



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.*

Wende zum elektronisch gesteuerten Überwachungsstaat

GÜNTHER WEINSCHENCK

Die Agrarpolitiker der EG standen beim Nachdenken über die unerlässlich gewordene Reform der Agrarpolitik im wesentlichen vor drei Aufgaben:

- Dem Abbau der inländischen Produktionsüberschüsse, entweder durch Einschränkung der inländischen Produktion oder durch Anpassung der Inlandspreise an das Niveau der Weltmarktpreise und damit eine Erweiterung des »subventionsfreien« Absatzspielraums,

- der Erhaltung angemessener Einkommen für einen möglichst großen Teil der landwirtschaftlichen Bevölkerung,

- der Wiedergewinnung der Ökologiegerechtigkeit der Landschaftsnutzung und der Artgerechtigkeit der Tierhaltung.

Die Chancen, diese Aufgaben mit einem Minimum an Verwaltungsaufwand weitgehend simultan durch eine Verminderung der Intensität der Landschaftsnutzung im Gefolge einer entsprechenden Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu bewältigen, sind mit den jüngsten Reformbeschlüssen vertan. Statt dessen gibt es jetzt für die Bewältigung jeder dieser Aufgaben jeweils ein Instrumentenpaket.

Zur Herstellung des Marktgleichgewichts gibt es deutliche Preissenkungen, vor allem auf den Getreidemärkten und weniger deutlich auf dem Rindfleischmarkt. Auf beiden Märkten wird die Durchsetzung der neuen Preisziele durch mengenwirksame Interventionen unterstützt.

Zur Erhaltung des Einkommens der in der Landwirtschaft Beschäftigten gibt es ertragsabhängige Ausgleichszahlungen für eine Basisfläche, die sich aus der Fläche errechnet, die im Durchschnitt der Jahre 1989/91 mit Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Silomais bebaut wurde oder stillgelegt war. Darüber hinaus gibt es einen ganzen Katalog von Beihilfen vor allem - aber nicht nur - im Bereich der Rinderhaltung. Die direkten Einkommenszahlungen in benachteiligten Gebieten bleiben bestehen.

Für die Verbesserung der Ökologie- und Umweltgerechtigkeit gibt es außer den vermutlich nur mäßigen Wirkungen der Preissenkung auf die spezielle Intensität (s.w.u.) - wie bisher - vor allem die staatliche Bürokratie.

Die Integration der europäischen Landwirtschaft in den Weltmarkt ist offenbar gar nicht beabsichtigt. Die Regelungen für eine Abschirmung der europäischen Binnenmärkte wurden prinzipiell beibehalten, nicht nur für die »Quotenprodukte« Milch und Zuckerrüben, sondern auch für Rind-

fleisch und Getreide. Bei dem vorgesehenen Schwellenpreis von 365 DM/t, der um 55 % über dem Interventionspreis von 235 DM/t liegt, bleiben die Europäer auf den inländischen Getreidemärkten auch weiter unter sich, so lange die Inlandsnachfrage durch die Inlandsproduktion mindestens gedeckt wird. Praktisch sind auf den Getreidemärkten lediglich die Exportsubventionen durch direkte Ausgleichszahlungen mehr oder weniger vollständig ersetzt worden.

Ausgleichszahlungen, um die negativen Einkommenswirkungen von Preissenkungen zu neutralisieren, hat es schon bei Bildung der EG gegeben, um die Wirkungen von Getreidepreissenkungen in den damaligen »Hochpreisländern« auszugleichen. Sie waren jedoch zeitlich begrenzt. Als auf Dauer angelegte Lösungen gibt es Ausgleichszahlungen gegenwärtig für Landwirte in benachteiligten Gebieten, die aus der Produktion bei den herrschenden Preisen unzureichende Einkommen erwirtschaften und für deren Existenzsicherung es gute ökologische und regionalwirtschaftliche Gründe gibt.

Im Rahmen der jetzt vorgesehenen Ausgleichszahlungen erhalten diejenigen Betriebe die höchsten Zahlungen, die durch Preissenkungen die höchsten Einkommenseinbußen erleiden. Das sind diejenigen, die auch nach der Preissenkung noch die höchsten Einkommen erzielen, nämlich größere Betriebe in günstiger Ertragslage.

Ein Betrieb beispielsweise mit einer Basisfläche von 200 ha in Schleswig-Holstein erhält jährliche Zahlungen von rund 144 000 DM (Ø 68,1 dt Getreide je ha und 85 % für die bebaute Fläche, sowie 15 % für die stillgelegte Fläche). Ein Betrieb in Baden-Württemberg, der nur über 20 ha Basisfläche verfügt, erhält rund 11 200 DM (Ø 52,7 dt Getreide je ha).

Die Befürworter der Reform können geltend machen, daß Exportsubventionen genau so ungerecht verteilt werden und daß - gemessen an der Einkommenswirkung, dem eigentlichen Ziel - direkte Ausgleichszahlungen sehr viel effizienter sind. Darüber hinaus - auch das ist aus der Sicht einer offenen Gesellschaft zweifellos ein Vorteil - legt die neue Regelung das Ausmaß und die Verteilung der Transferzahlungen offen. Zugleich aber stellt sich mit der Offenlegung das Akzeptanzproblem neu und auf andere Weise.

Es ist für unser Denken nun einmal ein Unterschied, ob jemand sein Einkommen durch Produktion und Verkauf, also durch seiner Hände und seiner Maschinen Arbeit erwirbt, wie hoch die am Markt erzielten Preise auch immer subventioniert sein mögen, oder ob der dieses Einkommen vom »Postboten bekommt«, für den Anbau von Getreide oder - noch schlimmer - dafür, daß er gar nichts tut.

„Der Herr X“, ein in der Gegend bekannter größerer

Grundbesitzer, erzählte mir ein Landwirt vor kurzem halb empört, halb zynisch, „ist zum ersten Mal seit 10 Jahren aus den roten Zahlen heraus. Er hat seine Fläche stillgelegt“.

„Wie faul“, fragte ein anderer im gleichen Gespräch, „muß man sein, um seinen Betrieb optimal zu führen. Wenn ich richtig rechne, verdiene ich durch Nichtstun mehr als durch Arbeit“.

Was immer Politiker zu diesem Thema sagen, es ist schwer vorstellbar, daß Zahlungen in dieser Höhe und in dieser dem sozialen Empfinden widersprechenden Verteilung auf Dauer gezahlt werden können, vor allem wenn man die vorhersehbare Entwicklung der öffentlichen Haushaltslage berücksichtigt.

Von der Einschätzung der Dauerhaftigkeit durch die Landwirte hängen die Wirkungen auf die Produktion ab. Obwohl diese weitgehend unbekannt ist, kann man vermuten: Bestehende Betriebe mit Landwirten, die aufgrund ihres Alters oder aus anderen Gründen keine Erwerbsmöglichkeit außerhalb des Betriebes haben, werden weitergeführt, wenn die Deckungsbeiträge höher sind als die aus Stilllegungsmöglichkeiten und Quotenverkauf resultierenden Opportunitätskosten. Im Generationenwechsel oder wenn der gegenwärtige Betriebsleiter aus anderen Gründen seinen Betrieb abgibt, wird dieser nur weitergeführt, wenn die durchschnittlichen Kosten in etwa gedeckt werden.

Man kann daher mit einiger Wahrscheinlichkeit annehmen, daß die Verringerung der Produktion außer durch die Flächenstilllegung, die erforderlich ist, um die Ausgleichszahlungen zu erhalten, vornehmlich durch Aufgabe ganzer Betriebe im Generationenwechsel, vor allem in den benachteiligten Gebieten erfolgen wird. Dort, wo hauptberufliche Landwirtschaft auch bei den niedrigen Preisen langfristig wirtschaftlich bleibt, werden die Intensität der Flächenausnutzung und in ihrem Gefolge die Hektarerträge nur verhältnismäßig wenig zurückgehen, mit Sicherheit nicht so weit, daß es künftig nur noch ausgeglichene Nährstoffbilanzen und keinen Stickstoffeintrag in das Grundwasser mehr gibt.

Die neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wirken daher kaum auf eine Verbesserung der Ökologiegerechtigkeit der Landschaftsnutzung hin. Ihre Wiederherstellung bleibt bei nahezu unverändert ökologiefeindlichen Rahmenbedingungen weitgehend der Bürokratie überlassen. Die Welle von Verordnungen und Kontrollen, die die landwirtschaftlichen Betriebe zu überfluten droht, läßt sich drei Kategorien zuordnen:

1) Verordnungen und Kontrollen zur Sicherstellung »ordnungsgemäßer« oder »praxisgerechter« Landbewirtschaftung. Die geplante Düngemittelverordnung ist ein klassisches Beispiel. Danach sollen Landwirte mit mehr als 5 ha LN zu Aufzeichnungen über die in Form von Handelsdünger und tierischem Dünger zugeführten Nährstoffmengen verpflichtet werden. Alle drei Jahre sind schlagweise Nährstoffbilanzen zu erstellen.

2) Ökologische Programme zur Durchsetzung bestimmter ökologischer Ziele. Die praktischen Erfolge der programm-

orientierten Ökologiepolitik sind unbestritten. Aber inzwischen ist die Vielfalt regionaler und überregionaler Programme unüberschaubar geworden und kaum noch zu kontrollieren. In einigen Ländern, wie Bayern und Baden-Württemberg werden die Programme im wesentlichen zu Instrumenten zusätzlicher Einkommensübertragungen. Gleichwohl müssen sie – der Optik wegen – in einem Maßnahmenkatalog verkleidet werden, aus dem sich zwar jeder nach Belieben bedienen kann, aber eben nicht ohne sich zu der Durchführung der angebotenen und prämierten Maßnahmen zu verpflichten. Die Beachtung der eingegangenen Verpflichtungen muß kontrolliert werden.

„Programme anzubauen“ wird zu einer lohnenden Alternative zu einer markt- und absatzorientierten Betriebsführung und zu einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Verwaltungsbürokratie, die Zweifel an ihrer Unentbehrlichkeit gar nicht erst aufkommen läßt.

3) Beihilfen – im wesentlichen zur Marktentlastung – dafür, daß man etwas nicht tut oder eine Aktivität, die einen hohen Beitrag zur Marktproduktion je Flächeneinheit leistet, durch eine Aktivität ersetzt, die einen weniger hohen Beitrag leistet. Die bereits erwähnte Flächenstilllegungsprämie ist ein Beispiel für die erste Kategorie, die Beihilfen für Fleischrinderhaltung oder die Umstellung auf alternativen Landbau sind Beispiele für die zweite Kategorie.

Um die Durchführung aller dieser Maßnahmen kontrollieren zu können, plant die EG-Kommission den »gläsernen Bauernhof« (Agra-Europe 3/92), eine moderne, die Möglichkeiten elektronischer Datenverarbeitung nutzende Version der durch den Reichsnährstand und die Kriegswirtschaft berückichtigten Hofkarte.

Schlüsselement des geplanten Kontrollsystems ist die Identifizierung der einzelnen landwirtschaftlichen Parzellen und der in den Betrieben gehaltenen Tiere. Um sie zu ermöglichen, soll von den Landwirten die Abgabe einer Jahreserklärung verlangt werden, die alle erforderlichen Angaben enthält, etwa alle Parzellen und alle Tiere, für die eine Beihilfe beantragt werden soll, jeweils mit der zugehörigen Identifikationsnummer.

Man hatte geglaubt und gehofft, mit dem Ende der östlichen Planwirtschaften, in denen der totale Überwachungsstaat eine bedrückende Vollendung gefunden hatte, sei dieser ein für allemal begraben. Aber marktwirtschaftlich organisierte Wirtschaftsgesellschaften – ausgerüstet mit einem perfektionierten System aus Satellitenüberwachung und elektronischer Datenverarbeitung – glauben auch das noch besser und effizienter zu können. 500 Mill. DM will Brüssel für das „integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem“ ausgeben (top agrar 4/92). Ob das ausreicht, um auch dem letzten Schafhirten auf dem Peloponnes seine Prämie kontrolliert zukommen zu lassen, bleibt abzuwarten.

Verfasser: Prof. Dr. GÜNTHER WEINSCHENCK, Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre der Universität Hohenheim, Schloß / Postfach 70 05 62, D W-7000 Stuttgart 70