



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.*

Schmitt, G.: Schlußbemerkung: Das Dilemma der Agrarpolitik und die Lehren. In: Schmitt, G.: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 6, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1969), S. 441-444.

Schlußbemerkungen: Das Dilemma der Agrarpolitik und die Lehren

VON GÜNTHER SCHMITT

Meine abschließenden Bemerkungen sollen nicht etwa dazu dienen, die vielfachen Ergebnisse dieser 9. Jahrestagung unserer Gesellschaft zusammenzufassen und hier im Lichte der Erwartungen, die an eine wissenschaftliche Erörterung des uns gestellten aktuellen Themas über die ‚Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Agrarpolitik‘ geknüpft werden, zu bewerten. Dieser Aufgabe hat sich wohl im wesentlichen Herr Kollege ALBERS unterzogen.

Ich möchte vielmehr Ihr Augenmerk noch einmal von den zahlreichen ökonomischen und technischen Detailfragen, die die Referate und Diskussionsbeiträge der hinter uns liegenden drei Tage bei der Behandlung der spezifischen markt-, struktur- und sozialpolitischen Aspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik notwendigerweise beherrschen mußten, wegführen und auf das fundamentale Dilemma eben dieser Politik hinlenken, das möglicherweise bei der Diskussion der Einzelinstrumente etwas in den Hintergrund getreten sein mag.

Wir müssen uns nämlich mit aller Deutlichkeit in Erinnerung rufen, daß die außerordentlichen Schwierigkeiten, vor die alle jene gestellt sind, die sich um eine Konzeption einer den Bedingungen des auslaufenden 20. Jahrhunderts gerecht werdenden, rationalen Agrarpolitik bemühen, aus dem Zielkonflikt resultieren, der sich mit den beiden Schlagworten ‚Überschußproblem‘ und ‚Einkommensproblem‘ der Landwirtschaft hinreichend charakterisieren läßt, und von dem wohl alle weiteren Überlegungen auszugehen haben. Unmittelbar damit im Zusammenhang steht mehr oder weniger ein zweiter Aspekt dieses Dilemmas, nämlich derjenige der unterschiedlichen *Zeitdimensionen* innerhalb deren die einzelnen Maßnahmen zur Überwindung des Einkommens- wie des Überschußproblems wirksam werden. Beispielsweise erscheint es möglich, das Einkommensproblem der Landwirtschaft kurzfristig durch eine entsprechende Preispolitik zu erleichtern, langfristig verschärfen sich dadurch nur die Überschuß- und Einkommensprobleme der Landwirtschaft und umgekehrt.

Wer in bezug auf diese grundlegenden Fragen das von der Bundesregierung vorgelegte Agrarprogramm als auch das ‚Agrarprogramm‘ der Kommission, soweit es bisher aus Presseverlautbarungen überhaupt bekannt geworden ist, untersucht, wird feststellen müssen, daß diese weder im Hinblick auf die geschilderte Dichotomie zwischen Einkommens- und Überschußproblem noch im Hinblick auf die *Zeitdimensionen* der vorgeschlagenen Instrumente eine überzeugende und rasch realisierbare Lösung anbieten, ganz abgesehen von dem völlig vernachlässigten Aspekt einer Aussage über die Effizienz der vorgeschlagenen Maßnahmen.

Bevor ich mich den Konsequenzen zuwenden darf, die sich aus den zuletzt genannten Erkenntnissen ergeben, möchte ich den eingangs erwähnten Gedanken über das fundamentale Dilemma der Agrarpolitik der Gemeinschaft etwas mehr Deutlichkeit verleihen:

1. Man muß wohl davon ausgehen, daß das Ziel der Beseitigung bestehender bzw. der Verhinderung neuer Überschüsse auf den verschiedenen Agrarmärkten gleichwertig neben dem Ziel einer Verbesserung der Einkommenslage der Landwirtschaft steht. Ersteres ergibt sich nicht nur aus den progressiv ansteigenden und allmählich unerträglich werdenden Kosten einer permanenten Überschußbeseitigung, sondern vor allem aus den bisher leider weitgehend vernachlässigten Rücksichten auf die Lebensinteressen der Drittländer. Das gleichrangige Ziel der Einkommensverbesserung ergibt sich aus den allgemeinen wie den spezifisch agrarpolitischen Zielsetzun-

gen der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Wobei hier der Hinweis gestattet sei, daß dieses Einkommensproblem in den hochentwickelten Industriegesellschaften ein höchst relatives ist, wenn man sich hierbei die Lage der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern vergegenwärtigt.

