

Henrichsmeyer, Wilhelm (Ed.); Langbehn, Cay (Ed.)

Proceedings

Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., No. 24

Provided in Cooperation with:

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (GEWISOLA)

Suggested Citation: Henrichsmeyer, Wilhelm (Ed.); Langbehn, Cay (Ed.) (1988) : Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., No. 24, ISBN 3-7843-1294-2, Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/238706>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.
Band 24

Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte

Mit Beiträgen von

H. Ahrens, A. Basler, S. Bauer, H.-Chr. Behr, H.-H. Bentrup, E. Berg, V. Beusmann, J. Conrad, K. Eisenkrämer, K.-H. Engel, F. Fasterding, K. Frenz, R. H. Gebauer, D. Goeman, M. Grings, H. de Haen, K. Hagedorn, C.-H. Hanf, M. Hartmann, F. Heidhues, R. Herrmann, T. Höller, F. Isermeyer, K.-H. Kappelmann, L. Kersten, D. Kirschke, R. Klaiber, K. Klare, B. Knerr, H. Kögl, M. Köhne, U. Koester, M. Lösch, J. Loriz-Hoffmann, W. Manig, K. Meinhold †, H. v. Meyer, J. Michalek, W. Milch, E. Neander, H. Obermann, G. Poschacher, B. Roeloffs, W. Rothenburger, H.-B. Schäfer, M. Schaps, G. Schmitt, P. M. Schmitz, R. Schnieders, W. Schopen, H. Schrader, J. V. Schrader, A. Schuh, K. W. Schulze-Weslarn, O. Seibert, H. Spitzer, G. Steffen, S. Tangermann, C. Thoroe, S. Traulsen, M. Umhau, W. v. Urff, H. H. Wächter, H. Wagner, G. Wegge, H. Weindlmaier, L. Wilstake, R. Wolfram und W.-P. Zingel.

Im Auftrag der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.
herausgegeben von W. Henrichsmeyer und C. Langbehn



Landwirtschaftsverlag GmbH
Münster-Hiltrup

1. Auflage 1988

Alle Rechte, auch die der Übersetzung, des Nachdrucks
und der photomechanischen Wiedergabe, auch auszugsweise, vorbehalten.

Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup.

Druckvorlage: Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, Postfach 44 03, 2300 Kiel 1

Druck und Verarbeitung:

Landwirtschaftsverlag GmbH, Hülsebrockstraße 2, 4400 Münster-Hiltrup

Auslieferung und Vertrieb:

Landwirtschaftsverlag GmbH, Hülsebrockstraße 2, 4400 Münster-Hiltrup

Printed in Germany.

ISBN 3-7843-1294-2

Verkaufspreis DM 79, –

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

Vorwort von Prof. Dr. C. Langbehn, Kiel/ Prof. Dr. W. Henrichsmeyer, Bonn _____	1
Begrüßung und Eröffnung durch den Vorsitzenden Prof. Dr. E. Wöhlken, Gießen _____	3
Grußwort von Parlamentarischer Staatssekretär G. Gallus, Bonn _____	7
Grußwort von Minister K. Matthiesen _____	11
<u>Grundsätze für die Politikgestaltung</u>	
Grundsätze für die Gestaltung der Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft von Prof. Dr. G. Schmitt, Göttingen _____	15
Grundsätzliche Möglichkeiten für die Berücksichtigung umweltpolitischer und ökologischer Ziele in marktwirtschaftlichen Systemen von Prof. Dr. C. Thoroë, Hamburg _____	33
Agrarpolitische Konzepte aus der Sicht der Bundesregierung von Staatssekretär Dr. K. Eisenkrämer, Bonn _____	47
<u>Rahmenbedingungen und Perspektiven der EG-Agrarpolitik</u>	
Perspektiven wissenschaftlicher und technologischer Entwicklung für die Landwirtschaft von Min. Dirig. G. Wegge, Bonn _____	53
Weltweite ökonomische und politische Rahmenbedingungen für die EG-Agrarpolitik von Prof. Dr. S. Tangermann, Göttingen _____	61
Das Konzept der Kommission für die zukünftige GAP von H. H. Wächter, Brüssel _____	73
<u>Auswirkungen von Markt- und Preispolitiken</u>	
<u>Auswirkungen der Agrarpreispolitik</u>	
Preisinduzierte Produktivitätseffekte und Angebotsverschiebungen im Agrarbereich von Dr. D. Kirschke und Dr. M. Schaps, Brüssel _____	83
Empirischer Kenntnisstand über die Auswirkungen alternativer Agrarpreispolitiken auf sektoraler und betrieblicher Ebene von Prof. Dr. Dr. h. c. K. Meinhold †, Dr. H. Kögl und Dr. H. Schrader, Völkenrode _____	97
Einkommens- und Strukturwirkungen marktorientierter Preispolitik von Prof. Dr. O. Seibert, Weihenstephan _____	113

Auswirkungen der Agrarpreispolitik
von Prof. Dr. S. Bauer, Bonn _____ 129

Auswirkungen von Quotenregelungen

Allokations- und Verteilungswirkungen von Quotenregelungen
von Dipl.-Ing. agr. M. Hartmann und Prof. Dr. P. M. Schmitz, Gießen _____ 137

Bilanz der Garantiemengenregelung nach drei Jahren
von MinR. Dr. D. Goeman und T. Höller, Bonn _____ 155

Auswirkungen verschiedener Konzepte der Markt- und Preispolitik auf
den Einzelbetrieb
von Abt. Dir. Dr. H. Wagner, Bonn _____ 169

Auwirkungen von Quotenregelungen
von MinR. Dipl.-Ing. Dr. G. Poschacher, Wien _____ 179

Auswirkungen von Maßnahmen zur Reduktion der landwirtschaftlichen Faktorkapazität

Faktoranpassung und Wettbewerbsfähigkeit

Maßnahmen zur gezielten Reduktion der landwirtschaftlichen Faktor-
kapazität
von Dr. L. Wilstake, Völkenrode _____ 183

Die Bedeutung einer Vorruehstandsregelung für den landwirtschaft-
lichen Strukturwandel
von Dr. K. Hagedorn und Dipl.-Ing. agr. K. Klare, Völkenrode _____ 201

Räumliche Verteilung der landwirtschaftlichen Produktion und inter-
regionale Wettbewerbsfähigkeit
von Prof. Dr. C.-H. Hanf, Kiel _____ 219

Faktoranpassung und Wettbewerbsfähigkeit
von MinR. Dr. W. Schopen, Bonn _____ 231

Zusammenfassung der Diskussion der Themengruppe
von Prof. Dr. G. Steffen, Bonn _____ 235

Flächennutzung und Flächenstillegung

Erste Erkenntnisse aus dem Großversuch "Grünbrache" in Nieder-
sachsen
von MinR. K. W. Schulze-Weslarn, Bonn _____ 237

Maßnahmen zur Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzflächen für
Naturschutzzwecke
von Prof. Dr. M. Köhne, Göttingen _____ 251

Markt-, finanz- und sozialpolitische Auswirkungen eines Flächen-
stillegungsprogramms
von Prof. Dr. R. Wolffram, Bonn _____ 265

Wirkungsanalysen zur Markt- und Einkommenspolitik

- Allokation nationaler Faktorsubventionen in der Bundesrepublik Deutschland
von Dr. B. Knerr, Stuttgart-Hohenheim _____ 279
- Allokationswirkungen direkter Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft
von Dipl.-Ing. agr. R. Klaiber, Stuttgart-Hohenheim _____ 297
- Auswirkungen alternativer gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Agrarpolitiken auf die agrarsektoralen Anpassungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland
von Dipl.-Ing. agr. J. Loriz-Hoffmann, Bonn _____ 309
- Wirkungsanalysen zur Markt- und Einkommenspolitik
von Dr. R. Herrmann, Kiel _____ 321

Wirkungsanalysen zur Markt- und Preispolitik

- Binnen- und außenwirtschaftliche Wirkungen einer restriktiven EG-Agrarpolitik
von Dr. K. Frenz, Braunschweig _____ 327
- Die Wirkung von Milchpreissenkung und Angebotskontingentierung auf die strukturelle Entwicklung der Milchviehhaltung in Schleswig-Holstein
von Dipl.-Ing. agr. K.-H. Engel, Kiel _____ 339
- Alternativen zur derzeitigen EG-Marktpolitik bei Obst und Gemüse
von Dipl.-Ing. agr. H.-Chr. Behr, Hannover _____ 353
- Wirkungsanalysen zur Markt- und Preispolitik
von M. Grings, Göttingen _____ 365

Internationaler Agrarhandel

- Zur Entwicklung der Weltagarmärkte
von Dr. J. V. Schrader, Kiel _____ 371
- Analyse der Preisschwankungen am Weltfettmarkt
von Dr. L. Kersten, Braunschweig _____ 385
- Kompensationsgeschäfte im internationalen Agrarhandel
von Dr. A. Basler, Braunschweig _____ 397
- Internationaler Agrarhandel
von Prof. Dr. H. Weindlmaier, Bonn _____ 411

Agrarpolitik in Entwicklungsländern

- Agrarpolitische Ziel-Mittel-Systeme in Entwicklungsländern - Versuch einer Systematisierung
von Prof. Dr. H. de Haen, Göttingen und Prof. Dr. H.-B. Schäfer, Hamburg _____ 417

Verbrauchersubventionen, Agrar- und Einkommenspolitik in den Ländern Südasiens von Dr. W.-P. Zingel, Heidelberg _____	433
Technologie und gesellschaftliche Verteilungsmodi in Entwicklungs- ländern - Gesellschaftspolitische Wirkungen genereller landwirt- schaftlicher Produktionsförderungsstrategien als bevorzugtes agrar- politisches Konzept von Prof. Dr. W. Manig, Göttingen _____	447
Agrarpolitik in Entwicklungsländern von Prof. Dr. F. Heidhues, Hohenheim _____	461
<u>Technischer Fortschritt und Faktorallokation</u>	
Analyse der Bestimmungsgründe der Geschwindigkeit und des "bias" technischer Fortschritte in der Bundesrepublik von Dipl.-Ing. oec. J. Michalek, Kiel _____	465
Wandel der optimalen Betriebsgröße in der Milchviehhaltung unter dem Einfluß des technischen Fortschritts von Dipl.-Ing. agr. F. Isermeyer, Göttingen _____	481
Kriterien für die Ableitung einer optimalen Flächennutzungsstruktur aus gesamtwirtschaftlicher Sicht von Dr. K.-H. Kappelmann, Hohenheim _____	495
Technischer Fortschritt und Faktorallokation von Prof. Dr. E. Berg, Hannover _____	507
<u>Strukturentwicklung im Agrarbereich</u>	
Agrarpolitik zugunsten einer bäuerlichen Landwirtschaft? von Dr. habil. H. Ahrens, Weihenstephan _____	513
Landwirtschaftliche Haushalte - Sozioökonomische Typen und ihre Entwicklungsperspektiven von Dipl.-Ing. agr. R. H. Gebauer, Göttingen _____	525
Entwicklungsperspektiven für den landwirtschaftlichen Neben- erwerb - Übergangsform oder langfristig stabiles Strukturelement? von Dipl.-Ing. agr. M. Umhau, Stuttgart-Hohenheim _____	541
Strukturentwicklung im Agrarbereich von Dr. F. Fasterding, Braunschweig-Völkenrode _____	553
<u>Flächennutzung und ökologische Aspekte</u>	
Räumlich unterschiedliche Möglichkeiten der Umwidmung landwirt- schaftlicher Flächen von Prof. Dr. H. Spitzer, Gießen _____	559
Erfahrungen mit dem niedersächsischen Grünbrache-Programm - Aus der Sicht der Beratung und der Verwaltung - von Dr. W. Milch, Hannover _____	573

Erhaltung und Pflege der Artenvielfalt von Kultur- und Wildpflanzen
von Prof. Dr. W. Rothenburger, München-Weihenstephan _____ 581

Flächennutzung und ökologische Aspekte
von MinR. H. Obermann, Bonn _____ 593

Agrarpolitische Willensbildung in der EG

Zur Neuorientierung der Agrarpolitik:
Vergleichende Evaluation agrarpolitischer Konzepte
von Dr. J. Conrad, Berlin _____ 597

Die Bedeutung der Einkommensdisparitäten als Bestimmungsgröße
für die Agrarpolitik im Rahmen der europäischen Integration -
Ein Vergleich der Mitgliedsländer
von Dipl.-Ing. agr. M. Lösch, Stuttgart-Hohenheim _____ 611

Konzepte zur Integration europäischer Agrarpolitik
von Dipl.-Volksw. H. v. Meyer, Frankfurt _____ 625

Agrarpolitische Willensbildung in der EG
von Dr. V. Beusmann, Braunschweig-Völkenrode _____ 635

Wirkung unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte: Ergebnisse der Gruppenveranstaltungen

Markt- und Preispolitik
von Prof. Dr. W. v. Urff, Weihenstephan _____ 645

Flächenumwidmung und Flächenstilllegung
von Prof. Dr. M. Köhne, Göttingen _____ 651

Mobilitätsförderung und Strukturentwicklung
von Prof. Dr. E. Neander, Braunschweig _____ 659

Direkte Einkommenstransfers und soziale Sicherung
von Prof. Dr. U. Koester, Kiel _____ 663

Grundvorstellungen aus der Sicht der praktischen Agrarpolitik

Thesen zum Thema
Agrarpolitische Konzepte und agrarpolitische Möglichkeiten aus
der Sicht der berufsständischen Vertretung der Bauern
von Dr. R. Schnieders, Bonn _____ 671

Agrarpolitik für eine bäuerliche Landwirtschaft -
Überlegungen aus bayerischer Sicht
von MinDir. A. Schuh, München _____ 681

Konservieren oder entwickeln - Überlegungen zur Förderung der
Leistungsbereitschaft und Wettbewerbsfähigkeit bäuerlicher
Familienbetriebe aus schleswig-holsteinischer Sicht
von Staatssekretär Dr. S. Traulsen und MinDir. B. Roeloffs, Kiel _____ 685

Umweltverträgliche Landwirtschaft: Chance und Herausforderung
von Staatssekretär Dr. H.-H. Bentrup, Düsseldorf _____ 695

Agrarpolitische Konzepte aus der Sicht der Bundesregierung
von MinDir Dr. Eisenkrämer, Bonn _____ 701

VORWORT

Der vorliegende 25. Band der Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V. enthält die auf der 28. Jahrestagung vom 7. bis 9. Oktober 1987 in Bonn vorgetragenen Referate. Das Tagungsthema lautete "Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte".

Die 28. Jahrestagung unserer Gesellschaft findet in einer Zeit statt, in der sich grundlegende Veränderungen in der agrarpolitischen Konzeption der Europäischen Gemeinschaft andeuten mit weitreichenden Konsequenzen für die zukünftige Entwicklung des Agrarsektors.

Eine der wichtigen Funktionen agrarökonomischer Gesellschaften besteht darin, durch ihre Arbeit einen Beitrag zu leisten zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse der ländlichen Bevölkerung.

Wie weit sollen dabei das Engagement und die Einflußnahme des Wissenschaftlers gehen? Soll er beispielsweise vorhandene wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen als gegeben betrachten und unter diesen Bedingungen nach bestmöglichen Lösungen suchen? Oder soll er die bestehenden institutionellen Verhältnisse als variable Größen in dem von ihm analysierten System ansehen, die es möglicherweise zu verändern gilt? Berücksichtigt die starke Betonung ökonomischer Effizienz durch den Wissenschaftler immer und in ausreichendem Maße die sozialen und menschlichen Belange? Soll die Wissenschaft sich nur zu Themen von grundsätzlicher Bedeutung oder auch zu aktuellen Tagesereignissen äußern?

Diese Fragen durchziehen die Diskussionen vieler Jahrestagungen seit Gründung unserer Gesellschaft, auch die der Bonner Tagung 1987.

Die im vorliegenden Tagungsband enthaltenen Analysen zu den Grundsätzen für die Politikgestaltung, zu den zu erwartenden Rahmenbedingungen der EG-Agrarpolitik sowie zu den Wirkungszusammenhängen und Auswirkungen unterschied-

licher Markt- und Preispolitiken stellen den wichtigen Beitrag dar, den die agrarökonomischen Wissenschaften nach ihrem heutigen Erkenntnisstand zur Unterstützung der praktischen Politik bei der Lösung der schwierigen gegenwärtigen Probleme leisten können.

Allen Autoren sei herzlich gedankt.

Bonn und Kiel, im Juli 1988

WILHELM HENRICHSMEYER
CAY LANGBEHN

BEGRÜSSUNG UND ERÖFFNUNG DURCH DEN VORSITZENDEN

Prof. Dr. E. WÖHLKEN, Gießen

Hochzuverehrende Respektspersonen, sehr geehrte Gäste, liebe Mitglieder unserer Gesellschaft!

Zur 28. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, die wir im Hinblick auf das Tagungsthema bewußt in Bonn abhalten, heiße ich Sie herzlich willkommen.

An erster Stelle begrüße ich die Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie die Abgeordneten der Länderparlamente, die zu unserer großen Freude zu dieser Tagung gekommen sind.

Als Vertreter des Herrn Bundesministers KIECHLE, der selbst an unserer Veranstaltung nicht teilnehmen kann, begrüße ich Herrn Staatssekretär GALLUS, der auch freundlicherweise einige Worte an uns richten wird.

Sehr geehrter Herr Staatssekretär, unsere Gesellschaft ist Ihrem Hause auf vielfältige Weise verbunden. Ein Teil der Mitarbeiter des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sind Mitglieder unserer Gesellschaft, etliche Ihrer Mitarbeiter wirken an dieser Tagung aktiv mit oder haben in den vergangenen Jahren mit Vorträgen und Diskussionsbeiträgen unsere Tagungen bereichert. Nicht zuletzt hat Ihr Haus unsere jährlichen Tagungen auch finanziell gefördert, wofür wir außerordentlich dankbar sind. Wir wissen die erfreuliche Zusammenarbeit sehr zu schätzen und hoffen auf deren kontinuierliche Fortsetzung und Vertiefung.

Die Regierung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, in dem wir in diesem Jahre unsere Tagung abhalten, wird am Freitagvormittag durch Herrn Staatssekretär Dr. BENTRUP vertreten sein. Heute wird stellvertretend für Herrn Staatsminister MATTHIESEN Herr Leitender Ministerialrat Prof. Dr. VOGEL die Teilnehmer dieser Tagung begrüßen. Herr VOGEL, Sie sind heute doppelt zugegen, als Repräsentant der Landesregierung und als Mitglied unserer Gesellschaft.

Wenn ich Herrn Prof. Dr. med. FLEISCHHAUER als Rektor der Universität Bonn und Hausherrn nicht begrüßen kann, so bitte ich Sie um Verständnis. Ein unvorhergesehener Besuch der Wissenschaftsministerin des Landes Nordrhein-Westfalen, Frau BRUNN, bindet die Universitätsspitze. Lassen Sie mich jedoch verbindlichen Dank sagen für die freundliche Aufnahme in der Universität Bonn, in der wir bereits zum vierten Male zu Gast sein dürfen. Ich bitte Sie, Herr HENRICHSMEYER, diesen unseren Dank dem Rektor zu übermitteln.

Die von mir persönlich Angesprochenen sind natürlich nicht die Einzigen, über deren Teilnahme an der Tagung meine Kollegen und ich hochofret sind. Wie immer gilt ein herzlicher Willkommensgruß

- den ausländischen Gästen, die teilweise sogar regelmäßig Gedankenaustausch mit uns pflegen,
- den Damen und Herren aus der Verwaltung, der Wirtschaft und den Verbänden, insbesondere denen, die möglicherweise erstmals wegen des Tagungsthemas zu uns gestoßen sind sowie
- der Presse, soweit sie unserem Tun Aufmerksamkeit schenkt.

Aus dem Kreis der pauschal Angesprochenen möchte ich eine Institution gesondert erwähnen, die Landwirtschaftliche Rentenbank, weil diese das Wirken unserer Gesellschaft seit vielen Jahren substantiell fördert und damit wesentlich zur Verbreitung der erarbeiteten Einsichten beiträgt.

Mit dem Tagungsthema "Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte" wird ein Problembereich angesprochen und zur Diskussion gestellt, der

- sehr facettenreich ist,
- bereits seit längerem erörtert wird und
- von sehr unterschiedlichen Positionen aus angegangen werden kann.

Wir haben das umstrittene Thema und den Tagungsort gewählt, um ein Forum zu bieten, das eine offene Diskussion erlaubt, mit der das gegenseitige Verständnis für die Argumente von Wissenschaft und Politik gefördert werden soll. Die derzeitige agrarpolitische Situation ist durch die allgemeine Erkenntnis gekennzeichnet, daß die angestrebten Ziele der Agrarpolitik mit den bisher verfolgten Maßnahmen langfristig nicht erreichbar sind. Daraus folgt, daß sowohl über die konzeptionelle Ausrichtung der Agrarpolitik als auch über ihre instrumentelle Ausgestaltung neuere Überlegungen angestellt werden müssen. Dies ist der Kern des heutigen Tagungsthemas. Es wird am heutigen Tage zunächst von den wirtschaftspolitischen Grundsätzen her vorgestellt und vor dem Hintergrund von

technologischem Wandel, ökonomischen Sachzwängen und politischen Intentionen erörtert.

Eine gewisse Breite und Tiefe ist durch die parallelen Gruppensitzungen dem Bereich der Wirkungsanalyse von agrarpolitischen Instrumenten in dieser Tagung eingeräumt worden. Die Ergebnisse der Donnerstagsitzungen in Arbeitsgruppen werden am Freitag im Plenum zusammengefaßt präsentiert. Auf dieser Basis sollen dann die Grundvorstellungen über Lösungsmöglichkeiten aus der Sicht der praktischen Agrarpolitik vorgestellt werden.

Die Zahl der Anmeldungen zu dieser Tagung und die Teilnehmerzahl am Tagungsbeginn bestärken uns in der Hoffnung auf eine fruchtbare Tagung,

- die zu besserer Klarheit über erfolversprechende Gestaltungsmöglichkeiten der Agrarpolitik beiträgt,
- die Verträglichkeitsgrenzen wirtschafts- und agrarpolitischer Eingriffe sichtbar werden läßt und
- das Verständnis für die Anliegen der von den agrarpolitischen Maßnahmen Betroffenen verstärkt.

Ich bitte nun Sie, Herr Staatssekretär GALLUS, um Ihr Grußwort.

Es gilt das gesprochene Wort

GRUSSWORT

des Parlamentarischen Staatssekretärs
beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Georg GALLUS, Bonn

Im Namen von Bundesminister Ignaz KIECHLE danke ich für die Einladung zu dieser Tagung. Minister KIECHLE bedauert es sehr, wegen einer anderen dienstlichen Verpflichtung nicht teilnehmen zu können. Mit dem diesjährigen Tagungsthema sind Sie hochaktuell. Sie behandeln Themen, mit denen sich die praktischen Agrarpolitiker täglich auseinandersetzen.

Ich brauche nicht zu betonen, wie sehr mein Haus die Arbeit Ihrer Gesellschaft schätzt - gerade wegen dieser wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit aktuellen Themen. Unser Interesse wird auch dokumentiert durch viele Angehörige meines Hauses, die Mitglieder der GeWiSoLa sind oder die als Referenten, Zuhörer und Diskussionsteilnehmer an Ihren Tagungen mitwirken.

Dieser Erfahrungsaustausch zwischen wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik ist stets erforderlich. Er nützt allen Beteiligten, weil er unterschiedliche Standpunkte verdeutlicht und über ein besseres gegenseitiges Verständnis zu einer ausgewogenen Meinungsbildung beitragen kann. Um so mehr freue ich mich, daß auch in diesem Jahr neben der Wissenschaft das gesamte agrarpolitische Spektrum von Ländern, Verbänden und EG-Kommission bis hin zu einer Reihe von Gästen aus dem Ausland hier vertreten ist. Auch wenn die Umsetzung wissenschaftlicher Agrarpolitik in die Praxis vielen zu langsam gehen mag und den Praktikern die Wissenschaft manchmal zu realitätsfern erscheint, brauchen wir den Dialog. Zu würdigen ist schließlich das Bemühen der GeWiSoLa, viele junge Nachwuchswissenschaftler zu Wort kommen zu lassen, die sich hier mit den Thesen der "Etablierten" und der Praktiker auseinandersetzen.

Doch nun zum heutigen Tagungsthema: "Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte".

Es ist in der Tat so, daß wir in der Agrarpolitik an einem Scheideweg stehen, an dem wir uns klar werden müssen, welche der verschiedenen Handlungsalternativen wir ergreifen wollen - welche Richtung wir in Zukunft einschlagen.

Alle sind wir uns darüber einig, daß wir der Ressourcenverschwendung in Form von unsinnigen Überschüssen und dem weltweiten Subventionswettlauf ein Ende setzen müssen. Nur bei der Frage des "Wie?" scheiden sich die Geister.

Etwas vereinfacht dargestellt stehen sich zwei Konzepte gegenüber:

- Das eine, das den Preis als wichtigstes, wenn auch nicht alleiniges Instrument der Einkommensstützung sieht. Es will diese Funktion des Preises durch verschiedene Instrumente direkter Kapazitätsbegrenzung und Nachfrageausweitung stützen und direkte Einkommensübertragungen ergänzend einsetzen, wo es aus sozial-, regional- und umweltpolitischen Gründen erforderlich ist. Das ist, kurz gesagt, das Konzept der Bundesregierung.
- Das andere Konzept stellt den Preis stärker als Steuerungsinstrument für den Markt und die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft in den Vordergrund, das heißt, Preisdruck für die Landwirte wird bewußt akzeptiert. Kapazitätsbegrenzende Maßnahmen haben nachrangige Bedeutung. Die entstehenden Einkommensprobleme sollen vorrangig durch direkte Übertragungen gelöst werden.

Dies ist mit einigen Ausnahmen das Konzept vieler Agrarökonomien. Auch die EG-Kommission und eine Reihe von Mitgliedstaaten geben dem Preis eine sehr viel stärkere Steuerungsaufgabe als wir das möchten. Wir meinen - und können uns dabei durchaus auf wissenschaftliche Aussagen berufen, daß ein solches Konzept auch die leistungsfähigen Familienbetriebe, denen eigentlich die Zukunft gehören sollte, mit schwerwiegenden Einkommensproblemen belasten würde und wegen der geringen Preiselastizität des Angebots dennoch das Überschußproblem zumindest kurz- bis mittelfristig nicht lösen würde.

Beim Vergleich der Grundkonzepte sehen wir aber auch, daß abgesehen von einigen Puristen nahezu alle, die sich mit der Agrarpolitik befassen, ein "Bündel von Maßnahmen" für erforderlich halten. Die Unterschiede liegen in dem Gewicht, das der einen oder anderen Maßnahme, insbesondere der Preispolitik beigemessen wird. Und hier gibt es ohne Zweifel Annäherungsmöglichkeiten. Sie sehen dies zum einen in Äußerungen von Agrarpolitikern, in denen nicht zuletzt angesichts der Zwänge, die von Brüssel auf uns zukommen, die Grenzen der Preispolitik und die Notwendigkeit des strukturellen Wandels wieder stärker betont werden.

Wir sehen dies auf der anderen Seite aber auch zum Beispiel im jüngsten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BML zum Thema "Handlungsalternativen der EG-Agrarmarktpolitik", das sich nicht allein an wissenschaftlichen Idealvorstellungen orientiert, sondern die "politischen" Rahmenbedingungen in seine Vorschläge einbezieht.

Wir Politiker haben erfahren müssen, daß wir in den letzten Jahren trotz hohen politischen Einsatzes Preissenkungen nicht verhindern konnten. Für die Produkte, für die wir keine direkte Mengenbegrenzung haben, müssen wir auch in den kommenden Jahren mit zusätzlichem Preisdruck rechnen. Wir tun also klug daran, in unsere agrarpolitischen Überlegungen eine derartige Entwicklung mit einzu-beziehen.

In Teilen der Wissenschaft scheint sich auf der anderen Seite die Erkenntnis durchzusetzen, daß eine marktorientierte Preispolitik, das heißt eine Steuerung der Agrarproduktion allein durch die Preise, schwerwiegende Einkommensprobleme und tiefgreifende strukturelle Veränderungen hervorrufen würde, deren Beseitigung durch direkte staatliche Einkommenstransfers mit nahezu unüberwindlichen politischen und ökonomischen Problemen behaftet wäre.

Neben einer "Preispolitik des mittleren Weges" - wobei ich offenlassen möchte, was als mittlerer Weg anzusehen wäre - empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat daher ergänzende struktur- und einkommenspolitische Maßnahmen, die die produktionseinschränkenden Effekte einer vorsichtigen Preispolitik unterstützen, die Einkommen ergänzen, und auch umweltpolitischen Zielen verstärkt Rechnung tragen. Hierzu gehören Maßnahmen wie die Vorruhestandsregelung in Verbindung mit Stilllegungs- und Extensivierungsaufgaben, die Verstärkung der Ausgleichszulage verbunden mit Extensivierungsaufgaben sowie die gezielte Flächenstilllegung und -umwidmung zu Zwecken des Naturschutzes und der Landschaftserhaltung. Es ist sicher richtig, daß angesichts des aufgestauten Problemdrucks in der Agrarpolitik nur durch eine Bündelung dieser verschiedenen Maßnahmen eine wesentliche Verbesserung der gegenwärtigen Situation zu erreichen sein wird. Hier treffen sich Überlegungen der Agrarökonomien mit Gedanken, die zur Zeit im BML und darüber hinaus von der Bundesregierung und den Ländern unter dem Stichwort "Aktionsprogramm für die deutsche Landwirtschaft" erörtert werden.

Eine ganz entscheidende Frage, die auch hier auf dieser Tagung zu diskutieren sein wird, ist, wie dieses differenzierte Maßnahmenpaket optimal aufeinander abgestimmt und zu einem langfristigen agrarpolitischen Konzept zusammengefaßt werden kann. Nur ein Beispiel dazu: Wir führen auf der einen Seite Extensivie-

rungs- und Flächenstilllegungsprogramme ein, auf der anderen Seite fördern wir mit der Ausgleichszulage und mit anderen Einkommensübertragungen die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in benachteiligten Gebieten. Beides sind für sich gesehen wichtige Maßnahmen. Sie sind aber nur dann Bestandteil eines konsistenten Programms, wenn sie aufeinander abgestimmt sind.

Ergebnis der bisherigen Überlegungen im BML zu einem "Aktionsprogramm" war die Zusammenstellung eines langfristig ausgerichteten zielgruppenorientierten Maßnahmenangebots. Es soll

- die Märkte entlasten,
- die strukturelle Entwicklung und damit die Wettbewerbsfähigkeit unserer Betriebe fördern,
- die besonderen Leistungen außerhalb der Nahrungsproduktion honorieren sowie
- sozial vertretbare Alternativen außerhalb der Landwirtschaft aufzeigen.

Es würde zu weit gehen, hier auf einzelne Maßnahmen dieses Konzepts einzugehen. Nur einen wichtigen Punkt möchte ich herausgreifen: Maßnahmen zur Marktentlastung sind nur dann politisch akzeptabel, wenn sie EG-weit und gleichgewichtig in den Mitgliedstaaten durchgesetzt werden. Je weniger dies gelingt, um so mehr müßte mit einer restriktiven Agrarpreispolitik die Marktanpassung erzwungen werden - mit allen damit verbundenen negativen Folgen. Es ist daher nur konsequent, einen gewissen Sanktionsmechanismus vorzusehen, der alle Mitgliedstaaten zur gleichgewichtigen Anwendung zu Marktentlastungsmaßnahmen zwingt, oder aber ihnen bei Nichtanwendung dieser Maßnahmen eine Mitverantwortung bei der Überschußverwertung auferlegt.

Auch dies von uns in Brüssel vorgestellte Modell wird mit seinem Für und Wider sicher hier erörtert werden. Es wird dagegen eingewendet, daß es gegen das Prinzip der finanziellen Solidarität verstößt. Dem ist entgegenzuhalten, daß die bisherigen "Besitzstände" der Mitgliedstaaten voll gewahrt würden. Finanzielle Solidarität kann für unverkäufliche Überschüsse nicht unbegrenzt gelten, was letztlich ja bei der Garantiemengenregelung Milch EG-weit akzeptiert worden ist. Die Gemeinschaft muß nicht nur solidarisch bei der Finanzierung der Überschußverwertung, sondern auch bei der Lösung der Überschußproblematik, das heißt bei der Rückführung der Produktion sein.

Dies ist eines von vielen schwierigen aktuellen agrarpolitischen Themen, meine Damen und Herren, die Sie in den nächsten Tagen diskutieren werden. Ich konnte die Probleme hier nur anreißen. Ihnen wünsche ich bei Ihrer Tagung viele fruchtbare Diskussionen und uns allen viele neue Erkenntnisse.

GRUSSWORT

des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
des Landes Nordrhein-Westfalen
Klaus MATTHIESEN

(vorgetragen von LMR Prof. Dr. Gisbert VOGEL)

Herr Vorsitzender,
meine Damen und Herren!

Herr Minister MATTHIESEN ist leider verhindert, Sie persönlich hier zu begrüßen. Er hat mich gebeten, die Teilnehmer an dieser 28. Jahrestagung, die in Bonn und damit bei uns in Nordrhein-Westfalen stattfindet, in seinem Namen und im Namen der Landesregierung sehr herzlich zu begrüßen und einige Gedanken zu Ihrer Tagung vorzutragen.

Das Thema "Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte" hat höchste Aktualität. Diejenigen, die vor zwei Jahren dieses Thema gewählt haben, haben damit eine gute Entscheidung getroffen.

Man kann aber auch sagen, daß dieses Thema von dauerhafter Aktualität ist, nicht erst seitdem die EG besteht, sondern mindestens seit den Auseinandersetzungen zwischen Bismarck und Caprivi. Das war vor rund 100 Jahren. Man kann davon ausgehen, daß dies auch in Zukunft so sein wird.

Diese Erwartung ist berechtigt. Zur Reform der EG-Agrarpolitik hat es, wie Sie wissen, inzwischen eine Fülle von Vorschlägen gegeben, nicht nur von der EG-Kommission, auch von politischen Parteien, Regierungen, Verbänden und beachtenswerte Vorschläge auch aus Kreisen der Wissenschaft. Dennoch ist es nie zu einer durchgreifenden Reform gekommen. Viele Wissenschaftler sind frustriert, weil die Politik immer andere Wege gegangen ist.

Die agrarpolitische Diskussion in der Bundesrepublik hat in den letzten Monaten eine neue Dimension erhalten. Man spricht von der Notwendigkeit eines Jahr-

hundertvertrages mit der Aufforderung zu noch größeren finanziellen Leistungen und mit der Einführung eines Bewirtschaftungsentgelts, einer neuen Kategorie von Einkommenstransfer. Dem steht die Tatsache des in Milliardenhöhe defizitären EG-Haushalts gegenüber. Auch im Bundeshaushalt und in den meisten Länderhaushalten fehlt offensichtlich die Luft zur Finanzierung solcher Programme. Darüber hinaus sind wir der Meinung, daß niemand mit der Verwendung eines solchen Begriffs "Jahrhundertvertrag" Hoffnungen auf Existenzgarantien wecken sollte, die unerfüllbar sind.

In der Diskussion und zum Teil auch in der Praxis sind die unterschiedlichsten Modelle. Wir kennen auf der einen Seite mit dem Stichwort "Mehr Markt" marktwirtschaftlich orientierte Modelle, bei denen

- Angebot und Nachfrage die Preise regeln,
- die Strukturentwicklung von außen nicht beeinflusst wird und
- administrative Maßnahmen sich auf die Einkommensübertragung zum Zwecke der sozialen Sicherung beschränken.

Auf der anderen Seite haben wir die planwirtschaftlich orientierten Modelle, wie sie seit langer Zeit in der Zuckermarktordnung und seit 1984 bei Milch praktiziert werden, wobei die Anhänger dieses Modells hoffen, über die zentralverwaltete Drosselung von Produktion und Angebot Spielraum für eine sogenannte aktive Preispolitik zu gewinnen, was bis jetzt eine Illusion geblieben ist.

Die seit Jahren praktizierte Agrarpolitik ist bekanntlich kein reinrassiges Konzept, sondern eine Mischform. Mit ihr sollten stets mehrere Ziele verwirklicht werden, die leider schwer oder gar nicht in Einklang zu bringen sind, wie z. B. Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen vorrangig über die Preise, Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit preiswerten, qualitativ hochwertigen und gesundheitlich unbedenklichen Nahrungsgütern, Sicherung von Natur und Landschaft und ländlichen Räumen.

Wir wissen, was die Einkommensorientierung der Preispolitik bewirkt hat:

- Intensivierung des Einsatzes von ertragssteigernden Produktionsmitteln mit negativen ökologischen Folgen,
- Überschußproduktion mit negativen Folgen für den EG-Haushalt und die Agrarerzeugung in Ländern der Dritten Welt.

Diese Wirkungen werden schließlich seit Jahren noch verstärkt durch die Gewährung der umsatzbezogenen Einkommenshilfe über die Vorsteuerpauschale.

Mein Minister fordert eine durchgreifende Reform der EG-Agrarpolitik an Haupt und Gliedern, kein dauerndes Kurieren an Symptomen, wo stets nur bis zum Tellerrand des EG-Haushalts oder auch darüber hinaus behandelt wird. Er ist überzeugt, daß es unsere Landwirtschaft ruiniert, wenn die derzeitige Agrarpolitik fortgeführt wird. Man muß sich zu der ehrlichen Aussage durchringen, daß für eine aktive Preispolitik keine Chancen bestehen, daß Produktionseinschränkungen EG-weit unentbehrlich und folglich produktionsneutrale, personenbezogene Einkommenshilfen notwendig sind.

Es ist ein leidenschaftlicher Wunsch meines Ministers, die Kollegen der Wissenschaft zu ermutigen, sich den Niederungen der realexistierenden Agrarpolitik nicht zu verschließen. Es muß bezweifelt werden, ob sich wissenschaftlich fundierte Politikberatung damit begnügen kann, daß wissenschaftliche Gutachten von Zeit zu Zeit vorgelegt, von der Politik mit Schmerzen zur Kenntnis genommen und dort sofort zu den Akten gelegt werden.

Abschließend möchte ich Ihnen einen angenehmen Aufenthalt hier in Bonn und damit bei uns in Nordrhein-Westfalen wünschen. Gute Vorschläge sollten nicht nur hier im Auditorium zu Gehör gebracht und anschließend im Tagungsband dauerhaft verwahrt werden, sondern sich auch in der praktischen Agrarpolitik wiederfinden. Ich schließe mit der Hoffnung auf eine erfolgreiche Tagung.

GRUNDSÄTZE FÜR DIE GESTALTUNG DER AGRARPOLITIK IN DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

von

Günther SCHMITT, Göttingen¹⁾

I Einleitung

Eine jüngst unter europäischen Agrarökonomen durchgeführte Befragung (HERRMANN und SCHÄFER 1985) läßt erkennen, daß diese zwar das gegenwärtige Ausmaß an staatlichen Eingriffen in der Landwirtschaft beklagen, dennoch über das "richtige Maß" an derartigen Staatsinterventionen sehr unterschiedlicher Meinung sind. Diese Ambivalenz der Agrarökonomen gilt indes nicht nur für die Gegenwart, sondern begleitet die Geschichte der Agrarpolitik gleichsam von Anfang an²⁾. Deshalb gilt nach wie vor die von Arthur HANAU (1958, S. 16) vertretene "Auffassung, daß in der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik die Besonderheiten der Agrarwirtschaft eine tiefere Bearbeitung und Ausweitung verdienen. Dies gilt hinsichtlich einer wirklich sinnvollen Eingliederung der Agrarwirtschaft in die Soziale Marktwirtschaft ... Angesichts der Besonderheiten der Landwirtschaft kann es keine wirkungsvolle 'Wirtschaftspolitik aus einem Guß' geben. Es gibt aber auch keine Patentrezepte zur Lösung des landwirtschaftlichen Einkommensproblems ... Hiermit stehen wir vor der großen und schwierigen Aufgabe, die richtigen Ansatzpunkte und das rechte Maß für die Förderungsmaßnahmen zu finden."

Die ordnungspolitisch so bedeutungsvolle Frage, ob und in welchem Ausmaß die Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen "Besonderheiten" besitzt und ob, mit welchen staatlichen Mitteln und in welchem Ausmaße diesen Besonderheiten zu begegnen ist, um ihr die vom Landwirtschaftsgesetz von 1955 verheißene "Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der ... Volkswirtschaft" zu ermöglichen, scheint also immer noch offen zu sein. Auf welche Ursachen ist dies zurückzuführen? Dieser Frage werde ich in diesem Beitrag nachgehen, indem ich die als "Besonderheiten" bezeichneten Formen des Marktversagens, wie sie von den Agrarökonomen für die Landwirtschaft reklamiert

werden, sowie solche, die bisher von diesen kaum untersucht wurden, analysieren möchte. Als "Marktversagen" werden in der Theorie der Wirtschaftspolitik Ergebnisse marktwirtschaftlicher Prozesse bezeichnet, "die unter gesellschaftlichen Gesichtspunkten unerwünscht erscheinen oder in bestimmten Fällen statischen Allokationskriterien nicht entsprechen" (WATRIN 1986, S. 6). In der Regel liegt ein so definiertes Marktversagen vor, wenn (1) Unvollkommenheiten auf den Produkt- und Faktormärkten bis hin zum Extremfall des "natürlichen" Monopols vorherrschen, wenn (2) unerwünschte technologisch bedingte externe Effekte auftreten und (3) als Sonderfall externe Effekte das fehlende Ausschlußprinzip des Marktes die Produktion erwünschter (öffentlicher) Güter verhindert sowie (4) wegen hoher Transaktionskosten effiziente Versicherungsmärkte bei bestehender Unsicherheit nicht existieren. In dynamischer Sicht gelten auch (5) Marktunvollkommenheiten in Form ausgeprägter und sich wiederholender Marktungleichgewichte (Marktinstabilität) als Marktversagen, das zu entsprechender Ressourcenverschwendung (Arbeitslosigkeit) führt. Schließlich kann auch dann von Marktversagen gesprochen werden, wenn Marktprozesse die optimalen Fortschrittsraten wegen suboptimaler Forschungsinvestitionen verfehlen. Dabei handelt es sich freilich um eine Form des Versagens, die bisher von Ökonomen wenig beachtet wurde. Die genannten Formen von Marktversagen bieten nach Auffassung der meisten Wirtschaftswissenschaftler Anlaß und Begründung für staatliche Eingriffe zu ihrer Korrektur vorausgesetzt, daß diese Investitionen tatsächlich eine Verbesserung der Marktergebnisse erwarten lassen. Allerdings bleibt dabei häufig die Frage nach den Beziehungen zwischen einem beobachteten Marktversagen und zu dessen Korrektur beabsichtigter staatlicher Interventionen unberücksichtigt, zumal gerade solche Staatseingriffe ihrerseits die Ursache von Politikversagen bilden können: Staatsversagen erweist sich ja häufig als der "siamesische Zwilling" des Marktversagens (PFÄHLER 1986, S. 64). Auf dieses Problem der marktwirtschaftlichen Ordnung, das besonders auch ein solches der Agrarpolitik darstellt, werde ich in Abschnitt 5 eingehen.

Zuvor gilt es jedoch, Ursachen, Relevanz und Dimensionen derjenigen spezifischen Formen eines möglichen Marktversagens zu analysieren, die mit Blick auf die Landwirtschaft genannt werden. Im Vordergrund stehen dabei meist Unvollkommenheit der landwirtschaftlichen Faktormärkte, in Sonderheit des Arbeitsmarktes, über dessen unzureichende Allokationseffizienz seitens der Agrarökonomien weitgehend Einigkeit besteht und die übereinstimmend für die Landwirtschaft benachteiligende Einkommensverteilung verantwortlich gemacht werden. Diesem Problem werde ich mich im folgenden Abschnitt 2 zuwenden. In Abschnitt 3 werde ich die Frage "suboptimalen" Ressourceneinsatzes zur Generierung von technischen Fortschritten seitens der Landwirtschaft diskutieren. Sie wird als eine dort

relevante Form des Marktversagens angesehen, ist aber bisher wenig untersucht worden. Schließlich (Abschnitt 4) werde ich mich mit den für die Landwirtschaft so bedeutungsvollen Fragen der Marktinstabilitäten auseinandersetzen. Eine Erörterung der nicht minder bedeutungsvollen technologisch bedingten externen Effekte der Landbewirtschaftung werde ich hier nicht vornehmen, da diese in dem nachfolgenden Referat von Carsten THOROE behandelt werden.

Ich verzichte hier auch auf eine Diskussion des dornenvollen Problems des "richtigen" Referenzsystems, das ja zur Lokalisierung und Quantifizierung des jeweiligen Marktversagens notwendig ist³⁾. Hinzufügen möchte ich aber eine operationale Definition der "Sozialen Marktwirtschaft", die ich als eine Wirtschaftsordnung begreife, hier aber nicht in bezug auf ihre ethische Begründung erörtern kann⁴⁾, die ihre ökonomische Aufgabe darin sieht, gravierende Fehlentwicklungen wirtschaftlicher Prozesse als Folge auftretenden Marktversagens zu vermeiden, idealerweise freilich nur dann, wenn die dazu im Rahmen einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung zur Verfügung stehenden (ordnungskonformen) Instrumente der Wirtschaftspolitik gewährleisten, daß sie die gesamtwirtschaftliche Effizienz auch tatsächlich verbessern. Das gilt auch für die in einer sozialen Marktwirtschaft meist im Vordergrund stehenden verteilungspolitischen Korrekturen, die gerade dort ihren Platz haben, wo die Verteilungsergebnisse der Marktprozesse ungenügend sind, weil es bestimmten Personengruppen verwehrt ist, sich den sich rasch wandelnden Erfordernissen dieser Prozesse in einem zumutbaren Ausmaße anzupassen. Ob und inwieweit dies für die Landwirtschaft, genauer für die dort Tätigen zutrifft, soll nachfolgend untersucht werden. Festhalten möchte ich aber, daß in der Landwirtschaft gleiche soziale Maßstäbe anzulegen sind, anhand derer der sozialen Verpflichtung dieser Wirtschaftsordnung Genüge getan wird.

2 Immobilität auf dem landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt: Fakten und Mutmaßungen

2.1 Der empirische Befund

Spätestens seit den von Theodore SCHULTZ (1945, 1953) durchgeführten Analysen des Anpassungsprozesses der Landwirtschaft im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung besteht unter Agrarökonomen darüber Konsens, daß es den auf den (landwirtschaftlichen) Arbeitsmärkten vorherrschenden Unvollkommenheiten zuzuschreiben ist, daß in der Landwirtschaft ein dauerhafter Überbesatz an Arbeit vorhanden ist. Dieser "overlag supply of labour does lower both the physical

and value productivity per worker unit", mit dem Ergebnis, daß "earning per worker in agriculture are declining relative to earning in industry" (SCHULTZ, S. 92 f.): Disparität von Produktivität und Entlohnung des Faktoreinsatzes in der Landwirtschaft gegenüber derjenigen außerhalb des Agrarsektors als Resultat unzureichender intersektoraler Arbeitsmobilität. Agrarökonomien haben zur Erklärung dieser Immobilitäten im einzelnen, jedoch nicht in ihrem Ergebnis voneinander abweichende theoretische, indes selten wirklich empirisch überprüfte Erklärungshypothesen entwickelt. Sie reichen von der These bestehender Wettbewerbsbeschränkungen auf den landwirtschaftlichen Produktmärkten (GIERSCH 1961, S. 228) über die Treitmühlentheorie von COCHRANE (1958) und deren Neuinterpretation als "Theorie der ruinösen Branchenkonkurrenz" (BARTLING 1986, vgl. dazu auch EICKHOFF 1986, EICKHOFF und DÜRRBECK 1987), die Theorie der quasifixen Produktionsfaktoren (JOHNSON 1958) bis hin zu der These sektorspezifischer Präferenzen der Landwirte zugunsten der Landbewirtschaftung. Alle diese Thesen stellen eigentlich mehr oder minder phantasiereiche Variationen der Opportunitätskosten-Theorie dar (vgl. dazu vor allem HATHAWAY 1963 und SCHMITT 1972), wonach die in der Landwirtschaft Tätigen so geringe Opportunitätskosten aufweisen, daß ihr Verbleiben dort im Vergleich zu den außerhalb erzielten zu entsprechend niedrigen Einkommen führen muß. Ihre Bestätigung findet diese Theorie offensichtlich in den vielen Untersuchungen über die (relative) Einkommenslage der Landwirtschaft zahlreicher Länder, nicht zuletzt in Form der von der deutschen Bundesregierung alljährlich vorgelegten Agrarberichten der Bundesregierung⁵).

Wendet man jedoch den Blick von einzelnen Ländern, in denen dieses intersektorale Produktivitäts- und Einkommensgefälle deutlich hervortritt, hin zu einem, eine Vielzahl von Ländern umfassenden Vergleich, etwa innerhalb der OECD oder allein innerhalb der EG, so zeigt sich nicht nur, daß Niveau und Entwicklung der (relativen) Produktivitäten und Einkommen in der Landwirtschaft sehr stark streuen, sondern daß es Zeiträume und Länder gibt, wo ein solches Produktivitäts- und Einkommensgefälle zwischen Land- und übriger Volkswirtschaft gar nicht aufgetreten ist. Das zeigt sich anhand des in der Übersicht 1 ausgewiesenen Verhältnisses der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft zu derjenigen in der gesamten Volkswirtschaft in den wichtigsten OECD-Ländern, aber auch in bezug auf Niveau und Entwicklung der je Jahresarbeitseinheit erzielten Wertschöpfung bzw. Betriebseinkommen (deflationiert) in der Landwirtschaft der EG-Mitgliedsländer (Übersicht 2), wie sie von der EG-Kommission aufgrund von Buchführungsdaten bzw. von EUROSTAT aufgrund der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung laufend ausgewiesen werden⁶).

Übersicht 1: Verhältnis der Arbeitsproduktivität der Landwirtschaft zur Arbeitsproduktivität der gesamten Volkswirtschaft¹⁾ in einigen OECD-Mitgliedsländern, 1960-1982, in Prozent

Land	1960-67	1968-73	1974-79	1980-82	1960-82
OECD-Länder insg.	30,5	33,1	38,2	35,7	33,1
EG-Mitgliedsländer	43,0	44,7	46,1	44,9	44,1
davon: Belgien	78,9	86,9	79,4	76,7	80,0
Dänemark	35,2	-	61,7	69,9	-
BR Deutschland	40,3	40,0	40,0	40,0	39,8
Griechenland	40,7	40,9	47,0	55,5	43,2
Frankreich	44,4	48,5	50,5	48,2	46,8
Italien	41,5	39,7	44,7	45,9	42,1
Niederlande	90,4	93,5	85,4	73,5	86,3
Verein. Königreich	71,4	81,3	85,4	76,9	78,8
Spanien	54,5	41,9	41,2	36,9	46,8
Portugal	51,3	52,5	60,6	-	-
Vereinigte Staaten	49,2	63,0	76,9	77,1	60,8
Australien	108,9	92,5	88,1	76,0	97,6
Kanada	47,7	52,0	62,7	70,3	54,3
Schweden	48,4	52,5	64,5	57,1	53,4
Japan	39,8	37,7	42,1	36,0	39,5
Neuseeland	-	110,0 ²⁾	88,3	76,0	-

1) Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttosozialprodukt (in Marktpreisen) je Erwerbstätigen in Prozent des BIP je (zivilen) Erwerbstätigen insgesamt.

2) 1973.

Quelle: OECD (1984), S. 36 und 58.

Gerade diese beträchtlichen internationalen Unterschiede in der relativen Höhe der in der Landwirtschaft erzielten Produktivität und Einkommen waren um die Mitte der 50er Jahre Gegenstand intensiver Forschungsbemühungen. Vor allem waren es Colin CLARK (1957), J. BELLERBY (1956) und Marc LATIL (1956), die sich um eine Erklärung gerade dieser internationalen Divergenzen bemühten. Eine überzeugende Erklärung ist ihnen freilich nicht gelungen. Zwar weisen sie auf die zuvor angesprochenen Erklärungshypothesen hin, vertiefen auch die eine oder andere Betrachtungsweise, verfehlen jedoch eine überzeugende Erklärung dieser Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern, weil sie nicht zu zeigen vermögen, daß und warum die Mobilitätsfraktionen in den einzelnen Ländern so unterschiedlich stark ausgeprägt sind, weswegen ein so stark ausgeprägtes intersektorales Produktivitäts- und Einkommensgefälle auftritt⁷⁾.

Übersicht 2: Niveau und Entwicklung der "Wertschöpfung" je Jahresarbeitseinheit (JAE) in der Landwirtschaft der EG-Mitgliedsländer, 1970-1984

	Belgien	Dänemark	BR Deutschland	Griechen- land	Frank- reich	Irland	Italien	Luxem- burg	Nieder- lande	Vereinigtes Königreich	EG-10
	Nettowertschöpfung zu Faktorkosten (real) je JAE, EG-10 = 100 (1981/85) ¹⁾										
1971/77	193,5	137,4	114,3	47,1	113,6	58,2	79,6	94,0	200,7	154,8	100,4
1977/81	186,8	143,1	101,6	55,1	102,4	59,1	85,5	97,5	194,0	135,9	97,4
1981/85	216,8	180,9	98,1	63,6	103,1	57,1	84,0	114,1	222,6	140,0	100,0
	Nettowertschöpfung (Betriebseinkommen) je JAE (real), EG-9 = 100 (1980/84) ²⁾										
1975/79 ³⁾	158,0	166,8	96,8	-	89,4	72,9	46,4	110,6	188,7	111,5	81,4
1980/84 ³⁾	182,5	184,3	89,0	-	99,9	81,1	71,4	120,3	201,0	103,9	100,0
	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen je Einwohner ⁴⁾ , EG-10 = 100										
1975	106	113	110	55	109	66	86	121	110	99	100
1984	105	116	115	54	109	67	87	123	101	96	100

1) JAE - Jahresarbeitseinheit. Deflationiert mit implizitem Preisindex des Bruttoinlandsproduktes (1980 = 100), umgerechnet zu konstanten Wechselkursen von 1980 (in ECU); die Ländergrößen sind bezogen auf den Durchschnitt 1981/85.

2) Nettowertschöpfung zu Faktorkosten (Betriebseinkommen), deflationiert mit dem impliziten Preisindex des Bruttoinlandsproduktes (1975/76 = 100), umgerechnet mit konstanten Wechselkursen von 1975/76; die Ländergrößen sind bezogen auf den Durchschnitt der Jahre 1980/84.

3) Jeweils Wirtschaftsjahre 1975/76 - 1979/80 bzw. 1980/81 - 1984/85.

4) In Preisen und Kaufkraftparitäten von 1980.

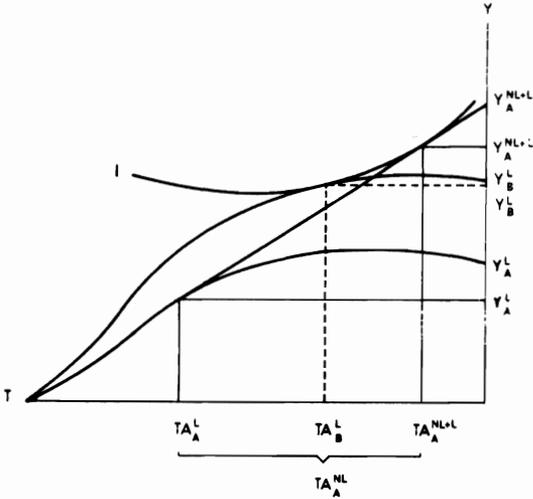
Quelle: Eurostat 1986 und 1987, Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1986 sowie eigene Berechnungen.

2.2 Mutmaßungen

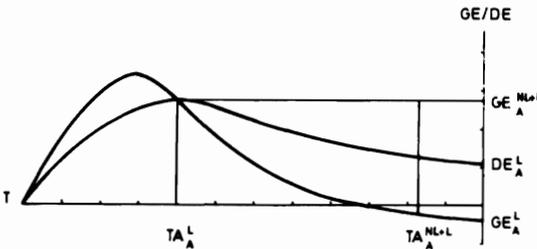
Die Ursachen für die beobachteten internationalen Divergenzen müssen wohl anderer Natur sein als bisher angenommen. Einen Einstieg in eine anders geartete Erklärung wird, wie sich rasch erweisen wird, damit nicht nur international, sondern auch für im Zeitablauf (intertemporal), zwischen Regionen (interregional), ja zwischen einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben auftretenden "intersektoralen" Unterschieden von Produktivität und Einkommen von einer von EUROSTAT vorgetragenen Erläuterung ihrer o. a. empirischen Befunde geboten (1987, S. 54 f.). Dort heißt es nämlich: "Nach der Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe von 1983 ist der Anteil der Betriebsinhaber mit anderer Erwerbstätigkeit von einem Mitgliedsland zum anderen sehr unterschiedlich. In der BR Deutschland und in Griechenland üben nahezu 40 % eine andere Erwerbstätigkeit aus. Demgegenüber erreicht dieser Anteil in den Niederlanden und in Luxemburg nur 19 %. Somit zeigt sich, daß die Niederlande, in denen die höchsten landwirtschaftlichen Einkommen erzielt werden, auch den größten Anteil an Betriebsinhabern aufweisen, die vollzeitlich für den Betrieb arbeiten und damit keine Einkommensquellen aus anderer Tätigkeit haben ... Es zeigt sich, daß die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen der Landwirtschaft je JAE in der Regel in den Betrieben ohne andere Erwerbstätigkeit deutlich höher ist als in jenen mit anderer Erwerbstätigkeit ... Die Effizienz des Arbeitseinsatzes in der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit ist damit in den Betrieben ohne andere Erwerbstätigkeit deutlich höher."

Dieser Hinweis kann nun mit Hilfe der von Gary S. BECKER (1965) angeregten, inzwischen vielfach ausgebauten "New Household Economics", in ihren Ansätzen, soweit es den landwirtschaftlichen Haushalt angeht, aber bereits von Alexander TSCHAJANOW (1923) angelegten, schließlich von Chihiro NAKAJIMA (1986) systematisch ausgebauten (subjektiven) Theorie des landwirtschaftlichen Haushaltes systematisch interpretiert und analysiert werden⁸⁾. Ausgangspunkt dieser theoretischen Überlegungen ist also der landwirtschaftliche Haushalt als die über den Einsatz der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen (Arbeit) entscheidende Institution, nicht aber der Betrieb, wie die traditionelle landwirtschaftliche Betriebslehre unterstellt⁹⁾. Schaubild 1 stellt eine Übertragung dieser, die optimale zeitliche Allokation der Arbeit darstellenden Haushaltstheorie auf die in dem o. a. Zitat angesprochene Situation eines sog. "Nebenerwerbsbetriebes A" im Vergleich zu einem "Vollerwerbsbetrieb B" dar. Sachgerechter wäre es allerdings, von entsprechenden Haushalten zu sprechen.

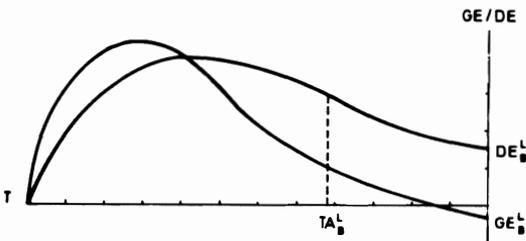
Schaubild I:



Optimale Zeitallokation im Nebenerwerbsbetrieb A und Vollerwerbsbetrieb B (ohne komplementäre Nebenerwerbstätigkeit)



Grenz- und Durchschnittserträge im Nebenerwerbsbetrieb A



Grenz- und Durchschnittserträge im Vollerwerbsbetrieb B

Symbole:

- Y Einkommen
- Y^{NL} Einkommen aus nicht-ldw. Erwerbstätigkeit
- Y^L Einkommen aus ldw. Erwerbstätigkeit
- Y^{NL+L} Einkommen aus nicht-ldw. und ldw. Erwerbstätigkeit
- I Indifferenzkurve
- T verfügbare Arbeits- und Freizeit
- TA Arbeitszeit
- TF Freizeit
- TA^{NL} Arbeitszeitaufwand für nicht-ldw. Erwerbstätigkeit
- TA^L Arbeitszeitaufwand für ldw. Erwerbstätigkeit
- TA^{NL+L} Arbeitszeitaufwand für nicht-ldw. und ldw. Erwerbstätigkeit
- GE^L Grenzertrag aus ldw. Erwerbstätigkeit
- DE^L Durchschnittsertrag aus ldw. Erwerbstätigkeit
- GE^{NL} Grenzertrag aus nicht-ldw. Erwerbstätigkeit
- DE^{NL} Durchschnittsertrag aus nicht-ldw. Erwerbstätigkeit

Im oberen Teil von Schaubild 1 sind die für beide Haushalte maßgeblichen Ausgangsbedingungen dargestellt¹⁰⁾. Ausgehend von einem gleichen, von beiden Betrieben angestrebten Nutzenniveau (Indifferenzkurve I) verfügt der Vollerwerbsbetrieb B über eine größere (effizientere) Produktionskapazität als der Nebenerwerbsbetrieb A, dargestellt an den beiden Ertragskurven (Einkommensmöglichkeitenkurven) Y^L_A bzw. Y^L_B . Der Haushalt B optimiert seinen landwirtschaftlichen Arbeitsaufwand bei TA^L_B , während A nur die Arbeitszeit von TA^L_A in der Landbewirtschaftung, dagegen die Arbeitszeit TA^{NL}_A in außerlandwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit aufwendet. Die Gesamtarbeitszeit von A beträgt TA^{NL+L}_A , ist also größer als die von B (TA^L_B) und entsprechend unterschiedlich fällt die Größe der Freizeit aus. A erzielt ein Gesamteinkommen in Höhe von Y^{NL+L}_A , B ein solches von Y^L_B .

Das Verhältnis von außerlandwirtschaftlicher zu landwirtschaftlicher Arbeitszeit (Erwerbskombination) im Haushalt A wird bestimmt von der Höhe des (außerlandwirtschaftlichen) Lohnsatzes GE^{NL}_A (Grenzprodukt der außerlandwirtschaftlichen Arbeit) zur Höhe des Grenzertrages aus der Landbewirtschaftung GE^L_A (mittleres Schaubild). Im unteren Schaubild sind Grenz- und Durchschnittserträge von Haushalt B aufgetragen. Ein Vergleich dieser Größen mit derjenigen von Haushalt A führt nun zu folgenden Einsichten: (1) Der Grenzertrag der Arbeit in der Landwirtschaft GE^L_A ist bei dem optimalen Zeitaufwand von TA^L_A größer als in B (GE^L_B) bei TA^L_B , während der Durchschnittsertrag der Arbeit DE^L_B größer ist als derjenige von A (DE^L_A). (2) Bezieht man den gesamten Arbeitszeitaufwand von Haushalt A auf den landwirtschaftlichen Betrieb, so ergibt sich ein noch wesentlich niedriger Durchschnittsertrag DE^L_A bei TA^{NL+L}_A und ein negativer Grenzertrag GE^L_A . Hieraus folgt, daß (3) die in der OECD-Statistik ausgewiesenen Relationen der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft zu derjenigen außerhalb dann besonders irreführend ist, wenn Länder mit unterschiedlichem Anteil sog. Nebenerwerbsbetriebe an der Gesamtzahl der landwirtschaftlichen Betriebe miteinander verglichen werden. Es folgt weiter (4), daß derartige "Irrtümer" auch, wenn auch im kleineren Ausmaße, dann bestehen bleiben, wenn nur auf den auf die Landbewirtschaftung entfallenden Arbeitsaufwand abgehoben wird, wie es in Form der standardisierten JAE bei den EUROSTAT- und INLB-Berechnungen erfolgt.

Aus dem Gesagten sind zwei allgemein gültige und für unsere Betrachtung wichtige Schlußfolgerungen zu ziehen: Zum ersten konnte gezeigt werden, daß international bestehende Unterschiede in dem intersektoralen Verhältnis von Produktivität und Einkommen ihre Erklärung in unterschiedlicher Anpassung der Landwirtschaft an die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Form einer

stärkeren (oder schwächeren) Ausprägung der Mehrfachbeschäftigung (Neben-erwerbslandwirtschaft) der in der Landwirtschaft (teilweise) Beschäftigten findet. Weiter folgt, daß sich hiermit auch interregionale Produktivitäts- und Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft und gegenüber der Nicht-Landwirtschaft erklären lassen ebenso wie intertemporale Veränderungen des intersektoralen Produktivitäts- und Einkommensgefälles. Letzteres gilt dann, wenn Veränderungen der gesamt- und agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine Ausweitung oder Einschränkung der Mehrfachbeschäftigung vorzugswürdig werden lassen. Zum zweiten folgt aus diesen theoretischen Erörterungen, daß aus den jeweils statistisch beobachteten inter- und intrasektoralen Produktivitäts- und Einkommensunterschieden keineswegs auf das Vorhandensein und Ausmaß des in Form von Marktunvollkommenheiten des Arbeitsmarktes auftretenden Marktversagens geschlossen werden kann.

3 Landwirtschaft und technische Fortschritte als Problem eines öffentlichen Gutes

Die Unterstützung der Landwirtschaft durch Förderung von Forschung, Beratung und Ausbildung gehört zu den ältesten Formen der Landwirtschaftsförderung durch den Staat. Damit antwortet die Gesellschaft auf die offensichtliche Tatsache, daß einerseits die durch Forschung generierten und durch Ausbildung und Beratung vermittelten "technischen" Fortschritte in der Landwirtschaft überwiegend den Charakter eines öffentlichen Gutes (fehlendes Markt-Ausschlußprinzip) besitzen, andererseits die Struktur der Landwirtschaft (Betriebsgrößenstruktur) es verhindert, daß diese selbst Investitionen in Forschung, Beratung und Ausbildung in ausreichendem Maße vornehmen kann. Dies hat bereits Joseph SCHUMPETER (1950 (1942), S. 131) erkannt und damit seine berühmte These belegt, wonach ein gewisses Maß an Wettbewerbsbeschränkungen die Voraussetzung für entsprechende Investitionen durch private Unternehmer bilden (vgl. dazu u. a. KAMIEN und SCHWARTZ 1975). Auch SCHULTZ (1945, S. 75) hat diese Zusammenhänge betont, wenn er schreibt, daß "the small family-type farm is obviously in no position to finance, organize, and conduct the highly complicated, costly studies entailed in agricultural chemistry, plant, and animal breeding, feeding, agronomy, and the many other applied sciences that enter into farm technology. It is therefore, appropriate that the cost be borne by society as a whole, through the agency of government."

Indes scheint es an der Zeit, diese These des geradezu als klassisch zu bezeichnenden Versagens der "Agrarmärkte" in bezug auf die Generierung technischer

Fortschritte und deren Transformation in die Landwirtschaft zu überprüfen. Zweifel an dieser These gründen sich vor allem auf drei tiefgreifende Veränderungen, die sich inzwischen vollzogen haben, nämlich

1. Zwar hat der ungestüme Strukturwandel in der Landwirtschaft in den (westlichen) Industrieländern keineswegs zu den von mancher Seite befürchteten Konzentrationsprozessen ("Agrarfabriken") geführt, wenn man von Ausnahmen absieht (Geflügelwirtschaft), dagegen sind solche Konzentrationsprozesse in den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen eingetreten. Dort hat sich deshalb auch die privatwirtschaftliche Agrarforschung etablieren und entfalten können neben der weiterhin vom Staat geförderten. Zwar sind die Informationen über Ausmaß und Wachstum dieser privaten Forschungsaktivitäten sehr begrenzt, doch wissen wir z. B. aus den Vereinigten Staaten, daß diese dort inzwischen, gemessen an der Höhe ihrer finanziellen Aufwendungen, diejenigen des Staates weit überschritten haben (RUTTAN 1982, S. 241 ff.): Ob und inwieweit dieser "Substitutionsprozess" staatlicher durch private Forschungsaktivitäten zu einer Akzeleration oder zu einem "crowding out" der Privatforschung geführt hat, ist allerdings unbekannt.

2. Übersehen wird in diesem Zusammenhang, daß die Begünstigung der Landwirtschaft durch protektionistische Maßnahmen nicht nur die privatwirtschaftliche Rentabilität der Anwendung, sondern auch die Generierung von privaten Forschungsinvestitionen erhöht hat. Entsprechend ist der Satz von SUITS (1979, S. 26), wonach "if farmers have done little themselves to raise their own productivity, they have provided a ready market for any improvement in method, once it has developed and demonstrated", zu ergänzen ist durch den Hinweis, daß die staatliche Agrarpolitik ein erhebliches Maß zu dieser Entwicklung beigetragen hat. Insofern ist es wohl berechtigt zu sagen, daß die negativen Auswirkungen des Agrarprotektionismus nicht so sehr in jenen Produktionseffekten ihre Ursache haben, die sich anhand komparativ-statischer Betrachtungsweisen ableiten lassen, sondern vor allem darin, daß der Protektionismus auch die Generierung und Anwendung technischer Fortschritte forciert hat, wie sie nur anhand komparativ-dynamischer Analysen zu ermitteln wären. Die privatwirtschaftliche Effizienz von Investitionen in Forschung, Beratung und Ausbildung hat sich ebenso wie diejenige der Anwendung von technischen Fortschritten in der Landwirtschaft immer mehr von der gesamtwirtschaftlichen Effizienz entfernt, mit der Folge entsprechender Allokationsverluste. Ich habe mich dazu ausführlich an anderer Stelle geäußert (SCHMITT 1986).

3. Weiterhin muß darauf verwiesen werden, daß schrittweise Veränderungen eigentumsrechtlicher, vor allem patentrechtlicher Regelungen der Forschungsergebnisse technischer Fortschritte immer mehr den Charakter eines öffentlichen Gutes genommen und ihnen einen solchen als private Güter verliehen hat. Das zeigt sich am deutlichsten anhand der gegenwärtig sich vollziehenden biotechnologischen Revolution in den Agrarwissenschaften (vgl. dazu u. a. Office of Technology Assessment 1984, S. 335 ff.).

Angesichts dieser, hier nur kurz angesprochenen institutionellen und strukturellen Veränderungen und deren Implikationen für die Agrarforschung stellt sich die Frage, ob und inwieweit es berechtigt ist, in diesem Zusammenhang noch von einem wirklichen Marktversagen zu sprechen. Jedenfalls ist die besonders von RUTTAN vertretene Auffassung, daß eine systematische Unterinvestition im Bereich der staatlichen Agrarforschung zu beklagen sei, erheblichen Zweifeln ausgesetzt. Entsprechend ist es eine bisher nicht geklärte empirische Sachfrage, ob und inwieweit es in den Industrieländern weiterhin einer so massiven Ergänzung der stark expandierenden privaten Agrarforschung durch staatliche Forschungsförderung bedarf, wenn diese anhand gesamtwirtschaftlicher Effizienzkriterien gemessen wird. Und dies ist ja das maßgebliche Kriterium, das Agrarökonomien an die Berechtigung von Staatseingriffen zur Korrektur auftretenden Marktversagens anlegen.

4 Das umstrittene Problem der Marktinstabilitäten: Markt- oder Politikversagen

Ich wende mich nunmehr dem vielleicht am heftigsten umstrittenen Problem der Ursachen von Instabilitäten der Agrarmärkte zu, das in die Frage einmündet, ob diese überwiegend als Marktversagen zu gelten haben und entsprechende staatliche Eingriffe rechtfertigen oder ob sie vor allem gerade diesen Eingriffen zuzuschreiben sind.

Zunächst ist allerdings darauf aufmerksam zu machen, daß Landwirtschaft in einer freien Marktwirtschaft in so ausgeprägter Weise derartigen Marktinstabilitäten ausgesetzt ist, wie dies für nur wenige andere Wirtschaftsbereiche gelten dürfte. Die Ursachen hierfür sind schnell genannt. Sie liegen vor allem darin, daß (1) die engen Substitutions- und Komplementärbeziehungen der verschiedenen Agrarprodukte unter- bzw. miteinander dazu führen, daß partielle oder regional begrenzte Instabilitäten auf die übrigen Produktionsbereiche und Regionen der Landwirtschaft durchschlagen: das Phänomen der örtlichen und produktionsweiten Interdependenz der Agrarmärkte, das bereits SCHUMPETER (1950, S. 131) mit

seinem Hinweis darauf, daß "es außerhalb der Landwirtschaft nicht viele Beispiele für eine vollkommene Konkurrenzwirtschaft gibt", betont hat. Verschärft wird (2) dieser Prozeß durch die für nahezu alle Agrarprodukte gültige geringe Preiselastizität von Angebot und Nachfrage, was COCHRANE (1958, S. 52) zu der Feststellung veranlaßt hat, wonach "any small change in demand, or supply must give rise to a large change in the farm price level" und "the finest of lines separates the conditions of too much and too little in agriculture". Schließlich (3) sollte nicht aus dem Auge verloren werden, daß die Landwirtschaft in ihrer engen Abhängigkeit von den weltweiten Entwicklungen auf den Agrarmärkten unmittelbar und, wie unter (1) zuvor dargelegt, umfassend von Wechselkurschwankungen berührt wird (vgl. dazu RAUSSER 1985 und SCHUH 1985). Das zeigt sich im übrigen anhand der Diskussion um den Grenzausgleich in der EG, die sich ja ansonsten von wechselkurs- oder sonstwie bedingten Instabilitäten der Weltmärkte weitgehend abgekoppelt hat.

Angesichts der Bedeutung und des Ausmaßes derartiger Instabilitäten ist es nicht verwunderlich, daß die meisten Agrarökonomen in der Forderung nach stabilisierenden Eingriffen auf den nationalen und internationalen Märkten übereinstimmen¹¹⁾. Dabei stützen sie sich auf zahllose wohlfahrtstheoretische Untersuchungen, die die mit solchen Stabilisierungsmaßnahmen verbundenen Allokationsgewinne betonen (vgl. dazu u. a. FRENZ 1987 und die dort aufgeführte Literatur). Doch sind solche Analysen von geringem empirisch relevanten Aussagegehalt, weil es von den jeweiligen Annahmen abhängt, ob und in welchem Ausmaße solche Gewinne zu erwarten sind. Insofern ist auch hier COCHRANE (1980, S. 508) zuzustimmen, wenn er meint, daß "welfare analysis based upon the concept of consumer and producer surplus has not in the past made, and will not in the future make, any recognizable contribution to the making of decisions ... either to initiate commodity stabilization programs or to reject them". Dieses Zitat läßt nicht nur den geringen Einfluß der Ökonomen auf wirtschafts- und agrarpolitische Entscheidungen erkennen, sondern auch das für das Problem der Instabilitäten sowie der Stabilisierungspolitik so bedeutsame Dilemma, in dem sich gerade Agrarökonomen befinden: Angesichts eines bestehenden Theorie-Defizits (Referenzsystem) sind sie nicht in der Lage, eine optimale Stabilisierungspolitik anhand der davon zu erwartenden Allokationsgewinne zu entwerfen. Aber auch wenn sie dazu in der Lage wären, gäbe es keine Gewähr dafür, daß diesen Vorschlägen auch gefolgt würde, und dies allein schon deshalb, weil auf nationaler Ebene und schon gar auf internationaler Ebene keine Institutionen vorhanden sind, die solchen Vorschlägen einer rationalen (Stabilisierungs-)Politik zum Durchbruch verhelfen könnten. Das vielfache Gegeneinander nationaler Stabilisierungsmaßnahmen und die hilflosen Bemühungen auf internationaler Ebene zeigen dies allzu

deutlich. Damit sind wir aber zugleich bei dem Problem des Zusammenhanges zwischen Markt- und Politikversagen, das in bezug auf das Stabilisierungsproblem besonders evident ist, angelangt. Diesem Problem sei der nachfolgende Abschnitt gewidmet, wobei nur zu dem Charakter dieses Problems Stellung genommen wird, ohne auf die spezielle Frage in bezug auf Stabilisierungsmaßnahmen eingehen zu können.

5 Politik- versus Marktversagen: Ein unauflösliches Dilemma?

Bisher haben wir uns bemüht, für die Agrarwirtschaft spezifische Formen und Ursachen eines Marktversagens aufzuspüren und zu diskutieren. Marktversagen gibt, wie auch bereits erwähnt, Anlaß und Begründung für korrigierende Staatsingriffe auch in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung heutigen Verständnisses. Indes treten bisher nur unzulänglich analysierte Probleme bei der Konzeptionierung und Implementierung einer Wirtschaftspolitik auf, die darauf abzielt, ein beobachtetes und theoretisch-rational vermeidbares Marktversagen zu beseitigen oder doch in seinen negativen Allokationswirkungen zu mildern. Dabei handelt es sich um drei verschiedene, indes voneinander keineswegs unabhängige Problembereiche einer rationalen Wirtschaftspolitik:

1. Wirtschaftspolitische Maßnahmen sind das Ergebnis eines im gegebenen politisch-institutionellen Rahmen sich vollziehenden Entscheidungsprozesses. Sie sind damit Gegenstand der Einflußnahme von Interessengruppen. Diese verfolgen das Ziel der politischen Rentensuche, mit dem Resultat suboptimaler Entscheidungen und damit verbundener Allokationsverluste, zu denen sich noch diejenigen gesellen, die aus den Kosten der "Rentensuche" selbst erwachsen.
2. Wirtschaftspolitische Maßnahmen des Staates besitzen zumeist den Charakter "öffentlicher Güter". Wie diese geben sie den Wirtschaftssubjekten dazu Veranlassung, ihre wahren Präferenzen zu verbergen. Insofern beinhalten sie stets allein schon deshalb die Gefahr des Politikversagens. Dieses Problem der Nicht-Aufdeckung der wahren Präferenzen erschwert eine rationale Planung wirtschaftspolitischer Maßnahmen.
3. In diesem Zusammenhang muß schließlich darauf hingewiesen werden, daß Wirtschaftssubjekte versuchen, wirtschaftspolitische Maßnahmen zu antizipieren und diese in ihrem rationalen Entscheidungskalkül zu berücksichtigen. Derartig auf rationalen Erwartungen basierende Entscheidungen konterkarrieren die von der

Wirtschaftspolitik erwarteten Wirkungen und tragen somit ein weiteres Mal zum Staatsversagen bei.

Alles in allem muß deshalb davon gesprochen werden, daß Politikversagen in der Regel einem "siamesischen Zwilling" gleicht, dessen andere "Hälfte" das selbst Marktversagen bildet. Diese Janusköpfigkeit staatlichen Handelns verstärkt die angesichts des Informationsdefizits des Entscheidungsträgers ohnehin bestehende Gefahr, Marktversagen lediglich gegen ein nicht minder folgenreiches Politikversagen einzutauschen. Deshalb gilt uneingeschränkt der Satz, wonach "es eine Daueraufgabe der Ordnungspolitik bleibt, das angemessene Verhältnis zwischen marktwirtschaftlicher Lenkung und staatlicher Steuerung immer wieder neu zu bestimmen. Übersteigerungen in der einen oder anderen Richtung lassen die jeweiligen Defizite besonders deutlich hervortreten. Nicht zuletzt hier liegt eine Chance, die erforderliche Balance wieder herzustellen" (ISSING 1987, S. 4). Ich hoffe gezeigt zu haben, wohin zu gehen ist, wenn diese "erforderliche Balance" im Bereich der staatlichen Agrarpolitik gefunden werden soll.

Fußnoten

- 1) Arbeit aus dem Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen. Eine ausführliche Fassung dieses Referates erscheint unter dem Titel "Landwirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft - Neu betrachtet" (SCHMITT 1988). Dort findet sich auch ein ausführlicheres Literaturverzeichnis.
- 2) Vgl. dazu u. a. BENEDICT (1953), BORCHARDT (1984), HANAU (1958) und HATHAWAY (1963).
- 3) Ausführlich dazu SCHMITT (1988) und die dort aufgeführte Literatur sowie STREISSLER (1980).
- 4) Siehe hierzu u. a. KLOTEN (1986) und BLUM (1980) und die dort angeführte Literatur.
- 5) Vgl. dazu GEBAUER und SCHMITT (1987).
- 6) Im einzelnen dazu SCHMITT und GEBAUER (1987) und SCHMITT (1987 und 1988).
- 7) Ausführlicher dazu SCHMITT (1988).
- 8) Ausführlich dazu GEBAUER (1987) und die dort angegebene Literatur.
- 9) Ausführlich dazu GEBAUER (1987).
- 10) Vgl. dazu vor allem SCHMITT und GEBAUER (1987).
- 11) U. a. SCHUH (1985), RAUSSER (1985), HANAU (1958), COCHRANE (1958 und 1980).

Literatur

- BARTLING, H. (1986): Landwirtschaft. In: Marktstruktur und Wettbewerb. Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft. München, 1-51.
- BECKER, G. S. (1965): A Theory of the Allocation of Time. *Economic Journal*, 75, 493-517.
- BELLERBY, J. (1956): Agriculture and Industry Relative Income. London und New York.
- BENEDICT, M. (1953): Farm Policies of the United States, 1790-1950. New York.
- BLUM, R. (1980): Marktwirtschaft, soziale. In: HdWW, Bd. 5. Stuttgart et al., 152-166.
- BORCHARDT, K. (1984): Protektionismus im historischen Überblick. In: Der neue Protektionismus. Hamburg, 17-47.
- CLARK, G. (1957): The Conditions of Economic Progress. London und New York.
- COCHRANE, W. (1958): Farm Prices, Myth and Reality. Minneapolis.
- COCHRANE, W. (1980): Some Nonconformist Thoughts on Welfare Economics and Commodity Stabilization Policy. *American Journ. Agric. Econ.*, 62, 508-511.
- EICKHOFF, N. (1986): Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens. *Wirtschaftsdienst*, 66, 469-474.
- EICKHOFF, N. und DÜRRBECK, M. (1987): Agrarpolitik mit falschen Argumenten. *List-Forum*, 14, 149-168.
- EUROSTAT (1987): Landwirtschaftliche Einkommen. Themenkreis 5, Reihe D. Luxemburg.
- FRENZ, K. (1987): Zur Beurteilung preisstabilisierender Maßnahmen auf Agrarmärkten unter besonderer Berücksichtigung der EG. *Agrarwirtschaft*, 36, 206-212.
- GEBAUER, R. (1987): Sozioökonomische Differenzierungsprozesse in der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Göttingen.
- GEBAUER, R. H. und SCHMITT, G. (1987): Der Agrarbericht der Bundesregierung: Konzeptions- und Ratlosigkeit. *Agrarwirtschaft*, 36, 137-145.
- GIERSCH, H. (1961): Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen. Wiesbaden.
- HANAU, A. (1958): Die Stellung der Landwirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. *Agrarwirtschaft*, 7, 1-17.
- HATHAWAY, D. (1963): Government and Agriculture. *Economic Policy in a Democratic Society*. New York und London.
- HERRMANN, R. und SCHÄFER, A. (1985): Wie denken europäische Agrarökonomien über Wirtschafts- und Agrarpolitik? *Agrarwirtschaft*, 34, 278-285.

- ISSING, U. (1987): Staatliche Regulierung: Marktversagen versus Staatsversagen. Volksw. Korrespondenz d. Adolf-Weber-Stiftung, 26, 1987/1.
- JOHNSON, G. (1958): Supply Function - Some Facts and Notions. In: Agricultural Adjustment Problems in a Growing Economy. Ames, 78-102.
- KAMIEN, M. und SCHWARTZ, N. (1975): Market Structure and Innovation: A Survey. Journ. Econ. Literature, 13, 1-37.
- KLOTEN, N. (1986): Der Staat in der sozialen Marktwirtschaft. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 108. Tübingen.
- KOESTER, U. (1982): Landwirtschaft und Volkswirtschaft - Einige ergänzende Bemerkungen. In: Landwirtschaft und Markt. Hannover, 21-59.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1986): Agrareinkommen 1985. Entwicklung seit 1973. Im Brennpunkt. Brüssel.
- LATIL, M. (1956): L'Evolution du Revenu Agricole. Paris.
- NAKAJIMA, C. (1985): Subjective Equilibrium Theory of the Farm Household. Amsterdam.
- OECD (1984): Historical Statistics, 1960-1982. Paris.
- Office of Technology Assessment (Congress of the U. S.) (1984): Commercial Biotechnology. An International Analysis. New York et al.
- PFÄHLER, W. (1986): Markt und Staat. Ökonomische Begründungen der Staats-tätigkeit. In: Handbuch der Marktwirtschaft, 52-66.
- PLATE, R. (1956): Wirtschaftspolitische Interventionen und Landwirtschaft. Agrarwirtschaft, 5, 65-77.
- RAUSSER, G. (1985): Macroeconomics and U. S. Agricultural Policy. In: U. S. Agricultural Policy: The 1985 Farm Legislation. Washington, D. C., 207-256.
- RUTTAN, V. W. (1982): Agricultural Research Policy. Minneapolis.
- SCHMITT, G. (1972): Landwirtschaft in der Marktwirtschaft: Das Dilemma der Agrarpolitik. In: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 329-350.
- SCHMITT, G. (1986): Agrarforschung, Technischer Fortschritt und Agrarpolitik: Eine andere Sichtweise. Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, 58. Göttingen.
- SCHMITT, G. (1987): Was besagen eigentlich agrarsektorale Produktivitätsmaßstäbe? Zeitschr. f. Wirtsch.- u. Sozialwissensch. (im Druck).
- SCHMITT, G. (1988): Landwirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft - Neu betrachtet. Ber. ü. Landw., 66 (im Druck).
- SCHMITT, G. und GEBAUER, R. H. (1987): Ist die "Agrarstruktur" in der Bundesrepublik Deutschland wirklich so "ungünstig"? Marktversagen, Politikversagen oder unzureichende theoretische und empirische Belege für eine "suboptimale" Agrarstruktur? Agrarwirtschaft, 36, 277-297.

- SCHMITT, G. und TANGERMANN, S. (1983): Die zukünftige Rolle der Agrarpreispolitik der EG. Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, 56. Göttingen.
- SCHUH, E., a. O. (1985): Trade and Macroeconomic Dimensions of Agricultural Policies. In: Alternative Agricultural and Food Policies and the 1985 Farm Bill. University of California, 335-346.
- SCHUMPETER, A. (1950) (1942): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. München.
- SCHULTZ, Th. (1945): Agriculture in an Unstable Economy. New York und London.
- SCHULTZ, Th. (1953): Economic Organisation of Agriculture. New York.
- STREISSLER, E. (1980): Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen. In: Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen. Tübingen, 38-69.
- SUITS, D. (1979): Agriculture. In: The Structure of American Industry. New York und London, 1-39.
- WATRIN, C. (1986): "Marktversagen" versus "Staatsversagen". Zur Rolle von Markt und Staat in einer Freien Gesellschaft. Schriftenreihe des Vororts, 42. Zürich.
- WRIGHT, B. (1985): Commodity Market Stabilization in Farm Programs. In: U. S. Agricultural Policy: The 1985 Farm Legislation. Washington, D. C.

GRUNDSÄTZLICHE MÖGLICHKEITEN FÜR DIE BERÜCKSICHTIGUNG UMWELTPOLITISCHER UND ÖKOLOGISCHER ZIELE IN MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEMEN

von

Carsten THOROE, Hamburg

Zusammenfassung

Die Überlegenheit eines marktwirtschaftlichen Systems liegt vor allem darin, daß es in einem Umfeld, in dem sich permanent und auch sprunghaft und in oftmals unvorhergesehener Weise Veränderungen vollziehen, Informationen über Preisveränderungen überaus effizient verarbeiten kann. Will man diese Vorteile eines marktwirtschaftlichen Systems im Umweltbereich besser nutzen, dann müssen umweltrelevante Folgen der Produktion und des Konsums den Handelnden stärker angelastet oder vergütet werden, Verknappungen an Umweltgütern müssen sich in steigenden Preisen für deren Nutzung niederschlagen und durch eine verschärfte Haftpflicht muß schon den Risiken künftiger Umweltbelastungen besser Rechnung getragen werden.

1 Einleitung

Den Ausführungen über die grundsätzlichen Möglichkeiten für die Berücksichtigung umweltpolitischer und ökologischer Ziele in marktwirtschaftlichen Systemen werden drei Vorbemerkungen vorangestellt.

Erstens soll ganz kurz angesprochen werden, was als wesentliches Merkmal und zentrale Funktion eines marktwirtschaftlichen Systems erachtet wird: Ein marktwirtschaftliches System ist ein offenes, dezentrales Ordnungssystem, das durch selbststeuernde - negative - Rückkoppelungen gesteuert wird; ebenso wie ein Ökosystem. Beide sind durch vielfältige Nutzungskonkurrenzen geprägt. Im wirtschaftlichen Bereich liegt die Überlegenheit eines marktwirtschaftlichen Systems gegenüber einer zentralen Steuerung vor allem darin, daß es in einem Umfeld,

in dem sich permanent und auch sprunghaft und in oftmals unvorhersehbarer Weise Veränderungen vollziehen, Informationen überaus effizient verarbeiten kann. Dies geschieht über Preisveränderungen, die allen am Wirtschaftsprozess Beteiligten die veränderte Lage signalisieren und Anpassungen auslösen, die auf eine verbesserte Ressourcenallokation hinzielen.

Zweitens sei betont, daß Umweltprobleme aufgrund einer mangelnden Abstimmung zwischen ökonomischen und ökologischen Systemen unabhängig von der Wirtschaftsordnung festzustellen sind. Es lassen sich anschauliche Beispiele dafür finden, daß die Umweltbelastungen in Zentralverwaltungswirtschaften noch ungleich größer sind als in Marktwirtschaften. Gleichwohl sollen die folgenden Ausführungen auf marktwirtschaftliche Wirtschaftssysteme beschränkt bleiben.

Drittens verlangt die Differenziertheit der Umweltprobleme für das Aufzeigen konkreter Handlungsalternativen nach einer differenzierten Analyse. Diese kann hier nicht geleistet werden. Hier soll es um die grundsätzlichen Möglichkeiten gehen. Dafür sollen zunächst kurz einige wirtschaftstheoretische Ansätze der Einordnung und Behandlung von Umweltproblemen herausgearbeitet werden.

2 Steuerungsdefizite des Marktes

In ökonomischen Modellen erklären sich Umweltprobleme vor allem aus Steuerungsdefiziten im marktwirtschaftlichen System. Diese kann man unterschiedlich einordnen und unter verschiedenen Aspekten beleuchten und analysieren: den externen Effekten, den Verfügungs- und Eigentumsrechten und den öffentlichen Gütern.

2.1 Externe Effekte

Externe Effekte liegen dann vor, wenn die Aktivität eines Individuums Auswirkungen auf das Nutzen- oder Produktionsniveau anderer hat. Angesichts der vielfältigen Beziehungen und Verflechtungen zwischen den einzelnen Individuen sind externe Effekte in der wirtschaftlichen Realität nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Diese Wechselbeziehungen in den Handlungen der Individuen auf das Nutzen- und Produktionsniveau anderer werden zu einem erheblichen Teil über den Marktprozeß verarbeitet. Veränderungen in den Marktpreisen und den getauschten Mengen führen zu einer Besser- oder Schlechterstellung Dritter. Hierin liegt keine Schwäche, sondern gerade eine Stärke des marktwirtschaft-

lichen Systems. Bei Änderungen der Knappheitsrelationen nimmt es ohne Ansehen der Person eine entsprechende Veränderung in der Bewertung vor. Dies verändert die Einkommensrelationen zwischen den einzelnen Wirtschaftssubjekten, vielmehr aber noch die Vermögensrelationen. Solche externen Effekte, die durch die Teilnahme am Marktprozeß entstehen, nennt man pekuniäre externe Effekte. Sie stellen ökonomisch kein Effizienzproblem dar. Sie können aber zu einem politischen Problem werden, wenn diejenigen, die sich aufgrund von Marktveränderungen Vermögensverlusten ausgesetzt sehen, den Staat drängen, diese "unsozialen" Effekte zu verhindern oder zu kompensieren.

Von diesen pekuniären externen Effekten zu unterscheiden sind die technologischen externen Effekte. Diese wirken nicht über den Markt, sondern sie sind darin begründet, daß die Nutzen- oder Produktionsfunktionen der Betroffenen unmittelbar von den Aktivitäten des Urhebers abhängig sind. Nur diese technologischen externen Effekte werfen ein Effizienzproblem auf und können als eine Art von Marktversagen bezeichnet werden.

Die ökonomische Theorie hält lehrbuchmäßig das Instrumentarium zur Internalisierung solcher externen Effekte bereit: die Pigou-Steuer. Diese stellt nicht darauf ab, daß negative externe Effekte vermieden werden, sondern darauf, daß sie in dem Entscheidungskalkül des Handelnden in Rechnung gestellt werden. Auf die formale Darstellung dieser Zusammenhänge soll hier verzichtet werden.

Eine solche Besteuerung knüpft eng an Vorstellungen über Verursacher und Betroffene an. Für die Lösung des Allokationsproblems ist es aber zunächst irrelevant, wer Verursacher und wer Betroffener ist. In einer Welt ohne Transaktionskosten (Ressourcen, die aufgewendet werden müssen, um Tauschbeziehungen und Verträge zustandezubringen, abzuwickeln und zu überwachen) zählt allein die Nutzungskonkurrenz. Dies wissen wir seit COASE, der das Externalitätenproblem einer Neubetrachtung unterzogen hat (COASE 1960). COASE weist nach, daß bei vernachlässigbaren Transaktionskosten Tauschbeziehungen zu einer Internalisierung externer Effekte führen, so daß Externalitäten bei geringen Transaktionskosten kein Effizienzproblem darstellen.

In der Realität sind nun aber Transaktionskosten keineswegs vernachlässigbar. Bei positiven Transaktionskosten wird die Allokation der Ressourcen durch die Festlegung und Zuteilung von Eigentumsrechten bestimmt. Ist diese Zuteilung getroffen, macht auch das Verursacherprinzip wieder einen Sinn¹⁾: Verursacher ist derjenige, der die Nutzung der wohldefinierten Rechte eines anderen beeinträchtigt. Dieses Verursacher-Prinzip spielt in der praktischen umweltpolitischen

Diskussion eine zentrale Rolle, wohl nicht zuletzt, weil eine Betrachtung in der Kategorie von Verursacher und Betroffenen der in der Umweltdiskussion vorherrschenden moralisierenden Denkweise eine Unterscheidung zwischen Verursacher (als dem Schuldigen) und Betroffenen (als den Opfern) ermöglicht.

2.2 Eigentumsrechte

Unter dem Begriff Eigentumsrechte wird die Berechtigung verstanden, bestimmte Aktivitäten zu ergreifen und auch die Verpflichtung, andere zu unterlassen. Mit dem Einbau der Eigentumsrechte in die ökonomische Analyse hat man sich die Anwendung des wohl ausgebauten analytischen Instrumentariums der Preistheorie für die Umweltproblematik weiter erschlossen.

Durch die Schaffung von Eigentumsrechten wird dem Eigentümer die Möglichkeit gegeben, fremde Nutzungsansprüche abzuwehren oder diese nur zuzulassen, wenn Fremdnutzer bestimmten Bedingungen (beispielsweise der Zahlung eines Nutzungsentgeltes) zustimmen. Durch die konkrete Festlegung von Eigentumsrechten - diese können durchaus auch beim Staat liegen - können Transaktionskosten, die ja - wie hervorgehoben - das eigentliche Problem im Zusammenhang mit den externen Effekten darstellen, entscheidend gesenkt werden.

Die in den letzten Jahrzehnten zunehmende Nutzungskonkurrenz um die Umweltgüter hätte bei wohldefinierten Eigentumsrechten an diesen Gütern dazu führen müssen, daß für deren Nutzung, die ja aufgrund zunehmender Knappheit höher zu bewerten ist, ein höherer Preis zu entrichten wäre. Es sind aber keine Eigentumsrechte an der Umwelt entstanden. Das vielfach beklagte Marktversagen im Umweltbereich beruht zu einem erheblichen Teil nicht darauf, daß die marktwirtschaftlichen Anpassungsmechanismen nicht funktionieren, sondern darin, daß der Ordnungsrahmen, den jedes funktionierende marktwirtschaftliche System braucht, unzureichend festgelegt ist (EICKHOFF 1986).

Der bisher diskutierte analytische Rahmen zur Erfassung der Umweltschutzproblematik bedarf noch einer wichtigen Ergänzung: der Theorie der öffentlichen Güter.

2.3 Öffentliche Güter

Bei öffentlichen Gütern, also Gütern, die sich durch mangelnde Konsumrivalität und mangelnde Ausschließbarkeit kennzeichnen lassen, sind die externen Effekte in der Regel mit sehr hohen Transaktionskosten verbunden. Ein öffentliches Gut können zahlreiche Individuen nutzen, wenn es bereitgestellt wird. Der Bereitsteller kann aber die Mitnutznießer nicht an den Produktionskosten beteiligen. Deshalb kommt es, so eine gängige These, in einem marktwirtschaftlichen System zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern.

Es ist aber keineswegs ausgeschlossen, daß öffentliche Güter auf Märkten gehandelt werden. Die Präferenzen für diese Güter müssen sich nur in einer tatsächlichen Nachfrage ausdrücken (OLSON 1968), und dies kann durchaus ohne staatliche Mitwirkung geschehen.

Eine mangelnde Offenbarung der Präferenzen bei öffentlichen Gütern kann im Umweltbereich unter verschiedenen Bedingungen überwunden werden (FREY 1985, S. 50).

- Eine neue "Umweltethik" könnte die Menschen veranlassen, ihre Nachfrage nach Umweltgütern zu bekunden und die notwendigen Kosten zu übernehmen.
- Die Individuen können sich aufgrund freiwilliger Vereinbarungen gegenseitig verpflichten, die Kosten der Bereitstellung von Umweltleistungen zu übernehmen. Derartige Übereinkommen verursachen bei einer Vielzahl von beteiligten Personen aber meist prohibitiv hohe Transaktionskosten.
- Bei kleinen Gruppen von Beteiligten kann die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes durch Verhandlungen erreicht, oder - bei ungleichen Partnern - auch von einem einzelnen allein übernommen werden.
- Das öffentliche Gut kann mit einem privaten Gut untrennbar verbunden sein (oder werden).

In der Realität mögen diese Bedingungen in den meisten Fällen wenig dazu angetan erscheinen, ein Versorgungsdefizit mit solchen öffentlichen Gütern zu beheben. Gleichwohl hat in den letzten Jahren die These von einer Überversorgung mit öffentlichen Gütern anstelle eines Versorgungsdefizits zunehmend Verfechter gefunden. Die Erklärung hierfür ist darin zu suchen, daß die Bereitstellung öffentlicher Güter der politischen Ebene überantwortet wird. Einzelne Wähler und Interessengruppen versuchen, ihre Präferenzen für öffentliche Güter durch entsprechende Forderungen an den Staat durchzusetzen und dies in mög-

lichst hohem Maße. Die Kosten hierfür müssen nämlich nicht nur von ihnen allein, sondern von der Allgemeinheit getragen werden.

Eine marktsystemkonforme Antwort auf das Problem "öffentlicher Güter" liegt darin, daß der Staat Hemmnisse für vertragliche Lösungen aus dem Weg räumt oder auch selbst als Vertragspartner auftritt. Er muß aber keineswegs die öffentlichen Güter selbst bereitstellen.

3 Widerstände gegen marktwirtschaftliche Instrumente

Die Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in praktisch allen Ländern der industriellen Welt wird sehr viel stärker durch regulative Politik, also durch formal verbindliche Festlegungen von Handlungsanforderungen und die Sicherstellung der Befolgung durch Gebote, Verbote, Genehmigungsvorbehalte, Auflagen, Überwachungen und Sanktionen, als durch den Markt gesteuert. An der analytischen Durchdringung und der Erarbeitung des grundlegenden marktwirtschaftlichen Instrumentariums zur Behebung von Steuerungsdefiziten hat es nicht gemangelt (vgl. z. B. WICKE 1982), wohl aber an ihrer politischen Überzeugungskraft. Hieran haben auch zahlreiche eindringliche Plädoyers und Bekenntnisse für mehr Marktwirtschaft von wissenschaftlicher Seite wenig geändert (vgl. BONUS 1983; SCHATZ 1983).

Auf welche Probleme und Widerstände man stößt, wenn es um die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente im Umweltschutz geht, soll kurz an den Beispielen Stickstoffsteuer und Emissionszertifikaten umrissen werden. Die Diskussion um die Stickstoffsteuer zeigt anschaulich die Schwierigkeiten, die der Anwender einer Steuer- oder Abgabenslösung mit dem Ziel einer Internalisierung negativer externer Effekte entgegenstehen.

- Zunächst wird der Tatbestand der Schädigung, hier die Nitratbelastung des Grundwassers, in Zweifel gezogen und über eine adäquate Bewertung gestritten.
- Dann wird die Kausalität zwischen Schädigung und abgabepflichtiger Handlung, hier der Stickstoffdüngung, in Frage gestellt, indem auf komplexe natürliche Kreislaufbeziehungen verwiesen wird, die eine partielle Zurechnung unmöglich machen.
- Weiter gilt es, eine handhabbare Bemessungsgrundlage für die Ursache, hier für den Stickstoffeintrag, zu finden. Erfassbar ist - wenn auch hier schon Schwierigkeiten auftreten können - der mineralische Stickstoffdüngereinsatz.

Nimmt man nur ihn als Bemessungsgrundlage der Besteuerung, diskriminiert man - ungerechtfertigterweise - die mineralische Düngung gegenüber der organischen.

- Gravierende Probleme ergeben sich hinsichtlich einer sachgerechten Tarifgestaltung. Da nicht die Düngung selbst den negativen externen Effekt der Nitratbelastung hervorruft, sondern nur eine "Überdüngung", müßte im Tarif dieser Tatbestand der "Überdüngung" erfaßt werden.
- Schließlich wird der Problematbestand mit einer Reihe weiterer Probleme vermischt. Vielfältige unerwünschte und auch erwünschte Nebenwirkungen werden ins Spiel gebracht. Ein komplexes Zielbündel wird geschnürt, vor dessen Hintergrund das Ausgangsziel, die Internalisierung eines negativen externen Effekts, verblaßt.

Nicht viel anders sieht es in der Praxis mit dem zweiten marktwirtschaftlichen Standardinstrument, der Zertifikatslösung, aus (ZIMMERMANN 1984; HAUFF 1984).

- Hier treten zunächst wiederum erhebliche Probleme hinsichtlich der festzusetzenden Mengen für einzelne Emissionsarten auf, da die schädigenden Effekte von dem Zusammenwirken einer Vielzahl von Einflußfaktoren abhängig sind.
- Bei der Einführung der Zertifikatslösung ergibt sich ein Verteilungsproblem: Ein Zuteilungssystem, die Zuteilung über Genehmigungsverfahren, wird durch ein anderes, die Ausgabe handelbarer Rechtstitel, deren ökonomisch sinnvolle Vergabe eine Versteigerung wäre, ersetzt.
- Schwierig ist die Festlegung von Grenzen für Gebiete, innerhalb derer die Zertifikate gehandelt werden dürfen. Die Nutzungskonkurrenzen und damit die Umweltprobleme haben häufig einen sehr engen standörtlichen Bezug, der beim Austausch von Zertifikaten eine angemessene Berücksichtigung finden müßte.
- Schließlich erfordert auch eine Zertifikatslösung einen nicht unerheblichen Kontrollaufwand; denn schließlich muß gewährleistet sein, daß der Emissionsstrom zu keinem Zeitpunkt größer ist als nach den verfügbaren Zertifikaten zugelassen.

Solche Implementierungsschwierigkeiten marktwirtschaftlicher Lösungsansätze mögen ein Grund dafür sein, daß selbst unter Ökonomen die Befürwortung marktwirtschaftlicher Lösungsansätze im Umweltschutz keineswegs vorherrschend ist, wie eine Umfrage aus dem Jahre 1981 zeigt (FREY, SCHNEIDER, POMMEREHNE, 1985).

In der öffentlichen Diskussion stoßen solche Lösungsansätze aber vor allem deshalb auf Unverständnis oder Widerstand, weil sich das Denken in Kategorien der Nutzungskonkurrenz zu wenig durchgesetzt hat. Schon die Verwendung des Begriffs Umweltverschmutzung statt Umweltnutzung zeigt, daß hier vorwiegend in moralischen Kategorien argumentiert wird.

Kann man aber erwarten, daß der politische Entscheidungsprozeß im Umweltbereich leistungsfähiger ist?

4 Rentensuche im politischen Entscheidungsprozeß

Bei einer regulativen Politik werden die Nutzungskonkurrenzen weniger offenbar, auch die damit zusammenhängenden Einkommens- und Vermögenseffekte treten nicht offen zu Tage. Gleichwohl: Die Politik legt fest, wer de facto Emissionen tätigen darf, wer was an Einwirkungen zu dulden hat, wer welche Auflagen zu erfüllen hat und so weiter. Mit all' diesen Entscheidungen gehen in der Regel beträchtliche Vermögenswirkungen einher. Die Genehmigung einer Anlage versetzt den Betreiber in die Lage, diese Anlage gewinnbringend zu nutzen; die Verweigerung einer Genehmigung bedeutet Verzicht auf möglichen Gewinn. Deshalb nimmt es nicht wunder, daß von seiten der Betroffenen versucht wird, den politischen Entscheidungsprozeß jeweils zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Es ist die Suche nach Renten, nicht erzielt über den Markt, sondern über den politischen Prozeß. Und in einer solchen rent-seeking-society spielen die Interessengruppen, die organisierte Vertretung der Interessen, eine ganz entscheidende Rolle.

Bei einer geplanten Emissionsminderung beispielsweise gibt es zum einen die Interessen derer, die sich einen Vermögensvorteil versprechen können: immissionsgeschädigte Waldbesitzer und Landwirte, Hausbesitzer in Wohngebieten, Mieter, Erholungssuchende, Naturfreunde usw. Für diese potentiellen Gewinner liegt es nahe, vermehrten Umweltschutz zu fordern und diese Forderung in den politischen Entscheidungsprozeß einzubringen. Demgegenüber steht die Gruppe derer, die Emissionen verursachen. Sie würden durch eine Verringerung der Emissionen erhöhten Kosten oder geringeren Erträgen, kurzum: einer Vermögenseinbuße - gegenüberstehen und setzen einer Emissionsreduzierung entsprechenden Widerstand entgegen. Je nach dem Grad der Betroffenheit werden sich diese Gruppen in unterschiedlichem Maße organisieren lassen. Sie werden versuchen, sich Bündnispartner unter denen zu suchen, die zwar nicht unmittelbar einen Vermögensvorteil oder -nachteil zu erwarten haben, die sich aber mittelbar einen Nutzen aus der Regulierungsmaßnahme oder dessen Verhinderung versprechen

können. Es entstehen Interessenfusionen in Mehrheitskoalitionen (log-rolling), wie sie den parlamentarischen Entscheidungsprozeß prägen. Die Zuteilung der knappen Umweltressourcen erfolgt nicht nach Effizienzkriterien, sondern nach dem jeweiligen politischen Kräfteverhältnis. Je schlagkräftiger eine Interessenorganisation, desto stärker ihr Gewicht im politischen Entscheidungsprozeß.

Angesichts der zum Teil gravierenden Verteilungswirkungen umweltpolitischer Eingriffe nimmt es nicht wunder, daß die Politik sich schwer tut, sachdienliche Entscheidungen rechtzeitig zu fällen. Auftretende Nutzungskonkurrenzen können eine ganze Zeitlang negiert werden. Man postuliert eine Zielharmonie (z. B. zwischen Landbewirtschaftung und Natur- und Landschaftsschutz), selbst wenn zumindest in Teilbereichen die Konkurrenzbeziehung längst offenkundig ist. Der Respekt vor Besitzständen, der für den Politiker überlebenswichtig sein mag, läßt die Durchsetzung und Implementierung von Umweltschutzmaßnahmen, die angesichts der begrenzten Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen erforderlich sind, ins Hintertreffen geraten.

Der Marktmechanismus, der ohne Ansehen der Person konkurrierende Ansprüche über knappheitsadäquate Preise auf ein erfüllbares Maß zurückschraubt, hat hier seine entscheidende Überlegenheit.

5 Probleme individualistischer Koordinationssysteme im Umweltbereich

Bisher sind die Umweltprobleme nur als Knappheitsprobleme betrachtet worden. Eine Zieldiskussion erübrigt sich, solange man davon ausgehen kann, daß die individuellen Präferenzen im gesellschaftlichen Entscheidungsprozeß in angemessener Weise Berücksichtigung finden. Die marktwirtschaftlichen und demokratischen Entscheidungssysteme lassen ja Pluralität in den individuellen Zielvorstellungen zu und verpflichten die einzelnen Akteure nicht auf eine einheitliche Zielrichtung für ihr Handeln. Die Grundidee individualistischer Koordinationssysteme liegt ja gerade in der Annahme, daß die Menschen am besten selbst wissen, was für sie gut ist, daß die Verfolgung ihres Selbstinteresses - kombiniert mit Selbstverantwortung für das eigene Handeln - Ergebnisse hervorbringt, die auch dem Gemeinwohl dienen.

Im Zusammenhang mit den Umweltproblemen muß die Leistungsfähigkeit der individualistischen Koordinationssysteme vor allem im Hinblick auf sogenannte Zusammensetzungsfehlschlüsse hinterfragt werden (KOSLOWSKI 1983).

Wenn die Wirkung individueller Umweltschutzmaßnahmen marginal ist, können sich die Individuen in einem Dilemma befinden, das allgemein als Assurance-Dilemma bezeichnet wird (SEN 1967). Sie stimmen einer Handlungsmaxime zu, befolgen sie aber nicht, weil die anderen diese auch nicht befolgen. Das Beispiel einer Geschwindigkeitsbeschränkung zur Verminderung des Schadstoffausstoßes mag dies verdeutlichen. Viele sind überzeugt, daß eine Begrenzung der Geschwindigkeit eine wirksame Maßnahme gegen die Luftverschmutzung ist und befürworten die Einführung einer solchen Geschwindigkeitsbegrenzung. Solange diese aber nicht verabschiedet ist, fahren sie munter d'rauf los, obwohl sie schon heute durch langsames Fahren den Schadstoffausstoß mindern könnten.

Das Grundproblem des Zusammensetzungsfehlschlusses liegt darin, daß zahlreiche individuell vernachlässigbare Nebenwirkungen sich zu einer schwerwiegenden, sozial unerwünschten Gesamtwirkung summieren können. Da die Individuen die Wechselwirkungen zwischen ihren Handlungen und den Handlungen anderer nicht durchschauen oder gar antizipieren können, kann nur eine Zentralinstanz durch Planung und Rahmensetzung diese Unsicherheit über die Gesamtergebnisse individueller Handlungen verringern.

Ein anderes Problem kann sich daraus ergeben, daß Individuen die Wirkungen ihrer Handlungen auf andere nicht berücksichtigen wollen. Daß die Verfolgung des Selbstinteresses dem Allgemeinwohl dient, haben ja auch schon die Klassiker unter dem Vorbehalt gestellt, daß dieses Selbstinteresse durch das eigene Gewissen, allgemeine Regeln der Ethik oder staatliche Normen hinreichend kontrolliert ist. Weder ein Übermaß an Selbstinteresse, das sich in Egoismus und Selbstsucht äußert, dient dem Gemeinwohl, noch ein Defizit, das sich in Sorglosigkeit und Faulheit bis hin zur Leistungsverweigerung zeigt (RECKTENWALD 1983).

Gerade im Hinblick auf Fragen der Natur ist eine oftmals ausgesprochen anthropozentrische Betrachtungsweise festzustellen (WEINSCHENCK/WERNER 1987). Diese zeigt sich auch in den Formulierungen des Umweltprogrammes der Bundesregierung. Der Schutz der Würde des Menschen ist das Oberziel der Umweltpolitik. Diese wird als bedroht angesehen, wenn Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen jetzt oder in Zukunft gefährdet werden.

Eine Änderung hier kann sich daraus ergeben, daß die Individuen von sich aus in ihren Präferenzen diese anthropozentrische Sicht stärker überwinden, wenn sie von sich aus moralisch handeln, wenn man so will. Sie kann auch herbeigeführt werden durch politische Führung. Doch dies ist kein Problem der Wirtschaftsordnung.

6 Ansätze für eine marktwirtschaftliche Umweltpolitik

Ausgehend von der ökonomischen Diagnose der Umweltprobleme, externe Effekte bei hohen Transaktionskosten, liegen die Ansatzpunkte für eine marktwirtschaftliche Umweltpolitik auf der Hand:

- Internalisierung externer Effekte
- Senkung von Transaktionskosten.

Steuern und Abgaben, handelbare Zertifikate und Verträge sind die Instrumente, die an die Stelle einer regulativen Politik zu setzen wären. Diese Ansatzpunkte wurden bereits diskutiert, und es wurde deutlich gemacht, welche Schwierigkeiten es bereitet, marktwirtschaftliche Elemente in der Umweltpolitik durchzusetzen. In der traditionellen ökonomischen Diskussion der Umweltprobleme kommt jedoch ein Aspekt zu kurz, dessen Beachtung vielleicht realistischere Perspektiven für die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Elemente in der Umweltpolitik bewirken könnte: das Problem von Unsicherheit und Risiko.

Umweltschäden ergeben sich häufig nicht daraus, daß einzelne Individuen in voller Kenntnis der Auswirkungen ihres Handelns "planvoll" Umweltschädigungen herbeiführen. Oftmals sind diese Schädigungen nicht nur unerwünscht, sondern lange Zeit auch unbekannte Nebenwirkungen. Die intensive Diskussion unter den Experten über die Ursachen der neuartigen Waldschäden mag als Beispiel dafür dienen, wie wenig wir über umweltrelevante Nebenwirkungen wissen. Umweltschädigende Wirkungen werden häufig erst mit großer zeitlicher Verzögerung sichtbar. Bei ihnen tritt zudem vielfach das Problem eines qualitativen Sprungs auf: Die Effekte werden erst dann als problematisch empfunden, wenn sie eine "kritische Masse" erreichen, zuvor aber werden sie weitgehend toleriert. Und schließlich sind Umweltschädigungen häufig das Ergebnis unvorhergesehener oder unbeabsichtigter Ereignisse, von Unfällen in einem weiteren Sinne. Das juristische Instrumentarium von Unfallfolgen ist der Schadenersatz. Bisher greift die Schadenersatzpflicht im Umweltbereich häufig zu kurz, weil es den Geschädigten nicht gelingt, den Verursacher auszumachen und ihm ein Verschulden nachzuweisen.

Verringerte Anforderungen an den Kausalitätsnachweis und eine gesamtschuldnerische Haftung bei kumulativer Verursachung könnten Ansatzpunkte für einen wirksameren Schadenausgleich sein.

Die Schwierigkeiten, die das Prinzip der Verschuldenshaftung aufwirft, könnten durch verschiedene Formen der Beweiserleichterung und noch konsequenter durch

eine generelle Einführung einer Gefährdungshaftung überwunden werden (VOIGT 1983, S. 151). Wie man es aus dem Straßenverkehrsgesetz kennt, könnte eine solche Gefährdungshaftung in Verbindung mit einer Haftpflichtversicherung ein wirksamer Schutz für Betroffene vor Vermögensschäden sein. Vor allem würde hiervon aber ein Anreiz ausgehen, Schadensrisiken zu erforschen und abzubauen. Daß durch verschärfte Schadenersatzpflichten einiges zum Schutz der Umwelt auf den Weg gebracht werden kann, zeigt das japanische Beispiel (TSURU/WEIDNER 1985).

Als entscheidender Vorteil eines marktwirtschaftlichen Systems war eingangs die negative Rückkoppelung hervorgehoben worden. Gerade diese könnte durch eine Veränderung in den Haftungsregeln erreicht werden. Sie würde bewirken, daß die Risiken neu verteilt werden. Und dies mag dem Gerechtigkeitsempfinden vieler entsprechen. Für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft ist aber entscheidender, daß dadurch die Risiken besser erforscht und konsequenter vermieden werden.

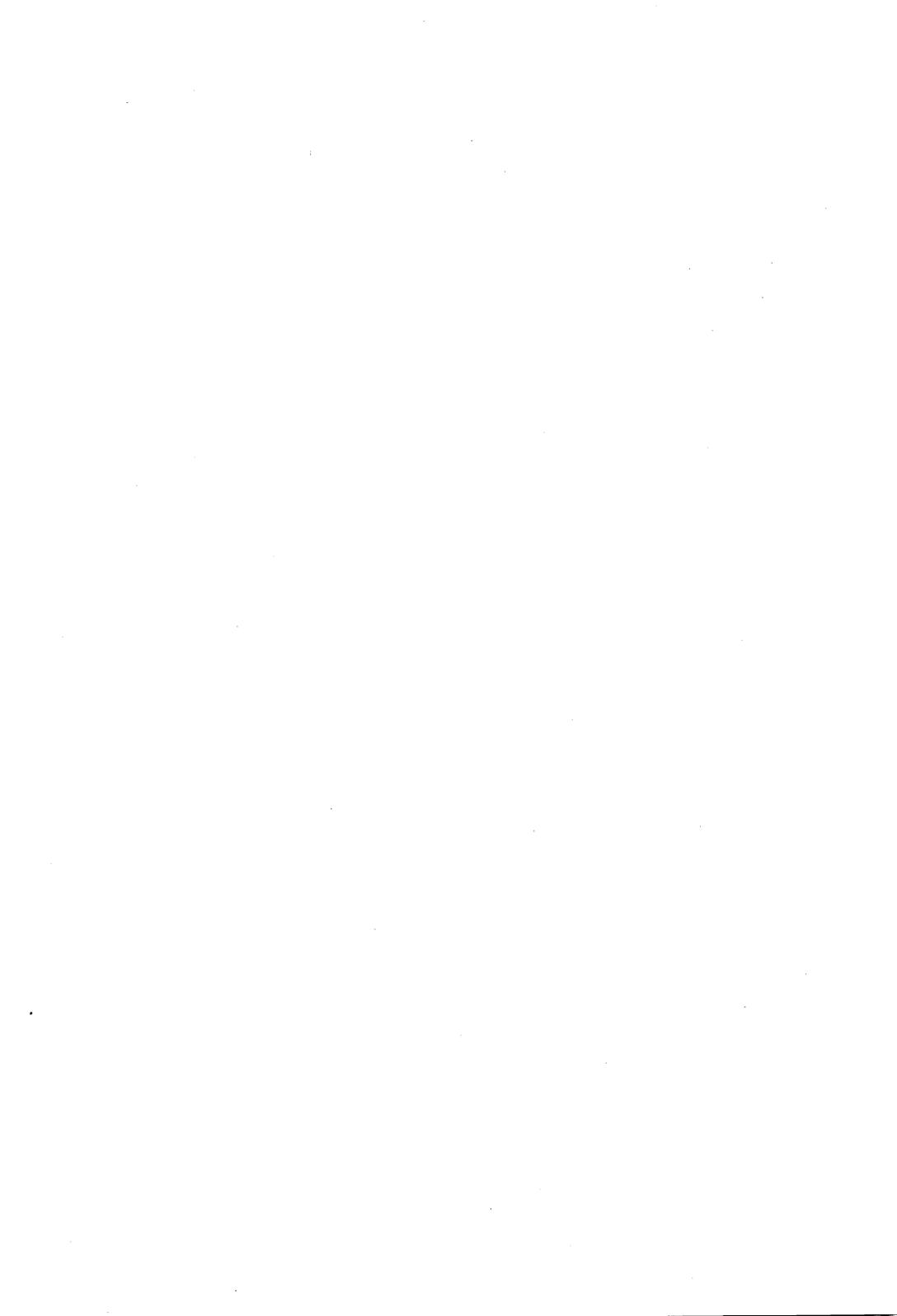
Fußnote

- ¹⁾ Zum Streit um das Verursacher-Prinzip im Zusammenhang mit dem Wasserpfennig siehe Diskussion zwischen BONUS (1986) und SCHEELE/SCHMITT (1986), die im Wirtschaftsdienst über mehrere Runden ausgetragen wurde.

Literatur

- BONUS, H. (1986): Eine Lanze für den "Wasserpfennig" - wider die Vulgärform des Verursacherprinzips. Wirtschaftsdienst, S. 451-455.
- BONUS, H. (1983): Soziale Marktwirtschaft und Umweltschutz. In: ALBRECHT, E. u. a. (Hrsg.), Die soziale Marktwirtschaft erneuern. Mainz, S. 55-71.
- BUCHANAN, J. M. and G. TULLOCK (1962): The Calculus of Consent. Ann Arbor.
- COASE, R. H. (1960): The Nature of Social Cost. Journal of Law and Economics, 3, S. 1-44.
- EICKHOFF, N. (1986): Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens. Wirtschaftsdienst, S. 468-476.
- FREY, B. S. (1985): Umweltökonomie. Göttingen.

- FREY, B. S., F. SCHNEIDER, W. W. POMMEREHNE (1985): Economists' Opinions on Environmental Policy Instruments: Analysis of Survey. *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 12, S. 62-71.
- HAUFF, V. (1984): Umweltpolitische Konzeptionen aus politischer Sicht. *Wirtschaftsdienst*, S. 163-166.
- KOSLOWSKI, P. (1983): Markt- und Demokratieversagen? Grenzen individualistischer gesellschaftlicher Entscheidungssysteme am Beispiel der Umwelt- und Kernenergiefrage. *Politische Vierteljahresschrift*, 24. Jg., S. 166-187.
- OLSON, M. jr. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen.
- RECKTENWALD, H. C. (1983): Die Klassik der ökonomischen Wissenschaft. *WISSt*, S. 195-203.
- SCHATZ, K.-W. (1983): Neue Wege im Umweltschutz. In: GIERSCHE, H. (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist - Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart, S. 232-253.
- SCHEELE, M. und G. SCHMITT (1986): Der "Wasserpfeffig": Richtungsweisender Ansatz oder Donquichotterie? *Wirtschaftsdienst*, S. 570-574.
- SEN, A. (1981): Isolation, Assurance, and the Social Rate of Discount. *Quarterly Journal of Economics*, S. 112-124.
- TSURU, S. und H. WEIDNER (1985): Ein Modell für uns: Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik. Köln.
- VOIGT, R. (1983): Das Verursacherprinzip im Umweltrecht. *Wirtschaft und Verwaltung. Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv*, S. 142-157.
- WEINSCHECK, G. und R. WERNER (1987): Prinzipien einer ökologisch orientierten Agrarpolitik. In: URFF, W. v. und R. ZAPF (Hrsg.), *Landwirtschaft und Umwelt - Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues*. Münster-Hiltrup, S. 425-440.
- WICKE (1982): *Umweltökonomie*. München.
- ZIMMERMANN, F. (1984): Umweltschutz in der sozialen Marktwirtschaft. *Wirtschaftsdienst*, S. 159-163.



AGRARPOLITISCHE KONZEPTE AUS DER SICHT DER BUNDESREGIERUNG

von

Kurt EISENKRÄMER, Bonn

I Vorbemerkung

Agrarpolitik war schon immer eine schwierige Gratwanderung zwischen unterschiedlichen Zielen und Vorstellungen der am Entscheidungsprozeß Beteiligten. Sie ist unter dem Druck wachsender Überschüsse in allen westlichen Industrieländern und enger werdender Finanzierungsspielräume in den letzten Jahren zunehmend zu einem Krisenmanagement geworden.

Wachsende Überschüsse, ein ausgeschöpfter Budgetrahmen, zunehmende Einkommensprobleme und eine permanente Verschlechterung der internationalen Handelsbeziehungen sind Symptome einer internationalen Agrarkrise der westlichen Industrieländer auf dem Weg in eine postindustrielle Dienstleistungs- und Freizeitgesellschaft, die bei hoher Produktivität der eingesetzten Faktoren durch Marktsättigung gekennzeichnet ist.

Die EG-Agrarpolitik ist somit unter doppelten Druck geraten: Sie muß zum einen die Probleme im Innenbereich lösen und zugleich ihren Beitrag zum Abbau der weltweiten Überkapazitäten im Rahmen einer koordinierten Produktions- und Handelspolitik aller Ausfuhrländer leisten. Denn längst hat die EG eine handelspolitische Bedeutung erlangt, die ihr eine aktive Rolle bei der Lösung der Weltagrarprobleme zuweist.

Bei der Suche nach tragfähigen Konzepten darf gerade auch dieser internationale Aspekt nicht vernachlässigt werden, zumal die Probleme des Agrarhandels aufgrund ihrer Tragweite zu einem zentralen Thema von Weltwirtschaftsgipfeln und multilateralen Verhandlungen geworden sind.

2 Agrarpolitische Lösungsansätze unter veränderten Rahmenbedingungen

Ein wirksames EG-Agrarkonzept muß unter Berücksichtigung der weltweiten Bemühungen um eine konzertierte Korrektur der Agrarpolitiken im Rahmen der laufenden GATT-Verhandlungen vorrangig

- bei der Produktionsrückführung ansetzen,
- eine strukturelle Entwicklung ermöglichen, die die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Einkommenssituation unserer Betriebe verbessert sowie
- besondere Leistungen honorieren, die von der Gesellschaft nachgefragt, aber über den Preis für Nahrungsmittel nicht entgolten werden.

Die Wirksamkeit eines solchen Konzepts dürfte jedoch begrenzt bleiben, wenn es nicht durch Maßnahmen der Raumordnungspolitik, der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Verkehrs- und Umweltpolitik - d. h. einer integrierten Politik für den ländlichen Raum - ressortübergreifend ergänzt wird. Bei begrenzten Einkommensmöglichkeiten im landwirtschaftlichen Bereich bestimmen letztlich die Einkommensalternativen im außerlandwirtschaftlichen Bereich die weitere wirtschaftliche Entwicklung unserer Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete.

Legt man die genannten Maßstäbe an, dann bleiben von der Vielzahl der im politischen Raum diskutierten agrarpolitischen Konzepte im wesentlichen zwei Alternativen übrig:

nämlich

- (1) die Kapazitätsanpassung vorrangig durch marktorientierte Preise, d. h. durch gezielte nachhaltige Preissenkungen in Verbindung mit direkten Einkommensübertragungen

oder

- (2) der subventionierte Kapazitätsabbau in der Nahrungsmittelproduktion, der überschußbedingte Preisrückgänge nicht ausschließt und die Nutzung neuer Produktions- und Verwendungsalternativen für agrarische Rohstoffe einbezieht.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß unter den veränderten Rahmenbedingungen eine Politik des gezielten Preisdrucks zu unzumutbaren Härten für die deutsche Landwirtschaft führen würde. Die eintretenden Einkommensverluste könnten auch nicht annähernd durch die einsparbaren Marktordnungsausgaben ausgeglichen werden. Da die Angebotselastizität für Agrarprodukte aufgrund der

geringen Faktormobilität im Agrarbereich zumindest kurz- und mittelfristig sehr niedrig ist, wäre die Marktentlastung bei dieser Politik vergleichsweise gering. Über Ausfuhrerstattungen würden weiterhin erhebliche Haushaltsmittel gebunden, die nur zu einem Teil für die Landwirtschaft einkommenswirksam sind.

Aufgrund dieser Überlegungen favorisiert die Bundesregierung die Alternative des subventionierten Kapazitätsabbaues und in Verbindung damit - soweit wirtschaftlich sinnvoll - die Erschließung neuer Produktions- und Verwendungsalternativen.

3 Konzept der Bundesregierung

Das BML stellt zur Zeit Überlegungen zu einem "Aktionsprogramm für die deutsche Landwirtschaft" an, mit dem über ein breit gefächertes zielgruppenorientiertes Maßnahmenangebot den dargestellten Rahmenbedingungen und agrarpolitischen Erfordernissen Rechnung getragen wird.

Das Programm bündelt bisherige und neue Maßnahmen zu einem langfristigen Konzept, das Landwirten die Möglichkeit eröffnen soll, in

- eigener Einschätzung ihrer Situation und ihrer Chancen sowie in
- voller Freiwilligkeit

verschiedene betriebliche Entwicklungen zu wählen und notwendige Anpassungen ohne übermäßige Härten zu vollziehen.

Es richtet sich auf

- landwirtschaftliche Familien, die ihr Einkommen vornehmlich aus der Erzeugung von Nahrungsmitteln und industriellen Rohstoffen erwirtschaften und mit der agrarstrukturellen Entwicklung in anderen Mitgliedstaaten mithalten müssen,
- landwirtschaftliche Familien, die unter natürlichen oder strukturellen Nachteilen wirtschaften und/oder Aufgaben im Rahmen des Umwelt- und Naturschutzes, des Wasserschutzes sowie der Landschaftspflege wahrnehmen,

und schließlich auf

- landwirtschaftliche Familien, die den Wunsch haben, die landwirtschaftliche Tätigkeit ganz aufzugeben oder zugunsten anderer, zusätzlicher Erwerbsmöglichkeiten einzuschränken.

Aufgrund der mittlerweile vorhandenen Überschüsse gehen wir davon aus, daß die notwendige Marktentlastung nur durch ein Bündel von kapazitätsvermindernden und -umlenkenden Maßnahmen erreicht werden kann. Dies gilt vor allem für Getreide, dem für die Einkommensbildung wichtigsten pflanzlichen Produkt, weniger dagegen für andere Produkte wie z. B. Milch und Zucker, die einer Kontingentsregelung unterliegen. Im Vordergrund stehen dabei die extensivere Nutzung sowie Stilllegung von Produktionskapazitäten bis hin zu einer freiwilligen Vorruhestandsregelung und langfristig auch der verstärkte Anbau von nachwachsenden Rohstoffen.

Aus fiskalpolitischer Sicht kommt es vorrangig darauf an, das Maßnahmenpaket in der Weise aufeinander abzustimmen und durch struktur-, sozial- und umweltpolitische Maßnahmen zu ergänzen, daß ein möglichst hoher Teil von bisher an die Überschußproduktion gekoppelter Ausgaben eingespart wird. Für die Landwirtschaft ist diese Politik allemal sinnvoller als über die Überschußproduktion Einkommensstützung zu betreiben, bei der ein immer geringerer Teil der insgesamt aufgewendeten Haushaltsmittel einkommenswirksam wird.

Ein wesentliches Problem ergibt sich allerdings aus dem gegenwärtigen Finanzierungssystem der Gemeinschaft, das bisher keine Anreize enthält, auf nationaler Ebene Maßnahmen zur Drosselung des Produktionswachstums zu ergreifen, sondern vielmehr den Bestrebungen einzelner Mitgliedstaaten entgegenkommt, eine expansive nationale Agrarpolitik auf Kosten des Gemeinschaftshaushalts zu betreiben. Daher ist von deutscher Seite z. B. bei dem pflanzlichen Leitprodukt Getreide ein finanzieller Sanktionsmechanismus vorgeschlagen worden, der ausgehend von einer EG-Höchstmenge dafür Sorge trägt, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten tatsächlich produktionsbeschränkende Maßnahmen ergreifen. Hierbei soll jeder Mitgliedstaat in die finanzielle Mitverantwortung genommen werden, der sich nicht an die gemeinsamen Beschlüsse zur Marktentlastung hält.

Nur so ist letztlich ein gleichgewichtiger Beitrag aller Mitgliedstaaten zur Verminderung der Agrarüberschüsse zu erwarten.

Bei konsequenter Durchführung dieses Vorschlags, der auf EG-Ebene allerdings noch auf große Widerstände stößt, könnte die mit dem Kapazitätsabbau verbundene kalkulierbare Entlastung des Weltmarktes zugleich als Beitrag der EG zur Verbesserung der internationalen Handelsbeziehungen in die laufenden GATT-Verhandlungen eingebracht werden.

An agrarpolitischen Konzepten ist also kein Mangel - wie zuletzt auch der Vorschlag des BDI zur Agrarpolitik einmal mehr zeigt. Wir sind bereit, zu der weiteren agrarpolitischen Diskussion konstruktive Beiträge zu leisten. Auch diese Tagung der GeWiSoLa hat hierzu zahlreiche Anregungen geliefert. Nunmehr sind vor allem die Agrarpolitiker gefordert, unserer Landwirtschaft und uns allen tragfähige europäische Perspektiven zu eröffnen.

PERSPEKTIVEN WISSENSCHAFTLICHER UND TECHNOLOGISCHER ENTWICKLUNGEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT

von

Günther WEGGE, Bonn

Stand und Abschätzung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts

Bereits eingeleitete und sich anbahnende Entwicklungen auf den beiden technologischen Innovationsfeldern - der Biotechnologie und der Informationstechnik - werden zur größten Herausforderung für die europäische und damit auch für die deutsche Landwirtschaft werden. Nach US-amerikanischen Schätzungen werden 80 % des weltweiten Zuwachses an Nahrungsgüterproduktion, der für die Versorgung einer wachsenden Zahl an Menschen erforderlich ist, auf die Anwendung von technischen und biologischen Maßnahmen entfallen. Soweit es sich dabei um westliche Industrieländer handelt, werden folgende Anwendungsbereiche im Vordergrund stehen:

Im Bereich der Biotechnologie

Im Bereich der pflanzlichen Erzeugung laufen die Entwicklungen in erster Linie auf eine Verbesserung erwünschter Eigenschaften hinaus. Dies kann beispielsweise geschehen durch:

- Gewinnung/Selektion leistungsfähiger Mikroorganismen für die Stickstofffixierung und schnellere Vermehrung und Selektion leistungsfähiger Pflanzen aus Zellkulturen.
- Spezifische Zellkulturtechniken zur Herstellung genetisch veränderter Pflanzen mit bestimmten positiven und vererbaren Merkmalen, z. B. Krankheitsresistenzen.
- Genetische Modifikation, die sich neben der Zellkulturtechnik und den überkommenen Züchtungstechniken zunehmend auf die Nutzung der rekombinanten DNA - also die Gentransfertechnik im engeren Sinne - stützt.

Ähnliche Ziele verfolgt die biotechnologische Entwicklung auf dem Gebiete der tierischen Produktion. Als Anwendungsbeispiele sollen genannt werden:

- die in vitro Fertilisation und der Embryotransfer von Hochleistungstieren in "Ammenkühe" sowie Embryosplitting,
- die mikrobiologische Massenherstellung von Diagnostika (Analytika), Therapeutika (Pharmazeutika) und Impfstoffstoffen,
- die artifizielle Gewinnung von tierischen Hormonen und Enzymen sowohl mit Hilfe genetischer Manipulationen im Tier selbst als auch auf mikrobiellem Wege in vitro,
- die Rekombination von Genen zur gezielten Verbesserung von vererbbaaren Eigenschaften.

Im Bereich der Informationstechnik

Nicht minder spektakuläre Entwicklungen zeichnen sich im Bereich der neuartigen Informationssysteme ab.

So wird es im Bereich der pflanzlichen Produktion z. B. möglich werden, das Auftreten von biotischen Krankheitserregern weit besser als je zuvor unter Kontrolle zu bringen. Durch Einführung und Ausbau moderner Informationstechniken wird es darüber hinaus möglich sein, das landwirtschaftliche Management ganz erheblich zu verbessern. Dies gilt sowohl für die kostengünstige und effektive Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten als auch - ganz allgemein - für das Management der Feldbestellung, der Aussaat, der Saatzpflege und der Ernte.

Im Bereich der tierischen Erzeugung läuft die Computertechnik u. a. darauf hinaus, die Futterzuteilung individuell zu steuern, die Milchleistung quantitativ und qualitativ rechnerisch zu erfassen, Melk- und Fütterungssysteme zu installieren, die einen vollkommen individual angepaßten natürlichen Haltungsrhythmus von Futteraufnahme und Milchabgabe gewährleisten und vieles andere mehr.

Ich habe in diesem kurzen Ausblick auf den Stand der landwirtschaftsnahen Technologieentwicklung bewußt beide Bereiche vorgestellt - also die Biotechnologie und die Informationstechnologie. Denn erst wenn beide Entwicklungen miteinander kombiniert werden, was übrigens in den wissenschaftlichen Zentren schon längst der Fall ist, so werden sie ein Höchstmaß an Effektivität in der landwirtschaftlichen Praxis gewinnen. Bei einer solchermaßen kombinierten Anwendung beider technologischer Entwicklungen wird es dem Landwirt nicht nur möglich sein, bestimmte wissenschaftliche Erkenntnisse in der Praxis zu über-

nehmen, sondern darüber hinaus auch den angestrebten Nutzen im ökonomischen Sinne zu optimieren. Man könnte also durchaus von einem synergistischen Effekt aufgrund des Zusammentreffens beider technologischer Entwicklungen sprechen.

Abschätzung der Entwicklungen

Es ist nicht Aufgabe dieses Beitrags, die landwirtschaftliche Relevanz der technologischen Entwicklung umfassend und lückenlos abzuschätzen. Hierzu liegen von wissenschaftlicher Seite bereits umfassende Informationen vor, wie sie z. B. von der DLG, von der Enquetekommission des Deutschen Bundestages, von der EG-Kommission oder vom USDA publiziert worden sind. Aus all diesen Quellen ist zu entnehmen, daß die Übernahme von wissenschaftlich-technologischen Kenntnissen in die Praxis mit einem erheblichen Produktivitätszuwachs verbunden ist und dies wohl am ausgeprägtesten in der tierischen Erzeugung. So schätzt das amerikanische Office of Technological Assessment allein bei der Milchleistung einen Zuwachs von 12 % - bei übrigens gleicher Futteraufnahme - wenn die Kühe mit Wachstumshormonen behandelt würden. Noch spektakulärere Perspektiven ergeben sich dieser Quelle zufolge beim Zuwachs an Muskelgewebe in Rind und Schwein.

Bei allem Respekt vor den Fortschritten im Bereich der schlagzeilenproduzierenden Gentechnik im engeren Sinne dürfen wir uns aber nicht den Blick verstellen lassen für die Ergebnisse, die in den übrigen technologischen Forschungsbereichen zur oder an die Praxisreife heran gediehen sind. Gemeint sind die sog. "traditionelle" Züchtungsforschung, die landwirtschaftliche Betriebstechnik unter Einschluß der Elektronik oder die Mikrobiologie mit dem Schwerpunkt der Fermentationstechnik. Zur Kennzeichnung der agrarpolitischen Herausforderung, die sich aus dem technischen Fortschritt im weiteren Sinne ergibt, sei auf einen eher bescheidenen Denkansatz von Prof. SCHÖN, Völkenrode, zurückgegriffen. In einem Beitrag für die DLG führte er aus, daß allein durch die volle Nutzung der derzeit vorhandenen Technik eine weitere Verringerung der Zahl der Voll-AK von 890 000 (in 1986) auf unter 300 000 "denkbar wäre". Vermutlich würde es kaum Widerspruch auslösen, wenn die vergleichbare Zahl für ein Prognosejahr 2000 rund 150 000 Voll-AK lauten würde.

Es wäre allerdings kurzichtig, die sich aus der technologischen Entwicklung ergebenden agrarpolitischen Probleme auf den gemeinsamen Nenner zu reduzieren: Es müssen eben so und so viele landwirtschaftliche Produktionsfaktoren aus der Landwirtschaft ausscheiden. Eine solche Betrachtungsweise würde übersehen

- erstens die für den Faktoreinsatz vorteilhaften impacts der technologisch bedingten Produktivitätszuwächse, nämlich die Möglichkeiten
 - = der Erschließung neuer Absatzmärkte für landwirtschaftliche Produkte (z. B. biogene chemische Rohstoffe, Eiweißfuttermittel etc.)
 - = der Gewinnung zusätzlicher Anteile an konventionellen Agrarmärkten aufgrund Kostensenkung
- zweitens die außerhalb der Nahrungs- und Rohstoffherzeugung liegenden sonstigen gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft.

Zwischenresumee

Zusammenfassend und projiziert auf die zentrale agrarpolitische Problemlage wird man sagen können, daß der mit dem technologischen Fortschritt verbundene Produktivitätszuwachs (bzw. die zu erwartenden Zuwächse)

- einerseits zur erheblichen Verschärfung der bereits gegebenen Überschuss-situation führen muß und somit den ohnehin schon gegebenen agrarpolitischen Handlungsbedarf in Richtung Faktorangepassung potenziert,
- andererseits Chancen auf neuen und traditionellen Produktmärkten bietet, wobei ebenfalls erheblicher Handlungsbedarf gegeben ist.

Die sich aus diesem Zwischenresumee ableitende Lösungsstrategie wäre demnach eine zweifache.

- Einmal kommt es darauf an, die in der Erstellung von Nahrungsgütern eingesetzten Produktionsfaktoren (i. w. Arbeitskräfte, LF) so zu beeinflussen, daß sowohl der Überschußherzeugung entgegengewirkt (= Herausnahme von Faktoren) als auch die Wettbewerbsfähigkeit der verbleibenden Betriebe gestärkt wird (= Strukturverbesserung durch betriebliches Wachstum).
- Zum anderen ist es erforderlich, unter verantwortlicher Nutzung des technisch-biologischen Fortschritts neue Produktions- und Verwendungsalternativen für die Landwirtschaft zu erschließen.

Diese Doppelstrategie ist ein wesentlicher Bestandteil des im BML entworfenen "Aktionsprogramms für die bäuerliche Landwirtschaft".

Aus der Sicht eines für die Agrarforschung und Entwicklung zuständigen Mitarbeiters des BML ist der in diesem Programm enthaltene Leitgedanke einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft besonders hervorzuheben.

Politisch-administrativer Handlungsbedarf

Nachdem das "Aktionsprogramm" in seinen Umrissen bereits bekannt gemacht worden ist, sollen sich die weiteren Ausführungen auf den Teil der Doppelstrategie konzentrieren, die den Beitrag der wissenschaftlich-technologischen Entwicklung zur Gewinnung neuer Produktions- und Absatzalternativen betreffen.

Dieser Beitrag liegt grundsätzlich in der Erschließung kostengünstiger Verfahren, die in der landwirtschaftlichen und agrargewerblichen Produktion angewendet werden können. Dies ist die eigentliche Domäne der Agrarforschung, die seitens des BML mit neuer Priorität verfolgt wird. Zu den vorrangigen Forschungsbereichen zählen u. a.

- die Biotechnologie/Gentechnik mit den eingangs genannten Anwendungsfeldern,
- die Erschließung von Produktions- und Verwendungsalternativen, wozu die nachwachsenden Rohstoffe gehören, und
- die Ökosystemforschung im Interesse der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Der mit Forschung verbundene administrative Handlungsbedarf des BML dürfte weitgehend bekannt sein. Er erstreckt sich von der Planung und Koordinierung des mittel- und längerfristigen Forschungsbedarfs über die Zurverfügungstellung hinreichender finanzieller und personeller Ressourcen bis hin zur Mitgestaltung gesetzlicher Regelungen z. B. im Bereich der biotechnischen Sicherheit oder des Erfindungsschutzes.

Wenngleich insbesondere seitens des BML-Forschungsbereiches sicherlich noch viele Unzulänglichkeiten zu beklagen sein werden, so dürften die Engpässe für das Wirksamwerden des wissenschaftlich-technologischen Beitrags zur Lösung der genannten agrarpolitischen Probleme jedoch kaum nur in einem unzureichenden Forschungsmanagement liegen. Vielmehr sind diese Engpässe weit eher in allgemeinen und speziellen Rahmenbedingungen zu sehen, die der Übernahme von wissenschaftlichen Erkenntnissen in der Praxis entgegenstehen. Sie können daher mit Fug und Recht als Innovationshemmnisse bezeichnet werden.

Aus der Vielzahl solcher innovationshemmenden Gegebenheiten sollen thesen- und schlagwortartig und zur weiteren Diskussion einige herausgegriffen werden, die aus persönlicher Sicht heraus besonders gravierend sind:

1. Die Unsicherheit über die überfällige EG-agrarpolitische Reform: Solange Landwirte nicht wissen, auf welche agrarmarkt- und preispolitische Gegebenheiten sie sich einstellen müssen - auf welche Preise für welche Produkte, auf welche Absatzmöglichkeiten oder auf welche Mengenregelungen -, werden sie schwerlich zu risikobeladenen betrieblichen Entscheidungen zu bewegen sein. Dies gilt auch und insbesondere für die nachfolgenden Verarbeitungsstufen.
2. Das Unvermögen der EG-Institutionen im Agrarbereich zukunftssträchtige Entwicklungen zu fördern: Die EG wendet zwar erhebliche Mittel für Forschung auf; kommt es aber auf die Umsetzung der Forschungsergebnisse in die Praxis an, erlahmt ihr Vermögen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.
3. Das in Politik und Praxis verbreitete "Marktordnungsdenken": Hiermit ist die Vorstellung gemeint, der Staat sei für die Ausrichtung der Produktion (was soll produziert werden), für deren Entlohnung und schließlich für deren Absatz voll mitverantwortlicher Partner der Landwirtschaft. Mit dieser Rolle aber ist der Staat, wie die Erfahrung lehrt, weit überfordert.
4. Die ebenfalls in der Öffentlichkeit verbreitete Vorstellung, die Stützung der Nahrungsmittelproduktion sei allenfalls eine läbliche Sünde, die der Rohstoffproduktion für den Nicht-Nahrungsbereich dagegen eine Todsünde: Diese von Teilen der Industrie genährte Vorstellung übersieht die Zusammenhänge zwischen Produktionsstützung und Produktionsausrichtung.
5. Die vergleichsweise ungünstige Faktorausstattung vieler deutscher Betriebe, wodurch die Übernahme mancher nur großtechnisch rentablen Innovationen erschwert bis verhindert wird. Damit in engem Zusammenhang steht ein suboptimaler Organisationsstand der deutschen Landwirtschaft, deren Merkmal immer noch der eigenständige bäuerliche Familienbetrieb ist.
6. Das Fehlen von Risikokapital in der Landwirtschaft.

Diese kurze nicht nach Prioritäten geordnete Aufzählung kann nur einige "Innovationsblocker" aufzeigen. Ihre Überwindung geht in jedem Fall über das hinaus, was Forschung und Forschungsmanagement zu leisten vermögen. Wenn die Chancen des wissenschaftlich-technologischen Fortschritts für die Landwirtschaft genutzt werden sollen, dann sind alle Politikbereiche aufgefordert, für die Nutzung positive Rahmenbedingungen zu schaffen. Beispielsweise ist folgendes gemeint:

- Solange die Produktion von Nahrungsgütern im Rahmen von Agrarmarktordnungen gestützt wird, solange wird es grundsätzlich erforderlich sein, auch biogene Rohstoffe für den Nicht-Nahrungsbereich in einem vergleichbaren Schutz (keinesfalls: gleichhohen Schutz) einzubeziehen. Dies ist keine Absage an die vom BML stets erhobene Forderung, daß es Aufgabe von Forschung und Entwicklung ist, auf die Wettbewerbsfähigkeit von biogenen Rohstoffen hinzuwirken.
- Die Entwicklung von leistungsfähigen landwirtschaftlichen Betrieben ist für die Umsetzung von wissenschaftlich-technologischen Erkenntnissen überaus hilfreich. Von daher erhebt sich die Forderung, strukturelle Mobilitätshemmnisse abzubauen, die das Wachstum der Betriebe behindern.
- Die Nutzung von Produktions- und Verwendungsalternativen sowie der Vorteile moderner Informationssysteme wird in vielen Fällen eine engere Kooperation in der Landwirtschaft bedingen. Daher sollten die Möglichkeiten des Marktstrukturgesetzes und der überbetrieblichen Investitionsförderung voll ausgeschöpft und ggf. erweitert werden.
- Flächenextensivierung und Flächenstillegung werden in einem erheblichen Maße dazu beitragen müssen, die Überschüsse an Nahrungsgütern abzubauen: Bei der Ausgestaltung dieser Maßnahmen dürfen aber keine neuen "Innovationshemmnisse" für die Landwirtschaft geschaffen werden. Die Erzeugung von nicht marktordnungsgestützten biogenen Rohstoffen sollte auf freiwerdenden Flächen grundsätzlich ebenso möglich sein wie die Aufforstung. Bei einer solchen Flächenverwendung ließe sich sogar ein Teil der Mittel einsparen, die der Landwirtschaft sonst zum Ausgleich des entgangenen Deckungsbeitrags gewährt werden.
- Die Nutzung neuartiger technischer und biologischer Verfahren in der Praxis ist auch für leistungsfähige Betriebe mit nicht unerheblichen Risiken verbunden. Hier stellt sich der Wirtschaft die Frage nach der Beschaffung von Risikokapital. Staatlicherseits kann und sollte die Förderung nicht über das Stadium von Modellvorhaben mit Beispielcharakter getragen werden.

Eine ganz wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung wissenschaftlich-technologischer Erkenntnisse in die Praxis ist schließlich das allseitige Einvernehmen darüber, daß der biologisch-technische Fortschritt verantwortbar sowie gesellschaftlich-politisch akzeptabel ist. Hingewiesen sei nur auf die Erfordernisse der Umweltfreundlichkeit, des Artenschutzes und des Tierschutzes. Dieses Einvernehmen kann weder dekretiert noch von einer Seite postuliert werden. Vielmehr bedarf es hierzu einer ständigen Abstimmungsbereitschaft aller Beteiligten.

Unterhalb dieser allgemeinen gesellschaftlich-politischen Akzeptanzebene muß biologisch-technischer Fortschritt aber auch agrarpolitisch verantwortbar sein. Er muß für landwirtschaftliche Betriebe zugänglich und gewinnbringend sein und nicht nur den Unternehmenserfolg der gewerblichen Wirtschaft aufbessern. Darauf zu achten, daß die agrarpolitischen Belange gewahrt bleiben, ist eine der wichtigen Aufgaben auch des BML.

