



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.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

den sie dazu veranlaßt, sachlich notwendigen Entscheidungen nicht länger auszuweichen. Voraussetzung dafür ist das Vorhandensein geeigneter außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten (Industrieansiedlung in Agrargebieten). Um die Mobilität von Arbeit, Boden und Kapital in der Landwirtschaft zu erhöhen, wird eine Änderung der bisherigen bäuerlichen Erbgewohnheiten dahingehend vorgeschlagen, daß der Hof in das Eigentum einer aus allen Erben zu bildenden „Familiengesellschaft“ übergeht. Die Vorteile wären:

1. Eine befriedigende Lösung des Erbproblems,
2. Freiheit der Berufswahl für alle Bauernkinder,
3. Anpassungsfähigkeit in der Betriebs- und Produktionsgestaltung sowie
4. Eröffnung neuartiger Finanzierungsmöglichkeiten des bäuerlichen Familienbetriebes.

Problems of comparing incomes within agriculture

A fact little appreciated by the general public is that, in addition to the well-known disparity of incomes between agriculture and other sectors of the economy, there is also a considerable disparity of incomes within the agricultural sector. It is therefore a good thing that the last two „Green Reports“ have drawn attention to this phenomenon and classify

the accounts of the various groups of farms according to their economic success. It is, of course, important that the variations in farm trading profits should not be expressed in the form of wage differentials — which might lead to appeals to the government to establish parity — but should be seen to be the outcome of the farmer's entrepreneurial activity for which he alone, as manager, is responsible. If farmers are properly informed about the profitability prospects for their farms, in a manner which does not arouse expectations that the government will guarantee their incomes, they may see that it is not in their own interest to postpone the decisions which circumstances are forcing upon them. They are not likely to do this unless suitable alternative sources of employment (industrial development in agricultural areas) are available.

It is suggested that one way of increasing the mobility of labour, land and capital in agriculture is to encourage a change in the traditional forms of inheritance, e.g. the farm could be made into a "family company", jointly owned by all the heirs. The advantages of this would be:

1. a satisfactory solution of the problem of inheritance;
2. free choice of career for all the farmer's children;
3. adaptability in both management and production;
4. the opening up of new sources of finance for the family farm.

Agrarpolitik und mittelfristige Wirtschaftspolitik in der EWG

Dr. H. Scholz und Dr. H. Gocht, Bonn

Nach Artikel 2 des EWG-Vertrages ist es Aufgabe der Gemeinschaft, „durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind“.

Auch die Artikel 6, 105 und 145 verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, ihre Wirtschaftspolitik zu koordinieren, soweit dies erforderlich ist, um die oben genannten Ziele des EWG-Vertrages zu erreichen.

Zur Förderung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten hat der Rat der EWG im April 1964 beschlossen, einen Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik einzusetzen. Diesem Ausschuß wurde u. a. die Aufgabe gestellt¹⁾, den Vorentwurf eines Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik für einen Zeitraum von etwa fünf Jahren auszuarbeiten.

Diesen Auftrag erfüllte der Ausschuß im März 1966, indem er der EWG-Kommission den Vorentwurf des I. Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik der EWG vorlegte.

Die Kommission übernahm den Vorentwurf des Ausschusses weitgehend und übermittelte ihn schließlich — mit einigen eigenen Erwägungen versehen — als Programmentwurf dem Rat der EWG.

Nach eingehenden Beratungen und nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses wurde das I. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik der EWG²⁾ im April 1967 verabschiedet, wozu die Annahme durch den Rat der EWG und durch die Regierungen der Mitgliedstaaten erforderlich ist. Der Rat und die Regierungen der Mitgliedstaaten geben durch die Annahme des Programms Ihrer Absicht Ausdruck, auf dem vom Programm erfaßten Gebiet entsprechend den darin enthaltenen Leitlinien zu handeln.

Bereits ein Jahr später, nämlich im März dieses Jahres, legte der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik der Kommission den Vorentwurf für das II. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik vor. Die Kommission übersandte diesen Vorentwurf ohne Änderungen als Programmentwurf dem Rat. Er liegt gegenwärtig verschiedenen Organen der Gemeinschaft und den nationalen Regierungen zur Stellungnahme vor³⁾.

Das II. Programm stellt eine Ergänzung und Erweiterung des I. Programms dar; es enthält — vom

¹⁾ Zu den weiteren Aufgaben des Ausschusses, seiner personellen Zusammensetzung usw. vgl.: Bundestagsdrucksache V/629 vom 20. Mai 1966, Anhang IV.

²⁾ Veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 79 vom 25. April 1967.

³⁾ Vgl. hierzu: Entwurf des Zweiten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, Bundestagsdrucksache V/2842 vom 16. April 1968.

Agrarsektor abgesehen — keine neuen Projektionen für die wichtigsten volkswirtschaftlichen Größen, sondern beschränkt sich auf Korrekturen der ursprünglichen Projektionen für den bis 1970 verbleibenden Zeitraum.

Das Ziel dieses Beitrages ist es:

- einen kurzgefaßten Überblick über die wichtigsten Abschnitte des II. Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, insbesondere über das Kapitel Agrarpolitik, zu geben;
- das Kapitel Agrarpolitik einer kritischen Betrachtung zu unterziehen; und
- die im II. Programm festgelegten Leitlinien für die Agrarpolitik in der EWG mit den letzten Agrarpreisbeschlüssen des EWG-Ministerrats und dem mittelfristigen Agrarprogramm der Bundesregierung⁴⁾ zu vergleichen.

1. Überblick über die wesentlichsten Abschnitte des II. Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, insbesondere das Kapitel Agrarpolitik

Im Mittelpunkt des II. Programms steht eine umfassende Darstellung der Grundsätze einer allgemeinen Strukturpolitik der Gemeinschaft.

Im Kapitel I wird nach einer kurzen Übersicht über die revidierten Projektionen der wichtigsten volkswirtschaftlichen Größen (Bruttoinlandsprodukt, privater Verbrauch, Staatsverbrauch, Bruttoanlageinvestitionen) für den Zeitraum von 1966 bis 1970 ein Gesamtüberblick über die Ursachen gegeben, die den Strukturwandel in zahlreichen Bereichen der Wirtschaft in der Gemeinschaft ausgelöst haben und die auch in Zukunft — zum Teil sogar in verstärktem Maße — wirksam bleiben werden. Es handelt sich vor allem um die ständig zunehmende europäische Integration, um die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs über die Grenzen der Gemeinschaft hinweg, um Änderungen in der Nachfragestruktur, denen sich die Produktionsstruktur anpassen muß, sowie um neue Ansprüche an Produktionsfaktoren und Produktionstechniken. Ferner enthält dieses Kapitel einige allgemeine Bemerkungen hinsichtlich der Ausrichtung der gemeinsamen Wirtschaftspolitik in den kommenden Jahren, und zwar insbesondere im Hinblick auf eine verstärkte Förderung der für ein stetiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum der Gemeinschaft unumgänglichen Strukturwandlungen.

Im Kapitel II sind die Grundsätze für eine Politik zur Erleichterung der strukturellen Anpassung der Unternehmen dargestellt. Die von den Unternehmen vorzunehmenden und von der staatlichen Wirtschaftspolitik zu fördernden strukturellen Anpassungen sollen vor allem zu einer Beseiti-

gung der ungenügenden Rentabilität vieler Unternehmen führen, d. h. sowohl zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen Betriebsergebnis und Umsatz als auch zwischen Betriebsergebnis und eingesetztem Kapital.

Die beiden folgenden Kapitel (Kapitel III und IV) sind der Notwendigkeit, den spezifischen Problemen und den Zielen der sektoralen Strukturpolitik im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und im Bereich der Landwirtschaft gewidmet. Sie enthalten darüber hinaus eine detaillierte Darstellung der allgemeinen Voraussetzungen für eine harmonische wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Sektoren (Verbesserung der Markttransparenz, stärkere sektorale Mobilität der Arbeitskräfte, Verknüpfung zwischen sektoraler und regionaler Wirtschaftspolitik usw.) sowie der spezifischen Maßnahmen zugunsten einzelner Sektoren bzw. Branchen (Landwirtschaft, elektronische Industrie und Schiffbau).

