



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.*

Weinschenk, G.: Der ökonomische Datenkranz agrarpolitischer Entscheidungen.
In: Schlotter, H.-G.: Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 8, Münster-Hiltrup:
Landwirtschaftsverlag (1971), S. 21-32.

DER ÖKONOMISCHE DATENKRANZ AGRARPOLITISCHER
ENTSCHEIDUNGEN

von

G. W e i n s c h e n c k ,

Institut für Wirtschaftslehre des Landbaues der
Universität Hohenheim, Stuttgart-Hohenheim

1	Einleitung	21
2	Gleichgewichtsbedingungen	22
3	Nachfrage- und angebotsorientierte Abwei- chungen vom Gleichgewichtszustand	22
3.1	Der Entscheidungsspielraum der Agrarpolitik in nachfrage- und angebotsorientierten Wachstums- stadien	25
4	Die Entwicklung im Deutschen Reich und der Bundesrepublik	26
4.1	Die Entwicklung im nachfrageorientierten Wachstumsstadium	29
4.2	Importe oder Entwicklung der inländischen Pro- duktionsgrundlagen?	29
4.3	Das angebotsorientierte Wachstumsstadium nach dem 2. Weltkrieg	30
5	Die Entwicklung in der EWG	32

1 Einleitung

Die Frage nach dem ökonomischen Datenkranz agrarpolitischer Ent-
scheidungen umfaßt praktisch alle wirtschaftspolitischen Eingriffs-
möglichkeiten im Agrarsektor. Sie reicht von dem Agrarrecht über
die mögliche Einflußnahme des Staates auf die Organisation der
Produktion in individuellen oder genossenschaftlich geleiteten Be-
trieben, über das Kredit-, Beratungs- und Ausbildungswesen und die
Organisation des Marktwesens bis zur Beeinflussung der Preis- und
Einkommenspolitik. Die Behandlung des gesamten Themenbereiches ist
daher allenfalls in einem Buch möglich. Ein Vortrag erfordert Be-
schränkung auf einen der zahlreichen Aspekte. Ich habe unter ihnen
den Zusammenhang zwischen dem ökonomischen Datenkranz und den Mög-
lichkeiten der staatlichen Einflußnahme auf die Preis- und Einkom-
menspolitik für den Agrarsektor ausgewählt und will mit dieser Ein-
schränkung untersuchen, wie sich Größe und Beschaffenheit des
agrarpolitischen Entscheidungsspielraums in denjenigen Volkswirt-

schaften verändern, in denen bei Beginn der industriellen Entwicklung die Außenhandelsbilanz für Nahrungsmittel ungefähr ausgeglichen und die verfügbare landwirtschaftliche Nutzfläche im großen und ganzen in den Produktionsprozeß eingeschaltet ist.

2. Gleichgewichtsbedingungen

Wenn die Lenkung des Wirtschaftsprozesses ausschließlich dem Markt überlassen bleibt, stellt sich in jeder Phase des Wirtschaftswachstums ein Agrarpreinsniveau ein, das Angebot und Nachfrage zum Ausgleich bringt und eine bestimmte Entlohnung der im Agrarsektor eingesetzten Produktionsfaktoren zur Folge hat.

Im folgenden wird als Gleichgewicht bezeichnet, wenn die beiden folgenden Bedingungen im Durchschnitt mehrerer Jahre erfüllt sind:

1. Wenn das Marktgleichgewicht hergestellt ist, d.h. wenn die Summe aus inländischer Nachfrage, Exporten und beabsichtigter Vorratshaltung der Summe aus inländischem Angebot und Importen gleich ist.
2. Wenn die Entlohnung der marginalen Faktoren im Agrarsektor im Vergleich zur erzielbaren Entlohnung in anderen Wirtschaftsbereichen bei einer als angemessen betrachteten Grundrente weder nach oben noch nach unten eine allgemein akzeptierte Grenze überschreitet.

Abweichungen von dem so definierten Gleichgewichtszustand liegen dementsprechend vor, wenn das Marktgleichgewicht nur bei Preisen hergestellt werden kann, bei denen die Unterschiede zwischen der Entlohnung der im Agrarsektor eingesetzten marginalen Produktionsfaktoren und der erzielbaren Entlohnung in anderen Wirtschaftsbereichen allgemein akzeptierte Grenzen im Durchschnitt mehrerer Jahre entweder nach oben oder nach unten überschreiten.

3. Nachfrage- und angebotsorientierte Abweichungen vom Gleichgewichtszustand

Abweichungen von dem so definierten Gleichgewichtszustand, der sich bei reibungslosem Funktionieren des Marktmechanismus immer einstellen müßte, ergeben sich nach zahlreichen Untersuchungen im wesentlichen aus folgenden Gründen 1):

1. Mit dem Bevölkerungswachstum und den technischen Fortschritten sind Faktoren wirksam, die der Lenkung durch den Marktmechanismus gar nicht oder nur sehr begrenzt zugänglich sind. Diese Kräfte wirken auf eine jeweils gegenläufige Störung eines einmal erreichten Gleichgewichtszustandes hin.
2. Niveau und Struktur der Nachfrage sind mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen ständigen Wandlungen unterworfen.

1) COCHRANE, W.W.: Farm prices myth and reality. University of Minnesota 1958.

PLATE, R. u. WOERMANN, E.: Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft. Sonderheft 14 der Agrarwirtschaft - und die dort angegebene Literatur.

3. Die Produktionskapazität, insbesondere der Einsatz von Arbeitskräften und Fläche, kann den aus Bevölkerungswachstum, technischen Fortschritten und Wandlungen der Nachfragestruktur resultierenden Veränderungen des Marktgleichgewichts nicht hinreichend schnell angepaßt werden 1).
4. Die Preiselastizität der Nachfrage und die Preiselastizität der Ausnutzung vorhandener Produktionskapazitäten (kurzfristige Preiselastizität des Angebots) sind mindestens zu Beginn und im fortgeschrittenen Stadium des Wachstumsprozesses so niedrig, daß sich Veränderungen des Marktgleichgewichts nur durch Preisänderungen ausgleichen lassen, die den von der Gesellschaft noch als tragbar empfundenen Schwankungsbereich der Agrarpreise entweder nach oben oder nach unten überschreiten.

Art und Umfang von zeitweiligen Ungleichgewichten hängen im wesentlichen also ab:

1. Von den Zuwachsraten der Bevölkerung,
2. von den Produktivitätsfortschritten im landwirtschaftlichen und im gewerblichen Sektor,
3. von der Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten,
4. von der kurz- und langfristigen Preiselastizität des Angebots und der Nachfrage nach Agrarprodukten.