WELTWEITE ÖKONOMISCHE UND POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE EG-AGRARPOLITIK

von

Stefan TANGERMANN, Göttingen

1 Einleitung

Die EG-Agrarpolitik ist häufig als (fast) ausschließlich binnenorientiert bezeichnet worden. Soviel diese Charakterisierung einer in der Tat in starkem Maße mit ihren heimischen Problemen befaßten und in die Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung zwischen den Mitgliedsländern verstrickten Politik auf sich hat, sie ist weder in einem positiven noch in einem normativen Sinn voll akzeptabel. In positiver Hinsicht ist festzustellen, daß externe Faktoren zumindest bei bestimmten Gelegenheiten und in der jüngeren Vergangenheit in zunehmendem Maße für die Gestaltung wenigstens einiger Elemente der EG-Agrarpolitik Bedeutung gehabt haben (siehe z. B. TANGERMANN 1987a). Allerdings hat die EG sich auf der internationalen Ebene bisher eher passiv verhalten. Sie hat externe Faktoren zwar in einem gewissen Maße zur Kenntnis genommen und für sich genutzt. Die aktive Gestaltung der internationalen Rahmenbedingungen hat sie aber anderen Ländern überlassen.

In normativer Sicht kann es keinen Zweifel geben, daß eine EG-Agrarpolitik, die sich gegenüber internationalen Erfordernissen taub stellt, sich selbst keinen guten Dienst erweist. Schließlich resultieren die zunehmenden Schwierigkeiten der Gemeinsamen Agrarpolitik in einem nicht geringen Maße aus der Tatsache, daß die EG sich nicht genügend auf die Entwicklung der internationalen Rahmenbedingungen eingestellt hat. Angesichts des großen Gewichts, das die EG im internationalen Agrarhandel hat, sollte sie im übrigen mehr als bisher bedenken, daß sie die weltweiten Rahmenbedingungen in einem ganz erheblichen Maße durch ihre eigenen Aktionen selbst beeinflussen kann.

Vor diesem Hintergrund soll hier der Versuch unternommen werden, einige - sehr subjektiv ausgewählte - Aspekte der weltweiten Rahmenbedingungen der EG-

Agrarpolitik zu diskutieren und dabei das Augenmerk insbesondere auf die Fragen zu richten, ob externe Faktoren in Zukunft möglicherweise vermehrten Einfluß auf die Handlungsmöglichkeiten der EG-Agrarpolitik ausüben werden und wie die EG ihr Rollenverständnis so ändern könnte, daß sie von einer eher passiven Reaktion auf internationale Vorgänge Fortschritte in Richtung auf eine mehr aktive Mitgestaltung der internationalen Rahmenbedingungen macht.

2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Ein sichtbares und für die Handlungsmöglichkeiten der EG-Agrarpolitik entscheidendes Charakteristikum der Weltagrarmärkte ist das gedrückte Preisniveau. Grund für diesen Preisdruck ist die anhaltende Überkapazität der Weltagrarwirtschaft. In den westlichen Industrieländern sind mehr Ressourcen in der Landwirtschaft beschäftigt, als bei Vorherrschen von Marktbedingungen ein Einkommen erwirtschaften könnten, das der Faktorentlohnung in anderen Wirtschaftsbereichen entspricht (D. G. JOHNSON 1986). Die Regierungen dieser Länder betreiben Politiken, die darauf ausgerichtet sind, den Kapazitätsabbau und insbesondere die sozialen Anpassungslasten, die mit einem vermehrten Abzug von Produktionsfaktoren (insbesondere Arbeitskräften) aus dem Agrarsektor verbunden wären, zu mildern. Sie exportieren ihre Überkapazitäten auf den Weltmarkt (durch subventionierte Exporte oder durch Importhindernisse) oder sie beschränken die Agrarproduktion auf administrativem Weg.

In der Mehrzahl der Entwicklungsländer ist die Situation grundsätzlich anders. Bei Grundnahrungsmitteln (insbesondere Getreide) produzieren die Entwicklungsländer als Gruppe weniger als sie verbrauchen, und das gegenwärtige Verbrauchsniveau ist so gering, daß mehrere hundert Millionen Menschen unterernährt sind oder hungern (FAO 1985). Bei anderen Agrarprodukten (Genußmittel, landwirtschaftliche Rohstoffe) sind die Entwicklungsländer zwar Exporteure. Ihre Exporterlöse waren aber in jüngerer Zeit stagnierend oder rückläufig (FAO 1986a). Auf der anderen Seite ist offensichtlich, daß viele Entwicklungsländer ihren Agrarsektor durch negative Protektion, überbewertete Währungen und unzureichende wirtschafts- und strukturpolitische Förderung behindern (Weltbank 1986). Ihre tatsächliche Agrarproduktion ist deshalb geringer als ihr Produktionspotential. Für die globale Situation der Weltagrarwirtschaft bedeutet das, daß die Überkapazität in den westlichen Industrieländern zum Teil kompensiert wird.

Auch die sozialistischen Staaten Osteuropas tragen zur Verschleierung der Überkapazität in den westlichen Industrieländern bei. Aufgrund vielfältiger politischer

und administrativer Unzulänglichkeiten wird dort offensichtlich weniger produziert als mit dem gegebenen (oder einem leicht ausgeweiteten) Faktorbestand produziert werden könnte.

Überkapazität ist kein unabänderliches Charakteristikum der Weltagrarwirtschaft. Sie ist vielmehr im wesentlichen die Folge des Agrarprotektionismus der westlichen Industrieländer. Zwar wäre auch ohne Politikeingriffe ein Hang zur Überkapazität gegeben, weil die Produktivität der weltweiten Agrarproduktion die Tendenz hat, schneller zu steigen, als die Nachfrage nach Agrarprodukten zunimmt. Der marktwirtschaftliche Anpassungsprozeß würde aber, durch sinkende Realpreise infolge des Produktivitätsanstiegs bedingt, zu Faktoradjustierungen führen, die immer wieder einen Abbau der tendenziellen Überkapazitäten bewirken würden. Da der Agrarprotektionismus der Industrieländer diesen Prozeß verzögert, bleiben die Überkapazitäten erhalten. Der Versuch fast aller Industrieländer, die Überkapazitäten auf die Weltmärkte abzuladen, führt dort schließlich zu gedrückten Preisen.¹⁾

In welchem Ausmaß das Preisniveau an den Weltagrarmärkten tatsächlich gedrückt ist, ist nicht zu allen Zeiten mit gleicher Klarheit zu erkennen, weil Preisschwankungen immer wieder die kurzfristige Entwicklung bestimmen. Dabei ist die Gefahr unverkennbar, daß die Beurteilung der Perspektiven der Weltlandwirtschaft sich zu sehr an solchen kurzfristigen Entwicklungen orientiert.

Während der Hochpreisphase in der ersten Hälfte der siebziger Jahre waren viele Beobachter und Akteure (nicht zuletzt auch Agrarökonom) davon überzeugt, daß nun eine Zeit knapper Nahrungsmittelversorgung angebrochen sei. Unter dem Eindruck des gleichzeitig eingetretenen ersten Ölpreisschocks und beeinflußt von den pessimistischen Prophezeiungen der verschiedenen zu dieser Zeit publizierten Weltmodelle gewann die Vorstellung von einer tiefgreifenden "Welternährungs-krise" an Einfluß auf das Denken und auf agrarpolitische Entscheidungen.

Gegenwärtig sind die Weltmarktpreise für Agrarprodukte ungewöhnlich niedrig. Das gilt bereits für die in US-Dollar gemessenen Preise. Da außerdem der Dollar in den vergangenen zwei Jahren stark abgewertet worden ist, erscheinen die Weltmarktpreise aus Sicht der Länder, deren Währungen nicht an den Dollar gebunden sind, erst recht gedrückt. Gleichzeitig sind bei wichtigen Agrarprodukten, insbesondere bei Getreide, die Lagerbestände außergewöhnlich hoch. Die Beurteilung der weltweiten Marktlage hat sich entsprechend gewandelt. Wieder wird von einer Krise gesprochen, allerdings nicht mehr von der "food crisis", sondern von der "farm crisis" (OECD 1987). Sowohl für die Situation in der

ersten Hälfte der siebziger Jahre als auch für die gegenwärtige Lage im internationalen Agrarhandel ist die Bezeichnung "Krise" gerechtfertigt, wenn damit die aus der jeweiligen ungewöhnlichen Marktlage resultierenden wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten gemeint sind. Allerdings ist Vorsicht am Platze, wenn die jeweils aktuelle "Krise" gedanklich in die Zukunft extrapoliert wird, wie dies immer wieder geschehen ist (D. G. JOHNSON 1985).

Die Verknappungserscheinungen vor etwa fünfzehn Jahren waren zu einem erheblichen Teil agrarpolitisch bedingt (siehe z. B. HEIDHUES und HOLLSTEIN 1978, oder JOSLING 1980). Sie sind von Preisrückgängen abgelöst worden, die ihre Ursachen zum Teil in agrarpolitischen Überreaktionen auf die vorausgegangene Hausse hatten. Die Weltagrarwirtschaft ist seitdem durch wechselnde Knappheitslagen gegangen, die Preise an den internationalen Agrarmärkten haben in starkem Maße geschwankt. Die gegenwärtige besonders ausgeprägte Depression hat ihre Ursache wiederum zu einem erheblichen Teil in agrarpolitischen Fehlentscheidungen in verschiedenen Teilen der Welt. Die Agrarpolitik vieler Länder hat den weltweiten Rückgang des Wachstums der Importnachfrage nicht früh genug erkannt und den Anstieg der landwirtschaftlichen Produktivität unterschätzt. Sie hat die marktpolitischen Signale zu lange auf Expansion stehen lassen. Auch jetzt kommt es wieder zu agrarpolitischen Kursanpassungen. Insbesondere die USA, aber auch die EG haben verschiedene Schritte unternommen, um das Wachstum ihrer Agrarproduktion zu bremsen oder - wie bei Milch - sogar das Angebot zu reduzieren. Die Weltagrarmärkte befinden sich deshalb möglicherweise am unteren Wendepunkt eines ihrer mittelfristigen (unregelmäßigen) Preiszyklen.

In einer solchen Situation ist es besonders schwer, die kurzfristigen Erscheinungen von den fundamentalen Faktoren zu unterscheiden. Wichtiger als die kurzfristigen Entwicklungsaussichten ist allerdings die Tatsache, daß der langfristige Trend der realen Weltmarktpreise zentraler Agrarprodukte (insbesondere Getreide) eindeutig nach unten weist.²⁾ Es gibt allen Grund für die Vermutung, daß dieser sinkende Preistrend weiter andauern wird (wenngleich sich nach der gegenwärtigen Phase besonderen Preisdrucks möglicherweise eine zwischenzeitige Erholung einstellen könnte). Entscheidend dafür ist das auch für die überschaubare Zukunft weiterhin zu erwartende Zusammentreffen von hohen Raten der Produktivitätssteigerung in der landwirtschaftlichen Erzeugung mit vergleichsweise geringem Wachstum der Nachfrage nach Agrarprodukten.

Allem Anschein nach ist - bei aller notwendigen regionalen und produktspezifischen Differenzierung - ein Ende oder auch nur ein Nachlassen der globalen

Produktivitätssteigerung in der Weltlandwirtschaft noch nicht zu erkennen. Neue Entwicklungen in der Biotechnologie könnten sogar zu einem Anstieg des Produktivitätswachstums führen. Anpassungen im Faktoreinsatz der Landwirtschaft, die ausreichend wären, um das weitere Produktionswachstum deutlich zu vermindern, sind insofern kaum zu erwarten, als in den westlichen Industrieländern bereits der Abbau der gegenwärtig bestehenden Überkapazitäten politisch und sozial schwer genug fallen wird.

Von der Nachfrageseite her ist ebenfalls nicht mit Entwicklungen zu rechnen, die den säkularen Trend zu sinkenden Realpreisen umkehren könnten. Das Wachstum der Weltbevölkerung ist leicht rückläufig. Eine langfristige Zunahme des weltweiten Einkommenswachstums ist nicht zu erwarten. Die Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach Agrarprodukten dürften auch in der Zukunft mit steigenden Einkommen langsam abnehmen.

Ein weiterer langfristig wichtiger Faktor ist zu berücksichtigen. In Entwicklungsländern besteht anscheinend oft ein Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und der Ausrichtung der Agrarpolitik. Mit zunehmendem Niveau der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird tendenziell die negative Protektion des Agrarsektors reduziert und schließlich sogar in einen wachsenden positiven Agrarschutz umgekehrt. Dieses Entwicklungsmuster, das geradezu den Charakter einer historischen Gesetzmäßigkeit zu haben scheint, ist inzwischen verschiedentlich empirisch belegt worden.³⁾ Für die Beurteilung der längerfristigen Perspektiven im internationalen Agrarhandel kann dies gravierende Konsequenzen haben, denn vermutlich ist damit zu rechnen, daß aufgrund dieses Verlaufsmusters in den Entwicklungsländern die Agrarproduktion auf lange Sicht zunehmende Impulse erhält und der Verbrauch von Nahrungsmitteln, der ansonsten rasch (wenn nicht gar rasant; siehe MELLOR und JOHNSTON 1984) wachsen kann, gedämpft wird. Wirtschaftliches Wachstum trägt damit auch in den Entwicklungsländern den Keim zur Entstehung genau der agrarpolitischen Probleme in sich, unter denen die Industrieländer heute leiden.

Die Weltagrarwirtschaft dürfte also auch für die überschaubare Zukunft von einer langfristigen Tendenz zu Überschüssen und entsprechend rückläufigen Realpreisen gekennzeichnet sein. Diese hier sehr allgemein und qualitativ formulierte Aussage wird von der Mehrzahl der in neuerer Zeit erschienenen detaillierten Studien und quantitativen Projektionen belegt.⁴⁾ In der Vorausschau auf die nächsten etwa fünf bis zehn Jahre kommen die meisten Studien sogar zu dem Ergebnis, daß die absehbare weltwirtschaftliche Entwicklung, insbesondere der nach wie vor nicht überwundene Wachstumseinbruch und die Verschuldungsprobleme der Entwick-

lungsländer, aber auch die wirtschaftliche Lage in den Ostblockstaaten sowie die erkennbaren Produktionstrends in den verschiedenen Ländergruppen zu deutlich rückläufigen Wachstumsraten der Nachfrage auf den Weltagrarmärkten und damit zu einem stark gebremsten Wachstum des Weltagrarhandels führen werden.

3 Politische Rahmenbedingungen

Die anhaltende Depression an den Weltagrarmärkten und die bedrückenden Aussichten für die Zukunft, vor allem aber auch die schwerwiegenden internen Probleme, die viele Industrieländer mit ihrer Agrarpolitik haben, bilden gegenwärtig den Hintergrund einer politischen Konstellation, wie sie in der Entwicklung der internationalen Agrarbeziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg wohl historisch einmalig genannt werden kann. Probleme des Agrarhandels haben zur Zeit in der internationalen Politik einen hohen und bisher nicht bekannten Stellenwert erreicht. Wo immer auf internationaler Ebene über wirtschaftspolitische Fragen gesprochen und verhandelt wird - der Agrarhandel ist dabei gegenwärtig eines der Hauptthemen. Herausragendes Ereignis in dieser Hinsicht war die Ministerrats-Tagung der OECD in Paris im Mai 1987, bei der die OECD-Studie über "National Policies and Agricultural Trade" (OECD 1987) verabschiedet wurde. Bei all diesen Gelegenheiten ist mit einer früher nicht bekannten Nachdrücklichkeit die gravierende Natur der gegenwärtigen weltweiten Überschußprobleme hervorgehoben und die Notwendigkeit einer konzertierten Korrektur der Agrarpolitik in allen beteiligten Ländern betont worden. Es hat den Anschein, als würde auf der internationalen Ebene zunehmend deutlich, daß der Agrarprotektionismus jedes einzelnen Landes letztlich nichts anderes darstellt als den Versuch, die politischen und sozialen Lasten des Abbaus der landwirtschaftlichen Überkapazitäten auf andere Länder abzuwälzen. Die Kernfrage der internationalen Agrarpolitik ist deshalb, welchen Beitrag die einzelnen Länder zum Abbau der weltweiten Überkapazität leisten werden.

Neben den Gesprächen in internationalen Gremien sind einzelne Länder in besonderem Maße aktiv geworden, um ihr Interesse an einer Änderung der Lage mit Nachdruck deutlich zu machen. So haben in den vergangenen Jahren die USA in einer Reihe von landwirtschaftlichen Streitfällen die Konfrontation insbesondere mit der EG gesucht. Es ist dabei zu teilweise heftigen Auseinandersetzungen gekommen, die mit der Androhung und bisweilen auch Durchführung von Retorsions- und Vergeltungsmaßnahmen nicht mehr weit von einem Handelskrieg entfernt waren (siehe z. B. MANEGOLD 1986).

Bemerkenswert aktiv ist auch Australien geworden. Es hat in den letzten Jahren offene Attacken gegen die Agrarpolitik einiger seiner Handelspartner geritten. Dazu gehörten Aktivitäten wie kritisch angelegte Untersuchungen über die Agrarpolitik Japans (Bureau of Agricultural Economics 1981) und der EG (idem 1985; STOECKEL 1985) sowie über die Situation des internationalen Handels und politische Lösungsmöglichkeiten (G. MILLER 1986), die mit erheblichem publizistischem Aufwand herausgebracht wurden; die Vorlage von Vorschlägen zur Krisenbekämpfung (Australian Government 1987); und diplomatische Aktivitäten, einschließlich öffentlicher Auftritte des australischen Premierministers in den von Australien kritisierten Ländern.

Australien hat darüber hinaus eine entscheidende Rolle bei der Entstehung der "Cairns-Group" gespielt, in der sich vierzehn am Agrarexport interessierte Länder (die sich - nicht vollkommen zutreffend - als "non-subsidizing countries" oder "fair traders" bezeichnen) zusammengeschlossen haben, um für die Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde ihre Haltung aufeinander abzustimmen und ihre Interessen gemeinsam durchzusetzen. Dieser Zusammenschluß ist ein völlig neuer politischer Faktor im internationalen Agrarhandel. Eine seiner wichtigsten Auswirkungen ist, daß die internationalen Verhandlungen über Agrarfragen nun nicht mehr alleine von der bipolaren Auseinandersetzung zwischen den USA und der EG (mit einer Nebenrolle Japans) dominiert sind, sondern daß die Entscheidungsfindung auf einer breiteren Ebene stattfindet. Auf der Anklagebank sitzt nicht mehr alleine die EG. Auch die USA sehen sich massiver Kritik ausgesetzt. Wichtig ist auch die Tatsache, daß in der Cairns-Group eine Reihe von Entwicklungsländern vertreten ist.

Die neue GATT-Runde schließlich wird in den kommenden Jahren ein entscheidendes Element der politischen Rahmenbedingungen für den internationalen Agrarhandel sein. In ihren Zielen für den Agrarbereich, wie sie in der Deklaration von Punta del Este formuliert worden sind, geht diese Runde weit über die früheren GATT-Runden hinaus. Politisch und analytisch sind die Agrarverhandlungen intensiv vorbereitet worden, insbesondere durch die Aktivitäten des GATT-Committee on Trade in Agriculture und durch die Agrarhandels-Studie der OECD (OECD 1987). Eine Reihe von Mitgliedsländern des GATT, insbesondere die USA und die Länder der Cairns-Group, sieht in den Agrarverhandlungen ein wichtiges, wenn nicht entscheidendes Element der Uruguay-Runde. Erfolg oder Mißerfolg dieser GATT-Runde dürften in einem bisher nicht gekannten Maße von Fortschritten im Agrarhandel abhängen.

4 Konsequenzen für die EG

Interne wie externe Faktoren zwingen die EG-Agrarpolitik dazu, auf dem bisher nur zögerlich eingeschlagenen Weg zu agrarpolitischen Reformen in Zukunft mit Nachdruck voranzuschreiten. Das Gewicht der externen Faktoren hat dabei gegenüber den internen Erwägungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Will die EG nicht ihre Interessen in anderen Bereichen des internationalen Handels verletzen und ihre außenpolitischen Beziehungen belasten, so kann sie sich diesem Druck auf agrarpolitische Anpassung genauso wenig entziehen wie andere Industrieländer.

In dieser Situation wäre die EG gut beraten, wenn sie die internationalen Rahmenbedingungen nicht nur zur Kenntnis nimmt und mehr oder weniger passiv darauf reagiert, sondern wenn sie in stärkerem Maße, als sie das bisher im Agrarbereich getan hat, die Rolle einer den internationalen Agrarhandel aktiv gestaltenden Kraft, wenn nicht gar eines Vorreiters agrarpolitischer Reformen auf der internationalen Ebene übernimmt. Hier sollen nur zwei Gründe, ein wirtschaftlicher und ein politischer, dafür genannt werden.

Es hat oft den Anschein, daß die EG im Hinblick auf ihren Drittlandshandel mit Agrarprodukten noch immer von der "small country assumption" ausgeht (MEESTER 1987). Dabei ist die EG inzwischen ein so großer Akteur im internationalen Agrarhandel, daß ihr Verhalten auf allen wichtigen Produktmärkten einen wesentlichen Einfluß auf das Geschehen ausübt. Der Umfang der EG-Exporte und die Höhe ihrer Exporterstattungen wirken sich spürbar auf die Preisbildung an den Weltmärkten und auf die Atmosphäre im internationalen Agrarhandel aus. Bisher ist nicht erkennbar, daß die EG diese simple Tatsache genügend bei der Gestaltung ihrer Agrarmarktpolitik berücksichtigt.

Ein politischer Faktor, der für eine aktivere Rolle der EG in der internationalen Handelspolitik spricht, ist der Niedergang der hegemonialen Vormachtstellung der USA. In handelspolitischer Hinsicht hat diese tiefgreifende Veränderung der weltpolitischen Strukturen zumindest zwei Konsequenzen. Zum einen leiden die USA (wie England im ausgehenden neunzehnten Jahrhundert) unter dem "diminished giant syndrome" (BHAGWATI und IRWIN 1987), das sich auch in wirtschaftlicher Hinsicht in erstarkendem Isolationismus, d. h. vor allem in ausgeprägt protektionistischen Tendenzen manifestiert (ebenda). Eine besondere und gegenwärtig in den USA sehr virulente Erscheinungsform dieses Syndroms ist die Neigung zu handelspolitischer Reziprozität. Die EG wird deshalb stärker als in der Vergangenheit damit rechnen müssen, daß es aus dem Wald des internatio-

nen Agrarhandels genauso herausschallt, wie sie hineinruft. Das gilt im Negativen wie im Positiven. Aktive Bemühungen der EG um eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels und ein entsprechender eigener Beitrag der Gemeinschaft werden ihre Wirkung auf die amerikanische Politik nicht verfehlen.

Zum anderen folgt aus dem Niedergang der politischen und wirtschaftlichen Hegemonialstellung der USA, daß der internationalen wirtschaftlichen Ordnung die führende Hand fehlt. Die tonangebende, vorwärtsdrängende und ordnende Rolle, die die USA beispielsweise in den ersten etwa zwei Dekaden des GATT gespielt haben, ist zur Zeit nicht besetzt. Die EG ist aus mancherlei Gründen nicht in der Lage, dieses Vakuum zu füllen. Sie muß aber - zusammen mit den anderen Handelspartnern - aus dieser Situation die Konsequenz ziehen, daß nur ein hohes Maß an internationaler Kooperation und eine ständige Bereitschaft zu kollektiven Aktionen auf internationaler Ebene dazu beitragen können, einen weiteren Zerfall der internationalen Handelsordnung aufzuhalten oder gar eine Wende zum Besseren einzuleiten. Das verlangt unter anderem eine Stärkung der bestehenden internationalen Institutionen und eine Absicherung ihrer Funktionsfähigkeit.

Im internationalen Handel kommt es darauf an, die Rolle des GATT zu stärken. Gerade im Agrarbereich müssen dabei viele Schwachstellen überwunden werden (HARTWIG und TANGERMANN 1987). Die EG kann dazu einen herausragenden Beitrag leisten, indem sie ihre Agrarhandelspolitik, die sich bisher weitgehend der Einflußnahme von GATT-Disziplinen entzieht, zum Verhandlungsgegenstand macht und indem sie Anpassungen der GATT-Regeln zustimmt, die in Zukunft auch der EG wirksamere Beschränkungen auferlegen.

Eine wichtige Funktionsbedingung für internationale Koordination in Institutionen wie dem GATT ist die Gewißheit, daß alle Partnerstaaten sich auch in Zweifelsfällen an die Regeln halten. Die bisherigen GATT-Regeln für den Agrarhandel und die Art und Weise, wie die Regierungen mit ihnen umgegangen sind, haben diese Bedingung nicht erfüllt (TANGERMANN 1987b). Es wird deshalb in der Uruguay-Runde darauf ankommen, neue und bessere Regeln zu entwickeln. Eine Möglichkeit, die ernsthaft erwogen werden sollte, ist die Begrenzung und der Abbau von handelsverzerrenden Maßnahmen auf der Grundlage von Vereinbarungen über "producer subsidy equivalents", wie sie von den USA in den Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde vorgeschlagen wurden (GATT 1987). Dieser Weg hätte den großen Vorteil, daß er erhöhte Transparenz und damit mehr Gewißheit in den internationalen Agrarhandel bringen würde. Eine große Zahl technischer und politischer Probleme wäre zu lösen, wenn dieser Weg beschritten werden sollte.

Für die Mehrzahl dieser Probleme lassen sich aber pragmatische Lösungen finden (TANGERMANN, JOSLING, PEARSON 1987).

Die EG könnte einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Situation im internationalen Agrarhandel leisten, wenn sie diesen Ansatz unterstützt. Andernfalls müßte sie mit eigenen innovativen und konstruktiven Vorschlägen aufwarten. Wollte sie sich weiterhin auf eine bloße Verteidigung der Gemeinsamen Agrarpolitik beschränken und grundlegende Verbesserungen der GATT-Regeln für den Agrarhandel blockieren, so hätte sie die Zeichen der Zeit nicht verstanden.

In den Agrarverhandlungen des GATT geht es primär um eine Verbesserung der Situation im internationalen Agrarhandel. Es geht aber auch um viel mehr. "In the final analysis agricultural protectionism ... may prove to be the Achilles Heel of the free trade system which has flourished so well since World War II" (HILLMAN 1984). Die EG-Agrarpolitik wird sich dieser Erkenntnis nicht entziehen können.

Fußnoten

- 1) Für einen Überblick über eine größere Zahl von Untersuchungen zu den internationalen Auswirkungen des Agrarprotektionismus in den Industrieländern sowie über die quantitativen Ergebnisse dieser Untersuchungen siehe FAO (1987).
- 2) Eine ausführliche Analyse der langfristigen Realpreisentwicklung an den Weltagrarmärkten findet sich bei SCANDIZZO und DIAKOSAWAS (1987). Siehe auch D. G. JOHNSON (1985) sowie ANDERSON und TYERS (1987).
- 3) Siehe z. B. D. G. JOHNSON (1986) und die dort zitierten Arbeiten von BINSWANGER und SCANDIZZO (1983) sowie T. C. MILLER (1986); HONMA und HAYAMI (1986); BALISACAN und ROUMASSET (1987).
- 4) Siehe z. B. FAO (1981); International Wheat Council (1984); D. G. JOHNSON (1985) (sowie die dort genannte Literatur); FAO (1986b); ALEXANDRATOS und MAGIERA (1986) (sowie die dort genannte Literatur); OECD (1987a).

Literatur

- ALEXANDRATOS, N. und S. MAGIERA (1986): Consumption of Food and Agricultural Products in the OECD Countries: Trends and Policy Implications. UN Economic Commission for Europe, Seminar on the Evolution of Consumption Patterns and their Impact on Overall Economic Development. Helsinki, 8-12 September.
- ANDERSON, K. und R. TYERS (1987): Global Effects of Liberalizing Trade in Agriculture. Erscheint demnächst als "Thames Essay" des Trade Policy Research Centre, London.

- Australian Government (1987): Resolving the World Agricultural Crisis: An Australian Proposal. Canberra.
- BALISACAN, A. M. und J. A. ROUMASSET (1987): Public Choice of Economic Policy: The Growth of Agricultural Protection. "Weltwirtschaftliches Archiv", Band 123, S. 232-248.
- BHAGWATI, J. N. und D. A. IRWIN (1987): The Return of the Reciprotarians - US Trade Policy Today. "World Economy", Vol. 10, S. 109-130.
- BINSWANGER, H. P. und P. L. SCANDIZZO (1983): Patterns of Agricultural Protection. World Bank Report No. ARU 15, Washington, D. C.
- Bureau of Agricultural Economics (1981): Japanese Agricultural Policies: Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade. Policy Monograph No. 1, Canberra.
- Bureau of Agricultural Economics (1985): Agricultural Policies in the European Community: Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade. Policy Monograph No. 2, Canberra.
- FAO (1981): Agriculture: Toward 2000. Economic and Social Development Series No. 23. Rom.
- FAO (1985): The Fifth World Survey. Rom.
- FAO (1986): Commodity Review and Outlook 1985-86. Rom.
- FAO (1986b): FAO Agricultural Commodity Projections to 1990. Economic and Social Development Paper No. 62, Rom.
- FAO (1987): Impact on World Food Security of Agricultural Policies in Industrialized Countries. CFS 87/3, Rom, Februar.
- GATT (1987): Major Agriculture Reform Plan Tabled. "News of the Uruguay-Round of Multilateral Negotiations". NUR 007, Genf, 14. Juli.
- HARTWIG, B. und S. TANGERMAN (1987): Die Stellung des Agrarhandels im GATT am Beginn der Uruguay-Runde. "Agrarwirtschaft", Jg. 36, p. 69-80.
- HEIDHUES, T. und D. HOLLSTEIN (1978): Anpassungsmethoden bestimmter Länder oder Ländergruppen an wechselnde Knappheitslagen auf den Weltgetreidemärkten. "Agrarwirtschaft", Jg. 27, S. 144-156.
- HILLMAN, J. S. (1984): Agricultural Protectionism: Precursor of New Trade Wars. "Quarterly Journal of International Agriculture", Vol. 23, S. 86-98.
- HONMA, M. und Y. HAYAMI (1986): The Determinants of Agricultural Protection Levels: An Econometric Analysis. In: ANDERSON, K. und Y. HAYAMI (Hrsg.), The Political Economy of Agricultural Protection. East Asia in International Perspective. Sydney, London, Boston.
- International Wheat Council (1984): Longterm Grain Outlook. Secretariat Paper No. 14, London.
- JOHNSON, D. G. (1985): World Commodity Market Situation and Outlook. In: GARDNER, B. L. (Hrsg.), U. S. Agricultural Policy: The 1985 Farm Legislation. Washington, D. C.

- JOHNSON, D. G. (1986): Constraints to Price Adjustments: Structural, Institutional and Financial Rigidities. Paper presented at the "NOMISMA International Conference", Bologna, September.
- JOSLING, T. E. (1980): Developed-Country Agricultural Policies and Developing-Country Supplies: The Case of Wheat. IFPRI Research Report No. 14, Washington, D. C., March.
- MANEGOLD, D. (1986): Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1986. "Agrarwirtschaft", Jg. 35, S. 365-386.
- MEESTER, G. (1987): Budgetary Constraints and International Realities in the CAP. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 14, S. 37-47.
- MELLOR, J. W. und B. F. JOHNSTON (1984): The World Food Equation: Interrelations Among Development, Employment, and Food Consumption. "Journal of Economic Literature", Vol. 22, S. 531-574.
- MILLER, G. (1986): The Political Economy of International Agricultural Policy Reform. Canberra.
- MILLER, T. C. (1986): Explaining Agricultural Price Policy Across Countries and Across Commodities Using Political Interest Group Theory. Ph. D. Dissertation, University of Chicago.
- OECD (1987): National Policies and Agricultural Trade. Paris, May.
- SCANDIZZO, P. L. und D. DIAKOSAWAS (1987): Instability in the Terms of Trade of Primary Commodities, 1900-1982. FAO Economic and Social Development Paper No. 64, Rom.
- STOECKEL, A. (1985): Intersectoral Effects of the CAP: Growth, Trade and Unemployment. BAE Occasional Paper No. 95, Canberra.
- TANGERMANN, S. (1987): The Influence of Third Countries on the Common Agricultural Policy. In spanischer Übersetzung erschienen als: La influence de terceros países sobre la Política Agrícola Commun in "Revista de Estudios Agro Sociales", No. 140, S. 109-132.
- TANGERMANN, S. (1987b): Proposals for a "Rule-Oriented" Liberalization of International Agricultural Trade. Paper prepared for the Conference on "The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations: Legal and Economic Problems", organized by the Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld, 11-13 June.
- TANGERMANN, S., T. E. JOSLING and S. R. PEARSON (1987): Multilateral Negotiations on Farm Support Levels. "World Economy", Vol. 10, S. 265-281.
- World Bank (1986): World Development Report 1986. New York etc.

DAS KONZEPT DER KOMMISSION FÜR DIE ZUKÜNFTIGE GAP

von

H. H. WÄCHTER, Brüssel

Im Jahr 1987 wird möglicherweise eine Wende in der Geschichte der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft eintreten: Wenn der Rat die Vorschläge der Kommission übernimmt, werden die Aktionen dieser Politik in Zukunft im wesentlichen durch die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel, weniger aber durch agrarpolitische Zielsetzungen bestimmt. Damit wäre das vor mehr als 25 Jahren begonnene Unternehmen (und noch immer die einzige gemeinsame Politik der EG) an einen Punkt gelangt, der das aufhebt, was damals - 1960/61 - ein wesentlicher Antrieb für diese Politik war: die Freiheit von mengenmäßigen Beschränkungen im Agrarbereich.

Die von der Kommission dem Rat vorgeschlagene strenge Haushaltsdisziplin - tatsächlich aber im wesentlichen eine Disziplin für den EAGFL-Garantie, der etwa 2/3 aller Haushaltsaufgaben der Gemeinschaft auf sich vereint - wird eine harte Prüfung für den Agrarrat darstellen.

Tatsächlich haben sich die vom Rat aufgrund der von der Kommission in den 80er Jahren mit großer Regelmäßigkeit vorgelegten Vorschläge getroffenen Entscheidungen bisher als nicht ausreichend erwiesen, um den ständig größer werdenden Problemen der GAP angemessen zu begegnen: Es begann 1980 mit den "Überlegungen zur GAP", gefolgt 1981 von "Leitlinien für die europäische Landwirtschaft", 1983 der "Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik", 1985 als wesentliches Dokument für die Neuausrichtung das "Grünbuch" mit Schlußfolgerung¹⁾, gefolgt 1987 von einer Gesamtkonzeption im agrarpolitischen Bereich: "Perspektiven der Gemeinsamen Agrarpolitik" als Beitrag für den ab 1992 vorgesehenen einheitlichen Markt der EG.

Die dabei deutlich werdende zunehmende Restriktion der Vorschläge erwies sich als unausweislich. Das konstante Auseinanderklaffen von Absichten und Ergebnissen, die offensichtliche Unwirksamkeit der - in der Regel vom Rat zu spät

und zu halbherzig - getroffenen Maßnahmen: So hat, im Vergleich zu den Vorschlägen der Kommission, allein die Entscheidung des Rates über die Preise für das Wirtschaftsjahr 1986/87 den Haushalt 1987 mit 1 Mrd. RE Ausgaben mehr belastet. Die Fettsteuerregelung ist dabei noch nicht einmal enthalten: Ihre wohl zu erwartende Nichtannahme durch den Rat bedeutet eine jährlich fortwirkende Haushaltsbelastung von etwa 2 Mrd. ECU! Nimmt man nur das aufgelaufene Finanzierungsdefizit ins Auge, so ergibt sich unter Einschluß der aufgestapelten Interventionserzeugnisse ein nicht durch die eigenen Finanzmittel der Gemeinschaft gedeckter Fehlbetrag zwischen 1984 und 1988 von fast 15 Mrd. RE.

Angebot und Nachfrage sowohl auf dem Binnenmarkt als auch, insbesondere in den letzten Jahren, auf den Auslandsmärkten klaffen immer weiter auseinander. Exogene Faktoren wie Währungsprobleme und hierbei insbesondere die seit 1985 fallende \$: ECU-Relation, der Zusammenbruch der Weltmarktpreise durch Überangebot führen zu einer Kostenexplosion für den Agrarhaushalt der Gemeinschaft: von 1980 = 10 Mrd. ECU auf 1987 = 27 Mrd., also fast dem Dreifachen in sieben Jahren! Dazu kommt eine Aufhäufung immer größer werdender Mengen von Agrargütern in der öffentlichen Hand (Wert 01.12.1986: 11 Mrd. ECU), die man als nicht vorgenommene Ausgaben rubrizieren muß. Die psychologischen Rückwirkungen auf die öffentliche Meinung (insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland und im Vereinigten Königreich) sind bekannt und das Erzeugungspotential der in den letzten Jahren hinzugetretenen neuen Mitgliedstaaten, insbesondere Spaniens, ist bisher noch nicht einmal voll in Erscheinung getreten (Olivenöl, Obst und Gemüse, Wein).

Dabei konnte die Landwirtschaft ihre relative Einkommenssituation nur marginal verbessern. Im Ganzen fiel sie gegenüber dem außerlandwirtschaftlichen Bereich zunehmend zurück. Finanzielle Rettungsaktionen - immer häufiger auf nationaler Ebene und in den reicheren Ländern, vor allem in der Bundesrepublik (z. B. Vorsteuerpauschale) - erwiesen sich bisher als unzureichend, den Trend umzukehren; sie beschädigten dagegen das Gemeinschaftsklima nicht unerheblich.

Kaum jemand bezweifelt daher noch, daß sich die gemeinsame Agrarpolitik und die europäische Landwirtschaft in einer Krise befinden. Seit kurzem sträubt sich daher auch Frankreich nicht mehr, an einer Reform der GAP mit dem Ziel der Anpassung des notwendigen Angebots an die Nachfrage mitzuwirken - bis dahin dort als "Malthusianismus" zurückgewiesen.

Heute, am Ausgang von 1987 ergibt sich somit:

1. Die wirtschaftliche Lage in weiten Teilen der Landwirtschaft ist unbefriedigend: insbesondere fehlen Perspektiven.
2. Die neue GATT-Runde (URUGUAY) hat begonnen, und der Druck der wesentlichen Handelspartner (USA, Australien, Kanada) auf Zugeständnisse und Wohlverhalten der EG im Außenhandelsbereich (Ausfuhrerstattungen) wird politisch immer spürbarer.
3. Das Jahr 1992 ist von der Kommission als der Beginn des einheitlichen Marktes proklamiert worden. Wenn man sich daraus Allokationsvorteile erwartet, so könnten die negativen Rückwirkungen auf die Landwirtschaft, besonders in den Ländern mit härteren Währungen (Bundesrepublik vor allem, Holland und Belgien) erheblich werden. Das Anpassungspotential der Agrarpreise (Bsp.: Getreide Bundesrepublik und Vereinigtes Königreich) liegt teilweise bei etwa 30 %. Damit wird das Grundmuster der Agrarpreisdifferenzen von 1962/64 praktisch wiederhergestellt.

Die Kommission hat daher ihre Vorstellungen über die weitere Zukunft der Landwirtschaft erneut in Vorschlägen präzisiert. Allein 1987 wurden fünf grundlegende Dokumente vorgelegt:

KOM 100: Die einheitliche Akte muß ein Erfolg werden (15.02.1987)

KOM 410: Bilanz der Maßnahmen zur Steuerung der Agrarmärkte und Perspektiven der gemeinsamen Agrarpolitik (03.08.1987)

KOM 430: Mitteilung der Kommission über die Haushaltsdisziplin

KOM 166: Einkommensbeihilfen und Vorruhestandsregelung (14.04.1987)

KOM 452: Die Anwendung der Landwirtschaftsstabilisatoren (6 Teile)

Die Stabilisatoren sollen sicherstellen, daß die Agrarausgaben tatsächlich so begrenzt werden können, wie der Europäische Rat es beschlossen hat. Dabei ist leicht zu erkennen, daß der Anteil an quantitativen Marktregelungen zunimmt: Nicht mit Ausstieg aus den Marktordnungen, sondern mit ihrer Verstärkung reagiert die Kommission. Die sie leitenden konzeptionellen Grundlagen können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Die drei Grundsätze der gemeinsamen Marktpolitik nämlich: einheitlicher Markt, gemeinsame Preise und finanzielle Solidarität bleiben nach wie vor gültig.
2. Die Preispolitik wird nach ihrem Versagen von ihrer Doppelfunktion als Einkommensträger und Element der Marktsteuerung weitgehend entkleidet. Die Marktverwaltung soll flexibel gestaltet werden.

3. Eine Renationalisierung wird abgelehnt.
4. Das europäische Modell der Landwirtschaft, d. h. eine Familienbetriebsstruktur, wird verteidigt.
5. Sozial-, Struktur- und Einkommenspolitik werden ausgebaut, um den schwierigen Anpassungsprozeß, vor dem die europäische Landwirtschaft steht, zu erleichtern.

Die dabei anzuwendenden Aktionsfelder sind im wesentlichen die folgenden:

1. Die alte Last der öffentlichen Bestände an Agrarprodukten soll, so schnell es geht, beseitigt und deren Neubildung durch elastischere Interventionsregelungen verhindert werden; Zieljahr ist 1992.
2. Der Zuwachs der Haushaltskosten des EAGFL-Garantie ist auf ein Maß, das niedriger ist als der Zuwachs an eigenen Mitteln ($\pm 4,5$ % jährlich) zu beschränken.
3. Die gemeinsamen Marktorganisationen werden in geeigneter Weise - Auflockerung der starren Preispolitik und Interventionsgarantie - durch die Einführung zusätzlicher Verwaltungsinstrumente für Mengengrenzungen und Beiträgen im Rahmen der Erzeugermitverantwortung angepaßt. Der Kommission sollen dabei weitere Zuständigkeiten der Marktverwaltung übertragen werden.
4. Die außenwirtschaftliche Komponente hat der Zielsetzung Rechnung zu tragen (GATT-Runde). Ziel ist insbesondere eine Harmonisierung des Außenschutzes der EG und eine konzertierte Aktion der hauptbetroffenen Überschußländer zum Abbau von Erzeugungsüberhängen.
5. Das Wesentliche ist jedoch nach wie vor, angesichts dieses schwierigen Umfelds, die Entmutigung innerhalb der Landwirtschaft durch geeignete Maßnahmen aufzufangen und wirtschaftlich und sozial tragbare Zukunftsperspektiven zu entwickeln.

1. Abbau der Interventionsbestände

Der Abbau der Interventionsbestände erweist sich aus zwei Gründen als dringend und erforderlich: 1. Wegen der außerordentlich hohen Kosten für Aufkauf und Lagerung und 2. wegen der schädlichen Rückwirkungen auf die Marktpreisbildung sowohl im Binnenmarkt als auch auf den durch generelle Überschüsse gekennzeichneten Weltmärkten: Getreide, Milcherzeugnisse (Butter) und Rindfleisch sind

hier mit Vorrang zu nennen. Die Kommission hat daher ein Programm für den Abbau der Butterbestände und für Rindfleisch vorgeschlagen, um Ende 1988 bei einem sogenannten "normalen" Bestand anzukommen. Die hierfür erforderlichen Finanzmittel sind beträchtlich, da die Aktivierung der Verluste erst beim Absatz erfolgt: alleine das Butterprogramm für 1 000 000 t kostet in zwei Jahren 3,2 Mrd. ECU! Bei Rindfleisch sollen 1988 600 000 t zusätzlich ausgeführt werden.

Tabak ist fast unverkäuflich, bei Getreide wird ab 1. November 1987 eine Flut von nichtbackfähigem Weizen erwartet. Neue Interventionserzeugnisse wie Alkohol werden neue Verluste bringen. Der einzige "Lichtblick" ist Magermilchpulver, das bis auf 700 000 t verkauft werden konnte (für 1988 wird ein vollständiger Abbau erwartet).

II. Beschränkung des Ausgabenzuwachses des EAGFL-Garantie

Die Kommission sieht sich gezwungen, von 1987 an eine allgemeine und nicht unerhebliche Verschärfung der restriktiven Markt- und Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse vorzusehen.

Ihre Vorschläge für die Landwirtschaftsstabilisatoren sind der vorläufig letzte Akt einer Reihe vom Rat bereits teilweise in Kraft gesetzten restriktiven Maßnahmen, die 1980 mit der Einführung von Mitverantwortungsabgaben bei Milch begonnen wurden. Es handelt sich dabei im wesentlichen um folgende Elemente:

- Beteiligung der Erzeuger an den finanziellen Lasten durch die sogenannte Mitverantwortungsabgabe (Milch, Getreide).
- Die Festlegung von Garantieschwellen, die - hier allerdings noch als Produktionsrechte konzipiert - mit den Zuckerquoten 1968 begonnen und in den Jahren 1982-1984 so ausgedehnt wurden, daß für fast die Hälfte der Marktordnungserzeugnisse, die rund zwei Drittel der Ausgaben des EAGFL betreffen, solche begrenzenden Schwellen bestehen.
Sie erlebten mit der Festsetzung von Quoten bei Milch (und Tomaten) ihre schärfste Ausprägung.
- Eine restriktive Preispolitik bei praktisch allen Erzeugnissen. Das Ziel dabei ist nicht nur, das Garantieniveau abzusenken, sondern auf mittlere Frist das institutionelle Preisgefüge so aufzuweichen, daß sich im Binnenraum der Gemeinschaft mehr "Markt" entwickeln kann.

- Dazu gehört schließlich der Abbau von Interventionsgarantien mit dem Ziel, diesen ihre ursprüngliche Funktion des saisonalen Auffangnetzes zurückzugeben und die Intervention als einen "Absatzweg an sich" zu beenden.

Die Wirkung der bisher getroffenen Maßnahmen hat dazu geführt, daß von 1984-1988 etwa 23 Mrd. ECU an Haushaltsmitteln eingespart werden konnten, was zwar bemerkenswert, aber deswegen noch kein Anlaß zum Jubel ist, da im gleichen Zeitraum die tatsächlichen jährlichen Garantiekosten von 18 Mrd. ECU 1984 auf 27 Mrd. 1987 angestiegen sind (und 1988 möglicherweise nahe an 30 Mrd. ECU herankommen).

D. h., die bereits als teilweise drakonisch zu klassifizierenden und zu verständlichen Unmutsreaktionen bei den Landwirten führenden Maßnahmen langen bisher noch immer nicht aus, das gesteckte Ziel zu erreichen. Um dies nunmehr sicherzustellen, hat die Kommission die Landwirtschaftsstabilisatoren ins Auge gefaßt, die in der Lage sein sollen, die Ausgaben der einzelnen Marktorganisationen tatsächlich und mit größtmöglicher Sicherheit auf die Beträge zu beschränken, die im Haushalt der Gemeinschaft enthalten sind.

III. Landwirtschaftsstabilisatoren

Die Elemente und die Wirkungsweise der Stabilisatoren sollen am Beispiel des Getreides dargestellt werden.

Nach dem Vorschlag der Kommission (Okt. 1987) soll der Rat eine Garantieschwelle für 155 Mio. t Getreide insgesamt für das Wirtschaftsjahr 1988/89 festlegen (Ernte 1986: 164 Mio. t; 1987: 155 Mio. t). Stellt sich heraus, daß diese Menge überschritten wird, so hat die Kommission folgende Befugnisse, um zu reagieren (jeweils vor dem 1. November):

Die Auslösung der Maßnahmen erfolgt von einer Mengenüberschreitung von 1 % an; sie können kumulativ, aber auch einzeln bestimmt werden:

- Festsetzung eines negativen Korrektivs des Interventionspreises (für das laufende Wirtschaftsjahr),
- Festlegung eines zusätzlichen Betrages zur Mitverantwortungsabgabe,
- Festsetzung eines (späteren) Datums der Interventionsperiode.

Dabei hat sich die Kommission an zwei Begrenzungen zu orientieren: max. 5 % der Minuskorrektur des Interventionspreises 1988/89 und von 7,5 % für die nach-

folgenden Jahre, Begrenzung der zusätzlichen Mitverantwortungsabgabe auf die gleichen Werte.

Falls diese Maßnahmen nicht ausreichen sollten, das Ziel zu erreichen, muß im darauffolgenden Wirtschaftsjahr die Gesamtgarantiemenge vom Rat herabgesetzt werden. Dieser Vorschlag wird z. Zt. im Ministerrat (kontrovers) diskutiert.

IV. Konzept für die zukünftige europäische Landwirtschaft

Da das Zusammenwirken der genannten Maßnahmen die Wiederherstellung eines annehmbaren Marktgleichgewichts für landwirtschaftliche Erzeugnisse zum Ziel hat, wird mit der Realisierung (d. h. Eindämmung der Erzeugung) ein bislang bestehendes, nicht unerhebliches Einkommenspotential für die Landwirtschaft verschwinden - mit bereits jetzt schon erkennbaren Folgen für eine große Zahl von landwirtschaftlichen Betrieben. Mit der Herstellung des einheitlichen Marktes ab 1992 werden, um zu diesem Ziel zu kommen, weitere und voraussichtlich in der Bundesrepublik besonders spürbare Rückwirkungen auftreten. Der Abbau des Währungsausgleichssystems bei gleichzeitiger Stabilisierung der Währungsrelation wird nämlich kaum ohne weitere Belastungen für die deutsche Landwirtschaft durchgeführt werden können.

Zu diesem zentralen agrarpolitischen Komplex hat die Kommission zwei wesentliche Elemente als Inhalt ihrer Politik herausgestellt:

1. Ihre Bekräftigung, das europäische Modell der Landwirtschaft, nämlich den bäuerlichen Familienbetrieb erhalten zu wollen und
2. die Möglichkeit zu eröffnen, daß unter bestimmten Umständen nationale Beihilfen vorgesehen werden können, die nicht mehr von vornherein der Verbotsdrohung des EG-Vertrages unterliegen (Art. 92 ff.).

Sie hat darüber hinaus ein Bündel von sozio-strukturellen Maßnahmen vorgeschlagen, die den Landwirten die Anpassung an die Zukunftsentwicklung erleichtern sollen.

Zur Verdeutlichung ihrer Absichten hat die Kommission die landwirtschaftlichen Betriebe der Gemeinschaft gedanklich in drei Gruppen zusammengefaßt:

1. Betriebe, die auch unter den zukünftigen erschwerten Marktbedingungen lebensfähig sind.

2. Eine Zwischengruppe von Betrieben, die potentiell lebensfähig sind, im Augenblick aber Anpassungsschwierigkeiten an die neuen Gegebenheiten aufweisen (etwa 1/3 der Betriebe der Gemeinschaft).
3. Landwirtschaftliche Betriebe, die eine starke soziale Komponente aufweisen, d. h. nicht allein von landwirtschaftlicher Tätigkeit leben können.

So sind vorgesehen:

Für Gruppe 1:

- Vorruhestandsregelung (für 55 Jahre alte Betriebsleiter) verbunden mit Landabgabe.
- Anwendung der allgemeinen, bereits in Kraft befindlichen Strukturmaßnahmen (insbesondere für Berggebiete und benachteiligte Gebiete, Extensivierung der Ausbaufäche usw.).

Für Gruppe 2, die das Hauptziel der klassischen Strukturmaßnahmen darstellt:

- Einkommensbeihilfen im Rahmen einer Gemeinschaftsregelung (schätzungsweise für etwa 500 000 Betriebe in der Gemeinschaft und mit 1,8 Mrd. RE Kosten für den EAGFL-Garantie).
- Die Gesamtheit der bereits heute bestehenden Strukturmaßnahmen.
- Vorruhestandsregelung (ab 55 bis 65 Jahre) verbunden mit Flächenabgabe oder Betriebsvergrößerung.

Für Gruppe 3:

- Nationale Einkommensbeihilfen (ohne Gemeinschaftsbeteiligung, aber nach gemeinschaftlichen Kriterien).
- Anwendung allgemeiner Strukturmaßnahmen.
- Aktionen der horizontalen Strukturfonds (Regionalfonds, Sozialfonds zusammen mit dem EAGFL-Ausrichtung).

Diese Maßnahmen, die im April 1987 von der Kommission vorgelegt wurden, werden im Augenblick noch vom Ministerrat diskutiert. Die Kommission hat hierfür nicht gerade stehende Ovationen vom Rat erhalten. Eine Besonderheit dieser Vorschläge sind die national zu finanzierenden Einkommensbeihilfen. Da dieser Vorschlag mit einer sozusagen eisernen Regel der Vergangenheit bricht, die nationale Beihilfen grundsätzlich untersagte (jedoch in der Praxis häufiger akzeptiert oder, wie insbesondere durch die Bundesrepublik, erlitten wurde), ist die Diskussion im Rat, wie zu erwarten war, äußerst kontrovers angelaufen.

Da die bisherige finanzielle Ausstattung des EAGFL-Ausrichtung von etwa 1 Mrd. RE jährlich (das sind weniger als 5 % der Marktausgaben) angesichts des Umfangs der zu lösenden Aufgaben nicht als ausreichend angesehen werden kann, sieht die Kommission unter Berücksichtigung der nationalen Zahlungen für die Einkommensbeihilfen und der Übernahme durch den EAGFL-Garantie der Kosten für die Gemeinschaftsmaßnahme eine Verdoppelung der Ausstattung der Sozial- und Strukturfonds bis 1992 vor. Im übrigen erwartet sie durch eine besser organisierte Zusammenarbeit der Strukturfonds für die ärmsten Regionen der Gemeinschaft eine spürbare Hilfe für die dort ansässigen Landwirte.

V. Ergänzende Maßnahmen

Die Kommission untersucht aktiv die Frage, wie eine weitere Diversifizierung der landwirtschaftlichen Erzeugung gefördert werden kann (alternative Pflanzen für Verwendung im technischen Bereich wie Bio-Äthanol, von Holzproduktion; aber auch von Einkommensquellen aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten z. B. durch Entwicklung des Fremdenverkehrs, des Handwerks in benachteiligten Gebieten, Maßnahmen zugunsten der Umwelt usw. ...).

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik soll nach Ansicht der Kommission nämlich weit mehr als die Eindämmung der Erzeugung und der Ausgaben für die Landwirtschaft im Wege restriktiver Maßnahmen sein, sie ist die Gelegenheit zur Eröffnung neuer Perspektiven für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum der Gemeinschaft.

Die Ausgangsbedingungen für die deutsche Landwirtschaft sind dabei sicherlich nicht die vorteilhaftesten:

- Landwirtschaftliche Erzeugung vollzieht sich in der Bundesrepublik in einem Umfeld besonders hohen Lebensstandards mit allen Rückwirkungen auf die von den Landwirten subjektiv empfundene eigene soziale Lage.
- Die wirtschaftliche Kraft des nichtlandwirtschaftlichen Bereiches ist größer als in den anderen Mitgliedsländern: die potentiell ständig zu Aufwertungen tendierende DM bringt permanenten Anpassungsdruck (bei gleichzeitigem Abbau des Grenzausgleichssystems).
- Die strukturelle Situation ist die wohl ungünstigste unter denjenigen Ländern der EG, die eine ähnliche Produktionsstruktur aufweisen, also ihre Konkurrenten sind (d. h. die Nordschiene der EG). Alle ihre "Konkurrenten" - Vereinigtes Königreich, Frankreich, Holland, Dänemark und Belgien - haben

bessere Voraussetzungen, den Konkurrenzkampf zu bestehen: Bessere Betriebsstrukturen (Vereinigtes Königreich und Frankreich), bessere Organisation (Belgien und Dänemark) oder günstigere Kostenstruktur (Holland).

- Besonders hohe Umweltsensibilität in der Bevölkerung und relatives Unverständnis der Öffentlichkeit für das als erforderlich angesehene Stützsystem mit seinen Auswüchsen (Überschüsse).

Das führt ganz zweifellos zu einer politisch schwierigen Entscheidungsfindung in der Bundesrepublik. Preisabbau oder Produktionseindämmungen lassen sich kaum als einkommensfördernd darstellen: Die Wahlmöglichkeiten sind außerordentlich gering geworden.

Fußnote:

- 1) KOM (80) : Überlegungen zur gemeinsamen Agrarpolitik
KOM (82) 608 : Memorandum über die Leitlinien für die europäische Landwirtschaft
KOM (83) 500 endg. : Gemeinsame Agrarpolitik: Vorschläge der Kommission (28.07.1983)
KOM (85) 333 : Perspektiven für die gemeinsame Agrarpolitik: das Grünbuch der Kommission (Juli 1985)
KOM (85) 750 endg. : Ausrichtung der Kommission (Schlußfolgerungen aus der Diskussion über das Grünbuch)

PREISINDUZIERTE PRODUKTIVITÄTSEFFEKTE UND ANGEBOTSVERSCHIEBUNGEN IM AGRARBEREICH

von

Dieter KIRSCHKE, Berlin
und Jens SCHAPS, Brüssel

1 Einleitung: Besteht ein Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Preispolitik?

Wer über Anpassungen in der Landwirtschaft, über Strukturänderungen und Produktivitätsfortschritte schreibt, setzt sich heute nicht selten der Kritik aus. Für manchen ist Strukturwandel in der Landwirtschaft verdächtig und unerwünscht: er widerspräche dem derzeit betonten agrarpolitischen Ziel, eine Vielzahl von leistungsfähigen bäuerlichen Familienbetrieben zu sichern (Agrarbericht 1987); er erhöhe die Überschüsse; und er begünstige größere Betriebseinheiten, die für umweltpolitische Probleme verantwortlich gemacht werden. So richtig oder falsch, zu begrüßen oder abzulehnen solche Schlüsse sein mögen - Strukturwandel findet natürlich statt.¹⁾ Nur wird nicht mehr, wie zu früherer Zeit, der Wert einer aktiven Strukturpolitik betont; Strukturpolitik vollzieht sich heute eher unbeabsichtigt und indirekt: über die Preispolitik.

Über die Wirkungen der Preispolitik auf die Agrarstruktur gibt es viele Vermutungen. In der Gemeinsamen Agrarpreispolitik sieht mancher den Versuch, die Landwirtschaft von strukturellen Anpassungszwängen zu befreien; andere weisen auf die Gefahr eines Anpassungstaus hin, der eine um so stärkere Änderung der Strukturen in der Zukunft nach sich zöge. Gemeinsam gilt für solche Thesen folgendes: sie sind recht spekulativ und verengen das Verständnis auf einige - vielleicht relevante, vielleicht aber auch nebensächliche - Aspekte.

Ein Wandel in der Agrarstruktur beeinflusst tendenziell die Produktivität und damit das Angebot des Sektors. Wir möchten in diesem Aufsatz den Zusammenhang zwischen solchen Angebotsverschiebungen und der Preispolitik untersuchen. Genauer: Preisänderungen führen zu Bewegungen auf kurzfristigen sektoralen

Angebotskurven, können aber auch Verschiebungen dieser Kurven im Zeitablauf verursachen; solche preisinduzierten sektoralen Produktivitätseffekte und Angebotsverschiebungen sind Gegenstand der Analyse²⁾. Zunächst werden mögliche Begründungen zusammengestellt und Implikationen aufgezeigt; in der empirischen Analyse wird dann überprüft, ob sich solche Zusammenhänge überhaupt nachweisen lassen.

2 Hypothesen über preisinduzierte Angebotsverschiebungen

Ein möglicher Einfluß von Preisänderungen auf Verschiebungen kurzfristiger Angebotskurven ist verschiedentlich angesprochen worden; die Diskussion ist jedoch wenig geschlossen und umfaßt unterschiedlichste Aspekte. WEINSCHENCK und HENRICHSMEYER (1970a) haben seinerzeit eine lebhafte Diskussion ausgelöst: sie sprechen von einem Preisband, das einen optimalen Strukturwandel erlaube³⁾. Steigt der Preis über eine Obergrenze, sinkt die Abwanderung aus der Landwirtschaft und die Zahl der Berufsanfänger nimmt zu: der inter- und intra-sektorale Strukturwandel wird gehemmt. Sinkt der Preis unter eine Untergrenze, so findet ebenfalls kein optimaler Strukturwandel statt: auch effiziente Betriebe werden dann aus der Produktion ausscheiden und die Struktur zugunsten weniger effizienter Betriebe verschlechtern, weil deren Produktionsschwelle häufig bei einem recht niedrigen Preis liegt.

Aus dieser Argumentation folgt, daß die Lage sektoraler Angebotskurven abhängig ist vom Preis; ein maximaler "shift" wird bei einem Preisniveau innerhalb des Preisbandes erzielt. Freilich weiß niemand so recht, wo dieses Preisband im konkreten Fall liegt. Es könnte durchaus einem Preisniveau entsprechen, wie es sich bei einem Abbau des Agrarprotektionismus in der EG einstellen würde.

Es könnte aber auch höher liegen, das wäre dann in der Tat eine mögliche Rechtfertigung für protektionistische Eingriffe im Sinne des klassischen Erziehungszollarguments (CORDEN 1974)⁴⁾. Eine weitere Preisanhebung über die Obergrenze hinaus würde dann freilich zu einem negativen dynamischen Effekt führen: zu den Protektionskosten in der Gegenwart kämen die Kosten eines gebremsten Strukturwandels hinzu⁵⁾.

Der aufgezeigte mögliche Zusammenhang zwischen Preisniveau und Angebotsverschiebung kann weiter qualifiziert werden. KOESTER (1977) vergleicht unterschiedliche Agrarstrukturen in der Europäischen Gemeinschaft und weist darauf hin, daß das Preisband für einen optimalen Strukturwandel nicht für jedes Land

gleich sein müsse; möglicherweise führe deshalb ein gleiches Preisniveau zu einem suboptimalen Strukturwandel. Ebenso kann man argumentieren, daß solche Preisbänder für Regionen und auch für Produkte unterschiedlich stark von Freihandelsbedingungen - wenn überhaupt - abweichen. Schließlich mag nicht nur das Preisniveau die Lage der Angebotskurve zu beeinflussen, sondern auch eine Preisänderung: sie ändert die Erwartungen und damit die Entscheidung, zu "wachsen" oder zu "weichen".

Angebotsverschiebungen werden nicht nur durch eine geänderte Betriebsstruktur, sondern vor allem auch durch technische Fortschritte ausgelöst; Flächenerträge und Milchleistung etwa steigen stetig an. Neue Technologien fallen nicht ausschließlich "wie Manna vom Himmel", sondern müssen vorbereitet und erarbeitet werden - sie sind induziert. Hier liegt es nahe, einen positiven Anstoß von einem hohen Preisniveau zu erwarten (HAYES und SCHMITZ 1987): ein hoher Preis erhöht den erwarteten Nutzen einer Forschungsinvestition und macht sie damit eher akzeptabel⁶). Allerdings ist auch eine andere Argumentation plausibel: ein niedriger Preis erhöht den Zwang, nach besseren Produktionstechniken zu suchen und die Produktivität der vorhandenen Produktionsfaktoren zu steigern; eine solche Sicht variiert in die klassische Diskussion induzierter technischer Fortschritte (BINSWANGER und RUTTAN 1978). Nicht auszuschließen ist endlich, daß zumindest ein Teil der technischen Fortschritte nicht durch das Preisniveau - und vielleicht auch durch Preisänderungen - induziert wird, sondern exogen stattfindet.

Die aufgezeigten Thesen legen wiederum nahe, daß die Lage sektoraler Angebotskurven vom Preis abhängt. Allerdings wird die Kurvenverschiebung hier, im Gegensatz zu einer preisinduzierten Änderung der Betriebsgrößenstruktur nach WEINSCHENCK und HENRICHSMAYER, bei besonders niedrigen und hohen Preisen vergleichsweise hoch sein. Auch in diesem Fall kann freilich über die genaue Lage der Funktion nur spekuliert werden.

Einige weitere Hypothesen über preisinduzierte Angebotsverschiebungen sind nennenswert. So mindert ein hohes Preisniveau den Zwang zu effizienter Produktion; auch heute noch, so lautet ein Beispiel, könnten die Maschinenkosten in der deutschen Landwirtschaft durch überbetriebliche Zusammenarbeit und Nutzung von Maschinenringen erheblich gesenkt werden. Niedrige Preise führten demnach zu vergleichsweise starken Verschiebungen sektoraler Angebotskurven, eine Konsequenz, die zugleich die angebliche Existenz einer inversen Angebotsfunktion erklärt.

HAYES und SCHMITZ (1987) weisen auf zwei wichtige Konsequenzen der Gemeinsamen Agrarpreispolitik hin: ein vermindertes Preisrisiko und supranationale Interessendivergenzen, bedingt durch die gemeinsame Finanzierung. Eine Risikominde- rung führt tendenziell zu einem erhöhten Angebot bei gleichem Preis⁷⁾; allerdings dürfte ein solcher Sprung nur einmal auftreten - wie etwa bei der Übernahme der EG-Agrarpreispolitik durch Großbritannien, er begründet keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Angebotsverschiebung und Preisniveau. Die gemeinsame Finanzierung der Agrarpolitik könne ebenso einzelne EG-Länder anregen, die eigene Produktion zu fördern und die Kosten zu externalisieren (KOESTER 1977) - Weizen als grünes Öl Frankreichs. Auch in diesem Fall können sprunghafte Angebotsverschiebungen begründet werden, eine Abhängigkeit vom Preisniveau ist jedoch nicht unmittelbar einsichtig. Eher deuten beide Thesen auf eine erhöhte autonome Angebotsverschiebung, bedingt durch den EG-Rahmen, hin. Dieser Effekt könnte ferner durch preisinduzierte Bodenpreis- und, allgemeiner, Vermö- genswertänderungen verstärkt werden.

Eine letzte Hypothese betrifft schließlich den Zusammenhang zwischen Preis- und Strukturpolitik. Zu beobachten ist die tendenzielle Abkehr von einer betonten Strukturangepassungspolitik zugunsten einer Strukturhaltungspolitik (SCHMITT und GEBAUER 1987), bei gleichzeitiger Fortsetzung einer protektionistischen Preis- politik und der neuerlichen Vorstellung einer "aktiven" Preispolitik bei gedrossel- ter Produktion. Preisanhebungen waren deshalb in der Vergangenheit verbunden mit verminderten Strukturausgaben und damit einer geringeren Angebotsverschie- bung. Über eine mögliche Kausalität in diesem Zusammenhang läßt sich nur spekulieren: er mag das Wunschenken widerspiegeln, den Strukturwandel bremsen und die Preispolitik retten zu können, oder auch nur das Diktat der leeren Kassen.

3 Preispolitik bei Angebotsverschiebungen

Die aufgezeigten Hypothesen begründen einen Zusammenhang zwischen unter- schiedlichen Preisniveaus oder Preisänderungen und der Lage kurzfristiger Ange- botskurven. Dieser Zusammenhang läßt sich formalisieren: wir skizzieren, wie mikroökonomische Modelle entsprechend erweitert werden können und welche Konsequenzen daraus für die Analyse von Marktpolitiken entstehen.

Ausgangspunkt ist die Formulierung folgender Angebotsfunktion:

$$(1) \quad q(t) = f[p(t), \dot{p}(t), t]$$

mit q = angebotene Menge, p = Preis⁸⁾ und t = Zeitindex.

Die funktionale Abhängigkeit zwischen q und p beschreibt sowohl Bewegungen auf einer statischen Komponente der Angebotskurve als auch deren preisniveauinduzierte Verschiebung, während p auf preisänderungsinduzierte und t auf autonome Verschiebungen weist. Es bietet sich deshalb an⁹⁾, die Angebotsfunktion zu präzisieren und in einen statischen Teil und einen Verschiebungsfaktor zu zerlegen:

$$(2) \quad q(t) = \exp \{ \pi t + u(p(t)) + w(\dot{p}(t)) \} g(p(t))$$

mit π = autonomer, u = preisniveauinduzierter und w = preisänderungsinduzierter Verschiebungsfaktor. Die Funktionen $u(\cdot)$ und $w(\cdot)$ beschreiben damit den uns interessierenden Preiseinfluß auf die Verschiebung; sie fassen die diskutierten Hypothesen zusammen, geben freilich noch keinen Hinweis auf den genauen Funktionsverlauf.

Auf der Grundlage der Gleichung (2) können die Implikationen preisinduzierter Angebotsverschiebungen für die Analyse von Marktpolitiken untersucht werden. Für die Wirkung der Preispolitik auf das Angebot gilt¹⁰⁾:

$$(3) \quad \dot{q}/q = \pi + \{ u'p + w'p(p/p) + \epsilon \} \dot{p}/p$$

mit ϵ = Preiselastizität des Angebots. Hier wird deutlich, daß die Wirkung einer Preisänderung über die Preiselastizität des Angebots hinaus erheblich verstärkt, aber auch abgeschwächt und sogar umgedreht werden kann: eine formale Erklärung für die "inverse" Angebotsfunktion.

Zahlreiche Politikvariablen, wie etwa Erzeugererlöse und -einkommen, Außenhandel und Budget, werden durch diese Zusammenhänge beeinflusst. Für die Ausgaben des Staates etwa gilt:

$$(4) \quad A/A = (x/x-1) \cdot (\dot{q}/q) + y(\dot{c}/c, \dot{p}/p, \dot{p}^*/p^*)$$

mit A = Staatsausgaben, x = Selbstversorgungsgrad = angebotene Menge/nachgefragte Menge, c = nachgefragte Menge, p^* = Weltmarktpreis¹¹⁾. Hier zeigt sich, daß preisinduzierte Angebotsverschiebungen eine - prozentual - viel stärkere Wirkung auf die Staatsausgaben haben als auf das Angebot; die Größe dieses Effekts hängt vom Selbstversorgungsgrad ab.

Schließlich wird die Gestaltung einer optimalen Preispolitik durch preisinduzierte Angebotsverschiebungen beeinflusst. Soll das Realeinkommen, auf der Grundlage des Konzepts der Zahlungsbereitschaft (KIRSCHKE 1987), maximiert werden, so ist folgendes dynamische Optimierungsproblem zu lösen (KAMIEN und SCHWARTZ 1981):

$$(5) \quad \max_{\{p(t)\}} R = \int_0^T \{U(c(t)) - K(q(t)) + V(q(t)) + [q(t) - c(t)] p^*(t)\} dt$$

unter folgenden Bedingungen:

$$\begin{aligned} p(0) &= p_0 \\ p(T) &= p_T \\ c(t) &= h(p(t)) \\ q(t) &= \exp \{ \pi t + u(p(t)) + w(\dot{p}(t)) \} g(p(t)) \end{aligned}$$

wobei U = Nutzen aus dem Konsum, K = Kosten der Produktion, V = Nutzen aus der Angebotsverschiebung. U entspricht der Fläche unter der Nachfragekurve, K der Fläche unter der Angebotskurve zu jedem Zeitpunkt; V hingegen beschreibt die Erhöhung des Realeinkommens durch die preisinduzierte Angebotsverschiebung: sie entspricht der Differenz der Flächen unter der Angebotskurve zu unterschiedlichen Zeitpunkten¹²⁾.

Die Ableitung eines optimalen Preispfades soll hier am Beispiel preisniveauinduzierter Angebotsverschiebungen aufgezeigt werden. Gemäß der Euler-Bedingung erhält man folgende notwendige Bedingung für ein Optimum:

$$(6) \quad p - p^* = u'g p' / [q' - c'] g'$$

Der optimale Inlandspreis ist nicht gleich dem Weltmarktpreis: er ist höher als dieser, falls Preisanhebungen die Angebotskurve nach außen verschieben, er ist niedriger, falls das Gegenteil der Fall ist. Das Ausmaß dieser Abweichung hängt vom Verlauf der Angebots- und Nachfragekurven ab; je elastischer diese sind, um so geringer ist die Abweichung. Hier zeigt sich, daß eine Abweichung des Inlandspreises Kosten verursacht, deren Höhe mit dem Nutzen aus der Angebotsverschiebung verglichen werden müssen.

Zwei Folgerungen sind offensichtlich. Erstens: Preisinduzierte Angebotsverschiebungen verändern die Bedingungen für eine optimale Preispolitik; die Wirkung preisänderungsinduzierter Verschiebungen des Angebots wäre deshalb ähnlich.

Zweitens: nicht stets ist eine generelle Preispolitik das erstbeste Instrument. Im gezeigten Beispiel wäre es besser, den Preis für die Konsumenten auf der Höhe des Weltmarktpreises zu belassen und nur den Angebotspreis zu ändern. Da in diesem Fall keine Kosten auf der Nachfrageseite auftreten, könnte die Korrektur des Angebotspreises zur Berücksichtigung der preisinduzierten Verschiebung größer ausfallen.

4 Zur empirischen Relevanz preisinduzierter Angebotsverschiebungen

Die Existenz preisinduzierter Angebotsverschiebungen ist plausibel und hat wichtige Konsequenzen für die Gestaltung von Politiken; es gilt nun, die empirische Relevanz des Problems zu untersuchen.

Ausgangspunkt sind die Daten des Informationsnetzes Landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) (EG-Kommission 1987). Das INLB bietet die Möglichkeit, Einzelbetriebe über einen ausreichenden Zeitraum hinweg zu verfolgen und über die Analyse von identischen Betrieben die Wirkung von betriebsindividuellen Auszahlungspreisen auf die entsprechenden Angebotsmengen dieser Betriebe abzuschätzen.

Die Attraktivität dieser Vorgehensweise begründet sich vor allem aus folgenden Gesichtspunkten:

- a) Einzelbetriebliche Auszahlungspreise variieren zwischen einzelnen Betrieben deutlich. Dieser Effekt ist für einzelne Produkte weniger stark ausgeprägt, er kann aber für fast alle Produkte nachgewiesen werden.
- b) Einzelbetriebliche Angebotsänderungen lassen sich damit auch am genauesten aus den betriebsindividuellen Preisänderungen ableiten.
- c) Zeitreihenanalysen auf aggregierten Sektordaten machen lediglich durchschnittliche Tendenzen deutlich und verdecken möglicherweise Detailinformationen, die gerade einzelbetriebliche Anpassungen initiiert haben.

Zur empirischen Illustrierung werden die französischen Milcherzeuger herangezogen, die mit insgesamt 1 348 Betrieben für die Jahre 1980-1984 vorgelegen haben. Tabelle 1 zeigt einige ausgewählte Struktur- und Betriebsdaten dieser Betriebe für das Jahr 1984.

Der Milchmarkt bietet sich für die Analyse deshalb an, weil zwischen den milch-erzeugenden Betrieben hinreichende Preisunterschiede bestehen und die Milch-

erzeugung weniger witterungsabhängig erfolgt als die Produktion der pflanzlichen Erzeugung. Frankreich hat zudem im Milchsektor die größte Auswahl an identischen Betrieben, die nicht notwendigerweise eine hohe Spezialisierung in der Milcherzeugung haben. Es handelt sich vielmehr um alle Betriebe, die Milch erzeugen und somit für einen Mitgliedstaat der Gemeinschaft die Gesamterzeugung konstituieren.

Die verwendete Schätzfunktion knüpft an Gleichung (2) an und lautet konkret¹³⁾:

$$(7) \quad \ln q_t = \ln a + \pi t + u p_t + w \dot{p}_t + \epsilon \ln p_t$$

mit p_t = Milchpreis zum Zeitpunkt t, \dot{p}_t = Änderung des Milchpreises zum Zeitpunkt t und q_t = Milchmenge

Die Datengrundlage des INLB erlaubt es nicht, den autonomen Verschiebungsfaktor π zu spezifizieren. π und $\ln a$ werden in einer ersten Annäherung durch die Niveaunkonstante β_0 ersetzt. Tatsächlich können nur Aussagen über die Koeffizienten u , w und ϵ gemacht werden, die für unsere Arbeit von eigentlicher Bedeutung sind.

Zur weiteren Aufschlüsselung der verzögerten Angebotsanpassungen an Preiseffekte zurückliegender Zeitpunkte läßt sich Gleichung (7) neben t ebenfalls über $t-1$ und $t-2$ aufbauen. Die Interpretation der Parameter sei an dieser Stelle noch einmal wiederholt:

- β_0 = Niveaunkonstante,
- u = preisniveauinduzierter Verschiebungskoeffizient,
- w = preisänderungsinduzierter Verschiebungskoeffizient und
- ϵ = Preiselastizität des Milchangebots.

Tabelle 2 faßt die wesentlichen empirischen Ergebnisse der Schätzfunktion (7) zusammen. Folgende Aussagen lassen sich treffen:

- a) Die über β_0 abgesicherte Niveaunkonstante läßt sich empirisch nicht nachweisen. Ihre Streuung ist erheblich, und sie überlagert in der zugrundeliegenden Form alle übrigen Einflüsse. In den Ansätzen 2-4 wurde sie deshalb herausgenommen.
- b) Die Gleichungen (2) bis (4) schlüsseln die verzögerten Preiseffekte auf das aktuelle Milchangebot auf. Dabei fällt auf, daß der Parameter u (preisniveauinduzierter Verschiebungskoeffizient) für alle Ansätze negativ ist und

Tabelle 1: Betriebsdaten milcherzeugender Betriebe in Frankreich
- Durchschnittswerte aus dem INLB Rechnungsjahr 1984/85

Jahresarbeits- einheiten (JAE)	Ldw. gen. Fläche - (ha)	Anzahl Milchkühe	Milcherzeugung (in Tonnen)	Milchpreis (ECU/t)	Milchleistung (kg/Kuh)	Betriebs- einkommen/JAE (ECU)
1,64	35,3	21,2	87,4	252	4 216	10 829

1 ECU = 2,23 DM

Tabelle 2: Modellspezifikationen und Schätzergebnisse preisinduzierter Angebotsverschiebungen in milcherzeugenden Betrieben Frankreichs, 1980-1984

Modell	Parameter									Statistik		
	B_0	u (t)	u (t-1)	u (t-2)	w (t)	w (t-1)	w (t-2)	ϵ (t)	ϵ (t-1)	ϵ (t-2)	F	R ²
1	5.0**	-0.11**			1.25**			-0.13			*	-
2		-0.22**			2.14**			1.95**			**	0.88
3			-0.28**			3.16**			1.88**		**	0.89
4				-0.11**			0.012			2.07**	**	0.88

* Irrtumswahrscheinlichkeit < 5 %

** Irrtumswahrscheinlichkeit < 1 %

u = preisniveauinduzierter Verschiebungskoeffizient

w = preisänderungsinduzierter Verschiebungskoeffizient

ϵ = Preiselastizität des Angebots

damit auf eine preisniveauinduzierte Linksverschiebung der Angebotskurve deutet. Dabei ist es unerheblich, wie weit die Lag-Struktur in die Vergangenheit zurückreicht, mit einem allerdings stärker ausgeprägten Wert in $(t-1)$.

- c) Der preisänderungsinduzierte Verschiebungskoeffizient ist positiv und beeinflusst offenbar in (t) und $(t-1)$ am deutlichsten das Milchangebot. Der $(t-2)$ verzögerte Parameterschätzwert strebt gegen Null und kann als unbedeutend angesehen werden. Das absolute Niveau der Parameterschätzwerte macht den Einfluß von Preisänderungen auf das Milchangebot deutlich, der erheblich ausgeprägter ist als die Wirkung der niveauinduzierten Verschiebung.
- d) Die Preiselastizität des Angebots ist deutlich positiv im Bereich zwischen 1.9-2.1. Somit wird die Wirkung einer Preisänderung über den Parameterschätzwert w erheblich verstärkt und in geringerem Umfang abgeschwächt über u . Die Gesamtwirkung auf das Angebot wird jedoch überwiegend von w und ϵ getragen.

Preisinduzierte Angebotsverschiebungen lassen sich also für die milcherzeugenden Betriebe Frankreichs nachweisen: das gilt sowohl für preisniveauinduzierte Angebotsverschiebungen als auch für preisänderungsinduzierte Verschiebungen. Das Vorzeichen dieser Effekte ist unterschiedlich. Allerdings überwiegt der positive Shift-Effekt.

5 Schlußbetrachtung: Preisinduzierte Angebotsverschiebungen - ein vernachlässigtes Phänomen in der Agrarpolitik?

Preisniveau und Angebotsverschiebungen sind von zentraler Bedeutung in der agrarpolitischen Diskussion, eine direkte Verknüpfung zwischen beiden Größen wird jedoch kaum gesehen. Unser Aufsatz zeigt, daß dies nicht zulässig ist: zahlreiche plausible Hypothesen legen den Zusammenhang nahe; preisinduzierte Angebotsverschiebungen haben zudem wichtige Konsequenzen für die Analyse, Erklärung und Bewertung preispolitischer Maßnahmen; empirisch schließlich konnte dieser Zusammenhang beispielhaft herausgearbeitet werden.

Die hier vorgestellte Analyse ist weder umfassend noch spektakulär, führt aber zu folgender Frage: Falls in der Diskussion um die Agrarpreispolitik lediglich von gegebenen Angebotskurven ausgegangen und von preisinduzierten Verschiebungen abstrahiert wird - reden wir dann nicht über einen zentralen Aspekt einfach hinweg?

- 1) Im Agrarbericht (1987) wird gezeigt, daß der agrarstrukturelle Anpassungsprozeß sich tatsächlich verlangsamt hat: die Arbeitsleistung, gemessen in AK-Einheiten, ging 1986 gegenüber dem Vorjahr um 1,5 % zurück (jährlicher Durchschnitt 1970-86: -3,3 %) und die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe um 1,8 % (1976-86: -2,3 %).
- 2) Hier wird also zwischen statischen und dynamischen Eigenpreiseffekten bei kurzfristigen Angebotskurven unterschieden; (statische) Kreuzpreiseffekte werden nicht betrachtet.
- 3) Der Aufsatz von WEINSCHENCK und HENRICHSMEYER war seinerzeit der Auftakt zu einer Auseinandersetzung über die "Möglichkeit der Preispolitik". Siehe PLATE und BÖCKENHOFF (1970a, b) sowie WEINSCHENCK und HENRICHSMEYER (1970b, c).
- 4) Ein möglicher positiver Struktureffekt rechtfertigt nicht stets protektionistische Eingriffe: abzuwägen ist ein erwarteter künftiger Nutzen mit den Kosten in der Gegenwart, wobei Zeitpräferenz und die mögliche Irreversibilität solcher Maßnahmen aus politischen Gründen in die Überlegung eingehen. Grundsätzlich gilt zudem: es gibt bessere Instrumente zur Förderung des Strukturwandels als eine generelle Preisstützung; Erleichterungen zur Betriebsaufgabe und Aufstockung wie auch - als zweitbeste Politik - eine Anhebung des Produzentenpreises erzielen die gleiche Wirkung, vermeiden aber - oder vermindern - die gesamtwirtschaftlichen Verzerrungen protektionistischer Politiken.
- 5) Das wäre dann ein "inverser Erziehungszolleffekt".
- 6) Ganz deutlich wird dieser Einfluß des Preisniveaus bei den geringen Forschungsausgaben für Nahrungsmittel, im Vergleich zu denen bei Nicht-Nahrungsmitteln, in vielen Entwicklungsländern (JAHNKE, KIRSCHKE und LAGEMANN 1987).
- 7) Bereits 1971 hat SANDMO gezeigt, daß - unter Wettbewerbsbedingungen - fluktuierende Preise zu einer verminderten Produktion führen.
- 8) Der Punkt über einer Variablen kennzeichnet die erste Ableitung nach der Zeit: $\dot{p} = dp/dt$.
- 9) In Anlehnung an die Berücksichtigung technischen Fortschritts in der Wachstumstheorie (ROSE 1973).
- 10) Auf die Darstellung der Abhängigkeit der Variablen vom Zeitindex wird verzichtet; der Beistrich beschreibt die erste Ableitung einer Variablen.
- 11) Genauer: relevanter Außenhandelspreis (cif - Preis für Importe, fob - Preis für Exporte).
- 12) Es ist $U' = K' = p$, $V' = u'g/g'$. Von der Berücksichtigung von Zeitpräferenzen wird abstrahiert.
- 13) Für den Funktionsteil $g(p(t))$ wird also eine isoelastische Funktion unterstellt, die Verschiebungsfaktoren $u(.)$ und $w(.)$ sind linearisiert.

Literatur

Agrarbericht 1987 der Bundesregierung. Bonn 1987.

BINSWANGER, H. P. und V. W. RUTTAN (Hrsg.) (1978): Induced Innovation. Baltimore and London.

CORDEN, W. M. (1974): Trade Policy and Economic Welfare. Oxford.

HAYES, D. und A. SCHMITZ (1986): The price and welfare implications of current conflicts between the agricultural policies of the US and the EC. CEPS/NBER conference paper, Brüssel. Erscheint demnächst als NBER-Veröffentlichung.

JAHNKE, H. E., D. KIRSCHKE und J. LAGEMANN (1987): The Impact of Agricultural Research in Tropical Africa. CGIAR Study Paper Number 21. The World Bank, Washington, D. C.

JOHNSTON, J. (1972): Econometric Methods. Second Edition, New York.

KAMIEN, M. I. und N. L. SCHWARTZ (1981): Dynamic Optimization: The Calculus of Variations and Optimal Control in Economics and Management. New York and Oxford.

KIRSCHKE, D. (1987): Agrarmarktpolitik bei Unsicherheit. "Volkswirtschaftliche Schriften", Heft 369, Berlin.

KOESTER, U. (1977): EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Baden-Baden.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1987): Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen. Buchführungsergebnisse, 1982/3 - 1983/4. Luxemburg.

PINDYCK, R. S. und D. L. RUBINFELD (1981): Econometric Models and Economic Forecasts. Second Edition, Aukland.

PLATE, R. und E. BÖCKENHOFF (1970a): Landwirtschaft bis 1980 und die Angebotskontingentierung, Bemerkungen zu zwei Beiträgen in der Agrarwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 19, S. 100 ff.

PLATE, R. und E. BÖCKENHOFF (1970b): Über die Möglichkeiten der Preispolitik, Weitere Kritik zu "Landwirtschaft bis 1980". "Agrarwirtschaft", Jg. 19, S. 132 ff.

ROSE, K. (1973): Grundlagen der Wachstumstheorie. Zweite Auflage, Göttingen.

SANDMO, A. (1971): On the Theory of the Competitive Firm under Price Uncertainty. "American Economic Review", Vol. 61, S. 65 ff.

SCHMITT, G. und R. H. GEBAUER (1987): Ist die "Agrarstruktur" in der Bundesrepublik Deutschland wirklich so "ungünstig"? Diskussionsbeitrag 8705, Institut für Agrarökonomie, Göttingen.

THEIL, H. (1971): Principles of Econometrics. Amsterdam.

WEINSCHENCK, G. und W. HENRICHSMEYER (1970a): Landwirtschaft bis 1980. "Agrarwirtschaft", Jg. 19, S. 1 ff.

WEINSCHENCK, G. und W. HENRICHSMEYER (1970b): Landwirtschaft bis 1980. Zur vorstehenden Kritik von Plate/Böckenhoff. "Agrarwirtschaft", Jg. 19, S. 103 f.

WEINSCHENCK, G. und W. HENRICHSMEYER (1970c): Möglichkeit der Preispolitik: Eine dogmatische Auseinandersetzung? Erwiderung zu der "weiteren Kritik" von R. Plate und E. Böckenhoff. "Agrarwirtschaft", Jg. 19, S. 170 ff.

EMPIRISCHER KENNNTNISSTAND ÜBER DIE AUSWIRKUNGEN ALTERNATIVER AGRARPREISPOLITIKEN AUF SEKTORALER UND BETRIEBLICHER EBENE

von

Kurt MEINHOLD †, Hans KÖGL und Helmut SCHRADER,
Braunschweig-Völkenrode

Einführung

Unsere Ausführungen zum Thema umfassen zwei Teile. Im ersten Teil wird ein Überblick über den Stand der Diskussion gegeben und nach Gründen für die aus der Sicht der praktischen und wissenschaftlichen Agrarpolitik gleichermaßen unbefriedigende Situation gefragt.

Im zweiten Teil wollen wir über einige Ergebnisse berichten, die wir im Zusammenhang mit der Langfristanalyse von Preiswirkungen für den Agrarsektor im Laufe der letzten Jahre erarbeiten konnten. Dabei wollen wir besonders Einkommenswirkungen und Fragen des Kapitaleinsatzes und -bedarfs behandeln, andere Größen wie Angebotsentwicklung, Faktoreinsatz, Haushalts- und Konsumentenbelastungen werden weitgehend ausgeklammert (siehe dazu MEINHOLD, KÖGL und SCHRADER 1987).

1 Zum empirischen Kenntnisstand der sektoralen Wirkung alternativer Preispolitiken

In der wissenschaftlichen Diskussion der letzten 25 Jahre sind in diesem Zusammenhang drei Eckpunkte hervorzuheben:

1. Das sogenannte Professorengutachten, gestützt auf die Arbeit von PLATE und WOERMANN (1962), das sich mit der Wirkung einer Getreidepreissenkung beim Eintritt in den gemeinsamen Agrarmarkt beschäftigte,
2. die Anfang der siebziger Jahre zwischen WEINSCHENCK und HENRICHSMEYER (1970) einerseits und PLATE und BÖCKENHOFF (1970) andererseits

geführte Diskussion, inwieweit Agrarpreise ihrer Funktion zur Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen und des betrieblichen Wachstums und der Marktsteuerung gerecht werden können und

3. die in jüngster Zeit zwischen WEINSCHENCK (1986) und SCHMITT (1987) geführte Diskussion über den möglichen Beitrag veränderter Agrarpreise für die zukünftige Ausgestaltung der Agrarpolitik.

Während die Anpassungserfordernisse des Agrarsektors an veränderte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen, so unterschiedlich diese im Ablauf der letzten 30 Jahre auch waren, außer Frage stehen, so teilen sich die Meinungen zur Frage, inwieweit dieser Prozeß über die Preispolitik beeinflusst werden kann und sollte. Es liegt in der Natur der Sache, daß dabei aus betriebswirtschaftlicher Sicht die einzelne Unternehmung im Mittelpunkt steht, wogegen bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung mehr die Reaktionen auf den Faktor- und Produktmärkten interessieren. Es sei daran erinnert, daß dem Professorengutachten reale Preissenkungen von maximal 12 bis 14 v. H. über einen Zeitraum von zwölf Jahren bei allerdings real erheblich steigenden Einkommenserwartungen zugrunde lagen. Vergleicht man damit die Preisentwicklung der letzten drei bis vier Jahre sowie die Preisveränderungen, die zur Heranführung an das Marktgleichgewicht für notwendig gehalten werden (beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat des BML 1987), so wird das Ausmaß des zukünftigen Anpassungsbedarfs deutlich. S. BAUER (1984) stellt zu den Auswirkungen von Preisveränderungen fest, daß "gegenüber der Kurzfristbetrachtung über die Einschätzung der langfristigen Einkommenswirkung der Preispolitik weit weniger Einigkeit herrscht".

Auch WEINSCHENCK (1986) kommt zu dem Schluß, daß "über die Wirkung sinkender Preise in der modernen europäischen Landwirtschaft kaum Erfahrungen vorliegen". WEINSCHENCK vermutet aufgrund von kostentheoretischen Überlegungen, daß eine Anpassung an weltmarktniveauähnliche Preise ohne begleitende Faktorsubvention zum Ausscheiden ganzer Regionen führen würde. Dem hält SCHMITT (1987) entgegen, daß dies keineswegs als sicher gelten muß, sondern "auf jeden Fall zu prüfen bleibt, ob und inwieweit diese Auswirkungen sich tatsächlich vollziehen oder ob nicht technisch-ökonomisch sinnvolle Strukturen erwartet werden können".

Wir können somit wie folgt zusammenfassen: Die Kurzfristanalyse von Preiswirkungen stellt aus theoretischer und empirischer Sicht kein größeres Problem dar. Bezüglich der Langfristanalyse ist jedoch ein empirisches Defizit festzustellen, was teilweise auf Schwierigkeiten bei der Operationalisierung quantitativer Modelle zurückzuführen ist, teilweise aber auch seine Ursache in einem

Theoriedefizit haben dürfte. Argumentationen in diese Richtung werden von den Vertretern einer verhaltensorientierten Wirtschaftswissenschaft vorgebracht (SCHANZ 1977 und BRANDES 1985). Ob Anpassungsfähigkeit aus Sicht der Betriebe und Anpassungsnotwendigkeit aus Sicht des Marktes, wenn man von den vorliegenden Strukturen ausgeht, allein über den Preismechanismus zur Deckung gebracht werden können, oder ob wir nicht doch "Marktversagen" zu konstatieren haben, bleibt eine offene Frage.

2 Zum methodischen Kenntnisstand

Es mag auf den ersten Blick erstaunlich sein, daß gerade in einer so zentralen Frage wie der Anpassung des Agrarsektors, wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, ein empirisches Erkenntnisdefizit evident ist, obwohl seit der Veröffentlichung des sog. Professorengutachtens die Hinwendung zu mathematischen Methoden für die quantitative Analyse wirtschaftlicher Zusammenhänge einen starken Aufschwung erfahren hat und obwohl der Sektoranalyse und der Analyse von Individualentscheidungen, um die es sich ja letzten Endes bei Anpassungsreaktionen handelt, ein breiter Raum gewidmet wurde. Methodische Überblicke und Anwendungsbeispiele lassen sich an vielen Orten finden (z. B. HENRICHSMEYER und BAUERSACHS 1979, COLMAN 1983).

Im dynamischen Ansatz werden i. d. R. ausgehend von einem Basisjahr Produktionsentscheidungen mit ihren Einkommenswirkungen durch dynamische Verknüpfung mit Einkommensverwendungsentscheidungen verknüpft, so daß sich das zu erwartende Kapitalbildungsvermögen und daraus resultierende Kapazitätsveränderungen in etwa abbilden lassen (HEIDHUES 1966, DE HAEN 1971). Die bisherigen Erfahrungen mit dynamischen Sektormodellen (BAUER 1979) und mit intersektoralen Modellansätzen (FROHBERG 1980) haben gezeigt, daß ex post-Entwicklungen von Faktoreinsatz und Angebot auf aggregierter, sektoraler Ebene realitätsnah abgebildet werden können. Auch zukünftige Angebotsreaktionen lassen sich mit den genannten Sektormodellen über einen begrenzten Zeithorizont realistisch eingrenzen.

Nach Betriebsgruppen differenzierte dynamische Ansätze, die auch die Einkommenswirkungen von Preisänderungen innerhalb der Landwirtschaft aufzeigen, sind demgegenüber bisher nicht operational entwickelt. Sie lassen sich u. E. auf absehbare Zeit auch nicht mit empirischem Gehalt füllen, da die Bestimmungsgründe der Strukturverlagerung zwischen den Betriebsgruppen aufgrund von Datenmängeln (Verhaltensparametern) nicht hinreichend quantifizierbar sind

(BEUSMANN 1980). Selbst auf kleinräumlicher Ebene konnten bisher nur ex post-Entwicklungen in etwa erklärt werden (STEIGER 1968).

Komparativ-statische Vergleichsrechnungen von Gegenwarts- und Zukunftsbedingungen bei Technologie und Politik in der Landwirtschaft, insbesondere Agrarpreisalternativen, wurden bereits von PLATE und WOERMANN (1962) in ihrer Studie über die "Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft" durchgeführt, um die Einkommenswirkungen und ihre Implikationen für die strukturellen Anpassungserfordernisse der Betriebe empirisch darzustellen. Mit Hilfe von nach Regionen und Betriebsgruppen differenzierten komparativ-statischen Sektormodellen konnte darüber hinaus der empirische Kenntnisstand über die potentiellen Auswirkungen von Preisänderungen auf die Einkommensentstehung innerhalb der Landwirtschaft wesentlich erweitert werden (HENRICHSMEYER und BAUERSACHS 1979, BAUERSACHS 1984). Diese und weitere Bemühungen sind in ihrer Aussagefähigkeit allerdings durch die fehlende Einbeziehung von Einkommensverwendungsentscheidungen und wegen der dabei möglichen Störung des für den reibungslosen Ablauf des Strukturwandels erforderlichen "Fließgleichgewichts" zwischen aufgebenden und aufstockenden Betrieben beeinträchtigt. Diesen mit komparativ-statischen Analysen verbundenen Nachteil, daß die Übergangsmöglichkeiten von einem Anfangszustand auf einen Projektionszeitpunkt unter Beachtung von Einkommensverwendungsentscheidungen und Kapitalbildungsprozessen bisher nicht überprüfbar erschienen, glauben wir auf Basis des von uns entwickelten, nach Betriebsgrößen und Effizienzgruppen differenzierten Sektormodells reduzieren, wenn auch nicht ganz beseitigen zu können.

3 Ein Modell zur Analyse von Langfristwirkungen im Agrarsektor

In marktwirtschaftlichen Systemen sind die Eingriffsmöglichkeiten des Staates außerhalb der Durchsetzung von Rechtsvorschriften auf mehr oder weniger indirekte Aktionsparameter beschränkt. Dem Landwirt verbleibt nach wie vor die Entscheidung über Produktion und Einkommensverwendung. Wie nun der Landwirt reagiert (deskriptives Problem) und ob damit auch die von politischer Seite angestrebten Ziele (normatives Problem) erreicht werden, ist Gegenstand einer Reihe spezieller methodischer Ansätze (siehe NORTON und SCHIEFER 1980). Da die simultane Lösung dieses Entscheidungsprozesses auf sektoraler Ebene noch erhebliche Probleme aufwirft - Meßbarkeit, Gewichtung und Kompatibilität der Ziele - behilft man sich i. d. R. damit, zunächst die Entscheidungssituation des Agrarsektors möglichst gut zu erfassen, um dann alternative Politiken im Sinne von exogenen Variablen in das Entscheidungskalkül einzubeziehen.

Ein aus theoretischer Sicht attraktives Modell zur Erklärung der Anpassungsreaktionen auf der Mikroebene schlägt ROBINSON (1986) vor. Danach müssen für die Abbildung des Entscheidungsverhaltens folgende Punkte beachtet werden:

1. Eine Zielfunktion, die Kosten und Nutzen von Einkommen und Freizeit in zeitlich horizontaler und vertikaler Sicht abwägt,
2. Berücksichtigung erwartbarer technischer Fortschritte in der Produktion,
3. Einbeziehung von Transferkosten, die bei der Anpassung des Faktor- und Betriebsmitteleinsatzes entstehen,
4. Berücksichtigung von Preiserwartungen,
5. Berücksichtigung von Unsicherheit.

Die Ursachen des empirischen Erkenntnisdefizites über langfristige Anpassungsreaktionen werden spätestens bei dieser Aufzählung offenbar. Sie liegen in der Schwierigkeit, die Parameter dieser Verhaltensfunktionen a priori zu schätzen. Während dies auf individueller Ebene noch grundsätzlich mittels interaktiver Methoden möglich erscheint, ist für den Sektor als Aggregat ein derartiges Unterfangen wohl kaum realistisch.

Einen praktikablen Weg könnten die schon früher vorgebrachten Argumente über die Anpassungsfähigkeit der Betriebe bei veränderten Preis/Kostenrelationen weisen (HEIDHUES 1967, WEINSCHENCK 1958, WEINSCHENCK und MEINHOLD 1969, WEINSCHENCK 1986).

Basis unseres Ansatzes ist deshalb eine entscheidungsorientierte Kostenrechnung, um empirisch gehaltvolle Informationen über langfristige Preiswirkungen zu liefern. Aber auch diese Vorgehensweise ist nicht frei von Problemen. Kosten und Nutzen von Entscheidungen können selbst dann, wenn sie auf monetäre Zahlungsströme reduziert werden, nur in einem Totalmodell der Entscheidung exakt erfaßt werden. Da dies auf betrieblicher Ebene, von sektoraler Ebene ganz zu schweigen, aus vielen Gründen letzten Endes eine Utopie bleiben muß, ist man auf eine Reduktion der Realität angewiesen. Damit treten Probleme bei der Kostenrechnung auf, wobei besonders die Quantifizierung von Opportunitätskosten infolge der partiellen Betrachtungsweise des Entscheidungsraums sowie Zurechnung und Bewertung von Fixkosten (HAX 1967) zu nennen sind. Als Mindestbedingung für eine realitätsnahe Kostenanalyse erscheint deshalb eine Unterscheidung des Sektors nach Betriebsgrößenklassen (Darstellung von Skaleneffekten) und Effizienzunterschieden zwischen den Betrieben (Messung des Betriebsleitereinflusses) notwendig. Andere, die Rentabilität beeinflussende Unterscheidungen, treten dahinter, wie an anderer Stelle dargestellt (CORDTS, DEERBERG und HANF 1983), deutlich zurück. Als Rentabilitätskriterium der Produktion ist für alle

Subsektoren die Differenz zwischen Erlös abzüglich variabler Kosten, abzüglich zuteilbarer Gemeinkosten und abzüglich von Abschreibungen maßgeblich. Dem stehen kalkulatorische Faktoransprüche gegenüber, die sich an den außerlandwirtschaftlichen Opportunitätskosten orientieren, aber auch durch bereits getroffene Entscheidungen (Pacht- und Zinszahlungen) und Nutzenvorstellungen (Konsum) bedingt sind. Außerlandwirtschaftliche Einkünfte des Betriebsleiterehepaars haben wir bei der Analyse der Einkommensentstehung ebenfalls hinzugezogen. Wir erhalten so insgesamt elf Subsektoren, nämlich einen Teilssektor der kleinen Vollerwerbs- und Zuerwerbsbetriebe, einen Teilssektor der mittleren Vollerwerbsbetriebe, einen Teilssektor der großen Vollerwerbsbetriebe, jeweils gestaffelt nach drei Effizienzklassen. Nebenerwerbslandwirtschaft und kommerziell betriebene Landwirtschaft wurden ohne Effizienzdifferenzierung dargestellt. Weitere Subsektoren lassen sich angliedern, wie wir es am Beispiel der Rohstoffproduktion in MEINHOLD, KÖGL und SCHRADER (1987) demonstriert haben. Untereinander sind alle Subsektoren durch Austausch von Zwischenprodukten verbunden sowie ebenfalls gegenüber dem EG-Raum und dem Weltmarkt. Die Befriedigung der mengenmäßig vorgegebenen Nachfrage kann so je nach Rentabilitätslage entweder aus inländischer Produktion, aus dem EG-Raum oder vom Weltmarkt erfolgen, genauso wie umgekehrt im Inland nicht benötigte bzw. nicht absetzbare Produktmengen dem Weltmarkt angedient werden. Damit verbundene Budgetmittel werden verbucht, sind jedoch im Modell nicht entscheidungsrelevant.

Um zu einer operationalen Einbeziehung der bestehenden agrarpolitischen Ziele zu kommen, also

- Einkommensteilnahme der in der Landwirtschaft Tätigen,
- Versorgungssicherung der Bevölkerung zu angemessenen Preisen,
- ungestörte Außenhandelsbeziehungen,
- Schutz der natürlichen Umwelt,

sind sowohl Schnittstellen als auch Bilanzgleichungen in das Modell eingebaut, die die damit zusammenhängenden monetären und physischen Ströme zu erfassen versuchen.

Unsere Vorgehensweise ist zusammenfassend durch folgende Analyseschritte gekennzeichnet:

1. Differenzierte Ermittlung von Produktion, Faktoreinsatz und Einkommensentstehung (Nettowertschöpfung) nach Betriebsgrößen und Effizienzgruppen innerhalb der Größenklassen zur Beschreibung der Einkommenssituation im Basisjahr.

2. Komplettierung der Einkommensrechnung durch außerbetriebliche Einkommen einerseits und kontraktbestimmte Steuern und Abgaben andererseits zur Ableitung des für Konsum- und Kapitalbildung verfügbaren Einkommens.
3. Ableitung des privaten Verbrauchs bei vorgegebener Konsumfunktion und Ermittlung des Potentials für Eigenkapitalbildung bzw. Substanzverzehr als Residualgröße.
4. Fortschreibung der Strukturentwicklung nach bisher beobachtbaren Trendverlagerungen der Produktionskapazitäten, Fortschreibung der Technologiebedingungen in den Betriebsgruppen.
5. Ermittlung von Einkommensentstehung und Kapitalbildung im Projektionsjahr bei unterschiedlichen Preisalternativen.
6. Vergleich von Kapitalbedarf der Modellösungen und Kapitalbildung nach Wachstums- und Schrumpfungsgruppen des Sektors im Analysezeitraum, Ermittlung der Konsistenz bzw. der Finanzierungsdefizite in Abhängigkeit von den Preisalternativen.

4 Ergebnisse der Modellrechnungen

Die Basislösung 1985 (vgl. auch MEINHOLD, KÖGL, SCHRADER 1987) ergibt zunächst die Nettowertschöpfung (Erlöse minus variable Kosten und Abschreibungen) in den einzelnen Betriebsgruppen. Unter Berücksichtigung von Buchführungsinformationen und anderen statistischen Quellen haben wir daraus in Tabelle 1 die Eigenkapitalbildung der Gruppen in der Ist-Situation abgeleitet. Aus dieser Kalkulation für das Basisjahr 1985 wird folgendes erkennbar:

1. Unter den Preisbedingungen von 1985 ist in erfolgreichen Betrieben mittlerer Größe und in großen Betrieben die Eigenkapitalveränderung positiv. Weniger erfolgreiche große Betriebe haben eine schwach negative Eigenkapitalentwicklung. Alle übrigen Gruppen leben bereits im Basisjahr mehr oder weniger von ihrer Substanz.
2. Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit den entsprechenden Daten der Buchführungsstatistik. Substanzverzehr in den schrumpfenden Betriebsgruppen führt auf Dauer zur Abstockung oder Betriebsaufgabe, oftmals mit der Aufnahme einer Nebenerwerbstätigkeit als Übergangslösung.
3. Das Fließgleichgewicht kann unter diesen Bedingungen in etwa aufrechterhalten werden. Im Sektor entsteht hochgerechnet ein Finanzierungsdefizit von ca. 1,1 Mrd. DM, das durch Nettokreditaufnahme gedeckt werden kann.

Tabelle 1: Nettowertschöpfung, verfügbares Einkommen und Kapitalbildung in den sozialökonomischen Gruppen, differenziert nach Betriebserfolg 1985

	(1) Anzahl in 1 000	(2) Nettowert- schöpfung DM/Einh.	(3) Zins- und Pachtaus- gaben DM/Einh.	(4) Gewinn DM/Einh.	(5) Verfügbares Einkommen DM/Einh.	(6) Privater Verbrauch DM/Einh.	(7) Eigenkapital- veränderung DM/Einh.
Kleine VE- und ZE-Betriebe	206,0						
1. E = erfolgreiche	51,5	20 890	3 340	17 550	17 130	21 570	-4 440
2. M = mittlere	103,0	14 600	4 240	10 360	11 740	18 870	-7 130
3. W = weniger erfolgreiche	51,5	10 330	6 730	3 590	6 660	18 000	-11 340
Mittlere VE-Betriebe	103,5						
4. E = erfolgreiche	25,9	43 240	6 500	36 740	29 940	27 970	+1 970
5. M = mittlere	51,7	32 120	7 860	24 260	19 550	22 780	-3 230
6. W = weniger erfolgreiche	25,9	22 950	11 320	11 630	10 440	18 220	-7 780
Große VE-Betriebe	117,6						
7. E = erfolgreiche	29,4	84 590	15 330	69 260	54 200	40 100	+14 100
8. M = mittlere	58,8	66 120	17 290	48 830	39 230	32 620	+6 610
9. W = weniger erfolgreiche	29,4	48 540	23 330	25 210	22 110	24 060	-1 950
10. = Nebenerwerbsbetriebe	293,6	2 710	1 590	1 120	22 100	24 050	-1 950

Quellen und Anmerkungen: (1) = Agrarbericht 1986 nach Quartilen eingeteilt.

(2) = Modellergebnis.

(3) = aus Buchführungsergebnissen abgeleitet.

(4) = eigene Berechnung aus (2)-(3).

(5) = aus Gewinn zuzüglich außerbetrieblicher Einkommen des Betriebsleiterehepaares abzüglich Steuern und Abgaben nach Buchführungsergebnissen abgeleitet.

(6) = aus verfügbarem Einkommen (Y) mit folgender Konsumfunktion (C) berechnet: $C = 18\,000 \text{ DM} + 0,5 (Y - 10\,000 \text{ DM})$ für $Y > 10\,000 \text{ DM}$; $C = 18\,000 \text{ DM}$ für $Y < 10\,000 \text{ DM}$ nach Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978 des SBA.

(7) = eigene Berechnung aus (5)-(6).

Des Weiteren wurde die Anzahl der Betriebseinheiten in den sozialökonomischen Gruppen und Größenklassen mit ihren Produktionskapazitäten gemäß den bisherigen Trendverlagerungen fortgeschrieben und nach Effizienzgruppen unterteilt. Diese Fortschreibung ist zwar für die stärker einkommensorientierte Alternative der Preispolitik plausibel, muß aber für marktorientierte Preispolitik mit -5 v. H. Realpreissenkung in ihrer Gültigkeit überprüft werden. Außerdem wurden die Technologie- und Marktbedingungen fortgeschrieben. Hinsichtlich der Preisentwicklung wurden zwei Alternativen formuliert: Eine einkommensorientierte Preispolitik mit einer jährlichen Realpreissenkung von 2 v. H. bei nichtquotierten Produkten und etwas geringeren Preisänderungen bei den Quotenprodukten (Zuckerrüben, Milch), eine marktorientierte Preispolitik mit einer jährlichen Realpreissenkung von 5 v. H. bei den nichtquotierten Produkten und entsprechend modifizierten Preisannahmen bei den Quotenerzeugnissen.

Zu beiden Preisalternativen haben wir für 1995 eine Modelllösung erstellt. Die Ergebnisse signalisieren (siehe dazu auch MEINHOLD, KÖGL und SCHRADER 1987)

1. bei einkommensorientierter Preispolitik eine volle Nutzung der Kapazitäten, erhebliche Zunahme der Überschüsse, insbesondere bei Getreide, und eine deutliche Zunahme der Budgetbelastungen, aber auch eine leichte Zunahme der realen Einkommen in den Betriebsgruppen;
2. bei marktorientierter Preispolitik einen Abbau der Überschußkapazitäten und im großen und ganzen einen Rückgang der betrieblichen Einkommen um mehr als 40 v. H. trotz Ausnutzung von Skaleneffekten und technischen Fortschritten.

Die jährliche Zunahme des Kapitalbedarfs (Nettoinvestitionen) beträgt in den Wachstumsgruppen (große Betriebe) bei einkommensorientierter Preispolitik ca. 900 Mio. DM und bei marktorientierter Preispolitik ca. 700 Mio. DM (siehe Tabelle 2).

Um der zentralen Frage nachzugehen, ob und wie weit die bisherigen Wachstumsbetriebe unter den beiden Preisalternativen in der Lage sind, die Kapazitätserweiterungen zu finanzieren, wurden Kapitalbildung und jährlicher Kapitalbedarf für Nettoinvestitionen in diesen Gruppen einander gegenübergestellt (siehe Tabelle 3): Bei einkommensorientierter Preispolitik beträgt die gesamte Kapitalbildung der zusammengefaßten Wachstumsgruppen 1995 wie 1985 ca. 800 Mio. DM. Der jährliche Kapitalbedarf liegt nur ca. 140 Mio. DM höher und kann durch Fremdkapitalaufnahme finanziert werden. Bei marktorientierter Preispolitik würde in den betrachteten Gruppen im Jahr 1995 ein Substanzverlust von ca.

Tabelle 2: Produktionsnotwendiger Bedarf an Maschinen- und Gebäudekapital 1985 und 1995 bei unterschiedlicher Agrarpreispolitik in den sozialökonomischen Gruppen differenziert nach Betriebserfolg

	Basis- lösung	Agrarpreisniveauänderung			
		Einkommensorientierte Preispolitik -2 v.H. p.a. bis 1995		Marktorientierte Preispolitik -5 v.H. p.a. bis 1995	
	Kapitalbedarf Mio. DM 1985	Kapitalbedarf Mio. DM 1995	Änderung Mio. DM p. a. gegenüber 1985	Kapitalbedarf Mio. DM 1995	Änderung Mio. DM p. a. gegenüber 1985
Kleine VE- und ZE-Betriebe			-1 322		-1 455
1. E = erfolgreiche	9 989	6 686	- 330	6 737	- 325
2. M = mittlere	19 066	12 230	- 684	11 616	- 745
3. W = weniger erfolgreiche	8 754	5 678	- 308	4 902	- 385
Mittlere VE-Betriebe			- 933		- 879
4. E = erfolgreiche	7 660	4 842	- 282	5 124	- 254
5. M = mittlere	13 922	9 377	- 455	9 613	- 431
6. W = weniger erfolgreiche	6 285	4 324	- 166	4 348	- 194
Große VE-Betriebe			+ 935		+ 718
7. E = erfolgreiche	10 400	13 385	+ 298	13 394	+ 299
8. M = mittlere	19 241	23 407	+ 417	22 509	+ 327
9. W = weniger erfolgreiche	8 558	10 756	+ 220	9 473	+ 92
10. Nebenerwerbsbetriebe	12 593	8 965	- 363	7 511	- 508
Agrarsektor insgesamt	118 197	101 437	-1 676	97 014	-2 118

Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 3: Kapitalbildung und Kapitalbedarf 1985 und 1995 bei unterschiedlicher Agrarpreispolitik in den Wachstumsgruppen (erfolgreiche Betriebe mittlerer Größe und große Betriebe insgesamt)

Betriebsgruppen E = erfolgreich M = mittlere W = weniger erfolgreich	Anzahl Betriebe I 000	LF I 000 ha	Netto- ¹ wert- schöpfung Mio. DM	Gewinn ² Mio. DM	Kapital- ³ bildung Mio. DM	Kapital- ⁴ bedarf Änderung p.a. Mio. DM
a) Basislösung 1985						
4. Mittlere E	25,9	600	1 119	951	52	-
7. Große E	29,4	1 240	2 487	2 036	415	-
8. Große M	58,8	2 480	3 888	2 871	390	-
9. Große W	29,4	1 240	1 427	741	- 57	-
Wachstums- gruppe insg.	143,5	5 560	8 921	6 599	800	-
b) Einkommensorientierte Preispolitik -2 v.H. p.a. 1995						
7. Große E	36,1	1 645	3 221	2 542	550	300
8. Große M	72,2	3 290	4 829	3 342	300	420
9. Große W	36,1	1 645	1 822	917	- 60	220
Wachstums- gruppe insg.	144,4	6 580	9 872	6 801	790	940
c) Marktorientierte Preispolitik -5 v.H. p.a. 1995						
7. Große E	36,1	1 645	1 907	1 468	- 520	300
8. Große M	72,2	3 290	2 594	1 552	-1 490	330
9. Große W	36,1	1 645	878	178	- 800	90
Wachstums- gruppe insg.	144,4	6 580	5 379	3 198	-2 810	720

Quelle: Eigene Berechnungen

Anmerkungen:

¹ Modellergebnisse

² berechnet unter der Annahme preisabhängiger Pachtzahlungen und konstanter Zinszahlungen für 1995

³ abgeleitet aus dem Gewinn unter der Annahme konstanter Entnahmen für den privaten Verbrauch von 1985, siehe Tabelle 1

⁴ siehe Tabelle 2

2,8 Mrd. DM auftreten. Dem steht ein Kapitalbedarf von ca. 700 Mio. DM gegenüber, so daß sich insgesamt ein Finanzierungsdefizit von 3,5 Mrd. DM ergäbe. Daraus wird deutlich, daß der Wachstumsprozeß dieser Gruppen bei jährlich 5 v. H. Preissenkung nicht über ein Jahrzehnt aufrechterhalten werden könnte. Bei Interpolation der Modellösungen von 1985 und 1995 ergibt sich, daß zu Beginn der neunziger Jahre die Kapitalbildung auch im effizientesten Teil der Wachstumsgruppe negativ wird. Hieraus ergibt sich als weitere Konsequenz, daß zu diesem Zeitpunkt eine restriktive Preispolitik entweder modifiziert werden muß oder durch flankierende Maßnahmen (Liquiditätshilfen, Einkommensübertragungen) ergänzt werden müßte, um den Fortbestand des Fließgleichgewichts von Wachsen und Weichen weiterhin zu garantieren. Die Frage der Ausgestaltung solcher Hilfsmaßnahmen für Wachstumsbetriebe wie auch sozialer Begleitmaßnahmen für Abstockungsbetriebe wäre ein weiteres zu klärendes Problem.

5 Überlegungen zur Ausgestaltung der künftigen Agrarpreispolitik und zum erreichten Kenntnisstand

1. Eine sofortige Umkehr zu einer wieder einkommensorientierten Preispolitik ohne kapazitätsbegrenzende Begleitmaßnahmen würde zu einem Anwachsen von Überschüssen und Budgetbelastungen führen, die nicht nur handelspolitisch, sondern vor allem aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht vertretbar wären.
2. Weitere kapazitätsbegrenzende Maßnahmen, die obligatorischen Charakter haben, schränken die Dispositionsfreiheit der Betriebe ein, konservieren die vorhandenen, großenteils ineffizienten Strukturen und bedeuten Verzicht auf realisierbare Effizienzgewinne.
3. Kapazitätsbegrenzende Maßnahmen auf freiwilliger Basis, z. B. die subventionierte Flächenstillegung mit Pflegeauflagen, können zwar der Überschussentwicklung entgegenwirken, haben aber, wenn sie einkommensneutral sein sollen, Budgetbelastungen in ähnlicher Größenordnung wie eine einkommensorientierte Preispolitik ohne Kapazitätsbegrenzung zur Folge.
4. Eine restriktive Preispolitik erfordert eine Flankierung nicht nur durch sozialpolitisch motivierte, personenbezogene Hilfen in einkommensschwachen Betriebsgruppen, sondern in absehbarer Zeit (Anfang der neunziger Jahre) auch durch Liquiditätshilfen an Wachstumsbetriebe.
5. Eine Preisstrategie derart, daß die begonnene Realpreissenkung noch bis etwa 1990 beibehalten wird, danach aber auf einen einkommensorientierten

Preisfad zurückgekehrt wird, hätte zwar den Vorteil, daß man auf Liquiditätshilfen und soziale Stützungsmaßnahmen teilweise verzichten könnte. Es ist dabei aber nach aller Erfahrung damit zu rechnen, daß allein der Ankündigungseffekt bewirkt, daß keine nennenswerten Kapazitätseinschränkungen erfolgen, da ein großer Teil der Betriebsgruppen dem vorübergehenden Anpassungsdruck durch Konsumeinschränkung zu begegnen versucht. Daraus folgt, daß Korrekturen der Preispolitik längerfristig beibehalten und über geeignete Begleitmaßnahmen von Fall zu Fall entschieden werden müßte.

Bezüglich des heute erreichten Kenntnisstandes über die Auswirkungen agrarpreispolitischer Alternativen kommen wir zu folgenden Schlußfolgerungen:

6. Auf der Grundlage betriebsgruppendifferenzierter, statischer Sektormodelle ist man heute weit besser als vor 25 Jahren in der Lage, quantitative Größenordnungen für die Zukunftsperspektiven in der Landwirtschaft im Laufe eines Jahrzehnts aufzuzeigen und Bandbreiten der Preispolitik mit ihren ökonomischen Konsequenzen einzugrenzen.
7. Mindestreaktionen des Angebots, der Strukturanpassung und anderer Wirkungen lassen sich ableiten, wenn man - wie in unserer Analyse exemplarisch geschehen - auf der Basis empirisch beobachteter Ausgangsbedingungen Spielräume der Einkommensverwendung und Kapitalbildung in die Betrachtung einbezieht und dazu vorhandene betriebliche und sektorale Informationsquellen nutzt.
8. Prognosen darüber, wann, wo und in welchem Ausmaß Anpassungsreaktionen und Folgewirkungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintreten werden, sind mit dem gegenwärtig entwickelten Instrumentarium der Analyse vor allem deswegen nicht möglich, weil die Daten- und Informationslücken bei betriebsgruppendifferenzierten dynamischen Sektoranalysen auf absehbare Zeit nicht zu schließen sind.

Literatur

- BAUER, S. (1979): Quantitative Sektoranalyse als Entscheidungshilfe für die Agrarpolitik. Ein dynamisches Analyse- und Prognosesystem für die Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Volkswirtschaftliche Schriften, H. 280, Berlin.
- BAUER, S. (1984): Preispolitik und Einkommenspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 21, S. 615-636, Münster-Hiltrup.
- BAUERSACHS, F. (1984): Tendenzen und Perspektiven in der regionalen Einkommensentwicklung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 21, S. 385-399, Münster-Hiltrup.
- BEUSMANN, V. (1980): Analyse des landwirtschaftlichen Betriebsgrößenstrukturwandels unter Verwendung eines Markov-Modells mit variablen Übergangswahrscheinlichkeiten. Agrarwirtschaft, SH 83, Hannover.
- BRANDES, W. (1985): Über die Grenzen der Schreibtisch-Ökonomie. Tübingen.
- COLMAN, D. (1983): A Review of the Arts of Supply Response Analysis. Review of Marketing and Agricultural Economics, Vol. 51, Nr. 3, S. 201-230.
- CORDTS, W., K.-H. DEERBERG, C.-H. HANF (1983): Intrasektorale Einkommensstreuung in der Landwirtschaft. Angewandte Wissenschaft, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, H. 281, Münster-Hiltrup.
- FROHBERG, K. (1980): Konzeption und vorläufige Ergebnisse eines Agrarsektormodells. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 17, S. 413-435, Münster-Hiltrup.
- DE HAEN, H. (1971): Dynamisches Regionalmodell der Produktion und Investition in der Landwirtschaft. Agrarwirtschaft, SH 43, Hannover.
- HAX, H. (1967): Bewertungsprobleme bei der Formulierung von Zielfunktionen für Entscheidungsmodelle. Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Jg. 19, S. 749-761.
- HEIDHUES, T. (1966): Entwicklungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe unter verschiedenen Preisannahmen. Berichte über Landwirtschaft, SH 181, Hamburg-Berlin.
- HEIDHUES, T. (1967): Mikroanalytische Produktionsmodelle zur Analyse agrarpolitischer Alternativen. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 4, S. 409-424, München-Basel-Wien.
- HENRICHSMEYER, W. und F. BAUERSACHS (Hrsg.) (1979): Beiträge zur sektoralen und regionalen Analyse im Agrarbereich. Agrarwirtschaft, SH 80 und 81, Hannover.
- MEINHOLD, K., H. KÖGL und H. SCHRADER (1987): Agrarpreisstrategien und ihr Beitrag zur Lösung der bestehenden und zu erwartenden Probleme. Arbeitsbericht 1/87 Institut für Betriebswirtschaft FAL, Braunschweig-Völkenrode.

- NORTON, R. D. und G. W. SCHIEFER (1980): Agricultural sector programming models: A review. *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 7, S. 229-264.
- PLATE, R. und E. WOERMANN unter Mitarbeit von D. GRUPE (1962): *Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*. Agrarwirtschaft, SH 14, Hannover.
- PLATE, R. und E. BÖCKENHOFF (1970): *Landwirtschaft bis 1980 und Angebotskontingentierung* (Bemerkungen). *Agrarwirtschaft* 19, H. 3, S. 100-102.
- ROBINSON, G. N. (1986): A Synthetic Model of Agricultural Supply. *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 37, No. 1, S. 45-58.
- SCHANZ, G. (1977): *Grundlagen der verhaltenstheoretischen Betriebswirtschaftslehre*. Tübingen.
- SCHMITT, G. (1987): Der ökonomische oder der ökologische Weg? Eine Antwort an Günther Weinschenck oder Ein Plädoyer für den "mittleren Weg" der praktischen Vernunft. *Agrarwirtschaft* 36, H. 3, S. 90-97.
- STEIGER, H.-U. (1968): *Analyse des Strukturwandels in der Landwirtschaft mit einem dynamischen mikroökonomischen Produktionsmodell*. Agrarwirtschaft, SH 30, Hannover.
- WEINSCHENCK, G. (1958): *Wirkungen des Preis-Kostenmechanismus auf die Einkommensentwicklung in landwirtschaftlichen Betrieben*. *Agrarwirtschaft*, H. 5, S. 148-156.
- WEINSCHENCK, G. (1986): Der ökonomische oder der ökologische Weg? *Agrarwirtschaft* 35, H. 11, S. 321-327.
- WEINSCHENCK, G. und W. HENRICHSMEYER (1970): *Landwirtschaft bis 1980*. *Agrarwirtschaft* 19, H. 1, S. 1-10.
- WEINSCHENCK, G. und K. MEINHOLD (1969): *Landwirtschaft im nächsten Jahrzehnt*. Schriftenreihe des Vereins für wirtschaftliche und soziale Fragen. Stuttgart.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1987): *Handlungsalternativen der EG-Agrarmarktpolitik*. Bonn.

EINKOMMENS- UND STRUKTURWIRKUNGEN MARKTORIENTIERTER PREISPOLITIK

von

Otmar SEIBERT, Weidenbach-Triesdorf

I Einführung

Solange die Europäische Gemeinschaft bei wichtigen Agrarprodukten noch Zuschußgebiet war, genoß die Einkommenszielsetzung bei den jährlichen Agrarpreisfestsetzungen deutlichen Vorrang. Die Marktsteuerungsfunktion der Preise wurde weitgehend vernachlässigt, aus heutiger Sicht eine wesentliche Ursache der Überschußprobleme. Wie die Analyse aktueller Reformvorschläge zeigt, wird eine Lösung der Agrarprobleme nun von einer stärkeren Marktorientierung der Agrarpreise erhofft. Scheiterte die einkommensorientierte Preispolitik wegen der Vernachlässigung der Marktprobleme, so liegt heute allerdings die Vermutung nahe, daß auch eine marktorientierte Preispolitik scheitern wird, wenn sie die Einkommensprobleme vernachlässigt.

Der folgende Beitrag soll mögliche Auswirkungen einer stärker marktorientierten Preispolitik auf verschiedenen Ebenen aufzeigen:

- auf die Betriebseinkommen von Buchführungs-Testbetrieben,
- auf Faktorintensität, Produktionsstruktur und Betriebseinkommen landwirtschaftlicher Betriebe aus ausgewählten Gemeinden,
- damit in der Tendenz zugleich auf die regionale Entwicklung der Agrarstruktur und Umweltsituation.

Dabei geht es nicht um den empirischen Nachweis tatsächlicher Reaktionen auf Agrarpreisänderungen oder die Konstruktion entsprechender Schätzmodelle. Von den Struktur-, Intensitäts- und Leistungsdaten praktischer Betriebe ausgehend sollen vielmehr Entwicklungen aufgezeigt werden, wie sie nach Veränderungen der Agrarpreise bei ökonomisch rationalem Verhalten der Landwirte in typischen Landbaugebieten erwartet werden könnten.

2 Alternative Varianten einer marktorientierten Preispolitik

Vorausschätzungen der künftigen Mengen- und Preisentwicklung sind in der Landwirtschaft mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Noch größere Probleme stellen sich bei der Kalkulation fiktiver Preisalternativen, weil deren Auswirkungen auch auf die Entwicklung von Produktivität und Vorleistungseinsatz zu berücksichtigen sind. Insofern kann es hier nur um das Aufzeigen von Szenarien gehen. Dabei erschien es sinnvoll, statt einer kurzfristigen, drastischen Senkung der Agrarpreise einen auf mittlere Sicht kontinuierlich restriktiven Kurs der Agrarpreispolitik vorauszusetzen. Im einzelnen werden zwei Varianten unterschieden (vgl. SEIBERT, VON MEYER 1987):

- Eine optimistische Variante, bei der die realen Agrarpreise mittelfristig konstant bleiben;
- Eine pessimistische Variante, bei der die realen Erzeugerpreise um 4 % jährlich zurückgehen.

Aus der Sicht der Landwirte markieren beide Varianten somit die Ränder eines Feldes möglicher Entwicklungsalternativen.

2.1 Globale Annahmen

Unabhängig vom Kurs der Agrarpreispolitik erschien es vertretbar, eine Steigerung der Vorleistungspreise um jährlich 2 % anzunehmen. Einschließlich der erwarteten Mengenreaktionen auf Produktpreisänderungen wurden den Kalkulationen also folgende Annahmen zugrunde gelegt:

Optimistische Variante (Konstanz der realen Erzeugerpreise):

Produktion:	Preise	Steigerung	+ 2,0 %/J.
	Mengen	Steigerung	+ 1,0 %/J.
Vorleistungen:	Preise	Steigerung	+ 2,0 %/J.
	Mengen	Rückgang	- 0,5 %/J.

Pessimistische Variante (Senkung der realen Erzeugerpreise um 4 %/J.):

Produktion:	Preise	Senkung	- 2,0 %/J.
	Mengen	Rückgang	- 1,0 %/J.
Vorleistungen:	Preise	Steigerung	+ 2,0 %/J.
	Mengen	Rückgang	- 2,0 %/J.

2.2 Produkt- und vorleistungsspezifische Annahmen

Wegen der Probleme bei der Formulierung differenzierter Annahmen zur Entwicklung einzelner Output- und Inputgrößen wurde vereinfachend angenommen, daß es mittelfristig zu keinen größeren Veränderungen der Preisrelationen zwischen den verschiedenen Outputpositionen der Agrarproduktion kommen wird. Insofern standen Preisniveau- und weniger Preisstruktureffekte im Vordergrund.¹⁾

Auf der Vorleistungsseite erschien es dagegen notwendig, von differenzierten Preisentwicklungen auszugehen. Ebenso wurden bei den Mengenveränderungen sowohl auf der Output- wie der Inputseite deutliche Unterschiede in den jeweiligen Zu- und Abnahmeraten unterstellt. Zu deren Festsetzung wurden zunächst auf der Basis der Produktions- und Produktivitätsentwicklung der letzten zehn Jahre status quo-Trends ermittelt und diese gegebenenfalls um aktuelle Entwicklungen der letzten Jahre korrigiert. Nach Verbindung der so ermittelten Struktur mengenmäßiger Veränderungen von Output und Input mit den Globalannahmen zur optimistischen und pessimistischen Variante ergeben sich als Grundlage der weiteren Berechnungen die in den Übersichten 1 und 2 wiedergegebenen Veränderungsdaten.

3 Auswirkungen alternativer Preisvarianten auf der Ebene der deutschen Haupterwerbslandwirtschaft

Die Befürchtungen, daß eine stärker marktorientierte Preispolitik die Existenz vieler Landwirte gefährdet, wirft die Frage auf, wie sich die vorher beschriebenen Preisvarianten auf die verschiedenen Betriebsformen auswirken. Dazu werden in Übersicht 3 die Effekte der beiden Varianten zunächst auf die Betriebs-einkommen der HE-Testbetriebe des Agrarberichts wiedergegeben, die nach ihrer Anzahl die Hälfte aller Betriebe, nach ihrem Produktionsvolumen den überwiegenden Teil der deutschen Landwirtschaft repräsentieren. Im Verlauf eines Jahres und bei rein statischer Betrachtung wären Veränderungen des Betriebs-einkommens in folgendem Ausmaß zu erwarten (vgl. auch die Darstellung bei PRIEBE 1986, S. 50 ff.):

- Zunahmen bei der optimistischen Variante um rund 180 DM/ha LF bzw.
4 580 DM/Betrieb;
- Abnahme bei der pessimistischen Variante um rund 170 DM/ha LF bzw.
4 250 DM/Betrieb.

Übersicht 1: Annahmen über die Entwicklung von Produktionsmengen und -preisen bei alternativen Varianten einer markt-orientierten Preispolitik¹⁾

	Anteil am Produkt.-Wert (%)	Mengenveränderung (% p. a.)		Preisveränderung (% p. a.)			
		optimistische Variante	pessimistische Variante	optimistische Variante	pessimistische Variante		
Getreide	9,0	+ 2,0	- 0,8	einheitlich	einheitlich		
Zuckerrüben	3,3	+ 1,0	- 0,5				
Kartoffeln	2,2	+ 0,5	- 1,5				
Sonst. pfl. Erzeug.	16,7	+ 1,4	- 0,8				
Pflanzl. Erzeugnisse insgesamt	31,2	+ 1,4	- 0,8				
Milch	27,0	0	- 2,0			+ 2,0	- 2,0
Rinder	17,5	+ 1,5	- 0,5				
Schweine	18,2	+ 1,5	0				
Geflügel, Eier	5,0	0	- 2,0				
Sonst. tier. Erzeug.	1,0	+ 0,5	- 1,1				
Tierische Erzeugnisse insgesamt	68,8	+ 0,5	- 1,1				
Dienstleistungen	0,0	+ 1,0	- 1,0				
Produktionswert insgesamt	100,0	+ 1,0	- 1,0	+ 2,0	- 2,0		

¹⁾ Die Veränderungsraten wurden für einen Zeitraum von drei Jahren vorausgeschätzt.

Quelle: Eigene Annahmen und Berechnungen auf der Grundlage der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung.
Vgl. SEIBERT, VON MEYER (1987).

Übersicht 2: Annahmen über die Entwicklung von Vorleistungsmengen und -preisen bei alternativen Varianten einer markt-orientierten Preispolitik¹⁾

	Anteil an Vorleistungen (%)	Mengenveränderung (% p. a.)		Preisveränderung (% p. a.) optimistische und pessimistische Variante
		optimistische Variante	pessimistische Variante	
Saat- u. Pflanzgut	3,8	- 0,5	- 2,0	+ 3,5
Futtermittel	38,6	- 0,5	- 2,5	+ 2,5
Düngemittel	11,8	- 2,0	- 3,5	- 3,0
Pflanzenschutz	2,8	0	- 1,0	+ 3,0
Vieh	0,7	+ 0,5	- 1,5	0
Unterhalt. Masch.	10,8	- 1,5	- 2,5	+ 4,5
Unterhalt. Gebäude	3,2	0	- 1,0	+ 3,5
Allg. Wirtschaftsausgaben	10,7	+ 1,0	0	+ 3,0
Energie	16,5	0	- 1,0	+ 1,5
Sonst. Vorleistungen	1,1	- 0,5	- 2,0	0
Vorleistungen insgesamt	100,0	- 0,5	- 2,0	+ 2,0

¹⁾ Die Veränderungsdaten wurden für einen Zeitraum von drei Jahren vorausgeschätzt.

Quelle: Eigene Annahmen und Berechnungen auf der Grundlage der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung. Vgl. SEIBERT, VON MEYER (1987).

Übersicht 3: Auswirkungen alternativer Varianten einer marktorientierten Preispolitik auf die HE-Testbetriebe (einjährige Betrachtung)

HE-Testbetriebe (24,72 ha LF)	IST Ø 82/83-83/84 1 000 DM/ Betr. DM/ha		Optimistische Variante Veränderungen DM/ha %		Pessimistische Variante Veränderungen DM/ha %	
	Betriebsertrag	147	5 935	+ 183	+ 3,1	- 172
Sachaufwand	105	4 246	+ 68	+ 1,6	+ 10	+ 0,2
Betriebseinkommen	42	1 689	+ 115	+ 6,8	- 182	- 10,2

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Agrarberichte 1984 und 1985.
Vgl. SEIBERT, VON MEYER (1987)

Übersicht 4: Auswirkungen alternativer Varianten einer marktorientierten Preispolitik auf HE-Marktfrucht- und HE-Futterbaubetriebe in Hessen (einjährige Betrachtung)

	IST Ø 82/83-83/84 1 000 DM/ Betr. DM/ha		Optimistische Variante Veränderungen DM/ha %		Pessimistische Variante Veränderungen DM/ha %	
	HE-Marktfruchtbetrieb (42,6 ha LF)					
Betriebsertrag	208	4 886	+ 171	+ 3,5	- 122	- 2,5
Sachaufwand	157	3 677	+ 51	+ 1,3	- 8	- 0,2
Betriebseinkommen	52	1 209	+ 120	+ 9,9	- 114	- 9,4
HE-Futterbaubetriebe (36,4 ha LF)						
Betriebsertrag	166	4 573	+ 128	+ 2,8	- 146	- 3,2
Sachaufwand	124	3 403	+ 45	+ 1,3	- 2	- 0,1
Betriebseinkommen	43	1 170	+ 83	+ 7,1	- 144	- 12,3

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der hessischen Buchführungsstatistik. Vgl. SEIBERT, VON MEYER (1987).

Ansichts der Struktur- und Einkommensunterschiede innerhalb der hauptberuflichen Landwirtschaft erscheint es zweckmäßig, diese globalen Ergebnisse nach Betriebsformen zu differenzieren. Aus der hessischen Buchführungsstatistik werden dazu die Durchschnitte der HE-Marktfrucht- und HE-Futterbaubetriebe herangezogen (vgl. Übersicht 4). Sie lassen sich folgendermaßen charakterisieren:

- Die Marktfruchtbetriebe verzeichnen günstige Produktionsbedingungen bei zugleich überdurchschnittlichen Betriebsgrößen. Je Familienarbeitskraft

- und je Betrieb werden hier die höchsten Betriebseinkommen von allen Betriebsformen erzielt.
- Die Futterbaubetriebe sind mit 62 % die zahlenmäßig größte Gruppe mit zugleich ungünstigen natürlichen Produktionsbedingungen. In 67 % aller hessischen Futterbaubetriebe werden weniger als 20 ha bewirtschaftet, die Betriebseinkommen je AK und je Betrieb liegen hier am niedrigsten.

Die optimistische Preisvariante (Erzeugerpreise nominal + 2 %, real \pm 0 %) gibt den Marktfruchtbetrieben von ihrem höheren Einkommensniveau aus einen weiteren Vorsprung. Mit 9,9 % gegenüber 7,1 % verzeichnen sie nicht nur relativ, sondern auch absolut größere Einkommenszuwächse als die Futterbaubetriebe. Die Abstände im Betriebseinkommen/Betrieb, die in der Ausgangsbasis bei 8 915 DM liegen, erweitern sich folglich nach der Preiserhöhung auf 10 990 DM. Schon hieraus wird deutlich, daß einkommensschwache Betriebe ihren Rückstand durch Preisanhebungen nicht aufheben können.

Bei der pessimistischen Variante (Erzeugerpreise nominal - 2, real - 4 %) vergrößern sich die Einkommensunterschiede zwar ebenfalls, wenn auch nur um rund 400 DM/Betrieb. Diesmal sind die Einkommensverluste der Futterbaubetriebe sowohl relativ wie absolut höher als die der Marktfruchtbetriebe.

Um die Einflüsse der Preisveränderungen unabhängig von den unterschiedlichen Betriebsgrößen zu erkennen, werden die Veränderungen der Betriebseinkommen je ha nochmals zusammengefaßt:

- Bei der Preiserhöhung steigen die Betriebseinkommen
 - in den Marktfruchtbetrieben um 120 DM/ha,
 - in den Futterbaubetrieben um 83 DM/ha.
- Bei der Preissenkung vermindern sich die Betriebseinkommen
 - in den Marktfruchtbetrieben um 114 DM/ha,
 - in den Futterbaubetrieben um 144 DM/ha.

Die (einkommensschwächeren) Futterbaubetriebe werden demnach von beiden Preisvarianten ungünstiger betroffen. Die Gründe für diese asymmetrische Reaktion liegen in den unterschiedlichen Produktions- und Aufwandsstrukturen und den unterstellten produktspezifischen Änderungsraten der Betriebsformen begründet. Für das Abschneiden der Futterbaubetriebe ist vor allem maßgebend, daß im zentralen Betriebszweig der Milchproduktion keine weitere Mengenerweiterung unterstellt wurde.

4 Auswirkungen alternativer Preisvarianten am Beispiel repräsentativer hessischer Untersuchungsgemeinden

Wenn bereits bei der groben Unterscheidung nach Betriebsformen deutliche Unterschiede in den Einkommenswirkungen sichtbar werden, ist anzunehmen, daß bei weitergehender Differenzierung nach Standort- und Betriebsgrößenverhältnissen noch erheblich größere Abweichungen sichtbar werden.

4.1 Auswahl und Struktur der Gemeinden

Im folgenden werden Ergebnisse aus fünf hessischen Untersuchungsgemeinden dargestellt, die für die unterschiedlichen Naturbedingungen und Strukturverhältnisse in Hessen typisch sind. Die Auswahl reicht von besten natürlichen Standortbedingungen, großbetrieblicher Agrarstruktur und günstigen Marktanbindungen bis hin zu von der Natur benachteiligten Grünlandstandorten mit kleinbetrieblicher Struktur in marktferner Lage:

<u>Gemeinde</u>	<u>Landbaugebiet</u>	<u>Ertragsmeßzahl</u>
Wöllstadt	Wetterau	70
Volkmarsen	Warburger Börde	50
Wehretal	Werratal/Meißner Vorland	46
Feldatal	Nordöstl. Vogelsberg	36
Ehrenberg	Hohe Rhön	24

Ehrenberg liegt vollständig im Kerngebiet, Feldatal vollständig und Wehretal mit einem Ortsteil im benachteiligten Gebiet nach den Bergbauernrichtlinien von 1986.

Das Gefälle in den Ertragsverhältnissen zwischen den Gemeinden folgt im wesentlichen den natürlichen Standortbedingungen. Mit der natürlichen Ungunst nimmt der Grünlandanteil von weniger als 2 % in Wöllstadt bis auf 60 bis 90 % in Feldatal und Ehrenberg zu, der Anteil von Marktfrüchten entsprechend ab. Dabei ist kein Ausgleich der ungünstigen natürlichen Standortbedingungen in den Strukturverhältnissen und Betriebsgrößen zu erkennen.

Für jede Gemeinde wurden die wesentlichen Strukturdaten der Betriebe aus den Gasölkarteien erfaßt und mit Leistungs- und Kostendaten der Landwirtschaftsverwaltung sowie allgemeinen Kalkulationsdaten verknüpft. Um unterschiedliche

Betriebsgrößen und sozialökonomische Verhältnisse berücksichtigen zu können, wurden die Betriebe in folgende Gruppen eingeteilt:

- Vollerwerbsbetriebe: Stabile Vollerwerbsbetriebe, die mittelfristig voraussichtlich ohne weitere Hilfe bestehen können (VE-Betriebe);
- Haupterwerbsbetriebe: Betriebe, die mittelfristig als VE-Betriebe gefährdet sind oder heute bereits mit Zuerwerb geführt werden (HE-Betriebe);
- Nebenerwerbsbetriebe: Betriebe, die nur im Nebenerwerb existenzfähig sind (NE-Betriebe).

Zusammenfassend ist für die Produktionsbedingungen in den Untersuchungsgemeinden folgendes charakteristisch:

(1) In Wöllstadt ein Zusammenwirken günstiger natürlicher Produktionsbedingungen mit guter Verkehrslage. Bei Schwerpunkten im Anbau von Getreide und Zuckerrüben sowie in der Schweinehaltung überwiegen VE-Betriebe mit einer Größe um 40 ha LF. Die Rinderhaltung spielt kaum noch eine Rolle, in den NE-Betrieben wurde sie bereits völlig aufgegeben.

(2) In Volkmarsen liegen bei mittleren bis günstigen Naturbedingungen und durchschnittlichen Betriebsgrößen die Produktionsschwerpunkte gleichermaßen auf Marktfruchtbau und Rinderhaltung. In der Milchviehhaltung reichen die Bestandsgrößen bereits an die der Futterbaugemeinden heran. 47 % der Betriebe werden hauptberuflich geführt, die Nebenerwerbsbetriebe sind mit einer Durchschnittsgröße von 6 ha LF zum Teil stärker auf Eigenversorgung ausgerichtet.

(3) Wehretal hat bei mittleren natürlichen Produktionsbedingungen in den VE- und HE-Betrieben überdurchschnittliche Betriebsgrößen mit Getreideanbau sowie Milchkuhhaltung und Schweinemast. Zwei Drittel aller Betriebe sind kleine NE-Betriebe mit nur 6 ha LF, teilweise mehr auf Eigenversorgung als auf Marktproduktion ausgerichtet.

(4) In Feldatal überwiegt bereits das Grünland mit rund 60 bis 70 % der LF. Produktionsschwerpunkt ist die Milchviehhaltung. Flurzersplitterung und teilweise ungünstige Gebäudeverhältnisse schaffen über die Standortbedingungen hinaus zusätzliche Probleme. 57 % aller Betriebe sind NE-Betriebe mit durchschnittlich drei Milchkühen.

(5) In Ehrenberg treffen ungünstige natürliche Standortbedingungen mit marktferner Lage zusammen. Bei nahezu reiner Grünlandwirtschaft sind die Betriebe

auf Milchproduktion angewiesen. 88 % aller Betriebe werden mit durchschnittlich vier bis fünf Milchkühen nebenberuflich bewirtschaftet.

4.2 Methodik der Kalkulationen

Die Kalkulationen auf Gemeindeebene erfolgen mit Hilfe einperiodischer LP-Modelle. Die Ausgangsmatrix geht von der tatsächlichen Faktorausstattung der Betriebe in den Betriebsgruppen und den tatsächlich angewandten Produktionsverfahren aus. Zeitliche Basis für die Produktionsstruktur sowie die Preis- und Kostenverhältnisse ist das Jahr 1985. Durch Aggregation der Produktionsverfahren ergibt sich der Standard-Deckungsbeitrag der Betriebe, durch Abzug der anteiligen Fest- und Spezialkosten das Standard-Betriebseinkommen. Die Höhe der festen Spezial- und Gemeinkosten mußte auf der Grundlage von Schätzfunktionen des KTBL in Abhängigkeit von der Betriebsform und dem jeweiligen Standarddeckungsbeitrag ermittelt werden.

Einkommenswirkungen: Das Standardbetriebseinkommen²⁾ bildet die Grundlage der Einkommensrechnungen. Zwar entspricht es nicht voll dem Einkommen der Landwirte, doch fehlen für die Betriebsgruppen die zur Ermittlung des Gewinns notwendigen Informationen über Zinsen, Pachten, neutrale Positionen usw. Weder die Ausgleichszulagen nach dem EG-Bergbauernprogramm noch der Einkommensausgleich über die Umsatzsteuer oder sonstige einkommenswirksame Stützungsmaßnahmen werden im Standard-Betriebseinkommen berücksichtigt.

Strukturwirkungen: Die modellinternen Anpassungsreaktionen an die beiden Varianten einer marktorientierten Preispolitik zeigen sich in Veränderungen

- der Bewirtschaftungsintensität,
- der Anbau- und Viehhaltungsstruktur.

Diese einzelbetrieblichen Struktureffekte lassen sich unmittelbar aus den LP-Modellen ableiten und auf Gemeindeebene hochrechnen.

Umweltwirkungen: Jeder Art des Anbaus und der Viehhaltung können neben Einkommenswirkungen auch Umweltwirkungen zugeordnet werden. Insofern sind aus veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen, wie z. B. einer marktorientierten Preispolitik, zugleich auch umweltbezogene Veränderungen zu erwarten. Sie können in einer veränderten Betriebsorganisation ebenso zum Ausdruck kommen wie in einer veränderten Bewirtschaftungsintensität. Hier werden primär die Umweltwirkungen erfaßt, die sich aus Verschiebungen der Produktionsstruktur im Vergleich zur Ausgangsstruktur des Jahres 1985 ergeben.

4.3 Einkommenswirkungen

Die Einkommensverhältnisse im Basisjahr 1985 sind in Übersicht 5 dargestellt. Die Höhe des Betriebseinkommens je ha folgt tendenziell dem Verlauf der Flächenproduktivität und zeigt dabei eine deutliche Abstufung nach den natürlichen Produktionsbedingungen. Hinsichtlich der Einkommensstreuung zwischen den Betriebsgruppen fallen zwei Charakteristika auf:

(1) Die geringsten relativen Unterschiede bestehen in den "Extremstandorten" Wöllstadt und Ehrenberg. In Wöllstadt erlauben die günstigen natürlichen Voraussetzungen bei stärkerer Veredlungsproduktion allen Betriebsgruppen vergleichsweise hohe Einkommenswerte je ha. In Ehrenberg begrenzt dagegen gerade die natürliche Ungunst selbst bei intensiver, wengleich bodengebundener Wirtschaftsweise im Hauptberuf die Einkommenswerte nach oben. Im Betriebsertrag je ha liegen deshalb die VE- und NE-Betriebe beider Gemeinden nur um 20 % auseinander.

(2) Die größten relativen Einkommensunterschiede verzeichnen die "mittleren" Standorte Wehretal und Feldatal. Einerseits nutzen hier die hauptberuflichen Landwirte ihren - im Vergleich zu Ehrenberg - höheren Intensitätsspielraum, andererseits verharren die NE-Betriebe trotz hoher Aufwendungen auf einem vergleichsweise niedrigen Ertragsniveau.

Sicher spielt hier auch eine Rolle, daß die Nebenerwerbslandwirte bei außerlandwirtschaftlicher Einkommensabsicherung auf die Ausnutzung letzter Intensitätsspielräume eher verzichten als Haupterwerbslandwirte. Die niedrigen Einkommenswerte im kleinbetrieblichen Bereich hängen aber auch von der dortigen Aufwandsstruktur und diese mit der Betriebsgröße zusammen. Als Folge hoher Festkostenbelastungen verbleiben in den Nebenerwerbsbetrieben im Extrem nur 10 bis 12 % des Betriebsertrages als Betriebseinkommen, während diese Einkommensquote im Vollerwerbsbereich der günstigen Standorte 25 bis 31 % erreicht.

Im Betriebseinkommen je Betrieb werden die absoluten Einkommensunterschiede durch die positive Korrelation zwischen Betriebsgröße in ha LF und Betriebseinkommen je ha verstärkt. Im Bereich der VE- und HE-Landwirtschaft liegen die Extreme zwischen

- rund 75 000 DM (VE-Wöllstadt)
- rund 17 700 DM (HE-Ehrenberg).