Die Kapitel V, VI und VII enthalten die Leitlinien für die zukünftige Politik auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und technischen Forschung, der Ersparnisbildung und der Finanzierung der Investitionen sowie der Einkommen. Diese drei Bereiche der Wirtschaftspolitik wurden vor allem deshalb in das II. Programm aufgenommen, weil von ihnen der Erfolg der Strukturpolitik in der Gemeinschaft maßgeblich bestimmt wird. Weder die Anpassung der Unternehmen an die sich ändernden, ökonomisch relevanten Daten noch die Auflockerung der sektoralen Strukturen sind möglich, wenn nicht geeignete finanzielle Voraussetzungen vorhanden sind. Vom Stand der wissenschaftlichen und technischen Forschung werden die Wettbewerbsfähigkeit und die Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaft in der Zukunft bestimmt.

Im folgenden soll etwas näher auf das Kapitel IV (Agrarpolitik) eingegangen werden.

In der Einleitung zum Kapitel Agrarpolitik wird festgestellt, daß zur Verbesserung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren nicht nur durch eine entsprechende Politik in der Industrie und in den Dienstleistungsbereichen die Anpassung an die neuen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten vorangetrieben werden muß, sondern daß auch die Agrarpolitik auf diese Ziele ausgerichtet sein muß.

Das folgende Zitat macht den engen Zusammenhang zwischen Agrarpolitik und allgemeiner Wirtschafts- und Sozialpolitik besonders deutlich:

„Die hinsichtlich der Landwirtschaft zu verfolgende Politik muß die Voraussetzungen dafür schaffen, die Lebensverhältnisse in der Landwirtschaft mehr an die der übrigen Wirtschaftsbereiche anzugleichen. Dabei sind jedoch solche Mittel zu vermeiden, die die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt zu verschlechtern drohen.“

Angesichts der relativ langsam zunehmenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln in den nächsten Jahren und der bisher noch ungenutzten Möglichkeiten der Produktionssteigerung in der Gemeinschaft ergeben sich jedoch bei der Verwirklichung

⁴⁾ Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm). Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Heft Nr. 134, Hilstrup 1968.

dieser Zielsetzung, die auch Artikel 39 des EWG-Vertrages Rechnung trägt, erhebliche Schwierigkeiten. Wenn nicht schwerwiegende gesamtwirtschaftliche Belastungen entstehen sollen, wird die Agrarpolitik den folgenden Grundsätzen Rechnung tragen müssen:

- Die Markt- und Preispolitik sowie die Strukturpolitik müssen ein hinreichend rasches Wachstum der Einkommen in den bereits jetzt wettbewerbsfähigen Betrieben sowie in den entwicklungsfähigen Betrieben ermöglichen, ohne daß die Kosten dieser Politik die für die Gesamtwirtschaft tragbaren Grenzen überschreiten;
- die Bedingungen für die Abwanderung von landwirtschaftlichen Erwerbstätigen, die nicht damit rechnen können, daß ihre Betriebe wettbewerbsfähig werden, müssen durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch Umstellungshilfen und Sozialmaßnahmen, verbessert werden.

Um wenigstens zu ungefähren Vorstellungen über die Entwicklung der wichtigsten Kennziffern der Agrarwirtschaft zu gelangen und eine bessere Grundlage für die Formulierung der agrarpolitischen Ziele und Maßnahmen im einzelnen zu erhal-

ten, wurde eine Reihe von Agrarprojektionen für den Zeitraum 1965 bis 1970 vorgenommen.

Als wesentliches Ergebnis der Projektionen ist folgendes festzuhalten:

„Obgleich die Zuwachsraten des Beitrages der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt (zu konstanten Preisen von 1960) weiterhin sehr viel niedriger als die der übrigen Sektoren insgesamt sein werden, dürfte bei dem zu erwartenden Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen für die Gesamtheit der Gemeinschaft eine durchschnittliche Steigerung des Beitrages zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen von 5,6 % pro Jahr zu erreichen sein. Dieser Anstieg ist merklich größer als die für die Industrie erwartete Zuwachsrate.“

Aus einer Reihe von Gründen war es jedoch nicht möglich, bereits jetzt aus der voraussichtlichen Entwicklung des Beitrages der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen (vgl. hierzu Schaubilder 1 und 2), Größenvorstellungen über die voraussichtliche Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen abzuleiten.

In dem an die „Agrarprojektionen“ anschließenden Abschnitt des Kapitels „Agrarpolitik“ werden

