

---

Eisenkrämer, K.: Perspektiven einer einkommensorientierten Agrarpolitik in der EG (Korreferat). 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. 817-827.

---



Perspektiven einer einkommensorientierten Agrarpolitik  
in der EG

von

K. E i s e n k r ä m e r, Bonn

K o r r e f e r a t

zu den Referaten von

G. Schmitt/S. Tangermann und G. Weinschenck

---

Zusammenfassung

Die hier gestellte Frage nach den Perspektiven der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik in der EG läßt sich aus meiner Sicht zusammenfassend wie folgt beantworten:

1. Die klassischen Wege zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen

- Produktionssteigerung
- Erhöhung der Agrarpreise
- Verringerung des AK-Einsatzes

sind derzeit wegen der überfüllten Märkte, den leeren öffentlichen Kassen und den geschrumpften Abwanderungsmöglichkeiten weitgehend verbaut bzw. zu schmalen Saumpfaden geworden.

2. Vor dem Hintergrund einer weltweiten Wirtschaftskrise, die die EG und vor allem die Bundesrepublik als bedeutende Welthandelspartner in besonderem Maße tangiert, gewinnt gesellschaftspolitisches Krisenmanagement, konkret die Sicherung einer wenn auch bescheidenen Existenz für möglichst Viele rasch an politischem Gewicht.

3. Auch in der EG-Agrarpolitik rückt die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit beim Zugang zu den begrenzten Märkten und öffentlichen Kassen um so mehr ins Blickfeld, je bescheidener die Wachstumsmöglichkeiten des Sektors Landwirtschaft werden und je mehr sich der Verdrängungswettbewerb zwischen Nord und Süd, guten und schlechten Standorten, großen und kleinen Betrieben verschärft.

4. Die Frage nach der Eignung der bestehenden EG-Agrarmarktordnungen unter den veränderten Rahmenbedingungen stellt sich nicht nur unter verteilungspolitischen Aspekten, sondern zunehmend auch unter dem Aspekt der marktpolitischen Steuerbarkeit überhaupt. Die von den

Konstrukteuren der EG-Agrarmarktordnung den EG-einheitlichen Agrarpreisen zugeordnete zentrale Steuerungsfunktion das gesamte Marktgeschehen ist inzwischen obsolet geworden.

Wegen des Fehlens einer gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik sind die Inflationsraten in den EG-Ländern auseinandergedriftet; sie liegen heute zwischen 3 und 25 %. Häufige Wechselkursanpassungen der Mitgliedstaaten, die zudem nicht nur von der Entwicklung der tatsächlichen Kaufkraftparitäten, sondern auch von handelspolitischen Intentionen oder politischen Prestigefragen beeinflußt werden, erfordern zur Aufrechterhaltung der Fiktion "Gemeinsamer Agrarmarkt" ein nur noch für den "insider" übersehbares System von positiven und negativen Währungsausgleichsbeträgen im grenzüberschreitenden Handel.

Ob bzw. inwieweit in diesem System heute die EG-Agrarpreispolitik die marktvorgänge überhaupt noch standortgerecht beeinflussen kann, muß ernsthaft bezweifelt werden. Die Suche nach wirksamen Instrumenten mit kalkulierbaren Kosten wird deshalb, insbesondere auf dem Milchmarkt, zunehmend aktuell.

---

In der Beurteilung der gegenwärtigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen stimme ich mit meinen Vorrednern in folgenden Punkten überein:

1. Die Grenzen der Aufnahmefähigkeit wichtiger Agrarmärkte sind erreicht bzw. überschritten.
2. Eine Steigerung des Sektoreinkommens der Landwirtschaft über Mehrproduktion und/oder Preisanhebungen ist aus markt- und finanzpolitischen Gründen nur noch innerhalb sehr enger Grenzen möglich.

Demgegenüber gibt es in der Frage der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für abwandernde bzw. freigesetzte landwirtschaftliche Arbeitskräfte ausgesprochene Meinungsverschiedenheiten.

