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.

Willer, H., Haase, F.: Erfordernisse und Möglichkeiten der Anpassung des agrarpolitischen Instrumentariums an veränderte Rahmenbedingungen. In: Böckenhoff, E., Steinhauser, H., von Urff, W.: Landwirtschaft unter veränderten Bedingungen. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 19, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1982), S. 473-491.

ERFORDERNISSE UND MÖGLICHKEITEN DER ANPASSUNG DES AGRARPOLITISCHEN INSTRUMENTARIUMS AN VERÄNDERTE RAHMENBEDINGUNGEN

von

Horst Willer und Fritz Haase, Bonn

---

1 Veränderte Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die europäische und deutsche Agrarpolitik

2 Erfolgte Anpassungen und Anpassungsdefizite

3 Verschärfte Ziel- und Interessenkonflikte in der nationalen und europäischen Agrarpolitik

4 Grundsätzliche agrarpolitische Herausforderungen

---

1 Veränderte Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die europäische und deutsche Agrarpolitik

Im politischen Alltag sind die veränderten Rahmenbedingungen mittlerweile zu einer Dauererscheinung geworden. Ihr auslösendes Moment war die erste Ölkrise des Jahres 1973. Seit dieser Zeit stellen in den meisten Industriestaaten ein sichtlich abgeschwächtes Wirtschaftswachstum, anhaltende Unterbeschäftigung, hohe Inflationsraten sowie zunehmende Haushalts- und Zahlungsbilanzdefizite - zusätzlich akzentuiert durch den zweiten Ölpreisschock in den Jahren 1979 und 1980 - eine nur schwer zu bewältigende politische Herausforderung dar. Auch künftig dürfte die wirtschaftspolitische Szene der Industrieländer durch real steigende Energiepreise, geringe Zuwachsraten des Bruttosozialprodukts und allgemeine wirtschaftliche Instabilitäten geprägt sein. Gleichzeitig erhöhen sich die Verteilungskampf- und Inflationsrisiken. Sie stellen ihrerseits gravierende Wachstumsbremsen dar. Erschwerend kommt hinzu, daß - z.B. in fast allen EG-Partnerstaaten - bei steigendem Erwerbspersonenangebot die ungünstige Beschäftigungslage sich voraussichtlich weiter verschärfen dürfte.

Die veränderten Rahmenbedingungen gewinnen auch dadurch immer wieder besondere Beachtung und Aktualität, daß notwendige gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Anpassungen sich nur sehr zögerlich vollziehen. Folge ist eine Vermehrung und Überlagerung von Problemen in den verschiedenen Politikbereichen, nicht zuletzt auch im Agrarbereich.

Zwischen den veränderten Rahmenbedingungen und dem strukturellen Anpassungsprozeß der Landwirtschaft gibt es vielfältige Wirkungszusammenhänge. So sind seit geraumer Zeit bedeutsame Vorteile einer expandierenden Volkswirtschaft für den Agrarsektor nicht mehr gegeben. Nur in Zeiten rascher wirtschaftlicher Aufwärtsentwicklung und angespannter Arbeitsmärkte

- finden höherwertige Nahrungsmittel noch aufnahmefähige Märkte,
- werden in ausreichender Zahl außerlandwirtschaftliche Erwerbsalternativen angeboten,
- sind genügend Flächen und Kapital für die Aufstockung wachstumsfähiger Betriebe verfügbar und
- ist der Staat in der Lage, dem Agrarsektor umfangreiche strukturelle und soziale Anpassungshilfen angedeihen zu lassen.

Beträchtliche Unterschiede in der Wirtschafts- und Währungsentwicklung zwischen den EG-Mitgliedsstaaten werden auch in den 80er Jahren erhebliche Divergenzen hinsichtlich des agrarischen Einkommens-, Anpassungs- und Abwanderungsdrucks mit sich bringen.

Bei relativ geringem Wirtschaftswachstum, verstärkten Bemühungen um eine Konsolidierung der Staatshaushalte sowie möglicher konjunktur- und wachstumspolitischer Programme wird der finanzpolitische Handlungsspielraum der Bundesrepublik - wie der anderen EG-Mitgliedsstaaten - für zusätzliche finanzielle Leistungen an die Gemeinschaft sowie für eine Ausweitung der nationalen Agraretats wesentlich enger sein als in der Vergangenheit[1].

---

1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: (10).

Stagnierendes Bevölkerungswachstum auf der einen Seite und das Ausschöpfen agrartechnischer Fortschritte auf der anderen Seite lassen in der Gemeinschaft auch künftig ein tendenzielles Überangebot bei wichtigen Agrarprodukten wie Milch, Zukker, Getreide und Wein erwarten. Die EG-Erweiterung um Spanien wird schwerwiegende zusätzliche Marktprobleme bei den mediterranen Produkten mit sich bringen.