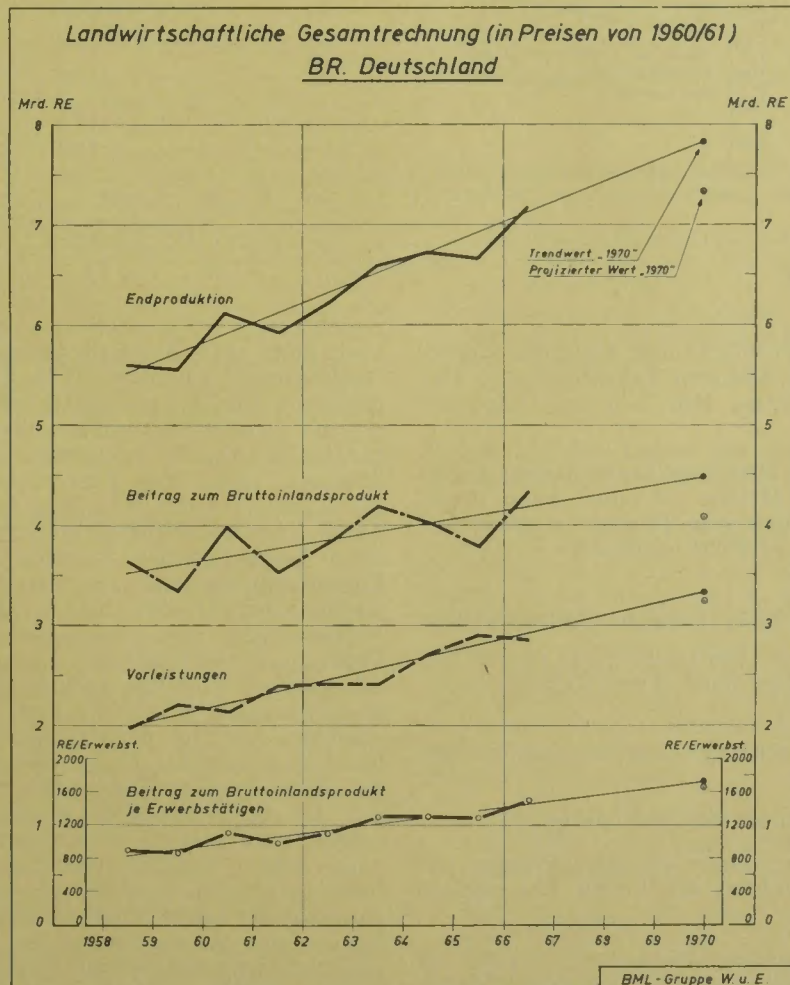


Schaubild 1

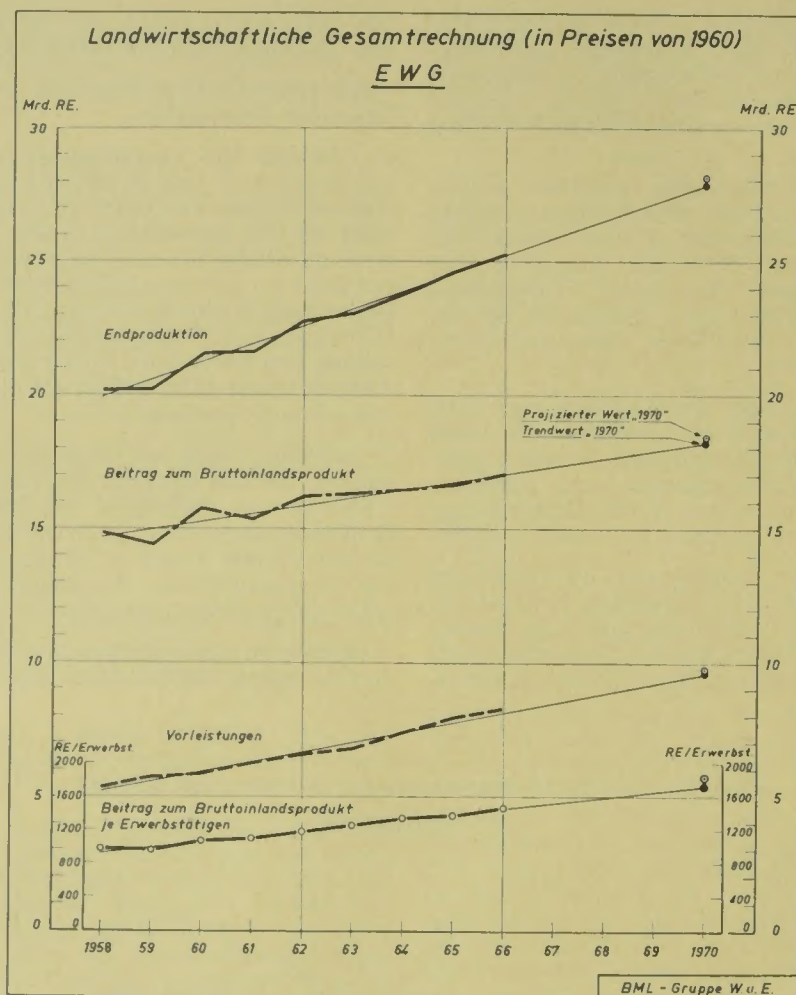


Schaubild 2

die grundlegenden Probleme und Ziele der Agrarpolitik während der nächsten Jahre erörtert. Der Inhalt dieses Abschnittes läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen kann durch jede einzelne oder durch eine Kombination der folgenden Maßnahmen erreicht werden ⁵⁾:

- Erhöhung der relativen (realen) Erzeugerpreise;
- Vergrößerung des Absatzspielraums (durch Importbeschränkungen oder durch Exportsubventionen);
- direkte (produktneutrale) Einkommensübertragungen;
- Kostensenkung durch Rationalisierung.

Da bereits bei den gegenwärtigen Preisen bei wichtigen Agrarprodukten erhebliche Überschüsse

⁵⁾ Vgl. hierzu insbesondere Weinschenck, G. und Meinhold, K.: Vorschläge zur künftigen Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Erstellt im Auftrag des Wirtschaftsrates der CDU, Stuttgart-Hohenheim.

vorhanden sind, der Selbstversorgungsgrad in der Gemeinschaft schon bei 90 % liegt, der finanzielle Aufwand für Exporterstattungen schon sehr hoch ist und direkte Einkommensübertragungen nur als zeitlich begrenzte Anpassungshilfen in Betracht kommen, kann eine Einkommensverbesserung in der Landwirtschaft zukünftig im wesentlichen nur durch Kostensenkungen erreicht werden. Um zu einer befriedigenden Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen zu gelangen, dürfen sich die Rationalisierungsbemühungen jedoch nicht nur auf eine Verbesserung der technischen Koeffizienten der Produktion beschränken. Es müssen vielmehr in erheblichem Umfange auch landwirtschaftliche Erwerbspersonen aus dem Produktionsprozeß ausscheiden und in nichtlandwirtschaftliche Berufe überführt werden. Unter diesen Umständen muß das Schwergewicht der zukünftigen Agrarpolitik bei der Strukturpolitik liegen. Diese Strukturpolitik muß sowohl darauf gerichtet sein, bisher noch nicht wettbewerbsfähige Betriebe wettbewerbsfähig zu machen, als auch die Abwanderung aus der Landwirtschaft zu erleichtern. Da das Tempo der Abwanderung in hohem Maße von außerlandwirtschaftlichen Faktoren, wie Angebot an Arbeitsplätzen, Verkehrsverbindungen usw. abhängt, soll in verstärktem Maße im Rahmen der

Regionalpolitik auf eine Verbesserung dieser Voraussetzungen hingewirkt werden.

Der dritte Abschnitt des Kapitels Agrarpolitik enthält die Leitlinien für die Agrarpolitik in den nächsten Jahren im einzelnen:

Markt- und Preispolitik

Die Preispolitik soll so ausgerichtet werden, daß die wettbewerbsfähigen Betriebe ein ausreichendes Einkommen erzielen können. Die Preise sollen deshalb auf einem „angemessenen Niveau“ festgesetzt werden. Auf einem zu „hohen Niveau“ festgesetzte Preise würden „die Lebenshaltungskosten verteuern, die Entstehung struktureller Überschüsse fördern und bei den nichtwettbewerbsfähigen Betrieben die Hoffnung nähren, daß ihnen eine Beseitigung ihrer Schwierigkeiten im Rahmen der Landwirtschaft möglich sei“.

Unabhängig von der Festsetzung eines angemessenen Preisniveaus sollen alle Initiativen der Landwirte gefördert werden, die zu einer Abschwächung der Angebots- und Preisschwankungen führen können und auf eine den Absatzmöglichkeiten entsprechende Entwicklung der Produktion ausgerichtet sind.

Agrarstrukturpolitik

Wie der Preispolitik so sind auch der Strukturpolitik Grenzen gesetzt. Es muß vor allem darauf geachtet werden, daß die Maßnahmen zur Produktivitätsverbesserung nicht zu einer übermäßigen Erhöhung der Agrarproduktion insgesamt führen, daß sie vor allem rentable Produktionen begünstigen und daß ihre Kosten für die öffentlichen Finanzen tragbar sind. Die öffentlichen Finanzierungsmittel, die für Infrastrukturausgaben oder zur direkten oder indirekten Förderung der von den Landwirten selbst ergriffenen Initiativen vorgesehen sind, müssen auf Schwerpunkte konzentriert werden, die diesen Prinzipien Rechnung tragen.

Verbesserung der Produktionsstruktur der Betriebe

In diesem Bereich soll stärker als in der Vergangenheit darauf geachtet werden, daß die mit öffentlichen Mitteln geförderten Maßnahmen rationell sind und daß die Ergebnisse nicht schon nach verhältnismäßig kurzer Zeit auf Grund des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts überholt sind. Das Problem der Anpassung (Auf- bzw. Abstockung) der Betriebsgröße soll im übrigen mehr durch eine Politik zur Erhöhung der Faktormobilität als durch spezifische Interventionen gelöst werden.

Ausrüstung der landwirtschaftlichen Betriebe

Bei der Förderung der Substitution von Arbeit durch Kapital soll mehr als bisher darauf geachtet werden, daß die Rentabilität der Betriebe nicht

durch einen Überbesatz an Kapital beeinträchtigt wird. Wünschenswert erscheint eine möglichst große Ausdehnung der verschiedenen Formen der Kooperation beim Produktionsmitteleinsatz sowie die Inanspruchnahme von Dienstleistungsbetrieben.

Vermarktung

Im Bereich der Vermarktung werden Starthilfen für bestimmte Initiativen für zweckmäßig gehalten, die zu einer stärkeren Angebotskonzentration und zu einer besseren Anpassung der Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes führen. Dazu gehört auch die Förderung von vertraglichen Vereinbarungen zwischen Landwirten und Handels-, Be- und Verarbeitungsunternehmen auf den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen, da diese zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen beitragen können.

Agrarkredit

Die Finanzierung der im Zuge des Strukturwandels erforderlich werdenden Anpassungsmaßnahmen soll auch in Zukunft durch die Bereitstellung von Krediten zu annehmbaren Bedingungen erleichtert werden. Dabei ist jedoch verstärkt darauf zu achten, daß nur rationelle Betriebsstrukturen gefördert werden und eine übermäßige Verschuldung vermieden wird.

