
Albers, W.: Ziele, Möglichkeiten und Grenzen einer landwirtschaftlichen Einkommenspolitik.
In: Grosskopf, W., Köhne, M.: Einkommen in der Landwirtschaft – Entstehung, Verteilung,
Verwendung und Beeinflussung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 21, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag
(1984), S. 29-49.

ZIELE, MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN EINER LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMENS POLITIK

von

Willi A l b e r s , Kiel

Zusammenfassung

An einem einfachen Modell wird gezeigt, daß bei stagnierender Bevölkerung und der Gültigkeit des Engelschen Gesetzes der Anteil der landwirtschaftlichen Einkommen am Volkseinkommen abnehmen muß und daß, wenn dadurch keine Disparität des Pro-Kopf-Einkommens im Verhältnis zu anderen Wirtschaftsbereichen entstehen soll, die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft vermindert werden muß. Eine Überprüfung der Prämissen des Modells zeigt, daß sie zwar nicht alle der Wirklichkeit entsprechen, daß die obige Grundaussage davon aber nicht berührt wird. Der Agrarpolitik wird vorgeworfen, daß sie diesen unbequemen Tatbestand nicht sehen wollte und mit untauglichen Mitteln der Neutralisierungspolitik über hohe Agrarpreise und Subventionen das Einkommen einer zu großen Zahl von Landwirten auf einem den Marktverhältnissen nicht entsprechenden hohen Niveau halten wollte. Die hohen Kosten dieser Politik einschließlich der nicht mehr zu bewältigenden Überschubeseitigung machen eine Kehrtwendung notwendig. Trotz der ungünstigen Arbeitsmarktlage gibt es keine Alternative zu der Politik der Abwanderung aus der Landwirtschaft, auch wenn sie schwieriger geworden und für die betroffenen Landwirte mit größeren Nachteilen verbunden ist.

1 Ziele der Agrarpolitik

Das wichtigste Ziel der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik ist die Sicherung einer inländischen Nahrungsmittelproduktion, die auch in Krisenzeiten, wenn Einfuhren nicht mehr gesichert sind, eine Selbstversorgung gewährleistet, die Hungersnöte ausschließt. Ein solches Ziel wird auch bei der Versorgung mit anderen lebenswichtigen Gütern verfolgt, wie die Subventionierung der inländischen Kohle im Rahmen der Ener-

giepolitik zeigt. Dieses Ziel bedingt ein Abgehen von der optimalen räumlichen Verteilung der Produktion, nach der die Güter dort produziert werden müßten, wo dies mit den niedrigsten örtlichen Kosten (unter Einschluß der Transportkosten bis zum Verbraucher) möglich ist. Da die Produktionskosten im Ausland infolge niedrigerer Löhne und/oder günstigerer natürlicher Produktionsbedingungen (Klima und einer reichen Ausstattung mit dem Faktor Boden mit der dadurch gegebenen Möglichkeit einer extensiven Nutzung) bei vielen landwirtschaftlichen Produkten unter denjenigen im Inland liegen, bedarf es staatlicher Interventionen zugunsten der inländischen Landwirtschaft, damit die inländische Produktion in dem Umfang aufrechterhalten wird, wie er dem angestrebten Selbstversorgungsgrad entspricht. Diese Interventionen müssen eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen bewirken, weil die Landwirte die Produktion in dem gewünschten Umfang nur dann aufrechterhalten, wenn ihr Einkommen eine bestimmte Relation zu in anderen Bereichen der Volkswirtschaft erzielten bzw. erzielbaren Einkommen nicht unterschreitet. - Ich spreche bewußt nicht von Paritätseinkommen. - Die mit den Interventionen verbundenen Ausgaben des Staates und/oder Belastungen der Verbraucher sind die volkswirtschaftlichen Kosten, die mit dem Ziel einer sicheren Versorgung mit Nahrungsmitteln verbunden sind. Erhält dieses Ziel politisch eine hohe Priorität, sind derartige volkswirtschaftliche Kosten hinzunehmen.

Damit ist allerdings noch nicht gerechtfertigt, daß als Folge der Interventionen Überschüsse entstehen, deren Beseitigung zusätzliche hohe Kosten erfordert. Sie können nur dann entstehen, wenn sich die aus dem Selbstversorgungsziel abgeleitete Notwendigkeit zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen als Ziel verselbständigt. Hier liegt ein typisches Beispiel für die von Hansmeyer so genannte mangelnde politische Beherrschbarkeit von Subventionen vor. Dieses Ziel hat in der Tat die agrarpolitischen Entscheidungen im Gemeinsamen Markt weitgehend bestimmt, wie die im politischen Raum ständig vorgebrachten Forderungen nach einem Pari-

tätseinkommen oder Paritätspreisen bzw. kostendeckenden Preisen zeigen. Die im Landwirtschaftsgesetz von 1956 vorgeschriebene Vergleichsrechnung, die noch heute in den jährlichen Agrarberichten der Bundesregierung zu finden ist, bestätigt diese These.

Neben dem politischen Ziel einer angemessenen Selbstversorgung läßt sich auch mit ökonomischen Argumenten eine Hilfe für die Landwirtschaft begründen. Solche Hilfen sind dann gerechtfertigt, wenn positive externe Effekte vorliegen, für die der Landwirt kein Entgelt über den Markt erhält. Das klassische Beispiel ist die Nutzung des Waldes. Der Forstbesitzer erhält nur für den Wert, den das eingeschlagene Holz für den Käufer besitzt, ein Entgelt. Der Wert als Erholungsgebiet für den Städter und als Klimaverbesserer bleibt unberücksichtigt. Daraus ergibt sich eine zu geringe Waldfläche, d.h. eine suboptimale Allokation der Ressourcen. Dieses "Marktversagen" kann durch staatliche Hilfen (Subventionen z.B. für eine Aufforstung) beseitigt werden. Wird dieses Prinzip auch auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche angewendet, die als "Kulturlandschaft" erhalten werden soll, wird der Landwirt zum staatlich subventionierten Landschaftsgärtner. Sollen alle bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen in Kultur gehalten werden, kann sich ein Marktungleichgewicht (Überschüsse) ergeben, wenn die jährliche Steigerung der Flächenproduktivität größer als die jährliche Zunahme der mengenmäßigen Nachfrage ist. Außerdem ist es fraglich, ob solche staatlichen Hilfen in unserem Klima überhaupt notwendig sind; denn Nachteile durch Erosion wie etwa in Südtirol, wo die Italiener nach dem Ersten Weltkrieg viele Waldbestände radikal abgeholzt haben, sind, abgesehen von wenigen Gebirgsgegenden, kaum zu erwarten. Im Gegenteil, würde bei einer Verwilderung das durch menschliche Eingriffe gestörte ökologische Gleichgewicht eher wiederhergestellt werden. Diese Beispiele zeigen, daß derartige staatliche Eingriffe, auch wenn sie grundsätzlich ökonomisch zu rechtfertigen sind, nicht unproblematisch, weil der Staat nach Außerkraftsetzen des Marktmechanismus über keine befriedigenden Steuerungsinstrumente