Die Weltagrarmärkte werden, wie in der jüngeren Vergangenheit, sehr instabil sein. Von ihnen könnten dennoch, ähnlich wie in den letzten beiden Jahren bei Getreide, Eiweißfuttermitteln, Zucker und eventuell auch bei Milch, über eine Annäherung der Weltmarktpreise an das höhere, vermutlich vergleichsweise mäßig steigende EG-Preisniveau entlastende Wirkungen ausgehen. Hierfür sprechen die größer werdende Nahrungslücke in der Dritten Welt, der steigende Einfuhrbedarf der OPEC-, Schwellen- und Ostblockländer sowie die bereits weitgehend erfolgte Ausschöpfung des relativ rasch und ohne hohe Kosten mobilisierbaren Flächenpotentials. Da der künftige weltweite Verbrauchsanstieg bei diesen Marktfrüchten durch Produktivitätsfortschritte allein nicht befriedigt werden kann, sind auf längere Sicht stärkere Preissteigerungen bei dieser Produktgruppe nicht auszuschließen. Dies gilt insbesondere, falls aufgrund der Energieverteuerung im größeren Maßstab neue Märkte für Agraralkohol aus Mais und Zuckerrohr erschlossen werden sollten.

Der künftige Agrarstrukturwandel, der bei entsprechender Intensität sowohl marktentlastend als auch einkommenserhöhend wirken kann, dürfte in der Bundesrepublik und EG-weit bei geringer Mobilitätsmöglichkeit und -bereitschaft nur schwer zu beschleunigen sein. Er könnte ähnlich gedämpft verlaufen wie seit Mitte der 70er Jahre.

Wie die Erfahrungen der Vergangenheit lehren, verschärft die geringere Mobilität den innerlandwirtschaftlichen Verdrängungswettbewerb um Marktanteile und knappe Flächen. Negative Folgen sind schwerwiegende Marktstörungen, Erlösminderungen infolge überhöhter Produktionskapazitäten und Fehlinvestitionen sowie verminderte Wachstumschancen kleiner und mittlerer Betriebe.

Bei eingeengtem Spielraum der Agrarmarktpolitik, relativ stark sich erhöhenden Betriebsmittelpreisen, merklich verlangsamtem Agrarstrukturwandel und verminderten Produktivitätsfortschritten wird die Landwirtschaft voraussichtlich nur sehr eingeschränkt an der deutlich abgeschwächten allgemeinen Einkommenssteigerung teilnehmen. Der Anteil der Betriebe mit unzureichenden Einkommen wird sich vermutlich sogar vergrößern.

Bereits seit 1975/76 ist die Einkommenslage der landwirtschaftlichen Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland durch Stagnation gekennzeichnet. Der damalige durchschnittliche Gewinn aller Vollerwerbsbetriebe von etwas mehr als 25 000 DM je Familienarbeitskraft ist seither nicht mehr erreicht worden.

2 Erfolgte Anpassungen und Anpassungsdefizite

2.1 Europäische Agrarpolitik

Da wesentliche Ursachen dieser wenig hoffnungsvollen Perspektiven weit in das vergangene Jahrzehnt zurückreichen, war die deutsche und europäische Agrarpolitik schon in den zurückliegenden Jahren gezwungen, eine Neuorientierung einzuleiten. Zur Beantwortung der Frage, ob die Anpassungsschritte zumindest in die richtige Richtung und gleichzeitig wirkungsvoll erfolgt sind, geben die Empfehlungen der verschiedenen Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eine gewisse Orientierung.

Mit der internationalen Währungskrise Anfang der 70er Jahre, die die Ära des Dollar-Gold-Standards beendete, und den weltwirtschaftlichen Erschütterungen infolge des ersten Energiepreisschocks mußte der Gemeinsame Agrarmarkt seine erste Belastungsprobe bestehen. Die gemeinsame Agrarpolitik konnte sich keineswegs unter dem Schutzschild der ursprünglich ins Auge gefaßten Wirtschafts- und Währungsunion entwickeln.

Um trotz unterschiedlicher Inflationsraten der EG-Partnerstaaten und häufiger Paritätsänderungen eine gemeinsame

Agrarpreispolitik beibehalten zu können, mußte ein Währungsausgleichssystem eingeführt werden. Der Wissenschaftliche Beirat hat in seinem Gutachten aus dem Jahre 1974 dafür plädiert, dieses Instrument zwar flexibel zu handhaben, aber auch so lange beizubehalten, wie es keine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik gibt[1].

Trotz des unterschiedlichen Integrationsgrades verschiedener Politikbereiche wurden zumindest bis 1976 und 1977 bedeutsame Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, wie Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft und Erhöhung des landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommens erreicht.

Die anfängliche Periode raschen wirtschaftlichen Wachstums und überaus guter außerlandwirtschaftlicher Erwerbsalternativen wirkte sich zunächst sehr förderlich auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel aus.

Der seit Mitte der 70er Jahre verzögerte Strukturwandel wurde von vielen Agrarpolitikern relativ unkritisch hingenommen und sogar mit bestimmten gesellschafts- und raumordnungspolitischen Zielsetzungen, wie Aufrechterhaltung einer bestimmten Mindestbesiedlungsdichte, Sicherung der regionalen Infrastruktur und Erhaltung der Kulturlandschaft, gerechtfertigt. In diese Richtung zielte u.a. das 1975 eingeleitete Sonderprogramm für Berggebiete und benachteiligte Regionen. Auch erfolgte auf der Grundlage der 1972 verabschiedeten Richtlinien für eine gemeinsame Agrarstrukturpolitik ein rascher Ausbau der Produktionskapazität, der das strukturelle Überschußproblem verschärfte.

