

Agrarpolitik und der Pfad der Tugend*

WERNER GROSSKOPF

Agricultural Policy and the Path of Virtue

In the next five years the efforts of reforming the common agricultural policy need to be reinforced. One reason is the requirement to intensify the international trade with agricultural products, particularly for development policy reasons. Furthermore, a restructuring of the EU-finances concerning the regional and structural development within the framework of the EU-enlargement and a more intensive management of the natural capital is forthcoming.

Starting from the three-dimensional target of sustainability the basic principles of the political alignment are discussed and in particular applied on compliance with the TINBERGEN Principle. The arguments against an accelerated liberalization of agricultural production in the EU are evaluated. Concerning the extent of liberalization it is shown, that there must be distinguished between industrialized and developing countries. Moreover, the study points out the importance of the principle of subsidiarity, due to the fact that overcoming the path-dependency can only be achieved by pursuing this principle.

Key Words: Optimization of a policy mix; reform of the CAP; TINBERGEN principle

Zusammenfassung

Bedingt durch die Notwendigkeit zur Intensivierung des internationalen Agrarhandels, insbesondere aus entwicklungspolitischer Sicht, zur Umstrukturierung der EU-Finanzmittel in Richtung Regional- und Strukturförderung im Rahmen der EU-Erweiterung und zur intensiveren Bewirtschaftung des natürlichen Kapitals stehen umfassende Reformbemühungen der gemeinsamen EU-Agrarpolitik in den kommenden fünf Jahren bevor.

Ausgehend von dem dreidimensionalen Ziel der Nachhaltigkeit werden Grundsätze der Politikausrichtung diskutiert und dabei insbesondere auf die Einhaltung der TINBERGEN-Regel abgestellt. Die Argumente gegen eine zügige Liberalisierung der EU-Agrarproduktion werden gewichtet. Es wird gezeigt, dass hinsichtlich der Liberalisierungsgrade zwischen Industrie- und Entwicklungsländern deutlich zu unterscheiden ist. Es wird auf die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips hingewiesen. Die Überwindung der Pfadabhängigkeit wird nur in Verfolgung dieses Prinzips möglich sein.

Schlüsselwörter: Politikoptimierung; Reform der EU-Agrarpolitik; TINBERGEN-Regel.

1 Vorbemerkungen

„Wohin führt denn nun der Weg der zukünftigen, gemeinsamen Agrarpolitik?“ – Wie oft ist diese Frage schon von Landwirten an uns gestellt worden? Wie oft haben sich Kundige in Vorträgen und Aufsätzen schon bemüht, hierauf eine Antwort zu finden? Gibt es einen optimalen Weg, auf den sich die Agrarpolitik der Industrieländer zu bewegt oder befindet sie sich schon lange auf dem richtigen Weg, den es einfach nur fortzusetzen gilt?

Bei der Beantwortung dieser Fragen ist einsichtig, dass zukünftige Entwicklungen von vergangenen Entscheidungen abhängen. Wären 1968 nicht die EWG-Marktordnungen mit dem Ziel, über außengeschützte Garantiepreise die Einkommen der Landwirte zu stützen, in Kraft getreten, sondern wäre eine Entscheidung zugunsten unreglemen-

tierter Agrarmärkte und einer anderen Form der Einkommensstützung getroffen worden, dann hätte sicherlich die Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik bis heute einen anderen Verlauf genommen.

Nun sind 1968 die entsprechenden Entscheidungen gefallen und der sich daraus ergebende Weg ist beschritten worden. Es sind zwischenzeitlich vielfältige Änderungen dieses Weges vorgenommen worden. Änderungen, von denen man einerseits den Eindruck haben könnte, sie seien als Reaktionen auf sich ändernde Rahmenbedingungen aufzufassen. Änderungen, von denen aber auch andererseits eine Bewegung hin zu einem Zielpfad erkennbar wird, der im folgenden Rückblick schon deutlich sichtbar erscheint.

2 Rückblick

Die für die Entwicklung der weltweiten Zusammenarbeit im Agrarbereich bedeutsamsten Agrarpolitiken werden in Nordamerika und Mitteleuropa fixiert. Im Vergleich beider Entwicklungen (Abb. 1) fällt auf, dass in beiden Regionen ähnliche agrarpolitische Ziele verfolgt und dazu vergleichbare Instrumentarien eingesetzt werden (vgl. INGERSENT et al., 1999).

- In beiden Regionen steht als zentrales agrarpolitisches Ziel die Stützung der Einkommen der Landwirte im Mittelpunkt.
- Beide haben hierzu über einen langen Zeitraum Systeme der Garantiepreisregelungen eingesetzt und mit Außenschutzmaßnahmen und Exportförderung gearbeitet.
- Beide haben in Teilbereichen Mengenbeschränkungen vorgesehen.

Aber bedeutsamer im Rückblick erscheint, dass beide schon über einen längeren Zeitraum daran arbeiten, zwar in unterschiedlicher Schrittfolge, aber in gleicher Richtung, ihre Politiken zu verändern. Die Modifikationen zielen ebenfalls in dieselbe Richtung, denn:

- Beide haben das zentrale Ziel der Einkommensstützung der Landwirte zwar nicht aufgegeben, aber sie haben die Unterstützung auf produktionsunabhängigere Maßnahmen umgestellt.
- Beide haben begonnen, die Garantiepreisregelungen und den Außenschutz abzubauen.
- Beide haben Anregungen aufgegriffen, sich stärker dem internationalen Agrarhandel zu öffnen.
- Beide haben erste Schritte, zumindest Überlegungen, vorgenommen, die Mengenbeschränkungen aufzuheben.

Die dargestellte Zeitfolge der entsprechenden Anpassungsschritte in der Abbildung 1 verdeutlicht diesen Prozess. Die Agrarpolitiken beider Industrieregionen folgen in ihren Anpassungen einer einheitlichen Tendenzrichtung. Seit rund zehn Jahren ist nach fast 40jährigem Verharren die Bewegung auf einen neuen Weg hin sichtbar geworden.