Schmitt und Tangermann betrachten die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für ganz oder teilweise ausscheidende Landwirte nach wie vor als gegeben. Sie plädieren deshalb für eine stark restriktive Agrarpreispolitik, unter deren Druck Landwirte wieder verstärkt aus der Landwirtschaft abwandern oder ihren Arbeitseinsatz im Betrieb vermindern, um in Kom-

bination mit einer außerbetrieblichen Tätigkeit ihre Einkommenssituation verbessern zu können. Wie das Beispiel der USA zeige, biete gerade die Einkommenskombination die beste Chance, das Problem der landwirtschaftlichen Einkommensdisparität nachhaltig zu lösen.

Die bisherigen Bemühungen der EG, die Agrareinkommen über eine einkommensorientierte Hochpreispolitik zu erhöhen, seien gescheitert, weil sie die Abwanderung verzögert habe und durch diesen negativen Struktureffekt die Einkommenswirkung der Preispolitik auf das Pro-Kopf-Einkommen konterkariert worden sei.

Weinschenck sieht demgegenüber hinsichtlich der Aufnahme-fähigkeit des Arbeitsmarktes für ausscheidende Landwirte sehr enge Grenzen. Sein Vorschlag läuft darauf hinaus, den Arbeitskräfteeinsatz im Agrarsektor im Hinblick auf die vollen Märkte durch eine Reduzierung des Aufwandes an ertragssteigernden Produktionsmitteln zu sichern. Er will damit gleichzeitig verhindern, daß sich die Landbewirtschaftung zunehmend auf die Kerngebiete konzentriert und hier mit steigendem Betriebsmittelaufwand die Umwelt belastet, während die Randzonen aus der Produktion ausscheiden und wirtschaftlich veröden.

Weinschenck beurteilt die Realisierbarkeit seiner Vorstellungen in der EG selbst skeptisch. Ich teile diese Skepsis.

Wenn ich nun für das BML zu den Perspektiven einer einkommensorientierten Agrarpolitik in der EG Stellung nehme, so möchte ich zunächst betonen, daß auch wir die im Vergleich zu den 60er und 70er Jahren geringere Aufnahme-fähigkeit des Arbeitsmarktes für einen entscheidenden Engpaß ansehen, der einer einkommensorientierten Agrarpolitik bis in die 90er Jahre hinein Grenzen setzt.

Rückblickend betrachtet, hat man es in der Phase nahezu unbegrenzter Aufnahme-fähigkeit des Arbeitsmarktes für abwandernde Landwirte versäumt, durch eine restriktivere Preispolitik

- das Gleichgewicht auf den Agrarmärkten aufrechtzuerhalten und damit preispolitischen Spielraum zu sichern,
- den strukturellen Anpassungsprozeß in der von Schmitt und Tangermann angesprochenen Richtung (Berufs- und Einkommenskombination) stärker voranzutreiben.

Heute dagegen wird die restriktive Preispolitik von den überfüllten Märkten und den leeren Kassen diktiert. Sie wirkt sich heute in erster Linie einkommensmindernd aus, weil infolge der Wirtschaftsentwicklung gerade in ländlichen Räumen die Möglichkeiten zur Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Beschäftigung stark geschrumpft sind und die psychologischen Hemmschwellen zur Aufgabe der Landwirtschaft stark zugenommen haben.

Nach dieser Standortbestimmung ist zur Beantwortung unserer Frage m.E. die Klärung von 2 Aspekten erforderlich, nämlich

1. waren die Fehlentwicklungen in der EG-Agrarpolitik systembedingt oder lassen sie sich bei einer sachgerechteren Handhabung des Systems korrigieren bzw. in Zukunft vermeiden?
2. Gibt es triftige Gründe für die Aufnahme neuer Elemente, z.B. einer Quotierung, in das EG-Agrarsystem?