verfügt, so daß das "Staatsversagen" ungünstigere Wirkungen als das "Marktversagen" auslöst.

Mit dem geschilderten Marktversagen wegen der Nicht-Zurechnung positiver und negativer externer Effekte sind Friktionen im marktwirtschaftlichen Anpassungsprozeß verwandt, die zur Folge haben, daß eine optimale Allokation nicht oder nur mit großer zeitlicher Verzögerung erreicht wird. Im Bereich der Landwirtschaft wird der Kapitalmangel vieler Betriebe als Hindernis für die notwendige Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung angesehen. Wird damit eine Förderung von Investitionen in der Landwirtschaft begründet, besteht jedoch die Gefahr, daß durch die staatlichen Investitionshilfen der Einsatz des Faktors Kapital sich nicht mehr an der Rentabilität der Investitionen orientiert. Die Erfahrungen mit dem einzelbetrieblichen Förderungsprogramm sind ein warnendes Beispiel dafür.

Schließlich wird die Erhaltung des Bauernstandes als wertvollem Teil der Bevölkerung zur Rechtfertigung von staatlichen Interventionen angeführt. Die Agrarpolitik solle Bedingungen schaffen, daß jeder, der seinen Hof ordnungsgemäß bewirtschaftet und Bauer bleiben möchte, auch existenzfähig bleibe. Die dahinterstehende Zielsetzung ist schwer zu konkretisieren; die Blut- und Bodenideologie der NS-Zeit, die sich aufgrund der überdurchschnittlichen Kinderzahl der Bauern mit einer machtpolitisch orientierten Bevölkerungspolitik deckte, kann heute schwerlich zur Rechtfertigung herangezogen werden. Und doch sind gewisse Ähnlichkeiten bei den Begründungen zu finden. Auch heute wird auf die gefestigte Sozialstruktur der ländlichen Räume im Gegensatz zu den anonymen Wohnsilos der Ballungsgebiete hingewiesen. Die breitgestreute Eigentumsverteilung, die in anderen Bereichen erst mit hohen öffentlichen Mitteln und wenig Erfolg hergestellt werden soll, ermöglicht in der Landwirtschaft ein selbstverantwortliches Handeln, das zum mündigen Staatsbürger gehört. Auch wenn ein Körnchen Wahrheit in diesen Argumenten enthalten ist, fällt eine in sich geschlossene Zielbestimmung

schwer. Das läßt darauf schließen, daß sich hinter diesen Argumenten Lobbyisten verbergen, die nach gesamtwirtschaftlichen Argumenten zur Rechtfertigung der von ihnen vertretenen Gruppeninteressen suchen. Die Erhaltung des Status Quo für einen Wirtschaftsbereich läßt sich entgegen den ökonomischen Gesetzen auf Dauer nicht verwirklichen. Zuerst treten hohe volkswirtschaftliche Verluste auf, und dann endet der Versuch in einer Sackgasse. Auf diesem Weg ist die EG-Landwirtschaft weit und lange gegangen.

2 Grenzen und Möglichkeiten der Einkommenspolitik

Auch wenn ein höheres Einkommen für die Landwirtschaft bestenfalls ein Zwischenziel im Rahmen der übergeordneten agrarpolitischen Ziele ist, waren die meisten agrarpolitischen Maßnahmen hierauf ausgerichtet. Es sollte verhindert werden, daß die Einkommensschere sich weiter zu Ungunsten der Landwirte öffnete. Eine kritische Würdigung der zum Erreichen dieses Zieles geeigneten Maßnahmen setzt eine Kenntnis der Ursachen für die Einkommensdisparität zwischen der Landwirtschaft und den anderen Wirtschaftsbereichen der Volkswirtschaft voraus. Darüber ist viel geschrieben worden, und ich bilde mir nicht ein, viel Neues dazu sagen zu können. Aber da die Agrarpolitik in einer Sackgasse steckt, ist es vielleicht nützlich, sich auf die grundsätzlichen ökonomischen Zusammenhänge zu besinnen, weil man sonst Gefahr läuft, sich in einem Gestrüpp von Einzelfragen und -maßnahmen zu verirren.

Ich gehe von einem einfachen Makromodell mit zwei Wirtschaftsbereichen: der Landwirtschaft und allen übrigen zur Nichtlandwirtschaft zusammengefaßten Bereichen aus (vgl. Tabelle 1). Die Bevölkerung - Zahl und Struktur - sowie die Preise sollen konstant sein. Beziehungen zum Ausland sollen nicht bestehen. Da für das Einkommen der Landwirte nicht die Verbraucher, sondern die Erzeugerpreise maßgeblich sind, und nur der um die Vorleistungen verminderte Bruttoumsatz Einkommen der Landwirte darstellt, sind in der Tabelle die Kon-

sumausgaben der Verbraucher für Nahrungsmittel um diese beiden Posten vermindert worden, um das Einkommen der Landwirte zu erhalten. Die Erzeugerpreise wurden mit 50 v.H. der Endverbraucherpreise und die Wertschöpfungsquote der Landwirtschaft wurde ebenfalls mit 50 v.H. angesetzt. Daraus ergibt sich in der Tabelle ein Einkommen der Landwirte in Höhe von 25 v.H. des Bruttoproduktionswertes für landwirtschaftliche Erzeugnisse auf der Endverbraucherstufe.