2. Theoretisch kann das *Überschußproblem* mit Hilfe der folgenden drei Instrumente sowie mit einer Kombination dieser Maßnahmen gelöst werden; nämlich durch a) eine drastische Senkung des realen Agrarpreisniveaus, b) eine Kontingentierung der Agrarproduktion und c) eine Beseitigung von überschüssigen Kapazitäten durch Stilllegung dieser Überschußkapazitäten mit Hilfe von Prämien, staatlichen Aufkäufen usw.

Durch die zuerst genannte Maßnahme – Senkung des realen Agrarpreisniveaus – kann naturgemäß eine Lösung des *Einkommensproblems* überhaupt nicht erreicht werden. Weniger eindeutig ist zwar diese Frage in bezug auf die unter b) und c) genannten Instrumente – also Kontingentierung der Produktionsmengen bzw. Beseitigung von Überschußkapazitäten – zu beantworten, doch kann sicherlich folgendes dazu gesagt werden: Hier hängt es einmal von der Höhe des im Zusammenhang mit den Kontingenten gewährten Preisniveaus für Agrarprodukte bzw. von den finanziellen Mitteln und Anreizen ab, die für die Beseitigung der Überschußkapazitäten aufgewandt werden. Prima facie gilt, daß von der Maßnahme einer Produktionskontingentierung besonders hart die Grenzproduzenten in weitestem Sinne betroffen würden, während andererseits die Beseitigung von Überschußkapazitäten a priori eine Erhöhung des Preisniveaus verbietet, da dies ja einen ‚self-defeating‘-Effekt mit sich bringen würde: Eine Einkommensverbesserung der in der landwirtschaftlichen Produktion Verbleibenden ist davon überhaupt nicht zu erwarten. Zusammenfassend soll damit gesagt werden, daß alle drei genannten Maßnahmen vielleicht das Überschuß-, mit Sicherheit aber nicht das Einkommensproblem der Landwirtschaft einer Lösung näherbringen können. Das gilt insbesondere für die in der Kommission erwogenen Maßnahmen zur Stilllegung landwirtschaftlicher Nutzflächen.

3. Da diese Überlegungen und die entsprechenden Erklärungen der Kommission wie der Bundesregierung erkennen lassen, daß eine Lösung des *Einkommensproblems* nicht über eine drastische Anhebung des realen Agrarpreisniveaus – wegen der Wirkungen auf das Überschußproblem – erfolgen kann, konzentrieren sich die Bemühungen der genannten Regierungsorgane vor allem auf Maßnahmen, die eine nachhaltige Steigerung der Produktivität und Mobilität der in der Landwirtschaft eingesetzten Produktionsfaktoren zum Ziele haben. Ohne hier die vielfältigen Einzelaspekte dieser zahlreichen, auf eine Steigerung der Faktorproduktivität und -mobilität in der Landwirtschaft hinzielenden Maßnahmen der Raumwirtschafts-, Investitions-, Struktur-, Sozial- und Bildungspolitik eingehen zu wollen – sie wurden auf dieser Tagung ausgiebig diskutiert – kann summarisch dazu gesagt werden, daß sie a) in der Regel nur ‚in the long run‘ einkommenswirksam sein können, und daß sie b) das chronische und strukturelle Überschußproblem nicht beseitigen, im Gegenteil tendenziell nur verschärfen. Eine befriedigende Lösung beider Probleme bieten, um es zu wiederholen, die zitierten Agrarprogramme nicht.

Aus diesen gewiß nur bruchstückhaften Andeutungen ergeben sich folgende Erkenntnisse, nämlich:

1. Für die Lösung der gleichermaßen dringlichen und akuten Einkommens- und Überschußprobleme gibt es keine Patentrezepte. Weiterhin bieten die genannten Agrarprogramme aus Brüssel und Bonn keine überzeugende Lösung an, insbesondere weil sie ihr Schwergewicht auf Formen der Einkommenspolitik verlagern, die freilich nur langfristig wirksam sein können, und das Problem der Überschüsse nicht bzw. nur am Rande durch wenig wirksame Flächenstilllegungen behandeln. Infolgedessen

kann davon ausgegangen werden, daß relative Einkommensverbesserungen nur ‚in the long run‘ erwartet werden können; und daß sich das Überschußproblem in der Zukunft noch verschärfen wird mit allen damit verbundenen Konsequenzen in bezug auf die Drittländer und die finanziellen Lasten der Mitgliedsländer.