Fasst man diese Entwicklungen zusammen, so lässt sich zumindest schemenhaft erkennen, dass sich die Agrarpolitik beider Regionen auf den Versuch hinbewegt, Marktkräfte

* Schriftliche Fassung eines Vortrags im Rahmen der Feier anlässlich der Emeritierung von Prof. Dr. W. BRANDES am 19.10.2001 in Göttingen.

zur Steuerung der Agrarproduktion deutlicher zuzulassen und sich der internationalen Arbeitsteilung zu öffnen.

Ist damit der anzustrebende Effizienzpfad der Tugend durch „Markt und Arbeitsteilung“ charakterisiert? Ist damit der optimale Zielpfad definiert und somit eine gesicherte Vorausschau möglich?

Um diese Fragen klären zu können, seien kurz die Wirkungen des Wettbewerbes und der Arbeitsteilung, in einfacher Form dargestellt, angesprochen.

3 Effizienz durch Wettbewerb und Arbeitsteilung

In komparativ statischer Sicht bedeutet Effizienz, einfach formuliert, mit gegebenen Ressourcen kostengünstig zu wirtschaften und das wird mit Hilfe der drei Kostenkategorien Produktions-, Transaktions- und Translokationskosten pro Einheit gemessen. Mehr Markt wird mit einem Mehr an Wettbewerb gleichgesetzt. Es wird gefolgert, dass eine Intensivierung des Wettbewerbs sowohl die Produktions- als auch eventuell sogar die Transaktionskosten senken helfen

kann. Dieser Kostensenkungseffekt verdeutlicht dabei die soziale Funktion des Wettbewerbs. Einen guten Überblick über neuere Entwicklungen in der Wettbewerbstheorie und -politik gibt KNEIPS (2001). Bemerkenswert an der heutigen Verwendung von Wettbewerbskategorien ist die Marginalisierung der Idee des Gleichgewichts zu Gunsten einer Sicht der relativen Vorteilsbeschaffung im Rahmen einer dynamischen Effizienz. Wettbewerb kann daher heute als normativ geregeltes und zugleich dynamisches Ungleichgewicht begriffen werden (vgl. BRANDES, 2000).

Der Ausbau der Arbeitsteilung, national wie international, lässt eine Verringerung der Produktionskosten zu – allerdings auch mit der Folge, dass die Transaktions- und die Translokationskosten mit zunehmender Arbeitsteilung ansteigen werden.

Darstellen lässt sich der Zusammenhang wie aus Abbildung 2 ersichtlich.

(a) Einerseits wird die Gegenläufigkeit von Produktionskosten und Transaktions- sowie Translokationskosten in Abhängigkeit vom Grad der Arbeitsteilung deutlich.

(b) Andererseits ist die kostensenkende Wirkung steigender Wett-

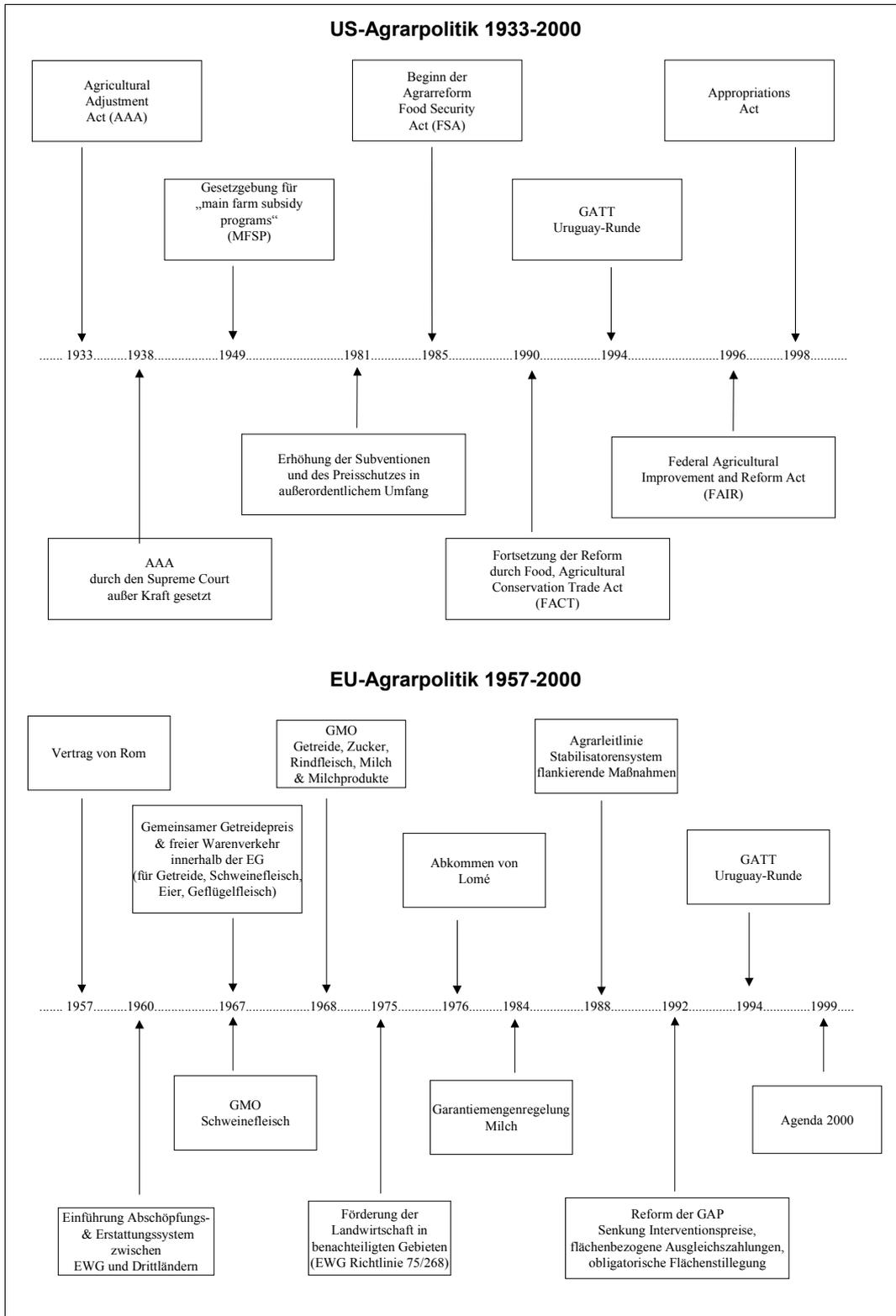


Abbildung 1

bewerbsintensität erkennbar.