Es wurde unterstellt, daß das gesamte Einkommen konsumiert wird. Geht man davon aus, daß mit steigendem Wohlstand die gesamtwirtschaftliche Sparquote zunimmt, werden sich die Absatzmöglichkeiten für Agrarprodukte tendenziell verschlechtern. Die Betrachtung beschränkt sich auf zwei Perioden nicht festgelegter Länge, zwischen denen das Sozialprodukt und das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen sich verdoppeln. Dabei soll die Nachfrage nach Nahrungsmitteln die Sättigungsgrenze erreicht haben. Es wird also von einer extremen Ausprägung des Engelschen Gesetzes ausgegangen, bei der die gesamte Erhöhung des Einkommens zum Kauf nichtlandwirtschaftlicher Güter verwendet wird. Die nicht berücksichtigte Erhöhung der Sparquote im Zeitablauf würde dadurch gegenstandslos.

Während in der Ausgangssituation das Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft ebenso hoch ist wie außerhalb der Landwirtschaft und der Anteil am Volkseinkommen dem Bevölkerungsanteil entspricht, hat sich aufgrund der dem Modell zugrunde liegenden Prämissen bei konstanter Zahl der Landwirte die Einkommensrelation auf 1 : 2,1 verschlechtert und der Anteil am Volkseinkommen von 10 auf 5 v.H. verringert. Eine solche Entwicklung hat der Staat durch seine Interventionen zu verhindern versucht.

Im folgenden soll untersucht werden, ob die Prämissen des Modells realistisch sind und ob die das Ergebnis bestimmenden Faktoren durch den Staat verändert werden können. Damit wird dann gleichzeitig der Spielraum für die landwirtschaftliche Einkommenspolitik abgesteckt.

Tabelle 1: Die Veränderung des Einkommens der Landwirte im wirtschaftlichen Wachstum bei konstanter und abnehmender Zahl der Landwirte ^{a)}

Ökonomische Größen	LW	NLW	Gesamt
<u>Periode 1</u>			
Bruttoproduktionswert	40 000	360 000	400 000
Vorleistungen	30 000	270 000	300 000
Wertschöpfung	10 000	90 000	100 000
Konsumquote LW-Güter	0,4	0,4	0,4
Konsumquote NLW-Güter	0,6	0,6	0,6
Gesamtausgabe für LW-Güter	4 000	36 000	40 000
Gesamtausgabe für NLW-Güter	6 000	54 000	60 000
Volkseinkommen	10 000	90 000	100 000
Einkommensbezieher	10	90	100
Pro-Kopf-Einkommen	1 000	1 000	1 000
<u>Periode 2 (Konstante Zahl der Landwirte)</u>			
Bruttoproduktionswert	40 000	760 000	800 000
Vorleistungen	30 000	570 000	600 000
Wertschöpfung	10 000	190 000	200 000
Konsumquote LW-Güter	0,4	0,19	0,2
Konsumquote NLW-Güter	0,6	0,81	0,8
Pro-Kopf Ausgabe LW-Güter	400	400	400
Pro-Kopf Ausgabe NLW-Güter	600	1 711	1 600
Gesamtausgabe LW-Güter	4 000	36 000	40 000
Gesamtausgabe NLW-Güter	6 000	154 000	160 000
Volkseinkommen	10 000	190 000	200 000
Einkommensbezieher	10	90	100
Pro-Kopf-Einkommen	1 000	2 111	2 000
<u>Periode 2 (Abnehmende Zahl der Landwirte)</u>			
Bruttoproduktionswert	40 000	760 000	800 000
Vorleistungen	34 000	566 000	600 000
Wertschöpfung	6 000	194 000	200 000
Konsumquote LW-Güter	0,33	0,19	0,2
Konsumquote NLW-Güter	0,67	0,81	0,8
Pro-Kopf-Ausgabe LW-Güter	400	400	400
Pro-Kopf-Ausgabe NLW-Güter	800	1 642	1 600
Gesamtausgabe LW-Güter	2 000	38 000	40 000
Gesamtausgabe NLW-Güter	4 000	156 000	160 000
Volkseinkommen	6 000	194 000	200 000
Einkommensbezieher	5	95	100
Pro-Kopf-Einkommen	1 200	2 024	2 000

-) Prämissen: 1) Geschlossene Volkswirtschaft
2) Stationäre Bevölkerung
3) Konstante Preise (Preisrelation LW:NLW-Güter=konstant)

Die Annahme einer konstanten Bevölkerung entspricht weitgehend der Wirklichkeit. Hält das derzeitige Geburtenverhalten an, ist sogar eher damit zu rechnen, daß die Absatzmöglichkeiten für Nahrungsmittel infolge einer schrumpfenden Bevölkerung sich noch weiter verschlechtern. Die unterstellte Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln von Null ist zwar zu niedrig angesetzt, jedoch liegt sie deutlich niedriger als 1 und auch unter derjenigen für gewerbliche Produkte, d.h., das Engelsche Gesetz ist auch heute noch gültig, wie der deutlich abnehmende Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel am Einkommen in der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik zeigt. Sowohl das Engelsche Gesetz als auch die Bevölkerungsentwicklung sind von der Agrarpolitik als Daten hinzunehmen, die sie nicht verändern kann.

Anders ist es bei den übrigen einkommensrelevanten Größen. Die Definitionsgleichung für den Gewinn (G) lautet:
 $G = U - K$ und nach Aufgliederung des Umsatzes (U) in $p \cdot x$ (Preis x Menge) und der Gesamtkosten (K) in DTK (Stückkosten) $\cdot x$ (Menge) : $G = x \cdot (p - DTK)$. Fügt man noch direkte Steuern (T_D) und Subventionen (Su) als Aktionsparameter der Wirtschaftspolitik in die Gleichung ein, erhält man für den Gewinn die Beziehung $G = x (p - DTK) - T_D + Su$.

