



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.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Beginnend mit dieser Ausgabe sollen den einzelnen Heften der „Agrarwirtschaft“ Stellungnahmen zu aktuellen agrarwirtschaftlichen und agrarpolitischen Problemen vorangestellt werden.

Herausgeber und Redaktion

„Entkopplung“ von Produktion und Einkommen?

H. Eberhard Buchholz

Die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft ist in allen westlichen Industrieländern unbefriedigend. Die Gründe dafür sind unterschiedlicher Art, gehen zu einem großen Teil jedoch auf fehlgeleitete Maßnahmen der staatlichen Agrarpolitik zurück. Die von den einzelnen Ländern durchgeführten Programme zur Einkommenstützung gehen an den Markt- und Absatzgegebenheiten vorbei und können die gesetzten Ziele nicht erreichen. Das gilt für die EG gleichermaßen wie für andere europäische Länder, die USA und Japan. Die landwirtschaftlichen Produktionskapazitäten in diesen Ländern sind, gemessen am Bedarf insgesamt, zu hoch. Durch die entstandenen Überschüsse, die auch der Weltmarkt nicht mehr aufnehmen kann, kommt es zu anhaltendem Preisverfall und zur Zerrüttung der internationalen Handelsbeziehungen.

In der Mitte des Jahres 1988 steht die Welt am Rande eines Agrarhandelskrieges, der durch die Dürre in Nordamerika und die damit verbundenen Ertragsausfälle wohl noch einmal aufgeschoben wird, dessen Ursachen dadurch aber keineswegs beseitigt sind. In den seit September des Jahres 1986 laufenden multilateralen Handelsverhandlungen des GATT haben die Beratungen über den Agrarhandel daher eine herausragende Bedeutung angenommen. Diese Verhandlungen verlaufen allerdings sehr schleppend, und es ist noch in keiner Weise abzusehen, zu welchen Ergebnissen sie führen werden. Zwar besteht weitgehende Übereinstimmung über die Ursachen der Misere. Das gilt aber nicht für die zu ergreifenden Maßnahmen bzw. Verhandlungsziele. Die Schwierigkeiten bestehen darin, daß neue Vereinbarungen über die Regeln des internationalen Agrarhandels allein wenig nützen, wenn es nicht gleichzeitig dazu kommt, die nationalen Programme der Agrarpolitik gemeinsam so zu verändern, daß eine bessere Anpassung der Produktion an die Nachfrage erreicht wird. Hierbei stehen die Verhandlungspartner noch immer vor nahezu unüberwindlichen Interessengegensätzen.

In dieser Situation wurde mit der „Entkopplung“ (decoupling) von Produktion und Einkommen ein neues Schlagwort in die Debatte eingeführt. Manche Verhandlungspartner scheinen sich davon einen entscheidenden Durchbruch zu versprechen. So hat dieser Gedanke bereits Eingang gefunden in den Verhandlungsvorschlag der USA für die Handelsverhandlungen. Vor allem in den USA finden sich auch die Befürworter der Entkopplung, die dies für etwas gänzlich neues halten und mit wirtschafts-theoretischen Argumenten zu untermauern suchen (Ch o i c e s , H. 1, 1988, S. 9 ff.). Dabei wird von der Überlegung ausgegangen, daß es möglich sein sollte, die staatliche Einkommenstützung von allen Auflagen über Produktion oder Preise zu befreien. Dies wäre auf verschiedene Weise möglich, wobei es im Grundsatz jeweils erforderlich wäre, eine jährlich auszahlende Gesamtsumme und einen Verteilungsschlüssel für die Begünstigten zu bestimmen. Der Rest wäre dann nur noch Arithmetik. Der Erzeuger bekäme einen Anteil an der Gesamtsumme gemäß dem Verteilungsschlüssel ausbezahlt, den er nach eigenem Belieben verwenden könnte. Im Ergebnis wäre dann, insbesondere wenn sich andere Länder anschließen (multilateral decoupling), mit der Lösung nahezu aller agrarmarktpolitischen Probleme zu rechnen. So wird behauptet, von der Agrarstützung gingen dann keinerlei Auswirkungen auf die Erzeugung und damit auch nicht auf den Agrarhandel aus. Die Preise würden ausschließlich durch Angebot und Nachfrage bestimmt. Inländische und Weltmarktpreise würden sich angleichen. Exporte wären somit ohne Subventionen wettbewerbsfähig. Programme zur Einschränkung der Landnutzung oder des Einsatzes von Betriebsmitteln wären überflüssig. So lauten, auf einen kurzen Nenner gebracht, Äußerungen der extremen Befürworter der Entkopplung. Wie überall ist es aber so, daß auch in den USA eine derart positive Einschätzung keineswegs von allen uneingeschränkt geteilt wird.

Der Haupteinwand gegen das Konzept besteht darin, daß die Unterstellung, solche pauschalen Zahlungen (lump sum payments) hätten keinerlei Auswirkungen auf die Erzeugung und wären somit produktions- und handelsneutral, zwar theoretisch begründbar sein mag, dies aber tatsächlich nur sehr bedingt und höchstens langfristig zutreffend sein dürfte. Bauern, die Bauern bleiben wollen, messen der Sicherung ihres Betriebes hohe Priorität zu. Sie werden die verfügbaren Einnahmen unabhängig von ihrer Herkunft einsetzen, um ihren Betrieb aufrechtzuerhalten oder zu erweitern. Auch ohne Leistungsaufgaben werden Subventionen daher zur Deckung der Produktionskosten herangezogen oder reinvestiert. Auf diese Weise werden mehr Ressourcen in der landwirtschaftlichen Erzeugung gebunden, als es ohne Subventionen der Fall wäre. Dies könnte sich allenfalls auf lange Sicht ändern. Es ist aber fraglich, ob solche Programme langfristig durchzuhalten sind. Zu bedenken sind hierbei eine Vielzahl ungelöster Fragen der intra- und intersektoralen Verteilungsgerechtigkeit, die – wenn sie ernsthaft geprüft und berücksichtigt werden – einen Wust administrativer Vorschriften, Regelungen und Kontrollen auslösen. So spricht vieles dafür, daß derartige Einkommenstransfers nur kurzfristig eingesetzt werden und degressiv ausgestaltet als Übergangsmaßnahmen zum Einsatz kommen.

In der Bundesrepublik Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft ist diese Diskussion um direkte Einkommenstransfers mit oder ohne Leistungsaufgaben bereits zu Anfang der 70er Jahre geführt worden, als die Notwendigkeit für eine Reform der EG-Agrarmarktpolitik offensichtlich wurde. Zu erinnern ist hier an eine Reihe prominenter Studien und Gutachten, die zur damaligen Zeit großen Raum in der agrarökonomischen und agrarpolitischen Diskussion eingenommen haben. Das Spektrum der Möglichkeiten, die im Einzelfall erforderlichen Voraussetzungen, sowie Haupt- und Nebenwirkungen sind in diesem Zusammenhang ausführlich diskutiert und kommentiert worden.

Als Quintessenz ergab sich, daß die mit direkten Einkommenstransfers verbundenen Schwierigkeiten sachlicher und administrativer Art nicht befriedigend gelöst werden können. Direkte Einkommenstransfers können daher die Maßnahmen der Preispolitik nicht dauerhaft ersetzen. Daran wird eine neue Bezeichnung wie „Entkopplung“ nichts ändern. Produktionsneutrale Einkommenstützung ist eine Wunschvorstellung, die wohl nur mit staatlichem Zwang zu realisieren wäre, das heißt, durch Zuteilung von Produktionsmengen. Wer aber wünscht sich das?

Verfasser: Prof. Dr. H. Eberhard B u c h h o l z, Institut für landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Bundesallee 50, 3300 Braunschweig