



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.*

Frohberg, K.: Wechselwirkungen zwischen Stabilitäts-, Wachstums- und Regionalpolitik und dem Agrarsektor. In: von Alvensleben, R.; Langbehn, C.; Schinke, E.: Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 29, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S.367-371.

WECHSELWIRKUNGEN ZWISCHEN STABILITÄTS-, WACHSTUMS- UND REGIONALPOLITIK UND DEM AGRARSEKTOR

Korreferat von

Klaus FROHBERG*

zu den Referaten von H. BUJARD und S. MEYER und von C. HOWITZ

Dieser Arbeitsgruppe liegen zwei Referate vor, die sich mit den Interdependenzen zwischen Volkswirtschaft und Agrarsektor befassen. Das Papier von BUJARD und MEYER bezieht sich auf die Wechselwirkungen zwischen Wachstums- und Stabilitätspolitik und dem Agrarsektor im allgemeinen. Es unterscheidet sich von dem anderen Referat, da dieses sich mit der Entwicklung des der Betriebs- und Gewerbestrukturen im Umstrukturierungsprozeß der Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern beschäftigt. Zunächst werde ich nur auf das erste Referat eingehen und danach den Vortrag von HOWITZ diskutieren.

In Ihrem Vortrag versuchen BUJARD und MEYER die Frage zu beantworten, in welchem Ausmaß die Landwirtschaft durch makroökonomische Politiken beeinflusbar ist. Die Autoren belegen anhand von deskriptiven Statistiken, die die Verknüpfungen der untersuchten Politiken mit dem Agrarsektor darstellen sollen, daß die Zusammenhänge zwischen Stabilitäts- und Wachstumspolitik einerseits und dem Agrarsektor andererseits mit wenigen Ausnahmen in der Bundesrepublik in der Regel recht gering sind. Eine dieser Ausnahmen bilden die in der Vergangenheit stark gestiegenen öffentlichen Mittel für die Landwirtschaft, die die Wachstumsraten des Bundeshaushalts um ein Mehrfaches übersteigen. Leider weisen die Autoren im Text nicht darauf hin, daß es sich bei den von ihnen in die Berechnung einbezogenen öffentlichen Mitteln nur um Bundesmittel bzw. Mittel der Europäischen Gemeinschaft handelt. Öffentliche Gelder, die die Landwirtschaft aus Länderhaushalten oder anderen staatlichen Institutionen erhält, werden nicht berücksichtigt. Was in der Arbeit also als öffentliche Mittel dargestellt wird, ist nicht der gesamte Betrag, der der Landwirtschaft aus öffentlichen Kassen zufließt.

Die Autoren zeigen, daß in den 80iger Jahren die steuerlichen Einnahmen aus der Landwirtschaft gesunken und gleichzeitig die Ausgaben für diesen Sektor gestiegen sind. Es mußte daher ein sich ständig erhöhender Anteil aus den Leistungen der übrigen Steuerzahler zugunsten der Landwirtschaft aufgebracht werden. Zur Bewertung dieser Transferleistung kann man nicht nur Einnahmen und Ausgaben zur verteilungspolitischen Beurteilung gegenüberstellen, sondern muß auch den Verlust an Sozialprodukt, d.h. die Kosten einer steigenden steuerlichen Belastung für die Volkswirtschaft in Betracht ziehen. Für die USA hat man z. B. errechnet, daß marginale Wohlfahrtsverluste bei einer Erhöhung der Steuern auftreten, deren Höhe allerdings bei gleichbleibender staatlicher Ausgabenstruktur von der Steuerart abhängen. 'The welfare loss from a 1 per cent increase in all distortionary tax rates is in the range of 17 to 56 cents per dollar of extra revenue' (vgl. BALLARD et al., 1, S. 128). Für

* Dr. K. Frohberg, Institut für Agrarpolitik der Universität Bonn, Nußallee 21, W-5300 Bonn

die Bundesrepublik kann man ähnliche Ergebnisse erwarten. Das wird wohl auch von den Autoren so gesehen, denn sie bewerten eine Verringerung der Staatsquote durchaus positiv.

