



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.*

von Urf, W.: Ergebnisse der Gruppenveranstaltungen zur Markt- und Preispolitik. 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. 645-650.

ERGEBNISSE DER GRUPPENVERANSTALTUNGEN ZUR MARKT- UND PREISPOLITIK

von

Winfried VON URFF, Weihenstephan

Der folgende Bericht erstreckt sich auf Sektion A "Auswirkungen von Markt- und Preispolitiken" sowie den Teil des Arbeitskreises I, der Wirkungsanalysen zur Markt- und Preispolitik zum Gegenstand hatte. Es wird versucht, die Kernaussagen der jeweiligen Referate und den Inhalt der sich daran anschließenden Diskussionen wiederzugeben, wobei thematisch zusammengehörende Referate aus beiden Veranstaltungen zusammengefaßt wurden.

Das am Anfang der Sektion A stehende Referat von KIRSCHKE und SCHAPS hatte ein spezielles methodisches Problem zum Gegenstand. Es ging um die Tatsache, daß es in Abhängigkeit vom Preisniveau und von Preisänderungen zu Verschiebungen der Preis-Angebots-Funktion in beiden Richtungen kommen kann, durch die autonome Verschiebungen überlagert werden. Werden statistisch beobachtbare Reaktionen des Angebots auf Preisänderungen allein als Bewegungen auf einer Preis-Angebots-Funktion gedeutet, so kann es unter anderem zu Fehlinterpretationen der Wohlfahrtseffekte von Angebotsreaktionen auf Preisänderungen und damit zu falschen preispolitischen Entscheidungen kommen.

Wie bei dem Inhalt des Referates kaum anders möglich, konzentrierte sich die Diskussion auf methodische Fragen. In der Diskussionseröffnung wurde der Ansatz als solcher in Zweifel gezogen, insbesondere deshalb, weil Produktivitätseffekte nicht ausreichend berücksichtigt worden seien und die Argumente für preisniveau- und preisänderungsinduzierte Verschiebungen der Preis-Angebots-Funktion nicht als überzeugend angesehen wurden. Andere Diskussionsteilnehmer stimmten dem Ansatz zu, hielten die Datengrundlage für die Schätzung des Shift-Parameters jedoch für ungeeignet. Allgemein entstand der Eindruck, daß hier in einem interessanten Bereich methodisches Neuland betreten wurde, die Vorgehensweise im einzelnen und die empirische Schätzung aber noch nicht zu befriedigen vermögen.

Die beiden nachfolgenden Referate, das von KÖGL und SCHRADER vorgetragene Referat sowie das von SEIBERT, beschäftigten sich mit den Auswirkungen alternativer Preispolitiken auf sektoraler und betrieblicher Ebene. Kernpunkt der an einem nach Größenklassen und Effizienzgruppen disaggregierten Sektormodell von KÖGL und SCHRADER gewonnenen Ergebnisse war, daß bei einer Fortsetzung der bisherigen, überwiegend einkommensorientierten Preispolitik mit jährlichen Realpreissenkungen von 2 % gute und durchschnittliche größere Betriebe sowie gute mittlere Betriebe die für betriebliches Wachstum notwendige Eigenkapitalbildung erreichen, während bei einer "marktorientierten" Preispolitik mit jährlichen Realpreissenkungen von 5 % dies selbst für die guten größeren Betriebe nicht mehr der Fall ist. Hauptsorge der Autoren war, daß durch eine solche Politik selbst Betriebe ausscheiden müßten, die langfristig lebensfähig wären, da sie das für die Lebensfähigkeit notwendige Wachstum nicht durch Eigenkapitalbildung und wohl auch nicht durch Kreditaufnahme finanzieren könnten. Wichtigstes Ergebnis der Modellrechnung von SEIBERT war, daß bei ähnlichen, wenn auch etwas optimistischeren Szenarien vor allem in Futterbaubetrieben oder auf ungünstigen Standorten so hohe Einkommensverluste auftreten, daß damit gerechnet werden muß, daß in starkem Maße Betriebe aus der Produktion ausscheiden. Vor allem in einkommensschwachen Betrieben, in denen die Relation zwischen Verkaufserlösen und Gewinn vergleichsweise ungünstig ist, zeigte sich eine hohe Hebelwirkung zwischen Preis- und Einkommensänderungen.