2. Obwohl bisher nicht alle möglichen Spielarten und Kombinationen agrarpolitischer Entscheidungen und Instrumente mit dem Ziel der Lösung der Überschuß- und Einkommensprobleme von der wissenschaftlichen Agrarökonomik in bezug auf das notwendige Ausmaß, die damit verknüpften Kosten und insbesondere auf die Wirkungen und Nebenwirkungen untersucht worden sind, lassen unsere diesbezüglichen Überlegungen vielleicht den Schluß zu, daß die beiden agrarpolitischen Probleme einer Lösung nähergebracht werden könnten, wenn neben den bereits bestehenden oder konzipierten Maßnahmen der Einkommensverbesserung durch eine Erhöhung der Faktorproduktivität folgende Wege beschritten werden, nämlich:

- Eine schrittweise, mit den eben genannten Maßnahmen zeitlich korrespondierende, langfristig geplante und jeweils auf ihre Wirkungen hin genau beobachtete Senkung des *realen* Agrarpreisniveaus, etwa in der Form, wie sie das Professoren-Gutachten in bezug auf die Preisangleichung innerhalb der EWG untersucht hat [8]. Primäre Aufgabe dieses Teiles einer rationalen Agrarpolitik wäre ein Abbau bestehender Überschüsse und Überschußkapazitäten.

- Mit dieser Maßnahme hätte eine staatliche Garantie eines etwa in Anlehnung an die soziale Arbeitslosenversicherung auszurichtenden Mindestlohnes oder -einkommens derjenigen Landwirte zu erfolgen, die unter den bestehenden und sich schrittweise verengenden Preisrelationen nicht mehr wirtschaftlich existieren können und als Empfänger dieses garantierten Mindesteinkommens bereit sind, ihre Produktion aufzugeben. Unbenommen könnte diesen Landwirten die Möglichkeit bleiben, ihre so freigesetzten Flächen und Betriebe zu veräußern oder zu verkaufen an Betriebe, die unter den verengten Preisrelationen ihre Produktion aufrechterhalten und vergrößern wollen [vgl. dazu 2, 3, 5, 6].

- Wie bereits erwähnt, müßten alle ‚flankierenden‘ Maßnahmen der Struktur-, Investitions-, Raumwirtschafts-, Bildungs- und Sozialpolitik fortgeführt und u. U. verstärkt werden, freilich stärker danach differenziert, daß sie jeweils allein auf die verbleibenden bzw. ausscheidenden Landwirte ausgerichtet werden. Vor allen Dingen ist, was meist in diesem Zusammenhang gänzlich übersehen wird, die Gesamtwirtschaftspolitik auf eine Politik der Vollbeschäftigung auszurichten, die – nach allem, was wir wissen – wohl die stärksten Impulse auf die Beschleunigung des notwendigen Anpassungsprozesses der Landwirtschaft ausübt.

3. Ich möchte hier gar nicht die Vor- und Nachteile dieser fragmentarischen Überlegungen im einzelnen diskutieren. Vorgetragen habe ich diesen Gedanken nur, um folgendes deutlich werden zu lassen, nämlich:

- Die Agrarpolitik ist eine viel zu ernste Sache, als daß man sie den praktischen Agrarpolitikern allein überlassen kann. Mit anderen Worten heißt das, daß es endlich zu einer fruchtbaren und effizienten Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik kommt, damit rechtzeitig die vorhandenen theoretischen Kenntnisse der praktischen agrarpolitischen Gestaltung dienstbar gemacht werden können. Das Agrarprogramm verrät erneut, wie dringlich diese Zusammenarbeit ist, weil sich hierin zeigt, wie weit wissenschaftliche Erkenntnis und praktisches Handeln auseinanderklaffen. Ein Sachverständigenrat zur Begutachtung der agrarwirtschaftlichen Lage wäre m. E. ein geeignetes Instrument dazu [4].