Übersicht 5: Betriebseinkommen IST 1985 sowie Einkommenswirkungen marktorientierter Preispolitik in fünf ausgewählten hessischen Untersuchungsgemeinden

	LF	Betriebseinkommen IST 1985		Betriebseinkommen 1986 bei marktorientierter Preispolitik						
		ha	DM/Betr.	DM/ha	Optimistische Variante Veränderung zu IST		Pessimistische Variante Veränderung zu IST		DM/Betrieb	%
					DM/Betrieb	%	DM/Betrieb	%		
Wöllstadt	VE	39,8	76 362	I 919	83 517	+ 7 155	+ 9,4	71 042	- 5 320	- 7,0
	HE	17,0	26 503	I 559	29 224	+ 2 727	+ 10,3	24 307	- 2 196	- 8,3
	NE	11,5	10 049	874	11 376	+ 1 327	+ 13,2	9 156	- 893	- 8,9
Volkmarsen	VE	40,4	62 466	I 546	65 419	+ 2 953	+ 4,7	57 231	- 5 235	- 8,4
	HE	25,9	42 455	I 639	45 104	+ 2 649	+ 6,2	39 433	- 3 022	- 7,1
	NE	6,3	5 816	923	6 404	+ 588	+ 10,1	4 846	- 950	- 16,3
Wehretal	VE	51,1	69 506	I 360	76 482	+ 6 976	+ 10,0	64 358	- 5 148	- 7,4
	HE	27,3	40 235	I 474	43 306	+ 3 071	+ 7,6	35 491	- 3 470	- 8,6
	NE	6,7	2 893	432	3 558	+ 665	+ 23,0	2 345	- 548	- 18,9
Feldatal	VE	36,9	46 725	I 266	50 212	+ 3 487	+ 7,5	41 838	- 4 887	- 10,5
	HE	22,9	25 258	I 103	27 720	+ 2 462	+ 9,7	22 793	- 2 465	- 9,8
	NE	8,8	5 487	624	6 284	+ 797	+ 14,5	4 773	- 714	- 13,0
Ehrenberg	VE	40,2	40 160	999	43 215	+ 3 055	+ 7,6	35 958	- 4 202	- 10,5
	HE	23,3	18 313	786	19 839	+ 1 526	+ 8,3	16 335	- 1 978	- 10,8
	NE	8,9	5 431	610	5 972	+ 541	+ 10,0	4 713	- 718	- 13,2

Quelle: Eigene Berechnungen.

Im NE-Bereich reicht die Spanne von rund 10 300 (Wöllstadt) bis rund 2 900 DM (Feldatal):

	Jeweilige Gemeinde mit niedrigstem höchstem Betriebseinkommen (BE)/Betr.				Disparität
	BE/Betr.	ha/Betr.	BE/Betr.	ha/Betr.	
VE-Betriebe	40 160	40,2	70 362	39,8	I:1,9
HE-Betriebe	18 313	23,3	42 455	25,9	I:2,3
VE- und HE-Betriebe	18 313	23,3	76 362	39,8	I:4,2
NE-Betriebe	2 893	8,8	10 049	11,5	I:3,5

Die optimistische Preisvariante führt generell zu Einkommensverbesserungen um etwa 5-20 % der IST-Betriebseinkommen von 1985 (vgl. Übersicht 5). Dabei steigen die relativen Einkommenszuwächse von den VE- zu den NE-Betrieben, weil letztere bei ungünstigeren Ertrags-Aufwands-Verhältnissen zugleich niedrigere Basiseinkommen aufweisen. Die absoluten Einkommenszuwächse liegen dagegen mit bis zu 7 000 DM/Betrieb im hauptberuflichen Bereich höher. Dies ist unmittelbare Folge der hier höheren Flächenproduktivität und Betriebsgröße. In der Tendenz steigen die relativen Einkommenszuwächse mit der natürlichen Standortgunst. Bedeutet die optimistische Preisvariante für die VE-Betriebe der Futterbaugemeinden eine durchschnittliche Einkommensverbesserung um etwa 7 bis 8 %, reicht der relative Zuwachs in Wöllstadt über 9 % hinaus. Eine vergleichbare Tendenz zeigen auch die HE- und NE-Betriebe.

Die pessimistische Variante verursacht in allen Betriebsgruppen Einkommensverluste. Sie liegen zwischen 7 und 19 % der Basiseinkommen von 1985 (vgl. Übersicht 5). Im einzelnen wird folgende Systematik deutlich:

- Die relativen Einkommensverluste nehmen mit sinkender Betriebsgröße zu, d. h. von den VE- zu den NE-Betrieben. Dies ist vorwiegend Folge der unterschiedlichen Festkostenbelastungen/ha.
- Die absoluten Einkommensverluste steigen mit zunehmender Betriebsgröße und erreichen im Maximum mehr als 5 000 DM/Betrieb. Sie steigen zugleich mit der natürlichen Ungunst der Lage.

Alles in allem würden von der hier unterstellten pessimistischen Preisalternative die Futterbaustandorte deshalb besonders betroffen. In der Praxis wären umfangreiche Betriebsstillegungen zu erwarten, weil nicht davon ausgegangen werden kann, daß jährliche Einkommensverluste von 4 000 bis 5 000 DM/Betrieb in den VE-Betrieben bzw. 2 000 bis 2 500 DM in den HE-Betrieben bei

- bereits niedrigem Einkommensniveau,
- kontingentiertem Milchabsatz,
- fehlenden Produktionsalternativen

allein über die Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven aufgefangen werden können. Wie die Strukturentwicklung seit 1985 zeigt, läßt sich diese Erwartung in der Realität nachvollziehen, obwohl die Einkommensentwicklung in den Futterbaubetrieben aufgrund des stabilen Milchpreises und der niedrigen Futtermittelpreise seit 1985 günstiger verlaufen ist als hier unterstellt wurde (vgl. Agrarbericht 1987, I, S. 20 ff.).

4.4 Struktur- und Umweltwirkungen

Sofern von den Preisvarianten innerbetriebliche Veränderungen der Bodennutzung und Viehhaltung ausgehen, ergeben sich über die Einkommensebene hinaus auch strukturelle Effekte. Weil Bodennutzung und Viehhaltung außerdem konkrete Umweltbezüge aufweisen, lassen sich aus strukturellen Verschiebungen zugleich Hinweise auf die Umweltwirkungen der Preisvarianten ableiten.

Für die Interpretation der folgenden Hinweise ist es wichtig, daß in den Kalkulationen jeweils ökonomisch rationales Handeln der Landwirte unterstellt wird. Inwieweit dies in der Realität auch tatsächlich angenommen werden kann, ist schwierig zu beurteilen. Es leuchtet jedoch ein, daß sich ökonomisch begründbare Intensitäts- und Strukturänderungen c. p. um so eher einstellen werden, je längerfristiger die Berachtungsweise und je drängender der ökonomische Anpassungsbedarf ist.

Aufgrund ihrer "moderaten" Formulierung lösen weder die optimistische noch die pessimistische Preisvariante bedeutendere Organisationsänderungen aus. In Wöllstadt und Feldatal bleibt die Produktionsstruktur völlig unverändert, in Volkmarsen ergibt sich kein eindeutiges Bild. In den Gemeinden Wehretal und Ehrenberg lassen sich die Tendenzen so zusammenfassen:

Optimistische Preisalternative: Sofern die Ausweitung intensiverer Futterbauverfahren möglich ist, wird dies zu Lasten extensiverer Nutzung realisiert. Teilweise wird extensives Grünland intensiviert, teilweise der Anbau von Getreide zugunsten des Ackerfutteranbaus eingeschränkt. Die Folge ist eine Erhöhung der betrieblichen Grundfutterleistung, die eine leichte Ausdehnung der Rindviehhaltung erlaubt.

Ökologische Effekte sind allenfalls aus der im Durchschnitt intensiveren Flächennutzung zu erwarten. Angesichts der geringfügigen Verschiebungen im Anbau und in der Tierhaltung bleiben die Wirkungen allerdings begrenzt. Die Anbauverschiebungen erreichen einen maximalen Umfang von etwa 7 % der Grünlandfläche in Ehrenberg (VE) bei Ausdehnung des Grünlandes mittlerer Intensität zu Lasten des Extensivgrünlandes. Die Differenz in der Düngungsintensität liegt bei 70 kg Stickstoff je ha (116 kg statt 46 kg N/ha).

Von der pessimistischen Preisalternative gehen noch geringere Struktureffekte aus als im Falle optimistischer Preisentwicklungen. Auslöser ist in Wehretal wie in Ehrenberg die Abstockung der Färsenproduktion, als deren Folge die Grundfutterproduktion eingeschränkt wird. Diese Einschränkung erfolgt im Marktfruchtstandort Wehretal durch verminderte Zusatzfutterproduktion (Rübenblatternte), im Grünlandstandort Ehrenberg durch Extensivierung der Grünlandnutzung.

Umfassendere innerbetriebliche Reaktionen würden eine deutlich restriktivere Preispolitik voraussetzen. Dazu wäre es notwendig, entweder die Erzeugerpreise drastischer zu senken als hier unterstellt wurde oder in dynamischer Sicht die Auswirkungen der pessimistischen Variante über einen längeren Zeitraum hinweg zu verfolgen.

Fußnoten:

- 1) Diese vereinfachende Annahme basierte auf dem Kenntnisstand des Jahres 1985. Durch die Stabilisierung der Milchpreise bei deutlicher Absenkung nahezu aller übrigen Agrarpreise wäre sie aus heutiger Sicht so nicht mehr haltbar.
- 2) Nachstehend z. T. vereinfacht "Betriebseinkommen" genannt.

Literatur:

- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jgg.
- Deutscher Bundestag: Agrarbericht der Bundesregierung, versch. Jgg.
- Hessisches Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung (1984 und 1985): Buchführungsergebnisse landwirtschaftlicher Betriebe in Hessen. Kassel.

- PRIEBE, H. (1986): Die Landwirtschaft im Spannungsfeld: Überschüsse - Einkommen - Umweltgefährdung. In: Das Parlament (Beilage) Nr. B 42/86 vom 18. Oktober 1986, S. 42-53.
- SEIBERT, O., H. VON MEYER (1987): Zur Neuorientierung der EG-Agrarpolitik unter umweltpolitischen Gesichtspunkten. Gutachten aus dem Institut für ländliche Strukturforchung. Frankfurt (noch unveröffentl.).

AUSWIRKUNGEN DER AGRARPREISPOLITIK

von

Siegfried BAUER, Bonn

I Vorbemerkungen

Der hier zu diskutierende Themenbereich "Auswirkungen der Agrarpreispolitik" ist so alt, so bedeutsam und so aktuell wie die Agrarpreispolitik selbst. Die mit dem Thema verbundene Fragestellung zielt auf den empirischen Kenntnisstand der agrarökonomischen Forschung über die Wirkungen agrarpreispolitischer Aktivitäten auf den Agrarsektor sowie auf das gesamt- und weltwirtschaftliche Gefüge ab. Da die beiden letzten Aspekte in keinem der drei Referate behandelt werden, wollen wir auch hier die Fragestellung auf die agrarsektoralen Wirkungen beschränken. Die Betrachtungsweise ist eindeutig im Sinne der positiven Theorie auf Erklärung und Vorhersage ausgerichtet.

Diese Fragestellung und Betrachtungsweise stellt einen traditionellen Bereich der agrarökonomischen Forschung dar, der sich der Erarbeitung, Überprüfung und Vermittlung von "Grundlagenwissen" über reale Zusammenhänge und Erkenntnissen über Ziel-Mittel-Beziehungen widmet. Solche empirischen "Grundlagenerkenntnisse" stellen eine wichtige Informationsbasis für agrarpolitische Entscheidungsträger und generell für die agrarpolitische Diskussion dar. Sie bilden aber auch die Grundlage für wissenschaftliche Stellungnahmen und Gutachten zur aktuellen Agrarpolitik, wenn diese wissenschaftlich fundiert sein sollen und nicht nur Meinungen, Vorurteile und Bekenntnisse wiedergeben sollen. Auf dieser Grundlage sind schließlich auch die politikentscheidenden Zielkonflikte bei alternativen Maßnahmen und Strategien zu konkretisieren.

2 Preisinduzierte Produktivitätseffekte und Angebotsverschiebungen im Agrarbereich

Der von KIRSCHKE und SCHAPS gewählte Titel ihres Beitrages verspricht in der Tat grundlegende Beiträge über die angesprochenen agrarsektoralen Zusammenhänge; der erste Teil des Themas wird jedoch im Referat nicht behandelt. Dabei stellt die Frage nach dem Einfluß der Agrarpreise auf partielle oder globale Produktivitäten in der Tat auf einen zentralen und agrarpolitisch relevanten Problemzusammenhang ab, nämlich auf die Beziehungen zwischen der Preispolitik und der Effizienz der Agrarproduktion (SCHMITT 1986). Soweit ich zu übersehen vermag, ist - zumindest für die EG-Landwirtschaft - nicht einmal die Richtung des Beziehungszusammenhangs klar. Eine Systematisierung und Zusammenführung (Gewichtung) einzelner theoretischer Wirkungsrichtungen (preisinduzierte Fortschritte, Struktureffekte, preis- und einkommensabhängige Investitionen und Arbeitskräftenachfrage) und keine entsprechende empirische Überprüfung hätten hier mehr Licht ins Dunkel bringen können, zumal in der internationalen Literatur verschiedene erfolgsversprechende Ansätze vorliegen.

Im zweiten Teil werden vermeintliche preisinduzierte Angebotsverschiebungen diskutiert, analysiert und quantifiziert. Leider vermißt man eine konzeptionell schlüssige Abgrenzung und Definition. Dieser Mangel ist deshalb so gravierend, weil

- ohne Definition neuer Begriffe und Konzepte kaum eine wissenschaftliche Auseinandersetzung möglich ist,
- ausgehend von der mikroökonomischen Theorie i. a. zwischen preisbedingten Bewegungen auf der Angebotskurve und Verschiebungen der Angebotsfunktion durch Nichtpreisfaktoren (sog. Shift-Faktoren) unterschieden wird (HENRICHSMEYER/GANS/EVERS 1980),
- die Fristigkeit der Betrachtung und die Annahmen über die Beweglichkeit der Faktoren entscheidend die Höhe der Preiselastizität bestimmen (KOESTER 1981, S. 102 ff., BAUER 1986, S. 202 ff.).

Die Schwierigkeiten einer fundierten Diskussion scheinen daher zu rühren, daß KIRSCHKE und SCHAPS implizit eine kurzfristige Angebotskurve unterstellen, die allerdings nicht definiert wird, und die mittel- und längerfristigen Auswirkungen der Preispolitik in die Verschiebung der Kurven hineininterpretieren. Der Zweck dieser "Theorieerweiterung" ist nicht einsichtig. Sie führt auch zu Verwirrungen bezüglich des Inhalts und der Aussagekraft des Elastizitätskonzepts. Da Angebotsreaktionen immer im Zeitablauf stattfinden, bildet m. E. ein dynamisches

Konzept sektoraler Anpassungen (BAUER 1986), das zu datierten Angebotselastizitäten führt (BRANDES 1985), eine geeignete theoretische Grundlage.

Auch die vermeintlich herausgefundene empirische Relevanz überzeugt nicht. So fragt man sich z. B.:

- Wie sinnvoll ist der Versuch, auf der Basis identischer Betriebe "preisinduzierte Struktureffekte und Angebotsverschiebungen" nachweisen zu wollen?
- Wie ist das Weglassen der Niveaunkonstante zu rechtfertigen, um ein positives Vorzeichen für den Preiseinfluß "nachzuweisen"? Die Autoren hätten auch bei Nachfragedaten einen positiven Preiseinfluß erhalten. Anders ausgedrückt: Aus ökonomischer Sicht wurde das Identifikationsproblem nicht bzw. nicht hinreichend berücksichtigt; aus ökonomischer Sicht ist eine Angebotsfunktion, die durch den Ursprung geht, wohl wenig plausibel.
- Ist beim heutigen Stand der empirischen Analyse der Versuch, eine Milchangebotsfunktion zu schätzen, die nur vom Milchpreis bzw. dessen Änderungen abhängt (vgl. dazu z. B. ANKER/SCHMITZ 1987, LORIZ-HOFFMANN 1988), noch ernst zu nehmen?

Damit bleibt festzuhalten: Zu den eingangs erwähnten zentralen agrarökonomischen und -politischen Fragen werden kaum, weder in theoretischer, konzeptionell-methodischer noch in empirischer Hinsicht weiterführende oder erhellende Beiträge geliefert.

3 Empirischer Kenntnisstand über die Auswirkungen alternativer Agrarpolitiken auf sektoraler und betrieblicher Ebene

Der zu diesem Thema vorgelegte Beitrag von MEINHOLD, KÖGL und SCHRADER gibt im ersten Teil einen knappen historischen und methodischen Abriss zum empirischen Kenntnisstand und zu agrarsektoralen Analyseansätzen. Diese originelle Übersicht und die verarbeitete bzw. angegebene Literatur ist all jenen zu empfehlen, die sich mit sektoralen Wirkungen agrarpolitischer Maßnahmen beschäftigen.

Im zweiten Teil werden von den Autoren Ergebnisse eigener Modellrechnungen zu den Wirkungen der Preispolitik vorgestellt. Dazu einige Anmerkungen:

- Der Versuch, ein betriebsgruppenspezifisches Sektormodell zur Analyse und Vorausschätzung agrarsektoraler Zusammenhänge zu entwickeln, ist weitgehend Neuland und daher sehr begrüßenswert.

- Die dem Modell zugrundeliegenden zentralen Annahmen z. B. über Fristigkeit der Betrachtung, Variabilität der Faktoren bzw. über die zugrundegelegten Opportunitätskosten werden nicht explizit dargestellt, wodurch die Interpretation und Beurteilung der Ergebnisse erschwert wird.
- Die Autoren rücken das Problem der Kapitalbildung unter dem Einfluß der Preispolitik in den Vordergrund der Ergebnisauswertung. Für diesen wichtigen und häufig vernachlässigten Zusammenhang scheint jedoch der komparativ-statische Modellansatz wenig geeignet. Eigenkapitalbildung, Finanzierung und Investitionen sind typische dynamische Prozesse, die erhebliche Rückwirkungen auf die Einkommensentstehung auslösen (BAUER 1986, LORIZ-HOFFMANN 1987).
- Der analytische Gehalt eines betriebsgruppenspezifischen Sektormodells wird durch die exogene Vorgabe des Betriebsstrukturwandels erheblich gemindert. Zwar existieren partielle Erklärungsansätze (z. B. BEUSMANN 1980), eine Einbeziehung in geschlossene Sektormodelle ist bislang jedoch noch nicht gelungen und wohl auch nicht ernsthaft versucht worden.
- Weiterhin ist zu fragen, weshalb die Autoren eine einfache Konsumfunktion annehmen und nicht auf den detaillierten ökonomischen Analysen über Kapitalbildung, Finanzierung und Investitionen von einem der Autoren (SCHRADER 1984) aufbauen.
- Schließlich stellt man verwundert fest, daß die politischen Schlußfolgerungen fast vollkommen losgelöst von den Ergebnissen der empirischen Analysen formuliert werden.

Fazit: Unbeachtet der Kritik an den vorgelegten Modellauswertungen scheint der gewählte Modellansatz eine geeignete Grundlage für methodische und empirische Weiterentwicklungen und Modifikationen (BAUER 1986) und nach erfolgreichen Tests des Erklärungsgehalts auch für inhaltliche Politikanalysen.

4 Einkommens- und Strukturwirkungen marktorientierter Preispolitik

Das von SEIBERT vorgelegte Referat beschäftigt sich ebenfalls überwiegend mit Einkommenswirkungen einer restriktiven Preispolitik. Das vorgelegte Zahlenwerk ist jedoch insofern als problematisch anzusehen, als weder die Modellannahmen dargelegt noch die numerischen Annahmen begründet bzw. aus den bisherigen Entwicklungstendenzen (soweit nachvollziehbar) abgeleitet werden. So verwundert z. B. im Rahmen der Kurzfristanalyse

- die numerische Festlegung von Einzelannahmen über landwirtschaftliche Preise und Mengen ohne Konkretisierung von Vorstellungen über gesamtwirtschaftliche und weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen,
- die implizite Unterstellung einer 1,5 %igen (optimistische Variante) bzw. 1 %igen (pessimistische Variante) Vorleistungsproduktivitätssteigerung (vgl. dazu SCHMITT 1986),
- die Feststellung, daß "unabhängig vom Kurs der Agrarpolitik die Annahme einer mittelfristigen Steigerung der Vorleistungspreise um jährlich 2 % sinnvoll erschien" (landwirtschaftliche Vorleistungen! Preiszusammenhang Getreide-Futtermittel-Veredlungsprodukte),
- die Annahme über Produktionsmengenreaktionen (implizierte kurzfristige Angebotselastizitäten) wobei Faktoradjustierungen außer acht bleiben (die unterstellten Mengenanpassungen verstärken die negativen Einkommenseffekte, zur Fristigkeit der Betrachtung wird keine Aussage gemacht),
- die Art der Ergebnisinterpretation (Veränderungen nach einem Jahr), die z. T. mißverständlich ist, z. T. zu falschen Schlußfolgerungen führen, da die zugrundeliegende komparativ-statische Betrachtungsweise nicht konsequent durchgehalten wurde.

Die nur teilweise angesprochenen kritischen Punkte verwundern um so mehr, als bereits seit geraumer Zeit wesentlich systematischere Analysekonzepte vorliegen (z. B. ROTHE 1981), die verschiedentlich für analoge Problemstellungen verwendet wurden (z. B. BAUER 1983, BAUER/HENRICHSMEYER/ROTHE 1980). Der Autor hat sich offensichtlich mit der vorliegenden Literatur nicht beschäftigt.

Zwei Anmerkungen zum wissenschaftlichen Gehalt der Analysen auf Gemeindeebene (LP-Kalkulationen):

- Da weder Konzepte und Struktur des Modells dargelegt noch die zentralen Modellannahmen (z. B. Variabilität der Faktoren, Opportunitätskosten) erläutert werden (es fehlen auch entsprechende Literaturverweise), können die Ergebnisse kaum sinnvoll interpretiert und beurteilt werden.
- Angesichts der bekannten rigorosen Reaktionseigenschaften von LP-Modellen scheint der Versuch von vorneherein wenig erfolgversprechend, Struktur- und Umweltwirkungen aus den Modellösungen bei einjähriger Fortschreibung verschiedener Preisvarianten herausinterpretieren zu wollen.

Die abschließende Anmerkung: "entweder die Erzeugerpreise drastischer senken" oder "in dynamischer Hinsicht die Auswirkungen ... über einen längeren Zeitraum

hinweg zu verfolgen", scheint nicht nur analytisch wenig überzeugend, sie ist auch wenig dazu angetan, für eine stärkere Berücksichtigung empirischer Analysen in der praktischen Agrarpolitik zu plädieren.

5 Einige zusammenfassende und konzeptionelle Thesen

1. Wissenschaftliche Auseinandersetzung ist nur möglich, wenn die den jeweiligen Betrachtungen zugrundeliegenden Annahmen als solche gekennzeichnet und herausgestellt werden. Diese wissenschaftliche Grundforderung wird m. E. in den vorgelegten Beiträgen nur unzureichend erfüllt.
2. Auch die ebenso selbstverständliche Grundforderung, daß auf dem jeweils erreichten Stand der Forschung aufgebaut und dieser auf aktuelle Probleme übertragen bzw. weiterentwickelt wird, sollte m. E. in der Forschung ernster genommen werden.
3. Den Autoren ist zugute zu halten, daß bei dem begrenzten Umfang der Papiere eine detaillierte Darstellung von umfangreicheren Modellanalysen kaum möglich ist. Um eine wissenschaftliche Nachvollziehbarkeit und fundierte Auseinandersetzung zu ermöglichen, sind ergänzende Veröffentlichungen der konzeptionellen Grundlagen, Detailannahmen, Daten und von Ergebnissen notwendig. Möglicherweise sind einige Kritikpunkte zu relativieren, wenn ergänzende Informationen vorliegen.
4. Agrarpolitisch relevante Sektoranalysen erfordern m. E. ein breit und langfristig angelegtes Forschungskonzept, das aufeinanderaufbauend verschiedene Theorieelemente und empirisch getestete Teilzusammenhänge integrieren kann. Partielle Analysen zu Teilfragen mögen bestimmte Primärwirkungen verdeutlichen, die oft mindestens ebenso bedeutsamen Folge- und Nebenwirkungen bleiben jedoch im Dunkeln.
5. Die Analyse von Problemen und die Entwicklung geeigneter Methoden und Konzepte sollte wieder stärkere Beachtung finden als das Sammeln von Argumenten für vorher bereits bekannte Lösungen (vgl. dazu auch PETIT 1985). Dies scheint mir eine Voraussetzung dafür, daß wissenschaftliche Analysen wieder stärker von der praktischen Agrarpolitik zur Kenntnis genommen werden.

6. Die Diskussion zu diesem Themenbereich gibt erneut Anlaß, darüber nachzudenken, wie wissenschaftliche Fortschritte stimuliert werden können und ob die Ausrichtung, Organisation und die impliziten Bewertungskriterien der agrarökonomischen Forschung diesen Anforderungen genügen (vgl. hierzu auch die Ausführungen von HANF anläßlich der Eröffnung der Europäischen Konferenz der Agrarökonomien, 1987).
7. Auch die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues sollte überdenken, welchen Beitrag sie leisten kann, damit die agrarökonomische Forschung in der Bundesrepublik auch im internationalen Vergleich konkurrenzfähig bleibt.

Literatur

- ANKER, P., P. M. SCHMITZ (1987): Environmental Effects of Price Policy in Agriculture. Paper presented at the Vth European Congress of Agricultural Economists, Balantonszeplak.
- BAUER, S., W. HENRICHSMEYER, W. ROTHE (1980): Markt- und Einkommenswirkungen des Grenzausgleichs. Forschungsbericht, Bonn.
- BAUER, S. (1983): Mittelfristige Einkommenskonsequenzen der Agrarpreispolitik. In: Agrarwirtschaft, Jg. 32, S. 43-51.
- BAUER, S. (1986): Zur Analyse von Allokations- und Verteilungsproblemen im Agrarbereich: Theorie, Methoden und empirische Forschung. Kiel.
- BEUSMANN, V. (1980): Analyse des landwirtschaftlichen Betriebsgrößenstrukturwandels unter Verwendung eines Markov-Modells mit variablen Übergangswahrscheinlichkeiten. Hannover.
- BRANDES, W. (1985): Über die Grenzen der Schreibtisch-Ökonomie. Tübingen.
- HENRICHSMEYER, W., O. GANS, I. EVERS (1980): Einführung in die Volkswirtschaftslehre. Stuttgart.
- KOESTER, U. (1981): Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre. München.
- LORIZ-HOFFMANN, J. (1987): Auswirkungen alternativer gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Agrarpolitiken auf die agrarsektoralen Anpassungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland. In diesem Band.
- PETIT, M. (1985): The status and the state of Agricultural Economics. In: MAUNDER, A., U. RENBORG, Agriculture in a Turbulent World Economy. Oxford 1986, S. 793-803.
- ROTHE, M. (1981): Gruppendifferenzierte Einkommensanalyse und kurzfristige Einkommensprognose für den Agrarsektor der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Bonn.

SCHMITT, G. (1986): Technical change and Common Agricultural Policy. Diskussionspapier 1986/6, Institut für Agrarökonomie, Göttingen.

SCHRADER, H. (1984): Innerbetriebliche Einkommensverwendung. In: GROSSKOPF, W., M. KÖHNE, Einkommen in der Landwirtschaft - Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung -. Münster-Hiltrup.

ALLOKATIONS- UND VERTEILUNGSWIRKUNGEN VON QUOTENREGELUNGEN

von

Monika HARTMANN und Peter Michael SCHMITZ, Frankfurt

1 Problemstellung

Wachsende Überschuß-, Finanz- und Einkommensprobleme in der Landwirtschaft lassen die Suche nach einer grundlegenden Reform der bisherigen Agrarpolitik immer dringlicher werden. Der von der praktischen Politik favorisierte Ansatz zur Lösung der Konflikte wird in der Anwendung von angebotsbegrenzenden Maßnahmen gesehen.

Das Ziel des vorliegenden Beitrags ist es zu untersuchen, ob angebotsbegrenzende administrative Eingriffe geeignet sind, die brisanten agrarpolitischen Probleme zu lösen, und welche Nebenwirkungen sowie gesamtwirtschaftlichen Allokations- und Verteilungseffekte mit der Anwendung dieses Instruments verbunden sind.

2 Theoretische Analyse von Quotenregelungen

Die ökonomischen Auswirkungen von Quotenregelungen sind in besonderem Maße abhängig von der Ansatzstelle der Quotierung (Produktion, Angebot, Faktoreinsatz, Handel), der spezifischen Ausgestaltung (vgl. WEINSCHENCK und SCHMITT 1967, S. 65 ff., SCHMITT 1970, S. 12 f.; HENZE und ZEDDIES 1979a, S. 37 ff.), den flankierenden Maßnahmen und Folgeeingriffen, der Anpassung der Wirtschaftssubjekte an die Mengenregulierung sowie nicht zuletzt von der Existenz simultan wirksamer Markteingriffe, wie zum Beispiel einer Preisstützungspolitik. Zur Eingrenzung dieses Wirkungsspektrums soll sich die nachfolgende Analyse vornehmlich auf eine Quotenregelung konzentrieren, wie sie im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik für den EG-Milchmarkt konzipiert wurde. Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen ist demnach eine Quotenpolitik, die im Rahmen einer gegebenen Preisstützungspolitik den Abbau von Überschüssen und

eine Haushaltsentlastung anstrebt. Als Referenzsystem zur Ausweisung der Allokations- und Verteilungseffekte dient deshalb eine bereits etablierte Preisstützungspolitik nach EG-Muster.

2.1 Partiiell, statisch, deterministisch

Die Auswirkungen einer Quotierung des Marktangebots im Rahmen eines Preisstützungssystems sollen mit Hilfe von Schaubild 1a illustriert werden. Es handelt sich zunächst um eine kurzfristige, deterministische und nur auf den quotierten Markt beschränkte Betrachtung. Die Einführung einer Quotierung

- läßt den Marktpreis, die Nachfragemenge sowie die Konsumentenrente solange unverändert, wie die Angebotsmenge oberhalb der unter Preisstützungsbedingungen relevanten Nachfragemenge fixiert wird,
- senkt das Marktangebot auf die Quotenmenge und reduziert damit angebotsseitig die Überschüsse am Markt, die sich insgesamt als Summe aus Überproduktion ($q_A - q_f$) und Unterkonsumption ($q_f - q_N$) ergeben (vgl. hierzu OSKAM 1981, S. 10),
- verringert gleichzeitig ceteris paribus die Budgetbelastung um die Flächen $d + e + f$ bei A_{Quo} und die Flächen $b + c + d + e + f$ bei A'_{Quo} ,
- verkleinert die Produzentenrente um die Fläche d bei A_{Quo} und um die Fläche $b + c + d + h$ bei A'_{Quo} .

Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich deshalb ein Wohlfahrtsgewinn in Höhe der Fläche $e + f$, wenn die Quotierung auf dem Freihandelniveau (A_{Quo}) erfolgt, und es ergibt sich ein Wohlfahrtseffekt von $e + f - h$ bei einer überschußbeseitigenden Quotierung auf dem aktuellen Nachfrageniveau (A'_{Quo}). Da dieses Niveau das erklärte Zielkriterium von Quotenregelungen darstellt (SCHMITT 1970, S. 11; HENZE und ZEDDIES 1979b, S. 227; Wissenschaftlicher Beirat 1986, S. 4), ist zu prüfen, wovon die Größenordnungen der Flächen $e + f$ (Gewinn) und h (Verlust) abhängen. Definiert man einen quotenäquivalenten Preis bezüglich des Angebots P'_{Quo} , ergibt sich ein eindeutiger Wohlfahrtsverlust, wenn folgende Bedingung gilt:

$$(P_i - P_f) < (P_f - P'_{Quo})$$

Je restriktiver man demnach die Quote ansetzt, desto niedriger liegt der quotenäquivalente Preis bezüglich des Angebots und um so eher ist selbst bei partieller, statischer Betrachtung ein Wohlfahrtsverlust zu erwarten. Ist umgekehrt aus politischen Gründen lediglich eine Quotierung auf dem aktuellen Produktions-

niveau q_A möglich (vgl. hierzu TANGERMANN 1984, S. 164), verzichtet man auf den statischen Wohlfahrtsgewinn in Höhe der Flächen $e + f$.

2.2 Generell, dynamisch, stochastisch

Bezieht man andere Märkte in die Analyse von angebotsbeschränkenden Maßnahmen ein, ergeben sich Allokations- und Verteilungseffekte auch auf diesen Märkten sowie Rückkoppelungseffekte auf dem quotierten Markt. Schaubild 1 soll diese Zusammenhänge verdeutlichen. Die Quotierung des Produktangebots auf q_{Quo} (Schaubild 1a) hat eine nachlassende Nachfrage nach Inputfaktoren (i_c) sowie eine Ausweitung des Angebots von substitutiven Produkten (i_d) zur Folge (vgl. BAUER 1984, S. 12; BUCHHOLZ 1984, S. 12 ff.; Wissenschaftlicher Beirat 1986, S. 15; GIAEVER 1987, S. 325; WEINSCHENCK und SCHMITT 1967, S. 70 f.; HENZE und ZEDDIES 1979b, S. 230; KOESTER und NUPPENAU 1984, S. 136 f.). Die Existenz von komplementären Produkten wird im folgenden vernachlässigt. Bei normalen Angebots- und Nachfragerreaktionen ergeben sich hieraus unter Freihandel Preissenkungen auf beiden Märkten, die ihrerseits die Angebotsfunktion (= Grenzkostenfunktion) auf dem quotierten Markt nach A' verlagern (1a). Der ursprüngliche Verlust der Anbieter auf dem quotierten Markt in Höhe der Fläche d reduziert sich damit auf $d - i$ und der Nettowohlfahrtsgewinn steigt von $e + f$ auf $e + f + i$. Gleichzeitig müssen die Anbieter auf dem Inputmarkt Verluste in Höhe von $r + s$ hinnehmen, während die Konsumenten am Substitutenmarkt $w + x$ gewinnen. Der Gewinn der letzteren kann allerdings nicht realisiert werden, wenn auch das substitutive Produkt einer Preistützung unterliegt. Diese im Schaubild 1d ebenfalls dargestellte Alternative führt zwar zu noch kleineren Verlusten der Anbieter landwirtschaftlicher Produkte insgesamt, trägt aber gleichzeitig zu anwachsenden Staatsausgaben für Exporterstattungen in Höhe von $u + v$ bei. Als Fazit der Erweiterung der Analyse um angrenzende Märkte läßt sich demnach festhalten, daß die Einkommensverluste der Anbieter des quotierten Produkts etwas kleiner ausfallen als bei rein partieller Betrachtung. Dagegen treten zusätzliche Wohlfahrtsverluste in Form von Einkommenseinbußen für die Vorleistungsproduzenten sowie von zunehmenden Exporterstattungen bzw. abnehmenden Importabschöpfungen für konkurrierende Marktordnungsprodukte auf.

Die Erweiterung der Analyse um dynamische und stochastische Aspekte ist in Schaubild 1b dargestellt. Gegenüber der partiellen, statischen und deterministischen Betrachtung ergeben sich hierbei quotenbedingte Verlagerungen der Grenzkosten- bzw. Angebotsfunktion auf A' sowie der Grenznutzen- bzw. Nachfragefunktion auf N' . Erstere ist die Folge einer Bremsung des Strukturwandels, der

Verlangsamung bzw. Umlenkung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowie der Erhöhung der Politik- und Produktionsrisiken (SCHMITT 1970, S. 17 ff.; McCABE 1986, S. 202 f.; RABINOWICZ und BOLIN 1987, S. 307), während letztere sich als Konsequenz einer quotenbedingten Effizienzminderung im Nachfragebereich (z. B. Molkerei) ergibt (Wissenschaftlicher Beirat 1986, S. 15; Wissenschaftlicher Beirat 1983, S. 9). Die hiermit verbundenen Wohlfahrtsverluste entsprechen der Fläche p im Angebotsbereich und der Fläche j im Nachfragebereich. Zusätzlich macht der Nachfragerückgang von q_N auf q'_N wachsende Exporterstattungen in Höhe von $k + l$ notwendig. Der Nettowohlfahrtseffekt im Schaubild 1b beträgt demnach $o - p - j - k - l$. Durch die Erweiterung der Analyse um dynamische und stochastische Aspekte kommen ausnahmslos negative Elemente in die Bewertung, von denen angenommen werden kann, daß sie mittel- bis langfristig den potentiellen, statischen Wohlfahrtsgewinn (o) überschreiten. Betroffen von diesen langfristigen Wohlfahrtseinbußen sind insbesondere die Erzeuger des quotierten Produkts selbst, aber auch die Nachfrager bis hin zum Endverbraucher und die Steuerzahler, sofern die Nachfrageausfälle die Angebotsbeschränkung überkompensieren. Auch ist zu erwarten, daß rentensuchende Interessengruppen eine drohende Angebotsbeschränkung abzuwehren bemüht sind bzw. eine begünstigende Zuteilung von Produktionsrechten erreichen wollen. Dieser Prozeß der Rentensuche ist seinerseits ressourcenverbrauchend und muß ebenfalls als Wohlfahrtsverlust erfaßt werden (FAMINOW und BENSON 1984; HENRICHSMEYER, BAUER und GANS 1981, S. 35). Schließlich müssen die Kosten des Bürokratie- und Kontrollaufwands von Kontingentierungsmaßnahmen in der wohlfahrtstheoretischen Analyse kalkuliert werden (Wissenschaftlicher Beirat 1986, S. 33; HENZE und ZEDDIES 1979a, S. 6; RABINOWICZ und BOLIN 1987, S. 307). Diese Kosten sind, wie die Allokationsverluste, um so höher, je disaggregierter die Quotenzuteilung erfolgt.

2.3 Handelbarkeit von Quoten

Im Rahmen eines Quotensystems stellt das Nutzungsrecht an Quoten in der Regel einen bedeutenden Vermögenstitel dar (VEEMAN 1982, S. 25; HUBBARD 1987, S. 343). Der Wert dieses Nutzungsrechts variiert in Abhängigkeit von den Differenzen aus den zugrundeliegenden Grenzerlösen und Grenzkosten. Bei Handelbarkeit von Quoten bestimmen diese Differenzen das Quotenangebot bzw. die Quotennachfrage eines jeden Produzenten am Markt (vgl. ARCUS 1978, S. 66; HARVEY 1984, S. 193). Dabei kommt es nur dann zum Handel mit Quoten, wenn bei festgesetztem Produktpreis die Grenzkosten der Produzenten am Markt einen unterschiedlichen Verlauf aufweisen (vgl. hierzu ARCUS 1978, S. 68) und die

mit dem Quotenhandel verbundenen Transaktionskosten den Nutzen aus dem Handel nicht übertreffen. Unter der Annahme, daß die Neukombination von Vermögenstiteln ohne Kosten möglich ist, führt die Handelbarkeit von Quoten zu einer Faktorreallokation, wie sie sich auch bei einer Preissenkung um den Quotenwert ergeben hätte (vgl. HENZE und ZEDDIES 1979a, S. 61). Die Einbeziehung der mit dem Handel von Produktionsrechten verbundenen Transaktionskosten ergibt dagegen eine Verringerung bzw. im Extremfall eine Eliminierung der gehandelten Quotenmenge mit der Folge einer suboptimalen Faktorallokation.

Bei Berücksichtigung dynamischer Aspekte verändern sich Gleichgewichtspreis und Gleichgewichtsmenge auf dem Quotenmarkt in Abhängigkeit von Änderungen des Umfangs der Global- und/oder Einzelquoten, der Preise von Produkten und Einsatzfaktoren, der Produktionstechnik, der Marktzinsen und/oder des Diskontierungszeitraums (vgl. ARCUS 1978, S. 68; HUBBARD 1987, S. 349 ff.; HENZE und ZEDDIES 1979a, S. 78).

Dementsprechend müssen bei der Bewertung des Quotenhandels die sich hieraus ergebenden zusätzlichen Risikoaspekte mit berücksichtigt werden. Damit wird der Quotenhandel nicht mehr allein von der Effizienz der Produktion bestimmt, sondern auch von den Erwartungen und Risikoeinstellungen der Produzenten sowie deren Zugang zu den Kapitalmärkten (vgl. ARCUS 1978, S. 68; OSKAM und VAN DER STELT-SCHEELE 1987, S. 93; TANGERMANN 1984, S. 165; HENZE und ZEDDIES 1979a, S. 203). Die Folge davon ist, daß sich die Reallokation der Faktoren noch weiter vom Optimum entfernt. Die damit verbundenen Effizienzverluste sind vor allem dann bedeutend, wenn sich Quoten als geeignete Spekulations- bzw. Vermögenobjekte herausstellen.

Die positiven Wirkungen der Handelbarkeit von Quoten (vgl. HENZE und ZEDDIES 1979a, S. 206 ff.; HUBBARD 1987, S. 343; Wissenschaftlicher Beirat 1986, S. 37; HENRICHSMeyer, BAUER und GANS 1981, S. 35; Wissenschaftlicher Beirat 1983, S. 9; WIENBERG und HÖLLER 1986, S. 205; BAUER 1984, S. 12) wie die

- Förderung des inter- und intrasektoralen Wettbewerbs sowie struktureller Anpassungsprozesse,
- Realisierung von regionalen und betrieblichen Spezialisierungsgewinnen,
- Erhöhung des einzelbetrieblichen Dispositionsfreiraums sowie der Flexibilität,

ermöglichen somit zwar eine teilweise Abschwächung der negativen Allokationseffekte administrativer Angebotsbeschränkungen, sind jedoch bei weitem nicht in der Lage, diese auszugleichen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Handel

mit Quoten nicht über lokale, regionale bzw. nationale Grenzen hinaus möglich gemacht wird. Im übrigen beziehen sich diese Vorteile nur auf die Angebotsseite und lassen die Allokationsverluste im Nachfragebereich unberührt. Darüber hinaus ist die Handelbarkeit von Quoten mit einer Reihe zusätzlicher Probleme verbunden. So führt der freie Handel mit Produktionsrechten

- zur Zementierung dieses Instruments auf dem quotierten Markt, da die mit dem Ankauf von Quoten erlangten Vermögenswerte bei einer Rückkehr zur Preissteuerung vernichtet würden.
- zur Gefahr der Ausweitung angebotsbeschränkender Maßnahmen auf andere Märkte, indem für Produzenten mit Erwerbsalternativen ein erheblicher Anreiz besteht, ihre Produktionsrechte zu verkaufen und die Produktion alternativer Erzeugnisse auszuweiten.
- zur teilweisen intersektoralen Übertragung der kontingentsbedingten Renten. Produktpreisanhebungen und produktions- bzw. kostensenkende technische Fortschritte kommen damit immer stärker Nichtlandwirten zugute.
- zu einer Erhöhung der Budgetkosten, da erstens die Überschüsse durch Angleichung der Produktion an die Globalquote ansteigen, zweitens verstärkt Überschüsse auf anderen Märkten auftreten und schließlich drittens handelbare Quoten einen zusätzlichen Druck in Richtung auf eine aktive Preispolitik ausüben können (vgl. hierzu HENRICHSMEYER, BAUER und GANS 1981, S. 36).
- zur Gefahr der Renationalisierung der EG-Agrarpolitik, da den Grundprinzipien eines gemeinsamen Agrarmarktes nur ein EG-einheitlicher Markt für Kontingente Rechnung tragen würde, ein solcher politisch aber nicht durchsetzbar ist.

Die volle Handelbarkeit von Quoten ist in der realen Politikgestaltung selten anzutreffen. Häufig wird stattdessen eine beschränkte, an die Fläche gebundene Handelbarkeit zugelassen. In diesem Fall verringern sich die potentiellen Allokationsgewinne aus der Handelbarkeit und der Wert der Quote schlägt sich im Flächenwert nieder. Hieraus resultiert eine Spaltung des Boden- und Pachtmarkts, die die Quotenflächenbesitzer zu Lasten der Nicht-Besitzer begünstigt (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 1986, S. 23).

2.4 Flankierende Maßnahmen und Folgeeingriffe

Die Allokations- und Verteilungseffekte einer Quotenregelung werden von flankierenden Maßnahmen und Folgeeingriffen maßgeblich mitgeprägt. Für erstere sind unter Preisstützungsbedingungen von besonderer Bedeutung eine aktive Preispolitik, die betrieblich differenzierten Quotenkürzungen sowie die Herauskaufaktionen (z. B. Milchrente).

In der Regel soll eine aktive Preispolitik eine Kompensation der quotenbedingten Einkommensausfälle für die Erzeuger sicherstellen (TANGERMANN 1984, S. 165). Tatsächlich führt diese Maßnahme aber nicht nur zu einer reinen Umverteilung von den Verbrauchern und Steuerzahlern zu den Erzeugern, sondern es entstehen der Gesellschaft zusätzliche Allokationsverluste im Nachfragebereich (vgl. BUCHHOLZ 1984, S. 14). Erfolgt die aktive Preispolitik ausschließlich über eine Reduktion von Produktionssteuern, so wird die Finanzierung der angestrebten Einkommenstransfers an die Erzeuger bei Preisstützung und Quotierung allein von den Steuerzahlern getragen. Hierbei treten keine Allokationseffekte auf.

Wird bei der Quotenfestlegung eine Differenzierung nach Standort, nach Produktionsniveau und nach vergangenem Produktionszuwachs vorgenommen, wie bei der EG-Garantiemengenregelung für Milch in der BR Deutschland, ergeben sich Umverteilungseffekte zwischen den Anbietern, insbesondere zu Lasten der effizienten und wachstumsfähigen Betriebe (KOESTER und NUPPENAU 1984, S. 134). Gleichwohl kann den weniger erfolgreichen Betrieben bzw. den Betrieben auf ungünstigen Standorten nicht nachhaltig geholfen werden, weil gerade sie zur Einkommenssicherung auf eine Aufstockung der Produktionskapazitäten angewiesen sind. Die damit verbundene sektorale Effizienzmindering potenziert sich im Zeitablauf, weil die Betriebe in immer geringerem Maße ihre potentiellen economies of scale ausnutzen.

Das Herauskaufen von Produktionskapazitäten als weitere flankierende Maßnahme wird mit dem Ziel verfolgt, erstens eine gewisse Manövrierreserve für staatliche Sonderzuteilungen bei Härtefällen zur Verfügung zu haben und zweitens die häufig zu großzügig bemessene Erstzuteilung an Quotenrechten weiter zu begrenzen (Wissenschaftlicher Beirat 1986, S. 24 und S. 35; WIENBERG und HÖLLER 1986, S. 198 ff.). Da der Quotenwert auch vom Stützpreis für das Produkt abhängt (vgl. Kap. 2.3), kann das Herauskaufen insbesondere bei einer aktiven Preispolitik sehr teuer werden. Damit sich unter Budgetaspekten ein Herauskaufen von Produktionskapazitäten überhaupt lohnt, muß die Einsparung an Exporterstattungen größer ausfallen als die finanzielle Belastung durch Aufkaufaktionen. Im Falle

hoher Produktivitätsfortschritt kann bei letzteren ein immer höherer Betrag notwendig werden, um eine gleiche Überschußreduktion zu erzielen.

Nach aller Erfahrung der westlichen Industrieländer mit Quotenregelungen reichen diese flankierenden Maßnahmen allein nicht aus, um die Überschuß- und Finanzprobleme nachhaltig zu lösen. Tatsächlich ist darüber hinaus eine Reihe von Folgeeingriffen etabliert worden oder wird zumindest intensiv diskutiert, die in unmittelbarem Zusammenhang zur Quotenregelung stehen (TOPÜTH 1985, S. 32 ff.; HENZE und ZEDDIES 1979a, S. 7 f. und S. 79; Wissenschaftlicher Beirat 1983, S. 8; BUCHHOLZ 1984, S. 18). Diese zwangsläufige Zunahme der Regulierungsdichte infolge einer produktspezifischen Quotierung wird in ihrer Kausalität nicht immer erkannt (RABINOWICZ und BOLIN 1987, S. 308). Um so mehr scheint es sinnvoll, diese Kausalität anhand praktischer Erfahrungen aus der Agrarpolitik westlicher Industrieländer offenzulegen. Als Folgeeingriffe gelten

- Bestandsobergrenzen, die ein Umlenken der freien Produktionskapazitäten in andere Bereiche der tierischen Produktion beschränken,
- Pachtmarkteingriffe, die bei jeglicher Flächenbindung von Mengenbeschränkungen die induzierten Flächenzukaufaktivitäten der betroffenen Erzeuger verhindern,
- Beimischungsvorschriften, die den Absatz sichern und bei aktiver Preispolitik im Quotenfall eine nachfrageseitige Überschußneubildung vermeiden,
- Imitationsverbote, die im Endnachfragebereich Substitutionsvorgänge unterbinden. Diese werden dem Verbraucher aber weniger als Verbrauchsvorschrift, sondern vielmehr als Verbraucherschutzaktion präsentiert (vgl. hierzu WIENBERG und HÖLLER 1986, S. 205),
- Ausdehnungen von Quotenregelungen (z. B. Flächenstillegung) auf andere Produktmärkte bzw. auf die Inhaltsstoffe des quotierten Produkts selbst, sofern diese variabel sind,
- Ausdehnungen der Quotierung auf das ausländische Angebot in Form von direkten Importquoten oder, subtiler, in Form von "freiwilligen" Selbstbeschränkungsabkommen.

Diese Folgeeingriffe werden notwendig, weil die Wirtschaftssubjekte versuchen, sich der Mengenbeschränkung anzupassen bzw. sie zu umgehen. Mit steigender Regulierungsdichte kommen jedoch insbesondere die langfristigen Allokationsverluste zum Tragen sowie hohe Aufwendungen für Verwaltung und Kontrolle der Eingriffe. Gleichzeitig wird eine gezielte Umverteilungspolitik immer weniger realisierbar und die gewünschten Einkommenseffekte geraten außer Kontrolle.

3 Empirische Analyse von Quotenregelungen

3.1 Das Mit-Ohne-Prinzip und das Äquivalenzprinzip

Bei der empirischen Analyse der Auswirkungen von Quotenregelungen sind insbesondere zwei Probleme zu lösen, deren Nichtbeachtung häufig zu Mißverständnissen und Fehlinterpretationen in der agrarpolitischen Diskussion Anlaß gibt. Zum einen ist das Mit-Ohne-Prinzip zu beachten, das eine möglichst präzise Beschreibung darüber verlangt, wie sich bestimmte ökonomische Variablen ohne Einführung der Quotierung entwickelt hätten. Zum anderen ist das Äquivalenzprinzip zu beachten, das einen Politikvergleich erst dann zuläßt, wenn man sich auf das adäquate Äquivalenzkriterium geeinigt hat. Dies kann zum Beispiel eine gleich hohe Überschußreduktion oder Budgetentlastung im Falle einer Quotierung oder einer Preissenkung sein.

Gegen das Mit-Ohne-Prinzip verstößt die aktuelle agrarpolitische Diskussion, indem sie Erfolg oder Mißerfolg von Quotenregelungen, z. B. am Milchmarkt, mit Vorliebe an der zeitlichen Entwicklung von Produktion, Überschüssen, Budgetausgaben etc. vor und nach Einführung der Maßnahmen mißt. Daß die Entwicklung dieser Variablen (z. B. der Budgetbelastung) nicht monokausal durch die Quotenpolitik zu erklären ist, sondern auch von anderen Einflußfaktoren abhängt, wird häufig übersehen. Die Erfolgs- oder Mißerfolgsmessung ist um die Veränderung dieser Einflußfaktoren zu bereinigen.

Gegen das Äquivalenzprinzip verstößt die Diskussion, indem sie beispielsweise die derzeitige Garantiemengenregelung mit einer "brutalen Preisdruckpolitik" vergleicht, die zum Überschußabbau führt. Dabei wird gern verdrängt, daß die Garantiemengenregelungen die Überschußbildung selbst mittel- bis langfristig nur marginal zu verringern in der Lage sein werden, wie die Entwicklung am Zuckermarkt zeigt. Das Äquivalenzprinzip würde in diesem Fall fordern, die Mengen- und die Preislösung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Einkommen, Budget und Wohlfahrt bei gleicher (äquivalenter) Überschußentwicklung miteinander zu vergleichen.

Die Einhaltung beider Prinzipien wirft empirisch einige Probleme auf. Zwei empirische Ansätze zur Analyse von Quotenregelungen sind bislang verfolgt worden: Der ökonometrische Ansatz und der Programmierungsansatz (ARCUS 1978; SCHMITZ 1983; VEEMAN 1982; VAN KOOTEN und SPRIGGS 1984; HENZE und ZEDDIES 1979a; THOMSON und HUBBARD 1985; OSKAM 1985; OSKAM und VAN DER STELT-SCHEELE 1987; KERSTEN und SALAMON 1984; OSKAM 1981).

Gerade für den Milchmarkt der EG ist eine Reihe von ökonomischen Arbeiten vorgelegt worden. Ausnahmslos ist dabei ein Schätzzeitraum bis zur Einführung der Quotenregelung verwendet worden, um das Problem des Strukturbruchs zu umgehen. Für die Simulation der Auswirkungen einer Quotierung ist dann bei Annahme konstanter Verhaltensparameter aus dem Schätzzeitraum eine quoten-äquivalente Preissenkung bezüglich der Angebotsmenge berechnet worden. Das Problem dieser Vorgehensweise ist, daß die geschätzten Parameter keinerlei Informationen über das Verhalten unter Quoteneinfluß beinhalten und die neueren Daten am Milchmarkt nicht verarbeiten. Die normativen Programmierungsmodelle sind auf den ersten Blick tauglicher für eine Analyse von Quotenregelungen, weil die Zielfunktion lediglich unter Hinzunahme einer weiteren Restriktion maximiert oder minimiert werden muß (vgl. BOUSSARD 1985, S. 330). Letztere sind häufig aber eher einzelbetrieblich und angebotsseitig orientiert und lassen die intra-sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Bezüge vermissen (eine Ausnahme hiervon sind KERSTEN und SALAMON 1984). Das Aggregationsproblem wiegt hierbei besonders schwer, und man kann in der Regel nicht auf konsistent geschätzte Verhaltensparameter zurückgreifen.

Neuere Ansätze im Bereich der qualitativen Ökonometrie könnten hier möglicherweise weiterhelfen (vgl. CHAMBERS und JUST 1982 sowie RAUSSER und RIBOUD 1982). Speziell für den Milchmarkt der BR Deutschland hat ANKER (1987) aus gepoolten Daten für Frankreich und die BR Deutschland eine Angebots- und Nachfragefunktion für den deutschen Milchmarkt geschätzt, wobei unter Verwendung von Daten bis 1986 und der iterativen OLS-Schätzung nach HECKMANN (vgl. JUDGE, GRIFFITHS, HILL und LEE 1980) von dem Quoteneinfluß nicht verzerrte Parameterwerte geliefert werden. Interessant hierbei ist, daß der Preiseinfluß angebotsseitig signifikant ist und das richtige Vorzeichen aufweist, während eine OLS-Schätzung im gleichen Zeitraum keinen signifikanten Preiseinfluß auszuweisen in der Lage ist. Gerade dieses Phänomen führt häufig dazu, den Preiseinfluß im Rahmen einer Reformstrategie hinsichtlich seiner Angebotswirkungen zu unterschätzen. Nach ANKER beträgt die kurzfristig unverzögerte Preiselastizität des Angebots im Durchschnitt des Schätzzeitraums 0.21, während die um zwei Perioden verzögerte Preiselastizität des Angebots einen Wert von 0.38 aufweist. Die Preiselastizität der Nachfrage ist -0.44 und die Einkommenselastizität beträgt 0.45.

3.2 Politiksimulation

Im folgenden werden die Schätzergebnisse von ANKER für eine ex-ante Politiksimulation unter Beachtung des Mit-Ohne-Prinzips und des Äquivalenzprinzips verwendet. Die Ergebnisse dieser Simulationen sind in Übersicht 1 zusammengefaßt. Folgende Erkenntnisse lassen sich daraus ableiten:

- Je nachdem über welches Kriterium und zu welchem Zeitpunkt die Äquivalenz hergestellt wird, ergeben sich ganz unterschiedliche Ergebnisse. Soll mit beiden Politikoptionen bereits 1985 der gleiche Angebotsmengeneffekt erreicht werden, ist eine jährliche Preissenkung im Rahmen einer Liberalisierungsstrategie von 19,7 % notwendig, während eine Äquivalenz im Jahr 1990 lediglich eine jährliche Preissenkung von 12,7 % erfordert.
- Im Hinblick auf die agrarpolitischen Ziele einer Quotenpolitik scheint die Wahl des Äquivalenzkriteriums "Überschußabbau" wesentlich sinnvoller. Gemessen daran sind die Quotenpolitik und die Preissenkungsstrategie für das Jahr 1990 dann als gleich einzustufen, wenn die jährliche nominelle Preissenkung 2,7 % beträgt. Vor dem Hintergrund dieser Größenordnung scheinen die in der Reformdiskussion häufig genannten zweistelligen Senkungsraten weit übertrieben.
- Vergleicht man diese äquivalenten Politiken im Hinblick auf ihre Allokations- und Verteilungswirkungen gegenüber der oben erwähnten Referenzsituation, ziehen Konsumenten und Steuerzahler deutliche Vorteile aus der Preislösung, während die Produzenten nachhaltig verlieren. Bei der Mengelösung verlieren die Konsumenten, die Steuerzahler gewinnen, allerdings weniger als bei der Preislösung, und die Produzenten verzeichnen einen Einkommenszuwachs.
- Die partielle Nettowohlfahrt steigt in beiden Fällen an, allerdings bei der Preislösung um mehr als das Doppelte, so daß bei entsprechenden direkten Kompensationszahlungen neben der Überschußäquivalenz noch eine Erzeugereinkommensäquivalenz hergestellt und trotzdem ein Nettogewinn für die Gesellschaft insgesamt erzielt werden könnte.

4 Fazit

Bei der Analyse der Allokations- und Verteilungswirkungen von Quotenregelungen unter Preisstützungsbedingungen ist folgendes deutlich geworden:

- Die gewünschte Entlastungswirkung (Überschüsse, Finanzen) tritt häufig nicht ein, weil nationale und einzelbetriebliche Härtefallregelungen das System durchlöchern, Quoten bei der Einführung in der Regel zu hoch angesetzt werden, aktive Preispolitiken nachfrageseitige Substitutionsprozesse und damit eine erneute Überschubbildung auslösen und die Erzeuger in andere Produktionsrichtungen mit Preisstützung ausweichen.
- Auch die von vielen Drittländern erwartete Entlastungswirkung ist anzuzweifeln, weil das Überschubproblem lediglich auf andere Märkte verlagert wird, das ausländische Angebot (Importe) häufig in die Quotenregelung oder ähnlich restriktive Regelungen einbezogen wird und im Inputbereich die Importnachfrage infolge der Angebotsbeschränkung zurückgedrängt wird.
- Unerwünschte Verteilungseffekte werden induziert, indem gerade einkommensschwächere Verbraucher, Inhaber kleiner und mittlerer Betriebe ohne Härtefallregelung, Nicht-Quotenbesitzer bzw. Nicht-Quotenflächenbesitzer und im politischen Willensbildungsprozeß weniger gut Organisierte diskriminiert werden.
- Falsche Signale und enge Dispositionsspielräume werden für eine ganze Generation landwirtschaftlicher Unternehmer gesetzt, für die es wichtiger sein wird, Verordnungen zu kennen und im politischen Verteilungskampf Quoten zu erlangen als sich allein auf unternehmerische Grundsätze zu konzentrieren.
- Neben ordnungspolitischen Bedenken treten nachhaltige Effizienzverluste bei den Erzeugern selbst sowie in vor- und nachgelagerten Produktionsbereichen auf, indem intra- und intersektorale Strukturen konserviert werden und die Ressourcen, Chancen und Innovationsaktivitäten nicht zum besten Wirt wandern, sondern per Verordnung von den Schreibtischen aus verteilt und häufig fehlgeleitet werden.
- Insbesondere langfristig entstehen volkswirtschaftliche Verluste in Form von Wachstumseinbußen, zusätzlichem Bürokratie- und Kontrollaufwand, Kosten der Rentensuche von Interessengruppen sowie von wachsenden Politikrisiken für Erzeuger, Verarbeiter und Verbraucher.
- Partielle Quotenregelungen induzieren Anpassungsreaktionen, die Folgeeingriffe zur Sicherung des Flaschenhalsprinzips und zur Vermeidung der Umgehung notwendig machen. Die Regulierungsdichte nimmt erfahrungsgemäß auf allen angrenzenden Märkten des Produkt- und Faktorbereichs zu und verstärkt damit die Effizienzverluste.

- Eine generelle Handelbarkeit von Quoten und Herauskaufaktionen können die Allokation verbessern, jedoch ist diese Verbesserung um so weniger zu erwarten, je höher die Transaktionskosten dieser neuen Koordinationsmechanismen sind, je mehr man die freie Handelbarkeit national oder regional eingrenzt und je intensiver man mit beiden flankierenden Maßnahmen auch regionalpolitische Ziele zu erreichen sucht.
- Unter Berücksichtigung der Neben- und Fernwirkungen ist eine vorsichtige Preisliberalisierung wesentlich günstiger zu beurteilen als eine Quotierung unter Preisstützungsbedingungen.

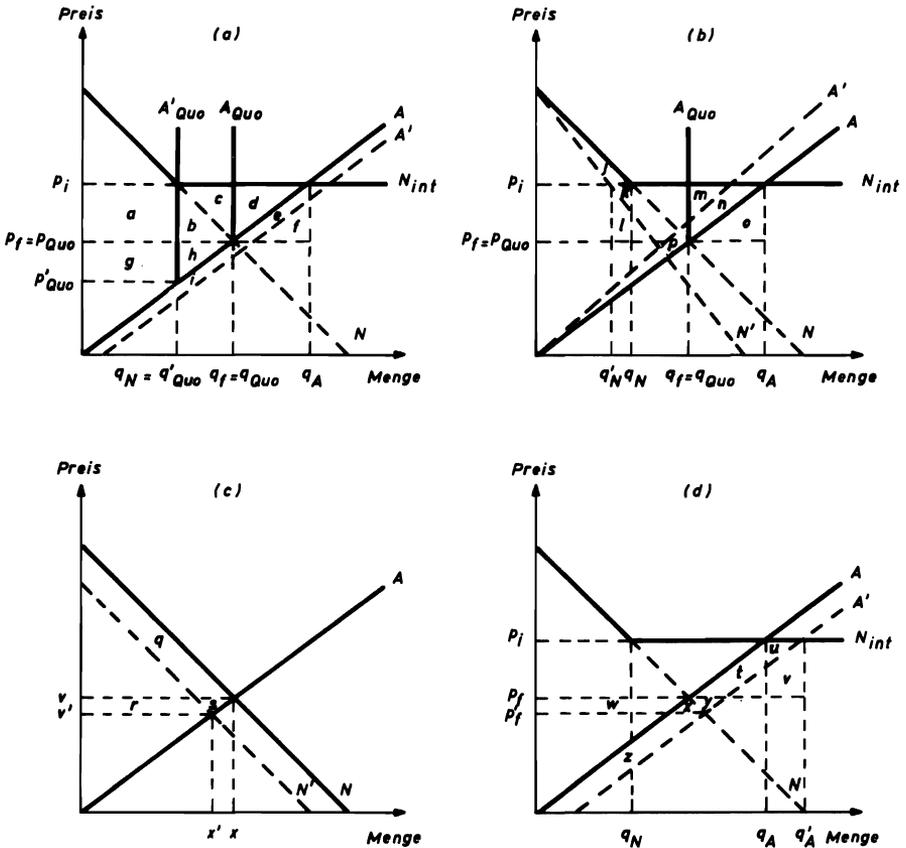
Literatur

- ANKER, P. (1987): Estimation of the milk supply and milk demand under quotas. Unveröffentlichtes Manuskript, Gießen.
- ARCUS, P. L. (1978): The Values of Milk Quotas in British Columbia: An Economic Analysis. "Canadian Journal of Agricultural Economics", Vol. 26, S. 62-71.
- BAUER, S. (1984): Quotenregelung: Ein Ansatz zur Lösung agrarpolitischer Probleme? "Agra Europe", Jg. 25, Nr. 47, Dokumentation, S. 1-16.
- BOUSSARD, J. M. (1985): Introduction. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 12, S. 325-333.
- BUCHHOLZ, H. E. (1984): Auswirkungen von Produktionsmengenbegrenzungen auf die Entwicklung der Märkte und der landwirtschaftlichen Betriebe. Schriftliche Fassung eines gleichnamigen Vortrags angesichts der Agrartagung der Westdeutschen Genossenschaftsbank in Bonn-Röttgen am 13. Juni 1984.
- CHAMBERS, R. G. und R. E. JUST (1982): Qualitative Econometric Analysis in Agriculture. In: RAUSSER, G. C. (Hrsg.), New Directions in Econometric Modeling and Forecasting in U. S. Agriculture. New York, Amsterdam, Oxford.
- FAMINOW, M. D. und B. L. BENSON (1984): Rent Seeking and Supply Management in Canadian Agriculture. "Canadian Journal of Agricultural Economics", Vol. 32, S. 548-558.
- GIAEVER, H. (1987): Attempts to Predict Farmers' Responses to Government Policy Measures through Linear Programming Models. In: KETTUNEN, L. (Hrsg.), Supply Management by Government in Agriculture. Kiel, S. 323-330.
- HARVEY, D. R. (1984): Saleable Quotas, Compensation Policy and Reform of the CAP. In: THOMSON, K. J. und R. M. WARREN (Hrsg.), Price and Market Policies in European Agriculture. Newcastle upon Tyne, S. 191-204.

- HENRICHSMEYER, W., S. BAUER, und O. GANS (1981): Zur Reform der EG-Agrarpolitik: Vorschläge für eine Reform der EG-Agrarpolitik. Eine kritische Bestandsaufnahme. (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 248), Münster-Hiltrup.
- HENZE, A. und J. ZEDDIES (1979a): Nutzen-Kosten-Untersuchung über Angebotskontingentierung in der Landwirtschaft, dargestellt am Beispiel des Milchmarktes. (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 217), Münster-Hiltrup.
- HENZE, A. und J. ZEDDIES (1979b): Für und Wider von Kontingentierungsmaßnahmen. "Agrarwirtschaft", Jg. 28, S. 226-234.
- HUBBARD, L. J. (1987): The Price of Dairy Quota in England and Wales. In: KETTUNEN, L. (Hrsg.), Supply Management by Government in Agriculture. Kiel, S. 343-352.
- JUDGE, G. G., W. E. GRIFFITHS, R. C. HILL und T.-C. LEE (1980): The Theory and Practice of Econometrics. S. 609-616.
- JUST, R. E., D. L. HUETH und A. SCHMITZ (1982): Applied Welfare Economics and Public Policy. Englewood Cliffs.
- KERSTEN, L. und P. SALAMON (1984): Ein interregionales quadratisches Programmierungsmodell zur Analyse der EG-Milchmarktpolitik. "Agrarwirtschaft", Jg. 33, S. 332-340.
- KOESTER, U. und E. A. NUPPENAU (1984): Erfahrungen anderer Länder mit der Kontingentierung der Milchproduktion. (Schriftenreihe der Agrarwissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel, Heft 66), Kiel, S. 129-138.
- McCABE, B. (1986): Economics of Quota Allocation within Supply Management Analysis of the Present Procedures for Quota Allocation. "Canadian Journal of Agricultural Economics", Vol. 33, S. 196-204.
- OSKAM, A. J. (1985): A Super-Levy System for the Dairy Sector: Consequences and Alternatives. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 12, S. 431-448.
- OSKAM, A. J. (1981): Policy Models for the Dairy Sector of the European Community and the Netherlands. Agricultural Research Reports 915, Wageningen.
- OSKAM, A. J. und D. D. VAN DER STELT-SCHEELE (1987): Two Years of Experience with the EC Super Levy System: A Quantitative Analysis of Recent and Future Policy Alternatives. In: KETTUNEN, L. (Hrsg.), Supply Management by Government in Agriculture. Kiel, S. 77-103.
- RABINOWICZ, E. und O. BOLIN (1987): Price or Supply Management. In: KETTUNEN, L. (Hrsg.), Supply Management by Government in Agriculture. Kiel, S. 301-309.
- RAUSSER, G. C. und C. RIBOUD (1982): Price Supports and Demand in Commodity Market Modeling. In: RAUSSER, G. C. (Hrsg.), New Directions in Econometric Modeling and Forecasting in U. S. Agriculture. New York, Amsterdam, Oxford.

- SCHMITT, G. (1979): Angebotskontingentierung: Ein Instrument zur Lösung des Agrarproblems. "Agrarwirtschaft", Jg. 19, S. 10-22.
- SCHMITZ, A. (1983): Supply Management in Canadian Agriculture: An Assessment of the Economic Effects. "Canadian Journal of Agricultural Economics", Vol. 31, S. 135-152.
- TANGERMANN, S. (1984): Guarantee thresholds - a Device for Solving the CAP Surplus Problem. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 11, S. 159-168.
- THOMSON, K. J. und L. J. HUBBARD (1985): Budgetary and Financial Effects of the EC Milk Quota System. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 12, S. 381-388.
- TOPÜTH, H.-G. (1985): Bauern in der Schweiz: Vom Staat geschützt aber auch vom Staat gegängelt. "Top Agrar", September, S. 26-34.
- VAN KOOTEN, G. C. und J. SPRIGGS (1984): A Comparative Static Analysis of the Welfare Impacts of Supply-Restricting Marketing Boards. "Canadian Journal of Agricultural Economics", Vol. 32, S. 221-230 and Reply, S. 576-578.
- VEEMAN, M. M. (1982): Social Costs of Supply-Restricting Marketing Boards. "Canadian Journal of Agricultural Economics", Vol. 30, S. 21-35.
- WEINSCHENCK, G. und G. SCHMITT (1967): Zur Theorie der Wirkungen von Angebotsbeschränkungen im Agrarsektor. "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", Bd. 123, S. 60-94.
- WIENBERG, D. und T. HÖLLER (1986): Die Milchgarantiemengenregelung (GMR-Milch) und erste Erfahrungen in 1984 und 1985. "Berichte über Landwirtschaft", Bd. 64, S. 193-208.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1986): Zur Weiterführung der Milchmarktpolitik der EG. (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 321), Münster-Hiltrup.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1983): Milchmarktpolitik: Kontingentierung oder marktorientierte Preispolitik? (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 286), Münster-Hiltrup.

Schaubild 1: Ökonomische Effekte von Quotenregelungen bei Preisstützung



- wobei: P_i : Preisstützungsniveau
 P_f : Freihandelspreis
 P_{Quo} : Quotenäquivalenter Preis
 $q_{A,N,f,Quo}$: Angebots-, Nachfrage-, Freihandels- und Quotenmenge
 A, N : Angebots- und Nachfragefunktion
 N_{int} : Interventionsnachfrage
 A_{Quo} : Quotenangebot
 v : Faktorpreis
 x : Faktormenge

Übersicht 1: Politiksimulation unter Beachtung des Mit-Ohne-Prinzips und des Äquivalenzprinzips¹⁾ für den Milchmarkt der BR Deutschland

Quotenäquivalente Preissenkung (%) bzgl.	1985	1986	1987	1988	1989	1990
- der Angebotsmenge	-19.70	-18.36	-13.64	-12.79	-12.59	-12.70
- der Überschubmenge	-5.07	-4.15	-3.23	-2.99	-2.84	-2.73
Wohlfahrtseffekte (Mio. DM) einer im Jahr 1990 überschubgleichen ²⁾	Konsumenten- rente	Produzenten- rente	Staats- ausgaben ³⁾	Netto- wohlfahrt		
- Quotenpolitik infolge einer nominalen Preissteigerung von 1 % p. a. zwischen 1984 und 1990	-878	515	-640	277		
- Preissenkungspolitik	2 291	-2 811	-1 171	651		

¹⁾ Die Simulation erfolgt auf der Grundlage der Schätzergebnisse von ANKER (1987). Für die exogenen Variablen gelten im Zeitraum 1985-1990 folgende Veränderungsraten: Löhne in der Landwirtschaft (3 % p. a.); Verfügbares Realeinkommen (1,5 % p. a.); Verbraucherpreisindex (1,5 % p. a.); Preisindex für Futtermittel ((1.2 + 0.2 * $\Delta p/p$) % p. a.); Preisindex für tierische Erzeugnisse ((0.5 + 0.5 * $\Delta p/p$) % p. a.).

²⁾ Das Referenzsystem besteht in einem Fortschreiben der vor 1984 gültigen Milchmarktpolitik bei konstantem Milchpreis auf dem Niveau von 1984. Die Wohlfahrtseffekte werden mit Hilfe der Angebots- und Nachfragefunktion ermittelt, die sich 1990 unter Berücksichtigung der Entwicklung der exogenen Einflußfaktoren ergeben hätten.

³⁾ Der Weltmarktpreis wird auf dem Niveau von 1984 festgeschrieben.

Quelle: Eigene Berechnungen

BILANZ DER GARANTIEMENGENREGELUNG NACH DREI JAHREN

von

D. GOEMAN und T. HÖLLER, Bonn

"Preisstützungssysteme ... verstoßen gegen die elementare Erkenntnis der Wirtschaftstheorie, daß man nämlich Preise nicht dauernd über den freien Marktpreisen halten kann, wenn man nicht auch die Produktionsmengen kontrolliert."

H. NIEHAUS¹⁾

1 Einleitung

Die Warnung von NIEHAUS an die Adresse der praktischen Agrarpolitiker, die Stützungspreise nicht zu weit über die freien Marktpreise anzuheben, wurde besonders kraß auf dem überschüssigen EG-Milchmarkt Anfang der 80er Jahre mißachtet. Eine nie dagewesene Exportkonjunktur für EG-Milcherzeugnisse täuschte damals einen ausgeglichenen Markt vor, der vermeintlich Anhebungen der Stützpreise in zweistelliger Größenordnung²⁾ erlaubte. Zu der Zeit hatten, ausgehend von den Niederlanden, neue rationellere Produktionstechniken breiten Eingang in die Praxis gefunden und ermöglichten zusammen mit züchterischer Anlehnung an nordamerikanische Rinderrassen einen breiten Produktivitätsschub.³⁾ Die spezialisierte Milcherzeugung eines bäuerlichen Familienbetriebes mit 40 bis 60 Kühen, die MANSHOLT⁴⁾ 1968 als Ziel für die 80er Jahre vorgestellt hatte, war viel früher praxisüblich geworden, so sehr man sie seinerzeit als unrealistisch hingestellt hatte.⁵⁾

Überbordene EG-Milchmengen bei rückläufigen Exporten ab 1981⁶⁾ ließen schnell das in Wirklichkeit am Milchmarkt nie überwundene Überschußproblem in rasch steigenden finanziellen Belastungen des EG-Haushaltes für Intervention, Lagerhaltung und verbilligten Absatz von Butter und Magermilchpulver sichtbar werden.⁷⁾ Alle Versuche, die europäische Milchflut einzudämmen, z. B. durch Abschlachtprämien für Milchkühe 1969/70, Prämien für Umstellung von Milch-

auf Fleischerzeugung 1972/73, Nichtvermarktungs- und Umstellungs-Prämien von 1977 bis 1981, Mitverantwortungsabgaben ab 1977 und restriktive Preispolitik im Verein mit Einkommensausgleichsmaßnahmen für Berggebiete und benachteiligte Regionen (1975/76) sowie Kleinerzeugerhilfen (1982/83 bis 1985/86) scheiterten oder blieben ohne Wirkung, nicht zuletzt wegen des insgesamt inkonsequenten Einsatzes des agrarpolitischen Instrumentariums.⁸⁾ Die Diskussion über die Quotenregelung, die schon in den Vorjahren die Verwaltung, Verbände und Wissenschaftler beschäftigt hatte, flammte erneut auf und regte viele Milcherzeuger an, ihre Ausgangsposition herzhaft zu verbessern.

Die Milchgarantiemengenregelung war daher, wie NIEHAUS vorhergesehen hatte, die Notlösung, die letztlich auch in der EG ergriffen werden mußte. Sie war nur bei weitgehendem Freiraum für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung konsensfähig. Sie wird inzwischen weltweit von 22 Ländern⁹⁾ angewendet, auf die 34 % der Weltmilchproduktion entfallen.

2 Bestandsaufnahme^{10),11)} über die EG-Garantiemengenregelung

Um eine wirksame Mengenregelung in ein bestehendes EG-Marktorganisations-system einzufügen, bedarf es vier wichtiger Voraussetzungen. Erstens muß das mengenmäßig zu zügelnde Erzeugnis einen leicht kontrollierbaren, engen Absatzkanal (Flaschenhals) bei der Vermarktung durchlaufen, der nicht ohne weiteres umgangen werden kann. Neben Zucker ist dies bei Milch in idealer Weise der Fall. Die Molkereien erfassen in der EG knapp 93 % der erzeugten Kuhmilch. Die Mengen, soweit sie verfüttert oder im Erzeugerhaushalt verbraucht werden, sind als nicht direkt marktbelastend zu vernachlässigen. Die restlichen direkt vermarkteten Mengen von rund 3,2 % der Erzeugung sind erfaßbar, besonders leicht dann, wenn Landbutter abgesetzt wird und für die anfallende Magermilch eine Verbilligung aus dem EG-Haushalt beantragt wird. Zweitens muß die Mengenbegrenzung bei den meisten Erzeugnissen öffentlich-rechtlich geregelt werden.¹²⁾ Drittens muß eine scharfe Sanktion für den Fall der Nichtbeachtung der Mengenbegrenzung vorhanden sein. Viertens darf der Effekt der Angebotszügelung nicht durch Substitutionsprozesse (z. B. durch Imitationserzeugnisse) unterlaufen werden.

Die beiden letzten Bedingungen sind im Milchmarkt nicht ausreichend erfüllt, worauf einige Schwierigkeiten mit der Garantiemengenregelung zurückzuführen sind.

Andere EG-Marktorganisationen erfüllen diese Voraussetzungen bei weitem nicht so vollständig. Dagegen wurden bei Zucker und Milch wirksame "Marktstabilisatoren"¹³⁾ in die EG-Marktorganisation integriert.

Bei der Einführung der Garantiemengenregelung standen folgende wesentliche Motive Pate:

- Die EG-Milcherzeugung sollte wieder so nahe an den EG-Verbrauch herangeführt werden, daß ohne Preissenkungen - wenn möglich sogar mit Preissteigerungen - die Finanzierung der verbleibenden Überschüsse (ca. 18 Mio. t) gesichert würde.
- Die Milcherzeugung sollte auch an ökologisch gewünschten, weniger wettbewerbsfähigen Standorten ohne einkommens-äquivalente Erzeugungsalternative erhalten bleiben (Flächenbindung der Garantiemengen).
- Schließlich sollte, zumal für den kleineren bäuerlichen Familienbetrieb, eine möglichst die Einkommen schonende Mengenbegrenzung getroffen werden, die insgesamt vorteilhafter sein sollte als eine Preissenkung.
- Die Regelung sollte den Mitgliedstaaten Spielraum bei der Durchführung im einzelnen belassen, der innergemeinschaftliche Handel mit Milcherzeugnissen aber frei bleiben.

Dem einzelnen Milcherzeuger im Formel A-System bzw. der Molkerei im Formel B-System wurden sog. Referenzmengen zugeteilt. Die Summe der Referenzmengen sollte die nationale Garantiemenge und die Summe der Garantiemengen der Mitgliedstaaten - einschließlich Reserve - die Garantiemenge der EG ergeben.

In Übersicht 1 sind die Gesamtgarantiemengen Milch in 1 000 t für die einzelnen Garantiemengenjahre¹⁴⁾ angeführt.

Für Milch, die über die Referenzmengen hinaus geliefert wird, gilt nicht die Preisgarantie der Marktorganisation, vielmehr unterliegt sie einer Abgabe, die so bemessen wurde, daß sie einerseits die zusätzliche Erzeugung wirtschaftlich uninteressant machen sollte und andererseits den Absatz zuviel erzeugter Milch finanzieren konnte.

In Formel A wurde der Milcherzeuger Abgabeschuldner, in Formel B die Molkerei. In Formel A betrug bis 31.03.1987 die Abgabe 75 % des Milchrichtpreises, in Formel B 100 %. Dieser Satz gilt nunmehr auch für Formel A.

Übersicht 1: Garantiemengen Milch (Molkereilieferung, Direktvermarktung)
(I 000 t)

Land	1984/85 1)			1985/86 1)			1986/87 1)			1987/88 1) 2)			1988/89 1) 2)				
	Garantiemenge			Garantiemenge			Garantiemenge			Garantiemenge			Garantiemenge				
	Molke- rei	Direkt- :vermarkt.	Ins- gesamt	Molke- rei	Direkt- :vermarkt.	Ins- gesamt	Molke- rei	Direkt- :vermarkt.	Ins- gesamt	Molke- rei	dav. zeitw. :ausgesetzt	Direkt- :vermarkt.	Ins- gesamt	Molke- rei	dav. zeitw. :ausgesetzt	Direkt- :vermarkt.	Ins- gesamt
B	3143	480	3643	3161	450	3611	3211	400	3611	3147	128	392	3539	3115	177	388	3503
DK	4932	1	4933	4882	1	4883	4882	1	4883	4784	195	1	4785	4736	269	1	4737
D	23487	305	23792	23423	130	23553	23423	130	23553	22955	937	127	23082	22720	1288	126	22846
GR	472	116	588	467	116	583	537	46	583	526	21	45	571	521	30	45	566
F	25385	1183	26768	25494	1014	26508	25634	874	26508	25121	1025	857	25978	24845	1410	848	25713
IRL	5280	16	5296	5280	16	5296	5280	16	5296	5174	211	16	5190	5122	290	16	5138
I 3)	8798	1116	9914	8798	1116	9914	8798	1116	9914	8622	352	1094	9716	8534	484	1083	9617
L	268	1	269	265	1	266	265	1	266	260	11	1	261	257	15	1	258
NL	12052	145	12197	11979	95	12074	11979	95	12074	11739	479	93	11832	11620	659	92	11712
NK	15487	398	15885	15330	395	15725	15330	395	15725	15023	613	388	15411	14870	843	384	15254
E 4)	-	-	-	4650	750	5400	4650	750	5400	4607	186	685	5292	4561	256	678	5239
EG (10):	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Reserve 5)	393	0	393	393	0	393	393	0	393	393	0	0	393	393	0	0	393
- Garantiemenge	99917	3761	99917	99472	3334	102806	99732	3074	102806	97744	3974	3014	100758	96753	5464	2984	99737
EG (11):	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Reserve 5)6)	-	-	-	393	0	393	393	0	393	443	0	0	443	443	0	0	443
- Garantiemenge	-	-	-	104122	4084	108206	1104382	3824	108206	1102401	4160	3699	1106100	1101364	5719	3662	1105026

1) Garantiengejahr: 1.4.-31.3.; 1984/85 jedoch 2.4.-31.3.

2) Vom Rat beschlossene Stilllegung bereits berücksichtigt.

3) Die zeitweilige Aussetzung kann durch eine Abschlachtaktion von Kühen ersetzt werden.

4) Die zeitweilige Aussetzung kann insbesondere durch eine Herauskaufaktion ersetzt werden.

5) EG-Reserve wurde 1984/85 bis 1986/87 wie folgt verteilt: IRL 303.000 t, L 25.000 t, NK 65.000 t. Es wird unterstellt, daß diese Aufteilung bis 1988/89 fortgeführt wird.

6) Erhöhung der EG-Reserve für 1987/88 für E um 50.000t. Es wird unterstellt, daß diese Menge bis 1988/89 fortgeführt wird.

Die Mitgliedstaaten, vor die Aufgabe gestellt, die Garantiemenge auf einzelne Molkereien bzw. Milcherzeuger aufzuteilen, mußten dafür eine Basis haben; sie hatten die Wahl zwischen den Jahren 1981 bis 1983. Die Bundesregierung wählte dafür das nächstgelegene Basisjahr 1983.

Die Genauigkeit der Statistik spielte selbstverständlich eine große Rolle. Gerade Länder wie Irland, Italien und Belgien verlangten Quotennachbesserungen aufgrund statistischer Ungenauigkeit, und auch wir hatten uns hinsichtlich der Größenordnung der Selbstvermarktung verschätzt.

Die Frage, wie die Mengen auf die einzelnen Milcherzeuger verteilt werden sollten, stellte die Mitgliedstaaten und insbesondere die Bundesregierung vor allergrößte Probleme.

Viele Mitgliedstaaten gingen nach der Formel vor, exakte Aufteilung anhand der Liefer- oder Direktabsatzmengen im Basisjahr minus Gesamtkürzungssatz X % und zogen zusätzlich einen Prozentsatz Y zugunsten einer nationalen Reserve ab. Der einbehaltene Beitrag zur nationalen Reserve war vorgesehen für die Bedienung von Härtefällen und die Zuteilung an neue Milcherzeuger (newcomer).

In der Bundesrepublik Deutschland wurde der Ausstattung der Betriebe, die sich bereits in der Milcherzeugung befanden, ein politischer Vorrang zugebilligt. Insgesamt wurden rund 122 000 Anträge gestellt und bisher bei rund 82 000 Anträgen eine Referenzmenge von insgesamt rund 2,2 Mio. t bewilligt. Mittels der Reservebildung wurde Einfluß auf eine ausgewogene Struktur der Milcherzeugung und die Befriedigung der Vertrauensschutzfälle genommen. Der Kürzungssatz X variierte im Einzelfall zwischen 2 % und 12,5 %, wobei Größe der Milchanlieferung je Betrieb und Verhalten beim Milchangebot in der Zeit von 1981 bis 1983 ebenso zu berücksichtigende Kriterien waren wie die Einstufung als Voll- oder Nebenerwerbsbetrieb.

Die nationale Reserve wurde in der Bundesrepublik Deutschland durch die Härte- und Vertrauensschutzregelung stark in Anspruch genommen. Für die nationale Reserve wurde daher im wesentlichen durch die erste Milchrentenaktion unter Einsatz erheblicher deutscher Haushaltsmittel (10 Jahre 100 Mio. DM pro Jahr) Referenzmengen mobilisiert.

Andere Mitgliedstaaten nutzten ebenfalls diese durch EG-Ermächtigung zugestandene Maßnahme, wobei in Belgien, Luxemburg und Frankreich Differenzie-

rungen der Aufkaufpreise und -mengen nach dem Alter der antragstellenden, zur Aufgabe der Milcherzeugung bereiten Landwirte vorgenommen wurden.

In der Bundesrepublik Deutschland hat der Bund mit dem Ankaufpreis, der sich nach wie vor an dem in zehn Jahresraten gewährten Ausgleich von insgesamt 100 DM/100 kg stillgelegter Milcherzeugung orientiert, gleichzeitig Einfluß auf die Pachtpreise für Flächen mit Referenzmengen genommen. Hierbei schlägt sich zusätzlich nieder, daß die nationalen Regelungen zugunsten der Wirksamkeit des Aufkaufprogramms den Übergang von Futterflächen von einem Milcherzeuger zum anderen mit einem Referenzmengenverfall zugunsten der Bundesrepublik Deutschland von 20 % erschwert.¹⁵⁾ Neuerdings (ab 01.08.1987) gilt eine Minderung von 80 % für die 300 000 kg je Betrieb überschreitende Referenzmenge.¹⁶⁾

Ein Vergleich der Referenzmengen der Herauskaufaktionen mit dem Volumen bewilligter Referenzmengen für Fälle des Vertrauensschutzes und höherer Gewalt zeigt, daß die Vertrauensschutzregelung offenbar zu großzügig gehandhabt wurde und im Ausmaß wegen unzureichender Informationen nicht richtig eingeschätzt werden konnte. Die eigentliche Härtefallregelung bot jedoch zu geringe Möglichkeiten, auch soziale, nicht primär durch die Garantiemengenregelung bedingte Härtefälle zu berücksichtigen. Dies konnte auch nicht das Ziel einer Regelung sein, die getroffen wurde, die Gemeinsame Marktorganisation Milch funktionsfähig zu erhalten.

3 Auswirkungen der Garantiemengenregelung

Die Garantiemengenregelung sollte 1984/85 insgesamt eine Reduzierung der Angebotsmengen zu 1983/84 von rund 4,5 % in der EG (10) erbringen, tatsächlich wurden 5,3 % erbracht.

1985/86 wurde jedoch die EG-Garantiemenge um 760 000 t oder 0,76 % überschritten. Diese relativ gute Einhaltung der Garantiemenge kam zustande, trotz einer erheblichen Verbilligung der Futtermittel im Vergleich zum Vorjahr.

Nach vorläufigen Ergebnissen entsprach 1986/87 die Überlieferung der Garantiemenge fast genau dem Prozentsatz des Vorjahres. Darin enthalten ist die rechnerische Erhöhung der Milchlieferung um rund 200 000 t durch die ab 01.10.1986 erfolgte Verschärfung der Fettregelung (Übersicht 2).

Insgesamt besteht eine Tendenz zur Überlieferung^{17),18)}.

Übersicht 2: Entwicklung der Milchlieferung im Vergleich zur Garantiemenge in den EG-Mitgliedsländern¹⁾

Land	1983/84			1984/85			1985/86			1986/87 2)								
	Milchlieferung 1000 t	Garantie- Rück- Lieferung 1000 t	Überschreitung Garantiemenge %	Milch- Lieferung 1000 t	Überschreitung Garantiemenge %	Fettge- halt- änderung X Punkte	Korrektur- Lieferung 1000 t	Überschreitung Garantiemenge %										
IB	3269	3163	-3,2	3083	-80	-2,5	3161	3260	99	3,1	3211	3339	128	4,0	0,06	16	144	4,5
IDK	5281	4932	-6,6	4918	-14	-0,3	4882	4901	19	0,4	4882	4876	-6	-0,1	0,04	19	13	0,3
ID	25472	23487	-7,8	23466	-21	-0,1	23423	23719	296	1,3	23423	23981	558	2,4	0,04	90	648	2,8
IGR	439	472	7,5	415	-57	-12,1	467	446	-21	-4,5	537	453	-84	-15,6	-0,05	0	-84	-15,6
IF	26238	25585	-2,5	25539	-46	-0,2	25494	25768	274	1,1	25634	25497	-137	-0,5	0,00	0	-137	-0,5
IIRL 4)	5432	5583	2,8	5575	-8	-0,1	5583	5588	5	0,1	5583	5537	-46	-0,8	-0,05	0	-46	-0,8
II	8540	8798	3,0	8252	-546	-6,2	8798	8356	-442	-5,0	8798	8443	-355	-4,0	0,00	0	-355	-4,0
IL 4)	284	293	3,2	289	-4	-1,4	290	294	4	1,4	290	290	0	0,0	0,01	0	0	0,0
IHL	12929	12052	-6,8	12100	48	0,4	11979	12287	308	2,6	11979	12199	220	1,8	0,08	88	308	2,6
IWK 4)	16786	15552	-7,4	15507	-45	-0,3	15395	15613	218	1,4	15395	15698	303	2,0	0,00	4	307	2,0
IE	-	-	-	-	-	-	4650	-	-	-	4650	4701	51	1,1	0,00	0	51	1,1
IEG (10)	104670	99917	-4,5	99144	-773	-0,8	99472	100232	760	0,8	99732	100313	581	0,6	0,02	217	798	0,8
IEG (11)	-	-	-	-	-	-	104122	-	-	-	104382	105014	632	0,6	0,02	217	849	0,8

1) Ohne Direktvermarktungsmengen.

2) Vorläufig.

3) Rechnerische Erhöhung; inwieweit die Erhöhung zu einzelbetrieblichen Abgaben führt, ist zur Zeit nicht bekannt.

4) Einschließlich Gemeinschaftsreserve.

Die durch die Garantiemengenregelung bewirkte Drosselung der Milchproduktion hatte überproportionale Auswirkungen auf die Erzeugung von Butter und Magermilchpulver und erst recht auf die Interventionsangebote selbst.

Insgesamt konnte der Zuwachs der Überschüßerzeugung gestoppt und damit erheblicher Schaden für die EG-Agrarpolitik insgesamt vermieden werden. Die eigentliche Marktsanierung dürfte jedoch erst durch die Beschlüsse des Rates vom 16. Dezember 1986 und 4. März 1987 erreicht werden, die insbesondere der zwischenzeitlich eingetretenen Verschlechterung der Absatzmöglichkeiten auf dem Weltmarkt Rechnung trägt. Wie WIENBERG und HÖLLER zu Recht ausführen, dürfte allein die Produktionseinschränkung 1984 gegenüber der bisherigen Entwicklung eine Ausgabensteigerung in der Größenordnung von 5,5 Mrd. DM vermieden haben.¹⁹⁾ OSKAM et al. kommen für 1988 auf eine geschätzte Haushaltsentlastung von 10,7 Mrd. DM.²⁰⁾ Die EG-Kommission schätzt für den Fünfjahreszeitraum der Garantiemengenregelung die Haushaltsentlastung gegenüber einer unveränderten Milchmarktpolitik auf rund 50 Mrd. DM.²¹⁾

Die Garantiemengenregelung war als Alternative für eine massive Preissenkung zur Marktsanierung gedacht. Vielfach wurde eine Anhebung der Marktordnungspreise als Ausgleich zum mengenmäßigen Produktionsrückgang in Aussicht gestellt. In der Tat wurden in der Preisrunde 1985/86 die Preise für Milch um netto +1,5 % angehoben. In den Folgejahren hat sich aber eine Preisanhebung nicht verwirklichen lassen. Die stärker als angenommen rückläufigen Exporte rechtfertigen keine weiteren Preissteigerungen.

Die Daten über die Einkommensentwicklung der Milcherzeuger stehen erst verspätet zur Verfügung. Gegenüber einer alternativen Preissenkung zur Wiederherstellung des Milchmarktgleichgewichtes ist die Einkommenssituation der Milcherzeuger durch die Garantiemengenregelung stabilisiert und im Vergleich zu anderen Produktionszweigen verbessert worden.²²⁾ Dabei darf jedoch nicht außer acht bleiben, daß die Mitgliedstaaten unter Aufwendung erheblicher Haushaltsmittel für die vorzeitige endgültige Einstellung der Milcherzeugung den erforderlichen Mengenrückschnitt so gering wie möglich gehalten haben.

Die Einkommensentwicklung zeigt deutlich, daß die Milcherzeuger - gut beraten²³⁾ - offenbar bemüht waren, ihre Erzeugungskosten zu senken. Dabei sind ihnen die sinkenden Kraftfutterpreise sehr entgegengekommen. Es hat den Anschein, daß die Kostenreduzierung einkommensträchtiger ist als die Produktionsausweitung unter Inkaufnahme von Preissenkungen.²⁴⁾

Die Differenzierung der Pacht für Futterflächen mit oder ohne Referenzmengen wird vielfach als das Auftauchen eines neuen Produktionsfaktors beklagt. Zahlreiche Anpassungs- und Ausgleichsprozesse wurden dadurch innerhalb der Futterbauwirtschaft ausgelöst.

Die Einführung der Garantiemengenregelung hat durch die Reduzierung des Kuhbestandes und die Verringerung der Nachzuchtreмонтierung den Zuchtviehmarkt zeitweise beeinträchtigt.²⁵⁾

Ähnlich ist auch der Schlachtviehmarkt belastet worden, der ein zusätzliches Angebot von Kuh- und Färsenfleisch zu bewältigen hatte. Die EG milderte diese Situation durch Aufkaufprogramme für die private Lagerhaltung, in die Kuhfleisch einbezogen wurde. Längerfristig dürfte wegen der Verringerung der Kälberzahlen der Rindfleischmarkt der EG durch die Garantiemengenregelung eher entlastet werden.

Die Verringerung der Kuhzahl in der Gemeinschaft von 25,1 Mio. auf 23,9 Mio., das Streben nach Kostensenkung, zumal durch bessere Verwertung des Grundfutters, führten zu einer Schwächung der Nachfrage nach Milchleistungsfutter.²⁶⁾

Bei der durch die Garantiemengenregelung bewirkten Angebotsdrosselung ist es nicht zu einer regionalen Verschiebung der Produktionsschwerpunkte gekommen.²⁷⁾

Die Auswirkung auf die Struktur der Milchkuhhaltung bestätigt nicht die gegen das System der Garantiemengenregelung vorgebrachten Vorwürfe des Strukturhemmnisses. In der EG hat sich die Erhöhung des durchschnittlichen Kuhbestandes beschleunigt.²⁸⁾ Die Auswertung der deutschen Statistiken ergibt dagegen zwar auf den ersten Blick, daß sich, gemessen am durchschnittlichen Kuhbestand, die Veränderungsrate verringert hat.²⁹⁾ Bei näherem Hinsehen zeigt sich aber, daß auch bei Anwendung der Garantiemengenregelung erhebliche Strukturprozesse stattgefunden haben. In den Beständen bis zu 14 Milchkühen war zwischen 1983 und 1986 ein Rückgang von mehr als 20 % zu verzeichnen, während die Bestände zwischen 40 und 59 Kühen um fast 23 % wuchsen und die Bestände von mehr als 60 Kühen im Zusammenhang mit der Einführung der Garantiemengenregelung um rund 5 % zurückgingen.

Der oft gehörte Vorwurf, die Regelung habe einseitig die großen Betriebe begünstigt, kann durch die Statistik nicht belegt werden. Daß in den unteren Bestandsklassen die stärkste Abnahme stattfand, ist nichts neues und wurde durch die

Herauskaufprogramme eher beschleunigt. Auf die Herauskaufprogramme haben in erster Linie die Erzeuger mit weniger als 15 Kühen reagiert.

Auch die Molkereistruktur ist durch die Milchmengenrückführung der Garantiemengenregelung betroffen. Vor allem die jüngsten Beschlüsse zur Mengestillegung im Zusammenwirken mit den Veränderungen am Interventionssystem haben eine Konzentration und Stillegung überständiger Kapazitäten zur Folge. Rein rechnerisch müßten bis zu 15 % der vorhandenen Molkereikapazität abgebaut werden, was in etwa der Kapazität der Molkereien bis zu 30 Mio. kg Jahresmilcherfassung entspräche.³⁰⁾

Zunächst zeigt die allgemeine Erfahrung mit der Garantiemengenregelung, daß der überbordende Milchmarkt gezügelt und das Interventionssystem auf seine Funktion zum Saisonausgleich zurückgeführt werden konnte.

Die Erfahrung lehrt aber auch, in der Europäischen Gemeinschaft gerät ein solches System, selbst wenn die Voraussetzungen, wie bei Milch, an sich günstig sind, schnell zu einem äußerst komplizierten, schwer zu überblickenden Regelungsmoloch. Dies gilt ganz besonders, wenn bei der nationalen Umsetzung noch aus politischer Rücksichtnahme und zu großer Permissivität zusätzliche administrative Filigrane in das System eingebaut werden.

Gerade die nationalen, ursprünglich gut gemeinten Härte- und Vertrauensschutzregelungen haben die Garantiemengenregelung erheblich erschwert und vielfach sogar in Mißkredit gebracht. Das Politikverständnis, das zugunsten der Mengeregelung in den Dörfern vorhanden war, ist dadurch oft getrübt worden. Die bisherige Solidarität unter Berufskollegen ist vielfach offen in Mißgunst und Neid umgeschlagen.

Einige Mitgliedstaaten, die diese Zusatzelemente vermieden und insoweit die Garantiemengenregelung von vornherein härter durchgeführt haben, haben sich dadurch erhebliche Schwierigkeiten erspart.

Insgesamt ist aber der Anteil von vor Gerichten widersprochenen Verwaltungsentscheidungen wesentlich geringer als aufgrund Schweizer Erfahrungen erwartet wurde.

Auf der anderen Seite hat die Garantiemengenregelung eine große Zahl von Milcherzeugern empfindlich getroffen, die durch anderweitige soziale und finanzielle Schwierigkeiten bereits erheblich belastet waren. Nicht die häufig selbst-

verschuldeten Gründe, sondern die neue staatliche Maßnahme wurde daraufhin zur Ursache für die widrige persönliche Lage erklärt, ohne daß die Administration in diesen Fällen mangels vorgesehener Regelungen ausreichend helfen konnte.

Der Mittelaufwand, dem neuen System zum Erfolg zu verhelfen³¹⁾, ist nicht unbeträchtlich. Gleichwohl ist anzunehmen, daß er erheblich geringer ist als bei einer allgemeinen Einkommensübertragung zur Milderung einer angebotszügeln den Preissenkung. Zum Teil sind die zusätzlichen Mittel auch notwendig geworden, um jahrelang aufgestaute Probleme, wie z. B. den Abbau der Überschüsse, zu lösen.

Die Garantiemengenregelung hat einen neuen Produktionsfaktor für die Milch-erzeuger geschöpft, der mit Einführung auch Verteilungsprobleme aufgeworfen hat, die in recht komplizierten Regelungen zum Übergang von Referenzmengen von einem Erzeuger zum anderen sowie zwischen Verpächtern und Pächtern ihren Niederschlag gefunden haben. Da dieser Produktionsfaktor unentgeltlich verteilt wurde, ist der Referenzmengen hunger gegenüber dem Staat unendlich groß. Die schwierigen Probleme der Referenzmengenübertragung, der Referenzmengen nachfrage gegenüber dem Staat und das Problem der "newcomer" ließen sich lösen durch Übergang zu einem System beschränkter Handelbarkeit der Referenzmen- gen. Dies ist in der Bundesrepublik Deutschland allerdings erst möglich, wenn

- Referenzmengensumme und Garantiemenge übereinstimmen und
- grundsätzlich Klarheit über die weitere Entwicklung des Systems besteht.³²⁾

4 Ausblick

Die Einführung der Garantiemengenregelung als ultima ratio zur Zügelung des überschüssigen Milchangebotes bei hohen Preisen und auskömmlichen Erzeuger- einkommen unterlag wegen der Irreversibilität des Systems skrupulösen Hemmun- gen. Das System kann man zwar grundsätzlich 1989 abschaffen. Dann müßte man aber die Preise kräftig senken. Da inzwischen die Mengenbegrenzung das Inter- ventionssystem auf seine Saisonausgleichsfunktion am Milchmarkt mit Erfolg zurückgeführt hat, hat die EG-Kommission in Einschätzung der Widerstände im Ministerrat gegen derartige Preissenkungen einen Verlängerungsvorschlag unter- breitet.

Möge NIEHAUS nicht nachträglich auch für andere EG-Marktorganisationen Recht behalten, bei denen die Voraussetzungen für Mengenregelungen weit ungünstiger wären.

- 1) NIEHAUS, H. (1962): Glanz und Elend der wissenschaftlichen Agrarpolitik. Rede anlässlich der Rektoratsübernahme an der Universität Bonn, "Agrarwirtschaft", Jg. 11, S. 5.
- 2) Erhöhung der Marktordnungspreise in ECU: 1981/82 +9,0 %; 1982/83 +10,5 %.
- 3) EG-Milchlieferungen stiegen 1982 um 3,5 Mio. t, 1983 um 4,0 Mio. t.
- 4) Kommission der EG (1968): Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der EWG. Dokument (KOM 68) 1000, Teil A, Brüssel, S. 55.
- 5) BML (Hrsg.) (1969): Der Mansholt-Plan - Kritik und Alternativen -. (Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft) Heft 141, Hilstrup.
- 6) Ausfuhr der EG zu Weltmarktpreisen in 1 000 t ohne Nahrungsmittelhilfe und Verkäufe zu Sonderbedingungen
- | | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Butter und Butteröl | 440 | 542 | 467 | 346 | 334 | 235 | 171 | 188 |
| Magermilchpulver | 328 | 436 | 308 | 187 | 119 | 146 | 183 | 170 |
- 7) Ausgaben des EAGFL für Milch und Milcherzeugnisse in Mio. DM
- | | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|----------------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| vor Abzug MVA | 12487,0 | 9591,2 | 9160,0 | 11225,6 | 13917,2 | 14652,4 | 13131,5 |
| MVA | 559,5 | 1201,0 | 1273,4 | 1202,5 | 1574,3 | 1425,9 | 1183,0 |
| Zusatzabgabe | - | - | - | - | 111,4 | 4,7 | 354,9 |
| nach Abzug MVA | 11927,5 | 8390,2 | 7886,6 | 10023,1 | 12231,5 | 13231,2 | 11593,7 |
- 8) Obwohl frühzeitig auch von wissenschaftlicher Seite, vgl. WEINSCHENCK, G. (1977): Vollerwerbslandwirtschaft und Investitionsförderung. "Agrarwirtschaft", Jg. 26, H. 8, S. 227 ff., für eine Einstellung der Investitionsförderung plädiert wurde, wurde erst 1983 diese Maßnahme durch ein Moratorium des BML gestoppt.
- 9) International Dairy Federation (1986): Quota Controls on Milk Supplies and Supply Management. Report of Group C 19 - Chairman: R. E. Williams, UK. C-Doc 113, S. 1.
- 10) Zur Einführung der Garantiemengenregelung in der EG wird verwiesen auf: WIENBERG, D. und T. HÖLLER (1986): Die Milchgarantiemengenregelung und erste Erfahrungen in 1984 und 1985. "Berichte über Landwirtschaft", Bd. 64, Heft 2, S. 193-208. - VENTURA, S. und J. GAY: Das erste Jahr der Garantiemengenregelung aus europäischer Sicht. - HÜLSEMEYER, F. (1985): Erfahrungen mit der Garantiemengenregelung, Meinung und Ausblick. "Deutsche Molkerei-Zeitung", Jg. 12, Nr. 12. - Einen ausgezeichneten Überblick über die Einführung der Garantiemengenregelung in den Niederlanden gibt VAN BRUCHEM, C. (1986): Die Milchquotenregelung in den Niederlanden. "Agrar-Europa", Jg. 1986, Nr. 46 vom 17. November 1986. - International Dairy Federation, a. a. O. Insbesondere Darstellungen zu Drittländern.
- 11) EG-Kommission (1987): Abschlußbericht an den Rat über die Anwendung der Zusatzabgabenregelung im Milchsektor. Kom (87) 452 endg., Bd. II-B, Brüssel. - EG-Kommission (1987): Bilanz der Maßnahmen zur Steuerung der Agrarmärkte und Perspektiven der gemeinsamen Agrarpolitik. Kom (87) 410 endg., Brüssel.
- 12) HEYNEN, K. J. (1985): Allgemeinverbindlich-Erklärungen nach europäischem Marktordnungsrecht. (Kölner Schriften zum Europarecht), Bd. 34, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 148.

- 13) EG-Kommission, Bilanz der Maßnahmen zur Steuerung ... a. a. O.
- 14) 1.4 bis 31.3
- 15) Milch-Garantiemengen-Verordnung, § 7 Abs. 4 Satz 1.
- 16) Milch-Garantiemengen-Verordnung, § 7 Abs. 4 Satz 2 und 3.
- 17) Vgl. KÖHNE, M. (1987): Quotenkürzung ab April - schon jetzt richtig reagieren! "Top Agrar", H. 2, R12 - R15.
- 18) So auch OSKAM, A. J., D. D. VAN DER STELT-SCHEELE, J. PEERLINGSSEN, D. STEIJKER (1987): De superheffing - is er een alternatief? (Wageningse Economische Studies Nr. 5), Wageningen, S. XII.
- 19) WIENBERG, D. und T. HÖLLER, a. a. O., S. 193.
- 20) OSKAM, A. J. et al., a. a. O., S. 43 und 45.
- 21) EG-Kommission, Abschlußbericht ..., a. a. O., S. 27.
- 22) Agrarbericht 1987, BT-Drucksache 11/85, S. 33.
- 23) Genannt seien aus der Vielzahl der Veröffentlichungen HOFFMANN, H. und M. SEEBACH (1985): Auswirkungen der Milch-Garantiemengen-Verordnung in Futterbaubetrieben. "Berichte über Landwirtschaft", Jg. 63, H. 4, S. 493-505. - STEINHAUSER, H. (1985): Aktuelle Probleme der Milchviehhaltung und der Rindermast. "Kraftfutter", Heft 1, S. 10-18 und Heft 3, S. 85-99. - KÖHNE, M., Quotenkürzung ab April - schon jetzt richtig reagieren! a. a. O. - BRAUCH, R. und P. MAIER (1986): Einzelbetriebliche Anpassungsmöglichkeiten an die Milchkontingentierung. "Agrarwirtschaft", Jg. 35, Heft 3, S. 65-72. - JOCHIMSEN, H. (1987): Weniger Quoten, weniger Kühe, zuviel Grünland - was tun? "Top Agrar", Heft 7, S. 24-28. - MUUS, J., W. TRESSELT, U. FISCHER, H.-H. DEERBERG und H. JOCHIMSEN (1987): 1.000 Tage Milchquoten. "Betriebswirtschaftliche Mitteilungen", Nr. 386/87.
- 24) Vgl. WILLER, H. (1967): Technischer Fortschritt. Hamburg, Berlin, S. 70 ff. - GOEMAN, D. und F. RUSTEMEYER: Produktivitätsberechnungen als Orientierungsmaßstab für die Agrarpolitik. In: Landwirtschaftliche Marktforschung in Deutschland. Arthur Hanau zum 65. Geburtstag, Hsg. von G. Schmidt, S. 301.
- 25) SCHWARZ, A. (1986): Der Zuchtviehmarkt. "Allgäuer Bauerblatt", S. 2444, stellt 1986 gegenüber 1983 trotz höherer Mehrwertsteuer für Kühe eine Preis-minderung von 435 DM und für Kalbinnen von 517 DM fest.
- 26) Milchleistungsfuttereinsatz je 100 kg Milch im Durchschnitt in der Bundesrepublik Deutschland
- | | |
|------|---------|
| 1982 | 25,3 kg |
| 1983 | 26,3 kg |
| 1984 | 24,8 kg |
| 1985 | 25,5 kg |
- 27) Von den zahlreichen regionalen Untersuchungen seien beispielsweise genannt: VIECHTL, E. und F. MEYER (1967): Bayerische Milchwirtschaft auch 1985 im Zeichen der Quotenregelung. "Deutsche Molkerei-Zeitung", Heft 27, S. 911 f. - MUUS, J., et al., 1.000 Tage Milchquoten, a. a. O., S. 5 ff.
- 28) 1981/1979 +1,4 %; 1983/1981 +11 %; 1985/1983 +13,0 %.
- 29) 1980/1977 +21,1 %; 1983/1980 +15,2 %; 1986/1983 +9,7 %.
- 30) Vgl. auch HÜLSEMEYER, F.: Krisensymptome der deutschen Molkereiwirtschaft - Strategiedefizite oder Umsetzungsschwierigkeiten? Vortragsmanuskript, Kieler Milchwoche 1986. Er führt aus, daß auch ohne diese Rückführung bereits eine Stilllegung von zwei Dritteln der existierenden Produktionseinheiten für eine leistungsfähige Molkereistruktur im Zwei-Schicht-Betrieb erforderlich wäre.

- 31) Neuerdings wird für die vorübergehende Stilllegung von Referenzmengen ein Einkommensausgleich gezahlt.
- 32) In diesem Zusammenhang sei auf die Ergebnisse der Studie OSKAM, A. J., et al., a. a. O., verwiesen, die bei einem Vergleich von vier verschiedenen Marktsystemen und den politischen Prioritäten auf EG-Ebene (Erzeugereinkommen, Haushaltersparnis) relative Vorteile für das Garantiemengensystem sieht (S. XIII).

AUSWIRKUNGEN VERSCHIEDENER KONZEPTE DER MARKT- UND PREISPOLITIK AUF DEN EINZELBETRIEB

von

Horst WAGNER, Bonn

Ziel meiner Ausführungen ist es, staatliche Konzepte auf ihre Auswirkungen auf den Einzelbetrieb darzustellen. Meine Erfahrungen beziehen sich auf die Region Rheinland und beinhalten schwerpunktmäßig die Quotenregelung für Milch. Die im Jahre 1984 eingeführte Quotenregelung wird heute in der agrarpolitischen Diskussion allgemein als Erfolg eingestuft. So führte Bundesminister KIECHLE anlässlich der DLG-Tagung 1987 sinngemäß aus: "Die Milchmengenregelung ist ein Korsett, das insgesamt stützt, sicherlich ab und zu etwas zwickt". Erinnern wir uns an das Jahr 1983, der Milchsee quoll über. Es gab kein Produktionsverfahren, das so risikolos alle Kosten der Produktion abdeckte (Übersicht 1).

Übersicht 1: Gesamtkosten der Milcherzeugung (Stand: Dezember 1983)

Milchleistung	4 000	5 000	6 000
Variable Spezialkosten, Entlohnung, Arbeit, Pacht	2 850	3 205	3 660
Gebäudekosten 10 v. H. von 6 000 DM	600	600	600
Festkosten	250	250	250
Zwischensumme	3 700	4 055	4 510
./. Erlös Altkuh, Kalb	715	715	715
= über den Milchpreis abzudeckende Kosten	2 985	3 340	3 795
Mindestmilchpreis zur Deckung der Gesamtkosten	74,6	66,8	63,3

Bei allen Kalkulationen zur Einkommenssteigerung in Betrieben mit Milchviehhaltung ergab sich zwangsläufig die Beratungsempfehlung, die Zahl der Milchkühe

zu erhöhen. Beratung orientiert sich bekanntlich am einzelbetrieblichen Nutzen und kann auf Berge oder Täler wenig Rücksicht nehmen. Steigende Milchleistungen und Aufstockungen hatten zur Folge, daß die Milchlieferung von 1976 bis 1983 um 25,7 % zunahm bzw. der Selbstversorgungsgrad von 116 % in 1976 auf 131 % in 1983 anstieg. Die Steigerung der Milchproduktion ist aber weniger - wie oft behauptet - eine Folge der staatlichen Förderung als vielmehr der Auswirkungen von Milchleistungssteigerungen je Kuh (Übersicht 2).

Übersicht 2: Entwicklung der Milchlieferung von 1976 bis 1986 (in Mio. t)

	EG ¹⁾	Bundesrepublik	NR
1976	83,965	20,046	1,029
1977	86,706	20,578	1,036
1978	90,728	21,443	1,078
1979	93,175	22,050	1,115
1980	96,130	22,948	1,171
1981	96,471	23,032	1,214
1982	99,885	23,670	1,227
1983	103,735	25,176	1,301
1984	101,335	24,304	1,283
1985	99,748	23,637	1,254
1986	101,257	24,196	1,294
1983 : 1976	+23,9 %	+25,7 %	+25,8 %
1983 : 1980			+10,5 %
BE-Pläne 600 x 30 Kühe = 18 000 x 5 000 kg = 90 Mio. kg =			+ 7 %

1) bis 1979 = 9 EG-Länder; ab 1980 = 10 EG-Länder

Die Quotenregelung

Es ist nicht meine Aufgabe, die Vor- und Nachteile einer Quotenregelung darzustellen. Hierzu hat Herr Dr. GOEMAN sehr abgewogen Stellung bezogen. Lassen Sie mich aber einige Anmerkungen zur Einführung machen, die sicherlich nicht ganz in das euphorische Bild passen. Sie sollen aber die Frage beantworten, warum soviel Enttäuschung im Lande ist. Die Erwartungshorizonte wurden nicht erfüllt, die Überwachungsmentalität nahm zu. Warum?

- Die Landwirte sind über die Alternativen zur Kontingentierung nicht voll informiert worden. Alle anderen Alternativen, wie z. B. gleitende Anpassung über den Milchpreis wurden von vornherein negativ beurteilt.
- Den Landwirten wurde vielfach suggeriert, daß nach einer Kontingentierung eine aktive Preispolitik folgen kann, die eine dynamische Einkommensentwicklung auch bei niedriger Kuhzahl ermöglicht. "Ich stelle mir den zukünftigen Betrieb mit 125 000 kg Milchkontingent vor" (I. KIECHLE).
- Die Nachteile, die insbesondere junge Betriebsleiter zu erwarten haben, wurden nicht ausreichend genug dargestellt.
- Das Wachstum in der Milchviehhaltung mit oder ohne staatliche Förderungsmaßnahmen mit dem Ziel, wettbewerbsfähige Betriebe aufzubauen, wurde mit dem Ausspruch "Ich habe es nie verstanden, daß der Staat zu Investitionssprüngen von 30 auf 60 Kühe verholpen hat." in Frage gestellt.
- Den westdeutschen Landwirten wurden von seiten der Agrarpolitik die Probleme der Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft bei einer Kontingentierung nicht ausreichend genug dargestellt.
- Der Staat hat zu wenig bedacht, daß er kurz vorher entwickelte Betriebe, die um etwa 20 % in ihren Kapazitäten reduziert wurden, in finanzielle Schwierigkeiten bringt, da die Existenzsicherung auf die volle Kapazität ausgelegt war.
- Alle haben zu wenig berücksichtigt, daß Beamte nicht immer in der Lage sind, über Richtlinien Existenzsicherung zu betreiben.

Warum diese Anmerkungen?

1. Weil man weitere planwirtschaftliche Elemente im Köcher hat und
2. weil bei der positiven Bilanz oft vergessen wird, daß es Zehntausende Einzelschicksale gibt, deren Existenz aufs Spiel gesetzt wurde. Diese Menschen haben das Gefühl, daß nicht mehr ihre Tüchtigkeit, sondern Stichtage über ihre Existenz entscheiden.

Wer in seiner dienstlichen Tätigkeit mit den Mitarbeitern etwa 2 000 Einzelfälle verzweifelter Menschen, die aufgrund fehlender Merkmale nicht in die Richtlinien passen, vor sich sitzen sah, denkt differenzierter. Wer diese Problematik mit der Bemerkung "Ab und zu zwickt es" abtut, braucht sich über das nachlassende Vertrauen in staatliche Institutionen nicht zu wundern.

Damit möchte ich nicht die Quotenregelung an sich in Frage stellen, sondern einmal deutlich machen, welche Fehler gemacht wurden. So ist ein differenzierter Abzug ist keine Maßnahme, Existenzen aufzubauen, sondern höchstens existenzfähige Betriebe auszugrenzen.

Die Quotenregelung im Rheinland

Im Rheinland gibt es rund 11 000 milcherzeugende Betriebe. In Übersicht 3 ist die Zahl der Fälle nach den einzelnen Verordnungen bzw. Richtlinien dargestellt. Danach wurden für sieben Maßnahmen insgesamt 169 167 t zugeteilt, das sind 12,94 % der Anlieferungsmenge von 1983.

Wie hat sich diese Quotenregelung auf den einzelnen Betrieb ausgewirkt? Hier sind, wie Übersicht 3 zeigt, sieben Maßnahmen zur Vermehrung der Milch und die Rentenaktionen zu unterscheiden, die letztlich folgenden Saldo bringen (Übersicht 4).

Durch die Härtefallregelung wurden je Fall im Durchschnitt 13 Kühe zugeteilt, die schwerpunktmäßig im Bereich zwischen 20 und 40 Kühen lagen. Insgesamt wurde der Strukturwandel zugunsten größerer Bestände über die Härtefallregelung forciert (Übersicht 5). Insgesamt sind die Kühe vermehrt in Betriebe mit Zukunftschancen gewandert. Kleinere blieben anteilmäßig stärker außen vor. Nach der Härtefallregelung trat aber eine weitgehende Stagnation ein. Die Veränderung > 60 Kühe zeigt, daß es zu einer Verringerung der Bestände kommt, bei denen bei einigen unserer Mitbewerber erst der Familienbetrieb beginnt (Übersicht 6).

Die Milchrentenaktion hat zuerst einmal in Ackerbaubetrieben die Kuhzahl drastisch reduziert (aufgeschobene Entscheidungen).

Die I. und II. Generalklausel bescherte der Landwirtschaftskammer Rheinland 1 728 Anträge, davon in der Generalklausel I mit 419 Bewilligungen und einer zusätzlichen Referenzmenge für Betriebe bis 100 000 kg und in der Generalklausel II mit 425 Bewilligungen oder einer zusätzlichen Referenzmenge von 14 832 kg. In beiden Fällen handelt es sich weitgehend um Betriebe,

- die heute bereits kein Eigenkapital mehr bilden,
- die über ein zu geringes Einkommen verfügen,
- bei denen die zugeteilte Referenzmenge nicht zur Existenzsicherung beitragen könnte.

Übersicht 3: Stand der Abwicklung 30. Juni 1987

Maßnahme	Zahl der Anträge	Bewilligungen	Ablehnungen	Widersprüche	Zwischen- nach- richten	Anhö- rungen	Verf. ruht	WB	Klage	Antrag/ Klage zurück- gezogen	zugeteilte Referenz- menge	
Aufstockung	3 090	2 518	537	538	84	321	k. A.	100	25	36	149 746	
Höhere Gewalt	928	573	343	157	11	98	k. A.] ca. 650	39	3	8	6 532
Sonderfälle	642	45 ¹⁾	601	115	12	67	k. A.		29	7	3	-
General- klausel I	680	419	159	54	-	-	-	22	-	4	3 245	
General- klausel II	1 148	425	733	248	-	100	32	96	6	4	6 304	
Ben. Geb.	250	194	44	9	-	-	-	99	-	-	6 662	
Feucht- wiesen	246	236	7	3	-	1	-	22	-	1	3 162	
Summe %											169 167 ¹⁾	

1) = 12,94 % der Anlieferungsmenge 1983

Eines hat aber die II. Generalklausel gezeigt: Das Vorhaben "Milch in den Topf und unter Beteiligung der Praxis zu verteilen" sollte eine einmalige Angelegenheit sein. Für 1 100 Kühe hat man fast drei Jahre gebraucht.

Ein wesentliches Element zur Existenzsicherung war die Übertragungsregelung bis zum 01.08.1987. Insgesamt sind 1 053 Fälle übertragen worden mit einer Referenzmenge von 67 604 728 kg (Übersicht 7), davon sind 54 135 830 kg ohne Abzug.

Die Mengen gingen in einzelnen Regionen zu etwa 40 % in Betriebe mit über 50 Kühen. Damit wird deutlich, daß vorzugsweise an Landwirte übertragen wird, die auch noch in einigen Jahren liquide sind.

Übersicht 4: Gesamtbilanz der Quotenregelung

I.	Milchanlieferung im Rheinland 1983	1 301 503 t
	abzüglich Kürzung 7,5 % Ø	./.
	Referenzmenge Rheinland	1 203 890 t
II.	1. Rente	52 716 t
	2. Rente	9 547 t
	3. Rente	1 824 t
	4. Rente	1 379 t
	5. Rente	65 466 t
III.	Vergebene Referenzmengen aus Übersicht 3	169 167 t
	+ gegenüber 1983	+ 6 090 t

Übersicht 5: Strukturwandel durch Härtefälle (Aufstockung)

	Betriebe insgesamt	Bestand bis 20 Kühe	Bestand 20 bis 40 Kühe	Bestand 40 bis 60 Kühe	Bestand 60 bis 80 Kühe
Bewilligte Betriebe %	2 497 100	529 21	1 279 51	543 22	146 6
Milchkühe					
- vorher	33 Stück	15 Stück	29 Stück	48 Stück	68 Stück
- nachher	46 Stück	29 Stück	43 Stück	61 Stück	77 Stück
+	13 Stück	14 Stück	14 Stück	13 Stück	9 Stück

Dr. Budde/ Fr. Degel, Landwirtschaftskammer Rheinland, Bonn

Übersicht 6: Entwicklung der Bestandsgrößenklassen Milchkühe zwischen 1975 und 1986 in v. H.

Größenklasse	1980 : 1975		1982 : 1980		1984 : 1982		1986 : 1984	
	Tiere	Halter	Tiere	Halter	Tiere	Halter	Tiere	Halter
< 20 Kühe	- 37	- 42	- 15	- 16	- 18	- 16	- 11	- 14
20 - 30 Kühe	+ 5	+ 4	- 5	- 5	- 14	- 15	- 8	- 8
30 - 40 Kühe	+ 68	+ 66	+ 7	+ 7	- 1	- 1	- 6	- 5
40 - 60 Kühe	+157	+152	+ 26	+ 25	+ 34	+ 31	+ 5	+ 5
> 60 Kühe	+240	+245	+ 64	+ 65	+ 42	+ 48	- 7,6	- 5,5
insgesamt	+ 2	- 26	+ 2,7	- 8,1	+ 1,4	- 8,8	- 5,2	- 9,2
Ø Bestand		+ 37,5		+ 11,8		+ 11,1		+ 4,3

Übersicht 7: Übergegangene Referenzmenge mit und ohne Abzug, Rheinland

Summe	Zahl der Bescheinigungen	übergegangene Fläche in ha	abgegebene Referenzmenge in kg	20 % Abzug kg	beim Übernehmen - angek. Referenzmenge in kg
III/1984	129	1 198,13	8 718 072	-	8 718 072
IV/1984	20	170,97	753 700	5 220	748 480
I/1985	72	774,41	4 031 985	94 659	3 938 326
II/1985	44	475,159	3 079 903	54 833	3 025 070
III/1985	63	840,9	5 667 197,5	84 260,5	5 582 935
IV/1985	48	659,7	2 999 244	149 170	2 823 074
I/1986	88	984,59	4 605 485	239 505	4 365 979
II/1986	59	1 059,66	6 813 798	212 221	6 601 577
III/1986	75	1 294,94	5 818 438	189 062	5 627 376
IV/1986	24	395,6	2 171 364	248 533	1 916 092
I/1987	327	2 910,12	16 186 397	1 874 685	14 312 712
II/1987	104	1 605,95	10 164 193	219 158	9 945 035
insgesamt	1 053	12 370,129	71 009 776,5	3 371 306,5	67 604 728

Ausblick

Mit der Quotenregelung wurde das marktwirtschaftliche Ziel, die Milchmenge zu reduzieren, erreicht. Zugleich wurde aber eine Vielzahl von Landwirten ausgegrenzt. Bedauerlich ist die Tatsache, daß bei einem Übergang von Referenzmengen keine Förderung möglich ist; das bringt einen Wettbewerbsnachteil von etwa 15 000 DM bei einer Investition von 300 000 DM.

Völlig unverständlich ist der Abzug in Höhe von 80 % bei einer Referenzmenge von über 300 000 kg, das sind 50 Kühe. Damit werden bei uns die Betriebe ausgegrenzt, die wettbewerbsfähig sind bzw. wir hören dort auf, wo anderswo der Familienbetrieb beginnt. Diese oft an nicht lebensfähige Betriebe orientierte Agrarpolitik hat mittel- und langfristig verheerende Folgen.

Ziel kann es daher nur sein, sobald wie möglich zu einer an marktwirtschaftlichen Elementen orientierten Politik zurückzukehren. Dazu gehören

- die Handelbarkeit der Kontingente und
- der Wegfall der staatlichen Abzüge.

Inwieweit man Obergrenzen einführt (600 000 kg?, sofern ein Junglandwirt kaufen will) oder ob die Übertragung regional begrenzt wird, sind Rahmenvorschriften, über die jederzeit diskutiert werden sollte. Nur so wird der Einzelbetrieb mit der Kontingentierung leben können.

Weitere staatliche Maßnahmen

Im Bereich der Landwirtschaftskammer wurden 1986 129 Anträge für 2 889 Mutterkühe bearbeitet, das sind 22,39 Kühe pro Betrieb oder knapp 800 DM. Dieser Betrag reicht sicherlich zu einer Existenzsicherung nicht aus. Ferner wurden über 758 Anträge, 53 939 Schafe mit einer Gesamtsumme von 1,54 Mio. DM Prämie bearbeitet. Bei den 758 Anträgen handelt es sich um etwa 100 Betriebe, deren Einkommen weitgehend aus der Schafhaltung stammt.

Als neue Maßnahme wurde die Prämie für Rindfleischerzeuger eingeführt. Während des Antragstellungszeitraumes vom 06.04. bis 05.06.1987 wurden 3 800 Anträge mit ca. 69 000 Bullen gestellt. Das sind 18 Bullen pro Betrieb oder 1 080 DM pro Betrieb. Ich überlasse es Ihrer Phantasie festzustellen, ob solche Maßnahmen geeignet sind, die Existenzsicherung bäuerlicher Familienbetriebe zu forcieren oder ob sie dazu führen, daß man wegen der staatlichen Maßnahmen

stimuliert wird, Produkte zu erzeugen, die den gesamten Fleischmarkt durch-einanderbringen.

Mehr Enthaltbarkeit des Staates bei dem Ziel, mehr Ordnung und weniger Markt zu schaffen, ist das sicherste Mittel, dem Unternehmer mehr Freiräume und damit mehr Überlebenschancen zu lassen. Mit dem Schlagwort "Mehr Sicherheit und mehr soziale Gerechtigkeit" hat man selten Probleme gelöst, aber immer neue geschaffen. Heute wickeln unsere Berater in 50 % über der Arbeitszeit staatliche Maßnahmen ab. Es ist abzusehen, wann es 60, 70 und mehr Prozent sein werden.

AUSWIRKUNGEN VON QUOTENREGELUNGEN

von

Gerhard POSCHACHER, Wien

Die europäische Agrarpolitik steht vor ihrer größten Herausforderung seit Bestehen des gemeinsamen Agrarmarktes, begründet mit den Verträgen von Rom im Jahre 1958. Die Erfahrungen, die die Gemeinschaft mit der Landwirtschaftspolitik gemacht hat, sind nicht gerade ermutigend (v. d. GROEBEN 1987). Dazu kommt, daß die Position der Landwirtschaft in den einzelnen Mitgliedsländern unterschiedlich ist (ERTL 1986).

Die von SCHMITT und TANGERMANN im Rahmen der GEWISOLA-Tagung 1987 aufgezeigten agrar- und marktpolitischen Schwierigkeiten, die wissenschaftlich untermauerten Dimensionen der Agrarkrise haben eine entscheidende Wurzel: es fehlt ein praktikables und konsensfähiges Agrarkonzept. Niemals zuvor wurde nämlich auf so dramatische Weise in den EG-Staaten sowie in den USA deutlich,

- wie groß die Unzufriedenheit der Bauern mit ihrer Einkommenssituation ist,
- wie sich die Verunsicherung der Verbraucher infolge einer mangelnden Verständnissfähigkeit für agrarpolitische Maßnahmen angesichts von Überfluß und Hunger immer mehr verbreitet,
- wie gering die politische und administrative Akzeptanz der von wissenschaftlicher Seite vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten zur Behebung der Markt- und Einkommensprobleme ist und
- wie sich die Kluft zwischen Praxis, Verwaltung, Interessensvertretungen und Wissenschaft ständig vergrößert.

Es fehlt ein auf die Erhaltung bäuerlicher Betriebsstrukturen ausgerichtetes agrarpolitisches Langzeitprogramm, das von den Bauern bejaht und von den Konsumenten verstanden wird, gleichzeitig aber von der öffentlichen Hand auch finanziert werden könnte.

Das Ergebnis dieser fehlenden agrarökonomischen Ausgewogenheit, die ökologische Widersprüchlichkeit und mangelnde Einbindung in die angestrebte soziale Markt-

wirtschaft gebar in den meisten europäischen Industriestaaten einen agrarischen Popanz, nämlich die von CONRAD auf dieser Jahrestagung analysierte bürokratische Agrarpolitik. Sie manifestiert sich in immer stärkeren administrativen Eingriffen auf Erzeuger- und Vermarktungsebene mit problematischen Allokations- und Verteilungswirkungen sowie in institutionellen und strukturellen Erstarrungen.

NIEHAUS und HANAU, die noch die Vision einer gestaltenden Agrarpolitik im Wirtschaftsganzen hatten, müßten sich heute mit dem verwalteten Bauern herumschlagen, für den allenthalben Mindesteinkommen und verstärkte Transferzahlungen verlangt werden. Hatte NIEHAUS (1974) recht, wenn er meinte, eine Überwindung des Dilemmas zwischen Markt- und Einkommenspolitik wird wahrscheinlich überhaupt nicht möglich sein?

Ein Blick in die Tagungsunterlagen läßt erkennen, daß die Lösungsvorschläge für den Abbau von Agrarüberschüssen und einer damit verbundenen Verbesserung des preispolitischen Spielraumes für die Landwirtschaft zum Teil sehr widersprüchlich sind. Sie reichen von marktwirtschaftlichen und fast rein ökonomischen Ansätzen, vertreten von SCHMITT und TANGERMANN, bis zu stark ökologischen Aspekten, wie sie mehrmals von WEINSCHENCK dargestellt wurden. Über die Auswirkungen von Quotenregelungen kommen HARTMANN und SCHMITZ zwar zu eindrucksvoll belegten Nachteilen (mangelnde Entlastungswirkung, unerwünschte Verteilungseffekte), lassen aber politisch konsensfähige Alternativen weitgehend vermissen. GOEMANN und HÖLLER ließen daher keinen Zweifel daran, daß es in der EG derzeit keine praktikablen und durchsetzbaren anderen Lösungsmodelle zur Eindämmung der Milchflut gibt als die Quotenregelung. In der EG wurde die gleiche Erfahrung gemacht wie in Österreich, wo es seit 1978 eine Richtmengenregelung gibt: Quoten haben Nachteile, aber die überbordende Milchflut wurde gebremst.

In Österreich wird versucht, mit einer öko-sozialen Agrarkonzeption einen Ausweg aus der Agrarkrise zu finden. In einem Land, in dem von etwa 300 000 Betrieben knapp 120 000 auf Bergbauern entfallen, erhebliche Wirtschaftsprobleme entlang der Grenzen zu den Oststaaten (Abwanderung, mangelnde Infrastruktur) bestehen und von den jährlichen 120 Millionen Gästenächtigungen 80 % auf das Berggebiet entfallen, ist es notwendig, den agrarischen Strukturwandel im Einklang mit der gesamtökonomischen Entwicklung zu steuern. Die Agrarquote von etwa 8 % (1987) dürfte bis 1995 nach einer Studie des Wirtschaftsforschungsinstitutes in Wien auf 6 % absinken. Es geht darum, den Berg- und Grenzlandbauern durch verstärkte Direktzahlungen (1988: 528 Millionen Schilling) und sinnvolle Investitionsmaßnahmen auch in Zukunft eine Lebenschance zu bieten. Dies wird für die österreichi-

sche Agrarpolitik auch im Falle eines EG-Beitritts - entsprechende Initiativen sind 1988 zu erwarten - entscheidend sein.

Der Abbau der Überschüsse bei Milch, Getreide und Vieh bleibt ein vordringliches Anliegen der öko-sozialen Agrarpolitik, wie sie in ihrer Grundkonzeption von Landwirtschaftsminister Dipl.-Ing. RIEGLER im Grünen Plan 1988 vorgestellt wurde.

Die Richtmengenregelung bei Milch wird verbessert (z. B. Handelbarkeit der Quoten), das Marktordnungssystem liberalisiert. Ein Rinderproduktionskonzept soll verstärkt auf wirtschaftseigenes Futter und den Vorrang der Qualität vor Quantität abzielen. Die neue Agrarstrategie auf der Ackerfläche wurde mit einem verstärkten Anbau von Alternativen (1988: 45 000 Hektar Pferdebohnen und Körnererbsen, 30 000 Hektar Raps) sowie einem Grünbracheprogramm zur Entlastung des Getreidemarktes, für den Bodenschutz und zur Verminderung des großen Defizits bei pflanzlichen Fetten und Ölen sowie der hohen Futtermittelimporte (1986: 500 000 Tonnen) eingeleitet.

Es geht um eine neue Agrarpolitik und um die Beantwortung der zentralen Frage, wie kann der technisch-biologische Fortschritt sinnvoll gesteuert werden und welche Antwort hat die Agrarökonomie als Alternative zum verwalteten Bauern, zur bürokratischen Agrarpolitik, und wie kann es gelingen, eine konzertierte Korrektur (EISENKRÄMER, GEWISOLA 1987) bei der Produktionsrückführung ohne unzumutbare Konflikte für die Bauern und negative Auswirkungen für den ländlichen Raum zu realisieren.

Literatur

Agrarbilanz 1987; herausgegeben vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1987.

ERTL, J. (1985): Agrarpolitik ohne Illusionen. Frankfurt.

GROEBEN, v. h. H. (1987): Die europäische Gemeinschaft und die Herausforderung unserer Zeit. Baden-Baden.

Grüner Bericht 1987; herausgegeben vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1987.

Grüner Plan 1988 des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien.

- NIEHAUS, H. (1974): Sorgenkind Landwirtschaft in der Zweiten Republik. In: 25 Jahre BRD. Stuttgart.
- RIEGLER, J. (1987): Aufbruch zu einer ökosozialen Agrarpolitik. In: Agrarische Rundschau, Heft 7.
- WEINSCHENCK, G. (1979): Zur Problematik der Fortsetzung gegenwärtiger Entwicklungstendenzen im Agrarbereich. In: Agrarwirtschaft, Heft 4.

MASSNAHMEN ZUR GEZIELTEN REDUKTION DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN FAKTORKAPAZITÄT

von

Ludger WILSTACKE, Braunschweig-Völkenrode

I Einleitung

In der europäischen Agrarpolitik besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß eine unveränderte oder nur geringfügig modifizierte Fortführung der bisherigen Politik nicht länger möglich sei. Über die einzuschlagenden Wege und die einzusetzenden Instrumente gehen die Meinungen jedoch weit auseinander.

So wird in der Bundesrepublik zunehmend über neue und ergänzend einzusetzende agrarpolitische Instrumente diskutiert, um eine ausschließlich oder überwiegend über Markt- und Preismechanismen bewirkte Anpassung des Produktionsvolumens und des Umfangs landwirtschaftlich genutzter Produktionsfaktoren zu vermeiden. Mittels finanzieller Anreize sollen Landwirte dazu bewegt werden, ihre Produktion vorübergehend oder auch dauerhaft zu verringern bzw. ganz einzustellen. Die Überlegungen umfassen neben dem Boden (Flächenstillegung) und dem AK-Besatz (Vorruhestand) auch die Nutzung des Kapitals (Milchrente, Prämie für weniger gehaltene Mastrinder) oder bei Betriebsstillegungsprämien sämtliche Produktionsfaktoren gleichzeitig.

Abgesehen von der früheren Landabgaberente sowie den seit 1969 jeweils befristet durchgeführten verschiedenen Programmen zur Einstellung bzw. Umstellung der Milchproduktion, die allerdings teilweise unter anderen landwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als heute wirksam waren, liegen für bundesdeutsche Verhältnisse keinerlei Kenntnisse über die voraussichtlichen Wirkungen dieser neuartigen Instrumente vor. Dieses bezieht sich nicht nur auf Langzeiteffekte, Nebenwirkungen und erst nach Durchlauf von Zwischenstufen entstehende indirekte Effekte, sondern es besteht bereits weitgehende Unklarheit darüber, wie groß der voraussichtliche Teilnehmerkreis und dessen Produktions-

bzw. Faktorpotential sein könnte. Letztgenannter Aspekt ist Gegenstand der im folgenden wiedergegebenen Untersuchung:

Welche staatlichen Angebote würden in welchem Umfang, bei welchen Betrieben, in welchen Regionen und zu welchen Bedingungen auf positive Resonanz stoßen, vermutlich zu einer Teilnahme führen und welche Auswirkungen auf Faktoreinsatz und Produktionsvolumen wären damit verbunden?

Die Untersuchung erstreckt sich auf das Land Niedersachsen und stützt sich auf drei Informationsquellen: Eine Auswertung der Antragsunterlagen sämtlicher 1986/87 am niedersächsischen Grünbracheprogramm teilnehmenden Landwirte, Sonderauswertungen der Agrarberichterstattung 1986 sowie eine Befragung von rund 2 200 praktischen Landwirten im Winter 1987¹⁾.

2 Flächenstillegung

2.1 Grünbrache Niedersachsen

Im Frühsommer 1986 wurde der sogen. "Grünbrachegroßversuch" gestartet. Das Programmangebot richtete sich an alle Landwirte ab 5 ha Ackerfläche und sah im wesentlichen folgendes vor: Landwirte, die für die Dauer eines Jahres auf einem Teil ihrer Ackerfläche - mindestens 1 ha, höchstens jedoch 20 % der Ackerfläche bzw. 20 ha - die Produktion einstellen, erhalten als finanziellen Ausgleich einen Zuschuß von 1 000,- DM pro ha bei einer Ackerzahl bis 40 und von 1 200,- DM pro ha bei höher bonitierten Böden. Die brachgelegten Flächen sind zu begrünen, die Aufbringung von Gülle, Klärschlamm, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist untersagt und der Pflanzenaufwuchs darf nicht zu Futterzwecken genutzt oder verkauft werden.

2.1.1 Tatsächliche Inanspruchnahme

Insgesamt standen für das Grünbracheprogramm 1986/87 120 Mill. DM zur Verfügung, die jedoch bei weitem nicht ausgenutzt wurden. Von den rund 61 000 antragsberechtigten Landwirten, die 96,4 % der gesamten Ackerfläche des Landes bewirtschaften, nahmen 7 706 (12,6 %) am Programm teil (Tabelle 1). Während die Beteiligungsquoten der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe nicht nennenswert differierten, bestanden deutliche regionale und betriebsgrößenabhängige Unterschiede. In den Betriebsgrößenklassen bis unter 50 ha LF nahmen zwischen

8 und 11 % der Antragsberechtigten teil. Demgegenüber lag in der Klasse 50 bis unter 100 ha die Beteiligungsquote mit 21,7 % etwa doppelt so hoch und in der Klasse ab 100 ha LF nahmen sogar 38,5 % der Antragsberechtigten am Programm teil.

Tabelle 1: Grünbracheantragsteller, -antragsberechtigte und Beteiligungsquote nach Betriebsgröße und Region

Betriebsgröße von ... bis unter ... ha LF Region	Antragsteller		Antragsberechtigte ¹⁾		Beteiligungs- quote in % (5) = (1) : (3)
	abs.	%	abs.	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
5 - 10	396	5,1	4 680	7,7	8,5
10 - 20	1 063	13,8	12 532	20,5	8,5
20 - 30	998	12,9	12 418	20,3	8,0
30 - 50	1 938	25,1	17 637	28,9	11,0
50 - 100	2 562	33,2	11 827	19,4	21,7
100 u. m.	750	9,7	1 947	3,2	38,5
Küste	376	4,9	6 910	11,3	5,4
Nordw. Geest	543	7,0	5 502	9,0	9,9
Emsland	541	7,0	7 738	12,7	7,0
Südoldenb./Mittelw.	1 498	19,4	17 712	29,0	8,5
Heide	2 771	35,9	9 097	14,9	30,5
Hildesh./Braunsch.	1 081	14,0	7 276	11,9	14,9
Weser/Leine Bergland	896	11,6	6 806	11,2	13,2
Insgesamt	7 706	100,0	61 041	100,0	12,6

¹⁾ Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe mit 5 und mehr ha Ackerfläche
(Stand: 1986)

Quelle: Antragsunterlagen der Grünbracheteilnehmer; Sonderauswertung Agrarberichterstattungsstatistik.

Regional lag die Beteiligung in der Küstenregion mit einer Quote von 5,4 % am niedrigsten und in der Heide, wo fast jeder Dritte das Programmangebot nutzte, bei weitem am höchsten. In den anderen Landesteilen mit ebenfalls überwiegend niedrigeren Ackerzahlen (Nordwestliche Geest, Emsland, Südoldenburg/Mittelweser) lag dagegen die Beteiligungsquote nicht nur unter dem Landesdurchschnitt, sondern auch deutlich niedriger als in der Hildesheim/Braunschweiger Lößbörde und im angrenzenden Weser/Leine Bergland, wo überwiegend bessere Flächenqualitäten vorherrschen und 14,9 bzw. 13,2 % der Antragsberechtigten sich zu einer Teilnahme entschlossen.

Bei Verwendung der Ackerzahl als Maßstab für die Bodenqualität der Brache-
flächen ergibt sich, daß in überproportionalem Umfang Flächen geringerer Güte in
das Programm eingebracht worden sind. Gut zwei Drittel der Bracheflächen
wiesen eine Ackerzahl zwischen 20 und 40 auf im Vergleich zu 57 % bei der
antragsberechtigten Ackerfläche.

2.1.2 Teilnahmepotential

Gemessen an den zunächst bereitgestellten Haushaltsmitteln fiel die tatsächliche
Beteiligung wesentlich niedriger als erwartet bzw. erhofft aus. Den Befragungs-
ergebnissen zufolge wurde offensichtlich nur der kleinere Teil der prinzipiell
interessierten Landwirte erreicht. Fast die Hälfte der befragten Nichtteilnehmer
hatte seinerzeit eine Beteiligung erwogen und wiederum bei 45 % von diesen
waren die Teilnahmeerwägungen eingehender bis intensiver Art. Umgerechnet auf
die Antragsberechtigten Nichtteilnehmer ergibt dies knapp 12 000 zwar ernsthaft
interessierte, aber dennoch nicht teilnehmende Landwirte. Ähnlich wie bei der
tatsächlichen Programmteilnahme stieg auch hier mit zunehmender Betriebsgröße
sowohl der Anteil der Landwirte mit Teilnahmeerwägungen als auch der Anteil
derjenigen mit intensiven Überlegungen deutlich an. Regionale Schwerpunkte eines
zwar vorhandenen, aber nicht realisierten Interesses sind insbesondere die Hildes-
heim/Braunschweiger Lößbörde und auch die Heide. Herausragender Grund bei der
Entscheidung gegen eine Teilnahme war vielfach die Höhe des Zuschusses, die für
über 80 % der interessierten Landwirte "teilweise" bzw. "sehr starke" Bedeutung
bei der Entscheidung gegen eine Teilnahme hatte. Mit großem Abstand folgen als
Gründe "Verbot der Aufwuchsnutzung" (42,9 %), "Ganzjährige Begrüpfungspflicht"
(40,3 %), "Starrer Brachezeitraum" (33,6 %) und "Verbot der Gülleausbringung"
(31,1 %). Die geäußerten Vorstellungen über die erforderliche Mindestzahlung
liegen mit durchschnittlich fast 1 700,- DM pro ha erheblich über den Zuschüssen
des Jahres 1986/87. Zwar hegen Landwirte mit besseren Böden durchaus höhere
Zahlungserwartungen, aber die Unterschiede sind wesentlich kleiner als diejenigen,
die schließlich bei den verschiedenen Sätzen für das Brachejahr 1987/88 Berück-
sichtigung fanden.

2.1.3 Produktionsmindernde Effekte

Da es sich bei der Grünbrache lediglich um eine einjährige Teilflächenstilllegung
handelt, wird vielfach befürchtet, daß vor allem oder überwiegend Flächen mit
weit unterdurchschnittlichen Erträgen vorübergehend aus der Produktion genom-

men würden und der Marktentlastungseffekt somit wesentlich geringer sei als die Reduzierung des Flächennutzungsumfanges. Diese Erwartungen werden durch die Untersuchungsergebnisse nur in sehr begrenztem Maße gestützt. So wurden zwar mehr Flächen mit geringerer Ackerzahl brachgelegt als ihrem Anteil an der Ackerfläche entspricht. Dies beruht auf zwei Gegebenheiten. Die nicht am Grünbracheprogramm teilnehmenden Landwirte bewirtschaften Ackerflächen, die im Durchschnitt geringfügig (8,5 %) besser bonitiert sind als die Ackerflächen der Teilnehmer. Weiterhin weisen bei den Teilnehmern die brachgelegten Flächen um etwa 10 % niedrigere Ackerzahlen als die gesamten Ackerflächen der Betriebe auf.

Zieht man jedoch die in der Vergangenheit auf den jetzt brachgelegten Flächen erzielten Erträge heran und vergleicht diese mit den Durchschnittserträgen der Teilnehmer und der Nichtteilnehmer, so zeigen sich bei allen Fruchtarten nur relativ geringe Abweichungen (Tabelle 2). Die in der Befragung erhobenen durchschnittlichen Erträge weisen bis auf einen geringen Niveaueffekt bei fast allen Fruchtarten eine gute Übereinstimmung mit den Ertragsangaben der amtlichen Statistik auf und spiegeln auch die erwarteten Unterschiede zwischen den Erträgen der Teilnehmer und der Nichtteilnehmer sowie zwischen den betriebsdurchschnittlichen Erträgen der Teilnehmer und ihren Erträgen auf den brachgelegten Flächen wider. Aus den daraus errechneten Ertragsrelationen wird jedoch ersichtlich, daß das Ausmaß der Unterschiede zwischen diesen Gruppen nur relativ gering ist. Angesichts der Schlüssigkeit der gesamten diesbezüglichen Befragungsergebnisse kann diesen Werten eine hohe Aussagefähigkeit zugemessen werden. Demnach dürften die Erträge der brachgelegten Flächen im Durchschnitt etwa bei rund 90 % der Durchschnittserträge gelegen haben.

Flächenstilllegungsprogramme zielen zumindest implizit vorrangig auf eine Verringerung der Getreideproduktion ab. Die Befragungsergebnisse geben allerdings Anlaß zu deutlichen Vorbehalten. Anders als erwartet nannten die befragten Betriebsleiter für fast 30 % der Brachefläche andere Pflanzen, die auf diesen Flächen angebaut worden wären, wenn keine Teilnahme am Grünbracheprogramm erfolgt wäre, und durch Änderungen des Anbauprogramms auf den übrigen Flächen wurde dieses Ergebnis allenfalls geringfügig kompensiert, denn drei Viertel der Befragten gaben an, das Anbauprogramm auf diesen Flächen wegen der Grünbrachebeteiligung nicht geändert zu haben.

Tabelle 2: Getreide- und Hackfruchterträge auf den Grünbracheflächen im Vergleich zu anderen Flächen

Ertrag	Einheit	angebaute bzw. verdrängte Fruchtart						
		Getreide					Hackfrucht	
		Weizen ⁴⁾	Sommergerste	Wintergerste	Roggen	Hafer/Menggetr. ⁵⁾	Zuckerrüben	Kartoffeln
Bundesrepublik ¹⁾	dt/ha	63,1	41,7	51,6	42,7	44,9 ⁵⁾	518,8	360,7
Niedersachsen ¹⁾	dt/ha	73,2 ⁶⁾	45,6	52,9	42,4	46,4 ⁵⁾	476,7	386,2
Grünbracheteilnehmer: Bracheflächen ²⁾	dt/ha	56,0	40,3	50,6	38,4	41,5	423,2	344,9
Betriebsdurchschnitt ³⁾	dt/ha	57,8	42,8	51,4	42,7	43,9	449,8	347,0
Nichtteilnehmer: Betriebsdurchschnitt ³⁾	dt/ha	61,3	43,8	52,3	44,6	44,5	471,7	345,2
Brachefläche zu Betriebsdurchschnitt Grünbracheteilnehmer	%	96,9	94,2	98,4	89,9	94,5	94,1	99,4
Brachefläche zu Betriebsdurchschnitt Nichtteilnehmer	%	91,4	92,0	96,7	86,1	93,3	89,7	99,9

1) 1986. - 2) Jahr vor der Grünbrache (1986). - 3) Dreijahresdurchschnitt. - 4) Sommer- und Winterweizen. - 5) Hafer. -

6) Vorjahr nur 57,8.

