

Landwirtschaftliche Zahlungen und ihr Kontext



Teil 1 Zahlungen – „Who is who“?

Teil 2 Zahlungen – mit welcher Begründung?

Teil 3 Iw Zahlungen – wie und wofür?



Teil 1

Zahlungen – „Who is who“?



Zahlungen – „Who is who“? (1)

Ausgleichszahlungen?

Einkommenszahlungen?

Subventionen?

Transferzahlungen?

Direktzahlungen?



Zahlungen – „Who is who“? (2)

Ausgleichszahlungen, Einkommenszahlungen und Direktzahlungen sind spezifische landwirtschaftliche „Wortschöpfungen“, die entstanden sind:

- Ausgleichszahlungen im Zuge des Preisbruchs 1992,
- Einkommenszahlungen in Bezug auf die Debatte um die Einkommensdisparitäten,
- Direktzahlungen für die Kennzeichnung, dass die Zahlungen (ab 1992) direkt an die Betriebe gingen.

Subventionen und Transferzahlungen sind dagegen in der Ökonomie feststehende Begriffe:



Zahlungen – „Who is who“? (3)

Definition in der allgemeinen Ökonomie:

Subventionen

„... Zuwendungen, z.B. direkte Geldleistungen (Finanzhilfen) oder steuerliche Nachlässe (Steuervergünstigungen, Steuersubventionen), die der Staat bestimmten **Unternehmen oder Wirtschaftsbereichen** (Bergbau, Landwirtschaft) ohne direkte marktwirtschaftliche Gegenleistung gewährt...“

Transferzahlungen

„... Subventionen an **private Haushalte** (z.B. Sozialhilfe, Wohngeld) bezeichnet man auch als Transferzahlungen oder Sozialleistungen...“

Quelle: Das Lexikon der Wirtschaft. Grundlegendes Wissen von A bis Z. 2. Aufl. Mannheim: Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus 2004.



Zahlungen – „Who is who“? (4)

Also:

Subventionen an **Unternehmen oder Wirtschaftsbereiche**
Transferzahlungen an **private Haushalte**

Eigentlich einfach – aber!:
In der Agrarökonomie ist alles anders!

Denn in der „modernen“ Agrarökonomie, also dem neuesten deutschen Standardlehrbuch für Universitäten, findet man nicht mehr diese Unterscheidung!

Die Differenzierung in Wirtschaft/ Haushalte (Produktion/ Konsum) ist aufgehoben zugunsten einer zeitlichen Differenzierung: „laufend und vergangen“.

Der genaue Wortlaut:



Zahlungen – „Who is who“? (5)

Definition in der Agrarökonomie:

„Unter *Subventionen* wollen wir Zahlungen ... verstehen, die an die *laufende Produktion* bzw. den Faktoreinsatz der Unternehmen oder aber den *laufenden Konsum* bzw. das Faktorangebot der Haushalte gebunden sind.“

„Demgegenüber wollen wir unter *Transferzahlungen* solche Zuwendungen verstehen, die von den laufenden Entscheidungen der Empfänger unabhängig sind. Dies können Vergünstigungen sein, die *an vergangene Tatbestände anknüpfen* (z. B. an die Getreidefläche vor zwei Jahren) *oder bei persönlichen Merkmalen* ansetzen, die von den Wirtschaftseinheiten nicht zu beeinflussen sind (z. B. bei dem Alter).“

Quelle: Henrichsmeyer, W./ Witzke, H.P.: Agrarpolitik, Band I Agrarökonomische Grundlagen. Stuttgart: Verlag Ulmer 1991.



Zahlungen – „Who is who“? (6)

Abgesehen

- von der Fragwürdigkeit, für einzelne Ökonomiebereiche Definitionen einzuführen, welche sich von denen, die allgemein gebraucht werden, gravierend unterscheiden
- von dem bemerkenswerten Umstand, dass diese Definition schon vor 1992 aufgestellt wurde und
- der nun eingeschränkten Erklärungsmacht dieser Definition insofern, dass nicht mehr ersichtlich ist, ob angegebene Zahlungen noch in irgendeiner **Beziehung zu Produktion oder Leistungen** stehen

besteht (zumindest strukturierend) die Frage:

- Was ist der Kerngehalt dieses Umdefinierens in Bezug zur LW?



