auftreten, kann der Marktmechanismus nicht zu einem optimalen Ergebnis führen. Darüber hinaus können spezielle staatliche Eingriffe auf den Märkten, wie insbesondere die Preisstützungspolitik, zu einer verstärkten Umweltbelastung beitragen.

Die Existenz externer Effekte der Agrarproduktion kann daher das Instrument "direkte Einkommensübertragung" aus zwei Gründen empfehlenswert erscheinen lassen. Zum einen, weil die bisherigen Instrumente, die zur Einkommensstützung verwandt worden sind, an relativer Vorzüglichkeit abgenommen haben, da sie die negativen Umweltwirkungen verstärken. Zum anderen aber auch, weil positive externe Effekte der Agrarproduktion, wie z. B. die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft, als öffentliche Güter zu betrachten sind und daher auch direkt vom Steuerzahler unter Umgehung des Marktes zu entgelten sind.

Direkte Einkommensübertragungen können außerdem auch an relativer Vorzüglichkeit gewonnen haben, weil sich die Restriktionen für die Durchführung der Agrarpolitik und die Technologie der Agrarproduktion im Zeitablauf geändert haben.

Das Instrument der Preisstützung hat zu Beginn der gemeinsamen Agrarpolitik zu weniger negativen Allokationseffekten geführt als gegenwärtig. Zu damaliger Zeit war die Expansion der pflanzlichen und tierischen Produktion noch weitgehend durch den Umfang der landwirtschaftlichen Nuztfläche beschränkt. Der unausgeglichene Außenhandelsschutz für Getreide einerseits und Getreidesubstitute andererseits machte sich damals noch nicht so negativ bemerkbar, da die Fütterungstechniken in der EG nicht so weit fortgeschritten waren und sich auch die Weltmärkte für importierte Futtermittel noch nicht so wie gegenwärtig

entwickelt hatten. Es ist vornehmlich dieser, durch die GATT-Bindung vorgegebene unausgewogene Außenhandelsschutz der EG, der dazu führt, daß das Instrument der Preisstützungspolitik zu erhöhten Allokationsverlusten im Zeitablauf geführt hat. Darüber hinaus haben hohe Stützpreise den Einsatz landwirtschaftlicher Vorleistungsgüter profitabler gemacht. Es kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, daß sich die landwirtschaftliche Vorleistungsindustrie nicht so hätte entwickeln können, wenn der EG-Agrarhandel liberalisiert worden wäre. Die Preisstützung führt daher heute mehr denn zu Beginn der EG nicht nur zu Fehlallokationen im Agrarsektor, sondern auch zu einer Verzerrung des Ressourceneinsatzes im industriellen Bereich. Es wäre daher aus gesamtwirtschaftlicher Sicht naheliegend, heute mehr denn je, über den Ersatz der Preisstützungspolitik als Instrument zur Einkommenssicherung durch direkte Einkommensübertragungen nachzudenken.

Auch sollte berücksichtigt werden, daß das Instrument der Preisstützungspolitik im Vergleich zu direkten Einkommensübertragungen als Folge der geänderten Technologien im Agrarsektor heute weniger zielgerichtet ist. Technische Fortschritte, vor allem seit den siebziger Jahren, haben dazu geführt, daß es beträchtliche Größeneffekte in der Agrarproduktion gibt. Größere Betriebe haben sowohl eine höhere Milchleistung pro Kuh, als auch eine höhere Flächenleistung pro ha. Daraus folgt, daß größere Betriebe, heute noch mehr als früher, durch eine Preisstützungspolitik relativ stärker gefördert werden als kleinere Betriebe.