Wir wollen im folgenden zwischen neutralen, nachfrageorientierten und angebotsorientierten Veränderungen des Gleichgewichtszustandes unterscheiden. Neutrale Veränderungen des Gleichgewichtszustandes liegen vor, wenn sich Angebot, Nachfrage und Produktivität unter dem Einfluß von Bevölkerungswachstum, Zunahme von Pro-Kopf-Einkommen und technischen Fortschritten so entwickeln, daß sich das Markt- und Einkommensgleichgewicht ohne wesentliche Veränderungen der Außenhandelsbilanz mit Nahrungsmitteln und ohne wesentliche Veränderungen des realen Agrarpreisniveaus herstellen lassen.

Nachfrageorientierte Veränderungen liegen vor, wenn sich Angebot und Nachfrage so verändern, daß sich das Marktgleichgewicht nur durch eine fühlbare Erhöhung des realen Agrarpreisniveaus oder durch eine Erhöhung der Importe oder Verringerung der Exporte erhalten läßt. Angebotsorientierte Veränderungen des Gleichgewichts liegen vor, wenn sich Bevölkerung, Pro-Kopf-Einkommen und technische Fortschritte so entwickeln, daß sich das Marktgleichgewicht im Agrarsektor nur durch eine Verminderung der Importe (bzw. Erhöhung der Exporte) oder durch eine Senkung des realen Agrarpreisniveaus herstellen läßt. Dementsprechend kann dann das Einkommensgleichgewicht nur durch eine Verminderung des Faktoreinsatzes erreicht werden.

Übersicht 1 zeigt typische Datenkonstellationen für Bevölkerungswachstum, Produktivitätsfortschritte und Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten, bei denen nachfrage- oder angebotsorientierte Veränderungen des Gleichgewichtszustandes entstehen können. Dabei ist der Einfachheit halber angenommen worden, daß der Zuwachs der Pro-Kopf-Einkommen dem Zuwachs der Produktivitätsfortschritte entspricht.

1) Zur Definition der Produktionskapazität vgl. S. 35

Übersicht 1: Bevölkerungszuwachs, Produktivitätszuwachs und Einkommenselastizitäten der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten in nachfrage- und angebotsorientierten Wachstumsstadien

Bevölkerungszuwachs in v.H. je Jahr	Produktivitätszuwachs in v.H. je Jahr		Einkommenselastizität der Nachfrage	
	gewerbl. Sektor	Agrarsektor	nachfrageorientiertes Stadium	angebotsorientiertes Stadium
1	2	2	$\epsilon > 0,5$	$\epsilon < 0,5$
1	4	4	$\epsilon > 0,75$	$\epsilon < 0,75$
1	6	6	$\epsilon > 0,83$	$\epsilon < 0,83$
2	2	2	$\epsilon > 0$	$\epsilon < 0$
2	4	4	$\epsilon > 0,5$	$\epsilon < 0,5$
2	6	6	$\epsilon > 0,66$	$\epsilon < 0,66$

Mit dieser Vereinfachung zeigt Übersicht 1 folgendes:

1. Bei gegebenem Bevölkerungswachstum und gleichen Produktivitätsfortschritten im gewerblichen Sektor und im Agrarsektor ist die Schwelle der Einkommenselastizität, bei der der Übergang von einem nachfrageorientierten zu einem angebotsorientierten Stadium erfolgt, um so höher, je größer der Produktivitätszuwachs im Gefolge technischer Fortschritte ist.
2. Bei gegebenem Produktivitätszuwachs ist die Schwelle der Einkommenselastizität, bei der der Übergang von einer nachfrageorientierten zu einer angebotsorientierten Marktsituation erfolgt, um so niedriger, je schneller die Bevölkerung wächst.

Bei unterschiedlichen Produktivitätsfortschritten im gewerblichen und im landwirtschaftlichen Sektor ist die Schwelle der Einkommenselastizität, bei der der Übergang von einem nachfrageorientierten zu einem angebotsorientierten Zustand erfolgt, um so niedriger, je größer der Produktivitätszuwachs im gewerblichen Sektor im Vergleich zum Produktivitätszuwachs im Agrarsektor ist.

Mit fortschreitender volkswirtschaftlicher Entwicklung nimmt die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarerzeugnissen ständig ab. Für die jährlichen Zuwachsraten der Bevölkerung und die Produktivitätsfortschritte lassen sich allgemeingültige Veränderungsstendenzen mit Sicherheit nicht angeben. Die bisher vorliegenden Erfahrungen lassen jedoch folgendes vermuten:

- a) Die Zuwachsraten der Bevölkerung stellen sich nach einem häufig sprunghaften Anstieg vor oder zu Beginn der industriellen Wachstumsphase auf relativ konstante Werte ein, die jedoch in kurzen Zeitabschnitten in verhältnismäßig weiten Grenzen schwanken können.
- b) Die Zuwachsraten der Produktivität sind langfristig für bestimmte Wachstumsstadien relativ konstant. Zwischen verschiedenen Wachstumsphasen lassen sich häufig relativ große Unterschiede nach-

weisen. Sie beruhen z.T. darauf, daß die Zuwachsraten der Industrieproduktion bei fortschreitender Entwicklung einen zunehmenden Einfluß auf die Zunahmeraten der Gesamtproduktion gewinnen, z.T. beruhen sie auf Ursachen, die einer näheren Untersuchung bedürften. Allgemeingültige Beziehungen zwischen Wachstumsraten und wirtschaftlichem Entwicklungsstadium lassen sich bislang nur schwer nachweisen.

Für Volkswirtschaften, in denen bei Beginn des industriellen Wachstumsprozesses die vorhandene landwirtschaftliche Nutzfläche vollständig in den Produktionsprozeß eingeschaltet ist, und in denen die Zunahmeraten der Bevölkerung nicht oder nicht wesentlich steigen und die Produktivitätsfortschritte entweder konstant sind oder zunehmen, kann man zwischen einem nachfrageorientierten und einem angebotsorientierten Wachstumsstadium unterscheiden. Zu Beginn des Wirtschaftswachstums wächst die Nachfrage nach Agrarprodukten bei hoher Einkommenselastizität relativ schnell. Technische Fortschritte werden dagegen in der Regel im Agrarbereich zunächst nur zögernd realisiert. Die Nachfrage tendiert dazu, dem Angebot vorauszuweichen. Agrarpreise und Grundrente haben steigende Tendenzen.

Bei fortgeschrittener wirtschaftlicher Entwicklung verringert sich vor allem die Zunahme des Pro-Kopf-Verbrauchs infolge abnehmender Einkommenselastizitäten. Der jährliche Nachfragezuwachs tendiert dazu, sich bei Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarerzeugnissen zwischen 0,1 und 0,3 bei einem Bevölkerungszuwachs zwischen 0,6 und 1 v.H. und bei einer Zunahme des Brutto-sozialprodukts von 4 - 6 v.H. auf relativ stabile Zunahmeraten von 1 - 2 v.H. einzupendeln. Demgegenüber werden wegen der besser organisierten Forschungsmöglichkeit neue Erfindungen nicht nur in rascherer Folge gemacht, sondern eine besser ausgebildete und einkommensbewußtere landwirtschaftliche Bevölkerung erkennt und realisiert neue technische Möglichkeiten schneller. Die Produktivitätsfortschritte im Agrarbereich tendieren dazu, die Zunahmen der Nachfrage zu übersteigen.