In der Diskussion zu beiden Referaten wurde in erster Linie auf Schwachstellen in den methodischen Ansätzen hingewiesen. So wurde in dem Modell von KÖGL und SCHRADER die exogene Vorgabe des Strukturwandels als unbefriedigend empfunden, ebenso die Behandlung der für die zentrale Frage der Kapitalbildung entscheidenden Konsumfunktion. Beim Referat von SEIBERT wurden die begrenzte Aussagefähigkeit des Zahlenmaterials und die als willkürlich empfundenen Annahmen kritisiert und bemängelt, daß das verwendete Modell nicht dargelegt wurde. Die Grundaussagen beider Referate blieben jedoch unwidersprochen.

Einen Schwerpunkt innerhalb des Komplexes der Markt- und Preispolitiken bildeten Quotenregelungen, zu denen insgesamt vier Referate vorlagen: Eine primär theoretische Analyse der Allokations- und Verteilungswirkungen von SCHMITZ und HARTMANN, eine Modellrechnung am Beispiel Schleswig-Holsteins von ENGEL, eine Bilanz der Garantiemengenregelung aus der Sicht der Verwaltung von GOEMAN und eine Analyse der Auswirkungen auf den Einzelbetrieb von WAGNER. Es überrascht sicher nicht, daß hier die Wertungen unterschiedlich ausfielen.

Daß das Ergebnis einer Quotenregelung aus der Sicht des am Leitbild des marktwirtschaftlichen Allokations- und Verteilungsmechanismus geschulten Ökonomen negativ zu beurteilen ist, ist fast schon eine Selbstverständlichkeit. So stellten SCHMITZ und HARTMANN zunächst die mit einem Quotensystem verbundenen Effizienzverluste (Erhöhung der Ressourcenverschwendung) heraus. Verteilungspolitisch wurde kritisiert, daß die Kontingentsrente nicht nur Landwirten, sondern auch Nicht-Landwirten zufließt, also unbeabsichtigte und unerwünschte Verteilungswirkungen entstehen. Beklagt wurde die zunehmende Regulierungsdichte und die nahezu zwangsläufige Reihe von Folgeeingriffen. Der Vorteil der Budgetentlastung wurde mit dem Argument in Frage gestellt, daß bei der üblichen Rechnung nur ein Teil der budgetwirksamen Eingriffe erfaßt würde, was in der Diskussion teilweise bestritten wurde. Vor übertriebenen Hoffnungen auf eine Abschwächung der negativen Effekte durch eine wie auch immer gestaltete Handelbarkeit der Referenzmengen wurde gewarnt.

In die gleiche Richtung zielten die Ergebnisse der Untersuchung von ENGEL, die darauf hindeuten, daß gegenüber einer äquivalenten Preispolitik (Preissenkung um 21 %) die Kontingentierung unabhängig von der Handelbarkeit der Quoten nicht nur eine strukturkonservierende, sondern sogar eine strukturverschlechternde Wirkung zur Folge hat, da bei der Kontingentierung weniger kleine Betriebe ausscheiden und Zunahmen bereits in kleineren und mittleren Größenklassen auftreten, während bei einer Preissenkung der Umschlagpunkt zwischen Ausscheiden und Aufstockung in den Bereich größerer Bestandsklassen verschoben ist. Als positiv an diesem Ansatz ist hervorzuheben, daß als Referenzsystem eine äquivalente Preispolitik verwendet wurde, also Preissenkungen, die zu dem gleichen Mengeneffekt geführt hätten, deren Höhe durch iterative Anwendung eines LP-Modells ermittelt wurde.

Zu beiden Referaten ergab sich aus dem Kreis der Wissenschaft eine breite Zustimmung. Dem Berichtstatter sei jedoch gestattet, anzumerken, daß man der These der strukturverschlechternden Wirkung der Milchquotenregelung nur zustimmen kann, wenn man von der Unmöglichkeit der Existenzsicherung von Betrieben mit kleineren und mittleren Milchkuhbeständen überzeugt ist.