- (c) Zudem ist in zeitabhängiger Sicht dargestellt, dass im Zeitverlauf die Gesamtkostenkurven immer flacher geworden sind, d.h. der Anteil der Transkosten an den Gesamtstückkosten hat zugenommen. Für Mitteleuropa werden diese Transkosten heute auf über 50% der gesamten Kosten geschätzt (vgl. DURTH, 2000, S. 278).

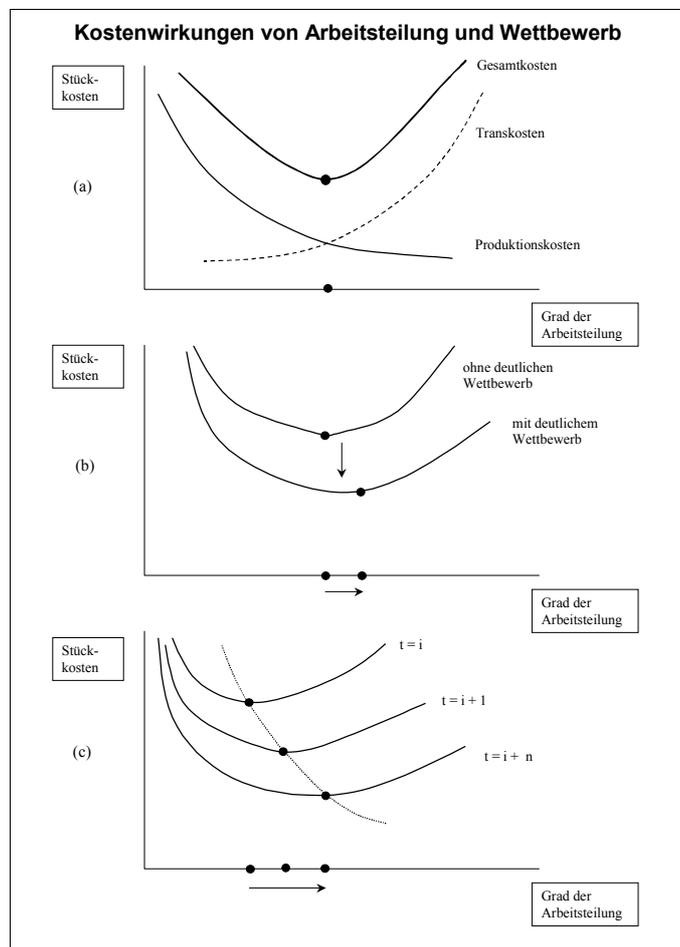


Abbildung 2

Die einfache Folgerung hieraus ist, dass mehr Wettbewerb und mehr Arbeitsteilung zu einer besserer Nutzung vorhandener Ressourcen führt und dass dieses auch und gerade in dynamischer Sicht gilt, solange im Rahmen der Arbeitsteilung die Senkung der Produktionskosten nicht durch Steigerungen der Transkosten überkompensiert wird. Für die internationale Arbeitsteilung auf Agrarmärkten scheint dieser Punkt zumindest bis heute nicht bedeutsam zu sein. In Hinblick auf nationale Märkte wird dieser Aspekt jedoch hin und wieder betont (vgl. WERNER, 2000).

Gegen die sich aus diesem einfachen Effizienzdenken ableitende Forderung nach mehr Wettbewerb und Arbeitsteilung werden oftmals zu Recht eine Reihe von Einschränkungen vorgetragen, die hier am Beispiel des Agrarbereiches geprüft werden sollen. Wenn diese Gegenargumente tragen, könnte es sein, dass sich der im Rückblick erkennbare, schon tendenziell eingeschlagene Weg der Agrarpolitik in den Industrieregionen hin zur internationalen Arbeitsteilung als falsch erwies und dann darauf aufmerksam zu machen wäre, dass dieser Zielpfad wohl ein Irrweg ist.

Drei zentrale Argumente werden immer wieder gegen die zügige agrarpolitische Hinwendung zu diesem Zielpfad vorgetragen:

- Die Anpassungskosten sind hoch und in Effizienzüberlegungen zu berücksichtigen.
- Die Notwendigkeit der Bewirtschaftung des natürlichen Kapitals erlaubt nicht die Verfolgung des Zielpfades.
- Die zentrale Bedeutung der Verteilungsfragen verhindert diese Zielverfolgung.

Die beiden letzten Punkte sind in besonderem Maße beachtenswert, weisen sie doch daraufhin, dass eine Politik für den Agrarsektor nachhaltig, also mehrdimensional angelegt ist. Nachhaltigkeit ist dabei als ein langfristig ausgerichtetes, ethisch begründetes Leitbild zu verstehen, das die interregionale und intertemporäre Verantwortung der Menschen einfordert. In der praktischen Ausgestaltung bedeutet Nachhaltigkeit die gleichzeitige Verfolgung von Wirtschaftseffizienz, Umwelteffizienz und Sozialverträglichkeit über den nationalen Rahmen hinaus (vgl. DALY, 1996, S. 46 ff.). Unter Beachtung des Phänomens der Pfadabhängigkeit (vgl. Punkt 7) gilt, dass auch schon kurzfristig orientierte Politikentscheidungen diese drei Zielvorgaben zu berücksichtigen und anzustreben haben.

4 Bedeutung der Anpassungskosten

Es wird vorgetragen, dass eine in kurzer Zeit realisierte Einbindung der EU-Landwirtschaft in unreglementierte Märkte und insbesondere in die umfassende internationale Arbeitsteilung einen deutlicheren Strukturwandel zur Folge hätte und entsprechende Anpassungskosten auslösen würde, also Kosten des Strukturwandels, Transformationskosten. Diese seien unter gesamtwirtschaftlichen Effizienzaspekten nicht zu vernachlässigen.