Die relative Vorzüglichkeit direkter Einkommensübertragungen hat aber im Zeitablauf aus Sicht der praktischen Politik vor allen Dingen deswegen zugenommen, weil sich die Marktsituation grundlegend gewandelt hat. Zu Beginn der EG bestand noch eine Einfuhrsituation auf den meisten Agrarmärkten. Daraus folgte, daß durch die Preisstützungspolitik, implementiert durch das Abschöpfungssystem, Einnahmen erzielt werden konnten. Durch den Übergang zu einer Ausfuhrsituation bei allen wichtigen Agrarprodukten, die in der EG hergestellt werden, entstehen durch die Zahlung von Exporterstattungen, Lagerhaltung sowie für die Administration des Systems erhebliche Ausgaben. Während zu Beginn der EG ein Übergang zu direkten Einkommenstransfers, anstelle von einer Preisstützung, mit Sicherheit die öffentlichen Haushalte stark belastet und die privaten Haushalte entlastet hätte, veränderte sich die Situation inzwischen beträchtlich. Nach einzelnen vorliegenden Berechnungen könnten sogar die öffentlichen Haushalte durch den Übergang zu direkter Einkommensübertragung, bei Sicherung des gleichen Einkommensniveaus der Landwirte, entlastet werden. Damit wird dieses Instrument, auch aus Sicht des Staatshaushaltes, zunehmend relativ vorzüglicher.

Die Grenzen der Preisstützungspolitik als das bisher wichtigste Instrument der Einkommenssicherung ergeben sich zunehmend durch internationale Konflikte. Wird die Preispolitik zukünftig nicht bedeutend restriktiver gefahren als in der Vergangenheit, so wird auch weiterhin das inländische Produktionswachstum auf den wichtigsten Agrarmärkten die inländische Nachfrage nach diesen Produkten wesentlich übersteigen. Die Folge sind weiterhin anwachsende Agrarexporte. Doch hier stößt die EG, insbesondere wenn zukünftig mit einem langsameren Wachsen des internationalen Agrarhandels zu rechnen ist, auf Kritik der Handelspartner, die sich mit guten Argumenten auf die GATT-Vereinbarungen berufen können. Die EG hat daher nur die Alternative, entweder die Preispolitik als Mittel der Einkommenssicherung weiterhin einzusetzen und internationale Konflikte in Kauf zu nehmen, oder aber das Produktionswachstum, sei es durch Preissenkungen oder subventionierten Kapazitätsabbau, einzuschränken. Es ist daher nicht verwunderlich, daß weltweit - aber insbesondere in den Vereinigten Staaten - der Ruf nach einem "decoupling" laut wird. Damit wird ausgedrückt, daß man das Einkommensziel zukünftig mit direkten Transfers verwirklichen soll, während sich die inländischen Agrarpreise an Weltmarktpreisen orientieren sollen. Durch eine solche Politik würde man nicht nur im Inland Allokationsverluste verringern, man würde gleichzeitig auch den internationalen Konfliktstoff im Weltagrarhandel reduzieren.

Zur Ausgestaltung direkter Einkommenstransfers

Die Ausgestaltung direkter Einkommenstransfers sollte nicht losgelöst von ihrer Begründung gesehen werden. Oben wurde ausgeführt, daß es grundsätzlich zwei Gründe geben kann. Zum einen könnten damit positive externe Effekte der Agrarproduktion abgegolten werden und zum anderen ermöglichen diese Transfers, auf das Instrument der Preisstützung zur Einkommenssicherung zu verzichten. Für den ersten Fall wäre zunächst einmal zu klären, unter welchen Bedingungen die Landwirtschaft positive externe Effekte produziert. Sicherlich kann nicht grundsätzlich angenommen werden, daß von der Agrarproduktion per se solche positiven Effekte ausgehen. Sie dürften in der Regel auf bestimmte Regionen und möglicherweise auf bestimmte Produktionsformen beschränkt sein. Daraus folgt, daß man Transfers nur selektiv einsetzen sollte. Allerdings könnten sie permanent beibehalten werden, solange der Tatbestand positiver externer Effekte existiert. Anders ist es dagegen, wenn durch direkte Einkommensübertragungen ein Beitrag zur Verwirklichung des landwirtschaftlichen Einkommenszieles geleistet werden soll. Für die Ausgestaltung könnten zwei Aspekte von Bedeutung sein.

Erstens: Wenn Transfers zur Verwirklichung des landwirtschaftlichen Einkommenszieles beitragen sollen, wird hiermit dem sozialen Aspekt unseres Wirtschaftssystems Rechnung getragen. Daraus folgt, daß solche Transfers sich grundsätzlich an der Hilfsbedürftigkeit der Einkommensempfänger zu orientieren haben, allenfalls auf die gegenwärtige Generation beschränkt sein dürften und personengebunden sein müßten. Mit sozialen Argumenten kann nicht begründet werden, daß Landwirte vom ersten Tag ihrer Tätigkeit an einen direkten Einkommenstransfer erhalten.

Zweitens: Zu einer völlig anderen Ausgestaltung könnte man gelangen, wenn durch direkte Einkommensübertragungen der Übergang von bisher stark regulierten Agrarmärkten zu mehr liberalen Märkten ermöglicht werden soll. Das bisherige System hat sich als nicht mehr tragbar erwiesen und macht daher einen grundlegenden Systemwechsel notwendig. Da dieser Systemwechsel aus gesamtwirtschaftlicher und insbesondere auch aus europäischer Sicht wünschenswert erscheint, könnte argumentiert werden, daß man den Landwirten den Anpassungsdruck weitgehend abnehmen sollte. Ähnlich wie die Bundesrepublik Deutschland den Lastenausgleich für die Vertriebenen und kriegsgeschädigten Deutschen als Solidarhaftung einführte, könnte auch die heutige Gesellschaft den gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Systemwechsel in der Agrarpolitik solidarisch tragen. Folgt man dieser Argumentation, so wären die Verlierer des Systemwechsels weitgehend und unabhängig von ihrer Einkommenshöhe zu kompensieren. Da sich bisher gestützte Agrarpreise vornehmlich in erhöhten Bodenpreisen niedergeschlagen haben, würden durch den Systemwechsel ohne Begleitmaßnahmen vor allen Dingen die Bodeneigentümer benachteiligt werden. Eine Kompensation hätte daher diesen Verlust auszugleichen. Selbstverständlich kann nicht verkannt werden, daß diese Begründung des direkten Transfers diametral zur sozialen Begründung steht. Doch scheint es durchaus erwägenswert, ob nicht in unserem System der sozialen Sicherung ein solcher Versorgungsanspruch der Bodeneigentümer eingebaut werden könnte. Unser System der sozialen Sicherung zielt vor allem darauf ab, den sozialen Frieden zu erhalten. Wenn der soziale Friede aber durch einen grundlegenden Systemwechsel in der Agrarpolitik gefährdet erscheint, kann ein staatlich organisierter, solidarischer Schadensausgleich, wie beim Lastenausgleich, angebracht sein. So könnte man den Bodeneigentümern als Ersatz für die gesunkenen Bodenpreise staatliche Wertpapiere anbieten, aus denen sie dann - ähnlich wie bisher bei erhöhten Agrarpreisen - ihre Redite erzielen könnten.

Zur Finanzierung direkter Einkommenstransfers

Auch die Frage der Finanzierung hängt wesentlich von der Begründung der Transfers ab. Positive externe Effekte fallen in den einzelnen Volkswirtschaften an, sind daher auch von diesen zu entgelten. Gleiches dürfte für Transfers gelten, die aus sozialpolitischen Gründen gefordert werden. Die Sozialpolitik liegt heute grundsätzlich in nationaler Zuständigkeit. Es ist daher nicht ersichtlich, warum die EG für die Durchführung einzelner Elemente nationaler Sozialpolitik zuständig sein sollte. Anders ist es dagegen, wenn man direkte Einkommensübertragungen mit dem grundlegenden Systemwechsel begründet. Hier gilt, daß die EG insgesamt von dem Systemwechsel profitiert. Zum einen, weil internationale Konflikte abgebaut werden, zum anderen aber auch, weil das EG-Budget durch sinkende Marktpreise und damit weitgehend wegfallende Exporterstattungen entlastet würde. Es wäre daher ein hoher oder vollständiger Finanzierungsanteil der EG zu erwägen.

Beurteilung direkter Einkommensübertragungen im Vergleich zu alternativen Instrumenteneinsätzen

Oben wurde bereits mehrmals darauf hingewiesen, daß direkte Einkommensübertragungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht günstiger zu beurteilen sind als die Instrumente der Preisstützung. Hier soll nur noch kurz dargestellt werden, wie direkte Einkommensübertragungen im Vergleich zu Flächenstillegungen zu beurteilen sind. Aus gesamtwirtschaftlicher wohlstandstheoretischer Sicht sind drei Effekte zu untersuchen:

a) Wie wirken die Instrumente auf der Produktions- und Angebotsseite?
b) Wie wirken sie auf der Nachfrageseite, und
c) welche Weltmarktpreiseffekte bewirken sie?

Flächenstillegungen können grundsätzlich keine positiven Effekte auf der Nachfrageseite bewirken, solange die Stützpreise unverändert bleiben. Auf der Angebotsseite wird weniger produziert, und damit wird der variable Faktoreinsatz im Agrarsektor reduziert. Dies ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht positiv zu beurteilen. Andererseits tragen sie aber dazu bei, daß die Intensität der Agrarproduktion auf den verbleibenden Flächen zunimmt. Dies wird vor allen Dingen deswegen eintreten, weil durch die Verknappung des Faktors Boden die Bodenpreise steigen und eine intensivere Nutzung des knappen Faktors Boden wirtschaftlich machen. Ein Rückgang der Agrarproduktion, der durch Flächen-

stillegung erreicht wird, ist daher gesamtwirtschaftlich weniger günstig zu beurteilen, als ein gleicher Rückgang der Produktion, der durch Preissenkung hervorgerufen wird.

Direkte Einkommensübertragungen anstelle der Preisstützungspolitik würden dagegen positive Effekte auf der Nachfrage- und Angebotsseite hervorrufen und damit auch stärker steigende Weltmarktpreise. Selbstverständlich kann nicht geleugnet werden, daß auch direkte Einkommensübertragungen Produktionseffekte nach sich ziehen werden, wenn man sie mit einem System bei Weltmarktpreisen vergleicht. Sicherlich gilt, daß jeder Eingriff in das marktwirtschaftliche System mit Nebenwirkungen in Produktion und Verbrauch verbunden ist. Entscheidend ist jedoch das Ausmaß dieser Nebenwirkungen. Preisstützung oder Flächenstillegung bei gleichen Stützpreisen bewirken sicherlich stärkere Produktions- und negative Konsumptionseffekte als direkte Einkommenstransfers. Auch dürfte insbesondere bei dynamischer Betrachtung das Instrument der direkten Einkommensübertragungen noch günstiger als Flächenstillegungen zu beurteilen sein. Flächenstillegungen mit erhöhten Bodenpreisen hemmen insbesondere die Wachstumschancen kleinerer und mittelbäuerlicher Betriebe und erhöhen die Eintrittsbarrieren für Junglandwirte. Direkte Einkommensübertragungen haben dagegen, verbunden mit erheblich niedrigeren Bodenpreisen, gegenläufige Wirkungen.

Abschließende Bemerkungen

Von Wissenschaftlern wurde bereits vor mehr als zehn Jahren auf die heute zu beobachtenden Probleme der Agrarpolitik hingewiesen; gleichzeitig wurden Lösungsvorschläge, die auf dem Instrument der direkten Einkommensübertragungen beruhten, unterbreitet. Sicherlich ist es nicht Aufgabe der Wissenschaftler zu sagen, was tatsächlich in der Politik gemacht werden soll. Doch sollte es als Aufgabe der Wissenschaftler angesehen werden, daß sie Politiker und Gesellschaft darüber informieren, was getan werden könnte und welche Effekte von den alternativen Politiken ausgehen. Die Gesellschaft leistet sich den Luxus, eine Vielzahl von wissenschaftlichen Agrarökonomen zu finanzieren. Haben Gesellschaft und Politiker die wissenschaftlichen Arbeiten bisher tatsächlich ausreichend genutzt?