Zahlungen – „Who is who“? (7)

Kerngehalt dieses Umdefinierens in Bezug zur LW

Die für die allgemeine Ökonomie getroffene definitorische Abgrenzung (bei der unterschieden wird in Konsum/Produktion o.

Wirtschaft/Haushalt o. Angebot/Nachfrage)

kann **bei einer Wirtschaftsorganisation** praktisch nur bedingt vollzogen werden:

bei den so genannten „**Selbständigen**“ – hier ist Produktion und Konsumtion bzw. Wirtschaft und Haushalt bzw. Angebot und Nachfrage auf eine Person bzw. ein Wirtschaftsakteur vereinigt.

(Um eine Abgrenzung trotzdem vorzunehmen, wird daher bekanntermaßen z. B. bei Landwirten das Einkommen in seiner absoluten Höhe fiktiv errechnet)



Zahlungen – „Who is who“? (8)

Insofern ist der „Selbständige“ in der Ökonomie ein Phänomen:

Einerseits ist er Ideal:

- als „Idealfigur“ in der klassischen und neoklassischen Ökonomietheorie (als atomisiertes Wirtschaftssubjekt – siehe die „Robinsonaden“ in den „Klassikern“)
- als Idealfigur der Konjunkturtheorie (als immer wieder wirtschaftsbelebender Neu-Akteur – siehe Schumpeter)

Andererseits ist er theoretisches Kernproblem:

- als real existierend hebt er die Grundkategorien der neoklassischen Ökonomietheorie „Angebot/Nachfrage“ de facto auf



Zahlungen – „Who is who“? (9)

Was bedeutet dies im Rahmen der Subventionsdebatte?

Laut ökonomischen Grundverständnis sind Zahlungen an Haushalte Sache der nationalen Steuer- und Sozialpolitik.

Zahlungen an Wirtschaftseinheiten sind dagegen Frage einer bestimmten Wirtschaftspolitik.

Das „Umdefinieren“ von Zahlungen an die Landwirtschaft als „Transferzahlungen“, an „Zahlungen an Haushalte“, als „einkommenspolitisch begründete Zahlungen“ ermöglicht die (nun „ökonomisch exakte“) Forderung, die **Subventionspolitik der EU fallen zu lassen** mit der Begründung, dass dies Sache der jeweils nationalen Sozialpolitiken sei:



Zahlungen – „Who is who“? (10)

„Die Politik sollte sich deshalb der Grundsatzfrage zuwenden, ob es überhaupt sinnvoll ist, langfristig eine sektoral ausgerichtete Einkommenspolitik auf EU- Ebene betreiben zu wollen. Nach Auffassung des Beirats ist diese Frage mit einem klaren „Nein“ zu beantworten. Einkommenspolitische Maßnahmen sollten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip besser in der nationalen Steuer- und Sozialpolitik angesiedelt werden als auf EU-Ebene.“

In Folge dieses ersten Schrittes wird dann verlangt:

„Für die Zeit nach 2013 empfiehlt der Beirat, die Direktzahlungen rasch (ggf. bis zu einem Grundsockel) ab- und die 2. Säule der Agrarpolitik auszubauen.“

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume: Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Haushaltes vom 12.12.2005. Agra-Europe 50/05, S. 6.



Zahlungen – „Who is who“? (11)

Zukunft der landwirtschaftlichen Subventionen

Die landwirtschaftlichen Subventionen sind – mit unreflektiertem Gebrauch des Begriffs „Einkommen“ – zu „einkommenspolitischen Maßnahmen“ umdefiniert worden. Da das Ziel eines angemessenen Einkommens an Landwirte nicht bestritten werden kann (und soll), landwirtschaftliche Subventionen aber gleichzeitig mehr sind als „einkommenspolitische Maßnahmen“, sind die Kernfragen:

- Wie sind landwirtschaftliche Subventionen adäquater als die ökonomische Definition zu fassen (wo Subventionen nur Zahlungen an Wirtschaftseinheiten sind) und adäquater als die agrarökonomische Definition (wo Subventionen faktorgebundene Zahlungen sind und alle anderen nur noch Transferzahlungen) bzw. weiter gegriffen und mit Fokus auf die realen Zahlungsmodalität der Zahlungsansprüche (ZA):
- **Wofür soll gezahlt werden und wie?**

Dazu im ersten Schritt eine allgemeine Systematik:

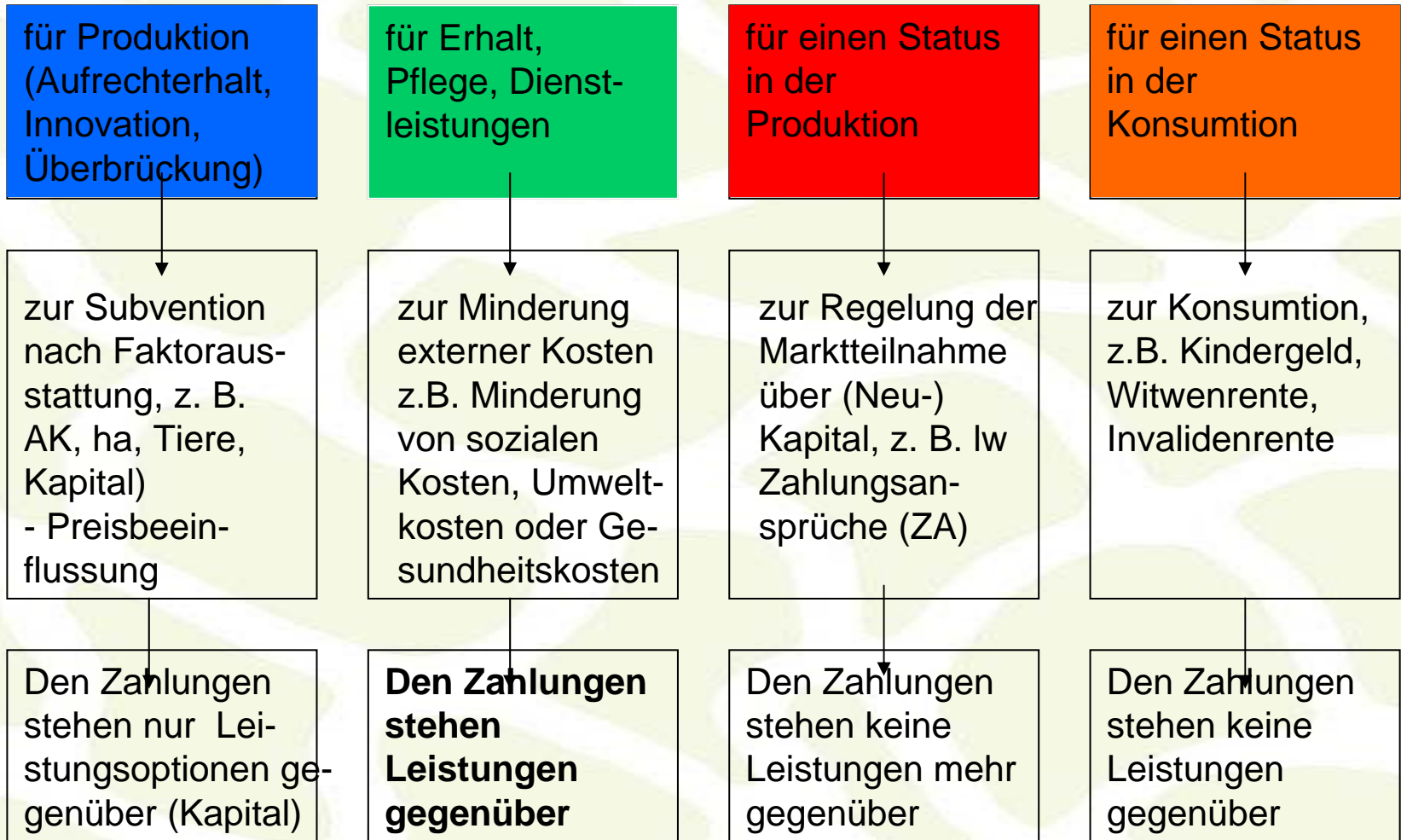


Teil 2

Zahlungen – mit welcher Begründung?