Die vom Wissenschaftlichen Beirat schon 1977 ausgesprochene Empfehlung, die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der gesamten Gemeinschaft auszusetzen, wurde nicht verwirklicht[2]. Streng marktwirtschaftliches Denken und Strukturwandel entsprachen nicht mehr dem Zeitgeist.

---

1)Wissenschaftlicher Beirat beim BML: (14), S. 27 bis 41.-
2)Wissenschaftlicher Beirat beim BML: (16).

Infolge einer einkommensbetonten Agrarmarktpolitik konnte trotz eingeschränkten Strukturwandels zumindest bis etwa 1977 die Landwirtschaft in nahezu allen EG-Staaten der allgemeinen Einkommensentwicklung folgen. So wurden allein von 1975 bis 1977 nicht zuletzt unter dem Eindruck der vorausgegangenen Knappheit auf den Weltagrarmärkten und hoher Kostenbelastungen als Folge der ersten Energiekrise die administrierten Agrarpreise um mehr als 30 v.H. angehoben. Dies geschah, obgleich der Wissenschaftliche Beirat bereits im Jahre 1974 auf die Risiken einer zu sehr einkommensorientierten Preispolitik hingewiesen hatte.

In den Folgejahren wurde es wegen der erreichten hohen Marktsättigung und der zunehmend knapper werdenden Haushaltsmittel immer schwieriger, Kostensteigerungen, vor allem die aus der zweiten Energiepreisexplosion resultierenden, zu überwälzen. Die restriktive Preispolitik, wie sie bereits am Anfang des vergangenen Jahrzehnts angezeigt gewesen war, ist für viele EG-Partnerstaaten erst in jüngster Vergangenheit wirksam geworden, dies jedoch in einem früher kaum vorstellbaren Ausmaß (vgl. Übersicht 1).

Seit 1976 ist die reale Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft in den meisten EG-Partnerstaaten rückläufig. Da der Strukturwandel für die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens um so bedeutsamer wird, je bescheidener infolge zunehmender Sättigung wichtiger Agrarmärkte die sektoralen Wachstumsmöglichkeiten sind, wird es künftig darauf ankommen, das agrar- und wirtschaftliche Instrumentarium wieder mehr in Richtung Mobilitätsförderung auszurichten.

In einzelnen Produktmärkten sind - wenn auch nur schrittweise und oft nicht konsequent gehandhabt - Anpassungen in die richtige Richtung eingeleitet worden. Die unterschiedlichen nationalen Interessen begünstigen jedoch in sehr viel stärkerem Maße die Addition verschiedener Wunschvorstellungen als eine wirksame marktkonforme Politik.

Drohende Engpässe in der gemeinsamen Agrarfinanzierung lassen es unumgänglich erscheinen, daß die Landwirtschaft künf-

Übersicht: 1

Durchschnittliche jährliche Veränderung der realen landwirtschaftlichen Erzeuger- und Vorleistungspreise [1)]

Land	Erzeugerpreise						Vorleistungspreise					
	1967-1979	1969-1971	1971-1973	1973-1976	1976-1979	1980	1967-1979	1967-1972	1971-1973	1972-1976	1976-1979	1980
Bundesrepublik Deutschland	- 0,8	- 2,3	+ 1,1	- 0,9	- 4,7	- 4,3	+ 0,4	- 1,5	.	+ 1,3	- 3,0	+ 0,4
Frankreich	+ 0,5	+ 2,2	+ 5,6	- 2,6	- 2,7	- 9,3	+ 0,6	- 2,8	.	+ 2,2	- 1,6	+ 1,2
Italien	+ 5,1	- 1,2	+ 5,8	+ 0,3	- 1,2	- 4,3	+ 4,8	± 0,0	.	+ 5,0	- 3,9	- 6,0
Niederlande	- 2,7	- 3,3	+ 0,9	- 3,9	- 5,3	- 1,9	- 2,2	- 4,1	.	- 2,5	- 3,4	+ 0,9
Belgien	- 0,8	- 1,8	+ 6,2	- 1,8	- 6,6	- 5,3	- 0,3	- 0,8	.	- 0,4	- 4,4	- 0,6
Luxemburg	- 0,9	- 1,5	+ 2,9	- 3,4	- 3,7	- 4,0	- 0,6	- 2,7	.	+ 0,4	- 2,8	+ 1,6
Vereinigtes Königreich	+ 5,6	- 3,1	+ 13,3	+ 3,0	- 6,0	- 8,5	+ 8,9	+ 0,2	.	+ 5,8	- 2,7	- 5,1
Irland	+ 8,0	- 2,8	+ 13,2	- 0,2	+ 0,4	- 17,1	+ 7,7	- 1,6	.	+ 6,9	- 1,1	- 2,7
Dänemark	+ 1,2	+ 0,8	+ 12,1	- 2,2	- 5,5	- 2,0	+ 0,5	- 0,6	.	+ 0,9	- 6,2	+ 2,4

1) deflationiert mit dem jeweiligen nationalen Lebenshaltungskostenindex

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland;
BML: Statistischer Monatsbericht;
Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1980

tig mehr Verantwortung für die Wiederherstellung des Marktgleichgewichts wird übernehmen müssen.