Quelle: SBA: Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung, 1986. Reihe 3, S. 14-19. Befragung. - Eigene Berechnungen.

Ausgehend von diesen Befragungsergebnissen sind in Tabelle 3 die Marktlastungseffekte der Grünbrache zusammenfassend dargestellt. Die größten Reduktionseffekte sind demzufolge bei Roggen und Sommergerste mit 4,4 bzw. 3,2 % Verringerung der Ernte zu verzeichnen, während die Einschränkung bei den anderen Getreidearten 1,3 und bei Weizen sogar nur 0,9 % beträgt. Da der Zuschuß zur Grünbrache flächenbezogen gewährt wird und gleichzeitig die Erträge der Getreidearten je ha variieren, ergeben sich auch für die Getreidearten unterschiedliche Zuschußbeträge je dt nicht produzierten Getreides.

2.2 Interesse an anderen Formen der Flächenstilllegung

Bei der Durchführung von Flächenstilllegungsprogrammen besteht grundsätzlich eine Vielzahl von Ausgestaltungsmöglichkeiten, von denen im Zuge der Befragung nur wenige Varianten berücksichtigt werden konnten, um Verwirrung und Überforderung der Befragten zu vermeiden. Es wurden bei einheitlicher Unterstellung einer fünfjährigen ununterbrochenen Beteiligung vier Varianten vorgelegt, die sich zum einen hinsichtlich des Merkmals stationäre versus Rotationsbrache sowie zum anderen hinsichtlich der Bewirtschaftungs- und Nutzungsaufgaben unterschieden. Die Ergebnisse (Schaubild 1) weisen aus, daß eine Rotationsbrache, die den Landwirten im Vertragszeitraum noch einen etwas größeren Entscheidungsspielraum beläßt, wesentlich eher akzeptiert wird als eine stationäre Brache; die Beteiligungsbereitschaft liegt bei ihr fast doppelt so hoch. Ferner wird bei diesen Varianten ersichtlich, daß der Frage der Aufwuchsnutzung offensichtlich eine höhere Entscheidungsrelevanz zukommt als dem Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und jeglicher Düngung. Bei beiden Bracheformen (rotierend/stationär liegt das bekundete Interesse bei untersagter Aufwuchsnutzung um etwa ein Drittel niedriger. Der Kreis der Interessenten schrumpft bei der Rotationsbrache von 31,4 % mit erlaubter Aufwuchsnutzung auf 21,2 % mit untersagter Nutzung und umfaßt bei stationärer Brache ohne Aufwuchsnutzung nur noch 12,3 %. Zwischen der Beteiligungsneigung und den Merkmalen Erwerbsform und Alter des Betriebsinhabers bestehen bei diesen Angebotsformen keine eindeutigen Zusammenhänge. Demgegenüber wächst der Anteil interessierter Landwirte mit zunehmender Betriebsgröße bei allen hier erfragten Stilllegungsformen in mehr oder weniger eindeutiger Form an, und auch zwischen den Regionen liegen bei den einzelnen Varianten teilweise erhebliche Abweichungen vor.

Der Flächenumfang, den interessierte Landwirte bei diesen Formen voraussichtlich in ein Programm einbringen würden, ist ähnlich wie bei der Grünbrache

Tabelle 3: Verringerung von Anbaufläche und Ernte durch Grünbrache im Jahre 1986/1987 sowie Zuschuß nach Fruchtarten

Merkmal	Einheit	Weizen	Sommergerste	Wintergerste	Roggen	Hafer/Menggetr.	Zuckerrüben	Kartoffeln
Anteil an der Grünbrachefläche ¹⁾²⁾	%	9,9	16,2	12,8	25,8	5,9	2,2	5,7
Verringerung ³⁾								
Anbaufläche	%	1,14	3,58	1,42	4,90	1,49	0,50	2,61
Ernte ⁴⁾	%	0,88	3,17	1,36	4,44	1,34	0,45	2,33
Zuschuß je ha Brache- fläche	DM	1,145	1,015	1,104	1,026	1,082	1,149	1,000
Zuschuß je dt Produktions- verringering	DM	20,5	25,2	21,8	26,7	26,1	2,7	2,9

1) Anbau falls keine Teilnahme an der Grünbrache.

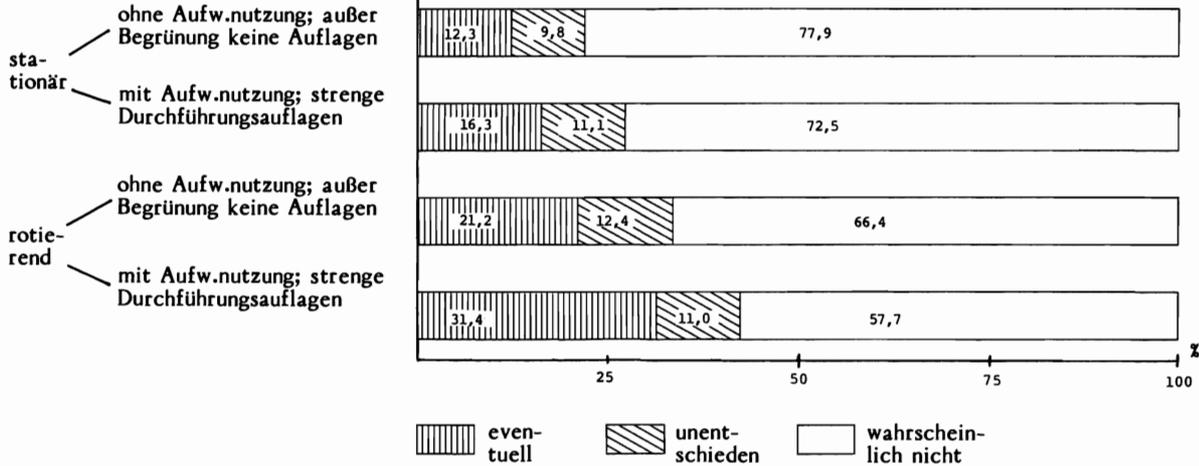
2) Übrige Fruchtarten: 21,5 %.

3) Im Vergleich zum Vorjahr bzw. zur Ernte 1987/88, die aus Anbau 1986/87 und Ertrag 1986 geschätzt wurde.

4) Ernteeffekt leicht unterschätzt, da ein geringfügiger, unkorrigierter Niveauunterschied zwischen den beiden Datenbasen besteht. Erträge aus der Befragung liegen bei fast allen Fruchtarten leicht unter den Erträgen der amtlichen Statistik.

Schaubild 1: Interesse an anderen Formen der Stilllegung von Ackerflächen

Stilllegungsform



1986/87 je Betrieb relativ gering. Jeweils 70 bis 80 % der Interessenten nennen einen potentiellen Stilllegungsumfang von weniger als 6 ha, so daß sich ein Durchschnitt zwischen 4,3 ha (Rotationsbrache mit Aufwuchsnutzung) und 5,8 ha (stationäre Brache ohne Aufwuchsnutzung) errechnet. Dies ergibt einen durchschnittlichen Anteil von rund 16 bis 19 % an der Ackerfläche der Interessenten. Lediglich in Betrieben mit absolut geringem Ackerflächenumfang liegt der Anteil um ein Mehrfaches darüber. Bezogen auf die gesamte Ackerfläche ergibt sich ein Anteil an potentieller Flächenstilllegung von 2,7 bis 5,3 %.

3 Verringerung der tierischen Produktion

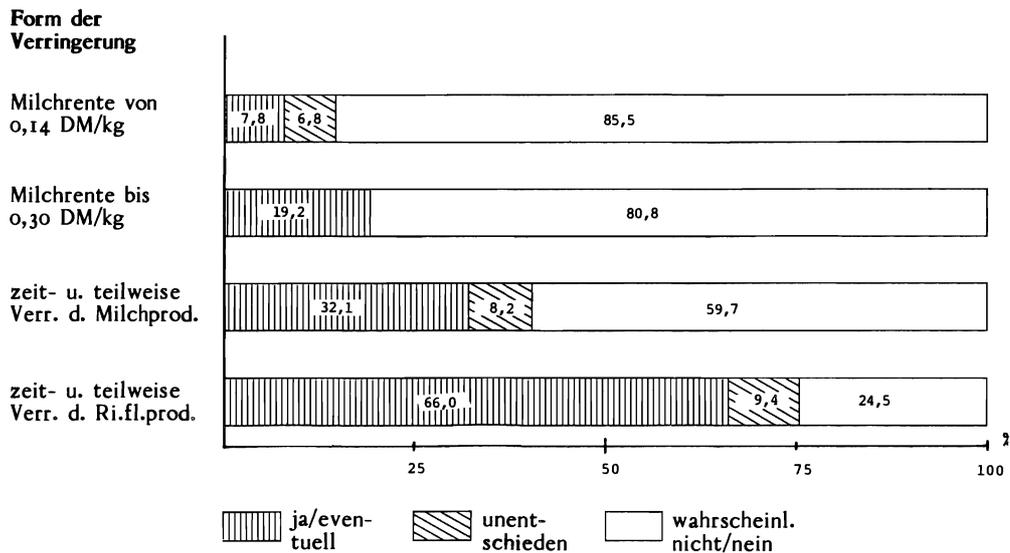
Erhebliche Marktungleichgewichte und kostenträchtige Überschüsse bestehen auch bei der Erzeugung tierischer Produkte, insbesondere bei Milch und Rindfleisch. Geht man davon aus, daß große Teile des in der Tierproduktion eingesetzten Kapitals gar nicht oder nur mit erheblichen Verlusten anderweitig verwertet werden können, so knüpfen Vorschläge zur freiwilligen Produktionsminderung zwar am Produktionsvolumen an, aber sie bedeuten letztendlich eine Verringerung bzw. zeitweise Nichtnutzung des in der landwirtschaftlichen Produktion gebundenen Kapitals.

3.1 Milcherzeugung

Trotz der seit 1984 bestehenden Kontingentierung sahen die Agrarpolitiker im letzten Jahr weiteren Handlungsbedarf zur Verminderung der Milchüberschüsse und kürzten linear die Quoten aller Milcherzeuger vorübergehend bzw. dauerhaft gegen Gewährung eines einheitlichen Einkommensausgleiches. Dies beinhaltete erneut eine erhebliche Einengung der betrieblichen Entscheidungsmöglichkeiten. Es stellt sich daher die Frage, ob sich dieser Reduktionseffekt evtl. auch auf weniger schematischen Wegen, nämlich durch finanzielle Anreize zur freiwilligen vorübergehenden oder dauerhaften Nichtnutzung der Quoten hätte erreichen lassen.

Aus den Fragen zur Bereitschaft der Milchkuhhalter zur Beteiligung an Milchrentenprogrammen ergibt sich, daß man sich von einer lediglich geringfügigen Verbesserung (0,14 DM pro kg für sieben Jahre) zwar ein gewisses Echo (7,8 % eventuell interessierter Milchkuhhalter) versprechen könnte, aber der Anteil interessierter Milcherzeuger erst bei einer kräftigen Aufstockung der Zahlung auf bis zu 0,30 DM pro kg auf insgesamt etwa ein Viertel ansteigen würde. Landwirte

Schaubild 2: Interesse von Milch- und Rindfleischherzeugern an Formen freiwilliger Produktionsminderung in %



mit kleineren Milchkuhbeständen bis unter 20 Tieren bekundeten in erheblich größerer Zahl ein Teilnahmeinteresse als Milchkuhalter mit größeren Betrieben. Sie sind in der Stichprobe deutlich unterrepräsentiert, so daß mit den vorliegend genannten Zahlen das Potential ansprechbarer Milchproduzenten unterschätzt wird. Besonders groß ist das Interesse in den Ackerbaugebieten, bei älteren Landwirten ab 55 Jahren und bei Nebenerwerbslandwirten.

Eine weitere, im Vergleich zur linearen Quotenkürzung weniger starre Form der Produktionsverringerung könnte in dem Versuch bestehen, Landwirte zur zeitweiligen Nichtnutzung ihrer Milchproduktionsrechte gegen Gewährung einer Ausgleichszahlung zu bewegen, wobei die Beteiligung freiwillig wäre und der Umfang der Minderung vom Teilnehmer individuell gewählt werden könnte. Jeder zehnte Kuhhalter antwortete auf diese Frage mit "ja, sicher" und weitere 21,4 % mit "eventuell". Im Gegensatz zur Milchrente lag hier bei den (überrepräsentierten) Haltern mit größeren Beständen eine größere Beteiligungsbereitschaft vor. Auch zur Flächenausstattung der Betriebe besteht ein positiver Zusammenhang, während die Gliederung nach Altersstufen ausweist, daß jüngere Betriebsleiter ein weit überdurchschnittliches Interesse für diese Form aufweisen. Regional liegt der Anteil interessierter Kuhhalter genau wie bei der Milchrente besonders hoch in der Lößbörde und zusätzlich in der Heide. Neben der Teilnahmequote hängt der erzielbare Mengeneffekt von dem Ausmaß der von den Interessenten angestrebten Minderung ab. Der größte Teil derselben (44,5 %) nennt hier Minderungen von lediglich bis zu 10 %. Fast jeder fünfte gab jedoch auch drastische Minderungen von 40 % und mehr an.

3.2 Rindfleischerzeugung

In der Mastrinderhaltung dürften die Chancen, die Gesamtproduktion mittels finanzieller Anreize nachhaltig zu verringern, wesentlich kleiner sein als bei der Bodenproduktion, wo mit der Flächenstillegung der knappe und nicht vermehrbare Faktor Boden aus dem Produktionsprozeß ausscheidet, und als bei der Milch, bei der einzelbetriebliche Quoten die Produktionsmöglichkeiten der Erzeuger begrenzen. Ungeachtet dieser ungünstigeren Voraussetzungen wird auch für die Rindfleischerzeugung über die Gestaltung diesbezüglicher Angebote nachgedacht.

Unter den in der Befragung vorausgesetzten Bedingungen - fünfjährige Laufzeit, voller Einkommensausgleich sowie Festlegung des Umfanges der Produktionsverringerung durch den interessierten Landwirt selbst - ergab sich eine im Vergleich zur Stillegung von Flächen bzw. Milchquoten erheblich höhere Resonanz.

Nur jeder vierte Mastrinderhalter lehnt dieses Angebot zur vorübergehenden Produktionsminderung eindeutig ab, während zwei Drittel ihre Bereitschaft zur evtl. Teilnahme artikulieren. Dieser hohe Interessiertheitsgrad gilt fast durchgängig, denn die Aufgliederung nach betrieblichen und personellen Merkmalen weist nur relativ geringfügige Nuancierungen aus. Für die einzelnen Gruppen schwanken die Angaben ohne eindeutige Tendenz in der Regel etwa zwischen 60 und 70 % eventueller Bereitschaft. Ein hiervon abweichend höheres Interesse läßt sich lediglich bei den Betrieben über 100 ha LF (78,4 %) sowie in den Regionen Hildesheim/Braunschweiger Lößbörde und Weser/Leine Bergland erkennen. Neben der sehr hohen Teilnahmebereitschaft zeigt sich, daß die Produzenten dabei nicht nur an geringfügige, sondern überwiegend an ganz erhebliche Verringerungen ihrer Produktion denken. Rund die Hälfte nannte Reduzierungen zwischen 10 und 50 % und fast ein Drittel gab an, die Produktion dann ganz einstellen zu wollen. Auch bei diesem Aspekt weisen die Verteilungsmuster nur relativ geringfügige Unterschiede auf.

Neben prinzipieller Teilnahmebereitschaft und potentielltem Verringerungsumfang sind die Vorstellungen über die erforderliche Prämienhöhe entscheidend für die Erfolgchancen eines staatlichen Angebotes zur Produktionsminderung. Unter vollem Ausgleich für den Einkommensausfall je nicht produziertem Tier verstanden die meisten Interessenten (66 %) Beträge bis zu 750,- DM und nannten somit keineswegs irrealen Größenordnungen. Unter Einbeziehung auch der Extremwerte errechnet sich eine Durchschnittsprämie von 756,- DM je nichtproduziertem Tier.

Aus der evtl. Teilnahme und dem Umfang der jeweiligen Produktionsverringerung errechnen sich die in Tabelle 4 aufgeführten Potentiale zur Produktionsreduzierung mittels finanzieller Anreize. Die hier für die einzelnen Formen ausgewiesenen Werte sind jeweils in dem in der Befragung zugrunde gelegten Kontext zu sehen. Bei der Mastrindererzeugung können demnach fast 30 % der Gesamtproduktion als prinzipiell erreichbar angesehen werden. Regionale Schwerpunkte der Produktionsminderung würden in den Regionen Hildesheim/Braunschweiger Lößbörde und Weser/Leine Bergland liegen, während in Süddoldenburg/Mittelweser die Produktionsverminderung relativ am geringsten sein würde. Demgegenüber fällt die Bereitschaft zur freiwilligen, kurzfristigen und vorübergehenden Verringerung der Milchproduktion mit 7,5 % der Gesamterzeugung vergleichsweise gering aus. Weit über dem Durchschnitt liegt auch hier der Wert für die Region Hildesheim/Braunschweig. Hieraus kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß die Quoteninhaber nicht mehr mit entsprechend gestalteten staatlichen Angeboten erreichbar wären. Zwar bliebe die voraussichtliche Resonanz auf ein gegenüber den bisherigen Milchrentenprogrammen geringfügig verbessertes Ange-

bot (sieben Jahre lang jeweils 0,14 DM pro kg) mit 4,7 % Produktionsrückgang auch nur gering, aber bei einer höheren Zahlung (bis zu 0,30 DM pro kg) beträgt das Potential mit 14,1 % das Dreifache dieses Wertes.

Tabelle 4: Umfang der potentiellen Produktionsminderung in Prozent der Gesamtproduktion bei unterschiedlichen finanziellen Anreizen für Mast- rinder- und Milchkuhalter nach Regionen

Region	Angebot zur Verringerung			
	Mastrinder- erzeugung ¹⁾	Milcherzeugung		
		vorüber- gehend ²⁾	dauerhaft	
			0,14 DM/kg	bis 0,30 DM/kg
Küste	31,9	8,6	2,5	12,5
Nordw. Geest	32,5	5,8	4,1	18,0
Emsland	28,1	4,8	5,7	17,1
Südoldenb./Mittelweser	22,7	5,6	4,5	11,0
Heide	31,7	7,6	7,0	13,7
Hildesh./Braunschweig	49,8	14,4	14,7	13,9
Weser/Leine Bergland	35,1	8,9	9,0	26,0
Insgesamt	28,7	7,5	4,7	14,1

1) Für fünf Jahre gegen Erhalt eines vollen Einkommensausgleichs.

2) Dieses und/oder nächstes Jahr gegen Erhalt von 0,30 DM/kg.

Im Weser/Leine Bergland umfaßt dieses Stilllegungspotential gut ein Viertel der gesamten Produktion, während in den Regionen Südoldenburg/Mittelweser und Küste, in denen zusammen rund 60 % der gesamten Milch erzeugt werden, die prozentuale Reduzierung mit 11,0 bzw. 12,5 % nicht einmal halb so groß sein würde. Angesichts der trotz mehrjähriger Quotenregelung immer noch erheblichen Marktordnungskosten bei Milch liegen hier, sofern die Quotenregelung beibehalten wird, offensichtlich noch Chancen zur weiteren Eindämmung der Überschüßmengen und der dadurch verursachten Haushaltsbelastungen.

4 Vorruhestand und Betriebsstilllegung

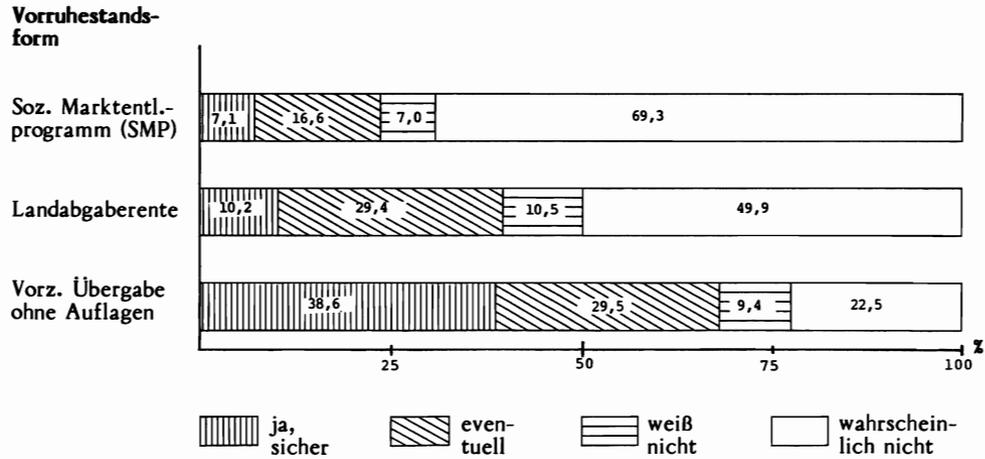
Seit längerer Zeit in der Diskussion, aber auf EG-Ebene in der Ausgestaltung bislang noch nicht konsensfähig, sind Überlegungen zur Verringerung des Faktoreinsatzes und der Produktion mittels Anreizen zum vorzeitigen Ruhestandseintritt

älterer Betriebsinhaber. Je nach Vorschlag unterscheiden sich die Auflagen zur Betriebsstillegung bzw. Flächenverwendung so stark, daß teilweise keinerlei Marktentlastungseffekte mehr davon erwartet werden können. Zu den drei wichtigsten Konzepten wurden die Betriebsinhaber jeweils befragt: zehnjährige Betriebs- und Flächenstillegung in Anlehnung an das Konzept des "Sozialen Marktentlastungsprogramms" des BML (SMP), Betriebsstillegung ohne Auflagen zur Flächenverwendung in Anlehnung an das Konzept der Landabgaberente sowie vorzeitige Betriebsübergabe an einen Nachfolger ohne Auflagen.

In der Regel wird daran gedacht, diese Möglichkeiten Landwirten ab dem 55. Lebensjahr zu eröffnen. Auch die Landwirte aus der darunterliegenden Altersklasse würden in den nächsten Jahren in wachsendem Maße antragsberechtigt werden, so daß in die Auswertung alle befragten Inhaber ab 45 Jahren einbezogen wurden (Schaubild 3). Erwartungsgemäß lag das Teilnahmeinteresse um so höher, je weniger einschränkend die Auflagen zur künftigen Nutzung der Betriebe und der Flächen sind. Der Interessentenkreis wächst von etwa 24 % beim SMP über 40 % (Landabgaberente) auf schließlich 58 % bei der vorgezogenen Betriebsübergabe ohne jegliche Auflagen an. Für die beiden Formen der Betriebsstillegung gilt ferner, daß mit abnehmender Flächenausstattung das Interesse zunimmt. Dies trifft beim SMP besonders für die Inhaber kleinerer Betriebe mit 5 bis 10 ha LF zu, wo fast jeder zweite und damit doppelt so viele Befragte wie im Durchschnitt ein prinzipielles Interesse bekundete. Aber auch von den Inhabern größerer Betriebe ab 50 ha LF zeigte sich noch ein erheblicher Prozentsatz von gut 14 % interessiert. Bei der vorzeitigen Betriebsübergabe ohne Auflagen war dagegen der Anteil interessierter Inhaber nicht mit der Betriebsgröße korreliert.

Von der Bundesregierung wird das Konzept der Betriebsstillegung in Verbindung mit obligatorischer Stillegung der zugehörigen Flächen aus Gründen der Marktentlastung favorisiert. Welcher Anteil des insgesamt vorhandenen Produktionsvolumens bzw. der Faktorausstattung mit diesem Konzept in etwa stillgelegt werden könnte, zeigt Tabelle 5 auf. Es ist unmittelbar ersichtlich, daß wegen des überdurchschnittlichen Interesses der kleineren Betriebe die prozentuale Verringerung bei allen Merkmalen wesentlich niedriger liegt als die der Zahl der Betriebe. Bei Zusammenfassung aller Interessenten ab 45 Jahren und ohne Eliminierung evtl. Mitnahmeeffekte würde sich die Zahl der Betriebe um 14 % verringern lassen. Besonders niedrig würde mit Ausnahme der Zuchtsauenhaltung die Produktionsminderung in der tierischen Produktion ausfallen, bei der die Abnahmerate nur halb so hoch läge. Bei der Bodennutzung würde die Abnahmerate etwa 75 % der Abnahmerate der Zahl der Betriebe betragen. Berücksichtigt man, daß Grünbracheteilnehmer ein größeres Interesse am SMP bekundeten und

Schaubild 3: Interesse von Landwirten ab 45 Jahren an Vorruhestandsformen in %



in der Stichprobe überrepräsentiert waren, so daß hier tendenziell eine Überschätzung vorliegt, und zieht man in die Betrachtung nur das aktuell erreichbare Potential von Landwirten ab 55 Jahren ein, so ergibt sich, daß mit dieser Angebotsform vermutlich nur ein sehr geringer Reduktionseffekt zwischen 2 und 4 % der Gesamtproduktion zu erzielen sein dürfte. Dies ist deutlich weniger, als von den Befürwortern dieses Konzepts in der Regel erwartet wird, und impliziert überdies, daß auch alle "eventuell" Interessierten das SMP in Anspruch nehmen.

Tabelle 5: Umfang der Produktion/Faktorausstattung in Prozent der Gesamtproduktion/-ausstattung bei Landwirten mit unterschiedlichem Interesse an vorgezogenem Ruhestand mit zehnjähriger Betriebsstillegung (SMP) nach Alter des Betriebsinhabers und Interessiertheitsgrad

Produktion bzw. Faktorausstattung	45 bis 54 Jahre			55 Jahre und älter			Insgesamt		
	Interessiertheitsgrad			Interessiertheitsgrad			Interessiertheitsgrad		
	in jedem Fall	eventuell	insgesamt	in jedem Fall	eventuell	insgesamt	in jedem Fall	eventuell	insgesamt
LF	1,5	5,0	6,4	1,3	2,6	3,9	2,8	7,6	10,4
AF	1,4	4,9	6,4	1,4	2,4	3,8	2,8	7,4	10,2
Getreidefläche	1,7	5,4	7,1	1,4	2,8	4,2	3,1	8,2	11,3
Getreideproduktion	1,6	5,0	6,6	1,3	2,7	4,0	2,9	7,7	10,6
Mastrinderproduktion	0,8	2,9	3,7	1,1	2,3	3,4	1,9	5,2	7,1
Mastschweineproduktion	0,9	2,7	3,6	1,4	1,3	2,7	2,3	4,0	6,3
Zuchtsauenbestand	1,8	5,2	7,0	0,9	2,3	3,1	2,7	7,4	10,2
Milchkuhbestand	1,1	4,2	5,3	0,8	1,7	2,5	1,9	5,9	7,8
Milchproduktion	1,1	4,1	5,2	0,7	1,7	2,4	1,7	5,8	7,5
Anzahl Betriebe	2,1	6,2	8,2	2,1	3,6	5,6	4,2	9,7	13,9

5 Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag behandelt die voraussichtliche Inanspruchnahme verschiedener Formen staatlicher Angebote zur freiwilligen Produktionsverringerung bzw. -einstellung gegen Erhalt einer Einkommensausgleichszahlung. Er stützt sich auf die Ergebnisse einer Befragung praktischer Landwirte in Niedersachsen und leitet hieraus Potentiale und Wirkungen ab. Hiernach hat das Gros der praktischen Landwirte grundsätzlich keine Vorbehalte gegen diese neue Form der Politikgestaltung zur Verringerung der Überschüsse. Die Teilnahmebereitschaft unterliegt je nach Produktionsbereich, Angebotsform und Dotierung jedoch erheblichen Schwankungen. Die Chancen zur Produktionseinschränkung dürften bei spezifischen Angeboten, die vorrangig auf ein Produkt bzw. einen Faktor ausgerichtet sind, größer sein als bei umfassenden betriebsorientierten Programmen, da letztgenannte in der Regel eine Beschränkung auf den Personenkreis älterer Betriebsinhaber vorsehen.

Die hier vorgestellten Befragungsergebnisse zur voraussichtlichen Inanspruchnahme staatlicher Stilllegungsangebote und die daraus errechneten möglichen Effekte beinhalten natürlich keine umfassende agrarpolitische Analyse und Wertung dieses neuen Politikansatzes. Hierzu bedarf es weiterer und anders angelegter Forschungsarbeiten.

Fußnote

- 1) Diese Fragen sind Bestandteil der sogen. ökonomischen Begleitforschung zum niedersächsischen Grünbracheprogramm. Eine ausführliche Darstellung des Untersuchungskonzeptes und der Datengrundlage erfolgt in: WILSTACKE, L., R. PLANKL: Untersuchung von Akzeptanz, Wirkungen und Verbesserungsmöglichkeiten staatlicher Angebote zur Flächenstilllegung und Produktionsminderung. Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforchung (in Vorbereitung).

DIE BEDEUTUNG EINER VORRUHESTANDSREGELUNG FÜR DEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN STRUKTURWANDEL

von

Konrad HAGEDORN und Klaus KLARE,
Braunschweig-Völkenrode

1 Einleitung

Die agrarpolitische Diskussion über eine Vorruhestandsregelung für Landwirte bietet in der Bundesrepublik Deutschland ein eigentümliches Bild, das dem Betrachter sehr widersprüchlich erscheinen muß: Einerseits sehen sowohl landwirtschaftliche Interessengruppen wie der Deutsche Bauernverband als auch verschiedene Akteure und Organe der staatlichen Agrarpolitik, aber auch zahlreiche Agrarökonomien aus der Wissenschaft, in einer solchen Regelung eine Maßnahme, die zur Lösung der aktuellen Probleme der Landwirtschaft und Agrarpolitik beitragen könnte (vgl. HAGEDORN und KLARE 1987, S. 254-262). Andererseits wird dieser Schritt nun schon seit mehreren Jahren erwogen und trotzdem immer wieder verschoben. Als Erklärung hierfür sind vor allem gravierende Unterschiede zwischen den Zielsetzungen und den ihnen entsprechenden Ausgestaltungsvorschlägen anzusehen, die mit einer Vorruhestandsregelung aus der Sicht der Wissenschaft und der nationalen sowie gemeinschaftlichen Agrarpolitik primär angestrebt werden sollen. Diese Unterschiede, die zu entsprechenden Konsensfindungsproblemen führen, werden in Abschnitt 2 dargestellt. Die hieraus hervorgehende ambivalente Einstellung mancher Agrarpolitiker gegenüber jeglicher Form mobilitätsorientierter Agrarstrukturpolitik macht es notwendig, in Abschnitt 3 einige Überlegungen zur gegenwärtigen Legitimierbarkeit einer Förderung des Agrarstrukturwandels anzustellen. Abschließend werden im Abschnitt 4 die voraussichtlichen direkten und indirekten Wirkungen verschiedener Vorruhestandskonzepte auf den Strukturwandel der Landwirtschaft skizziert.

2 Vorliegende Konzepte einer Vorruhestandsregelung für Landwirte

Es werden nur solche Konzepte berücksichtigt, die in einer weitgehend ausgearbeiteten Form vorliegen, da sonst eine Wirkungsanalyse kaum möglich ist. Diese Voraussetzung erfüllen die folgenden drei Empfehlungen:

- der Vorschlag einer "Neuen Landabgaberente" (NLAR) von HAGEDORN und KLARE (1986),
- der Rohentwurf eines "Sozialen Marktentlastungsprogramms" (SMP) aus dem Bundeslandwirtschaftsministerium (BÜHNER und GOCHT 1987, S. 181 ff.) und
- die Vorschläge der EG-Kommission zur "Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit" ("Vorruhestandsregelung" (VR); Kommission der EG 1987).

Eine Synopsis der drei Konzepte ist in Übersicht 1 erfolgt. Sie macht insbesondere folgenden Gegensatz deutlich:

(1) Die im wissenschaftlichen Bereich entwickelten Vorstellungen von einer Vorruhestandsregelung für Landwirte (NLAR) sind in erster Linie durch das Ziel einer "nachhaltigen Agrarstrukturverbesserung" mittels Erhöhung der Faktormobilität in der Landwirtschaft geprägt. Durch eine Förderung der (vorzeitigen) Betriebsaufgabe sollen Arbeitskräfte (vorzeitig) aus dem Sektor ausscheiden bzw. Hofnachfolger von Betrieben, mit denen voraussichtlich kein ausreichendes Einkommen erwirtschaftet werden kann, vom Einstieg in die Landwirtschaft abgehalten und insbesondere die freiwerdenden Flächen weiterbewirtschaftenden Landwirten zwecks Aufstockung zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig soll die Einführung einer NLAR die Durchsetzung einer langfristig am Marktausgleich orientierten Agrarpreispolitik erleichtern.

(2) In der agrarpolitischen Praxis (auf Bundesebene stärker als auf EG-Ebene) wird dagegen offenbar dem Ziel "rasche Marktentlastung" durch vorübergehende Betriebsstillegungen Priorität eingeräumt. Dabei soll durch die Auflage, selbstbewirtschaftete Eigentumsflächen in jedem Fall befristet stillzulegen und zugepachtete Flächen nur mit Zustimmung des Pächters, nach der Milchkontingentierung auch auf dem Getreidemarkt ein Abbau von Überschüssen durch Mengenregulierung erreicht werden: dort durch die Begrenzung der Produktmenge, hier wegen des fehlenden "Flaschenhalses" durch die Einschränkung des Faktoreinsatzes. Gleichzeitig soll die Einkommensfunktion der Agrarpreise aufrechterhalten werden.

3 Zur Legitimierbarkeit einer Förderung des Agrarstrukturwandels

Die vorrangige Ausrichtung des skizzierten Entwurfs einer NLAR auf eine aktive Förderung des Strukturwandels steht demnach in einem deutlichen Widerspruch zu den Vorschlägen insbesondere der Bundesregierung, die angesichts der brisanten Finanzsituation der EG primär auf eine Marktentlastung abzielen; ein Widerspruch, der ähnlich immer wieder zwischen den von Wissenschaftlern entwickelten Vorstellungen von sektoraler Strukturpolitik und ihrer tatsächlichen Handhabung durch praktische Wirtschaftspolitiker festzustellen ist. Wissenschaftler empfehlen gewöhnlich mobilitätsfördernde Maßnahmen, die die Unternehmen dazu veranlassen sollen, sich an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung anzupassen. Politiker praktizieren dagegen lieber eine strukturerhaltende als eine strukturverändernde Politik. Die Agrarstrukturpolitik ist hierfür ein eindrucksvolles Beispiel: Obwohl die vielfältigen Veränderungsprozesse in der Landwirtschaft eigentlich politisch unterstützt, strukturell gestaltet und sozial abgedeutet werden müßten, hat die praktische Agrarpolitik die möglichst weitgehende Aufrechterhaltung der bestehenden Agrarstruktur zu einem Hauptziel ihrer Politik erklärt (vgl. Agrarbericht 1987, S. 3 und 62).

Diese Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis sektoraler Strukturpolitik ist Ausdruck einer schwierig zu lösenden Legitimationsproblematik: Im Grunde entspräche eine auf Dauer angelegte Strategie der Strukturwandelförderung durchaus dem Eigeninteresse der Wirtschaftspolitiker. Da sie hierdurch zu einem höheren Sozialprodukt beitragen können, wird nicht nur das Aufkommen an Steuern und Abgaben größer, sondern steigende Einkommen fördern auch die Abgabebereitschaft der Bürger. Im Ergebnis könnten die Politiker sich demnach eines erweiterten Handlungsspielraums bedienen. Trotzdem weichen alle politischen Parteien und Organisationen mehr oder weniger von diesem langfristig erfolgsversprechenden Pfad ab. Der Grund dafür ist eine gewisse Interessensharmonie, die in diesem Punkt zwischen den Unternehmen schrumpfender Branchen und den sich ihnen zugehörig fühlenden Wirtschaftspolitikern besteht (siehe HAGEDORN und KLARE 1987): Für beide bildet die Aussicht, daß das Sozialprodukt längerfristig wahrscheinlich höher sein wird, wenn ein stetiger Strukturwandel zugelassen und unterstützt wird, nur einen geringen Anreiz, sich mit diesem Prozeß und seiner Förderung einverstanden zu erklären. Angehörige schrumpfender Branchen fürchten den Verlust ihres gegenwärtigen ökonomischen und sozialen Status, und Wirtschaftspolitiker sind für die Erhaltung oder Verbesserung ihres politischen Status häufig auf kurzfristige Erfolge angewiesen, z. B. auf die Stimmenmehrheit bei der nächsten Wahl.

Übersicht 1: Konzepte einer Vorruhestandsregelung für Landwirte - Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Merkmal	VORRUHESTANDSKONZEPTE		
	Neue Landabgaberechte (NLAR)	Soziales Marktentlastungsprogramm (SMP)	EG-Vorschläge zur Vorruhestandsregelung (VR)
	<u>A : GEMEINSAMKEITEN</u>		
Deklarierte Ziele	Verbesserung der Agrarstruktur und des Umweltschutzes, Abbau oder Begrenzung von Überschüssen, Verminderung sozialer Härten bei älteren Landwirten		
Ziel-Mittel-Beziehung	Mit einem Mittel sollen positive Beiträge zu mehreren angestrebten Zielen geleistet werden. Im Ansatz bedeutet dies eine Lösung vom Ziel-Mittel-Schema der herkömmlichen Theorie der Wirtschaftspolitik und eine Hinwendung zum Politikverständnis der Neuen Politischen Ökonomie		
Zielgruppe	Ältere Alterskassenlandwirte mit kleineren Betrieben bzw. unzureichenden Einkommensverhältnissen unter Einbeziehung mitarbeitender Familienangehöriger		
Durchführung	Liberaler Handhabung der Maßnahmen: Freiwillige Inanspruchnahme auf der Grundlage von Anreizen (kein Teilnahmepflicht), Einbeziehung der gesamten Produktionskapazität des Betriebes (einschließlich Produktionskontingente)		
	<u>B : UNTERSCHIEDE</u>		
Vorrangige Zielsetzung(en)	Verbesserung der Agrarstruktur	Verminderung der Überschußproduktion	Verminderung der Überschußproduktion <u>und</u> Verbesserung der Agrarstruktur
Flankierende Maßnahmen	Durchsetzung einer marktorientierten Agrarpreispolitik (erhebliche reale Preissenkungen); Erzeugung eines Schubs von Betriebsauflösungen durch spezielle Anreize	Vermeidung von (weiteren) nominalen Preissenkungen; Einkommenssicherung durch Festhalten an der Einkommensfunktion der Preise	Keine Vermeidung von (weiteren) nominalen Preissenkungen; Einkommenssicherung durch (zeitlich befristete) Einkommensübertragungen

Fortsetzung Übersicht 1:

Merkmal	VORRUHESTANDSKONZEPTE		
	Neue Landabgaberechte (NLAR)	Soziales Marktentlastungsprogramm (SMP)	EG-Vorschläge zur Vorruhestandsregelung (VR)
<p>Ausgestaltung</p> <p>- Anreize ...</p>	<p>... um die Agrarstruktur zu verbessern:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erhöhung des individuellen Altersgeldes um NLAR-Zuschläge, um überhaupt eine Betriebsaufgabe zu erreichen - Verstärkung des Anreizes zur Vorverlegung der Betriebsaufgabe durch entsprechende Ausgestaltung der NLAR - Steuerliche Anreize zur Erleichterung der Betriebsauflösung - Reversibilität von Entscheidungen bis zur tatsächlichen Inanspruchnahme der NLAR 	<p>... um die Agrarüberschüsse zu vermindern:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gewährung einer Marktentlastungsprämie, bestehend aus drei Komponenten: <ul style="list-style-type: none"> • Sockelbetrag: individuelle Altersgeldhöhe zum Zeitpunkt der Antragstellung • Flächenzuschlag: je nach örtlichen Verhältnissen 200,- bis 600,- DM/ha LF • Übernahme der Beiträge zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung 	<p>... um die Agrarüberschüsse zu vermindern und die Agrarstruktur zu verbessern:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einführung einer VR in Verbindung mit Betriebsstillegung (fakultativ für alle Mitgliedstaaten), nationale Ausgaben bis zu 50 % des Höchstbetrages erstattungsfähig - Einführung einer VR in Verbindung mit strukturverbessernder Flächenabgabe (ebenfalls fakultativ), nationale Ausgaben je nach regionalem Entwicklungsniveau bis zu 50 % des Höchstbetrages erstattungsfähig - Einbindung der VR in ein Konzept direkter Einkommensübertragungen (Gemeinschaftsrahmen)
<p>- Auflagen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - langfristige Betriebsaufgabe - Flächenverpachtung oder -veräußerung 	<ul style="list-style-type: none"> - 10jährige Stilllegung des Betriebes einschließlich der bewirtschafteten Fläche, ggf. mit Ausnahme zugepachteter Flächen 	<ul style="list-style-type: none"> - Stilllegung des Betriebes mindestens für 5 Jahre und wenigstens bis zum regulären Rentenalter oder - strukturverbessernde Flächenabgabe an Betriebe mit künftig ausreichender Einkommenskapazität
<p>- Antragszeitraum</p>	<p>Nicht befristet</p>	<p>5 Jahre</p>	<p>5 Jahre</p>

Fortsetzung Übersicht 1:

Merkmal	VORRUHESTANDSKONZEPTE		
	Neue Landabgaberente (NLAR)	Soziales Marktentlastungsprogramm (SMP)	EG-Vorschläge zur Vorruhestandsregelung (VR)
Zielbeiträge - Agrarstruktur	<p>Verbesserung der Agrarstruktur durch</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intergenerationsmobilität zur Minderung der Zahl der Einkommensbezieher - Erhöhung der Mobilität der selbstbewirtschafteten Eigentums- und zugepachteten Flächen 	<p>Verbesserung der Agrarstruktur durch</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intergenerationsmobilität zur Minderung der Zahl der Einkommensbezieher, soweit aus der befristeten Betriebsstilllegung eine endgültige -aufgabe wird - Erhöhung der Mobilität der zugepachteten Flächen in der Einführungsphase des SMP, danach Pachtflächenentzugseffekte 	<p>Die Zielbeiträge hängen vornehmlich davon ab, wie die Mitgliedsstaaten die VR innerhalb des vorgegebenen Gemeinschaftsrahmens ausgestalten. Deshalb sind hierzu kaum konkrete Aussagen möglich, solange keine nationalstaatlichen Entwürfe vorliegen. Im Grundsatz ist allerdings davon auszugehen, daß die Wirkungen der Variante 1 ("Marktentlastungsrente") denjenigen des SMP und die Effekte der Variante 2 ("Betriebsaufgaberente") denjenigen der NLAR ähnlich sind.</p>
- Marktentlastung	<p>Abbau von Überschüssen</p> <ul style="list-style-type: none"> - kurzfristiger Beitrag durch staatl. Vorkaufsrecht für <ul style="list-style-type: none"> • Milchkontingente (Milchrente) • Zuckerkontingente (marktgerechte Entschädigung) - langfristiger Beitrag durch <ul style="list-style-type: none"> • marktorientierte Agrarpreispolitik als flankierende Maßnahme (Erleichterung der Aufhebung von Kontingenten) 	<p>Abbau von Überschüssen</p> <ul style="list-style-type: none"> - kurzfristiger Beitrag in den Bereichen <ul style="list-style-type: none"> • Milch (Milchrente) • Getreide und Rindfleisch (Stilllegung von Acker- und Grünland) - langfristiger Beitrag durch <ul style="list-style-type: none"> • Folgemaßnahmen des SMP (stetige Ausdehnung der Flächenstilllegungen erforderlich) 	
- Soziale Härten	<ul style="list-style-type: none"> - Minderung sozialer Härten durch <ul style="list-style-type: none"> • vorzeitige Gewährung und Erhöhung des Altersgeldes 	<ul style="list-style-type: none"> - Minderung sozialer Härten durch <ul style="list-style-type: none"> • vorzeitige Gewährung des Altersgeldes 	

Fortsetzung Übersicht 1:

Merkmal	VORRUHESTANDSKONZEPTE		
	Neue Landabgaberechte (NLAR)	Soziales Marktentlastungsprogramm (SMP)	EG-Vorschläge zur Vorruhestandsregelung (VR)
- Umweltschutz	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der natürlichen Umwelt (kurz- und langfristig) durch · Erfüllung von Auflagen bei der Bewirtschaftung abzugebender Flächen (Pachtvertragsgestaltung) · Entschädigungszahlungen, wenn ordnungsgemäße Landbewirtschaftung eingeschränkt wird 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der natürlichen Umwelt · kurzfristig auf stillgelegten Flächen · langfristig abhängig von Folgemaßnahmen des SMP (eine Steigerung der Bewirtschaftungsintensität durch Bodenverknappung ist möglich) 	
Inanspruchnahme	In den ersten 5 Jahren nach der Einführung ca. 22 500 bis 37 500 Betriebsaufgaben durch NLAR unter Berücksichtigung eines erheblichen "Nachholbedarfs"	In den vorgesehenen 5 Antragsjahren (lt. Maximalschätzung des BML) 61 000 Betriebsstillegungen durch SMP auf Bundesebene (447 000 auf EG-Ebene)	In den vorgesehenen 5 Antragsjahren (lt. vorsichtiger Schätzung der EG-Kommission) auf EG-Ebene 40 000 Betriebsstillegungen und 66 000 strukturverbessernde Betriebsaufgaben
Finanzierung	Finanzierung durch <ul style="list-style-type: none"> - Umlenkung von Subventionen - Umschichtung im Sozialetat - Beiträge der aktiven Landwirte 	Finanzierung durch den Staat (auf längere Sicht wird davon ausgegangen, daß die Mehrausgaben geringer sind als die Haushaltsentlastungen)	Gemeinschafts- und nationale Finanzierung (auf längere Sicht wird die Haushaltsmehrbelastung geringer eingestuft als die -entlastung)

Einen Ausweg aus diesem Konflikt ermöglichen liberal gehandhabte und freiwillig in Anspruch genommene Maßnahmen, die die Selektion nach abstockenden und aufstockenden Betrieben allein den Entscheidungen der Betroffenen überläßt¹⁾: Wenn ältere Landwirte sich freiwillig für eine Betriebsaufgabe entscheiden, diese auch noch im Generationswechsel stattfindet und außerdem durch eine vorgezogene und verbesserte Altersrente erleichtert wird, und sie darüber hinaus ihren Berufskollegen vorzeitig eine Erweiterung der Einkommenskazität ihrer Betriebe bieten können, so wird diese Variante einer "weichen Strukturpolitik" von den Betroffenen kaum als Druck, sondern eher als eine Erleichterung durch die Agrarpolitik empfunden werden. Infolgedessen läßt sich darauf eine politische Argumentation im Sinne des ungeliebten "Wachsens oder Weichens" nicht stützen, so daß sich auf diese Weise kaum ein reformhemmendes Protestpotential entwickeln kann.

4 Voraussichtliche Wirkungen der vorgeschlagenen Konzepte auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel und andere Ziele

Eine Vorruhestandsregelung für Landwirte kann auf zweierlei Weise einen Einfluß auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft ausüben:

(1) Sie kann die Entscheidungen der Landwirte, ihrer potentiellen Hofnachfolger und sonstigen Familienmitglieder zur Weiterentwicklung des Betriebes, zum Übergang vom Haupt- zum Nebenerwerb, zur Betriebsauflösung und/oder zur Mobilität unmittelbar, d. h. durch die gebotenen Förderungsanreize beeinflussen (direkte Wirkungen).

(2) Sie kann diese Entscheidungen aber auch mittelbar beeinflussen, z. B. über eine Veränderung der politischen Durchsetzbarkeit eines Ab- oder Aufbaues des Protektionsniveaus vor allem im Bereich der Agrarmarkt- und -preispolitik (indirekte Wirkungen).

4.1 Direkte Wirkungen auf den Strukturwandel

Um die Auswirkungen des SMP und der NLAR auf den agrarstrukturellen Wandel abschätzen zu können, wäre es notwendig zu unterscheiden, ob diese Maßnahmen

- von den Begünstigten lediglich "mitgenommen" würden, also der Betrieb im Generationswechsel ohnehin aufgegeben und diese Aufgabe nicht vorgezogen würde (Mitnahmeeffekte),

- ein zeitliches Vorziehen der Aufgabe bewirken (Vorzieheffekte) oder
- eine Auflösung anderenfalls weiterbewirtschafteter Betriebe hervorrufen würde (Aufgabeeffekte).

Im Detail kann eine solche Differenzierung gewiß nicht erreicht werden. Es ist jedoch unmittelbar einsichtig, daß der Anteil der Mitnahmeeffekte bei einer fühlbar stärkeren Inanspruchnahme der NLAR im Vergleich zum SMP geringer würde und umgekehrt. Weitreichende Konsequenzen ergeben sich für den Strukturwandel auch aus der im SMP enthaltenen Forderung, für die Dauer von zehn Jahren jegliche flächengebundene und bodenunabhängige landwirtschaftliche Marktproduktion auf den Eigentumsflächen einzustellen.

4.1.1 Zur voraussichtlichen Inanspruchnahme des "Sozialen Marktentlastungsprogramms" und der "Neuen Landabgaberechte"

Aus einem hypothetischen Vergleich des SMP mit der bis 1983 gewährten Alten Landabgaberechte (ALAR) läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß aller Voraussicht nach nur eine deutlich geringere Zahl von Landwirten als der geschätzte Maximalwert am SMP teilnehmen würde (vgl. KLARE, HAGEDORN und WILSTACKE 1986, S. 40-69). Die zu diesem Ergebnis führende Untersuchungsmethode berücksichtigt einmal die in einigen Punkten unterschiedliche Abgrenzung der anspruchsberechtigten Personenkreise und die ebenfalls voneinander abweichenden Leistungsvoraussetzungen. Zum anderen wird die Höhe des jeweils verfügbaren Einkommens verglichen, die die in Frage kommenden Landwirte im Falle einer Weiterbewirtschaftung ihres Betriebes einerseits sowie bei einer Betriebsaufgabe und Inanspruchnahme von ALAR bzw. SMP andererseits erwarten können, wobei keine generell höhere Attraktivität einer der beiden Maßnahmen gegenüber der anderen erkennbar wird.

Im übrigen ist daran zu erinnern, daß z. B. zwischen 1980 und 1983 pro Jahr zwischen ca. 2 500 und 1 850 Landwirte die ALAR in Anspruch genommen haben, die o. g. Maximalschätzung aber davon ausgeht, daß jährlich ca. 12 000 Landwirte das SMP in Anspruch nehmen werden. Auch die Ergebnisse einer diesbezüglichen Befragung praktischer Landwirte deuten auf eine deutlich geringere potentielle Resonanz hin, als den Schätzungen des Bundeslandwirtschaftsministeriums zugrundegelegt wird (vgl. WILSTACKE 1986).

Die NLAR würde wahrscheinlich erheblich häufiger in Anspruch genommen als die ALAR und das SMP, so daß die oben für den Beginn der achtziger Jahre genannte

Anzahl von ALAR-Zugängen im Falle einer entsprechenden Neuregelung deutlich überschritten würde. Eine solche höhere Attraktivität der NLAR ist nicht zuletzt dadurch zu erklären, daß bei der vorgeschlagenen Ausgestaltung die langjährigen Erfahrungen mit der ALAR (vgl. HAGEDORN und KLARE 1986, S. 46-84) im Sinne einer Verbesserung des Landabgaberechtenkonzepts genutzt werden konnten. In einer von WILSTACKE, PLANKL und UPHOFF (1987) durchgeführten Repräsentativerhebung bei niedersächsischen Landwirten im Rahmen der Begleitforschung zum Niedersächsischen Grünbracheprogramm, in der u. a. auch die Einstellung zum SMP und zur NLAR erfragt wurde, wurde die o. g. Hypothese eindrucksvoll bestätigt: An einem SMP würden sich ca. 20 % aller niedersächsischen Landwirte, die 45 Jahre alt oder älter sind und mindestens 5 ha LF bewirtschaften, 'bestimmt' oder 'eventuell' beteiligen, an einer NLAR-Regelung dagegen ca. 37 %. Besonders stark ausgeprägt ist dabei die Präferenz für eine NLAR bei Haupterwerbslandwirten und in flächenreicheren Betrieben.

4.1.2 Auswirkungen auf die Flächenausstattung

Bei der Betriebsstillegung im Rahmen des SMP wird das daraus resultierende Pachtflächenangebot durch die Zwischenschaltung der Stilllegungszeit (zumindest im Falle der Eigentumsflächen) um zehn Jahre verzögert. Dadurch ergeben sich drei sehr unterschiedliche Phasen, die den landwirtschaftlichen Strukturwandel gleichsam einem Wechselbad aussetzen:

Das durch die Betriebsstillegungen in der Anlaufphase (1.-5. Jahr) ausgelöste Vorziehen von Betriebsaufgaben führt in der Hauptphase des Programms (6.-10. Jahr) zu einem entsprechenden Ausfall von Betriebsauflösungen und folglich zu einem massiven Entzug von Pachtflächen, die in der sich dann anschließenden Auslaufphase (11.-15. Jahr) infolge der Beendigung der Stilllegungsfrist auf wenige Jahre zusammengedrängt und daher in stark überproportionalem Umfang auf dem Pachtmarkt angeboten werden. Diese Wellenbewegungen des Pachtflächenangebots mit entsprechend gegenläufigen Ausschlägen der Pachtpreise erschweren den im Produktionsprozeß verbleibenden Landwirten den ohnehin schwierigen Prozeß struktureller Anpassung. Demnach werden die nach wie vor bestehenden Anpassungsnotwendigkeiten nicht abgebaut, die Anpassungsmöglichkeiten dagegen erheblich beeinträchtigt. Das politisch ausgelöste Wechselbad auf dem Pachtmarkt bedeutet einen Verlust an Orientierungsmöglichkeiten für vorausplanende Betriebsinhaber.

Der Prozeß des Strukturwandels, der durch ein Nebeneinander von Auflösung und Aufstockung von Betrieben gekennzeichnet ist, würde demnach durch das SMP erheblich gestört werden. Infolgedessen ist es für die agrarpolitische Beurteilung des SMP wenig hilfreich, nur den kurzfristigen Pachtflächenfreisetzungseffekt der Anlaufphase und den langfristigen Pachtflächenfreisetzungseffekt der Auslaufphase als "positive Struktureffekte" zu würdigen, den dazwischen liegenden Pachtflächenentzugseffekt in der Hauptphase des Programms aber aus der Betrachtung auszuklammern (vgl. BÜHNER und GOCHT 1987, S. 179 u. 184). Da in dieser Phase die künftigen Wachstumschancen der verbleibenden Betriebe drastisch eingeschränkt werden, kann sich der Anpassungs- und Einkommensdruck erhöhen und zum Auslöser für weitere protektionistische Maßnahmen werden.

Aus unmittelbar einsichtigen Gründen ist eine solche Störung des Strukturwandels durch die NLAR auszuschließen: Soweit ökologischen Zielen keine Priorität eingeräumt wird, steht die gesamte, durch die NLAR mobilisierte Fläche den im Produktionsprozeß verbleibenden Landwirten zur Aufstockung zur Verfügung. Infolgedessen und wegen der voraussichtlich fühlbar stärkeren Inanspruchnahme der NLAR werden die Zupachtmöglichkeiten (bezogen auf Mengen und Preise) für aufstockungswillige Landwirte dauerhaft günstig beeinflusst. Da die verpachtenden Bodeneigentümer größtenteils Nichtlandwirte sind, hat dies eine Einkommensumverteilung zugunsten der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft zur Folge. Verhindert wird ferner eine zunehmende Verzerrung der Verteilungsstruktur zuungunsten von Landwirten mit geringerer Eigentumsfläche, die daher auf Zupachtmöglichkeiten angewiesen sind, und zugunsten anderer, deren Existenz wegen größerer Eigentumsfläche weniger vom Pachtflächenangebot abhängig ist.

4.1.3 Auswirkungen auf die Viehhaltung

Der Wandel in der Viehhaltung würde durch das SMP tendenziell ähnlich beeinflusst wie durch die NLAR. Weil zum Abbau der Überschüsse in der Milcherzeugung bei beiden Maßnahmen das Herauskaufen und Einbehalten von Milchkontingenten durch den Staat vorgeschlagen wird, ergäbe sich für die im Produktionsprozeß verbleibenden Landwirte vorerst auch kein zusätzlicher Aufstockungsspielraum. Als gering wären solche zusätzlichen Spielräume zunächst auch im Bereich der Rindfleischerzeugung einzustufen. Allerdings käme es hier durch die NLAR zu keiner Verschlechterung der relativen Vorzüglichkeit der flächenintensiven Rindermastverfahren, die häufig nur bei geringen Pachtpreisen wirtschaftlich sinnvoll betrieben werden kann, weil die Inanspruchnahme der NLAR nicht an eine Flächenstillegung gekoppelt wird.

In der flächenunabhängigen Veredlungswirtschaft fallen Überschüsse wegen der hier stärker an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientierten Marktordnungen nur in vergleichsweise geringen Mengen an, so daß die im Produktionsprozeß verbleibenden Landwirte durch Inanspruchnahme des SMP und der NLAR freiwerdende Kapazitäten übernehmen könnten. Es wäre also nicht nur - wie in der Rindviehhaltung - eine Erhöhung der durchschnittlichen Bestandsgröße aufgrund der vermuteten, überwiegenden Aufgabe kleinerer Tierbestände zu erwarten, sondern gleichzeitig eine Erhöhung des Aufstockungsspielraums.

Dennoch ergäbe sich aus der vermutlich fühlbar stärkeren Inanspruchnahme der NLAR im Vergleich zum SMP ein erheblicher Unterschied: In der Milch- und Rindfleischerzeugung könnte das angestrebte Marktgleichgewicht in kürzerer Frist erreicht werden, wobei allerdings aufgrund der Verbundproduktion vorübergehend mit einer stärkeren Angebotserhöhung von Rindfleisch gerechnet werden müßte. Die Aussichten auf eine Erweiterung der Aufstockungsspielräume in diesen Produktionsbereichen für die weiterwirtschaftenden Landwirte wäre somit bei der NLAR günstiger zu beurteilen. Für die flächenunabhängige Veredlungswirtschaft gelten entsprechende Schlußfolgerungen, allerdings nicht nur für die Zukunft, sondern bereits für die Gegenwart, weil der mit der NLAR erreichbare größere Aufstockungsspielraum von den weiterwirtschaftenden Landwirten sofort realisiert werden könnte.

4.1.4 Auswirkungen auf andere Ziele

Da die diesbezüglichen Effekte bereits an anderer Stelle dargelegt wurden (vgl. HAGEDORN, KLARE und WILSTACKE 1986, S. 40-119), soll hier lediglich kurz auf die Marktentlastungswirkungen eingegangen werden:

(1) Die im Falle des SMP erreichbare Einschränkung der kontingentierten Milchproduktion ist ganz wesentlich auf die gleichzeitige Gewährung der Milchrente zurückzuführen und kann nicht ausschließlich dem SMP zugerechnet werden. Eine absolute Verringerung der Getreideüberschüsse ist mit dem SMP nicht zu erwarten, sondern lediglich ein verlangsamtes Wachstum der Überschußproduktion in diesem Bereich. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß das Flächenstilllegungsprogramm lediglich im Sinne einer Niveau- (und Zeit-)verschiebung wirkt, aber keinen Einfluß auf die ungehindert fortbestehende Dynamik des Entstehens weiterer Überschußkapazitäten z. B. als Folge von Ertragszuwächsen hat: Bei einem Antragszeitraum von fünf Jahren und einer Stilllegungszeit von zehn Jahren kehren die Flächen nach zehn bis 15 Jahren bis auf die dauerhaft für nichtland-

wirtschaftliche Zwecke umgewidmeten Grundstücke in die landwirtschaftliche Produktion zurück. In der Zwischenzeit werden wahrscheinlich mehrere Faktoren wirksam bleiben bzw. werden, die das Überschußpotential erhöhen (z. B. Ertragszuwächse, Preisanreize etc.) und die Marktentlastungswirkungen von Flächenstilllegungen überkompensieren werden.

(2) Da die NLAR im Vergleich zum SMP attraktiver ist, läßt sie - in Verbindung mit der Milchrente - eine stärkere Einschränkung der Milchproduktion erwarten, so daß eine raschere Lösung der Überschußproblematik in diesem Bereich erreichbar ist. Im übrigen kann eine NLAR infolge der in Abschnitt 4.2.1 noch darzustellenden indirekten Effekte umfassender und nachhaltiger zu einer markt-orientierten Anpassung der Produktionskapazitäten beitragen.

4.2 Indirekte Wirkungen

4.2.1 Die reformfördernde Rolle einer "Neuen Landabgaberente"

Agrarpolitische Reformversuche können an selbsterzeugten Reformwiderständen scheitern, wenn die politisch-ökonomischen Rückkoppelungseffekte unpopulärer Agrarpolitikänderungen nicht systematisch in die Reformentwürfe einbezogen und die Handlungskonzepte nicht auf ihre Vermeidung oder Verarbeitung ausgerichtet sind. Genau hier liegt eine politische Schlüsselfunktion eines Betriebsauflösungsprogramms, oder allgemeiner gesprochen: von Maßnahmen, die die verteilungspolitischen Ansprüche der Landwirtschaft an die Agrarpolitik herabsetzen. Je mehr die durch sie motivierten freiwilligen Entscheidungen den Strukturwandel verstetigen und dadurch den Einkommensdruck mildern, desto weniger werden Landwirte und ihre Interessenvertreter politischen Druck auf das agrarpolitisch-administrative System ausüben. Oder anders herum betrachtet: Je weniger die Agrarpolitik durch solche Entlastungsstrategien Vorkehrungen zur Vermeidung einer Überstrapazierung der Anpassungsmöglichkeiten der Landwirte trifft, desto erfolgreicher werden die Organisationen und Funktionäre der Landwirtschaft ihre bewährten Widerspruchsmechanismen gegen Agrarpolitikänderungen mobilisieren können.

Im Kern handelt es sich hier demnach um ein konkretes Anwendungsbeispiel für die von HIRSCHMAN (1975) aufgezeigte Dichotomie von "exit" und "voice" als alternative Reaktionsformen auf den Leistungsabfall von "Organisationen", in diesem Falle der Agrarpolitik: Um die Kräfte des politischen Widerspruchs zu mäßigen, sind die Wege für ein Ausweichen der Landwirte auf ökonomische

Alternativen zu erleichtern. Diese können grundsätzlich in zwei Richtungen führen: zu einer Erhöhung des Produktionswertes der Landwirtschaft durch Mehrproduktion und höhere Agrarpreise oder zur vermehrten Abwanderung aus der Landwirtschaft. Fast alle in der Reformdiskussion befindlichen Entwürfe, sowohl die marktorientierten Vorschläge des "Preisdrucks" als auch die administrativ lenkenden Konzepte des "Mengendrucks" haben eines gemeinsam: Sie setzen die Schließung der bisher bevorzugten Ausweichoption "Erhöhung des sektoralen Produktionswertes" in der Logik des agrarpolitischen Reformprozesses an die erste Stelle, ohne kompensatorisch die andere Ausweichoption "Abwanderung" (insbesondere im Generationswechsel) weiter zu öffnen.

Unausgewogene Agrarpolitikänderungen dieser Art bringen das Protestpotential der Landwirtschaft und die Einflußmechanismen ihrer Organisationen und Interessenvertreter erst richtig zur Entfaltung; eine reformhemmende Gegenbewegung, die nur durch eine sorgfältigere politische Konzeptualisierung agrarpolitischer Innovationen vermieden werden kann, die gemäß umgekehrter Logik gestaltet werden sollte: Erst wenn substitutiv wirkende Ausweichoptionen attraktiver gemacht worden sind, können die bisher durch produktionsstimulierende Anreize überfrachteten Ausweichoptionen Preiserhöhung und Produktionsausdehnung durch eine zurückhaltende Agrarpreispolitik eingeschränkt werden, ohne daß eine Reformblockade zu erwarten ist. Daß allerdings auch dieses zweite Reformelement nicht "vergessen" werden darf, haben die Erfahrungen mit den Abschlacht- und Nichtvermarktungsprämien für Milcherzeuger gezeigt. Ein durch eine NLAR subventionierter Kapazitätsabbau würde sehr schnell wieder durch einen Kapazitätsaufbau kompensiert werden, wenn Preisanreize und politische Signale den expandierenden Betrieben dies lohnend erscheinen lassen und sie nicht durch eine Kontingentierung daran gehindert werden. In der agrarpolitischen Realität besteht durchaus die Gefahr, daß diese Komponente des Reformprozesses unterbleibt oder nicht durchgehalten wird, weil sich bisher offenbar kein politisches Junktim zwischen den beiden Reformbestandteilen herstellen läßt.

4.2.2 Reformhemmende Effekte des "Sozialen Marktentlastungsprogramms"

Betriebs- und Flächenstillegungen können keine Dauerlösung für die Probleme der EG-Agrarpolitik sein, sondern allenfalls eine Zwischenlösung, der nachhaltig wirksame Konzepte eines Kapazitätsabbaus folgen müssen. Im Grunde müßte daher jede agrarpolitische Diskussion über vorübergehende Flächenstillegungsprogramme mit einer Erörterung der danach notwendigen (Re-)Integration der Flächen verbunden werden. Letztere ist voraussichtlich mit erheblich mehr

Schwierigkeiten verbunden als die Herausnahme von Flächen. Hierdurch mag zu erklären sein, daß eine simultane Problematisierung beider Punkte in der politischen Praxis kaum anzutreffen ist. Es drängt sich der Eindruck auf, daß es die Ungleichzeitigkeit der beiden eben genannten, inhaltlich zusammengehörenden Phasen von Stilllegungsaktionen ist, die diese politisch besonders opportun erscheinen läßt. Flächenstilllegungsprogramme, die die o. g. Konsequenz der Flächen(re)-integration nicht berücksichtigen, ermöglichen nur eine temporäre Neutralisierung vorhandener Überschußkapazitäten und lassen das Problem ihres tatsächlichen Abbaus ungelöst.

Gegen diese pessimistische Schlußfolgerung spricht allerdings die manchmal vertretene Auffassung, ein vorübergehend eingesetztes Flächen- oder Betriebsstilllegungsprogramm könne durchaus eine positive Funktion übernehmen, weil es als vor- oder zwischengeschaltetes Provisorium einen problemlösenden Beitrag zu einer langfristig orientierten Reformstrategie in der EG-Agrarpolitik leisten könne. Unter dieser Prämisse sollte das SMP danach beurteilt werden, ob die Agrarpolitiker sich dadurch vielleicht des aktuellen Problemdrucks entledigen könnten, ohne einerseits das unpopuläre Mittel der Agrarpreissenkung einsetzen und andererseits zu nur schwer wieder abschaffbaren Regelungen wie einer Kontingentierung greifen zu müssen. Das Programm könnte dann als vorübergehende Maßnahme zur Beschaffung einer "agrarpolitischen Atempause" dienen, um den so gewonnenen politischen Handlungsspielraum dafür zu nutzen, Konzepte zur Sanierung der Europäischen Agrarpolitik zu erarbeiten und politisch durchzusetzen.

Zu einer solchen Einschätzung geben die vorliegenden Ergebnisse von Wirkungsanalysen wenig Anlaß, weil das SMP die Probleme der Agrarpolitik nicht durch nachhaltigen Kapazitätsabbau löst, sondern sie im wesentlichen verschiebt (z. B. wegen des Wiedereintretens der Überschußsituation nach dem Programmende), sie dabei teils verschärft (z. B. wegen der ungebremsten Kapazitätsausdehnung durch Ertragssteigerungen) und neue Probleme entstehen läßt (z. B. durch die Beeinträchtigung des Strukturwandels). Im Gegensatz zu der Erwartung, sich durch eine finanziell aufwendige Problemverschiebung eine längere konfliktarme Dispositionsphase erkaufen zu können, ist mit erheblichen zusätzlichen Risiken, Konflikten und Handlungsanforderungen für die Zukunft zu rechnen.

4.2.3 Vorruhestandsregelung für Landwirte als gemeinsame agrarpolitische Maßnahme der EG

Die beiden von der EG-Kommission vorgeschlagenen Varianten einer Vorruhestandsregelung mit Betriebsstillegungen oder Flächenabgabe entsprechen im Prinzip dem SMP bzw. der NLAR. Infolgedessen sind von ihnen auch ähnliche Effekte zu erwarten. Es bedarf daher keiner nochmaligen, gesonderten Analyse dieser beiden Optionen, zumal sie als Rahmenrichtlinien konzipiert sind und daher keine genaue Auskunft über die konkrete Ausgestaltung der daran orientierten nationalen Regelungen geben können. Lediglich auf die Verschärfung der Konsensbildungsproblematik, die auf der EG-Ebene durch eine obligatorische Koppelung einer Vorruhestandsregelung an Betriebsstillegungen hervorgerufen wird, soll abschließend noch hingewiesen werden: Da die Mitgliedsländer sowohl im Hinblick auf den Strukturwandel als auch in bezug auf die Überproduktion unterschiedliche Interessen und Ideologien vertreten, führt ein Junktim zwischen den beiden, darauf jeweils bezogenen Lösungsansätzen nur zu einer (unnötigen) Komplizierung oder gar Blockade des kollektiven Entscheidungsprozesses, wobei es insbesondere zu einer Überforderung des Einigungsvermögens im Agrarministerrat kommen kann. Trotz der grundsätzlich höheren Beteiligung des EAGFL im Falle einer Betriebsstillegung im Vergleich zur strukturverbessernden Flächenabgabe ist kaum zu erwarten, daß sich ein Mitgliedsland freiwillig für Betriebsstillegungen entscheiden wird, wenn die anderen diese nicht ebenfalls einführen, da es den Verlust von Marktanteilen (und künftigen nationalen Produktionsquoten?) für seine Landwirte befürchtet. Infolgedessen sprechen auch EG-politische Erwägungen dafür, das Vorruhestandskonzept und Flächenstillegungspläne separat zu behandeln, so daß sie in getrennten Verfahren verabschiedet und implementiert werden können.

5 Zusammenfassung

Durch ein Betriebsauflösungsprogramm in Verbindung mit einer Vorruhestandsregelung für Landwirte könnte den Agrarpolitikern der schwierige Reformprozeß in der EG-Agrarpolitik erleichtert werden: Die dadurch motivierten freiwilligen Entscheidungen könnten den Strukturwandel verstetigen und so den Einkommensdruck mildern, so daß sich eine Überstrapazierung der Anpassungsmöglichkeiten der Landwirte und folglich eine Mobilisierung von Reformwiderständen vermeiden ließe. Nach dem zu diesem Zweck vorgeschlagenen Landabgaberentenmodell können Landwirte vom 35. Lebensjahr an ihre Bereitschaft zur späteren Betriebsauflösung erklären und erhalten dann jedes Jahr bis zum Erreichen des Vorruhestandsalters zusätzliche Rentenanwartschaften. Die Zielsetzung dieses Konzepts,

den Agrarstrukturwandel zu fördern und ihn gleichzeitig sozial abzufedern, spielt allerdings in der agrarpolitischen Diskussion, wie entsprechende Vorschläge der EG-Kommission und vor allem der Bundesregierung zeigen, nur eine untergeordnete Rolle. Infolge der brisanten Finanzsituation der EG ist hier immer mehr der Aspekt der Flächenstilllegung als Mittel kurzfristigen Überschußmanagements in den Vordergrund gerückt, das durch eine Vorruhestandsregelung mit obligatorischer Betriebsstilllegung erfolgen soll. Eine solche Kombination könnte nur dann reformfördernd wirken, wenn sie den Agrarpolitikern eine "agrarpolitische Atempause" verschaffen könnte, die sie zur Konzipierung und Durchsetzung einer nachhaltigen Reform der Agrarpolitik nutzen könnten. Da jedoch die Probleme der Agrarpolitik im wesentlichen nur verschoben, sich dabei teils verschärfen und zusätzliche Konflikte hervorgerufen würden, ist eher mit reformhemmenden Effekten zu rechnen.

Fußnote

- 1) Diese Hypothese konnte erst kürzlich durch eine empirische Untersuchung eindrucksvoll bestätigt werden. In einer Befragung niedersächsischer Landwirte, die im Rahmen der Begleitforschung zum "Niedersächsischen Grünbracheprogramm" durchgeführt wurde, sprachen sich ca. drei Viertel der Landwirte gegen eine obligatorische Flächenstilllegung aus, bei der alle Landwirte einen bestimmten Prozentsatz ihrer Fläche stillzulegen hätten und dafür eine flächenbezogene Ausgleichszahlung bekämen (vgl. WILSTACKE, PLANKL und UPHOFF 1987).

Literatur

- BÜHNER, T. und H. GOCHT (1987): Flächenfreisetzung - Ein Weg zur Lösung von Überschuß- und Umweltproblemen? Berichte über Landwirtschaft 65, H. 2, S. 173-194.
- HAGEDORN, K. und K. KLARE (1986): Neue Landabgaberechte. Ein Beispiel für eine zukunftsorientierte Agrarstrukturpolitik. Angewandte Wissenschaft, H. 329. Münster-Hiltrup.
- HAGEDORN, K. und K. KLARE (1987): Legitimationsprobleme mobilitätsorientierter Agrarstrukturpolitik. Berichte über Landwirtschaft 65, H. 2, S. 244-271.
- HAGEDORN, K., K. KLARE und L. WILSTACKE (1986): Flächenstilllegung mit Vorruhestandsregelung als Soziales Marktentlastungsprogramm: Ausweg oder Irrweg? Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode, Nr. 6/86, Braunschweig.

- HIRSCHMAN, A. O. (1975): Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge and London.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1987): Sozialbeihilfen in der Landwirtschaft. Einkommensbeihilfen und Vorruhestandsregelung. Im Brennpunkt, Grünes Europa, Nr. 40, Brüssel, April 1987.
- WILSTACKE, L. (1986): Voraussichtliche Resonanz von Flächenstillegungsangeboten und Aufforstungserleichterungen bei praktischen Landwirten. Berichte über Landwirtschaft 64, H. 4, S. 528-557.
- WILSTACKE, L., R. PLANKL und P. UPHOFF (1987): Ergebnisse einer Befragung niedersächsischer Landwirte im Rahmen der Begleitforschung zum niedersächsischen Grünbracheprogramm (zur Veröffentlichung vorgesehen). Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode.

RÄUMLICHE VERTEILUNG DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN PRODUKTION UND INTERREGIONALE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

von

C.-H. HANF, Kiel

I Vorbemerkungen

Die agrarpolitische Diskussion und die Realität der Ministerratbeschlüsse haben vielen deutschen Produzenten und Vermarktern agrarischer Produkte zum Bewußtsein gebracht, daß langfristig Agrarprodukte nur dann erzeugt werden können, wenn sie auch Verbraucher finden. Es wurde daher und wird noch eine Vielzahl von Aktivitäten ergriffen, deren Ziel es ist, Marktanteile insbesondere für regionale Erzeugergruppen zu erobern bzw. zurückzugewinnen, die man im Vertrauen auf das bequeme Interventionssystem der Konkurrenz überlassen hatte. Beispielhaft seien hier nur die Initiative "Gut von Holstein", die niedersächsischen Marketingbemühungen und ähnliche Aktivitäten genannt.

Langfristig durchsetzen werden sich auf den Märkten bei zunehmender Konkurrenz allerdings nur solche Regionen,

- die eine erfolgreiche, ein positives Image bildende Werbung einsetzen,
- die aufgrund der natürlichen Voraussetzungen und des technischen "know how" in der Lage sind, die gewünschten Qualitäten anzubieten und
- die so kostengünstig produzieren, daß sie im Preiswettbewerb bestehen können.

Der folgende Beitrag beschränkt sich auf die Analyse einer Komponente, die aber unter Umständen für die Wettbewerbsposition einer Region ausschlaggebend sein kann. Dies ist die regionale Verteilung und die intraregionale Konzentration der landwirtschaftlichen Produktion. Die regionale Verteilung findet dabei ihren meßbaren Niederschlag in der Produktionsdichte (Einheiten/km²), die intraregionale Konzentration wird vereinfachend an der durchschnittlichen Produktionsmenge je Erzeugerbetrieb gemessen. Da eine Vielzahl von Veröffentlichungen zur Kostendegression in der landwirtschaftlichen Produktion in Abhängigkeit von

der Betriebsgröße existiert, konzentriert sich der Beitrag auf solche Wirkungen, die über die einzelbetrieblichen Skaleneffekte hinausgehen.

2 Produktionsdichte als Standortfaktor

Die landwirtschaftliche Produktion findet im Raum verteilt statt und die Überwindung des Raumes ist für die landwirtschaftliche Produktion ein determinierender Kostenfaktor. Die Notwendigkeit der Raumüberwindung schlägt sich dabei vor allem in den physischen Transportkosten nieder, worauf in Abschnitt 3 näher eingegangen werden soll.

Die Raumüberwindung ist darüber hinaus bei der Kontrolle der Produktion und bei der Durchführung einzelner Arbeitsgänge infolge der Wegezeiten kostenwirksam. Das Problem der Kontrolle der Produktion und der damit verbundenen Wegezeiten gewinnt zunehmend an Bedeutung, wo vertragliche Regelungen zwischen Erzeugern und Abnehmern der Agrarprodukte in die Ausgestaltung des Produktionsprozesses eingreifen. Aus Gründen der Sicherstellung bestimmter Qualitätseigenschaften, seien sie objektiver oder subjektiver Natur, werden immer häufiger genau definierte Produktionsbedingungen bezüglich Sortenwahl, Düngung etc. vertraglich fixiert. Die Einhaltung dieser Bedingungen seitens des Landwirtes wird zwar im allgemeinen noch als "Vertrauenssache" gehandhabt, gelegentliche Kontrollen vor Ort erweisen sich jedoch als unabdingbar, wenn Fehlverhalten nicht oder nur schwer am Produkt vor seiner Bearbeitung erkannt werden können. Die Kontrollnotwendigkeit und Kontrollhäufigkeit wird zweifellos zunehmen, wenn regionale Markenprodukte mit spezifischen Eigenschaften (z. B. Freiland Eier, biologische Produkte) versuchen, Marktsegmente für sich zu erobern. In seiner Untersuchung über die "Marken"fähigkeit von Kartoffeln kommt beispielsweise KREISER zu dem Ergebnis, daß die Produktions- und Behandlungskontrolle die größte Schwierigkeit der Etablierung einer Markenkartoffel darstellt bzw. eine wirksame Kontrolle zu hohen Kosten führen muß. Wege- und Kontrollzeiten lassen sich am ehesten reduzieren, wenn der Anbau räumlich eng um das Verarbeitungs- bzw. Handelsunternehmen konzentriert ist und in relativ großen Produktionseinheiten erfolgt. Nur Regionen mit hoher Produktionsdichte und relativ großen Produktionseinheiten haben daher langfristig eine Chance, über spezifische Qualitätsprodukte einen überdurchschnittlichen Marktpreis zu erzielen.

Ein weiterer Aspekt, bei dem Produktionsdichte und Betriebsgrößenstruktur einen wesentlichen Beitrag zur relativen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen liefern, wird in der agrarökonomischen Literatur gelegentlich diskutiert. Die Einführung

technischer Fortschritte und Effizienz steigender Managementtechniken ist offensichtlich von der durchschnittlichen Betriebsgröße und der Produktionsdichte abhängig. Zum einen weisen Betriebsleiter größerer Betriebe im Durchschnitt einen besseren Ausbildungsstandard auf, was die Neigung zur Informationsbeschaffung und die Neigung zur Innovation erhöht (BAUMANN 1983; HÜLSEN 1982; FEDER, O'MARA 1981; FEDER 1982; LINDNER 1980; MIEBERT 1974). Der ökonomische Nutzen der Informationsbeschaffung wächst zudem proportional mit dem Umfang der Produktion, wohingegen die Kosten der Informationsbeschaffung nahezu unabhängig vom Produktionsumfang sind (NIENHOFF 1986). Da Landwirte einen erheblichen Anteil ihrer Information aus Gesprächen mit anderen Landwirten in ihrer Umgebung ziehen (HÜLSEN 1982; GABERSEK 1983), sinken die Informationskosten über neue Technologien mit zunehmender Produktionsdichte, gleichzeitig stabilisiert sich der Erwartungswert des Nutzens neuer Technologien durch den stärkeren und intensiveren Informationsfluß. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, daß die regionale Officialberatung in der Regel über regional bedeutsame Produkte besser informiert ist als über Produkte mit regional geringer Verbreitung.

Schließlich ist zu beachten, daß eine ausreichende Produktionsdichte die Voraussetzung für die Existenz konkurrierender Unternehmen auf der der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Seite innerhalb einer Region ist. Berücksichtigt man die relativ hohen Hemmnisse, die ein Landwirt zur Überwindung räumlicher Informationsbarrieren zu überwinden hat (KÜHL und HANF 1985) und berücksichtigt man weiterhin die hohe Intransparenz agrarischer Gütermärkte und die starke Preis- und Konditionsvariation (WEBER 1983), so läßt sich vermuten, daß ein Absinken des Konkurrenzdruckes zu einer gewissen kostensteigernden Ineffizienz in der Sammlung und Distribution führt.

Die regionale Produktionsdichte ist über den Gesichtspunkt der Transportkosteneinsparung hinaus, somit zumindest bezüglich dreier Faktoren, wettbewerbswirksam:

1. Eine hohe Produktionsdichte erleichtert die Qualitätskontrolle und ist somit Voraussetzung zur Schaffung agrarischer "Markenprodukte".
2. Eine hohe Produktionsdichte erleichtert die Diffusion und Adaption neuer Technologien und Effizienz erhöhender Managementtechniken.
3. Eine hohe Produktionsdichte kann verhindern, daß der Landwirt einem Monopol- bzw. Monopsonunternehmen gegenübersteht, das seine Monopolmacht zur Kostenüberwälzung nutzt.

Die regionale Produktionsdichte sollte daher als zusätzlicher, quasifixer Standortfaktor in den von WEINSCHENCK und HENRICHSMeyer (1966) aufgestellten Katalog der Standortfaktoren aufgenommen werden. Er ist somit ein agrarisches Pendant zum häufig genannten "Agglomerationsvorteil" der industriellen Standortlehre.

3 Zur Bedeutung der Transportkosten

Die Entwicklung der Verkehrstechnik und der Ausbau der verkehrstechnischen Infrastruktur sowie der zunehmende Veredlungsgrad der Produkte haben zu einer relativen und auch absoluten Verringerung der Transportkosten beigetragen, vor allem bei den Streckentransporten zwischen den regionalen Sammel- bzw. Verarbeitungsorten und den regionalen Distributionsorten. Die intraregionalen Transporte haben dagegen in wesentlich geringerem Umfange von der Verbesserung der Infrastruktur und den technischen Fortschritten im Transportwesen profitiert. Die wichtigsten Komponenten der intraregionalen Transporte sind:

- a) Innerbetriebliche Transporte vom Feld zum Hof und umgekehrt.
- b) Transporte vom Hof zur regionalen Ver- und Bearbeitungsstätte und von den Verteillagern zum Hof.
- c) Transporte zur Distribution innerhalb eines Verbrauchsgebietes.

Die letztgenannte Kategorie von Transportkosten hat zwar eine erhebliche Bedeutung für die Struktur der landwirtschaftlichen Produktion und der Verarbeitung agrarischer Güter, sie wirkt jedoch nur sehr indirekt auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit, so daß die Bedeutung der regionalen Distributionskosten hier nicht weiter betrachtet werden soll.

Die innerbetrieblichen Transporte (innere Verkehrslage) stellen auch heute noch eine wesentliche Quelle für Unterschiede im Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe dar. Untersuchungen des agrarökonomischen Institutes der Universität Gent zeigen beispielsweise, daß der notwendige jährliche Arbeitsaufwand in landwirtschaftlichen Familienbetrieben in Belgien, die noch nicht flurbereinigt sind, um etwa 20-25 v. H. höher liegt als in vergleichbaren Betrieben, die erst kürzlich in ein Flurbereinigungsverfahren einbezogen waren. In der agrarökonomischen Diskussion in der Bundesrepublik wird der inneren Verkehrslage dagegen relativ wenig Gewicht beigemessen.

Unabhängig von der Frage, ob Flurbereinigungen noch volkswirtschaftlich sinnvoll sind, ist jedoch festzustellen, daß die innere Verkehrslage einer derjenigen

Faktoren ist, die die regionale Wettbewerbskraft mitbestimmen. Da Flurbereinigungsmaßnahmen jedoch auf Gemeindeebene durchgeführt werden, sind Unterschiede durch den Flurzustand vor allem bei sehr kleinräumigen Analysen zu beachten.

Der für die Unterschiede in der regionalen Wettbewerbskraft vielleicht wichtigste Teil der Transportkosten sind die intraregionalen Transportkosten, die bei der Sammlung der landwirtschaftlichen Produkte zur Weiterverarbeitung zu einem konsumfähigen Gut bzw. zur Zusammenfassung von für den Fernhandel ausreichenden Losgrößen entstehen. Diese intrasektoralen Sammelkosten variieren selbstverständlich erheblich von Produkt zu Produkt und ihnen ist je nach Produkt ein sehr unterschiedliches Gewicht beizumessen. Bei einer Reihe von Produkten sind aber regionsspezifische Unterschiede festzustellen, die einen spürbaren Einfluß auf die Produktionskosten ausüben. Von wesentlicher Bedeutung für deren Höhe sind - neben der Verkehrssituation in der jeweiligen Region - vor allem zu nennen:

1. die Produktionsdichte in der Region,
2. die Größe der Produktionseinheiten,
3. die Größe der Erfassungs- bzw. Verarbeitungseinheiten,
4. die Wettbewerbssituation auf der Erfassungsseite, wobei insbesondere von Bedeutung ist, ob klar abgegrenzte Gebietsmonopsonie oder überlappende Einzugsbereiche existieren.

Auf die quantitative Bedeutung dieser Kostenposition als wettbewerbsdifferenzierender Faktor wird im folgenden Abschnitt am Beispiel der Milchsammlung näher eingegangen.

4 Die Sammelkosten für Milch in Abhängigkeit von verschiedenen Einflußgrößen

4.1 Anmerkungen zur Berechnungsgrundlage

Die praktische Ausgestaltung der Tourenplanung in vielen Molkereien sowie eine Reihe von Planungsrechnungen mit heuristischen Tourenplanungsansätzen (NAGEL 1978; MÜLLER-MERBACH 1971; SCHMIDT-TIEDEMANN 1987) zeigen, daß die geschlossene Rundtour im allgemeinen vorzüglich ist. Bei den vorliegenden Kalkulationen wird deswegen davon ausgegangen, daß eine Molkerei ihr Einzugsgebiet in geschlossene Teilgebiete differenziert, die dann jeweils in einer Tour abgesammelt werden. Dies hat den Vorteil, daß zunächst der Einfluß von Produk-

tionsdichte und Bestandsgröße anhand einer einzelnen Tour untersucht werden kann. Die notwendigen Streckentransporte von den Tourgebieten zur Molkerei werden dann anschließend betrachtet, um eine Vorstellung über die Bedeutung der Größe des Einzugsgebietes auf die Sammelkosten zu erhalten.

Die Berechnungen stützen sich dabei auf eine Erhebung des Zeitbedarfes beim Sammeln von Milch, die SCHMIDT-TIEDEMANN (1987) durchgeführt hat. Aus seinen Unterlagen ergeben sich folgende Zeiten bzw. Fahrgeschwindigkeiten:

1. Die durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit während der Sammeltour beträgt etwa 30 km/h, diese entspricht 2 min/km.
2. Die durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit zwischen Tourbeginn bzw. -ende und Molkerei beträgt etwa 60 km/h bzw. 1 min/km.
3. Die Standzeit auf den Höfen läßt sich in zwei Komponenten aufteilen:
 - a) 4,5 min pro Hof für Rangieren, Anschließen, Verlustzeiten etc.
 - b) 4,8 min pro 1 000 l Milch zur Übernahme der Milch.

Insbesondere die nichtaktive Verweildauer auf dem Hof von 4,5 min liegt deutlich höher als in verschiedenen Literaturquellen angegeben wird. Es ist aber zu bedenken, daß bei der in der Bundesrepublik Deutschland häufig anzutreffenden engen Hoflage auch relativ hohe Zeitverluste entstehen; in Teilgebieten Norddeutschlands und des Allgäus, wo Einzelhöfe überwiegen, dürften die im folgenden ausgewiesenen Sammelkosten daher etwas überhöht sein. Andererseits wurde nicht berücksichtigt, daß infolge saisonaler Ausprägung der Milchproduktion die Verwendung durchschnittlicher Werte zu einer systematischen Unterschätzung der Kosten führt, was insbesondere für die Weidebetriebe in Einzelhoflage zutrifft.

4.2 Einfluß von Produktionsdichte und Betriebsgröße

Die durchschnittliche Produktionsdichte von Milch liegt in der Bundesrepublik bei ca. 100 t pro Jahr und km² bzw. bei 275 l pro Tag und km². Als Bezugsgröße ist hier die Gesamtfläche zu benutzen, da auch die nicht-landwirtschaftlichen Flächen zu durchfahren sind. Zur Kennzeichnung unterschiedlicher regionaler Dichtebedingungen wird von folgenden Werten ausgegangen: - 140 l/Tag und km² (etwa Rheinland-Pfalz); - 280 l/Tag und km² (etwa Bundesdurchschnitt); - 560 l/Tag und km² (etwa Schleswig-Holstein).

Zur Kennzeichnung unterschiedlicher Betriebsgrößen wurde von folgender Tagesleistung je Betrieb ausgegangen: 200 l/Hof; 400 l/Hof; 600 l/Hof. Des weiteren

wurde unterstellt, daß pro Tour 8 000 l Milch gesammelt werden können.

Die wichtigsten Daten und Rechenschritte zur Bestimmung der Sammelkosten sind in Tabelle 1 wiedergegeben. In Spalte (1) und (2) sind die regionalen Bedingungen wiederholt und in Spalte (3) ist die Zahl der Höfe berechnet, die bei einer 8 000 l-Tour angefahren werden können. Die durchschnittliche Entfernung von Hof zu Hof wurde auf der Basis der korrespondierenden Gesamtfläche eines Hofes bei gegebener Produktionsdichte und Betriebsgröße berechnet. Es wurde eine quadratische Form unterstellt und die Kantenlänge als Entfernung verwendet (Spalte 4). Zur Berechnung der Fahrzeit und der Standzeit während der Tour (Spalte 6, 7) wurden die Angaben aus 4.1 verwendet. Die Arbeitskosten (Spalte 8) wurden auf der Basis einer Bruttoausgabe je Arbeitsstunde von 24 DM berechnet. Für die Fahrzeugkosten (Spalte 9) wurden 3 DM/km angenommen.

Die Erfassungskosten je Liter Milch ohne Berücksichtigung des Transports vom Sammelgebiet zur Molkerei schwanken nach diesen Berechnungen zwischen 3,37 Dpf/kg und 1,10 Dpf/kg je nach regionaler Produktionsdichte und durchschnittlicher Betriebsgröße. Hier sei angemerkt, daß einerseits in Holland sowohl die durchschnittliche Betriebsgröße als auch die Produktionsdichte oberhalb der hier angegebenen Werte liegt, wohingegen in vielen Mittelgebirgsgebieten der Bundesrepublik nicht einmal die unteren Werte erreicht werden.

4.3 Einfluß der Molkereigröße auf die Sammelkosten

Im vorausgehenden Abschnitt 4.2 wurde untersucht, wie sich Produktionsdichte und Betriebsgröße auf die Sammelkosten innerhalb einer Tour auswirken. Bei größeren Molkereien ist darüber hinaus zu berücksichtigen, daß zum Teil erhebliche Strecken von der Molkerei zum Sammelgebiet und zurück gefahren werden müssen. Um eine Vorstellung über die Größenordnung dieses Kostenfaktors zu erhalten, wurden unter der Annahme, daß sich die jeweils zusätzlichen Sammelgebiete ringförmig anlagern, die täglich insgesamt zwischen Molkerei und Sammelgebiet zu fahrenden Kilometer berechnet. Es wurde dabei die kürzeste Entfernung in einem quadratischen System zugrundegelegt und mit einem Zuschlag von 25 v. H. für notwendige Abweichungen vom Luftlinienweg gerechnet. Die entsprechenden Kilometerangaben und die daraus resultierende Kostenbelastung je Liter angelieferter Milch sind aus Tabelle 2 zu entnehmen. Bei der Kostenkalkulation wurde wie in 4.2 von 3 DM/km und 0,4 DM/Minute ausgegangen (Fahrgeschwindigkeit 60 km/h). Die Streckentransporte sind dabei unabhängig von der Betriebsgröße, aber abhängig von der Produktionsdichte, da bei abneh-

Tabelle 1: Berechnung der Sammelkosten pro Liter Milch bei unterschiedlicher Produktionsdichte und Betriebsgröße ohne Transport vom Sammelgebiet zur Molkerei

Prod.dichte l Milch/Tag und km ²	l Milch pro Hof und Tag	Zahl der Höfe pro Tour	Ø Ent- fernung Hof zu Hof (km)	Sammelweg pro Tour	Fahrzeit pro Tour (min)	Standzeit pro Tour (min)	Kosten Arbeit (DM)	Kosten Sammel- fahrzeug (DM)	Ø Kosten je Liter Milch (Dpf.)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
140 (ca. 50 t pro km ²)	200	40	1,2	48	96	218	125,6	144	3,37
	400	20	1,7	34	68	128	78,4	102	2,26
	600	13	2,1	27	54	97	60,4	81	1,77
280 (ca. 100 t pro km ²)	200	40	0,8	32	64	218	112,8	96	2,61
	400	20	1,2	24	48	128	70,4	72	1,78
	600	13	1,5	19	38	97	54,0	57	1,39
560 (ca. 200 t pro km ²)	200	40	0,6	24	48	218	106,4	72	2,23
	400	20	0,8	16	32	128	64,0	48	1,40
	600	13	1,0	13	26	97	49,2	39	1,10

mender Dichte und gleicher Verarbeitungskapazität c. p. das Einzugsgebiet wächst.

Die in Tabelle 2 ausgewiesenen Kosten je Liter zeigen eine deutliche Variation in Abhängigkeit von der Molkereigröße und vor allem der Produktionsdichte. Hier ist zu ergänzen, daß die Kosten der zusätzlichen Streckentransporte eher unter- als überschätzt sind

- weil eine Durchschnittsgeschwindigkeit von 60 km/h im Streckentransport in vielen Einzugsgebieten nicht erreicht wird und vor allem
- weil im allgemeinen nicht von ideal arrondierten Einzugsgebieten ausgegangen werden kann, da Molkereiwachstum in der Regel durch Fusion erfolgt.

Tabelle 2: Umfang und Kosten der Transporte vom Sammelgebiet zur Molkerei bei unterschiedlicher Produktionsdichte und unterschiedlicher Größe der Molkereien

Jahreskapazität in 1 000 t	Streckenkilometer pro Tag bei einer Milchdichte (t/km ²)			Zusätzliche Transportkosten in Dpf/kg bei einer Milchdichte (t/km ²)		
	50	100	200	50	100	200
30	114	81	57	0,485	0,344	0,242
60	412	292	206	0,876	0,622	0,438
90	1 048	744	524	1,437	1,020	0,719
120	1 590	1 130	795	1,648	1,170	0,824
150	2 182	1 550	1 091	1,818	1,291	0,909
200	3 398	2 414	1 699	2,124	1,508	1,062
250	4 449	3 161	2 225	2,199	1,561	1,100
300	6 218	4 418	3 109	2,566	1,823	1,283

4.4 Produktionsdichte und optimale Molkereikapazität

Bei der Beurteilung der regionalen Wettbewerbskraft in Abhängigkeit von der Produktionsdichte ist darüber hinaus zu berücksichtigen, daß sich die Zunahme der Transportkosten bei sinkender Dichte auch (zumindest theoretisch) auf die optimale Molkereigröße negativ auswirkt. Die optimale Molkereigröße bei gegebener Vermarktungsstruktur ist dann erreicht, wenn die Summe aus den durchschnittlichen Verarbeitungskosten (degressiv mit der Molkereikapazität) und den durchschnittlichen Sammelkosten (progressiv) ein Minimum ist. Da keine Ver-

arbeitungskostenfunktionen vorliegen, läßt sich dieser Nachteil hier nicht quantifizieren. Prinzipiell gilt jedoch, daß bei geringer Produktionsdichte das Optimum bei geringerer Produktionskapazität und damit bei höheren Durchschnittskosten der Verarbeitung liegen muß. Regionen mit geringer Produktionsdichte haben gegenüber solchen mit hoher Dichte demnach drei Wettbewerbsnachteile:

1. Die Sammelkosten pro Tour liegen wegen der c. p. größeren durchschnittlichen Hofentfernung höher.
2. Die Streckentransportkosten sind wegen des c. p. größeren Einzugsgebietes höher.
3. Die Verarbeitungskosten sind wegen der geringeren optimalen Meiereigröße höher.

4.5 Kosten der Konkurrenz zwischen Milchnachfragern

Aus der Sicht der Minimierung der Sammelkosten sind arrondierte Monopsongebiete in jedem Fall am günstigsten, da jede Überlappung von Einzugsgebieten die Sammelkosten erhöht. Andererseits ist es nicht ganz von der Hand zu weisen, daß Wettbewerb zwischen den Molkereien um die Anbieter von Milch die Effizienz der Molkereien steigern kann, wodurch die notwendige Erhöhung der Sammelkosten aufgehoben werden kann. Die Erhöhung der Sammelkosten lassen sich abschätzen, wenn man aus den Tabellen 1 und 2 die entsprechenden Transportkosten für unterschiedliche Produktionsdichten entnimmt. Bei Molkereien mit 120 000 t verarbeiteter Milch pro Jahr in einem Gebiet mit einer Produktionsdichte von 200 t/km^2 und einer durchschnittlichen Milchlieferung von 600 l/Betrieb ergäbe sich eine Kostensteigerung um maximal 0,636 Dpf/l von 1,924 Dpf/Liter ($1,10 \text{ Dpf/l} + 0,824 \text{ Dpf/l}$) auf 2,560 Dpf/Liter ($1,39 \text{ Dpf/l} + 1,170 \text{ Dpf/l}$), wenn zwei Molkereien statt einer in einem Gebiet Milch sammeln. Unter ungünstigeren Produktionsbedingungen (Dichte 100 t/km^2 und 200 l/Hof) ergäbe sich dagegen eine Kostenerhöhung um maximal 1,238 Dpf/l von 3,78 Dpf/l ($2,610 \text{ Dpf/l} + 1,170 \text{ Dpf/l}$) auf 5,018 Dpf/l ($3,37 \text{ Dpf/l} + 1,648 \text{ Dpf/l}$). Den Luxus und den Vorteil konkurrierender Nachfrager nach Milch werden sich daher nur Regionen leisten können, die bei hoher Produktionsdichte auch eine relativ hohe Durchschnittsbetriebsgröße aufweisen.

4.6 Reduzierung der Sammelkosten durch Verringerung der Abholfrequenzen

In einer Reihe von Milchproduktionsregionen nutzen bereits heute eine Reihe von Molkereien die Möglichkeit, ihre Transportkosten durch Verringerung der Abholfrequenz zu senken. Bei Übergang von täglicher zu zweitägiger Abholung und gleichzeitiger Beibehaltung der Tourengebiete lassen sich Transportkosteneinsparungen zwischen 1,11 Dpf/l (50 t/km²; 200 l/Betrieb) und ca. 0,3 Dpf/l (200 t/km²; 400 l/Betrieb) realisieren. Es ist jedoch zu bedenken, daß ein Teil dieser Kosten nicht eingespart, sondern nur von der Meierei zum Landwirt überwälzt wird. Den eingesparten Transportkosten stehen zusätzliche Milchlagerkosten auf den Betrieben gegenüber. Wirtschaftlich sinnvoll ist diese Maßnahme daher wohl nur in ungünstig strukturierten Gebieten; durchsetzbar ist sie dagegen überall dort, wo Gebietsmonopsonie existieren.

5 Schlußbemerkungen

In den vorausgehenden Abschnitten 2 bis 4 wurde eine Reihe qualitativer und quantitativer Argumente dargelegt, die zeigen, daß eine regionale Produktionskonzentration (Produktionsdichte) und eine intraregionale Konzentration (Betriebsgröße) die Wettbewerbskraft einer agrarischen Region tendenziell erhöht und die daraus resultierenden Kosteneinsparungen im überbetrieblichen Bereich durchaus Größenordnungen annehmen können, die langfristig für die Aufrechterhaltung der Produktion in einem bestimmten Gebiet mit entscheidend sein können.

Ergänzend sei noch vermerkt, daß sich langfristig daraus auch positive Rückkoppelungen ergeben können. Verarbeitungsbetriebe landwirtschaftlicher Produkte sind in der Regel relativ klein und somit geeignet zur Ansiedlung im ländlichen Raum mit seiner relativ geringen Dichte an Arbeitskräften. Wettbewerbsstarke Verarbeitungsunternehmen bieten und erhalten somit Arbeitsplätze, die vor allem von ausscheidenden Landwirten besetzt werden können. Dadurch wird der Abwanderungsprozeß aus der Landwirtschaft und damit die betriebliche Konzentration gefördert, was wiederum tendenziell zu einer Verbesserung der regionalen Wettbewerbssituation führt.

Literatur:

- BAUMANN, H. (1983): Die Nutzung von Preisinformationen in der Landwirtschaft. Diss., Göttingen.
- FEDER, G. (1982): Adoption of Interrelated Agricultural Innovations. Amer. Journal of Agric. Econ. 64: 94-101.
- FEDER, G. and G. T. O'MARA (1981): Farm Size and the Adoption of Green Revolution Technology. Econ. Development and Cult. Change 30: 59-76.
- GABERSEK, E. (1983): Informationsstand und -verhalten von Schweinemästern. Diplomarbeit, Kiel.
- HÜLSEN, R. (1982): Umweltinformation für Landwirte, Landwirtschaft. Angewandte Wissenschaft, Münster-Hiltrup.
- KREISER, G. (1987): Eine Analyse zur Einführung einer Markenkartoffel. Diplomarbeit, Kiel.
- KÜHL, R. und C.-H. HANF (1985): Der Landwarenhandel in der BRD. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- LINDNER, R. K. (1980): Farm Size and the Time Lag to Adoption of a Scale Neutral Innovation. Mimeographed Adelaide, Univ. of Adelaide.
- MIEBERT, D. (1974): Risk, Cearing and the Adoption of Fertilizer Responsive Seed Varieties. Amer. Journal of Agric. Econ. 56: 764-768.
- MÜLLER-MERBACH, H. (1971): Operations Research. München.
- NAGEL, F. (1978): MUDDY - Ein Verfahren zur Lösung großer Mehrdepot-Lieferplanprobleme. Diss., Kiel.
- NIENHOFF, H.-J. (1986): Beschaffung externer Informationen im landwirtschaftlichen Betrieb unter Einbeziehung des Informationsträgers Bildschirmtext. Diss., Kiel.
- SCHMIDT-TIEDEMANN, S. (1987): Entscheidungshilfen zur effizienten Tourenplanung, Fallstudie zur Tourenplanung in Molkereien. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- WEBER, N. (1983): Markttransparenz bei Pflanzenschutz- und Düngemitteln. Angewandte Wissenschaft, H. 277, Münster-Hiltrup.
- WEINSCHENCK, G. und W. HENRICHSMEYER (1966): Zur Theorie und Ermittlung des räumlichen Gleichgewichts der landwirtschaftlichen Produktion. Berichte über Landwirtschaft, Heft 2.

FAKTORANPASSUNG UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

von

Wilhelm SCHOPEN, Bonn

Diskussionseröffnung

Die Bundesregierung lehnt eine Politik des verschärften Preisdrucks ab, sie setzt wegen der aufgestauten Probleme auf kapazitätsvermindernde und nachfragesteigernde Maßnahmen. Beim subventionierten Kapazitätsabbau hat eine EG-weite, für die Mitgliedstaaten obligatorische Vorruhestandsregelung mit Betriebsstilllegung Vorrang, weil dies die kurzfristig wirksamste freiwillige Maßnahme ist. Die von HAGEDORN und KLARE hieraus abgeleitete generalisierende Aussage, daß eine strukturverändernde Ausgestaltung der Vorruhestandsregelung "nicht legitimierbar" sei, ist aus folgenden Gründen nicht zulässig:

Erstens erbringt die Vorruhestandsregelung mit Betriebsstilllegung neben dem Kapazitätseffekt durchaus auch positive Struktureffekte und günstige Umweltbeiträge.

Zweitens wäre die Vorruhestandsregelung mit Betriebsstilllegung nur eine Maßnahme eines umfangreichen Bündels von Maßnahmen zur Erreichung komplexer agrarpolitischer Ziele. Diese Maßnahmen müssen aufeinander abgestimmt sein, sie können jedoch einzeln durchaus unterschiedliche Zielprioritäten verfolgen bzw. auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet sein.

Seit Konzipierung des Marktentlastungsprogramms der Bundesregierung Anfang 1986 ist die agrarpolitische Entwicklung fortgeschritten. Andere Mitgliedstaaten messen aufgrund anderer struktureller Ausgangsbedingungen und agrarpolitischer Zielvorstellungen dem Kapazitätsabbau erheblich geringere Bedeutung bei als die Bundesregierung. Dies gilt auch für die Bundesländer, die - wie die Mehrzahl der EG-Mitgliedstaaten - die Last der Überschußfinanzierung nicht in dem Maße zu tragen haben wie die Bundesrepublik Deutschland.

Es ist davon auszugehen, daß die Mehrheit der Mitgliedstaaten in der EG einer Vorruhestandsregelung mit fakultativer Anwendung von Betriebsstillegungen einerseits und strukturverbessernder Abgabe andererseits zustimmt. In diesem Falle wird sich die Bundesregierung aus Wettbewerbsgründen einer zweidimensionalen Ausgestaltung auch bei uns nicht verschließen können.

Je stärker andere Mitgliedstaaten die strukturverbessernde Abgabe betonen, um so mehr dürfte dies auch bei uns der Fall sein. Dies hätte zur Folge, daß andere Maßnahmen zur direkten Kapazitätsverminderung, z. B. Extensivierung und Teilflächenstilllegung stärker betont werden müßten, falls eine Politik des rigorosen Preisdrucks vermieden werden soll.

Die aus regionalpolitischer Sicht befürchteten Nachteile einer konzentrierten Betriebs- und Flächenstilllegung, die auch HANF in seinem Beitrag anspricht, lassen sich durch eine entsprechende Ausgestaltung begrenzen.

In diesem Zusammenhang ist bisher dem sog. Ausschreibungsverfahren zu wenig Beachtung geschenkt worden.

Dieses Verfahren wird in den USA mit Erfolg beim sog. Conservation-Reserve-Program angewendet, durch das bis 1990 ca. 18 Mio. ha Ackerfläche langfristig stillgelegt werden sollen. Die Prämien lagen bisher zwischen 210 und 420 DM/ha. Ihre Höhe wird im Ausschreibungsverfahren ermittelt, d. h. Landwirte geben ein Angebot ab, zu welcher Prämie sie bereit sind, ihre Flächen auf mindestens zehn Jahre stillzulegen.

Der Staat erteilt je nach Bodengüte bis zu einem regional festgesetzten Flächenanteil und bis zu einer festgesetzten Prämienhöhe den günstigsten, d. h. niedrigsten Angeboten den Zuschlag.

Vorteil dieses Verfahrens ist, daß hier für die Stilllegungsflächen ein "Marktpreis" gezahlt wird. Durch die festzulegenden regionalen Höchstsätze läßt sich die Inanspruchnahme den regionalen Erfordernissen anpassen.

Ähnlich wie im Vorschlag von KLARE und HAGEDORN zur "Neuen Landabgaberechte" wird z. Z. auch im BML erwogen, Betriebsinhaber unter 55 Jahren an die Vorruhestandsregelung heranzuführen. Das Potential evtl. Interessierter ist - wie auch WILSTACKE in seiner Untersuchung zeigt - in dieser Altersgruppe relativ groß.

Während etwa ein Viertel aller landwirtschaftlichen Unternehmer in der Bundesrepublik Deutschland 55 bis 64 Jahre alt ist, erreichen weitere 20 % in den nächsten fünf Jahren diese Altersschwelle. Unter der naheliegenden Annahme einer weiterhin restriktiven Markt- und Preispolitik kommt diese Altersgruppe unter zunehmenden Einkommensdruck. Die Einkommenskombination ist diesen Betriebsinhabern oft wegen fehlender Erwerbsalternativen verwehrt.

Es wird deshalb die Möglichkeit geprüft, diesen Landwirten bereits ab 50 Jahren eine Überbrückungshilfe zu zahlen,

- wenn sie an der Extensivierung teilnehmen und
- sich verpflichten, ab dem 55. Lebensjahr die Vorruhestandsregelung in Anspruch zu nehmen.

Eine solche Maßnahme würde strukturverbessernd wirken, den Strukturwandel sozial abfedern und gleichzeitig einen zusätzlichen kapazitätsvermindernden Effekt haben.

Das von KLARE und HAGEDORN vorgeschlagene Konzept einer "Neuen Landabgaberente" geht sehr viel weiter, indem es bereits Betriebsleitern ab 35 Jahren eine Option auf eine erhöhte Landabgaberente einräumt. Gegen dieses Konzept ist insbesondere einzuwenden:

- Betriebsinhaber dürften zögern, sich über so lange Zeiträume hinsichtlich der Betriebsaufgabe festzulegen. Wenn die Option völlig unverbindlich ist - wie KLARE und HAGEDORN vorschlagen -, entfielen für den Staat eine wesentliche Rechtfertigung für die Gewährung der Zusatzprämie.
- Auch Politiker dürften sich kaum festlegen, auf praktisch unabsehbare Zeit eine Landabgaberente anbieten zu müssen. Eine Landabgaberente sollte Übergangs- und nicht Dauerinstrument sein.
- Schließlich tritt bei der "Neuen Landabgaberente" der Beitrag zur Lösung aktueller Probleme - Kapazitätsabbau und unzureichende Einkommen - zu sehr in den Hintergrund.

Am Beispiel des niedersächsischen Grünbracheprogramms weist WILSTACKE nach, daß die Teilflächenstilllegung derzeit eine Alternative zur Überschußverwertung durch Lagerung und Exporterstattungen ist, mit der Haushaltskosten eingespart werden können.

Mit einem Zuschuß von 20,50 DM je dt Produktionsverringering bei Weizen ist etwa nur die Hälfte der derzeitigen Überschußverwertungskosten für Grenz-

mengen erforderlich. Hervorzuheben ist, daß die in den USA gemachte Erfahrung eines "Unterlaufens" der Teilflächenstilllegung durch Stilllegung von Grenzertragsflächen und Intensivierung auf den Restflächen offensichtlich in Niedersachsen nur geringe Bedeutung hatte.

Die Erträge der brachegelegten Flächen lagen in Niedersachsen bei ca. 90 % der Durchschnittserträge (in den USA geht man von ca. 75 % aus). Ausschlaggebend hierfür dürfte die erheblich höhere durchschnittliche Produktionsintensität in Niedersachsen sein.

Aus der Sicht der Bundesregierung ist folgendes entscheidend: Extensivierung, Flächen- und Betriebsstilllegung sind nur dann für die deutsche Agrarpolitik akzeptabel, wenn sie EG-weit und gleichgewichtig in den Mitgliedstaaten erfolgen.

Bundesminister KIECHLE hat daher das Konzept einer stärkeren nationalen Mitverantwortung beim Kapazitätsabbau in Brüssel vorgestellt. Das Konzept beinhaltet, daß ausgehend von einer EG-Höchstmenge alle Mitgliedstaaten aufgefordert werden, gleichgewichtig Beiträge zur Kapazitätsverminderung oder evtl. auch Nachfrageausweitung im chemisch-industriellen Bereich mit den verschiedenen dafür verfügbaren Maßnahmen zu erbringen.

Falls Mitgliedstaaten diese Maßnahmen nicht anwenden, müßte eine nationale Mitverantwortung für die auf den jeweiligen Mitgliedstaat entfallende Überschußmenge zur Anwendung kommen, für deren Ausgestaltung eine Vielzahl von Möglichkeiten gegeben ist.

Ein Blick in die USA zeigt:

1987 wurden dort 30 Mio. ha Ackerfläche (AF) stillgelegt, dies waren 10 Mio. ha mehr als im Vorjahr (AF der Bundesrepublik Deutschland 7,2 Mio. ha). Davon entfielen 21 Mio. ha auf kurzfristige Teilflächenstilllegung in Verbindung mit Warenprogrammen. 9 Mio. ha wurden bisher als erosionsgefährdete Flächen im Rahmen des langfristigen Conservation-Reserve-Programms stillgelegt.

Es ist schwer vorstellbar, daß bei diesen Vorleistungen - so sehen es die USA - die EG angesichts der laufenden internationalen Gespräche über einen Abbau der Stützungsbeträge an einem wie auch immer gearteten, größeren Flächenstilllegungsprogramm vorbeikommt, falls der sehr viel problematischere Weg der Marktanpassung über drastische Preissenkungen vermieden werden soll.

ZUSAMMENFASSUNG DER DISKUSSION DER THEMENGRUPPE:
"AUSWIRKUNGEN VON MASSNAHMEN ZUR REDUKTION DER LANDWIRT-
SCHAFTLICHEN FAKTORKAPAZITÄT -
FAKTORANPASSUNG UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT"

von

Günther STEFFEN, Bonn

Die Diskussion konzentrierte sich sehr stark auf die umfassendere Frage der Maßnahmen zur Angebotsreduzierung durch die Flächenstilllegung, vorgetragen von den Herren WILSTACKE, HAGEDORN und KLARE; in der Diskussion kommentiert durch Herrn SCHOPEN. Ein ergänzender Beitrag zur Frage der Erfassungskosten bei der Milch auf die Wettbewerbsstellung des Verarbeiters, vorgetragen von Herrn KÜHL, wurde bezüglich der Aussagefähigkeit der Daten behandelt.

In einem Diskussionsschwerpunkt standen die Ergebnisse einer empirischen Studie im Mittelpunkt, aus dem voraussichtliche Potentiale und Wirkungen einer gezielten Flächenstilllegung, einer Verringerung der tierischen Produktion diskutiert wurden. Die Behandlung der Probleme des Vorruhestandes und der Betriebsstilllegung bildeten den Abschluß. Angesprochen wurde dabei besonders das amerikanische Verfahren, nach dem den Landwirten Angebote für ein Stilllegen von Flächen zu bestimmten Preisen gemacht wurden und damit eine Anpassungsmöglichkeit der Betriebe besteht.

Die stärker generell ausgerichtete Frage nach einer Politik des verschärften Preisdruckes im Gegensatz zur Kapazitätsverminderung wurde in Verbindung mit dem Vorschlag einer Vorruhestandsregelung angesprochen. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, inwieweit aus der vorrangigen Betonung der Betriebsstilllegung durch die Bundesregierung die generalisierende Aussage abgeleitet werden kann, daß man primär an der Marktentlastung und weniger an Strukturveränderungen interessiert sei. Von den Referenten wurde demgegenüber aufgrund der vorliegenden Befragungsergebnisse zum Ausdruck gebracht, daß wegen des überdurchschnittlichen Interesses der kleinen Betriebe an der Betriebsstilllegung eine prozentuale Verringerung des Produktionsvolumens bzw. der Faktorausstattung

wesentlich geringer als die Zahl der ausscheidenden Betriebe liegen würde und somit der Marktentlastungseffekt geringer als die Strukturveränderung ist.

Die Diskussion machte darüber hinaus deutlich, daß die Auswirkungen der einen oder anderen Maßnahme bezüglich Marktentlastung, agrarstrukturellen Wandels und ökologischer Effekte aufgrund der bisher vorliegenden Informationen nur begrenzt in ihrer zukünftigen Wirkung abgeschätzt werden können. Man ist auf Vermutungen angewiesen, die verständlicherweise bei gleichzeitig unterschiedlichen Zielvorstellungen zu sehr differenzierten Aussagen führen.

ERSTE ERKENNTNISSE AUS DEM GROSSVERSUCH "GRÜNBRACHE" IN NIEDERSACHSEN

von

K.-W. SCHULZE-WESLARN, Bonn

I Einleitung

Vor dem Hintergrund wachsender struktureller Überschüsse auf den meisten Agrarmärkten und den daraus resultierenden Kosten der Überschußverwertung, die die Grenzen der Finanzierbarkeit zu sprengen drohen, sind dringend Maßnahmen zur Verringerung der Überschußproduktion erforderlich.

Eine Lösung vornehmlich oder allein über die Preispolitik wird von der Bundesregierung abgelehnt, da die Preissenkungen, die eine fühlbare Einschränkung der Produktionsmengen bewirken würden, so drastisch ausfallen müßten, daß die damit verbundenen sozialen, gesellschaftspolitischen und regionalen Folgen unvertretbar wären.

Die Erschließung von Produktions- und Verwendungsalternativen im Nahrungs- und Nichtnahrungssektor kann auch nur einen Beitrag zur Minderung des Problems leisten, aber nicht das Problem lösen. Vor wenigen Jahren noch als "Defizitprodukte" bezeichnete Früchte wie Raps und Körnerleguminosen haben aufgrund verbesserter relativer Vorzüglichkeit gegenüber Getreide in den letzten Jahren einen solchen Anbauschub erfahren, daß auch diese Produkte bereits an die Grenzen, insbesondere an die der Finanzierbarkeit, stoßen.

Insofern bleiben nur mengenbegrenzende Maßnahmen, die bereits bei Zuckerrüben seit Beginn der Europäischen Gemeinschaft in Form von Quoten und bei der Milch seit 1984 als Milchgarantiemengenregelung praktiziert werden. Beide Regelungen lassen sich nicht ohne weiteres auf den derzeit im Vordergrund der Probleme stehenden Getreidemarkt übertragen, da

1. das Getreide nicht über einen sogenannten Flaschenhals - wie beispielsweise Zuckerfabrik oder Molkerei - erfaßt wird und
2. eine einzelbetriebliche Quotierung beim Getreide zwingend eine vergleichbare Regelung bei allen anderen marktordnungsgestützten Produkten, wie z. B. Raps, Körnerleguminosen u. a., bedingen würde, um Ausweichreaktionen auf diese Produkte mit den bekannten Folgen zu verhindern. Abgesehen von anderen negativen Begleiterscheinungen wäre der damit verbundene Verwaltungsaufwand nicht durchführbar.

2 Flächenstillegung

Überlegungen zur Verringerung der Produktion von Ackerbauerzeugnissen - außer Zuckerrüben - gehen deshalb zwangsläufig in Richtung Verringerung des Faktors Boden. Grundsätzlich gibt es zwei verschiedene Möglichkeiten, wobei die Entscheidungsfreiheit des Landwirts und die Freiwilligkeit der Teilnahme in jedem Fall im Vordergrund zu stehen haben:

1. die Herausnahme der Fläche ganzer Betriebe aus der landwirtschaftlichen Produktion, z. B. in Verbindung mit einer Vorruhestandsregelung für den aufgebenden Landwirt. Dieses vom BML unter dem Titel "Soziales Marktentlastungsprogramm" diskutierte Modell wurde im vergangenen Jahr von BÜHNER und GOCHT¹⁾ auf der GeWiSoLa-Tagung in Weihenstephan vorgestellt. In Brüssel befindet sich ein vergleichbarer Denkansatz unter dem Stichwort "Vorruhestandsregelung" in der Diskussion, jedoch mit sehr viel stärker strukturverbessernder Tendenz, so daß eine Marktentlastung kaum erwartet werden kann,
2. die befristete Herausnahme von Teilflächen aus der landwirtschaftlichen Erzeugung in fortgeführten landwirtschaftlichen Betrieben. Hierzu gehören der Großversuch "Grünbrache" des Landes Niedersachsen und die am 4. März dieses Jahres vom Ministerrat in Brüssel verabschiedeten und am 26. Juni 1987 im Amtsblatt der EG veröffentlichten sogenannten Extensivierungsregelungen im Rahmen der sozio-strukturellen Maßnahmen der Verordnung (EWG) 1760/87 vom 15. Juni 1987. Danach müssen innerhalb von neun Monaten alle Mitgliedstaaten ihren Landwirten Programme für die Reduktion der Erzeugung von Getreide, Rindfleisch und Wein um mindestens 20 % für die Dauer von mindestens fünf Jahren auf freiwilliger Basis gegen entsprechende Ausgleichsleistungen anbie-

ten. Bei Getreide muß dies auch über eine Verringerung der Anbaufläche erfolgen können.

3 Großversuch "Grünbrache" in Niedersachsen

3.1 Ziel

Der Großversuch "Grünbrache" des Landes Niedersachsen wurde im Sommer 1986 gestartet, nachdem sich Bundesminister KIECHLE bereits am Rande der Preisverhandlungen 1986/87 im April 1986 das grundsätzliche Einverständnis der Kommission der Europäischen Gemeinschaft zu einem solchen Versuch geholt hatte, da sich abzeichnete, daß das Paket der sozio-strukturellen Maßnahmen, das auch einen Teil Extensivierung mit Teilflächenstilllegung bei Getreide beinhaltet, nicht kurzfristig vom Ministerrat verabschiedet werden würde. Der Versuch sollte über vier Jahre laufen. Das Land Niedersachsen sah 20 Mio. DM und der Bund 100 Mio. DM/Jahr vor.

Ziel des Versuchs ist es festzustellen, in welchem Maße über eine zeitliche Herausnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen aus der Nahrungsgüterproduktion ein Beitrag

- zur Marktentlastung
- zur Haushaltsentlastung
- zur Verbesserung der ökologischen Situation intensiver Ackerbaustandorte sowie
- zur Entspannung der Weltgetreidemärkte

bei gleichzeitiger Einkommenssicherung der sich beteiligenden Landwirte geleistet werden kann. Zugleich sollten die mit einem solchen Programm verbundenen Verwaltungs- und Kontrollaufgaben praktisch erprobt werden.

Die "Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen an landwirtschaftliche Betriebe für die Produktionsstilllegung landwirtschaftlich genutzter Ackerflächen durch Grünbrache (Grünbrache-Programm)" vom 04.06.1986 des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Niedersachsen sehen im wesentlichen folgendes vor:

- Gewährung von Zuwendungen an landwirtschaftliche Betriebe, die landwirtschaftlich genutzte Ackerflächen vorübergehend als Grünbracheflächen verwenden und somit zur Verringerung der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und zur Verbesserung der ökologischen Situation beitragen

- Zuwendungsempfänger können Haupt- und Nebenerwerbslandwirte sein
- die Fläche muß mindestens 1 ha groß sein und darf maximal 20 % der Ackerfläche bis zu 20 ha ausmachen
- das Brachejahr läuft in der Regel vom 01.09. bis 31.08.
- die Fläche ist zu begrünen, nicht zu düngen, auch nicht mit Gülle oder Klärschlamm, nicht mit Pflanzenschutzmitteln zu behandeln
- der Aufwuchs darf nicht zu Futterzwecken verwendet oder in irgendeiner Form vermarktet werden
- der Zuschuß beträgt bei einer Acker-/Grünlandzahl bis 40 1 000 DM/ha/Jahr, bei höher bonitierten Flächen 1 200 DM.

3.2 Teilnahme 1986/87

Die Beteiligung der Landwirte an dem Versuch war im ersten Jahr geringer als erhofft. Insgesamt beteiligten sich 7 706 Betriebe mit einer Fläche von 33 467 ha und einem Mittelbedarf von knapp 35,3 Mio. DM. Die durchschnittliche Grünbrachefläche je Betrieb betrug 4,35 ha, der durchschnittliche Zuschuß 1 047 DM/ha und 4 557 DM/Betrieb.

Regional konzentriert sich die Teilnahme auf Standorte mit schlechterer Bodenqualität, d. h. vor allem auf das Gebiet der Heide mit 35,9 % der Antragsteller insgesamt. In dieser Region sind das 30,5 % der Antragsberechtigten. Es sind vor allem die Landkreise Gifhorn, Celle, Harburg, Lüneburg, Soltau-Fallingb. und Ülzen. Besonders gering war die Beteiligung in den Küstenregionen und im Weser-Ems-Gebiet.

Vermutliche Gründe für die geringe Beteiligung waren

- eine psychologische Hemmschwelle der Landwirte, Flächen brachliegen zu lassen und nicht zu produzieren
- relativ kurze Antragsfrist im ersten Jahr (ab Juni), die jedoch später verlängert wurde
- Befürchtung einer Benachteiligung für den Fall, daß auch für Getreide einzelbetriebliche Quoten eingeführt würden
- Nachteile für vor- und nachgelagerte Bereiche wie Landhandel und Genossenschaften

- Begüllungsverbot in Gebieten mit viehstarken Betrieben
- Verbot der Nutzung des Aufwuchses
- Höhe der Ausgleichsleistung.

Aus einer Untersuchung der FAL²⁾ wissen wir, daß von 80 % der interessierten Landwirte die zu geringe Höhe der Ausgleichsleistung als Hauptgrund für die Nichtteilnahme genannt wurde. Das war vorauszusehen, da die Deckungsbeiträge beim Getreide von weniger als 800 DM/ha bis deutlich über 2 000 DM/ha reichen. Bei einer freiwilligen Maßnahme ist eine Beteiligung für den Landwirt aber nur interessant, wenn er den bei Nichtbewirtschaftung entgangenen Deckungsbeitrag erstattet bekommt. Der Durchschnittsbetrag von 1 050 DM Zuschuß je ha zeigt, daß überwiegend Flächen mit weniger als 40 Bodenpunkten in das Programm eingebracht wurden. Zur Verbesserung der Akzeptanz eines solchen Marktentlastungsprogramms muß also in erster Linie der Ausgleich je ha besser an den jeweils erzielbaren Deckungsbeiträgen orientiert werden und ggf. Zuschläge für Bearbeitungsaufgaben, falls diese vorgesehen werden, gemacht werden.

Ob und inwieweit die anderen Hemmfaktoren bereinigt werden können, bleibt weiteren Beratungen vorbehalten.

Das Verbot der Nutzung des Aufwuchses sollte auch bei einer bundesweiten Maßnahme aufrechterhalten bleiben, da irgendeine Verwendung als Futtermittel oder dergleichen Produktionskapazitäten an anderen Orten in anderen Betrieben freisetzen würde, die möglicherweise dort dann wieder zur Getreideproduktion genutzt werden könnten, wodurch der marktentlastende Effekt insgesamt verringert würde.

Ebenfalls ist die ganzjährige Begrünungspflicht unbedingt aufrecht zu erhalten als Schutz gegen Wind- und Wassererosion, aber auch zur Verhinderung von Nährstoffauswaschungen. Allerdings sind offenbar noch weitere Überlegungen zur sinnvollen Ausgestaltung der Begrünung erforderlich. Im Bezirk der Landwirtschaftskammer Hannover zeigte sich im ersten Brachejahr folgendes Bild:

Selbstbegrünung	9 %
Leguminosen und deren Gemenge	22 %
Kleegrasgemische	17 %
reine Graseinsaat	14 %
Raps, Senf, Ölrettich	24 %
Sonstiges (im Frühjahr gedrilltes Wintergetreide, Phacelia, Wildackergemische)	14 %

Das kostengünstigste Verfahren ist zweifellos die Selbstbegrünung, die auch aus ökologischer Sicht im Hinblick auf Artenreichtum sicher positiv zu bewerten ist. Allerdings scheinen in der Praxis zum Teil Schwierigkeiten im Hinblick auf Problemunkräuter oder auch die ausreichende Begrünung aufgetreten zu sein.

Der starre Brachezeitraum kann sicher besonderen Anbaubedürfnissen angepaßt werden. Allerdings sollte - auch aus Gründen der Gleichbehandlung - grundsätzlich an einem 12-Monatszeitraum für das Brachejahr festgehalten werden.

Auf das Verbot der Gülleausbringung sollte ebenfalls nicht verzichtet werden, obwohl dadurch von vornherein Betriebe, die mit ihrem Viehbesatz an die Grenzen, die in Gülleregelungen festgelegt sind, stoßen, ausgeschlossen sind. Aber ohne ein solches Verbot wäre nicht zu vermeiden, daß die Brachefläche als Güllekloake mißbraucht wird, da sie ganzjährig problemlos befahrbar ist.

3.3.2 Brachejahr

Für das Brachejahr 1987/88 wurden die Richtlinien des Grünbracheprogramms aufgrund der Erfahrungen des ersten Jahres angepaßt. Insbesondere wurden folgende Änderungen vorgenommen:

- es können bis zu 33 % der AF und bis zu 35 ha angemeldet werden
- auf Antrag kann ein anderer zwölfmonatiger Zeitraum (01.09. bis 31.08.) festgesetzt werden. Erfordert die nachfolgende Hauptfrucht eine frühzeitige Räumung des Aufwuchses der Grünbrache, kann der Zwölfmonatszeitraum ausnahmsweise auf elf Monate gekürzt werden
- der Zuschußbetrag errechnet sich aus einem Grundbetrag von 700 DM/ha und einem Zuschlag von 15 DM pro Bodenpunkt/ha. Bei den gestaffelten Beträgen werden als Mindestbetrag 1 000 DM/ha und als Höchstbetrag 1 400 DM/ha (= 47 Bodenpunkte) gewährt. Bei mehr als 55 Bodenpunkten werden einheitlich 1 600 DM/ha gewährt
- die als Grünbrache verwendeten Ackerflächen gelten im Sinne anderer Bestimmungen als Getreidefläche.

Durch die letztgenannte Ergänzung soll den Befürchtungen der Landwirte entgegengewirkt werden, daß sie im Fall einzelbetrieblicher Mengenregelungen für Getreide als Teilnehmer schlechter gestellt werden als Nichtteilnehmer.

Die ursprünglich vom Land Niedersachsen vorgesehene Staffel - 700 DM/ha plus 15 DM/Bodenpunkt; mindestens 1 000 DM, maximal 1 800 DM/ha - konnte der Bund aus verschiedenen Gründen nicht akzeptieren. Insbesondere ergab sich durch das Inkrafttreten der o. g. Verordnung EWG 1760/87 eine neue Rechtslage, da alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bis Ende März 1988 u. a. für Getreide entsprechende Extensivierungsregelungen mit Teilflächenstillegung anzubieten. Um also die ab 1988 geltende bundesweite Maßnahme nicht unnötig zu präjudizieren und die Beratungen mit den Bundesländern nicht zu erschweren, hat der Bund das Land Niedersachsen gebeten, den Großversuch mit unveränderten Konditionen fortzuführen. Unter diesen Voraussetzungen konnte davon ausgegangen werden, daß die Teilnahme sich etwa im Rahmen des ersten Brachejahres halten würde und dafür 35 Mio. Bundesmittel in 1988 wie auch 1987 ausreichend sein würden.

Um die Aussagekraft des Großversuches zu verstärken, hat das Land Niedersachsen dennoch die Richtlinien in der o. g. Form angepaßt und zusätzlich zu den 7 Mio. DM Komplementärmitteln zu den vorgesehenen 35 Mio. DM Bundesmitteln weitere 5 Mio. DM bereitgestellt. Damit sind für das Brachejahr 1987/88 insgesamt 47 Mio. DM vorgesehen. Der Bund beteiligt sich jeweils nur bis zu 1 200 DM/ha im ursprünglichen Verhältnis von 5/6 zu 1/6. Alle über 1 200 DM/ha hinausgehenden Beträge werden allein vom Land Niedersachsen getragen.

3.4 Teilnahme 1987/88

Daß durch die dargelegten Richtlinienänderungen die Bedenken der Landwirte gegen eine Teilnahme weitgehend ausgeräumt wurden, zeigt das Antragsverfahren in diesem Jahr sehr deutlich. Erst mit Schreiben vom 17. Juli 1987 an die Landwirtschaftskammern eingeleitet, sollte es bis zum 1. Oktober 1987 laufen. In der zweiten Augushälfte mußte das Verfahren bereits gestoppt werden, weil die vorgesehenen Finanzmittel überzeichnet waren.

Bis zum 15. August 1987 lagen bereits 7 920 Anträge mit einer Fläche von 50 623 ha und einem Mittelbedarf von 57,8 Mio. DM vor. Das entspräche einer Durchschnittsgröße von 6,39 ha (1986: 4,35 ha) und einem Durchschnittsbetrag von 1 142 DM/ha (1986: 1 047 DM/ha).

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Niedersachsen schätzt, daß etwa weitere 3 000 bis 4 000 Anträge mit einer Fläche von 25 000 bis 30 000 ha und einem Mittelbedarf von über 30 Mio. DM eingegangen wären, wenn das Antragsverfahren nicht gestoppt worden wäre. Ich halte diese

Schätzung für vorsichtig angesichts der Pressekampagnen in niedersächsischen Fachblättern gegen den Bund mit der Forderung, die ursprünglich mittelfristig vorgesehenen 100 Mio. DM Bundesmittel bereitzustellen.

Hinsichtlich der regionalen Verteilung und der Aufteilung der Flächen nach der Höhe des Zuschusses liegen z. Zt. nur vorläufige Auswertungen der Landwirtschaftskammer Hannover vor. Dort waren bis zum 26.08.1987 insgesamt 5 935 Anträge mit einer Gesamtfläche von knapp 38 000 ha angemeldet. Davon entfielen etwa 47 % auf Flächen bis 1 200 DM/ha (ungefähr bis 33 Bodenpunkte), 35 % auf Flächen mit einem Zuschuß von 1 200 bis 1 400 DM/ha und 18 % auf solche mit 1 600 DM/ha. Auffallend ist, daß im Regierungsbezirk Braunschweig die angemeldete Fläche von ca. 6 450 ha 1987 auf 10 900 ha, d. h. um 70 % anstieg, daß im Regierungsbezirk Lüneburg die Fläche von 13 900 ha nochmals um 25 % auf 17 430 ha zunahm, während der Regierungsbezirk Hannover mit 6 700 ha wenig mehr Fläche als im Vorjahr verzeichnen konnte.

Alles in allem zeigt dieses Ergebnis - vorbehaltlich näherer Analysen -,

- daß die finanziellen Anreize für 1987/88 für weite Bereiche Niedersachsens auch auf günstigeren Standorten ausreichend waren
- daß der finanzielle Anreiz für die Entscheidung des Landwirtes der ausschlaggebende Faktor ist und
- daß alle anderen Gründe, die angeblich gegen eine Beteiligung an einem solchen Programm sprechen, hinter diesem Kriterium zurückstehen.

4 Beitrag zur Zielvorgabe und Schlußfolgerung für eine bundesweite Maßnahme

4.1 Marktentlastung

Geht man davon aus, daß bei einem auf Freiwilligkeit beruhenden Programm der Landwirt zunächst die Früchte nicht mehr produziert und die Flächen brach legt, die ihm den niedrigsten Deckungsbeitrag bringen, dann wird das in aller Regel Getreide sein, und zwar in der Rangfolge Sommergetreide, Roggen, Wintergerste und Winterweizen. Dies wird auch durch die Untersuchung von WILSTACKE³⁾ bestätigt. Fast die Hälfte der von den Befragten genannten Fruchtarten entfiel auf Sommergetreide und Roggen. Auf letzteren sogar 25 % in Abhängigkeit von den vor allen Dingen in der Heide vorherrschenden Standortvoraussetzungen. Im übrigen weist die Anbaustatistik Niedersachsen in die gleiche Richtung. Daß für knapp 8 % der Brachefläche Kartoffeln und Zuckerrüben als beabsichtigte Anbau-

arten genannt wurden, steht meines Erachtens der grundsätzlichen Überlegung nicht entgegen, da es sich wahrscheinlich um Überkapazitäten in den jeweiligen Betrieben für diese Produkte gehandelt haben wird.

Rechnet man vorsichtig nur mit einem Durchschnittsertrag von 4 t/ha, dann ergibt sich in Niedersachsen 1987 aufgrund dieses Programms eine Verringerung der Getreideerzeugung um knapp 135 000 t. Wenn das Getreideproblem EG-weit ausschließlich über eine vergleichbare Maßnahme gelöst werden sollte, ergäbe sich folgende Kalkulation:

Überschußerzeugung in der EG ab 1990 voraussichtlich 10 Mio. t, die überhaupt nicht mehr abgesetzt werden können (unter Berücksichtigung traditioneller Exporte in der Größenordnung von 17 Mio. t).

Davon entfallen etwa 1,6 Mio. t auf die Bundesrepublik Deutschland.

Bei durchschnittlich 4 t/ha müßten 400 000 ha bundesweit in eine solche Maßnahme einbezogen werden.

Eine fühlbare Marktentlastung in der EG wäre erreichbar, wenn ein solches Programm EG-weit entsprechend ausgestaltet und praktiziert würde.

4.2 Haushaltsentlastung

Das erste Jahr hat gezeigt, daß im Durchschnitt für 1 050 DM/ha etwa 4 t Getreide nicht produziert wurden, d. h., bei einem Angebot von rund 260 DM/t war ausreichend Anreiz für die Landwirte gegeben, kein Getreide zu produzieren. WILSTACKE⁴⁾ errechnet aufgrund der Befragungsergebnisse Beträge in der Größenordnung von 205 bis 267 DM/t. Ich gehe davon aus, daß das zweite Jahr diese Schätzung bestätigen wird, wobei die in Niedersachsen im März 1987 auf der Basis des Getreidepreisniveaus 1986/87 festgelegten Staffeln möglicherweise etwas hoch ausgefallen sind, da die Preisbeschlüsse für 1987/88 noch nicht vorlagen.

Inzwischen zeichnet sich ab, daß die Getreideerzeugerpreise im Schnitt etwa 8 % unter denen des Vorjahres liegen, was zu einer Verringerung des Deckungsbeitrages etwa um das Doppelte in v. H. führen dürfte.

Insofern kann davon ausgegangen werden, daß 250 DM/t bei dem derzeitigen Preisstützungsniveau ausreichenden Anreiz zur Nichtproduktion bieten würden. Für 1,6 Mio. t Getreide oder 400 000 ha wären 400 Mio. DM bundesweit erforderlich. Geht man davon aus, daß die Tonne Überschußgetreide überhaupt nicht mehr abgesetzt werden kann, würden in dem Falle Kosten der Überschußverwertung in Höhe des Warenwertes anfallen = etwa 400 DM/t derzeit. Mit einer Entlastung von 150 DM/t nichterzeugten Getreides für den EAGFL könnte dann mindestens gerechnet werden, wobei nicht berücksichtigt ist, daß Brüssel im Rahmen des EG-Extensivierungsprogramms lediglich 25 % eines noch festzulegenden Höchstbetrages (ungefähr 220 DM/t sind in der Diskussion) erstatten wird. Falls trotz der Überschüsse Exporte auf dem Weltmarkt möglich sein sollten, wäre ein solches Programm solange - fiskalisch betrachtet - interessant, solange Exporterstattungen plus Lagerhaltungskosten über 250 DM/t liegen würden. In direkter Abhängigkeit vom Stützungsniveau des Getreidepreises oder der Betriebsmittelpreise kann dieser Wert darunter oder auch darüber liegen.

4.3 Verbesserung der ökologischen Situation

Die Ansichten und Erwartungen, inwieweit eine Teilflächenstilllegung insbesondere in Form einer Rotationsbrache wie beim Großversuch Grünbrache in Niedersachsen positive ökologische Auswirkungen vor allem auf intensiven Ackerbaustandorten haben kann, sind unterschiedlich. Wissenschaftliche Untersuchungen dazu werden weitere Erkenntnisse bringen. Dennoch läßt sich jetzt schon sagen, daß eine Fläche, die ein Jahr lang unbearbeitet und ohne Düngung und Behandlung mit Pflanzenschutzmitteln brachliegt, hinsichtlich Artenreichtum und Wildflora und Fauna sicher so positiv zu bewerten ist, wie die inzwischen weit verbreiteten und von Ökologen gelobten Ackerrandstreifenprogramme.

Eine fünfjährige Dauerbrache, die zukünftig im Rahmen eines bundesweiten Programms auch vorgesehen ist, bringt möglicherweise größeren ökologischen Gewinn.

4.4 Entspannung der Weltgetreidemärkte

Eine Entspannung auf den Weltgetreidemärkten wäre nur zu erzielen, wenn die Maßnahmen, wie unter dem Abschnitt Marktentlastung beschrieben, EG-weit greifen und die EG-Erzeugung um etwa 10 Mio. t nachhaltig verringert würde.

4.5 Einkommenssicherung der Landwirte

Solange das Programm auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht, ist die Einkommenssicherung für die beteiligten Landwirte bei gegebenem Preisstützungsniveau bei Getreide sichergestellt, da kein Landwirt sich an dem Programm beteiligen wird, wenn der gewährte Zuschuß nicht den entgangenen Deckungsbeitrag zumindest ausgleicht. Die richtige Bemessung dieses Zuschusses durch den Staat wird nicht einfach sein. Vielleicht kann auch eine Art Ausschreibungsverfahren zur richtigen Dotierung beitragen.

Der Effekt, den Druck bei den Getreidepreisen zu verringern und damit mittelfristig eine Einkommenssicherung oder gar -verbesserung anzustreben, wird wiederum nur erreicht werden können, wenn tatsächlich die EG-weite Marktentlastung erzielt wird.

4.6 Verwaltungsaufwand

Die Landwirtschaftskammer Hannover hat eine Aufstellung über den Gesamtverwaltungsaufwand für

- Annahme und Bearbeitung der Anträge an Kreis- und Außenstellen
- Abwicklung der Maßnahme in der Hauptverwaltung
- Durchführung der stichprobenartigen Überprüfung durch Mitarbeiter der Hauptverwaltung

vorgelegt. Danach ergaben sich

6 310 Stunden für die Beratung und

5 350 Stunden für die Verwaltung, d. h.

282 500 DM Personal- sowie 69 700 DM Sachkosten

oder insgesamt etwa 1,5 Std. und 60 DM je Antrag oder 10,50 DM/ha.

Bei der stichprobenartigen Überprüfung, die gemarkungsweise von der Zentrale durchgeführt wurde, wurden in 2,2 % der Fälle Regelwidrigkeiten im Sinne der Richtlinien festgestellt (keine Begründung, unrichtige Größenangabe, Einsaat zu Futterzwecken, Mietenplatz).

Nach Ansicht des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hannover ist der Aufwand hoch, aber vertretbar.

5 Ausblick auf EG- und bundesweite Maßnahme

Nach der o. g. Verordnung (EWG) 1760/87 des Rates vom 15. Juni 1987 müssen ab 1988/89 in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Maßnahmen zur Verringerung der Getreideerzeugung, die unter dem Stichwort "Extensivierung" laufen, angeboten werden.

Entscheidender Unterschied zum Großversuch Grünbrache in Niedersachsen ist, daß sich teilnehmende Landwirte auf mindestens fünf Jahre verpflichten müssen, ihre Getreideerzeugung um mindestens 20 % zu verringern. Bei Getreide muß dies, gemäß der Verordnung, auch über eine Verringerung der Getreidefläche um mindestens 20 % möglich sein.

Ein erster auf Arbeitsebene vorliegender Entwurf des BML sieht vor, daß das sowohl in Form der Rotationsbrache - d. h. jedes Jahr wird eine andere Fläche im Rahmen der Fruchtfolge brach gelegt - als auch durch eine Form der Dauerbrache - d. h. dieselbe Fläche wird über mindestens fünf Jahre der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen - als auch durch die Umstellung auf eine Form des alternativen Landbaus, wie z. B. organisch-biologisch, biologisch-dynamisch, ANOG u. ä. möglich sein soll. Bei der Umstellung der Bewirtschaftung des Betriebes auf eine der letztgenannten Formen wird die Förderung auf fünf Jahre begrenzt, da davon ausgegangen werden kann, daß die Betriebe nach der Umstellung die höheren Preise für Produkte aus anerkanntem Anbau erzielen können, wodurch der Tatbestand des Einkommensausfalls entfällt. Zwischenstufen mit teilweiser Verringerung des Einsatzes produktionssteigernder und -sichernder Produktionsmittel, d. h. eine Extensivierung im eigentlichen Sinne, sind bisher nicht vorgesehen, da eine Kontrolle nach dem derzeitigen Kenntnisstand nicht gewährleistet werden kann und zugleich in die Mengenerfassung in den einzelnen Betrieben eingestiegen werden müßte, was mit einem unververtretbaren Verwaltungsaufwand verbunden wäre.

Wesentliche Bestandteile der niedersächsischen Richtlinie werden für die Rotationsbrache übernommen. Wichtig ist, daß der Aufwuchs nicht genutzt werden darf.

Bei der Dauerbrache sollen nichtlandwirtschaftliche Nutzung - Freizeit und Erholung, Naturschutz - möglich sein. Regelmäßige Einnahmen daraus sind bei der Berechnung des Zuschusses gegenzurechnen.

6 Schluß

Die Verringerung des Produktionsfaktors Boden durch Teilflächenbrache als Instrument zur Mengenreduktion ist zwar nicht die kostengünstigste Lösung, vor dem Hintergrund der vorhandenen und zu erwartenden Überschüsse insbesondere beim Getreide jedoch eine sinnvolle Möglichkeit. Eine Vorruhestandsregelung mit Betriebsstilllegung im Sinne des sozialen Marktentlastungsprogramms wäre aus finanzpolitischer und verwaltungsmäßiger Sicht positiver zu sehen. Solange jedoch auf EG-Ebene eine Einigung in dieser Hinsicht nicht erzielt wird, sollte die sogenannte Extensivierung auf der Grundlage der Verordnung (EWG) 1760/87 konsequent in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Alle Mitgliedstaaten arbeiten daran, die genaue Ausgestaltung, die für die Wirksamkeit ausschlaggebend sein wird, bleibt jedoch abzuwarten. Ausschlaggebend ist dabei für die Akzeptanz auf freiwilliger Basis der Zuschußbetrag je ha, der sich am entgangenen Deckungsbeitrag orientieren muß und in Abhängigkeit vom Stützungs niveau vom Getreide festzulegen ist. Bei richtiger Dotierung greift ein solches Programm und kann sowohl zur Marktentlastung als auch zur Haushaltentlastung sowie zur Einkommenssicherung der beteiligten Landwirte beitragen. Dies ist die wichtigste Erkenntnis aus dem Großversuch Grünbrache Niedersachsen.

Im übrigen muß bei einer bundesweiten Maßnahme darauf geachtet werden, daß das Programm einfach und verwaltungsmäßig mit möglichst geringem Aufwand durchführbar sein muß und daß ökologische Belange möglichst optimale Berücksichtigung finden.

Auswirkungen von Bracheprogrammen auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche und den ländlichen Raum bedürfen weiterer Untersuchungen und entsprechender Beachtung bei der Gestaltung der Programme.

Fußnoten

- 1) Th. BÜHNER, H. GOCHT, GeWiSoLa 1986, Schriften der GeWiSoLa e. V., Band 23, S. 121
- 2) L. WILSTACKE, R. PLANKL, Institut für Strukturfor schung, "Untersuchung von Akzeptanz, Wirkung und Verbesserungsmöglichkeiten staatlicher Angebote zur Flächenstilllegung und Produktionsminderung 1987", unveröffentlicher Zwischenbericht
- 3) L. WILSTACKE, Manuskript GeWiSoLa 1987, "Maßnahmen zur gezielten Reduktion der Landwirtschaftlichen Faktorkapazität"
- 4) ebenda, S. 13

MASSNAHMEN ZUR UMWIDMUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER NUTZFLÄCHEN FÜR NATURSCHUTZZWECKE

von

Manfred KÖHNE, Göttingen

1 Einführung

Daß mehr Naturschutz betrieben werden muß, kann wohl als unumstritten gelten (zur Begründung vgl. bspw. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1985, Tz 567 ff. und Tz 1207 ff.). Da die Landwirtschaft die Hälfte der Fläche der Bundesrepublik nutzt, kommt ihr sowie der Forstwirtschaft, die weitere 30 v. H. einnimmt, eine zentrale Bedeutung zu. Die Anforderungen des Naturschutzes an die Landwirtschaft sind im wesentlichen folgende (vgl. bspw. Landesanstalten/-ämter für Umwelt-, Naturschutz und Landschaftspflege 1987): Ein Teil der z. Z. landwirtschaftlich genutzten Fläche soll dauerhaft aus der Agrarproduktion herausgenommen werden und als besondere Biotope (z. B. Hecken, Feldgehölze, Feuchtflächen) ausschließlich dem Naturschutz dienen. Ein weiterer Teil soll zukünftig nur noch extensiv und dabei vorrangig im Sinne des Naturschutzes genutzt werden (z. B. als Feuchtgrünland, Magerrasen, extensive Ackernutzung). Beide Teile sollen gemeinsam etwa 10 v. H. - mit regionalen Unterschieden zwischen 5 v. H. und 20 v. H. - der agrarischen Kulturlandschaft einnehmen (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1985, Tz 1218). Schließlich soll die übrige landwirtschaftliche Nutzung von der gegenwärtigen, als zu hoch empfundenen Intensität auf ein mittleres Niveau zurückgeführt werden.