Die Beschränkung auf direkte Steuern und Subventionen, die der Systematik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entspricht, ist allerdings für die Landwirtschaft nicht unproblematisch. Die für die Landwirtschaft getroffene Regelung für die Mehrwertsteuer in der EG, die zu einer Steuerzahl-last von Null gegenüber der Finanzverwaltung führt, berührt die landwirtschaftlichen Einkommen ebenso wie die Verwendung steuerfreien Kraftstoffs für die Trecker. Die enge Verflechtung zwischen dem Bereich der privaten Haushalte und dem Betrieb führt dazu, daß das landwirtschaftliche Einkommen auch durch Sozialleistungen beeinflußt wird. Das gilt nicht nur für an alte Familienangehörige gezahlte Renten, sondern auch für an erwerbstätige Landwirte gewährte Zahlungen (z.B. Kindergeld, BAFÖG-Leistungen, Renten der Unfallversicherung). Es empfiehlt sich deshalb in der Gleichung

T_0 durch T und S_u durch TR (Transferzahlungen) zu ersetzen.

Für die Größe x sind neben der inländischen Nachfrage auch die Exportmöglichkeiten relevant, die im Modell durch die Annahme einer geschlossenen Volkswirtschaft nicht berücksichtigt worden sind. Die Verkäufe können also über die inländische Nachfrage hinausgehen. Allerdings sind die landwirtschaftlichen Erzeugnisse wegen der höheren Produktionskosten in den meisten Industrieländern auf dem Weltmarkt kaum wettbewerbsfähig und zudem verstößt ein Agrarexport der Industrieländer gegen eine wünschenswerte internationale Arbeitsteilung; denn er erschwert die Lage der auf Agrarexporte angewiesenen wenig industrialisierten Länder. Bedenkt man, daß die EG für Exportsubventionen, einschließlich Vorratshaltung, bereits mehr Geld als für direkte Einkommenshilfen an die Landwirte ausgibt, wird deutlich, daß man bei den Agrarexporten bereits über das vertretbare Maß hinausgegangen ist, d.h. aber, daß über den Zuwachs der inländischen Nachfrage hinausgehende Absatzmöglichkeiten durch zusätzliche Exporte nur noch in speziellen Fällen gegeben sein werden. Die zukünftigen Absatzmöglichkeiten werden also ganz überwiegend von der inländischen Nachfrage bestimmt werden. Insofern stimmen die trotz der nicht realistischen Prämisse einer geschlossenen Volkswirtschaft aus ihr resultierenden Begrenzungen der Absatzentwicklung weitgehend mit der Wirklichkeit überein.

Die nächste Größe der Gleichung, an der der Staat im Rahmen der Einkommenspolitik ansetzen kann, sind die Preise. Ihr Zusammenhang mit der Einkommenshöhe ist evident, und in der Tat haben sie eine zentrale Rolle in der Einkommenspolitik gespielt. In den Vereinigten Staaten hat man das Einkommensproblem über Paritätspreise zu lösen versucht, und in der Bundesrepublik Deutschland hat der Bauernverband immer wieder kostendeckende Preise gefordert. Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft hat die Förderung der Landwirtschaft überwiegend über höhere Preise verwirklicht, weil dadurch die Belastungen vom Staat auf die Verbraucher abgewälzt wurden. Die damit verbundene unsoziale Lastverteilung

hat den Staat nicht daran gehindert, diese Subventionsform zu wählen, weil die Entlastung der öffentlichen Haushalte von den hohen Agrarsubventionen für ihn offenbar wichtiger war.

Wie wichtig die über die Preise erzielbaren Erlöse von der Agrarpolitik angesehen werden, zeigt sich auch daran, daß man durch eine Verringerung der Haushalts- und Verarbeitungsspannen versucht hat, die Erzeugerpreise für die Landwirte zu erhöhen. Als diese Spannen sich in den 60er Jahren erhöhten, glaubte man, das auf die größere Marktmacht der Nachfrager nach Agrarprodukten zurückführen zu können, denen ein stark zersplittertes Angebot der großen Zahl kleiner Landwirte gegenüberstand. Man versuchte, eine Gegenmacht durch Erzeugerzusammenschlüsse, die natürlich mit öffentlichen Mitteln gefördert wurden, aufzubauen. Man hat dabei übersehen, daß die scharfe Konkurrenz in der Ernährungsindustrie und im Lebensmittelhandel eine oligopolitische Verhaltensweise gegenüber den Landwirten verhinderte. Ein Blick in die Bilanzen der Ernährungsindustrie hätte schnell gezeigt, daß hier keine Differentialrenten erzielt wurden. Außerdem hatten die landwirtschaftlichen Genossenschaften auf den Absatzmärkten eine viel zu starke Stellung, als daß von Konkurrenten "Ausbeuterpreise" hätten durchgesetzt werden können. Die erhöhten Spannen waren vielmehr das Ergebnis von Änderungen in den Verbrauchergewohnheiten. Der gestiegene Wohlstand löste eine Tendenz zum Kauf stärker verarbeiteter Produkte aus, durch die die Hausfrau ihre Arbeit erleichterte. Außerdem nahm die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen zu, durch die die gleiche Tendenz ausgelöst wurde. Schließlich ist der Handel arbeitsintensiv, so daß die stark gestiegenen Lohnkosten die Handelsspannen erhöhten. Da schon die Ursachenanalyse für die erhöhten Spannen falsch war, konnte das Ziel der Maßnahmen, höhere Erzeugerpreise durchzusetzen, nicht erreicht werden. Das Beispiel zeigt aber, auf welche "Nebenkriegsschauplätze" die Agrarpolitik ausgewichen ist, weil sie um das Hauptproblem, den Strukturwandel in der Landwirtschaft, einen großen Bogen machte.