Hinsichtlich der Wirkung der Geldpolitik wird gezeigt, daß infolge bedeutsamer agrarspezifischer Investitionsanreize durch den Staat (Zinsverbilligungen, Zuschüsse) von dieser Politik praktisch kein Einfluß auf den Agrarsektor ausgeht. Eine Wirkung in entgegengesetzter Richtung ist eher gegeben, denn durch verstärktes Investieren im Agrarbereich wird die Durchsetzung der Geldpolitik zum Teil erschwert. Es wäre zu begrüßen gewesen, wenn die Autoren die Wirkung der Wechselkurse ebenfalls betrachtet hätten. Wechselkurse sind auch von der Geldpolitik abhängig und deren Einfluß auf den Agrarsektor wurde in anderen Ländern nachgewiesen (vgl. z. B. PURVIS, 4). Zudem hat man gerade auch die deutsche Landwirtschaft von Änderungen der Wechselkursparitäten innerhalb der Gemeinschaft geschützt, indem man Grenzausgleichszahlungen eingeführt hatte.

Die Autoren räumen der Lohnpolitik einen starken Einfluß auf den Agrarsektor ein. Dabei schreiben sie dem außerlandwirtschaftlichen Lohn eine bestimmende Funktion der optimalen Betriebsgröße zu. Unausgesprochen beziehen sie sich dabei wahrscheinlich auf Entscheidungen der im landwirtschaftlichen Haushalt lebenden Personen über deren Arbeitseinsatz innerhalb und/oder außerhalb der Landwirtschaft. Die Bedeutung 'ökonomischer Variablen' für die Mobilität der in der Landwirtschaft Beschäftigten konnte in empirischen Studien nachgewiesen werden (vgl. GEBAUER, 4). Dabei ist aber der Lohn bzw. das Einkommen nur eine Erklärungsvariable. Die Beschäftigungslage und sozioökonomische Größen wie Alter, Ausbildung, Geschlecht usw. sind als Bestimmungsgründe für Wanderungsbewegungen ebenfalls von Bedeutung.

Die in Tabelle 3 ausgewiesenen Daten sind mit zum Teil erheblicher Vorsicht zu interpretieren. Darauf verweist u. a. die Arbeit von SCHMITT (6). Da zu einem immer größer werdenden Teil die landwirtschaftlichen Haushalte Einkommen aus nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit beziehen, läßt sich eine Schlußfolgerung über Einkommensdisparitäten zwischen in der Landwirtschaft Beschäftigten und anderen Arbeitnehmern aus der Gewinnentwicklung je Familienarbeitskraft nicht ziehen. Zudem liegen der Berechnung des Gewinns aus landwirtschaftlicher Tätigkeit vereinfachende Annahmen zugrunde (z. B. über die Abschreibung von Maschinen und Gebäuden) und auch die tatsächlich in der Landwirtschaft geleistete Arbeit ist in den Statistiken nicht sehr präzise erfaßt.

Zur Lohnpolitik läßt sich noch anmerken, daß diese durch die Landwirtschaft indirekt auch beeinflußt wird. Die landwirtschaftlichen Konsumgüter bilden einen nicht unerheblichen Anteil am Warenkorb zur Berechnung des Verbraucherindex. Dieser wiederum geht als eine wesentliche Größe in die Verhandlungen der Tarifpartner über die Lohnsätze ein.

Was die Auswirkungen der Regulierung landwirtschaftlicher Märkte angeht, so kann ich den Autoren nur zustimmen. Die fortschreitende Bürokratisierung belastet nicht nur den Landwirt, sondern auch die landwirtschaftliche Verwaltung. Die im Juni beschlossene Agrarreform wird leider diesen Trend weiter verstärken.

Obwohl wichtige Gesichtspunkte zu den Interdependenzen zwischen Landwirtschaft und Stabilitäts- und Wachstumspolitik in dem Referat beschrieben worden sind, sollte man nicht übersehen, daß die Landwirtschaft noch in anderer Weise mit der Gesamtwirtschaft verknüpft ist. Hier sind zusätzlich zu den oben angeführten Variablen die Wechselwirkungen über die Handelsbilanz und vor allem der Einfluß der Landwirtschaft auf die ihr vorgelegerten und nachgelagerten Industrien zu nennen. Es sind zum Teil gerade die letzteren,

die einen Einfluß der Landwirtschaft auf die wirtschaftliche Entwicklung erkennen lassen, wenn sie auch oft nur von regionaler Bedeutung sind.