Zahlungen – mit welcher Begründung? (1) (ohne Mischformen)



Zahlungen – mit welcher Begründung? (2)

Zahlungen für Produktion

Hier kennt die allgemeine Ökonomie drei wesentliche Begründungen:

1. Zahlungen für Neueinführung o. Beschleunigung von Innovation (meist Investitionssubventionen)
2. Zahlungen zur Überbrückung von „Marktstörungen“ (z. B. in Form von zeitlich begrenzter Preisregulation)
3. Zahlungen zur Aufrechterhaltung von Branchen (laufende Zahlungen an entsprechende Wirtschaftseinheiten, z. B. Kohlebergbau, Landwirtschaft)

Quelle: Das Lexikon der Wirtschaft. Grundlegendes Wissen von A bis Z. 2. Aufl. Mannheim: Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus 2004.

Wichtig hier:

- Alle Zahlungen werden **ökonomisch als negativ bewertet** (weil als „Markteinmischung“)
- direkte Verknüpfung dauerhafter Zahlungen mit Bedingungen, die zu einem gewissen „Produktionsprofil“ führen, sind nicht unüblich – Beispiele:
 - Untergrenzen an Kapitalausstattung bei Investitionssubventionen
 - **AK-Bindung bei Investitionssubventionen!**



Zahlungen – mit welcher Begründung? (3)

Zahlungen für Erhalt/Pflege/Dienstleistungen

In der Landwirtschaft etabliert als (einige) Maßnahmen aus der so genannten 2. Säule

hier wichtig zu den auf Umweltaspekte bezogenen Zahlungen:

1. Den Zahlungen stehen (meist nicht direkt messbare) Leistungen gegenüber („gemessen“ werden z. B. die Anzahl der Flurelemente, nicht aber die Kubikmeter von Erosionsmaterial)
2. Zahlungen sollen bestimmten „Produktionsstil“ herbeiführen, welcher als politischer Konsens gilt bzw. ökonomisch argumentiert als der gesamtgesellschaftlich effektivste Produktionsstil gilt
(ökonomische Argumentation über Minderung externer Effekte)
3. Die „externen Effekte“ lassen sich in der LW (je nach Bezug) untergliedern in:
 - Natur (Umweltkosten)
 - AK (soziale Kosten)
 - Sicherheit (Gesundheits- und Kontrollkosten)



Zahlungen – mit welcher Begründung? (4)

Zahlungen für einen Status in der Produktion

In der Landwirtschaft etabliert als so genannte Zahlungsansprüche (ZA)

hier wichtig:

1. Den Zahlungen **stehen keine Leistungen mehr direkt gegenüber**, aber der Status, wer die Zahlungen bekommt, musste geklärt sein – bei ZA Anbindung an den gezahlten Durchschnitt 2001 – 2003
1. In der Ökonomie sind die ZA (wahrscheinlich) Neuland:
 - a) **In ihrer Verankerung ähneln sie politisch erkämpften Zahlungen**, denen kaum/keine Leistungen (mehr) gegenüber stehen (rent seeking Theorie)
 - b) **In ihrer Handhabung und Wirkung ähneln sie rechtlichen Marktinstrumenten**, durch welche die Allokationseffizienz von Ressourcen über den Markt selbst geregelt werden soll (Coase-Theorem), Beispiel Emissionsrechte, auch Milchquote – aber: dies sind (nur) Rechte, keine Zahlungen!