Die Aussichten für eine allgemeine Verringerung der Intensität der Agrarproduktion sind z. Z. gering. Trotz sinkender Agrarpreise bleiben die Preisrelationen zu den ertragsteigernden Betriebsmitteln in der Regel so, daß sie den einzelnen Landwirt zur Sicherung von Einkommen und Wettbewerbsfähigkeit zu einer hohen Intensität anregen. Die praktische Agrarpolitik zeigt auch wenig Neigung, bestimmte ertragsteigernde Betriebsmittel besonders zu besteuern (z. B. Stickstoff) oder gar zu verbieten (z. B. CCC). Dagegen sind zur völligen oder partiellen Umwidmung landwirtschaftlich genutzter Flächen für den Naturschutz in

den letzten Jahren erhebliche Aktivitäten angelaufen - vor allem durch die primär für den Naturschutz zuständigen Bundesländer. Im folgenden werden die diesbezüglichen Maßnahmen dargelegt. Anschließend werden einige Probleme und Ansätze zu deren Lösung aufgezeigt.

2 Maßnahmen zur Flächenumwidmung

Zur Anregung der Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzflächen für Naturschutzzwecke gibt es mittlerweile ein ganzes Bündel von Maßnahmen. Diese werden teils isoliert, häufiger jedoch kombiniert, angewendet. Die wichtigsten Maßnahmen, ihre Möglichkeiten und Grenzen sind folgende:

- die Anregung der Eigeninitiative der Eigentümer oder Nutzungsberechtigten. In diesem Rahmen stellen Landwirte kostenlos Flächen für den Naturschutz zur Verfügung. Es handelt sich in der Regel um kleine Flächen, die wegen Feuchte, Hanglage, Flachgründigkeit oder aus anderen Gründen kaum wirtschaftlich nutzbar sind. Solche Flächen sind jedoch oft für den Naturschutz besonders wertvoll. So können Feldgehölze, Hecken, Tümpel u. a. entstehen. Bezüglich der Verfahrensweise gibt es verschiedene Varianten: Der Landwirt stellt nicht nur die Fläche zur Verfügung, sondern er übernimmt auch die Gestaltung und spätere Pflege des Biotops. Oder Biotopgestaltung und Pflege werden ausschließlich von der öffentlichen Hand oder einem Naturschutzverband übernommen. Zwischen diesen Extremen gibt es Zwischenstufen. In der Regel wird die Biotopgestaltung durch die öffentliche Hand mit einem hohen Anteil (bis zu 85 v. H.) bezuschußt. Regional unterschiedlich gewähren auch die Jägerschaften oder andere im Naturschutz engagierte Verbände entsprechende Zuschüsse. Jedoch ist es nicht allein die materielle Förderung, die die Privatinitiative zur Biotopgestaltung anregt. Ebenfalls wichtig ist die Information der Betroffenen über die Nützlichkeit solcher Maßnahmen - sowohl für eine intakte Natur als auch für das Image der die Natur nutzenden Landwirte, Jäger und Fischer. Beiträge mit Beispielen in den Fachzeitschriften sowie besondere Broschüren vermitteln Anregungen. Hierdurch ist bereits einiges erreicht und auch noch weiterhin erreichbar. Jedoch wird sich dies nur auf kaum wirtschaftlich nutzbare Flächen beschränken und damit in relativ engen Grenzen halten. Denn angesichts der ungünstigen Wirtschaftslage werden Landwirte wirtschaftlich nutzbare Flächen kaum ohne Ausgleichszahlung aus der Produktion nehmen.

- Biotopgestaltungen im Rahmen von Flurbereinigungen. Der traditionellen Flurbereinigung wird zu Recht vorgeworfen, daß sie zur Ausräumung der Landschaft, zur Melioration von Feuchtflächen und zu anderen, dem Naturschutz widersprechenden Landschaftsveränderungen beigetragen hat. Dies hat sich mittlerweile jedoch geändert. Ökologische Belange werden zunehmend berücksichtigt. Die Umorientierung hat bereits Früchte getragen, wie der Agrarbericht der Bundesregierung 1987 (S. 88) zahlenmäßig belegt.

- der Kauf oder die Anpachtung von Flächen. Käufer oder Pächter sind die öffentliche Hand, Naturschutzstiftungen oder Naturschutzverbände. Im Falle der öffentlichen Hand werden oft Siedlungsgesellschaften mit dieser Aufgabe betraut. Der Kauf ist die beste Lösung, wenn Flächen dauerhaft aus der Agrarproduktion herausgenommen und ausschließlich dem Naturschutz gewidmet werden sollen. Dies trifft besonders für Kernzonen von Schutzgebieten zu, ferner für zu schaffende Feuchtgebiete, Feldgehölze und ähnliche Landschaftselemente. Der Kauf kann auch dann angebracht sein, wenn zwar noch eine agrarische Nutzung zulässig, diese jedoch wegen strenger Extensivierungsvorschriften weitgehend oder völlig unrentabel ist. Gegen den Kauf wird verschiedentlich eingewendet, daß die öffentliche Hand - sie ist der wichtigste Käufer in diesen Fällen - zunehmend zum Landeigentümer werde, was gesellschaftspolitisch unerwünscht sei. So sehr dies ansonsten zu bedenken ist, gilt es hier jedoch kaum. Denn diese Flächen sind für den bisherigen Eigentümer wirtschaftlich wertlos. Würden sie ihm nicht abgekauft, so wäre er mit laufenden Ausgleichszahlungen abzufinden. In der Regel ist ihm jedoch mit einer Kapitalentschädigung mehr gedient, da er diese anderweitig arbeitsplatzsichernd (z. B. zum Kauf von Ersatzland) verwenden kann. Ferner ist zu bedenken, daß die dauerhafte Flächenumwidmung für Naturschutzzwecke letztlich im Interesse der Allgemeinheit ist. Daher erscheint es auch aus diesem Blickwinkel angebracht, anderweitig nicht mehr wirtschaftlich nutzbare Flächen in Gemeineigentum zu überführen.

Neben dem bisher angesprochenen Kauf zur unmittelbaren Naturschutznutzung können Flächen auch aufgekauft werden, um sie für entsprechende Tauschvorgänge zu nutzen. Erfahrungsgemäß sind die Landwirte eher zur Abgabe oder Extensivierung von Flächen bereit, wenn ihnen Ersatzland zur Verfügung gestellt wird. Daher kann es für die Träger des Naturschutzes angebracht sein, im Umfeld von Schutzgebietsausweisungen Flächen aufzukaufen, um sie betroffenen Landwirten bei völliger Stilllegung von Flächen zum Tausch und bei Extensivierungen möglicherweise auch zur Pacht anbieten zu können.

Werden Hecken, Feldgehölze und ähnliche kleinere Landschaftselemente geschaffen, dann scheuen sich die Landwirte verschiedentlich, solche Flächen zu verkaufen. Das gilt besonders, wenn sie über größere zusammenhängende Flächen verfügen und damit fremdes Eigentum in ihre Flächen eingesprenkelt würde. Für diese Fälle besteht neben dem Kauf und dem Eigentumsverbleib beim Landwirt eine weitere Möglichkeit: Der Landwirt erhält die übliche Verkehrswertentschädigung für die umzuwiddende Fläche. Diese Fläche verbleibt jedoch in seinem Eigentum und wird mit einer zeitlich unbegrenzten beschränkt persönlichen Dienstbarkeit zugunsten der öffentlichen Hand belastet, womit die Nutzung als Biotop sichergestellt wird. Der Unterschied zum Kauf liegt darin, daß die Fläche für den Fall, daß der Schutzzweck später einmal wegfallen sollte, die Fläche zur Nutzung an den Eigentümer zurückfällt.

Neben dem Kauf und der soeben skizzierten Konstruktion wird auch die Anpachtung von Flächen durch die Träger des Naturschutzes praktiziert. Dies ist dann naheliegend, wenn der Eigentümer die umzuwiddenden Flächen nicht verkaufen, sondern nur verpachten möchte und ein Enteignungsverfahren nicht betrieben werden soll oder kann. Ein solches Verfahren ist ja nur unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen möglich. Ansonsten ist die Anpachtung dann angebracht, wenn die Nutzung für den Naturschutz voraussichtlich nicht dauerhaft ist, z. B. bei vorübergehender Ackerbrache oder bei Versuchsvorhaben. Schließlich kann die Anpachtung auch für Tauschzwecke erfolgen.

- die hoheitliche Ausweisung von Schutzgebieten. Für die hoheitliche Ausweisung von Schutzgebieten gibt es verschiedene rechtliche Instrumente (HÖTZEL 1986, S. 320 ff.). Das Bundesnaturschutzgesetz und die Naturschutzgesetze der Länder gehen davon aus, daß der Landschaftsplan das wesentliche Mittel ist, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen. Daneben sehen die Ländergesetze noch die Möglichkeit des Erlasses von Satzungen, ordnungsbehördlichen Verordnungen und einstweiligen Sicherstellungen vor. Schließlich gibt es noch den pauschalen Schutz bestimmter Typen von Biotopen durch Gesetz.

Da die Landschaftsplanung bisher noch nicht weit entwickelt ist, kommt in der Praxis den ordnungsbehördlichen Verordnungen die größte Bedeutung zu. Durch sie wurden und werden bisher die meisten Schutzgebiete ausgewiesen. Durch Verordnungen können sowohl bisherige Flächennutzungen festgeschrieben als auch Nutzungsänderungen verfügt werden. Beispiele für die Fest-

schreibung von Nutzungen sind das Umbruchverbot für Grünland oder das Verbot zusätzlicher Entwässerungsmaßnahmen. Beispiele für Nutzungsänderungen sind die Extensivierung von Grünland bis hin zur völligen Stilllegung, das Gebot der Wiedervernässung von Flächen oder die Vorschrift der Rückumwandlung von Acker in Grünland. Einstweilige Sicherstellungen können im Vorfeld von Schutzgebietsausweisungen erlassen werden. Mit ihnen werden die bisherigen Nutzungen für ein bis vier Jahre (je nach Bundesland) festgeschrieben.

Der gesetzliche Schutz bestimmter Typen von Biotopen ist mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 10.12.1986 neu in dieses Gesetz aufgenommen worden (§ 20c BNatG). Ein solcher Schutz fand sich bereits bisher in einigen Landesgesetzen. In der bundesgesetzlichen Regelung sind als besonders geschützte Biotope u. a. genannt: Moore, Sümpfe, binsenreiche Naßwiesen, Borstgras- und Trockenrasen, bestimmte Heiden, Felsgelände. Die Landwirtschaft ist davon kaum betroffen, da es sich um nicht oder nur sehr marginal landwirtschaftlich nutzbare Flächen handelt. Möglicherweise werden jedoch die Bundesländer von der in § 20c Abs. 3 BNatG enthaltenen Ermächtigung Gebrauch machen und weitere, größere Flächenareale unter den pauschalen Schutz stellen, so daß dann die Landwirtschaft breitenwirksam davon getroffen würde. Dies kann insbesondere für feuchte sowie für bisher weniger intensiv genutzte Grünlandflächen eintreten. Durch gesetzliche Regelungen werden bisherige Flächennutzungen (soweit solche vorliegen) festgeschrieben und Nutzungsänderungen zu höherer Intensität sehr erschwert. Allerdings werden keine Nutzungsänderungen zu geringerer Intensität, also Extensivierungen, vorgeschrieben. Dazu bedarf es nach wie vor der behördlichen Verfahren.

Die hoheitliche Ausweisung von Schutzgebieten - Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, geschützte Landschaftsbestandteile u. a. - ist das klassische Instrument des konservierenden Naturschutzes. Dieser war, wenn überhaupt, auf die Erhaltung des Bestehenden ausgerichtet. Seit Anfang der 80er Jahre gehen die Bemühungen verstärkt dahin, Naturschutz offensiv zu betreiben, d. h., insbesondere auch Änderungen bestehender Nutzungen zugunsten des Naturschutzes herbeizuführen. Es zeigte sich jedoch bald, daß dies auf hoheitlichem Wege häufig zu Konfrontationen mit den Grundeigentümern oder Nutzungsberechtigten führte. Da dies letztlich auch nicht im Sinne einer raschen Verbreitung und ökologisch effektiven Gestaltung von Schutzgebietsausweisungen war, wird jetzt vermehrt auf Kooperationslösungen gesetzt. Deren wichtigsten Elemente sind eine frühzeitige Einbe-

ziehung der Betroffenen in die Planungen sowie der Abschluß freiwilliger vertraglicher Vereinbarungen (EBEL und HENTSCHEL 1987). Damit sind allerdings die hoheitlichen Maßnahmen nicht völlig überflüssig geworden: Abgesehen davon, daß das Konzept des kooperativen Naturschutzes noch nicht überall praktiziert wird, sind hoheitliche Maßnahmen noch immer dann erforderlich, wenn auf anderen Wegen Schutzmaßnahmen nicht hinreichend schnell, nicht umfangreich genug und nicht hinlänglich langfristig bewerkstelligt werden können. Außerdem geben die Instrumente des hoheitlichen Naturschutzes und die dazu ergangene Rechtsprechung den Hintergrund ab, vor dem freiwillige Vereinbarungen zu vollziehen sind - insbesondere hinsichtlich der Entschädigung. Schließlich bewirken freiwillige Vereinbarungen nur die Rücksichtnahme auf die Schutzziele durch die Bewirtschafter der Flächen. Es besteht jedoch kein Schutz gegenüber Dritten, insbesondere gegenüber Freizeitakteuren. Dazu bedarf es, falls erforderlich, ergänzender hoheitlicher Maßnahmen.

- Freiwillige Vereinbarungen zwischen den Landwirten und den Trägern des Naturschutzes wurden soeben bereits angesprochen. Solche Vereinbarungen haben in den letzten Jahren rasche Verbreitung gefunden (vgl. bspw. Naturlandstiftung Hessen e. V. 1987). Sie werden mittlerweile in allen Bundesländern, wenn auch in teils unterschiedlicher Form und in unterschiedlichem Ausmaß, angeboten. Die meisten Vereinbarungen beziehen sich auf eine extensive Nutzung des Grünlandes. Dabei werden teils noch vorhandene extensive Nutzungen festgeschrieben oder (häufiger) Extensivierungen im Vergleich zur bisherigen Nutzung (z. B. kein Pflanzenschutz, geringerer Düngereinsatz, geringerer Viehbesatz, spätere Mähtermine) vereinbart. Bezüglich des Ackerbaus stehen herbizidfreie und teils auch weniger gedüngte Ackerrandstreifen im Vordergrund. Die Vertragsdauer bewegt sich zwischen ein und vier Jahren, mit der Möglichkeit der Verlängerung. Die Entschädigung erfolgt pauschal, allerdings differenziert nach Auflagenpaketen und Standorttypen. Die freiwilligen Vereinbarungen wurden bisher von den Betroffenen gut angenommen (vgl. bspw. Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Schleswig-Holstein 1987). Die weitere Verbreitung ist vorrangig ein Problem der Finanzierung, weniger der Bereitschaft der Betroffenen zur Mitwirkung. Allerdings muß auch bedacht werden, daß bisher vorwiegend solche Flächen einbezogen worden sind, die bereits relativ extensiv genutzt wurden. Und: Zumindest in den Fällen, in denen lediglich bisherige Nutzungen festgeschrieben wurden, waren und sind die Ausgleichszahlungen attraktiv.

- eine Kombination von hoheitlichen Maßnahmen und freiwilligen Vereinbarungen. Es wurde oben schon darauf hingewiesen, daß in bestimmten Fällen auf hoheitliche Maßnahmen nicht verzichtet werden kann, freiwillige Vereinbarungen also allein nicht zum Ziel führen. Für solche Fälle bietet sich die Kombination beider Maßnahmen an. In der Praxis besteht sie bisher darin, daß ein Grundschutz durch Verordnung erfolgt. Hierdurch werden im wesentlichen die bisherigen Nutzungen des betroffenen Gebietes festgeschrieben - mit Ausnahmemöglichkeiten. Für ökologisch besonders wichtige Teilzonen werden dann Nutzungsänderungen im Sinne des Naturschutzes vertraglich geregelt (EBEL und HENTSCHEL 1987).
- die Ausnutzung agrarpolitischer Programme, die direkt auf die Flächennutzung einwirken. Solche Programme könnten auch für den Naturschutz genutzt werden. Bisher geschieht dieses jedoch kaum.
 - Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird vorwiegend nach einkommenspolitischen Erwägungen vergeben. Sie wird je GV und je ha Futterfläche bemessen. In die Futterfläche wird -mit Unterschieden zwischen den Bundesländern - auch der Ackerfutterbau bis hin zum Futterhackfrucht- und Maisanbau einbezogen. Für den Naturschutz ist damit nichts zu gewinnen. Dies wäre anders, wenn die Ausgleichszulage nur für Grünland und dabei im umgekehrten Verhältnis zur Intensität vergeben würde. Dies würde allerdings eine Änderung der mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele bedingen.
 - Teilflächenstillegungen in Form einer einjährigen Rotationsbrache, wie sie 1986 in Niedersachsen angelaufen ist, bringen kaum etwas für den Naturschutz. Dies wäre anders bei mehrjähriger Brache und bei bestimmten Begrünungsformen. Bei dem bevorstehenden bundesweiten Programm zur Stilllegung von Teilflächen wie auch bei dem zu erwartenden Betriebsstillegungsprogramm könnte durch eine entsprechende Differenzierung der Ausgleichszahlungen auf naturschutzdienliche Bracheformen hingewirkt werden.
 - Flächenaufkaufprogramme wie das ebenfalls 1986 in Niedersachsen gestartete Konsolidierungsprogramm (vgl. TAUCHER 1986) können auch für den Naturschutz genutzt werden, indem die aufgekauften Flächen entweder direkt oder auf dem Tauschwege indirekt dem Naturschutz zugeführt werden. In Niedersachsen war dies im ersten Jahr allerdings nicht der Fall. Der größere Teil der aufgekauften Flächen wurde vielmehr an die bisherigen Eigentümer zurückverpachtet. In dem jetzt angelaufenen zweiten Jahr soll dies allerdings anders werden.

- Die Aufforstung bisher nicht forstwirtschaftlich genutzter Flächen wird hoch bezuschußt - bis zu 85 v. H. der förderungsfähigen Kosten. Außerdem wird bei bisher ausgleichszulagenberechtigten Flächen die Ausgleichszulage weiter gewährt. Bei so hoher Subventionierung kann auf die Waldgestaltung - auch im Sinne des Naturschutzes - Einfluß genommen werden. Zum Teil geschieht dies auch bereits, indem für Laubholzkulturen höhere Zuschüsse als für Mischkulturen und für diese wiederum höhere als für Nadelbaumarten gewährt werden. Darüber hinaus könnte mit Hilfe der Förderinstrumente auch darauf hingewirkt werden, daß Freiflächen und besondere Biotope in die Waldbegründung eingebaut werden.

3 Einige Probleme und Lösungsansätze

Die nachfolgend zu erörternden Probleme werden offenbar, wenn man die wichtigsten Ziele der Beteiligten mit der gegenwärtigen Situation vergleicht. Der Naturschutz strebt ein möglichst flächendeckendes, also nicht nur auf bestimmte Standorte konzentriertes, Biotopverbundsystem an. Dieses muß langfristig gesichert sein. Die Landwirte erwarten einen angemessenen Ausgleich für Einkommens- und Vermögensverluste. Sofern an eine Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit in absehbarer Zeit nicht gedacht ist, soll ferner die beabsichtigte Betriebsentwicklung durch die Naturschutzmaßnahmen nicht beeinträchtigt werden. Für die öffentliche Hand ist die Finanzierung das größte Problem. Die eng begrenzt verfügbaren Mittel sollen möglichst so eingesetzt werden, daß damit möglichst schnell und möglichst viel an Naturschutzleistungen erzielt wird. Außerdem soll eine Kollision mit anderen agrarpolitischen sowie raumordnerischen Zielen vermieden werden. Im Lichte dieser Ziele sind die nachfolgenden Probleme zu erörtern.

- Das Ziel des Naturschutzes, etwa 10 v. H. der agrarischen Kulturlandschaft in seinem Sinne zu gestalten, ist bei weitem noch nicht erreicht. Dies ist auch nicht verwunderlich, da die diesbezüglichen Bemühungen erst seit wenigen Jahren angelaufen sind. Bei Fortsetzung des bisherigen Trends würde der Umfang extensiv genutzter Grünlandflächen zügig zunehmen. Jedoch verblieben besonders die folgenden beiden Probleme: Es würden zu wenig Flächen dauerhaft zu Biotopen umgewidmet. Und: Die Extensivierungen konzentrieren sich bisher ganz überwiegend auf Gebiete, die nicht so intensiv agrarisch genutzt werden. An den besonders intensiv genutzten Agrarstandorten - Ackerbauregionen und Gebiete mit starker Veredlungswirtschaft - hat bisher keine Nutzungsänderung von Flächen im Sinne des

Naturschutzes stattgefunden. An diesen Standorten sind die Chancen für Extensivierungen besonders ungünstig. Denn in den Ackerbaugebieten wären sie mit hohen Einkommensverlusten und damit hohen Ausgleichszahlungen verbunden. An den veredlungsstarken Standorten wirken die bei der Exkrementbeseitigung einzuhaltenden Grenzen (die möglicherweise noch reduziert werden) bereits heute restriktiv. An diesen Standorten können sich die Flächenansprüche des Naturschutzes realistischerweise nur an der unteren Grenze, d. h. bei 5 v. H. Flächenanteil oder gar etwas weniger, orientieren. Dieser geringe Flächenanteil müßte dann vorwiegend ausschließlich dem Naturschutz dienenden Biotopen (Hecken usw.) vorbehalten bleiben. Daneben ist für extensive landwirtschaftliche Nutzungen wenig Raum. Um wenigstens den genannten geringen Flächenanteil zu erreichen, wäre es - abgesehen von entsprechenden hoheitlichen Maßnahmen - am wirksamsten, wenn die öffentliche Hand Flächen von aufgebenden Landwirten aufkaufen würde, um sie direkt oder (wohl häufiger) im Tauschwege dem Naturschutz zuzuführen. Allerdings sollte gerade an diesen intensiv genutzten Standorten an die Privatinitiative wie auch die moralische Verpflichtung der Landwirte appelliert und sollten die Vorteile von Biotopen für eine langfristige Erhaltung natürlicher Regelungsvorgänge herausgestellt werden, um die Landwirte an der Bereitstellung der Flächen angemessen zu beteiligen. (Die eigentliche Biotopanlage wird ja bereits ganz überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert.) In diesem Rahmen könnte es teilweise auch ausreichen, wenn den Landwirten, die Flächen für Biotope bereitstellen, zuvor von der öffentlichen Hand erworbenes Ersatzland zu Vorzugskonditionen (geringerer Preis, günstige Darlehen) zum Kauf angeboten wird.

- Der entscheidende Engpaß für eine stärkere Umwidmung landwirtschaftlich genutzter Flächen für Naturschutzzwecke ist die Finanzierung. Die Bereitschaft der Landwirte zu Extensivierungen ist bei ausreichenden Ausgleichszahlungen gegeben. Und dem Ankauf von Flächen kommt der Bodenmarkt mit zukünftig höherem Angebot und niedrigeren Preisen entgegen. Da Naturschutz Sache der Bundesländer und Kommunen ist, ist die Finanzierung (bisher) in erster Linie deren Problem. Angesichts der desolaten Haushaltslage dieser Gebietskörperschaften ist zu befürchten, daß die Mittel für den Naturschutz nicht auf-, sondern eher abgestockt werden. Die Verantwortlichen sollten jedoch bedenken, daß es sich hier um Zukunftsinvestitionen handelt - vermutlich auch in Wählerstimmen. Im einzelnen ist an folgendes zu denken, um den Finanzrahmen für den Naturschutz zu erweitern:

- Die Länder sollten ihre Prioritäten überprüfen. Allein im Agrarbereich gibt es Maßnahmen, die weniger vorrangig sind - m. E. beispielsweise die verschiedenen Junglandwirteförderungen.
 - Das Stiftungswesen kann noch ausgebaut werden. Darauf deuten bereits die regionalen Unterschiede hin. So gibt es beispielsweise in Niedersachsen keine landesweit tätige Naturschutzstiftung. Dagegen gibt es in einigen Bundesländern mehrere.
 - Der Bund hat sich bisher lediglich an einigen Naturschutzvorhaben mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung beteiligt. Unter bestimmten Voraussetzungen kann er sich auch an Naturschutzmaßnahmen beteiligen, wenn diese im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur oder in Verbindung mit wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maßnahmen stehen. Davon muß in stärkerem Maße Gebrauch gemacht werden.
 - Die EG beteiligt sich neuerdings unter bestimmten Voraussetzungen an Umweltbeihilfen. Zu solchen zählen die Ausgleichszahlungen für Extensivierungen im Sinne des Naturschutzes. Allerdings hat der EG-Beitrag mit maximal rund 60 DM/ha z. Z. noch eher symbolischen Charakter. Es ist aber ein Einstieg, der möglicherweise - insbesondere soweit mit den umweltrelevanten Maßnahmen Marktentlastungen verbunden sind - ausgebaut werden kann.
- Angesichts der finanziellen Engpässe werden die Umwidmungsziele des Naturschutzes auf mittlere Sicht nicht zu verwirklichen sein. Wie anfangs ausgeführt, steht eine allgemein extensivere Landwirtschaft in noch weiterer Ferne. Daher ist es wichtig, daß agrarpolitische Maßnahmen, die unmittelbar auf die Flächennutzung einwirken, jedoch vorrangig andere Ziele verfolgen, mit in die Verbesserung der ökologischen Situation eingespannt werden. Oben wurden dazu einige Hinweise gebracht.
 - Agrarpolitische Maßnahmen, die direkt auf die Flächennutzung einwirken, gewinnen an Bedeutung. Ausgleichszulage, Teilflächenstillegung, Extensivierung, Betriebsstillegung, Bodenkauf von verschuldeten Betrieben und neuerdings auch Bewirtschaftungsentgelt sind die wichtigsten Stichworte dazu. Es besteht die Gefahr, daß sich die verschiedenen Maßnahmen konterkarieren und damit nicht zuletzt auch finanziell ineffizient machen. Wird beispielsweise für eine Fläche bei Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Produktion eine Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete gezahlt, dann muß diese im Falle einer Umwidmung für Naturschutzzwecke (auf freiwilliger Basis) auch

erst einmal als Entschädigung vorweg gezahlt werden. Oder: Werden für Flächen Stilllegungsprämien gewährt, dann werden sich die Landwirte im Falle einer Umwidmung für Naturschutzzwecke in ihren Entschädigungserwartungen zumindest auch an diesen Prämien orientieren. Neben solchen direkten Interdependenzen bei denselben Flächen gibt es natürlich indirekte Zusammenhänge. Stilllegungsprämien, Bodenmarktinterventionen, auch die Ausgleichszulage halten die Pacht- und Bodenpreise höher als sie sonst wären und erschweren damit u. a. die Umwidmung für Naturschutzzwecke. Die direkten Interdependenzen müssen möglichst ausgeschlossen werden. Denn es hat keinen Sinn, daß für ein und dieselbe Fläche Zahlungen mit gegensätzlicher Zielsetzung vorgesehen werden. Werden die direkten Interdependenzen ausgeschaltet, dann werden die indirekten auf kleinräumiger Ebene zumindest teilweise auch abgebaut. Das Mittel dazu ist die Landschaftsplanung. Sie ist im Bundesnaturschutzgesetz (§§ 5 ff. BNatG) sowie in den entsprechenden Landesgesetzen ausdrücklich vorgesehen. Sie muß nur aktiver betrieben werden. Abgesehen vom Naturschutz ist die Landschaftsplanung auch dann erforderlich, wenn so gegensätzliche Instrumente wie Ausgleichszulage und Flächenstilllegungsprämie nebeneinander angewendet werden. Bezüglich des Naturschutzes sollte zukünftig gelten, daß für Flächen, die für den Naturschutz umgewidmet (auch extensiviert) werden sollen, nur Zahlungen für diese Umwidmung vorgesehen werden, jedoch nicht gleichzeitig auch eine Ausgleichszulage bei Weiterführung der bisherigen Nutzung oder eine Brachlegung im Sinne von Marktentlastungsprogrammen. Es muß also eine Förderungsentflechtung stattfinden.

Im Rahmen der Landschaftsplanung sollte auch bedacht werden, ob Naturschutz und Wasserschutz auf denselben Flächen betrieben werden kann. Je nach örtlichen Gegebenheiten können hier Gemeinsamkeiten (verschiedentlich aber auch Gegensätze) bestehen. Durch solch einen Mehrfachschutz vermindert sich der Flächenbedarf und erhöht sich die Effizienz der notwendigen finanziellen Mittel.

- Die Ausgleichszahlungen an die Landwirte müssen möglichst zutreffend angesetzt werden. Das ist bisher noch nicht hinreichend gelungen. In der großen Linie läßt sich folgendes feststellen: In den Fällen, in denen lediglich bisherige Nutzungen festgeschrieben werden, sind die Ausgleichszahlungen teilweise zu hoch angesetzt. Verschiedentlich waren auch die Ankaufspreise für Naturschutzflächen, gemessen am Marktniveau, überhöht. Andererseits sind die Ausgleichszahlungen in den Fällen, in denen stärkere Nutzungsänderungen vorgeschrieben werden, möglicherweise zu niedrig. Dies kann

nur örtlich beurteilt werden, da dies nicht nur von der Art der Auflagen, sondern auch von der Ausgangssituation abhängt. Bei Entschädigungsbeträgen im Größenbereich von 500 DM/ha muß diese bereits relativ extensiv sein.

Eine möglichst zutreffende Gestaltung der Ausgleichszahlungen (einschließlich der Ankaufspreise) dient nicht nur einem fairen Interessenausgleich. Aus der Sicht der öffentlichen Hand sind sie auch für einen möglichst effektiven Mitteleinsatz geboten. Mit Blick auf die Landwirte können so die bisher teilweise beobachteten pacht- und kaufpreissteigernden Wirkungen weitgehend vermieden werden. Werden laufende Ausgleichszahlungen nicht wesentlich höher angesetzt als die auszugleichenden Einkommensbeeinträchtigungen, dann ist die wichtigste Ursache für Pachtpreissteigerungen beseitigt. Pacht- und Kaufpreisanhebungen beeinträchtigen die Entwicklungsmöglichkeiten der Landwirte, die längerfristig in der Agrarproduktion verbleiben wollen. Bei diesen werden also zu hoch bemessene Ausgleichszahlungen durch diesen Nachteil zumindest teilweise wieder kompensiert. Es ist verständlich, daß in der Anlaufphase der Naturschutzprogramme die Ausgleichszahlungen attraktiv gestaltet werden, um voranzukommen. Zukünftig muß jedoch den unerwünschten Nebenwirkungen mehr Rechnung getragen werden.

- Bei den freiwilligen vertraglichen Vereinbarungen beläuft sich die Laufzeit auf ein bis vier Jahre. Auch diese, eigentlich zu kurzen, Vertragszeiten sind für die Anlaufphase verständlich. Dem Naturschutz ist letztlich nur mit langfristigen Lösungen gedient. Auch für die Landwirte beinhalten diese Vertragszeiten Risiken. Denn wurden Flächen über einige Jahre extensiviert, dann ist dies nicht ohne weiteres reversibel. Auf dem Grünland stellen sich andere Pflanzen- und u. U. auch Wasserverhältnisse ein. Aus der Sicht des Naturschutzes sind vor allem längere Vertragszeiten erstrebenswert. Für die Landwirte ist eine Regelung der Endbedingungen erforderlich. Hierzu kann verschiedenes vorgesehen werden: Vertragsverlängerung, Verkauf oder Verpachtung der Flächen an die Träger des Naturschutzes sowie ferner auch Hilfen für die Rückversetzung der Flächen in den ursprünglichen Zustand, falls sie nicht mehr im Sinne des Naturschutzes genutzt werden sollen.
- Mit laufenden Ausgleichszahlungen gelingt es grundsätzlich, laufende Einkommensbeeinträchtigungen auszugleichen. Es verbleiben jedoch zwei Probleme: die mögliche Wertminderung belasteter Flächen und die Beeinträchtigung der Entwicklungsmöglichkeiten der Betriebe. Das Wertminderungsproblem äußert sich vor allem bei einem späteren Verkauf, u. U. aber

auch schon bei Beleihungen. Werden Flächen nicht sicher dauerhaft mit Auflagen belastet, wie es bei vertraglichen Vereinbarungen regelmäßig der Fall ist, dann kann keine Entschädigung für Wertminderung vorgesehen werden. Die Lösung des Problems kann in Anlehnung an die Vorgehensweise in den Niederlanden erfolgen: Veräußert ein Landwirt eine belastete Fläche und erhält er dabei (begründet) einen deutlich vom Verkehrswert vergleichbarer unbelasteter Flächen abweichenden Preis, dann wird ihm die Differenz erstattet. Findet sich kein Käufer, dann ist die den Naturschutz betreibende Institution (vorbehaltlich ihrer finanziellen Möglichkeiten) verpflichtet, die Fläche zum Verkehrswert vergleichbarer unbelasteter Flächen zu übernehmen. Das in einigen Gebieten bestehende Risiko starker Bodenpreissenkungen bleibt damit grundsätzlich beim Landwirt.

Werden größere Flächenanteile eines Betriebes mit Auflagen versehen, dann werden dessen Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt. Dies könnte - ebenfalls nach niederländischem Vorbild - finanziell ausgeglichen werden, indem die Entwicklungsmöglichkeiten solcher Betriebe im Zeitablauf mit denjenigen vergleichbarer unbelasteter Betriebe verglichen werden. Auflagenbedingte Einschränkungen von Entwicklungsmöglichkeiten durch Geld auszugleichen, ist jedoch nur die zweitbeste Lösung. Denn die Landwirte wollen in der Regel nicht von Zuwendungen leben, sondern von einem angemessenen Arbeitsplatz. Außerdem sind die nachfolgend angesprochenen Alternativen oft auch langfristig finanziell günstiger für die öffentliche Hand. Wenn der Betrieb ohnehin keine guten Entwicklungsmöglichkeiten hat, sollte die Aufgabe und der Berufswechsel (spätestens im Generationswechsel) gefördert werden. Entwicklungsfähigen Betrieben sollte möglichst mit Ersatzflächen und u. U. auch mit Milchquoten geholfen werden. Hier muß es das Ziel sein, eine möglichst ausreichende Produktionskapazität an unbelasteten Flächen zu erhalten oder zu schaffen. Auflagenbelastete Flächen sollten, besonders bei stärkerer Extensivierung, möglichst nur zusätzlich (oder auch im Nebenerwerb) bewirtschaftet werden. Damit sinken auch die notwendigen Ausgleichszahlungen. Insbesondere an den Standorten, an denen in größerem Umfang Flächenumwidmungen für den Naturschutz stattfinden sollen, ist es also angebracht, daß sich der Staat stärker in den agrarstrukturellen Wandel einschaltet, die Bodenmobilität erhöht, Flächen für Naturschutzzwecke abweigt und die Entwicklungsfähigkeit auflagenbetroffener Betriebe vor allem durch Ersatzland erhält. Auf diese Weise lassen sich zwei Ziele erreichen, die m. E. kombiniert verfolgt werden sollten, nämlich: die Bereitstellung von mehr Flächen für den Naturschutz einerseits

und die Erhaltung bzw. Entwicklung einer ökonomisch effizienten und international wettbewerbsfähigen Landwirtschaft andererseits.

Literatur

- Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Schleswig-Holstein (1987): Bericht über die Landesmaßnahme zur Extensivierung der Landbewirtschaftung in Schleswig-Holstein. Kiel.
- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten, März 1985. Stuttgart und Mainz.
- EBEL, F. und A. HENTSCHEL (1987): Neue Wege des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit Naturschutzprogrammen anderer Bundesländer. Berichte über Landwirtschaft, Hamburg und Berlin, S. 412-434.
- HÖTZEL, H. J. (1986): Umweltvorschriften für die Landwirtschaft. Stuttgart.
- Landesanstalten/ -ämter für Umwelt-, Naturschutz und Landschaftspflege (1987): Gemeinsame Empfehlung zur Berücksichtigung von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Extensivierung und Flächenstillegung im Bereich der Landwirtschaft. Natur und Landschaft, Bonn, S. 57-61.
- Naturlandstiftung Hessen e. V. (1987): Naturschutzprogramme mit der Landwirtschaft. Bad Nauheim.
- TAUCHER, E. H. (1986): Frische Brise in der Agrarstrukturpolitik - Niedersachsen trifft mit landwirtschaftlichem Konsolidierungsprogramm ins Schwarze. Ländlicher Raum, Göttingen, S. 174-177.

MARKT-, FINANZ- UND SOZIALPOLITISCHE AUSWIRKUNGEN EINES FLÄCHENSTILLEGUNGSPROGRAMMS

von

R. WOLFFRAM, Bonn*

I Problemstellung

In der agrarpolitischen Diskussion über den richtigen Weg zur Reform der EG-Agrarmarktpolitik gewinnt zunehmend die Meinung an Bedeutung, daß die Überschußprobleme auf den EG-Agrarmärkten nur über eine Politik des Preisdrucks gelöst werden können.

Auch für diejenigen, die diese Politik für verhängnisvoll halten, gibt es keinen Zweifel darüber, daß Preissenkungen zum Marktgleichgewicht führen. Spätestens bei einem Preis von Null ist auch das Angebot gleich Null. Diese Feststellung dürfte jedoch wohl kaum als eine grundlegend neue wissenschaftliche Erkenntnis gewertet werden.

Fraglich bleibt dagegen, ob bei dem heutigen wissenschaftlichen Kenntnisstand der sozialökonomischen Zusammenhänge einerseits und der Wirkungsmechanismen markt- und preispolitischer Maßnahmen andererseits mit einer Politik, deren Kernstück der Preisdruck darstellt, die vielschichtigen Probleme des Agrarsektors gelöst werden können. Herauszustellen sind dabei insbesondere

1. die erheblichen Struktur- und damit Einkommensdisparitäten innerhalb der Landwirtschaft und zwischen den Agrarsektoren der einzelnen EG-Mitgliedsländer
2. hohe Produktivitätszuwächse in der pflanzlichen und tierischen Produktion
3. die nahezu stagnierende Inlandsnachfrage

* Den Herren Dipl.-Ing. agr. J. MICHELS, Dipl.-Ing. agr. H. RENDER, Dipl.-Ing. agr. P. HARDT und Dipl.-Volksw. B. LÜCKE danke ich für die Auswertung des statistischen Materials und viele wertvolle Anregungen.

4. die ebenfalls nahezu stagnierende Weltmarktnachfrage für z. B. Getreide und Zucker - trotz extrem niedriger Weltmarktpreise - bedingt durch die begrenzte internationale Kaufkraft
5. die fehlende Wettbewerbsfähigkeit für EG-Agrarprodukte auf den Weltmärkten. Unter gesamtwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten muß jede Exportpolitik - von wenigen Spezialprodukten abgesehen - als verfehlt bezeichnet werden
6. die unkoordinierte Finanz- und Wirtschaftspolitik innerhalb der EG.

Es kann nicht darum gehen, die Bedeutung der Preispolitik für die Steuerung von Marktabläufen zu widerlegen. Das übergeordnete Ziel einer rationalen Agrar-marktpolitik bleibt die Herstellung des Marktgleichgewichts auf allen Agrarmärkten, weil nur unter dieser Bedingung auch die Nebenziele (soziale Sicherung, Umweltschutz usw.) realisierbar sind. Dabei muß Marktgleichgewicht nicht gleichbedeutend sein mit einem Selbstversorgungsgrad von 100 v. H., dieser kann auch darunter liegen.

Ausgehend von den aufgezeigten Restriktionen im Agrarsektor der EG kann das Marktgleichgewicht nicht über Preisdruck erreicht werden. Diese Politik ist genauso zum Scheitern verurteilt, wie die in der Vergangenheit praktizierte Politik der permanenten Heraufsetzung von bereits über den mittelfristigen Gleichgewichtspreisen liegenden Interventionspreisen. Es kommt dabei nur zu einem "Rollentausch": Letztere Politik scheiterte an der Unfinanzierbarkeit, erstere wird an den sozialen Problemen in der Landwirtschaft und - sollen diese abgewendet werden - danach ebenfalls an der Unfinanzierbarkeit scheitern.

Hieraus leitet sich die Forderung nach einer Politik ab, die erhebliche Produktionseinschränkungen zur Korrektur der in den vergangenen Jahren entstandenen Fehlentwicklungen vor allem auf den Überschuumärkten bewirkt. Diese Korrektur muß und kann unter Berücksichtigung sozialer, betriebswirtschaftlicher und handelspolitischer Aspekte erfolgen. Die Möglichkeit hierfür bietet der subventionierte Kapazitätsabbau als wesentliches Steuerungsinstrument im System der sozialen Marktwirtschaft (vgl. hierzu MÜLLER-ARMACK 1948, S. 153).

Der wichtigste Ansatzpunkt für den Kapazitätsabbau im Agrarsektor sind Maßnahmen zur Flächenstilllegung. Im Rahmen dieses Referats wird dabei differenziert zwischen

- der Stilllegung von Teilflächen eines Betriebes

- der Stilllegung von ganzen Betrieben und damit sowohl von flächenabhängigen als auch -unabhängigen Produktionskapazitäten.

Die vergleichende Beurteilung der beiden Maßnahmen erfolgt auf der Grundlage eines kosten-nutzen-analytischen Ansatzes.

2 Kosten-nutzen-analytischer Systemvergleich

2.1 Darstellung des modifizierten Kosten-Nutzen-Ansatzes

Der kosten-nutzen-analytische Systemvergleich setzt die Definition eines konsistenten Referenzsystems voraus. Die Wahl des Referenzsystems ist für die Beurteilung der Unterschiede zwischen den einzelnen markt- und preispolitischen Maßnahmen ohne Bedeutung, nicht jedoch für den Informationswert der jeweiligen Kosten-Nutzen-Elemente.

Entsprechend zu den bisher von uns durchgeführten Systemvergleichen (vgl. u. a. WOLFFRAM und HOFF 1983) basiert auch diese Analyse auf dem Rentenansatz, gegenüber der klassischen Vorgehensweise durch die Wahl des Referenzsystems modifiziert.

Als Referenzsystem wird nicht - wie dieses in vielen Untersuchungen der Fall ist - die bestehende Marktsituation zugrundegelegt, sondern von einer Marktsituation ohne Überschüsse ausgegangen (vgl. hierzu WOLFFRAM und HOFF 1987).

Dieses Referenzsystem wurde gewählt,

- um die aus der gegenwärtigen Überschußproduktion entstehenden volkswirtschaftlichen Verluste zu verdeutlichen
- weil der Bezug auf eine Angebots- und Nachfragesituation unter Weltmarktpreisbedingungen zu unrealistischen Kosten und Nutzen führt
- weil die Staatsausgaben für jedes System in voller Höhe ausgewiesen werden
- um das aus der gegenwärtigen Überschußproduktion resultierende Sektoreinkommen zu quantifizieren
- weil sich für die derzeitige Situation die Einkommenswirksamkeit der Staatsausgaben aus der Relation von "überschußbedingten Nutzen der Landwirtschaft" zu den Kosten der Überschußbeseitigung berechnen läßt.

Im Rahmen des modifizierten Rentenansatzes wurde von dem Begriff der Produzentenrente aus folgendem Grund abgewichen: Durch die Wahl des Referenzsystems sind die bei den einzelnen markt- und preispolitischen Maßnahmen entstehenden Änderungen der Produzentenrente nicht vergleichbar mit den für die klassische Situation der Preisbildung unter Marktgleichgewichtsbedingungen ermittelten Änderungen der Produzentenrente. Unter dem Begriff "Überschußbedingter Nutzen" werden alle maßnahmebedingten positiven und negativen Einkommensänderungen der Landwirtschaft gegenüber dem Referenzsystem zusammengefaßt, und zwar

- Einkommen aus der Überschußproduktion. Dieses errechnet sich aus dem Deckungsbeitrag der Überschußproduktion abzüglich der auf diese Produktionsmenge entfallenden Fixkosten
- Einkommensverluste durch Preissenkung oder Mitverantwortungsabgaben
- direkte Einkommensübertragungen, Sozialhilfe, Prämien usw.

2.2 Modelltheoretischer Systemvergleich

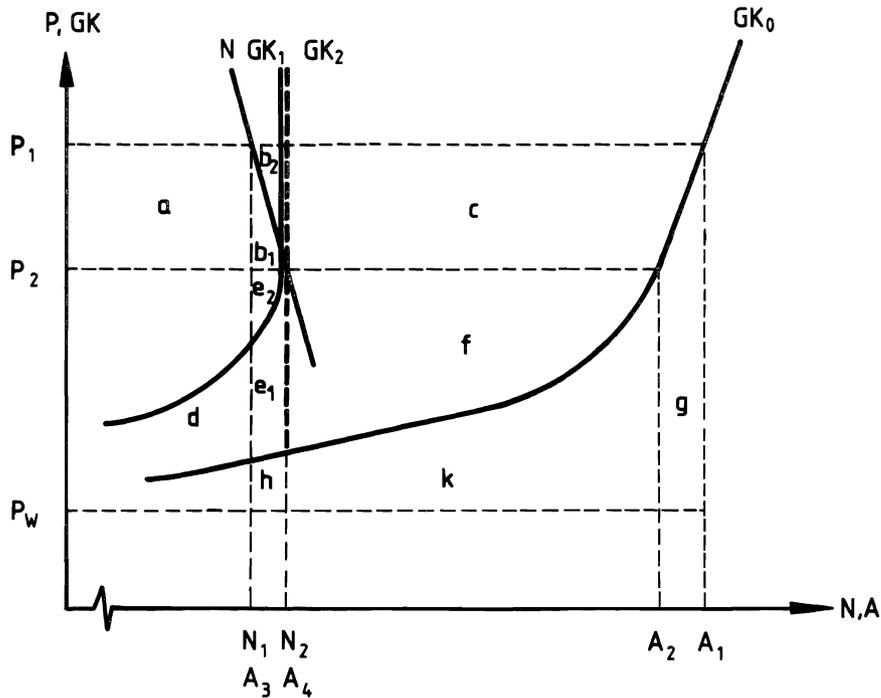
Auf der Grundlage des modifizierten Kosten-Nutzen-Ansatzes erfolgt anhand des Schaubildes und der Übersicht 1 die vergleichende Beurteilung zwischen den nachstehend aufgeführten markt- und preispolitischen Maßnahmen:

- Derzeitige Regelung
- Preissenkung in Verbindung mit direkten Einkommensübertragungen
- Subventionierter Kapazitätsabbau über Teilflächenstillegungen in Verbindung mit einer Preissenkung
- Subventionierter Kapazitätsabbau über Betriebsstillegungen in Verbindung mit einer Preissenkung.

Dabei wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

1. Das Referenzsystem entspricht einer Marktsituation ohne Überschüsse (Schaubild). Zum Interventionspreis P_I wird die Menge A_3 angeboten und die Menge N_I nachgefragt.
2. Das Schaubild stellt eine Momentaufnahme der systembedingt unterschiedlichen Anpassungsprozesse dar, die sich während des kurz- bis mittelfristigen Analysezeitraums vollziehen.
3. Die Angebotsfunktion ist in einem weiten Preisbereich preisunelastisch.
4. Die variablen Kosten der Überschußproduktion liegen über dem Weltmarktpreis.
5. Die Nachfrage reagiert preisunelastisch.

Schaubild: Schematische Darstellung des kosten-nutzen-analytischen Systemvergleichs



- | | |
|--------------------------------|--|
| $A_{1,2,3,4}$: Angebot | GK_0 : Angebotskurve der derzeitigen Regelung |
| $P_{1,2}$: Interventionspreis | GK_1 : Angebotskurve bei Teilflächenstillegungen |
| $N_{1,2}$: Nachfrage | GK_2 : Angebotskurve bei Betriebstillegungen |
| P_w : Weltmarktpreise | |

Übersicht I: Kosten-nutzen-analytischer Systemvergleich¹⁾

Maßnahmen	derzeitige Regelung	Preissenkung (in Verbindung mit direkten Einkommens- übertragungen)	subventionierter Kapazitätsabbau (in Verbindung mit einer Interventions- preissenkung)	
			Teilflächen- stilllegung	Betriebs- stilllegung
Interventionspreis	P_1	P_2	P_2	P_2
Angebot	A_1	A_2	A_4	A_4
Nachfrage	N_1	N_2	N_2	N_2
Überschuß	$A_1 - N_1$	$A_2 - N_2$	o	o
Staatsausgaben	$-b_1 - b_2 - c - e_1 - e_2 - f - g - h - k$	$-c - f - k$	$-c - d - e_1 - f$	$-c - f$
Änderung der Konsumentenrente	-	$+a + b_1$	$+a + b_1$	$+a + b_1$
Überschußbedingter Nutzen der Land- wirtschaft	$+b_1 + b_2 + c + e_1 + e_2 + f - F^2)$	$-a + c + e_1 + e_2 + f - F^2)$	$-a + c + e_1 + e_2 + f - F^2)$	$-a + c + e_1 + e_2 + f - F^2)$
Volkswirtschaft- licher Gewinn (+)/ Verlust (-)	$-g - h - k - F^2)$	$+b_1 + e_1 + e_2 - k - F^2)$	$+b_1 - d + e_2 - F^2)$	$+b_1 + e_1 + e_2 - F^2)$

¹⁾ Vgl. Schaubild. Referenzsystem: Derzeitige EG-Interventionspreisregelung ohne Überschüsse.

²⁾ Fixkosten der Überschußproduktion.

2.2.1 Derzeitige Regelung

Die Fortsetzung der derzeitigen Markt- und Preispolitik bedingt, daß zum Interventionspreis P_I der Angebotsmenge A_I nur die Nachfragemenge N_I gegenübersteht. Der Absatz der strukturellen Überschüsse ($A_I - N_I$) erfolgt auf dem Weltmarkt zum Preis P_W . Die Konsequenzen dieser Politik sind (vgl. hierzu auch Übersicht 1):

- Hohe Staatsausgaben (nach Maßgabe der Flächen $-b_1-b_2-c-e_1-e_2-f-g-h-k$)
- Ein in bezug auf die Staatsausgaben relativ geringer "überschußbedingter Nutzen" der Landwirtschaft ($b_1+b_2+c+e_1+e_2+f-F$). Dabei symbolisiert F die Fixkosten der Überschußproduktion
- Ein hoher, nachhaltiger volkswirtschaftlicher Verlust ($-g-h-k-F$).

2.2.2 Preissenkung in Verbindung mit direkten Einkommensübertragungen

Das Marktgleichgewicht soll über sukzessive Preissenkungen erreicht werden. Zur Vermeidung sozialer Härten erfolgt eine direkte Einkommensübertragung. Die Senkung des Interventionspreises von P_I auf P_2 führt zu einer Einschränkung des Angebotes von A_I auf A_2 und einem Anstieg der Nachfrage von N_I auf N_2 . Die monetären Wirkungen sind:

- Die Staatsausgaben verringern sich auf $-c-f-k$ unter der Annahme, daß an die einkommensschwachen Betriebe ein produktionsneutraler Einkommens-transfer nach Maßgabe der Fläche c erfolgt
- Die Senkung des Verbraucherpreises führt zu einem Gewinn an Konsumentenrente von $+a+b_1$
- Die Senkung des Interventionspreises in Verbindung mit direkten Einkommensübertragungen hat für die Landwirtschaft gegenüber der derzeitigen Regelung einen Einkommensverlust nach Maßgabe der Flächen $-a-b_1-b_2$ zur Folge
- Der volkswirtschaftliche Verlust nimmt gegenüber der derzeitigen Regelung ab, und zwar um $(b_1+e_1+e_2-k-F) - (-g-h-k-F) = b_1+e_1+e_2+g+h$.

2.2.3 Subventionierter Kapazitätsabbau durch Teilflächenstillegungen

Bei einem Teilflächenstillegungsprogramm wird die Herstellung des Marktgleichgewichts in einem Schritt erreicht. Alle Betriebe müssen ihre Produktion um einen bestimmten Prozentsatz reduzieren. Insofern kann die Teilflächenstillegung einer Quotenregelung gleichgesetzt werden. Die Landwirte erhalten als Verlustausgleich eine Prämie nach Maßgabe der Flächen $+c+d+e_1+f$. Zusätzlich erfolgt eine Senkung des Interventionspreises von P_1 auf P_2 . Kosten-nutzen-analytisch ergeben sich folgende Auswirkungen:

- Die Staatsausgaben entsprechen den Prämienzahlungen an die Landwirtschaft in Höhe von $-c-d-e_1-f$. Über die monetären Wirkungen dieser Maßnahme auf den Staatshaushalt im Vergleich zur derzeitigen Regelung und zur Preissenkung ist eine allgemeingültige Aussage nicht möglich
- Die Gewinne an Konsumentenrente nach Maßgabe der Flächen $+a+b_1$ resultieren aus der Preissenkung
- Der "überschußbedingte Nutzen" $(-a+c+e_1+e_2+f-F)$ hängt nicht nur von der Höhe der Prämienzahlung ab, sondern wird - im Gegensatz zur Betriebsstillegung - entscheidend beeinflusst durch den Anstieg der durchschnittlichen totalen Kosten. Damit der "überschußbedingte Nutzen" die gleiche Höhe wie bei der Betriebsstillegung erreicht, ist die vom Staat zu zahlende Prämie in der Teilflächenstillegung höher anzusetzen.

2.2.4 Subventionierter Kapazitätsabbau durch Betriebsstillegungen

Durch ein Betriebsstillegungsprogramm soll die Angebotsmenge - entsprechend zur Teilflächenstillegung - ebenfalls in einem Schritt an die Nachfragemenge angepaßt werden, ausgehend von folgenden Annahmen:

- Durch die Zahlung einer Prämie in Höhe der Differenz $P_1 - GK$ (Deckungsbeitrag) wird die Stillegung von Betrieben subventioniert, deren variable Kosten, aufgrund von Struktur- und Standortnachteilen, im Bereich $A_1 - N_2$ der Grenzkostenkurve liegen
- Der Interventionspreis wird, in Anpassung an die Maßnahme "Preissenkung in Verbindung mit direkten Einkommensübertragungen", sukzessive verringert, und zwar in der ersten Stufe von P_1 auf P_2
- Die Senkung der Marktordnungskosten durch die gleichzeitige Stillegung anderer Betriebszweige bleibt in der theoretischen Darstellung unberücksichtigt.

Aus den Kosten-Nutzen-Elementen lassen sich folgende Zusammenhänge ableiten:

- Die Staatsausgaben sinken deutlich gegenüber den übrigen Systemen auf $-c-f$
- Der Gewinn an Konsumentenrente entspricht infolge der Preissenkung ebenfalls den Flächen $+a+b_1$
- Die Landwirtschaft erzielt trotz der relativ geringen Staatsausgaben einen gleich hohen "überschußbedingten Nutzen" wie bei der Teilflächenstillegung ($-a+c+e_1+e_2+f-F$)
- Der volkswirtschaftliche Verlust wird am stärksten vermindert: $(b_1+e_1+e_2-F) - (-g-h-k-F) = b_1+e_1+e_2+g+h+k$. Damit erweist sich ein Betriebsstillegungsprogramm für die mittelfristige Problemlösung als eindeutig überlegenes Konzept.

2.3 Empirischer Systemvergleich

Die empirische Kosten-Nutzen-Analyse beschränkt sich, aufgrund der Themenstellung des Referates, auf den Vergleich eines Teilflächen- und Betriebsstillegungsprogramms mit der derzeitigen Regelung. Grundlage der Analyse bilden die EG-Agrarstrukturerhebungen für das Jahr 1983. Auf regionaler Ebene wurden Einkommensrechnungen für 14 Betriebstypen und neun Betriebsgrößenklassen durchgeführt. Den in Übersicht 2 ausgewiesenen Berechnungen liegen folgende Annahmen zugrunde:

1. Im Rahmen einer obligatorischen Teilflächenstillegung von Getreideanbauflächen soll der Getreideüberschuß in der EG um ca. 23 Mio. t gesenkt werden.
2. Durch die freiwillige Stillegung struktur- und einkommenschwacher Betriebe werden die Überschüsse auf den Märkten für Getreide, Milch, Rindfleisch und Wein weitgehend abgebaut.
3. Die Prämienhöhe entspricht bei der Teilflächenstillegung dem Deckungsbeitragsentgang. Die Prämie wird bei der Betriebsstillegung in Anpassung an die im Zeitablauf sinkende Kapitalkostenbelastung degressiv gestaffelt.

Übersicht 2: Kosten und Nutzen unterschiedlicher Marktordnungssysteme auf dem EG-Agrarmarkt¹⁾ (in Mrd. DM)

	Derzeitiges Interventions-system ²⁾	Teilflächen-stillegung ³⁾	Betriebs-stillegung ⁴⁾
Staatsausgaben			
- ohne Prämie	- 32,3	- 27,5	- 5,2
- Prämie	-	- 5,3	- 15,0
- insgesamt	- 32,3	- 32,8	- 20,2
Nutzen der Verbraucher	0	0	0
Überschuß-bedingter Nutzen der Landwirtschaft	10,4	10,4	10,4
Volkswirtschaftlicher Gewinn bzw. Verlust	- 21,9	- 22,4	- 9,8

- 1) Preis-, Mengen- und Kostengerüst im Durchschnitt der Jahre 1981-1984; Marktordnungskosten im Durchschnitt der Jahre 1985 und 1986 für Getreide, Milch, Rindfleisch und Wein.
- 2) Überschußmenge bei Getreide: 23,2 Mio. t, Milch; 27,8 Mio. t, 9 Mio. t Milcheiweiß in Rohmilchäquivalent, Rindfleisch: 0,85 Mio. t und Wein: 18,6 Mio. t hl.
- 3) Überschußreduktion bei Getreide um 23,2 Mio. t (4,6 Mio. ha).
- 4) Überschußabbau bei Getreide: 25,7 Mio. t (5,9 Mio. ha), Milch, 27,1 Mio. t, Rindfleisch: 1,1 Mio. t, Tafelwein: 22,7 Mio. hl, Raps/Sonnenblumen: 0,6 Mio. t, Hülsenfrüchte: 0,1 Mio. t und Oliven: 0,4 Mio. t, stillgelegte landwirtschaftliche Nutzfläche: 15,1 Mio. ha.

2.3.1 Beurteilung von Teilflächen- und Betriebsstillegungsprogrammen aus der Sicht des Staates

1. Flächenstillegungsprogramme bewirken - im Gegensatz zur Preissenkung - bereits kurz- bis mittelfristig eine deutliche Einschränkung der Überschußproduktion.
2. Die Staatsausgaben sinken bei Betriebsstillegungen gegenüber der derzeitigen Regelung um ca. 12 Mrd. DM. Demgegenüber führen Teilflächenstillegungen sogar zu einem Anstieg der Staatsausgaben um ca. 0,5 Mrd. DM. Diese unterschiedliche finanzwirtschaftliche Effizienz ist wie folgt zu erklären:

- (1) Während sich die Verringerung der Überschußproduktion bei Teilflächenstillegungen nur auf Getreide erstreckt, kommt es durch Betriebsstillegungen auch zu Produktionseinschränkungen bei anderen Marktordnungsprodukten. Die durchschnittlichen Marktordnungskosten je ha stillgelegter Betriebsfläche liegen z. B. in der Bundesrepublik mit ca. 2 400 DM erheblich über denen je ha Getreidefläche (1 100 DM).
- (2) Bei Betriebsstillegungen kann die Prämienhöhe niedriger bemessen werden als bei Teilflächenstillegungen, weil
 - mittelfristig keine Kapitalkosten mehr anfallen
 - vor allem Betriebe mit kosten- und/oder leistungsbedingt niedrigen Gewinnen aus der Produktion ausscheiden.Die Weiterführung dieser auslaufenden Betriebe würde demgegenüber hohe Ersatzinvestitionen erforderlich machen.

In den Berechnungen wurde unterstellt, daß die Maßnahme nicht zu Einkommensverlusten für die Landwirtschaft führt. Trotzdem kommt es zu drastischen Marktordnungskosteneinsparungen. Darüber hinaus ließe sich die Entlastung des Staates z. B. über die Erhebung von Mitverantwortungsabgaben noch wesentlich steigern.

3. Die für den subventionierten Kapazitätsabbau aufgewandten Staatsausgaben verbleiben zu 100 v. H. im Kreislauf der europäischen Volkswirtschaften.
4. Die Einkommenswirksamkeit der eingesetzten öffentlichen Mittel zugunsten der Landwirtschaft bei Betriebsstillegungen liegt beträchtlich höher als bei der derzeitigen Regelung. Teilflächenstillegungen führen dagegen nicht zu einer Verbesserung der Einkommenswirksamkeit.
5. Bei Teilflächenstillegungen ist es für den Staat unproblematischer, die Prämienzahlungen - nach einer gewissen "Eingewöhnungsphase" für die Landwirtschaft - einzustellen, entsprechend zur Haushaltsneutralität der B-Zuckerquote. Diese Kostenüberwälzung kann bei Betriebsstillegungen aus sozialen Gründen nicht erfolgen.
6. Betriebsstillegungen erhalten nicht nur, sondern verbessern sogar den Entscheidungsspielraum für andere markt- und preispolitische Maßnahmen wie Preissenkungen, Mitverantwortungsabgaben u. ä., weil sich die Einkommensdisparität innerhalb der Landwirtschaft verringert.

7. Die langfristige Stilllegung von Betrieben und von Teilflächen ermöglicht eine nachhaltige Entlastung nicht nur der Binnen-, sondern auch der Weltagrarmärkte und bietet dadurch einen erheblichen Verhandlungsspielraum in der GATT-Runde und gegenüber den USA.

2.3.2 Beurteilung von Teilflächen- und Betriebsstilllegungsprogrammen aus der Sicht der Konsumenten

Betriebsstilllegungen schaffen durch die Senkung der durchschnittlichen totalen Kosten der verbleibenden Produktion einen Preissenkungsspielraum und ermöglichen so die Entstehung von Konsumentenrentengewinnen. Demgegenüber verstärken Teilflächenstilllegungen durch den Anstieg der Stückkosten die Tendenz zu einem höheren Verbraucherpreisniveau.

2.3.3 Beurteilung von Teilflächen- und Betriebsstilllegungsprogrammen aus der Sicht der Landwirtschaft

1. Die subventionierte Stilllegung von Betrieben ermöglicht einen tiefgreifenden Strukturwandel unter Berücksichtigung der Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft. Die Verringerung der Strukturdisparität innerhalb der EG erfolgt ohne gesellschaftspolitische Spannungen durch die soziale Sicherung der aufgebenden Betriebsleiter.

Die subventionierte Stilllegung von landwirtschaftlichen Betrieben kann als vertikaler Eingriff in die gesamte Agrarproduktion charakterisiert werden. D. h., diese Maßnahme erfaßt nur die struktur- und einkommensschwachen Betriebe. Sie führt bereits kurzfristig zu einer nachhaltigen Marktentlastung

- bei gleichzeitiger Ausrichtung der Produktion auf das langfristige Marktgleichgewicht
 - ohne Destabilisierung des gesamten Agrarsektors
 - ohne unmittelbare Rückwirkung auf die verbleibenden Betriebe.
2. Sowohl die Teilflächenstilllegung als auch die in der Kosten-Nutzen-Analyse nicht berücksichtigte Preissenkung lassen sich als horizontaler Eingriff darstellen. D. h., alle landwirtschaftlichen Betriebe werden durch diese Maßnahme unmittelbar betroffen. Die Einkommensverluste entsprechen bei

- der Teilflächenstilllegung dem Deckungsbeitragsentgang. Diese Maßnahme bewirkt einen Anstieg der durchschnittlichen totalen Kosten aller Betriebe. Teilflächenstilllegungen beeinflussen nicht den Strukturwandel, wenn nach Maßgabe des entgangenen Deckungsbeitrages entschädigt wird
- der Preissenkung ebenfalls dem Deckungsbeitragsentgang. Die Zahlung von direkten Einkommensübertragungen bremst den Strukturwandel und verzögert den Abbau der Überschußproduktion, da Einkommensübertragungen unter realistischen Annahmen nie produktionsneutral wirken
- Das Getreideangebot reagiert in einem sehr weiten Preisbereich nahezu vollkommen preisunelastisch. Um die unterstellte Einschränkung der Getreideproduktion um ca. 23 Mio. t zu erreichen, müßte das durchschnittliche Getreidepreisniveau von derzeit ca. 43 DM/dt auf ca. 29 DM (Erzeugerstufe, einschl. Mehrwertsteuer) bzw. um ca. 33 v. H. gesenkt werden.

Die Hoffnung, daß Preissenkungen in absehbarer Zeit eine nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit für EG-Agrarprodukte auf den Weltmärkten bewirken, muß als illusorisch bezeichnet werden. Unter den derzeitigen und zukünftigen Absatzbedingungen auf den Binnen- und Weltmärkten ergibt sich die Konsequenz, daß die durch den preisbedingten Strukturwandel freigesetzten Flächen nicht für Betriebsaufstockungen zur Verfügung stehen dürfen.

Die Wiedereinbeziehung der stillgelegten Flächen in die Produktion ist nur dann sinnvoll, wenn die Stückkosten unter den Weltmarktpreisen liegen.

3 Schlußfolgerungen

Die Reform der EG-Agrarmarktpolitik sollte in zwei Stufen erfolgen:

1. Stufe: Verringerung der Strukturdisparität innerhalb der EG und gleichzeitiger Abbau der strukturellen Überschüsse über einen subventionierten Kapazitätsabbau durch die Herausnahme ganzer Betriebe. Die subventionierte Teilflächenstilllegung entspricht einer Quotenregelung. Sie führt zwar zu einer Produktionseinschränkung, aber - Gegensatz zur Betriebsstilllegung - nicht zu einer Senkung der Staatsausgaben.

2. Stufe: Kontinuierliche Anpassung der Interventionspreise an

- die gesunkenen durchschnittlichen totalen Kosten der verbliebenen Agrarproduktion in der EG
- die aus dem technischen Fortschritt resultierende Senkung der Grenzkosten
- die veränderten Marktbedingungen,

um das erneute Entstehen struktureller Überschüsse zu verhindern.

Literatur

- BÜHNER, T. und H. GOCHT (1987): Flächenfreisetzung - ein Weg zur Lösung von Überschuß- und Umweltproblemen in der EG? Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 23, Münster-Hiltrup, S. 121-132.
- MÜLLER-ARMACK, A. (1948): Wirtschaftsordnung sozial gesehen. In: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (ORDO) Opladen.
- WOLFFRAM, R. und K. HOFF (1983): Kosten-nutzen-analytischer Vergleich von Milchmarktordnungssystemen. Agra-Europe 24 (H. 23), Bonn, Dokumentation, S. 1-24.
- WOLFFRAM, R. (1985): Kosten-nutzen-analytischer Vergleich unterschiedlicher Getreidemarktordnungssysteme. Agra-Europe 26 (H. 10), Bonn, Dokumentation, S. 1-7.
- WOLFFRAM, R. und K. HOFF (1987): Reform der EG-Agrarmarktpolitik durch subventionierten Kapazitätsabbau oder direkte Einkommensübertragungen? Berichte über Landwirtschaft, Bd. 65 (H. 2), Hamburg und Berlin, S. 343-353.

Statistisches Amt der EG, Luxemburg, Farm Structure survey 83.

ALLOKATION NATIONALER FAKTORSUBVENTIONEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

von

Béatrice KNERR, Stuttgart-Hohenheim

Problemstellung

Bei der öffentlichen Diskussion um die notwendige Rückführung der EG-Agrarüberschüsse steht heute die Senkung der Produktpreise im Mittelpunkt. Weniger Beachtung wird hingegen den nationalen Subventionen geschenkt, die die Produktionsentscheidung des Landwirts im selben Maße bestimmen. Gerade hier ist die Agrarpolitik der Bundesrepublik in jüngster Zeit erklärtermaßen dazu angetreten, die Möglichkeiten des "nationalen Einkommensausgleichs" wahrzunehmen. Während die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts in der Periode 1983 bis 1987 eine Steigerungsrate von 7 % aufwiesen, nahm der Agrarhaushalt, bedingt durch einen starken Anstieg der an die Landwirte gezahlten Beihilfen, um 33 % auf nahezu 8 Mrd. DM zu. Gleichzeitig entstehen hohe Einnahmeverzichte durch steuerliche Vergünstigungen. Da sich damit offensichtlich die Subventionspolitik mit zunehmendem Mitteleinsatz mehr und mehr auf die nationale Ebene verlagert, erscheint eine nähere Betrachtung ihrer Auswirkungen dringend geboten. Integriert in die Steuer- und Sozialpolitik oder einzelbetriebliche Förderungsprogramme und versehen mit den entsprechenden Etiketten bleiben diese Maßnahmen allerdings weit stärker von Kritik verschont als die Produktpreise. Die Intransparenz des Gesamtsystems erschwert ihre Analyse.

Die verstärkte nationale Subventionspolitik wird direkt aus der restriktiveren Preispolitik auf EG-Ebene abgeleitet: "Einer Politik der Preissenkung stellt (die Bundesregierung) ... das Konzept der Rückführung der Überschußproduktion und gezielte Einkommenshilfen gegenüber." (Agra-Europe, S. 4) Das Ziel wird jedoch nur vage definiert. Viele Agrarökonomien sehen in der allgemeinen Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen das gegenwärtig vorrangig verfolgte Ziel der staatlichen Agrarpolitik. Zweifellos steht die verfolgte "Einkommenspolitik" jedoch in engem Zusammenhang mit der Strukturpolitik, die ebenso vage mit

dem Schlagwort der "Vermeidung einer zu starken Unternehmenskonzentration in der deutschen Landwirtschaft" umschrieben wird. So bekennt sich die Bundesregierung offiziell zu einer Politik der Erhaltung und Stärkung der "bäuerlichen Landwirtschaft", ohne diese genau zu spezifizieren. Sie vermeidet es damit, Angaben über Grenzwerte zu machen, bei deren Überschreiten von einer Gefährdung relevanter Zielvorstellungen auszugehen und entsprechende Gegenmaßnahmen zu treffen wären (GEBAUER und SCHMITT 1987, S. 139). Um Aussagen über den Erfolg der gegenwärtigen "Einkommenspolitik" zu machen, erscheint es deshalb nicht ausreichend, nur deren globale Einkommenseffizienz (KOESTER und NUPPENAU 1987) zu prüfen. Es ist vielmehr notwendig, auch die verfolgten strukturpolitischen Ziele zu überprüfen. Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich daher mit der Frage, welche gesamtsektorale Betriebsstruktur durch die gegenwärtige nationale Faktorsubventionspolitik¹⁾ gefördert wird.

1 Vorgehensweise

Die wegen der Vielzahl unterschiedlicher Beihilfeinstrumente notwendige Auswahl der zu untersuchenden Maßnahmegruppen erfolgte nach dem Kriterium der höchsten Belastung für den Bundshaushalt während des Betrachtungszeitraums 1981 bis 1986. Erster Ansatzpunkt zur Ableitung der Begünstigungseffekte ist die Identifizierung der Tatbestände, an welche die Subventionierung anknüpft. Die daraus abgeleiteten Hypothesen über die strukturellen Einflüsse werden anhand empirischer Betrachtungen überprüft. Zu diesem Zweck wurden die landwirtschaftlichen Betriebe nach den Kriterien der Betriebsgröße und der Produktionsrichtung in 16 Gruppen unterteilt. Die Einteilung in die Kategorien der Betriebsgröße erfolgt nach der Höhe des Standardbetriebseinkommens (StBE) in drei Gruppen: StBE < 30 000 DM (ihre gehören 36,7 % der Betriebe an), $30\ 000 \leq$ StBE < 50 000 DM (dies entspricht 29,7 % der Betriebe) und StBE \geq 50 000 DM (entsprechend 33,5 % der Betriebe). Hinsichtlich der Produktionsrichtung werden nach dem Kriterium des überwiegenden Anteils am StBE Marktfrucht-, Futterbau-, Veredlungs- und Gemischtbetriebe unterschieden. Die Betrachtung konzentriert sich auf Vollerwerbsbetriebe; die Analyse nach dem Kriterium der Produktionsrichtung bezieht daneben auch die Zuerwerbsbetriebe mit ein.

2 Agrarsoziale Sicherung

Die Ausgaben für die landwirtschaftliche Sozialpolitik erreichen im laufenden Jahr nahezu 5 Mrd. DM; ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Einzelplans 10 beläuft sich damit, ebenso wie in den vorangegangenen sechs Jahren, auf rund 60 %. Mehr als die Hälfte dieses Betrages fließt in den Bereich der Altershilfe (LAH), 20 % in die landwirtschaftlichen Alterskassen (LKKs); seit der Verabschiedung des Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetzes (SVBEG) 1986 werden weitere 450 Mio. DM als allgemeine Zuschüsse zur Sozialversicherung der Landwirte verteilt.

Obwohl die Beihilfen zur LAH mit dem erklärten Ziel der Finanzierung der "Alten Last" gewährt wurden, dient tatsächlich nur ein kleiner Teil davon der Schließung der altersbedingten Finanzierungslücke (HAGEDORN 1982, S. 25). Bis 1985 knüpften sie an keinerlei persönliche oder betriebsbezogene Kriterien an, außer der landwirtschaftlichen Tätigkeit. Die daraus entstandene relativ höhere Sozialkostenbelastung der unteren landwirtschaftlichen Einkommensgruppen wurde aufgrund der beständigen Forderung nach einer Annäherung des landwirtschaftlichen an das allgemeine gesetzliche Rentenversicherungssystem (GRV) (z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim BML 1979) durch einen degressiv gestaffelten Beitragszuschuß aus Bundesmitteln mit dem 3. Agrarsozialen Ergänzungsgesetz (3.ASEG) abgebaut. Aufgrund der alleinigen Abhängigkeit dieser Beihilfe vom Wirtschaftswert und vom außerbetrieblichen Einkommen wirkt allerdings eine Erhöhung des betrieblichen Einkommens per se nicht zuschußmindernd. Ebenso wenig erhält der, der aus einem Betrieb mit hohem Wirtschaftswert ein nur geringes Einkommen erzielt, eine Beihilfe. An erster Stelle steht damit nicht die Unterstützung einkommensschwacher Landwirte - dies hätte einer konsequent personenbezogenen Berechnungsgrundlage bedurft -, sondern die Förderung bestimmter landwirtschaftlicher Unternehmen. Durch den Wirtschaftswert als Bemessungsgrundlage erhält der Boden zudem eine überproportionale Bedeutung, und nur der Flächenzukauf wirkt beihilfenschädlich, nicht dagegen die innerbetriebliche Aufstockung, unabhängig von deren Einkommenswirkung. Da typischerweise die Relation zwischen Gewinn - welcher der eigentliche Anknüpfungspunkt für den Zuschuß sein sollte - und Wirtschaftswert am höchsten in den Veredlungs- und Futterbaubetrieben und am weitaus geringsten in den Marktfruchtbetrieben ist, zeichnet sich ab, daß letztere relativ am wenigsten von diesem neuen System profitieren.

Gegenüber der für die Disparitätsrechnungen des BML herangezogenen Referenzgruppe der Bezieher des gewerblichen Vergleichslohnes läßt sich für einen

verheirateten Landwirt mit 20 Beitragsjahren bei der Altersversicherung für das Jahr 1986 eine Sockelersparnis von DM 3 733,20 p. a. errechnen. Diesen betrag muß ein Mitglied der GRV mehr zahlen, um den gleichen Rentenanspruch wie ein in der LAK Versicherter zu erhalten; der Beitrag zur LAK entspricht damit bei gleicher Leistung rund einem Viertel des Beitrages zur GRV²⁾. Zusammen mit den Zuschüssen nach dem 3.ASEG erreichen die Beihilfen im Rahmen der LAH 1986 bis zu 4 333 DM (Tabelle 1). Es bestätigt sich die Vermutung, daß die Bewirtschafter von Marktfruchtbetrieben bei annähernd gleicher Einkommenskapazität und gleichem Gewinn geringere Zuschüsse erhalten als die der anderen Betriebsformen, da sie die beihilfeschädlichen Wirtschaftswertgrenzen früher erreichen. Die höchsten Zuschüsse erhalten die Veredlungsbetriebe aufgrund ihres relativ geringen Wirtschaftswerts. Die Bedeutung der Vergünstigung für das betriebliche Einkommen der Landwirte ist sehr unterschiedlich: während in der oberen Betriebsgrößenklasse die Beihilfen nur 5,6 bis 7 % des Gewinns ausmachen, erreichen sie in der unteren Klasse zwischen 22,6 % und nahezu einem Drittel, wobei die Veredlungsbetriebe, wie in allen Klassen, an der Spitze stehen. Ausgeschlossen von den Beihilfen bleiben, weil Mitglied der LAG nur werden kann, wer einen Betrieb bewirtschaftet, der eine sog. "Existenzgrundlage" bildet, die Bewirtschafter sehr kleiner Höfe, auch wenn sie keine sonstigen Einkünfte haben. Angesichts des deklarierten Anspruchs der LAH, die landwirtschaftliche Bevölkerung sozial abzusichern, erscheint dies paradox. Darauf, daß es sich dabei um ein Stück Strukturpolitik handelt, deuten die näheren gesetzlichen Bestimmungen hin: "Es genügt nicht, wenn eine Einzelperson ihren Lebensunterhalt aus dem landwirtschaftlichen Unternehmen erwirtschaften kann. Eine Existenzgrundlage erfordert vielmehr, daß die Erträge ausreichen, um einer bäuerlichen Familie eine Lebensgrundlage zu bieten."³⁾ Schätzungsweise 9 000 Landwirte ohne nennenswertes außerbetriebliches Einkommen bewirtschaften Betriebe, die die von den LAKs definierten Grenzen des "Existenzminimums" nicht erreichen (KNERR 1985, S. 234 ff.).

Auch die Zuschüsse zur LKK dienen heute - obwohl ebenfalls mit der Begründung der "Alten Last" eingeführt - dazu, die landwirtschaftliche Bevölkerung insgesamt deutlich besser zu stellen, als es bei einer Eingliederung in das allgemeine Krankenversicherungssystem der Fall wäre. Da nach dem Willen des Gesetzgebers dem "Wunsch der Landwirte nach sozialer Parität ... durch Schaffung eines Krankenversicherungsschutzes Rechnung getragen werden sollte, der dem der Mehrzahl der übrigen Bürger ... entspricht" (Deutscher Bundestag 1972, S. 2), errechnet sich der Begünstigungseffekt aus dem Referenzsystem der für die Mehrzahl der Erwerbstätigen gültigen Regelungen. In fast allen LKKs ist der Wirtschaftswert die betragbestimmende Größe; die Staffelung in jeweils zehn

Tabelle 1: Ersparte Beiträge und Zuschüsse zur sozialen Sicherung (1986), Steuerersparnis (1986) und Förderbeträge des EFP (1984) nach Betriebsformen und -größenklassen 1986

Betriebsform	DM			in v. H. des Gewinns		
	StBE in < 30	DM 30-50	DM > 50	StBE in < 30	DM 30-50	DM > 50
Alterssicherung¹⁾						
Marktfrucht	3 973	3 733	3 733	22,7	11,5	5,6
Futterbau	4 333	4 033	3 733	22,6	11,6	6,9
Veredelung	4 333	4 033	3 733	31,7	12,7	7,0
Gemischtbetr.	4 333	3 973	3 733	26,5	13,1	7,0
Krankenversicherung						
Marktfrucht	-1 212	321	1 551	-6,9	0,7	2,3
Futterbau	- 443	913	1 983	-2,3	2,6	3,7
Veredelung	- 873	614	2 019	-6,4	1,9	3,8
Gemischt	- 946	225	1 779	-5,8	0,7	3,3
Zuschuß nach SVBEG						
Marktfrucht	1 100	1 000	0	6,3	3,1	0
Futterbau	1 500	1 300	0	7,8	3,7	0
Veredelung	1 500	1 300	0	11,0	4,1	0
Gemischt	1 500	1 100	0	9,1	3,6	0
Ersparte Sozialbeiträge insgesamt						
Marktfrucht	3 861	4 965	5 284	22,0	15,3	7,9
Futterbau	5 390	6 246	5 716	28,2	17,9	10,6
Veredelung	4 960	5 947	5 752	36,2	18,8	10,7
Gemischt	4 888	5 298	5 512	29,8	17,4	10,4
Einkommensteuer						
Marktfrucht	642	1 116	1 444	3,7	3,4	2,1
Futterbau	2 208	4 040	1 218	11,5	11,6	2,2
Veredelung	996	4 300	1 210	7,3	13,6	2,2
Gemischt	1 590	2 900	1 206	9,7	9,5	2,2
Vermögenssteuer						
Marktfrucht	568	1 394	3 424	3,2	4,2	5,1
Futterbau	389	1 120	1 991	2,0	3,2	3,7
Veredelung	51	977	1 927	0,3	3,1	3,6
Gemischt	450	1 219	2 358	2,7	4,0	4,4
Gewerbekapitalsteuer						
Marktfrucht	1 235	2 506	5 605	7,0	7,7	8,4
Futterbau	966	2 188	3 939	5,0	6,3	7,3
Veredelung	579	2 303	3 951	4,2	7,3	7,4
Gemischt	1 089	2 374	4 698	6,6	7,8	8,8
Gesamte Steuerersparnis						
Marktfrucht	2 445	5 016	10 474	13,9	15,4	15,6
Futterbau	3 563	7 348	7 148	18,6	21,1	13,3
Veredelung	1 626	7 581	7 089	11,6	23,9	13,2
Gemischt	3 129	6 492	8 261	19,3	21,3	15,5
Durchschnittlicher Förderbetrag des EFP						
Marktfrucht	108	572	435	0,9	1,6	0,7
Futterbau	155	548	962	0,9	1,9	2,1
Veredelung	70	303	240	1,4	1,8	0,8
Gemischt	962	240	1 302	8,1	1,1	3,2

1) Das durchschnittliche StBE der Marktfruchtbetriebe mit StBE > 50 000 DM ist um rund 20 v. H. höher als das der anderen Betriebsformen; die Vergleichbarkeit dieser Gruppe ist deshalb eingeschränkt.

2) Davon 3 733 DM für alle Betriebe einheitliche Sockelersparnisse.

Quelle: Eigene Berechnungen

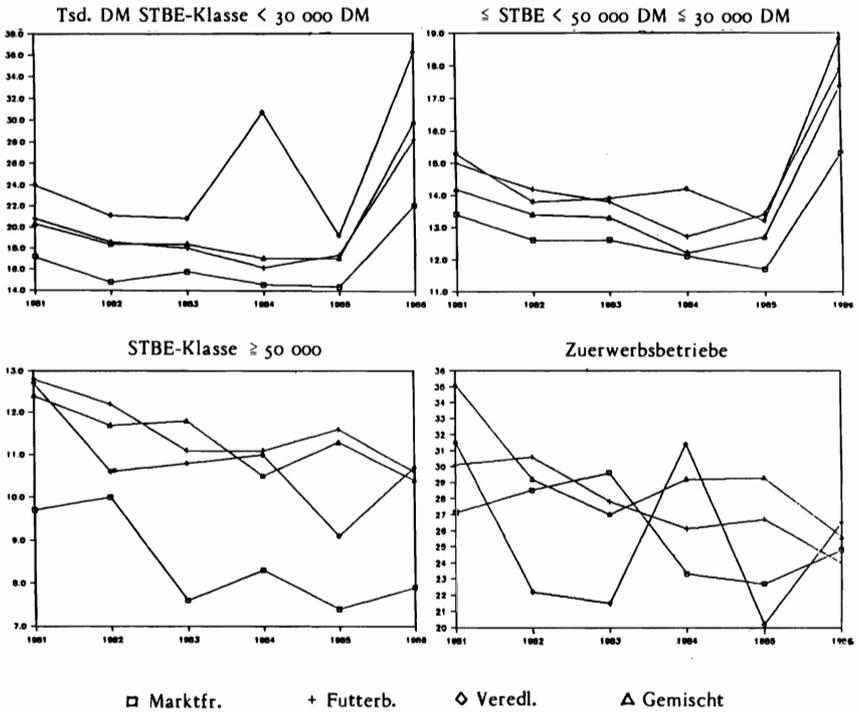
regional unterschiedliche Beitragsklassen macht das Gesamtsystem jedoch schwer durchschaubar und ex ante-Aussagen äußerst schwierig. Eine nähere Überprüfung zeigt, daß im Bundesdurchschnitt die Beitragsersparnis - verglichen mit dem System der AOK - mit zunehmender Größe des bewirtschafteten Betriebs bis auf rund 2 000 DM ansteigt. Die Landwirte der unteren Größenklassen würden im Durchschnitt sogar deutlich besser fahren, wenn sie in der AOK versichert wären (Tabelle 1). Die Begünstigung steigt auch relativ zum Gewinn mit der Betriebsgröße an und erreicht bis zu 3,8 % des Gewinns in Veredlungsbetrieben. Die geringsten Vorteile erzielen auch hier die Bewirtschafter von Marktfruchtbetrieben.

Durch das SVBEG erhalten schätzungsweise drei Viertel der Haupterwerbslandwirte direkte Beihilfen⁴⁾ die nach der Höhe des Wirtschaftswerts degressiv gestaffelt sind; der oberen Wirtschaftswert-Grenze entspricht ein Gewinn von durchschnittlich 41 324 DM, ein Einkommen, bei dem die Angehörigen anderer Berufsgruppen keinerlei soziale Beihilfen aus Einkommensgründen zu erwarten haben. Erklärtes Ziel der Einführung des SVBEG ist der Ausgleich der durch die restriktivere Preispolitik bedingten Einkommensverluste "der Landwirtschaft". Allerdings zählen nicht alle Verlierer der Preispolitik zur Gruppe der Gewinner des SVBEG. In den Genuß dieser Beihilfe kommen vor allem die unteren Betriebsgrößen (Tabelle 1). Auch hier erhalten die Marktfruchtbetriebe mit 1 100 DM den geringsten Zuschuß, in allen anderen Betriebsformen beläuft er sich auf 1 500 DM. Relativ zu ihrem Gewinn profitieren die Veredlungsbetriebe am stärksten. Die obere Betriebsgrößenklasse bleibt allgemein von den Zuschüssen ausgeschlossen.

Eine Gesamtschau aller Beihilfen zur Agrarsozialen Sicherung zeigt, daß die Bewirtschafter mittlerer Veredlungs- und Futterbaubetriebe die absolut höchsten Beträge erhalten. Die geringsten Vorteile erzielen in allen Klassen die Marktfruchtbetriebe. Die etwas höheren Beihilfen der Futterbau- gegenüber den Veredlungsbetrieben sind auf die für sie günstigeren Regelungen der LKKs zurückzuführen. Die verhältnismäßig größte Bedeutung haben die Vergünstigungen des Sozialversicherungssystems für die Veredlungsbetriebe; sie erreichen hier in der unteren Klasse eine Größenordnung von mehr als einem Drittel des Gewinns, in der mittleren Gruppe noch fast 20 %. Die Tatsache, daß auch Landwirte der oberen Größenklasse, die im Durchschnitt einen Gewinn von über 56 000 DM aufweisen, soziale Beihilfen erhalten, verdeutlicht, daß für einen erheblichen Teil der aufgewandten Milliarden keinerlei soziale Rechtfertigung gegeben werden kann.

Die Bedeutung der sozialen Beihilfen für das Einkommen der Landwirte war bis 1985 rückläufig (Abbildung 1). Von der starken Erhöhung der Zuschüsse seit 1986 profitieren vor allem die untere und mittlere Klasse und hierbei vor allem die Bewirtschafter von Veredlungsbetrieben.

Abbildung 1: Gesamte ersparte Sozialbeiträge von Vollerwerbslandwirten nach Klassen des StBE sowie Zuerwerbslandwirten, in v. H. des Gewinns, 1981-1986



Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der Materialbände zu den Agrarberichten der BRD, 1982-87.

Die ordnungs- und sozialpolitisch wünschenswerte Eingliederung der Landwirte in das allgemeine soziale Sicherungssystem würde vor allem Nachteile für die kleinen und mittleren Veredlungs- und Futterbaubetriebe mit sich bringen. Die derzeitige Regelung behindert, indem sie die Liquidität der Betriebe in den unteren Klassen erhöht, die Mobilität der Produktionsfaktoren und trägt zur Abbremsung des notwendigen Strukturwandels bei. Die Tatsache, daß die Bewirtschafter von Marktfruchtbetrieben, unabhängig von ihrem tatsächlichen Einkommen, geringere Zuschüsse erhalten als auf andere Produktionsrichtungen spezialisierte Landwirte, verstößt gegen grundsätzliche Prinzipien einer sozialen Beihilfe und verzerrt den Wettbewerb. Da - sieht man von außerbetrieblichen Einkommen ab - lediglich die Erhöhung des Wirtschaftswerts beihilfeschädlich ist, werden andere Investitionsformen als Boden begünstigt. Insgesamt steht damit die gegenwärtige Ausgestaltung des Agrarsozialen Sicherungssystems im Gegensatz zu der unter dem Aspekt einer langfristig wettbewerbsfähigen und einkommenssichernden Agrarstruktur notwendigen Forderung, daß vor allem der Faktor Arbeit zu verringern ist, um die land-man-ratio zu verbessern sowie nach einer Ausrichtung des agrarpolitischen Mitteleinsatzes auf Maßnahmen, "die den aufgestauten strukturellen Anpassungsprozeß erleichtern und beschleunigen" (HENZE 1987, S. 205).

3 Steuerliche Sonderregelungen

Die steuerliche Vergünstigung mit dem höchsten Subventionswert für die Landwirtschaft ist die Einkommensteuer, durch die dem Fiskus jährlich nach regierungsamtlichen Schätzungen ein Einnahmeverzicht von nahezu einer halben Milliarde DM entsteht.

Der nach § 13a ermittelte Gewinn macht in den mittleren Betriebsgrößenklassen zwischen 50 und 70 % des Buchführungsgewinns aus, in der unteren Klasse zwischen 62 % in den Futterbau- und 106 % in den Marktfruchtbetrieben. Die Betriebe der oberen sowie die Marktfruchtbetriebe der mittleren Klasse bleiben wegen Überschreitung der zulässigen Wirtschaftswertgrenzen von der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen ausgeschlossen. Aufgrund ihrer boden- und damit wirtschaftswertintensiven Produktion erzielen sie den geringsten Vorteil. Innerhalb derselben Betriebsgruppe steigt c. p. die Steuerersparnis mit zunehmendem Gewinn aufgrund der Steuerprogression überproportional.

Da - sofern die zulässigen VE-Grenzen nicht überschritten sind - die Bewirtschaftung einer größeren Fläche unmittelbar steuerschädlich ist, die innerbetrieb-

liche Aufstockung dagegen die Belastung, unabhängig von ihrer Einkommenswirkung, nicht erhöht, ist die Netto-Verzinsung bei letzterer Anlageform c. p. höher, was vor allem an der Schwelle zur Buchführungspflicht nicht ohne Einfluß auf die Investitionsentscheidungen sein dürfte.

Wird zusätzlich der landwirtschaftliche Freibetrag berücksichtigt, so haben die mittleren Veredlungsbetriebe mit durchschnittlich 4 300 DM die absolut höchsten Ersparnisse; nur 300 DM niedriger sind sie in den Futterbaubetrieben (Tabelle 1). Marktfruchtbetriebe sparen dagegen innerhalb derselben Größenklasse nur ein Viertel davon. Lediglich in der oberen Klasse, wo sich nur der Freibetrag auswirkt, bewegen sich die Steuervorteile in allen Betriebsformen ungefähr in der gleichen Größenordnung.

Die oft geforderte Aufhebung der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen sowie des landwirtschaftlichen Freibetrags hätte für die Marktfruchtbetriebe die geringste Bedeutung, denn die Steuerersparnis macht hier in allen Klassen weniger als 4 % des Gewinns aus. In den mittleren Veredlungsbetrieben, wo sie fast 14 % erreicht, würde eine Aufhebung dagegen erheblichere Probleme mit sich bringen. Von Nachteil wäre die Streichung dieser Subvention insbesondere für überdurchschnittlich wirtschaftende Landwirte, während Betriebe mit schlechter Gewinn-situation bei einer Normalbesteuerung häufig wesentlich besser fahren würden. Auch wenn mancher diese besondere Förderung effizient arbeitender Betriebe begrüßen mag, entspricht sie nicht den klar an der Leistungsfähigkeit orientierten Prinzipien der Einkommensbesteuerung.

Nicht alle steuerlichen Vergünstigungen für die Landwirtschaft werden, wie die einkommensteuerlichen, offiziell ausgewiesen. Hier sind insbesondere Vermögen- und Gewerbekapitalsteuer zu nennen.

Der Vorteil des Landwirts im Rahmen der Vermögensbesteuerung ergibt sich daraus, daß er statt der von Betriebsinhabern anderer Sektoren zu verwendenden Summe der zum Bilanzwert anzusetzenden Besitzposten den Wirtschaftswert seines Betriebes der Besteuerung zugrunde legen darf. Kleinbetriebe mit einem Netto-Bilanzvermögen, das unter der Freibetragsgrenze von 140 000 DM liegt, werden durch diese Regelung nicht begünstigt, da sie ohnehin keine Vermögenssteuer zahlen müßten. Insbesondere die Inhaber größerer Betriebe erzielen hohe Steuervorteile. Sie erreichen in den am stärksten profitierenden Marktfruchtbetrieben in der oberen Klasse im Durchschnitt 3 424 DM (Tabelle 1), was 5 % des Gewinns entspricht. Da hier das Bilanzvermögen höher und die Verschuldung geringer ist als im Durchschnitt der anderen Betriebsformen, ziehen sie den

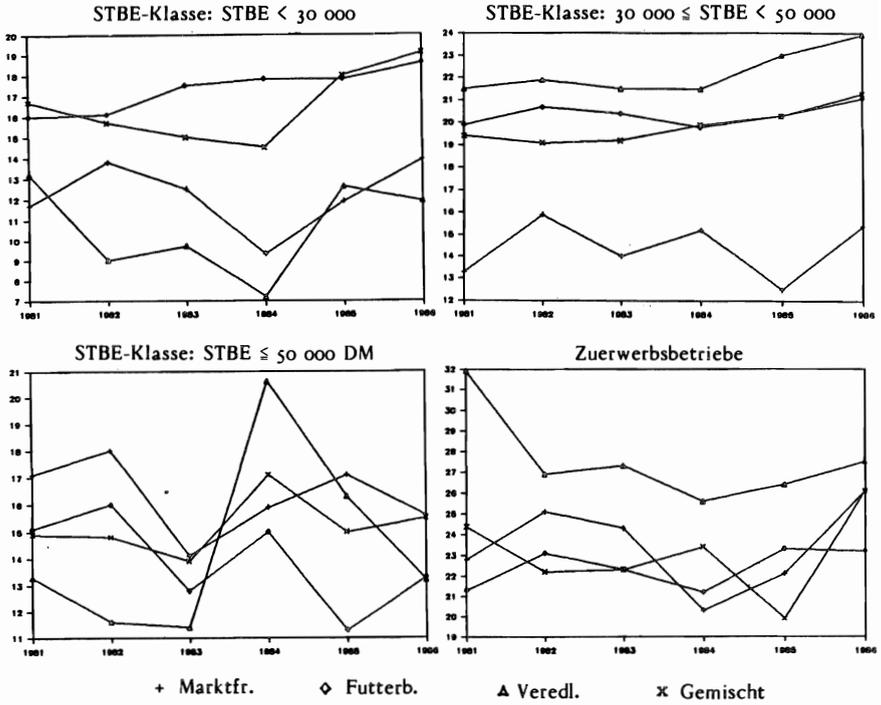
relativ stärksten Vorteil aus dieser Regelung. Aufgrund ihrer hohen Fremdkapitalquote werden Veredlungsbetriebe weniger stark begünstigt.

Die vermögenssteuerliche Sonderregelung kommt einer Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe gleich. Sofern das Nettovermögen 140 000 DM überschreitet, ist das Wertgrenzprodukt der zusätzlichen Investition um 0,5 Prozentpunkte, den Steuersatz, höher, als wenn sie einer Normalbesteuerung unterläge. Wenn der Wirtschaftswert höher ist als Fremdkapital und Freibetrag zusammen, gilt dies jedoch nicht mehr für Bodenzukäufe, die, da sie den Wirtschaftswert unmittelbar erhöhen, einen etwas geringeren Vorteil erzielen.

Ebenso wenig wie bei der Vermögensteuer liegen Schätzungen über den staatlichen Einnahmenverzicht bei der Gewerbekapitalsteuer vor. Auch hier beruht der steuerliche Vorteil für den Landwirt auf der Verwendung des Wirtschaftswerts als Ersatzmaßstab für das tatsächliche Betriebsvermögen. Bei ca. 96 % aller landwirtschaftlichen Betriebe liegt der Wirtschaftswert unter der Freibetragsgrenze von 120 000 DM; sie wären jedoch nahezu alle steuerpflichtig, wenn das Betriebsvermögen entscheidend wäre. Auch hier erzielt die obere Klasse der Marktfruchtbetriebe mit 5 600 DM den absolut größten Vorteil. Es kommt hier wie in der oberen Klasse der Futterbaubetriebe zu einer Ersparnis von über 8 % des Gewinns. Die übrigen Gruppen erzielen Steuervorteile, die zwischen 4 und 8 % ihres Gewinns liegen. Die Verzinsung von Investitionen über der Freibetragsgrenze erhöht sich damit gegenüber einer Normalbesteuerung (sofern die VE-Grenzen zur gewerblichen Tierhaltung nicht überschritten sind) um 0,628 Prozentpunkte⁵⁾, mit Ausnahme von Bodenzukäufen, bei denen die Nettoverzinsung wegen der Besteuerung des Wirtschaftswerts etwas geringer ist. Es ergibt sich daraus gegenüber einer Normalbesteuerung ein erhöhter Investitionsanreiz.

Insgesamt ist die Bedeutung der Faktorsubventionen im Rahmen steuerlicher Vergünstigungen in den mittleren Betrieben am größten: sie erreichen hier in allen Betriebsformen, mit Ausnahme der Marktfruchtbetriebe, eine Größenordnung von über 20 % des Gewinns (Tabelle 1), wobei die Veredlungsbetriebe an der Spitze stehen, und zeigen während des Betrachtungszeitraums eine ansteigende Tendenz (Abbildung 2). Relativ am wenigsten profitieren die oberen Betriebsgrößen mit 13 bis 17 %; die absoluten Ersparnisse sind hier allerdings am höchsten.

Abbildung 2: Entwicklung der Steuerersparnis in v. H. des Gewinns 1981-1986



Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der Materialbände zu den Agrarberichten der BRD, 1982-87.

4 Einzelbetriebliche Förderung

In das heutige Programm zur Förderung von "Investitionen in Betrieben mit Betriebsverbesserungsplan" (EFP), das vor dem Wegfall der Förderschwelle 1984 noch Programm zur Förderung von "Investitionen in entwicklungsfähigen Betrieben" hieß, flossen 1986 rund 200 Mio. DM aus Bundes- und 150 Mio. DM aus Landesmitteln. Mit dem Wegfall der Förderschwelle soll das Programm "verstärkt auf die Sicherung des bäuerlichen Familienbetriebs ausgerichtet" (Agra-Europe, Dok. 12) werden. Seither steigen die Ausgaben dafür, die stark rückläufig waren, wieder an, überproportional dazu steigt die Zahl der Förderfälle, von 1 784 im Jahre ihres Tiefstandes 1984 auf 3 752 Fälle 1986. Mit der Abschaffung der Förderschwelle wurde von dem Konzept der "objektiven Einkommenschwelle" für die Grenze der Existenzfähigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs zu einem Konzept der "subjektiven Schwelle" (WEINSCHENCK 1977) übergegangen.

Da außer dem Ausschluß der einkommensteuerrechtlich als "gewerblich" geltenden Betriebe und der Festlegung einer Prosperitätsschwelle (sie lag 1986 bei Gesamteinkünften von 65 000 DM) sowie einer Arbeitseinkommengrenze (sie lag bei 38 600 DM) die Förderungskriterien recht vage formuliert sind und nicht nur die Länder, sondern auch die für die Prüfung der einzelnen Anträge zuständigen Ämter einen weiten Ermessensspielraum haben, läßt sich anhand der generellen Vorschriften die Gruppe, die in den Genuß der Fördermittel kommt, nicht klar abgrenzen.

Verglichen mit den oben genannten Faktorsubventionen haben die Beihilfen durch das EFP im Durchschnitt der Betriebe eine geringe Bedeutung. Die Förderdichte nimmt innerhalb des Zeitraums, für den bisher Auswertungen über die Förderstruktur verfügbar sind, mit der Betriebsgröße ab und erreichte 1984 nur noch in der oberen Klasse 1 %. Der durchschnittliche Förderbetrag pro Haupterwerbsbetrieb ist mit rund 1 300 bzw. 1 000 DM am höchsten in der oberen Größenklasse der Gemischt- und Futterbaubetriebe (Tabelle 1). Bei den Veredlungs- und den Marktfruchtbetrieben fließen die höchsten Beträge dagegen in den mittleren Größenbereich. Die bis 1983 zunehmende Bedeutung der Futterbaubetriebe bei der Förderung ist mittlerweile vor dem Hintergrund der Milch-Quotierungen rückläufig. Die Tatsache, daß sich hinter den Durchschnittszahlen der Förderstruktur starke regionale Unterschiede verbergen (KNERR 1985, S. 57 ff.), stützt die These, daß die mangelnde Operationalität der Zielsetzungen der Gemeinschaftsaufgabe den Wunsch der Länder widerspiegelt, "sich durch die Unverbindlichkeit und Unbestimmtheit der Formulierungen einen individuellen Gestaltungsspielraum zu sichern" (GEBAUER 1985, S. 40).

Durch die Auswahl der zu fördernden Vorhaben wird versucht, Einfluß auf die Kapitalstruktur zu nehmen. Beihilfen werden schwerpunktmäßig für Gebäudeinvestitionen - sie machten über die Jahre fast drei Viertel der Förderanlässe aus, wobei Rindviehställe an der Spitze stehen - gegeben. Bodenzukäufe sollen nur in Ausnahmefällen gefördert werden; die VE-Grenzen zur Förderung von Erweiterungsinvestitionen wurden während der letzten Jahre ständig herabgesetzt. Entscheidende Änderungen in der zukünftigen Förderstruktur wird Entscheidung des PLANAK bewirken, die Förderung von Kapazitätsausweitungen in der Rindermast und Schweinehaltung auszusetzen und nur noch Investitionen zur Rationalisierung und Arbeitserleichterung zu fördern.

Ein deutlicher Hinweis auf die veränderte Förderpolitik ist die Tatsache, daß die in früheren Agrarstrukturberichten des BML gemachte Aussage, daß die strukturellen Bedingungen für die landwirtschaftliche Produktion in einem Gebiet um so besser sind, "je höher die durchschnittliche Betriebsgröße und der Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche der Betriebe mit einem Standardbetriebs-einkommen von 30 000 DM und mehr, und je niedriger die Zahl der Arbeitskraft-einheiten je 100 ha LF und der Anteil der Betriebe von 2 bis 10 ha LF" (BML 1981-82, S. 22), in dem neuesten Bericht nicht mehr zu finden ist. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, daß sich die Förderung immer stärker in den mittleren bis unteren Betriebsgrößenbereich verlagern wird.

5 Schlußfolgerungen

Eine Kritik an der mangelnden Durchsetzungskraft der bundesdeutschen Agrarpolitik hinsichtlich höherer EG-Agrarpreise und an den dadurch bedingten Einkommenseinbußen übersieht, daß es mit Hilfe der im nationalen Rahmen möglichen Faktorsubventionen gerade in jüngster Zeit gelungen ist, den deutschen Landwirten in ganz erheblichem Umfang Einkommensbeihilfen zugute kommen zu lassen. Die in den letzten Jahren vorgenommenen Erweiterungen der finanziellen Hilfen waren sehr häufig von der Erklärung begleitet, daß es sich hierbei um einen Ausgleich für niedrige Produktpreise handelt. Wäre dies der Fall, so müßten die Betriebe am stärksten unterstützt werden, die die höchsten Einbußen erleiden. Daran orientieren sich die Maßnahmen jedoch in keiner Weise, die Verluste durch die Preispolitik und die Gewinne durch die nationale Subventionspolitik können damit für den einzelnen Landwirt recht unterschiedlich ausfallen. Unter dem Etikett des allgemeinen Einkommensausgleichs werden vielmehr gezielt vor allem kleinere und mittlere Betriebe gefördert. Diese Strukturpolitik wird durch einige der bereits bestehenden Förderinstrumente weiter abgestützt. Nicht zuletzt

auch wegen des damit verbundenen Verzichts auf solche strukturbeeinflussenden Instrumente stoßen vielleicht die Forderungen nach einer Eingliederung der landwirtschaftlichen Bevölkerung in die allgemeinen Sozial- und Steuersysteme auf erhebliche Widerstände.

Obwohl innerhalb des Agrarsozialen Sicherungssystems Beihilfen nicht nach persönlichen Kriterien der Bedürftigkeit gewährt werden, werden unter diesem Etikett viele Milliarden verteilt. Sie dienen zu einem erheblichen Teil dazu, die Liquidität in Betrieben der unteren und mittleren Größenklasse zu erhöhen und damit deren Existenz auch dann noch zu sichern, wenn dies unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr gerechtfertigt ist. Die Tatsache, daß Landwirte, die sich auf Veredlung oder Futterbau spezialisiert haben, bei gleicher Einkommenssituation zwangsläufig höhere Zuschüsse erhalten als Landwirte mit Marktfruchtbetrieben, ist sozial nicht vertretbar. Zudem fließt durch die Sockelersparnis ein erheblicher Teil der Mittel in die obere Betriebsgrößenklasse. Einkommenshilfen an wirklich bedürftige Landwirte entsprechend den Grundsätzen der Sozialhilfe und unabhängig von einer weiteren landwirtschaftlichen Tätigkeit würden deutlichere Signale setzen und gleichzeitig soziale Härten vermeiden (KNERR 1981). In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung trägt das Agrarsoziale Sicherungssystem dazu bei, die Faktormobilität zu bremsen und den notwendigen Strukturwandel weiter aufzustauen. Ähnliche Schlüsse lassen sich aus dem Steuersystem ableiten. Es läßt sich nur schwer eine Begründung für die Aufrechterhaltung der historisch aus Sonderregelungen ohne jede Vergünstigungsabsicht gewachsenen einkommenssteuerlichen Vorteile ableiten. Das Argument der mangelnden Zumutbarkeit einer Buchführung erscheint nicht stichhaltig; eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Rechnung kann angesichts des Bildungsstandes der deutschen Landwirte als durchführbar angesehen werden. Der Verzicht auf diese Möglichkeit ist eine wie immer motivierte - politische Entscheidung; sie begünstigt kleine und mittlere Betriebe, und hier insbesondere Veredlungs- und Futterbaubetriebe. Auch beim EFP sind, wie bei der Agrarsozialen Sicherung, die in den beiden letzten Jahren eingeführten Neuregelungen darauf ausgerichtet, Fördermittel in kleinere Betriebsgrößen zu verlagern. Statt den Strukturwandel zu beschleunigen, wie es die ursprüngliche Intention dieses Programms war, werden die Mittel dazu verwendet, Strukturen zu konservieren.

Die Ausgestaltung der dargestellten Maßnahmen trägt dazu bei, eine Agrarstruktur mit niedriger land-man-ratio und relativ hohem Besatz an physischem Kapital zu fördern. Immer höhere Summen müssen für immer weniger wettbewerbsfähige Betriebe aufgewendet werden. In Betriebsgruppen, die bei einer zunehmend restriktiven Preispolitik immer höherer Beihilfen bedürfen, bleiben

Produktionsfaktoren (einschließlich Quoten) gebunden, die öffentliche Beihilfen lebensfähigen Betrieben für ihr Wachstum fehlen. Es soll hier nicht in Frage gestellt werden, daß der unvermeidliche Strukturwandel sozial abgepuffert werden sollte und daß die notwendigen Preissenkungen ohne eine solche Abpufferung in der Bundesrepublik kaum durchgesetzt werden können. Die heute eingesetzten Instrumente sind hierfür jedoch kaum geeignet. Eine Bündelung der Mittel, die gegenwärtig zum großen Teil weder ökonomisch noch sozialpolitisch sinnvoll verwendet werden, in gezielten Programmen, die den Strukturwandel fördern und abpuffern, erscheint dringend notwendig. Hier wäre z. B. zu denken an personen-gebundene direkte Einkommensübertragungen.

Hinsichtlich des Flächen- und Viehbesatzes spezialisierter landwirtschaftlicher Betriebe sowie der Höhe des Betriebseinkommens befindet sich die Bundesrepublik deutlich unter den "Schlußlichtern" der EG (Agrarberichte 1986 und 1987). Bei der Maschinenausstattung liegt sie jedoch weit an der Spitze. Dies findet seine Parallele in der deutschen Förderpolitik. Vom "Kostenoptimum pro AK" sind auch spezialisierte Betriebe in aller Regel sehr weit entfernt (Tabelle 2). Die unumgängliche Anpassung der EG-Preispolitik an die Marktbedingungen wird den Landwirten der meisten anderen EG-Länder deshalb vermutlich weniger Schwierigkeiten bereiten als den deutschen; die zunehmenden Schwierigkeiten der Bundesrepublik bei den EG-Preisverhandlungen sind ein deutliches Zeichen dafür.

Tabelle 2: Kostenoptimum pro AK und tatsächliche Faktorausstattung pro AK in verschiedenen Betriebsgruppen der BRD

	Kosten- optimum pro AK ¹⁾		Durchschnittlicher Bestand pro AK ²⁾		
			StBE 30 000	30 000 50 000	StBE 50 000
Ackerland (ha/AK)	60	in Marktfruchtetr.	16,38	20,33	30,22
Milchkühe (St/AK)	60	in Futterbaubetr.	9,37	13,82	20,32
Zuchtsauen (St/AK)	100	in Veredlungsbetr.	25,90	39,10	36,20
Mastschweine (St/AK)	1 000	in Veredlungsbetr.	102,60	163,10	437,20

Quelle: 1) KAPPELMANN und GROSSKOPF (1985, S. 83)

2) Eigene Berechnungen mit Daten des Agrarberichts 1987

Die wünschenswerte breite öffentliche Diskussion der Frage, ob sich die Bundesrepublik eine mittelfristig nicht wettbewerbsfähige Betriebsgrößenstruktur, bei der die Landwirte immer mehr zu Staatsangestellten und immer weniger zu Unternehmern werden, leisten kann und will, ist nur schwer durchsetzbar. Der Erfolg der Landwirte bei der Durchsetzung ihrer gruppenspezifischen Interessen scheint nicht nur in einer geschickten Mobilisierung der Öffentlichkeit auf der Basis gesellschaftlich-politisch-ideologischer Ziel- und Wertvorstellungen (SCHMITT 1985) begründet zu sein, sondern ebenso in einem Mangel an Informationen dieser Öffentlichkeit über die tatsächlichen Kosten und Konsequenzen der unüberschaubar gewordenen Subventionspolitik. Eine offen geführte Diskussion darüber, ob es tatsächlich im Interesse des Gemeinwohls liegt, den letzten Endes unvermeidlichen Strukturwandel zu derart hohen Kosten zu bremsen, wird damit vermieden. Auf Grund der breiten Streuung und unterschiedlichen Etikettierung der Maßnahmen kann die gegenwärtige Subventionspolitik im Rahmen der ausgabenstärksten Maßnahmen nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit als Instrument der Strukturpolitik genutzt werden. Als Denkanstoß zur Erklärung der Motive dieser Förderpolitik, die für einen Ökonomen vielleicht nur schwer verständlich ist, mögen einige Sätze H. H. von ARNIMS dienen: "Ein Politiker, der auf die Erhaltung seiner Macht aus ist, scheint sich ... durchaus rational zu verhalten, wenn er das politische Wundermittel der Subventionsgewährung nach Kräften nutzt, um den Subventionsabbau aber einen großen Bogen macht ... Diese Gegebenheiten erklären manches, zum Beispiel den Umstand, daß der eigentliche Zweck einer Subvention in aller Regel nicht genannt, sondern sorgfältig verborgen und fast wie ein Amtsgeheimnis gehütet wird ... Der Grund ist folgender: Die offene Nennung rein machtpolitischer Ziele (die Bauern bei Laune halten, es mit den Arbeitgebern nicht verderben etc.) fände in der Öffentlichkeit kein Verständnis ... Klarheit über den Zweck würde die Subvention überprüfbar machen." (v. ARNIM 1987, S. 86 f.)

Ein Festhalten an der proklamierten Politik eines "Einkommensausgleichs" für unbefriedigende EG-Preise in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung trägt bei zum Entstehen einer Spirale aus nationalen Subventionen, dadurch geförderter Überschußproduktion und notwendigen Preissenkungen, die wiederum neue Zuwendungen zum Ausgleich der dadurch bedingten Einkommensverluste notwendig machen. Am Ende werden weitere Quotierungen dann für unumgänglich gehalten. Die aufgewendeten Mittel sollten stattdessen gezielt zur Unterstützung und wirklichen sozialen Abpufferung eines Strukturwandels hin zu wettbewerbsfähigen und auch unter Marktbedingungen existenzfähigen Betrieben eingesetzt werden.

Fußnoten

- 1) Faktorsubventionen seien in diesem Zusammenhang definiert als Beihilfen, deren Gewährung unmittelbar von der nach bestimmten Kriterien festgelegten Verwendungsart eines Produktionsfaktors abhängt.
- 2) In der GRV können sich auch selbständige Unternehmer versichern; sie machen zum großen Teil von dieser Möglichkeit Gebrauch.
- 3) Urteil v. 16.11.62; Rdschr. AH 163 v. 12.2.1963. - Zit. nach NOELL 1974.
- 4) Eigene Berechnungen nach Angaben des Agrarberichts 1987.
- 5) Der Berechnung wurde ein bundesdurchschnittlicher Hebsatz von 314 % zugrunde gelegt.

Literatur

Agra-Europe 4/1986: "Agrarpolitische Bilanz der Bundesregierung", Dokumentation.

ARNIM, H. H. von (1987): Subventionen. Von den Schwierigkeiten der Subventionskontrolle. "Finanzarchiv", S. 81-97.

Bundesregierung (Hrsg.): Agrarberichte, versch. Jgg.

Bundesregierung (Hrsg.) (1975): Rahmenplan zur Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum von 1975 bis 1978. BT Drucksache 7/3563, Bonn.

Deutscher Bundestag (1972): Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (9.6.1972) zur Drucksache VI/3506, S. 2.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ref. 516: Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Versch. Jgg.

GEBAUER, R. H. (1985): Agrarstruktur, Agrarpolitik und die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". "Agrarwirtschaft", 34, S. 37-45.

GEBAUER, R. H. und G. SCHMITT (1987): Der Agrarbericht 1987 der Bundesregierung: Konzeptions- und Ratlosigkeit. "Agrarwirtschaft", S. 137-145.

HAGEDORN, K. (1982): Agrarsozialpolitik in der BRD. Kritik und Alternativmodelle zur Alterssicherung in der Landwirtschaft. Berlin.

HENZE, A. (1987): Agrarpolitische Konsequenzen aus Faktoreinsatz und Faktor-entlohnung in der Landwirtschaft der BR Deutschland. "Agrarwirtschaft", S. 201-205.

KAPPELMANN, K.-H. und W. GROSSKOPF (1985): Zusammenhang zwischen agrarpolitischen Maßnahmen und Beschäftigungsniveau in der Bundesrepublik Deutschland - Eine gesamtwirtschaftliche Bewertung. Frankfurt.

- KNERR, B. (1981): Mindesteinkommenssicherung und Sozialhilfe für die landwirtschaftliche Bevölkerung. Kiel.
- KNERR, B. (1985): Die intrasektorale Verteilung direkter staatlicher Transferzahlungen an den Agrarsektor in der Bundesrepublik Deutschland. Kiel.
- KOESTER, U. und E.-A. NUPPENAU (1987): Die Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft. "Wirtschaftsdienst", 68, S. 68-75.
- NOELL, K. (1974): Sozialrechtliche Maßnahmen zur Strukturverbesserung. Berlin.
- SCHMITT, G. (1985): Ideologien, Interessenverbände, Bürokratie und ökonomische Theorie der Agrarpolitik. "Agrarwirtschaft", S. 10-19.
- SCHMITT, G. (1987): Zur "Einkommenseffizienz" von Staatsausgaben zugunsten der Landwirtschaft. "Agrarwirtschaft", S. 212-218.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachs. 3, Reihe 2.1.6., Besitzverhältnisse in den landwirtschaftlichen Betrieben 1979.
- WEINSCHENCK, G. (1977): Vollerwerbslandwirtschaft und Investitionsförderung. "Agrarwirtschaft", S. 227-237.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1979): Agrarsozialpolitik - Situation und Reformvorschläge. Schriftenreihe des BML, Reihe A, Heft 223, Münster-Hiltrup.

ALLOKATIONSWIRKUNGEN DIREKTER EINKOMMENSÜBERTRAGUNGEN AN DIE LANDWIRTSCHAFT

von

R. KLAIBER, Stuttgart-Hohenheim

I Einleitung

Seit einiger Zeit ist ein verstärkter Ausbau von zur Preispolitik komplementären einkommenspolitischen Maßnahmen festzustellen. Dieser Entwicklung liegt die Erkenntnis zugrunde, daß die derzeitig praktizierte EG-Preispolitik nur unzureichend in der Lage ist, die von den agrarpolitischen Entscheidungsträgern gewünschte Einkommensbildung der in der Landwirtschaft Tätigen herbeizuführen. Es hat sich gezeigt, daß die einkommenspolitisch motivierte agrarsektorale Preisstützungspolitik im Umfeld kräftiger Produktivitätssteigerungen, unbegrenzter Abnahmegarantien und stagnierender Endproduktnachfrage lediglich steigende Überschußmengen induziert, die Problematik unzureichender Einkommen der meisten landwirtschaftlich Erwerbstätigen jedoch ungelöst läßt. Daraus resultierend ergab sich die Forderung nach einer Erhöhung der Einkommenseffizienz des agrarpolitischen Mitteleinsatzes über eine Trennung von Preis- und Einkommenspolitik. Durch eine restriktive Preispolitik (ANDRIESEN 1987, S. 8) soll eine Angleichung des privaten an das soziale Wertgrenzprodukt der Produktion vorgenommen und damit die Allokationsfunktion der Preise verbessert werden. Um die daraus resultierenden Einkommensverluste und sozialen Härten für die landwirtschaftlichen Haushalte zu mildern, ist ein verstärkter Einsatz direkt einkommenserhöhender Maßnahmen geplant. Dabei wird davon ausgegangen, daß es mittels direkter Einkommenstransfers möglich ist, eine produktionsneutrale Einkommenspolitik zu betreiben. Produktionsneutralität wird dabei insbesondere von jenen Formen direkter Einkommensübertragungen erwartet, deren Höhe unabhängig von der laufenden Produktion ist. Angesichts der mit einer derartig veränderten Einkommenspolitik verbundenen erheblichen administrativen Probleme und der geringen Akzeptanz seitens der Landwirte ist diese Umorientierung der Agrarpolitik nur dann sinnvoll, wenn die direkten Einkommenstransfers nicht zur Finanzierung des betrieblichen Faktoreinsatzes herangezogen werden.

Ziel dieses Beitrages ist es, die Allokationswirkungen der von der laufenden Produktionsperiode unabhängigen direkten Einkommenstransfers theoretisch anhand der Erkenntnisse über die Verflechtung von Unternehmen und Haushalt in der Landwirtschaft und empirisch anhand der landwirtschaftlichen Buchführungsergebnisse zu untersuchen. Die Diskussion der Allokationswirkungen beschränkt sich auf die Erörterung des Einflusses direkter Einkommenstransfers auf die Konsumausgaben und das Investitionsniveau.

2 Zur Definition und den Formen direkter Einkommensübertragungen

Unter dem Begriff "direkte Einkommensübertragungen" läßt sich ein breites Spektrum von zum Teil recht unterschiedlichen Maßnahmen subsumieren. WILLE (1976, S. 41) folgend lassen sie sich verstehen als "direkte Geldzuwendungen der öffentlichen Hand, die bestimmten landwirtschaftlichen Betrieben und/oder Personen ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt werden und die das verfügbare Einkommen der Empfänger unmittelbar erhöhen".

Die Auswirkungen auf den Faktoreinsatz hängen im wesentlichen von der Wahl der Bemessungsgrundlage ab. Je nach Bezugsperiode, die der Zahlung zugrunde liegt, und der Variablen, an welche die Zahlung anknüpft, sind unterschiedliche Auswirkungen auf den betrieblichen Faktoreinsatz zu erwarten. Einkommensübertragungen können zum einen auf betriebliche Gegebenheiten bezogen sein und dabei an dem Einsatzniveau bestimmter Produktionsfaktoren, der Produktionsmenge bzw. dem Umsatz oder dem erzielten Gewinn anknüpfen. Zum anderen können sie personenbezogen eingesetzt werden, indem sie in Form eines Pauschalbetrages je Kopf oder in Abhängigkeit vom Einkommen zugeteilt werden.

Die auf den variablen Faktoreinsatz oder die Produktion der laufenden Produktionsperiode bezogenen direkten Einkommensübertragungen bewirken¹⁾ über eine Reduzierung der Grenzkosten bzw. Erhöhung der Grenzerlöse eine Verlagerung des einzelbetrieblichen Leistungs-Kosten-Gleichgewichts auf ein höheres Faktoreinsatzniveau und wirken damit direkt faktoreinsatzsteigernd.

Werden die direkten Einkommenstransfers unabhängig von der laufenden Produktionsperiode zugeteilt, indem sie an vergangene Produktionsperioden anknüpfen oder personenbezogen gewährt werden, dann verändern sie weder die produkt- noch die faktorbezogenen Grenzerlöse. Da von ihnen damit kein unmittelbarer Anreiz zur Erhöhung des Faktoreinsatzes ausgeht, werden sie als "produktionsneutral" eingestuft. Dabei werden jedoch die mit ihnen möglicherweise einher-

gehenden mittelbaren Allokationswirkungen nicht berücksichtigt. Diese ergeben sich daraus, daß die Transferzahlungen das verfügbare Einkommen der Haushalte und aufgrund der engen Verflechtung von Unternehmen und Haushalt zugleich die Liquidität der Unternehmen erhöhen. Es ist zu erwarten, daß dies nicht ohne Einfluß auf die Investitions- und Mobilitätsentscheidungen der Landwirte sein wird.

3 Überlegungen zur "Produktionsneutralität" der von der laufenden Produktionsperiode unabhängigen direkten Einkommenstransfers

3.1 Zur Einheit von Unternehmen und Haushalt in der Landwirtschaft

Da der Agrarsektor der Europäischen Gemeinschaften durch eine eindeutige Dominanz von Unternehmen, in denen der Unternehmensleiter zugleich der Eigentümer des betrieblichen Produktivvermögens ist und der überwiegende Teil des betrieblichen Arbeitsanfalls durch die Unternehmensleiterfamilie erbracht wird, geprägt ist, muß von einer engen vermögensmäßigen und arbeitswirtschaftlichen Verflechtung zwischen dem Unternehmens- und Haushaltsbereich (vgl. BRANDES 1979, S. 17 f. und die dort angegebene Literatur) ausgegangen werden. Daraus läßt sich für den landwirtschaftlichen Unternehmens-Haushalt-Komplex eine interdependente Entscheidungsstruktur ableiten (vgl. BRANDES 1985, S. 30 f.), in der bei der Entscheidung über die Aufteilung der Einkommenstransfers auf Konsum, außerbetriebliche Kapitalanlage und betriebliche Investitionen und der damit eng zusammenhängenden Aufteilung der insgesamt verfügbaren Zeit auf Freizeit sowie inner- und außerbetriebliche Tätigkeit die Belange des Haushalts und des Unternehmens simultan berücksichtigt werden.

3.2 Ziele landwirtschaftlicher Unternehmer

Geht man davon aus, daß die Landwirte überwiegend rationale Entscheidungen treffen, dann wird ihre jeweilige Zielsetzung zur entscheidenden Determinante für die Verwendung produktionsunabhängiger Einkommenstransfers. Entsprechend der Vielfalt denkbarer Zielsetzungen gibt es ein breites Spektrum möglicher Auswirkungen der Einkommenstransfers.

Bei gewinnmaximierendem²⁾ Verhalten der Landwirte ist eine investive Wirkung produktionsunabhängiger Einkommenstransfers nur in den beiden folgenden Finanzierungsgrenzfällen³⁾ zu erwarten, wenn der Einkommenstransfer die Eigenfinan-

zierung einer Investition ermöglicht,

- die rentabel ist⁴⁾, jedoch aufgrund mangelnden Eigenkapitals und eines ausgeschöpften Fremdkapitalspielraumes sonst nicht durchgeführt werden kann oder
- die nur bei Eigenkapitaleinsatz lohnend ist, i. e. wenn der interne Zinsfuß einer Investition zwischen dem Zinssatz einer außerbetrieblichen Kapitalanlage und dem Fremdkapitalzinssatz liegt.

Unter Berücksichtigung der engen Verflechtung von landwirtschaftlichen Unternehmen und Haushalt dürfte es angebracht sein, von einer mehrdimensionalen Zielfunktion (vgl. PATRICK, BLAKE, WHITAKER 1983) auszugehen. Aufgrund der herausragenden Bedeutung des Ziels der Erhaltung des landwirtschaftlichen Unternehmens (vgl. VON DER OHE 1985, S. 137 ff.) muß damit gerechnet werden, daß direkte Einkommensübertragungen selbst dann innerbetrieblich investiert werden, wenn sie bei einer außerbetrieblichen Kapitalanlage höhere Kapitalerträge erzielen würden.

Weiterhin können direkte Einkommenstransfers aufgrund der zwischen der finanziellen Situation in den landwirtschaftlichen Haushalten und dem Faktoreinsatz in den landwirtschaftlichen Unternehmen bestehenden Beziehungen einen je nach individuellen Präferenzen unterschiedlichen Einfluß auf den landwirtschaftlichen Arbeitseinsatz ausüben. Einerseits schwächen sie die sich in zahlreichen landwirtschaftlichen Haushalten aus der Diskrepanz zwischen dem Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und alternativ möglicher außerlandwirtschaftlicher Verdienstmöglichkeiten ergebende Notwendigkeit zur Aufnahme bzw. Ausweitung einer nichtlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und damit einhergehend zur betrieblichen Extensivierung ab und können demzufolge bei bestehender Präferenz für die landwirtschaftliche Tätigkeit, zumindest kurzfristig, einer volkswirtschaftlich optimalen Faktorallokation entgegenwirken. Andererseits wird das um die direkten Einkommensbeihilfen erhöhte Haushaltseinkommen eine - je nach Verlauf der Indifferenzkurve zwischen Freizeit und Konsum - steigende Wertschätzung der Freizeit bewirken, aus der eine den Arbeitseinsatz reduzierende Ausdehnung der Freizeit resultieren kann.

4 Empirische Analyse der Verwendung direkter Einkommensübertragungen

4.1 Analyse der Buchführungsergebnisse

Die empirische Untersuchung der Allokationswirkungen der von der laufenden Produktionsperiode unabhängigen direkten Einkommensübertragungen ist nur schwerlich möglich, weil diese Art der Einkommensstützung in der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland bisher fast ausschließlich in Form zweckgebundener Transfers (z. B. landwirtschaftliche Sozialpolitik) eingesetzt wurde. Deshalb soll von den bisher angewandten direkten Einkommensübertragungen jene Form herangezogen werden, die mit einem personenbezogenen Einkommenstransfer in ihrer Wirkungsweise am ehesten vergleichbar ist. Hier bietet sich die "Ausgleichszulage (AZL) in den benachteiligten Gebieten" an. Obgleich dies eine faktorgebundene Einkommensübertragung ist, kann sie aufgrund der Tatsache, daß für die Bemessung der Transferhöhe max. 1 GVE/Hektar Futterfläche berücksichtigt wird, als grobe Annäherung an die Wirkungsweise der von der laufenden Produktion unabhängigen direkten Einkommensübertragungen herangezogen werden.

Die Analyse der Verwendung der Ausgleichszulagenbeträge erfolgt zunächst anhand eines Vergleichs des Konsum- und Investitionsniveaus zwischen Betrieben mit Erhalt von AZL und Betrieben ohne AZL. Datenbasis sind 3 070 baden-württembergische Buchführungsbetriebe des Wirtschaftsjahres 1985/86. In Tabelle 1 erfolgt eine Gegenüberstellung von jenen Betrieben, die im Wirtschaftsjahr 1985/86 eine AZL von mehr als DM 7 000 p. a. erhielten, mit solchen ohne Erhalt von AZL. Um den Einfluß unterschiedlicher Einkommensniveaus auf die Verwendung direkter Einkommenstransfers herauszufiltern, erfolgt eine Subgliederung in sechs Einkommensgruppen. Gegliedert wird nach dem verfügbaren Einkommen ohne AZL (Y_{voAZL})⁵. Dies bedeutet, daß die innerhalb einer bestimmten Einkommensgruppe verglichenen Betriebe mit/ohne AZL ein etwa gleich hohes Einkommen hätten, wenn keine AZL gewährt werden würde. Dadurch sind die insgesamt verfügbaren Einkommen in den Betrieben mit AZL in etwa um das Ausmaß der AZL höher als in den Betrieben ohne AZL.

Bei Betrachtung der Konsumausgaben findet man bis zu einem Y_{voAZL} von DM 30 000 sowohl in den Betrieben mit AZL als auch in den Betrieben ohne AZL praktisch eine Konstanz vor, wobei die Betriebe mit AZL geringfügig höhere Konsumausgaben tätigen. Ab einem $Y_{voAZL} > DM 30 000$ steigen die Konsumausgaben der Vergleichsgruppen bei wachsenden Einkommen etwa in gleichem Umfang, so daß das geringfügig⁶ höhere Konsumniveau der Betriebe mit AZL auch bei höheren Einkommen vorzufinden ist.

302 Tabelle 1: Einkommensverwendung in Betriebsgruppen mit und ohne Ausgleichszulage

Variable	verfügbares Einkommen ohne Ausgleichszulage (YvoA) (DM)											
	< 0		0 ≤ YvoA ≤ 15 000		15 000 < YvoA ≤ 30 000		30 000 < YvoA ≤ 45 000		45 000 < YvoA ≤ 60 000		YvoA > 60 000	
	AZL = 0	AZL > 7000	AZL = 0	AZL > 7000	AZL = 0	AZL > 7000	AZL = 0	AZL > 7000	AZL = 0	AZL > 7000	AZL = 0	AZL > 7000
Zahl der Betriebe	151	31	259	35	450	52	526	57	383	29	307	32
Ø Gewinn	- 4 005	1 218	13 924	22 762	27 801	36 198	42 669	48 461	56 359	62 441	75 860	87 745
Ø Erwerbseinkommen	- 2 865	5 129	15 863	24 062	30 471	38 927	45 083	53 020	58 863	65 793	79 109	95 500
Ø Gesamteinkommen	- 537	6 430	17 926	24 838	32 783	41 173	47 307	54 805	62 066	68 694	86 921	99 138
Ø verfügbares Einkommen ohne Ausgleichszulage ¹⁾	-11 241	-12 650	9 055	7 826	22 952	23 221	37 167	38 176	51 702	51 755	75 392	80 767
Ø Abschreibungen	23 087	30 164	19 838	29 197	20 342	33 149	23 138	29 022	24 632	26 709	29 563	33 049
Ø Subvention Ausgleichszulage	0	10 402	0	9 188	0	9 548	0	9 059	0	9 208	0	10 712
Ø Konsumausgaben ²⁾	25 905	27 202	24 269	25 979	25 634	27 483	28 612	29 436	30 934	34 826	35 097	36 584
Ø Bruttoinvestitionen ³⁾	22 817	44 323	22 598	36 584	23 382	44 334	32 408	42 563	37 695	47 976	59 223	67 030
Ø Nettoinvestitionen	- 789	10 863	1 934	6 618	2 093	9 620	7 996	12 420	11 555	19 945	27 956	26 058
Ø Nettoentnahmen	- 4 592	- 5 066	- 3 442	837	- 345	- 2 692	- 736	1 998	4 061	1 360	5 562	6 656
Relation 1 ⁴⁾	1,926	2,53	0,782	0,988	0,54	0,787	0,537	0,633	0,494	0,611	0,56	0,589
Relation 2 ⁵⁾		1,31		1,26		1,46		1,18		1,24		1,05

1) Gesamteinkommen ohne Ausgleichszulage - private Versicherungen - private Steuern - Altenteilslasten

2) Konsumausgaben = Entnahmen für Lebenshaltung + außergewöhnliche Entnahmen

3) Alle Zugänge im Anlagenbereich (Boden, Gebäude, Maschinen etc.) zuzüglich der Veränderungen bei Vieh und der zugekauften Vorräte

4) $Relation\ 1 = \frac{Bruttoinvestitionen}{verfügbares\ Einkommen\ ohne\ Ausgleichszulage + Abschreibungen}$

5) $Relation\ 2 = \frac{Relation\ 1\ der\ Betriebe\ mit\ Ausgleichszulage}{Relation\ 1\ der\ Betriebe\ ohne\ Ausgleichszulage}$

Vergleicht man die Betriebe mit einem negativen verfügbaren Einkommen, so ist in den Betrieben ohne AZL ein geringfügiger Substanzverzehr festzustellen, während in den Betrieben mit AZL Nettoinvestitionen in etwa der Höhe der AZL getätigt werden. Mit Ausnahme der Einkommensgruppe > DM 60 000 liegen die Nettoinvestitionen in den Betrieben mit AZL um einen Wert zwischen ca. DM 4 500 und DM 8 000 (i. e. zwischen ca. 50-90 % der Höhe der AZL) höher als in den vergleichbaren Einkommensgruppen ohne AZL, d. h. ein Teil der AZL wird einer investiven Verwendung zugeführt. Weitere Auswertungen ergaben, daß die investive Wirkung der AZL um so größer ist, je höher die AZL ausfällt. Zusammenfassend läßt sich die Hypothese aufstellen, daß die investive Wirkung der AZL um so größer ist, je höher der Anteil der AZL am Gesamteinkommen ausfällt.

4.2 Modell zur Erklärung des Konsums und der innerbetrieblichen Investitionen

Im folgenden werden die - aus dem Vergleich der Konsum- und Investitionsniveaus der Betriebe mit/ohne AZL - abgeleiteten Aussagen zur Verwendung der AZL überprüft. Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der makroökonomischen Konsum- und Investitionstheorie wurden wesentliche Bestimmungsgrößen für die konsumtive und innerbetriebliche investive Verwendung identifiziert.

Bei der Schätzung der Gleichungen stellten sich aus einer Vielzahl von Variablen die folgenden Determinanten als beste Erklärende heraus.

Für den Konsum:

- das verfügbare Einkommen,
- die Haushaltsgröße,
- der Konsum der Vorperiode⁷⁾,
- die Abschreibungen⁸⁾,
- die Bruttoinvestitionen.

Um der engen Verflechtung von Unternehmen und Haushalt Rechnung zu tragen, werden die Bruttoinvestitionen als Einflußgröße in die Konsumfunktion und der Konsum als Einflußgröße in die Investitionsfunktion aufgenommen. In einem weiteren Schritt läßt sich daraus ein interdependentes Modell entwickeln.

Für die Bruttoinvestitionen:

- die Gewinnerwartungen⁹⁾,
- die Abschreibungen,

- die Liquidität,
- der Fremdkapitalspielraum,
- die Investitionszuschüsse,
- der Konsum.

Die Ausgleichszulage wurde sowohl in die Konsum- als auch in die Investitionsfunktion als Erklärende aufgenommen.

Für das Wirtschaftsjahr 1985/86 ergab sich folgende Konsumfunktion:

$$\begin{aligned}
 C &= 3255,70 + 0,535 C_{t-1} + 1907,40 \text{ Anzahl der Haushaltspersonen} \\
 &\quad \begin{matrix} (2,18) \\ ** \end{matrix} \quad \begin{matrix} (20,6) \\ *** \end{matrix} \quad \begin{matrix} (2,77) \\ *** \end{matrix} \\
 &\quad + 0,1 \text{ YvoAZL} + 0,091 \text{ Abschreibungen} - 0,01 \text{ Bruttoinvestitionen} \\
 &\quad \begin{matrix} (8,442) \\ *** \end{matrix} \quad \begin{matrix} (3,296) \\ *** \end{matrix} \quad \begin{matrix} (-2,007) \\ * \end{matrix} \\
 R^2 &= 0,466 \quad F = 160,925 \quad DW = 1,909
 \end{aligned}$$

Die Zahlenangaben in Klammern sind die t-Werte.

Die Schätzwerte sind mit folgender Irrtumswahrscheinlichkeit abgesichert:

* = 10 %, ** = 5 %, *** = 1 %.

C_{t-1} = Konsumausgaben der Vorperiode

YvoAZL = verfügbares Einkommen ohne Ausgleichszulage

Die geschätzte Konsumfunktion bestätigt die Beobachtung einer verhältnismäßig großen Stabilität der Konsumausgaben bei steigendem Einkommen. Dies wird insbesondere daran ersichtlich, daß die Konsumausgaben relativ stark vom Konsumniveau der Vorperiode beeinflusst werden, wohingegen der Einfluß des verfügbaren Einkommens weniger stark ausgeprägt ist. Ein Einfluß der AZL auf den Konsum konnte nicht ermittelt werden.

Die ermittelten Investitionsfunktionen (Tabelle 2) bekräftigen den zu erwartenden Einfluß der Gewinnerwartungen und der Finanzierungsmittel auf das Investitionsvolumen. Die Erwartung eines signifikanten Einflusses der AZL auf das Investitionsvolumen wird bestätigt.

Weitere Schätzungen von Konsum- und Investitionsfunktionen für die Wirtschaftsjahre 1981/82 - 1984/85 ergaben in den einzelnen Jahren nur wenig veränderte Regressionskoeffizienten.

Tabelle 2: Investitionsfunktionen landwirtschaftlicher Unternehmen im Wirtschaftsjahr 1985/86

Endogene	Regressionskoeffizienten								Prüfmaße		
	Absolutglied	Gewinnerwartung ³⁾	Abschreibungen	Liquidität o. AZL ⁴⁾	erweiterte Eigenfinanzierungsmittel ⁵⁾	Fremdkapital-spielraum ⁶⁾	Ausgleichszulage	Konsum	R ²	F	DW
IB 1 ¹⁾	-7320,944 (-1,454)	0,231 (2,341) **	0,906 (5,333) ***	0,240 (5,766) ***	0,923 (19,364) ***	0,065 (3,12) ***		-0,421 (-2,904) ***	0,5	86,121 ***	1,983
IB 2 ²⁾	-4108,217 (-0,806)	0,64 (6,128) ***	0,427 (2,439) **	0,182 (4,201) ***	1,178 (30,816) ***	0,069 (3,318) ***	0,809 (1,507) *	-7,63 (-4,695) ***	0,743	162,69 ***	2,069

1) IB 1 = Bruttoinvestitionen der Betriebe ohne AZL

2) IB 2 = Bruttoinvestitionen der Betriebe mit AZL

$$3) \text{ Gewinnerwartung}_t = \frac{3 \times \text{Gewinn}_{t-1} + 2 \times \text{Gewinn}_{t-2} + \text{Gewinn}_{t-3}}{6}$$

$$4) \text{ Liquidität}_t \text{ ohne Ausgleichszulage} = \text{kurzfristige Liquidität}_{t-1} + \text{Gewinn}_t \text{ ohne AZL}_t + \text{Abgang Anlagevermögen}_t - \text{Entnahme für Altenteil}_t - \text{Private Versicherungen}_t - \text{Private Steuern}_t$$

$$5) \text{ erweiterte Eigenfinanzierungsmittel}_t = \text{Einlagen aus nichtlandwirtschaftlichen Einkünften}_t + \text{Einlagen aus Privatvermögen}_t + \text{Einlagen aus Einkommensübertragungen}_t - \text{Entnahme zur Bildung von Privatvermögen}_t - \text{Entnahme für nichtlandwirtschaftliche Einkünfte}_t$$

$$6) \text{ Fremdkapital-spielraum}_t = \text{Finanzanlage}_t + \text{Maschinen}_t + \text{Vieh}_t + \text{Umlaufvermögen}_t - \text{Fremdkapital}_t$$

Die Zahlenangaben in den Klammern sind die t-Werte.

Die Schätzwerte sind mit folgender Irrtumswahrscheinlichkeit abgesichert: * = 10 %
** = 5 %
*** = 1 %

5 Schlußbetrachtung

Die theoretischen und empirischen Erkenntnisse zeigen auf, daß auch von einer Einkommenspolitik mittels des Instruments direkter Einkommenstransfers eine Beeinflussung des betrieblichen Faktoreinsatzes zu erwarten ist. Es besteht Anlaß zur Vermutung, daß bei einem Übergang vom System der Preisstützung zur Gewährung direkter Einkommensübertragungen ein Teil der Einkommensbeihilfen investiv in den landwirtschaftlichen Unternehmen eingesetzt wird. Damit kann die produktionsdrosselnde Wirkung einer Preissenkung teilweise kompensiert werden. Dies scheint insbesondere dann zu gelten, wenn direkte Einkommenstransfers überwiegend den einkommensschwächeren Betrieben gewährt werden. Insgesamt jedoch ist zu erwarten, daß der Faktoreinsatz und die Produktion durch eine direkte Einkommensstützung in geringerem Maße beeinflußt werden als durch eine indirekte Einkommensstützung mittels einer Preisstützungspolitik.

Fußnoten

- 1) Unter der Annahme einer nicht vollkommen preisunelastischen Nachfrage.
- 2) Das gewinnmaximierende Verhalten der Vollerwerbsbetriebe kommt dem einkommensmaximierenden Verhalten der Zu- und Nebenerwerbsbetriebe gleich.
- 3) In denen die Eigenfinanzierung eine notwendige Bedingung für die Durchführung einer Investition ist.
- 4) Interner Zinsfuß der Investition $>$ Fremdkapitalzins \geq Eigenkapitalzins.
- 5) Verfügbares Einkommen ohne Ausgleichszulage (YvoAZL) = Gesamteinkommen ohne Ausgleichszulage \cdot Private Steuern \cdot Private Versicherungen \cdot Anteilslasten.
- 6) Bemerkenswert höhere Konsumausgaben der Betriebe mit AZL sind lediglich in der Einkommensgruppe $45\ 000 < Y_{voAZL} \leq 60\ 000$ DM zu finden.
- 7) In der relativen Einkommenshypothese (DUESENBERY 1949) wird der Widerstand der Konsumenten gegenüber einer Verringerung der Konsumausgaben und die Interdependenz des Konsumverhaltens der privaten Haushalte berücksichtigt. Dies ist insofern bedeutsam, als der höhere Lebensstandard der nichtlandwirtschaftlichen Haushalte nicht ohne Einfluß auf den Konsum in der Landwirtschaft ist (vgl. DE HAEN 1976, S. 408). Der kombinierte Einfluß der Einkommen vergangener Perioden wird im Konsum der Vorperiode berücksichtigt.
- 8) Die Abschreibungen werden bei der Ermittlung des Gewinns in Abzug gebracht. Sie stehen aber dennoch den landwirtschaftlichen Haushalten als disponibler Betrag zur Verfügung, der durchaus auch einer konsumtiven Verwendung zugeführt werden kann. Dies ist insbesondere dann zu erwarten, wenn das verfügbare Einkommen zur Deckung der Konsumansprüche nicht ausreicht.
- 9) Diese dürften sich im wesentlichen aus einem gewogenen Durchschnitt der vergangenen Gewinnentwicklung, bei der die Gewichte exponentiell abnehmen, ergeben (vgl. FISHER und TANNER 1978).

Literatur

- ANDRIESEN, F. (1987): Perspektive für die Gemeinschaft. In: EG-Magazin, Nr. 3, S. 7-9.
- BRANDES, W. (1979): Über das subjektive Element in der Betriebsplanung. In: Beiträge zur Agrarökonomik. Hamburg und Berlin, S. 15-28.
- BRANDES, W. (1985): Über die Grenzen der Schreibtischökonomie. Tübingen.
- DUESENBERY, J. S. (1949): Income, Saving and the Theory of Consumer Behaviour. Cambridge, Mass.
- FISHER, B. S. und C. TANNER (1978): The formulation of price expectations: an empirical test of theoretical models. In: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 60, S. 245-248.
- HAEN, H. de (1976): Kapitalbildung und privater Konsum von Landwirten bei unsicheren Einkommenserwartungen. In: Agrarwirtschaft und wirtschaftliche Instabilität. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 13, München, Bern, Wien, S. 405-425.
- HIRSHLEIFER, J. (1958): On the Theory of Optimal Investment Decision. In: The Journal of Political Economy, Vol. 66, S. 329-352.
- KOESTER, U. und S. TANGERMAN (1976): Alternativen der Agrarpolitik. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 182.
- OHE, H. von der (1985): Landwirte im Entscheidungsprozeß - Verhaltenswissenschaftliche Ansätze und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Agrarwirtschaft, SH 105.
- PATRICK, G. F., B. F. BLAKE und S. H. WHITAKER (1983): Farmers' Goals: Uni- or Multi-Dimensional? In: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 65, No. 2, S. 315-320.
- WILLE, M. (1976): Formen, Möglichkeiten und Wirkungen direkter Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 184.

AUSWIRKUNGEN ALTERNATIVER GESAMTWIRTSCHAFTLICHER
RAHMENBEDINGUNGEN UND AGRARPOLITIKEN AUF DIE
AGRARSEKTORALEN ANPASSUNGSPROZESSE IN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

von

J. LORIZ-HOFFMANN, Bonn

1 Problemstellung

Vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Problematik im Agrarsektor wurden - in den letzten Jahren verstärkt - zahlreiche Reformvorschläge zur Diskussion gestellt. Für die Beurteilung alternativer agrarpolitischer Maßnahmen bedarf es quantitativer Erkenntnisse über die Auswirkungen veränderter Agrarpolitiken auf die Situation in der Landwirtschaft. In der Vergangenheit ist zu diesem Problem-bereich eine Reihe von Untersuchungen angefertigt worden. Die Analysen be-schränken sich dabei fast immer auf die Auswirkungen des Einsatzes verschiede-ner agrarpolitischer Instrumente auf die Entwicklung in der Landwirtschaft, ohne jedoch gleichzeitig den Einfluß veränderter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedin-gungen zu berücksichtigen (vgl. hierzu: SCHMITT 1978, S. 178).

Ziel dieses Beitrages ist es, den Kenntnisstand über die Reaktionen und Anpas-sungsvorgänge im Agrarsektor bei alternativer Ausrichtung der Agrarpolitik im Zusammenhang mit veränderten gesamtwirtschaftlichen Konstellationen zu ver-bessern. Dazu werden die Ergebnisse einiger Wirkungsanalysen agrarpolitischer Maßnahmen bei unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Konstellationen für den Zeitraum 1970/71 - 1982/83 zur Diskussion gestellt.

2 Analysekonzept und methodische Grundlagen

Als Grundlage der Analyse wird eine aktualisierte und erweiterte Version eines dynamischen Agrarsektormodells¹⁾ (BAUER 1979a) herangezogen. Kernstück des Modellsystems bildet die Verknüpfung eines prozeßanalytischen Ansatzes mit einer

ökonomischen Komponente. Die prozeßanalytische Komponente besteht aus einperiodischen linearen Programmierungsmodellen, die im Zeitablauf durch dynamische Verflechtungen rekursiv miteinander verkoppelt sind. Diese Modellkomponente erzeugt in den einzelnen Jahren Schattenpreise für die realisierten Produktions- und Faktoreinsatzstrukturen. Zusammen mit einer Reihe anderer Informationen fließen die Dualwerte als Erklärungsfaktoren in die ökonomischen Verhaltensfunktionen ein. Die Aufgabe dieses zweiten wichtigen Bestandteils des Modellsystems ist es, die Entwicklung der Produktions- und Faktoreinsatzstrukturen zu erklären.

Der zugrundeliegende Modellansatz ist darauf ausgerichtet, die wichtigsten innerhalb des Agrarsektors bestehenden Interdependenzen abzubilden. Dies betrifft sowohl die Verflechtungen zwischen einzelnen Produktionsbereichen (Zwischenproduktbeziehungen, gemeinsame Faktornutzung) als auch diejenigen zwischen den zentralen sektoralen Größen Produktion, Faktoreinsatz und Einkommen²⁾. Darüber hinaus berücksichtigt das Modellsystem den Einfluß gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen (Arbeitsmarktsituation, Wirtschaftswachstum etc.) und agrarpolitischen Instrumenteneinsatzes auf die agrarsektorale Entwicklung. Der dynamische Charakter des Modellsystems erlaubt es, die in der Landwirtschaft bestehenden intertemporalen Interdependenzen in die Analyse einzubeziehen. Es handelt sich dabei zum einen um kurzfristige Anpassungsverzögerungen und andererseits um die aus primären Anpassungen herrührenden mittel- und längerfristigen indirekten Folgewirkungen und Rückkopplungen.

Die ursprünglich auf Zeitreihendaten von 1955/56 bis 1974/75 basierenden Verhaltensfunktionen der ersten Modellversion wurden inzwischen einer Neuschätzung unterzogen, um den Einfluß der seit Mitte der 70er Jahre grundlegend veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Reaktionen und Entscheidungsprozesse in der Landwirtschaft einzubeziehen. Die Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf die sektorale Entwicklung sind vor allem über den Faktoreinsatzbereich, insbesondere über die Mobilitätsentscheidungen, zu erwarten. Dies hat sich besonders deutlich bei der Neuschätzung der Arbeitseinsatzfunktionen gezeigt. In allen in das Verhaltensmodell aufgenommenen Arbeitseinsatzfunktionen leisten die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktbedingungen einen wesentlichen Erklärungsbeitrag³⁾.