Diesem Zusammenhang ist grundsätzlich zuzustimmen, aber auch, für Industrieländer zumindest, wie folgt zu entgegenen. Die gesamtwirtschaftlichen Anpassungskosten eines forcierten Agrarstrukturwandels sind zumindest in den Industrieländern als vergleichsweise gering anzusehen. Agrarstrukturwandel heißt doch letztlich auch, dass die Flächenausstattung pro Arbeitskraft in der Landwirtschaft ansteigt und sich die Zahl der Nebenerwerbsbetriebe erhöht. In beiden Fällen kommt es hierdurch zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion. Mit zunehmender Flächenverfügbarkeit fallen die Arbeits- und Kapitalkosten pro Mengeneinheit. Im Nebenerwerb sind geringe „Bodenkosten“ (Eigentum) und geringe „Lohnkosten“ anzusetzen. Durch forcierten Strukturwandel können sich somit zum einen die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik selbst verringern und zum anderen die Kosten der landwirtschaftlichen Produktion gesenkt werden. Die Wettbewerbsfähigkeit verbessert sich deutlich.

Dieser Argumentation werden aber oft auch zwei Kostenargumente entgegengesetzt, die besagen, ein zügiger Agrarstrukturwandel erhöhe die Kosten der Regulierung des Arbeitsmarktes und ebenso die Kosten der Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum.

Vorweg gilt generell, dass ein Behindern von Strukturwandel gesamtwirtschaftlich Arbeitsplätze kostet. Bedeutsam bei der Gewichtung dieser beiden genannten Argumente ist aber die Tatsache, dass die Arbeitsmärkte der In-

dustrieländer grundsätzlich Arbeitskräfte benötigen – man denke nur an die gegenwärtige Zuwanderungsdiskussion – und somit ausgedehnte Arbeitslosigkeit in Industrieländern zentral ein Problem von politikabhängigem Marktversagen darstellt, nicht aber als „Naturgegebenheit“ gesehen werden darf (MAJER, 2001, S. 446 ff.). Gesamtwirtschaftliche Kosten werden also aus Sicht des gesamten Arbeitsmarktes aus einem deutlicheren Agrarstrukturwandel heraus wohl zumindest dann nicht in bedeutendem Maße zu erwarten sein, wenn der Arbeitsmarkt wieder mehr Flexibilität erfährt. Die Anpassungskosten unterschiedlicher Intensität eines Agrarstrukturwandels sind zwar aktuell nicht ermittelt worden. Sie werden aber als deutlich geringer als die damit verbundenen Kosteneinsparungen angesehen (vgl. KAPPELMANN et al., 1985).

Die Besiedlungsdichte im ländlichen Raum ist zudem nicht mehr gravierend abhängig von der Zahl der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe. Weniger als 10% der EU-Bevölkerung des ländlichen Raumes ist zu den Familien der Haupterwerbslandwirtschaft zu zählen. Ein forciertes Agrarstrukturwandel hätte auf die Infrastrukturkosten pro Kopf kaum noch Einfluss.

Anders ist die Einschätzung für die Situation der Entwicklungsländer vorzutragen. Eine vollständige und zügige Einbindung dieser Länder in den Prozess des internationalen Wettbewerbes und der internationalen Arbeitsteilung im Agrarbereich würde dort in vielen Fällen hohe Kosten auslösen (z.B. M'BAREK et al, 2001). Dieses gilt für die Agrarimportländer und deren Konsumenten, insbesondere für die Armutgruppen. Dieses gilt für die wettbewerbschwächeren Importländer, die ihre Landwirtschaft zumindest bei den Grundnahrungsmitteln gegen den Weltmarkt mit Zöllen schützen. Die Anpassungsprozesse im Strukturwandel unter Beachtung der Situation auf den Arbeitsmärkten wären tatsächlich mit sehr hohen Kosten verbunden. Für diese Länder gilt die Aussage von T. HEIDHUES: „The highly industrialized countries possess a major advantage in comparison to developing countries. The rates of development of the former can be considerably higher than the latter precisely because they have developed the capacity to change.“

Und dieses gilt auch in vielen Grundnahrungsmittel importierenden Entwicklungsländern für die Situation der Staatshaushalte, die oftmals vornehmlich durch Zolleinnahmen finanziert werden.

Die immer wieder vorgetragene Einschätzung, eine zügige und vollständige Liberalisierung der Weltagrarmärkte führe letztlich bei allen Beteiligten zu erkennbaren Wohlstandssteigerungen, ist unzutreffend und zumindest für eine Mehrzahl der Entwicklungsländer zu relativieren. Für diese Länder müssen die Möglichkeiten einseitiger Liberalisierungen zumindest für einen längeren Zeitraum und für bestimmte Produkte, insbesondere Grundnahrungsmittel, vorgesehen werden.

5 Bewirtschaftung des natürlichen Kapitals

Das zweite Gegenargument zielt auf die Unverträglichkeit in Bezug auf die zweite Dimension der Nachhaltigkeit: den geringen Verbrauch des natürlichen Kapitals. Es ist heute selbstverständliche Einsicht, dass die effiziente Nutzung des natürlichen Kapitals, also aller Umweltgüter, nicht durch sich selbst überlassene Märkte möglich ist (vgl.

BRANDES et al., 1997, S. 213 ff.). Und gerade das nicht vermehrbare, natürliche Kapital ist insbesondere Effizienzkriterien in der Bewirtschaftung zu unterwerfen, dass eine intensive und effiziente Bewirtschaftung durch die begrenzte Verfügbarkeit und die zunehmend erkennbare Knappheit immer dringender und notwendiger wird.

Richtig ist dabei, dass eine effiziente Nutzung des natürlichen Kapitals zumindest so lange nicht über reine Marktvorgänge erwartbar ist, wie keine individuellen Eigentumsrechte an Umweltgütern fixiert sind. Wenn keine Eigentumsrechte definiert sind, es keine Regeln für die Übertragbarkeit dieser Verfügungsrechte gibt und auch keine Regelungen zum Schutz und zur Durchsetzbarkeit dieser Rechte vorgegeben sind, bleibt die Bewirtschaftung des natürlichen Kapitals Anliegen des Staates. Dieses Anliegen wird er sich schon aus Eigeninteresse nicht gern nehmen lassen. Natürliches Kapital ist gesellschaftliches Kapital. „Preise“ für die Nutzung sind Staatseinnahmen. Eigentumsübertragung wäre mit einem erheblichen Umfang an Kompetenzaufgabe verbunden.

Richtig ist auch, dass Produktion ohne Einsatz natürlichen Kapitals nicht möglich ist (vgl. MAJER, WISU 7/01). Die verstärkte Nutzung von Wind-, Wasser- und Sonnenenergie verringert zwar (in Erinnerung an GEORGESCU-ROEGEN, (1971): *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge, Mass. (DALY, 1996, S. 251 ff.)) die umweltrelevante Bedeutung des 2. Entropiesatzes.

Energienutzung ist aber nur ein Bereich des natürlichen Kapitals. Eine Vielzahl der Umweltgüter ist unvermehrbar und wird zunehmend knapper (z.B. Tier- und Pflanzenarten).

Eine vollkommene Kreislaufwirtschaft ist zumindest beim gegenwärtigen Stand der Technik nicht realisierbar. Wenn das natürliche Kapital, also die Umweltgüter, lange nutzbar sein soll, muss schrittweise verstärkt darauf geachtet werden, dass eine Entkoppelung zwischen Produktion und Umweltnutzung erreicht wird. Hierzu ist unbestritten Politikeingriff notwendig. Die politischen Vorgaben zur Umweltbewirtschaftung müssen hierzu aber marktkonforme Maßnahmen einsetzen, also transparente und die individuelle Entscheidungsfreiheit soweit wie möglich respektierende Vorgaben.

Bedeutsam und das nicht nur für den Agrarbereich, ist dabei die Unterscheidung in globale Umweltgüter (z.B. Atmosphäre, Ozonschicht) und regionale Umweltgüter (z.B. Grundwasser, standortspezifische Arten, Tierschutz, Landschaftsbild).

Der Ausstoß klimarelevanter Gase ist nur im Rahmen der Staatengemeinschaft zu bewirtschaften (z.B. Methan landwirtschaftlicher Tierhaltung). Aber für die regionalen Umweltgüter gilt der Tatbestand, dass zumindest zur Zeit noch die einzelnen Länder bzw. Regionen die komparativen Vorteile nicht nur in Form niedriger regionaler Arbeitskosten, sondern auch niedriger regionaler Umweltkosten nutzen können und wollen. Diese Situation wird zwar oft als Sozial- und Umweltdumping bezeichnet. Aber unterschiedliche Löhne und unterschiedliche Umweltstandards sind Ausdruck für unterschiedliche Präferenzen – auch Zeitpräferenzen und unterschiedliche Gegebenheiten – auch Knappheiten. Eine weltweite Harmonisierung der Sozialsysteme und der regionalen Umweltnormen hieße, diese Unterschiedlichkeiten zu missachten und die Vorgaben einiger, wohl der reicheren Länder zum Standard zu erheben.

Eine Folge wäre, dass in den ärmeren Ländern der Gegenwartsverbrauch eingeschränkt werden müsste, es noch größere Arbeitslosigkeit über lange Zeit gäbe sowie entsprechende Migrationsbewegungen mit Konsequenzen für alle Länder auftreten würden. Der Einstieg in eine globale Agrarpolitik im Rahmen der WTO durch die Vorgabe international verbindlicher Sozial- und Umweltnormen ist richtig, wenn diese zur Zeit noch sehr niedrig angesetzt werden und nicht bei Abweichung als Vehikel zur Handelsbeschränkung dienen sollen. Noch gilt, dass jedes Land sein regionales natürliches Kapital nach eigenen Regeln bewirtschaftet. Unterschiedliche Vorgaben für die Bewirtschaftung des natürlichen Kapitals sind als Standortfaktoren zu interpretieren. Wollte die Staatengemeinschaft dieses ändern, so würde wahrscheinlich eine sehr umfangreiche, internationale Einkommensumverteilung unausweichlich notwendig.

Regional unterschiedliche Umweltkosten beeinträchtigen also nicht das Ausschöpfen der Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung. Eine Umweltpolitik wird in jedem Land die Rahmenbedingungen zur Bewirtschaftung des natürlichen Kapitals zu setzen haben. In diesen Rahmen können die Märkte dann wiederum die Produktion steuern.

Für beide Bereiche, ob es sich um die Bewirtschaftung von regionalen oder globalen Umweltgütern handelt, sind national (vgl. BONUS, 1998) wie auch international (vgl. BEERBAUM, 2001) Instrumente einzusetzen, die Marktkräften möglichst viel Einflussspielraum lassen. Auch und gerade bei der Bewirtschaftung des natürlichen Kapitals ist die Stärke der „unsichtbaren Hand“ des Marktes somit zu nutzen. Der Staat setzt eindeutige, langfristig angelegte Regeln zur Umweltbewirtschaftung, innerhalb derer die Landwirte ihre Produktion nach individuellen Gegebenheiten ausrichten können.

Durch das Auftreten von BSE politisch mit ausgelöst, ist die Diskussion um die Intensität des Verbraucherschutzes und die Bewirtschaftung der Umweltgüter in der landwirtschaftlichen Produktion in der EU verstärkt aufgeflammt. Maßnahmen zur intensiveren, öffentlichen Förderung der ökologischen Produktionsweise, zur Förderung des Verbrauchs ökologisch erzeugter Produkte, zur Förderung regionalbezogener Vermarktung werden in Deutschland als Reaktion vorgeschlagen. Sie vermitteln den Eindruck, als sollten die Kräfte des Marktes und der Arbeitsteilung zurückgedrängt werden, als sollte nicht nur ein Lock-in (vgl. Punkt 7) stabilisiert, sondern ein Go-back angestrebt werden. Der landwirtschaftliche Gemischtbetrieb, weitgehend losgelöst von der Arbeitsteilung mit vorgelagerten Branchen und die Vermarktung vor Ort erscheinen als Zielgrößen. Als Folge werden die Stückkosten landwirtschaftlicher Produktion ansteigen. Ob Transaktions- und Translokationskosten dabei deutlich sinken werden, ist noch zu erkunden. Der internationale Handel, insbesondere mit Entwicklungsländern, wird erschwert.

Sollte sich in einer Gesamtbilanz erweisen, dass die Förderung der ökologischen Produktionsweise bestmöglich den Anforderungen dieses Zieldreiecks der Nachhaltigkeit im Agrarbereich nahe kommt, dann ist ein entsprechendes Reagieren zu favorisieren. Eine solche Gesamtbilanz kann natürlich nicht am Hoftor aufhören und nicht nur Umweltbezug nachweisen.

Generell gilt aber, dass Maßnahmen zur Bewirtschaftung der Umwelt einzusetzen sind, die dem einzelnen Produ-

zenten wie Konsumenten, wie auf Märkten üblich, Entscheidungsraum lässt und Rentenerzielung gering hält. Die regional orientierte Vertragsnaturbewirtschaftung beispielsweise oder die Versteigerung von Vertragsangeboten zum subventionierten Umstieg auf die ökologische Produktionsweise, die Lizenzvergabe zur Nutzung von Umweltgütern und die Förderung umweltsparender Fortschritte sind beispielhafte, ordnungspolitisch vertretbare Ansätze.

Aus der politischen Neubewertung des natürlichen Kapitals und der Verbraucherfürsorge sind in diesem Zielbereich Änderungen notwendig. Ein Verharren auf dem gegenwärtigen Pfad der bisherigen Agrarpolitik oder sogar ein sich Zurückbewegen hierauf sind nicht begründbar.

6 Verteilung

Das dritte Gegenargument zielt auf Einkommensfragen und besagt: In Verfolgung wirtschaftlicher Effizienz leidet die Einkommensgerechtigkeit zwischen Landwirtschaft und Nichtlandwirtschaft. Verteilungsfragen sind in unseren Gesellschaften zentrale Fragen geworden. Die Verteilungsfrage: „Was ist gerecht?“ und zwar hinsichtlich der Verteilung von antropogenem sowie von natürlichem Kapital und von Einkommen für die heutige und für zukünftige Generationen, kann weder durch verstärkten Wettbewerb noch durch verstärkte Arbeitsteilung beantwortet werden.

Einkommensumverteilungen sind notwendig. Sie sind in Art und Umfang an persönlichen Einkommenssituationen sowie am Umfeld zu orientieren. Über lange Zeiträume erzielte Umverteilungseinkommen (Renten) gewinnen den Charakter von Besitzständen und sind nicht kurzfristig änderbar.

Ökonomen bemühen sich seit langem, eine Brücke zu schlagen zwischen Verteilung und effizienter Allokation. Gesichertes Ergebnis ist bisher nur, dass beide nicht unabhängig voneinander zu sehen sind und dass es konfliktäre Beziehungen gibt (vgl. KIRSCH, 1997; MAJER, 2001, S. 33, S. 468 ff.).

Es erscheint auch die theoretische Einsicht gesichert, dass zumindest noch gegenwärtig die effiziente Allokation im Vergleich zur gerechten Verteilung des Allokationsergebnisses Dominanz aufweist. Politikanalyse hat bisher, auf TINBERGEN zurückgehend (vgl. GÄFGEN, 1987), die Forderung aufgestellt, beide Politikfelder mit getrennten Maßnahmen zu steuern. Nach Vorliegen effizienter Marktergebnisse ist die Verteilungsfrage zu lösen. Ein politisches Eingreifen in das Marktgeschehen zum Zwecke der Umverteilung wird als ungünstig angesehen. Marktvorgaben und Umverteilungen sind politisch getrennt zu handhaben. Märkte haben ihre Rolle unabhängig von Umverteilungsnotwendigkeiten auszuüben.

An die landwirtschaftlichen Betriebe, besser an die landwirtschaftlichen Familien, sind Einkommensübertragungen, auch zur Sicherung der Besitzstände, notwendig, die aber nicht an die Produktion oder an Produktionsmittel (z.B. Fläche, Tierzahl, Umweltleistungen) zu binden sind.

Zusammenfassend erscheint somit allgemein akzeptabel, einen gleichgerichteten Zusammenhang zwischen Kosteneffizienz und Wettbewerbsintensität sowie Arbeitsteilung zu sehen, der in dynamischer Betrachtung durch die Bedeutung der Anpassungskosten möglicherweise relativiert, aber nicht aufgehoben wird. Die Verfolgung der Ziele einer ökologischen Effizienz und einer sozialorientierten Vertei-

lung können ebenfalls nicht als Gegenargumente angeführt werden, den Weg der wirtschaftlichen Effizienz weiter zu beschreiten. Wenn diese Aussagen gelten, dann ließe sich daraus ableiten, oder zumindest erwarten, dass sich gerade bei zunehmender allgemeiner Internationalisierung, auch Globalisierung genannt, die Agrarpolitik der Industrieländer auf diesen Pfad weiter und zügig zu bewegt.

Spätestens jetzt aber ist das Argument der Pfadabhängigkeit von Entwicklungen anzusprechen, das besagt, dass ein als optimal erkannter Pfad noch lange nicht ein realisierter sein wird oder sein muss (vgl. BRANDES, 1995; BALMANN, 1995).

7 Zur Pfadabhängigkeit von Entwicklungen

Einer solch einfachen Schlussfolgerung, die Agrarpolitik werde sich zügig auf den Zielpfad zu bewegen, weil es der effiziente Pfad ist, stehen die Erkenntnisse zur Pfadabhängigkeit von Entwicklungen gegenüber. Auch dabei wird zwar akzeptiert, dass ein zukünftiger Pfad durch Entscheidungen der Vergangenheit geprägt ist, aber darüber hinaus kann eine Reihe von Besonderheiten gegeben sein, die es verhindern, dass von dem weniger optimalen Pfad abgewichen wird, um zu dem optimalen Pfad zu gelangen.

So zeigen viele entsprechende Analysen (vgl. Überblick BRAUN, 1996),

- dass, abhängig von dem auf dem Pfad erreichten Zustand, sehr verschiedenartige, also nicht zuverlässige Vorhersagen über das Kommende möglich sein können (z.B. jeweils im Jahre 1999, 2001 oder 2003 eine Vorhersage über den Zeitpunkt der Beendigung der EU-Milchquotenregelungen),
- dass schon Ereignisse mit vergleichsweise geringer volkswirtschaftlicher Bedeutung spürbare und dauerhafte Auswirkungen haben können (z.B. das Auftreten von BSE),
- dass ein einmal eingeschlagener Pfad oftmals nur mit hohen Kosten verlassen werden kann (z.B. die am Familienbetrieb orientierte Agrarstrukturpolitik),
- und dass somit auch potenzielle Ineffizienzen auf dem beschrittenen Pfad gegeben sein können, die nicht automatisch in Effizienzbestrebungen umschlagen und ziel führend auf den Weg der Tugend zusteuern.