Abbau von Beihilfen, Auflockerung der Intervention und Erhöhung der Mitverantwortungsabgabe sind Maßnahmen, die sowohl von der EG-Kommission als auch von einzelnen nationalen Regierungen immer dringlicher gefordert werden[1]. Darüber hinaus hat die EG-Kommission bei ihren jüngsten Reformüberlegungen vorgeschlagen, eine regelmechanistische Verknüpfung zwischen jenen Maßnahmen und der Realisierung bestimmter Produktionsziele vorzusehen. Danach sollen bei Überschreiten einer an der mutmaßlichen Verbrauchsentwicklung orientierten Referenzmenge (Produktionsziel) je nach Produktbereich nachträglich Interventionspreise gesenkt, Beihilfen gekürzt oder die Mitverantwortungsabgabe erhöht werden. Wenn auch die Vorgabe von Produktionszielen als Instrument der Frühwarnung und Erfolgskontrolle zu befürworten ist, so birgt aber eine zu mechanistische Verknüpfung von Produktionszielen und politischen Maßnahmen die Gefahr in sich, daß die tolerierbaren Erzeugungsmengen anfänglich in Globalquoten und schließlich in Länder- und Betriebskontingente favorisiert werden, so stehen derartigen Quantumsregelungen deutsche Politiker und Wissenschaftler mehrheitlich ablehnend gegenüber[2].

Im Bereich des EG-Außenhandels stehen die Dinge ebenfalls nicht mehr zum Besten. Auch wenn sich die Gemeinschaft zum größten Nettoimporteur von Nahrungsgütern in der Welt entwickelt hat, so werden dennoch vor allem die Überbetonung der innergemeinschaftlichen Präferenz und der forcierte Absatz von Überschußprodukten auf dem Weltmarkt als Verstoß gegen das Prinzip einer liberalen Handelspolitik gewertet. Wichtige handelspolitische Erleichterungen, wie das allgemeine Zollpräferenzsystem gegenüber Entwicklungsländern, das Lomé-II-Abkommen oder die Handelspräferenzen gegenüber den Mittelmeerländern werden häufig von den Kritikern allerdings übersehen.

---

1)Kommission der Europäischen Gemeinschaften: (5) und (6); sowie Bundesregierung: (1).- 2)Ertl, J.: (3); Rohr, H.J.: (7); Tangermann, S.: (13).

Ein großes Anpassungsdefizit besteht unzweifelhaft bei der nahezu uneingeschränkten Einfuhr von Substituten. Vermutlich wird hier nur ein breitgefächertes Maßnahmenbündel Abhilfe schaffen können. Die einzelnen Maßnahmenelemente werden - abgesehen von einer vorsichtigen Agrarpreispolitik - ihren protektionistischen Charakter nicht gänzlich leugnen können, wie beispielsweise die Einbeziehung einzelner Substitute in die Abschöpfungsregelung oder die Vereinbarungen von Selbstbeschränkungsabkommen.

Die EG-Agrarfinanzierung ist zunehmend zu einem europäischen Politikum geworden. Das Bedenkliche daran ist die extreme Agrarlastigkeit des gesamten EG-Haushalts und die hohen jährlichen Steigerungsraten der Agrarmarktausgaben. Sie betrugen in den 70er Jahren nahezu 20 v.H. und in den letzten Jahren infolge relativ hoher Weltmarktpreise und wegen der bereits erwähnten maßvollen EG-Preispolitik nur noch ca. 8,5 bzw. 2,6 v.H. (vgl. Übersicht 2). Da die Bundesregierung u.a. in ihrer Regierungserklärung, aber auch andere EG-Staaten, die Notwendigkeit zur Einhaltung der 1-v.H.-Obergrenze der Mehrwertsteuereigenmittel bekräftigt haben, muß die Korrektur bestehender Ungleichgewichte im EG-Haushalt ansetzen. Diese Agrarausgaben sollten nicht einmal dem Zuwachs der eigenen Einnahmen folgen, sondern müßten mittel- und langfristig genügend Spielraum für andere Politikbereiche lassen.

Das gesamte Anpassungsdefizit der EG-Agrarpolitik kulminiert in dem Konfliktfeld, bestehend aus der anhaltenden Tendenz zur Überschußproduktion, der Begrenzung der eigenen Einnahmen der Gemeinschaft und Forderung nach einer gerechteren Verteilung der Netto-Finanzströme zwischen den EG-Partnern. Je nachdem, mit welcher zeitlichen Dringlichkeit dieses Anpassungsdefizit vermindert oder ausgeglichen werden soll, können sich ganz andere Forderungen und Präferenzen für die Ausrichtung denkbarer Reformkonzepte ergeben[1].

---

1) Rohr, H.J.: (8).

Übersicht: 2

Ausgabenentwicklung des EG-Haushalts und des EAGFL, Abt. Garantie, 1975 - 1981[1)]