Das Thema des Referats von BUJARD und MEYER ist auf die Bundesrepublik beschränkt. Die Schlußfolgerungen beziehen sich jedoch auf alle ehemaligen europäischen RGW-Länder, ohne daß im Hauptteil des Referats auf deren Besonderheiten hinsichtlich der wirtschaftlichen Strukturen hingewiesen wurde. Läßt sich die Gültigkeit ihrer Aussagen über die Wirkungen einzelner Politiken auf den Agrarsektor in der Bundesrepublik auch auf diese Länder ohne Einschränkungen ausdehnen? Andererseits kann man wohl ihrer letzten Aussage zustimmen. Eine Sonderrolle verdient die Landwirtschaft auch in diesen Ländern nicht.

Meine letzte Anmerkung zum Referat von BUJARD und MEYER bezieht sich auf die verwendete Methode der Analyse. Für die Beschreibung der Wechselwirkungen der einzelnen Größen werden die Argumente logisch aber isoliert von den anderen Variablen vorgetragen. Es ist jedoch erwägenswert, ob nicht der Versuch einer statistischen Absicherung der angeführten Hypothesen unternommen werden sollte. Dafür bieten sich verschiedene Vorgehensweisen an, die von einfachen statistischen Maßen bis zu ökonometrischen Untersuchungen reichen. Ein geschlossener Ansatz, der alle Interdependenzen simultan betrachtet, wäre sicher am geeignetesten.

Das Referat von HOWITZ befaßt sich mit der Situation in den neuen Bundesländern, wobei die Lage in Mecklenburg-Vorpommern besonders hervorgehoben wird. Ein Problem dieses neuen Bundeslandes ist der hohe Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft. Da auch in der Landwirtschaft viele Arbeitsplätze Rationalisierungsmaßnahmen zum Opfer fallen, sind die ländlichen Gebiete besonders hart getroffen. Sanierungskonzepte, so der Autor, sollten auf regionaler Ebene umfassend und mit flexibler Struktur erarbeitet werden.

Die ländlichen Gebiete Mecklenburg-Vorpommerns, dazu werden außer den großen Städten alle Landesteile gezählt, haben neben einer geringen Bevölkerungsdichte und einer ungenügenden Infrastruktur auch einen im Verhältnis zu den anderen neuen Bundesländern weit unterdurchschnittlichen Industrialisierungsgrad, der mit einem schwach ausgeprägten Dienstleistungssektor einhergeht. Vor der Wiedervereinigung waren in diesem Bundesland ca. 25 Prozent aller Erwerbstätigen in der Industrie beschäftigt. Das sind nicht weniger als in vielen Teilen der alten Bundesländer. Aber dort ist eben der Dienstleistungssektor in der Regel stark vertreten, während er in Mecklenburg-Vorpommern nur geringes Gewicht erlangt hat und sogar Schrumpfungprozessen unterliegt.

Die Stimulierung des Wirtschaftswachstums und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern fällt in den Zuständigkeitsbereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Sicherlich lassen sich damit nicht alle Strukturprobleme lösen. Als begleitendes Instrumentarium steht zusätzlich die Regionalpolitik zur Verfügung. Um alle neuen Bundesländer in die Gemeinschaftsaufgabe der EG "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" einzubeziehen und ohne gleichzeitig das Fördergebiet in der Bundesrepublik insgesamt wesentlich auszuweiten, hat man Regionen in den alten Bundesländern aus der Förderung herausgenommen, so daß in diesen jetzt nur noch 27 Prozent der Bevölkerung und nicht mehr 39 Prozent wie früher in Fördergebieten wohnen. Zu den nicht mehr geförderten Gebieten zählen z. B. die ehemaligen Zonenrandgebiete und einige Regionen mit Steinkohlenbergbau. Zugleich wurden die Förderhöchstsätze von 23 auf 18 Prozent reduziert (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, 2, S. 552).