3.1 Der Entscheidungsspielraum der Agrarpolitik in nachfrage- und angebotsorientierten Wachstumsstadien

Der Entscheidungsspielraum der staatlichen Agrarpolitik hängt im nachfrageorientierten Wachstumsstadium im wesentlichen von der Versorgungslage des Weltmarktes mit Nahrungsmitteln und dem Exportpotential des nichtlandwirtschaftlichen Sektors ab.

Bei unzureichendem Weltmarktangebot oder (und) geringerer Exportkraft des nichtlandwirtschaftlichen Sektors besteht praktisch nur eine Alternative. Alle Anstrengungen sind auf die Steigerung der Produktion gerichtet, und zwar durch Förderung technischer Fortschritte, Anpassung der Struktur- und Eigentumsverhältnisse an die Erfordernisse marktorientierter technisch fortschrittlicher Erzeugung und die Erhaltung eines Preisniveaus, das auf der einen Seite noch hinreichenden Anreiz für eine Produktionssteigerung bietet, auf der anderen Seite aber die Entwicklung des industriellen Sektors so wenig wie möglich belastet. Im Rahmen dieser Zielsetzung ist der Entscheidungsspielraum der staatlichen Agrarpolitik durch die Wahl zwischen den Methoden gekennzeichnet, die zur Durchsetzung von Produktivitätssteigerungen geeignet sind. Er erstreckt sich auf die Organisation der Produktion, die Gestaltung des Forschungs-,

Ausbildungs- und Beratungswesens, auf das Kreditsystem und die Investitionslenkung, auf das Steuersystem und die Preisbeeinflussung. Im einzelnen wird er durch das herrschende Wirtschaftssystem, den Bildungsgrad der Landbevölkerung und andere soziologische und psychologische Voraussetzungen bestimmt, auf die im einzelnen einzugehen den Rahmen dieses Vortrages sprengen würde.

Bei entsprechender Versorgungslage des Weltmarktes und hinreichend entwickelter Exportkraft des industriellen Sektors oder bei Vorhandensein leicht erschließbarer Rohstoffquellen, wie beispielsweise Öl, lauten die Alternativen:

Entwicklung der inländischen Produktion, selbst wenn dafür Kosten und Preise in Kauf genommen werden müssen, die über denen des Weltmarktes liegen

o d e r

internationale Arbeitsteilung durch Erhöhung der Agrarimporte und Beschränkung der eigenen Erzeugung auf den Teil, der zu Weltmarktpreisen produziert werden kann.

Im angebotsorientierten Wachstumsstadium hängt der Entscheidungsspielraum im wesentlichen von dem noch bestehenden Importbedarf und den bestehenden Exportmöglichkeiten ab. Solange die Befriedigung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln auf absehbare Zeit nennenswerte Importe auch dann erfordert, wenn alle Produktivitätsfortschritte im Agrarsektor bei unverändertem Einsatz von Arbeitskräften und Fläche in eine Ausdehnung des Produktionsvolumens umgesetzt werden, lautet die Alternative:

Verringerung der Importe und weitgehende Ausrichtung des Preisniveaus an den einkommenspolitischen Zielen für den Agrarsektor

o d e r

Verringerung des inländischen Produktionszuwachses durch Verminderung des Faktoreinsatzes im Agrarbereich und damit Orientierung des Preisniveaus entweder am Weltmarkt oder mindestens an einem Schwellenwert, bei dem ein hinreichender Abwanderungsanreiz aus dem Agrarsektor besteht.

Wenn die inländische Nachfrage aus der inländischen Erzeugung vollständig oder nahezu vollständig gedeckt wird, besteht nur noch die zuletzt genannte Möglichkeit. Der Spielraum der staatlichen Agrarpolitik wird auf die Wahl der Methoden eingeengt, die geeignet erscheinen, den Faktoreinsatz so zu lenken, daß das Einkommensgleichgewicht und das Marktgleichgewicht erhalten bleiben bzw. hergestellt werden. Die verfügbaren kombiniert oder isoliert anzuwendenden Methoden reichen von einer gezielten regionalen Wirtschaftspolitik über Preissenkungen bis zu Angebotsbeschränkungen, Stilllegungsprämien und direkten Einkommensübertragungen.

4 Die Entwicklung im Deutschen Reich und der Bundesrepublik

Der Übergang von einem nachfrage- zu einem angebotsorientierten Wachstumsstadium erfolgt in den europäischen Industriestaaten, in denen die verfügbare Nutzfläche bei Beginn der industriellen Entwicklung vollständig oder doch nahezu vollständig in den Produktionsprozeß eingeschaltet ist, im 4. oder im Übergang zum 5. der von

ROSTOW 1) unterschiedenen Wachstumsstadien, also in der 2. Hälfte der sogenannten Reifezeit oder mit dem Eintritt in das Zeitalter des Massenkonsums.

Übersicht 2: Die Wachstumsraten von Nettoinlandsprodukt, Bevölkerung und Pro-Kopf-Einkommen (in v.H.)

	1850 - 1913	1950 - 1959
1 Nettoinlandsprodukt (in Preisen von 1913)	2,6	6,6
2 Bevölkerung	1,0	1,1
3 Nettoinlandsprodukt pro Kopf (in Preisen von 1913)	1,6	5,5

Quelle: Errechnet von HENRICHSMEYER, W. nach: W.G. HOFFMANN und Mitarbeiter. Das Wachstum der deutschen Wirtschaft ... a.a.O.

Übersicht 3: Die Wachstumsraten von Nettoinlandsprodukt, Faktoreinsatz und Bevölkerung in v.H.

	1850 - 1913	1950 - 1959
<u>Gesamte Volkswirtschaft</u>		
1 Nettoinlandsprodukt 1)	2,6	6,6
2 Erwerbstätige	1,2	2,5
3 Arbeitsaufwand in Std 2)	0,9	1,8
4 Kapitalstock 1)	2,7	5,0
<u>Landwirtschaft 3)</u>		
6 Beitrag zum Nettoinlandsprodukt 1)	1,6	2,6
7 Erwerbstätige	0,4	- 2,8
8 Kapitalstock 1)	1,1	1,7
9 Landwirtschaftliche Nutzfläche	0	0

Quelle: Zusammengestellt und z.T. errechnet von HENRICHSMEYER, W. nach: W.G. HOFFMANN und Mitarbeiter. Das Wachstum der deutschen Wirtschaft ... a.a.O.

- 1) In Preisen von 1913
- 2) Unter Berücksichtigung der pro Erwerbstätigen geleisteten Arbeitszeit, jedoch ohne Korrekturen für Arbeitsintensität und -qualität.
- 3) Einschließlich Fischerei und Forstwirtschaft, die statistisch von der Landwirtschaft nicht zu trennen sind.

1) ROSTOW, W.W.: Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Cambridge University Press 1960.

Übersicht 4: Änderungen von Produktivität und Kapitalintensität
in v.H. 1)

	1850 - 1913	1950 - 1959
<u>Gesamte Volkswirtschaft</u>		
1 Arbeitsproduktivität je Beschäftigten	1,4	4,1
2 Kapitalproduktivität	- 0,1	1,6
3 Kapitalintensität	1,5	2,5
4 Globalproduktivität 2)	0,9	3,4
<u>Landwirtschaft</u>		
1 Arbeitsproduktivität	1,2	5,4
2 Flächenproduktivität	1,6	2,6
3 Kapitalproduktivität	0,5	0,9
4 Kapitalintensität	0,7	4,5
5 Globalproduktivität 2)	1,0	3,9

Quelle: Errechnet aus den in Übersicht 3 zusammengestellten Zahlen.

- 1) Bei der Errechnung der Produktivitätsänderungen ist zu beachten, daß einmal der verfügbare, also nicht der ausgenutzte Kapitalstock und zum anderen die Erwerbstätigen und nicht die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden wegen mangelnder statistischer Information als Bezugsgröße gewählt werden mußten.
- 2) Die Veränderungsraten der Globalproduktivitäten sind als Differenz der Wachstumsrate des Sozialprodukts und der mit den durchschnittlichen Faktorentlohnungsanteilen gewogenen Wachstumsraten der Erwerbstätigen und des Kapitalstocks errechnet worden. Sie weichen von den bei HOFFMANN angegebenen Werten, die aus den Durchschnitten von Jahr zu Jahr errechneter Fortschrittsraten ermittelt wurden, etwas ab. Die abweichende Berechnungsart scheint im Interesse der Vergleichbarkeit mit den anderen Produktivitätszahlen angebracht. (Bei HOFFMANN sind wegen unterschiedlicher Berechnungsverfahren die Raten für die Veränderung der Arbeitsproduktivität und der Globalproduktivität gleich! Siehe HOFFMANN, a.a.O., S. 20 und 28).

Die Übersichten 2 - 4 zeigen die in diesem Zusammenhang wichtigsten Kenndaten der wirtschaftlichen Entwicklung für das Deutsche Reich bzw. die Bundesrepublik, wie sie HENRICHSMEYER 1) nach Zahlen von HOFFMANN für den Zeitraum von 1850 bis 1960 errechnet hat. Der Vergleich der Zahlen mit Übersicht 1 läßt leicht erkennen, daß sich die Entwicklung bis 1913 in einem im wesentlichen nachfrageorientierten Wachstumsstadium vollzieht, während nach 1950 der Übergang in ein angebotsorientiertes Wachstumsstadium erfolgt.

- 1) HENRICHSMEYER, W.: Wachstum und struktureller Wandel der westdeutschen Landwirtschaft. Einige modelltheoretische Untersuchungen. Habilitationsschrift, Stuttgart-Hohenheim 1969.

4.1 Die Entwicklung im nachfrageorientierten Wachstumsstadium

Die Entwicklung seit Mitte des vorigen Jahrhunderts bis zum Beginn des ersten Weltkrieges läßt sich in großen Zügen und unter Beschränkung auf die für den Agrarsektor relevanten Tatbestände wie folgt beschreiben 1):

1. Die Bevölkerung steigt mit jährlichen Wachstumsraten, die im Durchschnitt der Jahrzehnte zwischen 0,8 und 1,4 v.H. schwanken, annähernd kontinuierlich an. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate beträgt 1 v.H.
2. Das Netto-Inlandsprodukt steigt im Durchschnitt um 2,6 und je Kopf der Bevölkerung um 1,6 v.H. an.
3. Die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten liegt nach Berechnungen von HOFFMANN zwischen 0,8 und 0,9.
4. Der Verbrauch an Nahrungsmitteln steigt in Preisen von 1913 jährlich um 2,3 und je Kopf der Bevölkerung um 1,3 v.H.. Die Ausgaben an Nahrungsmitteln belaufen sich auf mehr als 40 v.H. der Ausgaben für den gesamten privaten Verbrauch, die jährlich um 2,4 und je Kopf der Bevölkerung um 1,4 v.H. steigen.

Der Produktivitätszuwachs in der Landwirtschaft entspricht etwa dem Produktivitätszuwachs in der übrigen Wirtschaft. Bei dem im Vergleich zu dem Produktivitätsanstieg relativ hohen Bevölkerungszuwachs und der relativ hohen Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Nahrungsmitteln ergibt sich für den Agrarsektor eine nachfrageorientierte Situation. Zielsetzung und Maßnahmen der Agrarpolitik sind dementsprechend zunächst fast einseitig auf Produktionssteigerung ausgerichtet.

4.2 Importe oder Entwicklung der inländischen Produktionsgrundlagen?

Die oben genannte Alternative, möglichst weitgehende Steigerung der eigenen Produktion in den Grenzen der inländischen Nachfrageentwicklung oder Steigerung der Importquote und Verminderung der eigenen Produktion oder mindestens des Produktionszuwachses, stellt sich für die deutsche Agrarpolitik am Anfang der 90er Jahre. Zu dieser Zeit hat sich die Versorgungslage auf dem Weltmarkt durch verkehrstechnische Fortschritte und als Folge der Erschließung der Agrarräume in den USA und anderer Überseegebiete grundsätzlich gewandelt. Zugleich ist die Exportkraft des industriellen Sektors soweit gewachsen, daß eine Erhöhung der Nahrungsmittelimporte ohne nachteilige Folgen für die Zahlungsbilanz möglich wird.

1) HOFFMANN, W.G. und Mitarb.: Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Berlin, Heidelberg, New York 1965.

HENRICHSMEYER, W.: Wachstum und struktureller Wandel ... a.a.O.

BITTERMANN, E.: Die landwirtschaftliche Produktion in Deutschland 1800 - 1950. Kühn-Archiv, 70. Band, 1956.

Das Ergebnis der Auseinandersetzung, dessen Folgen bis heute spürbar sind, ist bekannt. Nach einem heftigen Streit, auf dessen politische Hintergründe ich im Rahmen des hier gestellten Themas nicht eingehen kann, entscheidet sich die deutsche Wirtschaftspolitik für den Vorrang der inländischen Produktion.

Während der gesamten Wachstumsphase wird der Produktivitätszuwachs im Agrarsektor dementsprechend fast ausschließlich für eine Ausdehnung der Erzeugung genutzt. Der Einsatz von Arbeitskräften und Fläche bleibt bei steigendem Kapitaleinsatz nahezu unverändert. Trotzdem gelingt die Erhaltung des Marktgleichgewichts nur durch Steigerung der Importe, die vor allem in der zweiten Hälfte des betrachteten Zeitraumes von rd. 5 auf 10 - 15 v.H. des gesamten Nahrungsmittelverbrauchs ansteigen. Obwohl das reale Agrarpreinsniveau - von einer kurzen Unterbrechung während der Getreidekrise abgesehen - mäßig und das Preisniveau für tierische Erzeugnisse kräftig ansteigt, nehmen die Arbeitseinkommen im Agrarbereich mit jährlich 1,5 v.H. etwas langsamer zu als in der übrigen Wirtschaft. Das im Agrarsektor erzielte Arbeitseinkommen beträgt schätzungsweise 65 - 75 v.H. des Arbeitseinkommens in der Gesamtwirtschaft 1).

Offenbar bewegen sich diese Entlohnungsunterschiede jedoch in den damals akzeptierten Grenzen. Eine weiterreichende Diskussion über die Einkommenslage der Landwirtschaft entsteht jedenfalls nach Überwindung der Getreidekrise nicht und die Wanderung von Arbeitskräften aus den ländlichen Räumen in die Städte beschränkt sich auf den Bevölkerungsüberschuß.

4.3 Das angebotsorientierte Wachstumsstadium nach dem 2. Weltkrieg

Der Übergang in die angebotsorientierte Wachstumsphase zeichnet sich zwischen beiden Weltkriegen bei rückläufigen Nahrungsmittelimporten bereits ab. Deutlich erkennbar wird er für die Bundesrepublik erst nach dem 2. Weltkrieg vollzogen.

Die Zahlen in den Übersichten 2 - 4 lassen diesen Übergang deutlich erkennen.

Die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten ist unter 0,5 gesunken. Die Zunahme des Pro-Kopf-Verbrauchs konzentriert sich - dem bereits erreichten Versorgungsniveau entsprechend - fast ausschließlich auf Obst, Feingemüse und Erzeugnisse der Veredlungswirtschaft. Der gesamte Verbrauch an Nahrungsmitteln nimmt - gemessen in konstanten Kleinhandelspreisen - im Durchschnitt des Jahrzehnts um 3,3 v.H. zu.

Die Produktivitätsfortschritte übertreffen diejenigen der Wachstumsperiode bis 1913 um mehr als das Doppelte. Sie sind in der Landwirtschaft etwas höher als in der Gesamtwirtschaft und beruhen im Gegensatz zur Periode bis 1913 nicht vorwiegend auf biologisch-technischen, sondern mindestens in der Hälfte des 2. Jahrzehnts überwiegend, wenn auch keineswegs ausschließlich, auf mechanisch-technischen Fortschritten.

Für das Verständnis der Veränderungen der Struktur des agrarpolitischen Entscheidungsspielraumes, die sich im Vergleich zu der Zeit

1) HENRICHSMEYER, W.: Wachstum und struktureller Wandel ... a.a.O.

vor dem ersten Weltkrieg vollzogen haben, ist es notwendig, sich zu vergegenwärtigen, daß sich mechanisch-technische Fortschritte und biologisch-technische Fortschritte bei jeweils unverändertem Einsatz von Fläche und Arbeitskräften unterschiedlich auf das Angebot auswirken.

Mechanisch-technische Fortschritte führen vor allem zu einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität bei unverändertem Einsatz von Arbeitskräften und Fläche und dementsprechend zu einer Ausdehnung vor allem arbeitsintensiver Betriebszweige und der Getreideveredlung.

Biologisch-technische Fortschritte führen im allgemeinen zu einer Erhöhung sowohl der Flächen als auch der Arbeitsproduktivität. Wenn die Produktivitätsfortschritte alle Produktionszweige gleichmäßig begünstigen, kommt es bei unverändertem Einsatz von Fläche und Arbeitskräften zu einer proportionalen Ausdehnung der Produktion.

Wenn im Laufe des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses der Produktivitätszuwachs im Gefolge mechanisch-technischer Fortschritte über den Nachfragezuwachs hinausgeht, wird der Entscheidungsspielraum weitgehend durch den Einfuhrbedarf für die Produktion arbeitsintensiver Betriebszweige und Erzeugnisse der Getreideveredlung bestimmt. Der Entscheidungsspielraum gegenüber Produktivitätssteigerungen aus biologisch-technischen Fortschritten, die über den Nachfragezuwachs hinausgehen, hängt dagegen von dem durchschnittlich erreichten Selbstversorgungsgrad mit im Inland hergestellten Erzeugnissen bzw. der Größe des Einfuhrbedarfs für ein beliebiges im Inland herstellbares Agrarprodukt ab.

In der Bundesrepublik betrug der durchschnittliche Selbstversorgungsgrad im Durchschnitt der Jahre 1949/50 bis 1951/52 74 v.H.. Zur Befriedigung der Inlandsnachfrage mußten 30 v.H. des benötigten Getreides, aber nur 5 v.H. des verbrauchten Schweinefleisches und 2 v.H. der verbrauchten Butter eingeführt werden.

Die theoretischen Entscheidungsalternativen, die für die deutsche Agrarpolitik zwischen 1950 und 1960 bestehen, lassen sich daher angesichts der Struktur des Imports wie folgt darstellen:

Alternative 1: Ausnutzung des Einfuhrspielraums für Bodenerzeugnisse. Die Inlandspreise für Bodenerzeugnisse, insbesondere für Getreide, können bei Beachtung der entsprechenden Preisrelationen, die sich aus den relativen Kosten ergeben, an den Zielen der Einkommenspolitik für den Agrarsektor ohne Gefährdung des inländischen Marktgleichgewichts orientiert werden. Werden sie dabei über das Weltmarktpreisniveau angehoben, so ergibt sich die Notwendigkeit, den erforderlichen Außenhandelsschutz auch auf die übrigen Agrarerzeugnisse auszudehnen. Produktionssteigerungen im Gefolge mechanisch-technischer Fortschritte, die über den Nachfragezuwachs hinausgehen, lassen sich dann nur auf einem der drei folgenden Wege ausgleichen:

- 1a Exportsubventionen,
- 1b Herbeiführung des inländischen Marktausgleichs, kurzfristig durch Senkung von Erzeugerpreisen und langfristig durch Veränderung des Einsatzes von Arbeitskräften,
- 1c Herbeiführung des inländischen Marktausgleichs durch Angebotskontingentierung der betroffenen Produkte.

Alternative 2: Senkung des Preisniveaus für Bodenerzeugnisse und Veredlungserzeugnisse auf das Niveau der Weltmarktpreise und falls dann noch notwendig, Ausgleich der über den Nachfragezuwachs hinausgehenden Angebotssteigerungen durch Exporte.

Die faktische Entscheidungsfreiheit der Bundesrepublik gegenüber diesen Alternativen ist durch die grundsätzliche Entscheidung von 1890 und die sich daran anschließende mehr als 50 Jahre währende protektionistische Agrarpolitik und ihre Folgen für die Produktionsstruktur praktisch auf die Alternativen 1a, 1b, 1c reduziert worden. Unter diesen entscheidet sich die deutsche Agrarpolitik für die Alternative 1b, die faktisch einen Kompromiß zwischen den Alternativen 1a und 2 bedeutet. Im Gegensatz zu Alternative 1a erfordert sie eine Anpassung des Arbeitskräftebesatzes an die Produktivitäts- und Absatzmöglichkeiten am Inlandsmarkt, ohne eine krisenhafte Veränderung zu erzwingen. Die mit der Alternative 1b faktisch eingeleitete Verringerung des Arbeitskräftebesatzes erfolgt - allerdings zunächst nicht programmatisch - und wie das Beispiel der Milchpreise und Zuckerrübenkontingente zeigt - auch nicht immer konsequent.

Der entscheidende Unterschied im Vergleich zu der nachfrageorientierten Wachstumsphase bis 1913 besteht daher in einem Rückgang der Zahl der Arbeitskräfte. Zwischen 1950 und 1960 vermindert sich die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen - umgerechnet auf Vollarbeitskräfte - von 3,9 auf 2,4 Mill., also um mehr als ein Drittel. Während des gleichen Zeitraumes nehmen die Netto-Investitionen um fast 7 Mrd. zu. Davon entfallen allein 5,6 Mrd. auf Maschinen und Geräte zur Steigerung der Arbeitsproduktivität. Von den abwandernden Arbeitskräften entfällt die Mehrzahl zunächst auf die familienfremden ständigen Arbeitskräfte. Ihre Zahl sank um 60 v.H.. Die Zahl der familieneigenen Arbeitskräfte ging demgegenüber nur um 25 v.H. zurück. Die Abwanderung erfolgte vornehmlich aus kleineren Betrieben unter 10 ha und war mit einer Verminderung der Zahl der Betriebe über 2 ha um über 20 v.H. verbunden. Bei vergleichsweise hoher Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach tierischen Erzeugnissen gelingt die Erhaltung des Marktgleichgewichts im großen und ganzen zufriedenstellend. Der Getreideeinfuhrbedarf verringert sich von 30 auf 27 v.H. im Durchschnitt der Jahre 1957/58 - 1960/61. Für die wichtigsten Veredlungserzeugnisse bleibt ein geringfügiger Einfuhrbedarf bestehen. Allerdings ergeben sich bei Schweinefleisch und Butter zeitweilige Absatzschwierigkeiten am Inlandsmarkt. Die Herstellung des Einkommensgleichgewichts im Sinne einer paritätischen Entlohnung gelingt trotz der Gewährung von Milch- und Düngersubventionen für den Sektor als Ganzes nicht. HENRICHSMEYER 1) errechnet für den Sektor als Ganzes eine durchschnittliche Disparität von 50 - 55 v.H.. Allerdings zeigen einzelbetriebliche Untersuchungen, daß abgesehen von sehr ungünstigen natürlichen Standortbedingungen, gut geführte Betriebe über 20 ha den Anschluß an die allgemeine Einkommensentwicklung in beinahe allen Regionen finden.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß diese Periode, die durch harte Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und den Berufsverbänden gekennzeichnet war, im Hinblick auf den Agrarsektor trotzdem als das 'golden age' der Bundesrepublik in die Wirtschaftsgeschichte eingeht.

5 Die Entwicklung in der EWG

Die Struktur des Entscheidungsspielraumes der Agrarpolitik für die EWG als Ganzes entspricht bei ihrer Bildung im großen und ganzen

1) HENRICHSMEYER, W.: Wachstum und struktureller Wandel ... a.a.O.

der Struktur für die Bundesrepublik am Ende der 50er Jahre. Der Einfuhrbedarf für Getreide ist zwar - gemessen am Verbrauch - um rd. die Hälfte niedriger, er stellt jedoch eine relativ stabile Größe dar, die sich nach vorliegenden Vorschätzungen in diesem Jahrzehnt zwar verringern, aber kaum auf Null reduzieren wird. Bei Veredlungserzeugnissen ist der volle Selbstversorgungsgrad außer bei Rindfleisch entweder erreicht oder überschritten.

Im Prinzip werden die agrarpolitischen Grundentscheidungen der Bundesrepublik von der EWG übernommen, allerdings mit stärkerer Betonung der Alternativen 1a und unter Abschwächung der Höhe des Außenhandelsschutzes. Im einzelnen heißt das, das Inlandspreisniveau für Bodenerzeugnisse wird über das Weltmarktpreisniveau angehoben. Der Außenhandelsschutz für Veredlungserzeugnisse wird so bemessen, daß der inländischen Erzeugung unter Berücksichtigung der höheren Futtermkosten eine eindeutige Vorzugsstellung eingeräumt wird.

Die Herstellung des inländischen Marktgleichgewichts wird jedoch nicht durch eine koordinierte Anstrengung zur Abstimmung des Faktoreinsatzes, insbesondere der Arbeitskräfte an die Produktivitätsfortschritte gesucht, sondern durch ein umfassendes System von Exportsubventionen für die wichtigsten Erzeugnisse.

Die Chancen, mit einer so konzipierten Agrarpolitik das Problem des Marktgleichgewichts und das des Einkommensgleichgewichts für den Agrarsektor zu lösen, waren angesichts der fortgeschrittenen Phase des nachfrageorientierten Wachstumsstadiums, in dem sich die beteiligten Volkswirtschaften mit einer gewissen Ausnahme von Italien bereits befanden, von vornherein gering. Bei stabilem oder abnehmendem Bevölkerungswachstum, abnehmenden Einkommenselastizitäten der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarerzeugnissen und einem anhaltenden, durch die staatliche Agrarpolitik in allen Ländern nicht unbeträchtlich geförderten Produktivitätszuwachs im Agrarsektor war das Scheitern dieser Politik vorhersehbar.

Übersicht 5: Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten der Erzeugung 1956 bis 1961 und geschätzte jährliche Zuwachsraten der Nachfrage 1958 bis 1970 auf einigen Veredlungsmärkten der EWG-Länder

Erzeugnis	durchschnittl. jährl. Zuwachsraten der Erzeugung in v.H. 1) 1956 - 1961	geschätzte jährl. Zuwachsraten der Nachfrage in v.H. 1958-1970	
		schwache Einkommenszunahmen 2)	starke Einkommenszunahmen 2)
Schweinefleisch	3,4	2,2	2,5
Geflügelfleisch	10,4	5,7	6,3
Eier	5,0	3,4	3,8

Quellen: 1) Stat. Amt der EWG, Agrarstatistik 1961 Nr. 2, 1962 Nr. 3.

2) Studien der EWG, Reihe Landwirtschaft, Heft 10.

Übersicht 5 zeigt die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten der Erzeugung von tierischen Erzeugnissen von 1956 - 1961 und die damals geschätzte jährliche Zunahme der Nachfrage in den EWG-Ländern. Übersicht 6 zeigt den 1960 für 1970 geschätzten Selbstversorgungsgrad für die wichtigsten Erzeugnisse in der EWG.

Übersicht 6: Geschätzter Selbstversorgungsgrad für 1970 in v.H. des für 1970 geschätzten Verbrauchs

Weizen	100
Getreide insges.	86 - 88
Zucker	92 - 96
Rind- und Kalbfleisch	93 - 99
Schweinefleisch, Geflügelfleisch, Eier	≥ 100
Milcherzeugnisse	101 - 112

Die tatsächliche Entwicklung entsprach teilweise der Vorschätzung, teilweise war sie noch ungünstiger. Die entstandenen Überschüsse haben im wesentlichen zwei Ursachen:

1. Die Preisrelationen wurden so festgesetzt, daß eine optimale Anpassung der vorhandenen Produktionskapazitäten an die inländische Nachfrage mißlang.
2. Die Verminderung des Arbeitskräftebesatzes blieb hinter den Zunahmeraten der Arbeitsproduktivität zurück. Zwar ging der Besatz an Arbeitskräften in der EWG zwischen 1960 und 1969 von rd. 15 Mill. auf 10 Mill. Arbeitskräfte, also um etwa ein Drittel zurück, die Produktivität nahm jedoch noch schneller zu. Allein in der Bundesrepublik, in der die Zahl der Vollarbeitskräfte - dem Durchschnitt der EWG entsprechend - um etwa ein Drittel abnahm, stieg der Beitrag der Landwirtschaft zum Brutto-Inlandsprodukt in Preisen von 1962 je Vollarbeitskraft um mehr als 6. v.H. jährlich an. Gemessen an den Absatzmöglichkeiten und den technischen Möglichkeiten der Produktion gibt es in allen Ländern der EWG immer noch zu viele landwirtschaftliche Betriebe und zu viele Landwirte.

Die Herstellung des Markt- und Einkommensgleichgewichts erfordert dementsprechend:

- a) eine Anpassung der Preisverhältnisse derart, daß die Nutzung der im Agrarsektor jeweils vorhandenen Kapazitäten an die Inlandsnachfrage angepaßt wird,
- b) eine Anpassung zunächst vor allem des Arbeitskräftebesatzes an die vorhandenen technischen Möglichkeiten und die langfristigen Absatzerwartungen.

Der Entscheidungsspielraum staatlicher Agrarpolitik, die gewillt ist, in den Grenzen sachlicher Notwendigkeit zu verbleiben, beschränkt sich auf die Wahl der Methoden, die geeignet sind, entweder die Ausnutzung der vorhandenen Produktionskapazität oder zunächst vor

allem den Arbeitskräftebesatz an die technischen und die bestehenden Absatzmöglichkeiten anzupassen 1). Dabei haben die Möglichkeiten, die Intensität der Ausnutzung vorhandener Kapazitäten durch den Preis zu steuern, unter dem Einfluß technischer Fortschritte ständig abgenommen. Die daraus resultierenden Veränderungen der kurzfristigen Preiselastizität des Angebots gehören mit der gleichzeitig erfolgenden Verringerung der Preiselastizität der Nachfrage zu den folgenreichsten Veränderungen des agrarökonomischen Datenkranzes im wirtschaftlichen Wachstumsprozeß. Unter dem Einfluß technischer Fortschritte sind die Grenzkosten der Ausnutzung vorhandener Kapazitäten erheblich unter die Durchschnittskosten der landwirtschaftlichen Produktion gesunken. Der Einzelbetrieb ist daher - so lange er überhaupt bestehen bleibt - auch dann noch zu einer vollen Ausnutzung seiner Ertrags- und Arbeitskapazität gezwungen, wenn die Preise unter die Durchschnittskosten sinken. Was für den Einzelbetrieb gilt, ist für die Landwirtschaft als Ganzes in gleicher Weise gültig. Sie ist in einem weiten Bereich von Preisschwankungen zur vollen Ausnutzung der jeweils vorhandenen Ertrags- und Arbeitskapazität gezwungen, wenn sie ihre Produktion am Erwerbsprinzip orientiert.

Was für die kurzfristige Preiselastizität des landwirtschaftlichen Angebots gilt, läßt sich bei steigenden Pro-Kopf-Einkommen auch für die Preiselastizität der Nachfrage sagen. Bei den im Laufe des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses abnehmenden Einkommenselastizitäten der mengenmäßigen Nachfrage sinkt auch die Elastizität der Nachfrage gegenüber Veränderungen des Agrarpreisniveaus ständig ab.

Mit anderen Worten: Mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung wird die Herstellung eines Gleichgewichts auf den Agrarmärkten im Rahmen vorhandener Kapazitäten allein durch Veränderungen des Preisniveaus in zunehmendem Maße schwieriger und schließlich praktisch unmöglich.

Diese Aussage bezieht sich zunächst auf das Preisniveau bei unveränderten Preisrelationen.

-
- 1) Die Produktionskapazität des Agrarsektors ergibt sich aus dem Umfang der Nutzfläche, der Zahl der Arbeitskräfte und dem Stand der Produktionstechnik. Sie schließt die Ertragskapazitäten des Agrarsektors und die Arbeitskapazität ein. Die Ertragskapazität ist vom Umfang der landwirtschaftlich genutzten Fläche und ihrer Ertragsfähigkeit, sowie vom jeweiligen Stand der technischen Entwicklung abhängig. Sie zeigt an, welches Produktionsvolumen sich bei gegebener Aufteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf die einzelnen Betriebszweige herstellen läßt, wenn die Preisrelationen maximale Hektarerträge und tierische Leistungen gestatten.

Die Arbeitskapazität ist von der Zahl der Arbeitskräfte und ihrer Ausstattung mit technischen Hilfsmitteln abhängig. Sie zeigt an, welches Produktionsvolumen sich bei gegebenem Flächeneinsatz und bei gegebenem Stand der Technik herstellen läßt, wenn die Preis- und Liquiditätsverhältnisse den höchsten Grad der Mechanisierung und die Ausschöpfung der daraus resultierenden Kapazitäten zulassen.

Vgl. dazu: WEINSCHENCK, G. und MEINHOLD, K.: Landwirtschaft im nächsten Jahrzehnt. Stuttgart 1969.

Betriebsvereinfachung und Veränderung der Kostenstruktur im Gefolge mechanisch-technischer Fortschritte haben zwar auch im Hinblick auf die Produktionsrichtung zu einer Erschwerung der Austauschmöglichkeiten zwischen einzelnen Erzeugnissen und damit zu einer Verminderung der Preiselastizität der Produktionsrichtung geführt. Trotzdem haben sich die Möglichkeiten, das Marktgleichgewicht durch Veränderungen der Preisrelationen herzustellen, nicht im gleichen Maße verringert.

Im einzelnen werden diese Möglichkeiten durch den betriebswirtschaftlichen Verwandtschaftsgrad der betroffenen Produkte bestimmt. In der Regel ist die Preiselastizität des Angebots für ein einzelnes Produkt bei konstanten Preisen für alle übrigen Agrarprodukte um so größer, je ähnlicher die Aufwandsstruktur dieses Produkts der Aufwandsstruktur anderer Produkte ist, die in gleichen Betrieben hergestellt werden bzw. werden könnten. Je spezifischer die für die Herstellung eines Produkts erforderliche Aufwandsstruktur ist, und je höher gleichzeitig der Anteil dauerhafter spezieller Produktionsmittel am gesamten Faktoreinsatz ist, um so geringer ist im allgemeinen die Preiselastizität des Angebots, vor allem bei sinkenden Preisen. In diesem Sinn ist beispielsweise die Erzeugung von Weizen preiselastischer als die Erzeugung von Milch. Die Erzeugung von Milch ist preiselastischer als die Erzeugung von Äpfeln.

Auf der Nachfrageseite gilt Entsprechendes in Abhängigkeit von der Präferenzstruktur und der daraus resultierenden Substitutionsmöglichkeit zwischen den Produkten.

In einer Wirtschaftsgesellschaft, deren Agrarpreisniveau über dem Weltmarktpreisniveau liegt, lassen sich die Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage bei Veränderungen einzelner Produktpreise zur kurzfristigen Herstellung bzw. Erhaltung des Marktgleichgewichts jedoch nur nutzen,

- a) wenn überhaupt noch ein Einfuhrbedarf besteht,
- b) wenn die Beziehungen zwischen den eingeführten Produkten und den "Überschußprodukten" auf der Angebots- und (oder) der Nachfrageseite so sind, daß preiselastische Reaktionen zu erwarten sind.

Im Hinblick auf die EWG bedeutet das, die Möglichkeiten der europäischen Agrarpreispolitik hängen an dem dünnen Faden des noch bestehenden Einfuhrbedarfs für Getreide und Rindfleisch.

In groben Zügen läßt sich die im kommenden Jahrzehnt entstehende Situation wie folgt beschreiben:

Die EWG befindet sich in einer fortgeschrittenen Phase eines angebotsorientierten Wachstumsstadiums. Bei konstantem oder abnehmendem Bevölkerungszuwachs, weiter abnehmenden Einkommenselastizitäten der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarerzeugnissen und vermutlich mindestens zunächst anhaltenden hohen Zuwachsraten der Produktivität sowohl im Agrarsektor als auch in der übrigen Wirtschaft, würde der Produktionszuwachs den Nachfragezuwachs bei unverändertem Arbeitsinsatz weit überschreiten. Der Selbstversorgungsgrad für Erzeugnisse arbeitsintensiver Betriebszweige und für die Getreideveredlung ist jedoch bereits erreicht oder überschritten. Markt- und Einkommensgleichgewicht lassen sich daher nur durch einen koordinierten Einsatz von Struktur-, Sozial- und regionaler Wirtschaftspolitik wieder herstellen bzw. erhalten.

Der Selbstversorgungsgrad für Getreide wird nach vorliegenden unterschiedlichen Vorschätzungen am Ende des Jahrzehnts voraussichtlich zwischen 90 und 95 v.H. schwanken. Die Rindfleischerzeugung wird den inländischen Bedarf etwa zu 85 v.H. decken. Für das kommende Jahrzehnt besteht demnach noch ein - wenn auch schmaler - Spielraum bezüglich der Gestaltung des Getreidepreinsniveaus. Die Nutzung dieses Spielraums ist jedoch mit einem nicht unerheblichen Risiko belastet, da die Wirkungen der in den letzten Jahren realisierten biologisch-technischen Fortschritte im Getreidesektor gegenwärtig noch sehr schwer abzuschätzen sind. Langfristig ist die Möglichkeit, daß die Getreideerzeugung bei dem gegenwärtigen Flächeneinsatz die Inlandsnachfrage überschreitet, jedenfalls nicht auszuschließen. In diesem Fall müssen Struktur-, Sozial- und regionale Wirtschaftspolitik nicht nur auf die Verminderung des Arbeitskräfteeinsatzes, sondern auch auf die Verringerung des Flächeneinsatzes gerichtet sein.

Bei dem geringen Spielraum, der für Veränderungen des realen Getreidepreinsniveaus besteht, wird sich die Notwendigkeit, in sogenannten Grenzregionen Flächen stillzulegen, schon im kommenden Jahrzehnt ergeben. Mit der Verschiebung der Betriebsgröße an der Schwelle der Vollerwerbslandwirtschaft nach oben, erhöhen sich auch die Ansprüche an Boden und Klima, die für eine rentable Landbewirtschaftung erfüllt sein müssen. Im Laufe des nächsten Jahrzehnts ist daher ein teilweiser Rückzug der landwirtschaftlichen Produktion aus ihren Grenzgebieten auf den Kern der Agrarlandschaft zu erwarten. Es ist jedoch schwer abzuschätzen, ob dieser Rückzug ausreicht, um die Außenhandelsbilanz für Getreide zu entlasten.

Wenn es mit den Mitteln der Struktur-, Sozial- und regionalen Wirtschaftspolitik nicht gelingt, den Einsatz von Fläche und Arbeitskräften für den Agrarsektor so zu bemessen, daß die Produktionskapazität der Landwirtschaft den Absatzmöglichkeiten entspricht, lassen sich die Probleme des Agrarsektors, die hier behandelt wurden, nur noch durch direkte Interventionen auf den Produkt- und Faktormärkten lösen. Die Möglichkeiten, die Kapazitätsausnutzung allein durch die Preispolitik zu lenken, daß Markt- und Einkommensgleichgewicht in dem hier definierten Sinn wenigstens annähernd hergestellt werden, sind angesichts der weiter sinkenden Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage gering.

Die Schwierigkeiten einer koordinierten Strukturpolitik sind bereits in der EWG offenbar unüberwindbar hoch. Sie werden mit ihrer Erweiterung noch zunehmen. Die EWG-Agrarpolitik wäre daher gut beraten, wenn sie direkte Eingriffe auf den Produkt- und Faktormärkten wenigstens in ihren sachlichen Grundlagen so weit wie möglich vorbereitet. Bei einem zeitweiligen Versagen der Strukturpolitik stellen diese Maßnahmen dann die vermutlich einzige Alternative zur Politik der Exportsubventionen und der unfreiwilligen Vorratshaltung dar, wenn eine krisenhafte Verschlechterung der Einkommensverhältnisse im Agrarsektor vermieden werden soll.