Vorgang		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981[1)]
1. Gesamtausgaben des EG-Haushalts	Mrd.ERE[2)]	6,2	8,0	8,5[3)]	12,3	14,4	16,0	18,4
2. dgl. jährl. Veränderungsrate	v.H.	23,4	28,0	6,7[3)]	44,9	17,0	11,1	15,4
3. Ausgaben EAGFL[4)] Abt.Garantie	Mrd.ERE	4,5	5,6	6,8	8,7	10,4	11,3	11,6
4. dgl. jährl. Veränderungsrate	v.H.	46,1	23,5	22,3	27,0	20,4	8,4	2,6
5. dgl. in v.H. der Gesamtausgaben	v.H.	72,8	70,3	80,5	70,6	72,6	70,8	63,0
6. Einnahmen aus Abschöpfungen u. Zuckerabgaben	Mrd.ERE[2)]	0,6	1,0	1,8	2,3	2,1	2,0	1,8
7. Ausnutzungsgrad MWSt-Eigenmittel von 1	v.H.	.	.	.	.	0,79	0,73	0,79
Anteile einzelner Produktbereiche an den Ausgaben der Abt. Garantie des EAGFL								
8. Milch	v.H.	26,4	40,8	42,8	46,3	43,4	42,0	31,6
9. Rindfleisch	v.H.	20,4	11,0	6,8	7,4	7,1	12,0	12,9
10. Getreide(o.Reis)	v.H.	13,0	11,7	9,2	12,8	15,0	14,8	16,6
11. sonst. Ausgaben	v.H.	41,8	40,8	46,8	33,5	34,5	31,2	38,8

1) 1974-1979 Ist-Zahlen, 1980 vorläufige Ist-Zahlen, 1981 Haushaltsansatz (Entwurf des Berichtigungshaushalts Nr. 2, Stand: Sept. 1981)

2) bis 1977 RE, ab 1978 ERE/ECU. Die in ERE ausgewiesenen Beträge lassen sich nur eingeschränkt mit den Angaben in RE wegen der unterschiedlichen Paritäten vergleichen (1 RE=3,66 DM, 1 ERE= ca. 2,50 DM)

3) Umstellung des Systems: generelle Einführung der Unterscheidung zwischen Zahlungsermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen bei mehrjährigen Vorhaben

4) nach Abzug des Aufkommens aus der Mitverantwortungsabgabe

5) Der Ausnutzungsgrad für 1974-78 wurde zurückgerechnet, als hätte es bereits die allgemeine Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage vor 1979 gegeben

Quelle: 8.u.9. Finanzbericht EAGFL-Garantie

2.2 Nationale Agrarpolitik

Die ursprünglich streng selektive Investitionsförderung wurde in den 70er Jahren immer unpopulärer. Verteilungs-, beschäftigungs- und regionalpolitische Zielsetzungen gewannen einen höheren politischen Stellenwert. Das Spektrum strukturpolitischer Investitionshilfen wurde ausgeweitet, um für möglichst alle Zielgruppen im ländlichen Raum Förderungsmöglichkeiten zu eröffnen. Auch wenn einige dieser Einzelmaßnahmen, wie Nebenerwerbsförderung und Aufstiegshilfe, gemessen an der Zahl der Förderungsfälle, relativ unbedeutend geblieben sind, so ist dennoch ihre strukturkonservierende Signalwirkung nicht ohne Folgen geblieben. Der Wissenschaftliche Beirat hat Mitte der 70er Jahre in zwei Gutachten vor den negativen Folgewirkungen einer zu starken Betonung verteilungspolitischer Ziele der Agrarstrukturpolitik gewarnt und empfohlen, die investive Förderung zu beenden oder zumindest wesentlich abzuschwächen[1]. Hierauf haben die politischen Entscheidungsträger erst relativ spät mit der Einführung der sogenannten Prosperitätsklausel und von Obergrenzen für noch förderungsfähige Tierbestände reagiert.

Eine nahezu völlige Einstellung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung wird nun durch den Zangengriff zwischen abgesenktem Plafond und gewachsenen Altverpflichtungen bei der Gemeinschaftsaufgabe erzwungen. Allein im Jahre 1981 wurden deren Finanzmittel um 22 v.H. gekürzt. Gleichzeitig sind die Altverpflichtungen von 20 v.H. im Jahre 1974 auf ca. 74 v.H. im Jahre 1981 angestiegen.

In der Agrarsozialpolitik wird angesichts eines seit einigen Jahren stark soziallastigen Agraretats, einer ungünstigeren Einkommensentwicklung und größer gewordener Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft vermehrt die Frage aufgeworfen, ob das eigenständige und relativ organisch gewachsene Versicherungssystem reformbedürftig ist. Der Wissenschaftliche Beirat plädiert für eine sozial gerechtere Bemessung der

---

1) Wissenschaftlicher Beirat beim BML: (15) und (16).

Bundeszuschüsse und eine größere Solidarität innerhalb der landwirtschaftlichen Versichertengemeinschaft[1].

Ein erster Anstoß in Richtung auf die geforderte Neukonzeption der Agrarsozialpolitik wird nun bereits dadurch erfolgen, daß im Rahmen der allgemeinen Haushaltskürzungen für das Jahr 1982 und die mittelfristige Finanzplanung die ursprünglich veranschlagten Finanzmittel für die Agrarsozialpolitik um insgesamt 270 Mill. DM bzw. 480 Mill. DM gekürzt worden sind. Für die sich hieraus ergebenden Beitragsmehrbelastungen müssen sozial ausgewogene Lösungen angestrebt werden. Während bei der Altershilfe nach dem Wirtschaftswert gestaffelte Beitragsermäßigungen vorgesehen sind, wird bei der Unfallversicherung eine Staffelung der Beiträge nach der Leistungsfähigkeit der Betriebe ins Auge zu fassen sein.

3 Verschärfte Ziel- und Interessenkonflikte in der nationalen und europäischen Agrarpolitik

In den bisherigen Ausführungen wurde verdeutlicht, daß die Agrarpolitik den Anpassungsprozeß der Landwirtschaft im vergangenen Jahrzehnt nicht so hat steuern können, wie es angesichts der ungünstiger gewordenen Rahmenbedingungen erforderlich gewesen wäre. Im folgenden sollen nun die wichtigsten agrarpolitischen Ziel- und Interessenkonflikte ein wenig konkretisiert werden. Sie werden in den 80er Jahren verstärkt das politische Handeln herausfordern, Kompromisse erschweren und zu einer neuen Abwägung von Prioritäten zwingen.

Erster Zielkonflikt - Das Festhalten am Gemeinsamen Agrarmarkt und den Prinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik ist für zahlreiche EG-Mitgliedsländer Voraussetzung für den Fortbestand der Gemeinschaft. Auf der anderen Seite droht die EG-Agrarpolitik - als Kompromiß unterschiedlicher nationaler Interessenlagen - wegen der voraussichtlich weiter steigenden Marktordnungsausgaben und der ungleichen Verteilung von Nutzen und Lasten die Europäische Gemeinschaft zu sprengen.

---

1) Wissenschaftlicher Beirat beim BML: (17).

Dieser Gegensatz hat verschiedene Ursachen. Die Bundesrepublik mißt nicht zuletzt wegen gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse und ihrer exponierten Netto-Zahlerposition bei der gemeinsamen Agrarfinanzierung der Begrenzung der EG-Marktordnungsausgaben höchste Priorität bei. Notwendigerweise gerät dadurch das agrarpolitische Einkommensziel ins Hintertreffen.

Diese Zielabstufung wird von den meisten EG-Partnern nicht geteilt. Die landwirtschaftliche Erzeugungsexpansion, die in einigen EG-Nachbarstaaten ideell und finanziell konsequent gefördert wird, leistet dort bei gemeinschaftlich getragenen Marktordnungsausgaben maßgebliche Beiträge nicht nur zur Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen, sondern auch zur Verbesserung von Leistungsbilanz und Beschäftigung. Außerdem soll sie die Auslandsabhängigkeit verringern und die Marktanteile in der EG und auf Drittlandsmärkten vergrößern[1]. Seit den ungünstiger gewordenen volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden die nationalen Interessen noch entschiedener verfochten. Mit den Worten von Bundesminister ERTL läßt sich diese bedenkliche Situation wie folgt treffend kennzeichnen: "Je enger das wirtschaftliche Korsett für jedes Land wird, um so stärker wird die Leidenschaft zum nationalen Egoismus ... Hohe Inflationsraten, hohe Arbeitslosenziffern, reduzierte Haushalte oder Rückgänge bei den Haushaltseinnahmen: Das ist ein Hintergrund, der zwangsläufig zu dem Versuch führen muß, anderen die eigene Last aufzubürden"[2].

Zweiter Zielkonflikt - Der EG-Beitritt Spaniens und Portugals wird voraussichtlich bei den derzeitigen Marktordnungsregelungen schwerwiegende Überschußprobleme bei mediterranen Produkten und damit zusätzliche finanzielle Belastungen mit sich bringen. Die EG-Erweiterung würde daher im Falle des Festhaltens an der 1-v.H.-Mehrwertsteuergrenze den Zwang einer restriktiven Agrarpolitik verstärken; dem ständen jedoch kostenverursachende Forderungen Frankreichs und Italiens nach Kompensation in Form von Marktordnungen mit besseren Erlösgarantien gegenüber. Zusätzliche Risiken liegen in einer denkbaren

---

1)Tangermann, S.: (12).- 2)Ertl, J.: (3), S. 284.

Einschränkung der EG-Präferenzen gegenüber den Mittelmeerländern und in der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes und seiner weiteren Integration[1]. Aus übergeordneten außen- und sicherheitspolitischen Gründen ist aber andererseits der Beitritt von Spanien und Portugal erwünscht.

Dritter Zielkonflikt - Außenwirtschaftliche, entwicklungs- und außenpolitische Erwägungen sprechen dafür, den Zugang von Drittlandseinfuhren zu den EG-Agrarmärkten zu erleichtern und keinerlei Abstriche vom außenhandelspolitischen Status quo vorzunehmen. Letzteres gerade wird bei den Substituten immer wieder diskutiert und nachdrücklich vor allem von Frankreich gefordert. Insbesondere die Rücksichtnahme auf die USA, die in diesem Bereich mit handels- und außenpolitischen Vergeltungsmaßnahmen reagieren dürften, engt die Möglichkeiten ein, die Substitute im GATT zu dekonsolidieren. Auch Einkommensüberlegungen hinsichtlich einer kostengünstigen Veredlungsproduktion und das Ziel der Versorgung der Verbraucher mit preiswerten Nahrungsmitteln sprechen gegen derartige Eingriffe. Die beträchtlichen Ungleichgewichte im Außenschutz bei den Substituten, die zunehmend EG-Getreide, EG-Milchprodukte und künftig Olivenöl verdrängen, führen andererseits zu kaum noch tragbaren Haushaltsbelastungen.

Vierter Zielkonflikt - In engem Zusammenhang mit den bislang genannten politischen Spannungsfeldern steht die Notwendigkeit einer wirksamen restriktiven Marktpolitik. Auf der anderen Seite würden Realpreissenkungen ähnlichen Ausmaßes wie in den letzten drei Jahren den Einkommensrückgang der Landwirtschaft zu vergleichbaren Berufsgruppen drastisch vergrößern. Der Anteil der Haupterwerbsbetriebe mit unzureichendem Einkommen würde zunehmen, vor allem in peripheren, strukturschwachen ländlichen Gebieten. Flankierende einkommenspolitische Maßnahmen zur Milderung sozialer Härten für bestimmte Betriebe oder Regionen könnten einer undifferenzierten Beeinträchtigung des Einkommensziels entgegenwirken. Einer

---

1)Wissenschaftlicher Beirat beim BML: (18).

solchen Politik sind jedoch durch die knappe Haushaltslage äußerst enge Grenzen gesetzt. Der abgeschwächte landwirtschaftliche Strukturwandel stellt für die künftige agrarsektorale Entwicklung eine schwerwiegende Hypothek dar.

4 Grundsätzliche agrarpolitische Herausforderungen - "mehr Markt" oder "mehr Dirigismus"

In einem Beitrag in der "Agrarwirtschaft" mit dem in Frageform gekleideten Thema "Vor einer Wende in der Agrarpolitik" hat G. SCHMITT im Jahre 1980 mit Blick auf den verschärften Einkommens- und Anpassungsdruck der deutschen und europäischen Landwirtschaft gewisse Parallelen zu den Herausforderungen des EWG-Vertrages für den Agrarsektor in den 60er Jahren gezogen. Es wird dort nicht ganz unbegründet die Befürchtung geäußert, daß ähnlich wie damals nun auch gegenwärtig der landwirtschaftliche Berufsstand relativ unvorbereitet mit den politischen Realitäten einschneidender Veränderungen konfrontiert werde[1].

Als Grundtendenz aus den bisherigen Überlegungen und Erkenntnissen zeichnet sich ab, daß die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wahrscheinlich weiterhin relativ ungünstig bleiben werden. Im einzelnen bedeutet dies für die deutsche und europäische Landwirtschaft vor allem folgendes:

- Geringe Mobilitätsbereitschaft und -möglichkeit landwirtschaftlicher Arbeitskräfte wegen anhaltender Unterbeschäftigung.
- Verstärkte Kostenbelastungen der Landwirtschaft wegen eines fortdauernden allgemeinen Preisanstiegs und geringer werdenden Möglichkeiten der Kostenüberwälzung.
- Nur noch mäßig steigende Finanzmittel für die Agrarmarktstützung und allgemeine Agrarförderung.

Für die EG-Agrarmarktpolitik wäre es wünschenswert, wenn sich der Preisauftrieb auf den Weltagrarmärkten der letzten beiden Jahre stabilisieren oder sogar fortsetzen würde. Hierfür gibt es jedoch für die nähere Zukunft keine sicheren Erwartungen.

---

1)Schmitt, G.: (11), S. 102.

Um den EG-Agrarmarkt wegen seiner nicht mehr gewährleisteten Finanzierbarkeit nicht zu gefährden, kommt die EG-Agrarmarktpolitik - auch wenn die schon mehrfach genannte Grenze der Mehrwertsteuer-Eigenmittel im Zusammenhang mit der EG-Erweiterung gelockert würde - nicht umhin, die Erzeugungsexpansion wesentlich zu dämpfen. Bislang wurde dieses Ziel mit marktwirtschaftlichen Mitteln verfolgt. Eine Fortsetzung der restriktiven Agrarpreispolitik könnte für die Landwirtschaft äußerst einschneidend und belastend werden. Denn angesichts der prekären Haushaltslage können für flankierende Maßnahmen zur Einkommensverbesserung einkommensschwacher Betriebe und zur Förderung der beruflichen Mobilität keine Finanzmittel in nennenswertem Umfang bereitgestellt werden. Gerade um die begonnene Marktanpassung, verbunden mit angebotsdämpfenden Realpreissenkungen, nicht ins Wanken geraten zu lassen, wäre es notwendig, die bisherigen nationalen Vergünstigungen der Landwirtschaft zwar nicht ihrer Struktur, wohl aber ihrer Höhe nach voll zu sichern.

Nach übereinstimmenden Schätzungen von Wissenschaftlern und Wirtschaftsexperten wäre der Agrarsektor, ohne die Nahrungsversorgung unserer Bevölkerung zu gefährden, in der Lage, 3 bis 5 v.H. des Gesamtenergiebedarfs der Volkswirtschaft an nachwachsenden Rohstoffen zu decken. Eine politische Weichenstellung in diese Richtung würde auf längere Sicht die Agrarmärkte entlasten, den Einkommensdruck der Landwirtschaft mildern und einen Beitrag zum Ausgleich der Zahlungsbilanz der EG-Länder leisten[1].

Da diese möglichen Resultate jenes Lösungsweges noch nicht heute und morgen zu erwarten sein werden, ist es nicht auszuschließen, daß der Ruf nach dirigistischen Eingriffen immer lauter wird.

Wie massiv beispielsweise vom landwirtschaftlichen Berufsstand und von einigen EG-Partnerstaaten Quantumsregelungen oder Einfuhrbeschränkungen bei Substituten gefordert werden, wird maßgeblich davon abhängen,

---

1)Rohr, H.J.: (9).

