

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Schrader, Jörg-Volker

Working Paper

## EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 143

**Provided in cooperation with:**

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Schrader, Jörg-Volker (1988) : EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und  
Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 143, <http://hdl.handle.net/10419/48000>

**Nutzungsbedingungen:**

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

**Terms of use:**

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.*

### EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung

von Jörg-Volker Schrader

#### AUS DEM INHALT

- Die EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik vom Februar 1988 sollen nach Einschätzung der Regierungschefs eine Wende markieren, die aus der schon chronischen Agrar- und Haushaltskrise führen und die beabsichtigte europäische Integration vorantreiben soll. Die vorliegende Analyse der Beschlüsse kommt zu eher gegenteiligen Ergebnissen.
- Die Erweiterung des Einnahmenrahmens hat 1988 erneut eine sprunghafte Ausweitung des EG-Haushalts zur Folge. Die Garantieausgaben für Agrarprodukte, auf die 1987 zwei Drittel der Gesamtausgaben entfielen, nehmen mit 19 vH wiederum kräftig zu, obwohl wichtige Folgekosten der Preisstützung in den allgemeinen Haushalt verlagert wurden. Der fortgesetzte Anstieg der Garantieausgaben muß als Mißerfolg gewertet werden, da hiermit vor allem Exportsubventionen, Destillations- und Verfütterungsbeihilfen finanziert werden, die bei stärkerer Orientierung an Weltmarktpreisen weitgehend vermeidbar wären. Die beschlossene Stabilisatorenregelung läßt allenfalls eine Abschwächung des Ausgabenanstiegs erwarten, führt andererseits aber zu einer noch stärkeren Bürokratisierung der Agrarmärkte.
- Es wurden neue Subventionen in Form von Flächenstilllegungsprämien, einer Vorruhestandsregelung für ältere Landwirte und Einkommensübertragungen beschlossen. Schon die angeführten Begründungen zu diesen als Anpassungshilfen bezeichneten Maßnahmen sind weitgehend inkonsistent und stehen im Widerspruch zu gesamtwirtschaftlichen Zielen.
- Die volkswirtschaftlichen Einkommensverluste infolge der EG-Agrarpolitik werden weiter zunehmen, da die Maßnahmen entgegen der erklärten Absicht keineswegs produktionsneutral sind. Zum einen wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit der nichtlandwirtschaftlichen Sektoren durch neue Subventionen an die Landwirtschaft zusätzlich beeinträchtigt; zum anderen führt die national divergierende Ausgestaltung der gemeinsamen Beschlüsse zu einer falschen Standortausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion innerhalb der EG.
- Die neuen Maßnahmen begünstigen verteilungspolitisch im ersten Schritt vor allem Landwirte, im Endeffekt aber - wie die Produktpreissubventionen - überwiegend Bodeneigentümer, die nur zum Teil Landwirte sind oder bleiben werden. Obwohl durch die geplanten Prämienzahlungen mitunter Beträge von 20 000-30 000 DM je Begünstigten und Jahr erreicht werden können, wird kein Bedürftigkeitsnachweis verlangt.
- Ordnungspolitisch ist zu bemängeln, daß die Reglementierung des Agrarsektors auf allen Ebenen zügig weiter ausgebaut wird. Außerdem werden vor allem durch die in der Bundesrepublik geplante Umwandlung der Vorruhestandsregelung in eine Dauerlösung neue Besitzstände geschaffen, die noch schwerer rückführbar erscheinen als das überhöhte Preisniveau.

Ag 4 099 / 88  
Kiel  
Schrader

## INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung .....	3
II. Die Europäische Agrarpolitik vor den Gipfelbeschlüssen .....	3
III. Gipfelbeschlüsse im Lichte gesamtwirtschaftlicher Ziele .....	9
1. Finanzierung und Haushaltsausgaben der EG .....	10
a. Ziele und Maßnahmen .....	10
b. Bewertung .....	13
2. Stabilisatoren-Regelung .....	15
a. Ziele und Maßnahmen .....	15
b. Bewertung .....	16
3. Flankierende Maßnahmen .....	18
a. Programme .....	18
b. Zielanalyse .....	23
c. Bewertung .....	27
IV. Gipfelbeschlüsse und GATT-Verhandlungen .....	34
V. Zusammenfassende Bewertung der Gipfelbeschlüsse .....	35
Literaturverzeichnis .....	39

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Schrader, Jörg-Volker:**

EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik : Schritte  
in d. falsche Richtung / von Jörg-Volker Schrader. [Inst. für  
Weltwirtschaft]. - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1988

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 143)

ISBN 3-925357-62-9

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

## I. Einleitung

Die Beschlüsse des Europäischen Gipfeltreffens der Regierungschefs vom Februar 1988 zur Haushalts- und Agrarpolitik wurden auf politischer Ebene allgemein als Durchbruch in einer ausweglos erscheinenden Situation angesehen. Darüber hinaus werden sie als wichtige Voraussetzung zur Schaffung des einheitlichen Marktes bis zum Jahre 1992 eingestuft. Obwohl trotz nachträglicher Verhandlungen und Klärstellungen auf europäischer Ebene sowie zusätzlicher nationaler Entscheidungen immer noch Unklarheiten über die Durchführung einzelner Maßnahmen bestehen, soll in diesem Beitrag eine gesamtwirtschaftliche Einordnung versucht werden. Wichtige Beurteilungskriterien sind

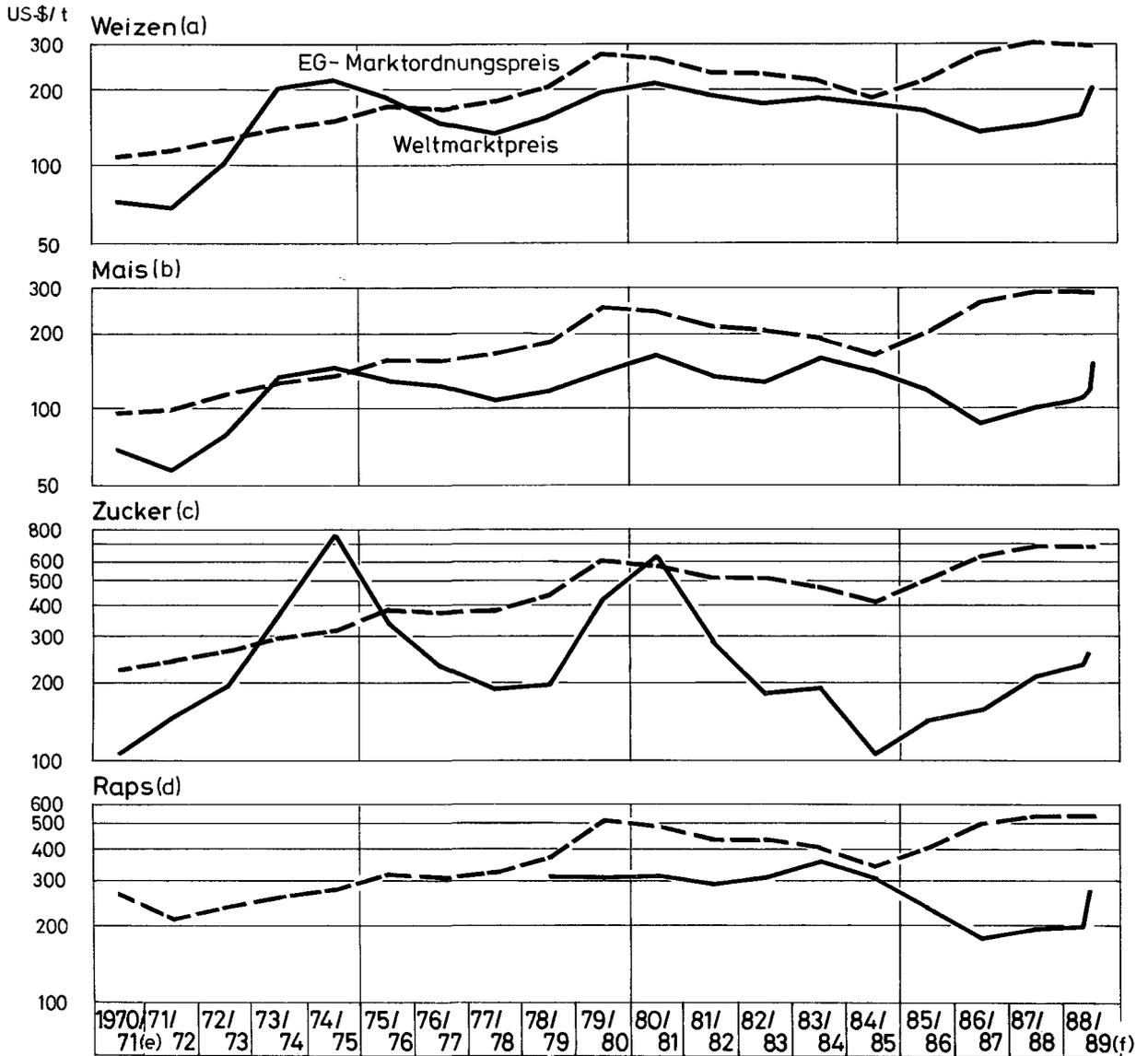
- die Effizienz der Ressourcennutzung innerhalb der Gemeinschaft und auf internationaler Ebene,
- die intersektorale und interpersonelle Einkommensverteilung sowie
- umwelt- und regionalpolitische Ziele, die insbesondere in der Bundesrepublik stark in den Vordergrund gerückt werden.

Da die Beschlüsse vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklung beurteilt werden sollen, empfiehlt sich eine kurze Beschreibung der Ausgangssituation.

## II. Die Europäische Agrarpolitik vor den Gipfelbeschlüssen

Eckpfeiler der Europäischen Agrarpolitik ist seit Gründung der Gemeinschaft die Preispolitik. Die jährlichen Entscheidungen des Agrarministerrats über die Marktordnungspreise bestimmen weitgehend das inländische Agrarpreisniveau und damit das Ausmaß des Agrarschutzes. Wie ein mittelfristiger Vergleich von Weltmarktnotierungen und EG-Marktordnungspreisen zeigt, haben sich die Abstände - unter heftigen Schwankungen - eher vergrößert (vgl. Schaubild). Die EG-Preispolitik hat sich also nicht an den Weltmarktpreisen orientiert, sondern war ganz überwiegend darauf ausgerichtet, den einkommenspolitischen Forderungen der Bauernverbände gerecht zu werden. Derartige Versuche, durch Marktinterventionen das Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft zu erhöhen, sind allerdings wenig erfolgverspre-

Schaubild - Weltmarktpreise und EG-Marktordnungspreise für ausgewählte Agrarprodukte



(a) US No 2 Dark Northern Spring 14%, cif - Rotterdam; EG - Schwellenpreis. - (b) US No 3, Yellow Corn, cif Rotterdam; EG - Schwellenpreis. - (c) Preis für Rohzucker, cif Großbritannien; EG - Schwellenpreis für Rohzucker. - (d) Rapeseed, Canada 40% Oil, cif Rotterdam; EG - Richtpreis. - (e) Jeweils Wirtschaftsjahre: Weizen, Mais, Zucker: Juli - Juni, Raps: Oktober - September. - (f) Weltmarkt: Monatswerte Mai, Juni, Juli.

chend (1) und gesamtwirtschaftlich sehr kostspielig. Die für die EG (10) insgesamt resultierenden Einkommensverluste zwischen 1981 und 1985 werden auf eine Größenordnung von 6,5 (1981) bis 20 Mrd. ECU (1985) jährlich geschätzt [BAE, 1985, S. 107; Tyers und Anderson, 1986]. Bestimmend für ihre Höhe sind neben der Preisdivergenz zwischen EG- und Weltmarkt zusätzliche Allokationsverzerrungen, die aus Haushaltszahlungen an die Produzenten entstehen. In der Tendenz dürften die volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik seit 1985 noch weiter deutlich zugenommen haben, da sich einerseits der Preisabstand zu den Weltmärkten kräftig ausweitete und andererseits die Haushaltsausgaben für die Landwirtschaft außerhalb der Marktordnungen, insbesondere auf nationaler Ebene, weiter überdurchschnittlich anstiegen [BMELF, 1988, S. 118]. Vom Niveau her dürften die vorliegenden Schätzungen eher an der unteren Grenze der tatsächlichen Einkommensverluste liegen, da u.a.

- nicht alle Haushaltsmittel für den Agrarsektor auf den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften berücksichtigt wurden [z.B. Sozialausgaben: BAE, 1985, S. 102],
- intrasektorale Verzerrungen wegen zu starker Aggregation nicht erfaßt werden konnten und

---

(1) Eine Anhebung der Agrarpreise führt zunächst zur Erhöhung des Wertgrenzproduktes aller Faktoren, also von Boden, Arbeit und Kapital. Wie sich die funktionalen Faktoreinkommen nach vollständiger Anpassung verändern, hängt aber außer von den Faktorintensitäten von der Angebotselastizität der einzelnen Produktionsfaktoren ab. Während man für Arbeit und Kapital ein sehr elastisches Angebot unterstellen kann, ist das Bodenangebot absolut begrenzt und deshalb sehr unelastisch. Erhöhte Produktpreise führen also im wesentlichen zu einer Anhebung des Bodeneinkommens und damit der Boden- und Pachtpreise. Das Arbeitseinkommen pro Kopf wird wegen erhöhten Arbeitsangebots (verminderter Abwanderungen) kaum steigen. Dagegen erhöht sich das Gesamteinkommen insoweit, als Boden- und Arbeitseinkommensbezieher identisch sind, und hieraus resultiert wiederum zu einem wesentlichen Teil die - gegenüber dem Referenzsystem - verminderte Abwanderung. Gestützte Agrarpreise erhöhen demnach die Einkommen der Bodeneigentümer. Nicht alle Bodeneigentümer sind Landwirte, und zudem sind bei weitem nicht alle Landwirte Bodeneigentümer. Der Pachtanteil an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche lag 1985 in der Bundesrepublik bei 34 vH [BMELF, 1988, S. 11]; in anderen EG-Ländern ist dieser Anteil noch höher. Das eingangs genannte Ziel, für Landwirte ein höheres Einkommen zu erreichen, wird demnach verfehlt. Darüber hinaus wird der Strukturwandel durch überhöhte Boden- und Pachtpreise behindert.

- die Kosten des komplizierten demokratischen Entscheidungsprozesses der EG über die Agrarpolitik sowie die Administrationskosten, vor allem der Aufwand für die Interessenvertretung der betroffenen Verbände, in den Schätzungen nicht enthalten sind.

Hinzu kommt, daß mit den in der Vergangenheit meistens verwendeten komparativ-statischen Sektormodellen wichtige gesamtwirtschaftliche Aspekte der Marktinterventionen, wie z.B. Wechselkurs- und Beschäftigungseffekte oder intersektorale Verzerrungen in der Allokation von Forschungsmitteln, nicht analysiert werden können und deshalb die gesamtwirtschaftlichen Allokationsverluste auch aus diesen Gründen häufig unterschätzt worden sein dürften (1). Neuere Untersuchungen auf der Grundlage von Gleichgewichtsmodellen, mit deren Hilfe die genannten Beschränkungen zum Teil überwunden werden können, kommen u.a. zu dem Ergebnis, daß die praktizierte Agrarpolitik auch gravierende negative Beschäftigungseffekte hat. Für die EG wird der Verlust an Arbeitsplätzen auf etwa 1 Million, allein für die Bundesrepublik auf 230 000 geschätzt [Breckling et al., 1987, S. 15]. In einer anderen Untersuchung über die Bundesrepublik wird für den Fall einer Agrarmarkoliberalisierung ein Zuwachs von bis zu 850 000 Arbeitsplätzen ermittelt [Donges et al., 1988, S. 313] (2).

Eine wichtige Folge der politisch gewollten Preisstützung im Rahmen der europäischen Agrarmarktordnungen sind dramatisch steigende Haushaltsausgaben vor allem auf europäischer Ebene. So haben die Garantieausgaben zwischen 1978 und 1987 mit einer Jahresrate von 11,5 vH auf 23 Mrd. ECU zugenommen; der Anteil an den Gesamtausgaben der EG betrug 1987 etwa 64 vH [BMELF, 1988, S. 119]. Diese enorme Steigerung der Aufwendungen für staatliche Markteingriffe und deren Folgen (u.a. Exporterstattungen, Lagerverluste, Beihilfen für inferiore Verwertungen), die ihr eigentliches Ziel - Erhöhung der Erzeugereinkommen - zwangsläufig weitgehend verfehlen, war möglich, weil der Haushaltsrahmen den praktisch unkon-

---

(1) Zu einem ausführlichen Überblick über Vor- und Nachteile verschiedener Modelltypen unter Einbeziehung von Gleichgewichtsmodellen sowie zu einer Diskussion jüngerer Schätzergebnisse vgl. Winters [1987].

(2) In einer Sensitivitätsanalyse der vorgelegten Schätzungen liegt der Mittelwert der Ergebnisse allerdings um etwa 100 000 niedriger, und es wird gezeigt, daß die Varianz der Ergebnisse bei unterschiedlichen Modellannahmen relativ groß ist [Kirkpatrick, 1988, S. 29].

trolliert steigenden Ausgaben jeweils angepaßt wurde (1). Dennoch war es diese dramatische Haushaltsentwicklung und nicht die diskutierten Allokationsverluste, die erstmals 1984 Anlaß für Reformüberlegungen waren. Das einzige greifbare Ergebnis war die Einführung von Produktionsquoten auf dem Milchmarkt, einer Maßnahme, die der politischen Logik folgend die Haushaltsbelastung vermindern sollte. Daß der Selbstversorgungsgrad bei Milch sogar noch weiter anstieg (2), ist eine Folge zu großzügig bemessener Quoten und einer Veränderung der Erzeugerpreisrelation zugunsten von Milch. Vor allem ist nicht zu erwarten, daß mit Produktionsquoten der zu hohe Einsatz von Arbeit und Kapital in der Landwirtschaft vermindert wird. Im Gegenteil: der Strukturwandel zu größeren und effizienteren Produktionseinheiten wird gehemmt (3); darüber hinaus werden Einkommensströme zugunsten von Milchproduzenten (ökonomische Renten) und zu Lasten der Konsumenten initiiert, die verteilungspolitisch kaum zu rechtfertigen sind und zusätzliche Ungerechtigkeiten zwischen milchproduzierenden und anderen Landwirten schaffen (4). Prinzipiell die gleichen Überlegungen gelten für die Produktionsquoten für Zucker, die schon seit Gründung der EG als Besitzstand der Rübenerzeuger festgeschrieben sind.

Ein anderer wichtiger Aspekt, der die stark steigenden Haushaltsausgaben der Gemeinschaft in den Mittelpunkt der Kritik rückt, sind die mit dem Finanzierungssystem verbundenen Verteilungswirkungen zwischen den Mitgliedsländern, die in

- 
- (1) Schon 1986 paßte man den Haushaltsrahmen durch eine Erhöhung der Eigenmittel von 1 auf 1,4 vH der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage den stark steigenden Marktordnungsausgaben an.
  - (2) Der Selbstversorgungsgrad erhöhte sich von 117 (1984) auf 119 (1986). Die Marktordnungsausgaben für Milcherzeugnisse betragen 1984 5,4 Mrd. ECU und sind für 1988 nach Abzug der Mitverantwortungsabgabe - auf 6,0 Mrd. ECU veranschlagt [BMELF, 1986, S. 120 und Materialband, S. 104].
  - (3) Zu einer theoretischen und empirischen Analyse der Milchquoten vgl. Hartmann und Schmitz [1988].
  - (4) Ein besonderes Schlaglicht auf die Kompliziertheit auf und mögliche Ungerechtigkeiten bürokratischer Regelungen wirft ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes, in dem einem Landwirt der Anspruch auf eine Milchquote zugestanden wird, der im Referenzzeitraum, der als Grundlage für die Bemessung der Quote herangezogen wird, keine Milch produzierte, da er in diesem Zeitraum gerade für die Nichtablieferung von Milch im Rahmen eines anderen Programms (Nichtvermarktungsprämien) entlohnt wurde [Agra-Europe, Nr. 18, 1988, Europa-Nachrichten, S. 9].

keinem nachweisbaren Zusammenhang zu deren relativem Pro-Kopf-Einkommen stehen (1). Als Hauptbetroffener hat das Vereinigte Königreich deshalb wiederholt Beitragsrabatte durchsetzen können, dafür aber auf seine ursprüngliche Forderung - eine grundlegende Reform der Marktpolitik - verzichtet. Neben dem Vereinigten Königreich wäre die Bundesrepublik größter Nutznießer niedrigerer Garantiepreise. Trotzdem hat sich die Bundesregierung in den vergangenen Jahren massiv gegen Preissenkungen gewehrt und kaum eine Gelegenheit ungenutzt gelassen, drohende oder tatsächliche Umsatzeinbußen für die Landwirtschaft durch nationale Programme zu kompensieren. Ein exemplarisches Beispiel ist der 1984 beschlossene Einkommensausgleich für die 5-prozentige Preissenkung infolge der DM-Aufwertung im Rahmen des EWS. Die von der EG genehmigten und von Bund und Ländern im Zeitraum 1985-1991 über die Mehrwertsteuer zu leistenden Zahlungen belaufen sich auf etwa 18,4 Mrd. DM [BMELF, 1988, S. 96]. Inzwischen ist aber schon geplant, die vorgesehene Degression in den Zahlungen ab 1.1.1989 durch einen zusätzlichen flächengebundenen Transfer auszugleichen, wodurch sich die Gesamtzahlung bis 1991 um etwa 3,3 Mrd. DM erhöhen würde [Agra-Europe, Nr. 24, 1988, Europa-Nachrichten, S. 1]. Bei dieser Maßnahme ebenso wie bei der permanenten Grenzausgleichsregelung handelt es sich um klassische Wettbewerbsverzerrungen, die die als Folge geänderter Preisrelationen notwendige Ressourcenwanderung zwischen den Sektoren verzögert, wenn nicht gar verhindert. Während in den Schwachwährungsländern die Landwirtschaft infolge des dort meist durchgehend praktizierten negativen Grenzausgleichs einem vergleichsweise starken Anpassungsdruck ausgesetzt ist (2), wird der Strukturwandel in der Bundesrepublik, deren Agrarstruktur ohnehin durch sehr kleine Einheiten gekennzeichnet ist, noch zusätzlich gebremst, und die Produktion ist höher als ohne diese Ausgleichszahlungen. Besonders bedenklich erscheint bei einer Beurteilung der Agrarpolitik, daß die Subventionen an die Landwirtschaft auf nationaler und regionaler Ebene laufend zunehmen, ohne daß bisher auf EG-Ebene ein Abbau der Haushalts- oder der Verbraucherbelastung erkennbar wird und daß die Gemeinschaft offenbar nicht gewillt oder aber unfähig

---

(1) Eine ökonomisch sachgemäße Schätzung dieser Transfers muß neben den statistisch nachweisbaren Zahlungsströmen (Finanztransfers) die fiktiven Handelstransfers beinhalten, die sich bei einem Vergleich des derzeitigen Systems mit einer Bewertung der Agrarhandelsströme zu Weltmarktpreisen bei nationaler finanzieller Verantwortung ergeben würden. Zu einer detaillierten Diskussion methodischer Probleme und von empirischen Ergebnissen vgl. Thoroe [1980] und Petersen [1983].

(2) Zur Wirkungsweise und Beurteilung des Grenzausgleichs vgl. Rodemer [1974].

hig ist, steigende Transfers an die Landwirtschaft auf nationaler Ebene zu verhindern (1). Unter der Zielsetzung eines einheitlichen Binnenmarktes ab 1992 wären nach einheitlichen Gemeinschaftsregeln allenfalls produktionsneutrale Zahlungen (Einkommensübertragungen) auf nationaler Ebene vertretbar. Vor diesem Hintergrund soll untersucht werden, wie die Beschlüsse der europäischen Regierungschefs vom Februar 1988 einzuordnen sind.

### III. Gipfelbeschlüsse im Lichte gesamtwirtschaftlicher Ziele

Die Beschlüsse des EG Gipfeltreffens vom Februar 1988 beinhalten im wesentlichen drei Teile:

- (i) Haushaltsbeschlüsse mit einer Neuregelung der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft sowie einer gesonderten Begrenzung der Ausgaben des landwirtschaftlichen Garantiefonds (Agrarleitlinie);
- (ii) Stabilisatoren-Regelung als Ergänzung der landwirtschaftlichen Marktordnung für Feldfrüchte, die der Einhaltung der Agrarleitlinie dienen soll;
- (iii) Rahmenbeschlüsse über flankierende Maßnahmen zur Begrenzung der landwirtschaftlichen Produktion und zur sozialen Absicherung des Strukturwandels:
  - Stilllegung von Nutzflächen und Extensivierung,
  - Vorruhestandsregelung für ältere Landwirte und
  - Einkommensbeihilfen.

Bewertungsmaßstab für die beschlossenen Maßnahmen sind die Allokationswirkungen und die Folgen für die Einkommensverteilung. Darüber hinaus sollen die gefaßten Beschlüsse aus der Sicht des internationalen Handels mit Agrargütern und den gerade laufenden GATT-Verhandlungen beleuchtet werden.

---

(1) Die Maßnahmen außerhalb der Markt- und Preispolitik reichen von der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge über Investitionsbeihilfen, Zins- und Steuersubventionen, Stilllegungsprämien bis zu Prämien für die Niederlassung von Junglandwirten [BMELF, 1988, S. 90 f.; EG-Kommission, 1987, S. 77 f.].

## 1. Finanzierung und Haushaltsausgaben der EG

Der Haushalt der EG expandierte in der Vergangenheit mit ungewöhnlich hoher Rate. So wuchsen die Ausgaben zwischen 1974 und 1978 um jährlich nahezu 20 vH. Danach war die Zunahme mit jährlich knapp 14 vH nur deshalb geringer, weil die Entwicklung der Weltmarktpreise für Agrarprodukte vorübergehend eine deutliche Entlastung bei den Exporterstattungen bescherte, was sich direkt in geringeren Garantieausgaben niederschlug. Die Ausgaben des Ausgleichs- und Garantiefonds (EAGFL) nahmen in diesem Zeitraum um durchschnittlich 11,5 vH zu. Die 1986 zu beobachtende Abnahme des Anteils der Garantieausgaben an den gesamten Haushaltsausgaben reflektierte die Aufstockung des Sozial- und Regionalfonds um zusammen 1,9 Mrd. ECU (vgl. Tabelle).

Die Ursache für die starke Ausgabenexpansion sind die - im Vergleich zum Weltmarkt - zu hohen Stützpreise und eine praktisch unbeschränkte Garantie zur Übernahme aller Folgekosten. Versuche, eine restriktive Agrarpolitik zu betreiben, waren allenfalls halbherzig und deshalb erfolglos [Müller und Schmitz, 1987]. Der anfangs sehr großzügig bemessene Haushaltsrahmen war schnell ausgeschöpft und auch die erneute Erhöhung der Eigenmittel auf 1,4 vH des MWST-Aufkommens ab 1986 erwies sich schon 1987 als nicht mehr ausreichend. Die akute Finanzkrise der EG war Anlaß für die im Februar 1988 beschlossene Haushaltsreform.

### a. Ziele und Maßnahmen

Kern dieser Reform ist die Ergänzung der bisherigen drei Einnahmearten (Zölle; Agrarabschöpfungen, Abgaben; MWSt-Eigenmittel) um eine vierte, deren Grundlage das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen ist (1). Der nicht durch die traditionellen Quellen gedeckte Ausgabenteil wird über einen flexiblen - aber für alle Mitgliedstaaten einheitlichen - Abführungssatz auf das nationale BSP gedeckt. Der neue Plafond für alle Eigenmittel beträgt 1,2 vH des BSP der Gemeinschaft (2). Durch Festlegung von jährlichen Zwischenplafonds bis 1992 soll eine vorzeitige Aus-

(1) Zu Einzelheiten vgl. "Konsolidierte Schlußfolgerungen des Europäischen Rates" [Agra-Europe, Nr. 9, 1988, Sonderbeilage, S. 1-17].

(2) Bezogen auf die Zahlungsermächtigungen. Für die Verpflichtungsermächtigungen gilt ein Satz von 1,3 vH.

Tabelle - Einnahmen und Ausgaben der EG 1978-1992

	Einnahmen			Ausgaben			
	Insgesamt	davon:		EAGFL	Anteil an Gesamtausgaben		
		MWSt(a)	Finanzhilfen(b)		EAGFL	Garantie	Ausrichtung
	Mill. ECU	vH	vH	Mill. ECU	vH	vH	vH
1978	11 360	-	-	8 997	79,2	76,3	2,9
1979	14 363	43,8	-	10 844	75,5	72,7	2,8
1980	16 304	48,3	-	11 918	73,1	69,4	3,7
1981	17 479	53,4	-	11 717	64,6	61,4	3,2
1982	21 240	57,4	-	13 056	63,1	59,9	3,2
1983	24 766	55,3	-	16 648	66,7	63,7	3,0
1984	26 052	56,0	2,3	19 048	69,9	67,4	2,5
1985	28 085	54,2	5,9	20 472	72,7	70,0	2,7
1986	33 668	66,6	-	22 902	65,1	62,9	2,2
1987	36 168	65,4	4,2	23 917	66,3	63,5	2,8
1988 (c)	(43 779)	53,4	-	28 377	65,3	62,7	2,6
1989 (d)	(46 462)	-	-	29 620	63,8	60,7	3,0
1992 (e)	(52 000)			29 600 (f)		57,0	

(a) Eigenmittel aus direkten Finanzbeiträgen und MWSt-Eigenmitteln, bis 1985 1 vH, ab 1986 1,4 vH der Bemessungsgrundlage. - (b) 1984, 1985, 1987 reichten die Eigenmittel nicht aus, so daß Finanzierungshilfen der Mitgliedsländer erforderlich wurden. - (c) Haushaltsplan. - (d) Haushaltsentwurf. - (e) Haushaltsvoranschlag (Verpflichtungen). - (f) Nur Garantieausgaben, der entsprechende Wert für 1988 und damit die Ausgangsbasis ist 27,5 Mrd. ECU.

Quelle: Kommission der EG [1986; 1987]; Konsolidierte Schlußfolgerungen, 1988; [Agra-Europe, Nr. 23, 1988, Europa-Nachrichten, S. 9-11].

schöpfung vermieden werden. Das BSP wurde als Bemessungsgrundlage herangezogen, um den relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten bei der Aufbringung der Eigenmittel zu berücksichtigen. Aus dem gleichen Grunde wurde für die dritte Quelle, für die weiterhin ein maximaler Satz von 1,4 vH der MWSt-Bemessungsgrundlage gilt, eine nationale Beitragsobergrenze von 55 vH des Gesamtbeitrags eingeführt (Kappung). Hierdurch werden Länder mit einem relativ hohen nationalen Verbrauch entlastet (1).

(1) Zu Einzelheiten der Beitragsregelungen und deren Verteilungswirkungen zwischen den Mitgliedsländern, insbesondere zu der Sonderregelung für das Vereinigte Königreich vgl. Messal [1988].

Der bisher die Entwicklung des Gesamthaushalts bestimmende Anstieg der Marktordnungsausgaben (Garantiefonds) wird gesondert begrenzt. Die jährliche Steigerungsrate der Ausgaben darf 74 vH der jährlichen Wachstumsrate des BSP der Gemeinschaft nicht überschreiten, wobei bestimmte Zahlungen, wie z.B. Erstattungen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe, ausgeklammert sind. Noch wichtiger erscheint, daß die Bewältigung finanzieller Altlasten, wie die Abschreibungen auf die bisher mit den hohen EG-Preisen bewerteten Lagerbestände, außerhalb des Garantiefonds verbucht wird. Die hierfür eingesetzten Mittel belaufen sich auf 1,2 Mrd. ECU für 1988 und auf 1,4 Mrd. jährlich von 1989 bis 1992. Daran wird deutlich, wie stark der Anstieg der Garantiausgaben in der Vergangenheit durch Buchungstricks, die der Rechnungshof inzwischen gerügt hatte, unterzeichnet wurde. Die künftige Entwicklung des Garantiefonds soll im Rahmen der Agrarleitlinie nun zwar die systematische Niedrigerbewertung neuer Bestände einschließen, andererseits wird in den Haushaltsplan außerhalb des Garantiefonds neu jährlich ein Betrag von 1 Mrd. ECU zur Abdeckung von Währungsrisiken eingesetzt (1). Damit wird eine Ausgabenkomponente von der Begrenzung durch die Agrarleitlinie ausgenommen, die gerade eine inhärente Folge des Marktordnungssystems mit starren inländischen Stützpreisen ist.

Nach der kräftigen Aufstockung der Mittel im Jahre 1986 sollen die Strukturfonds der EG (2) weiter zügig expandieren. Nach der Erhöhung um knapp 9 vH (620 Mill. ECU) im Jahre 1988 gegenüber dem Vorjahr ist bis 1992 eine jährliche Steigerung der Ausgaben um 1,3 Mrd. ECU von 7,7 Mrd. (1988) auf 12,9 Mrd. ECU (1992) vorgesehen. Mit diesen Mitteln beteiligt sich die EG mit 25-75 vH an den öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen in den Mitgliedsländern (bei Einhaltung der Gemeinschaftskriterien), die den folgenden Zielen dienen:

- 
- (1) Zwar sollen diese Mittel nur in Anspruch genommen werden, wenn "beträchtliche und unvorhergesehene Änderungen der ECU/Dollar-Marktparität im Vergleich zu der im Haushaltsplan verwendeten Parität" auftreten, jedoch liegt die Festlegung der "im Haushaltsplan verwendeten Parität" im Ermessen der Behörde. Da die Regelung zudem im Prinzip symmetrisch anzuwenden ist, also bei relativem Kursanstieg des Dollars resultierende Entlastungen des Garantiefonds an die Währungsreserve abgegeben werden sollen, ist nach den bisherigen Erfahrungen zu befürchten, daß für den Haushaltsplan in der Regel ein zu hoher Dollarkurs verwendet wird (zu Einzelheiten der Regelung vgl. "Konsolidierte Schlußfolgerungen ...", S. 3, Ziff. 12).
  - (2) Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF) und die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL).

- (1) Förderung der Entwicklung der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (durch EFRE, ESF und EAGFL).
- (2) Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich der Arbeitsmarktregionen und der städtischen Ballungszentren), die vom industriellen Niedergang schwer betroffen sind (durch EFRE, ESF).
- (3) Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (durch ESF).
- (4) Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben (durch ESF).
- (5) Beschleunigung der Anpassung der Agrarstrukturen und Förderung der Entwicklung der ländlichen Gebiete im Hinblick auf die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (durch EAGFL, ESF, EFRE).

Die Auswahl der Regionen, die unter die Ziele 1 und 2 fallen, erfolgt nach Kriterien, die vom Rat festgelegt werden, wobei für Ziel 1 das Pro-Kopf-Einkommen (BIP) in Relation zum Gemeinschaftsdurchschnitt gilt.

Ziel der Haushaltsreform ist eine Begrenzung der Haushaltsausgaben der Gemeinschaft insgesamt, insbesondere aber der landwirtschaftlichen Marktordnungsausgaben, die durch die Bindung der Einnahmen an die Entwicklung des Sozialprodukts der Gemeinschaft erreicht werden soll.

#### *b. Bewertung*

Die isolierte Betrachtung der Haushaltsbeschlüsse ermöglicht nur eine vorläufige Bewertung und läßt folgendes erkennen (1):

- (a) Die Gesamtausgaben werden 1988 gegenüber 1987 mit 21 vH nochmals drastisch steigen; erst danach ist nach Maßgabe der Haushaltsvoranschläge (in Abhängigkeit von der BSP-Entwicklung) ein moderater Zuwachs von jährlich etwa 3,5 vH vorgesehen.

- 
- (1) Letztlich entscheidend für eine Bewertung ist jedoch, ob die eingangs diskutierten Allokationsverluste vermindert werden und wie zu erwartende Verteilungswirkungen zu beurteilen sind. Dies kann jedoch nur unter Einbeziehung aller auf EG-Ebene beschlossenen und der zum Teil dadurch ausgelösten zusätzlichen Maßnahmen auf nationaler Ebene erfolgen (vgl. Kapitel V).

(b) Die Marktordnungsausgaben (Abteilung Garantie des EAGFL) werden sich 1988 gegenüber dem Vorjahr nochmals um 19 vH erhöhen. Danach soll der jährliche Zuwachs mit Hilfe der Stabilisatoren-Regelung auf 74 vH des BSP-Wachstums begrenzt werden (Agrarleitlinie). Vorgesehen ist, den Anteil an den Gesamtausgaben bis 1992 - vor allem zugunsten der Strukturfonds - auf 57 vH zurückzuführen (vgl. Tabelle). Zwar kann eine Verringerung des Anstiegs der Marktordnungsausgaben wohl positiv beurteilt werden, jedoch erscheint die diesem Urteil zugrundeliegende Referenzentwicklung (Anstieg wie bisher) für eine Bewertung äußerst ungeeignet. Legt man marktwirtschaftliche Maßstäbe an, so sind die für die Gesamtentwicklung bestimmenden Marktordnungsausgaben weitgehend überflüssig und zudem unter Verteilungsgesichtspunkten sehr ineffizient, so daß nur eine anhaltende deutliche Reduzierung als Erfolg zu werten wäre. Hinzu kommt, daß die geplante Entwicklung der Garantieausgaben gegenüber den bisherigen Zuwachsraten als zu günstig dargestellt wird [Koester und Terwite 1988, S. 130], weil wichtige Ausgabenpositionen herausgenommen werden:

- Finanzierung der Altlasten,
- Einstellung einer Reserve für Wechselkursrisiken in den Haushalt,
- Verlängerung des Zahlungsziels für Erstattungen der EG an die nationalen Budgets (Vorausfinanzierung von Marktordnungsausgaben) um ein halbes Jahr.

(c) Selbst wenn die zusätzlichen Mittel für Flächenstillegungen, Vorruhestand und Einkommensübertragungen und die kräftige Aufstockung der Strukturfonds, soweit sie die Landwirtschaft betrifft, als Substitut für stärkere Agrarpreiserhöhungen (geringere Preissenkungen) und damit Marktordnungsausgaben angesehen werden, kann hieraus allenfalls ein Effizienzgewinn hinsichtlich verteilungspolitischer Zielsetzungen abgeleitet werden. Die gesamtwirtschaftlichen Einkommensverluste dürften infolge dieses zusätzlichen Mitteleinsatzes noch steigen (vgl. Kapitel III.3.c).

(d) Obwohl die Fixierung der Haushaltsobergrenze im Rahmen der Februar-Beschlüsse durch eine gesonderte "Interinstitutionelle Vereinbarung" (1) abgesichert wurde, muß deren Dauerhaftigkeit aufgrund der Erfahrungen mit der

---

(1) Dabei handelt es sich um den Europäischen Rat, das Parlament und die Kommission. Zum Wortlaut des Textes vgl. [Agra-Europe, Nr. 30, 1988, Dokumentation, S. 33-36].

Wirksamkeit der bisherigen Einnahmenobergrenze als Anteil am MWSt-Aufkommen angezweifelt werden. Diese Grenze wurde im "Bedarfsfall", wie zuletzt durch die Februar-Beschlüsse, den Forderungen des Agrarministerrats geopfert. Eine formelle Änderungsklausel ist im Beschluß des Rates vom Februar über die Eigenmittel der Gemeinschaft ausdrücklich enthalten (1).

## 2. Stabilisatoren-Regelung

### a. Ziele und Maßnahmen

Als wesentliches Instrument zur Absicherung der in der Agrarleitlinie festgelegten Obergrenze für die Marktordnungsausgaben wurde für Getreide und Ölsaaten eine Regelung eingeführt, die durch "quasi-automatische" Preissenkungen die Produktionsmenge in der EG begrenzen soll (2). Für Getreide gilt von 1988/89 bis 1991/92 eine Garantieschwelle von 160 Mill. t, bei deren Überschreitung eine vorweg einbehaltene Mitverantwortungsabgabe in Höhe von 3 vH des Interventionspreises nicht erstattet und der Interventionspreis im folgenden Jahr um 3 vH gesenkt wird (3). Die Mitverantwortungsabgabe wird von der ersten Vermarktungsstufe an die EG-Kasse abgeführt. Ausgenommen sind u.a. Kleinerzeuger; für Betriebe, die am Flächenstilllegungsprogramm teilnehmen, gibt es Freimengen. Da die Garantieschwelle vermutlich schon in diesem Jahr deutlich überschritten wird, werden die Erzeuger mit einem Preisabschlag belastet, der den Verbrauchern nicht zugute kommt (Verbrauchssteuer), wodurch sich die an sich mögliche Entlastung des Marktes vermindert. Die aufgrund dieser Regelung mögliche jährliche Getreidepreissenkung für die Produzenten beträgt bis 1991/92 3 vH [Henze und Zeddies, 1988, S. 169]. Falls der Ministerrat bei den jährlichen Preisverhandlungen die

- 
- (1) "Diese Obergrenzen sollten solange gelten, bis der vorliegende Beschluß geändert wird". Vgl. VO (EWG) Nr. 376/88; [Agra-Europe, Nr. 30, 1988, Dokumentation, S. 25].
  - (2) Ähnliche Regelungen, wenn auch in abgeschwächter Form, wurden für Obst und Gemüse, Tabak, Schaf- und Ziegenfleisch eingeführt. Darauf wird nicht näher eingegangen. Zu Einzelheiten vgl. VO(EG), Nr. 1113-1115/88; [Agra-Europe, Nr. 20, 1988, Dokumentation, S. 33-37].
  - (3) Zu Einzelheiten vgl. VO(EG) Nr. 1097/88; [Agra-Europe, Nr. 20, 1988, Dokumentation, S. 7 f].

Preise deutlich erhöht (1) und der Verordnungstext sowie Erfahrungen mit der bisherigen Mitverantwortungsabgabe schließen diese Möglichkeit ein [Koester und Terwitte, 1988, S. 131], würde die gesamte Regelung Makulatur.

Die entsprechenden Verordnungen für Olsaaten und Eiweißpflanzen dürften schon im laufenden Wirtschaftsjahr 1988/89 zu einer kräftigeren Reduzierung der Beihilfen und damit der Erzeugerpreise als bei Getreide führen (2), da die erwartete Produktion wie schon im Vorjahr deutlich über den für die Einzelerträge festgelegten Garantieschwellen liegen dürfte. Für Raps ergäbe sich rechnerisch bei einer Überschreitung von 41 vH im Jahre 1988/89 eine Preissenkung von reichlich 8 vH nach 10 vH im Vorjahr [Henze und Zeddies, S. 109]. Damit würde aber im wesentlichen nur die verstärkte Anhebung der Preise für Olsaaten in den Vorjahren zurückgenommen.

#### *b. Bewertung*

Eine Einordnung und Bewertung der Garantieschwellenregelung für Feldfrüchte läßt eine in diesem Fall nicht ratsame Kontinuität in den markt- und preispolitischen Beschlüssen der EG erkennen. Nach der Einführung von Produktionsquoten für Zucker und Milch wurden für jene Produkte, bei denen eine Quotenregelung kaum praktikierbar ist, unter dem Zwang explodierender Marktordnungskosten gleichfalls Produktionsgrenzen eingeführt, die sich an ökonomisch nicht begründbaren inländischen Produktions- und Exportzielen (bei Getreide) orientieren. Anders als bei Milch und Zucker entstehen aber für die Erzeuger keine zusätzlichen Kontingentsrenten, weil bei Überschreitung der Garantiemengen in der EG die Preise für die Gesamtmenge sinken. Bei einer (vorläufigen) Bewertung spielen grundsätzliche Überlegungen und die Frage nach der Wirksamkeit und Praktikabilität der Maßnahmen eine wichtige Rolle, wobei eine marktwirtschaftliche Lösung als Referenzsystem gelten soll:

---

(1) "Übertrifft die Getreideerzeugung eines Wirtschaftsjahres die garantierte Höchstmenge für dieses Wirtschaftsjahr, so werden die im folgenden Wirtschaftsjahr geltenden Interventionspreise um 3 vH herabgesetzt. Die Kommission nimmt diese Herabsetzung jährlich vor Beginn des Wirtschaftsjahres vor. Vgl. VO(EG), Nr. 1097/88, Art. 4b (3).

(2) Zu Einzelheiten vgl. VO(EG), Nr. 1098-1106/88.

- Die Fixierung inländischer Produktionsziele unabhängig von der relativen Kostensituation konkurrierender Länder ist ökonomisch nicht zu rechtfertigen. Der folgerichtige Weg, die derzeit hohen volkswirtschaftlichen Kosten der Überproduktion von Agrarprodukten zu verringern, wäre eine Orientierung der Inlandspreise an den Weltmarktpreisen (an den volkswirtschaftlichen Schattenpreisen), was eine Korrektur falscher inländischer Preisrelationen einschloesse. Jede Mengenvorgabe ist willkürlich. Die Einführung einer zusätzlichen Abgabe erhöht den bürokratischen Aufwand. Die vorgesehenen Ausnahmeregelungen, insbesondere jene für Kleinerzeuger von Getreide, laden zur Umgehung ein [Koester und Terwite, 1988, S. 132] (1) und sind verteilungspolitisch nicht zu rechtfertigen, da die erzeugte Getreidemenge kein Maßstab für die relative Einkommenshöhe ist. Die Problematik einer ausschließlich an inländischen Größen orientierten Regelung, die aufgrund ihrer mehrjährigen Gültigkeit grundsätzlichen Charakter haben sollte, wird besonders deutlich im Sommer 1988 mit plötzlich stark steigenden Weltmarktpreisen. Eine strikte Anwendung könnte im Fall weiter steigender Preise dazu führen, daß die Weltmarktpreise das EG-Niveau übersteigen, gleichzeitig aber die Erzeugerpreise in der EG reduziert würden. Damit würde die ohnehin destabilisierende Wirkung des EG-Abschöpfungssystems [Schrader, 1982] auf die Weltmarktpreise noch verschärft. Die andere Alternative besteht darin, daß der Ministerrat die gerade beschlossene Garantieschwellenregelung übergeht, d.h., die inländischen Preise anhebt und damit die Überflüssigkeit der Regelung demonstriert.
- Läßt man die aktuelle und sicherlich nur vorübergehende relative Verknappung auf den Weltmärkten außer Betracht, so wird deutlich, daß die vorgesehenen, quasi automatischen Preissenkungen vor allem bei Getreide lediglich den jährlichen Produktivitätsanstieg kompensieren, einen Produktionsrückgang also kaum bewirken werden [Schmidt, 1988, S. 109]. Ein ernstgemeinter Versuch, die Produktion und damit die Haushaltsausgaben und auch die volkswirtschaftlichen Kosten zu reduzieren, hätte deutlichere Preissenkungen zur Voraussetzung. Die inländische Produktivitätsentwicklung kann zwar als Indikator für mögliche Produktionswirkungen dienen, sollte aber nicht, wie von anderer Seite empfohlen [Wissenschaftlicher Beirat, 1987, S. 19], Richtschnur für die Preispolitik sein.

---

(1) Daß immer komplexere und damit schwerer kontrollierbare Regulierungen zwangsläufig zu Betrugsdelikten führen und hohe Kosten verursachen, wird seit langem diskutiert und untersucht. Konservative Schätzungen von Tiedemann kamen schon vor zwei Jahren zu Größenordnungen von 6 Mrd. DM. Zitiert nach Keller und Maier [1987, S. 129].

Will man die Allokationsverluste innerhalb der EG abbauen und einen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung leisten, wozu auch die Abpufferung von weltweiten Produktionsschwankungen zählt, müßten EG- und Weltmarktpreise zügig angenähert werden.

### 3. Flankierende Maßnahmen

#### a. Programme

Im Rahmen der Gipfelbeschlüsse vom Februar ist als Ergänzung zu den haushalts- und marktpolitischen Beschlüssen grundsätzliche Einigung über die Einführung von drei zusätzlichen Programmen erzielt worden. Dabei handelt es sich um

- (i) die Stilllegung von Teilflächen landwirtschaftlicher Betriebe (Flächenstilllegung),
- (ii) die Förderung der Beendigung landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit (Vorruhestand) und
- (iii) Einkommensbeihilfen als (a) Gemeinschaftsregelung oder als (b) Rahmenregelung für einzelstaatliche Hilfen.

Die entsprechenden europäischen Rahmen- und/oder Durchführungsverordnungen sowie die ergänzenden nationalen Bestimmungen sind weitgehend verabschiedet und sollen im folgenden kurz dargestellt und diskutiert werden.

- (i) Stilllegung von Ackerflächen (Artikel 1a) sowie Extensivierung (Artikel 1b) und Umstellung der Erzeugung (Artikel 1c) (1).

Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, den Bauern eine Beihilferegelung für die Stilllegung von Ackerflächen anzubieten. Der Mindestanteil an der gesamten Ackerfläche beträgt 20 vH, die Mindestdauer 5 Jahre. Die Kommission hat einen Prämienrahmen von 100 bis 600 ECU je Hektar mit einem Höchstsatz von 700 ECU je Hektar in Ausnahmefällen festgesetzt. In der Bundesrepublik ist für Flächen bis zu einer Ertragsmeßzahl (EMZ) von 25 der Betrag von 700 DM

---

(1) Zu Einzelheiten vgl. VO(EG), Nr. 1094/88 des Rates (Rahmenvorschriften) und VO(EG), Nr. 1272/88 der Kommission (Durchführungsbestimmungen).

(333 ECU) je Hektar festgelegt worden. Für bessere Böden erhöht sich die Prämie um 20 DM/EMZ bis zu einem Höchstsatz von 1 416 DM (590 ECU) je Hektar (1). Die Flächen können brachgelegt, aufgeforstet oder nichtlandwirtschaftlichen Zwecken gewidmet werden. Alternativ können die Mitgliedstaaten auf den stillgelegten Flächen extensive Weidewirtschaft (1 Großvieheinheit je Hektar) oder den Anbau von Linsen, Kichererbsen und Wicken genehmigen. Die Prämie beträgt dann aber nur 40-60 vH des normalen Satzes. Die Bundesregierung hat 60 vH vorgesehen. Als "Extensivierung" (nur für Überschüßerzeugnisse) gilt die Verringerung der Produktion des betreffenden Erzeugnisses um mindestens 20 vH, ohne die Kapazitäten für andere Überschüßerzeugnisse zu erhöhen. Gleichfalls soll die "Umstellung" der Produktion von Überschüßprodukten auf nicht überschüssige Erzeugnisse gefördert werden. Eine diesbezügliche Liste von Produkten wird noch erarbeitet. Die Finanzierung erfolgt durch die EG und die nationalen Regierungen. Die EG beteiligt sich mit den folgenden Sätzen:

- 50 vH für den Teil der Beihilfe, der 200 (100) ECU je Hektar und Jahr nicht überschreitet;
- 25 vH für den Teil der Beihilfe, der 200 (100) ECU je Hektar und Jahr überschreitet, jedoch nicht mehr als 400 (200) ECU je Hektar und Jahr beträgt;
- 15 vH für den Teil der Beihilfe, der 400 (200) ECU je Hektar und Jahr überschreitet, jedoch nicht mehr als 600 (300) ECU je Hektar und Jahr beträgt.

Die eingeklammerten Zahlen gelten für die Extensivierung und Umstellung der Produktion (Artikel 1b und 1c). In der Bundesrepublik sollen die Kosten zu 30 vH von den Ländern und zu 70 vH vom Bund getragen werden. Das Programm zur Flächenstillegung beginnt am 1.7.1988, jenes zur Umstellung und Extensivierung der Produktion am 1.1.1989. Die Laufzeit reicht bis 1993. Als Finanzmittel stehen jährlich auf EG-Ebene (2) 80 Mill. ECU (166 Mill. DM) für Flächenstillegung und Einkommensübertragungen, in der Bundesrepublik (Bund

---

(1) Vgl. Förderungsgrundsätze für die Flächenstillegung, [Agra-Europe, Nr. 31, 1988, Dokumentation].

(2) Vgl. Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, [Agra-Europe Nr. 31, 1988, Europa-Nachrichten, S. 9].

und Länder) 357 Mill. DM nur für die Flächenstillegung zur Verfügung. Die vorgesehenen Plafonds sind aber offenbar nicht als absolute Obergrenzen zu verstehen (1).

Die Teilnahme am Flächenstillegungsprogramm ist an zahlreiche Bedingungen geknüpft und mit vielen Auflagen versehen, von denen hier nur die wichtigsten aufgeführt werden sollen:

- Die Flächen müssen der Erzeugung von Marktordnungsprodukten dienen (mindestens seit einem Jahr); die Mindestfläche beträgt 1 ha, und die Verpflichtung gilt für fünf Jahre, ist aber mit Wirkung nach drei Jahren kündbar.
- Die Stillegung über fünf Jahre gilt nicht für bestimmte Flurstücke, sondern nur für Anteile an der Gesamtfläche des Betriebes, so daß Rotationsbrache mit nur einjähriger Stillegung der einzelnen Flurstücke möglich ist.
- Die Prämien sind nicht kumulierbar mit der Ausgleichszulage oder dem Extensivierungs- und Umstellungsprogramm (ab 1.1.1989).
- Geht der Betrieb während der Verpflichtungsdauer auf eine andere Person über, so bleibt der Beihilfeempfänger oder dessen Rechtsnachfolger für die Einhaltung der Verpflichtung verantwortlich.

Darüber hinaus enthalten die Verordnungen einen umfangreichen Katalog von Vorschriften zur Behandlung der stillgelegten Flächen, wie z.B. den Verzicht auf Düngung oder die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, Pflicht zur Begrünung und auch dieses: im Falle der Nutzung als extensives Weideland ist aber "die natürliche Düngerzufuhr durch die weidenden Tiere erlaubt" (Verordnung der EG (VO(EG)), Nr. 1272/88, Art. 5). Die Vorschriften sind in der Praxis großenteils unkontrollierbar und laden zur Umgehung ein. Das gilt insbesondere für das Verbot des Weideumbruchs (zwecks späterer Stillegung), den interessierte Landwirte seit Bekanntwerden der ersten Verordnungsentwürfe spürbar verstärkt realisiert haben dürften. Der notwendige Kontrollaufwand wird zur Schaffung weiterer unproduktiver Arbeitsplätze führen.

---

(1) Vgl. [Agra-Europe, Nr. 30, 1988, Europa-Nachrichten, S. 13] (Äußerungen von Agrarkommissar Andriessen). Bezeichnend in diesem Zusammenhang scheint auch, daß die Bundesregierung in ihrem Entwurf den Ausschluß eines Rechtsanspruchs vorgesehen hatte, der aber von der Kommission nicht akzeptiert wurde.

- (ii) Die Förderung der Beendigung landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit (Vorruhestandsregelung, VO(EG), Nr. 1096/88 des Rates)

Die Grundverordnung des Rates setzt den Rahmen für die nationalen Vorschriften, die zum 1.1.1989 den Beginn des Programms ermöglichen sollen. Für die Bundesrepublik liegt ein entsprechender Entwurf des Bundesarbeitsministeriums vor (1). Ziel der Maßnahme ist laut EG-Verordnung die Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit mit dem Ziel der Marktentlastung und der Agrarstrukturverbesserung. Die wichtigsten Bestimmungen sind:

- Teilnahmeberechtigt sind Landwirte ab 58 Jahre (EG: 55 Jahre), die ihre - mindestens fünf Jahre selbst bewirtschafteten (2) - Flächen stilllegen, strukturverbessernd veräußern oder verpachten oder für Zwecke der Verbesserung der Infrastruktur oder der regionalen Wirtschaftsstruktur abgeben. Die entsprechenden Klauseln (§ 3) sind allerdings so weit gefaßt, daß ein Ausschluß praktisch wohl kaum möglich ist. Entsprechende Preisobergrenzen, z.B. für Bauland, können umgangen werden. Bevorzugt werden verschuldete Betriebe, weil die Preisobergrenzen insoweit unwirksam sind, als der Verkaufserlös zur Schuldentilgung verwendet wird.
- Ausgeschlossen von der Aufgaberente sind Landwirte im Falle einer Abgabe an in gerader Linie verwandte Personen.
- Ältere Arbeitnehmer und mitarbeitende Familienmitglieder erhalten unter bestimmten Bedingungen ein Ausgleichsgeld in Höhe von 65 vH des Bruttoarbeitsentgelts.
- Der Grundbetrag der Rente richtet sich nach der zur Zeit der Antragstellung erworbenen Altersgeldanspruch (für einen verheirateten Landwirt bei 27 Jahren Mitgliedschaft etwa 9 600 DM/Jahr). Auch Pächter erhalten bei Betriebsaufgabe und Rückgabe der Pachtflächen den Grundbetrag. Zusätzlich übernimmt der Bund die Beiträge zur gesetzlichen Alterssicherung (220 DM), zur Unfallversicherung (70 DM) und zur Kostenentlastung bei

- 
- (1) Vgl. [Agra-Europe, Nr. 16, 1988; Nr. 32, 1988, Dokumentation]. Die hier wiedergegebenen Bestimmungen sind im jüngsten Entwurf oder in den beigefügten Erläuterungen enthalten und wurden durch Pressemeldungen ergänzt [vgl. u.a. Agra-Europe, Nr. 30, 1988, Länderberichte, S. 1.].
- (2) Da für die Zukunft geplant ist, die Vorruhestandsregelung an eine vorherige Teilnahme an der Flächenstilllegung anzuschließen, dürfte wohl auch die in diesem Programm geforderte "extensive Pflege" als Bewirtschaftung zählen.

der Krankenversicherung (245 DM), woraus sich ein jährlicher Betrag von 16 000 DM ergibt.

- Zusätzlich werden im Falle der Stilllegung von Flächen (Gesamt- oder Teilflächen) Prämien in Abhängigkeit von den natürlichen Ertragsbedingungen gezahlt. Sie belaufen sich auf 150-600 DM/ha und Jahr. Die Prämie entfällt bei Veräußerung oder Verpachtung.
- Bei Nebeneinkünften wird der Grundbetrag stufenweise gekürzt. Der Grundbetrag wäre bei einem Hinzuverdienst von 1 950 DM (1988) aufgezehrt. Nicht als Nebeneinkünfte gerechnet werden allerdings der Flächenzuschlag, Kapitaleinkommen, Pacht- und Mieteinnahmen sowie Verkaufserlöse.
- Die Regelung ist zunächst auf drei Jahre (bis 1991) befristet; jedoch ist geplant, das jetzt wegen der Plafondierung der Mittel zu erwartende Windhundverfahren durch eine rentenrechtliche Regelung abzulösen.
- Die Finanzierung erfolgt ausschließlich durch den Bund und ist bis 1991 auf 1,1 Mrd. DM plafondiert. Inwieweit eine Erstattung von der EG innerhalb der Rahmenverordnung, die u.a. eine Wohlstandsklausel enthält, möglich wird, ist noch ungeklärt.

(iii) Landwirtschaftliche Einkommensbeihilfen

Die EG-Kommission hat einen Verordnungsentwurf für landwirtschaftliche Einkommensbeihilfen vorgelegt (1), der sowohl die Gemeinschaftsregelung für Einkommensbeihilfen als auch die Rahmenregelung für einzelstaatliche Beihilfen enthält. Die Regelung wird als komplementäres Instrument zur Flächenstilllegung und Vorruhestandsregelung verstanden und soll jenen strukturell und wirtschaftlich schwächsten Familienbetrieben, die nicht in den Genuß der anderen Maßnahmen kommen, helfen, Anpassungsschwierigkeiten zu überwinden. Die EG beteiligt sich nur an Hilfen für Vollerwerbsbetriebe. Der Beteiligungssatz liegt, gekoppelt an den relativen Wohlstand der betreffenden Region, zwischen 75 und 10 vH. Für das Bundesgebiet kommt nur der Satz von 10 vH in Frage. Die Zahlung von Beihilfen an einen Empfänger ist zeitlich auf fünf Jahre befristet. Für Beihilfen in Frage kommen nur Betriebe, in denen das Familiengesamteinkommen je Arbeitseinheit 100 vH des

---

(1) Vgl. Geänderter Beihilfenvorschlag der EG-Kommission, [Agra-Europe, Nr. 24, 1988, Dokumentation].

regionalen oder (nach Wahl des Mitgliedslandes) 75 vH des nationalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbsperson nicht überschreitet. Die Höhe der Hilfe wird je Arbeitseinheit bestimmt und darf höchstens die Differenz ausmachen zwischen (a) dem Betriebseinkommen, geteilt durch die Zahl der Arbeitseinheiten je Betrieb, und (b) 100 vH des durchschnittlichen landwirtschaftlichen Gebietseinkommens oder, nach Wahl des Mitgliedstaates, 80 vH des durchschnittlichen nationalen landwirtschaftlichen Einkommens. Wird das durchschnittliche Gebietseinkommen zugrunde gelegt, so darf sich durch die Beihilfe das landwirtschaftliche Betriebseinkommen je Arbeitseinheit nicht auf über 90 vH des nationalen Durchschnitts erhöhen. In Ausnahmefällen ist eine Pauschalierung der Beihilfe für ein bestimmtes Gebiet zulässig.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, werden unter Einschaltung eines EG-Ausschusses Höchstbeträge für die Beihilfen festgesetzt. Nationale Beihilferegelungen müssen der Kommission vor deren Inkrafttreten vorgelegt werden. Beihilfen, die nicht den Modalitäten des dargelegten Verordnungsentwurfs entsprechen, namentlich Einkommensbeihilfen, deren Betrag nach Maßgabe der Preise, der Menge der Erzeugnisse oder der Produktionsfaktoren bestimmt wird, sind ausdrücklich untersagt. Die finanzielle Ausstattung auf EG-Ebene ist für 1989-1993 auf 1,4 Mrd. ECU veranschlagt. Was die Bundesrepublik betrifft, ist im Haushaltsentwurf für 1989 keine explizite Position "Einkommensbeihilfen", die der EG-Verordnung entspräche, enthalten. Allerdings ist als neue Position eine Summe von 715 Mill. DM als sozio-struktureller Einkommensausgleich vorgesehen, der sich aus dem Nicht-Abbau des Mehrwertsteuerausgleichs ergibt (vgl. Kapitel II), voraussichtlich aber über flächengebundene Zahlungen verteilt wird.

#### *b. Zielanalyse*

Die Einführung der flankierenden Maßnahmen wird mit einem ganzen Katalog von Zielen begründet, die den jeweiligen Verordnungen vorangestellt sind. Allgemein wird konstatiert, daß die Marktrealitäten sich geändert hätten und hieraus eine grundsätzliche "Neuorientierung der Markt- und Preispolitik" resultiere. Die Landwirte sollen bei der Anpassung an die neuen Realitäten unterstützt, und mögliche negative Auswirkungen hinsichtlich der Agrareinkommen sollen gemildert werden. Weiterhin wird der Schutz der Umwelt und die Erhaltung der Lebensfähigkeit des

ländlichen Raumes mehrfach betont. Im einzelnen stehen folgende Ziele im Vordergrund:

(i) Flächenstillegung

- Anpassung der Erzeugung an den Marktbedarf
- Rationellere Nutzung der landwirtschaftlichen Ressourcen durch extensive Weidewirtschaft
- Umweltschutz

(ii) Vorruhestandsregelung

- Beendigung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit für ältere Landwirte bei gleichzeitiger Sicherung eines angemessenen Einkommens
- Verringerung des Produktionspotentials
- Verbesserung der Betriebsgrößenstruktur

(iii) Einkommensbeihilfen

- Hilfe bei der Überwindung von Anpassungsschwierigkeiten für die strukturell und wirtschaftlich schwächsten Familienbetriebe
- Gewährung einer angemessenen Lebenshaltung, um so das für die Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes erforderliche Gleichgewicht zu erhalten

(iv) Ausgleichszulage

Mit in die Diskussion aufgenommen werden soll die Bewirtschaftungshilfe für benachteiligte Gebiete (Ausgleichszulage; vgl. Kapitel II), da es sich um eine sehr ähnliche, schon angewandte Maßnahme handelt. Als Ziele werden hier genannt:

- Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung
- Erhaltung der Kulturlandschaft.

Die aufgeführten Ziele sollen zunächst auf ihre Konsistenz und dann auf ihre Kompatibilität mit übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Zielen geprüft werden. Danach wird untersucht, welche Wirkungen ableitbar und wie diese zu beurteilen sind.

Während Flächenstillegung und Vorruhestandsregelung auf Produktionsbeschränkung zielen, steht hinsichtlich der Einkommensbeihilfen und der Ausgleichszulage das Gegenteil, nämlich die Verhinderung der Einschränkung, im Vordergrund. Will man mit der Vorruhestandsregelung den Strukturwandel zu größeren Betrieben fördern, so wird das Bodenangebot durch alle anderen Maßnahmen eher gedrosselt,

d.h., die heutige, implizit als ungünstig bewertete Struktur wird konserviert. Schwerwiegender noch als diese Inkonsistenzen sind Inkompatibilitäten hinsichtlich gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Ziele, die sich schon aus den mehrfach angeführten sektorspezifischen Einkommenszielen und den damit ohne sachliche Notwendigkeit verknüpften umwelt- und raumordnungspolitischen Zielen ergeben.

Seit langem werden sektorspezifische Einkommensziele für die Landwirtschaft formuliert und auch verfolgt, wie u.a. am deutschen Landwirtschaftsgesetz von 1955 und am EG-Vertrag (Art. 39) zu erkennen ist. Als probates Instrument wurde über Jahrzehnte die Preispolitik angesehen. Nicht die Einsicht in den vor allem von wissenschaftlicher Seite betonten Umstand, daß Preisstützung als verteilungspolitisches Instrument höchst ineffizient ist und unliebsame Allokationsverluste und Konflikte mit Handelspartnern zur Folge hat, sondern die Symptome der Fehlentwicklung, wie hohe Lagerbestände und Haushaltsausgaben, bestimmen den Umdenkungsprozeß. Demzufolge kann es nicht überraschen, daß man, ohne sich preispolitisch bindend auf "mehr Markt" festzulegen, zu Instrumenten greift, die ganz überwiegend planwirtschaftlichen Charakter haben (Produktionsquoten, Flächenstilllegung). Im Falle einer Trennung der Einkommensverteilungs- und Allokationsziele müßte man nicht nur andere Instrumente angeben, sondern das Verteilungsziel auch eingehend und plausibel begründen. Hat man früher die Ernährungs-sicherung angeführt, so treten angesichts der genannten Fehlentwicklungen seit einigen Jahren umwelt- und raumordnungspolitische Argumente in den Vordergrund. Darüber hinaus wird die Lage älterer Landwirte und kleiner bzw. einkommensschwacher Betriebe als im bevorstehenden Anpassungsprozeß besonders unterstützungsbedürftig dargestellt. Mit dem Wechsel in der Begründung beginnt nun die Implementierung zusätzlicher Instrumente. Entscheidend dabei ist zweierlei:

- Alle Maßnahmen kommen - zumindest im ersten Schritt - nur einer Personengruppe, nämlich den Landwirten, zugute. Damit wird unterstellt, daß diese einen positiven Zielbeitrag leisten (Umwelt, Raumordnung), der über Marktprozesse nicht entlohnt wird, und daß außerdem eventuell resultierende Verteilungswirkungen - auch wenn sie nicht explizit Zielcharakter haben - gesellschaftspolitisch begründbar sind.
- Die zum Teil rein verteilungspolitisch begründeten Maßnahmen haben unerwünschte Produktionseffekte, da die Prämien tendenziell zu Bodenpreissteigerungen und damit auch zu intensiverer Nutzung des Bodens führen.

Zunächst zu den Umweltwirkungen der Landbewirtschaftung. Spätestens seit Veröffentlichung des Umweltgutachtens [Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1985] dürfte belegt sein, daß die Landbewirtschaftung gravierende negative Effekte auf Umwelt und Natur hat, d.h., daß die intensive Landwirtschaft hinsichtlich knapper natürlicher Ressourcen, vor allem von Boden und Wasser, in direkter Nutzungskonkurrenz zu einer gesunden und artenreichen Umwelt steht. Infolgedessen leisten die diskutierten flankierenden Maßnahmen nur dann einen positiven Zielbeitrag, wenn die Intensität der Bewirtschaftung und/oder die landwirtschaftlich genutzte Fläche insgesamt dauerhaft abnehmen. In dem oben wiedergegebenen Zielkatalog werden außerdem Zahlungen an Landwirte mehrfach damit begründet, daß diese einen Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft und der Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes leisten. Versteht man unter Kulturlandschaft die heutige Bewirtschaftungs- und Siedlungsstruktur, so ist wiederum ein Konflikt zu Zielen des Natur- und Umweltschutzes offensichtlich, da zumindest keine größeren Freiräume für die Natur entstehen. Darüber hinaus ist zu bezweifeln, daß zur Erhaltung der Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes eine Subventionierung der Landwirtschaft erforderlich ist. Versteht man unter Lebensfähigkeit, daß die dort lebenden Menschen sich von ihren erbrachten Leistungen, in welchem Beruf auch immer, ernähren können, so besteht kein Bedarf an Subventionen für bestimmte Berufsgruppen. Will man eine bestimmte Besiedlungsdichte und nicht eine bestimmte Berufsstruktur erhalten - ein angesichts der hohen durchschnittlichen Besiedlungsdichte ebenfalls schwer begründbares Ziel -, so müßten intersektoral neutrale Transfers (1) geleistet werden. Gerade die einseitige Subventionierung der Landwirtschaft behindert durch die resultierende Verzerrung der Faktorpreise, insbesondere die relative Bodenverteuerung, eine Ansiedlung oder Expansion wettbewerbsfähiger Unternehmen. Daß im Rahmen des seit Jahrzehnten anhaltenden Strukturwandels eine zunehmende Zahl ehemaliger Bauerndörfer überwiegend von Angehörigen anderer Berufe bewohnt wird und auch das eine oder andere Einzelgehöft verschwindet, muß dann in Kauf genommen werden, wenn man die dauerhafte Subventionierung bestimmter Berufsgruppen oder Einzelbetriebe als volkswirtschaftlich teuer, verteilungspolitisch ungerecht und letztlich auch für die Betroffenen als unbefriedigend empfindet. Mit der Abwanderung von Landwirten braucht keineswegs die Verödung ganzer Landschaften einherzugehen. Soweit überhaupt Flächen ganz aus der Produktion ausscheiden und nicht lediglich von

---

(1) Zu Problemen der Begründung derart regionalpolitisch motivierter Subventionen vgl. Soltwedel [1987].

größeren Betrieben extensiver genutzt würden, könnte dies die Voraussetzungen zur Regenerierung naturnaher Landschaften verbessern. Ist dies - nach Maßgabe der Entscheidungen der örtlichen Gebietskörperschaften - unerwünscht, so sollte über die gewünschte Form der Bewirtschaftung und notwendige Honorierung der Leistungen auf lokaler Ebene entschieden werden.

Umweltpolitische und raumordnerische Ziele können demnach kaum als Begründung für zusätzliche Subventionen an die Landwirtschaft dienen. Schon aus prinzipiellen Überlegungen wenig geeignet als Begründung für Subventionen sind sektorspezifische Einkommensziele für Unternehmer, da bei der gegebenen Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital derartige Zahlungen in der Regel allenfalls das Einkommen der Bodeneigentümer erhöhen (vgl. Fußnote 1, S. 5). Produktionsneutrale Zahlungen an Landwirte, die häufig als komplementäre Maßnahme zu Preissenkungen gefordert werden und nicht vornehmlich das Bodeneinkommen steigern, sind praktisch nicht zu bewerkstelligen. Bei jeder Form von Subventionen, also auch für Zahlungen an ausscheidende Landwirte (Vorruhestand), sollte die Bedürftigkeit der tatsächlich profitierenden Personen nachgewiesen werden.

### *c. Bewertung*

Im Mittelpunkt steht hier die theoretische Analyse möglicher Allokations- und Verteilungswirkungen sowie eine ordnungspolitische Wertung der Maßnahmen (1). Dabei kann nur auf die wichtigsten Aspekte eingegangen werden.

#### *Flächenstillegung*

Ziel der Maßnahme ist es, weniger Marktordnungsprodukte zu erzeugen und damit den EG-Haushalt zu entlasten. Zu fragen ist deshalb, wie sich die prämierte Stillegung von Teilflächen im Vergleich zu einer Agrarpreissenkung gleicher Produktionswirkung hinsichtlich Allokation und Verteilung darstellt. Dabei ist unmittelbar einsichtig, daß der Wohlfahrtsgewinn im Falle der Preissenkung größer ist:

---

(1) Zu theoretischen und empirischen Analysen möglicher Wirkungen von Vorruhestandsregelung und Flächenstillegung in der Bundesrepublik vgl. Henze und Zeddies [1988a; 1988b].

- Eine effiziente Anpassung ist nur bei Produktpreisänderungen möglich, da es dann zu einer verringerten Entlohnung von Boden, Arbeit und Kapital kommt. Außerdem sinken die Nahrungsmittelpreise für die Verbraucher.
- Die "indirekte" Produktionsdrosselung durch Stilllegungsprämien führt dagegen zu einer relativen Verteuerung des Bodens und einer überhöhten Bewirtschaftungsintensität.

Die Ineffizienz von Flächenstilllegungsprämien wird weiter dadurch verstärkt, daß es praktisch nicht möglich ist, aber theoretisch notwendig wäre, die Prämie für jedes einzelne Flächenstück, bei jedem Landwirt, in jedem der fünf Jahre, in Abhängigkeit vom Flächenanteil, der stillgelegt wird, so zu bemessen, daß sie den entgangenen Deckungsbeitrag (Erlöse  $\cdot$  variable Kosten) nur marginal überschreitet. Die beste Annäherung an diese Lösung wäre wahrscheinlich mit einer Versteigerungslösung zu erreichen. Da die Prämie tatsächlich nach der Ertragsmeßzahl gestaffelt wird, diese aber nur in losem Zusammenhang zu den tatsächlich erwirtschafteten Deckungsbeiträgen steht, und letztere in der Praxis, insbesondere an Grenzstandorten oder bei Nebenerwerbsbetrieben deutlich unterhalb der festgesetzten Prämien liegen dürften, kommt es zu hohen Renten. Nach Modell-schätzungen kann diese Rente im Durchschnitt der stillgelegten Flächen das Doppelte des zuvor erwirtschafteten Deckungsbeitrags erreichen, so daß sich das Einkommen, nach Abzug der Fixkosten, sogar mehr als verdoppelt [Henze und Zeddies, 1988, S. 167]. Diese Erhöhung des Bodeneinkommens wird zu einem Anstieg der Boden- und Pachtpreise führen, da letztere nun höher als die Prämie liegen müssen. Da die Deckungsbeiträge der Pächter aber nicht steigen, wird die verpachtete Fläche abnehmen. Steigende Boden- und Pachtpreise hemmen den Strukturwandel, weil sei einem Aufstocken wachstumsfähiger Betriebe im Wege stehen und die gerade in der Bundesrepublik aufgrund der ungünstigen Betriebsgrößenstruktur notwendige Senkung der Stückkosten verhindern.

Analysiert man die Regelung auf europäischer Ebene, so werden die angesprochenen Effizienzverluste noch weiter dadurch verstärkt, daß bei nationalen Entscheidungen über die Prämienhöhe nicht unbedingt ein hohes Gesamteinkommen in Europa als vorrangiges Ziel unterstellt werden kann. Vielmehr dürfte die Festlegung des Prämienniveaus im eigenen Lande außer von strategischen Überlegungen vor allem davon abhängig sein, welche fiskalischen Wirkungen sich das jeweilige Land aus der Anwendung verspricht. Bestimmend hierfür ist neben dem Finanzierungsanteil am EG-Haushalt die notwendige nationale Beteiligung an den Prämien

[Koester und Terwite, 1988, S. 134]. Nicht überraschend scheint sich schon abzuzeichnen, daß nicht nur die Prämienhöhe im Rahmen der vorgegebenen, relativ weiten Spanne sehr unterschiedlich ausfallen wird (1), sondern daß z.B. durch abweichende Vorschriften über die Form der Stilllegung, die erneute Nutzung der Flächen zwischen den Ländern nur zu sehr unterschiedlichen Kosten möglich wird. Die angestrebte europäische Integration, die vor allem eine Marktintegration und damit die optimale räumliche Verteilung der Produktion anstrebt, wird durch Maßnahmen wie diese Prämienregelung zusätzlich in Frage gestellt (2). Die durchgehend negative Bewertung der Flächenstilllegung im Hinblick auf das Allokationsziel legt den Schluß nahe, daß bei deren Einführung auf Drängen der Bundesregierung nicht die Allokationswirkung (Produktionsdrosselung), sondern ein Verteilungsziel ganz im Vordergrund gestanden hat. Im Vergleich zu einer Marktlösung mit Preissenkungen ergeben sich folgende Wirkungen:

- Die öffentlichen Haushalte (EG und national) werden per Saldo zusätzlich belastet, da eine Einsparung von Garantieausgaben nur infolge von Mengenreduzierungen eintritt und zusätzlich Prämienausgaben anfallen.
- Die Verbraucher kommen nicht in den Genuß von Preissenkungen und werden außerdem durch höhere Steuerzahlungen belastet.
- Nichtlandwirtschaftliche Unternehmen müssen mehr Steuern zahlen.
- Eindeutig profitieren werden nur Bodeneigentümer, und hier vor allem jene, die die Prämien in Anspruch nehmen. Diese sind - oder bleiben - nur zum Teil Landwirte.

Dabei ist nicht nur wichtig, daß die Prämie im Einzelfall ein beachtliches Niveau von 20 oder 30 Tausend DM/Jahr erreichen kann (3), sondern daß derselbe Landwirt für einen Teil seiner Fläche Stilllegungsprämien und für einen anderen Teil die Ausgleichszulage von bis zu 286 DM/ha erhalten kann, die die Weiterbewirtschaftung zur Pflicht macht. Die offensichtliche Widersprüchlichkeit der Maßnahmen

- 
- (1) So sind vor allem in Spanien, aber auch in Frankreich und Belgien sehr niedrige Sätze vorgesehen [Agra-Europe, Nr. 30, 1988, S. 14]. Damit kann und soll keineswegs gesagt werden, daß gleiche nationale Prämien eine effiziente Lösung darstellen würden.
  - (2) Zu einer Desintegration der Märkte führt außerdem die durch die Grenzausgleichsregelung institutionalisierte Wechselkursspaltung.
  - (3) Zu einigen Beispielrechnungen, die sich aus den oben angeführten Prämienätzen ergeben vgl. [Agra-Europe, Nr. 31, 1988, Dokumentation, S. 4].

hinsichtlich ihrer vorgeblichen Zielsetzung (1) verdeutlicht noch einmal, daß wohl ausschließlich Verteilungsziele für die Einführung der Maßnahmen entscheidend waren. Nicht nur durch die Preispolitik, sondern auch durch die Höhe der Ausgleichszulage kann die "notwendige" Höhe der Stilllegungsprämie, um "wirksam" zu sein, kräftig in die Höhe geschraubt werden.

Entscheidend für die verteilungspolitische Beurteilung ist letztlich, daß keinerlei Nachweis dafür erbracht wird oder von den letztlich Begünstigten beigebracht werden muß, daß sie zu den besonders Bedürftigen der Gesellschaft zählen. Zieht man diesbezüglich Vergleiche zu anderen Empfängern öffentlicher Leistungen wie z.B. Sozialhilfeempfängern, die nicht nur über ihre eigene Einkommens- und Vermögenslage, sondern auch noch über jene naher Verwandter auskunftspflichtig sind, so ist eine gravierende Ungleichbehandlung nicht zu übersehen.

Auch ordnungspolitisch muß die Stilllegungsprämie als äußerst bedenklich bezeichnet werden. Es werden Anreize für das Nichtstun und die Jagd nach Prämien gegeben, die von den übrigen Teilen der Gesellschaft bezahlt werden. Landwirte, die erfolgreich wirtschaften und auch in Zukunft produzieren und ihren Betrieb vergrößern wollen, gehen - sieht man von Bodenwertsteigerungen ab, die diesen Prozeß eher behindern - leer aus. Der ohnehin schon regulierte und bürokratisierte Agrarsektor wird durch diese Maßnahmen noch stärker von der zwangsläufig auf allen Ebenen expandierenden Agrarverwaltung beherrscht. Trotzdem sind, wie oben angedeutet, viele der Vorschriften praktisch nicht kontrollierbar und laden zum Betrug ein. Ein Nutzen der Regelung für den Umweltschutz ist nicht ableitbar, da keine Flächen dauerhaft unbewirtschaftet bleiben und die weiterbewirtschafteten Flächen - im Vergleich zu Preissenkungen - eher intensiver genutzt werden [Henze und Zeddies, 1988, S. 169).

Zusammenfassend muß festgehalten werden, daß die prämierte Flächenstilllegung in jeder Beziehung ungünstiger zu bewerten ist als eine Preissenkung mit gleicher Produktionswirkung. Auch die Anwendung als komplementäres Instrument zu Preissenkungen, wie sie von anderer Seite dann empfohlen wird, wenn die Prämien - wie nun geschehen - EG-weit angeboten werden [Wissenschaftlicher Beirat, 1987, S. 50 f.], ist aus den angeführten allokatons-, verteilungs- und ord-

---

(1) Zu Einzelheiten der Ausgestaltung und immanenten Widersprüchen vgl. Köhne [1988].

nungspolitischen Gründen kritisch zu beurteilen. Das Tempo des Anpassungsprozesses kann allein durch die Preispolitik und deren glaubwürdige Ankündigung bestimmt werden. Hilfen für ausscheidende Landwirte hätten sich an Kriterien zu orientieren, die für alle Sektoren und gesellschaftlichen Gruppen Gültigkeit haben. Die besondere soziale Bedürftigkeit von Landwirten ist bisher nicht belegt worden, und darüber hinaus wurde gezeigt, daß Nutznießer alle Bodeneigentümer sind, die zu einem erheblichen Teil anderen Berufen angehören.

#### Vorruhestandsregelung

Ziel der Maßnahme ist laut EG-Verordnung und Gesetzentwurf der Bundesregierung die Marktentlastung und Agrarstrukturverbesserung bei gleichzeitiger Sicherung eines angemessenen Einkommens der Landwirte. Bevor auf die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen eingegangen wird, soll kurz diskutiert werden, ob die heutige Agrarstruktur unter den gegebenen Rahmenbedingungen suboptimal ist, wie es die Zielsetzung suggeriert. Traditionell haben sich Agrarökonomien bemüht, jene Mobilitätshemmnisse für Landwirte aufzudecken, die angeblich die Abwanderung aus der Landwirtschaft verzögern und somit die Ursache des behaupteten Zurückbleibens der Einkommen im Agrarsektor sind. Neuere empirische Untersuchungen haben allerdings ergeben, daß bei sachgerechter Maßstabswahl kein Zurückbleiben der Einkommen nachzuweisen ist [Schmitt und Gebauer, 1987]. Dies impliziert, daß die Suche nach sektorspezifischen Mobilitätshemmnissen von gesamtwirtschaftlicher Relevanz wohl aufhören kann und außerdem, daß sich die gegebene Agrarstruktur (Betriebsgrößen, Erwerbsformen, Faktoreinsatzverhältnis) weitgehend im Einklang mit den natürlichen und gesamtwirtschaftlichen Produktionsbedingungen befindet, wobei die hohe Agrarprotektion besondere Bedeutung hat (1). Abgesehen von derartigen empirischen Belegen ist es wenig plausibel, daß Landwirte, die wie auch andere Selbständige Unternehmer sind, längere Zeit an einem als unzureichend empfundenen Einkommen festhalten und nicht in andere Berufe oder Regionen abwandern. Bei einer solchen Sicht erübrigt sich Strukturpolitik jeder Art, gleichgültig ob diese auf den Produktionsfaktor Boden oder Arbeit abgestellt ist.

---

(1) Nicht näher diskutiert werden sollen hier sektorspezifische Steuervorteile, die die Abwanderung subjektiv weniger lukrativ erscheinen lassen, letztlich aber ein Teil der Rahmenbedingungen sind, die ohnehin im Zuge eines Abbaus intersektoraler Allokationsverzerrungen überdacht werden müßten. Vorschlägen zu einer "vorausschauenden" Agrarstrukturpolitik in Form von Landabgaberechten oder spezifischer Vorruhestandsregelungen fehlt im Sinne obiger Überlegungen weitgehend die Grundlage, wobei interpersonelle Verteilungswirkungen dort ohnehin nicht problematisiert wurden.

Hinsichtlich der angeführten Ziele der Vorruhestandsregelung folgt hieraus, daß weder die Agrarstrukturverbesserung noch die Sicherung angemessener Einkommen für Landwirte, d.h. für Unternehmer, für sich aus ökonomischer Sicht gesamtwirtschaftlich begründbare Ziele sind.

Für die angestrebte Marktentlastung dient als Referenzsystem wiederum eine in der Wirkung äquivalente Preissenkung. Durch die Kombination der Grundrente für Landwirte ab 58 Jahren mit Prämien bei Stilllegung von Flächen ist eine Wirkungsanalyse zusätzlich erschwert. Insgesamt kann jedoch festgehalten werden, daß die Preissenkung wohlfahrtsmäßig günstiger einzuordnen ist, da sowohl falsche Faktorpreisrelationen als auch überhöhte Nahrungsmittelpreise korrigiert würden. Faktorpreisverzerrungen sind, obwohl Boden- und Arbeitseinsatz verringert werden, auch hier nicht zu vermeiden. Die beabsichtigte Marktentlastung, die im wesentlichen wiederum durch prämierte Stilllegung erzielt werden soll, dürfte im Vergleich zum Mittelaufwand, wie schon oben dargelegt, auch hier gering sein. Hinsichtlich der europäischen Integration gelten die gleichen Einwände wie bei der ausschließlichen Flächenstilllegung.

Verteilungspolitisch besteht ein wesentlicher Unterschied zur reinen Flächenstilllegung darin, daß in diesem Falle nahezu ausschließlich ältere Landwirte profitieren, wobei die Pächter im allgemeinen allerdings nur die Grundrente und den Beitrag zur Alterskasse erhalten. Schlechter gestellt gegenüber einer Preissenkung werden wiederum die Konsumenten und Steuerzahler (öffentliche Haushalte). Ordnungspolitisch entbehrt diese Umverteilung wiederum einer Grundlage in Form eines relativen Armutsnachweises. Dies ist besonders deswegen bedenklich, weil offenbar die gegenwärtige Regelung in eine rentenrechtliche Dauerregelung übergeführt werden soll, und dies vor dem Hintergrund einer anstehenden allgemeinen Rentenreform, in der der Leistungsbezug in jedem Falle erhalten bleiben soll. Unter den zahlreichen Einzelbestimmungen muß als besonders problematisch empfunden werden, daß stark verschuldete Landwirte beim Verkauf ihrer Flächen an Nichtlandwirte besser gestellt werden als jene, die besser gewirtschaftet haben.

#### Landwirtschaftliche Einkommensbeihilfen

Die geplanten Einkommensbeihilfen sind als Anpassungshilfen für einkommensschwache Vollerwerbsbetriebe geplant und sollen zu einer "angemessenen Lebenshaltung" beitragen. Unterstellt man im zuvor dargelegten Sinn, daß auch Landwirte unternehmerisch eigenverantwortlich handeln, so muß erwartet werden, daß sie - wie

Unternehmer in anderen Sektoren - aus einem ihnen nicht "angemessen" erscheinenden Einkommen die Konsequenzen ziehen, also abwandern. Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten wäre die geplante Bemessung der Hilfen nach relativer Einkommenshöhe zielgerecht, als Subvention für Unternehmer ist sie falsch. Sie verhindert das Ausscheiden nicht lebensfähiger Betriebe, die mit zu hohen Kosten produzieren, und/oder von Grenzertragsböden und verschlechtert damit die Allokation. Die Maßnahme wirkt einer Produktionsdrosselung, die mit den anderen Maßnahmen erreicht werden soll, direkt entgegen. Noch mehr als bei der Flächenstillegung und der Vorruhestandsregelung besteht infolge der nationalen Spielräume bei der Bemessung der Prämie, die eben keineswegs allokatonsneutral ist, die Gefahr einer zusätzlichen Desintegration der EG-Agrarmärkte.

Verteilungspolitisch betrachtet, werden wiederum die Steuerzahler zusätzlich belastet. Profitieren werden im ersten Schritt einkommensschwache Landwirte. Nach der Anpassung an die Subvention mündet wie bei einer Preissubvention ein Teil der Wirkung in höherer Produktion und in höheren Bodenrenten, wovon die Landwirte nur insoweit profitieren, als sie Bodeneigentümer sind. Ordnungspolitisch handelt es sich um eine weitere Maßnahme, die zusätzlichen Verwaltungsaufwand erfordert, die Allokation verschlechtert und deshalb abzulehnen ist.

#### Ausgleichszulage

Im Unterschied zu den zuvor diskutierten Maßnahmen wird die Ausgleichszulage schon längere Zeit an Landwirte in sogenannten benachteiligten Gebieten gezahlt (1), wozu z.B. mittlerweile die Hälfte des Bundesgebiets zählt. Anders als die Einkommensbeihilfen sind die Zahlungen an alle Landwirte in bestimmten Regionen gerichtet. Die prinzipiellen Wirkungen bezüglich Allokation und Einkommensverteilung entsprechen jenen der Einkommensbeihilfen. Die Zahlungen stehen in

---

(1) Bezugsgröße für die Zahlungen sind Großvieheinheiten oder die bewirtschaftete landwirtschaftliche Fläche (LF). Als benachteiligt gelten in der Bundesrepublik seit 1986 etwa 6 Mill. ha LF. Die Zahlungsobergrenze wird für 1988 von bisher 240 DM/ha auf 286 DM/ha angehoben. Das veranschlagte Haushaltsvolumen (Bund und Länder) steigt von 596 Mill. DM (1987) auf 740 Mill. DM Mindestbetrag (1988). Die durchschnittliche Ausgleichszulage je Betrieb betrug 1986 etwa 2612 DM gegenüber 2010 DM im Jahre 1985 [BMELF, 1988, S. 94]. In der Gemeinschaft erhielten 1984 584 632 Betriebe (30 vH) aller Erzeuger in den benachteiligten Gebieten eine Ausgleichszulage in Höhe von durchschnittlich 817 ECU [EG-Kommission, 1987, S. 79].

direktem Widerspruch zu Maßnahmen, die der Marktentlastung dienen sollen, führen zu einer Desintegration der Agrarmärkte und sind - wie schon ausgeführt - auch raumordnungs- oder umweltpolitisch nicht zu rechtfertigen.

#### IV. Gipfelbeschlüsse und GATT-Verhandlungen

In der in diesem Jahr begonnenen Verhandlungsrunde des GATT zur Liberalisierung des Welthandels spielt der Agrarhandel eine zentrale Rolle. Die wichtigsten Kontrahenten sind auf der einen Seite die USA und die Ländergruppe von Cairns (1), die zusammen - zumindest langfristig - für eine völlige Liberalisierung des Handels eintreten, und auf der anderen Seite vor allem die EG, die mehr oder weniger für ein Einfrieren des Agrarschutzes auf dem Niveau von 1984 eintritt und die erreichten Exportanteile bei einzelnen Produkten gerne festschreiben möchte (2). Als methodisches Konzept sollen Subventionsäquivalente (producer- and consumer-subsidy-equivalents) dienen, deren Reduzierung eigentlicher Verhandlungsgegenstand ist. Subventionsäquivalente sind absolute Geldbeträge, die sowohl indirekte (Haushalts) Transfers bzw. Belastungen als auch Transfers bzw. Belastungen umfassen, die sich aus Preisdifferenzen zwischen Weltmarkt und Binnenmarkt ergeben. Diese Äquivalente können für Erzeuger und Verbraucher und auch für einzelne Produkte berechnet werden. Da es sich hierbei um ein sehr umfassendes Maß handelt, konzentrieren sich die Verhandlungen darauf, ob nicht doch bestimmte - angeblich nicht allokatonswirksame - Zahlungen ausgeklammert werden dürfen, respektive ob es nicht für produktionsbeschränkende Maßnahmen einen "Rabatt" geben kann. Damit wächst die Neigung - und an den EG-Gipfelbeschlüssen ist dies schon erkennbar -, daß zu immer neuen Instrumenten Zuflucht genommen wird, die international, zumindest auf den ersten Blick, weniger konfliktrichtig sind als preispolitische Maßnahmen. Auch wenn jeder Schritt, der eine dauerhafte Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung verspricht, zu begrüßen ist, so besteht doch die Gefahr, daß kleine Fortschritte im internationalen Bereich

---

(1) Mitglieder sind Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Thailand, Ungarn und Uruguay.

(2) Zu einer Analyse der Ausgangssituation, möglicher Verhandlungsoptionen und methodischer Probleme der Protektionsmessung vgl. Hartwig und Tangermann, [1987] sowie Tangermann et al. [1987] und OECD [1987].

durch zusätzliche Allokationsverluste innerhalb der EG als Folge von Quoten und Prämienregelungen teuer erkaufte werden. Weil ein genereller Protektionsabbau im Agrarbereich vor allem im gesamtwirtschaftlichen Interesse der EG liegt, sollte diese ihre bisherige - einen wirklichen Fortschritt blockierende - Position überdenken und eine generelle Liberalisierung anstreben. Im Gegenzug wären die USA gezwungen, Produktionsbereiche, die im eigenen Land hoch geschützt sind (Zucker, Milch), dem internationalen Wettbewerb auszusetzen.

#### V. Zusammenfassende Bewertung der Gipfelbeschlüsse

Die einleitende Bestandsaufnahme über die europäische Agrarpolitik hat ergeben, daß durch die hohe Protektion des Agrarsektors, verbunden mit starker Reglementierung, gravierende gesamtwirtschaftliche Einkommensverluste entstehen und ein großes Potential außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze nicht realisiert wird. Hinzu kommt, daß die Handelsbeziehungen zu Drittländern zunehmend belastet werden. Die Analyse der vielfach als Durchbruch auf dem Wege zu einer besseren Agrarpolitik und zu integrierten Märkten in Europa gefeierten Haushalts- und Agrarbeschlüsse läßt das Urteil zu, daß eher eine weitere Verschlechterung der ohnehin verfahrenen Situation zu erwarten ist.

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik dürften weiter steigen, da mit halbherzigen und bürokratischen Versuchen, die Produktion zu drosseln (Stabilisatorenregelung, Quoten, Flächenstillegung), gleichzeitig Maßnahmen beschlossen wurden, die das Gegenteil bewirken (Einkommensübertragungen, und schon vorher: Ausgleichszulagen). Hinzu kommt die kräftige Ausweitung der Strukturfonds, deren Mittel zu einem erheblichen Teil der Landwirtschaft zugute kommen und tendenziell produktionssteigernd wirken. Die als Begründung angeführten Ziele sind größtenteils inkonsistent und mit übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Zielen nicht kompatibel. So verhindert die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung weitgehend das Entstehen größerer Freiräume für Natur- und Umweltschutz. Die Erhaltung der bisherigen Bewirtschaftungsstruktur ("Kulturlandschaft") oder die Sicherung einer bestimmten Besiedlungsdichte sind kaum zu begründen und rechtfertigen keine sektorspezifischen Subventionen. Anhaltend zurückbleibende Einkommen im Agrarsektor sind empirisch nicht belegbar und theoretisch unplausibel. Landwirte ver-

halten sich rational und wandern bei ihnen unzureichend erscheinenden Einkommen in andere Berufe ab. Erhöht man die Einkommen im Agrarsektor durch nicht begründbare Umverteilungsmaßnahmen, verringert man die Abwanderung. Auch dann befindet sich die Agrarstruktur (Faktoreinsatzverhältnis, Betriebsgrößen- und Erwerbsstruktur) durchaus im Einklang mit den gegebenen Rahmenbedingungen, zu denen derzeit das hohe Protektionsniveau und günstige Nebenerwerbsmöglichkeiten zählen. Mobilitätsanreize in Form einer Vorruhestandsregelung sind unter diesem Gesichtspunkt nicht zu rechtfertigen.

Besonders kritisch sind die Auswirkungen der beschlossenen unterschiedlichen Prämienregelungen im Hinblick auf das Ziel einer vollständigen Marktintegration in Europa bis 1992 zu bewerten. Einmal stehen die nationalen Spielräume in der Ausgestaltung der Maßnahmen, insbesondere der Prämienhöhe, dem Ziel einer optimalen räumlichen Verteilung der Produktion vor allem dann entgegen, wenn es, wie vorgesehen, zu einer Mischfinanzierung zwischen den verschiedenen föderativen Ebenen kommt. Grundsätzlich ist aber zu befürchten, daß eine sinnvolle Aufgaben- und Ausgabenteilung (fiskalische Äquivalenz und Eigenverantwortlichkeit) zwischen den föderativen Ebenen der EG auch nicht ansatzweise entwickelt wird. Aufgabe der EG wäre in diesem Sinne gerade zu überwachen, daß eine falsche räumliche Spezialisierung vermieden wird. Die in der Bundesrepublik geläufige und zu Recht viel kritisierte Mischfinanzierung, die zu Inkongruenzen zwischen Nutznießern und Zahlern und damit zu Ineffizienzen (öffentlicher Verschwendung) führt [Henke, 1983, S. 130], wird hier auf eine zusätzliche Ebene ausgeweitet und verschärft damit die Problematik.

Die beschlossene Haushaltsreform führt 1988 zu einer abrupten Haushaltsausweitung, die wie bisher vor allem auf den Anstieg der Marktordnungsausgaben zurückzuführen ist. Auch nach 1988 werden die Garantiausgaben absolut weiter steigen, wenn auch ihr Anteil zugunsten der Strukturfonds abnimmt. Nur eine absolute Einschränkung wäre als Erfolg zu werten gewesen. Selbst wenn es gelingt, die Anstiegsrate zurückzuführen, gibt die Betrachtung nur der EG-Garantiausgaben ein falsches Bild, da eindeutig den Marktordnungen zuzuordnende Ausgabenpositionen in den allgemeinen Haushalt ausgegliedert wurden und die Agrarsubventionen vor allem auf nationaler Ebene kräftig weiter steigen. Das gilt insbesondere für die Bundesrepublik, wo nicht nur die Agrar-Sozialausgaben weiter wachsen, sondern neben Flächenstillegung und Vorruhestand eine neue flächenbezogene Zahlung in Höhe von 715 Mill. DM (sozio-struktureller Einkommensausgleich) in Erweiterung

des Mehrwertsteuerausgleichs aufgenommen wurde. Gerade die letzte Maßnahme erfüllt alle Merkmale einer klassischen Wettbewerbsverzerrung. Angesichts des heftigen Streits um Steuerreform und Haushaltsentwicklung muß der Anstieg des Agrarhaushalts 1988 um 8,2 und 1989 um 11,3 vH bei einer Ausweitung des Gesamtetats um 2,4 und 4,6 vH an einer Umkehr in der gescheiterten Agrarpolitik Zweifel wecken.

Anders als in anderen Wirtschaftssektoren ohne absolut begrenzte Faktorkapazitäten, in denen Subventionen mittel- und langfristig generell nur relativ wenig die Einkommensverteilung beeinflussen, führen in der Landwirtschaft fast alle Subventionen zu einer Erhöhung der Bodenrente und steigenden Bodenpreisen. So profitieren auch von den neu beschlossenen Maßnahmen ganz überwiegend die Bodeneigentümer, die allerdings zu einem großen Teil nicht Landwirte sind. Trotz neuer massiver Beihilfen, die vielfach 20 000-30 000 DM je Begünstigten und Jahr erreichen dürften, wird von den Empfängern, im Gegensatz zu Beziehern anderer öffentlicher Hilfen, kein Bedürftigkeitsnachweis verlangt.

Die Einführung der flankierenden Maßnahmen ist damit begründet worden, daß man eine restriktive Preispolitik durch produktionsneutrale Zahlungen kompensieren wolle. Abgesehen davon, daß eine wirklich restriktive Preispolitik nicht erkennbar ist, sind die geplanten Zahlungen auch nicht produktionsneutral. Permanente Zahlungen an Unternehmer können diesen Anspruch aus prinzipiellen Gründen nicht erfüllen, es sei denn, man würde auf weitere dirigistische Produktionskontrollen setzen. Grundsätzlich denkbar wäre, allerdings nur im Fall einer unangekündigten grundlegenden Liberalisierung, eine Kompensation in Form einer Abfindung an Unternehmer. Deren Höhe hätte sich an der Differenz der Gewinne im Vergleich zwischen "alter" und "neuer" Politik zu orientieren. Als Begründung könnte die für die Unternehmer nicht vorhersehbare grundsätzliche Politikänderung dienen. Die Zahlungen wären personengebunden und zeitlich befristet [Koester und Tangermann, 1976]. Sollte es das Ziel der Maßnahmen sein, vornehmlich Bodeneigentümer für eventuelle Bodenwertverluste zu kompensieren, so fehlt außer der Voraussetzung (gefallene Bodenpreise) eine allgemeingültige Begründung. Zieht man in Betracht, daß die Bodenpreise sich als Folge der Agrarprotektion seit dem Krieg etwa verfünffacht haben, so stellt sich nicht nur die Frage, bis zu welchem Niveau bei eventuell fallenden Preisen Kompensationen gezahlt werden sollten, sondern vor allem, ob eine Regelung tragbar wäre, nach der Kapital- oder Immobilieneigentümer für eventuelle Vermögensverluste als Folge einer Politikänderung,

die nicht grundsätzliche Eigentumsrechte berührt, kompensiert werden sollten. Neben kaum übersehbaren Problemen der Messung wären die Kosten für die Steuerzahler und letztlich für die Wirtschaft wohl kaum tragbar. Das gilt nicht zuletzt deshalb, weil damit für die Politik jeder Anreiz verloren ginge, Regulierungen, die fast immer Vermögensveränderungen für Private zur Folge haben, abzubauen.

Ordnungspolitisch ist zu kritisieren, daß statt mehr auf Marktmechanismen zu vertrauen, mit deren Hilfe eine wirkliche Lösung der Agrarprobleme möglich wäre [Schrader, 1987], Regulierung und Bürokratisierung dermaßen weiter ausgeweitet werden, daß eine effiziente Kontrolle der komplizierten und z.T. widersprüchlichen Maßnahmen unmöglich erscheint. Will man die Sonderbehandlung des Agrarsektors auf längere Frist abbauen, wofür ökonomische Gründe durchweg sprechen, dann wirkt allerdings insbesondere die Vorruhestandsregelung für Landwirte, die fast jeden Zusammenhang mit einer beitragsorientierten Rente vermissen läßt, diesem Ziel direkt entgegen. Insgesamt werden durch die neuen Beschlüsse neue Rechtsansprüche geschaffen, die noch schwerer rückführbar erscheinen als die protektionistische Preispolitik.

Literaturverzeichnis

- AGRA-EUROPE, Unabhängiger Europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft. Lfd. Jgg.
- BRECKLING, Jens, Sally THORPE, Andy STOECKEL, Effects of EC Agricultural Policies: A General Equilibrium Approach: Initial Results. Canberra 1987.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BMELF), Agrarbericht 1986. Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn 1986.
- , Agrarbericht 1988. Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn 1988
- BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS (BAE), Agricultural Policies in the European Community. Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade. Canberra 1985.
- DICKE, Hugo, Juergen B. DONGES, Egbert GERKEN, Grant KIRKPATRICK, "The Economic Effects of Agricultural Policy in West Germany". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 124, 1988, S. 301-321.
- HARTMANN, Monika, Peter M. SCHMITZ, Allokations- und Verteilungswirkungen von Quotenregelungen. Paper presented at the 28th conference of the German Association of Agricultural Economists (GEWISOLA), Bonn 1987.
- HARTWIG, B., Stefan TANGERMANN, "Die Stellung des Agrarhandels im GATT am Beginn der Uruguay-Runde". Agrarwirtschaft, Vol. 36, 1987, S. 69-80.
- HENKE, Klaus-D., "Neuordnung des Finanzausgleichs im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland". In: Herbert GIERSCH (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 128-152.
- HENZE, Arno, Jürgen ZEDDIES [1988a], "Bewertung von Flächenstillegungen. Vergleichende Nutzen-Kosten-Bewertung von Betriebsstillegungen und Teilflächenstillegungen". Angewandte Wissenschaft, H. 355, 1988.
- , -- [1988b], "Eine erste Analyse der Auswirkungen der Beschlüsse zur Reform der Agrarpolitik in der EG". Agrarwirtschaft, Vol. 37, 1988, S. 161-172.
- KELLER, Horst, Gerhard MAIER, Skandal im Kühlhaus. Stuttgart 1987.
- KIRKPATRICK, Grant, The Gains from Internal/External Liberalization: How Confident Can We Be of General Equilibrium Results? Kiel, Juni 1988, unveröf. Manuskript.
- KOHNE, Manfred, "Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete ist revisionsbedürftig". Agra-Europe, Vol. 29, 1988, Sonderbeilage, S. 1-4.

- KOESTER, Ulrich, Stefan TANGERMANN, "Alternativen der Agrarpolitik". Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 182, 1976.
- , Heinrich TERWITTE, "Durchbruch in der Agrarpolitik oder weiteres Politikversagen?" Wirtschaftsdienst, Vol. 3, 1988, S. 130-135.
- KOMMISSION DER EG, Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Brüssel 1986.
- [1987a], Die Ausgaben der EG für die gemeinsame Agrarpolitik. Agra-Europe, Vol. 28, 1987, Nr. 49, Dokumentation.
- [1987b], Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1986. Brüssel 1987.
- MESSAL, Rüdiger, "Das neue Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaft". Wirtschaftsdienst, 1988, H. 4, S. 210-217.
- MULLER, Monika, Peter M. SCHMITZ, Wie restriktiv ist die Brüsseler Agrarpreispolitik wirklich? Agra-Europe, Vol. 28, 1987, Nr. 49, Sonderbeilage, S. 1-13.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), National Policies and Agricultural Trade. Paris 1987.
- PETERSEN, Volker, "Gemeinsame Agrarpolitik und der Haushalt der EG". Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre, Marktforschung und Agrarpolitik, Vol. 32, 1983, S. 237-250.
- RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN, Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten, Bundestagsdrucksache 10/3613, Bonn 1985.
- RODEMER, Horst, Wechselkursänderungen und EG-Agrarmarkt. Die Kontroverse um den Grenzausgleich. Institut für Weltwirtschaft. Kieler Diskussionsbeiträge, 33, Februar 1974.
- SCHMIDT, Erich, "Gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen auf den EG-Märkten für pflanzliche Erzeugnisse und Konsequenzen für die BR Deutschland". Agrarwirtschaft, Vol. 37, 1988, S. 101-110.
- SCHMITT, Günther, Rolf H. GEBAUER, Ist die "Agrarstruktur" in der Bundesrepublik wirklich so "ungünstig"? Institut für Agrarökonomie, Diskussionsbeiträge, 8705, Göttingen 1987.
- SCHRADER, Jörg-V., "Interdependenzen zwischen EG-Zuckerpolitik und Preis- oder Mengenschwankungen auf dem Weltmarkt". Agrarwirtschaft, Vol. 31, 1982, S. 6-15.
- , The CAP in Disarray: How to Get Out of the Deadlock? European Institute of Public Administration. Maastricht 1987.
- SOLTWEDEL, Rüdiger, "Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik". Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 124-145.

- TANGERMANN, Stefan, Timothy E. JOSLING, Scott PEARSON, "Multilateral Negotiations on Farm-Support Levels". *The World Economy*, Vol. 10, 1987, S. 265-281.
- THOROE, Carsten S., "Die Agrarpolitik in der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen". *Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre, Marktforschung und Agrarpolitik*, Vol. 3, 1980, S. 78-87.
- TYERS, Rod, Kim ANDERSON, *Distortions in World Food Markets: A Quantitative Assessment*. The World Bank, World Development Background Paper, Washington 1986.
- WINTERS, Alan L., *The Economic Consequences of Agricultural Support: A Survey*. OECD Economic Studies, 9, 1987, S. 7-54.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESLANDWIRTSCHAFTSMINISTERIUM (BML), "Handlungsalternativen der EG-Agrarmarktpolitik". *Angewandte Wissenschaft*, H. 348, 1987.