3 Auswirkungen günstigerer gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen auf die agrarsektoralen Anpassungsprozesse

Vor dem Hintergrund der ab Mitte der 70er Jahre grundlegend veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurde im ersten Analyseteil die Frage untersucht, wie sich die Entwicklung im Agrarsektor unter günstigeren gesamtwirtschaftlichen Bedingungen gestaltet hätte und ob die heute bestehenden gravierenden Probleme hätten verhindert werden können. Zur Untersuchung dieser Fragestellung wurden ab 1974/75 gleichbleibend günstige Arbeitsmarktbedingungen mit einer Arbeitslosenquote von 2 % und ein kontinuierliches reales Wirtschaftswachstum von jährlich 3 % unterstellt.

Im Ergebnis⁴⁾ zeigt sich, daß die in diesem Modellauf unterstellten günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den landwirtschaftlichen Arbeitskräften offensichtlich deutlich verbesserte Abwanderungsvoraussetzungen eröffnen. Der durchschnittliche jährliche Rückgang der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft steigt zwischen 1973/74 und 1982/83 von 3 % auf 5,6 % an. Dadurch verringert sich der Bestand an landwirtschaftlichen Arbeitskräften um insgesamt 21,8 % im Vergleich zur Referenzsituation.

Der Rückgang des Arbeitskräftebestandes resultiert zum einen aus einer starken Ausweitung des Berufswechsels⁵⁾. Neben den günstigeren Abwanderungsmöglichkeiten wirkt die verbesserte außerlandwirtschaftliche Einkommenssituation als weiterer Erklärungsfaktor zusätzlich auf eine Verstärkung des Berufswechsels hin. Der durchschnittliche jährliche Berufswechsel (in 1 000 Voll-AK) zwischen 1974/75 und 1982/83 beträgt:

	Männl. FAK	Weibl. FAK	Fremd-AK	lw. AK ins.
in der Referenzsituation	7,2	5,9	2,1	15,2
im Simulationslauf	16,8	11,7	6,6	35,1

Andererseits gehen die Berufseintritte junger Arbeitskräfte in die Landwirtschaft angesichts der verbesserten außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten zurück. Die Einschränkungen sind jedoch weniger stark als die Veränderungen, die sich bei der Komponente Berufswechsel zeigen. Die Ursache dafür liegt in der im Untersuchungszeitraum zunehmend verbesserten Entlohnung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte, die aus der erhöhten Auslastung der verbleibenden Arbeitskräfte resultiert. Die gestiegenen landwirtschaftlichen Einkommen wirken

dem Sog, den die verbesserten außerlandwirtschaftlichen Verdienst- und Beschäftigungsmöglichkeiten ausüben, entgegen.

Die Anpassungsprozesse infolge veränderter gesamtwirtschaftlicher Bedingungen führen am Ende des Untersuchungszeitraumes zu einem Rückgang der Wertschöpfung in der Landwirtschaft von insgesamt 3,4 % gegenüber der Referenzsituation. Bezogen auf die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte steigt die Wertschöpfung jedoch um 23,6 % an. Noch stärkere Zuwachsraten ergeben sich für das verfügbare Einkommen bezogen auf die Zahl der landwirtschaftlichen Familienarbeitskräfte. Am Ende des Analysezeitraumes liegt das verfügbare Einkommen pro Fam.-AK um ca. 30 % über dem Niveau in der Referenzsituation, womit eine weitgehende Verringerung der Einkommensdisparität erreicht worden wäre.

Die steigende Verzinsung des Investitionskapitals und die erhöhte Eigenkapitalbildung aufgrund zunehmender Einkommen pro AK fördern die Investitionstätigkeit. Während des Untersuchungszeitraumes liegt die jährliche Investitionssumme um durchschnittlich 8,8 % über der in der Referenzsituation.

Die starke Abwanderung und die damit verbundene erhöhte Entlohnung der Arbeitskräfte führt dazu, daß die arbeitsintensiveren Produktionsverfahren gegenüber den arbeitsextensiven Verfahren an Wettbewerbskraft verlieren. Zu starken Reaktionen kommt es vor allem in der tierischen Produktion, wo der Umfang nahezu aller Produktionszweige mit Ausnahme der Rindfleischproduktion und der Produktion sonstiger tierischer Erzeugnisse eingeschränkt wird. Davon ist vor allem die relativ arbeitsintensive Milchviehhaltung betroffen. Der Milchkuhbestand verringert sich insgesamt um 4,4 %. Weniger starke Rückgänge ergeben sich bei der arbeitsextensiveren bodenunabhängigen Veredlung. In der pflanzlichen Produktion werden die arbeitsextensiveren Verfahren Getreideanbau um 3,6 % und der Anbau von Öl- und Hülsenfrüchten um 8,1 % ausgedehnt. Dagegen werden die Anbauflächen von Kartoffeln und - in starkem Maße - von Sonderkulturen⁶⁾ (- 30 %) zurückgenommen.

Als Fazit dieser Alternative bleibt festzuhalten, daß es zu einer leichten Rückführung der Milcherzeugung kommt, von der jedoch angesichts des 1982/83 erreichten hohen Selbstversorgungsgrades nur geringe Entlastungseffekte auf dem Milchmarkt zu erwarten gewesen wären. Die problematische Situation in der pflanzlichen Produktion bleibt bestehen, auf dem Getreidemarkt kommt es sogar zu einer Verschärfung. Dagegen zeigen sich infolge der starken Abwanderung von Arbeitskräften deutliche Verbesserungen der landwirtschaftlichen Einkommen.

4 Auswirkungen alternativer Agrarpreispolitiken auf die agrarsektoralen Anpassungsprozesse

Die vorhergehenden Ausführungen haben gezeigt, daß auch günstigere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen in der Vergangenheit die Überschußprobleme im Agrarsektor nicht gelöst hätten. In einem zweiten Analysekomplex wird deshalb der Frage nachgegangen werden, inwiefern es mit Hilfe einer konsequent restriktiven Agrarpreispolitik gelungen wäre, das Produktionswachstum in der Landwirtschaft innerhalb bestimmter Grenzen zu halten. Abschließend wird in diesem Analyseteil untersucht, welche Auswirkungen auf die sektorale Entwicklung von einer restriktiven Preispolitik ausgegangen wären, wenn sich diese unter den in Abschnitt 3 beschriebenen günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vollzogen hätte.

Bei der Wahl der Annahmen stand die Vorstellung von einer konsequent restriktiven Agrarpreispolitik im Vordergrund, deren Ergebnis ein verringertes ex post-Wachstum der Erzeugerpreise gewesen wäre. Der hier verwandte Modellansatz macht es erforderlich, die alternative Entwicklung der Erzeugerpreise vorzugeben. Dabei wurde für die Produkte, deren Preise als stark administrativ bestimmt angesehen werden, von einer guten Durchsetzbarkeit der restriktiven Preispolitik ausgegangen. Für die Produkte mit weniger festen Marktordnungen wurde ein begrenzter Einfluß auf die Preisentwicklung unterstellt. Bei den pflanzlichen Erzeugnissen, deren Preise überwiegend marktbestimmt sind, wurde von geringfügigen, über die Veränderung der Bodenrenten hervorgerufenen Preisrückgängen ausgegangen. Außerdem wurden bei der Formulierung der Annahmesätze die Verbindungen zwischen bestimmten Produkten berücksichtigt. Dies betrifft die eng miteinander verflochtenen Produktionsbereiche Milch und Rindfleisch sowie die bodenunabhängige Veredlung, bei der davon ausgegangen wurde, daß sich die Futterkostenreduktion infolge einer Getreidepreissenkung in vollem Umfang in einem Rückgang der Erzeugerpreise niederschlägt.

Vor diesem Hintergrund wurden zwei Varianten von alternativen Agrarpreispolitiken für den Zeitraum 1970/71 - 1982/83 unterstellt. Bei der Variante 1 handelt es sich um eine gemäßigt restriktive und bei Variante 2 um eine stärker restriktive Agrarpreispolitik. Sie führen zu einem kontinuierlich verringerten Wachstum der Erzeugerpreise, das jährlich in dem in Übersicht 1 aufgeführten Umfang hinter der tatsächlichen ex post-Preisentwicklung zurückbleibt. Für die Produkte, bei denen ein weitgehender administrativer Einfluß auf die Preisbildung unterstellt wurde, liegen die Erzeugerpreise am Ende des Analysezeitraumes um 12 % bzw. 24 % (Variante 2) unter dem ursprünglichen Niveau. Der durchschnitt-

liche jährliche reale Rückgang der Erzeugerpreise steigt von 1,7 % auf 2,4 % bzw. 3,0 % (Variante 2) an⁷⁾.

Übersicht 1: Modellannahmen zur alternativen Agrarpreispolitik

Produktgruppen mit:	Jährliche Verringerung des Wachstums der Erzeugerpreise um													
	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2								
	1 %-Punkt	2 %-Punkte	0,5 %-Punkte	1 %-Punkt	0,25 %-Punkte	0,5 %-Punkte								
weitgehend administrierten Preisen	Getreide (einschl. Futtergetreide)		Hülsenfrüchte Ölfrüchte		Kartoffeln Gemüse Obst Wein sonst. pflanzl. Produkte									
teilweise administrierten Preisen	Zuckerrüben Milch Rindfleisch													
weitgehend marktbestimmten Preisen														
weitgehend marktbestimmten Preisen und Verbindungen zu anderen Produkten	jährlich verringertes Wachstum entsprechend der Getreideinzidenz		Schweinefleisch: Geflügel: Eier:		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Var. 1</th> <th>Variante 2</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0,32 %-</td> <td>0,62 %-Punkte</td> </tr> <tr> <td>0,43 %-</td> <td>0,82 %-Punkte</td> </tr> <tr> <td>0,47 %-</td> <td>0,89 %-Punkte</td> </tr> </tbody> </table>		Var. 1	Variante 2	0,32 %-	0,62 %-Punkte	0,43 %-	0,82 %-Punkte	0,47 %-	0,89 %-Punkte
Var. 1	Variante 2													
0,32 %-	0,62 %-Punkte													
0,43 %-	0,82 %-Punkte													
0,47 %-	0,89 %-Punkte													

Auswirkungen einer gemäßigt restriktiven Agrarpreispolitik (Variante 1)

Eine gemäßigt restriktive Preispolitik führt auf längere Sicht zu einer Veränderung der Produktionsstruktur. Die Erzeugung von Produkten mit weitgehend administrativ bestimmten Preisen wird zugunsten der weniger stark von Marktordnungen bestimmten Produkte leicht eingeschränkt. So verliert die Erzeugung von Getreide in der pflanzlichen Produktion vor allem gegenüber den Öl- und Hülsenfrüchten an Wettbewerbskraft. Diese Entwicklung bewirkt eine Verminderung der Getreidefläche von 5,3 %. Erheblich ausgedehnt wird der Anbau von Öl- und Hülsenfrüchten. Aber auch die Hackfruchtfläche und die Sonderkulturen nehmen leicht zu. Die Ackerfläche verringert sich infolge niedrigerer Bodenrenten geringfügig (- 1,2 %).

In der Tierproduktion geht die Milchkuhhaltung unter den alternativen Bedingungen um 4,7 % zurück. Die Produktion von Rindfleisch nimmt zunächst aufgrund der vermehrten Schlachtungen weiblicher Tiere zu; gegen Ende des Untersuchungszeitraums zeigen sich jedoch auch hier rückläufige Tendenzen. Für die bodenunabhängigen Veredelungsprodukte, bei denen die Preisbildung weitgehend marktbestimmt erfolgt, wurden Preissenkungen im Umfang der Futterkostenreduktion unterstellt. Für die Schweine- und Geflügelfleischerzeugung ergeben sich daraus Wettbewerbsvorteile, die zu einem Anstieg der Produktionsmenge von Schweinefleisch um 4,8 % und von Geflügelfleisch um ca. 3 % führen.

Die gemäßigt restriktive Preispolitik führt zu deutlichen Einkommenseinbußen in der Landwirtschaft. Die Wertschöpfung im Agrarsektor verringert sich unter den veränderten Bedingungen um 14,5 %. Das verfügbare Einkommen liegt am Ende des Untersuchungszeitraumes sogar um 26 % unter dem in der Referenzsituation. Der Bestand an landwirtschaftlichen Arbeitskräften nimmt unter den bestehenden ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen gegenüber der Referenzsituation nur sehr geringfügig ab (- 1,1 %). Aus dieser Entwicklung resultieren Pro-Kopf-Einkommen, die nur wenig von den sektoralen Einkommensgrößen abweichen. Der Einkommensrückgang führt zu einer Einschränkung des Eigenkapitaleinsatzes (im Durchschnitt der Jahre um 12 %). Dadurch verringert sich die Investitionssumme vor allem zum Ende des Untersuchungszeitraumes hin (1982/83: - 7,6 %).

Als Ergebnis der gemäßigt restriktiven Agrarpreispolitik ist eine Veränderung der Produktionsstruktur festzustellen, die zu leichten Marktentlastungen in den problematischen Bereichen Milch und Getreide führt, jedoch keine Anpassungsprozesse in größerem Umfang induziert. Unter den bestehenden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kommt es allerdings zu deutlichen Einkommensrückgängen gegenüber der Referenzsituation.

Auswirkungen einer stärker restriktiven Agrarpreispolitik (Variante 2)

Eine stärker restriktive Agrarpreispolitik führt der Richtung nach zu ähnlichen Ergebnissen wie die oben geschilderte Politikvariante. Allerdings zeigt sich erwartungsgemäß eine deutliche Verstärkung der oben beschriebenen Effekte. So reduziert sich die Wertschöpfung der Landwirtschaft um ein Viertel gegenüber der Referenzsituation und die verfügbaren Einkommen halbieren sich nahezu (- 46 %). Der Bestand an Arbeitskräften verringert sich nur leicht (- 1,7 %), so daß der Rückgang der Pro-Kopf-Einkommen in etwa dem der sektoralen Einkommensgrößen entspricht.

Vor dem Hintergrund der gravierenden Einkommenseinbußen wird der Eigenkapitaleinsatz stark zurückgenommen. Er liegt im Durchschnitt des Untersuchungszeitraumes um 20 % unter dem Niveau in der Referenzsituation und bewirkt eine Abnahme der jährlichen Investitionssummen. Auch bei den hier unterstellten Bedingungen zeigt sich nur ein leichter Rückgang der Ackerfläche (- 2,2 %).

Die Umstrukturierung der Produktion vollzieht sich in ausgeprägterem Maße als in Variante 1. Die Getreidefläche wird im Rahmen einer verstärkt restriktiven Preispolitik um 11,8 % eingeschränkt. Es kommt zu starken Substitutionsprozessen, bei denen Getreide durch die weniger stark von den Preissenkungen betroffenen Produkte ersetzt wird. In der Tierproduktion verringert sich die Milcherzeugung um insgesamt 9,5 % gegenüber der Referenzsituation. Zum Ende des Untersuchungszeitraumes wird auch die Rindfleischproduktion eingeschränkt. Im Veredlungsbereich ergeben sich Zuwächse in der Schweine- (+ 10 %) und Geflügelfleischerzeugung (+ 5,4 %).

Im Ergebnis zeigt sich, daß auch eine stärker restriktive Preispolitik nicht zu den erforderlichen Anpassungsprozessen geführt hätte. Es ergeben sich zwar erhebliche Entlastungen auf den Märkten der Überschußprodukte Getreide und Milch; die Produktion wird jedoch in andere Bereiche umgelenkt, in denen im Zeitablauf ähnliche Überschußprobleme zu erwarten sind. Hinzu kommt, daß die Einkommen stark unter Druck geraten. Unter den bestehenden ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kommt es weder zu einer erhöhten Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft noch zu einer Freisetzung von Flächen in größerem Ausmaße. Um stärkere Anpassungen im Agrarsektor zu erreichen, hätten Maßnahmen ergriffen werden müssen, die auf eine Förderung der Mobilität der Faktoren abzielen.

Auswirkungen einer stärker restriktiven Agrarpreispolitik in Verbindung mit günstigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Variante 3)

Die restriktive Ausgestaltung der Agrarpreispolitik in Verbindung mit günstigeren gesamtwirtschaftlichen Bedingungen bewirkt bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes eine Verringerung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft gegenüber der Referenzsituation um 20 % und des verfügbaren Einkommens um 26 %. Die verbesserten außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungs- und Verdienstalternativen bieten den landwirtschaftlichen Arbeitskräften jedoch die Möglichkeit, aus der Landwirtschaft abzuwandern. Der Arbeitskräftebestand reduziert sich im Ver-

gleich zur Referenzsituation um zusätzlich 24 %. Daraus ergibt sich ein Anstieg der Wertschöpfung pro Arbeitskraft von 5,3 %. Im Vergleich zu Variante 2 schwächt sich der Rückgang des verfügbaren Einkommens pro Fam.-AK deutlich ab und liegt am Ende der Beobachtungsperiode bei 9,5 %.

Die Investitionen gehen zu Beginn des Analysezeitraumes zunächst zurück. Die Ursache hierfür liegt in dem verminderten Einsatz von Eigenkapital aufgrund der Einkommensreduktion. Dieser Entwicklung wirkt aber die verstärkte interne Verzinsung des Investitionskapitals entgegen, so daß die Investitionen langfristig wieder ansteigen.

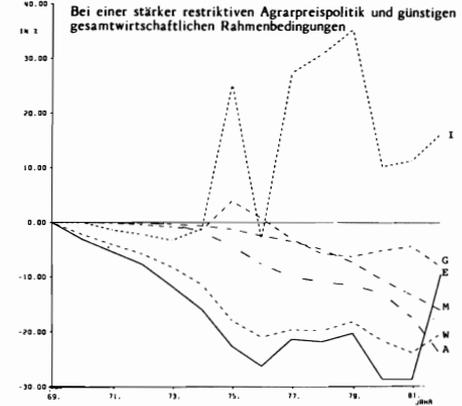
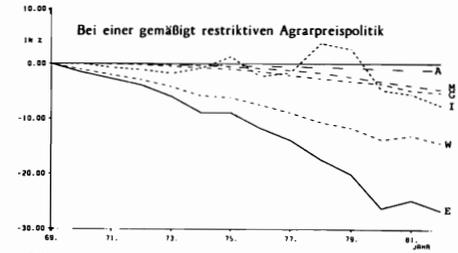
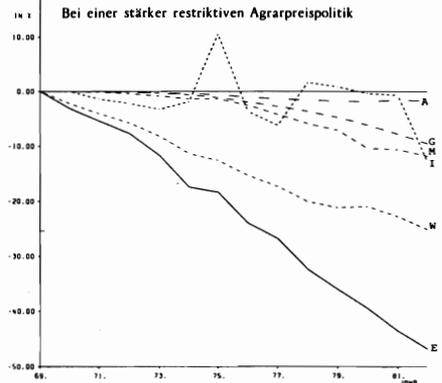
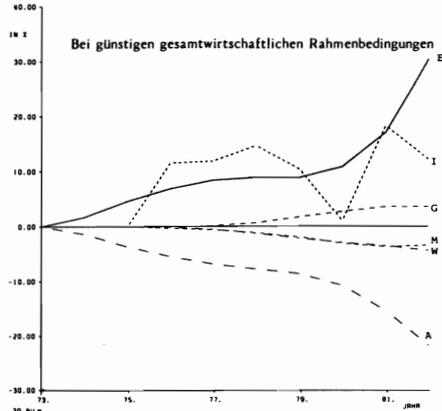
Trotz einer deutlichen Reduktion der Bodenrente verringert sich die Ackerfläche nur um 2,7 %⁸⁾. Infolge der restriktiven Preispolitik treten jedoch ausgeprägte Substitutionsprozesse zugunsten der weniger stark von den Preissenkungen betroffenen Produktionszweige auf. Daneben ergeben sich durch die höhere Abwanderung von Arbeitskräften zusätzliche Effekte in Richtung einer Ausdehnung arbeitsextensiverer Produktionsbereiche. So wird die Getreidefläche nur noch um 8 % eingeschränkt und die Erzeugung sonstiger pflanzlicher Produkte geht stark zurück (Rückgang der Flächen bis 1982/83: 34 %). Die Produktion von Öl- und Hülsenfrüchten wird dagegen massiv ausgedehnt. Die Milchkuhhaltung wird insgesamt um 16 % zurückgeführt, wodurch es zum Ende des Untersuchungszeitraumes hin auch zu einer deutlichen Reduktion der Rindfleischerzeugung kommt. Die bodenunabhängigen Veredlungsprozesse werden im Vergleich zu Variante 2 in geringerem Maße ausgedehnt bzw. stärker eingeschränkt.

Unter den günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zeigen sich starke Produktionsanpassungen, die die Märkte der Überschußprodukte Milch und Getreide deutlich entlasten. Für diese Produkte ist eine Entwicklung in Richtung eines Marktgleichgewichtes zu erkennen. Gleichzeitig wird der infolge der ausgeprägt restriktiven Preispolitik auftretende Einkommensdruck durch die erhöhte Arbeitsmobilität erheblich abgeschwächt.

5 Schlußbemerkungen

Als Ergebnis der Wirkungsanalysen hat sich gezeigt, daß unter den ungünstigen außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsbedingungen ab Mitte der 70er Jahre eine restriktivere Agrarpreispolitik allein nicht ausgereicht hätte, um die Krise, in der sich die Landwirtschaft heute befindet, zu verhindern. Im Rahmen dieser alternativen Preispolitik wäre es zwar zu unterschiedlich starken Entlastungen auf

Übersicht 2: Abweichende Entwicklung zentraler sektoraler Größen (prozentuale Abweichungen gegenüber der Referenzsituation)



W = Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft
 G = Getreideanbaufläche
 M = Milcherzeugung
 A = Arbeitskräftebestand
 I = Bruttoinvestitionen
 E = Verfügbare Einkommen pro Familienarbeitskraft

einzelnen Problemmärkten gekommen. Infolge der schwierigen Arbeitsmarktsituation wären die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte dem durch die Preisreduktion entstandenen Einkommensdruck jedoch nicht durch eine verstärkte Abwanderung ausgewichen. Die Folge davon wären deutliche Einkommenseinbußen gewesen. Um weiterreichende Anpassungen zu erreichen, hätten umfangreiche Mobilitätsförderungsmaßnahmen ergriffen werden müssen.

Sowohl im Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation als auch auf die Probleme im Agrarsektor haben sich vom Ende des Analysezeitraumes bis zum jetzigen Zeitpunkt keine nennenswerten Verbesserungen ergeben. Günstigere Arbeitsmarktbedingungen, von denen Impulse für die Lösung der bestehenden Probleme im Agrarsektor ausgehen könnten, sind allenfalls auf längere Sicht zu erwarten. Eine restriktive Preispolitik, die auf einen Abbau der Produktionsüberschüsse hinwirken soll, müßte deshalb auf kürzere und mittlere Sicht von Maßnahmen zur Förderung der Faktormobilität flankiert werden. Vor diesem Hintergrund gewinnen Überlegungen, die auf einen Abbau der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft im Rahmen einer Vorruhestandsregelung in Verbindung mit der Freisetzung von landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgerichtet sind, an Bedeutung.

Fußnoten

- 1) Das Modellkonzept kann hier nur sehr kurz umrissen werden. Die methodischen und empirischen Grundlagen des Modellsystems, das am Institut für Agrarpolitik, Bonn, entwickelt wurde, sind von BAUER (z. B. BAUER 1979a, b) in verschiedenen Beiträgen ausführlich dargestellt worden.
- 2) Es handelt sich hier um einen angebotsorientierten Ansatz, der die Nachfrageentwicklung und somit auch die Preisbildungsprozesse nicht abbildet. Die Preisentwicklung muß exogen vorgegeben werden.
- 3) Die Darstellung und Bewertung der ökonometrischen Schätzungen der Verhaltensfunktionen ist in dieser Veröffentlichung leider nicht möglich. Die schriftliche Fassung des Tagungsbeitrages (LORIZ-HOFFMANN 1987) enthält jedoch einen kurzen Überblick über die Abbildungsgüte des Gesamtmodells. Eine umfassende Präsentation der neugeschätzten Verhaltensfunktionen ist weiteren Veröffentlichungen vorbehalten (LORIZ-HOFFMANN, vorauss. 1988).
- 4) Als Referenzsituation, der die Ergebnisse der folgenden Modellläufe unter alternativen Bedingungen gegenübergestellt werden, dient die ex post-Entwicklung, wie sie das Modell abbildet (Basisversion). Einen Überblick über die abweichende Entwicklung einiger zentraler sektoraler Größen unter den veränderten Bedingungen dieses und der folgenden Simulationsläufe bietet Übersicht 2.
- 5) Die autonome Abwanderung (altersbedingtes Ausscheiden) von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft bleibt gegenüber der Referenzsituation unverändert.
- 6) Hierzu zählen: Obst, Gemüse, Wein und sonstige pflanzliche Produkte.

- 7) Zur Ermittlung der durchschnittlichen realen Preisentwicklung aller Produkte wurde eine Indexreihe auf der Grundlage der Erzeugerpreise, wie sie das Modellsystem erfaßt, berechnet und mit dem Verbraucherpreisindex deflationiert.
- 8) Die Freisetzung größerer Flächen ist selbst bei regionalisierter Betrachtung unter den hier herrschenden Bedingungen in dem Untersuchungszeitraum auch nicht zu erwarten. Zum einen ergeben sich auch im Falle der stärker restriktiven Preispolitik für alle Produkte nominale Anstiege der Erzeugerpreise. Das Niveau der Bodenrenten liegt zwar im Durchschnitt des Untersuchungszeitraumes um ca. 35 % unter dem in der Ausgangssituation, bleibt jedoch durchweg positiv. In Berechnungen mit dem regionalisierten Sektormodell QUISS haben sich nennenswerte Flächeneffekte im Prognosezeitraum 1985-1992 erst bei jährlichen realen Erzeugerpreisrückgängen von 3,5 % ergeben (BRAUNE 1987). Außerdem werden Extensivierungseffekte hinsichtlich der ertragssteigernden Produktionsmittel (Dünger, Kraftfutter), die die negativen Auswirkungen auf die Bodenrenten reduzieren könnten, im Modell nicht abgebildet. Ferner ist davon auszugehen, daß die hohen Abwanderungsraten von landwirtschaftlichen Arbeitskräften mit einem gegenüber der Referenzsituation verstärkten betrieblichen Strukturwandel verbunden sind. Diese zusätzlich auftretenden Struktureffekte werden jedoch im Rahmen des Sektormodells nicht abgebildet.

Literatur

- BAUER, S. (1979a): Quantitative Sektoranalyse als Entscheidungshilfe für die Agrarpolitik. Berlin.
- BAUER, S. (1979b): Ein dynamisches Modell für den Agrarsektor (DAPS); Grundlagen und Modellaufbau. In: BAUERSACHS, F. und W. HENRICHSMAYER (Hrsg.), Beiträge zur quantitativen Sektor- und Regionalanalyse im Agrarbereich, Band I. Agrarwirtschaft, Sonderheft 80, Hannover 1979, S. 93-112.
- BRAUNE, I. (1987): Landwirtschaftliche Produktions- und Einkommensentwicklung in den 90er Jahren unter alternativen agrarpolitischen Szenarien. Zur Veröffentlichung vorgesehenes Manuskript. Bonn.
- LORIZ-HOFFMANN, J. (1987): Auswirkungen alternativer gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Agrarpolitiken auf die agrarsektoralen Anpassungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland. Referat auf der 28. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Bonn, 7.-9. Oktober 1987.
- LORIZ-HOFFMANN, J. (1988): Analyse der Dynamik und der Interdependenzen agrarsektoraler Anpassungsprozesse als Folge agrarpolitischen Instrumenteneinsatzes und ihre Abhängigkeit von alternativen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. In Bearbeitung befindliches Manuskript; voraussichtliche Veröffentlichung 1988.
- SCHMITT, G. (1978): Grenzen und Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik unter veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. In: Agrarwirtschaft, Jg. 27, Hannover, S. 165-180.

Korreferat zu den Beiträgen von Dr. B. KNERR,
Dipl.-Ing. agr. J. LORIZ-HOFFMANN und Dipl.-Ing. agr. R. KLAIBER
im Arbeitskreis "Wirkungsanalysen zur Markt- und Einkommenspolitik"

von

Roland HERRMANN, Kiel*

1 Vorbemerkungen

Die Referate von LORIZ-HOFFMANN (1987), KNERR (1987) und KLAIBER (1987) enthalten quantitative Wirkungsanalysen zu zentralen Fragen der Agrarpolitik. LORIZ-HOFFMANN beschäftigt sich mit Auswirkungen von unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und von verschiedenen restriktiven Agrarpreispolitiken, KNERR mit Wirkungen von nationalen Subventionen an die Landwirtschaft und KLAIBER mit Effekten direkter Einkommensübertragungen. Ich möchte einzelne Ergebnisse und den methodischen Ansatz der drei Referate diskutieren und einige weiterführende Gedanken zur zukünftigen Forschung vortragen.

2 Zum Referat von LORIZ-HOFFMANN

Das Referat von LORIZ-HOFFMANN zielt darauf ab, Reaktionen und Anpassungsvorgänge im Agrarsektor bei alternativen Agrarpreispolitiken und unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufzuzeigen. Dieser wichtigen Fragestellung wird mit einem von BAUER (1979) entwickelten dynamischen Sektormodell nachgegangen. LORIZ-HOFFMANN leitet ab, daß bei den ungünstigen außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten ab Mitte der 70er Jahre eine restriktivere Agrarpreispolitik zu deutlichen Einkommenseinbußen in der Landwirtschaft geführt hätte. Der Einkommensdruck wäre aber bei günstigen

* Ich danke Dr. H. TERWITTE, Kiel, für die Übernahme des mündlichen Vortrages. Das Korreferat bezieht sich auf die Fassungen der Referate, die bei der Tagung vorgelegt worden sind.

gesamtwirtschaftlichen Bedingungen durch die erhöhte Arbeitsmobilität erheblich abgeschwächt worden.

Bei der kritischen Würdigung des Beitrags von LORIZ-HOFFMANN möchte ich einige ergänzende Fragen stellen und auf die Aussagefähigkeit des Modells eingehen. Die Darstellungsweise bei LORIZ-HOFFMANN ist verbal-beschreibend, auch dort, wo die ökonometrischen Schätzungen der Verhaltensfunktionen ausgewertet und die Simulationsgüte des dynamischen Sektormodells diskutiert werden. Diese Darstellungsweise hat sicherlich didaktische Vorteile. Sie verbirgt aber die präzisen quantitativen Ergebnisse und erschwert die Beurteilung des gewählten Modellansatzes¹⁾. Man fragt sich beispielsweise, wie elastisch Arbeitskräfte in der Landwirtschaft auf Arbeitsmarktsignale tatsächlich reagieren, wie zinselastisch die Fremdkapitalnachfrage in der Landwirtschaft ist und wie die ökonometrisch geschätzte Arbeitseinsatzfunktion und deren statistische Prüfmaße aussehen. Eine Angabe von relativen Simulationsfehlern hätte außerdem deutlicher machen können, welche Variablen des Modells relativ gut und welche relativ schlecht abgebildet werden²⁾. Man gewinnt aus den grafischen Darstellungen im Anhang den Eindruck, daß jene Variablen vergleichsweise schlecht abgebildet wurden, die in engem Zusammenhang zu den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen stehen: der Berufswechsel landwirtschaftlicher Arbeitskräfte und die kurz- und mittelfristige Fremdkapitalaufnahme. Wie ist dies zu erklären, und folgt daraus, daß das verwendete Modell gerade den Einfluß gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen auf die Landwirtschaft nur unzureichend erfassen kann?

Bei der Wirkungsanalyse von LORIZ-HOFFMANN stellt sich die Frage, inwieweit die Effekte veränderter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und einer restriktiven Agrarpreispolitik von der Konstruktion des Modells abhängen. Eine entscheidende Beschränkung des dynamischen Sektormodells scheint mir zu sein, daß es als reines Angebotsmodell die Preisentwicklung nur als exogen vorgegebene Größe erfassen kann. Dies hat zur Folge, daß bei den Simulationen zur Agrarpreispolitik Preisrelationen unterstellt werden müssen, die sich als Ergebnis von Marktkräften entwickeln und eigentlich eine eigenständige Analyse verdienen. So kann man zur Übersicht 1 fragen, warum LORIZ-HOFFMANN annimmt, eine Änderung der Erzeugerpreise um einen Prozentpunkt bei Produkten mit weitgehend administrierten Preisen gehe mit einer Änderung der Erzeugerpreise bei Produkten mit weitgehend marktbestimmten Preisen um 0,2 Prozentpunkte einher. Warum liegt die Änderung bei den Erzeugerpreisen der Marktprodukte nicht bei 0,1, bei 2 oder bei 10 Prozentpunkten? Endogenisiert man die Preisrelationen, so ist das Ergebnis sicherlich von den Kreuzpreiselastizitäten im Angebot und von den Nachfrageelastizitäten abhängig, aber möglicherweise auch von den Markt-

strukturen im Absatzweg der einzelnen landwirtschaftlichen Produkte. Es bleiben zwei Fragen: Wie sensitiv sind die Ergebnisse in bezug auf die Preisannahmen? Gibt es ökonomische Überlegungen oder Ergebnisse anderer Studien, die diese Preisannahmen rechtfertigen?

3 Zum Referat von KNERR

Das Referat von KNERR enthält eine Fülle von Informationen zu nationalen Subventionen an die Landwirtschaft und eine interessante Untersuchung von intra-sektoralen Verteilungswirkungen dieser Subventionen innerhalb der bundesdeutschen Landwirtschaft. Es wird die Frage gestellt, "welche gesamtsektorale Betriebsstruktur durch die gegenwärtige Subventionspolitik gefördert wird" (S. 3). Wichtige Ergebnisse bei KNERR sind, daß auch den eigentlich sozialpolitischen Hilfen an die Landwirtschaft strukturpolitische Ziele zugrundeliegen und daß Marktfuchtbetriebe gegenüber Veredelungs- und Futterbaubetrieben tendenziell benachteiligt werden.

Bei der Ermittlung der Verteilungswirkungen hatte KNERR zu ermitteln, inwieweit landwirtschaftliche Betriebe durch das Steuersystem, durch das agrarsoziale Sicherungssystem und über sektorspezifische Subventionen begünstigt wurden. Hier war die zentrale Frage zu beantworten, gegenüber wem die Begünstigung gemessen werden sollte, d. h. welche Referenzgruppe zugrunde zu legen ist. Problematisch am methodischen Vorgehen von KNERR erscheint mir, daß innerhalb einzelner Politikbereiche zwar eine plausible Referenzgruppe formuliert wird, diese Referenzgruppe aber nicht in der gesamten Analyse konstant bleibt. So wird bei der agrarsozialen Sicherung berechnet, welche Begünstigungen landwirtschaftliche Betriebe gegenüber Beziehern des gewerblichen Vergleichslohnes erfahren, und bei der Einkommensteuer, inwieweit landwirtschaftliche Betriebe gegenüber anderen Gewerbebetrieben begünstigt sind. Es wird also im ersten Fall eine arbeitnehmerorientierte Referenzgruppe herangezogen, im zweiten Fall eine unternehmerorientierte. Macht dieser Wechsel des Referenzsystems nicht aggregierte Aussagen über die Höhe der Begünstigung einzelner Betriebsgruppen unmöglich, da keine vergleichbaren Einheiten gemessen werden? Aus dieser Überlegung ergeben sich zwei weitere Fragen:

1. Wie könnte und wie sollte das Meßkonzept weiterentwickelt werden, um die Begünstigung landwirtschaftlicher Betriebe durch nationale Subventionen gegenüber einer einheitlichen Referenzgruppe zu ermitteln?³⁾

2. Könnte das einheitliche Meßkonzept so gestaltet werden, daß ein direkter Vergleich möglich wäre zwischen den Geschenkelementen an die Landwirtschaft in den Maßnahmen der Nicht-Preispolitik und den Geschenkelementen in der EG-Agrarpreispolitik?

Auf Folgewirkungen, die von den intrasektoralen Verteilungswirkungen der Subventionen auf die Faktorallokation ausgehen, geht KNERR nicht ein. Es wäre ein notwendiger Schritt, in der zukünftigen Forschung diese Allokationswirkungen zu untersuchen. Möglicherweise könnte dies mit einem Ansatz geschehen, wie ihn LORIZ-HOFFMANN verwendet hat.

4 Zum Referat von KLAIBER

In der aktuellen agrarpolitischen Diskussion⁴⁾ wird oft in undifferenzierter Weise argumentiert, jene Formen von direkten Einkommensübertragungen seien produktionsneutral, deren Höhe unabhängig von der laufenden Produktion ist. In einem anregenden Referat wendet sich KLAIBER gegen diese These. Er argumentiert, auch von direkten personengebundenen Einkommenstransfers sei eine Beeinflussung des betrieblichen Faktoreinsatzes zu erwarten, da sie das verfügbare Einkommen der Haushalte erhöhen und aufgrund der engen Verflechtung von Unternehmen und Haushalten auch die Liquidität und die Investition der Unternehmer steigern.

Das theoretische Argument wird im bewährten Rahmen der Theorie der intertemporalen Einkommensallokation einer Haushalts-Unternehmens-Einheit dargestellt (vgl. auch DE HAEN 1976). Bedenken habe ich bei der empirischen Überprüfung des theoretischen Arguments. Die Schätzungen der Konsum- und Investitionsfunktionen, mit denen der Effekt der Einkommensübertragungen geprüft wird, beruhen offenbar auf Einfachregressionen. Der Konsum geht als unabhängige Variable in die Investitionsfunktion und die Investition als unabhängige Variable in die Konsumfunktion ein. Konsum und Investition sind aber aufgrund der Einkommensverwendungsgleichung linear abhängig, und Einfachregressionen führen zu verzerrten Parameterschätzungen. Generell erfordert die Simultanität der Konsum- und Investitionsentscheidungen ein strukturelles Modell (vgl. z. B. DE HAEN 1976). Unabhängig von diesem Schätzproblem legt der Beitrag von KLAIBER nahe, die Allokationswirkungen verschiedener Varianten von direkten Einkommensübertragungen verstärkt zu untersuchen.

5 Folgerungen für die zukünftige Forschung

Die vorstehenden Anmerkungen wenden sich natürlich nicht gegen quantitative Analysen schlechthin. Im Gegenteil: Ich halte quantitative Beiträge wie die von LORIZ-HOFFMANN, KNERR und KLAIBER für wichtig und hilfreich bei der Bewertung agrarpolitischer Maßnahmen. Möglicherweise lassen sich die methodischen Ansätze aber noch verfeinern. So könnten Ergebnisse des dynamischen Agrarsektormodells mit anderen Modellansätzen kombiniert werden, um eine gesamtwirtschaftliche Bewertung von Agrarpolitiken zu ermöglichen. Das dynamische Sektormodell erlaubt es, Politikwirkungen innerhalb der Landwirtschaft aufzuzeigen, schließt aber andere von der Agrarpolitik betroffene Wirtschaftsgruppen aus (Verbraucher, Staat). Denkbar wäre auch, über Marktmodelle oder multivariate Zeitreihenverfahren den Zusammenhang zwischen den Erzeugerpreisen verschiedener landwirtschaftlicher Produkte zu modellieren und nicht exogen vorzugeben. Bei den Wirkungsanalysen im Nicht-Preisbereich erscheint es mir notwendig, ein geschlossenes Konzept zur Ermittlung der Begünstigung landwirtschaftlicher Betriebe gegenüber einer einheitlichen Referenzgruppe zu ermitteln. Dann wäre abzuleiten, wie diese Begünstigungen auf die Faktorallokation wirken. Die Allokationswirkungen von Einkommensübertragungen wären in einem simultanen ökonomischen Modell zu untersuchen, wenn man davon ausgeht, daß im landwirtschaftlichen Haushalt Konsum- und Investitionsentscheidungen einem gemeinsamen Optimierungskalkül unterliegen.

Fußnoten

- 1) So argumentiert LORIZ-HOFFMANN beispielsweise, die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen leisten einen "wesentlichen" Erklärungsbeitrag zu den Mobilitätsentscheidungen in der Landwirtschaft, und die ex post-Simulationsgüte des Modells sei "zufriedenstellend" oder "insgesamt befriedigend". Hier hätte man dem Leser ein eigenes Urteil ermöglichen sollen, indem beispielsweise ökonomische Schätzungen zentraler Verhaltensfunktionen präsentiert und ein relatives Maß des Simulationsfehlers für die wichtigsten Variablen ausgewiesen worden wären.
- 2) Die Schaubilder in Abbildung 1 sind nur ein unzureichendes Substitut für die Angabe von Simulationsfehlermaßen.
- 3) Auch die wissenschaftliche Analyse von Preispolitiken zielt darauf ab, einheitliche Meßkonzepte anzuwenden, wenn die Wirkungen sehr verschiedener Instrumente verglichen werden. So soll die Berechnung von Subventionsäquivalenten die Einkommenseffekte verschiedener agrarpreispolitischer Instrumente vergleichbar machen (vgl. USDA 1987). Die Berechnung von Zolläquivalenten dient dem Vergleich von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen.

- 4) Eine differenzierte Analyse der Allokationswirkungen direkter Einkommensübertragungen enthält jedoch die Studie von KOESTER/TANGERMANN (1976), in der ein Vorschlag zu personengebundenen direkten Einkommenstransfers formuliert wurde.

Literatur

- BAUER, S. (1979): Quantitative Sektoranalyse als Entscheidungshilfe für die Agrarpolitik. Ein dynamisches Analyse- und Prognosesystem für die Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland (DAPS). (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 280), Berlin.
- DE HAEN, H. (1976): Kapitalbildung und privater Konsum von Landwirten bei unsicheren Einkommenserwartungen. In: LANGBEHN, C. und H. STAMER (Hrsg.), Agrarwirtschaft und wirtschaftliche Instabilität. (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Band 13), München, S. 405-424.
- KLAIBER, R. (1987): Allokationswirkungen direkter Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft. Referat auf der Achtundzwanzigsten Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., 7.-9. Oktober, Bonn.
- KNERR, B. (1987): Allokation nationaler Faktorsubventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Referat auf der Achtundzwanzigsten Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., 7.-9. Oktober, Bonn.
- KOESTER, U. und S. TANGERMANN (1976): Alternativen der Agrarpolitik. Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. (Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 182), Münster-Hiltrup.
- LORIZ-HOFFMANN (1987): Auswirkungen alternativer gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Agrarpolitiken auf die agrarsektoralen Anpassungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland. Referat auf der Achtundzwanzigsten Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., 7.-9. Oktober, Bonn.
- United States Department of Agriculture (1987): Government Intervention in Agriculture. Measurement, Evaluation, and Implications of Trade Negotiations. (Economic Research Service, FAER-229), Washington, D. C.

BINNEN- UND AUSSENWIRTSCHAFTLICHE WIRKUNGEN EINER RESTRIKTIVEN EG-AGRARPOLITIK

von

Karl FRENZ, Braunschweig*

1 Einleitung

Im folgenden werden im wesentlichen die möglichen Preis- und Mengenwirkungen einer restriktiven Agrarpreispolitik der EG behandelt. Die quantitativen Berechnungen erfolgen mit einem einfachen Zwei-Länder-Modell. In ihm sind neben dem Getreide eine Reihe weiterer pflanzlicher und tierischer Erzeugnisse unterschieden und bezüglich der Erzeugung und des Verbrauchs eine Vielzahl spezifischer Produktbeziehungen berücksichtigt. Neben der Endproduktion an pflanzlichen und tierischen Erzeugnissen ist auch der intermediäre Verbrauch an Futtermitteln, aufgefächert in Getreide, Eiweißfutter und sonstige Futtermittel, sowie der Flächenbedarf der (stärker) bodengebundenen tierischen Produktion gesondert einbezogen. Das Modell besteht aus einem in sich geschlossenen System linearer (Bilanzveränderungs-)Gleichungen, die für vorgegebene Preisänderungen gelöst werden. Dem komparativ statischen Modellansatz entspricht, daß jeweils nur die Abweichungen von einer bestimmten, quantitativ determinierten Ausgangssituation errechnet werden.

Den methodischen Restriktionen des gewählten Ansatzes, d. h. insbesondere dem Verzicht auf die Berücksichtigung dynamischer Beziehungen sowie auf eine vorstellbare stärkere regionale und produktspezifische Disaggregation, stehen Vorteile gegenüber wie die Überschaubarkeit aller modellinternen Interdependenzen und die konsistente Verknüpfung der Produkte (Input/Output-Relationen). Auf eine ökonometrische Schätzung der Parameter des Modells ist verzichtet worden. Sofern diese Schätzung konsistent mit der Modellstruktur erfolgen soll, erfordert sie einen sehr hohen zeitlichen und rechentechnischen Aufwand. Die Ergebnisse

* Wesentlichen Anteil an der Arbeit hatte Dr. D. MANEGOLD, der vor allem die Programmierung und Berechnungen durchführte.

wären dann aufgrund bestehender Vorstellungen auf Plausibilität zu prüfen. Damit wären letztlich diese Parameter nicht notwendigerweise realistischer als solche, die unter Verzicht auf stochastische Methoden direkt vorgegeben werden. Aus den genannten Gründen ist es angebracht, mit vorgegebenen Parametern zu rechnen und die Unsicherheit bezüglich einzelner Werte durch Alternativmaßnahmen zu verringern (Sensitivitätstests). Die so gewonnenen Ergebnisse lassen dann auch allgemeine Folgerungen zu, die nicht an den speziellen Wert bestimmter Parameter gebunden sind.

2 Berechnungsmethode

Die möglichen Preis- und Mengenwirkungen von Preissenkungen verschiedener landwirtschaftlicher Produkte in der EG-12 werden anhand eines linearen Gleichungssystems berechnet (FRENZ und MANEGOLD 1987). Das heißt, die Änderungen von Erzeugung und Verbrauch werden als lineare Funktionen vorgegebener Preisänderungen dargestellt. Dies gilt sowohl für die EG-12 als auch für die mit der EG durch Handel verbundenen Drittländer.

Die Berechnungen basieren auf einem zum jeweiligen Zeitpunkt als gegeben betrachteten, durch Preise sowie Erzeugungs- und Verbrauchsmengen gekennzeichneten Ausgangszustand (komparativ statischer Ansatz; FRENZ 1982).

Preisbedingte Änderungen der Erzeugung und des Verbrauchs werden jeweils als vollständige Differentiale ausgedrückt. Damit wird der lineare Anteil der Angebots- und Nachfragefunktionen berücksichtigt. Bei nichtlinearen Funktionen ist diese Rechnung nicht ganz genau. In Anbetracht der bestehenden Unsicherheit über die Elastizitäten von Angebot und Nachfrage ist diesem Umstand nicht allzu großes Gewicht beizumessen.

Das Rechenmodell, das hier in der einfachsten Form, d. h. ohne Berücksichtigung von Zwischen- und Nebenprodukten, skizziert wird, besteht im Prinzip aus $4n$ linearen Gleichungen (n = Zahl der einbezogenen Produkte). Die Änderungen der Erzeuger- und Verbraucherpreise im Inland und in Drittländern stellen formal die $4n$ Unbekannten des Systems dar. Vorgegebene, mengenwirksame Erzeugerpreisänderungen der EG gehen direkt in das Gleichungssystem ein.

Die durch Änderung politisch beeinflubarer Größen (hier: bestimmte Preise der EG) hervorgerufenen Abweichungen der Preise und Mengen von dem jeweiligen Ausgangszustand werden unter folgenden Annahmen errechnet:

- Der Weltmarkt wird repräsentiert durch die "hauptsächlichen Agrarexportländer" (Kanada, USA, Brasilien, Argentinien und Ozeanien). Angesichts des Marktvolumens der nicht berücksichtigten "sonstigen Welt" und einer vergleichsweise zurückhaltenden Einschätzung der Preisangebots- und -nachfragereaktionen in den "hauptsächlichen Exportländern" dürften die durch veränderte Handelssalden der EG hervorgerufenen Änderungen der Weltmarktpreise in den folgenden Berechnungen eher über- als unterschätzt werden.
- Der Nettoexport von Rindfleisch, Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Eiern wird seitens der EG durch Variation ihrer handelspolitischen Instrumente (Abschöpfungen, Erstattungen) konstant gehalten. Die Preise für diese Produkte passen sich entsprechend an bzw. werden bei Rindfleisch entsprechend gesetzt. Wegen der geringen Transportwürdigkeit von Kartoffeln wird der Nettoexport ebenfalls unverändert gelassen. Das bedeutet, daß sich die interne Erzeugung von Kartoffeln und der genannten tierischen Erzeugnisse in gleichem Umfang ändert wie der interne Verbrauch.
- Die Erzeugung von Zucker und Milch bleibt kontingentiert. Die Kontingente greifen. Da die vorgegebenen Erzeugerpreisänderungen für Milch und Zuckerrüben in der EG nicht mengenwirksam sind, gehen sie nicht in die Erzeugungsgleichungen ein. An ihre Stelle treten im Gleichungssystem modellinterne Änderungen der den Erzeugungsmengen entsprechenden Gleichgewichtspreise.
- Die Handels- und Verarbeitungsspannen bleiben konstant.

Anhand des skizzierten Modells werden Änderungen der EG- sowie der Weltmarktpreise errechnet. Der Ergebnisvektor stellt diese Änderungen dar. Vorgegebene Preisänderungen werden - soweit sie mengenwirksam sind - formal in das Gleichungssystem aufgenommen. Das skizzierte Berechnungsschema erfordert unter anderem die Erzeugerpreise (Übersicht 1) und Verbraucherpreise sowie erzeugte und verbrauchte Mengen des jeweiligen Ausgangszustandes (für 1990 und 1995) sowie die Änderung bestimmter Preise gegenüber dem jeweiligen Ausgangszustand. Preise und Mengen der EG im Ausgangszustand für 1990 und 1995 wurden großenteils anhand des Trends oder vorgegebener Änderungsraten festgelegt. Die Verbrauchsmengen wurden von APPEL u. a. (1987) übernommen. Die Preise und Mengen für die Welt ("hauptsächlich Exportländer") wurden unter Berücksichtigung der Entwicklung in der Vergangenheit grob geschätzt. Dies reicht aus, um die möglichen Reaktionen des Weltmarktes auf Änderungen der Preispolitik der Gemeinschaft in der Größenordnung zu erfassen.

Besonders wichtig für die Berechnungen sind die Reaktionen der Erzeugung und des Verbrauchs auf Preisänderungen. Auf diese Reaktionen soll kurz eingegangen werden.

Übersicht 1: Vorgegebene Realpreise (ECU/t) in der EG-12 auf Erzeugerebene

Preis von:	Jeweiliger Ausgangszustand				Restriktive Preispolitik		
	1985	1990	1995	Änderungs- rate p. a. ab 1985 (%)	Änderungs- rate p. a. ab 1985 (%)	1990	1995
Getreide	185	167	151	-2	-5	143	111
Hülsenfrüchte	263	238	215	-2	-5	204	157
Ölsaaten	437	395	357	-2	-5	338	262
Kartoffeln	100	90	82	-2	-	w.e. ¹⁾	w.e. ¹⁾
Zuckerrüben	41	39	37	-1	-3	35	30
Milch	261	248	236	-1	-3	224	192
Rindfleisch	3 148	2 994	2 847	-1	-	w.e. ¹⁾	w.e. ¹⁾
Schweinefleisch	1 646	1 526	1 415	-1,5	-	w.e. ¹⁾	w.e. ¹⁾
Geflügelfleisch	1 464	1 357	1 259	-1,5	-	w.e. ¹⁾	w.e. ¹⁾
Eier	1 100	1 020	946	-1,5	-	w.e. ¹⁾	w.e. ¹⁾
Getreidefutter	185	167	151	-2	-5	143	111
Eiweißfutter	220	199	180	-2	-	w.e. ¹⁾	w.e. ¹⁾
Sonstige Futtermittel	165	149	135	-2	-	w.e. ¹⁾	w.e. ¹⁾

¹⁾ Wird errechnet. Vgl. Übersicht 3.

Quelle: EUROSTAT, Agricultural Prices 3/1986. - ZMP, Bilanz (verschiedene Produkte). Marktordnungspreise. - Eigene Berechnungen.

3 Reaktionen von Erzeugung und Verbrauch auf Preisänderungen

Die Angebotsreaktionen auf Produktpreisänderungen werden in der Literatur sehr unterschiedlich angegeben (vgl. z. B. FRENZ 1982, S. 129 ff.). Bei der bestehenden Unsicherheit können einige theoretische Überlegungen hilfreich sein. Generell ist anzunehmen, daß die Produktion längerfristig eingestellt wird, wenn die variablen Kosten nicht gedeckt sind, d. h. kein positiver Deckungsbeitrag erzielt wird. Tendenziell ist die Angebotselastizität um so höher, je näher der Ausgangs-

preis bei der Produktionsschwelle liegt, d. h. je geringer der Anteil des Deckungsbeitrages am Rohertrag ist.

Die Kreuzpreisreaktionen werden symmetrisch angenommen (die Elastizitäten sind dann in der Regel nicht symmetrisch). Diese Symmetrie ergibt sich bei der Gewinnmaximierung, wenn die Preise der Produkte und der variablen Faktoren vom Unternehmer nicht beeinflusst werden können und die Produktionsmöglichkeiten durch fixe Faktoren begrenzt sind (HENDERSON und QUANDT 1970, S. 76 ff.).

Einige der angenommenen bzw. aufgrund der Vorgaben errechneten Preiselastizitäten der landwirtschaftlichen Erzeugung in der EG für 1990 sind in Übersicht 2 aufgeführt (die Elastizitäten für 1995 unterscheiden sich nur geringfügig; Unterschiede ergeben sich aus veränderten Preisen und Mengen und der Symmetriebedingung).

Es wurde unterstellt, daß die Flächen der Marktfrüchte mit der Futterfläche konkurrieren. Dies führt zu negativen Kreuzpreisreaktionen zwischen Marktfrüchten einerseits sowie Milch und Rindfleisch andererseits. Die Erzeugung von "Sonstigen Futtermitteln" (Substitute) in der EG und den übrigen Ländern sowie der Verbrauch von Substituten außerhalb der Fütterung werden als konstant betrachtet.

Die Reaktionen des Verbrauchs auf Preisänderungen (Eigenpreiselastizität für Milchprodukte $-0,40$, Rindfleisch $-0,70$, Schweinefleisch $-0,50$, Geflügelfleisch $-0,30$, Eier $-0,30$) wurden in Anlehnung an die Literatur (vgl. z. B. APPEL u. a. 1987) angenommen. Für Fleisch wurde eine Gesamtelastizität nach Berücksichtigung aller Kreuzpreiseffekte von $+0,3$ unterstellt. Die Kreuzpreisreaktionen sind symmetrisch angenommen.

Für die "hauptsächlichen Exportländer" wurden die Elastizitäten der Erzeugung und des Verbrauchs nach dem gleichen Schema errechnet wie in der EG. Geringe Abweichungen ergeben sich vor allem durch die anderen Preis- und Mengenrelationen zwischen den Produkten. Wegen der großen Flächenreserven in diesen Ländern und des oft niedrigen Preisniveaus (Produktion an der Gewinnschwelle) dürften die Elastizitäten der Produktion im Vergleich zu den Elastizitäten der EG eher höher sein als in den Rechnungen unterstellt.

Übersicht 2: Preiselastizitäten des Angebots landwirtschaftlicher Produkte in der EG-12 ("1990")

Preisänderung von Mengen- änderung von	Erzeug- tem Ge- treide	Hülsen- früch- ten	Öl- saaten	Kartof- feln	Zucker- rüben	Milch	Rind- fleisch	Schweine- fleisch	Geflügel- fleisch	Eiern
Erzeugtem Getreide ¹⁾	+0,35	-0,01	-0,04	-0,00	-0,00	-0,04	-0,04	+0,02	-	-
Hülsenfrüchten ¹⁾	-0,27	+0,70	-0,10	-0,02	-0,01	-0,22	-0,20	+0,11	-	-
Ölsaaten ¹⁾	-0,27	-0,03	+0,61	-0,01	-0,01	-0,04	-0,03	+0,02	-	-
Kartoffeln ¹⁾	-0,03	-0,01	-0,01	+0,45	-0,01	-0,01	-0,01	+0,01	-	-
Zuckerrüben ¹⁾	-0,02	-0,00	-0,01	-0,01	+0,43	-0,03	-0,03	+0,01	-	-
Milch	-0,05	-0,01	-0,01	-0,00	-0,00	+0,30	-	-0,10	-	-
Rindfleisch	-0,05	-0,01	-0,01	-0,00	-0,00	-	+0,60	-0,10	-	-
Schweinefleisch	0,03	+0,01	+0,00	+0,00	+0,00	-0,13	-0,12	+2,00	-	-
Geflügelfleisch	-	-	-	-	-	-	-	-	+2,00	-
Eiern	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+2,00

¹⁾ Ertragselastizität bezüglich des Eigenpreises von +0,2 unterstellt. Flächenelastizitäten der Marktfrüchte so, daß die Elastizität ihrer gesamten Fläche bezüglich einer proportionalen Senkung der Marktfruchtpreise rund +0,1 beträgt.

4 Ergebnisse der Berechnungen und allgemeine Folgerungen

Die quantitativen Ergebnisse sind in Übersicht 3 aufgeführt. Wie schon erwähnt, ist bei starken Preissenkungen bzw. bei einem schon bestehenden niedrigen Preisniveau mit größeren Angebotselastizitäten zu rechnen. Dieses Argument gilt nicht nur für die EG, sondern auch für die "hauptsächlichen Exportländer". Deshalb darf nicht ohne weiteres auf eine stärkere Reaktion der Weltmarktpreise geschlossen werden. In einer Alternativrechnung für 1995 wurde die Flächenelastizität (insgesamt) der Feldfrüchte in der EG und in den "hauptsächlichen Exportländern" mit +0,5 statt mit rund +0,1 angenommen. Die resultierenden Preisänderungen entsprechen in der Größenordnung den in Übersicht 3 aufgeführten. Der Handelsaldo für Getreide sinkt um 52,2 Mill. t (statt 31,5 Mill. t).

Würde man eine Reaktion aller Drittländer auf Preisänderungen der EG sowie eine gewisse Reaktion des Angebots von "Sonstigen Futtermitteln" auf Preisänderungen berücksichtigen, so wären die Reaktionen der Weltmarktpreise auf Änderungen der EG-Preispolitik tendenziell geringer, als sie oben errechnet wurden. Bei vergleichbaren Annahmen über die Elastizitäten bewirken schon die großen Produktionsmengen in Drittländern eine starke Dämpfung der Preisreaktionen des Weltmarktes auf längerfristige Änderungen der EG-Agrarpreispolitik.

Anhand der Ergebnisse lassen sich für den Fall einer drastischen Senkung der EG-Erzeugerpreise für pflanzliche Erzeugnisse folgende Aussagen treffen:

1. Die Getreidepreise auf dem Weltmarkt steigen nur relativ geringfügig an. Gründe sind u. a. ein schon wegen seines Umfangs deutlich auf Preissignale reagierendes Angebot und der hohe und damit auch bei mäßiger Reaktion der Fütterungskoeffizienten absolut deutlich auf Preisänderungen reagierende Futtergetreideverbrauch in den durch Handel mit der EG verbundenen marktwirtschaftlich orientierten westlichen Ländern.
2. Die Preise für energiereiche Futtermittel ohne Getreide ("Sonstige Futtermittel") sind über die Fütterung auch in der übrigen Welt stark mit dem Getreidepreis verbunden. Die Weltmarktpreise "Sonstiger Futtermittel" sinken aus diesem Grunde sehr viel weniger als die Getreidepreise in der EG. Da von den "Sonstigen Futtermitteln" einige (Kleie) bei der Einfuhr mit Abschöpfungen belastet werden, welche proportional zur Differenz zwischen EG- und Weltmarktpreisen für Getreide sind, sinken die Preise für "Sonstige Futtermittel" in der EG stärker als auf dem Weltmarkt. Dennoch dürfte die Preissenkung für

Übersicht 3: Mögliche Preis- und Mengenänderungen in der EG-12 bei restriktiver Preispolitik

	Einheit	Ge- treide	Hülsen- früchte	Öl- saaten	Kartof- feln	Zucker- rüben
<u>Absolute Änderungen</u>		<u>1990</u>				
Preis Welt	ECU/t	+6,6	-0,8	-0,6	+0,1	+0,0
Preis EG	ECU/t	-24,1	-34,2	-56,9	-1,3	-3,8
Produktion EG	I 000 t	-7210	-148,1	-420,9	+28,3	-
Verbrauch EG	I 000 t	+8826 ¹⁾	- 2)	- 2)	+28,3	+245,8
Handelssaldo EG	I 000 t	-16036	-	-	0,03 ³⁾	-245,8 ⁴⁾
Nettoüberschuß	I 000 t	+17771	-	-	+600,0	-
<u>Relative Änderungen⁵⁾</u>						
Erzeuger- preis EG	%	-14,4	-14,4	-14,4	-1,4	-9,7
Verbraucher- preis EG	%	-	-	-	-	-
Produktion EG	%	-4,2	-3,6	-4,3	+0,1	-
Verbrauch EG	%	+9,9 ¹⁾	-	-	+0,1	+0,3
<u>Absolute Änderungen</u>		<u>1995</u>				
Preis Welt	ECU/t	+10,9	-1,1	-0,8	+0,2	+0,1
Preis EG	ECU/t	-40,4	-57,4	-95,4	-2,3	-6,8
Produktion EG	I 000 t	-14857	-326,9	-917,1	+53,6	-
Verbrauch EG	I 000 t	+16677 ¹⁾	- 2)	- 2)	+53,6	+472,7
Handelssaldo EG	I 000 t	-31534	-	-	0,03 ³⁾	-472,7 ⁴⁾
Nettoüberschuß	I 000 t	+18007	-	-	+600,0	-
<u>Relative Änderungen⁵⁾</u>						
Erzeuger- preis EG	%	-26,7	-26,7	-26,7	-2,8	-16,7
Verbraucher- preis EG	%	-	-	-	-	-
Produktion EG	%	-7,8	-6,6	-8,0	+0,1	-
Verbrauch EG	%	+18,8 ¹⁾	-	-	+0,1	+0,6

1) Bezieht sich nur auf die Fütterung. Elastizität der Fütterungskoeffizienten bezüglich des Getreidepreises bei Eiweißfutter von +0,3 und bei "Sonstigen Futtermitteln" von +2,0 unterstellt. Elastizität des produktbezogenen Kraftfuttermittelsatzes bezüglich des gesamten Kraftfutterpreises bei Milch +0,3, Rindfleisch +0,3, Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Eiern +0,1. Elastizität des produktbezogenen Kraftfuttermittelsatzes bezüglich der Produktpreise bei Milch und Rindfleisch +0,2, bei Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Eiern +0,1.

2) In der Spalte "Eiweißfutter" mit berücksichtigt.

3) Konstanter Handelssaldo (Export minus Import) unterstellt.

4) Entspricht etwa 35 000 t (1990) bzw. 67 000 t (1995) Weißzucker.

5) Änderungen gegenüber Ausgangszustand 1990 bzw. 1995.

Fortsetzung Übersicht 3:

Milch	Rindfleisch	Schweinefleisch	Geflügelfleisch	Eier	Eiweißfutter	Sonst. Futtermittel
<u>1990</u>						
+11,4	+19,4	+31,4	+13,9	+15,0	-0,8	-7,4
-24,1	-86,9	-77,7	-63,2	-67,2	-0,8	-10,7
0,0	+43,1	+112,8	+19,3	+54,4	+375,4	-
+1873,4	+43,1	+112,8	+19,3	+54,4	+1705,9	+4701,6
-1873,4	0,0 ³⁾	0,0 ³⁾	0,0 ³⁾	0,0 ³⁾	+1330,5	+4701,6
+5126,6	+54,0	+173,0	+174,0	+50,0	-	-
-9,7	-2,9	-5,1	-4,7	-6,6	-	-
-4,7	-1,6	-2,5	-2,3	-3,9	-0,4	-7,2
-	+0,5	+0,9	+0,3	+1,1	-	-
+1,9	+0,5	+0,9	+0,3	+1,1	-3,9	-14,3
<u>1995</u>						
+19,4	+29,9	+42,7	+22,0	+24,2	-1,1	-12,9
-43,6	-145,1	-124,5	-102,0	-109,3	-1,1	-18,5
-	+78,4	+207,7	+39,6	+92,4	-822,1	-
+3544,2	+78,4	+207,7	+39,6	+92,4	-3344,3	-8888,1
-3544,2	0,0 ³⁾	0,0 ³⁾	0,0 ³⁾	0,0 ³⁾	+2522,2	+8888,1
+1455,8	-197,0	+150,0	+141,0	+50,0	-	-
-16,7	-5,1	-8,8	-8,1	-11,6	-	-
-8,8	-2,7	-4,3	-3,9	-6,5	-0,6	-13,7
-	+1,0	+1,5	+0,6	+1,8	-	-
+3,5	+1,0	+1,5	+0,7	+1,9	-7,5	-25,7

"Sonstige Futtermittel" in der EG deutlich geringer sein als die Preissenkung für Getreide.

3. Die Preise für Eiweißfuttermittel sinken - wenn überhaupt - in der EG und auf dem Weltmarkt schwächer als die für "Sonstige Futtermittel".
4. Die Veränderungen der Fütterungskoeffizienten bei Preisänderungen sind sehr ungewiß. Bei einer Betrachtung der Kraftfutterzusammenstellung in der EG und den USA fällt der im Vergleich zu Getreide sehr hohe Anteil von "Sonstigen Futtermitteln" und "Eiweißfutter" in der EG auf. Es erscheint plausibel, auch für Eiweißfutter eine positive Elastizität der Fütterungskoeffizienten bezüglich des Getreidepreises anzunehmen. Setzt man u. a. die Elastizität der Fütterungskoeffizienten bezüglich des Getreidepreises für Eiweißfutter auf +0,3 und für "Sonstige Futtermittel" auf +2,0 fest, so könnte je Prozentpunkt Getreidepreissenkung der Einsatz von Futtergetreide um rund 0,7 % zunehmen. Der Einsatz von Eiweißfutter könnte um rund 0,2 bis 0,3 % und der Einsatz von "Sonstigem Futter" um rund 1 % abnehmen (vgl. Übersicht 3). Dabei ist berücksichtigt, daß die Preise für Eiweißfutter und "Sonstige Futtermittel" ebenfalls sinken.
5. Bei Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Eiern schlägt eine Minderung der Futterkosten fast vollständig auf das Endprodukt durch. Von einem futterpreisbedingten Rückgang der Schweine-, Geflügel- und Eierpreise sind auch die Landwirte betroffen, die eigenes Getreide verfüttern. Es wird bei der Schweine-, Geflügel- und Eierproduktion nahezu in dem Maße ungünstiger verwertet, wie der Marktpreis für Getreide sinkt. Die möglichen Einkommensgewinne bei der Erzeugung von Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Eiern sind bei den anzunehmenden Angebots- und Nachfrageverhältnissen bescheiden.
6. Über Kreuzpreiseffekte in Erzeugung und Verbrauch wird bei jeweils konstanten Rindfleischpreisen durch eine Preissenkung für pflanzliche Erzeugnisse die Rindfleischproduktion in der EG erhöht, während der Verbrauch sinkt. Ist eine Erhöhung des Nettoexports von Rindfleisch erwünscht, müßte der Preis für Rinder zurückgenommen werden. Bei den hier getroffenen Annahmen müßte je Prozentpunkt Preissenkung für pflanzliche Erzeugnisse der Rindfleischpreis wenigstens um rund 0,2 Prozentpunkte sinken.
7. Die Veränderungen im Nahrungsverbrauch sind gering. Bei den gemachten Annahmen sinken die Verbraucherpreise für Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Eier pro Prozentpunkt Getreidepreissenkung um maximal 0,25 %. Produk-

tion und Verbrauch dieser Erzeugnisse erhöhen sich um höchstens 0,07 % pro Prozentpunkt Getreidepreissenkung.

Literatur

- APPEL, V., P. FERBER und T. RICKLI (1987): Vorschätzung des Nahrungsmittelverbrauchs in den Ländern der EG (12) im Zieljahr 1990/91. Schriftenreihe des BML. Reihe A: Angew. Wissenschaft, H. 339, Münster-Hiltrup.
- FRENZ, K. (1982): Die Wirkung von Handelsinstrumenten und Subventionen im Agrarsektor. Landbauforschung Völkenrode, Sh. 61, Braunschweig-Völkenrode.
- FRENZ, K. und D. MANEGOLD (1987): Lineares Modell zur Bestimmung von Preis- und Mengenwirkungen einer restriktiven Agrarpreispolitik in der EG. IfIM-Arbeitsbericht 87/3, Braunschweig.
- HENDERSON, J. M. und R. E. QUANDT (1970): Mikroökonomische Theorie. 2. berichtigte Auflage, Berlin und Frankfurt a. M.

DIE WIRKUNG VON MILCHPREISENKUNG UND ANGEBOTS- KONTINGENTIERUNG AUF DIE STRUKTURELLE ENTWICKLUNG DER MILCHVIEHHALTUNG IN SCHLESWIG-HOLSTEIN

von

Karl-Heinz ENGEL, Kiel

1 Einleitung

Dieser Beitrag gibt einen Auszug aus einer umfassenden Studie (ENGEL 1987) wieder, in der die Wirkung verschiedener Milchmarktpolitiken auf die Einkommen und die strukturelle Entwicklung in der Milchviehhaltung aufgezeigt werden. Als alternative Politiken werden die Kontingentierung mit flächengebundenem Kontingenthandel, die Kontingentierung mit flächenungebundenem Kontingenthandel und eine Milchpreissenkung, die zur Anpassung der Produktion an die Kontingentmenge führt, untersucht. Die erstgenannte Variante entspricht der derzeitigen gültigen Milchmarktpolitik, während die zweite eine flexiblere Ausgestaltung der Kontingentierung mit überregionaler Handelbarkeit der Kontingente repräsentiert. Die Preissenkungspolitik als Maßnahme mit einem der Kontingentierung vergleichbaren Wirkungsgrad stellt einen marktwirtschaftlichen Lösungsweg dar. Als Untersuchungsgebiet für die Arbeit ist das Bundesland Schleswig-Holstein ausgewählt worden. Die Analyse basiert auf der zu Beginn des Milchwirtschaftsjahres 1984 gültigen Ausgestaltung der Garantiemengenregelung. Spätere Änderungsverordnungen und weitere Referenzmengenkürzungen sind nicht mit in die Arbeit einbezogen worden.

2 Modell zur Analyse der Auswirkungen alternativer Milchmarktpolitiken auf Produktion, Einkommen und Struktur der milchviehhaltenden Betriebe

2.1 Methodisches Vorgehen

Als Modellansatz wurde ein normativer Ansatz in Anlehnung an das von HANF und KOESTER (1980) verwendete Modell gewählt, da mit diesem Modellansatz

die Auswirkungen von veränderten Rahmenbedingungen und Politikänderungen untersucht werden können, denen kein historisches Pendant gegenübersteht (SHUMWAY and CHANG 1977).

Aus den beiden Kategorien normativer Ansätze "Gleichgewichtsansatz" und "einzelbetriebliches Angebotsmodell" (BAUER 1986) wurde der einzelbetriebliche Modellansatz trotz seiner einschränkenden Annahmen dem Gleichgewichtsmodell vorgezogen, da dieser Modellansatz die Möglichkeit einer disaggregierten Analyse der Auswirkungen der Politikmaßnahmen ermöglicht und darüber hinaus mit einem relativ geringen Rechenaufwand verbunden ist.

2.2 Die Strukturregionen in der Milchviehhaltung Schleswig-Holsteins

Die Grundlage eines Modells der Strukturentwicklung der Milchviehhaltung in dem Untersuchungsgebiet bildet eine "geeignete" Abgrenzung von Produktionsregionen. Die Regionsbildung wird mittels einer mathematisch-statistischen Klassifikationsmethode durchgeführt. Hierbei handelt es sich um ein hierarchisch-agglomeratives Verfahren der Clusteranalyse. Als Merkmale der Klassifikation werden Variable herangezogen, die den Strukturwandel in der Milchviehhaltung in Schleswig-Holstein für den Zeitraum 1974 bis 1983 beschreiben. Weitere Variable charakterisieren die Betriebsgrößenstruktur und deren Veränderung für den o. g. Zeitraum sowie die Bodenqualität der einzelnen Naturräume.

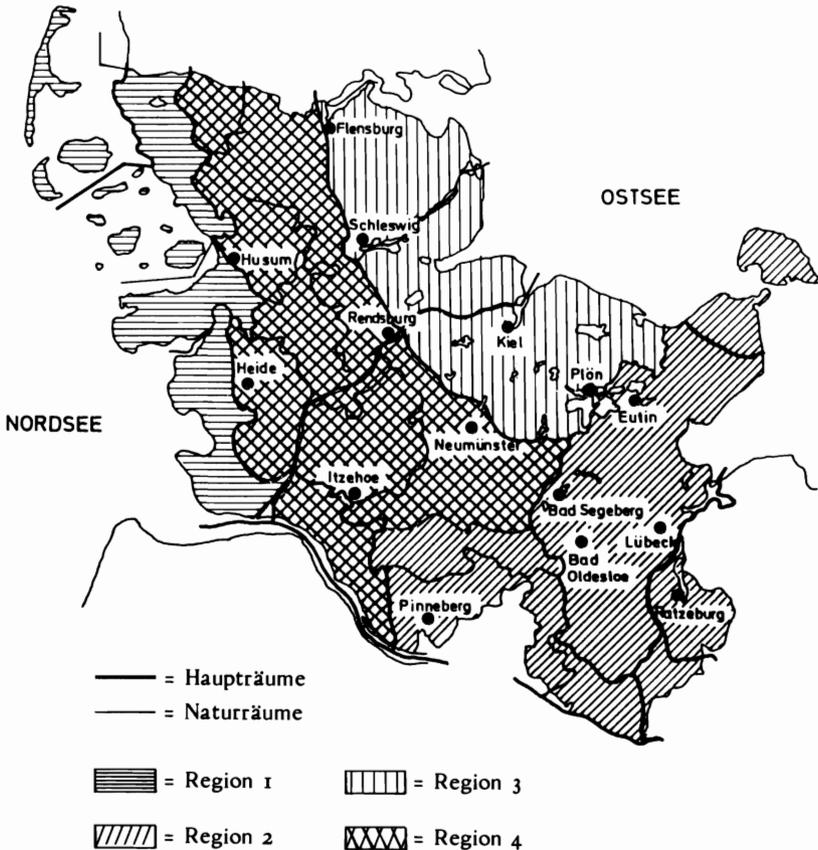
Als Ergebnis der Regionsbildung werden die 22 naturräumlichen Regionen zu vier Strukturregionen der Milchkuhhaltung zusammengefaßt. Schaubild 1 gibt die vier gebildeten Regionen wieder. Die gebildeten Strukturregionen der Milchviehhaltung weichen in einigen Klassifizierungen von der allgemein vorgenommenen Aufteilung Schleswig-Holsteins in die drei Hauptnaturräume ab. Durch die grundsätzliche Aufgliederung der Regionen in die Naturräume Marsch, Geest und Hügelland wird aber deutlich, daß die gebildeten Regionen als ein brauchbares Klassifikationsergebnis angesehen werden können.

Eine Analyse der Merkmalsausprägung der Variablen ergibt als Charakterisierung für die Region 1 einen relativ hohen Anteil gehaltener Milchkühe in Beständen unter 20 Kühen und einen relativ geringen Anteil gehaltener Kühe in Beständen mit mehr als 50 Milchkühen. Daraus ergibt sich eine geringere durchschnittliche Bestandsgröße im Vergleich zu den anderen Regionen. Weiterhin ist diese Region durch im Vergleich hohe durchschnittliche Getreideerträge gekennzeichnet.

Auffallende Charakteristika der Regionen 2 und 3 sind der geringe Anteil milchviehhaltender Betriebe und der hohe Ackerflächenanteil an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Die Region 4 ist gekennzeichnet durch einen geringen Anteil der Ackerfläche an der Gesamtfläche der Region. Darüber hinaus sind auffallende Kennzeichen der hohe Anteil milchviehhaltender Betriebe an der Gesamtzahl der Betriebe der Region, der relativ hohe Anteil gehaltener Kühe in Beständen mit mehr als 50 Kühen und eine daraus resultierende hohe durchschnittliche Bestandsgröße in Kühen/Betrieb.

Schaubild 1: Strukturregionen der Milchviehhaltung in Schleswig-Holstein



2.3 Die Datengrundlage der Modellkalkulationen

Ein entscheidender Ausgangspunkt eines Modells der Strukturentwicklung milchviehhaltender Betriebe ist die Beschreibung der Flächen- und Bestandsgrößenstruktur dieser Betriebe. Für die Strukturanalyse werden mit den Daten des Jahres 1983 die aktuellsten Daten vor Einführung der Kontingentierung verwendet. Die Aufgliederung der Zahl der Betriebe und der Zahl der Kühe nach Regionen zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1: Verteilung von Betrieben und Milchkühen auf die gebildeten Regionen Schleswig-Holsteins

Regionen	Betriebe		Kühe	
	absolut	relativ	absolut	relativ
1	1 689	10,0	41 640	7,7
2	3 067	18,2	88 265	16,3
3	3 148	18,7	93 672	17,3
4	8 963	53,1	317 203	58,7
Summe	16 867	100	540 780	100

Es wird deutlich, daß die Größe der Regionen gemessen an der Zahl der Betriebe sehr unterschiedlich ist. Eine Festlegung der Zahl der Modellbetriebe muß sich daher nicht nur an der Verteilung der Betriebe auf Flächen- und Bestandsgrößenklassen orientieren, sondern auch an der Regionsgröße. Insgesamt wird die Struktur der Betriebe durch 120 Modellbetriebe abgebildet. Ein Modellbetrieb repräsentiert somit durchschnittlich etwa 140 schleswig-holsteinische milchviehhaltende Betriebe.

Die Planungsdaten der Modellbetriebe werden durch eine eingehende Literaturanalyse zusammengestellt, wobei im wesentlichen auf wissenschaftliche Untersuchungen, Datenkataloge und Statistiken zurückgegriffen wird. Bei den ermittelten Daten handelt es sich um Durchschnittsinformationen über einzelne Produktionsverfahren und produktionstechnische Koeffizienten sowie über Daten der Leistungen und Kosten von Produktionsverfahren. Des weiteren werden die Ver- und Einkaufspreise landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Vorleistungsgüter sowie Kapazitätsdaten und deren Varianzen und Kovarianzen auf diese Weise ermittelt.

Die in den Modellen verwendeten Daten lassen sich in folgende Kategorien unterteilen:

1. Betriebsspezifische Daten: Hierzu zählen sämtliche In- und Outputpreise, die Gebäude-, Flächen- und Arbeitskapazitäten der Betriebe, die Kosten der Grün- gutproduktions- und Ackerfutterbauaktivitäten sowie die Deckungsbeiträge der Ackernutzungsverfahren und die durchschnittliche Milchleistung Kuh/Jahr.
2. Regionsspezifische Daten: Hierbei handelt es sich um regionsverschiedene Arbeitszeitspannen, verschiedene Anbauverhältnisse landwirtschaftlicher Feldfrüchte sowie um unterschiedliche Ertragsniveaus und Produktionskosten landwirtschaftlicher Nutzpflanzen zwischen den einzelnen Regionen. Für die weiterführenden Rechnungen fallen in diese Kategorie die Preise für Milchkontingente bei einem flächengebundenen Kontingenthandel sowie die Pacht- preise des Flächenhandels.
3. Schleswig-Holstein spezifische Daten: Es handelt sich hierbei um die Input- Output-Koeffizienten des Beweidungs- und Konservierungsbereiches der Futter- produktion sowie um die technischen Koeffizienten der Produktionsprozesse der tierischen Veredlung.

Die Daten der dritten Kategorie sind für alle der insgesamt 120 Modellbetriebe gleich. Nachdem diese Daten aus Durchschnittsinformationen festgelegt sind, werden sie in den Modellrechnungen nicht geändert. Für die Daten der Kategorie zwei gilt, daß die Niveauunterschiede der Durchschnittswerte der einzelnen Daten die unterschiedlichen Standortvoraussetzungen der Regionen abbilden. Der über- wiegende Teil der Daten ist dann für die Betriebe einer Region gleich. Die einzelbetriebliche Ausprägung einiger Leistungs- und Kostendaten (Kategorie 1) aber wird, ausgehend vom Regionsniveau oder von schleswig-holsteinischen Durchschnittswerten den Betrieben per Zufallsgenerator zugewiesen.

Während sämtliche Planungsdaten der Modellbetriebe durch eine Literaturanalyse zusammengestellt werden konnten, waren keine aktuellen Daten über den umbruchfähigen Anteil des Dauergrünlandes in Schleswig-Holstein zu ermitteln. Es wurde daher eine schriftliche Befragung der Landwirtschaftsschulen durchgeführt (ENGEL 1987a), deren Ergebnisse sich folgendermaßen zusammenfassen lassen:

- Nach Schätzung der einzelnen Landwirtschaftsschulen sind insgesamt über 50 % des Grünlandes in Schleswig-Holstein umbruchfähig.

- In den Hauptnaturräumen ist der Investitionsaufwand für den Umbruch des umbruchfähigen Anteils des Grünlandes recht unterschiedlich.
- Insgesamt sind ca. 25 % der Grünlandflächen Schleswig-Holsteins durch Maßnahmen mit geringem Investitionsaufwand als Ackerfläche nutzbar.

2.4 Die allgemeine Struktur des Modells

2.4.1 Das einzelbetriebliche Programmierungsmodell

Zur Ermittlung der Betriebsorganisation der einzelnen Modellbetriebe wurden lineare Optimierungsmodelle verwendet. Der Aufbau der linearen Optimierungsmodelle erfolgt in erster Linie im Hinblick auf die zu untersuchende Problemstellung und ist somit im Bereich der tierischen Produktion relativ disaggregiert, hingegen im Bereich des Ackerbaues stark aggregiert formuliert. Durch die zu untersuchenden Fragestellungen bezüglich der einzelbetrieblichen Reaktionen auf Maßnahmen der Produktionsbegrenzungen in der Milchproduktion ist eine Anforderung an das Modell ein flexibler Aufbau im Bereich der Produktionsalternativen. So wird z. B. der Ackerbaubereich der Betriebe repräsentiert durch eine regionstypische Ackernutzungsaktivität, während der Viehhaltungsbereich mit 13 Produktionsalternativen ausführlich abgebildet wird. Es handelt sich hierbei ausschließlich um Produktionsverfahren der Milchproduktion sowie der Rind- und Schaffleischproduktion, um in den Betriebsmodellen hinreichende Reaktionsmöglichkeiten auf die Kontingentierung in den für sie relevanten Produktionsbereichen zu implementieren. Neben der Formulierung der Produktionsaktivitäten hat die Abbildung der einzelbetrieblichen Faktorausstattung - insbesondere von Fläche, Arbeitskapazität und Gebäudekapazitäten - entscheidende Bedeutung für die Anpassungsreaktionen und den Strukturentwicklungsverlauf der Betriebe im Zuge der einzelnen Milchmarktpolitiken.

Die endgültige Matrixformulierung ist das Ergebnis eines sukzessiven Entwicklungsprozesses, dessen Resultat eine Matrix des Einzelbetriebes in einer Größe von 45 Zeilen und 52 Spalten ist. Die einzelnen Betriebe unterscheiden sich durch ca. 35 Werte, wobei es sich um betriebs- und regionsspezifische Daten handelt (vgl. Kapitel 2.3).

2.4.2 Die sektoralen Interdependenzen der Betriebe

Aufgrund der atomistischen Produktionsstruktur in der Landwirtschaft ist die Annahme realistisch, daß die einzelnen Betriebe als unabhängige Entscheidungseinheiten agieren, die keine Rückwirkungen ihrer Entscheidungen mit in ihr Produktionsverhalten einbeziehen. Während dies der Entscheidungssituation auf einzelbetrieblicher Ebene entspricht, müssen bei einer Analyse der Auswirkungen von Politikmaßnahmen die relevanten Beziehungen der Betriebe auf sektoraler Ebene berücksichtigt werden. Über die existierenden Interdependenzen hat die Summe der Einzelentscheidungen der Betriebe Rückwirkungen auf die jeweilige Entscheidungssituation in den einzelnen Betrieben.

Für den Rechenablauf der Modellkalkulationen bedeutet dies, daß zunächst die Handlungsentscheidungen der einzelnen Betriebe unabhängig voneinander berechnet werden, um dann die Einzelentscheidungen in einem sektoralen "Ausgleichsmodell" zu aggregieren.

Als einzige essentielle Beziehung landwirtschaftlicher Zwischenprodukte ist in einem Milchmarktmodell der Kälberhandel zu berücksichtigen (HANF und KOESTER 1980). Da für den einzelnen Betrieb im Modell angenommen werden muß, da die Preiselastizität für Kälber unendlich ist, liegt hier eine erhebliche Fehlspezifikation vor. Im Modell wird diesem Problem dadurch Rechnung getragen, daß während der Modellkalkulationen eine iterative Anpassung des Kälberpreises durchgeführt wird. Dazu wird in den Kalkulationen permanent eine Bilanz der gekauften und verkauften Kälber über alle Betriebe erstellt. Wenn die "Handelsbilanz" zu stark von dem Gleichgewichtszustand abweicht, wird eine Korrektur der Kälberpreise durchgeführt und die Kalkulation mit dem geänderten Preis wiederholt.

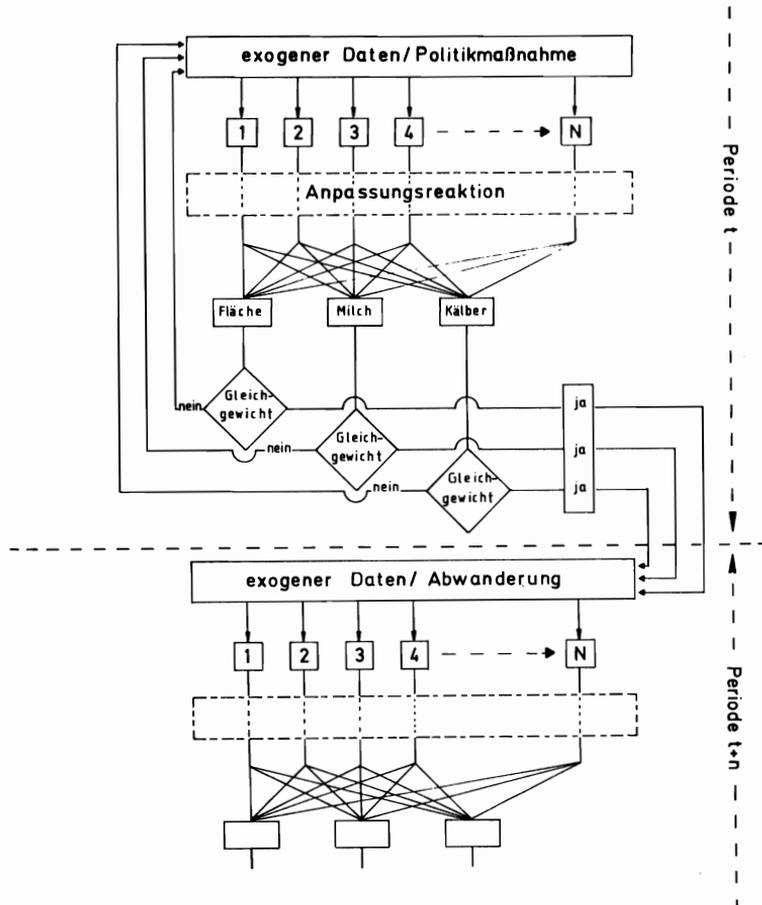
Als gemeinsame Beschränkungen konkurrieren die einzelnen Betriebe um Fläche und bedingt durch die Milchmarktpolitiken um Milchproduktionsmengen. Da die Fläche der Region und die Kontingentmenge determiniert sind, muß der Flächen- und Kontingentsnachfrage der Betriebe ein entsprechendes Flächen- bzw. Kontingentsangebot gegenüberstehen, wobei eine 10 %-ige Abweichung aus rechentechnischen Gründen akzeptiert wird.

Um eine Vergleichbarkeit der Politikmaßnahmen Milchkontingentierung und Milchpreissenkung zu erreichen, müssen die regionalen Angebotsmengen an produzierter Milch in den Modellvarianten übereinstimmen. Bei einer Kontingentierung ergibt sich die regional verringerte Produktionsmenge aus der Summe der einzel-

betrieblichen Milchkontingente; eine mögliche Überlieferung wird nicht vergessen (MISSFELDT 1987). In der Variante "Milchpreissenkung" wird daher der Milchpreis parametrisiert bis eine der regionalen Referenzmenge entsprechende Angebotsmenge von den Betrieben produziert wird. Dabei wird jeweils eine Produktionsbilanz erstellt, in der die Mengenabweichung ermittelt und dementsprechend die schrittweise Änderung der notwendigen Milchpreissenkung festgelegt wird.

In Schaubild 2 ist das iterative Verfahren der sektoralen Ausgleichsmodelle schematisch dargestellt.

Schaubild 2: Die Struktur des Modells und die sektoralen Marktmodelle



3 Die strukturelle Entwicklung in der Milchviehhaltung Schleswig-Holsteins bei verschiedenen Milchmarktpolitiken und unterschiedlichen Abwanderungsraten landwirtschaftlicher Betriebe

In den Modellrechnungen wird zunächst keine Abwanderung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften unterstellt. In den Ausgangskalkulationen können aber die Betriebe als Anpassungsreaktion auf die einzelnen Politikvarianten aus der Milchproduktion ausscheiden. Auf diese Weise können c. p. die kurzfristigen Auswirkungen der Milchmarktpolitiken auf das Abwanderungsverhalten der Betriebe analysiert werden.

In zwei weiteren Varianten wird dann jeweils eine Abwanderungsrate landwirtschaftlicher Betriebe von 10 % bzw. 25 % unterstellt. Durch dieses Vorgehen können zwar die Auswirkungen der Milchmarktpolitiken auf das Ausmaß des intersektoralen Strukturwandels nicht erfaßt werden, es wird aber analysiert, wie sich die Verfügbarkeit außerlandwirtschaftlicher Erwerbsalternativen bzw. die Verringerung der Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte auf die Betriebsgrößenstruktur auswirkt.

Durch den "Substitutionseffekt" beim Flächentransfer der Kontingentierungspolitik mit flächengebundenem Kontingenthandel wird die Flächenbindung des Quotenhandels aufgehoben. Die Kontingentierung mit flächenungebundenem Kontingenthandel unterscheidet sich von dieser Milchmarktpolitik nur durch die überregionale Transfermöglichkeit der Milchlieferrechte. Aufgrund der relativ homogenen Produktionsstruktur in der Milchviehhaltung Schleswig-Holsteins zeigen sich deshalb keine nennenswerten Unterschiede hinsichtlich der Strukturwirkungen, der Anpassungsreaktionen und der Einkommenseffekte zwischen den beiden Milchmarktpolitiken.

Die für die Milchkontingente ermittelten Preise beim Kontingenthandel betragen für die Verpacht 0,13 DM je kg Milchlieferrecht und für die Zupacht 0,16 DM je kg Milchlieferrecht. Diese Preise verdeutlichen, daß durch die verschiedenen Milchrentenprogramme von Bund und Ländern lediglich die Betriebe aus der Produktion genommen worden sind, die über kurz oder lang die Milchproduktion sowieso aufgegeben hätten. Die Aufgabe wurde lediglich zeitlich vorgezogen. Durch Ausgleichsbeträge von z. B. 0,10 DM je kg Milchquote auf zehn Jahre können nur Betriebe mit sehr schlechter Rentabilität der Milchproduktion und mit starken Präferenzen für eine staatlich gezahlte Rente zur Aufgabe der Milchviehhaltung bewegt werden.

Um über eine marktorientierte Preispolitik eine der Kontingentierung entsprechende Angebotswirkung zu erzielen, muß der durchschnittliche Milchpreis um 21,2 % gesenkt werden. Dies entspricht einer regionalen Preiselastizität des Angebotes von $E_{q,p} = 0,46$.

Eine Kontingentierungspolitik in der derzeit gültigen Ausgestaltung hat eine einkommensnivellierende Wirkung durch die überproportionalen Einkommensverluste in den "größeren" Betrieben. Eine Preispolitik führt weitgehend betriebsgrößenneutral zu Einkommensverlusten in allen Betrieben. Bei einer Kontingentierungspolitik hat ein Großteil der Betriebe erhebliche Einkommensverluste zu verzeichnen, während ca. 20 % der Betriebe deutliche Einkommensverbesserungen realisieren können. Durch den Kontingenttransfer findet eine Umverteilung in der Milchviehhaltung von Betrieben mit hohen Grenzkosten der Milcherzeugung zu denen mit niedrigen Grenzkosten statt. Dies führt zwar insgesamt zu einer besseren Anpassung der Milchproduktion an die Kostenstruktur, aber dies geschieht auf Kosten einer Einkommensumverteilung von den in der Milchproduktion effizienteren zu den weniger effizienten Betrieben. Das insgesamt relativ niedrige Niveau der Einkommensverluste bei einer Kontingentierung ist auf die Vielzahl der einzelbetrieblichen Anpassungsalternativen zum Ausgleich der Wirkungen der Politikmaßnahmen und auf die Möglichkeit der Reallokation von Produktionsfaktoren in der Milchviehhaltung durch den Kontingenthandel zurückzuführen.

Der im Vergleich zur Kontingentierung deutlich stärkere Struktureffekt einer Milchpreissenkung beruht auf der doppelt so hohen Abwanderungsrate milchviehhaltender Betriebe. Diese hohe Aufgaberrate basiert auf der Abstockung von Betrieben mit Milchkuhbeständen unter 40 Kühen. Die Struktureffekte spiegeln sich auch in der Verteilung der Kühe auf die Kuhbestandsgrößenklassen wider.

Insgesamt führen die Milchmarktpolitiken im Vergleich zur Referenzsituation zu einem positiven Struktureffekt durch die größere Zahl von Betrieben mit mehr als 20 ha Flächenausstattung. Während bei einer Kontingentierung der Anteil der Betriebe mit über 50 ha steigt, führt eine Milchpreissenkung zu einem steigenden Anteil von Betrieben mit 20-50 ha.

Die verstärkte strukturelle Entwicklung bei einer Milchpreissenkung zeigt sich ebenfalls bei den relativen Veränderungen der Betriebe bezüglich Fläche und Kuhzahl. Der Anteil der Betriebe, die ihre Flächenausstattung und ihre Kuhzahl relativ stark ändern ($\pm 20\%$), ist bei einer Milchpreissenkung am höchsten.

Der stärkere Struktureffekt einer Milchpreissenkung beruht auf einer Abstockung von Betrieben mit Milchkuhbeständen unter 40 Kühen und der damit verbundenen Produktionsverlagerung in Betriebe der oberen Flächen- und Bestandsgrößenklassen.

Bei insgesamt "normalen" bis guten Abwanderungsmöglichkeiten zeigen sich deutliche Unterschiede zu den Ergebnissen ohne explizite Abwanderungsrate und zwischen den Milchmarktpolitiken. Bei einer Kontingentierung wandern andere Betriebe ab als bei einer Milchpreissenkung, da der zusätzliche knappe Produktionsfaktor Milchlieferrecht mit in die Entscheidungsfunktion Abwanderung einbezogen werden muß.

Obwohl bei einer Milchpreissenkung dieser Produktionsfaktor nicht zu berücksichtigen ist, liegt das Vergleichseinkommen des letzten abwandernden Betriebes unter dem des entsprechenden Einkommens bei einer Kontingentierung. Selbst bei insgesamt guten Abwanderungsmöglichkeiten würden bei einer Milchpreissenkung 17,5 % mehr Betriebe abwandern. Bei einer Milchpreissenkung wandern etwa 82 % der Betriebe ab und bei einer Kontingentierung ca. 64 % der Betriebe, wenn das außerlandwirtschaftliche Alternativeinkommen 10 000 DM beträgt.

Bei gleicher Abwanderungsrate zeigen sich bei einer Kontingentierung stärkere Veränderungen in den Anpassungsreaktionen als bei einer Milchpreissenkung. Das Flächenangebot steigt bei einer Kontingentierung auf einen Anteil von insgesamt 16,2 % gehandelte Grünlandfläche im Vergleich zu 13,5 % bei einer Milchpreissenkung. Während bei einer Kontingentierung Pachtpreistrückgänge bis zu 50 % zu verzeichnen sind, beträgt der maximale Preistrückgang bei einer Milchpreissenkung 30 %. Das höhere Grünlandangebot bei einer Kontingentierung ist auf eine vergleichsweise stärkere Abwanderung von flächenreichen Betrieben zurückzuführen.

Das Angebot an Milchkontingenten erhöht sich bei einer Abwanderung von 25 % der Betriebe auf einen Anteil von 14,9 % der den Betrieben insgesamt zugewiesenen Referenzmenge. Im Vergleich zu den Ergebnissen bei 10 %-iger Abwanderungsrate übersteigt neben der Region 3 jetzt auch in der Region 4 das Kontingentangebot die Nachfrage nach Milchlieferrechten. Die Kontingente wandern von den genannten Regionen in die Regionen 1 und 2. Der durchschnittliche Kontingentpreis für die Handelseinheit sinkt von 655 DM auf 290 DM bei 25 %-iger Abwanderungsrate. Dies entspricht für die Kontingentverpacht einem Preis von 0,058 DM/kg Lieferrecht und für die Zupacht einem Preis von 0,0725 DM/kg Lieferrecht. Im Vergleich zur Modellkalkulation ohne Abwanderung liegt der

Kontingentspreis damit um nahezu 56 % niedriger. Bei 10 %-iger Abwanderungsrate beträgt der Preis 500 DM je Handelseinheit, was umgerechnet einem Preis je kg Milchlieferrecht von 0,10 DM/kg im Falle der Verpacht und von 0,125 DM/kg in der Zupachtsituation entspricht.

Mit steigender Abwanderungsrate der Betriebe verbessern sich die Möglichkeiten der verbleibenden Betriebe, die Einkommenswirkungen der Milchmarktpolitiken zu kompensieren. Bei "normaler" Abwanderungsrate sind bei einer Kontingentierung noch durchschnittlich 1,9 % Einkommensverlust zu verzeichnen. Wandern aber 25 % der Betriebe ab, steigt trotz Kontingentierung das durchschnittliche Einkommen der verbleibenden Betriebe um ca. 0,5 %. Die Unausgewogenheit der Einkommenswirkung besteht jedoch weiterhin, so daß ein großer Teil der Betriebe erhebliche Einkommensgewinne realisieren kann, während die Mehrzahl der Betriebe Einkommensverluste zu verzeichnen hat. Durch die geringere notwendige Preissenkung zur Angebotsanpassung verringern sich unter guten Abwanderungsbedingungen für die Betriebe die durchschnittlichen Einkommensverluste bei einer Milchpreissenkung auf ca. 22 %. Die Einkommenswirkungen treffen bei einer Milchpreissenkung alle Betriebe einheitlicher und kein Betrieb kann Einkommensgewinne realisieren.

Insgesamt führt eine Kontingentierungspolitik mit der derzeitigen Ausgestaltung im Vergleich zu einer marktkonformen Preispolitik bei guten Abwanderungsmöglichkeiten nicht nur zu einer Strukturkonservierung in der Milchviehhaltung, sondern zu einer bedeutenden Verschlechterung der Produktionsstruktur. Die politische Zielsetzung, insbesondere die "größeren" Betriebe durch die Ausgestaltung der Politikmaßnahme zu sanktionieren, führt bei einer Kontingentierung zu einer verringerten Abwanderung "kleinerer" Betriebe. Die Produktionsstruktur bei einer Milchpreissenkung verbessert sich durch das Abwandern der Betriebe mit geringer Flächenausstattung und Kuhzahl.

4 Zusammenfassung

Durch den "Substitutionseffekt" beim Flächentransfer der Kontingentierungspolitik mit flächengebundenem Kontingenthandel wird die Flächenbindung des Quotenhandels aufgehoben. Die Einführung eines flächengebundenen Kontingenttransfers führt deshalb zu keinen Änderungen in den Strukturwirkungen, in den Anpassungsreaktionen und den Einkommenseffekten in der Milchviehhaltung Schleswig-Holsteins.

Die Kontingentierungspolitik hat eine einkommensnivellierende Wirkung, während eine Preispolitik betriebsgrößenneutral zu Einkommensverlusten in allen Betrieben führt. Bei einer Kontingentierungspolitik hat ein Großteil der Betriebe erhebliche Einkommensverluste zu verzeichnen, während 20 % der Betriebe deutliche Einkommensverbesserungen realisieren können. Durch den Kontingenttransfer findet eine Einkommensumverteilung von den in der Milcherzeugung effizienteren zu den weniger effizienten Betrieben statt.

Der im Vergleich zur Kontingentierung deutlich stärkere positive Struktureffekt einer Milchpreissenkung beruht auf der doppelt so hohen Abwanderungsrate milchviehhaltender Betriebe. Diese hohe Aufgaberate basiert auf der Abstockung von Betrieben mit Milchkuhbeständen unter 40 Kühen und der damit verbundenen Produktionsverlagerung in Betriebe der oberen Flächen- und Bestandsgrößenklassen.

Mit steigender Abwanderungsrate der Betriebe verbessern sich die Entwicklungschancen in der Milchviehhaltung sowie die Möglichkeiten der verbleibenden Betriebe, die Einkommenswirkungen der Milchmarktpolitiken zu kompensieren. Die Unausgewogenheit der Einkommenswirkungen bei einer Kontingentierung besteht jedoch weiterhin, während bei einer Milchpreissenkung alle Betriebe einheitlicher betroffen sind und kein Betrieb Einkommensgewinne realisieren kann.

Literatur

- BAUER, S. (1986): Zur Analyse von Allokations- und Verteilungsproblemen im Agrarbereich: Theorie, Methoden und empirische Forschung. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- ENGEL, K.-H. (1987a): Erhebung zur Umbruchfähigkeit des Grünlandes in Schleswig-Holstein. Betriebswirtschaftliche Mitteilungen, Heft 383 (Februar 1987).
- ENGEL, K.-H. (1987b): Die Wirkung von Preissenkung und Angebotskontingentierung auf die Entwicklung der Milchviehhaltung in Schleswig-Holstein. Diss. Kiel.
- HANF, C.-H. und U. KOESTER (1980): Milchpreissenkungen und Einkommensübertragungen. Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 236, Münster-Hiltrup.
- MISSFELDT, F. (1987): Risiko und Anbieterverhalten vor und nach Einführung einer Absatzkontingentierung. Diss. Kiel.

ALTERNATIVEN ZUR DERZEITIGEN EG-MARKTPOLITIK BEI OBST UND GEMÜSE

von

H.-Chr. BEHR, Hannover

1 Einleitung

Die EG-Marktpolitik für Obst und Gemüse ist einer wachsenden Kritik ausgesetzt. Besonders das Instrument der Intervention ruft aufgrund der damit immer wieder verbundenen Vernichtung von Lebensmitteln in der Öffentlichkeit erhebliche Kritik hervor (Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher 1985) und schadet dem Ruf der Landwirtschaft und der EG-Agrarpolitik weitaus stärker, als von der finanziellen Belastung abzuleiten wäre.

Bisher entfiel nur ein geringer Prozentsatz der Ausgaben des EAGFL (Abteilung Garantie) auf Obst und Gemüse. Der Anteil ist jedoch von 3 % (1976-78) auf 7 % (1983-85) gestiegen. Dieser Anstieg ist hauptsächlich auf die Einführung von Beihilfen für einige Verarbeitungsprodukte aus Obst und Gemüse zurückzuführen, aber auch die Marktordnungskosten für frisches Obst und Gemüse sind stark gewachsen. Über 90 % dieser Ausgaben entfallen auf Obst aus Dauerkulturen.

Das besondere Problem einer Marktpolitik für Dauerkulturen besteht in der Tatsache, daß Angebotsreaktionen aufgrund der ertragslosen Jugendphase erst mit erheblicher Zeitverzögerung am Markt wirksam werden. Da langfristige Effekte in der Politik tendenziell unterbewertet werden, besteht die Gefahr, bei Dauerkulturen eine Preisstützung zu betreiben, die langfristig zur Produktion struktureller Überschüsse führt. Bei Produktion struktureller Überschüsse läßt sich das Marktangebot durch eine Preissenkung nur langsam an die Marktnachfrage anpassen, da die Rodungen sehr träge auf Preisänderungen reagieren und eine Einschränkung der Neupflanzungen den Markt erst langfristig entlastet.

2 Die derzeitige EG-Marktordnung für frisches Obst und Gemüse

2.1 Außenhandelsregelungen

Zölle

Auf Obst- und Gemüseimporte aus Drittländern wird ein saisonal gestaffelter Wertzoll erhoben. Der gemeinsame Zolltarif (GZT) der EG wird im allgemeinen nicht als ernstes Handelshemmnis angesehen.

Referenzpreissystem

Für 13 Obst- und Gemüsearten werden jährlich saisonal differenzierte Referenzpreise festgesetzt. Während die realen Importpreise für die meisten Obst- und Gemüsearten sanken (vgl. v. ALVENSLEBEN, BEHR, JAHN 1986), wurde der Referenzpreis für die meisten Produkte und Zeitabschnitte real angehoben (Äpfel: +0,3 bis +0,7 % p. a.; Birnen: +0,4 bis 0,7 % p. a.; Tomaten: +0,2 bis +1,3 % p. a.). Ausgleichsabgaben wurden in den letzten Jahren mit zunehmender Häufigkeit erhoben. Hierfür können (1) der Anstieg der realen Referenzpreise, (2) die Ausweitung der Liste der Referenzpreisprodukte und (3) der Anstieg der Drittlandsimporte verantwortlich gemacht werden.

Schutzklausel und Mengenbeschränkungen

Die Schutzklausel (Art. 29 EG Vo. 1035/72) erlaubt der EG, Importe zu beschränken, wenn "ernsthafte Marktstörungen" befürchtet werden müssen. Dieses Instrument wurde bisher selten angewendet. Die Anwendung wird jedoch angedroht, um Exportländer zu einer "freiwilligen" Begrenzung der Exporte in die EG zu bewegen.

Exporterstattungen

Für zwölf Obst- und Gemüsearten werden Ausfuhrerstattungen in wechselnder Höhe festgelegt, um die Preisunterschiede zwischen der EG und dem Weltmarkt auszugleichen. Die Exporterstattungen werden den wechselnden Preisverhältnissen jedoch so selten angepaßt, daß sie wie feste Exportsubventionen wirken (vgl. RITSON, SWINBANK 1983). Obwohl die Erstattungen real erhöht und die Liste der begünstigten Produkte erweitert wurden, konnte die EG ihre Exporte nur unwesentlich steigern.

2.1 Regelungen am Binnenmarkt

Interventionssystem

Erzeugerorganisationen können Obst und Gemüse zu einem saisonal differenzierten Rücknahmepreis aus dem Markt nehmen, der jährlich für die wichtigsten elf Obst- und Gemüsearten festgesetzt wird. In den ersten fünf Jahren nach Einführung der Intervention erfolgte eine Anpassung der Rücknahmepreise an die real sinkenden Marktpreise. Zwischen 1972 und 1983 wurde der Interventionspreis jedoch real annähernd konstant gehalten, so daß sich eine Annäherung der Marktpreise an den Interventionspreis ergab. Die durch diese Politik hervorgerufene Preisstützung und -stabilisierung verursachte einen enormen Anstieg der Interventionsmengen. Von 1972 bis 1985 stieg der Anteil der Marktrücknahmen an der geernteten Produktion der entsprechenden Obst- und Gemüsearten von 3,2 % auf 5,6 % (lineare Trendwerte). Eine besonders starke Zunahme ist bei Obst aus Dauerkulturen zu beobachten, während der Anteil bei Gemüse auf einem wesentlich niedrigeren Niveau liegt und nahezu konstant bleibt. Im Durchschnitt der Jahre 1981/82 bis 1985/86 wurden in der EG-10 ca. 1,5 Mio. t Obst und Gemüse aus dem Markt genommen, davon entfielen über 90 % auf Obst aus Dauerkulturen. Der wachsende Anteil der Interventionsmengen an der Obstproduktion dürfte zumindest teilweise auf das im Vergleich zu Gemüse bedeutend höhere Interventionspreisniveau zurückzuführen sein.

Das Interventionssystem ist mitverantwortlich für eine wachsende strukturelle Überschußproduktion, da es den Druck zur Anpassung an eine sich ändernde (und in einigen Fällen sinkende) Nachfrage vermindert. Seit 1984 werden die Interventionspreise unter dem Eindruck der wachsenden Interventionsmengen nominal nicht mehr erhöht, d. h. real gesenkt.

Rodeprämien

In den frühen siebziger Jahren versuchte die EG strukturelle Überschüsse bei einigen Obstarten durch die Gewährung von Rodeprämien abzubauen. Im Rahmen dieser Rodeaktion wurden 79 000 ha Obstfläche gerodet. Der marktentlastende Effekt dieser Maßnahme ist schwer zu ermitteln, da ein Teil der Anlagen auch ohne Prämie gerodet worden wäre bzw. die Rodungen nur vorgezogen wurden und die Ertragskapazität der gerodeten Flächen vermutlich unterdurchschnittlich war.

3 Das Simulationsmodell

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung der EG-Marktordnung für frisches Obst und Gemüse wurde ein Simulationsmodell entwickelt, mit dessen Hilfe der zeitliche Verlauf von Verteilungseffekten alternativer Marktpolitiken ermittelt werden kann. Da die bisherige Marktpolitik hauptsächlich Marktungleichgewichte bei Obst verursachte, wurde das Modell für Dauerkulturen konzipiert. Die Beziehungen und Parameter wurden nicht durch ökonomische Schätzung ermittelt, sondern basieren im wesentlichen auf Literaturangaben, Plausibilitätsüberlegungen und den Ergebnissen von ex post-Simulationen (BEHR 1987).

Die exogenen Variablen lassen sich in folgende Gruppen unterteilen:

- a) Parameter der Exportangebots-, Nachfrage-, Pflanz- und Rodenfunktionen (Elastizitätskoeffizienten, Gewichtungsfaktoren etc.)
- b) Startwerte für Angebots- und Nachfragemengen, Flächen, Pflanzungen, Rodeprozentsätze, Gleichgewichtspreise und Gleichgewichtserlöse, Erlöse/ha der Vorlaufzeit ($t-1$ bis $t-3$)
- c) Trendwerte
- d) Ertragsschwankungen
- e) Politikparameter

Als wichtigste endogene Variablen ergeben sich:

- a) Gleichgewichtsmengen und Preise
- b) Pflanzungen und Rodungen
- c) Verteilungseffekte

Einen Grobübersicht über die wichtigsten Kausalbeziehungen des Modells für ein beliebiges Simulationsjahr gibt Abbildung 1

Das Marktsimulationsmodell läßt sich in zwei Teilbereiche gliedern. Im ersten Teilbereich wird das Marktgleichgewicht für das entsprechende Simulationsjahr bestimmt. Mit Ausnahme der Tafelapfelnachfrage werden isoelastische Angebots- und Nachfragefunktionen vom Typ

$$X \text{ bzw. } Y = K P^e$$

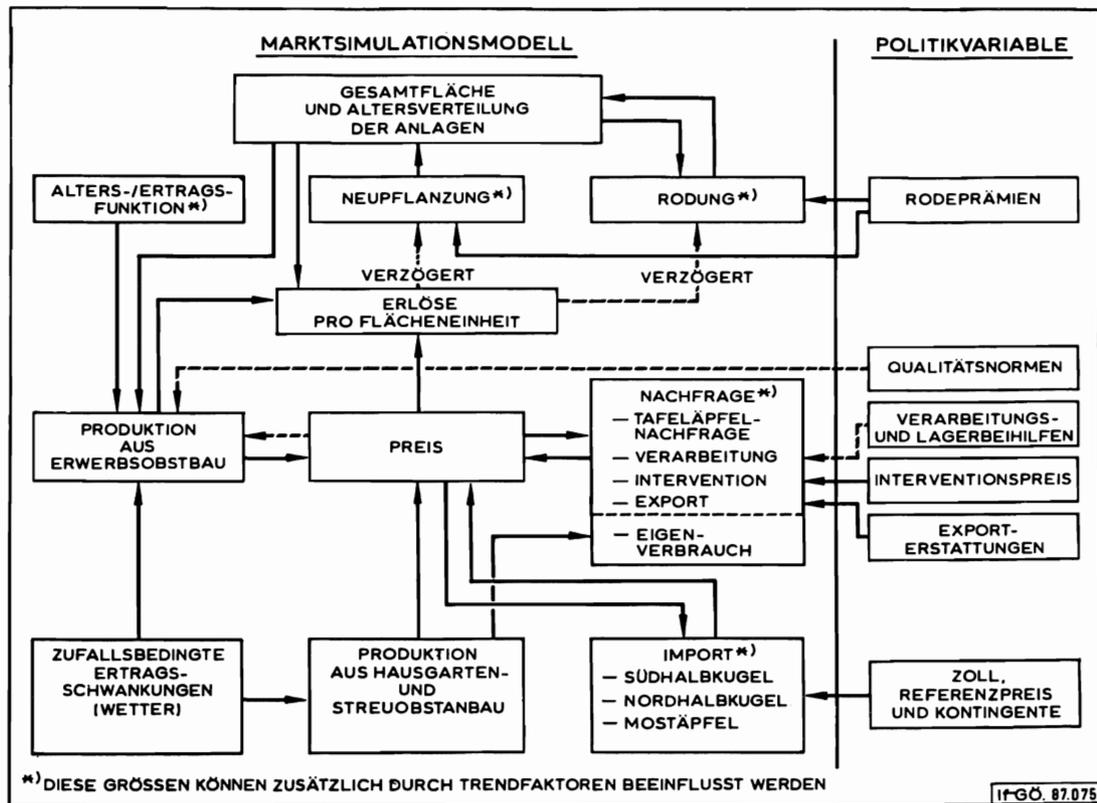
mit X = Angebot (bzw. Y = Nachfrage)

K = Konstante

P = Preis (bzw. Erlös) und

e = Elastizitätskoeffizient

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Simulationsmodells



verwendet. Die Konstante K wird berechnet, indem nach Festlegung der Elastizitätskoeffizienten für X (bzw. Y) und P Startwerte (mehrjährige Mittel) eingesetzt werden, so daß sich bei Vernachlässigung stochastischer Einflüsse die beobachteten Gleichgewichtsmengen und -preise der Basisperiode ergeben (vgl. TANGERMANN, KROSTITZ 1982).

Der zweite Teilbereich behandelt die langfristige Angebotsentwicklung, die durch den Altersaufbau der Anlagen festgelegt wird. Die Altersverteilung wird in jedem Simulationsjahr durch die Berücksichtigung von Rodungen und Neupflanzungen aktualisiert. Die Neupflanzungen werden als isoelastische Funktion der Erlöse/ha der drei vorhergehenden Jahre berechnet. Außerdem wird der Einfluß der Streuung der Erlöse über den von RIGGERT (1985) entwickelten Instabilitäts-Ineffizienz-Koeffizienten berücksichtigt.

Beide Teilbereiche sind verbunden, da die vom Altersaufbau der Anlagen und einer stochastischen Variablen abgeleitete Produktion in die Bestimmung des Marktgleichgewichtes einfließt und die Pflanzung von verzögerten Erlösen/Fläche und damit von den Marktgleichgewichten der Vorperioden abhängt.

Beide Teilbereiche des Marktmodells werden durch Politikparameter beeinflusst. Das kurzfristige Marktgleichgewicht kann durch Intervention und Außenhandelsschutzmaßnahmen geändert werden, und die langfristigen Angebotsreaktionen werden von Rodeprämien und Pflanzbeschränkungen beeinflusst.

Die durch eine Politikumstellung hervorgerufenen Verteilungseffekte werden durch den Vergleich der Ergebnisse eines Simulationslaufes unter den Bedingungen einer Referenzpolitik mit den Ergebnissen eines Simulationslaufes unter den Bedingungen der Alternativpolitik errechnet. Die Verteilungseffekte werden soweit wie möglich nach dem Rentenkonzept ermittelt (vgl. BEHR 1987).

Um den Effekt alternativer Marktpolitiken auf die Einkommenssituation einzelner Erzeuger zu ermitteln, wurden die prozentualen Änderungen der Einkommen/ha und des Sektoreinkommens errechnet. Wird eine völlige Unabhängigkeit des Strukturwandels (Abwanderung aus dem Gartenbau) von der jeweiligen Marktpolitik unterstellt, so ist die prozentuale Änderung des Sektoreinkommens das geeignete Maß. Wird dagegen unterstellt, daß eine politikbedingte Mehr- oder Minderproduktion ausschließlich durch beschleunigte oder gebremste Abwanderung verursacht wird, so kann die Änderung der Einkommen/ha die Einkommenssituation einzelner Produzenten beschreiben. Die tatsächliche Einkommensänderung

für den einzelnen Erzeuger wird zwischen diesen "Eckpunkten" liegen, wobei jedoch eine größere Nähe zur Änderung der Einkommen/ha vermutet wird.

4 Alternative Marktpolitiken

Die folgenden Ausführungen basieren im wesentlichen auf Simulationsrechnungen, die für den Apfelmarkt der EG-12 durchgeführt wurden. Die Relevanz der Ergebnisse für andere Kulturen soll jedoch ebenfalls diskutiert werden.

4.1 Erhöhung des Außenhandelsschutzes

Als erste Alternative wird eine Erhöhung des Außenhandelsschutzes untersucht, wie sie berufsständische Organisationen immer wieder fordern (BOG 1986). Nach Auffassung dieser Organisationen sind die Importe aus Drittländern eine wesentliche Ursache für den Anstieg der Interventionen.

Ein höherer Außenhandelsschutz führt zunächst zu einem spürbaren Anstieg der Erzeugereinkommen (Tabelle 1). Im zweiten Jahrzehnt des Simulationszeitraums liegen die Einkommen/ha bei erhöhtem Außenhandelsschutz jedoch unter den entsprechenden Werten der Referenzsituation (Tabelle 1), da die verbesserte Erlössituation unmittelbar nach der Politikumstellung verstärkte Neupflanzungen auslöst, die im zweiten Jahrzehnt in den Vollertrag kommen und den Markt zusätzlich belasten. Der Rückgang der Interventionsmengen in den ersten Jahren wird durch eine verstärkte Interventionstätigkeit in den folgenden Jahrzehnten fast ausgeglichen, so daß sich im Durchschnitt der Simulationsperiode nur eine minimale Abnahme ergibt (Tabelle 2).

Eine restriktivere Außenhandelspolitik erhöht das Sektoreinkommen langfristig stärker als das Einkommen der einzelnen Produzenten, da in dieser Politikalternative eine geringere Einschränkung der Anbauflächen stattfindet. Auch wenn eine Erhöhung des Außenhandelsschutzes keine langfristige Stützung der Erzeugereinkommen ermöglicht, mag sie zur kurzfristigen Lösung der Einkommensprobleme vorteilhaft erscheinen, da die volkswirtschaftlichen Kosten auf ausländische Anbieter abgewälzt werden.

Die Wirksamkeit des Außenhandelsschutzes zur Preisstützung ist relativ hoch, wenn (1) die kurzfristige Angebotselastizität gering ist (z. B. lange ertragslose Phase) und wenn (2) Importe im Verhältnis zur Produktion der EG-12 bedeutend

Tabelle 1: Die Änderung der Produzenteneinkommen bei alternativen Marktpolitiken (Modellergebnisse für den EG-Apfelmarkt, Simulationsdauer 30 Jahre) (Veränderungen in %)

Zeitraum	Einkommens-	Erhöhung ¹⁾ des Außen- handels- schutzes	Rode- ²⁾ aktion	Abschaf- fung der Interv.	Rückführung d. Interv. auf 50 % d. Ausgangs- menge	Abschaf- fung der Interv. u. Rode- aktion
1. Dekade	Eink./ha Sektoreink.	+11,6	+20,1	-24,8	-10,2	-2,3
		+12,6	+16,6	-27,5	-10,5	-5,6
2. Dekade	Eink./ha Sektoreink.	- 1,6	- 2,6	+11,2	- 2,9	- 3,3
		+ 0,4	- 2,2	+ 3,5	- 6,1	-9,0
3. Dekade	Eink./ha Sektoreink.	+ 3,7	- 4,0	-11,6	+ 4,8	-1,6
		+ 5,4	+ 5,0	-13,8	+ 1,2	-6,9
Durch- schnitt Si- mulations- periode		+ 4,6	+ 4,9	- 8,1	- 3,9	-2,3
		+ 6,8	+ 5,0	-14,1	- 6,1	-7,1

Tabelle 2: Der Einfluß unterschiedlicher Marktpolitiken auf Mengen, Preisschwankungen und Staatsausgaben/-einnahmen (Modellergebnisse für den EG-Apfelmarkt, Simulationsdauer 30 Jahre) (Durchschnitt 30 Jahre)

Veränderung der/des ...	Erhöhung ¹⁾ des Außen- handels- schutzes	Rode- ²⁾ aktion	Abschaf- fung der Interv.	Rückführung d. Interv. auf 50 % d. Ausgangs- menge	Abschaf- fung der Interv. u. Rode- aktion
Mengen in 1 000 t/Jahr	-140	+ 4	- 9	- 4	- 5
EG-Importe	-140	+ 4	- 9	- 4	- 5
EG-Exporte	+ 29	- 1	+ 19	+ 6	+ 14
Produktion	+144	-31	-295	-158	-328
Nachfrage - Tafeläpfel	- 9	- 7	+ 48	+ 17	+ 32
- Verarbeitung	- 10	- 7	+162	+ 53	+131
Intervention	- 6	-10	-530	-238	-512
Staatsausgaben/ ³⁾ -ein- nahmen (Mio. DM/Jahr)	- 9	- 4	+101	+ 53	+ 90
Preisschwankungen ⁴⁾ Variationskoeff. (5)	+ 3,0	+ 3,1	+11,5	+ 3,8	+11,4

1) Erhöhung der Importzölle (+100 %), Exporterstattungen (+43 %) und Beschränkung der Importe (-30 %) durch Selbstbeschränkungsabkommen.

2) Zusätzliche Rodung von 13 000 ha (= -6,1 % der Gesamtfläche) durch Gewährung von Rodeprämien (5 000 DM/ha) in den ersten drei Jahren.

3) + = Entlastung, - = Belastung.

4) Variationskoeffizient der Erzeugerpreise in der Referenzpolitik = 33,1 %.

sind. Demnach wäre nur bei Äpfeln, Birnen und Zitrusfrüchten ein nennenswerter Effekt zu erwarten. Bei den übrigen zur Intervention zugelassenen Obstarten ließe sich der Preis nur über höhere Exporterstattungen stützen, die jedoch eine deutlich höhere Haushaltsbelastung verursachen würden.

4.2 Produktionsbegrenzende Maßnahmen

Der zeitliche Verlauf der Auswirkungen von Rodeprogrammen ist ähnlich wie bei der Erhöhung des Außenhandelschutzes (vgl. Tabelle 1). Die bessere Erlössituation während und unmittelbar nach Ablauf der Rodeaktion führt auch hier zu einer starken Anbauausweitung, so daß die positiven Effekte auf Erzeugereinkommen und Interventionen innerhalb von 10-15 Jahren verpuffen (Tabelle 1 und 2).

Die Anwendung anderer produktionsbeschränkender Maßnahmen wie Kontingentierungen ist nahezu unmöglich, da im Vermarktungssystem für frisches Obst und Gemüse keine "Flaschenhalse" existieren.

4.3 Abschaffung der Intervention bzw. Einschränkung der Interventionstätigkeit

Die sofortige Abschaffung der Intervention in einem Schritt verursacht in der ersten Simulationsdekade erhebliche Verluste an Produzenteneinkommen (Tabelle 1). Durch diese Entwicklung wird eine Überreaktion des Angebotes (Neupflanzungen) ausgelöst, so daß zyklische Preis-Mengen-Bewegungen hervorgerufen oder verstärkt werden. Der Rückgang der Erzeugereinkommen unmittelbar nach Abschaffung der Intervention ist weniger stark, wenn (1) eine schnelle Angebotsreaktion möglich ist (z. B. Gemüse) und wenn (2) ein großer Teil des betroffenen Produktes in einen preiselastischen Zweitmarkt (z. B. Verarbeitung) umgelenkt werden kann. Eine sofortige Abschaffung der Intervention dürfte demnach einen besonders starken Einkommensrückgang bei den Birnen- und Pfirsichproduzenten hervorrufen, da hier bedeutende Verarbeitungsmöglichkeiten nur für einige Sorten bestehen.

Nach Abschaffung der Intervention treten wesentlich höhere Preisschwankungen auf (Tabelle 2). Sie nehmen besonders bei den Produkten zu, für die es keinen preiselastischen Zweitmarkt (Verarbeitung) gibt.

Auch wenn der Rückgang der Erzeugereinkommen bei langfristiger Betrachtung stark relativiert (Tabelle 1) und der EG-Haushalt durch diese Politik erheblich entlastet wird (Tabelle 2), ist die sofortige Abschaffung der Intervention bei Dauerkulturen ohne flankierende Maßnahmen aufgrund der kurzfristig auftretenden sehr hohen Einkommensverluste für die Erzeuger kaum zu vertreten.

Selbst wenn auf die völlige Abschaffung der Intervention verzichtet wird und das Interventionsniveau stattdessen schrittweise auf 50 % der Ausgangsmengen gesenkt wird, müssen die Erzeuger in den ersten Jahren relativ hohe Einkommensverluste hinnehmen (Tabelle 1). Bei einer Rückführung der Intervention auf ein niedrigeres Niveau nehmen die Preisschwankungen nur wenig zu, da die preisstabilisierende Wirkung der Intervention teilweise erhalten bleibt (Tabelle 2).

Sollen die Intervention dagegen vollständig abgeschafft und ein Einbruch bei den Erzeugereinkommen in den ersten 10 bis 15 Jahren vermieden werden, so sind im Falle der Dauerkulturen flankierende Maßnahmen notwendig. Durch die zusätzliche Gewährung von Rodeprämien kann die Produktion nach Abschaffung der Intervention rasch auf das neue Gleichgewichtsniveau gebracht werden. Damit könnte der spektakuläre Preissturz nach Abschaffung der Intervention verhindert werden.

Der Rückgang der Erzeugereinkommen/ha ist sehr gering (Tabelle 1) und ändert sich kaum im Zeitverlauf. Da in dieser Alternativpolitik jedoch erheblich weniger Fläche bewirtschaftet wird, geht das Sektoreinkommen stärker zurück. Die eingesparten Haushaltsmittel für die Interventionen übersteigen die Aufwendungen für Rodeprämien bei weitem, so daß sich eine deutliche Entlastung des EG-Haushaltes ergibt (Tabelle 2).

Die Hauptschwierigkeit bei dieser Politik dürfte in der Ermittlung der notwendigen Prämienhöhe liegen, um die Produktion auf das neue Gleichgewichtsniveau zu bringen.

4.4 Veränderung des Interventionssystems

Die meisten Vorschläge zur Reform des Interventionssystems zielen auf eine Senkung des Interventionspreisniveaus ab. Da der preisstützende Effekt eines einheitlichen Interventionspreises in marktfernen Gebieten deutlich höher ist, wurde eine Regionalisierung des Interventionspreises vorgeschlagen (v. ALVENSLEBEN, GROSSE-RÜSCHKAMP 1981). Außerdem wurde eine stärkere Eigen-

verantwortung der Erzeuger für die Marktrücknahmen empfohlen. Die EG könnte sich in diesem Fall auf administrative Hilfe beschränken.

Abgesehen von diesen Modifikationen wäre eine (teilweise) Umlenkung der Marktrücknahmen in den Verarbeitungssektor denkbar (z. B. durch Verarbeitungs- und Lagerbeihilfen), so daß eine Preisstabilisierung durch Lagerhaltung erreicht werden könnte. Der Einsatz des Interventionssystems durch eine Umlenkung der entsprechenden Mengen in den Verarbeitungssektor ist jedoch nur in beschränktem Maße möglich, da (1) die Verarbeitungskapazitäten begrenzt sind und in Hocherntejahren bereits jetzt ein höherer Anteil verarbeitet wird und da (2) für einige Produkte nur sehr begrenzte Verarbeitungsmöglichkeiten bestehen. Die Umlenkung der Marktrücknahmen in den Verarbeitungssektor kann für einige Produkte (z. B. Äpfel, Zitrus) ein sinnvolles Instrument zur Marktstabilisierung darstellen, wenn gleichzeitig der Interventionspreis deutlich gesenkt wird. Eine zusätzliche Verarbeitung der augenblicklichen Interventionsmengen erscheint dagegen kaum möglich.

4. Schlußfolgerungen

Durch die Erhöhung des Außenhandelsschutzes können die Erzeugereinkommen nur kurzfristig erhöht und die Interventionen nicht nennenswert vermindert werden. Bei Gemüse dürften auch die kurzfristigen Effekte gering sein (außer einer deutlichen Steigerung der EG-Produktion). Auch die langfristigen Effekte einer einmaligen Rodeaktion sind zu vernachlässigen, wenn keine zusätzliche Politikänderung stattfindet.

Eine sofortige Abschaffung der Intervention ohne flankierende Maßnahmen ist bei Dauerkulturen aufgrund der kurzfristig auftretenden sehr hohen Einkommenseinbußen für die Produzenten äußerst problematisch. Bei Gemüse dürften die Einkommensverluste wesentlich geringer ausfallen, da die bisherigen Marktrücknahmen vergleichsweise gering sind und eine schnelle Angebotsanpassung möglich ist.

Der Einkommensverlust unmittelbar nach Abschaffung der Intervention kann bei Dauerkulturen durch die gleichzeitige Gewährung von Rodeprämien begrenzt werden. Durch diese Politik ließe sich eine Vernichtung von Lebensmitteln vermeiden, ohne daß die Produzenteneinkommen nennenswert zurückgehen. Gleichzeitig würden der EG-Haushalt und alle übrigen Interessengruppen deutlich entlastet.

Diese Politik verursacht allerdings auch wesentlich höhere Preisschwankungen. Wird der Preisstabilisierung ein hoher Stellenwert eingeräumt, so erweist sich eine graduelle Senkung der Intervention auf ein niedrigeres Niveau als vorteilhaft, da dann immer noch ein deutlicher Stabilisierungseffekt erhalten bleibt. In einigen Fällen könnten die (reduzierten) Interventionsmengen in die Verarbeitung umgelenkt werden, um die Vernichtung von Lebensmitteln zu vermeiden.

Literatur

- ALVENSLEBEN, R. v. und A. GROSSE-RÜSCHKAMP (1981): Ansatzpunkte für eine Reform des Interventionssystems auf dem Obst- und Gemüsemarkt der EG. *Erwerbsobstbau* 23, S. 39 f.
- ALVENSLEBEN, R. v., H.-C. BEHR und H.-H. JAHN (1986): Fruits and vegetables in the European Community. In: BALE (ed.), *Horticultural Trade of the expanded European Community. A World Bank Symposium*. Washington.
- Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher e. V. (AgV) (1985): Bundesregierung verschleiert Obstvernichtung. *Verbraucherpolitische Korrespondenz*, Februar 1985.
- BEHR, H.-Chr. (1987): Ein Politikanalysemodell für Dauerkulturen. Eine Simulationsstudie für den Apfelmarkt der erweiterten EG. *Forschungsberichte zur Ökonomie im Gartenbau*, Nr. 62, Hannover.
- BOG (Bundesausschuß Obst und Gemüse) (1986): Bessere Regulierung des EG-Apfelmarktes, BOG-Mitteilungen 2/86.
- RIGGERT, W. (1985): Dynamische Stabilisierungsmodelle. *Agrarökonomische Studien* Bd. 9, Kieler Wiss. Verlag Vauk. Kiel.
- RITSON, C. und A. SWINBANK (1983): Impact of Reference Prices on the Marketing of fruit and vegetables. Paper presented at the symposium on "Price and Market Policies in the European Agriculture", 14.-16. Sept. 1983. Newcastle upon Tyne.
- TANGERMANN, S. und W. KROSTITZ (1982): Protectionism in the Livestock Sector with particular Reference to the international Beef Trade. *Göttinger Schriften zur Agrarökonomie*, Heft 53. Göttingen.

KORREFERAT IM ARBEITSKREIS
WIRKUNGSANALYSEN ZUR MARKT- UND PREISPOLITIK

von

Michael GRINGS, Göttingen

Bei den in diesem Arbeitskreis vorgestellten Arbeiten handelt es sich um Modellanalysen, mit deren Hilfe die Allokations- und Verteilungswirkungen alternativer Maßnahmen der Marktpolitik auf verschiedenen Märkten abgeschätzt werden sollen. Die folgenden Bemerkungen sind nicht so sehr darauf gerichtet, die Modellergebnisse im Detail auf ihre Plausibilität hin zu beleuchten - eine sicherlich interessante Aufgabe, die allerdings wegen der Vielzahl der Ergebnisse breiteren Raum beanspruchen würde -, sondern es sollen vornehmlich einige Anmerkungen zur methodischen Vorgehensweise gemacht werden, um auf diese Weise zur Beurteilung der Analysen beizutragen.

Lassen Sie mich mit dem Modell von Herrn ENGEL beginnen, das - im Unterschied zu den reinen Simulationsmodellen von Herrn BEHR und von Herrn FRENZ - ein Lineares Programmierungsmodell ist. Bekanntlich eignen sich LP-Modelle in hervorragender Weise dazu, Produktionsstrukturen sehr detailliert darzustellen, insbesondere dann, wenn die Betrachtungsebene der Einzelbetrieb ist. Dadurch eröffnen sie natürlich auch sehr umfangreiche Analysemöglichkeiten. So gelingt es Herrn ENGEL, Aussagen über die Auswirkungen alternativer Milchmarktpolitiken auf die verschiedensten Kenngrößen zu machen, darunter auch solche, die mit anderen Analysemethoden nur schwer zu erfassen sind.

Als alternative Marktpolitiken werden außer einer Milchpreissenkung zwei Formen der Kontingentierung unterschieden, und zwar zum einen mit flächengebundenem und zum anderen mit flächenungebundenem Kontingentshandel. Dieser Unterschied wird jedoch mit Hinweis auf einen angeblichen "Substitutionseffekt" beim Flächentransfer wieder relativiert, allerdings ohne Erläuterung, worin der Substitutionseffekt tatsächlich besteht, so daß dieser Punkt unklar bleibt. Im Referat werden nun die Auswirkungen der nunmehr im wesentlichen zwei alternativen Politiken auf das Niveau und die Verteilung der Produzenteneinkommen, auf die

Viehbestandsstrukturen und die Flächenausstattung der Betriebe und auf die Entscheidung über eine mögliche Aufgabe des Produktionszweiges Milchproduktion untersucht.

Da vermutet werden muß, daß beide Marktpolitiken einen deutlichen Einfluß auf den intersektoralen Strukturwandel haben werden, dieser jedoch nicht innerhalb des Modells abgebildet werden kann, werden alternative Abwanderungsraten landwirtschaftlicher Betriebe vorgegeben, um auf diese Weise zu einer realistischen Einschätzung der Wirkungen der Politiken zu kommen. Bei der Diskussion der Ergebnisse wird allerdings der Begriff "Abwanderung" auch im Zusammenhang mit einer Aufgabe des Betriebszweiges Milchproduktion verwendet, so daß nicht immer eindeutig auszumachen ist, welche der beiden Bedeutungen des Wortes gemeint ist. Eine klare Unterscheidung der beiden Möglichkeiten erscheint jedoch insofern wünschenswert, als ihre agrarpolitischen Implikationen doch recht verschieden sind.

Was den Modellaufbau betrifft, zeigt sich eine recht enge Verwandtschaft mit der 1980 publizierten Studie von HANF und KOESTER: So sind beide Modelle einzelbetrieblich orientiert, und da sich beide mit dem Milchsektor befassen, sind sie verständlicherweise auch beide sehr detailliert im Bereich der tierischen Produktion, während der Bereich der pflanzlichen Produktion relativ aggregiert dargestellt wird.

Nicht verwunderlich bei der weitgehenden Ähnlichkeit der Modelle ist daher, daß sie auch eine gemeinsame Schwäche haben: Die einzelbetriebliche Orientierung läßt keine sektorale Gleichgewichtsanalyse zu, so daß Rückwirkungen der einzelbetrieblichen Entscheidungen, die sich auf sektoraler Ebene über den Markt vollziehen, nicht ohne weiteres berücksichtigt werden können. Hiervon sind zum einen die Nachfrage nach Kälbern als Vorleistungsprodukte und der Bodenmarkt betroffen, zum anderen aber auch die Milchproduktion selbst. Letztere deshalb, weil beim Durchspielen der Konsequenzen einer Preissenkungspolitik aus Gründen der Vergleichbarkeit darauf geachtet wird, daß die sich ergebenden sektoralen Produktionsmengen mit denen bei einer Kontingentierungspolitik übereinstimmen.

Hierbei ergibt sich ein auch für sich betrachtet interessantes Ergebnis: Beim schrittweisen Adjustieren des Milchpreises auf dasjenige Niveau, das die Produzenten auch ohne Kontingentierung veranlaßt, insgesamt die Kontingentsmenge zu produzieren, wird definitionsgemäß nichts anderes als der Schattenpreis der Kontingentsmenge bestimmt. Der Rechengang ist wegen des iterativen Vorgehens allerdings recht aufwendig und mühevoll.

So sind wohl die drei sektoralen Ausgleichsmodelle für Kälber, Boden und Milchmengen insgesamt als ad hoc-Lösungen zu verstehen, die im Gesamtmodell ein wenig wie Fremdkörper wirken. Zudem bereitet offensichtlich die simultane Lösung der Ausgleichsmodelle einige Schwierigkeiten, so daß die Frage naheliegt, ob es Konstellationen geben kann, bei denen es unmöglich ist, ein simultanes Gleichgewicht zu finden. In diesem Bereich wird noch einmal recht deutlich, daß das einzelbetrieblich orientierte Modell bei sektoraler oder auch nur regionaler Anwendung im Prinzip inkonsistent ist. Aber offensichtlich ist das der für die umfassenden Analysemöglichkeiten auf einzelbetrieblicher Ebene gezahlt werden muß.

Das Modell von Herrn BEHR ist ein reines Simulationsmodell. Die Analyse konzentriert sich hier auf den Apfelmarkt der EG-12, und es wird untersucht, wie sich alternative Marktpolitiken auf Produktion, Nachfrage und Außenhandel, auf Interventionsmengen und Staatsausgaben, auf die Erzeugereinkommen und auf Preisschwankungen auswirken. Im einzelnen werden die Politikmaßnahmen Erhöhung des Außenhandelsschutzes, Rodeaktion, Abschaffung der Intervention und Begrenzung der Intervention mit der Referenzpolitik "Weiterführung der bisherigen Marktpolitik" verglichen. Das verwendete Simulationsmodell gliedert sich in zwei Teilmodelle, die miteinander verbunden sind: In einem Teil wird das kurzfristige Marktgleichgewicht im Simulationsjahr errechnet, während der andere Teil dazu dient, die langfristige Angebotsentwicklung, die durch den Altersaufbau der Pflanzungen bestimmt wird, abzuschätzen.

Das Modell ist in sich schlüssig konzipiert, und auch die Ergebnisse der Simulationsrechnungen erscheinen durchaus plausibel. Ein Aspekt des Modellaufbaus hätte allerdings noch etwas deutlicher hervorgehoben werden können: Es wird als wahrscheinlich angenommen, daß eine restriktive Marktpolitik zu einer beschleunigten Abwanderung aus dem Sektor führt, so daß es hierdurch zu einer Herausnahme von Flächen aus der Produktion kommen wird, die über das Maß hinausgeht, das bei Fortführung der bisherigen Marktpolitik zu beobachten wäre. Das Modell bietet nun offensichtlich nicht die Möglichkeit, den Strukturwandel des Sektors im einzelnen abzubilden, so daß die hier auftretenden Effekte nur in sehr globaler Weise erfaßt werden können: Das Ausscheiden einzelner Betriebe kann nicht explizit dargestellt werden, so daß sich die Wirkung des Strukturwandels im Modell nur in einer (möglicherweise beschleunigten) Abnahme der gesamten Produktionsfläche äußert. Daher kann die Wirkung der alternativen Marktpolitiken auf die Einkommenssituation der Erzeuger auch nur durch Berechnung zum einen der Veränderung des gesamten sektoralen Erzeugereinkommens und zum anderen des durchschnittlichen Erzeugereinkommens je Hektar verdeutlicht werden.

Das Modell von Herrn FRENZ ist ebenfalls ein reines Simulationsmodell, mit dessen Hilfe die Auswirkungen einer restriktiven Preispolitik bei verschiedenen landwirtschaftlichen Produkten in der EG-12 auf die Weltmarktpreise der Produkte und auf Produktion, Verbrauch und Handelssaldo der EG analysiert werden. Das Modell besteht aus Angebots- und Nachfragefunktionen für die betrachteten Produkte, die zum einen für die EG (als Exportland) und zum anderen für eine Gruppe von wichtigen "übrigen Exportländern" spezifiziert werden. Alle anderen Länder (notwendigerweise eine Gruppe von Netto-Importländern) werden vernachlässigt - es wird unterstellt, daß sie bei der komparativ-statischen Analyse, die durchgeführt werden soll, unberücksichtigt bleiben können, d. h. es wird unterstellt, daß diese Länder nicht auf Änderungen der Daten auf dem Weltmarkt reagieren.

Um nun die Auswirkungen alternativer Preispolitiken abschätzen zu können, wird der durch die Angebots- und Nachfragefunktionen gesteckte Rahmen ausgefüllt, indem Annahmen über die Preiselastizitäten jeweils für die Angebots- und die Nachfrageseite der Märkte getroffen werden. Dies geschieht durch die Zusammenstellung von Elastizitätsmatrizen, die auch die die Produkte verbindenden Kreuzpreisbeziehungen abbilden. Hierauf aufbauend werden unter Vorgabe von Änderungen EG-interner Preise Änderungen von Angebot und Nachfrage und damit der Handelssalden der EG berechnet. Daraus ergeben sich Änderungen der Weltmarktpreise, die wiederum bei den übrigen Exportländern Mengenreaktionen hervorrufen. Somit wird das Modell, entsprechend der Fragestellung der Analyse, hinsichtlich der hier interessierenden Zusammenhänge als in sich geschlossenes Gleichungssystem formuliert, das eine Vielzahl von Analysemöglichkeiten bietet.

Allerdings ergeben sich m. E. hinsichtlich des Modellaufbaus zwei Probleme. Der erste Punkt, der bezüglich seiner Auswirkungen möglicherweise weniger gravierend ist, betrifft die unterstellten Elastizitätsmatrizen. Auf der Nachfrageseite werden die Elastizitäten aufgrund von symmetrischen Kreuzpreisreaktionskoeffizienten errechnet. Dies führt zu einer bedeutenden Vereinfachung der Berechnungen, da in diesem Fall nicht die vollständige Slutsky-Gleichung zugrunde gelegt werden muß. Zwei Interpretationsmöglichkeiten bieten sich für dieses Vorgehen an: Zum einen kann es sich um einkommenskompensierte Reaktionskoeffizienten handeln, d. h. es wird ausschließlich der Substitutionseffekt einer Preisänderung betrachtet, während der Einkommenseffekt unberücksichtigt bleibt. Die andere Möglichkeit besteht darin anzunehmen, der Einkommenseffekt sei Null, so daß der Gesamteffekt einer Preisänderung von vornherein mit dem Substitutionseffekt identifiziert wird.

Da man jedoch zumindest für die Produkte der Fleischproduktion im EG-Durchschnitt mit noch deutlich von Null verschiedenen Einkommenselastizitäten wird rechnen müssen, kann bei den Nachfrageelastizitäten nur die erste Interpretationsmöglichkeit zutreffen, d. h. es muß sich um einkommenskompensierte Elastizitäten handeln, die sich allerdings aufgrund der Homogenitätseigenschaft von Nachfragefunktionen produktweise (d. h. zeilenweise) zu Null addieren sollten. Daß dies tatsächlich nicht der Fall ist, kann m. E. auch nicht damit gerechtfertigt werden, daß nicht alle, sondern nur die wichtigsten Produkte in die Analyse einbezogen worden sind. Auch für ein solcherart vereinfachtes Modell gilt, daß die Summe der Elastizitäten Null betragen sollte, da die Kreuzpreiselastizitäten relativ unwichtiger Produkte tendenziell den Wert Null annehmen werden. Allerdings läßt sich dieses Argument möglicherweise auf die Angebotsseite anwenden: Hier sind die Elastizitäten bezüglich der Faktor- bzw. Vorleistungspreise nicht explizit aufgeführt, so daß sich die Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten des Produktangebotes in der Tat nicht zu Null addieren können. Dennoch dürfte es bei Modellen, die auf einem in sich geschlossenen Gleichungssystem beruhen, sinnvoll sein, sowohl die Nachfrage- als auch die Angebotsseite vollständig und in konsistenter Weise zu formulieren, um bei den Simulationen ein Höchstmaß an Transparenz und Konsistenz zu erreichen.

Der zweite Punkt ist möglicherweise für das Modell und die Simulationen von größerer Tragweite. Unter den Voraussetzungen des Modells sind die einzigen agierenden und reagierenden Gruppen zum einen die EG und zum anderen die übrigen Exportländer, da eine mögliche Reaktion der "sonstigen Welt" nicht berücksichtigt wird. Eine weitere bzw. hieraus abgeleitete Annahme des Modells ist nun, daß die übrigen Exportländer Änderungen der physischen Handelssalden der EG vollständig ausgleichen. Dies ist nach der Interpretation von Herrn FRENZ der ökonomische Inhalt von Gleichung (2), die eine in physischen Größen formulierte Bilanzgleichung darstellt: Sie zeigt die Verteilung der Mengenänderungen, die durch die Preisänderungen hervorgerufen werden. Diese (abgeleitete) Annahme bedeutet jedoch, daß potentielle Exporte, die seitens der EG aufgrund einer restriktiven internen Preispolitik unterbleiben, in exakt der Höhe, die von der EG in einer Situation ohne Preissenkungspolitik wahrgenommen worden wäre, nunmehr von den übrigen Exportländern getätigt werden. So kann es modellintern nur zu einer geänderten Aufteilung der Exporte zwischen der EG und den übrigen Exportländern kommen, während die gesamte Exportmenge auf dem Weltmarkt notwendigerweise gleich bleiben muß. Da annahmegemäß die "sonstige Welt" keine Reaktionen zeigt, kann sich bei dieser Konstellation auch der Weltmarktpreis nicht ändern. Dann jedoch ist Gleichung (2) nicht anwendbar, denn Gleichung (2) hat nur bei einer Änderung der Weltmarktpreise Gültigkeit. Sollen sich anderer-

seits die Weltmarktpreise ändern, so ist dies unter den gegebenen Voraussetzungen nur dergestalt möglich, daß eine Reduktion der EG-Exporte nur unvollständig mengenmäßig von den übrigen Exportländern ausgeglichen wird. Dann aber gilt Gleichung (2) aus diesem Grund nicht, denn es handelt sich um eine Mengenbilanz, die ausgeglichen sein muß. Insofern scheint das Modell zu restriktiv formuliert zu sein, da es keine Änderung des gesamten Export- bzw. Importvolumens auf den Weltmärkten zuläßt. Um das Modell in sich schlüssig zu gestalten, müßte zum einen zugelassen werden, daß die übrigen Exportländer Änderungen von Handelsalden der EG nur unvollständig ausgleichen, und zum anderen, als unmittelbare Folge hieraus, daß die "sonstige Welt" nicht starr an ihren Netto-Importmengen festhält.