#### Zu 1.

- Nach den Vorstellungen der Konstrukteure des EG-Agrarmarktordnungssystems (Mansholt, Rabot) sollte das gesamte Agrarmarktgeschehen durch die vom Ministerrat jährlich festzulegenden Marktordnungspreise gesteuert werden. Die Preisbeschlüsse sollten aufgrund einer Preiskriterien-Verordnung weitgehend objektiviert werden, und zwar unter Berücksichtigung der Entwicklung der Produktion, des Verbrauchs, des Außenhandels und der landwirtschaftlichen Einkommen.

Diese theoretisch überzeugende Regelung hatte einen entscheidenden Konstruktionsfehler. Sie übersah, daß der Rat der EG-Agrarminister kein Konvent von Ökonomieprofessoren

ist, sondern eine Runde von Politikern, die unter dem Druck gut organisierter Interessenverbände stehen und sich in ihren meist landwirtschaftlich strukturierten Wahlkreisen in regelmäßigen Zeitabständen um Wählerstimmen bemühen müssen. Unter diesem Druck wurden die Preisbeschlüsse verständlicherweise vornehmlich unter einkommenspolitischen Aspekten getroffen. Die Preiskriterien-VO wurde nie verabschiedet und verschwand im Archiv.

- Diese einkommensorientierte Agrarpreispolitik war in den 60er Jahren nicht nur mit der damals noch defizitären Versorgung der Agrarmärkte und der günstigen Entwicklung der Verbrauchereinkommen vereinbar. Sie erwies sich für die Agrarländer der EG zugleich als eine äußerst wirksame Finanzdrehzscheibe, mit der man Geld aus der reichlich dotierten Gemeinschaftskasse für nationale Zwecke mobilisieren konnte. Die EG-Agrarpolitik wurde dadurch zunehmend zu einem Vehikel zur Lösung von Problemen in anderen Politikbereichen. So stabilisierten z.B. in Frankreich hohe Agrarpreise ländliche Wirtschaftsstrukturen und wirkten einer gesellschaftspolitisch unerwünschten Abwanderung in die Ballungszentren entgegen. Außerdem trug die produktionsstimulierende Wirkung einer Hochpreispolitik in einigen Ländern zur Verbesserung der Zahlungsbilanz bei, sei es durch eine Steigerung der Agrarexporte oder durch eine Verminderung der Importe.

Dieser Befrachtung der EG-Agrarpolitik mit artfremden Aufgaben wurde dadurch Vorschub geleistet, daß den auf der Grundlage von Ratsverordnungen zu finanzierenden Agrarmarktausgaben als sog. obligatorischen Ausgaben innerhalb des Gesamtetats der EG von vorneherein eine Sonderrolle zugestanden wurde. Es kommt hinzu, daß eine Mehrheit von Nettoempfängern - die Agrarländer - einer Minderheit von Nettozahlern - den Industrieländern der EG- gegenüber standen.

Kritiker der verschiedensten Seiten haben den EG-Agrarministern wegen der einseitig einkommenspolitisch ausge-

richteten Agrarpreispolitik immer wieder Kurzsichtigkeit und mangelnde Einsicht in wirtschaftliche Zusammenhänge vorgeworfen.

Diese Vorwürfe sind m.E. weltfremd. Sie verkennen, daß Politiker jeder Fachrichtung seit je dazu neigen, finanzielle Möglichkeiten bis an den Rand auszuschöpfen; dies um so mehr, wenn sie auf diese Weise einen Finanztransfer aus den Partnerstaaten in ihr Land zuwege bringen und ihre eigenen Steuerzahler entlasten. "Eher legt sich ein Hund einen Wurstvorrat an", so bemerkte kürzlich treffend ein Kommentator, "bevor ein Politiker finanzielle Möglichkeiten ungenutzt läßt".

Die "eingebaute Aufforderung" zum Mißbrauch des EG-Agrarfonds ist zweifellos ein gravierender Konstruktionsfehler der EG-Agrarpolitik. Die Kommission war zwar in den letzten Jahren bemüht, durch den Vorschlag verschiedener Korrekture bei der Aufbringung und Verwendung der Fondsmittel den erwähnten Mißbräuchen in Zukunft entgegenzuwirken. Sie erhoffte sich dadurch auch eine sparsamere und sachgerechtere Inanspruchnahme des verfügbaren Finanzrahmens. Diese Vorschläge sind jedoch bislang gescheitert, weil sie die Finanzinteressen der Mehrheit der Nettoempfänger tangieren. Von deren Seite wird zur Lösung des Finanzproblems der EG eine Erweiterung des derzeitigen Finanzrahmens für unausweichlich gehalten, eine Forderung, die die Finanzminister der beiden einzigen Nettozahler der Gemeinschaft (Bundesrepublik und Großbritannien) bislang kategorisch ablehnen.

Nun sollte man annehmen, daß das "Diktat der leeren Kassen" die von Schmitt und Tangermann geforderte stark restriktive Agrarpreispolitik ohnehin erzwingt und damit gleichzeitig den Agrarministern ein bequemes Alibi für diese höchst unpopuläre Wende in der Agrarpreispolitik liefert.

Diese Annahme läßt aber außer Betracht, daß man die Chancen der durch diese Politik aus der Landwirtschaft verdrängten Landwirte auf den gewerblichen Arbeitsmärkten in keinem Mit-



gliedstaat ähnlich rosig beurteilt wie Schmitt und Tangermann. Man befürchtet vielmehr, daß die verdrängten Landwirte den Arbeitsmarkt zusätzlich belasten, den Staat zu noch größeren Transferzahlungen verpflichten und vor allem durch die zu erwartende regionale Konzentration unrentabel werdender Betriebe Erosionen mit schwer abschätzbaren politischen Folgen zu erwarten sind.

Es kommt hinzu, daß knappe Kassen, fehlende Expansionsmöglichkeiten auf den Agrarmärkten und drastisch geschrumpfte Berufschancen außerhalb der Landwirtschaft im Vorfeld politischer Willensbildung zwangsläufig neben ökonomischen Überlegungen verteilungspolitische Aspekte stärker ins Blickfeld rücken. Diesem politischen Anliegen ist über die Agrarpreispolitik nicht Rechnung zu tragen; sie begünstigt eindeutig die umsatzstarken Betriebe auf günstigen Produktionsstandorten.

Es darf auch nicht übersehen werden, daß die Steuerbarkeit des EG-Agrarmarktes über die Agrarpreispolitik erheblich aus dem Ruder gelaufen ist, seitdem die EG ihre Hoffnungen auf das Zustandekommen einer Wirtschafts- und Währungsunion begraben hat. Seit nunmehr 15 Jahren driften die Inflationsraten der EG-Mitgliedstaaten beträchtlich auseinander. Das Prinzip einer gemeinsamen Agrarpreispolitik ist nur über einen Wust negativer und positiver Währungsausgleichssysteme beim grenzüberschreitenden Warenverkehr aufrechtzuerhalten und wird - wie die von Jahr zu Jahr schwieriger werdenden Agrarpreisverhandlungen zeigen - zunehmend zur Farce. Die mit der Anwendung neuer und dem permanenten Abbau bestehender Währungsausgleiche verbundenen zusätzlichen Preiserhöhungsspielräume der Abwertungsländer und drückenden Preissenkungshypothesen der Aufwertungsländer machen es immer weniger möglich, über Preisbeschlüsse für alle Mitgliedstaaten und Standorte gleichermaßen greifende Preissignale zu setzen und vor allem durchzusetzen. Noch weniger realisierbar ist die Forderung von Schmitt und Tangermann, längerfristige Preisrestriktionen (bis zu 10 Jahren) durch den Ministerrat zu beschließen. Abgesehen davon, daß kein Minister seinen Nach-

folger auf diese Weise präjudizieren könnte, hätte ein derartiger Kommissionsvorschlag keinerlei Chancen, angenommen zu werden.

In dieser Situation war es für die Kommission durchaus naheliegend, ihre bereits vor 2 Jahren zur Diskussion gestellte "Superlevy" zur Steuerung des dramatisch eskalierenden Milchmarktes und zur Deckung der Verwertungskosten der über eine bestimmte Quote hinaus angelieferten Milch nunmehr als ultima ratio vorzuschlagen.

Ultima ratio deshalb, weil die bisherigen jahrelangen Anstrengungen zur Lösung der wachsenden Milchmarktprobleme keine ausreichende Wirkung zeigten. Da dem Milchpreis aus einkommenspolitischen Gründen bewußt seit Jahren im Rahmen des Agrarpreisgefüges eine herausgehobene Sonderstellung eingeräumt wurde, erwies es sich als politisch nicht durchsetzbar, ihn so stark zu senken oder mit einer so hohen Mitverantwortungsabgabe (MVA) zu belasten, wie dies zur Drosselung des Angebotes erforderlich gewesen wäre. Es kommt hinzu, daß eine derartige Preissenkung oder eine entsprechende MVA, die für die Masse der kleinen Milcherzeuger in den Grünlandgebieten der Mittelgebirge das ökonomische Todesurteil bedeutet, von den Großproduzenten mit erheblicher Substitutenfütterung wegen ihrer beträchtlichen Differentialrenten wie bisher als "ein Beitrag zur Erheiterung des flachen Landes" empfunden würde.

Gerade bei diesen Großproduzenten, die sich in den letzten Jahren bei der Steigerung der Milchproduktion besonders hervor getan haben, erwartet man von der Quotenregelung eine rasche produktionsdrosselnde Wirkung. Eine Quotierung würde in diesen Betrieben eine weitere Produktionsexpansion unrentabel machen. Sie würde damit zweifellos auch Rückwirkungen auf die Entwicklung der Eiweißfuttermittelimporte haben, ein von der Kommission beabsichtigter Effekt, der auf andere Weise schwerlich zu erreichen wäre.

Es kann nicht Sinn der Milch-Marktordnung sein, die aus diesen billigen Importsubstituten erzeugte Milch in die gleiche Preisgarantie einzubeziehen, die für die Erzeugung auf einheimischen Grünland- und Futterbaustandorten ohne nennenswerte Produktionsalternative gedacht ist.

Ich mache mich mit diesen Argumenten nicht etwa zum Fürsprecher der von der Kommission vorgeschlagenen Quotenregelung. Ich richte mich jedoch gegen den um sich greifenden Vorwurf, daß hier mit Mutwillen und ohne Not ein funktionsfähiges marktwirtschaftliches Steuerungssystem durch eine Ausgeburt dirigistischer Perfidie ersetzt werden soll.

Wer sich heute über diese Entwicklung wundert und vor einer irreversiblen Weichenstellung warnt, sollte nicht übersehen, daß diese Weichenstellung schon vor langer Zeit erfolgte, nämlich mit der Installation unbegrenzter Preisgarantien durch die EG-Agrarmarktordnung. Niehaus hat damals zu Beginn der 60er Jahre vorausgesagt: "Wer den Preis garantiert, muß die Menge begrenzen". Die Entwicklung scheint ihm Recht zu geben.

Die Quotendiskussion bleibt auch noch aus einem anderen gewichtigen Grund auf dem Tisch. Die Finanzminister der beiden Nettozahlerländer der EG sind fest entschlossen, sich derzeit einer Erweiterung des Finanzrahmens der Gemeinschaft zu widersetzen. Sie haben die Unterstützung einer überwältigenden Mehrheit ihrer nationalen Parlamente, die eine Erweiterung der Eigeneinnahmen der EG ratifizieren müßten. Damit stellen die Finanzminister die Agrarminister quasi vor einen Finanzplafonds. Eine Erschöpfung dieses Plafonds innerhalb eines Wirtschaftsjahres mit der Folge eines völligen Markt- und Preiszusammenbruchs läßt sich am ehesten durch eine Begrenzung der Preisgarantie auf eine festgelegte Quote vermeiden.