Aber auch die direkte Erhöhung der Erzeugerpreise ist an ihre Grenze gestoßen, weil aufgrund der Interdependenz zwischen den ökonomischen Größen eine isolierte Erhöhung der Preise bei Konstanz aller anderen Größen nicht möglich ist. Aufgrund der in der Landwirtschaft vorhandenen Produktionsfunktion reizen höhere Preise zu einer vergrößerten Produktion an. Werden die Preise über den Gleichgewichtspreis bei Selbstversorgung erhöht, entstehen zwangsläufig Überschüsse, deren Beseitigung weitere Staatseingriffe z.B. zur Sicherung inferiorer Verwendungen oder für Exportsubventionen erfordert. Besteht z.B. bei schnell verderblichen Produkten keine sinnvolle Verwendungsmöglichkeit mehr, müssen die Überschüsse vernichtet werden. Spätestens dann wird auch der breiteren Öffentlichkeit bewußt, wie verfehlt die Agrarpolitik ist, die zu solchen Ergebnissen führt.

Die Preispolitik ist für die Politiker ein sehr bequemes Instrument zur Erhöhung der Agrareinkommen. Die Belastung für die Verbraucher ist unmerklich, die Landwirte müssen sich nicht mit anderen Interessengruppen um knappe Haushaltsmittel streiten, der Staatshaushalt wird nicht belastet und die Landwirte können ihre Produktion an den vorgegebenen Preisen ausrichten - vorausgesetzt, daß sie für das neue Wirtschaftsjahr rechtzeitig festgelegt werden und nicht durch Zusatzbedingungen (Beteiligung an den Kosten der Überschußverwertung) infrage gestellt werden. Dieses Instrument ist deshalb - wie die Überschüsse zeigen - nicht nur voll ausgereizt, sondern überzogen worden. Daran ändern auch die Klagen der Vertreter des Bauernverbandes über zu niedrige Preise nichts; denn die Preise sind nicht an irgendwelchen Indexziffern oder Vergleichsgrößen, sondern an der Marktlage zu beurteilen; und die Überschüsse sprechen eindeutig für überzogene Preise. Die steigenden, vom Staat zu tragenden Kosten der Überschüsse haben denn auch die Politiker unter Zugzwang gesetzt, nach anderen Möglichkeiten zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen zu suchen.

Die Preisfrage dabei lautet, ob es andere Einkommenshilfen gibt, die nicht den gleichen Anreiz zur Mehrproduktion aus-

lösen, wie höhere Preise. In der Einkommensgleichung wären dies Maßnahmen, die bei den Kosten und den Steuern ansetzen, sowie preisneutrale Subventionen, d.h. also direkte Ausgleichszahlungen. Allen diesen Maßnahmen ist gemeinsam, daß sie die Liquidität der Landwirte verbessern und, da infolge der bei der überwiegenden Zahl der Landwirte fehlenden Buchführung direkte Informationen über die Rentabilität der Produktion einzelner Güter fehlen, orientieren sich die Landwirte ersatzweise an der Liquidität, d.h. aber, daß alle diese Subventionen Anreize zur Mehrproduktion auslösen. Bei einer Senkung der Kosten z.B. durch eine Verbilligung von Investitionen im Rahmen des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms wird dies durch die Erfahrung bestätigt; denn es wurden kaum Investitionen gefördert, die nicht auch einen Kapazitätseffekt besessen haben. Die Verbindung zur Erhöhung der Produktion eines einzelnen Gutes wird bei nicht produktgebundenen Subventionen weniger streng als bei Preissubventionen sein. Insgesamt aber wird ein ähnlicher Anreiz zur Mehrproduktion wie bei Preissubventionen bestehen. Man kann versuchen, diesen Anreiz durch eine Preisdifferenzierung abzuschwächen, indem Überschußmengen nicht oder niedriger subventioniert werden. Aber diese Möglichkeiten sind beschränkt und komplizieren die Durchführung der Maßnahmen.

Da produktionsneutrale Subventionen - d.h. solche, die das Produktionsniveau nicht beeinflussen - bisher noch nicht gefunden sind, liegt es nahe, daß man versucht, die unerwünschte Mehrproduktion durch Mengenregulierungen zu unterbinden. Damit würde das Gestrüpp der Agrarmarktordnungen noch undurchdringlicher, ohne daß auf längere Sicht Aussicht auf Beseitigung der Überschüsse bestünde. Vorbild für solche Kontingentierungen ist der Zuckermarkt. Das Fatale bei der Übertragung dieses Instrumentariums auf andere Märkte liegt darin, daß ein solcher Flaschenhals, wie ihn die Zuckerfabriken auf dem Weg des Rohprodukts zum Verbraucher darstellen, auf den anderen Agrarmärkten nicht besteht. Eine wirksame Kontrolle ist schon deshalb nicht möglich und wäre auch wegen der schlechten Effizienz der Verwaltung in einigen anderen EG-

Ländern sowieso zum Scheitern verurteilt. Wenn schon heute die Mafia in Neapel für nie angebaute Tomaten von der EG subventioniert wird, würde der Mißbrauch noch weiter wachsen. Wenn trotzdem solche Vorschläge heute gemacht werden, zeigt dies nur, wie festgefahren die bisherige Einkommenspolitik für die Landwirtschaft in der EG ist. Es besteht jedenfalls wenig Aussicht, den Zusammenhang zwischen Preis und Menge mit solchen dirigistischen Eingriffen auf Dauer durchbrechen zu können.

Dann stellt sich allerdings die Frage, wie eine funktionierende Einkommenspolitik für die Landwirtschaft ausgestaltet werden sollte. Die Grundfrage lautet: Ist es möglich, daß trotz eines schrumpfenden Anteils der inländischen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen der Anteil der landwirtschaftlichen Einkommen am Sozialprodukt gleich bleibt. Wie gezeigt wurde, gibt es zwar Möglichkeiten, in gewissen Grenzen von einer strengen Parallelität zwischen der Entwicklung der beiden Anteile abzuweichen, aber auf längere Sicht wird das Engelsche Gesetz auch einen rückläufigen Anteil der landwirtschaftlichen Einkommen erzwingen. Eine relative Schrumpfung des Sektoreinkommens ist also hinzunehmen.

Ganz anders ist die Frage der Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens zu beantworten. Ein Zurückbleiben hinter den Einkommen in anderen Wirtschaftsbereichen kann verhindert werden, wenn der Anteil der Landwirte (genauer: der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft) an der Bevölkerung (den Erwerbstätigen) in dem Maße schrumpft, wie der Anteil der Produktion landwirtschaftlicher Güter an der gesamten Güterproduktion zurückgeht. In der Tabelle ist dieser Fall als Alternative für die Periode 2 dargestellt. Die Nachfrage nach Agrarprodukten ist gleich geblieben, die Nachfrage und die Arbeitsproduktivität und damit auch das Einkommen im nichtlandwirtschaftlichen Bereich haben sich annähernd verdoppelt; wenn die gleiche Entwicklung im landwirtschaftlichen Bereich eintreten soll, müßte die Zahl der Landwirte halbiert werden, vorausgesetzt, daß technisch eine entsprechende Steigerung

der Arbeitsproduktivität möglich ist. Diese Voraussetzung ist, wie empirische Untersuchungen zeigen, gegeben. Die Arbeitsproduktivität ist in der Landwirtschaft in den meisten Jahren sogar etwas stärker als in der Industrie gestiegen.

Trotzdem hat sich in der Modellrechnung das landwirtschaftliche Pro-Kopf-Einkommen nicht wie im nichtlandwirtschaftlichen Bereich verdoppelt, sondern nur um 20 v.H. von 1 000 auf 1 200 erhöht. Die Ursache liegt darin, daß die Substitution von Arbeit durch Kapital zu einer Kostenerhöhung geführt hat, die im nichtlandwirtschaftlichen Bereich nicht eingetreten ist. Dahinter steht die Überlegung, daß die Auslastung des Faktors Kapital in der Landwirtschaft wegen der kleinen Betriebsgröße schlecht ist. Ein Indiz dafür ist, daß die Bundesrepublik Deutschland in der EG den höchsten Maschinenbesatz je ha aufweist, obwohl die Rationalisierung der Produktion keineswegs größer ist als in anderen Mitgliedsländern mit einer leistungsfähigen Landwirtschaft. Es besteht also ein Überbesatz an Maschinen, der kostensteigernd wirkt.

Er drückt sich in den von 30 000 in der Periode 1 auf 34 000 in der Periode 2 gestiegenen Vorleistungen der Landwirtschaft aus. Ohne diese zusätzlichen Vorleistungen in Höhe von 4 000 hätten sich die landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommen genauso wie im nichtlandwirtschaftlichen Bereich verdoppelt. An sich wäre die Komplikation in dem Modell für die entscheidenden Aussagen nicht notwendig gewesen. Ich habe sie trotzdem eingebaut, um an einem Beispiel zu zeigen, daß neben den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen auch betriebswirtschaftliche Gegebenheiten bei der Einkommenspolitik berücksichtigt werden müssen. Die entscheidende Erkenntnis aus der zweiten Variante des Modells, bei der die Zahl der Landwirte (Erwerbstätigen) an die Absatzmöglichkeiten und die vom technischen Fortschritt ermöglichte Steigerung der Arbeitsproduktivität angepaßt worden ist, besteht darin, daß nur auf diese Weise auf Dauer das landwirtschaftliche Einkommensproblem gelöst werden kann.

Die zuerst besprochenen Interventionen zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen gehören zu Maßnahmen der Neutralisierungspolitik, d.h. die Ursache für die Einkommensdisparität bleibt bestehen. Das hat in der Regel zur Folge, daß sich die Disparität im Zeitablauf verstärkt und die Aufwendungen zur Beseitigung ständig erhöht werden müssen. Dabei muß dann zwangsläufig der Zeitpunkt kommen, an dem eine solche Politik nicht mehr finanzierbar ist. Sie endet in einer Sackgasse. Für einen Ökonomen, der die Agrarpolitik in der Nachkriegszeit vor und nach Errichtung des Gemeinsamen Marktes kritisch beobachtet, ist dabei nicht die Tatsache erstaunlich, daß wir uns dem Ende der Sackgasse jetzt nähern, sondern daß es trotz der hohen Aufwendungen und ihrer schlechten Effizienz solange gedauert hat, bis die Politiker zu der Erkenntnis gekommen sind, daß sich die Agrarpolitik festgefahren hat.

Eine Lösung des landwirtschaftlichen Einkommensproblems läßt sich längerfristig nur über eine Erhöhung der Mobilität der Landwirtschaft erreichen. Wenn der Staat interveniert, sollte er Anreize zu einer beschleunigten Anpassung an die veränderten Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Produkte durch eine Abwanderung geben. Solche Maßnahmen der Ursachenpolitik werden jedoch durch die bisher im Vordergrund stehenden Erhaltungssubventionen konterkariert; denn jede Verbesserung der gegenwärtigen Einkommenslage schwächt den Druck zur Abwanderung ab. Der Staat hat stark in dieser Richtung gewirkt.

Dem steht nicht entgegen, daß sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe seit den 50er Jahren in der Bundesrepublik auf die Hälfte und die Zahl der Arbeitskräfte unter Einschluß der unselbständig Tätigen noch erheblich stärker verringert haben. Dies war das Ergebnis des marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesses, wobei weniger die schlechte Einkommenslage als die ungünstigen Arbeits- und Lebensbedingungen in der Landwirtschaft (kein Achtstundentag, keine 5-Tage-Woche, kein gesicherter Urlaub und harte körperliche Arbeit) für diese Entwicklung verantwortlich waren. Wenn die Agrarpolitik konsequent auf eine Schrumpfung des landwirtschaft-

lichen Sektors ausgerichtet worden wäre, hätte die Unruhe in der Landwirtschaft nicht nur in einigen "Pflichtdemonstrationen" ihren Ausdruck finden müssen, sondern die ungewissen Zukunftsaussichten hätten das Handeln der Mehrheit der Landwirte beherrschen müssen; denn nur eine Minderheit wird auf Dauer existenzfähig bleiben können. Eine solche Politik hätte letztlich auch im Interesse der Landwirte gelegen; denn die Einkommensdisparität muß um so größer sein, je geringer die Mobilität, d.h. die Bereitschaft und die Möglichkeit zu einem Ausscheiden ist, damit die notwendige Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung erfolgt. Ganze Berufszweige, wie Seilmacher, Stellmacher, Hufschmiede sind auf dem Lande verschwunden und haben eine andere Existenzgrundlage suchen müssen. Es ist nicht einzusehen, warum der Landwirtschaft eine Anpassung nicht zuzumuten sein soll, zumal sie viel weniger radikal sein müßte, aber andererseits die einzige Möglichkeit darstellt, sie längerfristig zu erhalten. Der Hauptzweck des von mir vorgelegten einfachen Modells besteht darin, diese Erkenntnis wieder ins Gedächtnis zu rufen.

3 Schlußfolgerungen

Nun wird man gegen eine solche Darstellung einwenden, sie trage nichts zur Lösung des gegenwärtigen Agrarproblems bei, weil die Landwirte bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage kaum Chancen für einen Berufswechsel hätten. Daß diese Aussichten schlechter als in der Vergangenheit sind, wird niemand bestreiten, und die mit der Verschlechterung der Arbeitsmarktlage verbundene Verringerung der Abwanderungsrate der Landwirte bestätigt diesen Zusammenhang, obwohl der Druck zur Abwanderung natürlich auch durch die niedrigen oder ausbleibenden Einkommenserhöhungen außerhalb der Landwirtschaft abgeschwächt wird.

Die Fehler der Vergangenheit können zwar nicht ungeschehen gemacht werden, aber sie sollten in der Zukunft nicht weiter fortgesetzt werden. Die Gefahr, daß in der ungünstigen gegenwärtigen Wirtschaftslage die Weichen falsch gestellt wer-

den, ist groß, wie die Vorschläge zeigen, nunmehr auch noch Mengenregulierungen in die Agrarmarktordnungen einzubauen und damit jede Marktsteuerung und freie unternehmerische Entscheidungen zur Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung unmöglich zu machen. Deshalb halte ich es für wichtig, gerade jetzt auf die grundsätzlichen wirtschaftlichen Zusammenhänge hinzuweisen, um weitere Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Aber es besteht auch in der gegenwärtigen Situation eine aktuelle Einwirkungsmöglichkeit auf die zukünftige Abwanderung aus der Landwirtschaft. Das Ausscheiden aus der Landwirtschaft hat sich auch in der Vergangenheit, als die außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten noch besser waren, überwiegend über den Generationenwechsel vollzogen. Die junge Generation hat den Hof nicht übernommen, weil sie inzwischen eine außerlandwirtschaftliche Existenz mit besseren Bedingungen gefunden hatte. Dafür ist eine Ausbildung für außerlandwirtschaftliche Berufe wichtig. In der gegenwärtigen Situation besteht die Gefahr, daß die Einstellung, in der Landwirtschaft im Verhältnis zu anderen Bereichen eine sicherere Existenz zu finden - man weiß, was man hat, auch wenn es nicht viel ist - dazu führt, die Ausbildung der jungen Generation für einen anderen Beruf zurückzustellen. Einer solchen Tendenz, die teilweise schon besteht, sollte nachdrücklich entgegengetreten werden, weil sie die zukünftige Strukturänderung weitgehend blockieren würde.

Ich habe bisher noch keinen verantwortlichen Agrarpolitiker gehört, der auf diese Gefahr hingewiesen und an die Landwirte appelliert hat, nicht auf die Ausbildung ihrer Kinder für einen außerlandwirtschaftlichen Beruf zu verzichten. Wohl aber waren in der Vergangenheit Stimmen zu hören, daß der Besuch von Landwirtschaftsschulen so stark abgenommen hätte, daß es fraglich sei, ob noch genügend junge Landwirte für die Übernahme der Betriebe vorhanden wären. Diese Argumentation kommt mir ungefähr so vor, als wollte man aus dem rückläufigen Besuch von Hauptschulen einen Mißerfolg der Bildungspolitik ableiten. Natürlich hat sich der Besuch weiter-

führender Schulen verstärkt. Das gilt auch für die Landwirtschaft. Es geht mir nicht um diese unsinnige Argumentation, sondern um die darin zum Ausdruck kommende Grundhaltung. Nicht die Förderung der Abwanderung aus der Landwirtschaft hat im Mittelpunkt der agrarpolitischen Überlegungen gestanden, sondern diese sind eher von der Sorge erfüllt gewesen, sie könnte zu stark werden. Dem entspricht es, daß den Landwirten - dies gilt in erster Linie für die Inhaber von Haupterwerbsbetrieben - nie eindringlich gesagt worden ist, daß in der nächsten Generation vielleicht nur noch die Hälfte eine Existenz in der Landwirtschaft finden wird. Unpopuläre Aussagen sind für den Politiker unbequem; sie deshalb nicht zu machen, ist aber verantwortungslos.

Neben der Arbeitsmarktlage erschwert die an die EG übertragene Zuständigkeit für wichtige Bereiche der Agrarpolitik die Lösung des Agrarproblems. Die Politik wird nicht von der Idee eines geeinten Europas, sondern von nationalem Egoismus bestimmt. Jedes Mitgliedsland ist bestrebt, einerseits seine finanzielle Position auf Kosten der anderen Mitgliedsländer zu verbessern und andererseits Vorteile für die eigene Landwirtschaft zu erreichen. Die Bundesrepublik ist neben Großbritannien schon seit Jahren der einzige Nettozahler der Gemeinschaft. Das hat zur Folge, daß die übrigen Länder an einer "Wende" in der Agrarpolitik weniger interessiert sind. Zwar ist der Widerstand gegen höhere Zahlungen an die EG auch vorhanden, aber er ist doch erheblich kleiner, wenn man weiß, daß man für eine zusätzlich bezahlte Mark 1,20 DM oder 1,30 DM zurückbekommt. Die Bundesrepublik steht deshalb vielfach auf verlorenem Posten, wenn sie eine effizientere Agrarpolitik, die zu einer Einsparung von Mitteln führen würde, durchzusetzen versucht. Das gilt um so mehr, als es den Engländern, die ja von jeher gute "Krämer" gewesen sind, wahrscheinlich gelingen dürfte, ihre Nettozahlerposition noch weiter abzubauen.