ZUR ENTWICKLUNG DER WELTAGRARMÄRKTE

von

Jörg-Volker SCHRADER, Kiel

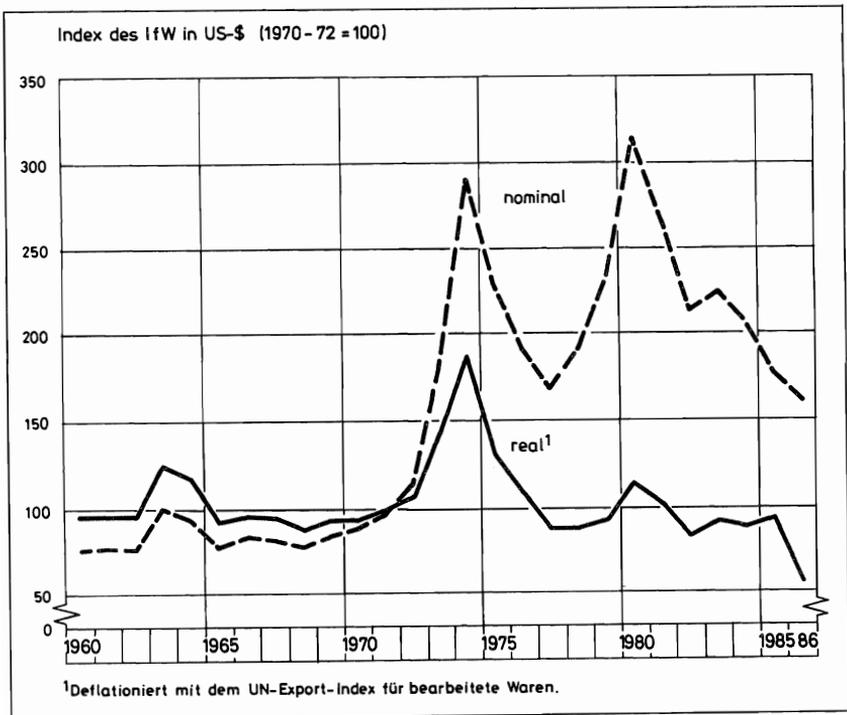
I Einführung

Die Entwicklung auf den Weltagrarmärkten ist nicht nur das Ergebnis des direkten Zusammentreffens von Konsumentenwahl und Produktionsentscheidungen der Landwirte. Vielmehr sind in den meisten Ländern Produktion, Verbrauch und damit auch die Handelsströme und Weltmarktpreise in erheblichem Maße durch politische Eingriffe beeinflusst. Das macht die Vorhersage der Marktentwicklung schwieriger, jedoch keineswegs überflüssig. Trotz weitreichender politischer Regulierung, auch in Form bilateraler oder multilateraler Verträge, ist die Preisentwicklung auf den (Rest-)Weltmärkten - unter Berücksichtigung der Preiselastizitäten - c. p. der adäquate Maßstab zur Bewertung von inländischer Produktion und inländischem Verbrauch. Das Aufzeigen von Entwicklungsperspektiven vollzieht sich üblicherweise in zwei Schritten: der analytischen Auswertung der Erfahrungen aus der Vergangenheit und - darauf aufbauend - der Fortschreibung von Entwicklungslinien unter Nutzung aller momentan verfügbaren Informationen. Hier soll nicht anders verfahren werden. Die Vermeidung der Vokabeln Prognose oder Projektion mag als Hinweis dienen, daß auf die Anwendung formaler Vorhersagemethoden verzichtet wird. Aufgrund des engen vorgegebenen Rahmens muß sich die Diskussion wichtiger Variabler der Weltagrarmärkte und ihrer Bestimmungsgründe auf hohem Aggregationsniveau bewegen. Das gilt sowohl hinsichtlich der zu untersuchenden Märkte (Produkte) als auch in bezug auf eine regionale Differenzierung. Da aus Sicht der EG-Agrarpolitik die Märkte für agrarische Rohstoffe und für Genußmittel von untergeordneter Bedeutung sind, beschränkt sich die Analyse auf ausgewählte Nahrungsmittelmärkte.

2 Entwicklung wichtiger Kenngrößen der Weltagrarmärkte

Die internationalen Nahrungsmittelpreise, gemessen in US-\$, haben sich von 1960 bis 1972 nominal nur leicht erhöht, sind danach aber unter heftigen Schwankungen kräftig gestiegen (Schaubild 1). Schaltet man die allgemeine Preisentwicklung und zu vermutende Preiseffekte infolge der starken Wechselkursschwankungen des US-\$ durch Deflationierung mit dem UN-Index für bearbeitete Waren aus, so ergibt sich eine vergleichsweise ruhige Preisentwicklung, die lediglich durch die knappheitsbedingte Hausse von 1974/75 unterbrochen wurde. Danach sanken die realen Preise unter das Niveau von 1960; nach einer vorübergehenden Erholung haben sie 1986 einen historischen Tiefstand erreicht. Trotz teilweise unterschiedlicher Nachfrageentwicklung weichen die Preistendenzen für die einzelnen Produkte, wegen der Substitutionsmöglichkeiten in der Produktion, nur unwesentlich von der durchschnittlichen Entwicklung ab. Der zunehmende Preisverfall seit

Schaubild 1: Preisentwicklung auf den Weltnahrungsmittelmärkten

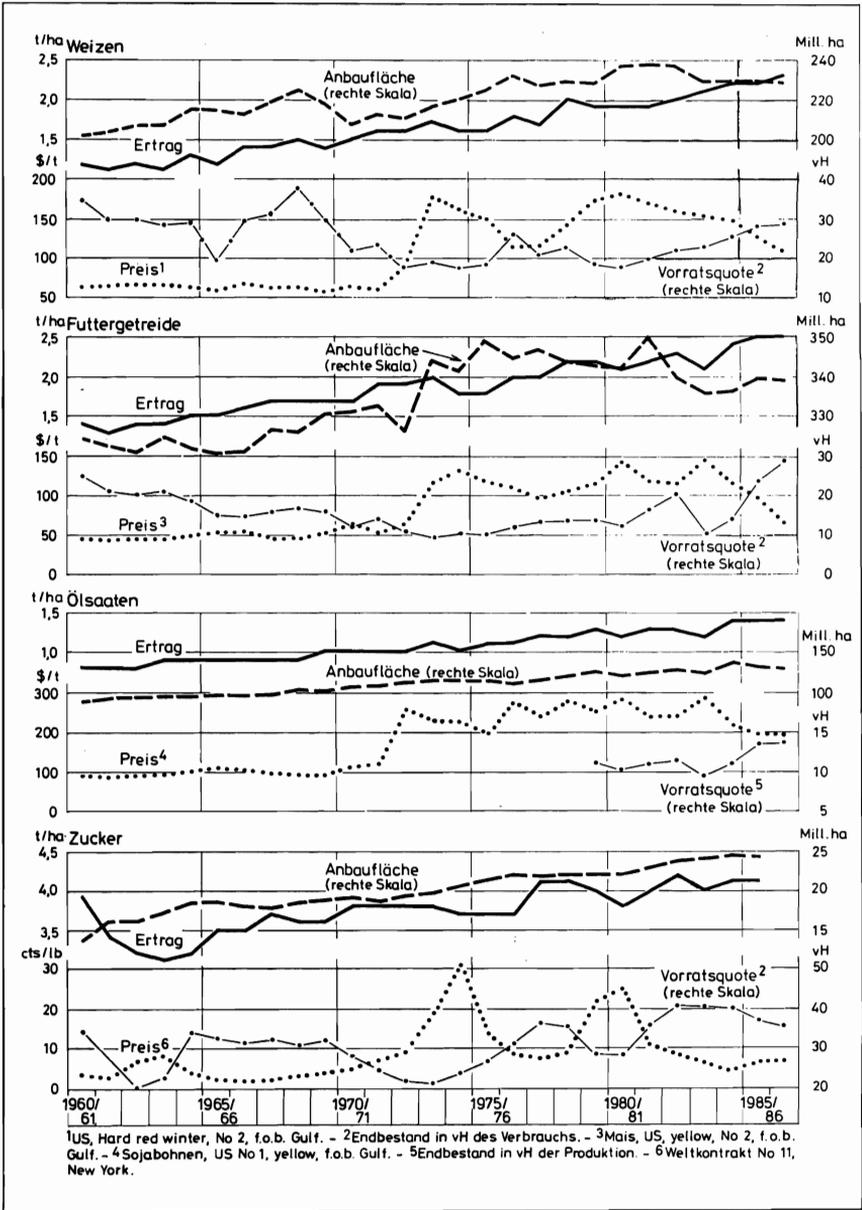


1980/81, eine Folge tendenziell zunehmender Produktionsüberschüsse, dürfte seine wesentlichen Ursachen in stabilen, hohen Ertragszuwächsen und einer weiter zunehmenden Protektion bei wichtigen Produkten vor allem in den Industrieländern gehabt haben. Der Welthandel mit wichtigen Grundnahrungsmitteln hat teils aus diesem Grunde aber auch als Folge verminderten Importbedarfs der Staatshandelsländer und zahlreicher Entwicklungsländer zuletzt abgenommen.

Die Analyse wichtiger Einzelmärkte läßt zunächst erkennen, daß Verbrauch und Produktion global von 1960-61 bis 1985-86 mit etwa 150 v. H. am stärksten bei Ölsaaten, bei Weizen mit 120 v. H. und mit ungefähr 90 v. H. bei Futtergetreide und Zucker expandierten. Daß sich Produktion und Verbrauch wichtiger Grundnahrungsmittel innerhalb von 25 Jahren verdoppeln konnten, ohne daß die relativen Preise anstiegen, deutet auf eine Preis-Angebotselastizität von unendlich hin. Eine derartige Schlußfolgerung gilt allerdings nur unter der Annahme, daß sich das Ausmaß der weltweiten Protektion im Agrarbereich (Produkt aus Höhe und betroffenem Produktions- und Verbrauchsvolumen) im untersuchten Zeitraum nicht anhaltend in eine Richtung verändert hat, die Differenz zwischen gewogenen inländischen und internationalen Agrarpreisen - abgesehen von Schwankungen - also annähernd konstant blieb,¹⁾ eine Annahme, die noch überprüft werden soll. Der unterschiedliche Anstieg von Anbauflächen und Erträgen spiegelt die Differenzen in den Kosten von Flächenexpansion und Erhöhung der Flächenproduktivität wider. So hat zwar bei allen Produkten Anbaufläche und Ertrag zugenommen (Schaubild 2), die Zuwächse fielen allerdings recht unterschiedlich aus. Im betrachteten Zeitraum stiegen die Erträge bei Weizen und Futtergetreide mit 96 bzw. 85 v. H. am kräftigsten, gefolgt von Ölsaaten (75 v. H.) und Zucker mit nur 14 v. H. Die Anbaufläche expandierte mit 65 v. H. am deutlichsten bei Zucker, gefolgt von Ölsaaten mit knapp 50 v. H. Dagegen lag die Getreidefläche am Ende der Periode mit 13 v. H. bei Weizen und 5 v. H. bei Futtergetreide nur wenig höher als zu Beginn der sechziger Jahre. Anders als bei Zucker und Ölsaaten, wo die Expansion relativ stetig verlief, waren bei Getreide ausgeprägte Schwankungen der Anbaufläche zu beobachten. Sie sind ein Hinweis auf die Versuche der Produzenten in einigen Ländern, die Erzeugung der wechselnden internationalen Versorgungslage anzupassen; die gegenläufige Bewegung von Vorratsquoten und Preisen läßt einerseits normale Marktreaktionen auf den Weltmärkten erkennen (Schaubild 2). Andererseits deuten die Unterschiede zwischen den Produkten auf produktionstechnische Eigenarten und auf zwischen den Ländern und Produkten divergierende Schutzsysteme gegenüber dem Weltmarkt hin.

Eine Sonderstellung nimmt dabei seit langem der Weltzuckermarkt ein, der durch ein hohes Maß an nationaler Reglementierung beeinflusst wird. Einmal ist der

Schaubild 2: Wichtige Indikatoren ausgewählter Weltagarmärkte



Produktionsanteil der Staatshandelsländer durch die Zugehörigkeit von Kuba sehr hoch, zum anderen ist der Zuckersektor auch in den westlichen Industrieländern stark durch staatliche Eingriffe wie Produktions- und Importquoten und oder Garantiepreissysteme geprägt. Die Folge hiervon und von produktionstechnisch bedingten verzögerten Reaktionen auf Preissignale, insbesondere in jenen Ländern, in denen Zuckerrohr die Produktionsgrundlage bildet, sind kurzfristig geringe vor allem Produktions-, aber auch Verbrauchselastizitäten in bezug auf die Weltmarktpreise (SCHRADER 1982). Diese Bedingungen dürften eine wesentliche Ursache für die wiederkehrenden, teilweise heftigen Schwankungen von Preisen und Vorräten sein, wobei die Periodenlänge - auch in Abhängigkeit von Ertragschwankungen - deutlich variiert (Schaubild 2).

Der Weltmarkt für Ölsaaten ist dagegen, sieht man von den Staatshandelsländern ab, durch eine relativ geringe Eingriffsintensität gekennzeichnet. Da Lagerhaltung, auch aufgrund der begrenzten Haltbarkeit, eine nicht so große Bedeutung hat, die Export- und Importpreiselastizitäten in den wichtigen Produktions- und Verbrauchsländern relativ hoch sind, kommt es zu raschen Anpassungen an veränderte Versorgungslagen. Mit dazu bei trägt die kurze Produktionsperiode bei den meisten Ölsaaten. Infolge relativ enger Substitutionsbeziehungen wird die Preisentwicklung bei Ölsaaten stark von den Getreidemärkten beeinflusst, wie die Entwicklung seit 1983/84 erneut verdeutlicht.

Da Getreide nicht nur wichtigstes Grundnahrungsmittel ist, sondern in zahlreichen Ländern als vorrangige Einkommensquelle der Landwirte eine zentrale Stelle unter den Nahrungsmitteln einnimmt, unterliegen die Märkte in besonderem Maße politischen Einflüssen, die, wie ein wiederholtes Getreideembargo der USA gegen die Sowjetunion zeigt, weit über den Erzeugerschutz in den Industrieländern oder den Verbraucherschutz in vielen Entwicklungs- oder auch Staatshandelsländern hinausgehen. Bestimmend für die Entwicklung von 1960 bis 1980 waren

- die amerikanische Getreidepolitik, deren Zielsetzung und Schwerpunkte sich mehrfach änderten,
- die Getreidepolitik der EG, die faktisch ausschließlich an internen Einkommenszielen der Landwirtschaft orientiert ist und die EG infolge hoher Protektion vom wichtigsten Nettoimporteur zu einem bedeutenden Nettoexporteur werden ließ,
- die Wandlung des sowjetischen Getreideüberschusses in ein Defizit, erstmals Anfang der sechziger Jahre, sowie
- die zunehmende Selbstversorgung großer Entwicklungsländer, die zuvor bedeutende Getreideimporteure waren.

Wesentliche Ursache der markantesten Preisspitzen 1973-74 und 1980/81 waren relativ niedrige Weltvorräte in Verbindung mit globalen Produktionsdefiziten, die nicht zuletzt auf eine vorübergehende Einschränkung der Anbaufläche in den USA und einen plötzlich stark erhöhten Importbedarf der Sowjetunion (1973/74) zurückzuführen waren. Die amerikanische Getreidepolitik, mit den wichtigen Zielen Erzeugerpreisstützung und Preisstabilisierung durch Lagerhaltung²⁾, geriet nach 1980 in gravierende Schwierigkeiten, als mit kräftig steigendem Dollarkurs der Anteil der USA an den Weltexporten deutlich zurückging und die Haushaltsausgaben drastisch anstiegen. Für die Entwicklung der Weltgetreidemärkte nach 1980 haben folgende Faktoren besondere Bedeutung:

- ein kontinuierlicher deutlicher Ertragsanstieg, der auf globaler Ebene für einen so langen Zeitraum bisher nicht zu beobachten war,
- die Bemühungen der amerikanischen Regierung, ihre hohen Vorräte abzubauen und damit die Staatsausgaben zu senken und den Marktanteil durch Exportsubventionen wieder auszuweiten. Diese Bemühungen werden durch den inzwischen niedrigen Dollarkurs erleichtert. Die wichtigsten Maßnahmen sind eine (seit 1985 abnehmende) Erzeugerpreisstützung gebunden an Flächenstilllegungen und die Öffnung des Inlandsmarktes durch Übergang zu einem deficiency-payment-system (MANEGOLD 1986),
- eine faktisch unveränderte EG-Getreidepolitik, die erst in jüngster Zeit durch Erzeugerpreissenkung eine Abschwächung des Exportanstiegs anzustreben scheint,
- eine relativ weitgehend an Weltmarktpreisen orientierte Getreidepolitik der wichtigen übrigen Anbieter (UHLMANN 1987), die schon zu Einschränkungen der Anbauflächen geführt hat,
- ein in den letzten Jahren wieder sinkender Importbedarf der Sowjetunion.

3 Perspektiven

3.1 Ausgangssituation

Für die Abschätzung der längerfristigen Preistendenzen ist neben der Diskussion der zukünftigen Rahmenbedingungen zunächst die Beurteilung der Ausgangssituation bedeutsam. Dabei ist zu fragen, ob die stark gefallen Realpreise derzeit ein Niveau erreicht haben, das durch die zuvor genannten Faktoren erklärt werden kann, also eine Art Gleichgewicht herrscht, oder ob schon jetzt Bedingungen angelegt sind, die eine Tendenzwende erwarten lassen.³⁾ Im historischen Vergleich mit der Situation von 1972 drängen sich einige Parallelen zur heutigen Situation auf, wobei die Politik der Vereinigten Staaten, vor allem bei Getreide

und Ölsaaten, aufgrund ihres hohen Produktions-, Export- und Lageranteils an der Welt insgesamt herausragende Bedeutung hat. 1986/87 bewegen sich die realen Welttagrpreise auf einem Niveau, das noch deutlich unter jenem von 1972 liegt. Allem Anschein nach sind die realen nationalen Erzeugerpreise (im gewogenen Weltdurchschnitt) sehr viel weniger gesunken. Vielmehr wurde die krasse Verschlechterung der sektoralen terms of trade seit 1980 in zahlreichen Ländern durch eine Erhöhung der Protektion zumindest teilweise kompensiert. Ausmaß und Verlauf dieses Prozesses wurden stark durch die jeweilige Wechselkursentwicklung beeinflusst. So kam es in den USA als Folge des seit 1980 steigenden Dollarkurses und fehlender inländischer Preisanpassung zu sinkenden Marktanteilen und zu einem raschen Anstieg der Haushaltsausgaben für Lagerhaltung und Erzeugerpreisstützung. Seither fällt der Wert des Dollars, was zwar die Exporte tendenziell erleichtert, einen weiteren Anstieg der amerikanischen Lagerbestände aber bisher nicht verhindern konnte. Das amerikanische Farm-Programm von 1985 zielt auf eine konsequente Reduzierung der Haushaltsausgaben mittels einer Verringerung der Produktionskapazitäten. Für die Beurteilung des Anpassungsgrades an die stark gesunkenen Weltmarktpreise sind die üblicherweise verwendeten Protektionsraten, insbesondere im Fall der USA, ein unzureichender Maßstab, da diese im wesentlichen auf die Preisdifferenz zwischen Weltmarkt und inländischen Erzeuger- und Verbraucherpreisen abheben. Producer oder consumer subsidy equivalents (PSE/CSE) haben zwar eine sehr viel breitere Grundlage⁴⁾ zur Abschätzung der Allokationsverzerrungen, können aber dann zu einer Fehlbeurteilung zumindest der internationalen Allokation führen, wenn der Erzeugerschutz durch Produktionsquoten (z. B. Milch, Zucker in der EG) oder Flächenstilllegungen (USA) in seiner Allokationswirkung ganz oder teilweise kompensiert wird. Auch erfassen sie häufig nicht die Wirkungen von Preisverzerrungen bei Zwischenprodukten, die z. B. bei der Kalkulation effektiver Protektionsraten berücksichtigt wird. So sind in den USA die nominalen Protektionsraten bei Getreide (für die Produzenten) wohl bis zuletzt gestiegen und erreichten 1986 ein sehr hohes Niveau (bei Weizen z. B. etwa 80 v. H.), jedoch wurde die Anbaufläche von Getreide von 1981/82 bis 1986/87 von 76 auf 66 Mill. ha reduziert.⁵⁾ Gleichzeitig baute man die Allokationsverzerrung im Konsum durch den Übergang zu einem deficiency-payment-System praktisch vollständig ab. Damit dürfte sich der laufende Produktionsüberschuß jenem Wert, der bei freiem Handel existieren würde, deutlich angenähert haben, jedoch darf nicht übersehen werden, daß die noch sehr hohen Lagerbestände und gezielte Exportsubventionen eine rasche Erholung der Weltmarktpreise verhindern. Auch in anderen wichtigen Exportländern, in denen traditionell kaum Erzeugerschutz besteht (Australien, Argentinien, Kanada), ist in den vergangenen Jahren aufgrund des starken Preisdrucks, der allerdings tendenziell durch eine Abwertung der nationalen Währungen gegen-

über dem US-Dollar und einen Abbau der Exportzölle in Argentinien (IWC 1987) gemildert wurde, die Anbaufläche vor allem in Australien deutlich eingeschränkt worden. Weitgehend ausgeblieben ist dagegen eine Reaktion der EG auf die stark gefallenen Weltmarktpreise. Zwar sind schon 1986 die Erzeugerpreise leicht zurückgegangen, jedoch hat sich selbst nach der leichten Senkung der Marktordnungspreise in ECU 1987 aufgrund des partiellen Abbaus des negativen Grenzgleichs in einigen Ländern der Abstand zwischen durchschnittlichen nationalen Marktordnungspreisen und Weltmarktpreisen noch weiter erhöht. Die Getreideanbaufläche nahm seit 1981/82 um weniger als 3 v. H. ab; ein wesentlicher Teil davon dürfte zum Anbau von Öl- bzw. Eiweißpflanzen eingesetzt worden sein. Damit verlagern sich die Probleme lediglich auf andere Märkte. Angesichts der enormen Haushaltsschwierigkeiten der EG kann wohl unterstellt werden, daß bei unverändert niedrigen Weltmarktpreisen und niedrigem Dollarkurs deutlichere Produktionseinschränkungen als bisher erwartet werden können.

Vergleicht man die momentane Situation auf den wichtigen Weltagarmärkten, so scheint die Anpassung an die sehr niedrigen Notierungen auf dem Weltzuckermarkt, wie die seit zwei Jahren sinkende, aber absolut noch hohe Vorratsquote zeigt, relativ weit fortgeschritten zu sein. Noch mehr gilt dies für Ölsaaten, da hier Anpassungsverzögerungen infolge staatlicher Eingriffe allgemein gering sind. Bei Getreide ist die Situation eher widersprüchlich. Einerseits scheinen die traditionellen Getreideexporteure, einschließlich der USA, ihre Produktionskapazitäten weitgehend dem niedrigen Preisniveau angepaßt zu haben, auch zeigen die nationalen Erzeugerpreise sogar nominal fallende Tendenz, auf der anderen Seite drücken sehr hohe Lagerbestände auf die Preise. Die in der EG bisher nur vorsichtig und stark verzögert eingeleiteten Maßnahmen zur Anpassung an die extrem niedrigen Weltmarktpreise dürften aber verhindern, daß sich der Nettoexportüberschuß bei Getreide weiter wie im bisherigen Tempo erhöht. Mit Anpassungsreaktionen seitens der Staatshandelsländer ist kaum zu rechnen. Insgesamt scheinen die Weltmarktnotierungen 1987 einen Wendepunkt erreicht zu haben.

3.2 Bestimmungsfaktoren des Verbrauchs

Für die zukünftige Entwicklung des Weltverbrauchs an Nahrungsmitteln sind neben den Preisen die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten, das Bevölkerungswachstum und die diesbezüglichen regionalen oder nationalen Unterschiede von grundlegender Bedeutung. Hier soll auf die Vorausschätzungen der Weltbank zurückgegriffen werden, die bis zum Jahre 2000 mit etwa 3,6 v. H. für das

Einkommen (Welt insgesamt) ein geringfügig höheres Wachstum als in der Periode 1973-80 unterstellt (World Bank 1986a, S. 23). Die Rate liegt deutlich über jener für den Zeitraum 1980-86 (2,5 v. H.) und ergibt sich aus einem gegenüber 1973-80 für die Entwicklungsländer abgeschwächten und für die Industrieländer leicht erhöhten Wachstum. Das Bevölkerungswachstum nimmt demnach von 1,8 (1973-80) auf 1,6 v. H. (1991-2000) leicht ab.

3.3 Bestimmungsfaktoren für die Produktion

Sieht man auch hier zunächst von den Preisen ab, so sind die voraussichtliche Ertragsentwicklung und das Flächenangebot die entscheidenden Bestimmungsfaktoren. Untersuchungen über das Produktionspotential und insbesondere das Flächenpotential für die Welt und auf regional stark disaggregiertem Niveau zeigen⁶⁾, daß Kapazitätsgrenzen in absehbarer Zeit keine Bedeutung haben dürften. Angesichts der Verminderung der Anbaufläche bei wichtigen Produkten nach 1980 kann unterstellt werden, daß das Flächenangebot in einem erheblichen Bereich sehr elastisch auf Produktpreisänderungen reagiert und auch darüber hinaus kein starker Anstieg der Nutzungskosten zu erwarten ist. Die Beurteilung der Ertragsentwicklung ist schwieriger. Zunächst sollte der Eindruck zunehmender Ertragszuwächse, der sich aus den Zahlen seit 1980 insbesondere für Weizen ergibt, nicht überbewertet werden. Einmal erscheint es eher als Zufall, daß seit 1980 kein Rückgang beobachtet wurde, zum anderen dürfte die Einschränkung der Anbaufläche zumindest dann tendenziell zu statistischen Ertragssteigerungen führen, wenn die Ursache administrative Auflagen sind. Eine fundierte Analyse der künftigen Ertragspotentiale deutet allerdings darauf hin, daß in der Tat für die Zukunft steigende Ertragszuwächse möglich sind (OTA 1986, S. 75 f.). Da hierbei aber tierische Veredelungsprodukte einen zeitlichen Vorlauf haben dürften, stehen für die analysierten Bodenprodukte zunächst retardierende Einflüsse auf die Nachfrage im Vordergrund, die dämpfende Wirkung auf die Preise bleibt allerdings erhalten. Insgesamt ist auf mittlere Sicht mit einem sehr preiselastischen Angebot zu rechnen.

3.4 Preistendenzen bei gegebener agrarpolitischer Entwicklung

Die beschriebenen Perspektiven für die Entwicklung der verbrauchs- und produktionsbestimmenden Faktoren lassen den Schluß zu, daß zu erwartende jährliche Verbrauchszunahmen bei Nahrungsmitteln in der Größenordnung von 2,5 v. H. (World Bank 1986b, S. 67) bei nur wenig steigenden Realpreisen realisierbar

sind. Die Weltbank kommt für die hier diskutierten Produkte auf der Basis der Preise von 1986, die in etwa dem Niveau von Mitte 1987 entsprechen, zu dem Ergebnis, daß die realen Preise für Getreide und Sojabohnen bis zum Jahre 2000 im wesentlichen unverändert bleiben und für Zucker um etwa 180 v. H. steigen. Dabei wird als Begründung für die Zuckerpreissteigerung angeführt, daß die Zuckerpreise sich anhaltend unterhalb der Produktionskosten in wichtigen Erzeugerländern bewegen. Dieses Argument dürfte allerdings auch für Getreide zutreffen, und die Diskussion der Ausgangsbedingungen für die Vorausschau hat gezeigt, daß schon aus der gegenwärtigen Politik Preiserholungstendenzen abgeleitet werden können. Der stetige Anstieg der Getreideerträge seit 1980 scheint zudem ungewöhnlich, schon ein einmaliger Ertragsrückgang für die Welt insgesamt würde bei kontinuierlich steigendem Verbrauch zu einem deutlichen Abbau der Lagerbestände und zu einem Preisanstieg führen. Legt man das derzeit extrem niedrige Preisniveau einer mittelfristigen Prognose zugrunde, so erliegt man wohl der bekannten Gefahr, den "aktuellen Rand" der vergangenen Entwicklung überzubewerten.⁷⁾ Nicht zuletzt darf bei der Beurteilung der bisherigen Entwicklung der Weltmarktpreise, die zu der eingangs abgeleiteten Vermutung eines unendlich elastischen Angebots führte, nicht übersehen werden, daß die Annahme eines konstanten Protektionsniveaus⁸⁾ in der Welt wohl nicht zutrifft. Vielmehr deutet vieles darauf hin, daß im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß viele Industrieländer zu einer Verstärkung des Schutzes tendieren und die sogenannten Schwellenländer bei Erreichen eines gewissen Entwicklungsstandes mit dem Schutz des Agrarsektors beginnen (ANDERSON et al. 1986, S. 26 f.). Dieser Umstand dürfte zweifellos dämpfend auf die Preise des freien Weltmarktes wirken. Insgesamt wird hier die These vertreten, daß schon gegenwärtig eine Preiserholung auf den Weltmärkten angelegt ist, danach aber auf mittlere Sicht mit wenig veränderten Realpreisen zu rechnen ist.

4 Ausblick auf das politische Szenario

Wie die bisherigen Überlegungen gezeigt haben, hängt die Entwicklung der Weltmarktpreise ganz entscheidend von Entwicklungen in der Agrarpolitik ab, wobei es fraglos auch Rückkoppelungen gibt. Nachdem die politisch bedingten weltweiten Allokationsverzerrungen im Agrarbereich, deren Ursache in einem hohen und steigenden Agrarschutz in den Industrie- und zunehmend auch den Schwellenländern sowie einer Benachteiligung des Agrarsektors in vielen Entwicklungsländern zu sehen ist⁹⁾, gerade in jüngerer Zeit ein bisher nicht beobachtetes Ausmaß angenommen haben, scheint die Diskussion auch auf politischer Ebene Wirkung zu zeigen. Mit dazu beigetragen hat sicherlich auch die zunehmende

Zahl wissenschaftlicher Veröffentlichungen, in denen u. a. mit Hilfe von gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsmodellen die negativen Handels- und Wohlfahrtseffekte der derzeitigen Agrarpolitik aufgezeigt werden.¹⁰⁾ Ihren konkreten Ausdruck hat die Bewußtseinsänderung in der Aufnahme der Agrarpolitik in die anstehenden GATT-Verhandlungen gefunden.¹¹⁾ Derzeit muß der Ausgang der Verhandlungen als völlig offen angesehen werden. Bisher durch die hohen volkswirtschaftlichen Kosten der Protektion erzwungene Kurskorrekturen in wichtigen Ländern deuten allerdings darauf hin, daß Annäherungsmöglichkeiten darin bestehen, die internationalen Allokationsverzerrungen durch eine Koppelung des Erzeugerschutzes mit nationalen Angebotsbeschränkungen zu verringern. Die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel würden hierdurch fraglos gestützt.

Fußnoten

- 1) Auf die Problematik der üblichen Protektionsmaße bezüglich einer adäquaten Erfassung der nationalen und internationalen Allokationsverzerrungen wird an anderer Stelle zurückgekommen.
- 2) Die preisstabilisierende Wirkung der amerikanischen Lagerpolitik ist deutlich an den Lagerveränderungen und Marktanteilen ablesbar (HOFFMEYER et al. 1986).
- 3) Zu einer ausführlicheren Diskussion der jüngeren agrarpolitischen Entscheidungen in wichtigen Ländern vgl. JOHNSON (1987).
- 4) Zum Konzept der Messung, verbleibenden Unvollkommenheiten und Quellangaben für neuere empirische Schätzungen vgl. LEE (1987) und TANGERMANN et al. (1987, S. 271).
- 5) Über das Ausmaß noch vorhandener Protektion angesichts sehr niedriger Weltmarktpreise soll hier nicht spekuliert werden; dazu müßte u. a. die Produktionsentwicklung berücksichtigt werden, da die Reduzierung der Anbaufläche vermutlich zu höheren Erträgen beigetragen hat.
- 6) Zu einem Überblick über die vorliegenden, z. T. sehr umfangreichen Studien vgl. WEBER (1986).
- 7) Eine vergleichende Analyse von Prognosen der Nahrungsmittelpreise, die bis 1980 vorgelegt wurden (Weltbank, FAO: Toward 2000, USA: Global 2000) ließ schon damals erkennen, daß vor allem die amerikanische Prognose, trotz des recht aufwendigen Modells, angesichts der vorübergehenden Knappheiten, die Preiselastizitäten des Angebots deutlich unterschätzte. Die Weltbank-Prognose war dagegen - auch aus heutiger Sicht - wesentlich realistischer; vgl. HOFFMEYER/SCHRADER (1981).
- 8) Damit ist Konstanz des Produkts aus Protektionsraten und erfaßtem Volumen gemeint und von Messungsproblemen infolge kompensierender Produktionsbegrenzungen abstrahiert.
- 9) Zu einer ausführlichen Diskussion der Problematik vgl. World Bank (1986b) und die dort angeführte Literatur.

- 10) Zu einem Überblick und einer Diskussion der vorliegenden Untersuchungen vgl. WINTERS (1987) und BALASSA (1987).
- 11) Zu einem Überblick über die Probleme und Ansatzpunkte für eine Reduzierung des Agrarschutzes vgl. HARTWIG (1987) und ZIETZ (1987).

Literatur

- ANDERSON, K., Y. HAYAMI und M. HONMA (1986): The growth of agricultural protection. In: ANDERSON, K. and Y. HAYAMI (Ed.), The Political Economy of Agricultural Protection. Sydney, S. 17-30.
- BALASSA, B. (1987): Agricultural Policies and International Resource Allocation. 5th EAAE Congress, Budapest.
- HARTWIG, B. und S. TANGERMANN (1987): Die Stellung des Agrarhandels im GATT am Beginn der Uruguay-Runde. Agrarwirtschaft, Jg. 36, S. 69-80.
- HOFFMEYER, M. und J.-V. SCHRADER (1981): A medium-term outlook for selected agricultural commodities. Working Paper no. 131, Kiel.
- HOFFMEYER, M. und J.-V. SCHRADER (1986): Preistief auf den internationalen Rohstoffmärkten. Die Weltwirtschaft, H. 2, S. 128-143.
- International Wheat Council (IWC) (1987): National Policy Developments 1986/87. London, 14. August 1987.
- JOHNSON, D. G. (1987): Crisis in International Agricultural Trade. Paper presented at an international meeting on Economy-wide Effects of Farm Support Policies, Wiston House, Steyning, West-Sussex, May 8-10, 1987.
- LEE, J. E. (1987): Comparisons of Government's Interventions in Agriculture. Paper presented at an international meeting on Economy-wide Effects of Farm Support Policies, Wiston House, Steyning, West-Sussex, May 8-10, 1987.
- MANEGOLD, D. (1986): Grundzüge der künftigen US-Agrarpolitik. Agrarwirtschaft, Jg. 35, S. 130-150.
- Office of Technology Assessment (OTA) (1986): Technology, Public Policy, and the Changing Structure of American Agriculture. Washington, D. C.
- SCHRADER, J.-V. (1982): Interdependenzen zwischen EG-Zuckerpolitik und Preis- oder Mengenschwankungen auf dem Weltmarkt. Agrarwirtschaft, Jg. 31, S. 6-15.
- TANGERMANN, S., T. E. JOSLING and S. PEARSON (1987): Multilateral Negotiations on Farm-support Levels. The World Economy, Vol. 10 (3), September 1987, S. 265-281.

- TYERS, R. (1987): International Effect of the United States Food Security Act of 1985. Paper presented at the 31st Annual Conference of the Australian Agricultural Economics Society, Adelaide.
- UHLMANN, F. (1987): Der Weltgetreidemarkt vom Defizit zum Überfluß. Agrarwirtschaft, Jg. 36, S. 226-233.
- WEBER, A. (1986): Assessing Food Production Potentials in the Final State of Stationary Populations. Staff Papers Series, Institute of Agriculture, Forestry and Home Economics, St. Paul, Minnesota, December 1986.
- WINTERS, A. L. (1987): Measuring the Economic Costs of Farm Support Policies. Paper presented at an international meeting on Economy-wide Effects of Farm Support Policies, Wiston House, Steyning, West-Sussex, May 8-10, 1987.
- World Bank (1986a): Price Prospects for Major Primary Commodities, vol. 1: Summary and Implications. Report no. 814/86, Washington, D. C.
- World Bank (1986b): World Development Report 1986. Washington, D. C.
- ZIETZ, J. (1987): Der Agrarsektor in den GATT-Verhandlungen. Die Weltwirtschaft, H. 1, S. 200-211.

ANALYSE DER PREISSCHWANKUNGEN AM WELTFETTMARKT

von

Lutz KERSTEN, Braunschweig

Einleitung

Die internationalen Preise für Öle und Fette, hier oft unterschiedslos Fette genannt, schwanken sehr stark. Die Ansichten über die Dauerhaftigkeit der jeweils zu beobachtenden Preistendenzen gehen weit auseinander und sind immer von der jeweils herrschenden Marktsituation gefärbt. Als Grundlage weiterer Marktuntersuchungen wird deswegen in diesem Beitrag eine univariate Zeitreihenanalyse der Preisbewegungen vorgenommen. Im allgemeinen stehen Ökonomen diesen Zeitreihenuntersuchungen sehr skeptisch gegenüber, weil sie keinen ökonomischen Erklärungsgehalt haben. Trotzdem sind solche Untersuchungen in den Fällen notwendig, in denen z. B. der ökonomischen Analyse eine Beschreibung des zu untersuchenden Tatbestands vorausgehen soll.

Es wird unterstellt, daß sich Zeitreihen im allgemeinen aus 1. einer Grundrichtung, üblicherweise einem Trend, 2. mittelfristigen, zyklischen Bewegungen, 3. Saison- und 4. Restschwankungen zusammensetzen. Darüber hinausgehende längerfristige Schwankungen bleiben unberücksichtigt. Die Frage, wie sich die Preis- und Mengenschwankungen ökonomisch erklären lassen, wird grundsätzlich noch zurückgestellt. Als Analyseinstrument dient das Verfahren der Komponentenzerlegung der Zeitreihen. Wegen der notwendigen Kürze konzentriert sich die Darstellung auf die Prüfung der Beziehungen zwischen einigen Preisen, auf die mittelfristigen Preisschwankungen und auf einen kurzen Ausblick auf die Analyse der Preisbestimmung im wesentlichen an den Beispielen Soja-, Palm- und Kokosöl.

Charakteristika des Weltfettmarktes

Kennzeichnend für den Weltfettmarkt sind neben den starken Preisschwankungen die Vielzahl der Einzelprodukte, die Substitutionsmöglichkeiten in den Verwendungen und der Wettbewerb zwischen Anbietern. Die vielfältigen Preisbeziehungen resultieren nicht nur aus der Austauschbarkeit der Produkte auf der Verwendungsseite, sondern auch aus einem Netz von Verbindungen auf der Seite des Angebots.

Die Weltfettproduktion ist in der Vergangenheit schnell ausgedehnt worden. Noch schneller stieg der internationale Handel. Am gesamten Agrarhandel einschließlich Produkten der Forst- und Fischwirtschaft hat der Fettsektor mit Ölsaaten, Fetten - ausschließlich Butter und Fischöl - und Ölschrotten einen Anteil von rund 10 %.

Zur Analyse der Preisbewegungen am Weltfettmarkt steht umfangreiches statistisches Material zur Verfügung. Es wird mit Vierteljahresdaten gerechnet und mit dem UN-Index des Durchschnittswerts der Exporte verarbeiteter Güter aus entwickelten marktwirtschaftlichen Ländern (in US-Dollar) deflationiert. Die generellen Aspekte der langfristigen Realpreisentwicklung werden hier nicht beleuchtet.¹⁾

Marktintegration

Der Preiszusammenhang zwischen den Einzelprodukten kann sehr anschaulich mit den Einfachkorrelationskoeffizienten dargestellt werden. Eine andere Möglichkeit bietet die Prüfung auf Marktintegration, indem die Entwicklung der Preise in der Regressionsrechnung aufeinander bezogen wird:

$$P_1 = \alpha + \beta P_2$$

wenn $\alpha + \beta = 0$, sind P_1 und P_2 voneinander unabhängig. Von einem integrierten Markt spricht man, falls sich die Preise nicht unabhängig voneinander verhalten.

Es gibt die vier Möglichkeiten:

1. $\beta = 1$ und $\alpha = 0$; P_1 und P_2 verlaufen gleich.
2. $\beta = 1$ und $\alpha \neq 0$; P_1 und P_2 laufen parallel.
3. $\beta \neq 0$ und 1 und $\alpha = 0$; P_1 und P_2 weichen relativ voneinander ab.
4. $\beta \neq 0$ und 1 und $\alpha = 0$; die Preise weichen absolut und relativ voneinander ab.

Zur behelfsmäßigen Prüfung, ob der Regressionskoeffizient signifikant von 1 verschieden ist, dient der Vergleich des empirischen t-Wertes t_e mit $t_{0,10; n-1}$ (Übersicht 1).

Die mengenmäßig wichtigsten Einzelprodukte am Weltfettmarkt sind Soja- und Palmöl. Die Schätzwerte und Prüfmaße der Preisbeziehung zeigen, daß die beiden Preise parallel verlaufen. Der Sojaölpreis ab holländischer Mühle lag in der Beobachtungsperiode deutlich über dem Palmölpreis cif Nordwesteuropa. Sonnenblumenöl ist hingegen normalerweise teurer als Sojaöl, was die zweite Schätzgleichung nicht zum Ausdruck bringt. Allerdings laufen die beiden Preise auch nicht parallel, sondern sie weichen im Zeitablauf absolut und relativ voneinander ab, worauf die Schätzwerte für α und β sowie der spezielle empirische t-Wert zur Prüfung, ob b signifikant von 1 verschieden ist, hinweisen. Die trotzdem sehr ähnlichen Veränderungen beider Preise kommen im hohen Bestimmtheitsmaß und im vergleichsweise niedrigen Standardfehler der Schätzung zum Ausdruck. Von den anderen Preisbeziehungen besonders interessant ist der Zusammenhang zwischen Palmkernöl, Palmöl und Kokosöl, weil Palmkerne als Koppelprodukt von Palmöl anfallen und Palmkernöl und Kokosöl als laurische Öle praktisch vollkommene Substitute sind. Der Palmkernölpreis hängt dementsprechend viel enger mit dem Kokosölpreis als mit dem Palmölpreis zusammen, was die Schätzwerte und die Prüfmaße klar zeigen.

Preiszyklen

Die saisonalen Preisschwankungen am internationalen Fettmarkt sind offensichtlich unbedeutend, wie verschiedene Berechnungen anhand der Ausgangsdaten und der von Trend und Zyklus bereinigten Reihen ergeben. Der Trend erklärt beim realen Sojaölpreis etwa 10 % und beim Palmölpreis rund 20 % der Gesamtvarianz. Beim realen Kokosölpreis ist von einer konstanten Grundrichtung auszugehen. Andererseits hat eine Aufteilung der Gesamtperiode in einen Abschnitt 1960 bis 1972 und einen zweiten von 1975 bis 1986 unter Ausschaltung der extremen Ausschläge von 1973 und 1974 aufgrund des Vergleichs der jeweiligen Mittelwerte der Reihen den Schluß nahegelegt, daß das Realpreinsniveau längerfristig auch bei Sojaöl und Palmöl im Untersuchungszeitraum eher konstant war, zumal die Ergebnisse der Trendberechnungen sehr stark durch den Preisabschwung und das Preistief am Ende des Beobachtungszeitraums beeinflußt werden. Bei der Herausarbeitung der zyklischen Komponente der Realpreise wird deswegen auf eine Trendbereinigung der Reihen verzichtet. Statt dessen werden die mittel- und langfristigen Bewegungen der Reihen zusammengefaßt als gleitende Viertel-

Übersicht 1: Preisbeziehungen am Weltfettmarkt

Einbezogene Fette		Schätzwerte und Prüfmaße				
Endogen	Exogen	a	b	t _e	R ²	\bar{S}
Soja	Palm	26,91 (12,29)	1,008 (0,029)	0,28	0,917	55,3 (13,6)
Soja	Sonnenbl.	23,61 (9,16)	0,834 (0,018)	9,22	0,953	41,6 (10,2)
Soja	Erdnuß	56,01 (15,44)	0,601 (0,024)	16,63	0,859	72,1 (17,7)
Soja	Lein	-18,69 (24,63)	1,076 (0,055)	1,38	0,784	108,5 (26,7)
Erdnuß	Soja	2,07 (25,26)	1,431 (0,056)	7,70	0,859	111,3 (19,1)
Erdnuß	Sonnenbl.	22,44 (24,50)	1,223 (0,048)	4,65	0,860	111,2 (19,0)
Erdnuß	Palm	14,10 (24,07)	1,512 (0,058)	8,83	0,867	108,3 (18,5)
Erdnuß	Kokos	145,76 (37,75)	0,902 (0,069)	1,42	0,619	172,4 (29,5)
Kokos	Soja	17,59 (30,46)	1,151 (0,068)	2,22	0,731	134,2 (27,6)
Kokos	Palm	13,26 (26,78)	1,254 (0,064)	3,97	0,783	120,5 (24,8)
Palmkern	Palm	-29,07 (24,24)	1,348 (0,058)	6,00	0,836	109,0 (22,8)
Palmkern	Kokos	-17,33 (10,56)	1,022 (0,019)	1,16	0,964	51,2 (10,7)
Lein	Palm	27,35 (30,26)	1,039 (0,072)	0,54	0,660	131,1 (32,5)

N. B.: Für alle Produkte vierteljährliche Nominalpreise von 1960 bis 1986, in US-Dollar je t; 107 Freiheitsgrade. - a = Achsenabschnitt und b = Regressionskoeffizient; darunter (in Klammern) deren Standardfehler. -

$$t_e = \frac{1-b}{s_b} \text{ bei } t_{0,10}; 107 = 1,66. -$$
R² = Bestimmtheitsmaß. - \bar{S} = Standardfehler der Schätzung unter Berücksichtigung der Freiheitsgrade absolut und (in Klammern) in Prozent des Mittelwerts der endogenen Variablen.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der UNCTAD-Daten.

jahresdurchschnitte ermittelt, d. h. Saison- und Restschwankungen werden eliminiert. Dieses Verfahren erfaßt trotz der sehr großen und unregelmäßigen Variabilität der Reihen infolge seiner guten Anpassungsfähigkeit etwa 70 % der Gesamtvarianz der Ausgangsreihen, im einzelnen bei Soja etwa drei Viertel, bei Palmöl zwei Drittel und bei Kokosöl 70 % der Gesamtvarianz. Der weit überwiegende Teil der Gesamtvarianz der Realpreise entfällt damit auf die mittelfristige Komponente, die je nach Einzelfall einen kleinen Teil eines säkularen Trends beinhalten mag.

Die Konjunkturforschung unterscheidet in einem Zyklus verschiedene Phasen, die unterschiedlich bezeichnet werden. Generell gibt es einen Aufschwung, ein Maximum, einen Abschwung, ein Minimum und anschließend wieder einen Aufschwung, der im unteren Teil im allgemeinen Erholung heißt. Vieldeutig wird der Begriff "Wendepunkt" verwendet. Falls sich der Zyklus nicht regelmäßig um eine Mittellinie wie z. B. einen Trend oder eine konstante Grundrichtung bewegt, sind nur die Höhe- und Tiefpunkte, aber nicht die eigentlichen Anfangs- und Endpunkte zu lokalisieren. Dauer und Amplitude der einzelnen Phasen der Zyklen werden hier deswegen an den örtlichen Extremwerten gemessen (Übersicht 2).¹⁾

Über die zyklischen Bewegungen der Einzelproduktpreise hinaus interessiert es, ob man für den Weltfettmarkt einen allgemeinen mittelfristigen Preisverlauf feststellen kann, der mit den einzelnen Zyklen im Einklang steht. Zu diesem Zweck wird in Anlehnung an den Diffusionsindex (TICHY 1976, S. 37 ff.) für jedes Quartal eine "Diffusionszahl" errechnet. Stellvertretend für den Sektor werden neben Soja-, Palm- und Kokosöl für die technischen Öle das Leinöl und für die Saaten und Früchte Sojabohnen und Kopra berücksichtigt. Die Extremwerte der Realpreise werden auf die Quartale gelegt, in denen sich die Mehrzahl der fallenden oder steigenden Reihen verändert (Übersicht 2).

Im Beobachtungszeitraum 1960 bis 1986 gab es an den berücksichtigten Fettmärkten acht Realpreismaxima und -minima (Schaubild 2). Zählt man hingegen die Preiszyklen z. B. bei Sojaöl an der ausgezogenen Linie nach dem allgemeinen Erscheinungsbild aus, sind es unter Berücksichtigung des angedeuteten Aufschwungs in der zweiten Jahreshälfte 1986 sechs ausgeprägte Preiszyklen. Allgemeine Preishochs gab es im ersten Halbjahr 1965, im zweiten bis dritten Quartal 1970, im zweiten bis dritten Quartal 1974, im ersten Quartal 1977 und im zweiten bis dritten Quartal 1984. Die Preistiefs lagen Ende 1962, als Kokosöl allerdings schon teurer wurde, dann um die Jahreswende 1968/69, als der Kokosölpreis noch sank, übereinstimmend im dritten Quartal 1972 und im ersten bzw. zweiten Quartal 1976. Das erste Quartal 1978 ist für den Kokosölpreis ein

Übersicht 2: Maxima, Minima und Dauer der zyklischen Phasen der Realpreisschwankungen am Fettmarkt

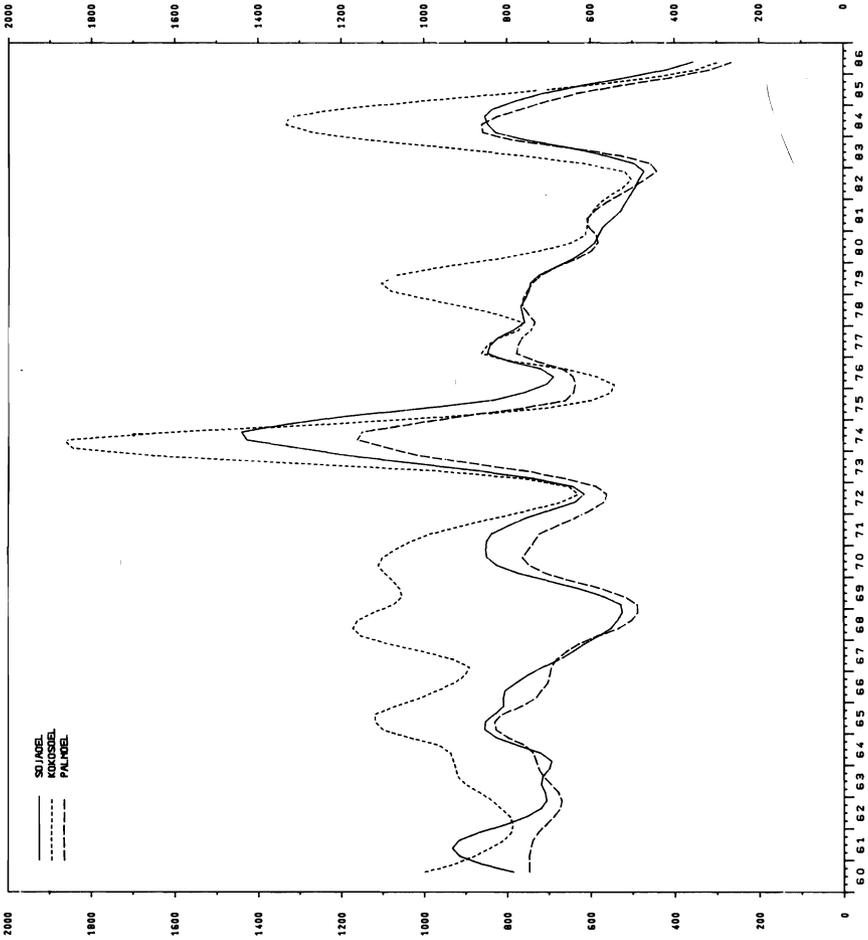
Produkt	Maximum	Minimum	Phasendauer (Quartale)				Amplitude (US-\$/t)	
			H/T	T/H	H/H	T/T	H/T	T/H
<u>Palmöl</u>	(I/61)	IV/62	7	10	17	-	75	161
	II/65	IV/68	14	7	21	24	342	275
	III/70	III/72	8	7	15	15	202	600
	II/74	I/76	7	4	11	14	526	141
	I/77	I/78	4	2	6	8	44	30
	III/78	III/80	8	3	11	10	181	208
	II/81	IV/82	66	6	12	9	167	405
	II/84	III/86	9	-	-	-	-	-
	Durchschnitt	-	-	8	6	13	13	220
<u>Sojaöl</u>	II/61	IV/62	6	2	8	-	227	13
	II/63	I/64	3	4	7	5	21	161
	I/65	IV/68	15	8	23	19	330	327
	IV/70	III/72	7	8	15	15	236	825
	III/74	II/76	7	3	10	15	752	158
	I/77	I/78	4	2	6	7	89	9
	III/78	IV/82	17	7	24	19	295	358
	III/84	(III/86)	8	-	-	15	-	-
	Durchschnitt	-	-	8	5	13	14	279
<u>Kokosöl</u>	-	I/62	-	13	-	-	-	332
	II/65	I/67	7	5	12	20	227	281
	II/68	II/69	4	4	8	9	118	57
	II/70	III/72	9	7	16	13	481	1234
	II/74	I/76	7	4	11	14	1321	318
	I/77	I/78	4	5	11	8	99	340
	II/79	III/82	13	7	20	25	601	830
	II/84	III/86	9	-	-	-	1041	-
	Durchschnitt	-	-	8	6	13	15	555
<u>Ölsaaten und Fette¹⁾</u>	II/61	IV/62	7	9	16	-	-	-
	I/65	I/69	16	6	22	25	-	-
	III/70	III/72	8	7	15	14	-	-
	II/74	I/76	7	4	11	14	-	-
	I/77	I/78	4	4	8	8	-	-
	I/79	III/80	6	2	8	10	-	-
	I/81	IV/82	7	6	13	9	-	-
	II/84		(10)	-	-	-	-	-
	Durchschnitt	-	-	8	5	13	13	-

N.B.: H = Höhepunkt (örtliches Maximum), T = Tiefpunkt (örtliches Minimum) der jeweils betrachteten Preisschwankung; Maxima und Minima bei den Einzelproduktreihen entsprechend den Schwankungen der gleitenden Vierteljahresdurchschnitte der Realpreise, bei den Ölsaaten und Fetten nach der Entwicklung der Diffusionszahl. - Zahlen in Klammern vorläufig bzw. geschätzt.

¹⁾ Einbezogen sind stellvertretend Sojabohnen und Kopra für die Saaten und Früchte; Sojaöl, Sonnenblumenöl, Palmöl, Kokosöl und Leinöl für die pflanzlichen Öle unterschiedlicher Herkunft und Bedeutung. Maxima und Minima ermittelt anhand der "Diffusionszahl" - Siehe dazu Text.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der deflationierten UNCTAD-Preisreihen.

Schaubild 2: Preiszyklen am Weltfettmarkt¹⁾



1) GLEITENDE DURCHSCHNITTE DER DEFLATIONIERTEN VIERTELJAHRESDATEN.

ausgesprochenes Tief, für Sojaöl und Palmöl deutet sich dieses Minimum hingegen nur an. Auch das Preistief im dritten Quartal 1980 kann man als eine kurze Zwischenphase im andauernden Abschwung ansehen.

Der zeitliche Abstand zwischen den Hochs wie auch zwischen den Tiefs beträgt im Durchschnitt 13 bis 15 Quartale. Die Phasen des Realpreisabschwungs dauerten durchschnittlich acht Quartale, die Aufschwünge nur fünf Quartale, allerdings mit einer sehr großen Variationsbreite von maximal 17 Monaten für den Preisverfall und von maximal 13 Monaten für den Preisanstieg. Die größten Amplituden haben die Zyklen von Mitte der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre. Besonders groß sind die Ausschläge immer dann, wenn die zyklischen Preisbewegungen am Fettmarkt für die Einzelerzeugnisse synchron verlaufen. Das ist auch im jüngsten Zyklus der Fall, dessen Abschwung - zumindest vorläufig - in der zweiten Jahreshälfte 1986 endete.

Gemessen an den lokalisierten örtlichen Extremwerten unter Einschluß der nur kurzen Erholungsphasen waren im Untersuchungszeitraum acht Preiszyklen mit einer durchschnittlichen Dauer von 13 Monaten oder etwas über drei Jahren zu beobachten. Die Amplituden bewegten sich für Palm- und Sojaöl durchschnittlich in der Größenordnung von 220 bis 280 US-\$/t, für Kokosöl aber von 485 bis 555 US-\$/t. Die Sojaöl- und Palmölpreise nehmen im Beobachtungszeitraum einen sehr ähnlichen Verlauf und stimmen auch gut mit der sektoralen Preisentwicklung überein. Der Kokosölpreis weicht in einigen Phasen sehr stark von der allgemeinen Preisentwicklung ab. Das ist mit den speziellen Angebots- und Nachfragebedingungen zu erklären.

Ausblick

Zur ökonomischen Analyse der Preisveränderungen müssen die jeweiligen Angebots- und Nachfragebedingungen in die Betrachtungen einbezogen werden. Erste Anhaltspunkte über die Bestimmungsfaktoren der Preise können Regressionsgleichungen mit dem Preis als endogener Variabler geben, die man als reduzierte Form eines Marktmodells ansehen kann. Die Angebotsseite wird durch die Erzeugung und die Bestände repräsentiert, die Nachfrageseite sehr grob vereinfachend durch einen linearen Trend, der die Entwicklung vor allem der Bevölkerung und der Einkommen wiedergibt.

Die Rechnungen stützen sich auf Jahresdaten. Da die Bestände erst ab 1971 zur Verfügung stehen, reicht der Beobachtungszeitraum von 1971 bis 1985. Für

Palmöl ergibt die Rechnung:

$$\begin{array}{rcl}
 \text{P Palm} & = & 1068,0 - 225,58 \text{ E Palm} - 1011,3 \text{ BMAL} \\
 (1971-1975) & & (5,38) \quad (1,53) \quad (2,31) \\
 & & \quad \quad -1,41 \quad \quad -0,35 \\
 & & +108,98 \text{ T} \\
 & & (1,72) \\
 R^2 & = & 0,435; \quad F = 2,82; \quad \bar{S} = 147,9 (21,1 \ %); \\
 DW & = & 1,96
 \end{array}$$

Die in der Gleichung berücksichtigten Bestimmungsfaktoren des realen Palmölpreises (P Palm), in diesem Fall die Welterzeugung von Palmöl (E Palm), die Bestände in Malaysia (BMAL) und der Trend erklären noch nicht den wesentlichen Teil der Gesamtvarianz ($F_{0,05; 3; 11} = 3,59$), haben aber einen deutlichen Einfluß auf die Preisveränderungen, wie die t-Werte unter den Regressionskoeffizienten zeigen. Die Preisflexibilitäten, die unter den t-Werten angegeben sind, erscheinen freilich recht niedrig, worauf auch der Vergleich mit dem Ergebnis für den realen Kokosölpreis hinweist:

$$\begin{array}{rcl}
 \text{P Kokos} & = & 4339,9 - 680,41 \text{ EKOPRA} - 513,63 \text{ E Palmkerne} \\
 (1971-1985) & & (4,47) \quad (3,48) \quad (1,06) \\
 & & \quad \quad -3,50 \quad \quad -1,03 \\
 & & -80,07 \text{ B insges.} + 96,58 \text{ T} \\
 & & (0,88) \quad \quad (1,76) \\
 & & -0,47 \\
 R^2 & = & 0,612; \quad F = 3,95; \quad \bar{S} = 253,7 (29,7 \ %); \\
 DW & = & 2,98
 \end{array}$$

Zur Erklärung der Preisveränderungen wurden die Erzeugung von Kopra und Palmkernen, die Weltfettbestände insgesamt und der Trend in die Gleichung einbezogen.

Der Anteil der erklärten Varianz an der - sehr großen - Gesamtvarianz ist hier signifikant. Die Preisflexibilitäten insbesondere in bezug auf die Erzeugung der beiden Rohstoffe der laurischen Öle liegen auf einem plausiblen Niveau. Die Analyse der Preisveränderungen muß jedoch erweitert und verfeinert werden, um einen größeren Teil der Gesamtvarianz der Weltmarktpreise zu erfassen.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Mit dem traditionellen Verfahren der Komponentenzerlegung von Zeitreihen wird die Entwicklung der sehr stark schwankenden Weltmarktpreise für Fette an den Beispielen Soja-, Palm- und Kokosöl deutlich sichtbar gemacht und durch erste Regressionsrechnungen zur Erklärung der Preisveränderungen erweitert. Die reine Zeitreihenanalyse ergibt:

- die Saisonschwankungen sind sehr gering bzw. nicht vorhanden;
- die Nominalpreise hatten im Beobachtungszeitraum einen ausgeprägten Aufwärtstrend, die Realpreise hingegen einen Abwärtstrend bzw. eher eine stabile Grundrichtung;
- die Preise schwanken mittelfristig sehr stark und die einzelnen Zyklen unterscheiden sich in Dauer und Amplitude;
- letzteres zusammen mit dem erheblichen Anteil von Restschwankungen ist der Grund, daß die Zeitreihenanalyse ein geeignetes Instrument zur Beschreibung der vergangenen Entwicklung, aber ungeeignet zur Prognose ist.

Andererseits sind die ersten Ergebnisse der Erklärungsmodelle von denselben Unwägbarkeiten beeinflusst, wie sie in der mittelfristigen Komponente der Zeitreihenanalyse zum Ausdruck kommen. Als wichtigste Faktoren, die den Markt- ablauf ganz wesentlich beeinflussen, aber bisher nicht quantifiziert wurden, sind zu nennen: das Wetter, die staatlichen Markteingriffe und allgemeine politische Ereignisse. Dazu gibt es im Herbst 1987 jeweils ein aktuelles Beispiel:

- den Ernteausfall in Indien, der hohe Erwartungen bei den Exporteuren geweckt hat;
- die verstärkten Bemühungen der USA um eine Steigerung des Exports von Sojaprodukten und
- die politische Instabilität auf den Philippinen mit ihren Rückwirkungen auf den Kokosölmarkt.

Fußnoten

- 1) Dazu wie auch zu den Besonderheiten der Preisentwicklung in den siebziger Jahren vgl. die Beiträge von TANGERMANN und J.-V. SCHRADER in diesem Band.
- 2) Das steht im Widerspruch zu SCHUMPETERs Forderung (1935): "Hence, we have as a rule four phases: prosperity, recession, depression, and revival. ... it is important to note that for purposes of fundamental analysis we are not free to count cycles from any point or phase we please ..., but must always begin after the revival and at the beginning of a prosperity."

Literatur

- FAO (1985): Supply, demand and trade projections to 1990: Oilseeds, oils and oilmeals. CCP: oF 85/6, Rom.
- FAO: International Market Price Information. CCP: oF, versch. Jgg. und Ausgaben.
- HATHAWAY, D. E. (1974): Food prices and inflation. Brookings Papers on Economic Activity 1, S. 63-109.
- JOHNSON, D. G. und G. E. SCHUH (Hrsg.) (1983): The role of markets in the world economy. Boulder (Colorado).
- NERLOVE, M. D. M. GREYER und J. L. CARVALHO (1979): Analysis of economic time series: a synthesis. New York, San Francisco, London.
- SCHUMPETER, J. A. (1951): The analysis of economic change. The Review of Economic Statistics 17, Nr. 4, hier zitiert nach dem Wiederabdruck in HABERLER, G. (Hrsg.), Readings in business cycle theory. Blakiston Series of Republished Articles on Economics, Vol. 2, Philadelphia und Toronto.
- TICHY, G. J. (1976): Konjunkturschwankungen - Theorie, Messung, Methode. Berlin, Heidelberg, New York.
- UNCTAD: Monthly Commodity Price Bulletin. Versch. Jgg. und Ausgaben.
- UNO. Monthly Bulletin of Statistics. Versch. Jgg. und Ausgaben.
- ZARNOWITZ, V. (1985): Recent work on Business Cycles in historical perspective: a review of theories and evidence. Journal of Economic Literature 23, S. 523-580.



KOMPENSATIONSGESCHÄFTE IM INTERNATIONALEN AGRARHANDEL

von

A. Basler, Braunschweig

1 Einführung: Gegenstand des Beitrages

Im Rahmen des internationalen Warenaustausches haben seit Mitte der 70er Jahre die "Barter"- oder Kompensationsgeschäfte an Bedeutung gewonnen. Ursprünglich eine Vertragspraxis, die im wesentlichen auf Handelsgeschäfte mit Ländern mit Zentralverwaltungswirtschaft beschränkt war, hat diese besondere Form bilateraler Abkommen auch weite Bereiche des Handels außerhalb dieser Gruppe und besonders zwischen Industrie- und Entwicklungsländern erfaßt.

Nach Schätzungen der OECD sollen 5 % des gesamten Welthandels in dieser Form abgewickelt werden. Dabei sind die Clearinggeschäfte zwischen den Staatshandelsländern noch nicht berücksichtigt. Das GATT schätzt den Anteil der Barter-Geschäfte am gesamten Welthandel auf 8 % (FAO 1986, S. 20). Das Handelsministerium der USA dagegen hat diesen Anteil 1983 mit 20 % beziffert. In anderen Beiträgen wird ein Wert von 30 % genannt (GRABOW 1984, S. 255). Nach einer Untersuchung des Außenhandelsrates der USA sollen 1972 lediglich 15 im wesentlichen osteuropäische Länder in solche Geschäfte eingebunden gewesen sein. In 1980 dagegen haben bereits 88 Länder in dieser oder jener Form Kompensationsgeschäfte betrieben (GUYOT 1986, S. 923).

Die vorliegende Untersuchung setzt sich die ökonomische Analyse dieses Handelsinstrumentes zum Ziele. Zunächst sind Definitionsfragen zu klären. Darauf folgt eine Analyse der Ursachen und eine Systematisierung der Erscheinungsformen. Im vierten Abschnitt wird eine ökonomische Bewertung vorgenommen. Vertragsrechtliche und finanztechnische Fragen, die für die Praxis solcher Geschäfte von großer Bedeutung sind, werden dagegen nicht behandelt. Aus Platzgründen wird außerdem auf eine Auflistung der in den letzten Jahren getätigten Tauschgeschäfte sowie auf eine Bewertung vor dem Hintergrunde der GATT-Regeln verzichtet.

2 Definition und Abgrenzung

Im allgemeinen werden vier Arten von Kompensationsgeschäften unterschieden. Barter ist als entgeltlose Warentransaktion die älteste Form des Tauschgeschäftes, das im französischen Sprachraum als "troc" bezeichnet wird (DURAN 1983, S. 55). Eine "Counter-Purchase"-Vereinbarung (Contre-Achat) ist ein Handelsgeschäft, bei dem der Verkäufer von Gütern die Verpflichtung eingeht, vom Abnehmer seiner Waren seinerseits Güter in Höhe des gesamten oder von Teilen des Verkaufswertes seiner eigenen Lieferung abzunehmen. Im Rahmen von "Buy-Back"-Geschäften (Achat en Retour) verpflichtet sich der Lieferant von Investitionsgütern, einen Teil der damit produzierten Güter abzunehmen. Handelsgeschäfte, die als "Offsets" zu bezeichnen sind, werden im wesentlichen zwischen Regierungen abgeschlossen (GUYOT 1986, S. 943). Das Verkäuferland verpflichtet sich, im Käuferland eine im voraus bestimmte Menge von Gütern zu kaufen oder dieses Land bzw. dort ansässige Handelsfirmen bei dem Verkauf dieser Güter auf dem Weltmarkt zu unterstützen. Diese vier Arten von Kompensationsgeschäften sind durch einen weiteren Geschäftstyp zu ergänzen, das sogenannte Koppelungsgeschäft. Ein Land, das weltweit stark nachgefragte Güter exportiert und über ein Angebotsmonopol verfügt, verpflichtet die Abnehmer dieses Gutes, weitere Güter des Exportlandes zu kaufen.

3 Ursachen und Erscheinungsformen

3.1 Austausch von Gütern mit weltweitem Angebotsüberschuß

Die Typisierung gibt Aufschluß über die möglichen Vertragstypen. Für eine Bewertung der Auswirkungen solcher Geschäfte im Hinblick auf den internationalen Handel und die wirtschaftliche Entwicklung der an dem Handel beteiligten Länder unter besonderer Berücksichtigung der Nord-Süd-Beziehungen dagegen ist diese Typisierung weniger geeignet. Es muß vielmehr nach den Ursachen für das Entstehen solcher besonderer Austauschbeziehungen gefragt werden.

Ein erstes Motiv für die Anwendung von "Tauschpraktiken" in dem hier verstandenen weiten Sinne im internationalen Handel war und ist der Tatbestand, daß Länder auf Schwierigkeiten beim Absatz von Exportprodukten auf den Weltmärkten stoßen. Sie können zweifacher Natur sein:

a) Zunächst kann für ein gegebenes Produkt eine Sättigung der Weltmärkte eingetreten sein, weil

- neue Erzeugerländer mit ihrem Angebot auf den Weltmarkt vorgedrungen sind,
- neue Produktionsverfahren und neue Produkte entwickelt wurden, die einen Ersatz für bislang gehandelte Produkte darstellen,
- bisherige Abnahmeländer im Rahmen ihrer Entwicklung Produktionsstrukturen aufgebaut haben und ihren Bedarf inzwischen durch die Eigenproduktion decken.

b) Absatzschwierigkeiten können jedoch auch auf wirtschaftspolitische Eingriffe zurückzuführen sein. Entweder werden im Interesse des Schutzes der eigenen Erzeugung Importbarrieren errichtet oder potentielle Exportländer werden durch Exportquoten (Kaffeemarkt) oder andere kartellähnliche Absprachen am Zugang zu den Exportmärkten behindert.

Absatzschwierigkeiten eines Exportlandes für ein bestimmtes Produkt allein sind allerdings noch keine hinreichende Bedingung für das Zustandekommen von Tauschgeschäften. Damit alleine kann noch kein Partner für einen Tauschhandel gefunden werden. Vielmehr muß ein potentielles Importland seinerseits über ein Güterangebot verfügen, dessen Märkte durch einen Angebotsüberhang gekennzeichnet sind, somit Absatzprobleme entstehen und für das im erstgenannten Exportland ein gewisser Einfuhrbedarf besteht. Dieser erste Typ von Kompensationsgeschäft besteht somit im Austausch von Gütern, deren Märkte durch ein Überangebot gekennzeichnet sind. Das Land A importiert das Gut i aus dem Lande B nur, wenn dieses das Gut j aus dem Lande A abnimmt. Ein konkreter, aber fiktiver Fall dieser Art würde vorliegen, wenn sich etwa die Elfenbeinküste für den Bezug bestimmter Industriegüter, die sie in jedem Fall importieren muß, das Land oder den Lieferanten auswählt, das oder der eine bestimmte Menge von Kaffee, Kakao, Obstkonserven oder Textilprodukte abnimmt.

Die in der Markt- und Preistheorie postulierten Konsequenzen einer Marktüberfüllung und/oder einer unzureichenden Markttransparenz seitens des Anbieters, die in einem Preisdruck und/oder in einer Rücknahme des Angebots bestehen, werden durch bilaterale Absprachen zu umgehen versucht. Aus der Natur dieser Zusammenhänge läßt sich unmittelbar die starke Durchdringung des Nord-Süd-Handels durch diese Handelspraxis sowie die Einbindung von Agrargütern in solche Austauschbeziehungen erklären (FISCHER/HARTE 1985, S. 94 f. und 120 f.).

Die Handelsgeschäfte, die dieser ersten Motivations- und Marktstrukturkonstellation entspringen, können als reines Barter-Geschäft im eigentlichen Sinne oder aber als Counter-Trade oder auch als Offsets abgewickelt werden. In jedem Fall werden die Güter mit Preisen bewertet. Sie können genau den am Tag des Vertragsabschlusses bzw. am Tag des Gütertransfers gültigen Marktpreisen entsprechen, können jedoch auch davon abweichen.

3.2 Organisatorische Probleme im Marktzugang

Eine mit dem ersten Typ von Kompensationsgeschäft eng verwandte, jedoch hinsichtlich der ökonomischen Konsequenzen differenziert zu betrachtende Motivation liegt vor, wenn sich zumindest einer der Handelspartner durch das Tauschgeschäft einen Zugang zum internationalen Markt verspricht, der ihm sonst nicht gelingen würde.

Selbst wenn der Weltmarkt für ein bestimmtes Produkt eine gewisse Aufnahmefähigkeit aufweist, können einzelne Länder Absatzschwierigkeiten haben. Verschiedene Ursachen sind denkbar:

- "Newcomer" verfügen noch nicht über die erforderlichen Marktkennnisse und -verbindungen und brauchen deshalb Starthilfe.
- Aufgrund des Entwicklungsstandes von Exportländern sind auch auf mittlere Sicht keine ausreichenden Organisations- und Managementfähigkeiten vorhanden, um eine Marktpflege sicherzustellen.
- Bedingt durch das vergleichsweise geringe Angebot auf einem gegebenen Markt lohnt es sich nicht, eine häufig kostspielige Exportorganisation aufzubauen und zu unterhalten.

Neben dem Markterschließungseffekt spart der Anbieter A in erheblichem Maße Transaktionskosten (BÜRGIN 1986, S. 46 f.). Voraussetzung für das Zustandekommen eines solchen Geschäfts ist wie oben ein Importbedarf von Gütern, auf deren Märkten Absatzschwierigkeiten bestehen. Nur dann wird ein Handelspartner B bereit sein, von A Güter im Tausch abzunehmen.

Transaktionen mit dieser Motivation sind insbesondere Lieferungen von Produktionsanlagen unter Einschluß der Bereitstellung von know-how in ein gegebenes Land (häufig Staatshandels-, aber auch zunehmend Entwicklungsländer) und die Verpflichtung zur Abnahme eines Teiles der damit erzeugten Produkte durch den Lieferanten (Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Kraftfahrzeuge, Energie). Hier liegt ein typisches Buy-Back-Geschäft im eigentlichen Sinn vor. Wie im

ersten Fall sucht der Verkäufer von Industrieanlagen Abnehmer und der Käufer seinerseits Abnehmer für die damit erzeugten Produkte, sei es weil der einheimische Markt die gesamte erzeugte Gütermenge noch nicht absorbieren kann, sei es weil andere Finanzierungsmittel nicht zur Verfügung stehen.

3.3 Austausch von Gütern mit knappem Angebot

Eine dritte mögliche Konstellation für Gegengeschäfte ist gegeben, wenn ein Land über ein weltweit knappes Gut verfügt oder gar ein Angebotsmonopol auf diesem Markt hat. Anstatt die Monopolrente voll auszuschöpfen, kann es Liefervereinbarungen mit Ländern anstreben, die ein anderes, ebenfalls knappes Gut anbieten, nach dem im ersten Land Bedarf besteht. Es bietet sich somit die Möglichkeit an, Versorgungssicherheit und/oder vergleichsweise günstige Lieferbedingungen zu erwirken. Die für beide Länder mögliche Monopol- bzw. Knappheitsrente wird aufgeteilt und kann sich, je nach Verhandlungsposition der beiden Länder oder Lieferanten, in der Summe auch reduzieren.

Wenngleich diese Konstellation weniger häufig anzutreffen ist, hat sie doch 1973/74 eine gewisse Bedeutung gehabt. Erdöl auf der einen Seite und Nahrungsmittel auf der anderen Seite waren vorübergehend außerordentlich knapp. Die Produkte wurden von Ländern angeboten, die gleichzeitig einen Importbedarf nach dem jeweils anderen Produkt zu verzeichnen hatten. Allerdings wurden nennenswerte Abschlüsse auf Kompensationsbasis nicht getätigt. Sicher war die Periode der Knappheit zumindest für Nahrungsmittel zu kurz. Viele Bedarfsländer von Nahrungsmitteln verfügten andererseits nicht über das knappe Gut Erdöl, um entsprechende Initiativen zu ergreifen und durchzusetzen.

3.4 Junktin zwischen Kreditgewährung bzw. Schuldendienst und Warengeschäften

Ein Tauschgeschäft im weiteren Sinne kann seine Ursache auch in einem internationalen Kreditbedarf eines Landes haben. Diesem Bedarf wird nur gegen Abnahme von Gütern aus dem kreditgewährenden durch das kreditnachfragende Land entsprochen. Gemeint ist nicht nur eine Kreditnachfrage zur Abwicklung eines konkreten, also qualitativ und quantitativ spezifizierten Warengeschäftes, bei dem das Interesse des Käufers ausschließlich auf den Erwerb der Ware ausgerichtet ist. Das Interesse des Kreditnehmers kann auch auf den Import eines

globalen, aber noch nicht spezifizierten Güterpaketes oder auf die Erfüllung des Schuldendienstes abzielen.

Schließlich kann die termingerechte Leistung des Schuldendienstes von der Abnahme der Exportprodukte durch die Gläubiger, und dies im Rahmen bilateraler Abkommen, abhängig gemacht werden. Dies sind zum größten Teil die Länder der OECD.

Die Verknüpfung erhält durch den Tatbestand besondere Aktualität, daß die Gläubiger auf den Exportmärkten der Schuldnerländer einen mehr oder weniger starken Importschutz betreiben. Es handelt sich im wesentlichen um landwirtschaftliche Rohstoffe, landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte und Erzeugnisse der Textilindustrie. Abbau des Protektionismus und Schuldendienstes kann deshalb wirksam verknüpft werden. Tatsächlich bilden jedoch bilaterale Kompensationsgeschäfte dieser Art bislang die Ausnahme.

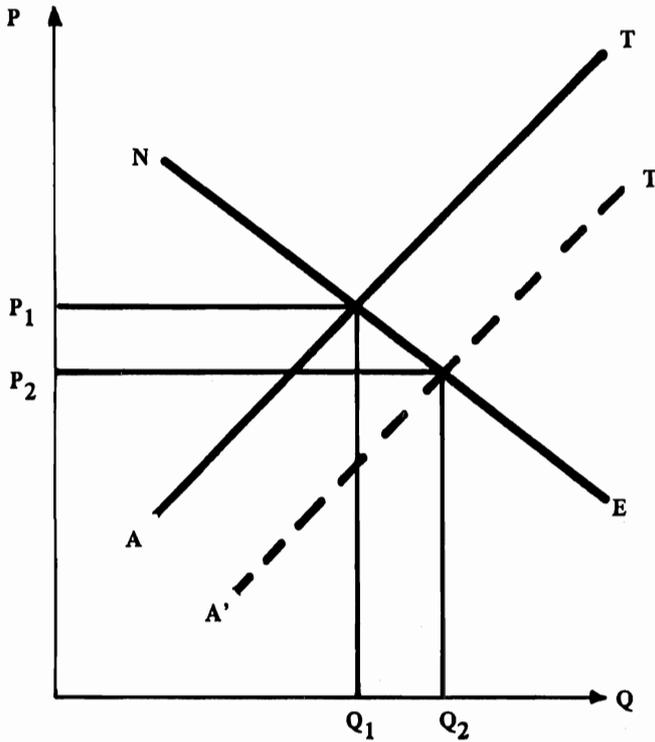
4 Ökonomische Bewertung

4.1 Preis- und Handelsvolumen

Unterstellen wir zunächst Konkurrenzmärkte (die meisten Agrarmärkte), so sind drei Konsequenzen möglich:

- Die Anbieter mit Kompensationsabsprache verdrängen Anbieter, die solche Zusatzgeschäfte nicht abschließen. Das weltweite Handelsvolumen bleibt unverändert und somit auch der Preis. Die in Schaubild 1 als Ausgangssituation dargestellte Marktkonstellation bleibt unverändert.
- Es findet keine Verdrängung statt. Alle bisher am Markt tätigen Anbieter können sich, auch beim Auftreten eines Zusatzangebotes, das durch Kompensationsgeschäfte möglich geworden ist, am Markt behaupten. Damit tritt eine Ausdehnung des Angebotes (Parallelverschiebung der Angebotskurve nach rechts) ein. Sie erzeugt einen Druck auf die Preise und bewirkt nach Abschluß des Anpassungsprozesses somit eine Erhöhung der Aufnahmefähigkeit des Marktes.
- Ein Anbieter von Agrarprodukten aus Entwicklungsländern, der seine Ware bislang im Rahmen eines sogenannten traditionellen Handelsgeschäftes (Ware gegen Geld) abgesetzt hat, kann aufgrund geringerer Transferkosten, die durch das Tauschgeschäft möglich geworden sind, entweder einen Gewinnanstieg verzeichnen oder aber seine Waren billiger an den Tauschpartner

Schaubild 1: Preis- und Mengenwirkungen von Kompensationsgeschäften bei atomistischer Struktur von Angebot und Nachfrage



- NE = Nachfragekurve
- AT = Angebotskurve ohne Kompensationsgeschäft (KG) bzw. mit KG, aber
- A'T' = Angebotskurve mit Kompensationsgeschäft ohne Verdrängung anderer Anbieter
- Q_1 = Menge ohne KG
- P_1 = Preis ohne KG
- Q_2 = Handelsvolumen nach KG ohne Verdrängung
- P_2 = Preis nach KG ohne Verdrängung

abgeben. Geht man von einem weitgehend atomistisch strukturierten Markt aus, so wird sich an der Marktkonstellation überhaupt nichts ändern. Es entstehen lediglich Kostenersparnisse, die sich entweder beim Anbieter oder beim Händler als Zusatzgewinne niederschlagen.

Auf einem durch eine Konkurrenzsituation gekennzeichneten Markt kann somit durch die Vornahme von Bartergeschäften auch gesamtwirtschaftlich eine Ausdehnung des Handelsvolumens, allerdings auf Kosten geringerer Preise, eintreten. Voraussetzung ist allerdings, daß Preisveränderungen an den Weltmärkten ganz oder teilweise auch an den Endverbraucher weitergegeben werden. Bartergeschäfte sind unter dieser Bedingung geeignet, nicht nur den Absatz eines Landes, sondern auch das gesamte Welthandelsvolumen eines Produktes und den weltweiten Verbrauch zumindest kurzfristig zu steigern und somit einen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinn zu erzeugen. Ob dieser Effekt auch langfristig wirksam bleibt, hängt im wesentlichen von der Preiselastizität der Endnachfrage ab. Je stärker der weltweite Konsum durch die Höhe des Produktpreises bestimmt wird, um so stärker ist der Mengeneffekt von Kompensationsgeschäften. Ist die Preiselastizität des Endverbrauchs dagegen sehr niedrig, haben Veränderungen der Marktkonstellation aufgrund von Bartergeschäften im wesentlichen nur eine zeitliche Verlagerung von Kaufordern zur Folge. Mittelfristig tritt keine nennenswerte Veränderung des Handelsvolumens ein.

Eine der oben unterstellten Marktkonstellation entgegengesetzte Situation wäre das zweiseitige Monopol. Zwei Anbieter, die bei jeweils einem Produkt über ein Angebotsmonopol verfügen, treten miteinander in Kontakt, um diese beiden Produkte im Rahmen eines Kompensationsgeschäftes auszutauschen, wobei die jeweilige Nachfrage nach den Produkten atomistisch strukturiert ist.

OKOGU (1986) hat diese Zusammenhänge unter Bezugnahme auf den Erdöllexport der OPEC-Länder gegen den Industriegüterimport aus Industrieländern dargestellt. Obgleich beide Produktgruppen in einer Mehrzahl von Ländern angeboten werden, ist faktisch die Entstehung eines bilateralen Monopols oder zumindest eine ihm ähnliche Situation eingetreten, weil sich wichtige Anbieterländer zu einem Kartell zusammengeschlossen haben und darüber hinaus über langfristige Abnahmeverträge mit Industrieländern (zum Teil abgestützt durch gegenseitige Beteiligungen an der Produktion bzw. an der Verteilung und Verarbeitung des Produktes) exklusive Handelsbeziehungen entstanden sind. Mit zunehmender Verschlechterung des Erdölabsatzes haben einige Erdölexportländer versucht, über Tauschpraktiken mit den vertraglich gebundenen Ländern einer Verschlechterung ihrer Erlössituation entgegenzuwirken. Die Darstellung einer solchen Marktsituation unter

Rückgriff auf das bekannte Box-Diagramm hat gezeigt, daß es nicht einen einzigen Gleichgewichtspunkt, sondern ein ganzes Feld von möglichen Gleichgewichten und somit Preiswirkungen gibt. Die Ausdehnung des Handels im Rahmen eines solchen monopolistischen Bartergeschäfts sieht OKOGU jedoch nicht vor.

Eine andere Marktkonstellation wäre gegeben, wenn ein Handelspartner, der über ein Angebotsmonopol für ein Produkt verfügt und dieses im Tauschgeschäft gegen ein anderes Produkt handelt, das unter atomistischen Marktbedingungen angeboten wird. Die Auswirkungen hinsichtlich der Preis- und Mengenentwicklung würde auf den beiden Märkten unterschiedlich sein und jenen entsprechen, die oben für die Konkurrenz- und Monopolsituation kurz aufgezeigt wurden.

Zu fragen ist allerdings, ob unter solchen Bedingungen ein Bartergeschäft überhaupt zustande kommt. Ein Anbieter auf einem atomistisch strukturierten Markt mag Interesse haben, über entsprechende Absprachen mit einem monopolistischen Anbieter sein Gut zu erwerben, insbesondere wenn dieser monopolistische Markt ein ausgesprochener Nachfragemarkt ist. Als Beispiel kann auch hier der Erdölmarkt während der Knappheitsperioden 1973/75 und 1979/80 angeführt werden. Der monopolistische Anbieter allerdings wird wenig Veranlassung haben, auf ein Tauschgeschäft einzugehen, da er sich um den Absatz seines Produktes nicht zu sorgen hat und der Erwerb von auf einem atomistisch strukturierten Markt mit Überschubtendenzen angebotenen industriellen und militärischen Ausrüstungsgütern oder evtl. auch Nahrungsmitteln keine Probleme aufwirft.

Mit Hilfe der Markt- und Wettbewerbstheorie lassen sich nicht in jedem Falle die Konsequenzen von Tauschgeschäften für das Preisniveau und das Austauschvolumen ableiten. Vieles hängt von der Verhandlungsposition der Tauschpartner ab, die unter anderem auch durch andere als ökonomische Faktoren beeinflußt ist.

Für den in der jüngsten Zeit am häufigsten aufgetretenen Typ des Tauschhandels, der auf unterschiedlich verursachten Absatzschwierigkeiten beider Tauschpartner beruht, lassen sich dennoch mit Hilfe theoretischer Überlegungen einige Schlußfolgerungen ziehen. (1) Tauschhandel ist ein Instrument, um überhaupt auf den Markt zu kommen oder zusätzliche Mengen abzusetzen. In dieser Funktion kann es durchaus dazu beitragen, einem Markt neue Dynamik zu verleihen oder gar monopolistische Strukturen oder Tendenzen auflösen zu helfen und somit die Grundlage für mehr Wettbewerb zu legen. (2) Die jeweiligen Tauschpartner erzielen eine Absatzerweiterung und Erlössteigerung. Die Aufteilung dieses "individuellen" Gewinnes auf die beiden Partner wird durch die jeweilige Ver-

handlungsposition bestimmt. Sie wird ihrerseits von der Lage auf den Märkten und, wie oben schon erwähnt, auch von nichtökonomischen Faktoren bestimmt. (3) Auch auf dem gesamten Markt kann eine Ausdehnung des Handelsvolumens eintreten, vorausgesetzt, daß Angebot und Nachfrage eine gewisse Elastizität aufweisen. Sind die Elastizitäten größer als Eins, so tritt gesamtwirtschaftlich durch den Tauschhandel in der Regel eine Wohlfahrtssteigerung ein, deren Verteilung auf Anbieter und Nachfrager den bekannten Aussagen der Wohlfahrts-
theorie folgt. (4) Der Tauschhandel verändert die Absatzfunktion der jeweiligen Produkte. Das Absatzvolumen eines Produktes A wird nicht mehr nur durch seinen Preis und den Preis anderer Güter (Kreuz-Preis-Elastizität), sondern auch direkt (und nicht nur indirekt über die gesamten Exporterlöse) durch das Handelsvolumen der eingetauschten Produktgruppen bestimmt.

4.2 Konsequenzen für die Handelsorganisation

Der Tauschhandel hat in der Regel zur Folge, daß zumindest einer der beiden Handelspartner - oder auch beide - Waren entgegennehmen, mit denen sie bisher nicht gehandelt haben. Ein Maschinenlieferant aus dem Industrieland, dessen Marktabschluß nur über die Abnahme von Kaffee, Kakao, Kautschuk, Erdöl oder mit den gelieferten Anlagen erstellte Produkte zustande kam, muß diese Produkte absetzen. Ein Erdöllieferant (in der Regel eine staatliche Gesellschaft aus einem Entwicklungsland), der einen langfristigen Abnahmevertrag nur durch die Abnahme von beliebigen Gütern des Käuferlandes zustande gebracht hat, muß diese Güter am lokalen Markt unterbringen oder reexportieren.

Zwei Konsequenzen sind offensichtlich. Erstens vollzieht sich, ausgelöst durch den Tauschhandel, eine Veränderung der Organisation des Handels in Richtung auf eine Heterogenisierung der Trägerstrukturen. Dies kann Oligopol- oder Monopolstellungen entgegenwirken und ein Impuls für mehr Konkurrenz sein. Eine zweite Konsequenz ist jedoch auch in einer Tendenz zur Steigerung der Transferkosten zu sehen. Die oben erwähnte, durch Tauschhandel möglich gewordene Reduzierung der Transferkosten für einige Anbieterländer mit geringem Volumen kann aufgehoben oder auch weit überkompensiert werden. Gesamtwirtschaftlich tritt also keine Kostenreduzierung, sondern möglicherweise das Gegenteil ein. Wie diese Kostensteigerung mittelfristig verteilt wird, hängt auch hier von der Verhandlungsposition der Tauschpartner, aber auch davon ab, was ein durch Tauschhandel ins Geschäft gelangter Anbieter bzw. das Land mit diesem "Bonus" mittelfristig anfängt.

4.3 Nutznießer von Tauschgeschäften

Die Frage nach der Nutzung eventueller Vorteile von Tauschgeschäften stellt sich auf zwei Ebenen. Einmal ist nach der Verteilung von Wohlfahrtsgewinnen unter den Beteiligten zu fragen. Die Ausführungen im Absatz 4.1 haben hinreichend deutlich gemacht, daß es im Einzelfalle sehr schwierig ist, die Verteilungswirkung im Sinne der Wohlfahrtstheorie abzuleiten, zumal auf einigen Märkten durch das Hinzutreten der Abwicklungsgesellschaft als dritte Kraft auch eine Veränderung der organisatorischen Struktur des Marktes wirksam wird und somit die der Preis- und Wettbewerbstheorie zugrunde liegende Annahme der Unveränderbarkeit des Datenkranzes nicht mehr zutrifft.

Die zweite Ebene, auf der die Nutznießung zu diskutieren ist, ist die der Beteiligung an Tauschgeschäften schlechthin. Die Ausführungen in Abschnitt 3 zeigen, daß bestimmte Grundvoraussetzungen gegeben sein müssen, um in Tauschgeschäfte einzusteigen oder solche zu erzwingen. Die dort aufgezeigten Bedingungen erfüllen alle Länder (Industrieländer und einige Entwicklungsländer, wie Brasilien und Indien), die über ein nennenswertes Aufnahmepotential für landwirtschaftliche und technisch wenig komplizierte industrielle Güter aus Entwicklungsländern verfügen, wie auch alle Entwicklungsländer, die einen größeren Bedarf an industriellen Ausrüstungsgütern und an Dienstleistungen haben. Die potentiellen Tauschpartner unter den Entwicklungsländern sind somit im wesentlichen die größeren und vergleichsweise zahlungskräftigen bzw. kreditwürdigen (wenn auch nicht unbedingt wenig verschuldeten) Schwellenländer. Weniger interessant als Tauschpartner sind kleine und schwach entwickelte Entwicklungsländer, die weder gegenwärtig noch in naher Zukunft nennenswerte Importe von Industriegütern haben werden.

Tauschhandel hat somit eine ländermäßige Verschiebung der Handelsströme zur Folge. Unter den Entwicklungsländern kann sich mittel- und langfristig eine Verlagerung der Exportströme von Kaffee, Tee, Kakao, Kautschuk, Fasern u. a. zugunsten der größeren und relativ fortgeschrittenen Länder und auf Kosten der kleinen und vergleichsweise armen Länder Schwarz-Afrikas und Zentral-Amerikas vollziehen. Unter den Ländern, die hochwertige Industriegüter exportieren, haben jene Vorteile, die ihre Märkte für Agrar- und Industriegüter aus Entwicklungsländern offen halten und ihre Produktionsstruktur entsprechend anpassen.

5 Perspektiven

Ist Tauschhandel zwischen Nicht-Staatshandelsländern und insbesondere zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nur ein vorübergehendes Phänomen? Entscheidendes Gewicht bei der Beantwortung dieser Frage wird die zukünftige Entwicklung der Märkte haben. Solange die seit Anfang der 80er Jahre deutlich spürbare Tendenz zu einem Überangebot auf den Märkten für Rohstoffe wie auch für viele Verarbeitungsprodukte anhält, wird auch der Tauschhandel ein wichtiges Instrument zur Förderung des Absatzes bleiben. Länder des Maghreb und des Vorderen Orients könnten geneigt oder gar gezwungen sein, den Import von Getreide und Futtermitteln wie auch von industriellen Anlagen an die Abnahme von Obst- und Gemüseprodukten zu binden. Bei der gegenwärtigen Politik der EG auf den Agrarmärkten und besonders nach der erfolgten Süderweiterung hätte die Anwendung eines solchen Junktims zweifellos eine Verlagerung der entsprechenden bilateralen Handelsströme zugunsten Nordamerikas zur Folge. Auch Thailand könnte in den Zwang geraten, Industriegüter primär aus solchen Ländern zu beziehen, die Reis, Tapioka, Kautschuk, Textilien und andere Güter der Leichtindustrie abnehmen. In vielen anderen Ländern bieten sich ähnliche Tauschgeschäfte an, die nicht zuletzt auch durch die Überschüsse der Industrieländer an Weizen, Reis, Milchprodukten und Fleisch und die starke Konkurrenz auf diesen Märkten hohe Aussicht auf Erfolg haben. Eine restriktive Haltung gegenüber Agrarimporten aus Entwicklungsländern, wozu neben den spezifisch tropischen Produkten eben auch Getreide, Futtermittel, Fleisch, Obst und Gemüse, entsprechende Konserven und Textilien zählen, haben auf einem zur Bilateralität neigenden Weltmarkt unmittelbar Konsequenzen für den Industriegüterabsatz der entsprechenden Länder.

Literatur

- BANKS, G. (1983): The Economics and Politics of Counter-Trade. The World Economy, June 1983.
- BASLER, A.: Kompensationsgeschäfte im internationalen Handel - Erscheinungsformen, ökonomische Bewertung, Perspektiven. IfIM-Arbeitsbericht (in Vorbereitung).
- BÜRGIN, R. (1986): Countertrade. Eine theoretische und empirische Analyse aus der Sicht einer kleinen offenen Volkswirtschaft (Schweiz). Europäische Hochschulschriften (Reihe V), Bd. 715, Bern.

- DURAN, B. (1983): Compensez! Il en restera toujours quelque chose! *Jeune Afrique Economie* 19 (April 1983), S. 54-57.
- FAO (1986): Countertrade: A response to volatile trading and financing conditions. *Commodity Review and Outlook 1985-1986*, Rome, S. 20-21.
- FISCHER, B. S., K. M. HARTE (Hrsg.) (1985): *Barter in the World Economy*. New York, London.
- GRABOW, J. C. (1984): Negotiating and Drafting Contracts in International Barter and Countertrade Transactions. *North Carolina journal of international law and commercial regulation* 9, S. 255-271.
- GUYOT, C. (1986): Countertrade Contracts in International Business. *International lawyer* 20, H. 3, S. 921-959.
- OKOGU, B. E. (1986): Counter-trade and the world oil market. *OPEC review* 10, S. 163-178.
- SAMSINGER, B. R. (1986): Countertrade - Eine alternative Marketing-Strategie. Studienreihe des Instituts für betriebswirtschaftliche Forschung an der Universität Zürich, Bd. 54, Zürich.

INTERNATIONALER AGRARHANDEL

Korreferat von

Hannes WEINDLMAIER, Bonn

Die im Rahmen dieses Arbeitskreises gehaltenen Referate der Herren SCHRADER, KERSTEN und BASLER haben alle denselben Problemkomplex zum Ausgangspunkt. Es geht um die aktuelle Überschussituation auf den Weltagrarmärkten und den Versuch, Licht in die voraussichtlichen Entwicklungen der Märkte und der Weltmarktpreise zu bringen. Auf der Basis dieser Situationsanalyse wird versucht, mögliche Konsequenzen für den Agrarhandel abzuschätzen.

Trotz dieser Übereinstimmung ist der Ansatzpunkt der drei Referate im Detail dennoch grundsätzlich verschieden: Während bei den Herren SCHRADER und BASLER eher Sachaspekte des Marktes bzw. des Handels im Vordergrund stehen und dementsprechend auch Basis der Diskussion hier sein sollen, sehe ich den Schwerpunkt im Beitrag von Herrn KERSTEN eher bei methodischen Aspekten der Zeitreihenanalyse.

Herr SCHRADER analysiert auf hohem Aggregationsniveau die Marktentwicklung auf ausgewählten pflanzlichen Rohstoffmärkten. Auf der Basis sowohl einer Analyse der beobachtbaren Trends als auch markanter ökonomischer und politischer Einflußgrößen diskutiert er Perspektiven der Entwicklung von Verbrauch, Produktion und Preisen.

Den Dreh- und Angelpunkt seiner Ausführungen sehe ich in seiner Frage, ob nämlich hinsichtlich der Realpreise ein Niveau erreicht ist, bei dem eine Art Gleichgewicht auf historisch niedrigem Niveau herrscht, oder ob schon jetzt Bedingungen gelegt sind, die eine Tendenzwende zu höheren Weltmarktpreisen erwarten lassen.

Wenn ich die für mich nicht immer völlig widerspruchsfreien Aussagen von Herrn SCHRADER richtig interpretiere, kommt er aufgrund seiner Analyse zu dem Ergebnis, daß Erholungstendenzen der Weltmarktpreise erwartet werden können.

Er begründet dies u. a. mit der Vermutung verlangsamer Ertragszuwächse, durch den Hinweis darauf, daß die Erzeugerpreise wichtiger Produkte (etwa von Zucker) sich anhaltend unterhalb der Produktionskosten wichtiger Erzeugerländer bewegen und daß Maßnahmen der Anpassung einzelner Produktionsregionen (etwa der EG) an niedrigere Weltmarktpreise einen produktionsdämpfenden Einfluß ausüben werden.

Ich halte diese relativ optimistische Beurteilung der weiteren Realpreisentwicklung aufgrund der Marktgegebenheiten für nur schwer nachvollziehbar. SCHRADERS Optimismus steht auch in deutlichem Widerspruch zu einigen anderen Untersuchungen der letzten Jahre, etwa jenen, die von der OECD im Laufe des Jahres 1987 vorgelegt wurden (vgl. OECD 1987a und 1987b). Auch die Ausführungen von Herrn TANGERMANN (1987) bei dieser Tagung waren wesentlich pessimistischer geprägt. Für die von Herrn SCHRADER untersuchten Produkte wird in den genannten Publikationen sowohl mittelfristig wie langfristig eine weitere deutliche Absenkung der Realpreise auf dem Weltmarkt erwartet.

Diese Diskrepanzen in der Einschätzung der weiteren Entwicklung resultieren daraus, daß Herr SCHRADER m. E. folgenden wichtigen Trends zu wenig Beachtung schenkt:

1. den weiter und ohne Abschwächung zu erwartenden Ertragssteigerungen, die durch Entwicklungen der Biotechnologie möglicherweise eher noch beschleunigt werden. Zusätzlich sind indirekte Steigerungen der Flächenenerträge durch strukturelle Umschichtungen von ertragsärmeren zu ertragsstärkeren Kulturen - besonders ausgeprägt ist dies bei Getreide zu beobachten - zu erwarten;
2. einer Verschärfung der Überschussituation durch Nachfragerückgänge bei einzelnen Produkten. Ein aktuelles Beispiel dafür ist der Zuckermarkt, auf dem während der letzten Jahre künstliche Süßstoffe sich nicht nur in den USA, sondern auch in Europa zu einer zunehmenden Konkurrenz entwickelten;
3. dem zunehmenden Protektionismus in der Agrarpolitik der Schwellenländer, der, wie Herr SCHRADER in seinem Referat selbst sagt, dämpfend auf die Preise am freien Weltmarkt wirkt.

Abschließend eine stärker methodisch geprägte Anmerkung: Herr SCHRADER weist einleitend darauf hin, daß trotz weitreichender politischer Regulierung die Preisentwicklung auf den (Rest-)Weltmärkten der adäquate Maßstab zur Bewertung von inländischer Produktion und Verbrauch ist.

Ich möchte diese Aussage doch etwas in Frage stellen. Das Problem der Verzerrung der Weltmarktpreise durch die Funktion des Weltmarktes als "subventionierter Abladeplatz für Überschüsse" (vgl. GELDERN 1986) ist seit langem bekannt. Während der letzten Jahre, zuletzt 1987 von der OECD (1987a), wurden verschiedene Studien vorgelegt, die das Ausmaß dieser Verzerrungen auch zu quantifizieren versuchen. Trotz der Unterschiede im erwarteten Ausmaß zeigen diese Studien eindeutig, daß eine Reduzierung der Subventionen, insbesondere jener der Exporte, zu einer Anhebung der Weltmarktpreise führen würde. Dann stellt sich allerdings die Frage, inwieweit derart verzerrte Weltmarktpreise einen brauchbaren Bewertungsmaßstab darstellen.

Offensichtlich verwendet Herr SCHRADER die Weltmarktpreise auch für die Ableitung der Preis-Angebotselastizität. An zwei Stellen seines Beitrages weist Herr SCHRADER darauf hin, daß er von einer Preis-Angebotselastizität von unendlich ausgeht. M. E. müßte man für die Beurteilung der Angebotselastizität jedoch nicht von den Weltmarktpreisen, sondern von den in den Angebotsregionen relevanten (und durch protektionistische Maßnahmen beeinflussten) Preisen ausgehen. Die Beziehung zwischen den Weltmarktpreisen und dem Angebot ist demgegenüber nur in einzelnen Ländern deutlich ausgeprägt.

Im Gegensatz zur globalen Analyse von Herrn SCHRADER legt Herr KERSTEN eine detaillierte Analyse der Preisschwankungen am Weltfettmarkt vor. Als Analyseinstrument dient Herr KERSTEN das Verfahren der Komponentenzerlegung von Zeitreihen mit dem Ziel einer exakten Beschreibung der Entwicklung der Vergangenheit.

Herr KERSTEN hat dieses Ziel einer differenzierten Analyse der Preisentwicklung in der Vergangenheit durchaus erreicht. Er zeigt auf, daß es sich bei den starken Preisschwankungen am Weltfettmarkt vor allem um mittelfristige zyklische Schwankungen handelt mit enger Korrelation zwischen der Entwicklung der Preise der einzelnen Produkte.

Trotzdem finde ich den Beitrag von Herrn KERSTEN etwas unbefriedigend. Meine Kritik bezieht sich zum einen auf Teilaspekte der vorgelegten Zeitreihenanalyse (vgl. dazu u. a. HÜTTNER 1979), zum anderen auf das grundsätzliche Problem, inwieweit eine Analyse dieser Art einen wesentlichen Erkenntnisfortschritt zuläßt. Auf drei Aspekte möchte ich im folgenden näher eingehen:

(1) Übersicht 3 des Beitrages enthält die Ergebnisse der Trendanalyse. Es stellt sich für mich die Frage, welchen Aussagewert man von statistisch geschätzten

Funktionen ableiten kann, die ein derart minimales Bestimmtheitsmaß aufweisen, wie dies bei den meisten der von Herrn KERSTEN geschätzten Trendgleichungen der Fall ist. Eine grafische Darstellung der Zeitreihen und eine Inspektion der Entwicklung ist für eine Beurteilung sicher genauso aussagefähig.

(2) Zur Analyse der Saisonschwankungen greift Herr KERSTEN auf das Phasendurchschnittsverfahren zurück. Dieses ist dadurch charakterisiert, daß ohne Berücksichtigung der gegebenenfalls vorhandenen langfristigen Komponenten der Zeitreihen die Abweichungen der einzelnen "Phasen" vom Gesamtdurchschnitt ermittelt wird. Aufgrund der zumindest in einzelnen Reihen gegebenen Trends hätte die Methode der gleitenden Durchschnitte sicherlich zu korrekteren Ergebnissen geführt. Insbesondere hätte ich es jedoch vorteilhaft gefunden, wenn Herr KERSTEN der Frage Beachtung geschenkt hätte, inwieweit eine additive und/oder multiplikative Verknüpfung der Zeitreihenkomponenten vorliegt.

(3) Die Zeitreihenanalyse ist für mich nur dann ein interessantes Analyseinstrument, wenn es mit ihrer Hilfe gelingt, typische zeitbedingte Veränderungen zu identifizieren, um dadurch eine Basis für eine Extrapolation der Zeitreihen zu haben. Leider gibt uns Herr KERSTEN keine Antwort auf die Frage, ob und inwieweit die von ihm isolierten Zeitreihenkomponenten eine ausreichende Konstanz aufweisen und als Basis für eine Extrapolation geeignet erscheinen. Aufgrund einer reinen Inspektion seiner Reihen bin ich allerdings skeptisch, ob dies der Fall ist. Vielmehr erscheint es für eine Prognose der Preisreihen erforderlich, den Einfluß der ökonomischen Bestimmungsgrößen zu quantifizieren - eine Vorgehensweise, die auch Herr KERSTEN im letzten Absatz seines Beitrages andeutet.

Das zunehmende Ungleichgewicht zwischen dem weltweiten Angebot und der Nachfrage nach Agrargütern mit der Konsequenz steigender Lagermengen und fallender Preise führte weltweit zu einer Zunahme protektionistischer Maßnahmen und zu Versuchen, die Importe zu begrenzen und neue Wege für Exportmöglichkeiten zu suchen. Zugleich führte diese Konstellation auf dem Weltmarkt dazu, daß Kompensationsgeschäfte im internationalen Agrarhandel stark an Bedeutung gewannen.

Herr BASLER gibt uns im ersten Teil seines Beitrages eine differenzierte Übersicht über die verschiedenen Ursachen und Erscheinungsformen dieser Art des Agrarhandels. Er führt diese im wesentlichen auf die Sättigung der Weltagrarmärkte, auf organisatorische Probleme im Marktzugang für einzelne Länder, auf

die Ausnutzung der Monopolsituation sowie auf Probleme bei der Kreditbeschaffung zurück.

Hinsichtlich der ökonomischen Bewertung von Kompensationsgeschäften halte ich vor allem die Analyse für Konkurrenzmärkte für wichtig, da diesem Markttyp auf den Agrarmärkten wohl auch die größte Bedeutung zukommt. Als wichtigen positiven Effekt stellt Herr BASLER in Abschnitt 4.1 die Möglichkeit hin, daß es durch Tauschgeschäfte zu niedrigeren Transferkosten kommt. Dies könnte dazu führen, daß die Exportländer einen Gewinnanstieg verzeichnen oder daß die Waren billiger an die Tauschpartner abgegeben werden. Nach BASLER würden Bartergeschäfte unter diesen Bedingungen zumindest kurzfristig bei gegebener Preiselastizität der Endnachfrage den Verbrauch steigern und zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinn führen.

Dem entgegengesetzt weist Herr BASLER in Abschnitt 4.2 jedoch darauf hin, daß es durch nötige Änderungen in der Handelsorganisation der Empfängerländer durchaus zu einer Erhöhung der Transferkosten und möglicherweise zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten kommt. Ich sehe hier gewisse Widersprüche. Ich finde es auch schade, daß Herr BASLER nicht den Versuch unternommen hat, über die theoretische Analyse hinausgehend empirische Belege für seine Annahme vorzulegen und wichtige, in Kompensationsgeschäften gehandelte Produkte daraufhin zu untersuchen, inwieweit diese Hypothesen tatsächlich der Realität entsprechen.

Unberücksichtigt bleibt bei der von Herrn BASLER vorgelegten ökonomischen Bewertung von Kompensationsgeschäften (vgl. u. a. FAO 1986 und OECD 1987c) der Aspekt, daß diese zu einer wesentlichen Verschlechterung der Markttransparenz führen. Die Einhaltung wichtiger im Rahmen des GATT festgelegten Bedingungen zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs lassen sich im Rahmen von Kompensationsgeschäften nur schwer kontrollieren. Es besteht die Gefahr, daß Elemente des Nicht-Preiswettbewerbs im Handel an Bedeutung gewinnen und daß die Exportchancen nur begrenzt von den komparativen Vorteilen hinsichtlich Produktion und/oder Transporten bestimmt werden.

Abschließend stellt sich die Frage, ob angesichts der gegebenen Weltmarktsituation und der sich abzeichnenden Trends Kompensationsgeschäfte weiter an Bedeutung gewinnen werden. Herr BASLER kommt zu dem Ergebnis, daß eher mit einer Verstärkung des Tauschhandels zu rechnen ist. Ich halte seine Argumente zur Begründung für durchaus plausibel. Die einzige Chance, diese Entwicklung abzuschwächen, sehe ich darin, daß etwa durch die Verhandlungen im GATT

die Funktionsfähigkeit des freien Agrarhandels wesentlich verbessert wird. Allzu großer Optimismus erscheint diesbezüglich aber kaum berechtigt.

Literatur

- FAO (1986): Countertrade: A response to volatile trading and financing conditions. In: Commodity Review and Outlook 1985-1986. Rome, S. 20-21.
- GELDERN, W. von (1986): Auf den Binnenmarkt konzentrieren. In: Agra-Europa Nr. 47 vom 24.11.1986, EUROPA-Nachrichten S. 3.
- HÜTTNER, M. (1979): Informationen für Marketingentscheidungen. Verlag Vahlen, München, S. 164-204.
- OECD (1987a): National policies and agricultural trade. Paris.
- OECD (1987b): Outlook for agricultural policies and markets. Commodity notes. Paris.
- OECD (1987c): Intergovernmental agreements: bilateral, regional and multilateral. In: National policies and agricultural trade. Paris, S. 310-333.
- TANGERMANN, S. (1987): Weltweite ökonomische und politische Rahmenbedingungen für die EG-Agrarpolitik. Vervielfältigtes Manuskript, 28. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bonn.

AGRARPOLITISCHE ZIEL-MITTEL-SYSTEME IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN - VERSUCH EINER SYSTEMATISIERUNG

von

Hartwig DE HAEN, Göttingen, und
Hans-Bernd SCHÄFER, Hamburg

1 Einführung

Das Referat beschäftigt sich mit den Funktionen und dem Wandel der Agrarpolitik im Laufe wirtschaftlicher Entwicklung. Zu diesem Zweck wird der Versuch unternommen, die neuere entwicklungstheoretische Diskussion über die Rolle der Landwirtschaft in einen historischen Kontext einzubinden. Eine vergleichende Betrachtung verschiedener Entwicklungsstrategien führt zu der These, daß institutioneller Wandel eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg wirtschafts- und agrarpolitischer, insbesondere preispolitischer Maßnahmen ist. Im letzten Teil des Referates wird auf die möglichen Bestimmungsgründe agrarpreispolitischer Interventionen eingegangen.

2 Funktionen der Landwirtschaft im historischen Kontext gesamtwirtschaftlicher Ziele und Strategien

2.1 Typen entwicklungspolitischer Strategien

Die neueren entwicklungstheoretischen Diskussionen erwecken oft den Eindruck, als sei die Hervorhebung der vielfältigen positiven Beiträge, welche der Agrarsektor zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu leisten vermag, eine Entdeckung der heutigen Zeit. Die wirtschaftspolitischen Optionen, die zur Erreichung agrarpolitischer Ziele¹⁾ zur Wahl stehen, sind indes auch zu Beginn der Industrialisierung Europas Gegenstand wirtschaftspolitischer Kontroversen gewesen. Im Hinblick auf die sektorale Schwerpunktsetzung lassen sich grob zwei Kategorien unterscheiden: (1) forcierte Urbanisierung und Industrialisierung sowie (2) Transformation der traditionellen Landwirtschaft.

(1) Der Entwicklungstyp forcierter Urbanisierung und Industrialisierung

Dieser Entwicklungstyp kommt in unterschiedlichen Facetten sowohl in wirtschaftstheoretischen Modellen als auch in einer weitverbreiteten wirtschaftspolitischen Praxis der Entwicklungsländer vor. Wirtschaftliche Entwicklung ist nach dieser Vorstellung nicht die allmähliche Transformation der traditionellen in eine moderne Wirtschaft, sondern das überproportionale Wachstum des modernen Sektors, der somit im Laufe der Zeit den traditionellen Sektor verdrängt. Die Landwirtschaft solle zumindest für eine begrenzte Zeitspanne einen Nettobeitrag in Form von Marktüberschüssen, Ersparnistransfers und Freisetzung von Arbeitskräften leisten. Das wirtschaftspolitische Arsenal dieser Politik umfaßt administrierte Niedrigpreise für Agrarprodukte, hohe Schutzzölle für Industriewaren, Verstaatlichung des Handels mit Agrarprodukten, bisweilen auch Zwangsanbauvorschriften zur Erzeugung von im Preis gedrückten Nahrungsmitteln sowie Beschränkung von Agrarexporten.

(2) Der Entwicklungstyp "Transformation der traditionellen Landwirtschaft"

Die Befürworter dieses Entwicklungstypes lehnen eine forcierte Industrialisierung bei gleichzeitiger Belastung der Landwirtschaft ab. Sie begründen dies einerseits mit Effizienzüberlegungen, andererseits führen sie Argumente sozialer Gerechtigkeit an. Das Effizienzargument läuft letztlich auf die Aussage hinaus, daß eine Förderung von Landwirtschaft und ländlichem Raum durch Abbau von Preisverzerrungen, Investitionen in ländliche Infrastruktur und Schaffung von Humankapital nicht nur zur Steigerung der Agrarproduktion und zur unmittelbaren Mobilisierung der Ressourcen im ländlichen Raum beiträgt, sondern durch das Wachstum des agrarischen Überschusses und die Stimulierung der Nachfrage seitens der Agrarbevölkerung auch die Produktion im städtisch-industriellen Sektor anregt (agricultural demand led growth). Das soziale Argument betont insbesondere den Tatbestand, daß absolute Armut vielfach gerade im ländlichen Raum konzentriert ist und daß dessen Förderung und die davon ausgehende Ausweitung von Beschäftigung, Kaufkraftsteigerung und erhöhte Verfügbarkeit an Gütern des Grundbedarfs gerade den Armen besonders zugute käme²⁾.

2.2 Zur historischen Bedeutung der beiden Typen und Konsequenzen für die Entwicklungspolitik

Die beiden Typen ökonomischer Entwicklung können in Europa weit zurückverfolgt werden. Aus entwicklungspolitischer Sicht kann der Merkantilismus, insbesondere der französische Colbertismus, als Versuch angesehen werden, den modernen Sektor mit Hilfe staatlicher Regulierung, auch auf Kosten der Landwirtschaft, zu fördern³⁾.

Mit der Physiokratie und der klassischen Wirtschaftstheorie verlor der Gedanke einer besonderen Förderung eines Wirtschaftssektors auf Kosten eines anderen an Bedeutung. So wurden im 19. Jahrhundert wenig Versuche gemacht, die Landwirtschaft mit einem Sonderopfer für die Industrialisierung zu belasten oder gar einen Nettoressourcentransfer mit Hilfe staatlicher Gewalt zu organisieren⁴⁾.

Versucht man, aus den Entwicklungserfolgen heutiger Industrieländer ein Fazit zu ziehen, so sind wohl vor allem folgende Aspekte festzuhalten:

(1) Eine erfolgreiche Industrialisierung (als Voraussetzung nachhaltigen gesamtwirtschaftlichen Wachstums) ist nur in Verbindung mit bzw. nach breit angelegter Modernisierung der Landwirtschaft gelungen. Diese Beobachtung dokumentiert insbesondere SENGHAAS (1982).

(2) Den Anstoß zu einer durchgreifenden Modernisierung der Landwirtschaft gaben nicht primär preis- und handelspolitische Interventionen zugunsten der Landwirtschaft, sondern vor allem die Schaffung günstiger institutioneller Rahmenbedingungen und dezentrale Infrastrukturinvestitionen (Agrarreform, Aufbau von Bildung und Forschung, Förderung von Kredit und Vermarktung, Kommunikation und Verkehr, Organisation ländlicher Interessenvertretung etc.).

(3) Die Herausbildung innovationsfördernder ländlicher Institutionen erfolgte häufig in Reaktion auf veränderte wirtschaftliche Knappheiten in den landwirtschaftlichen Produktionssystemen, die sich in der Mehrzahl der Länder als Begrenzung einer weiteren horizontalen Expansion der Flächen und als Zwang zur Intensivierung der Produktion manifestierten. Diese Erfahrung dürfte besonders für jene Entwicklungsländer von Interesse sein, in denen heute ebenfalls weitere Flächenexpansionen unmöglich und Intensivierung auf gegebener Fläche gefordert ist, in denen aber Marktunvollkommenheiten oder Politikeinflüsse die angemessene Reaktion auf solche Knappheiten erschweren.

(4) Besonders rasch gelang (nach der vorangegangenen Industrialisierung Englands) der wirtschaftliche Aufschwung in jenen Ländern, die ihre Wirtschaftspolitik auf die Herstellung vielfältiger intersektoraler linkage-Effekte ausgerichtet hatten. SENGHAAS (1982, S. 41 ff.) spricht in diesem Zusammenhang vom "dissoziativ-binnendynamischen" Entwicklungstyp (z. B. Belgien, Deutschland, Frankreich, USA in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts)⁵⁾. Eine theoretische Begründung und empirische Belege für den Erfolg einer Binnenorientierung lieferte in neuerer Zeit u. a. P. HAZELL mit der Hervorhebung der sogenannten "consumption linkages", die insbesondere durch Ausweitung von Beschäftigung und Einkommen im ländlichen Raum ausgelöst werden (HAZELL und ROELL 1983).

3 Die Rolle von Institutionen, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung

In Anbetracht der Vielfalt agrarpolitischer Ziel-Mittel-Systeme und ihrer Veränderung im Zeitablauf soll an dieser Stelle der Versuch einer Systematisierung unterbleiben. Stattdessen wird die weitere Diskussion auf jenen Bereich der Agrarpolitik konzentriert, den heute Regierungen auf unterschiedlichsten Entwicklungsstadien vielfach als zentrales Instrument staatlicher Intervention wählen: die Agrarpreispolitik.

Nun erleichtert die Abwesenheit von Preisdiskriminierung oder gar eine (vorübergehende) Preisstützung lediglich den Aufschwung der Landwirtschaft, hinreichende Bedingungen werden dadurch jedoch nicht geschaffen. Hinzu kommen müssen innovationsfördernde institutionelle Rahmenbedingungen, wie die historische Analyse gezeigt hat. Hierauf soll zunächst eingegangen werden.

Wirtschaftliche Entwicklung, gesellschaftlicher Wandel und politisches System stehen in einem wechselseitigen Spannungsverhältnis. Ergebnis dieses Zusammenspiels sind die jeweils gültigen Institutionen, die das Zusammenleben, Handel und Kommunikation regeln und auf bestimmte soziale Ziele ausrichten. Die politische Ökonomie hält inzwischen eine Vielzahl von Erklärungsmodellen für Determinanten und Wirkungen institutionellen Wandels bereit. (GÄFGEN 1981). Entscheidend für den Entwicklungserfolg ist letztlich, ob das wirtschaftliche System Knappheiten, die durch Präferenzwandel, Bevölkerungsdruck und technischen Fortschritt entstehen, korrekt und flexibel signalisiert, ob überkommene Institutionen zügig angepaßt werden und ob das gesellschaftliche bzw. das politische System bei der Durchsetzung institutioneller Regelungen mittels negativer und positiver Sanktionen kulturelle Werte berücksichtigt, individuelle Grundrechte respektiert und Motivation zu wirtschaftlichem Handeln fördert. Solange diejenigen im Besitz

politischer Macht sind (und daran festhalten), denen aus einer Änderung von Institutionen, z. B. aus der Umverteilung von Bodeneigentum oder der Beseitigung von Zinssubventionen, Nachteile erwachsen würden, haben marginale Gruppen oft nur geringe Chancen, ihre Situation zu verbessern (de HAEN 1987).

Eine umfassende Darstellung der Wechselwirkungen zwischen Institutionen und Entwicklungserfolg in einem dynamischen Modell ist bisher nicht gelungen. Erste Ansätze hierzu findet man in dem Modell der "induced innovation", das insbesondere von RUTTAN entwickelt wurde (BINSWANGER und RUTTAN 1978). Danach werden nicht nur Richtung und Angepaßtheit des technischen Fortschritts, sondern auch institutioneller Wandel durch das Preisgefüge maßgeblich bestimmt. In jüngster Zeit wurde gerade der Einfluß der Wirtschaftsordnung auf den Entwicklungserfolg in mehreren Arbeiten untersucht⁶⁾. Angesichts der Vielfalt existierender ordnungspolitischer Mischsysteme ließ sich der theoretisch erwartete Vorteil marktwirtschaftlicher Ordnungen empirisch zwar nicht immer eindeutig herausarbeiten. Gleichwohl ist gerade die Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums durch Preisverzerrungen wiederholt bestätigt worden (AGARWALA 1983).

Im folgenden soll daher die Agrarpreispolitik als zentrales Instrument der Agrarpolitik vieler Entwicklungsländer einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

4 Agrarpreispolitik als zentrales Instrument gegenwärtiger Entwicklungspolitik

4.1 Ökonomische Wirkungen von Verzerrungen der Produzenten- und Konsumentenpreise - Systeme im Überblick

Ein Vergleich der nominalen Protektionskoeffizienten wichtiger Agrarprodukte in Ländern unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes oder auch im Verlaufe der Entwicklung einzelner Länder⁷⁾ legt die Hypothese nahe, daß das Ausmaß der preispolitischen Diskriminierung des Agrarsektors im Laufe wirtschaftlichen Wachstums sinkt und allmählich übergeht in einen Schutz der Landwirtschaft. Entsprechend umgekehrt entwickeln sich die Eingriffe auf der Verbraucherebene. Die zunehmende Protektionierung der Produktion in Verbindung mit hohen Verbraucherpreisen stimuliert natürlich das Angebot und hemmt die Nachfrage, so daß der Selbstversorgungsgrad steigt und selbst anfängliche Agrarimporteure in eine Exportüberschußsituation übergehen. Die Beibehaltung der

Protektion führt dann schließlich zu teilweise erheblichen Budgetbelastungen durch Exportsubventionen.

Der typische Verlauf agrarpolitischer Eingriffe auf Erzeuger- und Verbraucher-ebene (unter Ausschluß der Vermarktungsspanne) ist überblicksartig in Schaubild 1 dargestellt. Es werden die Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage, Importe und Exporte, Budget, Konsumenten- und Produzentenrente abgebildet. Natürlich existieren in der Praxis viele Politikvarianten, typisch dürfte aber etwa sein, daß die Preispolitik im Laufe der Entwicklung folgende Stufen durchläuft:

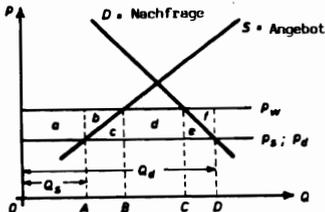
- (1) Niedrige Preise für Konsumenten und Produzenten (Produzenten finanzieren einen Teil der Verbrauchersubventionen)
 - (1a) freie Produzentenentscheidung
 - (1b) Produktion mit Auflagen und Ablieferungspflichten
- (2) Niedrige Verbraucherpreise (duales Preissystem, Verbrauchersubventionen ausschließlich durch Steuerzahler und externe Hilfe finanziert)
 - (2a) unverzerrte Erzeugerpreise
 - (2b) gestützte Erzeugerpreise
- (3) Hohe Erzeuger- und Verbraucherpreise (Verbraucher finanzieren einen Teil der Erzeugersubventionen)
 - (3a) Import-Situation (Staatseinnahmen aus Abschöpfungen)
 - (3b) Export-Situation (Staatsausgaben für Exportsubventionen)

Nach wie vor liegen die Produzentenpreise in vielen Entwicklungsländern unter den Weltmarktpreisen. Zugleich liegen die Industriegüterpreise aufgrund von Zöllen oft deutlich über den Weltmarktpreisen. Außerdem wird an überbewerteten Wechselkursen festgehalten, mit der Folge einer Begünstigung der Importe und einer Diskriminierung der Exporte. Die begrenzten Importlizenzen als Folge von Devisenknappheit werden zudem nicht selten zugunsten privilegierter, meist urbaner Gruppen zugeteilt. Gegenwärtig ist eine Reihe von Entwicklungsländern bemüht, durch duale Preissysteme (Typ 2) die Diskriminierung der Produzenten abzubauen, ohne die Subventionierung des Nahrungsverbrauchs aufzugeben (de HAEN 1985).

Schaubild 1: Systeme von Eingriffen auf die Niveaus der Erzeuger- und Verbraucherpreise auf den Agrarmärkten im wirtschaftlichen Wachstum¹⁾

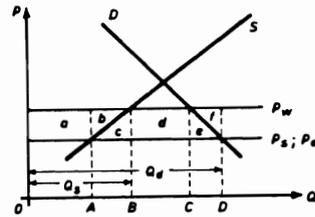
1. Niedrige Preise für Konsumenten und Produzenten

1a: freie Produzentenentscheidung



ZB: $-(\overline{AD} - \overline{BC}) p_w$ $DSS: \downarrow$
 PS: $-(a+b)$ $CS: +(a+b+c+d+e)$
 B: $+(b+c+d+e+f)$ $EC: +(b+f)$

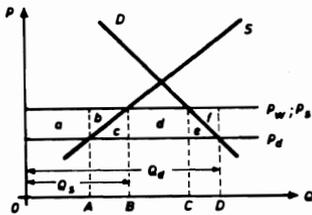
1b: Produktionsauflagen



ZB: $-(\overline{BD} - \overline{BC}) p_w$ $DSS: \downarrow$
 PS: $-(a+b+c)$ $CS: +(a+b+c+d+e)$
 B: $+(d+e+f)$ $EC: +f$

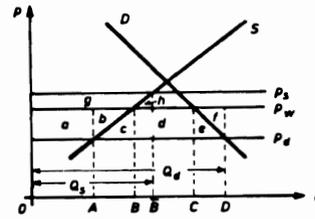
2. Niedrige Verbraucherpreise (duales Preissystem)

2a: Unverzerrte Erzeugerpreise



ZB: $-(\overline{BD} - \overline{BC}) p_w$ $DSS: \downarrow$
 PS: 0 $CS: +(a+b+c+d+e)$
 B: $+(a+b+c+d+e+f)$ $EC: +f$

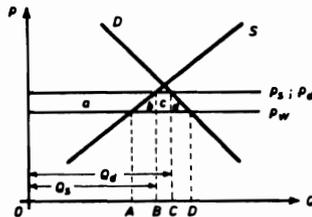
2b: Gestützte Erzeugerpreise



ZB: $-(\overline{BD} - \overline{BC}) p_w$ $DSS: \downarrow \uparrow$
 PS: $+g$ $CS: +(a+b+c+d+e)$
 B: $+(a+b+c+d+e+f+g+h)$ $EC: h+f$

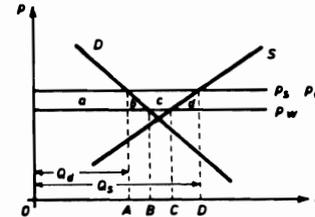
3. Hohe Erzeuger- und Verbraucherpreise

3a: Import-Situation



ZB: $-(\overline{AD} - \overline{BC}) p_w$ $DSS: \uparrow$
 PS: $+a$ $CS: -(a+b+c+d)$
 B: $-c$ $EC: +(b+d)$

3b: Export-Situation



ZB: $-(\overline{AD} - \overline{BC}) p_w$ $DSS: \uparrow$
 PS: $+(a+b+c)$ $CS: -(a+b)$
 B: $+(b+c+d)$ $EC: +(b+d)$

wirtschaftliches Wachstum

Symbole (alle Variablen messen die Abweichungen von der Freihandelsituation)

ZB = Mehrbelastung der Zahlungsbilanz (ohne Input-Importe); Q = Menge;
 P = Preis (w = Weltmarkt, s = Erzeuger, d = Verbraucher); DSS = Selbst-
 versorgungsgrad; PS = Produzentenrente; CS = Konsumentenrente;
 B = zusätzliche Budgetausgaben; EC = volkswirtschaftliche Kosten

¹⁾ in leicht geänderter Form entnommen aus de HAEN (1981)

4.2 Auswirkungen der Agrarpreispolitik auf das Gesamtangebot an Agrargütern in Entwicklungsländern

Die negativen allokativen Auswirkungen von Preisinterventionen sind um so größer, je höher Angebots- und Nachfrageelastizitäten werden. Bei sehr niedrigen Elastizitäten wirken sich Preisinterventionen fast nur auf die Einkommensverteilung zwischen dem Agrarsektor und den übrigen Sektoren aus. Sie beeinträchtigen jedoch nicht die effiziente Allokation und führen nur zu geringen Verlusten an Konsumentenrente und Produzentenrente. Bei hohen Preiselastizitäten dagegen sind die Verluste an Effizienz am größten, die Umverteilungseffekte dagegen relativ geringfügig.

Hinsichtlich der Angebotselastizitäten für Agrarprodukte sei der Leser auf die zusammenfassende Darstellung von ASKARI und CUMMINGS (1976) verwiesen. Das wichtigste Ergebnis besteht darin, daß die Elastizitäten positiv aber klein sind. Für die Frage, wie die aggregierte Agrarproduktion insgesamt auf Preisveränderungen reagiert, liegen bisher relativ wenige Untersuchungen vor. Die umfangreichste, 58 Länder umfassende Weltbankstudie von BINSWANGER et al. (1985) gelangt zu Angebotselastizitäten, die von Null nicht signifikant verschieden sind. Eine IWF Untersuchung von BOND (1983) gelangt dagegen zu deutlich positiven Werten für neun afrikanische Länder. Insgesamt lassen die vorliegenden Studien kein einheitliches Bild erkennen⁸⁾. Sie deuten allerdings darauf hin, daß die Erhöhung der Produzentenpreise allein keine hinreichende Bedingung für die Anhebung der aggregierten Agrarproduktion ist.

Derartige Untersuchungen und die Analyse der daraus abgeleiteten Effizienzverluste als Folge von Preisverzerrungen sind notwendig. Es ist aber nicht zulässig, aus ihnen unmittelbare Schlußfolgerungen für die Agrarpolitik zu ziehen, indem etwa grundsätzlich Effizienzpreise gefordert werden (BALE 1985). Solche Schlußfolgerungen basieren auf verdeckten normativen Annahmen, die nicht konsensfähig sein müssen, denn sie bewerten den sozialen Nutzen von Umverlungsmaßnahmen durch effizienzmindernde Interventionspreise mit Null, während die Effizienzverluste unabhängig von der Einkommenshöhe der betroffenen Personen mit dem Verlust an Konsumenten- bzw. Produzentenrente bewertet werden. Es wäre jedenfalls ohne genauere Kenntnis der tatsächlichen Umverlungswirkungen interventionistischer Praktiken problematisch, aus dem Ergebnis derartiger Untersuchungen bereits unmittelbare Schlußfolgerungen für die Agrarpolitik zu ziehen⁹⁾.

4.3 Bestimmungsgründe der Preisverzerrungen

4.3.1 Hypothesen

Die Benachteiligung des Agrarsektors in Entwicklungsländern - und seine preispolitische Begünstigung in Industriestaaten - ist ein empirisch kaum in Zweifel zu ziehender Sachverhalt, wenn es auch wichtige Ausnahmen gibt¹⁰⁾.

Die Ursachen des "urban bias" in der einen und des "agricultural bias" in der anderen Ländergruppe sind vielfältig und trotz intensiver Forschung keineswegs befriedigend erklärbar. Erwähnt seien neuere Arbeiten von ANDERSON und HAYAMI (1986), die auf der Grundlage der Public Choice Theorie Erklärungsmodelle für den im Laufe wirtschaftlicher Entwicklung zunehmenden Protektionismus der Landwirtschaft formulieren und für fernöstliche Länder testen¹¹⁾.

Insbesondere sind folgende Hypothesen über die Gründe von Preisverzerrungen hervorzuheben:

(a) Interessengruppen vom "urban" zum "agricultural" bias:

Die Neue Politische Ökonomie nimmt an, daß Preisverzerrungen sich an einem "politischen Markt" ergeben, an dem Protektion von Interessengruppen nachgefragt und von Politikern zwecks Unterstützung ihrer Position angeboten wird. So läßt sich erklären, daß es relativ kleinen Gruppen gelingt, relativ große Gruppen auszubeuten. Wenn die Belastung jedes einzelnen Mitgliedes einer großen Gruppe (z. B. die ländliche Bevölkerung in armen Ländern oder die Verbraucher und Steuerzahler in reichen Ländern) so niedrig bleibt, daß die Transaktionskosten einer wirksamen Abwehrorganisation zu groß werden, während die ausbeutende kleine Gruppe hoch organisiert ist, weil in ihr der aus der Ausbeutung resultierende Umverteilungsgewinn pro Gruppenmitglied höher als die Transaktionskosten der Organisation ist, wird die Benachteiligung der Minderheit auf Kosten der Mehrheit wahrscheinlich. Mit dieser These wäre die Tatsache vereinbar, daß einerseits die am wenigsten urbanisierten schwarzafrikanischen Staaten der Tendenz nach eine besonders starke Diskriminierung des Agrarsektors aufweisen, während in den Industriestaaten, in denen die Agrarbevölkerung eine kleine Minderheit ausmacht, umfangreiche Interventionen zugunsten des Agrarsektors durchgeführt werden.

Da die Größe einer gesellschaftlichen Gruppe somit negativ mit ihrer "Schlagkraft" zusammenhängt, werden der Anteil der urbanen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung und das Pro-Kopf-Einkommen, das einen engen Zusammenhang

mit der Größe des landwirtschaftlichen Sektors aufweist, als unabhängige Variablen in das Erklärungsmodell der Diskriminierung der Landwirtschaft aufgenommen.

(b) Entwicklungshilfe

Wenn die allokativen Wirkungen einer interventionistischen Politik stark fühlbar werden, wirkt dies oft als Bremse, etwa durch ein "Diktat der leeren Kasse". Diese Bremse kann in Entwicklungsländern durch Nahrungsmittelhilfen oder die sonstige Finanzierung des Imports von Stapelprodukten unwirksam gemacht werden. Dies ermöglicht der politischen Führung, eine mit ansonsten kaum tragbaren Effizienzverlusten verbundene Politik weiter forzusetzen. Zur Messung dieses Zusammenhanges wird die Entwicklungshilfe pro Kopf (1979) in die Regression eingestellt.

(c) Selbstversorgungsgrad

Länder mit hohem Selbstversorgungsgrad oder mit Agrarüberschüssen können sich die Diskriminierung ihres Agrarsektors aus der Sicht der unmittelbaren Ernährungssicherung am ehesten "leisten". Daher ist ein positiver Zusammenhang zwischen dem Selbstversorgungsgrad - ausgedrückt durch das Verhältnis des Imports zum Verbrauch von Nahrungsmitteln - und dem Ausmaß der Diskriminierung zu erwarten.

(d) Demokratie

"Demokratie" wird verstanden als ein vielschichtiges Phänomen der Gesellschaftsordnung und bezieht sich nicht nur auf die Existenz von Mehrheitsentscheidungen in gesetzgebenden Körperschaften sowie von Parteien, die um politische Macht konkurrieren. Man kann vermuten, daß durch unabhängige Medien und Gerichte sowie Gewährung von Meinungs- und Koalitionsfreiheit und anderer Grundrechte krasse Fehlentwicklungen mit hohen gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten eher als in nicht-demokratischen Gesellschaften überwunden werden. Ein Demokratieindex, der sich aus "Noten" für demokratische Partizipation der Bevölkerung und für die Achtung der politischen Freiheitsrechte ergibt^{1,2)}, wurde daher in die Regression als weitere unabhängige Variable aufgenommen.

(e) Budget

Die Preisverzerrung wird in vorwiegend agrarisch geprägten Ländern auch oft damit begründet, daß der Agrarsektor die wichtigste Steuerquelle zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben darstelle und daß indirekte Steuern (meist auf Agrarexportprodukte) der einzig praktikable Weg der Steuererhebung seien. Mit zuneh-

mender Erschließung anderer direkter Steuerquellen verliert dann dieses Argument an Gewicht¹³⁾.

4.3.2 Ergebnisse von Regressionsschätzungen

Es wurden insgesamt fünf Rechnungen durchgeführt, die sich durch die verwendeten Verzerrungsindikatoren und die Gruppierung der Länder unterscheiden. Nähere Angaben zur Definition der Variablen sind in der Fußnote zur Ergebnistabelle (Tabelle 1) aufgeführt. Die Urbanisierungsrate wurde wegen hoher Korrelation mit dem Pro-Kopf-Einkommen aus der Regression eliminiert.

Tabelle 1: Bestimmungsgründe der Preisverzerrungen im Agrarsektor (Durchschnitt 1978-1980)¹⁾

abh. Var. ²⁾ \ unabh. Var. ³⁾	BSP/K	EH/K	IM/C	DEMI	STE	const.	R ²
40 Entwicklungs- und Industrieländer							
(A) PK(L)	0,0032 (1,91)	-0,3 (-0,91)	0,091 (0,85)	2,53 (1,12)	0,17 (0,49)	68,4 (2,16)	0,51
(B) PK(L)	0,0032 (2,36)		0,782 (2,86)	2,08 (1,22)		70,0 (7,59)	0,61
(C) EPK(I) PK(L)	-0,0057 (-0,97)	0,66 (0,57)	-0,12 (-0,22)	-11,93 (-1,51)	-0,02 (0,021)	291,0 (2,61)	0,43
28 Entwicklungsländer							
(D) PDI(L)	-1,76 E-4 (-0,5)	0,036 (2,94)	0,25 (1,48)	-0,08 (-1,09)	-0,009 (-0,77)	0,27 (0,25)	0,50
(E) DI(L)	-2,22 E-4 (-1,00)	0,03 (4,1)	0,01 (1,40)	-0,08 (-1,57)	-0,061 (-0,76)	0,26 (0,35)	0,67

(t-Werte in Klammern)

¹⁾ Falls Daten für den Durchschnitt 1978-1980 nicht vorhanden waren, wurde ein möglichst nahe an dieser Periode liegender Zeitraum gewählt.

²⁾ Symbole: PK(L) = durchschnittlicher Protektionskoeffizient der Landwirtschaft (v. H.), für Industrieländer effektiver PK(L) (vgl. HONMA und HAYAMI 1986), für Entwicklungsländer nominaler PK(L) (vgl. SCHÄFER 1987). EPK(I) = effektive Protektionskoeffizienten des Industriesektors, abgeleitet aus durchschnittlichen Zollsätzen 1977 (vgl. für Industrieländer GATT 1980; für Entwicklungsländer IMF 1985). PDI(L) = aggregierter Index verschiedener Produkt- und Faktorpreisverzerrungen, gewichtet nach Maßgabe einer Regressionsfunktion des landwirtschaftlichen Produktionswachstums (vgl. SCHÄFER 1987) und DI(L) = wie PD(I), aber erweitert um nicht preisbezogene Indikatoren der Diskriminierung des Agrarsektors (vgl. SCHÄFER 1987).
(wird fortgesetzt)

Fortsetzung Tabelle 1:

- 3) BSP/K = BSP pro Kopf 1979 (vgl. Weltentwicklungsbericht 1984). EH/K = staatliche Entwicklungshilfe pro Kopf (ODA). IM/C = Anteil der Getreideimporte am Verbrauch von Getreide, Hülsen- und Wurzelfrüchten (vgl. FAO Trade Yearbook, versch. Jahrg. und HUDDLESTON 1984). DEMI = Demokratieindex nach de GASTIL (1980), STE = Anteil indirekter Steuern an den Staatsausgaben (vgl. IMF 1981).

Die Ergebnisse weisen mit Ausnahme der Variablen für den Importanteil des Verbrauchs an Grundnahrungsmitteln alle das erwartete Vorzeichen auf. Die Koeffizienten sind jedoch nur teilweise gesichert. Eine Beschränkung auf die Variablen BSP/Kopf, Importanteil und Demokratieindex ergibt sogar für die erstgenannten Variablen eine relativ hohe Signifikanz. Das positive Vorzeichen des Importanteils könnte möglicherweise darauf hindeuten, daß eine hohe Importabhängigkeit bereits (in rekursiver Beziehung) die Folge vorangehender Diskriminierung des Agrarsektors ist.

Bemerkenswert ist in den Schätzungen (D) und (E), die sich ausschließlich auf Entwicklungsländer beziehen, der signifikant positive Einfluß der empfangenen Entwicklungshilfe pro Kopf auf die Diskriminierung des Agrarsektors. Dieser Effekt wie auch der Diskriminierung vermindernde Einfluß des Demokratisierungsindex erwiesen sich in einer stufenweisen Regression als durchaus stabil. Insgesamt ergeben die Schätzergebnisse erste Hinweise auf mögliche Bestimmungsgründe der Diskriminierung des Agrarsektors, ohne allerdings schon eine voll befriedigende Erklärung zu liefern.

5 Schlußbetrachtung

Agrarpolitische Ziel-Mittel-Systeme sind immer nur als Teil der gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eines Landes zu verstehen. Da sie zudem einem ständigen Anpassungsdruck unterliegen, kann eine Erklärung allenfalls im Rahmen historischer, komparativ-dynamischer Verlaufsanalysen erfolgen. Verzerrungen der Agrarpreise zugunsten bestimmter, wenn auch sehr unterschiedlicher Zielgruppen sind heute offenbar ein weltweites Phänomen. Wohlfahrtstheoretische Argumente, welche in den Entwicklungsländern gegen die markt- und preispolitische Diskriminierung der ländlichen Bevölkerung und deren Ersatz durch direkte Nahrungsmittelsubventionen, konzentriert auf die tatsächlichen Bedürftigen, vorgetragen werden, sind in nahezu spiegelbildlicher Konsequenz gegen die Protektion der Erzeugerpreise und zugunsten direkter Einkommenstransfers an

Landwirte in Industrie- und Schwellenländern angebracht. In der Praxis halten sich die Preisverzerrungen in beiden Ländergruppen offenbar, weil die seitens der Wissenschaft vorgeschlagenen Alternativen politisch nicht akzeptiert werden.

In beiden Fällen wird zur Verteidigung der jeweiligen Politik u. a. die geringe Preiselastizität von Produktion und Marktangebot angeführt. Dies mag für das gesamte Aggregat der Agrarprodukte kurzfristig durchaus zutreffen. Die historische Erfahrung zeigt aber, daß Preisverzerrungen längerfristig sehr viel elastischere Reaktionen von Produktion und Angebot auslösen können, und zwar nicht nur wegen der nach einer gewissen Anpassungszeit durchaus erfolgenden Anpassung seitens der Landwirtschaft selbst, sondern insbesondere aufgrund der Beeinflussung des Wandels der für die Landwirtschaft relevanten Institutionen. Dies gilt ebenso für die Behinderungen institutionellen Wandels durch Niedrigpreispolitiken wie für dessen Begünstigung (einschließlich der Beschleunigung des technischen Fortschritts) durch Hochpreispolitiken.

Ein Grund für die Erfolglosigkeit der Politikberatung mag im mangelnden Verständnis für die Bestimmungsgründe des Angebots an und der Nachfrage nach agrarpolitischen Maßnahmen liegen. Hier liegt ein wichtiges Aufgabenfeld der Neuen Politischen Ökonomie. Systematisierungsansätze und Erklärungsmodelle, wie sie hier auf die Agrarpreispolitik angewandt wurden, müßten natürlich in weiteren Schritten ebenso auf die anderen Bereiche der Agrarpolitik ausgedehnt werden. Denn soviel mag deutlich geworden sein: eine liberale Wirtschaftsordnung und marktorientierte Agrarpreise schaffen höchstens notwendige Bedingungen für den Entwicklungserfolg, hinreichende Voraussetzungen entstehen erst durch Institutionen, durch welche die Mitglieder der Gesellschaft motiviert werden, die sich bietenden Chancen praktisch umzusetzen.

Fußnoten

- 1) Vgl. die vor allem auf KUZNETS (1982) zurückzuführende Diskussion um die "Beiträge" der Landwirtschaft zur Entwicklung.
- 2) Vgl. hierzu z. B. SCHULTZ (1964), JOHNSTON und KILBY (1975), MELLOR (1976), LIPTON (1977), MELLOR und JOHNSTON (1984).
- 3) Marx ging soweit, die gesamte merkantilistische Phase der europäischen Geschichte als eine Epoche der "ursprünglichen Akkumulation" anzusehen, während derer der noch embryonale kapitalistische Sektor eine ständige Zufuhr von Ressourcen aus den übrigen Sektoren der Wirtschaft und aus den Kolonien erhalten habe, da er noch nicht in der Lage gewesen sei, selbständig zu wachsen.

- 4) Im zwanzigsten Jahrhundert entsprachen insbesondere die Industrialisierung Japans und der Sowjetunion dem Konzept forcierter Industrialisierung: In Japan durch hohe Landsteuern und privaten Kapitalabfluß aus der Landwirtschaft, in der Sowjetunion der dreißiger Jahre durch die zwangsweise Kollektivierung der Landwirtschaft, die es ermöglichen sollte, trotz stagnierender Agrarproduktion den agrarischen Überschuß zu requirieren, der für die rasch wachsende urbane Bevölkerung notwendig war.
- 5) SENGHAAS nennt allerdings zugleich Gründe, weshalb eine solche Strategie angesichts des von den Industrieländern ausgehenden "Peripherisierungsdruckes" heutigen Entwicklungsländern besonders schwer fällt.
- 6) Vgl. dazu das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1986).
- 7) Vgl. z. B. die Weltentwicklungsberichte 1982 und 1986 sowie die dort angegebene Literatur.
- 8) Ein Überblick bei SCHÄFER (1987).
- 9) Gleichwohl muß vor zu großem Interventionsoptimismus gewarnt werden. Vgl. insbesondere auch AGARWALA (1983), der nachweist, daß die globale Wachstumsrate in Entwicklungsländern negativ mit dem Umfang interventionistischer Praktiken korreliert ist.
- 10) In der Gruppe der Entwicklungsländer sind z. B. Indien und China, wo immerhin fast die Hälfte der Bevölkerung der Entwicklungsländer lebt, wichtige Ausnahmen.
- 11) Vgl. auch HONMA und HAYAMI (1986).
- 12) Der Index wurde entnommen aus de GASTIL (1980).
- 13) Ägyptens Politik der Verbrauchersubventionierung liefert ein gutes Beispiel, in dem das Ausmaß der zur Finanzierung der Verbrauchersubventionen genutzten Besteuerung der Erzeugerpreise um so geringer ausfällt, je größer ceteris paribus das Volumen der sonstigen Staatseinnahmen. Vgl. von BRAUN und de HAEN (1983, S. 72 ff.).

Literatur

- ADELMAN, I. and C. TAFTMORRIS: The Role of Institutional Influences in Patterns of Agricultural Development in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries: A Cross-Section Quantitative Study. *Journal of Economic History*, Vol. XXXIX, No. 1, S. 159-179.
- AGARWALA, R. (1983): Price Distortions and Growth in Developing Countries. *World Bank Staff Working Paper No. 575*. Washington D. C.
- ANDERSON, K. and Y. HAYAMI (eds.) (1986): *The Political Economy of Agricultural Protection - East Asia in International Perspective*. Sydney.
- ASKARI, H. and J. T. CUMMINGS (1976): *Agricultural Supply Response. A Survey of the Economic Evidence*. New York.
- BALE, M. D. (1985): Price Distortions in Agriculture and their Effects. *World Bank Staff Working Paper, No. 359*. Washington D. C.

- BINSWANGER et al. (1985): Estimate of Agricultural Supply Response from Time Series of Cross Country Data. EPOLS Div. Working Paper No. 1985-3. World Bank. Washington D. C.
- BINSWANGER, H. P. and V. W. RUTTAN et al. (1978): Induced Innovation. Baltimore and London.
- BOND, M. A. (1983): Agricultural Responses to Prices in Sub-Saharan African Countries. IMF Staff Paper, Vol. 30, S. 703.
- BRAUN, J. von and H. de HAEN (1983): The Effects of Food Price and Subsidy Policies on Egyptian Agriculture. IFPRI Research Report, No. 42. Washington D. C., November 1983.
- FAO: Production Year Book 1978.
- FAO: Trade Year Book 1978.
- GATT: Tariff-Escalation, 4.7.1980.
- de GASTIL, R. (1980): Freedom in the World. Political Right and Civil Liberties. New York.
- GÄFGEN, G. (1981): Institutioneller Wandel und wirtschaftliche Erklärung. Diskussionsbeiträge Serie A-Nr. 161. Konstanz.
- de HAEN, H. (1985): The Dual Role of Agricultural Price Policy - Production Incentive and Poverty Orientation. In: ZURECK, E. (ed.), Integrated Rural Development - Research Results and Programme Implementation. Bonn Conference 1985, Studien zur Interierten Ländlichen Entwicklung Bd. 14. Hamburg, S. 113-129.
- de HAEN, H. (1987): Demokratie und Entwicklung. Entwicklung und Ländlicher Raum, Jg. 21, H. 2/87, S. 3-5.
- de HAEN, H. (1982): Agricultural Price Policies and Economic Development. DSE: Agricultural Adaptation Processes in Newly Industrialized Countries. Proceedings of an International Seminar in Seoul/Korea, September 15-20, 1980. Feldafing.
- HAZELL, P. B. R. and A. ROELL (1983): Rural Growth Linkages: Household, Expenditure Patterns in Malaysia and Nigeria. LFPRI Research Report No. 41. Washington, September 1983.
- HONMA, M. and Y. HAYAMI (1986): Structure of Agricultural Protection in Industrial Countries. Journal of International Economics 20, S. 115-129.
- IMF (1985): Trade Policy Issues and Developments. Occasional Papers 38, July 1985.
- IMF (1981): Government Finance Statistical Year Book, Vol. V. Washington.
- JOHNSTON, B. F. and P. KILBY (1975): Agriculture and Structural Transformation. Economic Strategies in Late-Developing Countries. Cambridge.
- KUHNEN, F. (1980): Agrarreform, ein Weltproblem. Deutsche Welthungerhilfe Bd. 10. Bonn.