Zahlungen – mit welcher Begründung? (5)

Zahlungen für einen Status in der Konsumtion

Statuszahlungen sind vordergründig personenbezogen und im konsumtiven Bereich/Nachfragebereich bekannt:

hier wichtig:

1. Allen diesen Statuszahlungen stehen **keine Leistungen** gegenüber; die Zahlungen gründen sich auf Bedürftigkeit (Kindergeld) oder voraussichtlich entgangenem Einkommen (Witwenrente, Invalidenrente)
2. Bekannteste Mischform zwischen Versicherung und Statuszahlung ist die Altersrente (eingezahlt wird wie in eine Versicherung, Auszahlungszeitpunkt und Höhe wird aber politisch festgelegt)
3. Alle Statuszahlungen sind letztendlich politisch erkämpft (rent seeking-Theorie), auch im Bereich der Arbeitswelt sind solch Statuszahlungen möglich – Beispiel : Weiterzahlung von Bezügen an Abgeordnete nach 2 Legislaturperioden



Teil 3

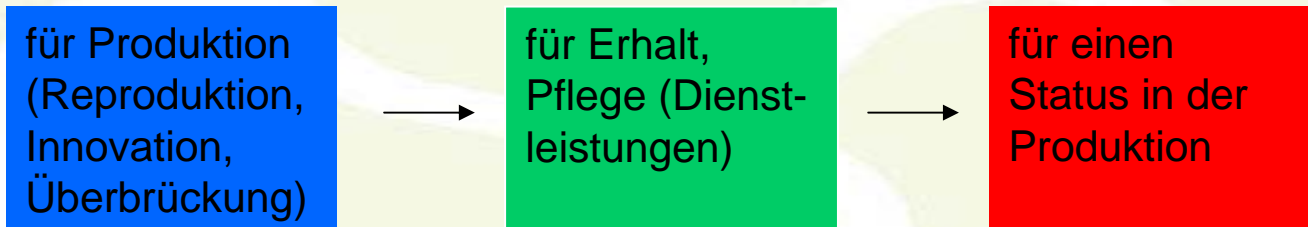
Landwirtschaftliche Zahlungen – wie und wofür?



Landwirtschaftliche Zahlungen – wie und wofür? (1)

Zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Zahlungen:

Legt man die Systematik in Folie Seite 16 zugrunde, entwickelten sich die Zahlungen ideengeschichtlich (nicht in ihrem (vollen) Umfang!) von links nach rechts:



Landwirtschaftliche Zahlungen – wie und wofür? (2)

Zur Begründung von landwirtschaftlichen Zahlungen:

- Der Zahlungsmodus links (für Produktion) ist argumentativ **ökonomisch negativ belegt** (Zahlungen hier bedeuten Markteinmischung, Effizienz sei nicht mehr gewährleistet)
- Der Zahlungsmodus rechts (für Status) ist argumentativ **moralisch negativ belegt** (Zahlungen hier sind gleichbedeutend mit sozialen Transferzahlungen, denn gezahlt wird ohne Leistungsbezug)
- Der Zahlungsmodus mittig (für Dienstleistungen) ist **moralisch positiv belegt** (Zahlungen hier sind an Leistungen gekoppelt) und **ökonomisch positiv besetzt** (seit Entstehung der Theorie externer Kosten)



Landwirtschaftliche Zahlungen – wie und wofür? (3)

Landwirtschaftliche Zahlungen sollten daher **mit Leistungen begründet** werden, die – wenn sie nicht erbracht werden – zu hohen externen gesellschaftlichen Kosten führen:

- **Leistungen für Nahrungsmittelsicherheit:** quantitativ als auch qualitativ: kontinuierliche Lebensmittel- und Rohstoffbereitstellung zu niedrigen Preisen und hoher Qualität = entspricht der Begründung zur Einführung der Direktzahlungen nach 1992, sollte entkoppelt bleiben, aber (degressiv?) an eine Gesamtproduktionsgröße gebunden sein (statt an einzelne Produktionsfaktoren)
- **Leistungen im Umweltbereich:** hier sind einige Maßnahmen aus der 2. Säule Vorbild
- **Leistungen für Beschäftigungssicherung:** hier nicht als Faktorbindung!, sondern als Anbindung an die zu erbringenden Abgabeleistungen bei Beschäftigung seitens der Unternehmen!