Ob der Quotenvorschlag der Kommission vom Rat akzeptiert wird oder nicht, ist heute schwer vorauszusagen. Die Wahrscheinlichkeit einer Annahme ist jedoch groß. In der EG

hat die Kommission das alleinige Vorschlagsrecht. Nur eine einstimmige Alternativentscheidung des Rates brächte den Kommissionsvorschlag zu Fall. Mit einer solchen Einstimmigkeit ist aber kaum zu rechnen. Nur Irland, Italien und Griechenland sind gegen die Quotierung; sie erkennen die Notwendigkeit einer Eindämmung der Milchproduktion nicht an und möchten sich keinerlei Beschränkung bei der Expansion ihrer Milchwirtschaft unterwerfen.

Die genannten Länder begründen ihre ablehnende Haltung vor allem damit, daß die Fixierung der Referenzmenge von 1981 oder auch von 1982 oder 1983 in einer Quote ihnen angesichts der Durchschnittsmilchleistung von ca. 3 000 kg/Kuh die Rationalisierungsfortschritte verbaue, die andere Mitgliedstaaten mit einer Durchschnittsleistung von 6 000 kg/Kuh bereits vollzogen haben. Diese Argumente haben Gewicht und die Gefahr ist groß, daß man den genannten Ländern mit Quotenzuschlägen entgegenkommt und schließlich bei einer EG-Quote landet, die die heutige Erzeugungsmenge noch übertrifft.

Wahrscheinlich wird man in Brüssel zunächst bis an den Rand des Marktzusammenbruchs weiter pokern und in letzter Minute - vorausgesetzt die Finanzminister der Nettozahler bleiben hart - die von der Kommission vorgeschlagene Quotenregelung im Prinzip beschließen, weil sie am ehesten die Mittelverwendung aus einem strikt begrenzten Finanzplafonds kalkulierbar macht.

#### Schluß

Wir verstehen durchaus die Sorgen derer, die in einer Quotierung des Milchmarktes eine bedenkliche ordnungspolitische Weichenstellung sehen. Da ist es auch kein Trost, daß die gleiche Weichenstellung in den 60er Jahren bei einem Produkt wie Zucker erfolgte, und zwar aus ganz anderen Gründen als heute bei der Milchquotierung. Bei der Zuckerquotierung ging es bekanntlich nicht darum, eine große Zahl kleiner Produzenten ohne Erwerbsalternativen vor dem Verlust ihrer Existenz zu bewahren, sondern gutsituierten Erzeugern eine hohe Differentialrente zu sichern.

In einem Schlüsselbereich unserer Volkswirtschaft, bei Stahl, ist das marktwirtschaftliche Prinzip ebenfalls politischem Pragmatismus zum Opfer gefallen. Nachdem unsere wichtigsten Handelspartner in der EG wegen der von der Bundesregierung über lange Zeit abgelehnten Stahlquotierung sich anschickten, ihre Grenzen gegen deutsche Stahlimporte zu schließen, wurden wegen der drohenden Auswirkungen auf unseren Arbeitsmarkt die Stahlquoten als kleineres Übel hingenommen.

Ausschlaggebend für diese bereits vollzogenen oder erst in Erwägung gezogenen Sündenfälle gegen die reine Lehre der Marktwirtschaft sind letztlich gesellschaftspolitische Motive. Durch die rasante Entwicklung des technischen Fortschritts ist die Politik auf nahezu allen Gebieten heute mit einer Situation konfrontiert, in der

- die zur Deckung der (kaufkräftigen) Nachfrage erforderliche Produktion mit einem rapide geringer werdenden Aufwand an menschlicher Arbeit erstellt werden kann,
- die Anwendung des technischen Fortschritts größere Produktionseinheiten begünstigt, auf die sich die Produktion zunehmend konzentriert.

Ließe man dieser Entwicklung ihren Lauf, so müßte man bereit sein, die Verdrängung menschlicher Arbeit aus dem Produktionsprozeß in einem Ausmaß hinzunehmen, das gerade heute vor dem Hintergrund einer weltweiten Wirtschaftskrise und einer durch die geburtenstarken Jahrgänge ohnehin dramatischen Arbeitsmarktsituation ein Politikum 1. Ranges sein würde.

Man mag eine solche Politik für ökonomisch rational halten; sie ist jedoch aus meiner Sicht in den 80er Jahren nicht konsensfähig.