Das Bestreben, Vorteile für die eigene Landwirtschaft zu erreichen, findet in dem Kampf um höhere Marktanteile seinen Niederschlag. Mit offenen und verdeckten nationalen, zum

Teil legalen und zum Teil illegalen Subventionen oder nicht-tarifären Staatseingriffen wird dieses Ziel verfolgt. Auch die Bundesrepublik hat auf diesem Klavier mitgespielt; denn über den Grenzausgleich bei Aufwertungen der deutschen Währung, durch die lediglich die durch die stärkeren Preissteigerungen auf den Märkten für landwirtschaftliche Produktionsmittel eingetretenen Nachteile anderer Mitgliedsländer ausgeglichen wurden, hat sie ihre Wettbewerbsposition verbessert. Die starke Zunahme der deutschen Überschußproduktion bei Milch ist nicht zuletzt hierauf zurückzuführen.

Die erwähnten unterschiedlichen Preissteigerungen in den Mitgliedsländern sind nur ein Beispiel für die nach wie vor bestehenden großen Unterschiede in der Entwicklung und Struktur der Volkswirtschaften. Einheitliche Maßnahmen, wie sie durch die Agrarmarktordnungen isoliert für den Bereich der Landwirtschaft getroffen wurden, können kaum den unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen angepaßt sein. So würde eine Landabgaberente von z.B. 400,-- DM/Monat für den Landwirt in der Bundesrepublik nicht einmal das Existenzminimum sichern, in den Mittelmeerländern aber teilweise für arme Landwirte ein höheres Einkommen bedeuten, als sie aus ihrem landwirtschaftlichen Betrieb je erwirtschaften konnten. Daraus folgt, daß Möglichkeiten zur Lösung des Agrarproblems, die auf nationaler Ebene gegeben wären, im Gemeinsamen Markt kaum vorhanden sind. Auf die europäische Integration ausgerichtete, aber national differenzierte Maßnahmen, wie sie ökonomisch an sich notwendig wären, würden aber das Ende des Gemeinsamen Agrarmarktes bedeuten, weil sie von nationalem Egoismus bestimmt und damit politisch nicht mehr beherrschbar wären. In der EG sind also erhebliche Hindernisse für eine längerfristige Lösung des Agrarproblems angelegt.

Schließlich ist wichtig, daß von der Anpassung Menschen betroffen werden, die man nicht wie Steine auf einem Schachbrett hin und her schieben kann. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft hat also auch eine soziale Komponente. Sie hat zur Folge, daß der Wandel sich nicht so schnell verwirklichen läßt wie bei einer Orientierung ausschließlich an öko-

nomischen Größen.

Alle diese Faktoren, deren Bedeutung ich nicht herunterspielen möchte, erklären aber nur zum kleinen Teil die prekäre Lage, in die die Agrarpolitik gekommen ist. Ausschlaggebend dafür ist, daß die Politiker versucht haben, sich an dem entscheidenden Problem der Strukturanpassung vorbeizumogeln. Ich denke dabei nicht an dirigistische Eingriffe, wie sie das einzelbetriebliche Förderungsprogramm enthält, oder gezielte Maßnahmen zur frühzeitigen Betriebsaufgabe, die sich als wenig wirksam erwiesen haben und zum Teil reine Geschenke waren, wenn auch die Übergabe an den Hoferben prämiert wurde. Der Strukturwandel muß über den Markt erreicht werden. Bei niedrigeren Preisen und Einkommen wird die Produktion von den schlechten Landwirten und dort aufgegeben werden, wo sie nicht mehr lohnend ist. Diese Selektionswirkung des Marktes kann durch staatliche Interventionen nicht ersetzt werden. Der Staat kann durch generelle mobilitätsfördernde Maßnahme, die bei der subjektiven Bereitschaft und den objektiven Möglichkeiten für einen Berufswechsel ansetzen müßten, lediglich erreichen, daß die für eine ausreichende Abwanderung notwendige Einkommensdisparität kleiner sein kann. Das würde die Lage der in der Landwirtschaft verbleibenden Betriebe erleichtern und ihre Existenzfähigkeit verbessern.

Es mag für viele entmutigend sein, für eine solche Strukturanpassung im Augenblick so wenig tun zu können. Das ändert aber an ihrer Richtigkeit und Notwendigkeit nichts. Wenn auf einem nur beschränkt aufnahmefähigen Arbeitsmarkt jährlich mehrere 100 000 Schulabgänger einen Arbeitsplatz - sicher nicht ohne Mühen und nicht immer in dem gewünschten Beruf und an dem angestrebten Ort - finden, so dürfte es auch möglich sein, 10 000 Bauern unterzubringen, die gelernt haben, hart zu arbeiten und zuverlässige Arbeitskräfte sind, weil sie bisher in eigener Verantwortung tätig waren. Allerdings werden die höheren Barrieren, die einem Berufswechsel entgegenstehen, nur überwunden werden können, wenn der Druck entsprechend stärker ist. Das heißt, die Einkommensdisparität muß größer sein. Die Unterlassungssünden der Agrarpolitik

in der Vergangenheit, als man unter sehr viel günstigeren Wirtschaftsbedingungen die Landwirte nicht nachdrücklich darauf hingewiesen hat, daß ein großer Teil von ihnen auf Dauer keine Existenz in der Landwirtschaft finden wird, kommen nun als Bumerang auf sie zurück. In einer schwierigeren Lage und zu ungünstigeren Bedingungen muß der Strukturwandel vollzogen werden. Mein Vortrag sollte in erster Linie der Erkenntnis dienen, daß es dazu keine Alternative gibt, und deutlich machen, daß eine im Widerspruch zu den ökonomischen Gesetzen stehende Agrarpolitik mittel- und längerfristig zum Scheitern verurteilt ist.