Berufsausbildung der Landwirte, Forschung und Verbreitung von Marktkenntnissen

Ausbildung und Forschung sind die beiden wichtigsten Voraussetzungen für die Nutzung des technischen Fortschritts und die Bewältigung der Anpassungsprobleme. Sie sollen daher verstärkt gefördert werden. Das gleiche gilt für die Betriebs- und Marktberatung.

Politik auf dem Gebiet der strukturellen Anpassung der Arbeitskräfte

Wie bereits weiter oben ausgeführt wurde, können Preis- und Strukturpolitik nur dann zu der erwünschten Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen führen, wenn sich die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen in den kommenden Jahren kontinuierlich vermindert. Die Agrarpolitik hat dafür Sorge zu tragen, daß sich diese Entwicklung in einer zeitlichen Folge und zu Bedingungen vollzieht, die für die ausscheidenden Landwirte annehmbar sind. Im einzelnen sollen dazu folgende Maßnahmen beitragen:

- Prämien für die Betriebsaufgabe durch ältere Landwirte (gegebenenfalls auch Gewährung von Sozialleistungen);
- Verbesserung der schulischen Ausbildung auf dem Lande (wichtigste Voraussetzung für den Übergang in nichtlandwirtschaftliche Berufe);
- Förderung der Umschulung auf nichtlandwirt-

schaffliche Berufe, insbesondere auch durch die Bereitstellung von Unterhaltshilfen;

- Schaffung von gewerblichen Arbeitsplätzen in industriefernen Gebieten;
- Entwicklung von Erholungsgebieten, die die Möglichkeit des Zuerwerbs bieten; und — unter Umständen —
- die Gewährung von persönlichen Beihilfen an solche Landwirte, die für die Umschulung zu alt, für ein Ruhegehalt jedoch zu jung sind. Solche Hilfen könnten auch für die Inhaber von Betrieben mit unbefriedigender Einkommensleistung in Betracht gezogen werden, deren Fortbestand aus Gründen der Raumordnung oder aus außerwirtschaftlichen Gründen für notwendig erachtet wird.

2. Kritische Anmerkungen zum Kapitel Agrarpolitik im II. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik

Die in dem Kapitel Agrarpolitik aufgezeigten Leitlinien für die künftige Agrarpolitik in der Gemeinschaft stimmen in ihrer Grundtendenz weitgehend mit den Anforderungen der Agrarökonomik an eine rationale Agrarpolitik überein.

Nach Schmitt⁶⁾ kann es „Aufgabe einer rationalen Agrarpolitik (kann es deshalb) nur sein, dem (diesem) notwendigen strukturellen Anpassungszwang Rechnung zu tragen, ihn seiner sozialen Härten zu entkleiden, ohne daß diese Anpassung dauernd und nachhaltig inhibiert wird, was zu einem ständig steigenden, letztlich aber unerträglich werdenden Verlust an gesamtwirtschaftlicher Leistungs- und Wettbewerbskraft führen muß.“

Da die Ursachen der vielfach zu beobachtenden Anpassungsschwierigkeiten der Landwirtschaft in der unzureichenden Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Boden zu suchen sind, muß eine rationale Agrarpolitik also vorrangig auf eine Erhöhung der Mobilität dieser Produktionsfaktoren, und zwar insbesondere des Faktors Arbeit ausgerichtet sein. Diesem Grundsatz ist auch in dem Kapitel Agrarpolitik Rechnung getragen worden.

Verschiedene Abschnitte des Kapitels Agrarpolitik sind jedoch sehr allgemein gefaßt und können in mehr oder minder unterschiedlicher Weise interpretiert werden. Diese etwas vage formulierten Abschnitte erklären sich aus den zum Teil außerordentlich gegensätzlichen Standpunkten, von denen die Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Diskussion bestimmter Probleme im Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik ausgingen. Sie stellen also praktisch Kompromisse dar, auf die man sich nach zum Teil sehr langwierigen Verhandlungen einigen konnte.

Bei einer späteren Überarbeitung des Kapitels Agrarpolitik sollten vor allem diese allgemein gehaltenen Abschnitte stärker präzisiert und die Projektionen über den Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt, die Entwicklung der landw. Erwerbstätigen usw. bis zum Jahre 1975 oder besser noch bis 1980 verlängert werden.

Eine stärkere Präzisierung bestimmter Abschnitte ist schon allein deshalb erforderlich, damit der Zweck dieser Programme — die Koordinierung und gemeinschaftliche Ausrichtung der Politik in bestimmten Bereichen — wirklich eines Tages erreicht werden kann. Die sehr allgemeinen Formulierungen wichtiger Abschnitte des Kapitels Agrarpolitik erschweren ein abgewogenes Urteil darüber, ob sich die Mitgliedstaaten und die Kommission bei ihren Entscheidungen tatsächlich an die in diesem II. Programm gezogenen Leitlinien gehalten haben. Die alljährlich vorgesehene Gegenüberstellung der tatsächlichen Politik und der Leitlinien für die Agrarpolitik im II. Programm, die zum Mandat des Ausschusses für die mittelfristige Wirtschaftspolitik gehört, wird deshalb vorläufig kaum zu konstruktiven Vorschlägen für eine noch engere Abstimmung und Angleichung der nationalen Agrarpolitiken führen können.

Insbesondere folgende Abschnitte des Kapitels Agrarpolitik müßten zukünftig noch mehr als bisher konkretisiert und — gegebenenfalls — erweitert werden:

1. In der Einleitung (S. 48 bis 49) sollten die Grundprobleme des Agrarsektors⁷⁾ — die im Vergleich zu Industrieprodukten verhältnismäßig langsame Zunahme der Nachfrage nach Agrarprodukten, die produktionssteigernde Wirkung des technischen Fortschritts, die steigenden Einkommenserwartungen der in der Landwirtschaft Tätigen, die unzureichende Mobilität der Produktionsfaktoren — sowie die daraus resultierenden allgemeinen Schlußfolgerungen für die praktische Agrarpolitik schärfer, als dies im II. Programm geschehen ist, herausgearbeitet werden.
2. Die Agrarprojektionen (S. 49 bis 53) müßten nicht nur bis 1975 oder 1980 ausgedehnt, sondern durch Projektionen über die voraussichtliche Entwicklung von Erzeugung und Verbrauch bei den wichtigsten Agrarprodukten ergänzt werden. Nur solche Produkt-Projektionen lassen die spezifischen Probleme auf den einzelnen Warenmärkten hinreichend sichtbar werden.
3. Auch die Ausführungen über den Anteil der Drittländer an der Versorgung der Gemeinschaft mit Agrarprodukten (S. 54) müßten stärker nach Produkten differenziert werden. Sie könnten dann auch — zusammen mit den Projektionsergebnissen für die Erzeugung und den Verbrauch wichtiger Produkte — den Produzenten als Anhaltspunkt für zukünftige Investitions- und Produktionsentscheidungen dienen.

⁶⁾ Schmitt, G.: Rationale Agrarpolitik in der modernen Industriegesellschaft. Erweiterte Fassung eines auf der Hochschultagung der Landw. Fakultät Kiel am 26. 10. 1967 gehaltenen Referates.

⁷⁾ Vgl. hierzu Plate, R. und Woermann, E., unter Mitarbeit von Grupe, D.: Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft. — Agrarwirtschaft (Sonderheft 14), Hannover 1962.

4. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sollte der Begriff „wettbewerbsfähiger Betrieb“ möglichst genau definiert werden. Dabei müßte u. a. deutlich werden, ob auch solche Betriebe zur Gruppe der wettbewerbsfähigen Betriebe gehören, die zwar ein relativ hohes Einkommensniveau haben, jedoch Teile ihres Einkommens aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit beziehen.
5. In dem Abschnitt „Grenzen und Ziele der Preispolitik“ (S. 54 bis 55) werden zwar die Grenzen der preispolitischen Aktivität sehr eingehend diskutiert und die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht notwendigen Schlußfolgerungen gezogen, es fehlt jedoch eine differenzierte Betrachtung der Möglichkeiten der Preispolitik bei den einzelnen Produkten. Hierzu gehört auch eine tabellarische Übersicht über die in irgendeiner Form garantierten Erzeugerpreise sowie über den möglichen Änderungsspielraum. Die EWG-Preispolitik der letzten Jahre hat zwar zu einer schnellen Zunahme der Kosten der gemeinsamen Marktordnungen geführt; dies kann jedoch nicht bedeuten, daß Preisanhebungen zukünftig bei allen Produkten ausgeschlossen sind. Aus einkommenspolitischen Gründen müssen die Preise für Marktordnungsprodukte — unter Berücksichtigung des Außenhandels — so hoch wie möglich festgesetzt werden; sie sollten ihre Obergrenze jedoch dort finden, wo strukturelle Überschüsse entstehen.
6. Für den Bereich der Struktur- und Sozialpolitik wäre es zweckmäßig, wenn klarer herausgestellt würde, welche Maßnahmen im einzelnen zu den eingangs formulierten Zielen führen sollen, auf welche Betriebstypen sich die Förderung erstreckt (z. B. nur auf Vollerwerbsbetriebe), wie die Förderungsmaßnahmen technisch durchzuführen sind usw. Ferner ist eine stärkere regionale Differenzierung der Strukturpolitik, d. h. eine bessere Abstimmung der Struktur- und Sozialmaßnahmen auf die spezifischen Bedingungen deutlich abgegrenzter Gebiete erforderlich.
7. In dem Abschnitt „Vermarktung“ fehlt eine klare Aussage darüber, ob Erzeugergemeinschaften nur dann durch Beihilfen gefördert werden sollen, wenn sie über einen eigenen Geschäftsbetrieb verfügen und ob auch private Vermarktungsunternehmen in den Genuß von Investitionsbeihilfen für Vermarktungseinrichtungen kommen werden⁸⁾.
8. An verschiedenen Stellen des Kapitels Agrarpolitik wird darauf hingewiesen, daß die Agrarpolitik in der Gemeinschaft in Zukunft stärker als in der Vergangenheit in die allgemeine Wirtschaftspolitik integriert, d. h. auf die wirtschaftspolitischen Ziele und Maßnahmen in anderen Wirtschaftsbereichen abgestimmt werden muß. Um so mehr überrascht es, daß keine konkreten Angaben über die bisherigen (und künftigen) Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik und die auf die nationalen

Volkswirtschaften entfallenden Anteile an der gemeinsamen Agrarfinanzierung gemacht werden. Die Tatsache, daß die Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik — die sich durch die in Vorbereitung befindlichen Marktordnungen für Wein, Fische, Tabak usw. noch weiter erhöhen werden — zumindest in einigen Mitgliedstaaten das gesamtwirtschaftlich vertretbare Ausmaß zu übersteigen drohen, wird daher nicht genügend deutlich.

9. Schließlich müßte die Bedeutung der Regionalpolitik im Hinblick auf Umfang und Tempo des landwirtschaftlichen Anpassungsprozesses deutlicher herausgearbeitet werden. Dies ist im II. Programm nur andeutungsweise geschehen. Die Politik auf dem Gebiet der strukturellen Anpassung der Arbeitskräfte (S. 59 bis 60) kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn durch die Regionalpolitik die erforderlichen Voraussetzungen (Infrastrukturverbesserung, Industrieansiedlung usw.) geschaffen werden.

3. Agrarpolitik im II. Programm und tatsächliche Agrarpolitik — mittelfristiges Agrarprogramm der Bundesregierung

Die Gemeinschaft verfügt noch über relativ wenig Instrumente, um wirtschaftspolitische Empfehlungen in die Tat umzusetzen. Ausnahmen finden sich im Agrarbereich. Hier wurde eine große Zahl von Verordnungen durch den EWG-Ministerrat beschlossen, die in den Mitgliedstaaten fast automatisch geltendes Recht werden. Mit Hilfe dieser Verordnungen sollten vor allem die EWG-Agrarmärkte für die wichtigsten Produkte geordnet und die Finanzierung der dabei entstehenden Kosten gesichert werden.

In diesem Zusammenhang fordert das II. Programm:

„Es ist Aufgabe der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik geschaffenen Marktordnungen, mit Hilfe der Preise eine befriedigende Orientierung und eine angemessene Bezahlung der produktiven Aktivitäten zu gewährleisten. Es sollte dabei darauf geachtet werden, daß die Preise auf einem angemessenen Niveau festgesetzt werden, d. h. weder auf einem zu niedrigen Niveau, das den wettbewerbsfähigen Betrieben kein auskömmliches Einkommen sichern und die Lage der nichtwettbewerbsfähigen Betriebe verschlechtern würde, noch auf einem zu hohen Niveau, da dadurch die Lebenshaltungskosten verteuert, strukturelle Überschüsse gefördert und bei den nichtwettbewerbsfähigen Betrieben in der Landwirtschaft illusorische Hoffnungen gefördert würden, daß die Erhöhungen der Agrarpreise ihnen eine Beseitigung ihrer Schwierigkeiten im Rahmen der Landwirtschaft ermöglichen könnte. Es muß daher bei den Agrarpreisentscheidungen, die die Institutionen der Gemeinschaft im Laufe der nächsten Jahre treffen müssen, ein entsprechendes Maß eingehalten werden“⁹⁾.

⁸⁾ Vgl. hierzu: Strukturwandel und Rationalisierung in der Vermarktung von Agrarprodukten. Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Heft Nr. 129, Hiltrup 1967.

⁹⁾ Entwurf des Zweiten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, Bundestagsdrucksache V/2842 vom 16. April 1968, S. 57.

Es muß bezweifelt werden, ob bereits bei den bisherigen Entscheidungen dieses „entsprechende Maß“ tatsächlich eingehalten wurde. Diese Zweifel entstehen vor allem, wenn man die voraussichtlichen Kosten der EWG-Marktordnungen für die öffentliche Hand betrachtet. Die Durchführung der bisher beschlossenen Agrarmarktpolitik wird schätzungsweise Kosten in der Abteilung „Garantie“ des EWG-Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL) in folgender Höhe verursachen:

1968/69	8,716 Mrd. DM
1969/70	8,816 Mrd. DM.

Diese Schätzungen können nur grobe Anhaltspunkte für den voraussichtlichen Mittelbedarf geben¹⁰⁾. Auf Grund der EWG-Verordnung 25/66 über die gemeinsame Agrarfinanzierung bedeuten die o. g. Zahlen folgende Beiträge der Bundesrepublik an die Abt. Garantie des EAGFL:

1969	2,101 Mrd. DM
1970	2,551 Mrd. DM.

Diese Beträge müssen aus dem Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) gezahlt werden.

Unter Berücksichtigung des Abrechnungsmodus¹¹⁾ werden im Haushaltsjahr 1968 schätzungsweise 1,949 Mrd. DM von der Bundesrepublik aus dem Einzelplan 60 des Bundeshaushalts in den EWG-Garantiefonds zu zahlen sein, während nur 614 Mill. DM Rückvergütungen zu erwarten sind. Der deutsche Zuschuß für die Kosten der EWG-Agrarmarktordnungen, die nicht durch die Bundesrepublik verursacht werden, wird also rd. 1,335 Mrd. D-Mark betragen. Diese Mittel müssen nicht — wie manchmal irrtümlich angenommen wird — aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 10), sondern aus dem des Bundesfinanzministers aufgebracht werden.

Die Durchführung der EWG-Agrarmarktpolitik, so wie sie jetzt beschlossen ist, wird in den nächsten Jahren schätzungsweise folgende Kosten im Haushalt des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten verursachen (Einzelplan 10, Kap. 1003)

1969	2,008 Mrd. DM
1970	2,229 Mrd. DM
1971	2,306 Mrd. DM
1972	2,471 Mrd. DM.

Zum großen Teil werden diese Kosten aus Brüssel rückvergütet. Die Rückvergütungen sind Einnahmen im Einzelplan 60.