Diese Erkenntnisse weisen darauf hin, dass trotz Vorhandenseins eines optimalen Pfades, möglicherweise auch seiner genauen Kenntnis, dennoch alte, eingefahrene Wege weiter beschritten werden. Es ist ein Verharren, ein Lock-in, in einem lokalen Optimum gegeben, ohne dass automatisch zum globalen Optimum gestrebt wird (vgl. BRANDES, 1995; GEISENDORF, 2001, S. 76 ff.).

Es werden drei zentrale Ursachen angeführt, die ein solches Verharren, ein Lock-in, auslösen und ein Beschreiten des effizienten Pfades verhindern können:

- das Auftreten von kritischen Massenphänomenen,
- eine Trägheit durch die Höhe der Anpassungskosten,
- eine vollkommene Veränderung des Umfeldes.

Der Einfluss der Anpassungskosten und die Wirkung eines veränderten Umfeldes sind schon in den Abschnitten 4 und 5 angesprochen worden. Die Gegebenheit kritischer

Massen als Grund für ein Verharren auf dem bisherigen agrarpolitischen Pfad ist noch zu prüfen.

8 Die kritische Masse im Umverteilungsprozess

Die den römischen Verträgen von 1957 innewohnenden Grundsatzentscheidungen basierten auf den Effizienzgedanken: *Mehr Wettbewerb und Arbeitsteilung sowie Nicht-diskriminierung auf den Märkten in Mitteleuropa*. Dies waren die konstituierenden Prinzipien der Gemeinschaft (vgl. SCHÄFER, 2001, S. 35 f.). Mit zunehmender Erweiterung um weniger wohlhabende Staaten bekam die Gemeinschaft allerdings ein zweites Gesicht, das vom Denken der Umverteilung geprägt wurde. Die Dominanz der effizienzorientierten Arrangements wurde immer stärker relativiert zugunsten der Umverteilungsmechanismen. Der überwiegende Teil der EU-Finanzmittel wird heute als Subventionen umverteilt vergeben.

Am augenfälligsten ist dieses bei den beiden EU-Politikssäulen, der gemeinsamen Agrarpolitik und der allgemeinen Strukturpolitik, sichtbar. Das dominante Denken in Umverteilungskategorien und Verteilungskonstellationen hat seine besondere Bestätigung auf dem EU-Gipfel in Nizza (Dezember 2000) erfahren. Nach Abschluss der EU-Osterweiterung bekommt diese Dominanz eine noch deutlich größere Dimension (vgl. Tabelle).

Tabelle: Struktur der Empfängerländer in der EU

Zeitpunkt	Empfängerländer			
	Agrarpolitik	Σ	Strukturpolitik	Σ
1970	F	1	–	
1980	IR, DK	3	IR, I	2
2000	ES, P, GR	6	ES, P, GR, D	6
2010	MOEL (6)	10	MOEL (6)	10

Quelle: EU-Kommission, Angaben 2001.

Umverteilung stärkt die Mentalität des Rent-seeking. Erzielte Renten stärken die Suche nach Mitteln zur Bestands-wahrung. Die Zahl der Empfängermitglieder ist in der EU zunehmend angewachsen und damit ist der Grad des Lock-in angestiegen. Es ist unschwer vorhersehbar, dass sich die EU nach ihrer Erweiterung zu einem „closed shop“ entwickelt, in dem diese Gruppe der Empfängerländer versuchen wird, jedwede Erweiterung um ärmere Länder zu verhindern. Die Tabelle zeigt die anwachsende Gruppe der Länder, die aus den entsprechenden Fonds deutliche Vorteile haben, bzw. erwarten.

Was ist zu tun, um dieses Lock-in zu brechen und den Weg zum dreidimensionalen Zielpfad zu ermöglichen?

Die EU-Agrarmärkte sind unter wirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten von ihren Reglementierungen zu befreien (Quoten, Stilllegungen, Prämienvorgaben für Produktion, Preisvorgaben, Zölle, Subventionen für Exporte). Zugleich ist eine Integration in die internationale Agrararbeitsteilung anzustreben, wobei vielen Entwicklungsländern eine einseitige Liberalisierung für bestimmte Produkte und für einen längeren Anpassungszeitraum zu gewähren ist. Der Prozess des Agrarstrukturwandels ist in der EU politisch nicht nur defensiv, aufschiebend zu erdulden. Er muss stärker offensiv angegangen werden. Umschulungsbeihilfen und insbesondere Vorruhestandsregelungen sind beispielhaft entsprechende Maßnahmen.

Die Bewirtschaftung des natürlichen Kapitals ist mit klaren agrarumweltpolitischen Vorgaben zu strukturieren.

Diese sind als Standortdeterminanten zu interpretieren und begrenzen Marktaktivitäten, verhindern sie aber nicht.

Die auch weiterhin notwendige Einkommensstützung in der EU-Landwirtschaft ist durch direkte Übertragungen an das Subsidiaritätsprinzip zu binden, d.h. zumindest zum Teil zu regionalisieren (vgl. BLÄSI, 2001).

Analoges gilt für die EU-Strukturpolitik. Die allgemeine EU-Strukturpolitik ist schon heute und wird zukünftig noch deutlicher eine bedrohliche Herausforderung für Stabilität und Weiterentwicklung der EU. Auch hier sind Reformen notwendig. Auch hier muss sich das europäische Denken auf einen zentralen Effizienzgrundsatz konzentrieren: Das Subsidiaritätsprinzip, das nichts anderes als eine spezielle Variante des Prinzips der komparativen Kostenvorteile ist. Die Strukturfonds sind umzustellen auf Kreditangebote zu Marktbedingungen – höchstens für Investitionen in öffentliche Güter sind Zinssubventionen vorzusehen. Alle EU-Beitrittskandidaten hätten gegenwärtig Anspruch auf Mittel aus dem Kohäsionsfonds und der Ziel-1 Förderung. Die EU-Kommission bemüht sich zwar, durch zusätzliche Begrenzungen (max. 4% des BSP) diesen Ansprüchen entgegenzukommen, ohne die Finanzierungsgrenze von 1,27 % des EU-BSP überschreiten zu müssen. Ob dieses gelingt, wird bezweifelt (vgl. SCHÄFER, 2001, S. 35 f.).

9 Fazit

Einem zügigen Fortschreiten der Agrarpolitik der Industrieländer auf den Pfad der Tugend zu, wie begonnen, steht in der EU als schwierigstes Problem vornehmlich nur das Phänomen der Umverteilung innerhalb der Mitgliedsstaaten entgegen, wenn der EU-Landwirtschaft das Besitzstandswahren der bisher erzielten Renten zugesichert wird. Die Frage der Anpassungskosten erscheint in Industrieländern weniger bedeutsam. Die intensivere Bewirtschaftung der Umwelt erfordert prinzipiell keinen Pfadwechsel. Beachtenswert ist, dass der optimale Pfad drei Dimensionen hat und in Anlehnung an TINBERGEN (vgl. GÄFGEN, S. 10 f.) für jede ein entsprechendes Politikpaket gegeben sein sollte. Dieses Vorgehen nach TINBERGEN erhöht die Flexibilität bei Rahmenänderungen, steigert die Effizienz der Zielerreichung und verbessert die gerechte Verteilung von Druck sowie die Vermeidung von Rentenerzielung und Mitnahme.

Die Wirksamkeit der Marktkräfte muss Dominanz haben. Aber dieses Marktwirken ist in einen entwicklungspolitischen und in einen ökologischen Rahmen einzubinden, wobei ersterer im Laufe der Jahre weiter und letzterer enger werden wird. Für jede der drei Zieldimensionen ist ein spezielles Maßnahmenpaket einzusetzen, das bei Umsetzung die Folgen der Pfadabhängigkeit von Entscheidungen zu beachten hat.

Für Agrarökonomien ist es somit ständige Aufgabe, auf die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des dreidimensionalen Zielpfades und damit auf dessen absolute Vorzüglichkeit, gerade für Verbraucher, aufmerksam zu machen und Maßnahmen vorzuschlagen, die helfen können, Lock-ins aufzulösen und eine weitere Bewegung hin auf den Zielpfad zu ermöglichen, auch wenn für die praktische Agrarpolitik, sinntreffend Wilhelm Busch zitierend, oftmals wohl eher göltig ist:

“Ach, der Tugend schöne Werke,
gerne möcht ich sie erwischen.
Doch ich merke, doch ich merke,
immer kommt mir was dazwischen.“

In den USA waren es 1996/97 die deutlich gefallenen Weltmarktpreise. In der EU war es 2000/01 das BSE-Phänomen. Oftmals sind es auch Wahltermine.

Literaturverzeichnis

- BALMANN, A. (1995): Pfadabhängigkeiten in Agrarstrukturentwicklungen. Berlin.
- BEERBAUM, ST. (2001): Kosteneffiziente CO₂-Minderungsmaßnahmen im Rahmen des Clean Development Mechanism. Diss. Stuttgart-Hohenheim.
- BLÄSI, W. (2001): Landwirtschaftliche Einkommenspolitik und Subsidiaritätsprinzip in der EU. Stuttgart.
- BONUS, H. (1998): Umweltzertifikate: der steinige Weg zur Marktwirtschaft. Berlin.
- BRANDES, W.; Recke G.; Berger, T. (1997): Produktions- und Umweltökonomie. Bd. 1. Stuttgart.
- BRANDES, W. (1995): Pfadabhängigkeit: Ein auch für die Agrarökonomie fruchtbares Forschungsprogramm? *Agrarwirtschaft* 44, S. 277–279.
- BRANDES, W. (2000): : Wettbewerb in der Landwirtschaft aus Sicht der evolutiven Ökonomie. *Agrarwirtschaft*, 49, S. 279–289.
- BRAUN, C. (1996): Multiple Gleichgewichte, Hysterese und Evolution. Pfadabhängige Methoden ökonomischer Analyse. Stuttgart.
- DALY, H.E. (1996): Beyond Growth – The Economics of Sustainable Development. Boston.
- DURTH, R. (2001): Wirtschaftswachstum und Wachstumspolitik aus wirtschaftshistorischer Sicht. *WISU*, 6, S. 875–880.
- GÄFGEN G. (1987): Formen und Erfolgsbedingungen wissenschaftlicher Beratung in der Wirtschaftspolitik. Konstanz.
- GEISENDORF, S. (2001): Evolutorische Ökologische Ökonomie. Marburg.
- HEIDHUES, T. (1976): Change: A permanent phenomenon in agriculture. *Eur. Rev. Agr. Eco.* 3 (2/3), S. 162–176.
- INGERSENT, K.A.; RAYNER, A.J. (1999): Agricultural Policy in Western Europe and the United States. Cheltenham.
- KAPPELMANN, K.H.; Grosskopf, W. (1985): Zusammenhang zwischen agrarpolitischen Maßnahmen und Beschäftigungsniveau in der BRD: eine gesamtwirtschaftliche Beurteilung. *SH Agrarwirtschaft* 107, Frankfurt am Main.
- KIRSCH, G. (1997): Neue Politische Ökonomie. Düsseldorf.
- KNIEPS, G. (2001): Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik. Berlin/Heidelberg.
- MAJER, H. (2001a): NL-Kurven und ökologische Kuznets-Kurven. *WISU*, H. 7, S. 1009–1018.
- MAJER, H. (2001b): Moderne Makroökonomik. Ganzheitliche Sicht. München/Wien 2001.
- M⁴BAREK, R.; GROSSKOPF, W. (2001): Der nordafrikanische Agrarsektor im Spannungsfeld einer euro-mediterranen Freihandelszone. GEWISOLA-Beitrag, Braunschweig.
- SCHÄFER, W. (2001): Europa in der Globalisierung. *Wirtschaftsdienst*, 1, S. 30–37.
- WERNER, W. (Hrsg.) (2000): Regionale Vermarktungssysteme in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft: Chancen, Probleme und Bewertung. *Agrarspectrum*; H. 30. Frankfurt am Main.

Verfasser: Prof. Dr. WERNER GROSSKOPF, Universität Hohenheim (420a) Fg. Agrarpolitik, D-70593 Stuttgart, Tel. 0711/459-2631, Fax 0711/459-3752 (E-Mail: apo420@uni-hohenheim.de)