Landwirtschaftliche Zahlungen – wie und wofür? (4)

Landwirtschaftliche Zahlungen, die mit **Leistungen begründet** werden, sollten dementsprechend neu betitelt werden, z. B. als leistungsgebundene Zahlungen

anstatt als:

- Subventionen
 - Transferzahlungen
 - Einkommenszahlungen
 - Direktzahlungen
- usw.

Ebenso wichtig:

Für diese landwirtschaftlichen Zahlungen sollte eine adäquate Rechtsgrundlage geschaffen werden, z. B. ein **gesellschaftlicher Leistungsvertrag**



Landwirtschaftliche Zahlungen – wie und wofür? (5)

Zu den entkoppelten Zahlungen als „polisches Dilemma“:

„Politisches Dilemma“, weil:

- Kurzfristig können jetzige Wirtschaftsteilnehmer durch die entkoppelten Zahlungen besser gestellt sein als durch die faktorgebundenen davor, befürworten also schwerlich eine Ablösung der Zahlungen
- Langfristig sind die entkoppelten Zahlungen ohne Argumentationsgrundlage (so auch wörtlich bei Isermeyer seit 2004 nachzulesen!) und somit von (auch drastischen) Kürzungen bedroht
- Langfristig wirken die entkoppelten Zahlungen beschleunigend im Prozess „Wachsen oder Weichen“, denn
 - Einstiegsbarriere wurde höher gesetzt – nur noch kapitalträchtigere Einsteiger in die Landwirtschaft oder Erben
 - Handel von ZA führt zu Kapitalkonzentrationen
 - Handel von ZA führt zu beschleunigtem Ausstieg derer, die potentiell aussteigen werden (Wirkung wie zusätzliche Hofaufgaberente)



Landwirtschaftliche Zahlungen – wie und wofür? (6)

Noch zum Effizienzargument:

- Bei allen faktorgebundenen Zahlungen wirkt das Effizienzargument: Durch die „Einmischung“ in die Faktorausstattungen wird die höchste Allokationseffizienz verhindert/verzögert
- Höchste Allokationseffizienz bedeutet effektivste Faktorausstattung und somit höchstmögliche Gewinnmaximierung aller Wirtschaftsteilnehmer = höchstmöglicher Gewinn in einer Gesellschaft (wohlfahrtstheoretische Begründung)

Dagegen sprechen zwei ökonomische Begründungen:

1. Positive Skaleneffekte
2. Externe Kosten



Landwirtschaftliche Zahlungen – wie und wofür? (7)

Noch zum Effizienzargument:

1. Positive Skaleneffekte

Höchste Effektivität pro Wirtschaftseinheit wird letztendlich über positive Skalenerträge erreicht – d. h., desto größer ein Unternehmen, desto geringer die Stückkosten, desto effizienter = aber Sackgasse Monopole – Idee des Wettbewerbs zwischen vielen Marktteilnehmern nicht mehr umsetzbar

2. Externe Kosten

Seit der Theorie der externen Kosten Wohlfahrtstheorie (Summe der Gewinne der Einzelunternehmen) abgelöst durch die Idee einer gesamtgesellschaftlichen Rechnung, in welcher der „Wohlfahrt“ Negativkosten (externe Kosten) entgegengestellt werden



Landwirtschaftliche Zahlungen – wie und wofür? (8)

Daher zusammengefasst:

- Landwirtschaftliche Zahlungen sollten zukünftig leistungsgebunden erfolgen (Leistungen der billigen und sicheren Lebensmittelbereitstellung, des Umweltschutzes und der Beschäftigungssicherung)
- Diese Leistungen bestehen 1. in der gesamtgesellschaftlichen Nachfragesicherung (niedrige Nahrungsmittelpreise) und 2. in der Vermeidung/ Verringerung externer Kosten
- Dafür ist ein zu schaffender Leistungsvertrag notwendig, der die (unsichere) Subventionspolitik ablöst
- Dieses Vorgehen ist gesamtgesellschaftlich effizienter als das (bisherige) Anstreben von Effizienz pro Einzelunternehmen



Landwirtschaftliche Zahlungen – wie und wofür? (9)

Mögliche Entwicklung:

