
**Auswirkungen
einer Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik
auf die nationale und internationale
Allokation und Distribution**

Wissenschaftliche Arbeit
zur Erlangung des Grades eines Diplom-Volkswirtes
an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik
der Universität Konstanz

Bearbeitungszeit: 29. November 1997 bis 2. Februar 1998

1. Gutachter: Prof. Dr. Jürgen Wulf

2. Gutachter: Prof. Dr. Bernd Genser

Verfasserin:

Uta Weil

Konstanz, 2. Februar 1998.

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	I
Verzeichnis der Abbildungen.....	III
Verzeichnis der Abkürzungen	IV
Verzeichnis der Symbole.....	IV
1 EINFÜHRUNG	1
2 URSPRUNG UND ENTWICKLUNG DER EU-AGRARPOLITIK...4	
2.1 Agrarpolitische Ziele.....	4
2.1.1 Rechtliche Grundlagen: Nationales Landwirtschaftsgesetz und Römische Verträge.....	4
2.1.2 Einordnung innerhalb der Zielhierarchie.....	6
2.2 Instrumente der Agrarpolitik.....	8
2.2.1 Systematik agrarpolitischer Mittel.....	8
2.2.2 Ausgewählte Instrumente und ihre Effekte auf Allokation und Distribution	10
2.2.2.1 Preisfixierung und -stabilisierung	10
2.2.2.2 Mengensteuerungspolitik	12
2.2.2.3 Transferpolitik.....	13
2.2.2.4 Subventionen.....	14
2.2.2.5 Instrumente der Außenhandelsregelung.....	16
2.3 Historie der Gemeinsamen Agrarpolitik	18
2.3.1 Einkommensorientierte Agrarpreispolitik (1962-1977)	18
2.3.2 Wechselnde Ausrichtung (1977-1984).....	19
2.3.3 Jahre des Experimentierens (1984-1992)	19
2.3.4 Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (seit 1992)	20
3 DISTRIBUTIVE AUSWIRKUNGEN DER STÜTZUNG VON MARKTPREISEN.....	22
3.1 Präferenzen als Basis von Umverteilungszielen	22
3.1.1 Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz	22
3.1.2 Der Einfluß von Umverteilungskosten	24
3.2 Munk's Modell zum Entscheidungsproblem der Regierung.....	25
3.2.1 Annahmen über das Verhalten der Wirtschaftssubjekte.....	25
3.2.2 Instrumente zur Wohlfahrtsmaximierung bei Intervention	27
3.2.3 Zusätzliche Merkmale des Modells	28
3.2.4 Optimalbedingung und Interpretation	30
3.2.5 Kritik an dem Modell	34
3.3 Alternativen zur Marktpreisstützung in der Situation vor 1992.....	35
3.3.1 Vorstellung der Szenarien.....	36
3.3.2 Auswirkungen der Politikalternativen	37

4 NEUAUSRICHTUNG DER AGRARPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION.....42

4.1 Beurteilung der Reform von 1992 42

4.2 Determinanten einer künftigen Politik..... 46

4.2.1 Internationale Handelsabkommen..... 46

4.2.2 Erweiterung der Union..... 47

4.2.3 Entwicklungen von Angebot und Nachfrage..... 48

4.3 Alternative Gestaltungsvorschläge 49

4.4 Effekte realisierbarer Grundoptionen für die Weiterentwicklung 52

4.5 Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission in der Agenda 2000 56

5 RÜCKSCHAU UND AUSBLICK 60

5.1 Marktpreisstützung der Europäischen Union im OECD-Vergleich..... 60

5.2 Ausblick 63

Anhang 1..... Anhang Seite 1

Anhang 2..... Anhang Seite 2

Anhang 3..... Anhang Seite 3

Anhang 4..... Anhang Seite 5

LITERATURVERZEICHNIS VI

Verzeichnis der Abbildungen

Graphik 1	Wirkung agrarmarktpolitischer Instrumente	Seite 9
Graphik 2	Produktionswirkungen von Transfers und Erzeugersubventionen	Seite 15
Graphik 3	Zielkonflikt bei Umverteilungskosten	Seite 24
Graphik 4	Grundoptionen in Abhängigkeit von Liberalisierungsgrad und Faktorbindung	Seite 53
Graphik 5	Größenstruktur landwirtschaftlicher Betriebe	Seite 61
Graphik 6	Stützung des Agrarsektors in den OECD-Ländern	Seite 61
Graphik 7	Stützung des Agrarsektors in der EU	Seite 62

Anhang

Anhang 1	Abschöpfung und Zolläquivalent	Anhang Seite 1
Anhang 2	Agrarsektormodelle	Anhang Seite 2
Anhang 3	Schwerpunkte ausgewählter Vorschläge zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik	Anhang Seite 3
Anhang 4	Wohlfahrtsänderungen bei den betrachteten Grundoptionen	Anhang Seite 5

Verzeichnis der Abkürzungen

AKP	Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie (Gehirnerkrankung der Rinder)
bzw.	beziehungsweise
ECU	European Currency Unit (Europäische Währungseinheit)
et al.	und andere
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f / ff	folgende Seite / folgende Seiten
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
Hrsg.	Herausgeber
LwG	Landwirtschaftsgesetz
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation

Verzeichnis der Symbole

\tilde{b}	Budgetdefizit / -überschuß
B	Sozialer Nutzen
C	Soziale Kosten
C^h	Realeinkommensverlust des Haushalts h aufgrund der Steuerzahlung
E^i	Transaktionskosten der Agrarpolitik unter Regime i
E^D	Elastizität der aggregierten Nachfrage
E^S	Elastizität des aggregierten Angebots
E^Z	Elastizität des Nettoexports bezüglich des heimischen Preises
G	Regierungseinnahmen
h	Haushalt
I^h	Nettoeinkommen
k_1	Verzerrungskosten der Steuererhebung
k_2	Transaktionskosten der Einhebung der allgemeinen Steuern

k Opportunitätskosten der Regierungsausgaben

L^h Nettotransfer an Haushalt h

O^h Nichtlandwirtschaftliche Einkommen

M Marktpreisstützung

p Produzentenpreis für Agrargüter

p^* Optimaler Stützungspreis

p^w Weltmarktpreis für Agrargüter

p_Z Produzenten-Faktorpreis

q Konsumentenpreis

R_t Umverteilungscharakter eines alternativen Steuerinstrumentes

R_X Umverteilungscharakter des Agrargüterkonsums

R_Y Umverteilungscharakter der Agrargüterproduktion

S^h Konsumentenüberschuß

S^{zh} Überschuß des landwirtschaftlichen Haushalts h

t^c Differenz zwischen Konsumenten- und Weltmarktpreis
(Konsumentensubvention / -steuer)

t^p Differenz zwischen Produzenten- und Weltmarktpreis
(Produzentensubvention)

t_z Differenz zwischen Produzenten-Faktorpreis und Faktorpreis
(sektorspezifische Primärfaktorsubvention)

T Steuereinnahmen

w Faktorpreis

W Wohlfahrt

x^h Agrargüternachfrage

X Aggregierte Nachfrage

y^h Agrargüterangebot des Haushalts h

Y^h Produktion des Haushalts h

Y Aggregiertes Angebot

Z Nettoexport von Agrargütern ($Z = Y - X$)

z^h Primärfaktorangebot des Haushalts h

b^h Sozialer Grenznutzen des Haushalts (Gewichtungsfaktor)

z Niveau der Pauschaltransfers

p^h Landwirtschaftlicher Produzentenüberschuß

t Niveau der proportionalen Steuer

q^h Steuerzahlung des Haushalts h

1 Einführung

Klassische Liberalisten glaubten an die Selbstheilungskraft des marktwirtschaftlichen Prozesses, der ohne staatliche Eingriffe durch das freie Spiel der Kräfte den allgemeinen Wohlstand fördert. Erst im neoklassischen Modell der vollkommenen Konkurrenz wurde explizit hervorgehoben, daß für das optimale Funktionieren des Marktmechanismus bestimmte Bedingungen, zu denen unter anderem eine unendliche Reaktionsgeschwindigkeit gehört, erfüllt sein müssen. Diese Voraussetzungen sind bekanntlich in der Realität nicht gegeben. So formiert zum Beispiel die mangelnde Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte an Veränderungen im Wirtschaftsprozeß ein Argument für staatliche Eingriffe. Strukturpolitische Interventionen lassen sich rechtfertigen, wenn ein ganzer Wirtschaftszweig durch Datenänderungen in Schwierigkeiten kommt und der sich selbst überlassene Prozeß zu unerwünschten volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Konsequenzen führt. (Die Meinungen divergieren bei der Frage nach Art und Ausmaß der Intervention.) Die Unterstützung soll eine zeitlich befristete und degressiv gestaffelte Hilfe zur Selbsthilfe sein, die die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors erhält, nicht jedoch der Strukturhaltung dient. Die Realität der sektoralen Strukturpolitik weicht sehr stark von dieser Konzeption ab - faktisch wird meist die Struktur konserviert.¹ Nicht zuletzt verhindert die Nachfrage nach staatlicher Regulierung (zum Beispiel Interessengruppen) den Abbau wirtschaftspolitischer Eingriffe oder trägt sogar zu ihrer Verstärkung bei. Zum Marktversagen kommt Staatsversagen hinzu, so daß Vor- und Nachteile politischer Einflußnahme behutsam gegeneinander abgewogen werden müssen.

Der Agrarsektor ist ein Paradebeispiel für sich kontinuierlich verstärkende staatliche Intervention, bei der ein wirtschaftspolitischer Eingriff den nächsten nach sich zieht und negative Auswirkungen unvermeidbar sind (Allokationsverschlechterung). Die weitgehende Einflußnahme hat in der überwiegenden Zahl der Industrieländer eine lange Tradition. Sie dient letztlich der Sicherung der Einkommen der Beschäftigten, weil die Erhaltung des Agrarsektors (wenn auch nicht in seiner derzeitigen Größe) für unerlässlich gehalten wird. Gegenüber anderen Sektoren kann die marktwirtschaftlichen Prinzipien zuwiderlaufende staatliche Einmischung gerechtfertigt werden durch die charakteristische Abhängigkeit der Landwirtschaft von den Naturgewalten, die eine Vorauskalku-

¹ Vergleiche Molitor (1995), Seite 292.

lation wesentlich schwieriger als im Industrie- oder Dienstleistungsbereich gestaltet. Wenn der Staat sich neutral verhält, rufen Angebotsänderungen aufgrund klimatischer Einflüsse oder technischen Fortschritts auf Agrarmärkten mit relativ konstanter und unelastischer Nachfrage starke Preisausschläge und dementsprechende Einkommensschwankungen hervor. Gegenwärtig erhöhen Tierkrankheiten wie die Rinderseuche BSE² oder die Schweinepest das Risiko zusätzlich, da sie zum einen das Angebot sprunghaft zurückgehen lassen und eine längere Wiederaufbauphase erforderlich machen, zum anderen die Nachfrage langfristig dezimieren. Der Nachteil langer Ausreifungszeiten und kürzerer Haltbarkeit gegenüber industriellen Produkten generiert ebenfalls eine Legitimation für die spezifische Behandlung des Sektors. Wesentlich für die gesellschaftliche Ausnahmestellung der Landwirtschaft ist zudem die Tatsache, daß der Produktionsprozeß sowohl ökonomischen als auch ökologischen Ansprüchen genügen muß und einen entscheidenden Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zu leisten hat.

Da die Agrarpolitik oft nur auf das „Kurieren der Symptome“ von Fehlentwicklungen fokussiert, ist es nicht möglich, die historisch gewachsenen „Fesseln“ abzuwerfen und einen völligen Neuanfang zu wagen. Diese Arbeit betrachtet nicht eine radikale Reform im Agrarsektor der Europäischen Union (EU), die, realistisch betrachtet, nicht durchführbar sein wird, sondern eine Neuausrichtung, die von der gegebenen Situation ausgeht und unter den vorhandenen Restriktionen eine alloкатive und distributive Verbesserung anstrebt.³ Sie erfaßt zunächst die derzeitige Situation vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung und insbesondere der 1992 durchgeführten „Reform“. Nach Darstellung der Breite des Spektrums für eine mögliche Neuorientierung wird festgestellt, ob die aktuellen Vorschläge der Europäischen Kommission für die

² Bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) ist eine Gehirnerkrankung der Rinder, die 1986 erstmals im Vereinigten Königreich aufgetreten ist. In den folgenden zehn Jahren hat sie im britischen Rinderbestand epidemische Ausmaße angenommen, ist aber derzeit am Abklingen. Vergleiche Europäische Kommission (1997b), Seite 18.

³ Aus Abgrenzungsgründen wird nur an dieser Stelle der Arbeit unter einer „Reform“ eine völlige Neugestaltung der Politik, die ausschließlich an ökonomischen Kriterien ausgerichtet ist und keine Rücksicht auf Restriktionen der Realität nimmt, verstanden. Aus diversen Gründen, insbesondere wegen Gewährleistung eines Vertrauensschutzes, ist eine solche radikale Richtungsänderung weder im Agrarsektor noch in anderen Bereichen der Gesellschaft möglich. Daher bezeichnet der Begriff „Neuausrichtung“ die Optimierung von Veränderungsmöglichkeiten, die auf einer Analyse des Status quo basieren. Um Verwirrungen zu vermeiden, wird der Ausdruck „Reform“ im Rest der Arbeit im Sinne des „üblichen“ Sprachgebrauchs verwendet.

zukünftige Agrarpolitik aus ökonomischer Sicht aufgrund ihrer allokativen und distributiven Auswirkungen sinnvoll sind.

Zunächst ordnet Kapitel 2 die agrarpolitischen Ziele in den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang ein und stellt das rechtliche, instrumentelle und geschichtliche Fundament der Agrarpolitik in der Europäischen Union vor. In Kapitel 3 steht ein theoretisches Modell im Vordergrund, das ökonomisch begründet, unter welchen Bedingungen der Einsatz der Marktpreisstützung in der praktizierten Wirtschaftspolitik vorteilhaft ist. Anschließend wird eine Politikkombination, die dieses Instrument bevorzugt einsetzt, einem direkten Vergleich mit Gestaltungsalternativen unterzogen, um die Auswirkungen zu verdeutlichen. Kapitel 4 beurteilt die 1992 durchgeführte Reform, zeigt Bestimmungsgrößen zukünftiger Entwicklungen auf und untersucht vorliegende Ansätze zur derzeit anstehenden Neuausrichtung unter allokativen und distributiven Aspekten. Abschließend wird in Kapitel 5 die Instrumentenkombination im Agrarsektor der EU und der OECD-Länder⁴ in den vergangenen Jahren resümiert.

Obwohl derzeit die Marktpreisstützung weltweit reduziert wird, ist ihr in der vorliegenden Arbeit viel Raum zur Verfügung gestellt worden, weil sie über einen langen Zeitraum unbestritten das wichtigste im Agrarsektor eingesetzte Instrument gewesen ist und auch heute noch vielfach verwendet wird. Allokative und distributive Auswirkungen müssen klar hervorgehoben werden, bevor die Ausgestaltung einer Neuausrichtung diskutiert werden kann.

Wie bereits erwähnt, spielt die Nachfrage nach staatlicher Regulierung im Agrarsektor eine wesentliche Rolle, da die „Überrepräsentation“⁵ im Vergleich zu anderen Sektoren und Verbrauchern eine starke Einflußnahme auf den agrarpolitischen Willensbildungsprozeß ermöglicht. Da im Rahmen der Arbeit nicht auf dieses Problem eingegangen werden kann, wird es als bekannt und nicht beeinflussbar vorausgesetzt. Neben dem gesamten Bereich der politischen Ökonomie bleiben steuer- und sozialpolitische Gesichtspunkte ebenso weitgehend unberücksichtigt. Trotz des künftig weiter zunehmenden Gewichts der Umweltpolitik konnten externe Effekte und ihr Einfluß auf agrarpolitische Regelungen aufgrund der quantitativen Beschränkung der Arbeit nicht intensiver betrachtet werden. An einigen Stellen wird lediglich darauf hingewiesen, daß umweltpolitische Aspekte bei der behandelten Fragestellung ebenfalls relevant sind.

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

⁵ Vergleiche Molitor (1995), Seite 230.

2 Ursprung und Entwicklung der EU-Agrarpolitik

Um den Handlungsbedarf im landwirtschaftlichen Sektor aufzuzeigen, werden in diesem Kapitel agrarpolitische Ziele dargestellt. Es folgt eine Beschreibung der zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Instrumente mit der Einschätzung allokativer und distributiver Wirkungen. Der geschichtliche Rückblick über die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) im letzten Abschnitt zeigt, wie es zum Einsatz des Instrumentenmixes in der heutigen Europäischen Union gekommen ist.

2.1 Agrarpolitische Ziele

Gesellschaftspolitische Grundziele sind die Basis der agrarpolitischen Zielsetzung. Bevor eine Einordnung der Einzelziele in den Zusammenhang erfolgt, werden die proklamierten Ziele der Bundesrepublik und der Europäischen Union vorgestellt.

2.1.1 Rechtliche Grundlagen: Nationales Landwirtschaftsgesetz und Römische Verträge

Die heutige Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland hat ihren Ursprung im Landwirtschaftsgesetz von 1955, das in einer von Lebensmittelknappheit und gesamtwirtschaftlichem Wachstum geprägten Phase entstanden ist. Die Landwirtschaft stand unter einem starken Anpassungsdruck, da sie gegenüber anderen Sektoren in der wirtschaftlichen Entwicklung zurückblieb.⁶ Aus dieser Situation heraus fordert §1 des Gesetzes (LwG):

„Um der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und um der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern, ist die Landwirtschaft mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik - insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik - in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden.“

Konkret beinhaltet diese Forderung das Versorgungsziel (Gewährleistung einer quantitativ und qualitativ bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung), das Wachstumsziel (Ermöglichung der Teilnahme der Landwirtschaft an der volkswirtschaftlichen Entwicklung durch Produktivitätssteigerungen) und das Verteilungsziel (Angleichung der sozialen Lage).⁷ Die Interpretation des Paritätsbegriffs basierte zunächst auf dem

⁶ Vergleiche Kible-Kaup (1996), Seite 18.

⁷ Vergleiche Koester (1992), Seite 227.

durchschnittlichen Niveau der Einkommen, später verwendete man als Grundlage ihre durchschnittlichen Wachstumsraten, weil das Niveau nicht angeglichen werden konnte und der direkte Vergleich durch Anwendung unterschiedlicher Methoden nicht möglich war.⁸

Im Jahr 1957 wurde der EWG-Vertrag⁹ unterzeichnet, dessen Artikel 39 und 110 richtungweisend für die heutige Gemeinsame Agrarpolitik sind. Trotz einiger Abweichungen vom deutschen Landwirtschaftsgesetz trat kein Konflikt auf, sondern man sah die Festlegungen als Bestätigung und Erweiterung der nationalen Regelungen.¹⁰

Artikel 39 der „Römischen Verträge“ regelt folgende Punkte:¹¹

- (1) Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik ist es:
 - a. die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
 - b. auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
 - c. die Märkte zu stabilisieren;
 - d. die Versorgung sicherzustellen;
 - e. für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.
- (2) Bei der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik und der hierfür anzuwendenden besonderen Methoden ist folgendes zu berücksichtigen:
 - a. die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt;
 - b. die Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen;
 - c. die Tatsache, daß die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt.

Im Unterschied zum Landwirtschaftsgesetz ist das Wachstumsziel „Produktivitätssteigerung“ hier konkret an technischen Fortschritt und effizienten Faktoreinsatz gebunden. Nicht paritätische, sondern „angemessene“ Einkommen für in der Landwirtschaft tätige Personen sind gefordert. Verbraucherinteressen werden stärker

⁸ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 34.

⁹ Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

¹⁰ Vergleiche Kible-Kaup (1996), Seite 20.

¹¹ Vergleiche Internet, http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/de/detr6d02.htm#Artikel_3.

berücksichtigt.¹² Artikel 110 EWG-Vertrag ergänzt die agrarpolitischen durch handelspolitische Ziele:¹³

„Durch die Schaffung einer Zollunion beabsichtigen die Mitgliedstaaten, im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen.

Bei der gemeinsamen Handelspolitik werden die günstigen Auswirkungen berücksichtigt, welche die Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dieser Staaten haben kann.“

Trotz Beschränkung des agrarpolitischen Instrumenteneinsatzes ist die Kompatibilität mit gesamtwirtschaftlichen Zielen gesichert,¹⁴ wobei durch die faktische Instrumentenwahl jedoch ein Konflikt mit dem Einkommensziel entstehen kann.¹⁵

Die Zielformulierung im jährlichen Agrarbericht der Bundesregierung¹⁶ berücksichtigt zusätzliche Probleme, die durch veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen entstanden und in das öffentliche Bewußtsein getreten sind. Die vier agrar- und ernährungspolitischen Hauptziele lauten:

1. Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum und Teilnahme der in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung;
2. Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit qualitativ hochwertigen Produkten der Agrar- und Ernährungswirtschaft zu angemessenen Preisen; Verbraucherschutz im Ernährungsbereich;
3. Verbesserung der agrarischen Außenwirtschaftsbeziehungen und der Welternährungslage;
4. Sicherung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen; Erhaltung der biologischen Vielfalt; Verbesserung des Tierschutzes.

Die Formulierung ist allgemein gehalten, um bei agrarpolitischen Kursänderungen keine Anpassung notwendig werden zu lassen. Das Einkommensziel steht im Mittelpunkt, auch wenn eine Rangskala der Ziele nicht explizit erstellt wird.¹⁷

¹² Vergleiche Koester (1992), Seite 231.

¹³ Vergleiche Internet, http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/de/detr6d02.htm#Artikel_11.

¹⁴ Vergleiche Koester (1992), Seite 230.

¹⁵ Vergleiche Kible-Kaup (1996), Seite 20.

¹⁶ Vergleiche BMELF (1997a), Seite 79.

¹⁷ Dies kann aus den Maßnahmenbündeln im Entwicklungsprozeß der Agrarpolitik geschlossen werden.

2.1.2 Einordnung innerhalb der Zielhierarchie

Die wirtschaftlichen Ziele Effizienz, Verteilung, Stabilität und wirtschaftliche Freiheit sind den Grundzielen Gerechtigkeit, Sicherheit, Wohlstand und Freiheit untergeordnet.¹⁸

Sie dienen als Orientierung für agrarpolitische Ziele.¹⁹

Folgende Einzelziele lassen sich aus dem **Effizienzziel** ableiten:

- ♦ *Intersektorale Allokation:* Die Faktormobilität (im EWG-Vertrag implizit gefordert) gleicht die Entlohnung zwischen den Sektoren an, so daß das Sozialprodukt steigt.
- ♦ *Intrasektorale Allokation:* Die Förderung von Produktivität und Strukturwandel ermöglicht die Ausnutzung von Skaleneffekten.
- ♦ *Interregionale Arbeitsteilung:* Produktionsschwerpunkte erhöhen die Effizienz; beim Ausscheiden von Standorten mit einer geringeren Rentabilität entstehen jedoch Zielkonflikte (Verteilung).
- ♦ *Internationale Arbeitsteilung:* Eindeutige Effizienzvorteile des Freihandels gegenüber dem Protektionismus können in Konflikt mit dem Verteilungsziel stehen.
- ♦ *Intertemporale Allokation:* Durch aktive Förderung des technischen Fortschritts steigt die Effizienz.
- ♦ *Umweltqualität:* Positive und negative externe Effekte²⁰ produktiver Tätigkeit im landwirtschaftlichen Sektor verursachen einen agrarpolitischen Handlungsbedarf; die Art der ergriffenen Maßnahme determiniert die Zielbeziehung zu anderen Einzelzielen (Konflikt / Komplementarität / Neutralität).
- ♦ *Informationsangebot:* Die staatliche Bereitstellung von Forschungsergebnissen wirkt effizienzsteigernd.²¹

¹⁸ Diese Grundziele finden sich in gleicher oder ähnlicher Form bei unterschiedlichen Autoren; bei Bernholz / Breyer fällt der Wohlstand zum Beispiel unter „reichliche und wachsende“ Güterversorgung, Berg / Cassel nennen dieses Grundziel „Fortschritt“. Vergleiche Bernholz / Breyer (1993), Seite 20 und Berg / Cassel (1995), Seite 195-199.

¹⁹ Zu den folgenden Ausführungen vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seiten 37-42.

²⁰ Zu den positiven, nutzensteigernden Effekten im Agrarsektor gehört zum Beispiel der Wert der Erhaltung der Kulturlandschaft; die Nitratbelastung dagegen ist als negativer, produktions- oder nutzenmindernder Effekt zu bezeichnen. (Die Unterscheidung hängt von der Konvention über den Ausgangszustand und die Erstverteilung der Eigentumsrechte ab.) Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 281 f.

²¹ Erträge aus Forschung und Entwicklung haben den Charakter eines öffentlichen Gutes, weil der private Nutzen aufgrund von „Freifahrer“-Verhalten geringer ist als die privaten Kosten. Vergleiche Koester (1992), Seite 235.

-
- ♦ *Stimulation von Investitionen:*²² Der Staat unterstützt das effiziente Funktionieren des Marktes.

Das **Verteilungsziel** konkretisiert sich

- ♦ *zwischen wirtschaftlichen Gruppen*, da Interessen von Landwirten, Faktorانبietern, Verbrauchern und Steuerzahlern eine Rolle spielen.
- ♦ *zwischen Einzelhaushalten*, wobei die Unterteilung nach Personengruppen nicht unbedingt die Anforderung „Bedarfsgerechtigkeit“ erfüllt.
- ♦ *interregional*, weil benachteiligte Regionen besonders berücksichtigt werden.
- ♦ *international*, da Entwicklungshilfe in frühen Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung gewährt wird, Nahrungsmittelhilfe bei kurzfristigem Bedarf zum Einsatz kommt.
- ♦ *zwischen heutigen und zukünftigen Generationen*, weil zum einen zukünftigen Generationen durch den Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen Altlasten aufgebürdet werden, zum anderen die Landwirtschaft einen Beitrag zur Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen leistet.

Einzelziele des **Stabilitätsziels** sind:

- ♦ *Stabile Verbraucherpreise*, die die Realeinkommen der Verbraucher festigen und eine verlässliche Grundlage für ihre Entscheidungen bilden.
- ♦ *Stabile Erzeugerpreise*, um die Einkommen der Produzenten konstant zu halten und das private Risiko zu reduzieren. Wegen gegenläufiger Schwankungen der Preise und Mengen bei angebotsverursachten Störungen kann diese Maßnahme jedoch die Einkommen destabilisieren.
- ♦ *Versorgungssicherung*, die durch einen hohen Selbstversorgungsgrad oder geeignete Lagerhaltungspolitik erreicht werden kann.
- ♦ *Zahlungsbilanzziel*, da durch Agrargüterüberschüsse die Handelsbilanz positiv beeinflusst wird.

Die **wirtschaftliche Freiheit** lässt sich aufsplitten in das

- ♦ *Wettbewerbspolitikziel*, das durch Förderung des Wettbewerbs eine gezielte Stärkung der Landwirtschaft verfolgt.
- ♦ *Ziel einer liberalen Agrarverfassung*, das aus dem Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“ abgeleitet werden kann.

²² Die letzten beide Unterziele des Effizienzziels werden von der Europäischen Kommission genannt. Vergleiche European Commission (1994a), Seite 6.

♦ Ziel einer „großen Zahl von selbständigen Existenzen“, das eine breite Streuung des Eigentums an Grund und Boden sicherstellen soll.²³

Beim Verfolgen der beschriebenen Ziele steht Agrarpolitikern ein breites Instrumentarium zur Verfügung. Abschnitt 2.2 beschäftigt sich mit den einzelnen Komponenten und der Beurteilung ihrer Wirkungsweise.

2.2 Instrumente der Agrarpolitik

Dieser Abschnitt stellt zunächst Kriterien zur Klassifizierung der Instrumente dar. Anschließend wird im Rahmen der Vorstellung die jeweilige Wirkungsweise erläutert.

2.2.1 Systematik agrarpolitischer Mittel

Aus Sicht privater Entscheidungsträger unterscheiden Henrichsmeyer / Witzke die Instrumente der Agrarpolitik danach, an welcher Stelle des Marktprozesses sie ansetzen und wie stark individuelle Spielräume eingeeengt werden.²⁴ Neben der allgemeinen Wirtschaftsordnung und der Agrarverfassung, die den Handlungsspielraum der Individuen kaum beschränken, besitzen Information, Beratung und Appelle ebenfalls eine geringe Eingriffsintensität. Durch öffentliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen (zum Beispiel Forschungsergebnissen) ruft der Staat Verzerrungen hervor, da er das Angebot kontrolliert und den Marktmechanismus außer Kraft setzt. „Finanzielle Anreize“, zu denen zum Beispiel Finanzhilfen und Interventionen zählen, beschränken die individuelle Freiheit relativ stark. Sie lassen sich differenzieren in Transferpolitik, Preismanipulation (Subventionen) und Preisfixierung (Mindest- oder Höchstpreise, die durch Aufkaufgarantien durchgesetzt werden). Weiterhin greift der Staat in private Wirtschaftspläne durch Anwendung ordnungspolitischer Instrumente, zu denen Ge- und Verbote (Kontingente, Flächenstillegungen) gehören, ein.

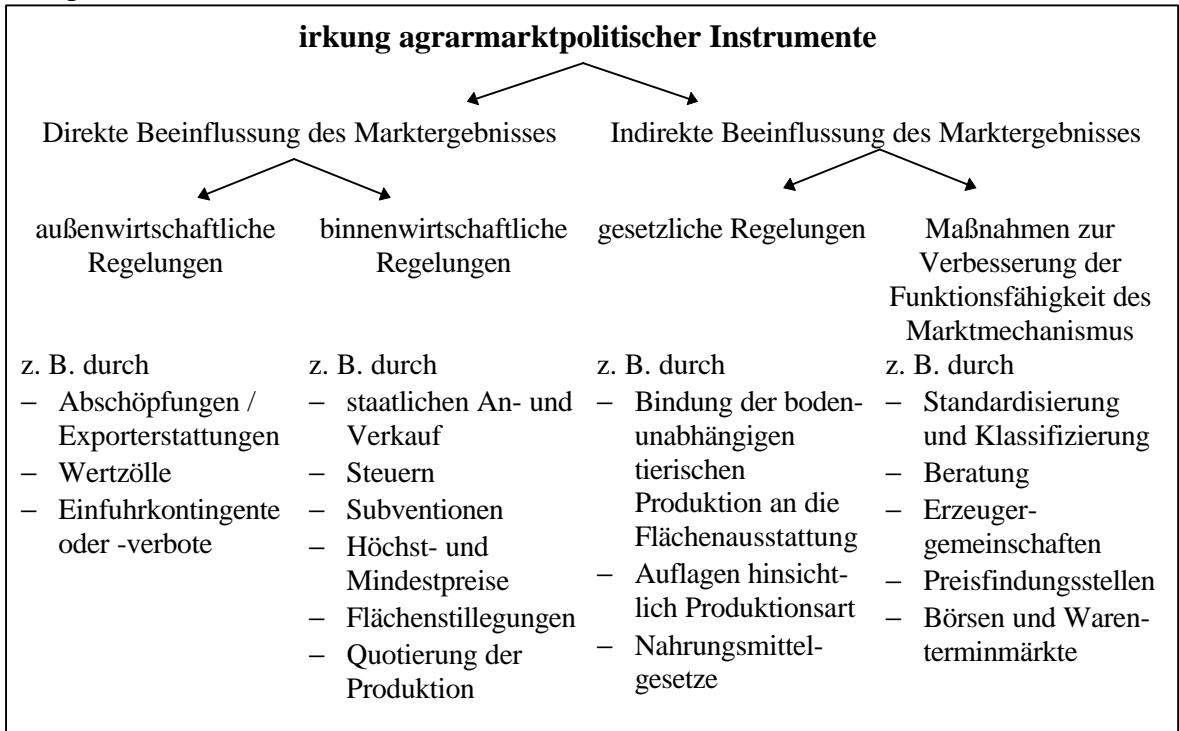
Abweichend von dieser Unterscheidung systematisiert Koester²⁵ agrarpolitische Instrumente nach der Beeinflussung des Marktergebnisses:

²³ Die Bewirtschaftung der Flächen in eigener Verantwortung und ein breit gestreutes Eigentum an Grund und Boden gehören zu den traditionellen Prinzipien bäuerlichen Wirtschaftens. Vergleiche Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1996), Seite 15.

²⁴ Die Darstellung folgt Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 48-50.

²⁵ Vergleiche Koester (1992), Seite 256.

Graphik 1



Quelle: Koester (1992) (gekürzte Version).

Die Darstellung in Abschnitt 2.2.2 nimmt Bezug auf diese Charakterisierung. Maßnahmen, die das Marktergebnis nur indirekt beeinflussen, bleiben jedoch unberücksichtigt.

2.2.2 Ausgewählte Instrumente und ihre Effekte auf Allokation und Distribution

In die folgende Beschreibung wurden nur Instrumente aufgenommen, die für die Darstellung in den Folgekapiteln relevant sind. Zunächst werden einzelne binnenwirtschaftliche Regelungen beleuchtet, anschließend wird auf außenwirtschaftliche Vorschriften eingegangen. Der Einfluß der GATT-Vereinbarungen²⁶ wird nicht dargestellt, da nur grundlegende Wirkungsweisen der Instrumente aufgezeigt werden sollen. In den späteren Kapiteln werden die Regelungen, wenn notwendig, explizit genannt und kurz erklärt.

2.2.2.1 Preisfixierung und -stabilisierung

Bereits bei einer geringfügigen Verschiebung der Angebots- oder Nachfragekurven entstehen auf Agrarmärkten wegen kurzfristig niedriger Elastizitäten starke Preisschwan-

²⁶ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

kungen.²⁷ Sie bedingen Wohlfahrtseinbußen, die durch stabilisierendes staatliches Eingreifen verhindert werden sollen. Die Risikübernahme durch den Staat soll falsche private Allokationsentscheidungen vermeiden, die durch Risikoaversion entstehen. Zumeist werden *Mindestpreise* festgelegt, die Anbieter begünstigen; die gelegentlich verwendeten *Höchstpreise* dienen dem Verbraucherschutz. Eine Fixierung von Preisen hat schwerwiegendere ökonomische Folgen als eine Manipulation, da jede Reaktion auf Datenänderungen verhindert wird.

Staatliche Interventionskäufe ergänzen die Fixierung der Inlandspreise. Der in den Marktordnungen²⁸ der EU festgelegte Interventionspreis ist ein garantierter Mindestpreis, zu dem die Interventionsstellen jede angebotene (überschüssige) Menge aufkaufen. Neben den direkten Ausgaben entstehen durch die Lagerung oder den Absatz im Ausland zusätzliche Kosten. Insgesamt ergibt sich bei Einsatz des Instruments ein Wohlfahrtsverlust, da die Gewinne der Erzeuger nicht zur Kompensation der Nachteile von Konsumenten und Steuerzahlern ausreichen.

Veranlaßt durch hohe garantierte Preise steigern Produzenten die Herstellungsmengen. Es kommt zu einem erhöhten, ineffizienten Faktoreinsatz im Inland. Ob das Pro-Kopf-Einkommen der Landwirtschaft dauerhaft gesteigert werden kann, hängt davon ab, wie sich Einkommensdisparität²⁹ und Abwanderung des Faktors Arbeit in andere Sektoren entwickeln. Konsumenten erleiden eine eindeutige Verringerung der nach Deckung des Nahrungsmittelgrundbedarfes verbleibenden Einkommen, da sie höhere Lebensmittelpreise zu zahlen haben.

Auf dem Weltmarkt entstehen verstärkte Preisschwankungen, wenn große Länder eine Stabilisierungspolitik verfolgen, da dort die Mengenschwankungen aufgefangen werden müssen.³⁰ Der Schutz des preisstabilisierenden Landes gegen Marktunbeständigkeiten

²⁷ Die Reaktion von Nachfragern nach Nahrungsmitteln ist im Aggregat preisunelastisch; am point of sale reagieren die Konsumenten jedoch sehr preiselastisch. Mit wachsendem Einkommen wird die Nachfrage preisunelastischer. Vergleiche Herrmann (1997), Seite 369, 371.

²⁸ 1962 lösten gemeinsame Marktordnungen die bis dahin geltenden nationalen Marktregelungen ab. Sie sind für verschiedene landwirtschaftliche Erzeugnisse unterschiedlich gestaltet und sollen, neben diversen zusätzlichen Regelungen, einheitliche Preise in allen Mitgliedsländern (transportbedingte regionale Differenzierungen sind zulässig) gewährleisten. Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 547 f und Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1996), Seite 53 f.

²⁹ In Zusammenhang mit der Agrarpolitik bezeichnet der Begriff Einkommensdisparität die unterschiedliche Entwicklung der Einkommen von in der Landwirtschaft und in der Industrie beschäftigten Personen. Vergleiche Gabler (1997), Seite 1060.

³⁰ Koester sieht auch die Möglichkeit einer Stabilisierung des Weltmarktes durch Preisstabilisierung; er belegt diese Auffassung anhand zweier Beispiele. Vergleiche Koester (1992), Seite 261.

führt also zu einer Destabilisierung des Weltmarktpreises. Langfristige Angebotsänderungen oder eine dauerhafte Vergrößerung der Kostenvorteile durch das Ausland ändern in einem System mit Preisfixierung das Protektionsniveau³¹ „automatisch“. Bei sinkendem Weltmarktpreis steigen Protektionsgrad, Wohlfahrtseinbußen und der Umfang der Einkommensumverteilung; steigt dieser, so gehen Protektionsniveau und Wohlfahrtsverluste zurück.³²

Eine weitere Möglichkeit, Erzeugerpreise konstant zu halten, sind *Defizitzahlungen* (deficiency payments). Die den inländischen Produzenten garantierten Preise werden nicht auf dem Binnenmarkt durchgesetzt, sondern die Landwirte verkaufen ihre Produkte zu Marktpreisen. Falls die durchschnittlichen Marktpreise unter dem Garantiepreis liegen, erhalten sie die Differenz als Subvention. Der Anreiz zum Verkauf zu einem möglichst hohen Preis bleibt erhalten, weil ein über-/ unterdurchschnittlicher Preis der eigene Vorteil / Nachteil des Produzenten ist. Da Schwankungen des Weltmarktpreises unmittelbar durch eine Veränderung des Subventionsbetrages ausgeglichen werden, produzieren inländische Produzenten unverändert weiter.³³ Instabilitäten des Binnenmarktes werden auch bei diesem Instrument auf den Außenmarkt exportiert.³⁴

2.2.2.2 Mengensteuerungspolitik

Ziel der Mengensteuerung ist neben Verringerung der Inlandsproduktion eine Erhöhung des Marktpreisniveaus oder die Entlastung des Staatshaushaltes. Der Staat gibt quantitative Beschränkungen vor, deren Einhaltung durch einen Sanktionsmechanismus garantiert wird. Da die Mengenwirkungen gut kalkulierbar sind und rasch eintreten, kann das Politikinstrument zielgerichteter eingesetzt werden als andere, die über den Preismechanismus wirken.³⁵ Der Ansatzpunkt wird abhängig vom Verwaltungsaufwand und den Kontrollmöglichkeiten gewählt. Er kann in der Produktion (Herstellungsrechte), im

³¹ Der nominale Protektionsgrad kennzeichnet das Verhältnis zwischen heimischem Preis und Weltmarktpreis. Vergleiche Munk in European Commission (1994a), Seite 129.

³² Entwicklungsländer legen den Inlandspreis oft unter dem Weltmarktpreisniveau fest, um den Verbrauchern eine preisgünstige Versorgung zu sichern (die Landwirtschaft wird benachteiligt). Eine unvollständig weitergegebene Weltmarktpreissenkung impliziert hier eine Verminderung des Protektionsniveaus und des Wohlfahrtsverlusts, da Weltmarktpreis und Inlandspreis sich annähern (et vice versa).

³³ Vergleiche Plate (1975), Seite 134.

³⁴ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 206 f.

³⁵ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 224.

Faktoreinsatz (Flächennutzung) oder im Verkauf (Garantiemenge) beziehungsweise im Zukauf von Produkten oder Faktoren liegen. Die bei der Erstverteilung von Quoten angewandten Kriterien sind von großer Bedeutung, da eine Korrektur nur schwer möglich ist. Die Referenzgröße sollte so gewählt sein, daß produktionsstimulierende Anreize und Ungerechtigkeiten aufgrund einer veralteten Verteilung vermieden werden. Die Übertragbarkeit von Kontingenten determiniert Allokations- und Verteilungswirkungen. Handelbare oder eingeschränkt übertragbare Zertifikate erhöhen durch Produktionsreduktion an Standorten mit hohen Kosten die Effizienz; andernfalls werden Strukturwandel und technischer Fortschritt blockiert. Die administrative Umverteilung der Kontingente ist weniger effizient, da den Behörden keine Informationen über einzelbetriebliche Grenzkosten vorliegen (Regierungsverluste).

Obwohl landwirtschaftliche Einkommen kurzfristig erhöht werden können, ist dies aufgrund von Anpassungsvorgängen langfristig nicht möglich. Die Verbraucher werden durch höhere Preise stärker belastet. Zu diesen Nachteilen kommen ein hoher administrativer Aufwand, rent-seeking-Aktivitäten, die Tendenz zur Ausweitung³⁶ und Dauerhaftigkeit des Kontingentierungssystems (Hemmung des Strukturwandels)³⁷ sowie Probleme durch Nichtkonformität mit dem marktwirtschaftlichen System (Eingriff in die individuelle Freiheit) hinzu.

2.2.2.3 Transferpolitik

Transferzahlungen sollen das Einkommensziel mit einer möglichst geringen Allokationsverzerrung erreichen.³⁸ Sie werden nach einer Politikänderung zur Kompensation von Einkommensverlusten oder aus sozialpolitischen Gründen zur Sicherung eines Mindesteinkommens eingesetzt. Wenn gleichzeitig andere Ziele verfolgt werden, findet eine Bindung an Verhaltensaufgaben (zum Beispiel Flächenstillegungen) statt.³⁹

Im Optimum ist die Höhe laufender Transfers nicht durch die Empfänger beeinflussbar. Sie sind allokatonsneutral und verursachen keine direkten Wohlfahrtsverluste, weil von

³⁶ Durch den partiellen Einsatz auf einem Markt entstehen Rückwirkungen, die weitere Eingriffe des Staates erforderlich machen. Vergleiche Koester (1992), Seite 293.

³⁷ Der Zuckerrübenmarkt zeigt beispielhaft die unbeabsichtigte Vergrößerung landwirtschaftlicher Einkommensunterschiede durch eine dauerhaft aufrechterhaltene Quotierung. Vergleiche Koester (1992), Seite 294.

³⁸ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 186 und 196.

³⁹ Diese Kombination hat meist verzerrende Wirkungen.

ihnen keine Produktionswirkungen ausgehen.⁴⁰ Da nicht verzerrende Kopfsteuern in der Realität nicht zur Verfügung stehen, ergeben sich bei der Steuererhebung zur Finanzierung der Transferzahlungen (indirekte) Wohlfahrtsverluste. Neben dem Empfänger profitiert auch der Steuerzahler von Transferzahlungen, weil im Vergleich zu Subventionen keine verzerrenden Produktionseffekte finanziert werden müssen.

Die Bemessungsgrundlage der Transferzahlungen wird abhängig von Zielrichtung und administrativem Aufwand gewählt. Es kann entweder eine vergangene tatsächliche beziehungsweise durchschnittliche oder auch eine durchschnittliche gegenwärtige Produktion sein. Faktorbestände (Nutzfläche, Arbeitskräfte, Viehbestand) können ebenfalls als Basis dienen. Da bei der Bemessung auf Einkommensbasis meist eine Rückwirkung auf den Faktoreinsatz zu beobachten ist, sind strenge Produktionsunabhängigkeit und absolute Allokationsneutralität kaum gegeben. Die Allokationswirkungen sind jedoch deutlich geringer als bei „normalen“ produktionsabhängigen Subventionen (oft ist eine eindeutige Abgrenzung nicht möglich). Da die Höhe von Einkommen und Transfer meist in einem negativen Zusammenhang stehen, entsteht ein Anreizproblem: die Ankündigung von Zahlungen führt dazu, daß weniger Einkommen am Markt erzielt wird. Werden die Transfers in Form von Steuervergünstigungen gewährt, so ist die Korrelation mit der Höhe der Einkommen positiv.

2.2.2.4 Subventionen

Subventionen sind an die laufende Produktion (den laufenden Konsum) oder den Faktoreinsatz (das Faktorangebot) der Unternehmen (Haushalte) gebunden.⁴¹ Im Subventionsbericht des Deutschen Bundestages wird herausgestellt, daß Finanzhilfen und Steuervergünstigungen grundsätzlich nur als Hilfe zur Selbsthilfe gewährt werden. Eine degressive, zeitlich befristete Ausgestaltung soll unzumutbare Härten vorübergehend abfedern und gleichzeitig den Strukturwandel fördern.⁴²

⁴⁰ Es kann gezeigt werden, daß in einer Situation ohne Arbeitsmarkt (nur Arbeit im landwirtschaftlichen Betrieb ist möglich) Transferzahlungen zu einer erhöhten Freizeitnachfrage und zu Reduktion der landwirtschaftlichen Arbeitszeit führen. Obwohl hier keine Produktionsneutralität vorliegt, sind direkte Einkommensübertragungen weniger allokationsverzerrend als Subventionen, die zur gleichen Erhöhung der Produzenteneinkommen führen. Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 192-194.

⁴¹ Grüne definiert Subventionen als „Zuschüsse, die der Staat im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik an Unternehmen für laufende Produktionszwecke gewährt, sei es zur Beeinflussung der Marktpreise oder zur Stützung von Produktion und Einkommen.“ Vergleiche Grüne (1997), Seite 14.

⁴² Vergleiche Deutscher Bundestag (1995), Seite 9.

Die Allokations- und Distributionswirkungen hängen ab von der gewählten Ausgestaltungsform (personen-, produkt- oder faktorgebunden), die wiederum von den Zielvorstellungen determiniert wird. Aufgrund der Berücksichtigung angekündigter Zahlungen bei individuellen Verhaltensentscheidungen gehen durch Produktions- und Verbrauchseffekte effizienzmindernende Wirkungen von Subventionen aus. Sie tragen zur Strukturkonservierung bei und hemmen das wirtschaftliche Wachstum einer dynamischen Wirtschaft. Eine geeignete Ausgestaltung, wie zum Beispiel die Gewährung personenbezogener Subventionen unabhängig von der weiteren Tätigkeit im landwirtschaftlichen Sektor, kann den Anpassungsprozeß fördern. Im Vergleich zu alternativen Maßnahmen steigt die volkswirtschaftliche Effizienz. Der Begünstigung von Konsumenten oder Produzenten steht, abhängig von den Preiselastizitäten, eine eindeutige Belastung der Steuerzahler gegenüber. Daher ist eine regelmäßige Überprüfung notwendig.⁴³

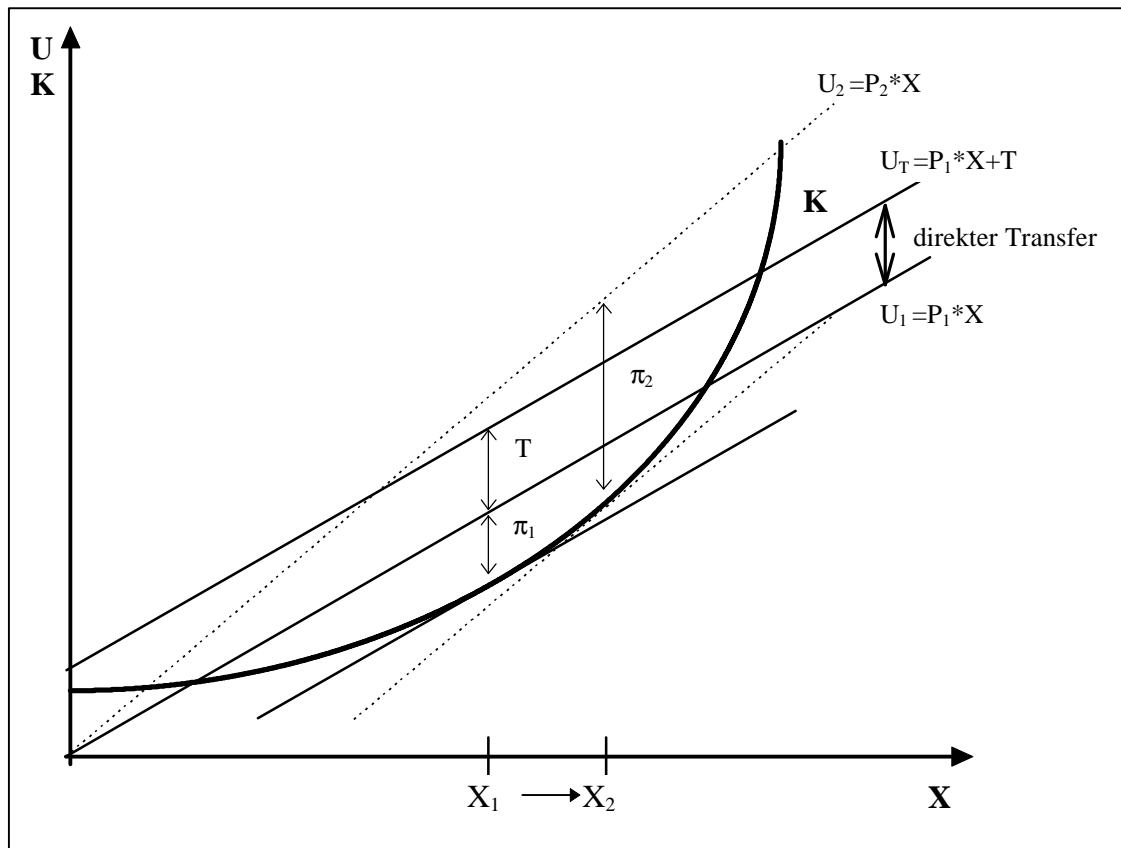
Produktbezogene Subventionen induzieren Angebotsmengensteigerungen und Verzerrungen zwischen den einzelnen Produkten.⁴⁴ Um dem entgegenzuwirken, wird die Produktion durch Flächenstillegungen oder Quoten beschränkt, was wiederum eine ineffiziente Faktorausnutzung bedingt.

Die folgende Graphik stellt Allokationswirkungen von Transfers und Subventionen vergleichend gegenüber:

⁴³ Vergleiche Deutscher Bundestag (1995), Seite 9.

⁴⁴ Die „staatlichen Beihilfen“ der EU verzerren zusätzlich den innergemeinschaftlichen Wettbewerb. Vergleiche Grüne (1997), Seite 16.

Graphik 2 Produktionswirkungen von Transfers und Erzeugersubventionen



Quelle: Henrichsmeyer / Witzke (1994).⁴⁵

In der Ausgangssituation ist die Optimalbedingung der Gewinnmaximierung (Preis gleich Grenzkosten) in X_1 erfüllt. Der Abstand zwischen Umsatzgerade U_1 und Kostenfunktion K ist maximal, der Gewinn beträgt π_1 . Eine Erzeugersubvention von $(P_2 - P_1)$ erhöht den Preis auf P_2 , so daß die Umsatzgerade steiler verläuft (U_2). Die optimale Menge verschiebt sich nach rechts (X_2) und der Gewinn vergrößert sich auf π_2 . Läßt man den Produzenten alternativ einen direkten Transfer zukommen, verschiebt sich die Umsatzgerade parallel nach oben (U_T). Der Gewinn vergrößert sich von π_1 auf $\pi_1 + T$, ohne daß Einfluß auf die Produktionsmenge genommen wird (X_1). Die Abbildung illustriert, daß Transfers im Idealfall produktionsneutral sind, Subventionen durch die Mengenausdehnung jedoch produktionswirksam.

⁴⁵ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 190.

2.2.2.5 Instrumente der Außenhandelsregelung

Aus verteilungspolitischen Gründen legen Industrieländer, wie in Abschnitt 2.2.2.1 beschrieben, Agrarpreise über dem Niveau des Weltmarktpreises fest. Die resultierende Preisdiskrepanz macht einen Ausgleich an den Grenzen erforderlich.⁴⁶ Es kommt zum Einsatz von Abschöpfungen, Exporterstattungen, Kontingenten und Wertzöllen, die den Inlandsmarkt weitgehend von der internationalen Arbeitsteilung abkoppeln, die Einkommensverteilung im Inland verändern und den Wohlstand senken.⁴⁷

Die größte Bedeutung kommt dem *Abschöpfungssystem* zu.⁴⁸ Die Abschöpfung errechnet sich aus der Differenz zwischen Weltmarktpreis und angestrebtem Inlandspreis (siehe Darstellung Anhang 1). Da bei variablen Abschöpfungen der Binnenpreis unabhängig vom Weltmarktpreis ist, besteht kein Anreiz für inländische Produzenten, sich an veränderte Knappheitssituationen anzupassen. Sie tragen nicht bei zum Ausgleich von Schwankungen des Weltmarktpreises, die durch Mengenänderungen (zum Beispiel gute Ernten oder verringerte Nachfrage) hervorgerufen werden. Bei sinkendem Weltmarktpreis besteht die Gefahr einer sich verstärkenden Protektion. Das Abschöpfungssystem ist als Mittel der Einkommensumverteilung wenig effizient, weil den Verlusten durch Verzerrung der Faktorallokation trotz der für Steuerzahler vorteilhaften Einnahmeerzielung des Staates keine Gewinne (bei der Produzentenrente) in gleicher Höhe gegenüberstehen.⁴⁹ Eine exakte Quantifizierung der Wohlfahrtseffekte ist nicht möglich, da sie von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten abhängen. Insbesondere langfristig bringt der verringerte Wettbewerb auf den Inlandsmärkten zusätzliche Wohlfahrtswirkungen.

Der *Wertzoll* ist eine am Einfuhrwert des Produktes bemessene Belastung des Imports. Da Inländer auf Knappheitsänderungen des Weltmarktes reagieren, leisten sie einen Beitrag zum Abbau von Schwankungen. Wegen der (internationalen) Festlegung der Zoll-

⁴⁶ Neben der Gewährleistung einer kostengünstigen Versorgung der Verbraucher mit Lebensmitteln fixieren Entwicklungsländer Inlandspreise auch unter dem Weltmarktniveau, um aus den Exporten Einnahmen zu erzielen. Diese negative Protektion muß durch Exportzölle und Importsubventionen unterstützt werden. Bei Analyse der Wohlfahrtswirkungen zeigt sich, daß diese Politik Wohlfahrtsverluste, die durch negative Allokations- und Verteilungswirkungen der protektionistischen Politik der Industrieländer hervorgerufen werden, verstärkt. Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 166 f.

⁴⁷ Vergleiche Koester (1992), Seite 261.

⁴⁸ Abschöpfungen werden meist in Einfuhrsituationen eingesetzt. Wenn der Inlandspreis unter dem Weltmarktpreis liegt vermeiden sie eine Unterversorgung infolge attraktiver Exportbedingungen. Vergleiche Gabler (1997), Seite 34.

⁴⁹ Vergleiche Koester (1992), Seite 261.

höhe für einen längeren Zeitraum besteht nicht die Gefahr einer stetigen Erhöhung des Protektionsniveaus. Daher ist die Fehlallokation inländischer Ressourcen wesentlich geringer, die Wohlfahrtseffekte durch Erhöhung der Produktionsmenge entsprechen denen der Abschöpfungen. Landwirtschaftliche Einkommen können nur kurzfristig und begrenzt gesichert werden. Wegen der Abhängigkeit von Preiselastizitäten ist der Vorteil inländischer Produzenten tendenziell größer, wenn die Nachfrage unelastischer ist. Die Staatseinnahmen sind nicht exakt prognostizierbar, da sie stark schwanken, weil die Beträge bei höherem Weltmarktpreis zwar höher, gleichzeitig die Einfuhrmengen aber geringer sind. Die Vorteilhaftigkeit der Verteilungswirkungen für die Gesellschaftsmitglieder hängt davon ab, ob die Zolleinnahmen für eine generelle Steuerentlastung (wegen der Steuerprogression werden höhere Einkommensklassen stärker begünstigt) oder zu einer gezielten Entlastung ärmerer Steuerzahler (Freibeträge, direkte Transfers) genutzt werden. Die Administration eines Wertzollsystems ist relativ einfach und bei Verwirklichung eines einheitlichen Protektionsgrades besteht die Möglichkeit, negative Wohlfahrtswirkungen durch Vermeidung von Substitutionseffekten im Inland zu minimieren.⁵⁰

Im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT wurde die Umwandlung sämtlicher Grenzschutzmaßnahmen in Zolläquivalente beschlossen (Tarifizierung). Diese Zolläquivalente sind im Gegensatz zu den variablen Abschöpfungen fest.⁵¹ Ihr Wert unterliegt bestimmten Abbauvorschriften, auf die an dieser Stelle nicht im einzelnen eingegangen werden soll. Den Unterschied zum Abschöpfungssystem verdeutlicht Anhang 1.

Das Pendant zu Abschöpfungen sind *Exporterstattungen* (Ausfuhrsubventionen).⁵² Ihre Höhe errechnet sich aus dem Produkt der Handelsmenge und der Differenz zwischen Inlands- und Weltmarktpreis.⁵³ Exporterstattungen haben ähnliche Wirkungen wie Abschöpfungen, kleine Mengenschwankungen führen jedoch zu starken Veränderungen der

⁵⁰ Vergleiche Koester (1992), Seite 281 ff.

⁵¹ Vergleiche Europäische Kommission (1996a), Seite 29.

⁵² Erstattungen sind meist in Exportsituationen notwendig. In Entwicklungsländern, deren Inlandspreis unter dem Weltmarktpreis festgesetzt wurde, sind sie jedoch in Importsituationen erforderlich.

⁵³ Bei einem Versorgungsgrad von über 100 Prozent kann der Staat direkt als Nachfrager auftreten. Er kauft das über die inländische Nachfrage hinausgehende Angebot auf. Da sich bei Absatz im Inland für eine inferiore Verwendung (zum Beispiel Weihnachtsbutter) Verschiebungen zuungunsten der qualitativ höherwertigen Produkte zu Garantiepreisen ergeben, strebt er den Verkauf im Ausland an. Er muß die Differenz zwischen den Aufkaufkosten und dem Erlös im Ausland tragen.

Staatsausgaben. Außerdem ist der administrative Aufwand und das Betrugspotential aufgrund der Informationserfordernisse höher.⁵⁴

Häufig werden als Reaktion auf politischen Druck von Handelspartnern oder zur Begünstigung einzelner Drittländer *Importkontingente* eingesetzt.⁵⁵ Durch Bevorzugung einiger und Benachteiligung anderer Länder wird der internationale Handel verzerrt. Verteilungs- und budgetäre Effekte sind nicht eindeutig quantifizierbar, da sie von der konkreten Ausgestaltung (Kombination mit anderen Instrumenten) abhängen.⁵⁶

Die vorgestellten Instrumente kamen im Laufe der Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik mit unterschiedlicher Intensität und aus diversen Gründen zum Einsatz. Abschnitt 2.3 gibt einen Überblick über markante Trends und Grundausrichtungen.

2.3 Historie der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die von den Rahmenbedingungen abhängige Maßnahmenakzentuierung der europäischen Agrarpolitik läßt vier Phasen erkennen, die im folgenden kurz dargestellt werden.⁵⁷

2.3.1 Einkommensorientierte Agrarpreispolitik (1962-1977)

In der ersten Phase der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft (EG) wurde die vorangegangene nationale Protektion auf dem Niveau der Hochpreisländer fortgeführt. Durch Marktordnungen mit hohem Preisniveau gelang es zumindest zeitweise, das durchschnittliche Wachstum landwirtschaftlicher Pro-Kopf-Einkommen den allgemeinen Einkommenssteigerungen anzupassen. Die Konsumenten leisteten kaum Widerstand, da sie hohe Preise gewohnt waren und die Unterversorgung der Nachkriegszeit noch in Erinnerung geblieben war. Aufgrund der Nettoimportposition der Gemeinschaft bedingten Abschöpfungen zunächst Einnahmen, so daß das Haushaltsbudget keine Beschränkung darstellte. Durch Anregung der Produktion wurden vorhandene Reserven aktiviert, neue Ressourcen in den Sektor oder die Agrarforschung gezogen und die

⁵⁴ Vergleiche Koester (1992), Seite 261.

⁵⁵ Als Beispiel sei das Abkommen mit den Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten (AKP) genannt.

⁵⁶ Vergleiche Koester (1992), Seite 277 f.

⁵⁷ Die Anzahl der Phasen variiert in der Literatur. Diese Darstellung berücksichtigt die Unterscheidung von Henrichsmeyer / Witzke in fünf Zeiträume und die Unterteilung in vier Phasen der Europäischen Kommission. Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 561-568 und European Commission (1994a), Seite 11-26.

Reallokation außerhalb der Landwirtschaft verhindert.⁵⁸ Die Produktivität stieg, so daß sich Importlücken schlossen und die volle Selbstversorgung erreicht wurde. Bald entstanden Überschüsse, da die heimische Nachfrage kaum zunahm. Nach dem Positionswechsel vom Nettoimporteur zum -exporteur auf einem Teil der Märkte konnten Importeinnahmen einiger Güter die Exporterstattungen und die Kosten für Aufkauf und Lagerhaltung der Überschüsse bei anderen Produkten nicht mehr decken.

Bereits 1968 wurden erste Reformvorschläge für die GAP unterbreitet. Eine größere Preisflexibilität sollte Angebot und Nachfrage ausgleichen, eine selektive Strukturverbesserung sollte die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft stärken. Die 1972 tatsächlich durchgeführten ersten Änderungen zielten zwar in die gewünschte Richtung, waren jedoch stark abgeschwächt. Temporär wurden die wachsenden Überschüsse durch die 1973 vollzogene erste Erweiterung der Gemeinschaft⁵⁹ gelindert.

2.3.2 Wechselnde Ausrichtung (1977-1984)

Charakteristisch für die zweite Phase war die Notwendigkeit der Budgetbegrenzung, da die Agrarausgaben bis zu 65 Prozent des EG-Gesamthaushaltes betragen.⁶⁰ Man ging zu einer moderaten Politik mit niedrigeren Preisen über, um den Agrarhaushalt zu entlasten. Als jedoch landwirtschaftliche Einkommensprobleme wieder in den Mittelpunkt rückten, griff man erneut zu Preissteigerungen. Die enormen Preisschwankungen brachten eine große Unsicherheit in den Agrarsektor und das Problem spitzte sich aufgrund weiteren Wachstums der Budgetausgaben und der Produktionsmengen zu. Die Verstärkung mobilitätsfördernder Maßnahmen zeigte kaum Wirkung, da gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsprobleme den Anreiz, den Agrarsektor zu verlassen, zunichte machten.

2.3.3 Jahre des Experimentierens (1984-1992)

Aufgrund der sich stetig verschlechternden Lage änderte sich 1984 die Agrarpolitik erstmals grundlegend. Eine Mengensteuerung zur Verminderung der Produktionsüberschüsse sollte drastische Preissenkungen verhindern. Es wurde ein Milchquotensystem

⁵⁸ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1996), Seite 354.

⁵⁹ Am 1.1.1973 traten Großbritannien, Irland und Dänemark der Gemeinschaft bei. Vergleiche Ettl et al. (1996), Seite 327.

⁶⁰ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 563.

(„Garantiemengenregelung“⁶¹) und eine längerfristig ausgelegte restriktive Preispolitik für die meisten anderen Produkte eingeführt. Der mittelfristig angelegte Regelungsmechanismus einer „Stabilisatorenregelung“⁶² sollte ab 1988 die Kontinuität, Berechenbarkeit und Akzeptanz der Politik sichern. In der Agrarleitlinie wurde vereinbart, daß die jährliche Zuwachsrate des Agrarhaushaltes nur 74 Prozent der Steigerung der Gesamteinnahmen der EG betragen durfte. Als flankierende Maßnahmen für Produktionsanpassung und Strukturwandel wurden finanzielle Anreize zur Flächenstillegung, zur Extensivierung und zum freiwilligen Ausscheiden aus dem Sektor geboten.⁶³ Durch administrativ aufwendige und wenig zielsichere Konsumentensubventionen und Werbekampagnen versuchte man, den heimischen Konsum zu stimulieren. Ebenfalls kaum erfolgreich war der Versuch, Anreize zur Produktionsdiversifikation zu schaffen. Die „Mitverantwortungsabgabe“⁶⁴ trug dazu bei, die Produktion zu verringern, und geringere Exporte ließen den Weltmarktpreis ansteigen.

Auch wenn die nominale Protektionsrate für Agrargüter von 1979-91 tendenziell stieg, vergrößerte sich die Unzufriedenheit der Produzenten. Ein erster Erfolg zeigte sich in der Abschwächung des Produktionszuwachses, wenn auch die unterschiedlichen Instrumente die fundamentalen Probleme nicht lösen konnten und den Weltmarktpreis eher negativ beeinflussten.⁶⁵

2.3.4 Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (seit 1992)

Ziel der grundlegenden, nach dem Agrarkommissar MacSharry benannten Reform von 1992 war eine konsequentere Ausrichtung an den Markterfordernissen. Um den fundamentalen Konflikt zwischen Allokations- und Distributionszielen zu überwinden, mußten die angestrebten Einkommensziele mit anderen, möglichst wenig allokatonsverzerrenden Mitteln erreicht werden. Es wurde eine Trennung von Markt- und Einkommenspolitik

⁶¹ Die Garantiemengenregelung legt fest, daß der Interventionspreis gesenkt wird, wenn eine bestimmte Produktionsmenge (Garantiemenge) überschritten wird. Vergleiche Monar et al. (1993), Seite 6.

⁶² Bei Überschreitung festgesetzter Produktionsschwellen wurden im Folgejahr die staatlich fixierten Preise automatisch gekürzt.

⁶³ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 566 f.

⁶⁴ Die Mitverantwortungsabgabe wurde mit dem Ziel eingeführt, Produktionsmengen zu reduzieren und die Milchmarktpolitik zu finanzieren. Die Abgabe ist von den Milcherzeugern zu leisten (Prozentsatz des festgelegten Milchpreises), wenn die Produktionsmenge eine bestimmte Größe überschreitet. Vergleiche Monar et al. (1993), Seite 253.

⁶⁵ Vergleiche European Commission (1994a), Seite 15-17.

für die Landwirtschaft eingeleitet.⁶⁶ Richtungweisend war die starke Senkung oder völlige Abschaffung von Interventionspreisen,⁶⁷ da von Regierungsseite aus erkannt worden war, daß „... *the price support system could no longer square the circle of maintaining farmers' incomes and at the same time bringing markets into better balance*“⁶⁸. Als Ausgleich erhielten die Landwirte in Verbindung mit Flächenstilllegungsvereinbarungen direkte Kompensationszahlungen.⁶⁹ Zusätzlich wurden flankierende Maßnahmen durchgeführt, die eine umweltgerechte Produktion, Aufforstungsmaßnahmen und Vorruhestandsregelungen umfaßten.

Die Bewertung dieser Reform erfolgt in Kapitel 4. Zuvor wird im dritten Kapitel das in der EU und weltweit lange bevorzugt eingesetzte Instrument „Marktpreisstützung“ bezüglich seiner distributiven Wirkungen untersucht.

3 Distributive Auswirkungen der Stützung von Marktpreisen

Dieses Kapitel gibt eine Begründung für umverteilende Interventionen der Regierung und stellt Effekte der Marktpreisstützung anhand eines Modells von Knud Munk dar. Anschließend vergleichen ausgewählte Simulationen auf der Basis von drei Szenarien Wirkungen von Politikkombinationen.

3.1 Präferenzen als Basis von Umverteilungszielen

Die Annahme, daß politische Entscheidungen Folgen der Maximierung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion sind, ist die Grundlage des folgenden Abschnitts.⁷⁰ Dies umfaßt keine

⁶⁶ Vergleiche Zeddies et al. (1994), Seite 97.

⁶⁷ Zum Beispiel wurden die Getreidepreise drei Jahre lang jeweils um 30 Prozent gesenkt, so daß sie sich dem Weltmarktpreis annäherten. Die Interventionspreise im Rindfleischsektor sanken jeweils um 15 Prozent, ein Ausgleich erfolgte über Pro-Kopf-Tierprämien.

⁶⁸ European Commission (1994a), Seite 19.

⁶⁹ Die Kompensationszahlungen wurden auf Basis von regionalen Durchschnittserträgen pro Hektar Land, das vorher mit Getreide bebaut war, gezahlt.

⁷⁰ Entscheidungen einer demokratisch gewählten Regierung sind trotz konsistenter Wählerpräferenzen nicht mit Sicherheit rational in dem Sinne, daß sich eine konsistente soziale Rangskala ergibt (Arrow's Unmöglichkeitstheorem). Daher wird die Annahme dahingehend konkretisiert, daß die Maximierung der sozialen Wohlfahrtsfunktion nicht eine bewußte Optimierung jeder einzelnen Person oder Institution impliziert, sondern daß Veränderungen hin zu wünschenswerteren Ergebnissen die Fähigkeit sozialer Systeme, das Verhalten als Reaktion veränderter Umstände anzupassen, ausdrückt. Vergleiche European Commission (1994a), Seite 96. Zum Unmöglichkeitstheorem von Arrow vergleiche Bernholz / Breyer (1994), Seite 28 f sowie Brümmerhoff (1996), Seite 105 f und Henderson / Quandt (1983), Seite 328 f.

Rechtfertigung der Politik aus normativer Sicht, sondern die Akzeptanz der Ergebnisse bei Anerkennung der zugrundeliegenden Werturteile.⁷¹

3.1.1 Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz

In der später spezifizierten sozialen Wohlfahrtsfunktion hängt die Wohlfahrt einer Gesellschaft vom Einkommen aller Konsumenten ab.⁷² Bei Maximierung der Gesamtwohlfahrt muß umverteilt werden, weil die Individuen mit unterschiedlichem Gewicht in die Wohlfahrtsfunktion eingehen.⁷³ Die Regierung stellt Gesellschaftsmitglieder mit niedrigeren Einkünften besser, indem sie ihnen finanzielle Mittel zukommen läßt. Personen mit hohem Verdienst werden schlechter gestellt als ohne die Intervention, weil sie die notwendigen Gelder aufbringen müssen. Dieses Vorgehen spiegelt ein egalitäres, also auf Gleichheit der Individuen gerichtetes Werturteil wider. Die Präferenz einer ausgeglicheneren Einkommensverteilung kann durch Altruismus erklärt werden, der nur auf Makro-, nicht jedoch auf Mikroebene existiert. Politiker nehmen Einfluß auf die Verteilung, da sie erkennen, daß ausgewogenere Einkommen vorteilhaft für sie sind oder weil sie das Risiko sozialer Unruhen und mangelnde Wählerunterstützung fürchten.⁷⁴ Bei Berücksichtigung egalitärer Werturteile und gleichzeitiger Verfolgung des Ziels ökonomischer Effizienz sieht sich die Regierung einem Zielkonflikt gegenüber.⁷⁵ Sie muß den Zielerreichungsgrad (Umverteilungsnutzen) gegen Kosten (Effizienzverluste) der gewählten Politik abwägen, um die Gesamtwohlfahrt zu maximieren. Die klassische Wohlfahrtsökonomie, in deren Rahmen eine getrennte Betrachtung allokativer Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit möglich ist, kommt zu der Empfehlung, keine Preisintervention oder Protektionsmaßnahmen durchzuführen. Der Marktmechanismus kann in Verbindung mit einer Pauschalumverteilung das soziale Optimum erreichen, in dem alle Individuen die gleiche Grenzwohlfahrt des Einkommens haben und Pareto-Effizienz

⁷¹ Die Darstellung folgt Munk in European Commission (1994a), Seite 95-102 und 123-125.

⁷² Die Elemente der Bergson-Wohlfahrtsfunktion sind additiv verknüpft, es handelt sich um eine utilitaristische Wohlfahrtsfunktion. Siehe Gleichung (16).

⁷³ Siehe Gleichung (0).

⁷⁴ Bei Munk lautet die Formulierung „... the political élite realizes that it has more to lose than to gain from a more equal income distribution ...“. Hier liegt wahrscheinlich ein Versehen vor; die Begriffe „gain“ und „lose“ müssen vertauscht werden. Vergleiche Munk in European Commission (1994a), Seite 97.

⁷⁵ Läßt man den Verteilungsaspekt außer acht, das heißt, alle Individuen gehen mit dem gleichen Gewicht in die Wohlfahrtsfunktion ein, führt jede Abweichung von Freihandelsbedingungen zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten. Vergleiche Bauer (1986), Seite 50.

sichergestellt ist. Diese Sichtweise ist jedoch wenig hilfreich, da sie auf der Annahme basiert, verzerrungsfreie Pauschaltransfers und -steuern stünden zur Korrektur unerwünschter Verteilungseffekte zur Verfügung.

Die moderne finanzwissenschaftliche Literatur berücksichtigt, daß in der Realität eine kostenfreie Umverteilung nicht möglich ist und Informationen nur begrenzt verfügbar sind. Sie macht andere Politikvorschläge, weil Kosten der Verzerrung der Ressourcenallokation und Transaktionskosten in das Kalkül einbezogen werden. Verzerrungskosten entstehen, wenn die Grenzrate der Transformation nicht für alle Wirtschaftssubjekte gleich ist, Effizienz also nicht erreicht wird. In der Realität sind Charakteristika, auf denen eine Pauschalumverteilung basieren könnte, kaum beobachtbar. Die Regierung muß daher das Steuersystem auf Kriterien aufbauen, die die Haushalte beeinflussen können. Transaktionskosten stehen in Verbindung mit der Implementierung und Durchführung des Steuersystems (zum Beispiel Kontrolle).⁷⁶ Eine Lösung, die eine ausgewogene Verteilung der Einkommen ermöglicht, kann mit hohen Transaktions- und Verzerrungskosten verbunden sein. Der Zielkonflikt besteht darin, daß sie unter Umständen weniger wünschenswert ist als ein Ergebnis mit stärker differenzierten Einkommen, das geringere Kosten mit sich bringt.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß Gleichheits- und Effizienzgesichtspunkte in Zusammenhang mit Interventionsvorhaben der Regierung nicht generell separat betrachtet werden können. Daher sollten Umverteilungspolitikern, die landwirtschaftliche Einkommen stabilisieren, nur solange fortgesetzt werden, bis der marginale Nutzen einer verbesserten Einkommensverteilung den Grenzkosten durch weniger effiziente Ressourcenallokation und anderen ökonomischen Kosten entspricht.

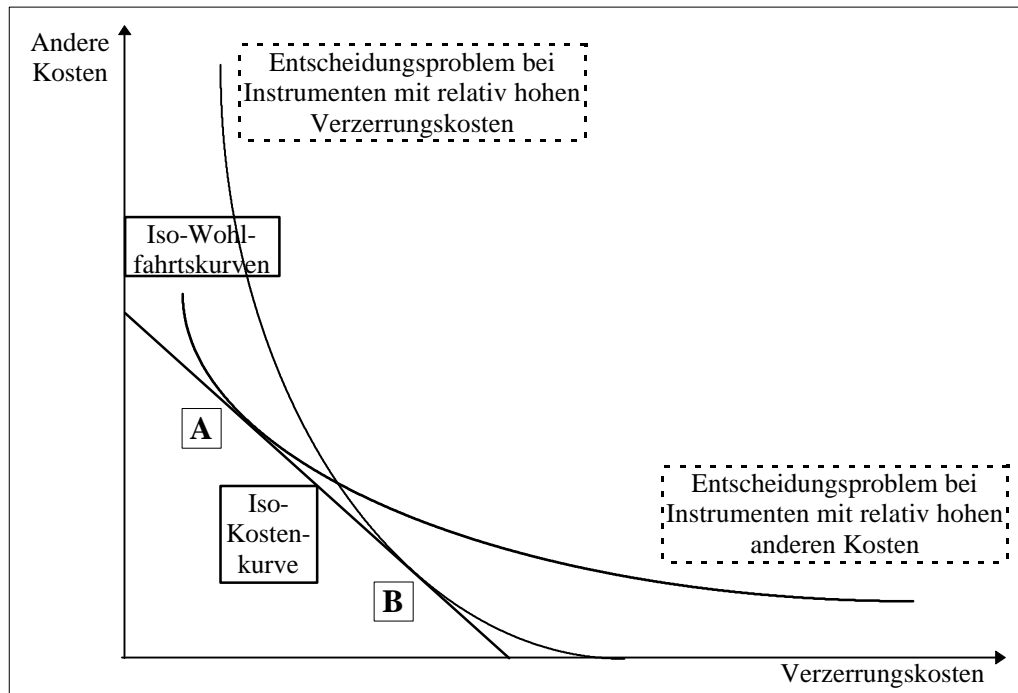
3.1.2 Der Einfluß von Umverteilungskosten

Die ökonomischen Kosten der Umverteilung lassen sich unterteilen in direkte Verzerrungskosten (deadweight losses) und in Transaktions- und Zusatzkosten der Finanzierung der Budgetausgaben. Das Verhältnis zwischen den beiden Kostenarten hängt vom gewählten Umverteilungsinstrument ab. Es ist eine Tendenz festzustellen, daß Instrumente mit hohen direkten Verzerrungskosten geringe andere Kosten mit sich bringen. Auf welche Weise wiederum dieser Zielkonflikt am besten ausbalanciert wird,

⁷⁶ Vergleiche Munk in European Commission (1994a), Seite 79.

ist vom Entwicklungsstadium und der Nettohandelsposition eines Landes determiniert, da die Effizienz der öffentlichen Verwaltung eine wichtige Rolle spielt.⁷⁷

Graphik 3 Zielkonflikt bei Umverteilungskosten



Quelle: Europäische Kommission (1994a)

Die Abbildung verdeutlicht, daß Länder mit einem hohen Entwicklungsniveau eher zu Instrumenten mit niedrigen Verzerrungskosten greifen, wie zum Beispiel einer direkten Einkommensstützung (Punkt A). Weniger entwickelte Länder setzen verstärkt verzerrende Instrumente ein, wie zum Beispiel die Marktpreisstützung (Punkt B); die Transaktions- und anderen Kosten sind relativ gering, und im Fall eines Importlandes erwachsen sogar Einnahmen.

Wegen langfristig stärkerer Reaktion des Angebots steigen die Verzerrungskosten im Zeitablauf, und das strukturelle Anpassungsproblem wird aufgrund eines verringerten Ressourcentransfers in andere Sektoren verstärkt. Daher spielen neben den Kosten der Implementation eines Instruments auch die geplante Einsatzdauer und der - politisch festgelegte - Abdiskontierungsfaktor eine Rolle. Bei kurzfristigen Einkommensproblemen

⁷⁷ Vergleiche Munk in European Commission (1994a), Seite 81.

ist zum Beispiel der Zoll ein kosteneffizientes Instrument; die direkte Einkommensstützung ist effizienter, wenn das Problem voraussichtlich dauerhaft ist.⁷⁸

3.2 Munk's Modell zum Entscheidungsproblem der Regierung

Besonders im Agrarsektor intervenieren Regierungen in den Marktprozeß, um Einkommen umzuverteilen. Das im folgenden vorgestellte partielle Gleichgewichtsmodell wird zeigen, unter welchen Bedingungen zur Gewährung sektorspezifischer Unterstützung das Instrument der Marktpreisstützung mit einer größeren Wahrscheinlichkeit eingesetzt wird und wann das gewählte Niveau höher ist.⁷⁹

3.2.1 Annahmen über das Verhalten der Wirtschaftssubjekte

Das *Produzentenverhalten* resultiert aus der Angebotsfunktion

$$y^h = y(p, z^h), \quad (1)$$

wobei p den Produzentenpreis für Agrargüter und z^h das Primärfaktorangebot des Haushalts h darstellt, und der Nullgewinnbedingung

$$p_z = p_z(p), \quad (2)$$

die den Produzenten-Faktorpreis p_z vom Preis des Gutes abhängig macht. Das Primärfaktorangebot z^h ist bestimmt durch

$$z^h = z^h(w), \quad (3)$$

wobei w der Faktorpreis ist.

Der landwirtschaftliche Produzentenüberschuß p^h drückt sich aus in

$$p^h = \int_0^{w_z} z^h(w) dw = S^{zh}(w) = S^{zh}(p_z(p) - t_z) = p^h(p, t_z). \quad (4)$$

t_z ist die Differenz zwischen Produzenten-Faktorpreis p_z und Faktorpreis w („Preiskeil“), also eine sektorspezifische Primärfaktorsubvention, und S^{zh} ist der Überschuß des landwirtschaftlichen Haushalts h .

⁷⁸ Die Vorzüglichkeit eines Instruments ist größer, wenn bei kurzfristig hohen Erträgen der Abdiskontierungsfaktor höher, beziehungsweise wenn er bei langfristig hohen Erträgen niedriger ist. Insbesondere bei Entscheidungen über Umweltschutzmaßnahmen und Grundlagenforschung im Agrarsektor ist der Abdiskontierungsfaktor von Bedeutung. Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 64.

⁷⁹ Die Darstellung in Abschnitt 3.2 folgt Munk in European Commission (1994a), Seite 77, 101-105, 122-125 sowie derselbe European Commission (1994b), Seite 41 und derselbe (1989), Seite 83-89. Das Modell berücksichtigt keine externen Effekte, öffentlichen Güter, zunehmenden Skalenerträge oder anderen Gründe für Marktversagen, die eine zusätzliche Rechtfertigung für Regierungseingriffe bieten. Der Preis des Gutes wird als gegeben angenommen, so daß terms of trade-Effekte heimischer Stützungsolitik nicht in die Betrachtung eingeschlossen werden.

Das *Konsumentenverhalten* ist determiniert durch das Nettoeinkommen, die Nachfrage, das Faktorangebot, sowie die Steuerzahlung des Haushalts h .

Das Nettoeinkommen I^h

$$I^h = O^h + p^h + L^h - q^h \quad (5)$$

setzt sich zusammen aus den nichtlandwirtschaftlichen Einkommen O^h , dem Nettotransfer L^h und der Einkommensteuer q^h des Haushalts h .

Die Nachfragefunktion x^h

$$x^h = x^h(q, I^h) \quad (6)$$

hängt ab vom Nettoeinkommen I^h und dem Konsumentenpreis q .

Die Steuerzahlung q^h des Haushalts h

$$q^h = q(I^h, t) \quad (7)$$

wird vom Einkommen und vom Niveau der proportionalen Steuer t bestimmt. Der Konsumentenüberschuß S^h läßt sich darstellen in der Gleichung

$$S^h = S^h(\hat{q}) = \int_{\hat{q}}^{\infty} x^h(q) dq. \quad (8)$$

Den Realeinkommensverlust aufgrund der Steuerzahlung gibt

$$C^h = C^h(t) = k_1 \mathcal{X}^h(t) \uparrow \quad (9)$$

an, wobei k_1 die Verzerrungskosten der Steuererhebung sind ($k_1 \geq 1, k_1' > 0$).

In der Wohlfahrtsfunktion dient der soziale Grenznutzen des Haushalts b^h als Gewichtungsfaktor. Haushalte mit hohem Einkommen gehen mit geringem, solche mit niedrigen Einkünften gehen mit hohem Gewicht in die Maximierungsfunktion ein, da die marginale soziale Wohlfahrt des Einkommens jedes Haushaltes mit steigendem Einkommen abnimmt.⁸⁰

$$b^h = b(I^h) \quad \frac{\uparrow b}{\uparrow I^h} < 0 \quad (10)$$

Daraus ergeben sich für die gesamte Volkswirtschaft der soziale Nettonutzen

$$B(q, p, t_z, z) = \sum_h b^h S^h(q) + \sum_h b^h p^h(p, t_z) + \sum_h b^h L^h(z), \quad (11)$$

wobei z das Niveau der Pauschaltransfers darstellt, und die sozialen Kosten

$$C = C(t) = \sum_h b^h k_1 q(I^h, t). \quad (12)$$

⁸⁰ Dies wurde bereits in Abschnitt 3.1.1 erwähnt.

Die zur Finanzierung einer sektoralen Politik notwendigen Regierungseinnahmen

$$G(p, q, t_z, \mathbf{z}) = k_2 \left[\sum_i E^i - (q - p^w) X(q) + (p - p^w) Y(p) + (p_z - w) Z(w) + \sum_h L^h(\mathbf{z}) \right] \quad (13)$$

umfassen die Transaktionskosten der Einhebung der allgemeinen Steuern k_2 ($k_2 \geq 1$, $k_2' > 0$), die aggregierte Nachfrage X , das aggregierte Angebot Y und den Nettoexport von Agrargütern Z ($Z = Y - X$). E^i sind die Transaktionskosten der Agrarpolitik unter Regime i , und p^w ist der Weltmarktpreis für Agrargüter, der annahmegemäß exogen ist.⁸¹

Das Steuerniveau t dient zum Budgetausgleich. Die gesamten Steuereinnahmen lassen sich darstellen als

$$T = T(\mathbf{t}) = \sum_h q^h(\mathbf{t}). \quad (14)$$

Daher ergibt sich die Budgetbedingung der Regierung

$$T(\mathbf{t}) - G(q, p, t_z, \mathbf{z}) = 0. \quad (15)$$

Die Regierung maximiert die soziale Wohlfahrtsfunktion, die definiert ist als gewichtete Summe der Konsumenten- und Produzentenüberschüsse und der sozialen Kosten der Gesellschaftsmitglieder. Das Maximierungsproblem lautet:

$$\begin{aligned} \underset{q, p, t_z, \mathbf{z}, \mathbf{t}}{\text{Max}} W &= B(q, p, t_z, \mathbf{z}) - C(\mathbf{t}) \\ \text{unter der Nebenbedingung} \quad & T(\mathbf{t}) - G(q, p, t_z, \mathbf{z}) = 0. \end{aligned} \quad (16)$$

3.2.2 Instrumente zur Wohlfahrtsmaximierung bei Intervention

Der Regierung stehen unterschiedliche Instrumente zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen zur Verfügung.

Pauschaltransfers:

$$L^h = L^h(\mathbf{z}) \quad t^p = t^c = t_z = 0 \quad (17)$$

Die Produzenten erhalten Pauschaltransfers, deren Höhe sie durch ihr Verhalten nicht beeinflussen können.⁸² t^p und t^c bezeichnen die Differenz zwischen Weltmarkt- und Produ-

⁸¹ Kritik an dieser Annahme siehe Abschnitt 3.2.5.

⁸² Wie bereits in Abschnitt 3.1 angemerkt, ist eine Stützung landwirtschaftlicher Einkommen durch Pauschaltransfers in der Realität aufgrund prohibitiv hoher Informationskosten nicht möglich. Es existieren jedoch produktionsunabhängige Transferzahlungen mit allgemein gleichen Effekten, die auf nicht von den Landwirten beeinflussbaren Faktoren basieren. Diese sind effizient bezüglich der Unterstützung der Einkommen von Faktoreigentümern, bringen jedoch beachtliche administrative Kosten und müssen über verzerrende Steuern finanziert werden.

zenten- beziehungsweise Konsumentenpreis. Eine Primärfaktorsubvention t_z existiert ebenfalls nicht, so daß es keine Verzerrungen gibt.

Primärfaktorsubvention:

$$t_z = p_z - w \quad p = q = p^w \quad L^h = 0 \quad (18)$$

Landwirte erhalten eine Subvention auf den Faktoreinsatz. Der Produzentenpreis entspricht dem Konsumenten- und dem Weltmarktpreis.⁸³ Ein Pauschaltransfer wird nicht gewährt.

Outputsubvention und Konsumentensteuer:

$$t^p = p^w - p \quad t^c = q - p^w \quad t_z = 0 \quad L^h = 0 \quad (19)$$

Wenn die Preisdifferenz zwischen Produzenten- und Weltmarktpreis $t^p < 0$ ist, handelt es sich um eine Subvention der Produzenten. Zur Finanzierung besteuert der Staat den Konsum von Agrargütern. Die Differenz zwischen Konsumenten- und Weltmarktpreis ($t^c > 0$) muß nicht dem Betrag von t^p entsprechen.⁸⁴

Marktpreisstützung:

$$p = q \quad t_z = 0 \quad L^h = 0 \quad (20)$$

Konsumenten- und Produzentenpreis entsprechen sich und die Preisdifferenzen sind gleich groß ($-t^c = t^p$). Das heißt, Konsumenten tragen direkt die Subvention der Produzenten.⁸⁵

3.2.3 Zusätzliche Merkmale des Modells

Zur späteren Interpretation der Optimalbedingung sind Umverteilungseigenschaften und Elastizitäten, die Verzerrungskosten determinieren, von Bedeutung.⁸⁶

⁸³ Da das Faktorangebot kurzfristig unelastisch reagiert, sind die Verzerrungskosten minimal.

⁸⁴ Aufgrund einer großen Zahl von kleinen landwirtschaftlichen Unternehmen ist eine Outputsubvention auf Erzeugerebene mit hohen Transaktionskosten verbunden. Sie läßt sich eher bei den verarbeitenden Unternehmen implementieren.

⁸⁵ Zur Durchsetzung dieser Politik ist eine Abnahmegarantie des Staates notwendig.

⁸⁶ Zur Vereinfachung der Analyse werden weitere Annahmen getroffen:

- Der Agrargüterkonsum steigt mit steigendem Haushaltseinkommen.

$$x^h = x(Y^h, q) = x^h(q) \quad \frac{\partial x}{\partial Y} > 0$$

$$R_x = \frac{\sum_h b^h x^h}{X} \quad (21)$$

stellt den Umverteilungscharakter des Agrargüterkonsums dar. Er ist gering, wenn Konsumenten im Vergleich zu Produzenten reich sind und wenn die reicheren unter ihnen einen relativ großen Anteil am gesamten Agrarkonsum haben.

$$R_t = \sum_h b^h x^h \frac{\eta_{q^h} / \eta_t}{\eta_{T^h} / \eta_t} \quad (22)$$

gibt den Umverteilungscharakter eines alternativen Steuerinstruments wieder. Wenn reichere Gesellschaftsmitglieder einen großen Teil ihres Einkommens für Steuerzahlung aufwenden, dann ist R_t hoch.

$$R_y = \frac{\sum_h b^h y^h}{Y} \quad (23)$$

spiegelt den Umverteilungscharakter der Agrargüterproduktion wider. Er ist hoch, wenn Landwirte im Vergleich zu anderen Haushalten einen relativ geringen Verdienst haben und wenn die ärmeren unter ihnen einen großen Teil der gesamten Agrarproduktion herstellen.

Da Elastizitäten die direkten Verzerrungskosten beeinflussen, sind sie maßgeblich für den Zeithorizont von Politikänderungen.

$$E^D = \frac{\eta_X / X}{\eta_q / q} = \frac{\eta_X}{X} \cdot \frac{q}{\eta_q}; \quad E^S = \frac{\eta_Y / Y}{\eta_p / p} = \frac{\eta_Y}{Y} \cdot \frac{p}{\eta_p}; \quad E^Z = \frac{\eta_Z}{Z} = \frac{X}{Z} E^D - \frac{Y}{Z} E^S. \quad (24)$$

Die Elastizität der aggregierten Nachfrage E^D gibt an, wie die Gesamtnachfrage bei Änderungen des Konsumentenpreises reagiert. E^S spiegelt die Reaktion des aggregierten Angebots auf Veränderungen des Produzentenpreises wider. Die Elastizität des Exports

- Die aufgrund einer Erhöhung des Steuerniveaus zusätzliche Steuerzahlung steigt mit dem Einkommen.

$$\frac{\eta_{q^h}}{\eta_t} = \frac{\eta_q}{\eta_t}(Y^h, t) \equiv \frac{\eta_{q^h}}{\eta_t}(t) \quad \frac{\eta_{q^h}}{\eta_t} > 0$$

- Die Benutzung alternativer Steuerinstrumente bringt marginale Verzerrungen von (k_1-1) pro Einheit des Gesamtsteueraufkommens und marginale Transaktionskosten von (k_2-1) pro Einheit der Steuereinnahmen.

E^Z zeigt, wie sich die Exportmenge bei heimischen Produzentenpreisänderungen verändert. E^Z ist positiv bei Exportgütern, negativ bei Importgütern.⁸⁷

3.2.4 Optimalbedingung und Interpretation

Wird allein das Instrument der Marktpreisstützung eingesetzt, reduziert sich Gleichung (13) zu

$$G^M(p) = k_2[E^M + (p - p^w)(Y - X)] = k_2[E^M + (p - p^w)Z], \quad (25)$$

da Produzenten- und Konsumentenpreise sich entsprechen ($p = q$) und keine Faktorsubventionen oder Pauschaltransfers vorhanden sind. Es müssen also die mit den Transaktionskosten der Steuererhebung multiplizierten Transaktionskosten des agrarpolitischen Instruments Marktpreisstützung (E^M) und die für die Finanzierung der Exporterstattung notwendigen Mittel aufgebracht werden. Das Budget der Regierung ist beschränkt durch

$$\tilde{b}(p, t) = T(t) - G(p) = 0. \quad (26)$$

(Bei $\tilde{b} < 0$ handelt es sich um ein Budgetdefizit, bei $\tilde{b} > 0$ um einen Budgetüberschuß.)

Das Regierungsbudget erfährt bei Änderung des Steuersatzes annahmegemäß eine Veränderung ($\partial \tilde{b} / \partial t \neq 0$). Aus der Budgetbedingung der Regierung läßt sich der Zielkonflikt zwischen dem Niveau der Steuerzahlung t und der Preisstützung p ableiten:

$$\frac{dt}{dp} = \frac{k_2 \frac{\partial Z}{\partial p} + (p - p^w) \frac{\partial Z}{\partial p}}{\frac{\partial T}{\partial t}} \quad (27)$$

Für ein Exportgut, dessen Preis über dem Weltmarktpreis liegt, ist die Reaktion des Steuersatzes bei Veränderung des Stützungspreises also stärker, wenn

- die Transaktionskosten der allgemeinen Steuererhebung (k_2) höher sind,
- mehr exportiert wird (Z höher),
- die Differenz zwischen heimischem Preis p und Weltmarktpreis p^w größer ist ($p > p^w$),
- der Export stärker auf eine Änderung des Stützungspreises reagiert oder
- die eingenommenen Steuern bei einer Steuersatzerhöhung weniger stark steigen.

Dies ist intuitiv einleuchtend, da eine größere Exportmenge oder eine höhere Preis-

⁸⁷ Aufgrund einer heimischen Preissteigerung wird das Angebot ausgedehnt bei gleichzeitigem Sinken der Nachfrage. Handelt es sich um ein Exportgut, so werden die auf dem Weltmarkt abzusetzenden Mengen größer. Von einem Importgut muß weniger importiert werden.

differenz bei Marktpreisstützung eine verstärkte Zahlung von Exporterstattungen erforderlich machen. Steigen die Steuereinnahmen bei Erhöhung des Steuersatzes nicht in entsprechendem Umfang, weil die Wirtschaftssubjekte die Steuerzahlung verstärkt umgehen, so muß der Steuersatz zur Finanzierung des benötigten Betrages stärker erhöht werden.

Bei einem Importgut ($Z < 0$) ist die Senkung des Steuersatzes bei Erhöhung des Marktpreisniveaus ($p > p^m$) möglich, wenn

- die importierte Menge groß ist oder
- die Preissteigerung einen geringen Importmengenrückgang hervorruft.

Aus der bei Marktpreisstützung zu

$$\text{Max}_p W = B(p) - C(p) = \sum_h b^h S^h(p) + \sum_h b^h p^h(p) - \sum_h b^h k_t q^h(p, t) \quad (28)$$

gewordenen Maximierungsfunktion ergibt sich die Bedingung erster Ordnung

$$\frac{\partial W}{\partial p} = -\sum_h b^h x^h + \sum_h b^h y^h - k_t \sum_h b^h \frac{\partial q^h}{\partial p} = 0. \quad (29)$$

Aus dieser Gleichung ist zu erkennen, daß bei einer Erhöhung des Stützungsniveaus die Wohlfahrt sinken wird, wenn

- in dem Land von den ärmeren Gesellschaftsmitgliedern relativ viel konsumiert oder wenig produziert wird,
- die durch eine Veränderung des Marktpreisstützungsniveaus hervorgerufene Änderung des Steuersatzes groß ist oder
- die Verzerrungskosten der Steuererhebung hoch sind.

Der Vergleich mit der Intuition bestätigt diese Aussage, da bei relativ geringer Produktion oder hohem Konsum ärmerer Bevölkerungsgruppen die Lage der wenig verdienenden Produzenten durch Erhöhung der Marktpreisstützung nur wenig verbessert, die der ohnehin bereits schlecht gestellten Konsumenten aber erheblich verschlechtert wird. Verzerrende Effekte fallen hier stark ins Gewicht.

Unter Zuhilfenahme der zuvor definierten Umverteilungscharakteristika R_x , R_y und R_t ergibt sich als Lösung des Maximierungsansatzes zur Festlegung des optimalen Inlandspreises eines Agrargutes p^* , bei dem keine Wohlfahrtserhöhung mehr möglich ist, folgende Formel:⁸⁸

⁸⁸ Die Ableitung der Formel soll hier nicht näher beschrieben werden. Der interessierte Leser findet sie bei Munk in European Commission (1994a), Seite 104 und 125 oder derselbe (1989), Seite 86 f. In

$$\frac{p^* - p^w}{p^*} = \frac{\frac{Y}{Z} R_Y - \frac{X}{Z} R_X}{k R_t} - 1 \frac{1}{E^Z} \quad (30)$$

($k = k_1 k_2$ sind die Opportunitätskosten der Regierungsausgaben.)

Um die Gleichung interpretieren zu können, werden vereinfachend drei Spezialfälle unterschieden:

1. Die Regierung hat keine Umverteilungsziele. Die Opportunitätskosten entsprechen den nominalen Kosten der Regierungseinnahmen.

Alle Haushalte gehen mit gleichem Gewicht in die Wohlfahrtsfunktion ein: $R_X/R_t=1$, $R_Y/R_t=1$. Der Wert von $k = k_1 k_2$ beträgt 1, da weder Verzerrungs- noch Transaktionskosten der Steuererhebung berücksichtigt werden. Wegen $Z = Y - X$ reduziert sich die Formel zu

$$\frac{p^* - p^w}{p^*} = \frac{\frac{Y}{Z} R_Y - \frac{X}{Z} R_X}{R_t} - 1 \frac{1}{E^Z} = \frac{Y - X}{Z} - 1 \frac{1}{E^Z} \Leftrightarrow p^* = p^w. \quad (31)$$

Der optimale Preis, bei dem keine weitere Wohlfahrtssteigerung möglich ist, entspricht in diesem Sonderfall dem Weltmarktpreis. Die Regierung wird also eine Freihandelspolitik favorisieren.

2. Die Regierung hat keine Umverteilungsziele. Die Opportunitätskosten sind jedoch größer als die nominalen Kosten der Regierungseinnahmen.

Auch hier ist wieder $Z = Y - X$, $R_X/R_t=1$ und $R_Y/R_t=1$. Wegen der Verzerrungs- und Transaktionskosten gilt jedoch $k > 1$. Die Formel reduziert sich zu

$$\frac{p^* - p^w}{p^*} = \frac{\frac{Y - X}{Z}}{k} - 1 \frac{1}{E^Z} \Leftrightarrow \frac{p^* - p^w}{p^*} = \frac{Y - X}{k Z} - 1 \frac{1}{E^Z}. \quad (32)$$

Wie bereits bei Einführung der Elastizitäten erwähnt, ist E^Z positiv bei Exportgütern, negativ bei Importgütern. Der Ausdruck in Klammern ist negativ. Im Vergleich zum Weltmarktpreis ist daher im Optimum bei Exportgütern der heimische Preis niedriger, bei Importgütern ist er höher. Sowohl bei einer geringeren Exportelastizität als auch

den beiden Quellen unterscheiden sich die Formeln. Wie in der weiteren Betrachtung deutlich wird, scheint auf Seite 104 ein Vorzeichenfehler bei der Exportelastizität E^z vorzuliegen.

bei höheren Transaktions- und Verzerrungskosten eines alternativen Instruments ist die Distanz zwischen den Preisen größer.

3. *Die Regierung hat Umverteilungsziele, und die Opportunitätskosten sind größer als die nominalen Kosten der Regierungseinnahmen.*

Auch in diesem Fall liegt der Binnenpreis von Importgütern über dem Weltmarktpreis, da die Berücksichtigung von Distributionszielen eine weitere Vergrößerung des Preisunterschieds verursacht. Der heimische Preis ist besonders hoch, wenn die Agrargüterproduktion einen starken Umverteilungscharakter hat (R_Y hoch). Das ist der Fall, wenn Landwirte allgemein ein relativ geringes Einkommen haben oder wenn die ärmeren unter ihnen einen großen Produktionsanteil innehaben. Die Differenz ist auch besonders groß, wenn der Umverteilungscharakter des Agrargüterkonsums gering ist (R_x niedrig), wenn also Konsumenten im Verhältnis zu Produzenten wesentlich reicher sind oder wenn reichere Konsumenten einen Großteil der Agrarproduktion konsumieren.

Bei Exportgütern ist ein Preis über dem Weltmarktpreis eher unwahrscheinlich. Er kann jedoch dann vorteilhaft sein, wenn die Agrarproduktion einen relativ hohen Umverteilungscharakter hat (R_Y hoch).

Allgemein ist zu sagen, daß das Instrument „Marktpreisstützung“ dann eingesetzt wird, wenn es zielgerichtet zur Umverteilung genutzt werden kann und die ökonomischen Kosten für geringer gehalten werden als die alternativer Instrumente mit gleichem Effekt auf die Realeinkommen. Tendenziell wird die Wahl eher auf die Marktpreisstützung fallen, beziehungsweise es wird ein relativ hohes Niveau gewählt, wenn

- das Realeinkommen ärmerer Faktoreigentümer erhöht, das reicherer Konsumenten und Steuerzahler gesenkt werden kann oder wenn die Regierung starke Umverteilungspräferenzen hat.
- die Verzerrungskosten als niedrig erachtet werden (bei geringer Angebots- und Nachfrageelastizität, einem kurzfristigen Instrumenteneinsatz und der Wahl eines hohen Diskontfaktors).
- indirekte und direkte administrative Kosten sowie Budgetkosten gering sind (in einer Importsituation und bei bereits vorhandenem Zollerhebungssystem).
- alternative Instrumente kaum zielgerichtet einsetzbar und mit hohen Kosten verbunden sind (hohe / niedrige administrative Kosten und Verzerrungskosten für die Erhebung zusätzlicher Steuern in einer Import- / Exportsituation).

3.2.5 Kritik an dem Modell

Das Modell zeigt, daß zur Zeit der Implementation der Gemeinsamen Agrarpolitik, als die Europäische Union noch in der Position eines Nettoimporteurs war, die Wahl des Instruments Marktpreisstützung sinnvoll gewesen ist, weil der Umverteilungscharakter der Agrarproduktion R_y aufgrund einer Vielzahl kleinerer Betriebe hoch war. In der heutigen Exportsituation jedoch ist ein Binnenpreis über dem Weltmarktpreis wegen des geringen Umverteilungscharakters der Agrarproduktion verfehlt (die Betriebsstruktur hat sich hin zu Großbetrieben gewandelt - siehe Graphik 5 Kapitel 5). Wäre man den Empfehlungen des Modells gefolgt und hätte den Binnenpreis nach dem Positionswechsel unter dem Weltmarktniveau angesiedelt, so hätte dies eine Produktionsmengenverringerung zur Folge gehabt. Die Exportmengen wären zurückgegangen, und langfristig hätte die EU in einer selbstversorgenden Stellung verharren können.

Problematisch an dem dargestellten Modell ist, daß die Europäische Union aufgrund ihrer Größe beziehungsweise ihres Handelsvolumens in der Lage ist, die Preise auf dem Weltmarkt zu beeinflussen. Die Annahme exogener Weltmarktpreise ist daher relativ unrealistisch. In der Realität führt die durch die Preisstützung induzierte Produktionsausdehnung zu einer Senkung des Weltmarktpreises (sowohl bei Export- als auch bei Importgütern). Für ein Exportgut würde das in der jetzigen Situation bedeuten, daß man den Inlandspreis wegen des gesunkenen Weltmarktpreises auf einem noch niedrigeren Niveau fixieren müßte, um die Produktions- beziehungsweise Exportmengen zu begrenzen und langfristig eine Selbstversorgung von 100 Prozent zu erreichen.

Die Preissenkung auf dem Weltmarkt bedeutet für Importländer einen Vorteil, da sie ihren Bedarf zu niedrigeren Kosten decken können. Exportländer erleiden jedoch einen Verlust. Der „Export“ des Preiseffekts heimischer Angebots- oder Nachfrageschocks durch die Isolation heimischer Preise von internationalen Fluktuationen erhöht die Preisschwankungen auf dem Weltmarkt (siehe Kapitel 2). Dies stellt einen negativen Nebeneffekt (spillover) für Handelsnationen, insbesondere für Entwicklungsländer, dar. Eine internationale Koordination wäre in der Lage, die durch den Anpassungsdruck entstehenden Nachteile zu minimieren. Da die Interaktion der Länder jedoch in einer „Gefangenendilemma“-Situation⁸⁹ stattfindet, berücksichtigen die „Spieler“ nicht, daß

⁸⁹ Eine Situation, in der individuell rationales Verhalten jedes Einzelnen für die gesamte Gruppe zu einem insgesamt schlechten Ergebnis führt, nennt man Gefangenendilemma. Vergleiche Gabler (1997), Seite 1450.

diese negativen Nebeneffekte der für sie vorteiligen Handlungen zu einem suboptimalen Gesamtergebnis führen.

Weiterhin ist an den Annahmen des Partialmodells zu kritisieren, daß die Preise anderer Güter bei einer veränderten Situation auf dem Agrarmarkt konstant bleiben und keine Anpassungsreaktion in Form von Verschiebungen der Angebots- oder Nachfragekurven stattfinden. Da besonders für Agrarmärkte Komplementarität und Substitutionalität eine wichtige Rolle spielen, ist die Gefahr irreführender Schlußfolgerungen bei solchen Modellrahmen groß.

Wie bereits in Abschnitt 3.1.2 erwähnt, ist der Zeithorizont ein wichtiger Faktor. Er bleibt jedoch meist von den Modellen unberücksichtigt. Da die Faktor Anpassung mehrere Jahre dauert, sind die Neigungen von Angebots- und Nachfragekurve durch seine Wahl maßgeblich bestimmt. Bei Vernachlässigung dieses Aspekts sind die Modellergebnisse nur begrenzt aussagekräftig. Zusätzlich finden Inflations-, Arbeitslosen- und Beschäftigungseffekte keinen Eingang in die Modellwelt.

3.3 Alternativen zur Marktpreisstützung in der Situation vor 1992

Das Modell hat Gründe für die indirekte Stützung landwirtschaftlicher Einkommen deutlich gemacht, mit der zumindest in einem frühen Entwicklungsstadium und unter bestimmten Bedingungen die gewünschten Ergebnisse herbeigeführt werden können. Aufgrund der Situation wurde 1992 jedoch eine Reform notwendig, bei der die Lösung des Konflikts zwischen Allokations- und Distributionszielen, wie in Abschnitt 2.3.4 beschrieben, im Vordergrund stand. Die aus der Marktpreisstützung resultierenden Verzerrungen und Wohlfahrtsverluste sollten reduziert oder eliminiert, das Einkommensziel besser erreicht und die Budgetausgaben möglichst verringert werden. Die reformierte Politik sollte verstärkt auf Direktzahlungen bauen; bezüglich der Ausgestaltung bestanden Alternativen. In diesem Abschnitt werden Simulationsergebnisse vorgestellt, die die Effekte der Beibehaltung der Marktpreisstützung beziehungsweise der bis 1992 praktizierten Politik mit den Auswirkungen vergleichen, die sich aus der letztendlich durchgeführten Reform oder alternativ aus einer noch stärkeren Abwendung von der produktionswirksamen staatlichen Stützung ergeben hätten. Für den Vergleich wurden auch die Ergebnisse der tatsächlichen Reform simuliert, da zum Zeitpunkt der Erstellung

der Studien noch keine umfassende Beurteilung aufgrund der eingetretenen Situation möglich war.⁹⁰

3.3.1 Vorstellung der Szenarien

In der Ausgangssituation im Marktjahr 1992/93 präsentiert sich die Europäische Union als bedeutender Nettoexporteur von Getreide und Milchprodukten, hauptsächlich importiert werden Ölkuchen und Maiskleberfutter⁹¹. Der Protektionsgrad variiert zwischen 1,9 (Milch) und 1,2 (Schweine und Geflügel), wobei Maiskleberfutter und Ölkuchen nicht protektioniert werden.⁹² Annahmegemäß sind die Änderungen der Politik einseitig, so daß Drittländer keine Reaktion zeigen.⁹³

Das *erste Szenario*⁹⁴ „Politik vor der Reform“ unterstellt eine Fortführung der Agrarpolitik vor 1992. Die heimischen Preise für die Untersuchungsperiode 1993-2001 werden aus den beobachteten Änderungen der Produzentenpreise während der 80er Jahre extrapoliert.⁹⁵ Trotz des leichten nominalen Anstiegs sinken die realen Preise bei Berücksichtigung einer Inflation von drei Prozent. Die annahmegemäß exogenen Weltmarktpreise sinken nur leicht.⁹⁶ Alle anderen Politikparameter (Milchquoten, Zuckerkontingente, freiwillige Flächenstillegungen) werden konstant gehalten.

„Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 1992“⁹⁷ wird das *zweite Szenario* genannt. Es ist gekennzeichnet durch starke Preiskürzungen und die Einführung von Flächenstillegungen in Verbindung mit an Landnutzung und Viehbestand gebundenen Direktzahlungen. Die 1993 bis 1995 zu implementierenden Preisänderungen sollen die Produktionsüberschüsse beschränken; ab 1996 folgen die Preise dem Weltmarktniveau.

⁹⁰ Die Ergebnisse entstammen den Agrarsektormodellen ECAM, MISS und RUNS. (Eine Kurzbeschreibung dieser Simulationsmodelle findet sich in Anhang 2.)

⁹¹ Maiskleberfutter ist ein Getreideausgleichs- oder -ergänzungsfutter.

⁹² Der nominale Protektionsgrad von Ölsaaten ist 1, weil eine Outputsubvention erfolgt.

⁹³ Weiterhin wird angenommen, daß der Wechselkurs USD/ECU konstant bleibt und das Wachstum des Sozialprodukts vergangenen Trends folgt.

⁹⁴ Vergleiche Munk in European Commission (1994a), Seite 130 f sowie Guyomard / Mahé (Seite 13), Goldin et al. (Seite 53) und Folmer et al. (Seite 83) in European Commission (1994b).

⁹⁵ Die Stabilisatorenregelung von 1988 wurde nicht berücksichtigt.

⁹⁶ Diese Preisannahme steht im Widerspruch zum starken Preisverfall der 80er Jahre, da man annimmt, daß die Entwicklung nicht länger anhalten kann.

⁹⁷ Vergleiche Munk in European Commission (1994a), Seite 131 oder Guyomard / Mahé (Seite 13 f), Goldin et al. (Seite 56 f) und Folmer et al. (Seite 83-85) in European Commission (1994b).

Freiwillige Flächenstillegungen werden entsprechend dem ersten Szenario durchgeführt. Die produktionsabhängigen Direktzahlungen steigen 1993 bis 1995, danach bleiben sie auf konstantem Niveau. Der Weltmarktpreis wird endogen bestimmt.

Das *dritte Szenario* „*Weitergehende Reform*“⁹⁸ soll kein Optimum darstellen, sondern es ist so ausgestaltet, daß es richtungweisend und mit der tatsächlichen durchgeführten Reform vergleichbar ist. Hauptunterschied sind produktionsunabhängige Kompensationszahlungen und der Wegfall der Flächenstillegungsverpflichtung. Die Gesamthöhe der Direktzahlungen an Produzenten entspricht der im zweiten Szenario. Sie sind nicht beeinflussbar, weil sie an Personen gezahlt werden, die 1993 in der Landwirtschaft tätig waren und hängen nicht vom Verbleib im Agrarsektor ab. Da die Zahlungen nicht vererbbar sind, sinkt ihre Höhe entsprechend der Sterblichkeitsrate.

3.3.2 Auswirkungen der Politikalternativen

3.3.2.1 Preise und Mengen

Im *ersten Szenario* sinkt die nominale Protektion im Untersuchungszeitraum, da die heimischen Preise stärker als die Weltmarktpreise zurückgehen. Der charakteristische Trend der unterstellten Politikkonstellation ist eine weiterhin bedeutsame Ausdehnung der Produktionsmenge (insbesondere bei Getreide). Weil die Preise attraktiver geworden sind, werden heimische Futtermittel vermehrt verfüttert. Der Endkonsum verändert sich kaum, so daß die Exportmengen steigen.

Die nominale Protektion geht im *zweiten Szenario*, sogar bei quotenbeschränkten Produkten, über dem Gesamtzeitraum stärker zurück. Zum Teil ist die Reduktion in der Reformperiode gravierend, da die Güterpreise auf Weltmarktniveau abgesenkt werden. Die großen Unterschiede zum ersten Szenario in dieser Zeit reflektieren den Einfluß der Preisreduktionen, deren Kompensation durch Direktzahlungen einen positiven Effekt auf das Angebot hat. Der produktionsverringernenden Tendenz von Flächenstillegungsverpflichtungen wirkt, durch Bindung der Kompensationszahlungen an weiterhin genutztes Land, ein produktionserhöhender Effekt entgegen. Daher steigen die Produktionsmengen nur leicht oder fallen sogar.⁹⁹

⁹⁸ Vergleiche Munk in European Commission (1994a), Seite 132.

⁹⁹ Die unzureichende Berücksichtigung allmählicher Faktor Anpassungen an starke Preissenkungen bei der Modellsimulation führt zu einer Überbewertung der Effekte in der Reformzeit und zu einer Unterbewertung in allen Folgeperioden. Vergleiche European Commission (1994a), Seite 137.

Bei der Fütterung ersetzt preisgünstigeres heimisches Getreide weniger attraktiv gewordene Ölkuchen; die Verdrängung von Getreidesubstituten ist wesentlich geringer, da ihr Preis dem Getreidepreis folgt. Der aufgrund geringerer Güterpreise leicht gestiegene Endkonsum läßt die Nettoexporte sinken. Ausnahmen sind Zucker, Schweinefleisch und Geflügel, deren Exportmengen steigen. Die Weltmarktpreise schwanken gegenüber Szenario 1 weniger.¹⁰⁰

Da heimische Preise und der Weltmarktpreis sich in den Reformszenarien ähnlich entwickeln, ergibt sich im *dritten Szenario* die gleiche Änderung der nominalen Protektion. Die auffälligsten Unterschiede gegenüber Szenario 1 sind wiederum in der Reformperiode zu beobachten. Aufgrund der produktionsunabhängigen Direktzahlungen wird marginales Land nicht länger zu Produktionszwecken bebaut. Daher können die Preiskürzungen ihre Wirkung voll entfalten und die EU kehrt 1996 bei Getreide annähernd zu einem Selbstversorgungsgrad von 100 Prozent zurück.¹⁰¹ Neben dem besonders starken Rückgang von Getreide- und Ölsaatenproduktion sinkt auch die Herstellung von Milch und Rindfleisch. Schweinefleisch und Geflügel hingegen werden aufgrund geringerer Futtermittelpreise und eines starken Substitutionseffekts vermehrt produziert.

Bei den Futtermitteln verdrängt das verbilligte Getreide Ölkuchen. Dieser negative Effekt wird durch Ausdehnung der Fleischproduktion nicht kompensiert. Während der Reformperiode geht der Export von Gütern mit fallender Produktion und steigendem Endkonsum (Getreide, Rindfleisch) stark, für Milch leicht zurück. Schweinefleisch und Geflügel dagegen werden wesentlich stärker exportiert.

Abschließend ist zu sagen, daß durch eine Reform die lange angestrebte Angleichung des Protektionsgrades beziehungsweise die Aufhebung der Allokationsverzerrungen bei Futtermitteln durch eine Getreidepreissenkung erreicht wird. Getreide wird vermehrt,

¹⁰⁰ Die Prognosen für Szenario 2 lassen sich bei Überprüfung der tatsächlichen Entwicklung mit Hilfe des Agrarberichts für den Zeitraum 1994/95 bis 1996/97 weitgehend bestätigen. Eine Ausnahme bildet die Versorgung mit Schweinefleisch. Hier ging die Ausfuhr von 1994 bis 1995 um 13, von 1995 bis 1996 um 10 Prozent zurück. Die Erzeugung von Getreide stieg um 2 beziehungsweise 15 Prozent, der Futtermiteinsatz jährlich um etwa 4 Prozent und der Endkonsum blieb nahezu konstant, so daß der Selbstversorgungsgrad zwischen 1994/95 und 1996/97 zunächst zurückging, 1996/97 dann aber auf 120 Prozent anstieg. Die Interventionsbestände sind 1993 bis 1996 sowohl in der EU als auch in der Bundesrepublik kontinuierlich zurückgegangen. Der Selbstversorgungsgrad von Zucker stieg im betrachteten Zeitraum von 122 auf 130 Prozent. Vergleiche BMELF (1997a), Übersicht 56 auf Seite 89, Übersicht 58 und Schaubild 17 auf Seite 91 und Übersicht 60 auf Seite 94.

¹⁰¹ Vergleiche European Commission (1994a), Tabelle 47 auf Seite 138 und Seite 139.

Ölkuchen und andere importierte Futtermittel hingegen werden weniger verfüttert. In beiden Reformszenarien ist die Produktion von Getreide, Ölsaaten und Rindfleisch bedeutend geringer als in der Ausgangssituation. Die Ausdehnung der Herstellungsmenge von Schweinefleisch und Geflügel dagegen ist in allen drei Situationen nahezu gleich.¹⁰² Da die Konsummengen sich kaum unterscheiden, spiegeln sich Veränderungen beim Futtermiteinsatz im Nettohandel wider. Die Nettoexporte von Getreide gehen durch eine Reform stark zurück, so daß der Weltmarktpreis steigt.

In den Reformszenarien entsprechen sich die Änderungen der heimischen Preise. Die negativen Effekte der an Flächenstilllegungsverpflichtungen gebundenen Kompensationszahlungen schlagen sich in einer größeren Produktionsmenge des zweiten Szenarios nieder. Bei der produktionsunabhängigen Kompensation wird aufgrund geringerer Produktionsmengen im Inland weniger Getreide exportiert, mehr Ölsaaten importiert.¹⁰³ Bei der 92er Reform sind die Nettoimporte konstant und der Weltmarktpreis wird nicht beeinflußt, da der Rückgang heimischer Ölsaaten-Produktion mit einem verringerten Futtermiteinsatz einhergeht. Die verringerten Rindfleisch- und Milchexporte der Union erhöhen die Weltmarktpreise; aufgrund der Mengenausdehnung werden Schweinefleisch und Geflügel preisgünstiger.¹⁰⁴

3.3.2.2 Haushaltbudget, Faktoreinsatz und Einkommen

Wegen vorteilhafter Entwicklung der Weltmarktpreise nehmen im ersten Szenario die Exporterstattungen trotz der starken Mengenausdehnung ab, so daß das Budget entlastet wird. Im zweiten Szenario steigt die Gesamtbudgetbelastung, da die Ausgaben für Direktzahlungen größer sind als die Ersparnis bei den Ausfuhrsubventionen. Auch bei der weitergehenden Reform reicht die Verringerung der Exporterstattungen nicht zum Ausgleich des Ausgabenanstiegs (trotz im Zeitablauf abnehmender Direktzahlungen). Eine Reform verschiebt die Belastung von Konsumenten zu Steuerzahlern. Im dritten Szenario findet eine größere Flächenstilllegung statt. Die Zusammensetzung der bebauten Flächen differiert stark, da bei der Reform von 1992 aufgrund der Verpflichtung sowohl fruchtbares als auch unergiebiges Land in der Produktion verbleibt.

¹⁰² Vergleiche European Commission (1994a), Seite 140, Tabelle 50.

¹⁰³ Bezüglich der Produktionsmengen von Getreide und Ölsaaten kamen MISS und ECAM zu gegensätzlichen Simulationsergebnissen. Hier wurden die MISS-Ergebnisse vorgetragen. Vergleiche European Commission (1994a), Seite 140.

¹⁰⁴ Vergleiche European Commission (1994a), Tabelle 50 auf Seite 140 und Tabelle 55 auf Seite 145.

Dieses Ergebnis ist aus allokativen Gründen negativ zu bewerten. Aus Effizienzgründen wird bei produktionsunabhängigen Kompensationszahlungen nur Land mit geringen Erträgen stillgelegt.¹⁰⁵

Während die Wertschöpfung des Agrarsektors im ersten Szenario stärker, im zweiten weniger stark sinkt, steigt sie im dritten geringfügig an. Durch den in Szenario 3 über demographische Faktoren (hoher Anteil älterer Landwirte) hinausgehenden Beschäftigungsrückgang resultiert dort die größte Steigerung pro Beschäftigtem. Bei Fortführung der Agrarpolitik ohne Reform sinkt das Einkommen im Vergleich zu anderen Sektoren der Ökonomie. Im dritten Szenario dagegen steigt es, so daß das Distributionsziel am besten verwirklicht wird. Daß bei gleichem Preisverfall der Reform-szenarien das Einkommen nach Entkopplung von Direktzahlungen und Produktion höher ist, beweist den effizienteren Ressourceneinsatz und höhere direkte Einkommenszahlungen.¹⁰⁶

Die aggregierten Realeinkommen am Ende des Untersuchungszeitraums sind in Szenario 2 und insbesondere in 3 höher als in der unreformierten Situation, da die Preis-senkungen Verzerrungskosten auf Konsumenten- und Produzentenseite mindern. Würde man Transaktions- und Steuererhebungskosten in die Überlegung einbeziehen, ergäbe sich besonders bei der Reform von 1992 eine Verringerung des Vorteils gegenüber Szenario 1. Die Berücksichtigung gesunkener Lagerkosten würde die Einkommensgewinne vergrößern. Die beschriebenen Ergebnisse sind konsistent mit der auf theoretischen Überlegungen basierenden Erwartung, daß eine Verschiebung von Marktpreisstützung zu direkten Einkommenszahlungen das aggregierte Realeinkommen erhöhen wird. Die tatsächlichen Gewinne sind jedoch klein.¹⁰⁷

Der Vergleich der Reformeffekte auf Beschäftigung, Einkommen und aggregierte Realeinkommen der einzelnen Mitgliedsländer der Europäischen Union ergibt keinen großen

¹⁰⁵ Diekmeier et al. merken, basierend auf einer anderen Studie, an, daß sich durch die Reform von 1992 die Vorzüglichkeiten von Standorten ändern. Es ergibt sich eine Schlechterstellung derjenigen Betriebe, die für ihre Region überdurchschnittliche Erträge erwirtschaften, da als Orientierungsgrundlage durchschnittliche Referenzerträge von Erzeugerregionen herangezogen werden. Vergleiche Diekmeier et al. (1994), Seite 82.

¹⁰⁶ Vergleiche European Commission (1994a), Seite 143, Tabelle 52 und European Commission (1994b), Tabelle 25 auf Seite 100.

¹⁰⁷ Dieses Ergebnis wurde vom ECAM-Modell ermittelt. Das RUNS-Modell prognostiziert negative Effekte auf das aggregierte Realeinkommen. Der Widerspruch ist durch die Modellkonzeption erklärbar. Vergleiche European Commission (1994a), Seite 144.

Unterschied; einzig Irland hat einen signifikant größeren Pro-Kopf-Gewinn zu verzeichnen als die anderen Länder.¹⁰⁸

Die Kernaussage der vorgestellten Untersuchung, daß eine weitergehende Entkopplung der Einkommenssicherung von der Produktion bessere Allokations- und Distributionsergebnisse erreichen kann als die 1992 durchgeführte Reform, wird auch von Simulationen des SPEL-Modells¹⁰⁹ gestützt. Eine Studie, die die Agrarpolitik vor 1992 mit der Reform (Kommissionsvorschlag) und dem Vorschlag des Rates vergleicht, kommt zu dem Schluß, daß die realisierte Reform die Produktionsmengen nicht so stark beschränkt, wie es möglich gewesen wäre.¹¹⁰ Die im Rahmen dieser Arbeit präsentierten Trends stimmen ebenfalls weitgehend mit einer weiteren SPEL-Prognose für Entwicklungen nach 1992 unter den Reformbedingungen überein.¹¹¹ Unterschiedliche Vorhersagen finden sich in der Literatur jedoch bezüglich der Einkommensentwicklungen.¹¹²

Kritisch anzumerken ist, daß die Krisen infolge der britischen Rinderseuche BSE und der Schweinepest keinen Eingang in die Untersuchung finden konnten. Dies entwertet die Aussagen für den Fleischsektor. Eine präzise Vorhersage der Einflüsse auf die hier dargestellten Entwicklungen ist nicht möglich, da die betroffenen Märkte gegenüber Störungen sensibel reagieren.

4 Neuausrichtung der Agrarpolitik der Europäischen Union

Dieses Kapitel stellt die allokativen und distributiven Effekte der Reform von 1992 dar. Danach werden Bestimmungsgründe aufgezeigt, die bei der anstehenden Neuorientierung zu berücksichtigen sind. Es folgt ein Überblick über die vorhandenen Reformansätze. Anschließend zeigt ein ausgewählter Vorschlag eine sinnvolle Richtung für die Weiterentwicklung auf. Zum Schluß werden die aktuellen Vorhaben der Europäischen

¹⁰⁸ Diese Aussage basiert auf Ergebnissen des ECAM- Modells. Eine ausführliche Darstellung findet sich bei European Commission (1994a), Seite 144 und European Commission (1994b), Seite 95.

¹⁰⁹ Entwickelt wurde das Modell von einer Forschungsgruppe unter Wilhelm Henrichsmeyer, Universität Bonn. Zur Modellbeschreibung siehe Europäische Kommission (1995a), Seite 14 f, 31, 34-40 und Europäische Kommission (1996b), Seite 29-33. (Vergleiche auch Internetseite <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/spel/chap2.htm>.)

¹¹⁰ Vergleiche Henrichsmeyer in Europäische Kommission (1995a), Seite 43-51.

¹¹¹ Vergleiche Europäische Kommission (1996b).

¹¹² Vergleiche Zeddies et al. (1994), Seite 105 ff und 126 und Gorn et al. (1994), Seite 244.

Kommission, die in der Agenda 2000 veröffentlicht wurden, vorgestellt und einer Beurteilung unterzogen.

4.1 Beurteilung der Reform von 1992

Die MacSharry-Reform war ein Schritt in die richtige Richtung - darüber sind viele AgrarökonomInnen einig. Aufgrund allokativer und distributiver Unzulänglichkeiten wird inzwischen jedoch eine „Reform der Reform“¹¹³ gefordert. Im folgenden werden die Effekte unter politischen und ökonomischen Gesichtspunkten beleuchtet.

Aus politischer Sicht ist positiv zu beurteilen, daß die gesetzten Ziele zumindest teilweise erreicht werden konnten. Durch die starken Preissenkungen im Getreidesektor ist die Produktion zurückgegangen. Insbesondere wegen verstärkter Futtermittelverwendung stieg gleichzeitig die heimische Nachfrage, so daß die Überschüsse begrenzt wurden. Die Budgetbelastung konnte verringert werden, da Interventionskäufe und damit auch die Getreidelagerung zurückgingen.¹¹⁴ Auch der „Rindfleischberg“ hat nicht mehr seine ursprüngliche Größe.¹¹⁵ Trotz eines zeitweiligen Anstiegs gelang die Eindämmung der Ausgaben, und die landwirtschaftlichen Einkommen konnten im Durchschnitt stabilisiert werden.¹¹⁶ Die Reform hat die Einhaltung der Vorschriften der Uruguay-Runde erleichtert, da die Preissenkungen die Protektionsmaße erheblich verringerten. Für einige Getreideprodukte wurden sie sogar negativ, so daß Exportabgaben eingeführt werden mußten.¹¹⁷ Die direkten Ausgleichszahlungen wurden als Einkommensübertragungen der „blauen Box“¹¹⁸ anerkannt, die wegen Erfüllung bestimmter Bedingungen nicht der Abbaupflicht unterliegen.¹¹⁹

¹¹³ Vergleiche Herok / Lotze (1997), Seite 257.

¹¹⁴ Im Frühjahr 1996 erreichten die Getreidelager, trotz guter Ernten, einen historischen Tiefstand. Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 48.

¹¹⁵ Die Interventionsbestände an Rindfleisch sind 1992 bis 1995 drastisch zurückgegangen, so daß sie Ende 1995 in der Europäischen Union bei 6000 Tonnen, in Deutschland bei 0 lagen. 1996 sind sie jedoch drastisch angestiegen, so daß der Selbstversorgungsgrad in der EU bei 110, in der BRD bei 115 Prozent lag. Ursache hierfür ist der Verbrauchseinbruch aufgrund der BSE-Krise. Vergleiche BMELF (1997a), Seite 88 und BMELF (1997b), Seite 51.

¹¹⁶ Vergleiche Fischler (1997), Seite 497 und Borchert (1997), Seite 501.

¹¹⁷ Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997b), Seite 4.

¹¹⁸ Beihilfen der „blauen Box“ beeinflussen das Produktionsvolumen. Sie unterliegen zeitlich begrenzt nicht der in den GATT-Vereinbarungen festgeschriebenen Abbaupflicht. Vergleiche Europäische Kommission (1996a), Seite 24 f.

¹¹⁹ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1996), Seite 355 f.

Die Beurteilung aus ökonomischer Sicht hingegen erfordert eine differenzierte Betrachtung.

Das niedrige Preisniveau der reformierten Produktionszweige hat zu einer Allokationsverbesserung geführt. Es fördert die kostengünstige Produktion und trägt zur Effizienzsteigerung bei.¹²⁰ Allerdings erfolgt die Orientierung noch immer an einem administrativ festgelegten Preisniveau und nicht an dem des Weltmarkts. Ein Teil der intrasektoralen Verzerrungen wurde beseitigt, da die Maßnahmen eine Teilliberalisierung der Agrarpolitik bewirkten - jedoch nur zwischen den Gütern, die in die Reform einbezogen waren (Getreide, Ölsaaten, Rindfleisch). Durch den Ausschluß einzelner Marktordnungen (zum Beispiel für Milch) ergaben sich neue Wettbewerbsverzerrungen zwischen Produktmärkten und Regionen, da sich die Preisverhältnisse innerhalb der Union nicht denen des Weltmarkts angleichen konnten.¹²¹

Die Reform verringert den Anreiz zur Intensivierung und zur Produktionssteigerung durch die Orientierung der Preisausgleichszahlungen an regionalen Durchschnittserträgen.¹²² Die Bindung an den Anbau bestimmter Produkte oder die Tierhaltung verhindert jedoch den Wandel der Produktionsstruktur, da ein Wechsel des Produktionsschwerpunkts oder die Abwanderung aus dem Agrarsektor nicht möglich ist.¹²³ Ressourcen können nicht in Sektoren, in denen die EU komparative Vorteile hat, effizienter genutzt werden. Diese Verzerrungen beim Faktoreinsatz unterbinden Effizienzsteigerungen.¹²⁴

Die Verpflichtung zur Flächenstillegung ist aus allokativer Sicht ebenfalls bedenklich, da auch produktives Land ungenutzt bleibt. Landwirte sind zum Produktionsverzicht auf guten Standorten beziehungsweise zur Fortsetzung einer intensiven Produktion auf Böden, die weniger fruchtbar sind und auf denen daher eine extensive Bewirtschaftung sinnvoller wäre, gezwungen.¹²⁵ Im Vergleich zu einer optimalen Faktorallokation bedeutet das, daß auf schlechten Standorten der Ackerbau einen zu hohen Ertrag abwirft

¹²⁰ Vergleiche Nellinger (1996), Seite 369.

¹²¹ Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 3.

¹²² Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997b), Seite 15.

¹²³ Außerdem entstehen durch die Produktionsabhängigkeit der Zahlungen zusätzliche Renten, die den Marktpreis von Land erhöhen. Vergleiche European Commission (1996), Seite 5.

¹²⁴ Auch vollständig produktionsunabhängige Direktzahlungen verringern das landwirtschaftliche Arbeitsangebot und haben somit einen verzerrenden Effekt (Diese Aussage wurde bestätigt durch empirische Untersuchungen). Vergleiche European Commission (1996), Seite 7.

¹²⁵ Vergleiche Schlagheck (1997), Seite 163.

und daß die vorteilhaftere standortgerechte Grünlandnutzung nicht gefördert wird.¹²⁶ Unter anderem trägt auch die Ausnahmeregelung für Kleinerzeuger dazu bei, daß gute Böden in den von mittleren und großen Betrieben gekennzeichneten neuen Bundesländern stillgelegt werden, während die Produktion in kleinbetrieblich strukturierten, benachteiligten Regionen Süddeutschlands unverändert fortgesetzt wird.¹²⁷ Die Verknappung des zu bewirtschaftenden Bodens durch Stilllegungsverpflichtungen verteuert den Produktionsfaktor und führt dazu, daß in Form höherer Pachtzahlungen verstärkt Renten an Landeigentümer fließen.¹²⁸ Somit kommen Prämien, die Preissenkungen ausgleichen und dadurch das Einkommen der Landwirte sichern sollen, nicht bei der ursprünglich avisierten Zielgruppe an.¹²⁹

Durch die flächenbezogene, an Durchschnittserträge gebundene Ausgestaltung der Transferzahlungen werden effizient wirtschaftende Betriebe unterkompensiert, weniger effizient arbeitende Unternehmen jedoch überkompensiert. Dies ist, genauso wie die Ausnahme kleiner Betriebe von der Flächenstilllegungsverpflichtung, eine Diskriminierung von Großbetrieben.¹³⁰ Der strukturelle Wandel wird gebremst, weil die Ausnutzung zunehmender Skalenerträge durch größere Betriebe nicht möglich ist.¹³¹

Innerhalb der Europäischen Union dominieren Preiseffekte des verstärkten internen Handels die Mengeneffekte. Daher verlieren „Exporteure“, „Importeure“ gewinnen durch die verstärkte Verwendung von Getreide als Futtermittel.¹³²

Ein starker Rückgang der subventionierten Exporte aus der Union ließ die Weltmarktpreise ansteigen,¹³³ so daß Entwicklungsländer einen Gewinn bei von ihnen exportierten

¹²⁶ Vergleiche Nellinger (1996), Seite 369.

¹²⁷ Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997b), Seite 7.

¹²⁸ Diese Problematik darf nicht vernachlässigt werden, da in den alten Bundesländern 40, in den neuen Bundesländern 90 Prozent der Flächen Eigentum von Nichtlandwirten sind. Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997b), Seite 11.

¹²⁹ Vergleiche Diekmeier et al. (1994), Seite 83.

¹³⁰ Zuvor erhielten Großbetriebe aufgrund der Stützungspreise einen überdurchschnittlichen Transfer. Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997b), Seite 10.

¹³¹ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1996), Seite 356.

¹³² Vergleiche Ackrill et al. (1997), Seite 94.

¹³³ Als Beispiel sei hier der Preis für Weizen durchschnittlicher Qualität genannt. Er kostete Ende 1990 auf dem Weltmarkt 125, 1994 bereits 165, im Mai 1996 fast 260 und im Sommer 1996 immerhin noch 200 US\$. Dies war neben der sinkenden Agrarpreisstützung und Begrenzung der Anbauflächen in der EU auch auf ähnliche Änderungen der US-amerikanischen Agrarpolitik zurückzuführen (Farm bill, 1995). Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 47.

Gütern zu verzeichnen hatten. Der von den GATT-Beschlüssen intendierte enge Preisverbund zwischen Inlands- und Auslandsmärkten konnte nicht realisiert werden, so daß sich Knappheitsänderungen am Weltmarkt bislang nicht auf dem Binnenmarkt niederschlagen und die EU nicht zum Abbau der Schwankungen beiträgt.¹³⁴ Die durch Preiskürzungen verlorene Einkommen der Produzenten konnten insgesamt kompensiert werden. Durch die Umverteilung zwischen den Betrieben entstanden jedoch neue Subventionsgewinner und -verlierer, da die Einkommensverluste infolge der Preissenkungen nicht den Preisausgleichszahlungen äquivalent sind.¹³⁵ Das hohe Verhältnis zwischen Transfer- und Markteinkommen bedingt Anpassungsreaktionen, durch die wegen der am kurzfristigen Einkommensrückgang bemessenen Ausgleichszahlungen mittel- und langfristige Überkompensation eintritt.¹³⁶ Durch die Regelungen des agrarmonetären Systems für Kompensationszahlungen ist die Transparenz der sektorspezifischen Subventionen verbessert worden. Seit nicht mehr Konsumenten, sondern Steuerzahler die Einkommenssicherung für die Landwirtschaft finanzieren, werden die Zahlungen auf ihre Rechtfertigung hin überprüft. Allgemein akzeptiert ist, daß degressiv ausgestaltete Kompensationszahlungen kurzfristig notwendig sind, um Vertrauen in die Politik und die Vorhersehbarkeit zu sichern. Da eine sozialpolitisch überzeugende Begründung für Zahlungen, die über die Anpassungszeit hinausgehen, schwer zu finden ist, werden längerfristige gesellschaftliche Akzeptanzprobleme auftreten. Auch die Gerechtigkeit flächengebundener Zahlungen ohne Berücksichtigung der Zahl der Arbeitskräfte ist zweifelhaft.¹³⁷

Trotz bereits erreichter Vereinfachungen sind die veränderten Regelungen sehr kompliziert und kostenintensiv. Verwaltung und Kontrolle von Flächenstillegungen sind administrativ aufwendig. Zur gesetzeskonformen Erfüllung der Verpflichtungen und Optimierung verschiedener Prämienmöglichkeiten sind kostspielige Beratungen der Landwirte notwendig, mit denen jedoch keine volkswirtschaftlich sinnvolleren Faktordispositionen verbunden sind.¹³⁸ Die Anstrengung des Unternehmers kann nicht für produktive Tätigkeiten eingesetzt werden, sondern wird durch unproduktive Arbeiten (zum Beispiel Aus-

¹³⁴ Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997b), Seite 46.

¹³⁵ Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 5.

¹³⁶ Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997b), Seite 10 und derselbe (1997a), Seite 89.

¹³⁷ Einige Betriebe erhalten ein Vielfaches der Leistungen, die Sozialhilfeempfänger bekommen. Vergleiche Chatzis (1997), Seite 51.

¹³⁸ Vergleiche Nellinger (1996), Seite 368.

füllen von Formularen, Umgehung von Kontrollen) vergeudet. Gleichzeitig wird seine unternehmerische Entscheidungsfreiheit stark eingeschränkt.¹³⁹

4.2 Determinanten einer künftigen Politik

Die Agrarpolitik der Europäischen Union wird in den kommenden Jahrzehnten nicht nur durch interne Faktoren, sondern auch durch äußere Einflüsse gelenkt. Die größte Herausforderung stellen internationale Handelsabkommen, die Erweiterung der Union und das weltweite Potential von Angebot und Nachfrage nach Agrargütern dar. Daneben wird die weiterhin angespannte Haushaltslage in der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten die Politik zu einer zielgerichteteren Verwendung der finanziellen Mittel zwingen. Auch die Umweltpolitik muß zunehmend Eingang in die Agrarpolitik finden, da ihre gesellschaftspolitische Bedeutung größer wird.

4.2.1 Internationale Handelsabkommen

Die multilateralen Handelsverhandlungen der World Trade Organisation (WTO) setzen 1999 die Uruguay-Runde fort. Aufgrund der 1992 durchgeführten Reform beschränken die bestehenden Verpflichtungen die europäische Agrarpolitik kaum.¹⁴⁰ Eine weitere Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist jedoch notwendig, da nicht alle eingegangenen Verpflichtungen erfüllt werden können.¹⁴¹ Obwohl der Abbau des Außenschutzes und die Verringerung der Exportsubventionen in der Vergangenheit die Verhandlungsposition der EU gestärkt haben, wird sie sich in den kommenden Verhandlungen einem erheblichen Druck ausgesetzt sehen.¹⁴² Eine noch weitergehende Senkung subventionierter Exportmengen, die Erhöhung des Mindestmarktzugangs und handelskonforme Binnenmarktregelungen werden voraussichtlich gefordert.¹⁴³ Bisher waren die direkten Beihilfen der Reform von 1992 wegen Erfüllung bestimmter Kriterien zeitlich begrenzt von der Verpflichtung zur Reduzierung ausgenommen, da sie in die „blaue Box“ fielen.¹⁴⁴ Weil die Höhe der flächen- und tierbezogenen Ausgleichszahlungen dieser

¹³⁹ Zu beklagen ist, daß umweltpolitische Ziele, mit Ausnahme der flankierenden Maßnahmen und der Verminderung des Einsatzes ertragsteigernder Mittel, bei der Reform fast nicht berücksichtigt wurden. Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 5 und Nellinger (1996), Seite 369.

¹⁴⁰ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1996), Seite 356 f.

¹⁴¹ Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997b), Seite 43.

¹⁴² Vergleiche Europäische Kommission (1997a), Seite 29.

¹⁴³ Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 3.

¹⁴⁴ Vergleiche Europäische Kommission (1996a), Seite 25 f.

Kategorie jedoch vom Produktionsvolumen abhängig ist, wird ihre Wettbewerbsneutralität von den Handelspartnern bezweifelt.¹⁴⁵ Im Landwirtschaftsgesetz von 1995 (Farm bill) haben die USA alle traditionellen Defizitzahlungen und anderen Subventionen in strikt ungebundene Direktzahlungen umgewandelt, so daß sie nun zur „grünen Box“ gehören. Die Maßnahmen dieses Typs sind vollkommen von der Reduzierungspflicht entbunden, da sie wettbewerbsneutral sind und keine Auswirkungen auf die Produktionsmengen haben. Die EU muß daher darauf vorbereitet sein, daß die USA auf eine weitere Liberalisierung und Beseitigung der „blauen Box“ drängen werden.

Zusätzlich besteht derzeit die Gefahr, daß Qualitätsstandards und Umweltauflagen als Substitute für traditionelle Handelsprotektion eingesetzt werden. Diesem Problem muß rechtzeitig durch Regelungen im Rahmen der WTO begegnet werden.¹⁴⁶

4.2.2 Erweiterung der Union

Die Erweiterung der Union nach Mittel- und Osteuropa¹⁴⁷ wird etwa 100 Millionen zusätzliche Konsumenten bringen. Die Nachfrage nach Agrargütern steigt jedoch voraussichtlich nicht in entsprechendem Umfang, da die neuen nur über ein Viertel bis ein Drittel der Kaufkraft der bisherigen Verbraucher verfügen.¹⁴⁸ Obwohl die landwirtschaftliche Nutzfläche nur um etwa die Hälfte zunehmen wird, verdoppelt sich die Zahl der in diesem Sektor beschäftigten Arbeitskräfte.¹⁴⁹ Aufgrund des begrenzten Budgets ist die Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) ohne substantielle Änderungen nicht möglich.¹⁵⁰ Die große Zahl von landwirtschaftlichen Beschäftigten bedingt hohe Ausgaben für Direkttransfers.¹⁵¹ Auch Inter-

¹⁴⁵ Vergleiche Schlagheck (1997), Seite 164.

¹⁴⁶ Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 3, 57.

¹⁴⁷ In der Diskussion befinden sich die Länder Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Litauen, Lettland und Estland, die bereits Assoziationsabkommen mit der EU geschlossen und formell den Beitritt beantragt haben. Vergleiche Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1996), Seite 785.

¹⁴⁸ Vergleiche Europäische Kommission (1997a), Seite 30 und Europäische Kommission (1995b), Seite 16.

¹⁴⁹ Vergleiche Tabelle „MEL-10 im Vergleich mit EU-15“, Europäische Kommission (1995b), Seite 18b.

¹⁵⁰ Eine genauere Untersuchung ökonomischer Effekte der an Land- oder Viehbestand gebundenen Kompensationszahlungen im Hinblick auf die MOEL findet sich in European Commission (1996).

¹⁵¹ Direktzahlungen werden den Hauptteil der Kosten ausmachen. Kurzfristig werden sie relativ niedrig, jedoch nach Anpassung des Angebots sehr hoch ausfallen. Vergleiche Buckwell et al. (1994), Seite 5.

ventionskosten würden den Haushalt der Union stark belasten, da die MOEL voraussichtlich wieder zu ihrer früheren Exportposition zurückkehren werden.¹⁵² Beträchtliche strukturpolitische Ausgaben bergen zusätzlich die Gefahr der Ungerechtigkeit gegenüber anderen Sektoren, die ebenfalls der Hilfe bedürfen. Auch wäre die Stützung der Nahrungsmittelpreise zu Lasten der Konsumenten sozial unverträglich, da diese einen hohen Anteil ihres Einkommens für Lebensmittel aufwenden müssen.¹⁵³ Auf der Finanzierungsseite zeichnen sich diese Länder durch ein geringes BIP aus. Daher sind sie nur zu einem geringen eigenen Beitrag in der Lage.

Zusätzlich sind bei unveränderter Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik Probleme mit den Welthandelsvereinbarungen zu befürchten, da die MOEL anderen Verpflichtungen unterliegen als die EU und in unterschiedlichem Ausmaß von den Vereinbarungen der Uruguay-Runde betroffen sind.¹⁵⁴ Die notwendigen Anpassungen werden durch die bevorstehende Osterweiterung aus den beschriebenen Gründen noch dringender.

4.2.3 Entwicklungen von Angebot und Nachfrage

Bei der Prognose der Entwicklung in den nächsten 30 Jahren besteht Einigkeit darüber, daß die globale Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohprodukten und Nahrungsmitteln in diesem Zeitraum stark steigen wird. Dafür verantwortlich ist das ausgeprägte Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern. Die Weltbevölkerung wird im Jahr 2025 fast das Eineinhalbfache von 1995 betragen.¹⁵⁵ Zum anderen läßt eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens in diesen Ländern sowohl den Pro-Kopf-Verbrauch als auch den Einsatz von Futtergetreide für Veredlungsprodukte ansteigen. Das Angebot wird zwar gleichzeitig wachsen, jedoch ist nicht absehbar, ob in ausreichendem Maße. Aufgrund der Unterausnutzung von Ressourcen in den Industrieländern (Quoten, Flächenstillegungen) und geringer Produktionsintensität in Regionen mit niedrigen

¹⁵² In den meisten MOEL-Ländern sank nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion der Output um etwa 30 Prozent. Es fand ein Wechsel von der Export- zur Importposition statt. Gründe hierfür waren Übergangsunruhen, das Wegfallen traditioneller Handelspartner und institutionelle Änderungen. Langfristig wird die Produktion sicher wieder wachsen. Das Ausmaß der Steigerung ist abhängig von der Vervollständigung institutioneller Reformen (Privatisierung, Kreditwesen), der Verbesserung der Infrastruktur (Transport und Kommunikation), der Verfügbarkeit von (importierten) Inputs und internationalen Krediten, dem Zugang zu fremden Gütermärkten und der Entwicklung der heimischen Kaufkraft. Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1996), Seite 357 f und Marsh et al. (1994), Seite 78.

¹⁵³ Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 61.

¹⁵⁴ Vergleiche Josling / Tangermann (1994), Seite II/5.

¹⁵⁵ Vergleiche Kirschke et al. (1997), Tabelle Seite 49.

Agrarpreisen wird mittelfristig eine elastische Angebotsreaktion erwartet. Die Agrarforschung trägt zu einer Verdoppelung der weltweiten Durchschnittserträge bei, und die Bewässerung von Land wird ebenfalls die Angebotsmenge erhöhen.¹⁵⁶ Da sich alle produktiven Böden bereits in Nutzung befinden, sind keine nennenswerten mobilisierbaren Reserven mehr vorhanden (bei den restlichen Böden ist eine Urbarmachung aus Umweltschutzgründen nicht ratsam - siehe die Rodung tropischer Regenwälder). Die Fruchtbarkeit der Böden läßt wegen des unsachgemäßen Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmethoden in vielen Regionen der Erde bereits nach. (Schäden wie Erosion, Nährstoffauswaschung und Versalzung sind zum Teil direkte Folge staatlicher Markteingriffe.) Da das Potential gentechnischer Innovationen nicht zu einer weiteren Steigerung der Mengen ausreicht und zusätzlich Akzeptanzprobleme bei Verbrauchern bestehen, werden die jährlichen Wachstumsraten der Produktion sinken.¹⁵⁷ Voraussichtlich wird die Weltagrarwirtschaft auf lange Sicht nicht in der Lage sein, die (schon jetzt nicht ausreichende) Lebensmittelversorgung der Weltbevölkerung zu gewährleisten. Die subventionierte Nichtnutzung landwirtschaftlicher Ressourcen gerät unter diesem Gesichtspunkt zunehmend unter Beschuß.

4.3 Alternative Gestaltungsvorschläge

Die Unzufriedenheit mit der derzeitigen Agrarpolitik ist aufgrund der bestehenden Unzulänglichkeiten in Hinblick auf Allokations- und Transfereffizienz¹⁵⁸ relativ groß. In der aktuellen Diskussion um die Neuorientierung findet sich eine Vielzahl von Reformvorschlägen, deren Zielvorstellungen und Prioritäten über ein breites Spektrum variieren. Einen Überblick über vorliegende Empfehlungen mit ihren Grundpositionen gibt Anhang 3. Den Kern der Diskussion über die Weiterentwicklung markieren Markt- und Preispolitik, Produktionsquoten, Einkommenspolitik und die Umweltpolitik. Letztere wird in der anschließenden Untersuchung nicht berücksichtigt.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1996), Seite 358 f.

¹⁵⁷ Vergleiche Europäische Kommission (1997a), Seite 29.

¹⁵⁸ Die Transfereffizienz schlägt sich in dem Betrag nieder, um den das Realeinkommen der restlichen Gesellschaft gesenkt werden muß, damit das Einkommen in der Landwirtschaft um einen bestimmten Betrag erhöht werden kann. Sie liegt bei 100 Prozent, wenn die Belastung einer Gruppe dem resultierenden Vorteil der anderen Gruppe entspricht; kommt trotz eines Politikeingriffs kein Einkommenstransfer zustande, so beträgt die Effizienz 0. Vergleiche Hartmann et al. (1994), Seite 290 und European Commission (1994a), Seite 85 und 118.

¹⁵⁹ Die Systematik folgt Kirschke et al. (1997), Seite 4-11.

Im Bereich der *Markt- und Preispolitik* reichen die Empfehlungen von der Beibehaltung der derzeitigen Marktordnungen und Quotenregelungen (Bayern) bis hin zu einer umfangreichen Liberalisierung der Agrarmärkte (Vereinigtes Königreich). Die Fortführung der bestehenden Politik würde weiterhin zu viele Ressourcen in der Landwirtschaft binden und die Verzerrungen der Produktionsstruktur zusätzlich vergrößern. Um die Verpflichtungen der Uruguay-Runde einhalten zu können, müßten jedoch mehr Flächen stillgelegt werden als bisher. (Die damit verbundene Problematik im Hinblick auf die Welternährungslage wurde im letzten Abschnitt angedeutet.) Eine allokativ optimale vollständige Liberalisierung beinhaltet die Abschaffung aller mengenbeschränkenden Instrumente, so daß die betriebliche Entscheidungsfreiheit beträchtlich vergrößert werden könnte. Staatliche Eingriffe sind nur zur Abmilderung kurzfristiger Marktungleichgewichte oder zur Sicherung von Mindeststandards vertretbar. Der enormen Reduktion des Verwaltungsaufwandes und einer Stärkung der Position der EU in den anstehenden WTO-Verhandlungen stehen jedoch große Einkommensverluste und unvermeidbare soziale Härten gegenüber. Da die verteilungspolitisch begründete Kompensation das EU-Budget zu stark belasten würde, ist dieser Weg nicht zu empfehlen. Praktisch durchführbar sein wird eine schrittweise Liberalisierung mit Vereinheitlichung der Marktordnungen, die zunächst die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Agrarmärkten beseitigen würde. In Abschnitt 4.4 wird am Beispiel eines ausgewählten Vorschlags auf den Liberalisierungsgrad eingegangen.

Von der Diskussion um *Produktionsquoten* ist hauptsächlich der Milchsektor betroffen. Um die Verpflichtungen des GATT einhalten zu können, müßten bei Beibehaltung der derzeitigen Preisstützung die Quoten gekürzt werden. Dieses Vorgehen hemmt den Strukturwandel und verhindert die Ausnutzung von Skaleneffekten. Das andere Extrem, Abschaffung der Quoten und völlige Liberalisierung des Milchmarktes, führt zu nicht bezahlbaren finanziellen Belastungen, da enorme Einkommensverluste kompensiert werden müssen. Auch hier wird eine sukzessive Reformierung, bei der mengenbeschränkende Instrumente in Etappen abgeschafft (Schweden, Mecklenburg-Vorpommern) oder Preise unter Beibehaltung der Quoten gesenkt werden (nach dem Vorbild des Zuckersektors), eher realisierbar sein.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Vorgeschlagen wird zum Beispiel ein Zwei-Preis-System und ein Quotensplitting. Verwaltungsaufwand und Vereinbarkeit mit den Welthandelsvereinbarungen sind jedoch fragwürdig.

Im Bereich der *Einkommenspolitik* favorisiert wegen der gravierenden Mängel bezüglich Effizienz, Wettbewerbsgleichheit und Verwaltungsaufwand keiner der Vorschläge die Aufrechterhaltung des derzeitigen produktionsabhängigen Prämiensystems.

Ein ökonomisches Standardrezept zur Beseitigung von Verzerrungen ist die vollständige Entkopplung der Kompensationszahlungen von der Produktion. Die ex post-Feststellung der Aktivitätsniveaus verschiedener Produktionszweige vor der Reform ist jedoch praktisch nicht umsetzbar. Außerdem würde die (gewünschte) abrupte Anpassung der Faktorkapazitäten zu gravierenden Änderungen der Einkommensverteilung führen, deren Gerechtigkeit aufgrund der sozialen Härte in Frage gestellt werden muß. Henrichsmeyer / Witzke¹⁶¹ fordern, die Subventionen an breitere Kriterien als bisher zu binden, weil dadurch der größte Teil der Verzerrungen eliminiert werden kann. Der Bezug auf gesamte anstatt auf spezielle Flächen oder Viehbestandszahlen hebt die unterschiedliche Vorteilhaftigkeit zwischen den Produkten auf. Durch ungehinderten Wechsel der Produktionsschwerpunkte ist die Ausnutzung komparativer Vorteile einzelner Regionen und die allokativen Anpassung möglich. Je mehr Produktionsaktivitäten in das einheitliche System einbezogen werden, desto stärker nähert sich die Allokation dem Optimum. Insbesondere die Eingliederung der stark protektionierten Sektoren Milch und Zucker würde durch Flexibilisierung der Substitutionsmöglichkeiten große allokativen Vorteile bringen. (In diese Richtung bewegen sich die Vorschläge von Sachsen und Sachsen-Anhalt.) Ebenfalls keinen allokativen verzerrenden Einfluß übt eine Bindung der Ausgleichszahlungen an den Betriebsinhaber aus. Der Empfang der Zahlungen ist unabhängig von der Art der Bewirtschaftung (Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Bodennutzung und der Tierhaltung), so daß der Strukturwandel beschleunigt und die Wettbewerbsposition der EU in der nächsten WTO-Runde gestärkt wird.¹⁶² Bei der Konkretisierung treten jedoch zahlreiche Probleme aufgrund der Entwertung des Grundeigentums, der Handelbarkeit und der zeitlichen Dauer auf¹⁶³ und es wird eine Marktzutrittsbarriere für potentielle Neueinsteiger errichtet.¹⁶⁴

Der Gefahr, daß durch Verteuerung des Faktors Boden bei der flächenbezogenen Ausgestaltung Zahlungsempfänger Bodeneigentümer anstatt Bewirtschafter sind, kann mit

¹⁶¹ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1996), Seite 360.

¹⁶² Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997a), Seite 89.

¹⁶³ Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997b), Seite 29.

Hilfe einer ergänzenden, an den Faktor Arbeit gebundenen Zahlung begegnet werden. Auch die Bindung der Ausgleichszahlungen an konkrete Leistungen (zum Beispiel besondere Umweltaforderungen) wirkt der Tendenz entgegen, Nichtlandwirte zu bevorzugen, ist aber mit einer geringeren Einkommenswirksamkeit verbunden.¹⁶⁵ Die einheitliche Flächenprämie könnte zudem in Abhängigkeit von der Betriebsgröße degressiv gestaffelt werden, um großen Betrieben nicht einen überproportionalen Vorteil zu gewähren (Schleswig-Holstein). Eine solche Regelung ist jedoch nicht mit dem Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit vereinbar, auf das in Abschnitt 4.5 eingegangen wird.

Höchstbeträge, die eine sozialpolitisch nicht vertretbare Bevorzugung gegenüber anderen Sektoren verhindern können, werden (mit Ausnahme des niedersächsischen Vorschlags) nicht gefordert.¹⁶⁶ Obwohl die Problematik zeitlich unbegrenzter Zahlungen hinsichtlich der Überwälzung auf Faktoreigentümer, der Hemmung des Anpassungsprozesses und der Vereinbarkeit mit marktwirtschaftlichen Prinzipien¹⁶⁷ hinreichend bekannt ist, wird eine temporäre Beschränkung nur im Vorschlag des Vereinigten Königreichs explizit gefordert. (Sachsen will sogar den Abkopplungsprozeß langfristig anlegen.) Eine zeitlich degressive Staffelung¹⁶⁸ ist begründbar durch die zunehmende Differenz zwischen dem anfangs errechneten Kompensationsbetrag und den von betrieblichen Anpassungen und veränderten Preisverhältnissen beeinflussten tatsächlichen Einkommenseffekten.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Der Neueintritt in den Markt an sich spielt in der Landwirtschaft eine untergeordnete Rolle; die Problematik ist jedoch für den Generationenwechsel von Bedeutung.

¹⁶⁵ Vergleiche AGRA-Europe (1996), Seite 14.

¹⁶⁶ Der wissenschaftliche Beirat begründet dies damit, daß eine Obergrenze aufgrund der heterogenen landwirtschaftlichen Strukturen nicht praktikabel ist.

¹⁶⁷ Siehe Einleitung.

¹⁶⁸ Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat (1997b), Seite 47 und derselbe (1997a), Seite 89.

¹⁶⁹ Bei der Diskussion um das Prinzip der „finanziellen Solidarität“ reichen die Vorschläge von der uneingeschränkten Beibehaltung (neue Bundesländer) bis hin zur Abschaffung (Bayern). Als überwiegende Meinung kristallisiert sich heraus, daß die Markt- und Preispolitik sowie die Einkommenspolitik weiterhin von der Europäischen Union übernommen werden sollten. Nationale und regionale Haushalte sollten die Strukturpolitik übernehmen. Ein Argument für die Finanzierung der Umweltpolitik auf EU-Ebene ist die Vermeidung von „Freifahrer“-Verhalten. Die unterschiedlichen Einkommensmöglichkeiten außerhalb des Agrarsektors legen nahe, die Prämien regional und national zu differenzieren. Dieses Vorgehen ist jedoch von der Renationalisierung der Prämienzahlung zu unterscheiden. (Die Tabelle in Anhang 3 enthält keinen Überblick über Finanzierungsfragen, da dieser Punkt hier nur am Rande erwähnt wird.)

4.4 Effekte realisierbarer Grundoptionen für die Weiterentwicklung

In der Studie „Optionen für die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik“ unterbreiten Dieter Kirschke, Martin Odening, Konrad Hagedorn und Harald von Witzke¹⁷⁰ einen Vorschlag für die Neuausrichtung der Agrarpolitik der Europäischen Union. Er soll keine „erstbeste“ Politik aus theoretischer Sicht markieren, sondern eine sinnvolle Richtung für die Weiterentwicklung aufzeigen. Daher wird keine konkrete Politik empfohlen, sondern eine Entscheidungsgrundlage erarbeitet. Die „machbaren“ Grundoptionen führen zu einer Verbesserung des Status quo und sind daher als „zweitbesten“ Politikansatz zu interpretieren.

Ein wichtiger Punkt der aktuellen Diskussion ist, wie bereits erwähnt, der Grad der Liberalisierung der Agrarpolitik, der die Effizienz der Allokation determiniert. Die Studie unterscheidet zwischen einer Voll- und einer Teilliberalisierung als Extrempunkte des möglichen Spektrums. In der konkreten Ausgestaltung sind alle Zwischenschritte möglich. Auch das Niveau der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Prämiensystems wird diskutiert. Zur Verfolgung einkommenspolitischer Ziele werden eine Flächen- und eine Arbeitsprämie in Erwägung gezogen. Bei Kombination ergeben sich vier Optionen:

Graphik 4 Grundoptionen in Abhängigkeit von Liberalisierungsgrad und Faktorbindung

	Markt- und Preispolitik	
Faktorsubvention	Teilliberalisierung mit Flächenprämie	Vollliberalisierung mit Flächenprämie
	Teilliberalisierung mit Arbeitsprämie	Vollliberalisierung mit Arbeitsprämie

Quelle: Kirschke et al. (1997).¹⁷¹

Der Begriff der *Teilliberalisierung* beschreibt eine Weiterentwicklung der gegenwärtigen EU-Agrarpolitik. Die Inlandspreise der Ackerkulturen (Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen) entsprechen dem Weltmarktpreis, so daß keine Außenhandelsregelungen notwendig sind. Stilllegungsverpflichtungen und -prämien, Preisausgleichszahlungen und Tierprämien entfallen. Da die Preise von Milcherzeugnissen, Rindfleisch und Zucker um 10 Prozent abgesenkt werden, verringern sich Exporterstattungen und Importabschöpfungen entsprechend. Die Produktionsquoten bleiben bestehen.

¹⁷⁰ Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 11-20.

¹⁷¹ Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 12.

Die *Volliberalisierung* stellt eine radikale Reform der derzeitigen Markt- und Preispolitik dar. Die Preisstützung aller Agrarprodukte wird vollständig abgebaut, auch mengenregulierende Maßnahmen und produktgebundene Beihilfen werden abgeschafft.

Aus beiden Politikoptionen resultieren neben einer spürbaren Entlastung der Verbraucher gravierende Einkommenseinbußen für Landwirte. Auf Basis der tatsächlichen Direktzahlungen für Ackerkulturen und Rindfleisch des Haushaltsjahrs 1996 wurden Prämien zur Kompensation berechnet. Die pro Arbeitskraft gewährte *Arbeitsprämie* dient der sozialen Abfederung von Anpassungsvorgängen und Strukturveränderungen. Die *Flächenprämie* ist von der Hektarzahl abhängig. Sie fördert die umweltgerechte Landwirtschaft.

Bei Betrachtung des Agrarbudgets mittels eines Marktmodells und ergänzender Überschlagsrechnungen kommen die Autoren der Studie zu dem Ergebnis, daß alle Grundoptionen im Vergleich zur Ist-Situation 1996 zu einer Senkung der Nettoausgaben führen. Die Entlastung bei Volliberalisierung beträgt fast das Vierfache der Erleichterung bei Teilliberalisierung, da alle Exporterstattungen und Beihilfen entfallen.¹⁷² Zusätzliche Einsparungspotentiale können bei der Teilliberalisierung, definiert man den Begriff mit einem größeren Freiheitsgrad, erschlossen werden, weil die Liberalisierungsszenarien nur Randpunkte eines Spektrums von möglichen Varianten markieren. Die „freiwerdenden“ Budgetmittel können zur Agrarstrukturpolitik verwendet werden. Bei zielgerichtetem Einsatz wird durch einzelbetriebliche Investitionsförderung die Effizienz entwicklungs-fähiger Betriebe erhöht und der Strukturwandel beschleunigt.¹⁷³

Die einzelbetriebliche Analyse¹⁷⁴ im Rahmen der vorliegenden Studie ergibt, daß die Mehrzahl der untersuchten Betriebstypen unter Weltmarktbedingungen nicht überlebensfähig ist, da sich Liquiditätsprobleme einstellen. Die besten Chancen, auf dem Markt bestehen zu können, haben Veredelungsbetriebe und ökologisch wirtschaftende Unternehmen. Die Schweineproduktion ist von einer Liberalisierung kaum betroffen, da sie schon jetzt einem relativ starken Wettbewerb ausgesetzt ist; die Preise für biologische

¹⁷² Das Einsparungspotential bei Teilliberalisierung beträgt vier Milliarden ECU, bei Volliberalisierung sind es 15 Milliarden ECU.

¹⁷³ Für die EU-Mitgliedstaaten fallen die Budgeteffekte sehr unterschiedlich aus, da sie davon abhängen, ob ein Land Importeur oder Exporteur ist.

¹⁷⁴ Die Darstellung folgt Kirschke et al. (1997), Seite 21-43. Wegen ihres Umfangs sind die Modellrechnungen dieser Arbeit nicht im einzelnen beigelegt, sondern es wird nur die Kernaussage dargestellt.

Produkte ändern sich annahmegemäß wenig, so daß umweltfreundlich wirtschaftende Betriebe ebenfalls keinen großen Einkommensrückgang hinnehmen müssen. Die Flächenprämie würde zwar die Einkommensverluste einer Voll liberalisierung zum Teil kompensieren und dadurch akute Liquiditätsprobleme vermeiden, nachhaltiges Wirtschaften ist jedoch nur bei Teilliberalisierung möglich.

Hier zeigt sich die existentielle Bedrohung vieler Betriebe durch die aus ökonomischer Sicht erforderliche Strukturanpassung. Unabhängig vom gewählten Liberalisierungsgrad werden in Zukunft weiterhin viele Betriebe aus dem Agrarsektor ausscheiden. Die verbleibenden Unternehmen müssen verstärkt neue Einkommensquellen (Erholung, Umwelt) erschließen und sich vergrößern. (Aufgrund der Abhängigkeit vom Boden ist das Größenwachstum jedoch mit vielen Problemen behaftet - die „Nachbarn“ müssen bereit sein, ihr Land zu verkaufen und akzeptable Preisvorstellungen hegen.) Die Gefahr von Wanderbewegungen und der Entleerung ländlicher Räume besteht besonders in Regionen mit kleinstrukturierter Landwirtschaft und in ertrags- oder strukturschwachen Gebieten. Zur Vermeidung unerwünschter sozialer und ökologischer Folgen müssen Fehlinvestitionen durch ausreichend lange vorherige Ankündigung von Politikänderungen vermieden und der Vertrauensschutz durch zwar zeitlich befristete, aber über viele Jahre angelegte betriebsindividuelle Zuwendungen gesichert werden. Da agrarpolitische Eingriffe auch bereits im Ruhestand befindliche Landwirte betreffen, für die Pacht- oder Quoteneinnahmen ein wichtiger Bestandteil ihres Einkommens ist, muß bei der Abfederung sozialer Härten auch diese Gruppe durch „weitergehende“ Kompensationszahlungen einbezogen werden. Diese Notwendigkeiten verursachen beachtliche strukturpolitische Ausgaben, für die die Einsparungen aus der Liberalisierung genutzt werden können.

Die Weltmarktpreise steigen bei beiden Liberalisierungsvarianten.¹⁷⁵ Bei der *Teilliberalisierung* steigt, bedingt durch den Produktionsrückgang, der Weltmarktpreis für Weizen und Futtergetreide um 3,9 beziehungsweise 2,1 Prozent. Die Produktion von Öl- und Ei-

¹⁷⁵ Zur Untersuchung der Veränderungen der Weltmarktpreise wurde auf ein Numerisches Allgemeines Gleichgewichtsmodell zurückgegriffen. Die in 4.2.3. beschriebenen Erwartungen bezüglich der Entwicklung von Angebot und Nachfrage wurden berücksichtigt. Als Ausgangspunkt dienen die Werte des Jahres 1995/96. Nur bei Getreide erfolgte eine Modifikation, da die Preise zu diesem Zeitpunkt außergewöhnlich hoch waren. Weil bisher keine Informationen über Anpassungsreaktionen anderer Länder und Vereinbarungen der nächsten Welthandelsrunde vorliegen, wurden die Änderungen der EU-Politik als unilateraler Protektionsabbau angenommen. Vergleiche Kirschke et al. (1997), Seite 44-47.

weißpflanzen sinkt wegen des Wegfalls der direkten Zahlungen gravierend, die Weltmarktpreise steigen um 9,9 Prozent. Die Produktion von Zucker, Rindfleisch und Milch geht nur wenig zurück, was eine Preissteigerung von 1,8 beziehungsweise 5,2 und 8 Prozent bedingt.

Die Effekte einer *Volliberalisierung* fallen auf den Märkten für Getreide sowie Öl- und Eiweißpflanzen geringfügig, bei den anderen Produkten wesentlich stärker aus. Der Zuckerpreis auf dem Weltmarkt steigt um 4,9 Prozent. Der starke Mengeneffekt auf dem Rindfleischmarkt erhöht den Preis um 21,9 Prozent. Noch gravierender ist der Preisanstieg im Milchsektor um ein Drittel. Hätte man eine gleichzeitige Protektionssenkung der Handelspartner berücksichtigt, wären die Preissteigerungen tendenziell noch höher ausgefallen.

Sowohl bei Teil- als auch bei Volliberalisierung wird die Wohlfahrt in der EU und in der Welt steigen. Wie die Tabelle in Anhang 4 deutlich macht, ist der Vorteil aus der Volliberalisierung jeweils höher, und die Weltwohlfahrt profitiert mehr von einer Liberalisierung als die Wohlfahrt der EU.

Die Studie macht deutlich, daß mit zunehmender Liberalisierung eine größere Budgetentlastung und eine Steigerung der EU- und Weltwohlfahrt erreicht werden kann. Dem Vorteil eines durch verringerte Mengen gestiegenen Weltmarktpreises stehen jedoch unüberwindbare Überlebensprobleme der Betriebe unter Weltmarktbedingungen gegenüber, so daß eine Volliberalisierung nicht realisierbar ist und ein gangbarer Kompromiß gesucht werden muß. Im folgenden Abschnitt wird auf die Vorstellung der EU-Kommission bezüglich eines umsetzbaren Mittelweges eingegangen.

4.5 Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission in der Agenda 2000

Eine der Hauptempfehlungen der Europäischen Kommission für eine Neuausrichtung der Agrarpolitik der Europäischen Union lautet „*Vertiefung und Fortführung der Reform von 1992 durch weitere Abwendung von der Preisstützungspolitik und Hinwendung zu Direktzahlungen, die zur Vermeidung eines Überausgleichs auf angemessenem Niveau festgesetzt werden*“¹⁷⁶. Dieser Abschnitt stellt die zur Abwendung von der Preisstützungspolitik vorgeschlagenen Maßnahmen vor und untersucht ihre Allokations-

¹⁷⁶ Europäische Kommission (1997a), Seite 33.

effekte. Anschließend wird auf die distributiven Auswirkungen der veränderten Direktzahlungen eingegangen.

Die Vertiefung und Fortführung der Reform wird zu einer weiteren Liberalisierung beitragen. Das wirkt sich, wie bereits gezeigt, gegenüber der Ausgangssituation sicherlich positiv auf die Gesamtwohlfahrt aus. Wie weit das Potential der Wohlfahrtsverbesserung abgeschöpft wird, hängt von der Stärke der Liberalisierung ab. Die folgende Beurteilung berücksichtigt die Zusatzregelungen zum Ausgleich der entstehenden Einkommensverluste.

Da der Binnenpreis der EU im Getreidesektor aufgrund einer 20prozentigen Senkung des Interventionspreises künftig voraussichtlich dem Weltmarktpreis entspricht, ist keine Allokationsverzerrung zu beklagen. Der Interventionsmechanismus wird auf seine eigentliche Funktion als Sicherheitsnetz bei schwerwiegenden Marktungleichgewichten zurückgeführt. Neben dem direkten Vorteil, den die Verbraucher aus niedrigen Preisen ziehen, wird der Spielraum für Preisdifferenzierungen (zum Beispiel für biologische Nahrungsmittel oder regional hergestellte Produkte) erhöht. Dadurch wird der Forderung nach höherer Lebensmittelqualität und -sicherheit nachgekommen.¹⁷⁷ Zudem trägt die Regelung durch Verringerung der Exportsubventionierung zur Erfüllung der GATT-Forderungen und zur Entlastung des Haushaltsbudgets bei. Die den Preissenkungen folgenden Mengenreduktionen lösen das Überschußproblem, so daß, wie die Kommission vorschlägt, obligatorische Flächenstillegungen abgeschafft werden können. Für freiwillige Flächenstillegungen wird eine nicht erzeugnisgebundene flächenbezogene Ausgleichszahlung gewährt. Die Abkopplung vom Erzeugnis (nicht mehr die Flächennutzung, sondern die Fläche an sich ist ausschlaggebend) führt zur Allokationsverbesserung. Problematisch ist jedoch, daß zum Ausgleich der Preiskürzungen eine ebenfalls nicht erzeugnisgebundene flächenbezogene Ausgleichszahlung in gleicher Höhe erstattet wird. Dieser Betrag wird langfristig die Untergrenze der Pachtzahlungen markieren (Übertragung des Transfers auf Bodeneigentümer). Da er höher ist als der Ertrag extensiver Weidewirtschaft, wird trotz positiver Deckungsbeiträge aus dieser Bewirtschaftungsart keine Umwidmung stattfinden, weil Flächenstillegung rentabler ist als Flächennutzung.

¹⁷⁷ Vergleiche Fischler (1997), Seite 496.

Die positiven Allokationswirkungen der Stützpreissenkung um 10 Prozent im Milchsektor (in der Agenda wird nicht spezifiziert, welcher Preis gemeint ist) werden abgeschwächt durch die neu einzuführende Jahreszahlung für Milchkühe. Der wegen geringer Preise zu erwartende Produktionsrückgang wird dadurch gebremst oder aufgehoben, daß kein Landwirt sich zur Abschaffung einer Kuh veranlaßt sieht, solange das Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und der Summe aus dem mit dem verringerten Milchpreis multiplizierten Milchertrag und der Jahreszahlung von 145 ECU akzeptabel ist. Die unveränderte Beibehaltung des Milchkontingents trägt sicher auch eine Mitschuld an dieser Zielverfehlung.

Der neben dem Milchsektor am stärksten verzerrte Zuckermarkt bleibt von der Reform unberührt. Dies dürfte die größte Lücke des Reformvorschlages darstellen.

Mit der Reduzierung des effektiven Stützungs-niveaus im Rindfleischsektor¹⁷⁸ um 30 Prozent hofft die Kommission, unter dem tatsächlichen Marktpreis angelangt zu sein. Auch dies bedeutet eine Allokationsverbesserung - sie kann jedoch nur durch stabilisierenden Außenschutz¹⁷⁹, Ausfuhrmaßnahmen und die Einführung einer privaten Lagerhaltung herbeigeführt werden. Die zum Ausgleich vorgeschlagenen schrittweisen Erhöhungen von direkten, auf Stückzahlbasis gezahlten, Einkommenstransfers sind ein Paradebeispiel für Strukturzementierung im Agrarsektor.¹⁸⁰ Die negativen allokativen Auswirkungen solcher produktionsabhängigen Zahlungen wurden in dieser Arbeit deutlich gemacht. Die Formulierung der *Kommission* „... die schrittweise erhöht und weiterhin auf Stückzahlbasis gezahlt würden, ohne daß es zu einem Überausgleich kommen darf. Bei einer festen Regelung würden diese Ausgleichszahlungen auf folgendes Niveau festgesetzt ...“¹⁸¹ deutet darauf hin, daß die Beträge in Abhängigkeit vom sich einstellenden Marktpreisniveau regelmäßig neu festgelegt werden. Dies läuft

¹⁷⁸ Vergleiche Europäische Kommission (1997a), Seite 34-36.

¹⁷⁹ Der Außenschutz wird notwendig durch Unterschiede in den Umwelt-, Gesundheits- und Tierschutzstandards, die europäische Landwirte durch höhere Produktionskosten gegenüber den Farmern in den USA oder Australien benachteiligen. Ein aktuelles Beispiel für den akuten Regelungsbedarf ist die BSE-Krise. Vergleiche Borchert (1997), Seite 499.

¹⁸⁰ Die jährlich gezahlte Mutterkuhprämie wird um 50 Prozent auf 215 ECU/Tier, die einmalige Zahlung für Bullen um 170 Prozent auf 368 ECU/Tier und die zweimalige Zahlung für Stiere um 110 Prozent auf 232 ECU/Tier erhöht. Zusätzlich wird eine jährliche Mutterkuhprämie von 70 ECU/Tier eingeführt.

¹⁸¹ Europäische Kommission (1997a), Seite 36.

dem Prinzip des Vertrauensschutzes und der Vorhersehbarkeit von Politikentwicklungen entgegen, ist aber wegen der expliziten Marktorientierung zu befürworten.

Die Kommission antizipiert, daß von den Landwirten durch die neuen Regelungen Einkommensverluste hinzunehmen sein werden. Sie nimmt an, daß sie, wie auch nach der Reform von 1992, ihre Produktionssysteme und das Investitionsverhalten anpassen, um Kosten zu sparen. Daher geht sie davon aus, daß die Faktorpreise sinken und daß aus diesem Grund die Einkommensverluste geringer sind als bei rein statischer Betrachtung.¹⁸² Berücksichtigt man, daß die Faktorreaktionen im Sektor Landwirtschaft sehr unelastisch sind, dürfte diese Einschätzung der Kommission, auch wenn der Raum für Faktorpreisanpassungen sehr gering ist, realistisch sein.

Ein großes Manko des Vorschlags der Agenda 2000 liegt darin, daß alle Formulierungen möglichst vage gehalten sind. Dies resultiert sicher aus politischen Gründen, bringt aber die aktuelle Diskussion nicht substantiell weiter, weil Interpretationen eine Auslegung in viele Richtungen erlauben. Eine Beurteilung ist kaum möglich, da oft noch nicht benannt wurde, auf welche Preise sich Änderungen beziehen oder welche Grundlage für Direktzahlungen herangezogen wird.

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wird in der Agenda als wichtigste Voraussetzung erachtet, wenn die Landwirtschaft der Union von der erwarteten positiven Entwicklung des Weltmarktes profitieren will. Solange jedoch keine völlige Abschaffung der Preisstützung erfolgt und nicht alle anderen Regelungen die Förderung großer, effizient wirtschaftender Betriebe verfolgen, wird dieses Ziel nicht konsequent verfolgt. Zum Beispiel bietet die ebenfalls von der Kommission vorgeschlagene Festlegung von individuellen Obergrenzen für alle direkten Einkommenszahlungen¹⁸³ einen Anreiz zu Betriebsteilungen, die das Wachstum großer leistungsfähiger Betriebe eindeutig beschränken. Da weder die Höhe der Obergrenze genannt, noch detailliert beschrieben ist, ob diese Obergrenze an die Flächenausstattung gebunden ist, kann über die Vorteilhaftigkeit einer solchen Beschränkung nur gemutmaßt werden.¹⁸⁴ Sicher wären die langfristigen Effekte positiver, wenn die Direktzahlungen zeitlich begrenzt gewährt werden. (Wie bereits früher erwähnt, sind zeitlich unbegrenzte Direktzahlungen ökonomisch nicht

¹⁸² Vergleiche Europäische Kommission (1997a), Seite 35.

¹⁸³ Vergleiche Europäische Kommission (1997a), Seite 38.

¹⁸⁴ Derzeit wird eine Regelung entworfen, die solche Betriebsteilungen unterbinden soll.

zu rechtfertigen, da mit der Dauer der Gewährung durch Pachtpreisänderungen die Übertragungen an Bodeneigentümer zunehmen.) Die von der Einkommenssituation unabhängige, durch die Flächenausstattung oder den Viehbestand determinierte Gewährung von Zahlungen ist sozialpolitisch schwer begründbar.¹⁸⁵

Wie die Simulationen in Abschnitt 3.3 und die Darstellung in Abschnitt 4.4 verdeutlicht haben, ist durch einen größeren Liberalisierungsumfang beziehungsweise die Entkopplung von der Produktion eine umfangreichere Verbesserung der Situation möglich. Auch wenn es der Kommission mit diesem Vorschlag gelingt, bestehende Unzulänglichkeiten zu korrigieren, wird durch die halbherzige Reformierung das Verbesserungspotential nicht ausgeschöpft. Bei einer Realisierung in der vorgeschlagenen Form werden sich innerhalb kurzer Zeit Probleme in Zusammenhang mit der Osterweiterung auftun, da diese Problematik nur unzureichend Eingang in die Überlegungen gefunden hat. In der nächsten WTO-Runde werden Streitpunkte mit den Handelspartnern auftreten, da die Liberalisierung nicht ausreicht, um den Forderungen, insbesondere der USA, gewachsen zu sein.

5 Rückschau und Ausblick

Den Abschluß dieser Arbeit leitet ein Rückblick über den vergangenen Instrumenteneinsatz der Europäischen Union im internationalen Vergleich ein. Es folgt eine kurze Vorausschau auf zukünftige Erfordernisse.

5.1 Marktpreisstützung der Europäischen Union im OECD-Vergleich

In den Industrieländern war die Marktpreisstützung über einen langen Zeitraum das Hauptinstrument der Agrarpolitik, wenn auch auf unterschiedlichen Niveaus. Daß man sie bei Implementation agrarpolitischer Instrumente gegenüber Alternativen vorgezogen hat, ist, wie Graphik 3 und das unter Abschnitt 3.2 beschriebene Modell verdeutlichen, durch das Entwicklungsstadium der Länder zu diesem Zeitpunkt zu erklären. Meist war etwa ein Viertel der Gesamtbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt,¹⁸⁶ aufgrund der begrenzten Faktormobilität war die Angebotselastizität gering und das Instrument der Marktpreisstützung konnte mit niedrigen Verzerrungskosten zielgerichtet eingesetzt

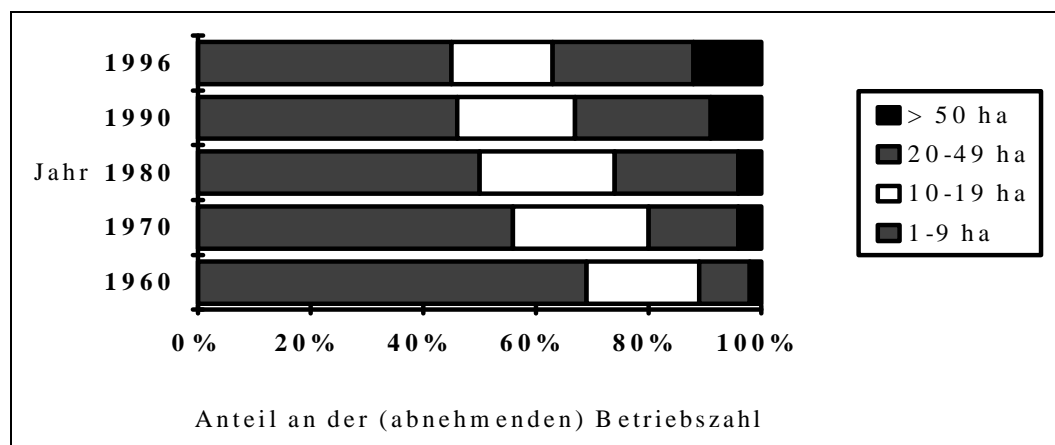
¹⁸⁵ Vergleiche Koester (1997), Seite 504.

¹⁸⁶ Zum Vergleich: 1996 lag der Anteil in der Landwirtschaft beschäftigter Personen im EU-Durchschnitt bei 5,1 Prozent. Vergleiche BMELF (1997b), Seite 50.

werden. Hinzu kam, daß die Zölle für Importländer mit geringem Selbstversorgungsgrad Einnahmen generierten. Die Kosten alternativer Instrumente waren verhältnismäßig hoch, da bei einer großen Zahl von Betrieben und einem zu dieser Zeit kaum entwickelten administrativen System Zahlungen nicht mit Sicherheit bei den Zielpersonen ankamen und die Erhebung der notwendigen finanziellen Mittel zusätzliche Kosten mit sich brachte. Auch bei Gründung der Europäischen Gemeinschaft lag die Instrumentenwahl nahe, da sie eine Konsolidierung der bisherigen nationalen Politiken darstellte.¹⁸⁷

Im Laufe der Zeit änderte sich jedoch die Lage, so daß die Marktpreisstützung an Attraktivität einbüßte. Die Möglichkeit, Landwirtschaft im Nebenerwerb zu betreiben, erhöhte die intersektorale Mobilität. Durch die vermehrte Nutzung von Kapitalmärkten und eine verbesserte Infrastruktur stiegen Angebotselastizität und Verzerrungskosten. Wegen hoher Produktivitätssteigerungen und stagnierender Nachfrage wurden, wie beschrieben, zunehmend Agrargüter exportiert. Das Protektionsniveau stieg durch unvollständige Anpassung heimischer Preise an gesunkene Weltmarktpreise, so daß hohe Beträge für Exporterstattungen aufgebracht werden mußten. Die Transfereffizienz sank, weil direkte und indirekte Transaktionskosten beim Wechsel von der Import- zur Exportposition gestiegen sind. Zusätzlich hat sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis alternativer Instrumente verbessert.

Graphik 5 Größenstruktur landwirtschaftlicher Betriebe



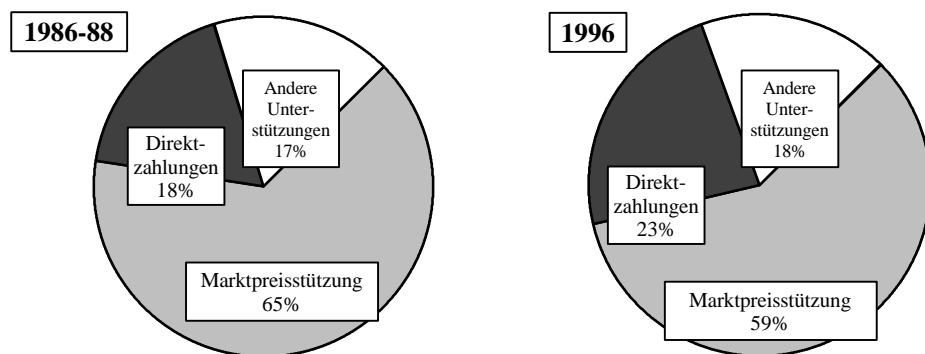
Quellen: Willms (1995) und Agrarbericht 1997, eigene Berechnungen¹⁸⁸

¹⁸⁷ Vergleiche European Commission (1994a), Seite 11 ff.

¹⁸⁸ Vergleiche Willms (1995), Seite 377 und BMELF (1997a), Seite 11. Die Werte beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet.

Durch die veränderte Betriebsstruktur ist der Umverteilungsnutzen geringer geworden. Da der Anteil kleiner und mittlerer Betriebe, wie in der Abbildung dargestellt, stark abgenommen hat, wird ihnen, obwohl sie in Phasen struktureller Anpassung eher der Unterstützung bedürfen, durch das Instrument Marktpreisstützung weniger Hilfe zuteil. Großbetriebe profitieren überproportional, weil die Stützung produktionsabhängig gewährt wird.¹⁸⁹

Graphik 6 Stützung des Agrarsektors in den OECD-Ländern



Quelle: OECD Sekretariat, 1997¹⁹⁰

Graphik 6 verdeutlicht, daß in den OECD-Ländern von 1986-88 bis 1996 der Anteil der Marktpreisstützung an der Gesamtstützung um 10 Prozent zurückgegangen ist. Die gleiche Tendenz zeigt sich in der Europäischen Union (siehe Graphik 7) Die Gesamtstützung an den landwirtschaftlichen Sektor (PSE)¹⁹¹ ist zwischen 1986-88 und 1995 unbedeutend gestiegen, ging 1996 jedoch von 49 auf 43 Prozent zurück. Während der Anteil der Marktpreisstützung im Zeitraum 1986-88 noch bei 80 Prozent lag, ist er 1995 bereits auf etwa 60 Prozent, 1996 sogar fast auf 50 Prozent zurückgegangen. Es wird deutlich, daß die Europäische Union dem allgemeinen Trend des verminderten Einsatzes der Marktpreisstützung folgt, den Abbau jedoch intensiver betreibt als der Durchschnitt der OECD-Länder.

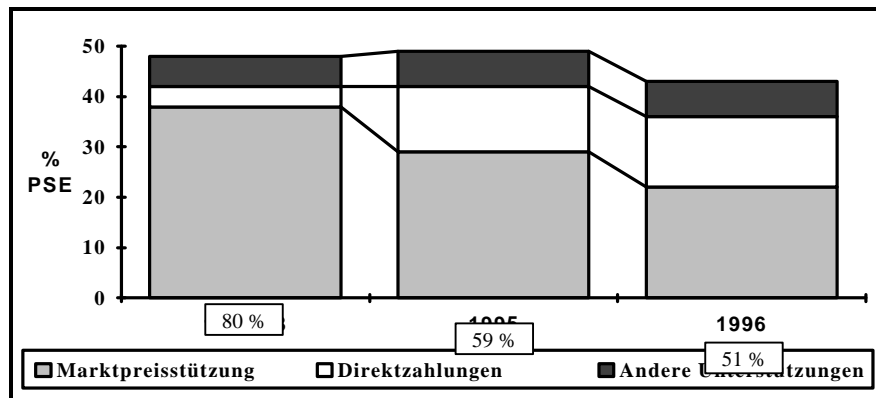
¹⁸⁹ Vergleiche Munk in European Commission (1994a), Seite 118.

¹⁹⁰ Die Tschechische Republick, Ungarn, Mexiko und Polen wurden hier nicht berücksichtigt. Vergleiche OECD (1997), Seite 15.

¹⁹¹ Die Gesamtstützung wird ausgedrückt mit dem Produzentensubventionsäquivalent (PSE), das den Wert aller Einkommenseffekte agrarpolitischer Maßnahmen für die Produzenten angibt. Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1991), Seite 188.

Graphik 7

Stützung des Agrarsektors in der EU



Quelle: OECD Sekretariat, 1997¹⁹²

Bei Reduktion der Stützung von Marktpreisen müssen alternative Maßnahmen zur Einkommenssicherung ergriffen werden. Wie aus obiger Graphik ersichtlich und in dieser Arbeit dargestellt (Abschnitt 2.3.4 und 4.1), hat teilweise bereits eine Substitution durch Direktzahlungen stattgefunden. Zunächst wurden produktionsgebundene Zahlungen eingeführt, die mit negativen Allokationseffekten und unbefriedigenden Distributionswirkungen in Verbindung standen. Derzeit findet ein Umdenken statt, das durch diese Nachteile und steigende Anforderungen im Welthandel ausgelöst wurde. Man wird die Einkommenszahlungen verstärkt von der Produktion lösen, um Verzerrungen zu minimieren, aber gleichzeitig das Fortbestehen des Agrarsektors zu garantieren. Möglichkeiten der Ausgestaltung wurden in Kapitel 4 aufgezeigt und kritisch betrachtet. Die bisher der Öffentlichkeit zugänglich gemachten Vorschläge der Kommission reichen, wie in Abschnitt 4.5 gezeigt, noch nicht zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit aus. Die weitere Konkretisierung sollte Allokations- und Distributionsgesichtspunkte stärker berücksichtigen¹⁹³ und so gestaltet sein, daß sie durch ein gewisses Maß an Flexibilität langfristig Bestand hat, ohne häufig durch aufwendige institutionelle Anpassungen hohe Kosten zu verursachen.¹⁹⁴

¹⁹² Vergleiche OECD (1997), Seite 46.

¹⁹³ Derzeit sind politische Entscheidungen stark von Produzenteninteressengruppen und vom Wahlkalkül der Politiker beeinflusst - ökonomische Forderungen finden im politischen Prozeß oft zu wenig Aufmerksamkeit.

¹⁹⁴ Diese Forderung schließt eine Vereinfachung der Verwaltung ein, die ein enormes Kosteneinsparungspotential zugänglich macht.

Auf jeden Fall offeriert eine weitere Liberalisierung, wie in Abschnitt 4.4 gezeigt, ein Einsparungspotential, das erschlossen werden sollte. Dadurch können die Angriffe auf die Landwirtschaft in der öffentlichen Diskussion aufgrund des hohen Anteils am gesamten Budget der EU abgemildert werden.

5.2 Ausblick

Die Europäische Union befindet sich derzeit am Anfang eines langen Weges der Anpassung, der, wie in Abschnitt 4.2 erläutert, von WTO-Erfordernissen, den aus der bevorstehenden Osterweiterung resultierenden Notwendigkeiten und den Entwicklungstrends von Angebot und Nachfrage flankiert wird. Das vorhandene Potential für Allokationsverbesserungen und größere Distributionsgerechtigkeit sollte von den Agrarpolitikern ausgeschöpft werden. Als Entscheidungsgrundlage können Agrarsektormodelle genutzt werden, von denen einige im Rahmen dieser Arbeit kurz vorgestellt (siehe Anhang 2) und zur Argumentation verwendet wurden. Die politische Realisation agrarökonomischer Forderungen ist jedoch nur möglich, wenn zunächst der Druck der starken Agrarlobby in die „falsche“ Richtung abgemildert wird. Auch zur Überzeugung der Lobbyisten von der Vorteilhaftigkeit der von Ökonomen vorgeschlagenen Alternativen können die Simulationsmodelle eingesetzt werden, wenn sie durch Prognose vorteilhafter Auswirkungen für die Gesamtwirtschaft und den landwirtschaftlichen Sektor eine große Überzeugungskraft besitzen. Zusätzlich kann ein verbesserter Kenntnisstand durch Verbraucherinformation dazu beitragen, den politischen Druck der belasteten Wähler (Steuerzahler) zu erhöhen. Es entsteht ein Gegengewicht zur Agrarlobby, der das Unterbrechen der „Regierungsspirale“¹⁹⁵ erlaubt, so daß ein Abbau der Agrarprotektion eingeleitet werden kann.

Langfristig lauten die Perspektiven „völlige Abschaffung der Preisstützung“, „Auslaufen der Preisausgleichszahlungen“ und „Förderung marktwirtschaftlicher Prinzipien“, begleitet von der „Einführung eines Systems der sozialen Sicherung“¹⁹⁶. Auch wenn im Rahmen dieser Arbeit kaum darauf eingegangen werden konnte, darf bei der Realisation die Situation des einzelnen Landwirts nicht in Vergessenheit geraten. Da der Agrarsektor als Aggregat im Vordergrund steht, bedingen intertemporale Allokations- und Distri-

¹⁹⁵ Vergleiche Peters (1995), Seite 172.

¹⁹⁶ Vergleiche Chatzis (1997), Seite 51.

butionsverbesserungen außerordentliche Probleme für die derzeit aktive Generation der Landwirte. Wie in Abschnitt 4.4 angedeutet, bedeutet jeder Schritt in Richtung Liberalisierung des Agrarmarktes für viele Betriebsinhaber einen „Kampf ums Überleben“. Selbst wenn Direktzahlungen und ergänzende Maßnahmen das Fortbestehen des Betriebes sicherstellen können, entstehen Frustrationen aufgrund der Abhängigkeit von staatlichen Leistungen. Die Triebfeder „Unternehmergeist“ kann nur dann zur Verfolgung ökonomischer Ziele und der Maximierung der Leistungsbereitschaft genutzt werden, wenn Einkommen durch eigene Leistung am Markt erwirtschaftet werden können. Diese Anreizproblematik sollte bei einer Neuausrichtung nicht unbeachtet bleiben.

Die auf Hemmung des Strukturwandels basierende Kritik einiger Autoren an der Bevorzugung von Kleinerzeugern berücksichtigt kaum, daß diese Regelung zur Erhaltung einer flächendeckenden Bewirtschaftung und der kleinbäuerlichen Struktur sowie zur Sicherung des ländlichen Raumes beiträgt. Soll dieses Verdienst in Frage gestellt werden? Ferner kann die ausgleichende Wirkung der im Nebenerwerb betriebenen Landwirtschaft (Anreiz, für etwas Eigenes zu arbeiten; „Abschalten“ vom Streß des Hauptberufes; körperlicher Ausgleich) zur Aktivierung von Leistungsreserven beitragen, die auch dem Hauptberuf zugute kommen.¹⁹⁷

Der Verbleib eines Landwirts im Sektor und die daraus resultierende Vermeidung der Arbeitslosigkeit ist, im Gegensatz zu anderen Leistungen der Landwirtschaft (zum Beispiel Pflege der Kulturlandschaft) quantifizierbar. Da der außerlandwirtschaftliche Arbeitsmarkt gesättigt ist, bietet er keine alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten. Verstärkte Erhaltungsmaßnahmen vermeiden eine weitere Überschwemmung und somit Zahlungen an Arbeitslose (die Allokationseffizienz tritt jedoch in den Hintergrund).¹⁹⁸ Werden bei Betrachtung der gesamten Agrarausgaben diese „Einsparungen“ berücksichtigt, so verbessert sich das Gesamtbild, und die geringe Mobilität durch das „gefühlsmäßig mit der Scholle verwurzelt sein“ und die sektorspezifische Boden gebundenheit kann nicht nur als nachteilig bezeichnet werden.¹⁹⁹

¹⁹⁷ 1995 wurden 59 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland im Nebenerwerb bewirtschaftet - ihre Bedeutung darf also nicht unterschätzt werden. Vergleiche BMELF (1997a), Seite 31 f.

¹⁹⁸ Vergleiche Gabriel (1993), Seite 24.

¹⁹⁹ Die Budgetwirkungen auf unterschiedliche Haushalte werden hier nicht näher betrachtet.

Die angeführten Aspekte haben eventuell den Eindruck erweckt, die Forderung nach Umverteilung solle gestärkt, Allokations- und Effizienzgesichtspunkte sollten vernachlässigt werden. Dies ist nicht beabsichtigt; die Denkanstöße sollen lediglich die Komplexität des Agrarproblems und die Gefahren isolierter Betrachtung des Sektors andeuten. Eine effiziente Kombination der Produktionsfaktoren liegt sowohl im Interesse der Gesellschaft, da sie die Versorgung der Verbraucher mit landwirtschaftlichen Produkten zu angemessenen Preisen sicherstellt, als auch im Interesse der Landwirtschaft, da sie Voraussetzung für das Verdienen paritätischer Markteinkommen ist.²⁰⁰ Wie in der Einleitung angedeutet, gebietet die marktwirtschaftliche Maxime „Kontinuität der Wirtschaftspolitik“²⁰¹, begangene Fehler schrittweise zu korrigieren. Oft können zielungenaue oder falsche Maßnahmen einfach aufgehoben werden; ist dies nicht möglich, muß zu einer kompensierenden Intervention gegriffen werden. Von solchen zweitbesten Lösungen ist, wie der kurze geschichtliche Abriss am Ende des zweiten Kapitels deutlich gemacht hat, die Agrarpolitik gekennzeichnet, weil es nicht möglich ist, gleichzeitig alle Ziele eines „magischen Vielecks“²⁰² zu erreichen. Der landwirtschaftliche Sektor wird sich auch künftig nicht von seinen charakteristischen Merkmalen frei machen können. Es besteht ein großer Forschungsbedarf zwecks Alternativengenerierung, und bei der politischen Umsetzung ist ein sensibles Austarieren der Vor- und Nachteile notwendig.

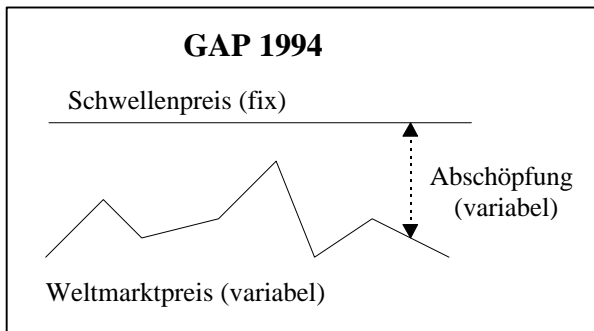
²⁰⁰ Vergleiche Artikel 39 EWG-Vertrag und Zielformulierung Agrarbericht - die Ziele wurden in Kapitel 2 vorgestellt.

²⁰¹ Vergleiche Henrichsmeyer / Witzke (1994), Seite 65.

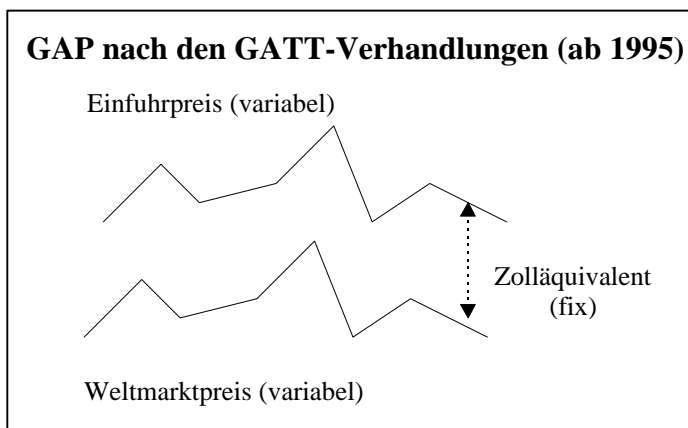
²⁰² Vergleiche Herok / Lotze (1997), Seite 258.

Anhang 1

Abschöpfung und Zolläquivalent



Die Abschöpfung entspricht der Differenz zwischen (politisch festgelegtem) Schwellen- oder Einschleusungspreis und dem Weltmarktpreis. Der Abschöpfungsbetrag variiert und die Einfuhrmenge ist unabhängig vom Weltmarktpreis.



Quelle: Europäische Kommission (1996).

ECAM (EC Agricultural Modell)¹ ist ein rekursiv-dynamisches angewandtes allgemeines Gleichgewichtsmodell, dessen Basiselemente ein Konsumenten-Nachfrage- und ein Agrar-Angebots-Modul sind. Konsumenten minimieren ihre Ausgaben, Produzenten maximieren (einperiodig) ihre Einnahmen. Die Parameter der Verhaltensgleichungen sind ökonometrisch geschätzt. Neben acht Ländern beinhaltet es 19 landwirtschaftliche und ein handelsfähiges nichtlandwirtschaftliches, sowie pro Land ein nichthandelbares nichtlandwirtschaftliches Produkt. Mikroökonomische Restriktionen werden berücksichtigt, Preise endogen bestimmt. Der Weltmarktpreis ist exogen. Die Faktormärkte sind teilweise endogen, so daß die Verfügbarkeit dynamisch angepaßt wird. Reale Einkommenseffekte von Politikänderungen und Effekte auf das Agrarbudget können modelliert werden

Die Welt des MISS-Modells² (modèle international simplifié de simulation) besteht aus vier Regionen (EU, USA, Zentralverwaltungsökonomien, Restliche Welt). Der Agrarsektor setzt sich zusammen aus elf Outputs und zehn Inputs, von denen sechs landwirtschaftlichen (Viehfutter), vier nichtlandwirtschaftlichen Ursprungs sind. Die heimischen Preise sind teilweise exogen fixiert, einige hängen von Weltmarktpreis und Protektionsgrad ab und sind somit modellendogen. Das Verhalten des Modells ist bestimmt durch Elastizitäten des Angebots, die abgeleitete Nachfrage und die Endnachfrage. Neben Produktions- und Importquoten können auch Verschiebungen von Angebot und Nachfrage aufgrund von technischem Fortschritt, Flächenstillegungen, Extensivierung oder Einkommenswachstum implementiert werden. Direkte Einflüsse der Preispolitik auf Budgetausgaben sind kalkulierbar.

Das dynamische allgemeine Gleichgewichtsmodell RUNS³ (rural / urban-North / South) unterteilt die Welt in 22 Regionen, für die jeweils eine eigene Ökonomie modelliert wird. 15 der 20 Güter sind dem Agrarsektor zuzuordnen. Sie sind homogen und nicht herkunftsspezifisch, wohingegen die Herkunft bei den nichtlandwirtschaftlichen Gütern eine Rolle spielt. Jede Region ist in einen ländlichen und einen urbanen Bereich unterteilt, für die Kapital jeweils ein spezifischer Faktor ist. Arbeit ist teilweise mobil, so daß sie auf Veränderungen der Unterschiede des Pro-Kopf-Einkommens reagieren kann. Wichtige agrarpolitische Instrumente sind güter- und regionspezifische Subventionen und der Preis-Transmissionsmechanismus, der Weltmarktpreisänderungen an die heimischen Preise weitergibt.

¹ Ursprung: Zentrum für Welternährungsstudien, Freie Universität Amsterdam, Zentrales Planungsbüro und LEI-DLO, Den Haag. Die Darstellung folgt Burrell in Europäische Kommission (1995), Seite 14-17, Munk in European Commission (1994a), Seite 129 und Folmer et al. in European Commission (1994b), Seite 105-108.

² Die Darstellung gründet auf den Beiträgen von Guyomard / Mahé in European Commission (1994b), Seite 33-36, und Munk in European Commission (1994a), Seite 129.

³ Die dargestellten Charakteristika sind den Beiträgen von Goldin et al. in European Commission (1994b), Seite 49-69 und Munk in European Commission (1994a), Seite 129 entnommen.

Anhang 3

Schwerpunkte ausgewählter Vorschläge zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik - Teil 1

	Ziele	Markt- und Preispolitik	Produktionsquoten	Einkommenspolitik
EU (Europäische Kommission, 1995)	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (Qualität der Erzeugnisse und Wertschöpfung durch Verarbeitung); Honorierung von landwirtschaftlichen Dienstleistungen u.a.	Weiterer Abbau der Preisstützungen		Bindung der Ausgleichszahlungen an Umwelt- und soziale Aspekte, ggf. direkte Kompensation für sinkende Produktpreise
Bayern (Bayerische Staatsregierung, 1995)	Aufrechterhaltung des EU-Binnenmarkts; stärkere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips; gerechtere Lastenverteilung; Sicherung der Leistungsfähigkeit familienbezogener bäuerlicher Agrarstrukturen	Bestehende Marktordnungen mit angemessenem Außenschutz; am Marktgleichgewicht ausgerichtet mit evtl. nationaler Kostenbeteiligung der Überschußproduktion	Beibehaltung der Quoten, schrittweise Anpassung an den Bedarf; bei weiterem Preisverfall bei Milch zusätzlicher Ausgleich	Subsidiaritätsprinzip; Übertragung von Gestaltung und Verantwortung auf Mitgliedstaaten und Regionen; einheitliche Flächenprämie angestrebt; Finanzierung durch Mitgliedstaaten
Brandenburg (Zimmermann, 1996)	Sicherung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume; umweltgerechte Produktion von gesunden Nahrungsmitteln; Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit	Abschaffung der Flächenstilllegung	Bildung von nationalen und regionalen Plafonds zur Sicherung der Produktionsbegrenzungen	Einheitliche, an ökologische und soziale Kriterien gebundene Flächenprämie: Sockelbetrag plus Aufstockungen für umweltgerechte Tierhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen
Neue Bundesländer (Agrarminister der neuen Bundesländer, 1996)	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bei der Produktion hochwertiger Erzeugnisse; angemessene Einkommensentwicklung; flächendeckende und nachhaltige Landbewirtschaftung; Sicherung ländlicher Räume; Senkung des Verwaltungsaufwands	Marktordnungen vereinfachen und auf die eigentlichen Funktionen beschränken; Sicherung eines ausreichenden Außenschutzes		Einheitliche, nicht degressiv gestaffelte Flächenprämie; eventuell personen- gebundene Transfers
Mecklenburg-Vorpommern (Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz, 1996)	Angemessene Einkommen; Steigerung der Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit; flächendeckende und nachhaltige Landbewirtschaftung u.a.	Konsequenter, aber „weicherer“ Außenschutz ohne Mengenbeschränkung; schrittweise Abschaffung weiterer Preisstützungen; schrittweiser Abbau der Stilllegungsverpflichtungen	Schrittweise Abschaffung jeglicher Quotenregelungen	Einheitliche, nicht degressiv gestaffelte Flächenprämie; eventuell personen- gebundene Transfers

Anhang 3

Schwerpunkte ausgewählter Vorschläge zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik - Teil 2

	Ziele	Markt- und Preispolitik	Produktionsquoten	Einkommenspolitik
Niedersachsen (Funke, 1996)	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit; angemessene Einkommensentwicklung; flächendeckende und nachhaltige Landwirtschaft u.a.	Gemäßigte Liberalisierung; Überprüfung der Marktordnungen, Gestaltung und Verantwortung durch die EU	Beibehaltung der Milch- und Zuckerquotenregelungen	Flächengebundene, aggregierte Bewirtschaftungsprämie; von EU festgelegter Höchstbetrag und schwach degressive Staffelung
Sachsen (Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, ... 1996)	Umweltgerechte und leistungsfähige Landwirtschaft; Entwicklung ländlicher Räume; gesunde Nahrungsmittel; naturnahe Waldnutzung u.a.	Schrittweise Liberalisierung bei angepaßtem Außenschutz; Abschaffung der Flächenstilllegung	Eventuell Abschaffung der Milchquote ab 2000	Langfristige Abkopplung der Ausgleichszahlungen von einzelnen Kulturen bzw. Tierarten
Sachsen-Anhalt (Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt, 1996)	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bei der Produktion hochwertiger Erzeugnisse; angemessene Einkommensentwicklung; flächendeckende und nachhaltige Landbewirtschaftung; Sicherung ländlicher Räume; Senkung des Verwaltungsaufwands	Vereinfachung der Marktordnungen bei ausreichendem Außenschutz; einheitliche Wettbewerbsbedingungen		Einheitliche, flächengebundene Ausgleichszahlungen, keine degressive Staffelung; eventuell personenbezogene Transferzahlungen
Schleswig-Holstein (Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus, 1996)	Schaffung einer ökologisch verträglichen und wettbewerbsfähigen Land- und Ernährungswirtschaft	Spielraum für ein angemessenes Preisniveau; Importbeschränkungen für ohne ökologische Mindeststandards erzeugte Produkte	Langfristig auf produktionsbegrenzende Maßnahmen verzichten	Ausgleichszahlungen schrittweise von der Produktion entkoppeln, an Flächen- und Arbeitskapazität eines Betriebs binden
Vereinigtes Königreich (MAFF, 1995)	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit; Herstellung der von der Bevölkerung geforderten Umweltqualität; Entwicklung ländlicher Räume	Liberalisierung der Agrarmärkte, Abschaffung aller erzeugungsbezogenen Maßnahmen; direkte staatliche Eingriffe nur bei Marktversagen	Abbau der Produktionsquoten	Zielgerichtete Einkommensbeihilfen nur für benachteiligte Regionen; temporäre, personengebundene Entschädigung als Folge der Politikänderungen
Schweden (Aström, 1995)	„Artikel 39“, erweitert um ein Umweltziel: umweltgerechte und nachhaltige Landwirtschaft	Graduelle Anpassung der Preise an Weltmarktpreisniveau; Abschaffung aller Exportsubventionen	Schrittweise Aufhebung aller mengenbegrenzenden Instrumente	Stärkere Entkopplung der Ausgleichszahlungen, eventuell Bindung an die Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte

Quelle: Kirschke et al. (1997)(gekürzte Version).

Anhang 4**Wohlfahrtsänderungen bei den betrachteten Grundoptionen**

	Teilliberalisierung	Volliberalisierung
EU-Wohlfahrt ¹	22,9	23,2
Welt-Wohlfahrt ¹	28,7	34,2

¹ „Wohlfahrt“, gemessen als „Äquivalente Variation“

Quelle: Kirschke et al. (1997)(gekürzte Version).

Literaturverzeichnis

- Ackrill, Robert W.; Robert C. Hine; Anthony J. Rayner und Massimo Suardi (1997): Member states and the preferential trade and budget effects of the 1992 CAP reform: a note. *Journal of Agricultural Economics* 48/1, Seite 93-100.
- AGRA-EUROPE 26/1996: Perspektiven der Agrarpolitik im kommenden Jahrzehnt. Dokumentation. Seite 1-21.
- Bauer, Siegfried (1986): *Zur Analyse von Allokations- und Verteilungsproblemen im Agrarbereich: Theorie, Methoden und empirische Forschung*. Kiel: Vauk.
- Berg, Hartmut und Dieter Cassel (1995): Theorie der Wirtschaftspolitik. In *Vahlers Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*. Band 2. 6. Auflage. München: Vahlen. Seite 163-238.
- Bernholz, Peter und Friedrich Breyer (1993): *Grundlagen der Politischen Ökonomie*. Band 1: *Theorie der Wirtschaftssysteme*. 3. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Bernholz, Peter und Friedrich Breyer (1994): *Grundlagen der Politischen Ökonomie*. Band 2: *Ökonomische Theorie der Politik*. 3. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Borchert, Jochen (1997): Agenda 2000: Notwendige oder überflüssige Neuorientierung der Agrarpolitik? *Wirtschaftsdienst* 1997/IX, Seite 498-502.
- Brümmerhoff, Dieter (1996): *Finanzwissenschaft*. 7. Auflage. München: Oldenbourg.
- Buckwell, Allan; Véronique Courboin; Sophia Danidova; Jos Hayes und Andrzej Kwiecinski (1994): *Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of central and eastern Europe for EU accession*. Final Report.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) (1997a): *Agrarbericht der Bundesregierung 1997*. Bonn.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) (1997b): *Land- und Forstwirtschaft in Deutschland - Daten und Fakten 1997*. Bonn.
- Chatzis, Andreas (1997): *Flächenbezogene Ausgleichszahlungen der EU-Agrarreform - Pachtmarktwirkungen und Quantifizierung der Überwälzungseffekte*. Agrarwirtschaft Sonderheft 154.
- Deutscher Bundestag (1995): *Fünfzehnter Subventionsbericht - Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1993 bis 1996*. Bonn.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1996): Osterweiterung der EU: Finanzierung erfordert Reformen. *DIW-Wochenbericht* 49/96, Seite 785-792.
- Diekmeier, Rudolf; Dirk Kuhlmann und Manfred Köhne: Auswirkungen der EG-Agrarreform auf die Einkommen und die Entwicklungsperspektiven landwirtschaftlicher Betriebe - eine empirische Analyse. In *Landwirtschaftliche Rentenbank* (1994): *Verteilungswirkungen der künftigen EU-Agrarpolitik nach der Agrarreform*. Schriftenreihe Band 8, Seite 15-96.
- Ettl, Günther; Horst Teske und Heinrich Weiler (1996): *EU ABC: Lexikon für Politik, Recht, Wirtschaft, Steuern, Finanzen, Institutionen*. 3. Auflage, Bonn: Economica.

-
- Europäische Kommission (1995a): *Agrarsektormodelle*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (1995b): *Alternative Strategien für die Entwicklung der Beziehungen im Bereich Landwirtschaft zwischen der EU und den assoziierten Ländern im Hinblick auf deren künftigen Beitritt - Studie*. (Strategiepapier Landwirtschaft, CSE (95) 607)
- Europäische Kommission (1996a): *Das GATT und die europäische Landwirtschaft*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (1996b): *SPEL/EU-Modell: Mittelfristige Perspektiven der landwirtschaftlichen Produktion, Nachfrage und Wertschöpfung in der Europäischen Union 1996-2001*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (1997a): *Agenda 2000 - Band 1: Eine stärkere und erweiterte Union*. Brüssel.
- Europäische Kommission (1997b): *Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union - Bericht 1996*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- European Commission (1994a): *EC agricultural policy for the 21st century*. European Economy. Reports and studies No 4.
- European Commission (1994b): *The economics of the common agricultural policy (CAP)*. European Economy. Reports and studies No 5.
- European Commission (1996): *The CAP and enlargement - economic effects of the compensatory payments*. European Economy. Reports and studies No 2.
- Fischler, Franz: Ein neues Konzept für die Zukunft der europäischen Landwirtschaft. *Wirtschaftsdienst 1997/IX*, Seite 495-498.
- Gabler Wirtschaftslexikon* (1997). 14. Auflage. Wiesbaden: Gabler.
- Gabriel, Jens-Peter (1993): *Grundstrukturen agrarpolitischer Willensbildungsprozesse in der Bundesrepublik 1949-1989*. Opladen: Leske + Budrich.
- Gorn, Patricia; Roland Herrmann und Peter Wagner (1994): Betriebswirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Analyse von Verteilungswirkungen der künftigen Agrarpolitik nach der EG-Agrarreform. In *Landwirtschaftliche Rentenbank* (1994): *Verteilungswirkungen der künftigen EU-Agrarpolitik nach der Agrarreform*. Schriftenreihe Band 8, Seite 197-256.
- Grüne, Michael (1997): *Subventionen in der Demokratie: analytische Grundlagen einer Subventionsordnung*. Frankfurt et al.: Lang.
- Hartmann, Monika; Michael Hoffmann und Peter M. Schmitz (1994): Allokations- und Verteilungswirkungen der EG-Agrarreform. In *Landwirtschaftliche Rentenbank* (1994): *Verteilungswirkungen der künftigen EU-Agrarpolitik nach der Agrarreform*. Schriftenreihe Band 8, Seite 257-318.
- Henderson, James M. und Richard E. Quandt (1983): *Mikroökonomische Theorie*. 5. Auflage. München: Vahlen.
- Henrichsmeyer, Wilhelm und Heinz Peter Witzke (1991): *Agrarpolitik Band 1: Agrarökonomische Grundlagen*. UTB 1651. Stuttgart: Ulmer.
-

-
- Henrichsmeyer, Wilhelm und Heinz Peter Witzke (1994): *Agrarpolitik Band 2: Bewertung und Willensbildung*. UTB 1718. Stuttgart: Ulmer.
- Henrichsmeyer, Wilhelm und Heinz Peter Witzke (1996): Perspectives for future EU common agricultural policy. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 65/3. DIW, Schwerpunktheft Europäische Integration. Seite 354-368.
- Herok, Claudia A. und Hermann Lotze (1997): Neue Wege der Gemeinsamen Agrarpolitik: Handelseffekte und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. *Agrarwirtschaft* 46/7, Seite 257-264.
- Herrmann, Roland (1997): Reagieren die Nachfrager von Nahrungsmitteln in Industrieländern wirklich preisunelastisch? *Agrarwirtschaft* 46/11, Seite 369-371.
- <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/spel/chap2.htm>.
- http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/de/detr6d02.htm#Artikel_3.
- http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/de/detr6d02.htm#Artikel_11.
- Josling, Timothy E. und Stefan Tangermann (1994): *Pre-accession agricultural policies for central Europe and the European Union*. Final Report.
- Kible-Kaup, Anette (1996): *Strukturelle Leitbilder der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland: eine ökonomische Analyse strukturpolitischer Ziele und agrarpolitischer Maßnahmen*. Frankfurt et al.: Lang.
- Kirschke, Dieter; Martin Odening, Konrad Hagedorn und Harald von Witzke (1997): *Optionen für die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik*. Kiel: Vauk.
- Koester, Ulrich (1992): *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre*. 2. Auflage. München: Vahlen.
- Koester, Ulrich (1997): Agenda 2000: Eine Neuorientierung der Agrarpolitik? *Wirtschaftsdienst* 1997/IX, Seite 502-504.
- Marsh, John; Susan Senior-Nello und Secondo Tarditi (1994): *Agricultural strategies for the enlargement of the European Union to central and eastern European countries*. Final Report.
- Molitor, Bruno (1995): *Wirtschaftspolitik*. 5. Auflage. München / Wien: Oldenbourg.
- Monar, Joerg; Nanette Neuwahl und Paul Noack (1993) (Hrsg.): *Sachwörterbuch zur Europäischen Union*. Stuttgart: Kröner.
- Munk, Knud J. (1989): Price support to the EC agricultural sector: an optimal policy? *Oxford Review of Economic Policy* 5/2, Seite 76-89.
- Nellinger, Ludwig (1996): Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform unter einkommens-, markt- und umweltpolitischen Gesichtspunkten (Teil 2). *Agrarwirtschaft* 45/10, Seite 362-372.
- OECD (1997): *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 1997*. (C/MIN(97)19)
- Peters, Hans-Rudolf (1995): *Wirtschaftspolitik*. 2. Auflage. München / Wien: Oldenbourg.
- Plate, Roderich (1975): *Agrarmarktpolitik*. 2. Auflage. München et al.: BLV.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1996) (Hrsg.): *Unsere Landwirtschaft im Wandel*. 3. Auflage. Bonn.
-

- Schlagheck, Hermann (1997): Ausgleichszahlungen für die Landwirtschaft - Risiken und Perspektiven. *Berichte über Landwirtschaft* 75, Seite 161-170.
- Willms, Manfred (1995): Strukturpolitik. In *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Band 2*. 6. Auflage. München: Vahlen. Seite 371-404.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1997a): Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform. *Agrarwirtschaft* 46/2, Seite 89-90.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1997b): *Weiterentwicklung der EU-Agrarreform - Entkopplung der Preisausgleichszahlungen und Umsetzung der GATT-Beschlüsse*. Reihe A, Heft 458, Bonn: Köllen.
- Zeddies, Jürgen; Clemens Fuchs, Waldemar Gamer, Helmut Schüle und Beate Zimmermann: Verteilungswirkungen der künftigen EU-Agrarpolitik nach der Agrarreform unter besonderer Berücksichtigung der direkten Einkommenstransfers - dargestellt auf der Grundlage von Buchführungsergebnissen und Betriebsbefragungen. In *Landwirtschaftliche Rentenbank* (1994): *Verteilungswirkungen der künftigen EU-Agrarpolitik nach der Agrarreform*. Schriftenreihe Band 8, Seite 97-145.
-