Die Ausgaben im Einzelplan 10, Kap. 1003 kommen der deutschen Landwirtschaft, der Ernährungsindustrie, den Agrarexporteurern und zum Teil auch den Verbrauchern zugute. Es handelt sich um Aufwendungen für Interventionen, Exportsubven-

tionen, Frachthilfen, Erstattungen (Stärkeherstellung, Produktion von Waren aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen), Beihilfen (Ölsaaten), Stützungsmaßnahmen für Magermilch und Käse, Denaturierungsprämien, Ausgleich von Preisverlusten usw.

Die höchsten Aufwendungen wird die Milchmarktordnung erfordern. Im Fondwirtschaftsjahr 1969/70 wird wahrscheinlich hierfür ein Betrag von mehr als 4 Mrd. DM auf EWG-Ebene benötigt. Die jüngsten Beschlüsse des EWG-Ministerrats zur Milchmarktordnung müssen deshalb als wenig befriedigend angesehen werden.

Im Agrarkapitel des II. Programms fehlen konkrete Hinweise, wie dieses wohl schwierigste Problem des gemeinsamen Agrarmarktes gemeistert werden könnte.

Das bedeutet nicht, daß es den EWG-Agrarministern an Entscheidungshilfen zur Lösung der Milchprobleme fehlt. Neben den verschiedenen Vorschlägen der EWG-Kommission stehen auch andere Ausarbeitungen zur Verfügung. Schon im November des vergangenen Jahres hat Bundesminister Höcherl Mitarbeiter seines Ministeriums beauftragt, nach Möglichkeiten zu suchen, die die Milcherzeugung und Bedarfsentwicklung wieder ins Gleichgewicht bringen würden¹²⁾. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat einen Vorschlag zur Milchpreispolitik unterbreitet¹³⁾.

Der Sachverhalt war auch im politischen Raum klar erkannt. Bundesminister Höcherl schrieb bereits im November 1967: „Der gemeinsame Richtpreis von 41,2 Pf/kg frei Molkerei stellt ab 1. 4. 1968 das Preisziel der EWG-Agrarpolitik dar, welches jedoch weit über dem Preis liegt, bei dem Angebot und Nachfrage wahrscheinlich ausgeglichen sein würden.“ Trotzdem sind die EWG-Agrarminister z. B. den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats beim BML („Schrittweiser Rückzug aus der aufwendigen, aber wirkungsschwachen Milchpreispolitik durch Einstellung der Intervention auf dem Buttermarkt und degressive Preisgarantie mit Hilfe von Subventionen“) bisher nicht gefolgt.

Es besteht wohl kein Zweifel, daß die Probleme des Milchmarktes nicht für sich isoliert gelöst werden können. Die entsprechenden Maßnahmen müssen in ein agrarpolitisches Gesamtkonzept eingebettet sein, wobei der Strukturpolitik besondere Bedeutung zukommt, denn für viele wird bei der zukünftig zu erwartenden Entwicklung der realen Milchpreise einerseits und der steigenden Einkommensansprüche — auch auf dem Lande — andererseits der Beruf des Landwirts nicht mehr attraktiv erscheinen.

Die Strukturpolitik fällt aber in die nationale Zuständigkeit, wenn man von einer gewissen Koordinierungsfunktion der Institutionen der Gemeinschaft absieht. Die Agrarminister der Mit-

¹⁰⁾ Wahrscheinlich bilden die o. g. Zahlen die Untergrenze der zu erwartenden Kosten.

¹¹⁾ Im Haushaltsjahr 1968 zu zahlende Beiträge bzw. zu erwartende Rückvergütungen aus früheren Jahren:

1964/65	40 %	1966/67	75 %
1965/66	100 %	1967/68	75 %

¹²⁾ Möglichkeiten für die Anpassung der Milcherzeugung an die Bedarfsentwicklung. Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Heft Nr. 131, Hilstrup 1967.

¹³⁾ Vorschläge zur Milchpreispolitik. Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Heft Nr. 132, Hilstrup 1968.

gliedstaaten können nur zusammen mit den für Strukturfragen zuständigen Kabinettskollegen entsprechende Maßnahmen ergreifen, um die anstehenden Probleme zu lösen.

Bundesminister Höcherl hat mit seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 16. 2. 1968 die Entwicklung eines agrarpolitischen Gesamtkonzepts eingeleitet¹⁴). Im wissenschaftlichen Bereich waren zwar die dargelegten Zusammenhänge schon seit längerem bekannt, daß sie aber im politischen Raum angesprochen wurden, war neu und erregte Aufsehen. Bundesminister Höcherl erhielt — was viele nicht erwartet hatten — sehr viel Zustimmung. Man sprach sogar von einer Wende in der Agrarpolitik¹⁵). In dieser Rede erklärte Minister Höcherl, daß er sich der Forderung nach der Konzipierung einer längerfristigen Landwirtschaftspolitik nicht entziehen werde. In diesem Zusammenhang legte er die Grundzüge der zukünftigen Agrarpolitik dar, die im wesentlichen mit den agrarpolitischen Leitlinien im II. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik übereinstimmen.

Inzwischen hat Minister Höcherl ein mittelfristiges Agrarprogramm dem Bundeskabinett vorgelegt¹⁶). Das Bundeskabinett hat es in seiner Sondersitzung am 24. 6. 1968 in den Grundsätzen gebilligt.

In diesem Programm sind nach einer Darstellung der Lage und Tendenzen die Ziele der zukünftigen Agrarpolitik der Bundesregierung formuliert. Es folgen dann die vorgesehenen Maßnahmen auf dem Gebiet der Preis-, Markt-, Struktur-, Sozial- und Bildungspolitik.

Eines der schwierigsten Kapitel ist die Preispolitik.

Auf der einen Seite bestimmt die Höhe der Preise über die Verkaufserlöse maßgeblich das Einkommen der Landwirtschaft, das schon jetzt nicht für alle zur Zeit in der Landwirtschaft Tätigen ausreicht. Andererseits führt die bisher konzipierte Markt- und Preispolitik der EWG zu Überschüssen bei Milcherzeugnissen, Zuckerrüben und Weichweizen, die — wie dargelegt — hohe finanzielle Belastungen für die Gemeinschaft mit sich bringen. Wächter, ein Mitarbeiter der EWG-Kommission, formulierte deswegen: „Kaum begonnen, sieht sich damit die Preispolitik für landwirtschaftliche Produkte schon frühzeitig relativ engen Grenzen gegenüber. Der Spielraum, der noch bleibt, dürfte im wesentlichen durch die Preisentwicklung im nichtlandwirtschaftlichen Bereich und in der Änderung des einen oder anderen Preisverhältnisses (wie z. B. 1968/69 zwischen Brot- und Futtergetreide) in Abhängigkeit von der Versorgungslage und der Produktionsentwicklung bestimmt werden“¹⁷).

Im Agrarprogramm der Bundesregierung wird bei den Überschußprodukten festgestellt, daß direkte Preissenkungen ein wirksamer Weg sein könnten, um Erzeugung und Verbrauch in Übereinstimmung zu bringen. Angesichts der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft und ihrer sozialen Lebensverhältnisse glaubt aber die Bundesregierung direkte Preissenkungen der Landwirtschaft nicht zumuten zu können.

Direkte Preissenkungen, verbunden mit produktneutralen Einkommensübertragungen werden im Agrarprogramm zwar erwähnt und in ihrer Wirkung kurz beschrieben, aber zur Zeit nicht für politisch realisierbar gehalten.

„Deficiency payments“, wie sie in Großbritannien angewandt werden, sind aus verschiedenen Gründen in der EWG nicht geeignet.