Im Rahmen dieser Gemeinschaftsaufgabe hat man besondere Konzepte für die Stimulierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern entwickelt. Schwerpunkt ist die Unterstützung der Realkapitalbildung durch Investitionszulagen und erhöhte Abschreibungssätze. Auch ist man um eine regionale Arbeitsmarktpolitik bemüht. Um Arbeitsmarktdaten zu erhalten, wurden die neuen Bundesländer in 45 Arbeitsmarktregionen untergliedert, die mit den alten Bundesländern vergleichbare Informationen liefern sollen. Basierend auf den Erfahrungen aus den alten Bundesländern erhofft man sich dadurch eine leichtere Entscheidungsfindung über notwendige politische Anpassungsstrategien.

Ein weiteres Element dieser Gemeinschaftsaufgabe ist das Bilden von Schwerpunkorten. Bekanntlich gehen von solchen Orten Wachstumsstimuli auf das Umfeld aus. Diese sind besonders stark, wenn die Orte eine gewisse Mindestgrenze überschreiten, die bei ungefähr 60.000 Einwohner liegt. Solche Schwerpunkorte müssen natürlich in die überregionale Verkehrsplanung eingebunden werden, damit die Verbindung zu anderen derartigen Orten gesichert ist. Eine Verkehrsanbindung ermöglicht es auch, daß die Nachfrage an diese Orte herangeführt werden kann, um die dort hergestellten Produkte zu kaufen. Damit ist die Entwicklung des Verkehrsnetzes eine zentrale Voraussetzung für regionales Wirtschaftswachstum. Andere Infrastrukturinvestitionen sind ebenfalls nicht zu vernachlässigen. In diesem Zusammenhang sei nur an die Telekommunikation und an ein leistungsstarkes Bankensystem erinnert. Letzteres ist für die Herausbildung von Kapitalmärkten unerlässlich.

Man muß sich auch fragen, ob die bestehenden Institutionen dem Umstrukturierungsprozeß in den neuen Ländern gerecht werden. Viele Regelungen wurden aus den alten Bundesländern übernommen, wo sie für eine sich langsam entwickelnde Wirtschaft geschaffen wurden. Damit ist aber nicht sichergestellt, daß sie auch unter den jetzigen Gegebenheiten in den neuen Bundesländern einen zufriedenstellenden institutionellen Rahmen schaffen. Man denke nur an die langen Genehmigungszeiten, die für Bauinvestitionen jeglicher Art benötigt werden.

Eine gut funktionierende Verwaltung, die den Anforderungen einer modernen Leistungsgesellschaft entspricht, wird ebenfalls als Voraussetzung für eine optimale Wirtschaftsentwicklung angesehen. In dieser Hinsicht sind noch häufig Unzulänglichkeiten in den neuen Bundesländern festzustellen, die besonders dann in Erscheinung treten, wenn es um die Anwendung differenzierter neuer Förderungsinstrumente geht.

Die Problematik der gesamten Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern besteht darin, daß die Märkte nur beschränkt funktionsfähig sind, was in einem nicht unerheblichen Maße durch das starke Eingreifen des Staates in das Marktgeschehen hervorgerufen wird. Fehlallokationen von knappen Ressourcen sind dabei unvermeidlich. Es besteht zudem die Gefahr, daß der Staat nach Abschluß der Anlaufphase die Subventionierung nicht abbaut, um sich nur auf das Festlegen von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu beschränken. Zu einem besser funktionierenden Markt wird es auch gehören, daß die Entlohnung der Produktionsfaktoren wieder den ökonomischen Realitäten entspricht.

Literaturverzeichnis

1. BALLARD, C. L., SHOVEN, . B., WHALLEY, J.: Genral Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States, American Economic Review, Bd. 80: 128-138, 1985.

2. ZAHRT, M., Neuordnung der Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), Informationen zur Raumordnung: Regionale Wirtschaftspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen, Heft 9/10.1991, Bonn, 1991.
3. BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU, Raumordnungsbericht, 1991, Bonn, 1991.
4. GEBAUER, R. H., Sozioökonomische Differenzierungsprozesse in der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland: Dimensionen, Determinanten, Implikationen, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 380, Duncker & Humblot, Berlin, 1988.
5. PURVIS, D. D., Fiscal Policy, Exchange Rates, and World Debt Problems, in: GRENNES, T. (Hrsg.), International Financial Markets and Agricultural Trade, Westview Press, Boulder, Colorado, 1989.
6. SCHMITT, G., What do Agricultural Incomes and Productivity Measures Really Mean?, *Agricultural Economics*, Bd. 2: 139-157, 1988.