Die Beurteilung der Milchquotenregelung aus der Sicht der Verwaltung durch GOEMAN fiel erwartungsgemäß sehr viel positiver aus. Dies lag im wesentlichen an der Wahl des Referenzsystems, wofür in diesem Fall eine Fortsetzung der bisherigen Milchmarktpolitik ohne Quotenregelung gewählt wurde. Gegenüber diesem Referenzsystem lassen sich bereits für das erste Jahr der Quotenregelung Einsparungen von 5,5 Mrd. DM, im zweiten Jahr Einsparungen von 10,7 Mrd. DM

nachweisen. Der Vorwurf der Strukturzementierung erscheint aus der Sicht der Verwaltung nicht gerechtfertigt, da es auch nach Einführung der Quotenregelung zum Ausscheiden von Betrieben aus der Milchproduktion auf der einen Seite und zu Aufstockungen auf der anderen Seite kam. Es sei gelungen, den überbordenden Markt zu zügeln, womit zwar keine aktive Preispolitik verbunden war, aber immerhin ein Halten des Milchpreises.

In der Diskussion blieb die insgesamt positive Wertung nicht unwidersprochen. Vor allem an dem Referenzsystem wurde Kritik geübt. Daß es auch nach der Einführung der Quotenregelung zu einem gewissen Strukturwandel kam, wurde auf einen Nachholbedarf zurückgeführt, da wahrscheinlich viele Betriebe in Erwartung der Quotenregelung ein bereits beabsichtigtes Ausscheiden aus der Milchproduktion hinausgezögert hatten. Im übrigen zeigte die Diskussion, daß hinsichtlich der erzielten Einsparungen, zu denen von den verschiedenen Seiten unterschiedliche Zahlen genannt werden, offensichtlich noch ein Forschungsbedarf besteht.

Aus der Sicht der Beratungspraxis übte WAGNER scharfe Kritik an der Milchquotenregelung. Die Alternativen zur Quotenregelung seien zu wenig dargestellt worden, was zu Unzufriedenheit unter den Landwirten geführt habe. Es seien unrealistische Erwartungen auf eine aktive Preispolitik geweckt worden. Die Härtefallregelungen seien bei Anwendung anfechtbarer Kriterien (Stichtagsproblematik) mit einem extremen Verwaltungsaufwand verbunden gewesen.

Der Hauptpunkt der Kritik von WAGNER, der von der Mehrzahl der Diskussions Teilnehmer geteilt wurde, betraf die Zuteilung von Quoten an nichtlebensfähige Betriebe, deren Existenz auch durch die Quotenzuteilung nicht gesichert werden könne, zu Lasten von Wachstumsbetrieben. WAGNER erntete weitgehende Zustimmung zu seiner Warnung vor einer "Ausgrenzung" dieser entwicklungs fähigen Betriebe und in seiner scharfen Kritik an der Regelung, beim Kauf oder bei der Zupacht von Flächen durch Betriebe mit mehr als 300 000 kg Referenzmenge 80 % der an diese Flächen gebundenen Referenzmenge einzuziehen.

Als Fazit ergab sich eine ausgesprochen kritische Beurteilung von Quotenregelungen. Daß sie einen schwerwiegenden Eingriff darstellen und Effizienzverluste zur Folge haben, kann unter Ökonomen nicht strittig sein. Ein Vergleich ist jedoch nur mit einer äquivalenten Preispolitik möglich, wobei sich die Frage stellt, ob bei einer solchen Politik nicht auch die Wachstumsbetriebe in die von KÖGL und SCHRADER geschilderte Problematik gekommen wären. Der Berichterstatter kann sich nicht ganz des Eindrucks erwehren, daß möglichen negativen Aus-

wirkungen der logischen Alternative zur Quotenregelung in der Diskussion zu wenig Beachtung geschenkt wurde.

Im Rahmen der Wirkungsanalysen zur Markt- und Preispolitik wurde außer dem bereits erwähnten Modell von ENGEL und FRENZ ein Modell vorgestellt, das als Marktgleichgewichtsmodell mit zwei Regionen, EG und wichtigste Agrarexportländer, beschrieben werden kann, wobei für die einbezogenen Produkte für beide Regionen aufgrund von Plausibilitätserwägungen Reaktionskoeffizienten von Angebot und Nachfrage auf Preisänderungen eingeführt wurden. Gegenüber einer Referenzsituation, die der jüngsten Preisentwicklung entspricht, wurden die Wirkungen einer restriktiveren Preispolitik getestet. Dies erlaubt eine Quantifizierung der zu erwartenden Substitutionsprozesse (Rückgang der Getreidefläche, stärkere Getreideverfütterung usw.) und gibt Hinweise darauf, inwieweit Einsparungen bei den Futterkosten im Veredlungsbereich an die Verbraucher weitergegeben werden.

Besonderes Interesse der Diskussionsteilnehmer rief die Tatsache hervor, daß sich nach den Modellergebnissen durch eine restriktivere Preispolitik in der EG vergleichsweise geringe Änderungen der Preise in den Exportländern ergäben. Gegenüber Preisänderungen auf dem Weltmarkt dürften diese Reaktionen sogar noch überzeichnet sein, da der Rest der Welt, darunter wichtige Importländer, ausgeklammert wurden. Das Modell legt die Schlußfolgerung nahe, daß Preisdisziplin der EG allein die Weltmärkte nicht in Ordnung zu bringen vermag, sondern dies nur durch Mitwirkung der Exportländer möglich ist. Dieser Schlußfolgerung wurde weitgehend zugestimmt, wenn auch davor gewarnt wurde, sie als Alibi für ein Weiterführen der bisherigen Gemeinsamen Agrarpolitik zu mißbrauchen.

Der letzte Beitrag zur Wirkungsanalyse der Markt- und Preispolitik war einer sehr speziellen Problematik gewidmet. Von BEHR wurde ein Simulationsmodell für den Apfelmarkt als ein repräsentatives Beispiel für Dauerkulturen vorgestellt. An diesem speziellen Beispiel lassen sich einige Schlußfolgerungen von allgemeiner Bedeutung ableiten. Die Simulation einer Entwicklung mit erhöhtem Außenschutz führte zu dem Ergebnis, daß gegenüber der Status quo-Referenzsituation nur in der ersten Phase deutlich höhere Erzeugerpreise und Erzeugereinkommen zu verzeichnen waren, während sich in der zweiten Phase aufgrund einer stärkeren Ausdehnung der Inlandsproduktion sogar niedrigere Einkommen und Preise ergaben. Produktionsbegrenzende Maßnahmen (z. B. Rodungsaktionen) führten zu einem ähnlichen Ergebnis. Hier wurde also gezeigt, wie ein überhöhter Schutz aufgrund dadurch induzierter Reaktionen der Produzenten seinen Zweck verfehlt,

aber es wurde auf der anderen Seite auch gezeigt, daß eine Abschaffung der Intervention die Preise und Einkommen in einem inakzeptablen Ausmaß sinken lassen würden, so daß ein solcher Schritt nur in Verbindung mit mengenbegrenzenden Maßnahmen praktikabel erscheint, ein Ergebnis, das allgemein Zustimmung fand.

Als Fazit der Gruppenveranstaltungen zur Markt- und Preispolitik kann folgendes festgehalten werden:

Die Wissenschaft ist durchaus in der Lage - auch wenn ihre Methoden im einzelnen noch verbesserungsbedürftig sein mögen -, Aussagen über die Auswirkungen markt- und preispolitischer Maßnahmen nicht nur auf sektoraler und betrieblicher, sondern auch auf internationaler Ebene zu machen. Sie kann zeigen was geschieht, wenn bestimmte markt- und preispolitische Entscheidungen getroffen werden. Solche Entscheidungen in Kenntnis der zu erwartenden Auswirkungen auf der Grundlage von Werturteilen zu treffen, ist Aufgabe der Politiker, wobei die Präferenz der Wissenschaftler für Lösungen, die sich an den Kriterien einer effizienten Allokation orientieren, letztlich auch auf einem Werturteil beruhen.