- Zugleich würden von einem derartigen permanenten Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis sicherlich wesentliche Impulse auch auf die Wissenschaft ausgehen, die dahingehend wirken könnten, daß eine stärkere Koordination der wis-

senschaftlichen Forschung und ihre vermehrte Konzentration auf bestimmte, besonders bedeutungsvolle Fragestellungen daraus erwachsen würden. Beide, Forschung und praktische Agrarpolitik, würden in ihrer fundamentalen Aufgabe der Bekämpfung von Armut, Ignoranz und Elend, wie immer man das im einzelnen definieren mag, in dieser Welt gegenseitig einen hohen Gewinn ziehen.

4. Sicherlich sind wir Agrarökonomern niemals in der Lage, jenes synoptische Ideal eines umfassenden, in sich vollkommen widerspruchsfreien, alle dazu notwendigen Informationen enthaltenden und berücksichtigenden, jede Interdependenz in Rechnung stellenden, auf der Grundlage einer vollständigen und konsistenten Theorie sowie der Kenntnis aller Verlaufsalternativen basierenden Modells einer ‚optimum policy‘ in der Form zu erfüllen, zu entwerfen und den Politikern an die Hand zu geben, wie es TINBERGEN in seiner ‚Economic policy: principle and design‘ vorgezeichnet hat [11]. Zumindest seit POPPER und neuerdings seit dem Erscheinen von BAYBROOKS und LINDBLOMS fundamentalem Werk ‚A strategy of decision‘ wissen wir, daß unser unvollständiges Wissen es niemals gestattet wird, dieses utopische Ideal jemals zu erreichen, sondern daß wir darauf verwiesen bleiben, eine schrittweise, durch ‚trial and error‘ gelenkte Verbesserung der Ausgangslage zu erreichen, etwa in der Form des von POPPER beschriebenen ‚piecemeal social engineering approach‘ oder des von BAYBROOK und LINDBLOM sogenannten ‚disjointed incrementalism‘ [1, 9, 10].
5. Beide Vorgehensarten bedeuten freilich, daß unser gewiß bruchstückhaftes Wissen unmittelbar dem praktischen Handeln dienstbar gemacht wird. Im Lichte des geschilderten und sich seit dem Erscheinen des bekannten Professoren-Gutachtens wohl kaum grundsätzlich geänderten Spannungsverhältnisses zwischen wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik bleiben wir Agrarökonomern hier und auch heute wieder auf die Aufgabe verwiesen, die J. M. KEYNES bereits 1929 für die Nationalökonomern so gekennzeichnet hat: ‚Die Hälfte der Schulbuchweisheiten unserer Staatsmänner beruhen auf Annahmen, die zu einer Zeit einmal wahr oder halb wahr gewesen sind, nun aber von Tag zu Tag immer weniger wahr werden. Wir müssen für ein neues Zeitalter neue Weisheiten erfinden. Und in der Zwischenzeit müssen wir, wenn wir irgend etwas Gutes tun wollen, unorthodox erscheinen, störend, gefährlich und ungehorsam gegenüber jenen, die uns zeugten‘ [7, S. 254].

Literatur

1. BAYBROOK, D. und Ch. E. LINDBLOM: A strategy of decision. Policy evaluation as a social process. London 1963
2. CLAWSON, M.: Policy directions for U. S. agriculture. Long range choices in farming and rural living. Baltimore, Maryland 1968
3. Food and Fiber for the future. Report of the National Advisory Commission on Food and Fiber. Washington, D. C., July 1967
4. HANAU, A.: Über die Preiserwartungen in der Landwirtschaft. Agrarwirtschaft Jg. 16 (1967), S. 321–333
5. HATHAWAY, D. E.: Government and agriculture. Public policy in a democratic society. New York and London 1963
6. HOUTHAKER, H. S.: Economic policy for the farm sector. (American Enterprise Institute for Public Policy Research.) Washington, D. C., Nov. 1967
7. KEYNES, J. M.: Bin ich ein Liberaler? Wiedergegeben in: Politik und Wissenschaft. Männer und Probleme. Ausgewählte Aufsätze von J. M. Keynes. Tübingen und Zürich 1956
8. PLATE, R., E. WOERMANN und D. GRUPE: Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft. 14. Sonderheft der Agrarwirtschaft. Hannover 1962
9. POPPER, K.: The poverty of historicism. New York 1961
10. Ders.: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Bd. 1, 2. Bern 1957 und 1958
11. TINBERGEN, J.: Economic policy: principles and design. (Contributions to economic analysis.) Amsterdam 1956