Die Frage, ob irgendwelche Systeme zur Kontingentierung der Produktion das Überschußproblem lösen können, muß von Produkt zu Produkt geprüft werden. Bei Zuckerrüben bestehen für eine solche Regelung zwar relativ günstige Voraussetzungen (geringe Zahl von Zuckerfabriken, Zuckerrüben können im wesentlichen nur zur Zuckergewinnung verwendet werden), aber die Produktionsquoten sind im Verhältnis zum Verbrauch und zu den fixierten Preisen im politischen Kompromiß so hoch festgelegt worden, daß sich auch hier Überschüsse abzeichnen. Das Agrarprogramm hebt in diesem Zusammenhang auch hervor, daß ein wesentlicher Nachteil jeder unbefristeten mengenmäßigen Beschränkung die Konservierung bestehender Strukturen bedeutet, der auch durch übertragbare Produktionsrechte nicht völlig beseitigt wird.

Einer Kontingentierung der Produktion von Weichweizen und Milch räumt das Agrarprogramm keine Chancen ein. Allenfalls ließe sich bei Milch eine Regelung denken, bei der die Gemeinschaft die Kosten übernimmt, die sich aus der Verwertung einer bestimmten Produktionsmenge ergibt. Die Verwertung der diese Produktion überschreitenden Menge müßte dann zu Lasten der Produzenten bzw. der die Mehrproduktion verursachenden Mitgliedstaaten gehen.

Die Preispolitik, wie sie das Agrarprogramm vorsieht, läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Im Hinblick auf die derzeitige Lage der Landwirtschaft wird die Bundesregierung sich mit Nachdruck dafür einsetzen, daß bei den Erzeugnissen mit strukturellen Überschüssen die derzeitigen gemeinschaftlichen Preise aufrechterhalten bleiben. „Eine Anhebung der Preise für diese Produkte, insbesondere Milch und Zucker, ist erst dann wieder möglich, wenn unter Berücksichtigung des Außenhandels die Nachfrage auf Grund der Einkommens- und Bevölkerungsentwicklung die Höhe des Angebots überschritten hat ...“

Bei allen übrigen Produkten können in den kommenden Jahren unter Berücksichtigung des Außenhandels Preisanhebungen erfolgen, wenn die Entwicklung der Nachfrage es zuläßt. Die Preispolitik kann durch geeignete Strukturmaßnahmen wirksam unterstützt werden.“

Diese Preispolitik stellt einen Kompromiß dar, der — wie jeder Kompromiß — alle Beteiligten

¹⁴) Höcherl, H.: Leitlinien der zukünftigen Agrarpolitik. Bulletin der Bundesregierung vom 17. 2. 1968.

¹⁵) Vgl.: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ und „Die Welt“ vom 17. 2. 1968.

¹⁶) Vgl. Fußnote 4.

¹⁷) Wächter, H. H.: Die Preispolitik für landw. Erzeugnisse in der EWG. — Ber. üb. Landw., Hamburg 1967, H. 4, S. 521.

nicht voll befriedigen kann. Die Nationalökonomien bemängeln an diesem Kompromiß, daß durch die Aufrechterhaltung der derzeitigen gemeinschaftlichen Preise für Erzeugnisse mit strukturellen Überschüssen die Belastung des Bundeshaushalts nur auf längere Sicht verringert werden kann. Die Belastung wird kurzfristig sogar steigen. Der Berufsstand wird sicher herausstellen, daß das Nichterhöhen der Preise für die Überschußprodukte bei dem zu erwartenden allgemeinen Wirtschaftswachstum und der Kostenentwicklung zu einer relativen Einkommensenkung führt.

Im Abschnitt Strukturpolitik bricht das Agrarprogramm mit dem bisher vertretenen Grundsatz, möglichst viele Menschen in der Landwirtschaft zu halten, weil dieser Grundsatz immer mehr in Widerspruch zu der Forderung gerät, die Einkommens- und Soziallage an die der übrigen Wirtschaft anzupassen. Gleichfalls löst sich das Agrarprogramm von den überholten Vorstellungen der bisherigen Siedlungspolitik. Dafür treten Maßnahmen in den Vordergrund, die allen denjenigen, die aus der Landwirtschaft ausscheiden wollen, entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft bieten sollen. Dabei soll eine Abwanderung in die Ballungsräume vermieden werden.

Es leuchtet ein, daß ein solcher Prozeß allein mit agrarpolitischen Mitteln nicht verwirklicht werden kann. Voraussetzung für einen reibungslosen Verlauf ist sowohl eine prosperierende Wirtschaft und eine Politik, in die die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Menschen Vertrauen setzen können, als auch eine entsprechende Regionalpolitik. Im Agrarprogramm wird festgestellt, daß die Erfolge der Industrieansiedlung und der Verbesserung der Infrastruktur, insbesondere in den landwirtschaftlichen Problemgebieten, bisher nicht sehr ermutigend sind. Hier muß mehr als bisher geschehen. Es geht nicht an, der Landwirtschaft ständig zu empfehlen, sie müsse sich der volkswirtschaftlichen Entwicklung besser anpassen und die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen vermindern, ohne annehmbare berufliche Alternativen außerhalb der Landwirtschaft zu bieten.

Ähnlich wie die Ausführungen zur Strukturpolitik stehen die sozialpolitischen Maßnahmen und die Vorschläge des Agrarprogramms zur Bildungspolitik ganz im Zeichen des notwendigen Strukturwandels, insbesondere der Erhöhung der Mobilität der Faktoren Boden und Arbeit.

Gerade an die Ausbildung werden immer höhere Anforderungen gestellt werden müssen. Die Generation, die heute in die Volksschule geht, muß nach der Meinung von Fachleuten damit rechnen, daß sie, wenn sie ins Berufsleben eintritt, ihre Tätigkeit ein- oder zweimal bis zum rentenfähigen Alter wechseln wird. Aus diesem Blickwinkel verliert auch der Berufswechsel Landwirt—Nichtlandwirt an Dramatik.

Kurz nachdem das Agrarprogramm der Bundesregierung bekannt wurde, veröffentlichte der Deutsche Bauernverband Leitsätze zur Strukturpolitik. Sie stimmen mit den Grundgedanken des Strukturteils im Agrarprogramm weitgehend überein. Diese Übereinstimmung zwischen Bundes-

regierung und Bauernverband veranlaßte den Vorsitzenden des Vorstands der Landwirtschaftlichen Rentenbank, G. Noell, von einer neuen agrarpolitischen Epoche zu sprechen¹⁸⁾.

Das Agrarprogramm, das Bundesminister Höcherl dem Bundeskabinett vorgelegt hat, ist — das kann bei solchem Vorhaben nicht ausbleiben — auch auf Kritik gestoßen. Der Bundeswirtschaftsminister vermißt die Quantifizierung der Auswirkungen des Programms. Außerdem müßte nach seiner Meinung der Kosten-Nutzen-Effekt der einzelnen Maßnahmen deutlich gemacht werden.

Diese Kritik wirft grundsätzliche Probleme auf. Zunächst aber einige Bemerkungen zur Entstehung des Agrarprogramms. Für die Formulierung des Programms stand relativ wenig Zeit zur Verfügung (März bis Mai 1968). Bei der Ausarbeitung des Programms wurden natürlich alle verfügbaren Veröffentlichungen zu dem Thema, auch quantitative Arbeiten, insbesondere Projektionen, so z. B. entsprechende Untersuchungen der agrarwissenschaftlichen Institute, des Ifo-Institutes, der EWG-Kommission, der OECD, der FAO, der Prognos AG und eigene Projektionsergebnisse¹⁹⁾ berücksichtigt. Die Zielvorstellungen wurden aber ebenso wie die möglichen Auswirkungen des Programms noch nicht quantifiziert.

Der EWG-Ministerrat hat 1964 beschlossen, daß eine jährliche Prüfung des Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik vorzunehmen ist. Ähnliches sollte auch für das mittelfristige Agrarprogramm gelten. Ein zweites Agrarprogramm müßte dann wohl erheblich detaillierter sein als das erste Agrarprogramm. In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, inwieweit die Kritik des Bundeswirtschaftsministers berücksichtigt werden kann und welcher methodische Weg in Zukunft einzuschlagen ist.

Bei der systematischen Begründung der Wirtschaftspolitik und damit auch der Agrarpolitik liegen eine wirtschaftswissenschaftliche und eine politikwissenschaftliche Dimension miteinander im Wettstreit. Manche Wirtschaftswissenschaftler halten es lediglich für eine Frage der Zeit und des Fortschritts der Ökonometrie, eine rationale Wirtschaftspolitik zu konzipieren. Es hängt nur von der Einsicht der Politiker ab, dieses Konzept einer rationalen Wirtschaftspolitik zu übernehmen und durchzuführen.

„Die Politiker und mit ihnen die Wissenschaft von der Politik wenden sich gegen eine solche aufklärerisch idealistische Haltung. Für sie ist die politische Komponente in der Wirtschaftspolitik lediglich ein anderer Ausdruck des allgemeinen Strebens nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung“²⁰⁾.

Ein Beispiel, wohin es führt, wenn die politikwissenschaftliche Dimension nicht beachtet wird,

¹⁸⁾ „Die Welt“ vom 28. 6. 1968.

¹⁹⁾ Vorschätzung von Erzeugung und Verbrauch wichtiger landw. Erzeugnisse in den EWG-Mitgliedstaaten bis 1970.

²⁰⁾ Jochimsen, R.: Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung. — Weltwirtsch. Arch., Hamburg 1967, Bd. 99,

ist die EWG-Agrarpreispolitik, insbesondere bei Milch. Im Mittelpunkt der EWG-Agrarmarktordnungen steht — ökonomisch völlig richtig — die Funktion des Preises als Steuerungsmittel von Angebot und Nachfrage. Die Agrarminister brauchen also „nur“ den Preis richtig festzusetzen und schon pendeln sich Angebot und Nachfrage auf ein Gleichgewicht ein.

Die Praxis zeigt, daß die richtige Festsetzung der Preise im politischen Raum sehr schwierig ist, denn die Preisfestsetzung hat über die Auswirkung auf die Einkommen eine eminente politische Auswirkung, so daß neben ökonomischen Überlegungen politische Gesichtspunkte sehr stark die tatsächlichen Entscheidungen beeinflussen.

Gerade Bundeswirtschaftsminister Schiller scheint den Ausweg aus dem Dilemma zwischen wirtschaftswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Entscheidung gefunden zu haben. Durch den ständigen Dialog mit den großen Gruppen unserer Gesellschaft hat er versucht, für die vorhandenen unterschiedlichen Zielvorstellungen einen rationalen Kompromiß zu finden.

Die Verfasser des Agrarprogramms der Bundesregierung haben sich bemüht, nicht nur der wirtschaftswissenschaftlichen, sondern auch der politikwissenschaftlichen Komponente der Agrarpolitik Rechnung zu tragen, um so den fruchtbaren Dialog mit dem Berufsstand in der Bundesrepublik zu beginnen, der sich in einer besonders schwierigen Situation befindet. Dies geschah in der Hoffnung, auch hier zu einem rationalen Kompromiß zu gelangen. Eine Quantifizierung der Ziele und der Auswirkungen des Programms, wie sie der Bundeswirtschaftsminister fordert, würde diesen Dialog zunächst erschweren, wenn nicht sogar vereiteln. Das statistische Instrumentarium und die Prognosetechnik sind in der Landwirtschaft noch nicht so ausgebildet, daß die geforderten prognostischen Ergebnisse schon Aufnahme in ein Agrarprogramm der Bundesregierung finden könnten. Die Angriffsflächen für eine sachliche Kritik wären zu groß und Mißverständnissen wären Tor und Tür geöffnet gewesen.

Diese Überlegungen bedeuten jedoch nicht, daß bei der Weiterentwicklung des Agrarprogramms auf einen quantitativen Ausbau verzichtet werden sollte. Im Gegenteil, prognostische Arbeiten werden mehr und mehr in den Vordergrund treten müssen, um den Entscheidungsprozeß für die zukünftige Gestaltung der Agrarpolitik und der Regionalpolitik für alle Partner transparenter zu gestalten. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Verbesserung des statistischen Instrumentariums und der Prognosetechnik.

Bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik könnte grundsätzlich zwischen zwei Möglichkeiten der Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidungen gewählt werden ²¹⁾:

1. dem synoptischen Ideal der zentralen Koordination und
2. dem pragmatischen Ideal.

Jochimsen diskutiert sehr eingehend die Vor- und Nachteile der beiden Prinzipien. Danach sollte bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik dem pragmatischen Prinzip gefolgt werden. Das schließt nicht aus, daß bei Teilaspekten das synoptische Prinzip, das zu Entscheidungsmodellen führt, zur Anwendung gelangen kann.

Die zweite Forderung von Bundeswirtschaftsminister Schiller, den Kosten-Nutzen-Effekt der einzelnen Maßnahmen des Agrarprogramms festzustellen, ist berechtigt, sie gilt aber nicht nur für das Agrarprogramm.

Die Forderung ist jedoch leichter ausgesprochen als durchgeführt ²²⁾. Hier mag der Grund liegen, warum auch bei anderen Programmen meist Kosten-Nutzen-Untersuchungen bisher fehlten. Das bedeutet jedoch nicht, daß diese Forderung zukünftig vernachlässigt werden darf. Die Effizienz der einzelnen agrarpolitischen Maßnahmen muß geprüft und entsprechende Konsequenzen müssen gezogen werden. Die Verfasser des Agrarprogramms der Bundesregierung haben das — soweit es die Zeit erlaubte — bei einigen Agrarstrukturmaßnahmen bereits versucht.

Bei der engen Verflechtung der Agrarwirtschaften der einzelnen Mitgliedstaaten in der EWG genügt es nicht, daß nationale Agrarprogramme aufgestellt werden. Sie müssen koordiniert werden, damit sie nicht in der Richtung divergieren. Hier warten noch große Aufgaben auf den EWG-Ministerrat. Dabei wird darauf zu achten sein, daß die Agrarpolitik immer mehr in die gesamte Wirtschaftspolitik integriert wird. Mit dem II. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik wurde ein erster Schritt auf diesem Weg getan.

Zusammenfassung

Im II. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik der EWG wurden u. a. auch die Leitlinien der künftigen Agrarpolitik in der EWG entwickelt. Dieser Beitrag gibt einen kurzgefaßten Überblick über das II. Programm, und zwar insbesondere über das Kapitel Agrarpolitik. Ferner enthält er einige kritische Anmerkungen zum Kapitel Agrarpolitik, das bei einer künftigen Überarbeitung in verschiedenen Abschnitten stärker präzisiert werden sollte. Ein Vergleich der jüngsten Agrarpreisbeschlüsse mit den im II. Programm festgelegten Leitlinien für die Agrarpolitik ergab, daß diese Beschlüsse mit den agrarpolitischen Grundsätzen des II. Programms nicht immer vereinbar sind. Das mittelfristige Agrarprogramm der Bundesregierung stimmt dagegen in seiner Grundtendenz weitgehend mit den im Kapitel Agrarpolitik enthaltenen Leitlinien für die künftige Agrarpolitik der EWG überein; es ist jedoch im Strukturteil, aber auch im Preisteil wesentlich ausführlicher.

Summary

The II. Program of medium-term Economic Policy within EEC also contains guidelines for the future agricultural policy of EEC. This paper gives an outline of the II. Program, special emphasis being put on the chapter relating to agricultural policy. In addition, it contains a few critical remarks on this chapter, many sections of which ought to be covered more completely in a future revision. A comparison between the recent decisions on agricultural prices and the guidelines for agricultural policy given in the II. Program revealed that these decisions are not always comparable with the principles laid down in the II. Program. The medium-term Agricultural Program of the Federal Government is, however, basically in line with the guidelines for the future agricultural policy of EEC as laid down in the relevant chapter of the II. Program. In the Federal Program, the sections on agrarian structure and prices are, however, dealt with much more extensively.

²¹⁾ Vgl. Fußnote 20.

²²⁾ Vgl. hierzu insbesondere Neumark, F.: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften, Neue Folge, Band 45, 1967.