- wie lange angesichts schwerwiegender Einkommensprobleme eine marktorientierte Preispolitik durchgehalten werden kann und
- wie stark und wie rasch eine derartige Politik die Angebotsentwicklung drosselt.

Auch wenn die gravierenden Mängel umfangreicher Mengenregulierungen hinreichend bekannt sein dürften, so ist es doch immer wieder der landwirtschaftliche Berufsstand, der in garantierten Preisen und Mengen vordergründig größere Sicherheiten hinsichtlich seiner mittel- und langfristigen Einkommensentwicklung vermutet. Auch wenn es wider Erwarten und ungeachtet der bereits skizzierten unterschiedlichen Interessen der EG-Partnerstaaten gelänge, marktkonforme Produktionsquoten festzusetzen, so werden zumeist eine Vielzahl von Nachteilen übersehen, die mit einem derartigen Lösungsweg verbunden wären: Strukturwandel und einzelbetriebliches Wachstum würden weitgehend unterbunden; Leistungswettbewerb und unternehmerische Freiheit würden nahezu aufgehoben; die Selbstregulierungskräfte des Marktes würden durch eine aufwendige und ineffiziente Bürokratie ersetzt.

Alle verantwortungsvollen Politiker und Wissenschaftler sollten deshalb dafür Sorge tragen, daß ein derartiges Umschwenken in der Agrarpolitik vermieden wird. Trotz aller Erschwernisse und möglicher politischer Angriffe sollten alle Bemühungen darauf gerichtet werden, marktwirtschaftliche Lösungen, verbunden mit einem reduzierten Interventionismus, zum Durchbruch zu verhelfen. Eine derartige Politik läßt zudem die Möglichkeit offen, nach einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zur Milderung sozialer Härten gezielt direkte Einkommenshilfen zu gewähren.

Wichtig ist, daß Schritte in die richtige Richtung vollzogen werden. Auch konzeptionelle Politik im Sinne ganzheitlicher Lösungen läßt sich nur schrittweise vollziehen. Dabei wird es oberstes Gebot für eine künftig wieder tragfähige Agrarpolitik sein, eine für alle Betroffenen akzeptable mittel- und langfristige agrarpolitische Perspektive zu entwickeln und gleichzeitig einen wieder größeren agrarpolitischen Handlungsspielraum zu gewinnen.

Literaturverzeichnis

1. Bundesregierung: Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag. "Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung", Nr. 124 vom 25.11.1980.

2. Ertl, J.: Die Bauern müssen Opfer bringen. "FAZ" vom 5.1.1981.

3. Derselbe: Der Agrarbericht 1981 vor dem Deutschen Bundestag. "Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung", Nr. 33 vom 7.4.1981.

4. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Überlegungen der EG-Kommission zur gemeinsamen Agrarpolitik. Dok. 12271/80 vom 11.12.1980.

5. Dieselbe: Bericht der Kommission zu dem Mandat vom 30. Mai 1981. Kom. (81) 300 endg. vom 24.6.1981.

6. Dieselbe: Memorandum zur Ergänzung des Berichts der Kommission über das Mandat vom 30. Mai 1981. Kom. (81) 608 endg. vom 26.10.1981.

7. Rohr, H.J.: Gute Chancen im europäischen Wettbewerb für deutsche Landwirte ? Vortrag auf der DLG-Wintertagung am 15.1.1981 in Wiesbaden. In: Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft. "DLG-Archiv", H. 67, Frankfurt 1981.

8. Derselbe: Zur Reform der EG-Agrarpolitik, Vortrag vor der Raiffeisen-Hauptgenossenschaft am 26.5.1981 in Frankfurt.

9. Derselbe: Nachwachsende Rohstoffe - eine agrarpolitische Perspektive ? Vortrag vor dem Milchindustrieverband am 14.5.1981. "Agra-Europe" (Sonderbeilage) vom 16.11.1981.

10. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor Kurskorrekturen zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981. Sondergutachten, Deutscher Bundestag, Drs. 9/641 vom 7.7.1981.

11. Schmitt, G.: Vor einer Wende in der Agrarpolitik ? "Agrarwirtschaft", 29. Jg. (1980), H. 4.

12. Tangermann, S.: Agrarpolitische Positionen in den Mitgliedsländern der EG und den Europäischen Institutionen. Zur Reform der EG-Agrarpolitik "Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft", H. 248, Münster-Hiltrup 1981.

13. Derselbe: EG-Agrarpolitik auf dem Weg in den Dirigismus. "Agra-Europe" (Sonderbeilage) vom 2.2.1981.

14. Wissenschaftlicher Beirat beim BML: Analyse der EWG-Agrarmarktpolitik und Vorschläge zu ihrer künftigen Gestaltung. "Ber. üb. Landw." Bd. 53 (1975), H. 1.

15. Derselbe: Zu aktuellen Problemen der Agrarstrukturpolitik. "Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft", H. 183, Münster-Hiltrup 1975.

16. Derselbe: Investitionshilfen als Mittel der Agrarpolitik. "Ber. üb. Landw.", Bd. 56 (1978), H. 1.

17. Derselbe: Agrarsozialpolitik - Situation und Reformvorschläge. "Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft", H. 223, Münster-Hiltrup 1979.

18. Derselbe: Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG. "Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft", H. 239, Münster-Hiltrup 1980.