- KUZNETS, S. (1961-1963): Economic Growth and the Contribution of Agriculture: Notes on Measurement. International Journal of Agrarian Affairs, Vol. III, S. 56-75.
- LIPTON, M. (1977): Why Poor People Stay Poor. A Study of Urban Bias in World Development. Cambridge.
- LITTLE, J. M. D. (1982): Economic Development. Theory Policy and International Relations, S. 19.
- MELLOR, J. (1976): The New Economics of Growth. Ithaca.
- MELLOR, J. and B. F. JOHNSTON (1984): The World Food Equation: Interrelationships Development, Employment and Food Consumption. Journal of Economic Literature, Vol. XXII, S. 531-574.
- MELLOR, J. (1987): The Current Global Food Scene and Food Security. Issues in Food Security: A Joint IFPRI-FSG Workshop. Oxford.
- MERGOS, G. (1987): Relative Distortions of Agricultural Incentives: A Cross Country Analysis for Wheat, Rice and Maize. Agricultural Administration and Extension, Vol. 24, S. 195-211.
- NORTH, D. C. and R. P. THOMAS (1973): The Rise of the Western World. London.
- OECD, DAC (1981): Entwicklungshilfe pro Kopf in US \$. Financial Flows.
- QUESNEY, F. (1971): Grains (Erstausg. 1756, S. 131).
- SCHÄFER, H.-B. (1983): Landwirtschaftliche Akkumulationslasten und industrielle Entwicklung. Berlin, Heidelberg, New York.
- SCHÄFER, H.-B. (1986): Farm Prices and Agricultural Production in Developing Countries. Intereconomics, Bd. 22, No. 3, S. 129 ff.
- SCHÄFER, H.-B. (1987): Die Bedeutung der Agrarpreise für das Gesamtangebot auf den Agrarmärkten in Entwicklungsländern. Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. (im Druck).
- SCHULTZ, T. W. (1964): Transforming Traditional Agriculture. New Haven.
- SENGHAAS, D. (1982): Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen. Frankfurt.
- URFF, W. von (1982): Die Rolle der Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Entwicklung. In: BLANCKENBURG, P. von, Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in Entwicklungsländern. Bd. 1, Sozialökonomie der ländlichen Entwicklung. Stuttgart, S. 19-37.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (1986): Wirtschaftsordnung und Entwicklungserfolg. Gutachten. Bonn.
- World Bank Atlas 1981.
- World Bank Development Report 1982 und 1986.

VERBRAUCHERSUBVENTIONEN, AGRAR- UND EINKOMMENS POLITIK IN DEN LÄNDERN SÜDASIENS

von

Wolfgang-Peter ZINGEL, Heidelberg

1 Einleitung und Zusammenfassung

Verbrauchersubventionen und Agrar- und Einkommenspolitik haben 1987 durch die Trockenheit im wesentlichen und die Überschwemmungen im östlichen Teil des südasiatischen Subkontinents eine traurige Aktualität gewonnen. Dieses Mal standen aber im Gegensatz zu früheren Katastrophen Rekordvorräte zur Verfügung; dazu ein überraschend anspruchsvolles Instrumentarium mit Preisfestsetzungen, mengenmäßige Beschränkungen, Verbringungsverbote, Rationierung, Staatshandel usw. (AMTE 1980; CHAUDHARY/IQBAL 1979; GARG 1980; GOTSCH/BROWN 1980; KHADKA 1985; McCARTHY 1975; McCARTHY/TAYLOR 1980; SIROHI 1984; SWAMY/BINSWANGER 1983; TURVEY/COOK 1976), das von den Gebern und internationalen Organisationen (AHMED 1979; AHMED 1981; DAVIS 1977; REUTLINGER et al. 1986, S. 7) wegen angeblicher Preisverzerrungen, allokativer Ineffizienz und der Belastung des Staatshaushaltes kritisch beurteilt wird.

2 Das Konzept der Verbrauchersubventionen

Wo auf eine merkliche Umverteilung des Produktionsvermögens verzichtet wird (werden soll/muß), stellen Verbrauchersubventionen - hier verstanden als Subventionen, die bei typischen Verbrauchsgütern der einkommensschwachen Schichten ansetzen - eine Möglichkeit der Steigerung ihrer Einkommen dar. Sie werden für ausgewählte Konsumgüter, etwa Weizen oder Weizenmehl, Zucker, Kerosin usw. gewährt. Sie erfordern eine effektive (personale) Differenzierung und Marktteilung, um Sickerereffekte zu vermeiden. Technisch können Konsumgüter zu jedem Zeitpunkt des Vermarktungsprozesses subventioniert werden; einfach ist dies,

wenn der Staat die subventionierten Güter selbst vertreibt, namentlich bei der Nahrungshilfe (CHOUDHARY 1984).

Bekanntlich kommen Subventionen den Konsumenten um so mehr zugute, je preiselastischer die Produzenten reagieren (und es besteht Grund zur Annahme, daß sich die Landwirte in Südasien mit ihrem Angebot preiselastisch verhalten); Produzenten profitieren von den 'Verbraucher'-Subventionen in Abhängigkeit von den Preis- und Einkommenselastizitäten. Dies trifft ebenso auf die (staatlichen) Transferzahlungen, d. h. die Einkommenssubventionen, zu, die natürlich einen konsumssteigernden Effekt haben (einmal ungeachtet möglicher inflationärer Wirkungen bei gleichzeitiger Erhöhung der Geldmenge); sie spielen allerdings in den Ländern Südasiens (und der Entwicklungsländer allgemein) keine bedeutende Rolle.

Lebensmittelmarken (food stamps), wie z. B. in Sri Lanka (LACHMANN 1981), bedeuten eine Verbrauchersubventionierung, weil sie an eine bestimmte Art des Verbrauchs gebunden sind, etwa Grundnahrungsmittel oder Heizmaterial (ALTER 1980, S. 101-111). Sie können jedoch leicht anderweitig verwendet werden, besonders wenn sie nicht auf solche Geschäfte beschränkt sind, die ausschließlich die subventionierten Güter vertreiben. Wenn Verbrauchersubventionen nicht nur auf bestimmte Artikel, sondern auch auf bestimmte Gruppen beschränkt (rationiert) werden sollen, müssen sie diesen persönlich (und zwar in kleinen Mengen, um jeden Weiterverkauf auszuschließen) verabreicht oder anderen Kontrollen (Lebensmittelkarten) unterworfen werden. Die erste Lösung wird allgemein in Flüchtlingslagern (wie die der Afghanen in Pakistan) (CHRISTENSEN 1983, idem 1984), Suppenküchen (wie in Bangladesh während der Hungersnot von 1974 (MOMEN 1980, S. 121) und 1987) oder bei der Schulspeisung (India 1978, S. 109), die zweite (Lebensmittelkarten) wird in ganz Südasien seit über einem halben Jahrhundert angewendet.

Verbrauchersubventionen beeinflussen auch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. Nahrungsgüter beanspruchen in den Ländern Südasiens den größten Teil der Konsumausgaben und werden seit langem subventioniert. So besteht eine enge Relation zwischen Verbrauchersubventionen und landwirtschaftlichen (Nahrungs-) Preisen (PINSTRUP-ANDERSEN 1985). Das Standardprozedere, nämlich Weltmarktpreise für die Messung dieser Effekte zugrunde zu legen, ist wegen der erheblichen Preisschwankungen, der nicht unerheblichen Anteile Pakistans, Indiens und Bangladeshs am Welthandel, sowie der Subventionierung der Agrarüberschüsse der Industrieländer, problematisch.

3 Die Inzidenz der Verbrauchersubventionen: wer ist letztlich der Nutznießer

Die Zielsetzung der Verbrauchersubventionierung kann sowohl (i) personal (sozial) - nämlich in bezug bestimmter ausgewählter Bevölkerungsgruppen als auch (ii) sächlich (physisch) in bezug auf den Verbrauch bestimmter Güter (oder Gruppen von Gütern) definiert werden; die Subventionierung des Konsums mag ein willkommener Effekt anderer Politikinstrumente sein. Zu denken wäre auch an eine Subventionierung des gesamten Verbrauchs (durch eine Art negativer Verbrauchssteuer).

PARIKH und NARAYANA (1981, S. 127-131; BHATIA 1985, S. 108 und S. 112n) haben für Indien errechnet, daß wenn 75kg Nahrungsgetreide an Jedermann kostenlos verteilt würden, die Zahl der ländlichen Armen mehr als dezimiert werden könnte: in ihrem Modell von 160 Mio. auf 10 Mio. Eine Umsetzung in die Praxis dürfte aber schwierig sein: Daß die (absolut) Armen die Hauptnutznießer der Subventionierung erster Mengen werden, dürfte an der Schwierigkeit scheitern, die Subsistenzbevölkerung zu erreichen. Dies ist aber auch der Grund für die erheblichen Sogeffekte der Hilfsaktionen zu Zeiten der Hungersnöte und ihrer nicht mehr rückgängig zu machenden Wirkung auf die Land-Stadt-Wanderung. Da die Subventionierung üblicherweise auf dem Wege der Vermarktung erfolgt, profitiert die städtische Bevölkerung von solchen Programmen mehr als die Landbevölkerung; dieser Effekt wird bei den Haupteinfuhrorten (Hafenstädte) noch verstärkt, wenn die Hilfsgüter importiert werden.

Viele Länder, und dies gilt vor allem für Bangladesh, praktizieren ein System der personalen Differenzierung, welches die ländliche und auch einen Teil der städtischen Bevölkerung ausschließt, dafür aber besondere Subventionen (z. B. höhere Lebensmittelrationen, niedrigere Preise) den Industriearbeitern (um die Arbeitskosten niedrig zu halten) oder den Mitgliedern des öffentlichen Dienstes gewährt (SOBHAN/AHMAD 1980, S. 163). So werden den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zusätzliche Einkommen gewährt und die 'vocal groups' besänftigt, mit Privilegien, die von Extra-Rationen und dem Einkauf in besonderen Geschäften über Rabatte bei der Benutzung von Verkehrsmitteln, kostenlose Gesundheitsversorgung und freien Schulbesuch, wo das sonst nicht üblich ist, bis zur Beschäftigung von Kindern und Verwandten im öffentlichen Dienst reichen. Dieses System ist besonders einträglich für die Angehörigen der Streitkräfte (COHEN 1984, S. 61 und 121 sq.).

Verbrauchersubventionen können sowohl nachfrage- als auch angebotsorientiert sein: das 'free rice programme' in Sri Lanka und die Rationierung von Weizen,

Weizenmehl oder Zucker spiegeln die Nachfrage nach diesen Grundnahrungsmitteln wider, für die das Einkommen der Armen jedoch nicht ausreicht, um das physische Existenzminimum zu garantieren. Nahrungsmittelhilfe dagegen ist typischerweise angebotsorientiert und schränkt die Konsumentenfreiheit ein: In Zeiten der Not müssen Reiskonsumenten wie Indien und Bangladesh (LAWO 1984) oder Sri Lanka sich mit Weizen begnügen, um ihren Energiebedarf zu decken; statt den Proteinbedarf mit Hülsenfrüchten, Büffelmilch oder Fisch zu decken, müssen sie sich mit (Kuh-)Milchpulver begnügen, anstatt 'ghee' mit 'vanaspati ghee' oder 'dalda', die alle möglichen pflanzlichen Öle und Fette enthalten. Überhaupt repräsentiert das Sortiment der Niedrigpreisläden nur bedingt die Bedürfnisse der ärmsten Bevölkerung.

4 Sektor- und makroökonomische Implikationen des Systems

Ohne Zweifel stellen Verbrauchersubventionen für die Nutznießer ein zusätzliches Realeinkommen dar. In vielen Fällen werden die subventionierten Güter im Rahmen der Hilfe finanziert, stammen aus Importen und führen für die inländischen Produzenten zu einem Preisverfall und verringertem Einkommen (SCOBIE 1981). Wenn diese Produzenten Kleinbauern sind und die Nutznießer nicht zu den ärmsten Gruppen gehören, kann es zu einem Verlust an Realeinkommen bei den armen Bauern zugunsten der städtischen (und nicht so armen) Bevölkerung kommen. Im Falle von 'Food for Work' können wir eine - wenn auch begrenzte - zusätzliche Beschäftigung (HERBON 1985, S. 288-294) sowie die Erhöhung des nationalen Produktionspotentials durch den Ausbau der (physischen, wirtschaftlichen und technischen) Infrastruktur erwarten. Es kann jedoch auch unerwünschte Nebeneffekte mit sich bringen, nämlich (i) Senkung der Produzentenpreise, wenn das zu verteilende Nahrungsgut importiert wird und zugunsten anderer Gruppen versickert, (ii) eine Beschränkung auf Arbeit am Orte (um Transport- und andere Kosten zu vermeiden) und (iii) die Beanspruchung komplementärer finanzieller Mittel (Werkzeuge, Baumaterial).

Verbrauchersubventionen, die an die städtische Bevölkerung gewährt werden, erhöhen deren Realeinkommen und mögen einen inflationären Effekt auf die Preise regional nicht handelbarer Güter, wie Boden und Wohnungen, haben. Dies mag auch die Diskrepanz zwischen den niedrigen Löhnen in der Stadt im Vergleich zu den vielfach exorbitanten Mieten erklären. Diese zwingen nicht nur die 'vocal groups', Hilfe durch Nahrungssubventionen zu fordern: niedrige reale Nahrungspreise helfen ihnen auch, höhere Mieten zu zahlen.

Um eine erzeugerpreissenkende Wirkung importierter Hilfsgüter zu verhindern, müßte der Markt wirksam gespalten und die importierten Mengen denjenigen, die sonst keinen Zugang haben, zugeführt werden können. Diese subventionierten Güter müßten zudem kostenlos vergeben werden, um die Nachfrage nach anderen Gütern nicht durch eine verringerte Konsumsumme zu beeinträchtigen. Wenn jedoch die subventionierten Güter aus der Produktion des eigenen Landes stammen sollen, muß die Regierung zunächst die Erzeugerpreise anheben, um die Produktion zu stimulieren (ohne jedoch die Kreuzreaktionen auf andere Produktionen zu vernachlässigen). Soweit die Subventionen durch zusätzliche Steuern finanziert werden müssen, erhebt sich die Frage der Inzidenz.

Die Zahlungsbilanzeffekte der Verbrauchersubventionen wurden bereits gestreift. Subventionen werden zudem nicht selten eingeführt, um die Wirkungen der Entwicklungen auf den Weltmärkten auf den Binnenmarkt zu dämpfen. Die Überbewertung der südasiatischen Währungen über lange Zeit hinweg seit der Unabhängigkeit und ihr System multipler Wechselkurse und/oder 'kompensatorischer' Ausfuhrabatte mag von geringerer Bedeutung gewesen sein, solange die Märkte der Grundbedarfsartikel von dem Weltmarkt durch Zölle und Staatshandel abgekoppelt waren. Dies jedoch führte tendenziell zu allokativer Ineffizienz, entzog den Regierungen finanzielle Ressourcen und hemmte die erforderlichen strukturellen Reformen, z. B. die Einführung energiesparender Techniken, etwa bei der Bewässerung. In der Landwirtschaft diskriminierten überbewertete Währungen den Anbau von Exportfrüchten, aber dieser Effekt wurde nur dann spürbar, wenn die Inlandspreise nicht anderweitig manipuliert wurden.

Bangladesh ist zum Lehrbuchfall für die budgetären Wirkungen der Nahrungshilfe geworden: Hilfe wird, implizit, zu Vorzugskonditionen gewährt, meist als Kredit (wenn nicht geschenkt) zu vermindertem Zinssatz und muß nach einer Reihe von sog. Freijahren zurückgezahlt werden. Da die entsprechenden Güter meist auf dem Binnenmarkt verkauft und nicht etwa kostenlos verteilt werden, führen sie zu Staatseinnahmen (REINHARDT 1986, S. 248; WENNERGREN et al. 1984), die z. B. für Entwicklungsprojekte eingesetzt werden (können). Jegliche Verbesserung der inländischen Produktion verringert die Notwendigkeit von Hilfe, vermindert die Nahrungsimporte unter Vorzugsbedingungen - wie oben beschrieben - und damit schließlich Staatseinnahmen. Theoretisch gesehen, sollte eine erhöhte inländische Produktion das Steueraufkommen erhöhen: da aber die landwirtschaftliche Produktion in den meisten Entwicklungsländern, und Südasien macht da keine Ausnahme, von der Steuer befreit ist, verschlechtert sich die Haushaltslage bei besseren Ernten.

5 Südasien: Subventionierung des Verbrauchs mit unterschiedlicher Zielsetzung

In Südasien wurden Verbrauchersubventionen eingesetzt, wenn der soziale und politische Druck durch die ungleiche Einkommensverteilung wirtschaftlich und politisch destabilisierend wirkte. Sie wurden in unterschiedlicher Form, entweder durch direkte Marktinterventionen oder indirekt durch Subventionierung der Inputs oder der Einkommen, also Transfers, gewährt (ZINGEL 1986).

Ein Rückblick auf die Geschichte mag helfen, das heutige System verständlich zu machen: Die britische Herrschaft in Indien begann als Unternehmung einer privaten britischen Handelsvereinigung, und die britische Krone mußte erst 1858 übernehmen. 'Revenue', die Erhebung von Steuern, war das Hauptanliegen der Kolonialmacht, nur sichergestellt, wenn 'law and order', d. h. Gesetz und Ordnung, garantiert waren. Interventionen zugunsten der (indischen) Verbraucher erfreuten sich keinerlei Priorität seitens der (britischen) Regierung, auch nicht 'Entwicklung'. In dieser Zeit standen staatliche Marktinterventionen außer Frage, nicht nur in Indien, sondern auch in Europa, wo die Briten nach Beginn der 'potato famine' in Irland (1845-49) Interventionen verweigerten. Ähnliche Diskussionen kamen in Indien anlässlich jeder Hungersnot auf. Hier wurden 'Nichteinmischung', 'Fürsorge' (WIJESINGHE 1975, S. 177) und später 'Hungerhilfe' als angemessene Maßnahmen angesehen (AGRAWAL 1980, S. 221 sqq.).

Nach der japanischen Besetzung Birmas kamen die Reiseinfuhren aus diesem Teil des Reiches zum Stillstand. Dies bedeutete einen schweren Rückschlag für die sog. 'Defizit-Provinzen', die (Netto-)Importeure von Nahrungsgetreide, insbesondere Reis, waren. Es hatte Effekte auch auf andere Provinzen, wo der Export in diese Defizit-Gebiete zu einem gewinnträchtigen Geschäft wurde. Bei schnell steigenden Preisen, als Ergebnis der Knappheit, hielten Lieferanten und Händler ihr Angebot zurück und warteten auf ein weiteres Ansteigen der Preise und trugen damit zur weiteren Preissteigerung bei. Die indische Regierung war anfangs in keiner Weise in der Lage, die notwendigen Schritte zu unternehmen; Versuche, die Preise einzufrieren, mußten bald wieder aufgegeben werden; 'Überschuß-Provinzen' wie der Punjab, verboten den Export von Nahrungsgetreide, um die eigene Versorgung sicherzustellen. In Bengalen führte die Mißernte von 1943 zur schlimmsten Hungerkatastrophe in diesem Jahrhundert (SEN 1982). Bis zum Ende des Krieges entwickelte sich in Indien eine regional differenzierte, aber insgesamt effiziente, Nahrungsmittelverwaltung, vor allem in Bombay. Nur so konnte eine weitere Hungersnot 1946 verhindert werden, als die Ernte sogar noch schlechter ausfiel (KNIGHT 1954, S. 271).

Zur Zeit der Erlangung der Unabhängigkeit (1947 bzw. 1948) waren Teile der Nahrungsverwaltung noch intakt und wurden von den neugeschaffenen Dominions Pakistan, Indien und Ceylon (NYROP 1971, S. 43) und der Union von Burma (HENDERSON 1971, S. 40) fortgeführt. Sie standen aber vor unterschiedlichen Problemen: Pakistan mußte sich seine Verwaltung von Grund auf neu schaffen und zwar nicht nur für seine Zentralregierung, sondern auch im östlichen Landesteil, wo Kalkutta, die Hauptstadt des zuvor geteilten Bengalen, an Indien fiel. Die Millionen von Flüchtlingen stellten für das kleinere Pakistan ein viel größeres Problem als für Indien dar. Während der 50er und 60er Jahre zielten die Entwicklungsstrategien auf Wachstum, vor allem in Pakistan (AHRENS/ZINGEL 1978). Eine (Um-)Verteilung der Einkommen, sei es personal oder regional, wurde als wachstumshemmend angesehen. Das Schicksal Pakistans (Bürgerkrieg und Sezession Bangladeshs 1971) hat jedoch die politischen und schließlich auch die ökonomischen Wirkungen einer indifferenzierten Wachstumspolitik deutlich gemacht. Im Falle Sri Lankas mag es nicht zu abwegig sein, einen Zusammenhang zwischen der mehr wachstumsorientierten Politik und der Rücknahme der Nahrungssubventionen nach 1977 einerseits und den seither auftretenden Spannungen unter den Volksgruppen andererseits zu sehen.

Die Anbauflächen und Flächenerträge stiegen, jedoch nur in dem Maße, wie die Bevölkerung wuchs. Indien und (Ost-)Pakistan wurden Synonyme für Hunger und Elend, beide Länder mußten sich mehr und mehr auf importierte/geschenkte Nahrungsmittel verlassen (SANDERSON/ROY 1979, S. 44), besonders nach den Mißernten von 1964-65 und 1965-66. Diese Art des Nachschubs stellte sich aber als wenig zuverlässig heraus. Priorität wurde deshalb zu einer Zeit auf die Landwirtschaft verlagert, als die Einführung von Hohertragssorten bei Weizen (Grüne Revolution) erfolgreich war (Pakistan 1986, Statistics, S. 34; SANDERSON/ROY 1979, S. 20), so daß Indien, wie auch Pakistan, sich schon als Nahrungs-exporteure sahen (GOTSCH/FALCON 1970); diese Hoffnungen wurden noch gesteigert, als die Weltmarktpreise von Nahrungsgetreide zu Beginn der 70er Jahre neue Rekordhöhen erklommen. Die Hohertragssorten hingen vom Einsatz moderner Inputs ab: abgesehen von verbessertem Saatgut, vor allem chemische Düngemittel, Pestizide und eine zuverlässige Bewässerung. Da sie aber mehr oder weniger energieintensiv sind, wurde der erste 'Ölschock' auch in der Landwirtschaft fühlbar, da alle südasiatischen Staaten Netto-Ölimporteure waren und sind (ZINGEL 1983, S. 47); im Export spürten sie alle die zurückgehende Nachfrage auf den Weltmärkten. Nur Pakistan begann fast sofort von seinem Arbeitskräfte-export in die Golf-Staaten zu profitieren. Die Heimüberweisungen übertrafen schließlich fast die Exporterlöse (Pakistan 1987, S. 60). Es stellt sich so die Frage, ob diese Heimüberweisungen nicht ein erfolgreicherer Instrument für eine

Einkommens(re)distribution als die Verbrauchersubventionen waren, die nur der unteren Mittelschicht und städtischen Unterschicht zugute kamen. Tatsächlich hat sich aber gezeigt, daß die Arbeitsemigration den untersten Einkommensgruppen verschlossen blieb, da sie entweder die erforderlichen Anfangsinvestitionen (Flugticket, Bestechungsgelder) nicht aufbringen konnten und/oder aus ihrem Hörigkeitsverhältnis (haris, begar) nicht ausbrechen konnten.

Indien (THOMAS 1982) und in einem gewissen Ausmaß auch Pakistan profitierten von dem wachsenden Exportmarkt vor ihrer 'Haustür', doch weniger als man hätte erwarten können: (i) wegen der Konkurrenz der stark subventionierten Agrarexporte der OECD-Staaten, (ii) der inkonsistenten Exportpolitik der südasiatischen Länder, die oft nur ihre ungeplanten (landwirtschaftlichen) Überschüsse exportieren und (iii) wegen der schnell wachsenden eigenen Agrarproduktion der Ölstaaten (DOW 1986).

Als Nebeneffekt der Ölkrise stieg die Nachfrage nach den sog. nicht-kommerziellen oder traditionellen Energiequellen, vor allem Brennholz, drastisch an, und trotz steigender Preise nahmen die ökologischen Schäden stark zu: das Abholzen der Berghänge führt zu einer Verringerung der Wasserhaltungsfähigkeit des Bodens mit den bekannten Folgen von Erosion, Überschwemmungen und der Verringerung der natürlichen Bodenfruchtbarkeit.

Die proklamierten Anstrengungen der pakistanischen Regierung zur Begrenzung der Subventionen stehen im Widerspruch zur tatsächlichen Entwicklung: Die Subventionen haben sich nämlich seit den späten 50er Jahren real mehr als vierhundertfacht (Pakistan 1987, Statistics, S. 19); die expliziten Verbrauchersubventionen erreichten 1985-86 (Budget) eine Rekordhöhe von 5,375 Mrd. Rs. (oder 300 Rs./Jahr für eine Durchschnittsfamilie von 5,6 Personen). Subventionen auf Weizen und Speiseöl, die während der letzten Jahre dramatisch anstiegen (Pakistan 1987, S. 44), nehmen die meisten Mittel in Anspruch; die auf Zucker sind vergleichsweise gering, dank einem Regulierungssystem, das die Inlandspreise weit über dem Weltmarktpreis hält (KHAN 1986, S. 253-258). Zucker wurde 1983 'de-kontrolliert' und das System der 'ration shops' für Weizen wurde 1987 abgeschafft (Pakistan 1986, S. 6). Trotz der proklamierten Betonung des privaten Sektors ist noch immer ein erheblicher Teil der Agrarproduktion unter 'staatlichem Einfluß': 77 % bei Weizen, 34 % bei Reis, 39 % bei industriell verarbeiteten Zuckerrohr sowie 50 % bei entkörnter Baumwolle (Pakistan 1986, S. 7).

In Indien stiegen die Subventionen kontinuierlich während der 60er und 70er Jahre an (India 1976, S. 123; India 1980, S. 128-129) und erreichten 1982 20,9 Mrd. Rs.

oder 8,6 % aller Ausgaben der Bundesregierung (Tata 1982, S. 154). Die Zahl der 'fair price shops' stieg auf 0,315 Mio. (1985), ihr Umsatz auf 27,3 Mio. t (1983) oder 65,1 Mrd. Rs (India 1985, S. 346 sqq.). Der Anstieg der Nahrungsproduktion (von URFF 1984) reichte nicht aus, um Armut und Hunger zu beseitigen, es gelang jedoch der Regierung, erhebliche Lagerbestände an Nahrungsgetreide aufzubauen, die bei 29 Mio. t zu Beginn des Jahres 1986 standen (MEHTA 1986, S. 9). So brauchte in den meisten Jahren kein Nahrungsgetreide importiert zu werden; das Land wurde aber zu einem Hauptimporteur von Pflanzenfett und Butteröl. Die Rationierung wurde fortgesetzt, folgte aber unterschiedlichen Mustern in den einzelnen Bundesstaaten.

6 Fazit

Die Steigerung der Nahrungsproduktion in Südasien hat in den letzten Jahren mit dem Bevölkerungswachstum mehr als Schritt halten können. Produktionsschwankungen konnten durch die Vorräte ausgeglichen und die Nahrungsmittelhilfe weitgehend auf den Nicht-Getreide-Bereich begrenzt werden. Das Problem der inter-personalen Verteilung ist aber nach wie vor ungelöst. Das dafür eingesetzte Instrumentarium erreicht die Zielgruppe der ländlichen Armen nicht. Statt dessen profitiert namentlich der städtische untere Mittelstand bei erheblicher Belastung des Fiskus. In allen südasiatischen Ländern haben Verbrauchersubventionen als Ergänzung der in Indien, Pakistan und Bangladesh zunehmend umstrittenen Strategie des 'Wachstum zuerst' an Bedeutung gewonnen. Die Landreformen waren wenig effektiv (ABDULLAH 1976; KHAN 1981), und Verbrauchersubventionen wurden eher als Zusatzeinkommen für ausgewählte Gruppen denn als eine effiziente Hilfe für den Notfall oder als systematische sekundäre Einkommensverteilung betrieben, hiervon ausgenommen waren vorübergehend Sri Lanka (GAVAN/CHANDRASEKERA 1979) und Kerala (GEORGE 1979; KUMAR 1979). Pakistan und Indien gehen heute verschiedene Wege: Pakistan hat die Rationierung von Nahrungsmitteln abgeschafft, die Input-Subventionen verringert und die Erzeugerpreise durch Stützungskäufe angehoben und stabilisiert. Indien baut weiterhin das staatliche Distributionssystem aus. Die eingangs angesprochenen katastrophalen Entwicklungen des Jahres 1987 werden die Belastbarkeit beider Ansätze zeigen.

Literatur

- ABDULLAH, A. (1976): Land reform and agrarian change in Bangladesh. In: The Bangladesh Development Studies, 4 (Jan 1976) 1, S. 67-114.
- AGRAWAL, A. N. (1980): Indian agriculture. New Delhi: Vikas.
- AHMED, R. (1981): Agricultural price policies under complex socioeconomic and natural constraints. Research report 27, Washington, D. C.: IFPRI.
- AHMED, R. (1979): Foodgrain supply, distribution and consumption policies within a dual pricing mechanism. Research report 8, Washington, D. C.: IFPRI.
- AHRENS, H. und W.-P. ZINGEL (1978): Interdependenzen zwischen gesamtwirtschaftlichem Wachstum und regionaler Verteilung in Pakistan. Beiträge zur Südasienforschung, Band 45, Wiesbaden: Franz Steiner.
- ALTER, R. (1980): Verbrauchersubventionen. Diss. Göttingen.
- AMTE, V. K. (1980): State trading in foodgrains. Pune: Shubhada-Saraswat.
- BHATIA, B. M. (1985): Food security in South Asia. New Delhi: Oxford & IHB.
- CHAUDHARY, M. A. and N. IQBAL (1979). A quantitative analysis of procurement price policy. In: Pakistan Economic and Social Review, Lahore, 7 (autumn-winter 1979) 3-4, S. 63-80.
- CHAUDHARY, M. A. and N. IQBAL (1979): Support price policy impact on rural farm sector income distribution. In: Local Government and Rural Development Review, Peshawar 1 (Apr-Jun 1979) 2, S. 7-22.
- CHOUDHARY, U. H. (1984): An aggregate impact of food aid on the economic and agricultural development (1970-80) of Pakistan. Diss. Bonn 1984.
- CHRISTENSEN, H. (1984): Afghan refugees in Pakistan. Report no. 84.2, Geneva: UNRISD.
- CHRISTENSEN, H. (1983): Sustaining Afghan refugees in Pakistan. Report no. 83.3, Geneva: UNRISD.
- COHEN, S. P. (1984): The Pakistan army. Berkeley: University of California Press.
- DAVIS, J. M. (1977): The fiscal role of food subsidy programs. In: International Monetary Fund Staff Papers, 24.1977, S. 100-127.
- DOW (1986): Saudis seek markets for surplus wheat. In: Dawn Overseas Weekly, Karachi, May 15, 1986, S. 7.
- GARG, V. K. (1980): State in foodgrain trade in India. New Delhi: Vision.
- GAVAN, J. D. and I. S. CHANDRASEKERA (1979): The impact of public foodgrain distribution on food consumption and welfare in Sri Lanka. Research report 13, Washington, D. C.: IFPRI.
- GEORGE, P. S. (1979): Public distribution of foodgrains in Kerala. Research report 7, Washington, D. C.: IFPRI.

- GOTSCH, C. and G. BROWN (1980): Prices, taxes and subsidies in Pakistan agriculture 1960-1976. World Bank Staff Working Paper no. 387. Washington, D. C.: IBRD.
- GOTSCH, C. H. and W. P. FALCON (1979): Agricultural price policy and the development of West Pakistan. Final Report, Vol. I, AID/OSTI Contract No. NESA 403 (Cambridge, Mass.).
- HENDERSON, J. W. et al. (1971): Area handbook for Burma. Washington, D. C.: American University.
- HERBON, D. (1985): Ein dörfliches Gemeinschaftssystem in Bangladesh. Sozial-ökonomische Schriften zur Ruralen Entwicklung, Band 47. Göttingen: Edition Herodot.
- India (1976): National accounts statistics 1960-61 - 1973-74. New Delhi: Central Statistical Organisation.
- India (1978): Draft Five Year Plan 1978-83. New Delhi: Government of India, Planning Commission.
- India (1980): National Accounts Statistics 1970-71 - 1977-78. New Delhi: Central Statistical Organisation.
- India (1985): Seventh five-year plan 1985-90. New Delhi: Government of India, Planning Commission.
- KHADKA, N. (1985): The political economy of the food crisis in Nepal. In: Asian Survey. Berkeley, 25 (Sep 1985) 9, S. 943-962.
- KHAN, M. H. (1981): Underdevelopment and agrarian structure in Pakistan. Boulder, Colo.: Westview.
- KHAN, M. H. (1986): Welfare implications of sugar pricing in Pakistan. In: Food Policy, August 1986, S. 253-258.
- KNIGHT, H. (1954): Food administration in India, 1939-1947. Stanford: Stanford University Press.
- KUMAR, S. K. (1979): Impact of subsidized rice on food consumption and nutrition in Kerala. Research report 5. Washington, D. C.: IFPRI.
- LACHMANN, W. (1981): Das "Food Stamp Programme" von Sri Lanka. In: Internationales Asienforum, 12.1981.4, S. 341-352.
- LAWO, T. (1984): Nahrungsmittelautarkie für Bangladesh. Bonner Studien zur ländlichen Entwicklung in der Dritten Welt, Band 8. Saarbrücken: Breitenbach.
- McCARTHY, D. (1975): Consumption planning in Pakistan: preliminary analysis of some options. Cambridge, Mass.: MIT (mimeo).
- McCARTHY, F. B. and L. TAYLOR (1980): Macro food policy planning: a general equilibrium model for Pakistan. In: Review of economics and statistics, 62 (Feb 1980), S. 107-121.
- MEHTA, F. A. (1986): The state of the Indian economy. Bombay: Tata Economic Consultancy Service.

- MOMEN, N. (1980): Bangladesh. The first four years. Dacca: Bangladesh Institute of Law and International Affairs.
- NYROP, R. F. et al. (1971): Area handbook for Ceylon. Washington, D. C.: The American University.
- Pakistan (1986): Economic Survey 1985-86. Islamabad: Ministry of Finance.
- Pakistan (1987): Economic Survey 1986-87. Islamabad: Ministry of Finance.
- PARIKH, K. S. and N. S. S. NARAYANA (1981): An agricultural policy model for India. In: PARIKH, K. and F. RABIN (eds.), Food for all. Laxenburg, Austria.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P. (1985): Food prices and the poor in developing countries. In: European Review of Agricultural Economics, 12.1985.1/2, S. 69-81.
- REINHARDT, D. (1986): Nahrungsmittelhilfe für Bangladesh. In: NEBELUNG, M. (Red.), Bangladesh im Schatten der Macht. Aachener Studien "Sozialwissenschaften", Bd. 3. Aachen: Rader, S. 241-269.
- REUTLINGER, S. and J. v. HOLST PELLEKAAN et al. (1986): Poverty and hunger. Washington, D. C.: IBRD/The World Bank.
- SANDERSON, F. H. and S. ROY (1979): Food trends and prospects in India. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- SCOBIE, G. M. (1981): Government policy and food imports. Research report 29. Washington, D. C.: IFPRI.
- SEN, A. (1982): Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation.
- SIROHI, A. S. (1984): Impact of agricultural subsidies and procurement prices on production and income distribution in India. In: Indian Journal of Agricultural Economics. Bombay, 39 (Oct-Dec 1984) 4, S. 563-585.
- SOBHAN, R. and M. AHMAD (1980): Public enterprise in an intermediate regime. Dacca: The Bangladesh Institute of Development Studies.
- SWAMY, G. and H. P. BINSWANGER (1983): Flexible consumer demand systems and linear estimation. In: American Journal of Agricultural Economics, 65 (Nov 1983), S. 675-685.
- Tata (1982): Statistical outline of India 1982. Bombay: Tata.
- THOMAS, R. (1982): India's emergence as an industrial power. New Delhi: Vikas (London: Hurst).
- TURVEY, R. and E. COOK (1976): Government procurement and price support of agricultural commodities. In: Oxford Economic Papers (New Series), 28 (Mar 1976) 1, S. 102-117.
- URFF, W. v. (1984): Agrarproduktion und Ernährungslage in Indien. In: Indien - Probleme eines Schwellenlandes. Tübingen: Institut für wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, S. 44-65.
- WENNERGREN, E. B., M. D. WHITAKER and Ch. ANTHOLT (1984): Agricultural development in Bangladesh. Boulder, Colo.: Westview.

- WIJESINGHE, M. E. (1975): The economy of Sri Lanka 1948-75. Colombo: Ranco.
- ZINGEL, W.-P. (1986): Consumer subsidies in Pakistan and other South Asian countries. In: The Pakistan development review. Islamabad, 25 (winter 1986) 4, S. 707-727.
- ZINGEL, W.-P. (1983): Südasien. In: Handbuch der Dritten Welt. Hrsg. von D. NOHLEN und F. NUSCHELER, 2. Aufl. Hamburg: Hoffmann und Campe.

TECHNOLOGIE UND GESELLSCHAFTLICHE VERTEILUNGSMODI
IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN
GESELLSCHAFTSPOLITISCHE WIRKUNGEN GENERELLER LANDWIRTSCHAFTLICHER PRODUKTIONSFÖRDERUNGSSTRATEGIEN ALS
BEVORZUGTES AGRARPOLITISCHES KONZEPT

von

Winfried MANIG, Göttingen

1 Problemstellung

Eine der wichtigsten Maßnahmen, den Erzeugungsumfang und die Produktivität der landwirtschaftlichen Produktion in Entwicklungsländern zu steigern, ist der Einsatz moderner Technologien. Die Verwendung dieser, meist importierter, Technologien hat immer bestimmte strukturelle Wirkungen in den Anwendungsgesellschaften wie auch das institutionelle Gefüge und Technologieeinsatz beeinflusst. Diese Interdependenzen zwischen Technologien und Institutionen sind offenkundig, werden aber in der praktischen Entwicklungspolitik häufig negiert.

Teile des institutionellen Gefüges sind die 'gesellschaftlichen Verteilungsmodi', unter denen moderne Technologien in den Entwicklungsländern zum Einsatz kommen. Einige der gesellschaftlichen Wirkungen sollen an einem Beispiel aus Äthiopien diskutiert werden.

2 Gesellschaftliche Verteilungsmodi und technologischer Wandel

Gesellschaften schaffen sich zur langfristigen Regelung der Beziehungen der Menschen untereinander und zur Umwelt Mechanismen, die sogenannten Institutionen. Diese allgemein anerkannten Regelungs- und Organisationsprinzipien gesellschaftlicher Prozesse haben ein hohes Maß an Stabilität, unterliegen aber im Entwicklungsprozeß permanenten Anpassungen an veränderte Bedingungen.

Gesellschaftliche Verteilungsmodi sind als Teile des institutionellen Gefüges zu verstehen. Unter diesem Terminus werden alle in einer Gesellschaft üblichen, anerkannten legitimierten und mit Sanktionen durchsetzbaren Mechanismen verstanden, die den Zugang zu und die Verteilung von Ressourcen, den Zugang zu Technologien und die Aufteilung der Erträge der Ressourcennutzung regeln. Die Regelungsmechanismen beinhalten beispielsweise folgende Elemente:

- funktionale und personelle Einkommensverteilungsregelungen,
- Wirtschaftsverfassung, 'Property Rights',
- staatliche Politik bezüglich der Markt- und Preisbeeinflussung,
- Fiskalpolitik,
- Nachfrage- und Angebotsstruktur,
- sonstige Verteilungs- und Austauschbeziehungen,
- 'unübliche' Abgaben (z. B. Korruption).

Institutionen und damit auch gesellschaftliche Verteilungsmodi haben ein erhebliches Beharrungsvermögen gegenüber Veränderungen. Denn institutionelle Änderungen sind jeweils mit erheblichen sozialen Kosten verbunden und finden im Prinzip nur statt, wenn die Vorteile der Neuerungen größer sind als die Nachteile alter Regelungen. Andererseits werden Wandlungen von bestimmten Gruppen favorisiert und von anderen aktiv behindert. Denn Veränderungen tangieren immer Interessen. Einzelne Regelungsmechanismen verändern sich jedoch leichter als andere, so daß sich das gesamte institutionelle Gefüge einer Gesellschaft permanent wandelt. Als Einflußfaktoren auf institutionellen Wandel sind insbesondere Bevölkerungswachstum, Nachfragewandel, staatliche Entwicklungspolitik und technologische Veränderungen anzusehen, jeweils vor dem Hintergrund der Ressourcenausstattung.

Technologien kommen in einem institutionellen Gefüge zur Anwendung, wobei enge Interdependenzen zwischen beiden Bereichen bestehen (HAYAMI und RUTTAN 1985). Moderne Technologien werden in Entwicklungsländern häufig unter institutionellen Bedingungen eingesetzt, die nicht den Erfordernissen entsprechen, da sie meistens von 'außen' importiert werden. Dadurch wird eine optimale Ressourcennutzung verhindert und es ergeben sich gesellschaftliche Friktionen (SCHULTZ 1968). Im landwirtschaftlichen Sektor ist für die Effizienz der Technologienutzung insbesondere die Agrarstruktur, vornehmlich die Agrarverfassung, relevant. Die Wirkungen lassen sich aber nicht sektoral begrenzen, denn es bestehen komplexe Interaktionsbeziehungen zum allgemeinen technologischen Niveau, zur Interessenstruktur gesellschaftlicher Gruppen, zur Regierungspolitik, zur Ressourcenausstattung und zum internationalen System. Wie histo-

rische Beispiele zeigen, schaffen institutionelle Veränderungen häufig erst die Voraussetzungen für innovative Veränderungen (vgl. NORTH and THOMAS 1973).

3 Gesellschaftspolitische Wirkungen des Einsatzes moderner landwirtschaftlicher Technologien in Entwicklungsländern

Im folgenden sollen einige gesellschaftspolitische Auswirkungen diskutiert werden, die durch den Einsatz moderner importierter Technologien in der Landwirtschaft der peripheren Länder auftreten, wenn diese Förderung ohne weitgehenden simultanen Wandel der gesellschaftlichen Verteilungsmodi vorgenommen wird. Dies ist bei sektoralen Produktionsförderungsstrategien meistens zutreffend. Dadurch kommen die modernen Technologien in einem 'alten' institutionellen Gefüge zur Anwendung, und dies hat tiefgreifende gesellschaftspolitische Konsequenzen, wie Stratifizierung oder soziale Polarisierung, Reduzierung oder Ausweitung inner- oder intersektoraler Differenzen und ähnliche Effekte, die wiederum langfristig einen institutionellen Wandel bedingen. Die Wirkungen sind dabei nicht für alle Gruppen gleich.

Ausgangspunkt der Analyse ist die Politik der sektoralen Produktionsförderung durch den Einsatz moderner landwirtschaftlicher Technologien, die als 'Grüne Revolution' bekannt geworden ist. Schon eine oberflächliche Evaluierung der einschlägigen Literatur (z. B. BLYN 1982/83, S. 705 ff.; CHAMBERS 1984, S. 362 ff.; GRIFFIN 1974; HAYAMI 1984, S. 389 ff.; LELE and MELLOR 1972, S. 20 ff.; RAO 1974; PINSTRUP-ANDERSEN and HAZELL 1985, S. 1 ff.) zeigt die sehr gegensätzliche Bewertung der gesellschaftspolitischen Wirkungen in den verschiedenen Ländern und bei unterschiedlichen Autoren. Dabei entsteht der Eindruck, daß häufig jene Wirkungen selektiert wurden, die dem gesellschaftlichen Leitbild des Autors entsprechen. Aus dieser Analyse wurde die These abgeleitet, daß die unmittelbaren Wirkungen des Einsatzes moderner Technologien von den existenten gesellschaftlichen Verteilungsmodi abhängen und der Wandel in ganz bestimmte Richtungen verläuft. Wenn beispielsweise moderne Technologien ungezielt bei Verteilungsmodi, die eine ungleiche Distribution bedingen, zum Einsatz kommen, führt dies eher zu einer sozialen Polarisierung. Erst mit erheblichen Zeitverzögerungen werden die Verteilungsmodi selbst verändert. Dabei ist die polarisierende Wirkung jedoch vornehmlich durch die Existenz sozial ungleicher Verteilungsmodi bedingt.

Folgende Wirkungskette führt in vielen Entwicklungsgesellschaften zur Polarisierung: Die gesellschaftlichen Verteilungsmodi regulieren die primäre und sekundäre

Einkommensverteilung. Diese Verteilung ist in vielen Ländern in der Regel ungleich, wird aber von den Mitgliedern der sozialen Gruppen als 'gerecht' oder tolerabel, auch bedingt durch den kognitiven Regelmechanismus, empfunden. Denn sie schließen gleichzeitig Regelungen der Risiko- und Überlebenssicherung für jedes Mitglied ein (z. B. soziale Sorgspflicht der Grundherren in Feudalgesellschaften oder in ähnlichen Gesellschaftsformationen). Vor diesen Verteilungsmodi werden jetzt neue Technologien von 'außen' eingeführt. Einmal haben nur bestimmte Gruppen Verfügungsgewalt über Produktionsmittel oder leichteren Zugang zu den modernen Technologien oder auch die Technologien selbst bevorzugen bestimmte Gruppen (z. B. Großbetriebe bei mechanisch-technischem Fortschritt), in der Wirkung erfolgt die Technologieverwendung nicht gruppenneutral. In der Konsequenz wirken die neuen Technologien bei weiterbestehenden Verteilungsmodi sozial polarisierend, wobei noch verstärkend auf die Polarisierung einwirkt, daß die gegenseitigen sozialen Verpflichtungen aufgekündigt und die Beziehungen 'ökonomisiert' werden. Das heißt, die Vorteile der neuen Technologien werden von den Gruppen mit starker gesellschaftlicher Position realisiert (Erhöhung der Einkommen) und die Nachteile (soziale Verpflichtungen) reduziert. Diese Ökonomisierung der Beziehungen, d. h. die auf die Verhandlungsmacht der Marktpartner reduzierten Beziehungsverflechtungen, wirkt aber in der Regel zu Lasten derjenigen Gruppen, die nicht über Produktionsmittel verfügen oder für die der Zugang erschwert ist. Der Einsatz moderner Technologien im Agrarsektor der Entwicklungsländer hat die bisher schon bestehenden ungleichen gesellschaftlichen Verteilungsmodi erst richtig deutlich gemacht, da soziale Differenzen vertieft und Gegensätze ausgeweitet wurden (LELE und MELLOR 1972, S. 22). Denn die vorhandenen ungleichen Verteilungsmodi verschafften den bereits Bevorzugten weitere Vorteile oder eine spezifische 'progressive' Gruppe konnte wirtschaftliche Macht erlangen ('rural middle class'). Die Technologien erhöhten zwar die Produktivität der Landbewirtschaftung schnell und gravierend, zumindest für die Gruppe der Erstnutzer, die Verteilungsmodi verharrten entweder bzw. veränderten sich sogar zugunsten bestimmter Gruppen.

Allerdings sind diese Aussagen dahingehend zu generalisieren, daß die Wirkungen von Technologien von den spezifischen ökonomischen, sozialstrukturellen, politischen und institutionellen Bedingungen in einem Land abhängen. Die diskutierten Wirkungen treten eher in Gesellschaft mit dualistischen agrarischen Strukturen auf als in solchen mit relativ egalitärer Landverteilung.

Die Verwendung moderner Formen 'importierter' Technologien der Landbewirtschaftung, wie die Saatgut-Dünger-Technologien und Maschinen und Geräte haben die Landwirtschaft in den meisten Entwicklungsländern profitabel und attraktiv

gemacht. Dies gilt natürlich besonders für die Gruppen 'progressiver Farmer', welche als Innovatoren auftreten. Damit das Ziel schneller Erzeugungsmengen- und Produktivitätssteigerungen erreicht werden konnte, wurde in den meisten Ländern diese Gruppe der Landbewirtschaftler vom Staat besonders gefördert, bis hin zu Subventionierungen der Aufwendungen. Da eine schnelle Steigerung der Produktivität ein wichtiges Ziel war, wurden die Maßnahmen ohne strukturelle Änderungen der Grundbesitzverfassung gefördert.

Durch die existierenden gesellschaftlichen Verteilungsmodi und die sie repräsentierenden Institutionen wurden bestimmte Gruppen von Landbewirtschaftlern, wie solche mit Eigentumstiteln an Boden und/oder solche, die einen hohen Status aus anderen Gründen (Beamte) und damit besseren Zugang zu den knappen Technologien (materielle Inputs, Kredit, Informationen) hatten, privilegiert. Da die Kleinbauern und Pächter in der Regel schlechteren Zugang zu den Technologien hatten, konnten sie die hohen Produktivitäten oft nicht realisieren und die gestiegenen Pachtpreise nicht mehr aufbringen, und dies führte in einigen Ländern zu massiven Pächterentlassungen (KUHLEN 1982, S. 83 f.).

Aber auch wenn eine direkte Einkommenserhöhung durch Verwendung neuer Technologien für alle Gruppen möglich ist, können bei bestehenden gesellschaftlichen Verteilungsmodi diese danach abgeschöpft bzw. umverteilt werden (sekundäre Einkommensverteilungsmechanismen). Diese als 'Retention-Problem' bezeichneten Mechanismen wirken beispielsweise durch Preise (Rückgang der Erzeugerpreise/Erhöhung der Aufwandspreise), staatliche Abschöpfung über Abgaben und Steuern und Bezahlung für den Zugang zu den Technologien an Bürokraten als Exekutoren der Förderungsprogramme. Diese Teilung der möglichen Einkommenszuwächse wird meistens als völlig 'normal', da üblich, angesehen. Die sekundären gesellschaftlichen Umverteilungsmechanismen sind aber bei der Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen des technologischen Wandels mit einzubeziehen.

4 Ein Beispiel aus Äthiopien

Am Beispiel des Regionalentwicklungsprojektes CADU (Chilalo Agricultural Development Unit) aus Äthiopien sollen einige gesellschaftspolitische Wirkungen des Einsatzes moderner landwirtschaftlicher Technologien exemplarisch diskutiert werden.

4.1 Das Regionalentwicklungsprojekt CADU

Das komplexe Projekt CADU wurde 1967 von der äthiopischen Regierung und dem schwedischen Entwicklungsdienst in einer fruchtbaren und dicht besiedelten Hochebene südlich von Addis Abeba etabliert. Im Projektgebiet existierte eine quasi-feudale Grundbesitzverfassung und eine weitgehend dezentralisiert arbeitende Staatsverwaltung.

Vor Projektbeginn waren etwa 50 v. H. der Betriebe in Eigenbewirtschaftung, 30 v. H. waren Pächter und 20 v. H. Gemischtbetriebe. Die mittleren Betriebsgrößen bei erheblichen Variationen lagen bei knapp 6 ha für Eigenbewirtschafter und 4 ha für Pächter. Etwa 90 v. H. der Pächter waren Teilbauern mit Pacht-abgaben von 25-50 v. H. des Bruttoertrages. Zwischen den Landeigentümern und Pächtern bestand ein Patron-Klient-Verhältnis mit gegenseitigen sozialen Verpflichtungen. Das durchschnittliche jährliche Einkommen einer bäuerlichen Familie (bei Pächtern vor Pachtabgabe) wurde für Ende der 60er Jahre auf Äth. \$ 310 geschätzt und war damit doppelt so hoch wie im Landesdurchschnitt.

Zwischen den großen Landbesitzern und der lokalen Verwaltung bestanden enge personelle Verbindungen. Die meisten Landkreisgouverneure und die höheren regionalen Beamten der Zivilverwaltung und der Polizei entstammten der landbesitzenden Schicht.

Die hohe Bevölkerungszunahme in Äthiopien seit Beginn der 60er Jahre erforderte eine massive Erhöhung der Nahrungsmittelerzeugung. Die landbesitzenden Gruppen und die Regierung reagierten darauf mit der Einführung moderner Technologien in die Landwirtschaft, ohne eine Änderung der strukturellen Rahmenbedingungen (Grundbesitz- und Arbeitsverfassung, Besteuerungssystem) vorzunehmen. Landbesitzreformen wurden zwar diskutiert, ihre Durchführung jedoch kaum erwogen, bedeuteten sie doch eine Unterminierung der Position landbesitzender Gruppen. Die landwirtschaftliche Produktionsförderungsstrategie mit der Einführung moderner Technologien wurde sogar mit der Hoffnung favorisiert, daß Produktivitätserhöhungen einen Strukturwandel überflüssig machen würden, da sich über die Umverteilung der möglichen Einkommenszuwächse die Entwicklungsprobleme von selbst lösen sollten. Durch inter- und intrasektorale Multiplikatorwirkungen der breiten Einkommenserhöhungen würde sowohl der Agrarsektor favorisiert als auch ein sektoraler Strukturwandel durch den Ausbau einer arbeitsintensiven Industrie initiiert werden.

Bevorzugte Zielgruppen waren die bäuerlichen Landbewirtschafter, die ökonomisch und sozial aktiviert werden sollten. Den bäuerlichen Landwirten wurde ein Paket moderner Technologien und Dienstleistungen angeboten, die zu Produktivitäts-erhöhungen führen sollten. Dabei sollte gleichzeitig der Grad der Marktintegration durch Gewährung 'fairer Preise' erhöht werden.

Folgende Maßnahmen wurden aufeinander abgestimmt implementiert:

- Kreditbereitstellung und Beratung der Landbewirtschafter,
- Verkauf landwirtschaftlicher Betriebsmittel,
- Bereitstellung (und Anpassungsforschung) angepaßter Geräte und Maschinen,
- Implementierung neuer Produktionsverfahren,
- Förderung des Handwerks und der Kleinindustrie,
- Aufbau sozialer und edukativer Dienstleistungseinrichtungen,
- Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur,
- Förderung von Selbsthilfeeinrichtungen.

Viele der Aktivitäten des Projektes (Marktintegration, lokale Partizipation) waren direkt gegen die Interessen der lokalen und regionalen Eliten (Landlords, Händler, Regierungsbeamte, kirchliche Würdenträger) gerichtet, da damit deren Position geschwächt werden sollte. So verstanden diese Gruppen alle Aktivitäten und deshalb behinderten sie viele der vorgesehenen Maßnahmen (COHEN 1973/74, S. 580 ff.).

Trotz aller Hemmfaktoren konnte insgesamt der Erzeugungsumfang und die Produktivität der Landbewirtschaftung erheblich erhöht werden, und dies führte auch zu massiven Erhöhungen der Einkommen der an den Projektaktivitäten beteiligten Landbewirtschafter. Die Anwender neuer Technologien konnten nach Schätzungen ihr Einkommen nach Abzug der Kosten, aber vor Abgabenabzug (Pacht, Steuer) netto leicht um 60-90 v. H. erhöhen (COHEN 1974/75, S. 340). Im Jahre 1973/74 wurde über die Hälfte der definierten Zielbevölkerung mit dem Kreditprogramm und damit mit den modernen Technologien erreicht. Das Durchschnittseinkommen einer Landbewirtschaftersfamilie stieg vor Pachtzahlung von Äth. \$ 310 im Jahre 1966 auf über Äth. \$ 880 im Jahre 1971. Der Projektteil des Technologieeinsatzes war so erfolgreich, daß diese produktionsfördernden Aktivitäten (Beratung, Kredit, Betriebsmittelversorgung) ausgewählt und im sog. 'Minimum Package Program' mit einer Finanzierungshilfe der Weltbank auf das ganze Land übertragen wurde (vgl. LELE 1975).

4.2 Gesellschaftspolitische Wirkungen der Projektaktivitäten

4.2.1 Sichtbarkeit der Technologiewirkungen

CADU zeigte, daß durch den Einsatz moderner Technologien die Produktivität der Landbewirtschaftung auch in bäuerlichen Betrieben erheblich gesteigert werden konnte und daß diese Gruppe auf ökonomische Anreize prinzipiell positiv reagierte.

Ähnliche Erfahrungen machte auch das landesweite 'Minimum Package Program' (vgl. MANIG 1985, S. 28 ff.). Die Reaktion der Zielgruppen des Projektes zeigte allen Landbewirtschaftern das enorme Produktionspotential dieser modernen Technologien. Diese sichtbaren Wirkungen des Technologieeinsatzes führten zu verschiedenen Reaktionen der Landeigentümer und anderer elitärer Gruppen, da sie selbstverständlich an den Einkommenserhöhungen auch partizipieren wollten. Die traditionellen gesellschaftlichen Verteilungsmodi zeitigten die im folgenden diskutierten Wirkungen, die in der Konsequenz auch eine soziale Mobilisierung der bäuerlichen Bevölkerung verhinderten.

4.2.2 Wirkungen durch die Grundbesitzverfassung

Bei der Verwendung der angebotenen ertragssteigernden Betriebsmittel flossen den Eigenbewirtschaftern nach Abzug der Kosten für diese zusätzliche Aufwendungen die gesamten Ertragszuwächse zu. Pächter hatten dagegen den Bruttoertragszuwachs entsprechend dem Teilungsverhältnis mit dem Verpächter zu teilen, wobei sich die Landeigentümer gewöhnlich nicht an den zusätzlichen Aufwendungen beteiligten. Diese Bruttoertragsteilung erforderte für den Pächter eine enorme Erhöhung des Ertrages oder einen hohen Marktpreis zur Deckung der zusätzlichen Kosten. Die Pächter reagierten deshalb wesentlich zurückhaltender in der Verwendung der modernen Technologien als die Eigenbewirtschaftler. Die Verpächter hatten in jedem Fall einen höheren absoluten Ertrag zu erwarten.

Durch den zielgruppenorientierten Projektansatz war im Prinzip allen Landbewirtschaftern der Zugang zu den landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und Dienstleistungseinrichtungen gewährleistet. In der Realität ergaben sich jedoch einige gruppenspezifische Zugangsbeschränkungen. Der Verkauf der ertragssteigernden Betriebsmittel erfolgte an alle Nachfrager. Nachdem das Projekt die Einführung vorgenommen hatte, wurden diese auch vom privaten Handel angeboten. Für die kleineren Landbewirtschaftler (Eigenbewirtschaftler und Pächter) wurde der Kauf

vom Projekt kreditiert, wobei 25 v. H. des Kaufpreises als Anzahlung zu leisten waren. Viele der kleinen Landbewirtschafter waren nicht in der Lage, die Anzahlung aufzubringen und waren so behindert. Zum anderen mußten von den Pächtern zwei Bürgen mit Landeigentum gestellt werden. Viele Landeigentümer verweigerten tatsächlich die Zustimmung für eine Kooperation ihrer Pächter mit dem Projekt. Der landwirtschaftliche Beratungsdienst sollte zwar vornehmlich mit den kleinen Landbewirtschaftern zusammenarbeiten, kooperierte aber vornehmlich mit mittleren Selbstbewirtschaftern.

Durch den Einsatz ertragssteigernder Betriebsmittel verringerte sich im Projektgebiet durch die guten natürlichen Produktionsgrundlagen das Erzeugungsrisiko. Dagegen erhöht sich gerade für kleine Landbewirtschafter, die unmittelbar nach der Ernte vermarkten mußten, um Kredite zurückzuzahlen, das Marktrisiko. Durch das erhöhte Angebot nahmen die Preisschwankungen auf den lokalen Märkten erheblich zu (MANIG 1973). Durch diese enormen Preisschwankungen erlitten Pächter sogar beachtliche Verluste.

Die Erhöhung der Produktivität der Landbewirtschaftung durch die Verwendung ertragssteigernder Technologien führte zu massiven Steigerungen der Pachthöhen und der Landpreise. Ökonomisch ist dieser Vorgang sinnvoll, werden doch alle Landbewirtschafter gehalten, Innovationen durchzuführen und die Produktivitätserhöhungen zu realisieren. Mangelnde alternative Erwerbsmöglichkeiten führten zu einer erheblichen Landnachfrage, die es den Landbesitzern ermöglichte, den Produktivitätszuwachs einseitig abzuschöpfen. Die Teilpachtrate erhöhte sich in vielen Fällen bis auf 75 v. H. des Bruttoertrages. Wenn die Pächter die gestiegenen Pachtpreise nicht aufbringen konnten, wurden sie meistens entlassen. Dies war auch leicht und ohne Formalitäten möglich, zumal die sozialen Bindungen zwischen Grundherren und Pächtern gelockert wurden und durch Vertragsbeziehungen (auch im Bewußtsein der Beteiligten) ersetzt worden waren. Die Angaben zu den Pächterentlassungen differieren zwar sehr stark, in kurzer Zeit bis 1971 sollen ca. 25 v. H. der Pächter im Projektgebiet entlassen worden sein, was etwa 12 000 Familien oder 85 000 Personen betraf. Bis 1975 wurden bis zwei Drittel aller Pächter entlassen. Die Landbewirtschaftung wurde von den Eigentümern selbst übernommen oder das Land mit einer hohen Festpachtrate in großen Einheiten verpachtet. Interessenten waren höhere Beamte, Händler und andere Mitglieder städtischer Mittelschichten und andere Landeigentümer. Denn eine großflächige Landbewirtschaftung wurde durch die staatliche Förderung der Agrarmechanisierung möglich, wie Importsteuerbefreiung für Traktoren und Maschinen, Subventionierung des Kaufpreises, Aussetzung der Kraftstoffbesteue-

rung, Kreditsubventionierung, spezifische Einkommensbefreiung für derartige Investitionen und Überbewertung der Währung.

4.2.3 Wirkungen sekundärer Verteilungsmechanismen

Trotz der oben diskutierten Mechanismen der primären Einkommensverteilung verblieb den an den Produktionsförderungsmaßnahmen Beteiligten in der Regel doch ein Einkommenszuwachs. Unmittelbar benachteiligt waren insbesondere die entlassenen Pächter, die mangels anderer Beschäftigungsmöglichkeiten im Projektgebiet abwandern mußten. Für alle Gruppen im Projektgebiet kamen jetzt die 'sekundären' gesellschaftlichen Verteilungsmodi zur Wirkung und der Prozeß der Umverteilung setzte sich fort. Ob eine Gruppe daran positiv oder negativ beteiligt war, hing vom sozialen Status und der Machtposition in der ländlichen Gesellschaft ab, unabhängig davon, ob sie sich an den Projektaktivitäten beteiligte oder nicht.

Im Projektgebiet wurden große Flächen Kronland an Interessenten verteilt. Durch die hohe potentielle Produktivität der Landbewirtschaftung war die Nachfrage entsprechend hoch. Die Landverteilung durch die lokale Verwaltungsbürokratie wurde zugunsten zahlungskräftiger Interessenten und der Mitglieder lokaler oder regionaler Eliten vorgenommen, aus deren Gruppen die Administratoren selbst stammten.

Das durch die Landbewirtschaftung erzielte höhere Einkommen unterlag der Einkommensbesteuerung (Ausnahme für große Investoren). Kleinere Selbstbewirtschafteter hatten die Steuer vornehmlich aufzubringen, wenn es ihnen nicht gelang, den Steuererheber zu bestechen. Größere Landeigentümer oder andere elitäre Gruppen entzogen sich durch ihre soziale Position jeglicher Besteuerung.

Alle administrativen Vorgänge unterlagen auch vor Projektbeginn einer Abgabepflicht durch die Benutzer (Stempelgebühren, Registrierabgaben etc.). Diese Abgaben erhöhten sich in der Realität um ein Vielfaches, wobei dem Einfallsreichtum der lokalen und regionalen Beamten kaum Grenzen gesetzt waren. Daneben erhöhten sich die Raten für Schmiergelder.

Gesundheits- und Bildungseinrichtungen wurden vornehmlich in den Orten aufgebaut, wo die lokalen Eliten wohnten oder eine einkommensstarke Lobby vorhanden war. So waren die Hauptsteuerzahler die Kleinbauern, prioritäre Nutznießer jedoch andere Gruppen.

Verkehrsinfrastrukturinvestitionen des Staates wurden vorwiegend für die neu entstandenen mechanisierten Großfarmen getätigt.

Die höhere Kaufkraft im Projektgebiet veränderte die Preisstruktur. Insbesondere erhöhten sich die Preise für alle industriellen und gewerblichen Produkte. Landwirtschaftliche Erzeugnisse tendierten jedoch durch die massiven Produktionserhöhungen zu Preissenkungen. Dadurch ergab sich eine Veränderung der intersektoralen 'terms of trade' zu Lasten des Agrarsektors. Allerdings partizipierten durch die Preissenkungen für Nahrungsmittel kaufkraftschwache Gruppen.

Die ökonomischen Wirkungen der Verwendung importierter Technologien der Landbewirtschaftung vor dem Hintergrund eines bestehenden institutionellen Gefüges der äthiopischen Gesellschaft haben die Probleme der ungleichen gesellschaftlichen Verteilungsmodi durch die damit verbundene soziale Polarisierung erst akut werden lassen. Denn die Produktivitätszuwächse des Einsatzes moderner Technologien wurden entlang der existenten gesellschaftlichen Verteilungsmodi umverteilt, wobei dieser Prozeß auch den Zugang und die Verteilung des Grundbesitzes unmittelbar beeinflusste. Durch die Abschöpfung des möglichen Masseneinkommens durch die Wirkung der gesellschaftlichen Verteilungsmodi konnte die beabsichtigte Multiplikatorwirkung zur Etablierung einer arbeitsintensiven außerlandwirtschaftlichen Beschäftigung nicht zum Tragen kommen.

Diese Mechanismen wirkten, obwohl die Technologie in einem umfassenden regionalen Entwicklungsprojekt mit Zielgruppenansatz verbreitet wurde. In verfolgten generellen Strategien der Förderung des modernen Technologieeinsatzes waren die Auswirkungen eher noch gravierender (vgl. LELE 1975; TECLE 1974).

Die soziale Polarisierung führte 1974 zu lokalen Bauernaufständen im Projektgebiet und war auch Anlaß zu den revolutionären gesellschaftlichen Umwandlungen seit 1974 in Äthiopien. Damit wurde durch die Verhinderung einer Landreform während des technologischen Wandels gerade ein revolutionärer institutioneller Wandel stimuliert.

5 Folgerungen für die Entwicklungspolitik

Wie am Beispiel aus Äthiopien gezeigt wurde, haben die Einführung und der Einsatz moderner landwirtschaftlicher Technologien in einem spezifischen institutionellen Gefüge immer auch gesellschaftspolitische Wirkungen. In anderen Gesellschaften mit abweichenden institutionellen Strukturen sind die Wirkungen der

gleichen Technologien ganz unterschiedlich; ganz sicher treten gesellschaftspolitische Konsequenzen ein.

In Entwicklungsgesellschaften, in denen moderne Technologien bei ungleichen gesellschaftlichen Verteilungsmodi zum Einsatz kommen, dürfte die soziale Polarisierung, zumindestens vorübergehend, eher zunehmen und vice versa.

Die entwicklungspolitischen Schlußfolgerungen können nun nicht sein, überhaupt keine modernen landwirtschaftlichen Technologien zur Produktivitätssteigerung einzusetzen. Bei bestehender Ressourcenausstattung und dem Bevölkerungszuwachs dürfte dazu keine Alternative bestehen. Ebenso hat sich der prioritäre Wandel wesentlicher Elemente der Verteilungsmodi als politisch kaum durchsetzbar erwiesen (z. B. Agrarreformen). Deshalb kann die Antwort nur sein, entweder die gesellschaftspolitischen Wirkungen des Einsatzes moderner Technologien in Kauf zu nehmen, die langfristig einen institutionellen Wandel induzieren bzw. durch begleitende Maßnahmen die sozialen Wirkungen in gewünschte Bahnen zu lenken, oder eben gleichzeitig massive institutionelle Veränderungen in den Entwicklungsgesellschaften zu erzwingen. Über die prioritären Wege gesellschaftlicher Entwicklung - zuerst technologischer Wandel und danach institutioneller Wandel oder umgekehrt - liegen unterschiedliche empirische Erfahrungen vor, die dann auch keine eindeutigen entwicklungspolitischen Schlußfolgerungen zulassen.

Literatur

- BAYLISS-SMITH, T. P. and W. WANMALI (eds.) (1984): Understanding Green Revolutions. Agrarian change and development planning in South Asia. Essays in honour of B. H. FARMER. Cambridge.
- BLYN, G. (1982/83): The Green Revolution Revisited. "Economic Development and Cultural Change", Vol. 31, S. 705-725.
- CHAMBERS, R. (1984): Beyond the Green Revolution: a selective essay. In: BAYLISS-SMITH, T. P. and S. WANMALI (eds.), a. a. O., S. 363-379.
- COHEN, J. M. (1973/74): Rural Change in Ethiopia: The Chilalo Agricultural Development Unit. "Economic Development and Cultural Change", Vol. 22, No. 4, S. 580-614.
- COHEN, J. M. (1974/75): Effects of Green Revolution Strategies on Tenants ans Small-Scale Landowners in the Chilalo Region of Ethiopia. "The Journal of Developing Areas", Vol. 9, No. 3, S. 335-358.

- EICHER, C. K. and J. M. STAATZ (eds.) (1984): *Agricultural Development in the Third World*. Baltimore and London.
- GRIFFIN, K. (1974): *The Political Economy of Agrarian Change*. Second Edition. London.
- HAYAMI, Y. (1984): *Assessment of the Green Revolution*. In: EICHER, C. K. and J. M. STAATZ (eds.), a. a. O., S. 389-396.
- HAYAMI, Y. and V. W. RUTTAN (1985): *Agricultural Development: An International Perspective*. Baltimore and London 1971. Revised and expanded Ed., Baltimore and London 1985.
- KUHNEN, F. (1982): *Man and Land*. Saarbrücken, Fort Lauderdale.
- LELE, U. (1975): *The Design of Rural Development. Lessons from Africa*. Washington.
- LELE, U. J. and J. W. MELLOR (1972): *Jobs, Poverty and the 'Green Revolution'*. "International Affairs", London, Jan. 1972, S. 20-32.
- MANIG, W. (1973): *Marketing of Selected Agricultural Commodities in the Baco Area, Ethiopia*. (Occasional Paper No. 66, Dept. of Agricultural Economics, Cornell University). Ithaca, N. Y.
- MANIG, W. (1985): *Ausbreitungsmuster von Neuerungen in der Landwirtschaft von Entwicklungsländern. Dargestellt am Beispiel der Mineraldüngerverwendung in Äthiopien*. (Sozialökonomische Schriften zur Ruralen Entwicklung, Bd. 63). Göttingen.
- NORTH, D. C. and R. THOMAS (1973): *The Rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P. and P. B. R. HAZELL (1985): *The Impact of the Green Revolution and the Prospects for the Future*. "Food Reviews International", Vol. 1, S. 1-25.
- RAO, V. K. (1974): *Growth with Justice in Asian Agriculture. An Exercise in Policy Formulation*. (UNRISD). Geneva.
- SCHULTZ, T. W. (1968): *Institutions and the Rising Economic Value of Man*. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 50, S. 1113-1122.
- TECLE, TESFAI (1974): *An Economic Evaluation of Agricultural Package Programmes in Ethiopia*. (unpubl. Ph. D. thesis, Cornell University). Ithaca, N. Y.

AGRARPOLITIK IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Korreferat von

Franz HEIDHUES, Hohenheim

Die gemeinsame Klammer der drei Referate sind die institutionellen Rahmenbedingungen landwirtschaftlicher Entwicklung, insbesondere die Veränderungen, die sie im Entwicklungsprozeß durchlaufen, ihre Bedeutung für den Innovationsprozeß und ihr Einfluß auf Verteilung und Partizipation am Wachstumsprozeß.

De HAEN und SCHÄFER gehen von der These aus, daß sich aus dem historischen Entwicklungsmuster der Rolle der Landwirtschaft im Entwicklungsprozeß ableiten läßt, daß nicht primär preis- und handelspolitische Interventionen, sondern vor allem günstige institutionelle und infrastrukturelle Voraussetzungen bzw. Veränderungen in den Bereichen Agrarstruktur, Bildung und Forschung, Vermarktung, Kredit, Kommunikation und ländlicher Interessenvertretung für den Entwicklungsprozeß ausschlaggebend sind. Dabei sind institutionelle Neuerungen entsprechend dem "Induced Innovation" Modell RUTTANs häufig durch wirtschaftliche Knappheiten hervorgerufen worden.

MANIG stellt das Beharrungsvermögen von Institutionen und gesellschaftlicher Verteilungsmodi, die Teil des institutionellen Gefüges darstellen, gegenüber Änderungen in den Vordergrund. Er zeigt an dem Beispiel eines Regionalentwicklungsprojektes (CADU in Äthiopien), daß ohne institutionellen Wandel - hier der Grundbesitzverfassung und der darauf basierenden gesellschaftlichen Strukturen - wichtige entwicklungspolitische Ziele wie Produktivitäts- und Einkommenssteigerung der ärmeren Zielgruppen nicht erreicht wurden.

ZINGEL diskutiert den institutionellen Rahmen und Probleme von Verbrauchersubventionssystemen in den Ländern Südasiens. Das schließt ein Kosten, Finanzierungen, Probleme der Zielgruppenorientierung und der Inzidenzwirkungen, ebenso wie sektorpolitische und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von Verbrauchersubventionen.

Ich möchte drei Fragen zur Diskussion stellen:

(i) Ausgehend von De HAENS und SCHÄFERS Betonung des institutionellen Rahmens stellt sich die Frage, ob die Trennung von Preis- und Handelspolitik auf der einen und institutionellen und infrastrukturellen Maßnahmen auf der anderen Seite möglich und sinnvoll ist. Ich würde die These vertreten, daß beide Bereiche sehr eng verzahnt sind und sich gegenseitig bedingen. Es lassen sich zahlreiche Beispiele anführen, die zeigen, daß Änderungen der Agrarpolitik notwendige (nicht hinreichende) Voraussetzung institutioneller Entwicklung sind:

- Die starke Besteuerung des Baumwollsektors in Ägypten mit dem bei den Bauern wenig beliebten Anbauquotensystem, zu dessen Überwachung Genossenschaften und Berater eingesetzt werden, hat die institutionelle Entwicklung dieser Bereiche stark behindert, wenn nicht unmöglich gemacht.
- In zahlreichen Ländern beobachten wir, daß die preispolitisch benachteiligten Kulturen auch in der Agrarforschung und -beratung vernachlässigt werden.
- Subventionierte Düngemittel mit zentralisierten staatlichen Ankauf- und Verteilungsstrukturen behindern in vielen Fällen den Aufbau von effizienten Düngerverteilungssystemen.
- Starke Besteuerung der Agrarprodukte behindert den Aufbau von ländlichen Finanzinstitutionen. Nichtrückzahlung von Krediten wird von den Bauern als berechtigte Kompensation für die hohe Besteuerung angesehen. Subventionierte Zinssätze erschweren Ersparnismobilisierung und schwächen Eigenkapitalbildung von ländlichen Kreditinstitutionen.

Die enge Verflechtung von preis-/ handelspolitischem und institutionellem Rahmen bedarf der Betonung und größerer Aufmerksamkeit in der Forschung. Isolierte Ansätze werden der Komplexität der Problematik nicht gerecht.

(ii) Die zweite Frage betrifft die Übertragbarkeit des Entwicklungsmusters der historischen Agrarentwicklung der Industrieländer auf Entwicklungsländer. Wie De HAEN und SCHÄFER zeigen, subventioniert zunächst die Landwirtschaft den Aufbau des industriellen Sektors und trägt weitgehend die Kosten der staatlichen Aktivität; im weiteren Verlauf nimmt die Diskriminierung des Agrarsektors ab und geht schließlich in einen Schutz des Agrarsektors auf Kosten der Verbraucher und des Industriesektors über mit einer Tendenz zu

Exportüberschußsituationen. Ist dieses Muster übertragbar auf die Entwicklungsländer?

Zwei Faktoren scheinen die Übertragbarkeit in Frage zu stellen:

- Einmal die grundlegend unterschiedliche Bevölkerungswachstumssituation. Industrieländer hatten in der Regel weniger als 2 % jährliches Bevölkerungswachstum aufzuweisen; die Bevölkerung der Entwicklungsländer heute wächst abgesehen von nur wenigen Ausnahmefällen mit mehr als 2,5 % pro Jahr.
- Zum anderen ist auf die Begrenztheit der agrarischen Ressourcen, oft auch als ökologische "Benachteiligung der Tropen" bezeichnet, hinzuweisen, d. h. auf die wohl in weiten Regionen begrenzteren Möglichkeiten hoher landwirtschaftlicher Produktivitätssteigerungen durch Intensivierung.

Vielleicht deuten auch die Ergebnisse des vorgestellten Modells, die ja für die Entwicklungsländer keine signifikanten Koeffizienten angeben, darauf hin.

- (iii) Die dritte Frage hängt eng mit der vorhergehenden zusammen und richtet sich an alle drei Referate. Wenn dieses Entwicklungsmuster des Übergangs von einer negativen zur positiven Protektion des Agrarsektors zuträfe, ist es von einer derartig zwingenden Gesetzmäßigkeit, daß entwicklungspolitischer Handlungsbedarf entweder überflüssig oder nutzlos wäre? Überflüssig wäre er dann, wenn institutionelle Veränderungen sich genügend schnell von selbst einstellen würden, um die angestrebten Ziele, insbesondere eine ausreichende Ernährungsversorgung, zu erreichen; nutzlos wäre er dann, wenn sich der Ablauf der Entwicklungsmuster ohnehin nicht beeinflussen ließe. MANIGs Fallstudie deutet auf Handlungsbedarf hin. Er zeigt, daß Innovationen, eingeführt unter bestehenden Verteilungsstrukturen, vorwiegend den schon besitzenden und wohlhabenderen Gruppen nutzen und zu Polarisierung, Konflikten und Ausschluß der benachteiligten Gruppen führen. Trotzdem bleibt die Frage relevant: Handlungsbedarf ist erkannt und gefordert worden und selbst allgemein als einflußreich angesehene externe Entwicklungsinstitutionen haben Veränderungen trotz Drucks und Zusage der politischen Entscheidungsträger des Landes nicht durchsetzen können.

Wo sind die Ansatzpunkte? Was sind die Erfordernisse institutioneller Veränderungen?

Auch ZINGELs Referat wirft diese Frage, wenn auch in einem anderen Zusammenhang, auf: ist in Anbetracht der Komplexität, der weitreichenden und oft nicht überschaubaren Wirkungen und der hohen administrativen/institutionellen Anforderungen nicht Vorsicht geboten bei verzichtbaren Eingriffen in Marktabläufe, wie Verbrauchersubventionssysteme zu einem erheblichen Teil sie darstellen? Wie ZINGEL zeigt, haben schon die Länder Südasiens Schwierigkeiten, solche Systeme zielgerecht einzusetzen; um wieviel problematischer ist der Einsatz dieser Instrumente dann in afrikanischen Ländern. Dies ist kein Plädoyer für entwicklungspolitisches "Laissez-faire", sondern soll die Notwendigkeit betonen, bei knappen Ressourcen besonders im administrativen/organisatorischen Bereich staatliches Handeln auf Bereiche höchster Priorität zu lenken, d. h. auf die Gestaltung günstiger institutioneller und infrastruktureller Rahmenbedingungen.

ANALYSE DER BESTIMMUNGSGRÜNDE DER GESCHWINDIGKEIT UND DES "BIAS" TECHNISCHER FORTSCHRITTE IN DER BUNDESREPUBLIK

von

J. MICHALEK, Kiel

1 Einleitung

Das in den vergangenen Jahren zunehmende Ungleichgewicht zwischen dem Angebot von Agrarprodukten und der Nachfrage ist eines der hervorstechendsten Merkmale der landwirtschaftlichen Entwicklung aller industrialisierten Länder. Wachsende Überschüsse, die hohen Kosten der Lagerhaltung bei gleichzeitiger Verschlechterung der Einkommenssituation der Landwirte in der EG im Vergleich zu anderen Berufsgruppen legen nahe, daß neue und effizientere Steuerungsmechanismen für die landwirtschaftliche Produktion und Einkommen notwendig werden. Bezüglich der Wohlfahrtstheorie sollten diese Maßnahmen im Einklang mit Produktivitätswachstum stehen. Im Hinblick auf die derzeitige Situation auf den Agrarmärkten muß jedoch eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion vermieden werden.

Gemäß der Produktionstheorie sind Veränderungen der Faktorproduktivitäten auf Veränderungen der economies of scale und des technischen Fortschrittes zurückzuführen. Economies of scale werden als relative Änderung des Outputs bei einem gegebenen Wachstum des Inputs bezeichnet. Aufgrund der Dualitätstheorie werden economies of scale als relative Veränderung der totalen Kosten in bezug auf die Änderung des Outputniveaus c. p. (entlang eines gegebenen Expansionspfades) interpretiert¹⁾. Technischer Fortschritt impliziert eine Verringerung der totalen Kosten bei gegebenem Output und gegebenem Inputpreinsniveau. Wenn man die Wirkung des technischen Fortschrittes und der economies of scale getrennt betrachtet, beinhalten a priori economies of scale ein Wachstum des Outputs, während dies für technischen Fortschritt nicht unbedingt gilt. Diese Differenzierung ist von entscheidender Bedeutung bei Einschätzung der erwarteten Auswirkungen von Maßnahmen, die das Produktivitätswachstum fördern. Anreize, die über economies of scale zu einem Wachstum der Faktorproduktivität führen,

können unter den gegebenen Umständen weitere unerwünschte Effekte zur Folge haben, wie zunehmende Überschüsse und ansteigende Kosten für Lagerhaltung.

2 Problemstellung

Unter Beachtung dieser Zusammenhänge ist es offensichtlich, daß die Probleme der landwirtschaftlichen Überproduktion und der niedrigen landwirtschaftlichen Einkommen durch Förderung des technischen Fortschrittes und nicht durch Verstärkung von economies of scale gemindert werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist es von außerordentlicher Bedeutung zu untersuchen, in welchem Maße technische Fortschritte und in welchem Ausmaße Skaleneffekte zur Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft beitragen und welche Faktoren die Bedeutung der beiden Komponenten beeinflußt haben. Das Hauptziel dieser Untersuchung ist daher in den folgenden Punkten zu sehen:

1. Es soll die beste Methode gefunden werden, die es erlaubt, zwischen technischem Fortschritt und Skaleneffekten als Ursache von Produktivitätssteigerungen zu unterscheiden.
2. Die Art des realisierten technischen Fortschritts soll analysiert und bezüglich der Art und des bias charakterisiert werden.
3. Es sollen diejenigen Faktoren bestimmt werden, die die Rate des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft am stärksten beeinflußt haben.
4. Weiterhin sollen die möglichen Unterschiede in der Art und der Wirkung des technischen Fortschrittes zwischen den Hauptregionen in der Bundesrepublik analysiert werden.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf eine Studie, die den Einfluß des technischen Fortschritts auf die deutsche Landwirtschaft für den Zeitraum von 1960-1984 untersuchte (MICHALEK 1987).

3 Methode

Um technischen Fortschritt ohne restriktive Bedingungen bezüglich der Technologie, wie z. B. konstante Skalenerträge, konstante Substitutionselastizitäten empirisch schätzen zu können, wurden drei Modelle angewendet. In allen Modellen werden sowohl funktionale Beziehungen zwischen Input und Output als auch eine flexible Approximation der Technologie in Form einer Translog-Kostenfunktion unterstellt.

Die angewandten Modellansätze können hier nur kurz erläutert werden. Eine ausführliche Darstellung findet sich in MICHALEK (1987).

Modell I kann als eine Erweiterung von BINSWANGERS (1978) Ansatz zur Schätzung einer nicht-homothetischen Technologiestruktur betrachtet werden.²⁾ Der technische Fortschritt wird in diesem Modell als Residuum der Funktion im Zeitablauf bestimmt. Der Vorteil dieses Modells zur Schätzung der Technologieentwicklung besteht darin, daß die jährlichen Veränderungen des technologischen Fortschrittes und seiner Verzerrung geschätzt werden können. In Modell I kann die Approximation an eine gegebene Technologie beschrieben werden als:

$$\ln c = f(\ln Y, \ln P_1, \dots, \ln P_n),$$

wobei c = totale Kosten, Y = Output und $P_1 \dots P_n$ = Faktorpreise.

Die nicht-homothetische Version der Translog-Kostenfunktion kann folgendermaßen dargestellt werden:

$$\begin{aligned} \ln c = & \alpha_0 + \sum_{i=1}^n \alpha_i \cdot \ln p_i + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \gamma_{ij} \cdot \ln p_i \cdot \ln p_j + \alpha_y \cdot \ln y + \\ & + \frac{1}{2} \gamma_{yy} (\ln y)^2 + \sum_{i=1}^n \gamma_{yi} \cdot \ln p_i \cdot \ln y \end{aligned} \quad (1)$$

In Modell II wird zur Kennzeichnung des technischen Fortschrittes als exogene Variable die Zeitvariable aufgenommen:

$$c = f(Y, P_1 \dots P_n, t)$$

wobei c = totale Kosten, Y = Output, P_i = Faktorpreise, t = Zeitvariable als Proxy für technischen Fortschritt.

Dieser Ansatz entspricht dem von CHRISTENSEN (1977) verwendeten Modell. Bei diesem Funktionstyp ist der technische Fortschritt als eigenständige Variable und nicht als Residualgröße berücksichtigt, so daß nicht wie in Modell I unter technischem Fortschritt auch Meßfehler subsumiert werden. Allerdings können über die Zeit variierende Entwicklungen des technischen Fortschritts nicht direkt erfaßt werden. Es besteht lediglich die Möglichkeit, für Teilperioden getrennte Fortschrittseinflüsse zu bestimmen. Die logarithmische Form des Modells II für die nicht-homothetische Technologie wird ausgedrückt:

$$\begin{aligned}
 \ln c &= \alpha_0 + \sum_{i=1}^n \alpha_i \cdot \ln p_i + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \gamma_{ij} \ln p_i \cdot \ln p_j + \sum_{i=1}^n \gamma_{yi} \cdot \ln p_i \cdot \ln y \\
 &+ \alpha_t \cdot \ln t + \frac{1}{2} \gamma_{yy} (\ln y)^2 + \frac{1}{2} \gamma_{tt} (\ln t)^2 + \gamma_{yt} \cdot \ln y \cdot \ln t + \sum_{i=1}^n \gamma_{ti} \\
 &\cdot \ln p_i \cdot \ln t + \alpha_y \cdot \ln y
 \end{aligned} \quad (2)$$

Im Modell III wird zur Kennzeichnung des technischen Fortschritts bzw. seiner Wirkung die Zeitvariable mit allen anderen exogenen Variablen multiplikativ verknüpft, so daß sich über die Zeitvariable Funktionsparameter ergeben, die auch zur Schätzung nicht systematischer Änderungen in den wichtigsten Eigenschaften der Technologie geeignet sind (STEVENSON 1980; GREENE 1983). Damit kann auch untersucht werden, ob technischer Fortschritt die Substitutionselastizitäten und die Skaleneffekte im Zeitablauf beeinflußt haben. Die nicht-homothetische Version der translogarithmischen Kostenfunktion kann für nicht systematische Änderungen des technischen Fortschritts wie folgt beschrieben werden:

$$\begin{aligned}
 \ln c_t &= \alpha_0^t + \sum_{i=1}^n \alpha_i^t \cdot \ln p_{it} + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \gamma_{ij}^t \cdot \ln p_i \cdot \ln p_j + \alpha_y^t \cdot \ln y_t + \\
 &+ \frac{1}{2} \gamma_{yy}^t (\ln y)^2 + \sum_{i=1}^n \gamma_{yi}^t \cdot \ln y_t \ln p_{it}
 \end{aligned} \quad (3)$$

wobei technischer Fortschritt in den Funktionsparametern gebunden ist:

$$\begin{aligned}
 \alpha_0^t &= \alpha_0 + \alpha_0^! \cdot \ln t \\
 \gamma_{ij}^t &= \gamma_{ij} + \gamma_{ij}^! \cdot \ln t \\
 \alpha_y^t &= \alpha_y + \alpha_y^! \cdot \ln t \\
 \gamma_{yy}^t &= \gamma_{yy} + \gamma_{yy}^! \cdot \ln t \\
 \gamma_{yi}^t &= \gamma_{yi} + \gamma_{yi}^! \cdot \ln t
 \end{aligned}$$

Da die Änderungen in den Durchschnittskosten und Faktoranteile auf Änderungen der Faktorpreise, economies of scale und technischen Fortschritt zurückzuführen sind, kann die Technologiestruktur für jede Periode wie folgt dargestellt werden:

$$\frac{d\ln(c/y)}{d\ln t} = \frac{d[\ln c - \ln y]}{d\ln t} = \sum_{i=1}^n \frac{\partial \ln c}{\partial \ln p_i} \cdot \frac{d \ln p_i}{d \ln t} + \left[\frac{\ln c}{\ln y} - 1 \right] \cdot \frac{d \ln y}{d \ln t} + \frac{\partial \ln c}{\partial \ln t} \quad (4)$$

oder

$$\frac{d\ln(c/y)}{d\ln t} = \sum_{i=1}^n w_i \cdot \frac{d \ln p_i}{d \ln t} + (\epsilon - 1) \cdot \frac{d \ln y}{d \ln t} + \lambda$$

wobei

w_i = Faktoranteil

ϵ = economies of scale

λ = technischer Fortschritt.

Änderungen in den Durchschnittskosten, die nicht auf Änderungen der Faktorpreise zurückzuführen sind, werden als Änderung der Faktorproduktivitäten interpretiert.³⁾

$$\vartheta_t = (\epsilon_t - 1) \frac{d \ln y}{d \ln t} + \lambda_t \quad (5)$$

4 Daten, Schätzverfahren, Test

Die in der Analyse unterschiedenen fünf Produktionsfaktoren waren: 1. Boden, 2. Arbeit, 3. ertragssteigernde Produktionsfaktoren (Dünger, Futtermittel, Saatgut, Pestizide), 4. Produktionsfaktoren, die als Substitute für Arbeit gelten (Maschinen, Treibstoffe, Elektrizität, Herbizide) und 5. Faktoren, die die Produktionsumwelt verbessern (Gebäude, Heizstoffe etc.). Die Daten für Produktmengen und Faktorpreise waren für acht Regionen (Landwirtschaftskammerbezirke: Schleswig-Holstein, Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Weser-Ems, Hannover-Niedersachsen, Rheinland-Bonn, Westfalen-Lippe) und den Zeitraum von 1960/61 bis 1983/84 erhoben worden.⁴⁾ Hauptquellen waren Regionalstatistiken und Buchabschlüsse für Durchschnittsbetriebe.

Für jedes Modell werden die Kostenfunktion und die Faktoranteile (n-1) als scheinbar unkorreliertes Gleichungssystem simultan geschätzt. Als Schätzverfahren

ren wurde eine Modifikation von Zellners Methode verwendet, d. h. ein iteratives Aitiken Schätzverfahren, das das Haupt-Likelihood Schätzverfahren für ein scheinbar unkorreliertes Gleichungssystem ist. Es wurde das TSP Programmpaket benutzt. Die allgemeine Technologie, wie in den Modellen angenommen, setzt Nichthomothezität voraus. Sowohl diese Annahme als auch die Annahmen der nicht konstanten Skaleneffekte und variablen Substitutionselastizitäten werden durch den Likelihood-ratio-Test auf ihre statistische Gültigkeit hin überprüft. Werden α_{\max} und α_0 als maximum likelihood Werte des beschränkten und unbeschränkten Modelles definiert, zeigt sich, daß

$$-2(\ln \alpha_{\max} - \ln \alpha_0)$$

asymptotisch der χ^2 -Verteilung entspricht, wobei der Freiheitsgrad gleich der Zahl der eingeführten unabhängigen Beschränkungen ist.⁵⁾

Damit die Translog Kostenfunktion eine entsprechende Approximation der Technologie darstellt, müssen die Bedingungen der Monotonie und Konvexität erfüllt sein. Monotonie ist vorhanden, wenn die geschätzten Faktoranteile positiv sind. Konvexität ist gegeben, wenn die Hessische Matrix der Allenschen Substitutionselastizitäten semi-negativ definiert ist. Da die Kostenfunktion keine a priori Regularitätsbedingungen erfüllt, müssen diese Bedingungen ex post überprüft werden.

5 Ergebnisse

Die einzelnen Schätzergebnisse und die sich daraus ableitenden Eigenschaften der Produktionstechnologie können hier nicht vollständig wiedergegeben werden, so daß nur die wichtigsten Schlußfolgerungen, die sich aus der Analyse des technischen Fortschritts ergeben, dargestellt werden können. Die Prüfung der Regularitätsbedingungen zeigte, daß alle drei Modelle für alle Beobachtungen die Bedingungen der Monotonie erfüllen. Die Bedingungen der Konvexität werden im Modell I mit einer Ausnahme für alle Beobachtungen erfüllt und im Modell III mit fünf Ausnahmen. Modell II erfüllt die Konvexitätsbedingungen für alle Beobachtungen. Die verschiedenen Ansätze zur Analyse der Homogenität und Homothetik sowie zur Prüfung der Annahme, daß die Faktorsubstitutionselastizitäten den Wert Eins annehmen, ergeben, daß diese in der deutschen Landwirtschaft bei sehr hohem Signifikanzniveau $\alpha = 0.01$ verworfen werden müssen. Dies bedeutet, daß die deutsche Landwirtschaft erhebliche Veränderungen in den Skaleneffekten aufwies, daß die Faktorsubstitutionselastizitäten im allgemeinen nicht bei 1 liegen, und daß sich die Kostenanteile entsprechend den Faktorpreisen dem Pro-

duktionsniveau und der Art des technischen Fortschritts verändert haben. Die Schätzung zeigte, daß alle drei Modelle zu gut interpretierbaren und - entsprechend den Unterschieden in der Modellstruktur - auch vergleichbaren Ergebnissen führen. Es zeigt sich weiterhin, daß Modell III wegen seiner hohen Komplexität und Flexibilität als die beste Approximation der Technologieentwicklung in der Bundesrepublik gelten kann. Sein Einsatz verlangt jedoch eine sehr breite Datenbasis und ein sehr effizientes Schätzverfahren.

5.1 Der technische Fortschritt

Die Wirkung des technischen Fortschritts auf die Reduzierung der totalen Kosten wurde aufgrund der Formel $\lambda = \frac{\partial \ln c}{\partial \ln t}$ berechnet. Ist die erste Ableitung der Kosten nach der Zeit negativ, zeigt dies die Anwesenheit des technischen Fortschritts an. Dagegen wird die Abwesenheit des technischen Fortschritts angenommen, wenn die erste Ableitung der Kosten nach der Zeit positiv ist. Unterstellt man konstante Faktorpreise und konstantes Outputniveau, so wurde für den Beobachtungszeitraum ein Sinken der totalen Kosten festgestellt, was auf die Anwesenheit von technischem Fortschritt schließen läßt. Die auf der Basis des Modells III geschätzten jährlichen Änderungen des technischen Fortschritts erlauben eine Untergliederung von Perioden, in denen die Wirkung des technischen Fortschritts auf die Reduzierung der totalen Kosten stärker oder schwächer waren. Es zeigte sich, daß zu Beginn der 80er Jahre die relative Wirkung des technischen Fortschritts auf die totalen Kosten ca. 1,5- bis zweimal kleiner waren als 20-24 Jahre zuvor. Obwohl eine hohe Varianz in der Wirkung des technischen Fortschritts gefunden wurde, waren Subperioden ohne technischen Fortschritt nicht zu beobachten. Nach Modell II brachte der technische Fortschritt eine Verringerung der Durchschnittskosten von 1,127 % pro Jahr. Dies entspricht einer jährlichen Ersparnis der totalen Kosten in der landwirtschaftlichen Produktion von ca. 576,4 Mill. DM. Eine detailliertere Information bezüglich des Ausmaßes der Kostenersparnis in einzelnen Jahren durch technischen Fortschritt liefert Modell III, die geschätzten Werte enthält Tabelle 1. Obwohl die Rate des technischen Fortschritts sich insbesondere nach 1972 verringerte, nahmen die absoluten Einsparungen an den totalen Kosten nicht ab. Offensichtlich war dies in dem schnellen Wachstum der Durchschnittskosten der Produktion zwischen 1960-1984 begründet (3,18 % pro Jahr). Die totale Kostenreduzierung, die von dem technischen Fortschritt verursacht wurde, war zu Anfang der 80er Jahre ungefähr dreimal so groß wie zu Anfang der 60er Jahre. Zu Beginn der 80er Jahre betrugen die geschätzten Einsparungen über 700 Mill. DM im Jahr. Diese Ergebnisse unterstützen die Hypothese, daß auch kleine Variationen in der Rate des technischen

Tabelle 1: Ergebnisse der quantitativen Analyse (Modell III)

Jahr	Kostenreduktion durch techn. Fortschritt ¹⁾ Mill. DM	optimales Produktionsniveau ²⁾			Ursachen der Änderung in den Durchschnittskosten der landwirtschaftlichen Produktion von (1960/61 - 1983/84) ³⁾					Jährliche Verzerrung des technischen Fortschritts ⁸⁾				
		y(DM/ha)	y(DM/ha)	y [*] y · 100%	Durchschnittskosten	Faktorpreisänderung	Skaleneffekte	techn. Fortschritt	Produktivitätsänderung ⁴⁾	Boden	Ertragssteigernde Faktoren ⁵⁾	Arbeitsmaschinen ⁶⁾	Gebäude ⁷⁾	
60/61 - 61/62	234,3	2 477	1 902	130,2	1,97	3,66	-0,72	-0,97	1,69	-2,09	-0,45	0,98	0,62	0,97
61/62 - 62/63	246,4	2 947	1 959	150,4	1,85	5,91	-3,12	-0,94	4,06	-1,12	-0,47	0,70	0,27	0,63
62/63 - 63/64	365,0	3 135	2 090	150,0	3,39	4,65	0,04	-1,30	1,26	-0,84	-0,40	0,53	0,21	0,50
63/64 - 64/65	304,7	3 276	2 089	156,8	6,04	8,09	-1,02	-1,03	2,05	-0,58	-0,39	0,40	0,14	0,43
64/65 - 65/66	337,8	3 340	2 121	157,5	9,71	10,75	-0,01	-1,03	1,04	-0,45	-0,30	0,23	0,16	0,36
65/66 - 66/67	368,0	3 329	2 122	156,9	-4,33	2,45	-5,80	-0,98	6,78	-0,39	-0,16	0,05	0,19	0,31
66/67 - 67/68	453,8	3 401	2 302	147,7	-9,01	-1,77	-6,05	-1,19	7,24	-0,36	-0,17	0,08	0,18	0,26
67/68 - 68/69	474,5	3 501	2 529	138,4	2,89	2,77	1,43	-1,31	-0,12	-0,32	-0,20	0,17	0,12	0,22
68/69 - 69/70	398,2	3 553	2 467	144,0	6,21	8,61	-1,30	-1,10	2,40	-0,26	-0,19	0,16	0,08	0,20
69/70 - 70/71	432,2	3 564	2 517	141,6	1,43	9,14	-6,62	-1,09	7,71	-0,23	-0,13	0,09	0,07	0,19
70/71 - 71/72	533,1	3 591	2 802	128,1	1,84	1,63	1,45	-1,24	-0,21	-0,23	-0,11	0,08	0,07	0,19
71/72 - 72/73	466,5	3 673	2 716	135,2	8,63	8,69	1,01	-1,07	0,06	-0,16	-0,13	0,11	0,02	0,17
72/73 - 73/74	440,8	3 683	2 669	138,0	10,80	13,82	-2,06	-0,96	3,02	-0,15	-0,12	0,09	0,03	0,16
73/74 - 74/75	471,5	3 679	2 760	133,3	0,13	4,17	-3,07	-0,97	4,04	-0,16	-0,10	0,06	0,05	0,15
74/75 - 75/76	514,0	3 750	2 916	128,6	3,72	0,55	4,15	-0,98	-3,17	-0,13	-0,12	0,09	0,03	0,13
75/76 - 76/77	436,7	3 830	2 689	142,4	3,31	5,98	-1,86	-0,81	2,67	-0,08	-0,16	0,13	0,00	0,11
76/77 - 77/78	452,8	3 846	2 761	139,3	-4,21	0,22	-3,64	-0,79	4,43	-0,09	-0,17	0,14	0,01	0,11
77/78 - 78/79	480,6	3 914	2 916	134,2	0,25	5,98	-4,90	-0,83	5,73	-0,06	-0,18	0,14	-0,01	0,11
78/79 - 79/80	541,6	3 931	3 167	124,1	14,42	16,9	-0,79	-0,88	1,67	-0,07	-0,15	0,12	-0,01	0,10
79/80 - 80/81	634,5	3 880	3 223	120,4	13,18	14,54	-0,48	-0,88	1,36	-0,08	-0,09	0,06	0,02	0,09
80/81 - 81/82	707,9	3 847	3 262	117,9	4,89	5,21	0,54	-0,86	0,32	-0,08	-0,06	0,02	0,03	0,09
81/82 - 82/83	702,6	3 866	3 213	120,3	-4,69	-1,60	-2,28	-0,81	3,09	-0,07	-0,06	0,03	0,02	0,08
82/83 - 83/84	675,8	3 914	3 406	114,9	-1,19	-1,07	0,69	-0,81	0,12	-0,07	-0,08	0,05	0,02	0,08

1) Geschätzte Abnahme der totalen Kosten durch technischen Fortschritt in der Landwirtschaft, berechnet auf der Basis von Modell III.

2) Geschätzte Werte für das optimale Produktionsniveau von 1960-61 - 1983/84 in DM/ha, nach folgender Formel berechnet: $\ln y_t^* = \frac{1 - \alpha_t}{y} \cdot \sum_{j=1}^n \gamma_j y_j^t \cdot \ln p_j$

3) Berechnet nach Formel (4), Angaben als Veränderungsrate in %.

4) Summe aus Skaleneffekten und technischem Fortschritt.

5) Dünger, Futtermittel, Saatgut.

6) Faktoren, die als Substitute für Arbeit gelten (Maschinen, Treibstoffe, Elektrizität, Herbizide).

7) Faktoren, die die Produktionsumwelt verbessern (Gebäude, Heizstoffe etc.).

8) Berechnet nach folgender Formel: $\frac{\partial w_{it}}{\partial \ln t} = \alpha_i + \sum_{j=1}^n \gamma_j^1 \cdot \ln p_{jt} + \gamma_{jt}^1 \cdot \ln y_t$ (Modell III), wobei $w_{it} = \frac{\partial \ln c}{\partial \ln p_{it}}$

Quelle: Eigene Berechnungen

Fortschritts zu wesentlichen Unterschieden in der Kostenreduzierung führen. Wäre die höchste Rate des technischen Fortschritts (1,31 %) am Anfang der 80er Jahre eingetreten, so hätte die gesamte Kostenreduzierung 1,1 Mrd. DM betragen, also wäre sie um 400 Mill. DM höher als in der Wirklichkeit. Diese Berechnung zeigt, wie bedeutsam es ist, die Rate des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft auf einem hohen Niveau zu halten.

5.2 Verzerrung des technischen Fortschrittes

Die Verzerrung des technischen Fortschritts kann geschätzt werden aufgrund der Änderung der Faktoranteile, die sich dann ergeben, wenn weder eine Änderung der Faktorpreise noch Änderungen im Output vorgelegen hätten. Die Berechnungen in Modell I ergaben eine leichte Verzerrung zu bodensparendem technischen Fortschritt hin, während sich für ertragssteigernde Produktionsmittel und Maschinen ein faktornutzender technischer Fortschritt nachweisen ließ. Bezüglich der Faktoren Gebäude und Arbeit wurde ein nahezu Hick's neutraler technischer Fortschritt gefunden. Die in Modell I eingeführten Beschränkungen (wie z. B. konstante Koeffizienten im Zeitablauf und die Betrachtung des technischen Fortschritts als Residuum) lassen nur eine grobe Bestimmung der Verzerrung des technischen Fortschritts zu. Daher wurde Modell II und Modell III als alternative Approximation der ergebnen Technologie entwickelt. In Modell II läßt sich die Verzerrung des technischen Fortschritts anhand der geschätzten Koeffizienten der Funktion (γ_{ti}) direkt ableiten. Diese Koeffizienten geben die Richtung der Verzerrung des technischen Fortschritts an. Obwohl sie keine Information über die jährlichen Änderungen der Verzerrung des technischen Fortschritts enthalten, erlauben sie eine genauere Berechnung gegenüber dem residualen Ansatz in Modell I. Negative Werte für die Koeffizienten (γ_{ti}) bedeuten eine faktorsparende Verzerrung, positive Werte eine faktornutzende Verzerrung. Die Berechnungen in Modell II ergaben für den Zeitraum 1960-84 einen leicht bodensparenden ($\gamma_{t1} = -0.0265$) und einen in etwas geringerem Maße arbeitsparenden ($\gamma_{t2} = -0.0039$) technischen Fortschritt. Während des gesamten Betrachtungszeitraumes wären die Faktoranteile der ertragssteigernden Faktoren (Düngemittel, Saatgut etc.), der Faktoren, die als Substitute für Arbeit gelten (Maschinen etc.) und die Produktionsumwelt verbessern (Gebäude etc.) c. p. gestiegen, d. h. wenn keine economies of scale und Veränderungen der Inputpreise gewirkt hätten. Der technische Fortschritt war demnach in bezug auf diese Produktionsmittel faktornutzend. Informationen über die jährliche Entwicklung der Verzerrung des technischen Fortschritts, die in Modell III berechnet wurden, sind Tabelle 1 zu entnehmen. Für den Zeitraum 1960-84 ergab sich zusätzlich zur boden- und

arbeitssparenden Verzerrung des technischen Fortschritts auch eine faktor-sparende Verzerrung hinsichtlich der Faktoren, die als Substitute für Arbeit gelten. Allerdings zeigte sich dies nur für die Jahre 1977-79. Für die anderen Faktoren wurde eine faktornutzende Verzerrung festgestellt. Beachtenswert ist, daß sich für das Ende der Betrachtungsperiode eine nahezu Hick's neutrale Wirkung des technischen Fortschritts bezüglich aller Produktionsfaktoren ergab.

5.3 Skaleneffekte

Mit Hilfe der geschätzten Modelle (I, II, III) kann man das Ausmaß der economies of scale berechnen. Die Formel $\epsilon = \frac{\partial \ln c}{\partial \ln y}$ mißt die Elastizitäten der totalen Kosten in bezug auf den Output entlang eines kostenminimalen Expansionspfades. Für 1960 bis 1984 wurden deutliche Effekte der economies of scale, die eine Verringerung der Stückkosten verursachen, gefunden ($\epsilon = 0.2461$ Modell I, $\epsilon = 0.416$ Modell II, $\epsilon = 0.4621$ Modell III). Die Berechnungen im Modell III ergaben für jedes Jahr einen unterproportionalen Anstieg der totalen Kosten im Vergleich zum Output. Dies bedeutet, daß das Verhältnis von Grenzkosten zu Durchschnittskosten im allgemeinen geringer als 1 war.

5.3.1 Das optimale Outputniveau

Der berechnete Wert des optimalen Outputniveaus (y^*), definiert als Höhe des Outputs, in dem die Durchschnittskosten im Minimum sind, betrug bei Durchschnitts-Inputpreisen im Zeitraum von 1960-84 nach Modell II 3 561 DM/ha und nach Modell III 3 578 DM/ha. Die berechneten Optimalwerte für Skaleneffekte lagen also um 34,4 % höher als die tatsächlichen beobachteten Werte pro ha. Obwohl das optimale Outputniveau im Zeitraum 1960-84 kontinuierlich mit Rate von $\frac{\partial \ln y^*}{\partial \ln t} = 0.117$ (Modell II) stieg, nahm es langsamer zu als durch den technischen Fortschritt verursachte Veränderung der economies of scale $\left| \frac{\partial \epsilon}{\partial \ln t} \right| = 0.2353$ (Modell II). Dies bedeutet, daß im Laufe der Zeit deutsche Landwirtschaft zu ihrem technischen Optimum hin tendierte. Die absoluten Werte des optimalen Outputniveaus sowie dessen jährliche Veränderung wurden auf der Basis von Modell III berechnet. Die Ergebnisse, die der Tabelle 1 zu entnehmen sind, unterstützen die Hypothese, daß der Unterschied zwischen dem optimalen Outputniveau und dem beobachteten sich im Zeitablauf verringerte. Zu Beginn der 60er Jahre betrug diese Differenz noch 50 % und reduzierte sich bis zu Beginn der 80er Jahre auf 16 %.

5.4 Der technische Fortschritt und die totale Faktorproduktivität

Die totale Faktorproduktivität wird nach Formel (5) als Summe der economies of scale und des technischen Fortschritts berechnet. Für die Periode 1960-84 ergab sich ein Wachstum der totalen Faktorproduktivität von 2,45 % jährlich. Der technische Fortschritt trug zum Wachstum der totalen Faktorproduktivität um durchschnittlich 40 % pro Jahr bei. Der Anteil schwankte allerdings von Jahr zu Jahr beachtlich (Tabelle 1). Der größte Einfluß des technischen Fortschritts auf das Wachstum der totalen Faktorproduktivitäten wurde in den Perioden: 1962/63-63/64, 1967/68-68/69, 1970/71-72/73, 1974/75-75/76, 1980/81-81/82 und 1982/83-83/84 beobachtet. In diesen Jahren war der technische Fortschritt der einzige Einflußfaktor auf das Wachstum der totalen Faktorproduktivität.

5.5 Faktorpreisänderungen als Ursache für die Beschleunigung des technischen Fortschritts

Auf der Basis von Modell II und Modell III ließ sich der Anteil des technischen Fortschritts berechnen, der durch Faktorpreisänderungen induziert wurde. Dies ergibt sich aus der Formel:

$$K_i = \frac{\partial \lambda}{\partial \ln p_i}$$

wobei

$$\lambda = \frac{\partial \ln c}{\partial \ln t}$$

p_i = i-ter Faktorpreis

K_i = Änderung des technischen Fortschritts bezüglich der Änderung des i-ten Faktorpreises.⁶⁾

- a) $K_i < 0$ bedeutet, daß die Rate des technischen Fortschritts durch das Wachstum des i-ten Faktorpreises beschleunigt wurde (die Substitute des i-Faktors werden als die Träger des technischen Fortschritts betrachtet).
- b) $K_i > 0$ bedeutet, daß das Wachstum des i-ten Faktorpreises den technischen Fortschritt hemmte (technischer Fortschritt ist an den i-ten Faktor gebunden, dessen Effizienz größer ist als die Effizienz der Substitute).
- c) $K_i = 0$, die Änderung der Faktorpreise hatte keinen Einfluß auf den technischen Fortschritt (die relative Effizienz der möglichen Substitute des i-ten Faktors ist gleich der Effizienz des substituierten Faktors).

Es zeigte sich, daß vor allem die Steigerung der Preise für Boden und Arbeit diejenigen Faktoren waren, die zu einer Beschleunigung des technischen Fortschritts geführt haben (Fall a)). Auf der anderen Seite waren Gebäude, ertragssteigernde Produktionsfaktoren (Düngemittel, Saatgut etc.) und Maschinen diejenigen Faktoren, in denen der technische Fortschritt gebunden war (Fall b)). Diese Ergebnisse unterstützten die Relevanz der Hypothese des preisinduzierten technischen Fortschritts für die deutsche Landwirtschaft.

5.6 Produktionswachstum als Ursache der Beschleunigung des technischen Fortschritts

Zur Prüfung der Frage, ob der technische Fortschritt in der Landwirtschaft auch endogen bestimmt war, wurde zuerst ein Likelihood-Ratio-Test durchgeführt. Endogener technischer Fortschritt wurde hier als die Änderungsrate des technischen Fortschritts bezüglich der Outputsteigerung c. p. gemessen⁷⁾. Die H_0 -Hypothese, daß eine Steigerung des Outputs keinen Einfluß auf die Rate des technischen Fortschritts hatte ($\gamma_{yt} = 0$), wurde auf hohem Signifikanzniveau $\alpha = 0.005$ zurückgewiesen. Nach Modell II ergab sich, daß das Outputwachstum sehr stark den technischen Fortschritt beschleunigte ($\frac{\partial \lambda}{\partial \ln y} = -0.2456$). Ähnliche Ergebnisse konnten aus Modell III abgeleitet werden. Demnach war der technische Fortschritt an das Produktionswachstum gebunden (learning by doing).

5.7 Andere Faktoren, die den technischen Fortschritt beeinflusst haben

Um den Einfluß anderer Faktoren zu testen, die als Ursache für die Beschleunigung bzw. Verlangsamung des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft in Frage kommen, wurde ein zusätzliches Modell gebildet und statistisch getestet. Die allgemeine Form des Modells IV ist:

$$Y = f(x_1 \dots x_n),$$

wobei

Y = Rate des technischen Fortschritts

x_1 = die Relation zwischen den Faktor- und Produktpreisen

x_2 = die Relation landwirtschaftlicher Einkommen zum Einkommen außerhalb

x_3 = die Ausgaben für Forschung und Entwicklung der Landwirtschaft

x_4 = Wert der Bruttoinvestitionen in der Landwirtschaft

x_5 = Durchschnittsgröße der landwirtschaftlichen Betriebe in den einzelnen Jahren

In diesem Modell wird der jährliche auf der Basis des Modells III berechnete technische Fortschritt als abhängige Variable betrachtet. Um die sinnvollste zeitliche Beziehung zwischen den exogenen Variablen und der Rate des technischen Fortschritts zu finden, wurde eine große Anzahl von Varianten mit unterschiedlichen lag-Strukturen statistisch getestet.

In der Untersuchung, in die zusätzliche Variablen zur Erklärung der Beschleunigung des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft einbezogen wurden, erwiesen sich das zunehmende Verhältnis von Faktorpreisen zu Produktpreisen und eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zu außerlandwirtschaftlichen Einkommen als die dominierenden Einflußfaktoren. Etwas überraschend wurde herausgefunden, daß die Bruttoinvestitionen in den ersten zwei Jahren einen gewissen negativen Effekt auf den technischen Fortschritt ausgeübt haben. Erst nach dieser Zeit zeigte sich eine Beschleunigung des technischen Fortschritts. Dies kann dahingehend interpretiert werden, daß neue Kapazitäten zunächst zu einer relativen Überkapazität im Verhältnis zur Produktion führen, die dann erst nach einiger Zeit voll genutzt werden können. Erst dann schlägt sich die Nutzung dieser neuen Kapazitäten in einer Kostensenkung nieder.

Ein leichter Hinweis ergab sich dafür, daß das Wachstum der durchschnittlichen Betriebsgröße mit einer Verzerrung von zwei Jahren zu einer geringen Beschleunigung der Rate des technischen Fortschritts geführt hat. Die Hypothese, daß durch Aufwendungen für Forschung und Entwicklung der technische Fortschritt in der Landwirtschaft induziert wurde, hat sich nicht bestätigt. Die Gründe dafür können vielfältiger Art sein:

1. Die Angaben für die Aufwendungen in den einzelnen Jahren für die Forschung und Entwicklung in der Landwirtschaft können unvollständig sein, und deshalb ist die tatsächliche Varianz aller Aufwendungen nicht erfaßt worden⁸⁾.
2. Die erwartete Zeitverzögerung zwischen den Ausgaben für die Forschung und Entwicklung und die möglichen Auswirkungen in Form des technischen Fortschritts könnte mehr als sieben Jahre betragen.

Um die Hypothese des durch Forschung und Entwicklung induzierten technischen Fortschritts in der Landwirtschaft testen zu können, wären vollständige Angaben in langen Zeitreihen notwendig.

5.8 Unterschiede zwischen den Regionen

Als letztes wurde untersucht, ob es Unterschiede in der Art des technischen Fortschritts zwischen Teilgebieten in der Bundesrepublik gibt. Dazu wurden die Daten in drei Gruppen geteilt und für diese Teilgebiete Kostenfunktionen gesondert geschätzt. Es zeigten sich bei diesen für süddeutsche und norddeutsche Gebiete getrennt geschätzten Funktionen leichte Unterschiede, die weitgehend auf die Unterschiede in den natürlichen Produktionsbedingungen und die regionalen Unterschiede in den Faktorpreisen zu erklären sind. Herauszustellen ist hier nur, daß die strukturell bessere Region (Norddeutschland) zwar den höchsten Grad von Skaleneffizienz aufwies, aber eine relativ geringe Entwicklung des technischen Fortschritts. Im Gegensatz dazu ergab sich für die schlechter strukturierten Gebiete im Süden der Bundesrepublik die höchste Zuwachsrate an technischem Fortschritt.

6 Schlußfolgerungen

Die durchgeführte Analyse zeigt, daß die These der Notwendigkeit der Unterstützung des Produktivitätswachstums detaillierter betrachtet werden muß. Von den verschiedenen Möglichkeiten des Produktivitätswachstums sollten die gefördert werden, denen nicht Skaleneffekte, sondern der technische Fortschritt zugrunde liegt, denn dies beschränkt einerseits die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion und führt andererseits zu einer Erhöhung des landwirtschaftlichen Einkommens.

Fußnoten:

- 1) s. G. HANOCH (1975), L. R. CHRISTENSEN, W. H. GREENE (1976)
- 2) Eine nicht-homothetische Technologie unterstellt, daß eine optimale Faktorkombination auch abhängig vom Outputniveau ist, d. h. die Faktoranteile ändern sich je nach der Änderung des Faktorpreises, Outputniveaus und technischen Fortschritts. Zur Definition der Homothetik s. SHEPARD (1953, 1970), DIEWERT (1974).
- 3) Vgl. F. M. GALLOP, M. J. ROBERTS (1981, S. 139).
- 4) Hierzu wurden zunächst die jeweiligen nominalen Aufwandszeitreihen für die Produktionsmittel, die zu dem Aggregat gehören, deflationiert. Der Preisindex der entsprechenden Aggregate ergab sich aus der Division der Summe nominaler und realer Aufwendungen. Die berechneten Indices wurden im Modell als Faktorpreise verwendet.

- 5) Vgl. FOMBY, CARTER, HILL, JOHNSON (1984, S. 613-614), CHRISTENSEN, GREEN (1976), BERNDT, KHALED (1979).
- 6) Die K_j können auch als die Verzerrung des technischen Fortschritts interpretiert werden.
- 7) Vgl. H. Y. ARROW (1962), WAN JU (1971, S. 226-229).
- 8) Es wurden nur die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung im Rahmen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten berücksichtigt.

Literatur

- ARROW, K. (1962): The Economic Implications of Learning by Doing. Review of Economic Studies, June 1962, S. 155-173.
- BERNDT, E. R. and M. S. KHALED (1979): Parametric Productivity Measurement and Choice among Flexible Functional Forms. Journal of Political Economy, Vol. 87 (61), S. 1220-1245.
- BINSWANGER, H. P. (1978): Measured Biases of Technical Change: the United States. In: BINSWANGER, RUTTAN et al., Induced Innovation. Technology, Institutions, Development. ed. John Hopk. Univ. Press, S. 215-242.
- CHRISTENSEN, L. R. and W. H. GREENE (1976): Economics of Scale in U. S. Electric Power Generation. Journal of Political Economy 84 (4), S. 655-767.
- CHRISTENSEN, L. R. (1977): "Simultaneous Estimation of Technical Change and Scale Economies". Unpublished Memorandum, Department of Economics, University of Wisconsin, March 1977.
- DIEWERT, W. E. (1974): Applications of Duality Theory. In: Frontiers of Quantitative Economics, Vol. II, ed. M. D. Intiligator and D. A. Kendrick. North-Holland, S. 106-171.
- FOMBY, T. B., R. C. HILL and S. R. JOHNSON (1984): Advanced Econometric Methods. New York.
- FUSS, M. and D. McFADDEN (eds.) (1978): Production Economics: A Dual Approach to Theory and Applications. 2 Vols. (Amsterdam: North-Holland).
- GOLLOP, F. M. and M. J. ROBERTS (1981): The sources of Economic Growth in the U. S. Electric Power Industry. In: Productivity Measurement in Regulated Industries, ed. T. G. Cowing, R. E. Stevenson. New York, S. 107-143.
- GREENE, W. M. (1983): Simultaneous Estimation of Factor Substitution, Economics of Scale, Productivity and Non-Neutral Technical Change. In: Developments in Econometric Analysis of Productivity, ed. Dogramaci. Boston, S. 121-143.

- HANOCH, G. (1975): The Elasticity of Scale and the Shape of Average Costs. *American Economic Review* 65, December, S. 492-497.
- MICHALEK, J. (1987): Technological Progress in West German Agriculture. A quantitative approach. University of Kiel, Dissertation.
- SHEPARD, R. W. (1953): Cost and Production Functions (reprint of the First Edition), 1953, ed. Princeton Univ. Press, 1981.
- SHEPARD, R. W. (1970): Theory of Cost and Production Functions. ed. Princeton Univ. Press.
- STEVENSON, R. (1980): Measuring technological bias. *American Economic Review* 70, No. 1, S. 162-173.
- WAN, N. Y., JR. (1971): Economic Growth. ed. Marcourt Brase Javonovich, Inc.

WANDEL DER OPTIMALEN BETRIEBSGRÖSSE IN DER MILCHVIEHHALTUNG UNTER DEM EINFLUSS DES TECHNISCHEN FORTSCHRITTS

von

Folkhard ISERMEYER, Göttingen

1 Einleitung

Im Zuge des Agrarstrukturwandels wachsen die durchschnittlichen Viehbestände fortlaufend, in der Milchviehhaltung allerdings langsamer als in anderen Veredlungszweigen. Im Milchbereich halten die meisten Autoren eine Dominanz von Großbetrieben auch in der Zukunft für unwahrscheinlich (vgl. z. B. MADDEN 1967, Wissenschaftlicher Beirat 1983). Dessen ungeachtet wird das Bestandsgrößenwachstum in allen Tierhaltungszweigen von seiten der Politik immer deutlicher abgelehnt (vgl. Bundesrat 1986). Bereits zahlreiche Gesetze enthalten Elemente, die auf einen Ausschluß größerer Betriebe von politischen Vergünstigungen abzielen. Derzeit sind in einigen Länderregierungen noch weit drastischere Strukturwandelbeschränkungen in Vorbereitung. Vor dem Hintergrund der neu entfachten Betriebsgrößendiskussion soll im folgenden die Frage der optimalen Bestandsgröße in der Milchviehhaltung diskutiert werden. Im Anschluß an einige theoretische Überlegungen wird anhand empirischer Untersuchungen zu beantworten versucht, (a) wie sich die Wettbewerbsposition verschiedener Bestandsgrößen gegenwärtig gestaltet, (b) wie sie sich im Zeitablauf geändert hat und voraussichtlich ändern wird und (c) ob sich Divergenzen zwischen einzelbetrieblich und gesellschaftlich optimaler Bestandsgröße erkennen lassen.

2 Zur Theorie der einzelwirtschaftlich optimalen Betriebsgröße

Der Betrieb, wie er traditionell verstanden wird, ist nur eine von vielen möglichen Organisationsformen zur Abwicklung des Produktionsprozesses. Die zunehmende Verbreitung vielfältiger Formen der horizontalen und vertikalen Integration in der Landwirtschaft (SCHMITT 1985) führt dazu, daß die Abgrenzung und

Definition des 'Betriebes' ebenso wie die Ermittlung, Beurteilung und politische Beeinflussung der 'Betriebsgröße' immer schwieriger wird. Welche Organisationsform sich letztlich durchsetzt, wird maßgeblich durch die Produktionskosten in den alternativen Organisationsformen bestimmt. Dies gilt auch für die Frage der Betriebsgröße. Nach COASE (1937) werden sich Betriebe nur solange vergrößern, bis ihre Grenzkosten der Organisation ebenso hoch sind wie die Grenzkosten der Organisation in einem anderen Betrieb, wobei COASE eine abnehmende marginale Effizienz der Unternehmerentscheidungen für wahrscheinlich hält. Die daraus resultierenden Kostensteigerungen wären dann die Bremse des Betriebsgrößenwachstums, dessen Antriebskräfte bekanntermaßen die Kostensenkungen bei Ausnutzung von Skaleneffekten sind (vgl. KOUTSOYIANNIS 1980).

Die Hypothese der abnehmenden marginalen Effizienz der Unternehmerentscheidungen wurde von KALDOR (1934) eingehender analysiert, indem er nach der Unternehmereigenschaft fragte, die den Charakter eines für das Unternehmen fixen und für den Sektor variablen Produktionsfaktors trägt und somit das Unternehmen an der Übernahme der gesamten Sektorproduktion hindert. Von den drei Unternehmerfunktionen, nämlich (1) Risiko zu tragen, (2) historische Kontrakte zu überwachen, (3) neue Kontrakte zu entwickeln (Koordination), erfüllt nur die Koordinationsfunktion das Kriterium "it must pass through a single brain". Aus der Existenz dieses nicht vermehrbaren Faktors folgt aber keineswegs eine U-förmige Durchschnittskostenkurve, denn der begrenzende Faktor wird nur in Ungleichgewichtslagen benötigt. Die Annäherung an ein Gleichgewicht verändert via veränderter Gewichtung der benötigten Produktionsfaktoren die Kostenfunktion des Unternehmens, und deshalb besteht eine permanente Tendenz zum Wachstum der optimalen Betriebsgröße (KALDOR 1934, S. 45).¹⁾ Die These, daß die optimale Betriebsgröße im Zeitablauf ständig wächst, wird auch durch folgende Überlegungen gestützt.

1. Beim komparativ-statischen Vergleich verschiedener Betriebsgrößen erfolgt die Kapitalbewertung in der Regel mit einem einheitlichen Zinssatz. Für Betriebe, die wachsen wollen, steigt jedoch der Fremdkapitalanteil und damit der relevante Zinssatz, je größer der Wachstumssprung ist. Die Kosten der Produktion in einer bestimmten Betriebsgröße liegen also um so höher, je weiter jene Betriebsgröße die gegenwärtig realisierte übersteigt. Deshalb sinken die Kosten einer Produktion in Großbetrieben mit ansteigender durchschnittlicher Betriebsgröße.
2. Technische Fortschritte erleichtern die Spezialisierung der Betriebe auf nur wenige Produktionszweige und ermöglichen bei gegebenem Arbeitseinsatz

eine ständige Produktionserhöhung.²⁾ Zwar kommt prinzipiell auch eine Anpassung an technische Fortschritte in der Weise in Betracht, daß bei konstanter Produktion weniger Arbeit eingesetzt wird. Diese Alternative erscheint aber in vielen Fällen wenig vorteilhaft, weil (a) die freigesetzte Arbeitskraft oft aus institutionellen Gründen nicht ohne weiteres stundenweise eine andere Tätigkeit aufnehmen kann, (b) Spezialisierungsvorteile für eine Verwendung der Arbeitskraft im erlernten Tätigkeitsbereich sprechen.

Die Hypothese, daß die kostenminimale Betriebsgröße immer weiter ansteigt, erfährt jedoch eine wichtige Einschränkung. Die Arbeitskosten sind abhängig von der individuellen Bewertung der eingesetzten Arbeitszeit. Ändern sich im Laufe der Zeit die Präferenzen der Menschen dergestalt, daß sie bestimmte Arbeiten hoch schätzen und deshalb zu sehr geringen Stundenverdiensten auszuführen bereit sind (SÜDERBAUM 1984), sei es (a) als Teilzeitbeschäftigung oder Feierabendtätigkeit oder (b) weil sie der Arbeit in kleinbetrieblichen Produktionsverhältnissen einen hohen Eigenwert beimessen, dann könnte dies zu einer Senkung der durchschnittlichen optimalen Betriebsgröße führen.³⁾ Dahinter würde sich dann wahrscheinlich eine zweipolige Entwicklung verbergen, in der ein Teil der Betriebe immer größer wird, während sich auf der anderen Seite eine vermehrte Anzahl von Kleinstbetrieben etabliert.

3 Empirische Analyse im Querschnittvergleich

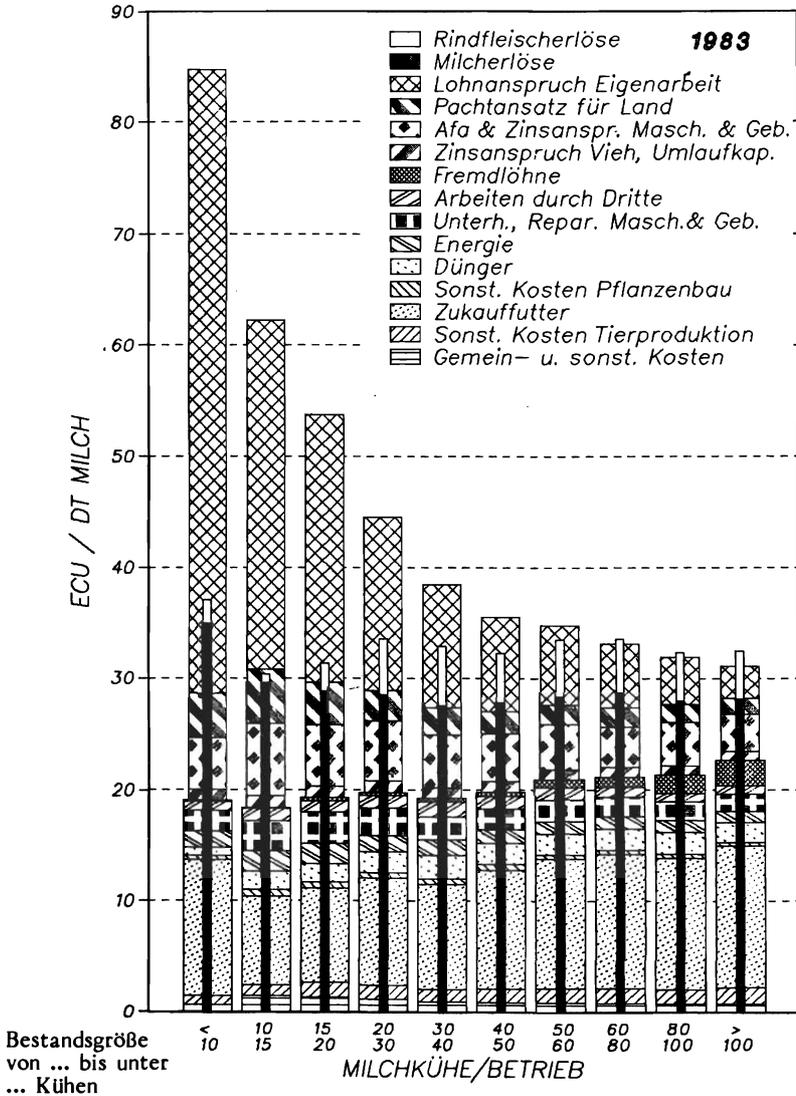
Eine quantitative Bestimmung der kostenminimalen Bestandsgröße gestaltet sich aus den genannten Gründen ausgesprochen schwierig. Aus theoretischer Sicht am wenigsten angreifbar erscheint die Methode der 'survivor technique', die auf Kostenberechnungen verzichtet und lediglich die Betriebsgrößenverteilung analysiert. Sie unterstellt, daß anwachsende (schrumpfende) Klassen wachsen (schrumpfen), weil sie Kostenvorteile (-nachteile) haben. Diese Methode bleibt im folgenden insbesondere deshalb unberücksichtigt, weil ihre Prognosekraft für die fernere Zukunft sehr gering ist (vgl. ISERMEYER 1988).⁴⁾ Bei den Methoden, die eine Kostenanalyse beinhalten, ist grob zwischen (a) rückschauenden Kostenanalysen auf Basis einzelbetrieblicher Aufzeichnungen und (b) Plankostenrechnungen für hypothetische Betriebe (Engineering-Ansatz) zu unterscheiden. Für Prognosezwecke neigt man zum Engineering-Ansatz, weil nur er die Auswirkungen aktueller technischer Fortschritte berücksichtigen kann. Seine große Schwäche ist, daß er die zentrale Hypothese zur optimalen Bestandsgröße, nämlich die Frage der Organisierbarkeit großer Betriebe, nicht berücksichtigen kann. Erwartungsgemäß resultiert deshalb aus den meisten Engineering-Ansätzen, daß die Produktions-

kosten bis zu den größten untersuchten Betriebseinheiten sinken (vgl. z. B. JOHNSTON 1960, MADDEN 1967, RÜPRICH 1970). Ob sich diese Kostenvorteile in der Praxis auch realisieren lassen, kann nur durch eine Analyse existierender Betriebe geprüft werden. Weil dabei vor allem solche Betriebe interessieren, die jenseits des bei uns anzutreffenden bzw. statistisch erfaßbaren Betriebsgrößen-spektrums liegen, werden im folgenden ausländische Buchführungsunterlagen ausgewertet.

In Abbildung 1 sind Kosten- und Erlös-komponenten von 1 730 spezialisierten Milchviehbetrieben des EG-Testbetriebsnetzes (INLB) nach Bestandsgrößenklassen gruppiert dargestellt. Die Aufspaltung in Kostenkomponenten gestattet zumindest näherungsweise eine Unterscheidung in Opportunitätskosten für unternehmens-eigene Faktoren und Kosten für unternehmensfremde Faktoren und Vorleistungen, im Schaubild angedeutet durch die Verjüngung der Kostensäulen. Die Bewertung der unternehmenseigenen Faktoren erfolgte für alle Betriebsgrößen mit einheitlichen Lohn-, Pacht- und Zinssätzen (vgl. ISERMEYER 1988). Als wichtigstes Ergebnis der Berechnungen für die EG wie auch für die anderen untersuchten Regionen Ontario (Kanada) und Neuseeland ist festzuhalten, daß die langfristigen Produktionskosten bis in die jeweils größten Bestandsgrößenklassen hinein sinken. Diese Klasse beinhaltet in Ontario Betriebe mit mehr als 80, in der EG Betriebe mit mehr als 100 und in Neuseeland Betriebe mit mehr als 300 Milchkühen. Lediglich in Pennsylvania war oberhalb einer Herdengröße von 175 Kühen ein Wiederanstieg der Produktionskosten festzustellen, doch kann diese Aussage wegen der sehr geringen Klassenbesetzung kaum Repräsentativität beanspruchen.⁵⁾

Diese Interpretation der gemessenen Kostenkurvenverläufe gilt aus genannten Gründen nur für langfristige Analysen. Wegen des hohen Anteils unternehmens-eigener Faktoren können Kleinbetriebe kurzfristig unter Umständen kostengünstiger als Großbetriebe produzieren und deshalb abrupte Preissenkungen besser verkraften (Abbildung 1). Staffelt man die Lohnansprüche der familieneigenen Arbeit⁶⁾ in Abhängigkeit von der Bestandsgröße, so verschlechtert sich die Wettbewerbsposition des Großbetriebes natürlich tendenziell. Eine Quantifizierung dieses Zusammenhanges anhand der untersuchten Dateien zeigt aber, daß die Stundenverdienste mit steigender Bestandsgröße infolge des rasch abnehmenden Anteils der Familienarbeit rapide ansteigen (ISERMEYER 1988). Es erscheint unplausibel anzunehmen, die qualifikationsbedingten Opportunitätskosten der Arbeit würden mit zunehmender Bestandsgröße in gleichem Maße ansteigen. Die langfristigen Kostenvorteile der Großbetriebe übersteigen das in Abbildung 1 erkennbare Ausmaß noch, wenn ein Neubau der Gebäude fällig wird. Investitions-

Abbildung 1: Produktionskosten und Erlöse pro dt Milch in Abhängigkeit von der Bestandsgröße (EG-9)



Währungsumrechnungen mit Wechselkursen des Jahres 1983

Lohnanspruch "Durchschnitt landw. und nicht-landwirtschaftl. Stundenlohn"

Betriebe mit Erlösanteil > 75 % aus Milchverkauf

Quelle: Eigene Berechnungen

rechnungen für verschiedene Neubualternativen zeigen, daß im Bereich der Milchviehhaltung Kostendegressionen mit nahezu konstanter Kostenelastizität bis zu Bestandsgrößen von über 1 000 Milchkühen bestehen (ISERMEYER 1988).

4 Empirische Analyse im Zeitreihenvergleich

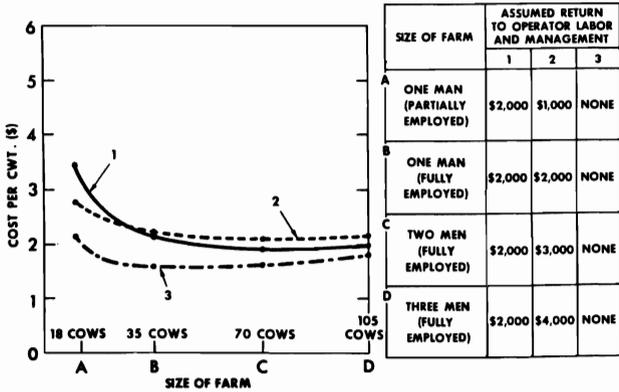
Weil die statistische Erfassung von Buchführungsunterlagen repräsentativer Betriebe erst in den letzten Jahren größere Verbreitung gefunden hat, läßt sich die Frage der Entwicklung kostenminimaler Betriebsgrößen im Zeitablauf nicht befriedigend klären. Für die Zeit vor 1970 kann nur auf Engineering-Ansätze zurückgegriffen werden. Eine Zusammenstellung von MADDEN (1967) zeigt, daß in den Milchhochburgen Nordamerikas zu Beginn der 50er Jahre praktisch alle Größenvorteile bei 35 Milchkühen und ein Jahrzehnt später bei 45 Milchkühen je Betrieb ausgeschöpft waren (Abbildung 2). Diese Bestandsgrößen sind gemäß survivor technique heute nicht mehr kostenminimal, denn die Ab-/Aufstockungsschwelle in den USA übersteigt derzeit 50 Kühe/Betrieb. Wertvolle Hinweise auf mögliche künftige Veränderungen liefert ein Vergleich historischer mit aktuellen Engineering-Kalkulationen (Abbildung 2, 3). Die für das Jahr 1982 von BUXTON et al. durchgeführten Investitionsrechnungen⁷⁾ ergeben starke Kostendegressionen bis zu Bestandsgrößen von mehreren hundert Kühen. Daß solche Betriebsgrößen nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis zu handhaben sind, deutet eine Analyse repräsentativer produktionstechnischer Daten aus US-Milchviehbetrieben an (Tabelle 1).

Ein repräsentativer Datensatz, der eine Zeitreihenanalyse auf Basis einzelbetrieblicher Buchführungsdaten ermöglicht, konnte nur für Neuseeland erschlossen werden. Abbildung 4 zeigt, daß die Kostenvorteile der Großbetriebe in den letzten 15 Jahren zugenommen haben. Ausschlaggebend hierfür war insbesondere, daß die Großbetriebe ihre anfangs weit unterdurchschnittlichen Leistungen auf ein mittlerweile überdurchschnittliches Niveau steigern konnten. Abbildung 4 verdeutlicht ebenfalls, daß die Milchleistungssteigerungen auch bei gegebenen Bestandsgrößen zu einem starken Anstieg der jeweiligen Betriebsgrößen führten, sofern man die Betriebsgröße am Natural-Output mißt.

In Anbetracht der sehr hohen Fortschrittsraten, die gerade für die Milchproduktion vorausgesagt werden (OTA 1986), ist für die Zukunft mit einem beschleunigten Anstieg der optimalen Outputmenge zu rechnen. Die spektakulärsten Neuerungen, das Wachstumshormon Somatotropin und das vollautomatische Melken, werden schon in Kürze Praxisreife erreichen (KALTER 1984, ORDOLFF

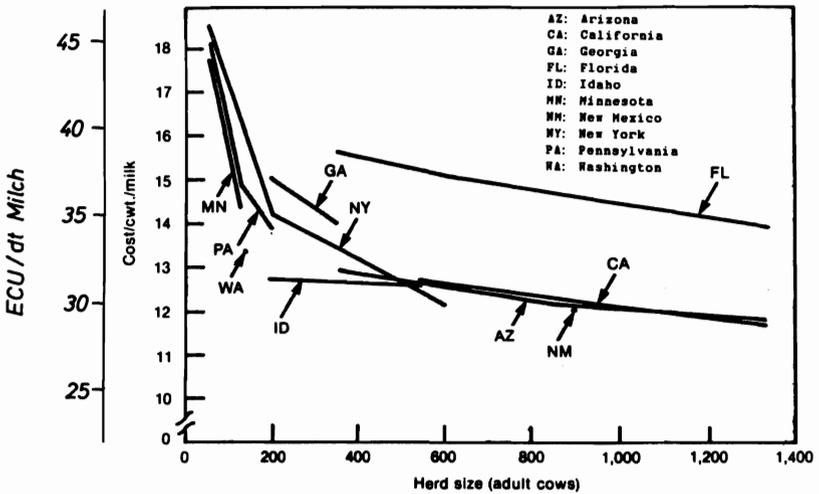
Abbildung 2: Langfristige Durchschnittskosten der Milchproduktion in New England (USA), nach Bestandsgrößen, 1952

New England Dairy Farms Harvesting Field Chopped Hay and Grass Silage



Quelle: FELLOWS, FRICK, WEEKS (1952), entnommen aus MADDEN (1967)

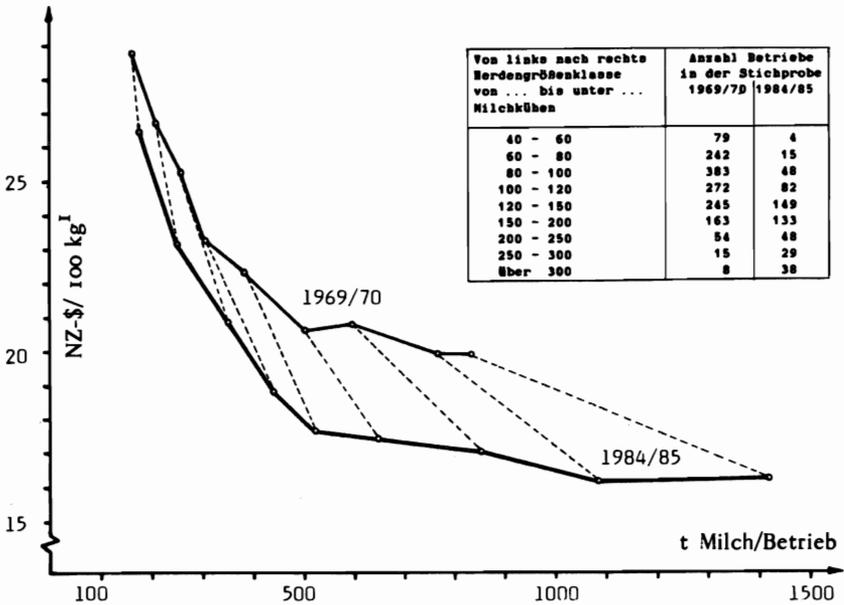
Abbildung 3: Langfristige Durchschnittskosten der Milchproduktion an ausgewählten Standorten der USA, nach Bestandsgrößen, 1982



Währungsumrechnung mit dem Wechselkurs des Jahres 1983 (0,89 \$/ECU);
Milch mit realem Fettgehalt

Quelle: Office of Technology Assessment (1986)

Abbildung 4: Durchschnittskosten der Milchproduktion in Abhängigkeit von der erzeugten Milchmenge, Neuseeland 1969/70 und 1984/85



^I Die Werte von 1969/70 wurden mit dem Index der Stundenverdienste auf den Stand von 1984/85 inflationsiert.

Quelle: NZ Dairy Board - eigene Berechnungen.

1986, SCHÖN 1986). In beiden Fällen wird eine sprunghafte Steigerung der Milchleistung je Kuh von 10-20 % bei reduzierter oder konstanter Arbeitsbelastung je Kuh erwartet. Die optimale Outputmenge würde in den meisten Betrieben in entsprechender Weise steigen. Im Hinblick auf die optimale Bestandsgröße sind beide Neuerungen unterschiedlich zu beurteilen. Während der erfolgreiche Einsatz von Somatotropin besonders hohe Anforderungen an die individuelle Tierbetreuung stellt und deshalb keine zwangsläufige Benachteiligung kleinerer Betriebe erkennbar ist, wird der Melkautomat vor allem in Bestandsgrößen von über 60 Kühen wirtschaftlich einsetzbar sein. Da die im Melkstand zugebrachte Arbeitszeit in effizient geführten Betrieben heute mehr als die Hälfte der Gesamtarbeitszeit ausmacht, würde sich die Betriebsgrößengrenze des Familienbetriebes durch das automatische Melken weit nach oben verschieben. Dabei erlaubt schon die derzeit verfügbare Technik große Sprünge: In den Karusellmelkständen Neuseelands werden auch die Herden von über 400 Milchkühen von durchschnittlich weniger als drei Personen gemolken (ISERMEYER 1988).

Tabelle 1: Milchleistung je Kuh, Arbeitsaufwand und Parameter der Tiergesundheit und der Umweltbelastung in der US-Milchviehhaltung nach Bestandsgrößen 1979

	Bestandsgröße von ... bis unter ... Milchkühen													
	0 10	10 20	20 30	30 40	40 50	50 60	60 70	70 80	80 90	90 100	100 150	150 200	200 500	> 500
Anzahl der Betriebe	18	93	155	252	249	197	196	123	123	77	246	111	170	85
Milchleistung/Kuh (kg FCM) ¹⁾	4069	4805	5166	5638	5668	5874	5932	6055	6078	6143	6081	6258	6449	6729
Arbeitsaufwand (Min./dt. FCM) ²⁾	378	199	141	108	95	84	75	68	67	63	59	58	40	29
Tierarzt + Medikamentenkosten (\$/Kuh)	42	17	10	24	21	24	22	24	22	23	23	21	20	20
Tierarzt + Medikamentenkosten (\$/100 dt FCM)	112	36	39	42	37	41	38	40	35	38	39	33	31	30
Milchkuhverluste (in % des Gesamtbestandes)	2	3	3	3	3	3	3	4	5	3	4	4	4	3
Milchkuhverluste (in % der geborenen Kälber)	9	10	11	11	13	12	12	14	12	10	12	12	12	13
Milchkuhabgänge (in % des Gesamtbestandes) ³⁾	11	22	22	22	24	24	24	24	24	24	25	25	25	29
Betriebe mit befestigter Mistlagerung (%) ⁴⁾	0	5	5	14	14	24	30	35	38	50	56	67	76	83

1) FCM: Fat corrected milk (4 % Fett)

3) Verluste oder Verkäufe von Milchkühen (ohne Verkäufe zur weiteren Milchproduktion)

2) ohne Arbeitseinsatz für den Futterbau

4) Anteil der Betriebe mit Lagerstätten (Silos, Teiche, Plattformen etc.)

Quelle: USDA: Firm Enterprise Data System; eigene Berechnungen.

Anknüpfend an die theoretische Diskussion ist auch zu bedenken, daß der Melkautomat einen wichtigen Beitrag zur Uniformierbarkeit des Produktionsprozesses leisten kann. Wie die Erfahrung der großen Drylot-Betriebe im Südosten der USA zeigt, hat erhöhter Technikeinsatz die Einführung arbeitsteiliger industrieller Haltungsverfahren stark gefördert. Das Prinzip besteht darin, einen möglichst großen Teil der Herde im Rahmen des Routineprozesses durchlaufen zu lassen, die Problemfälle auszusondern und nur für sie eine besondere individuelle Betreuungsmöglichkeit vorzusehen. Unter den ungünstigeren Preisverhältnissen Neuseelands wird es in der Weise modifiziert, daß Tiere, die sich nicht in das arbeitssparende System einfügen, einfach ausselektiert werden.

5 Gesellschaftlich optimale Betriebsgrößen

Mit der Beschränkung auf die einzelbetriebliche Ebene wird der Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Produktionskosten nur unvollständig beschrieben. Denn gerade die vermeintlich höheren externen Kosten großer Betriebe begründen ja die Forderung nach politischer Begrenzung des Betriebsgrößenwachstums (vgl. z. B. GAL 1963; BECKER und ISERMEYER 1984; WEINSCHENCK und LAUN 1983). Eine empirische Erfassung von externen Kosten und Nutzen ist aber schon deshalb außerordentlich schwierig, weil in der Diskussion mit sehr unterschiedlichen Arten von externen Kosten großbetrieblicher Produktion argumentiert wird. Am einfachsten läßt sich noch die Hypothese überprüfen, daß mit steigender Betriebsgröße die Ansprüche tiergerechter Haltung weniger gut erfüllt und die Probleme der Tiergesundheit und der Umweltbelastung zunehmen würden. Zu diesem Zweck wurden detaillierte produktionstechnische Erhebungen von 2 095 repräsentativen US-Milchviehbetrieben ausgewertet (Tabelle 1). Die Ergebnisse, die in der Tendenz auch durch die Analyse kanadischer und neuseeländischer Erhebungen bestätigt werden, stützen die These der negativen Wirkungen von Großbetrieben auf Tiergesundheit und Umweltqualität nicht.⁸⁾ Der interregionale Vergleich der Milchviehhaltung zeigt, daß dem Haltungssystem eine weitaus größere Bedeutung zukommt als der Betriebsgröße (ISERMEYER 1988). Dabei sind tendenziell jene Systeme, die ohne Stallhaltung auskommen, im Vorteil. Sofern die Agrarpolitik den Forderungen des Tierschutzes wirklich entgegenkommen will, sollte sie nicht die Bestandsgrößen begrenzen, sondern Einfluß auf die Tierhaltungsverfahren nehmen. Dabei ist problemadäquat vorzugehen. Einfache Formeln wie 'Hoher Arbeitseinsatz = Tiergerechtes Haltungssystem' werden den realen Verhältnissen in der Milchviehhaltung eingedenk der sich abzeichnenden technischen Möglichkeiten der Herdenführung (vgl. SCHÖN 1986) immer weniger gerecht.

Die Reduzierung der externen Kosten auf Fragen der Umweltbelastung und des Tierschutzes geht aber wahrscheinlich am Kern der politischen Debatte vorbei. STIGLER hatte sicher nicht die ethischen Probleme der Nutztierhaltung vor Augen, als er schrieb: "The socially optimum firm is fundamentally an ethical concept." (STIGLER 1958, S. 56). Gerade in bezug auf die Agrarstruktur weichen die gesellschaftlichen Normen zunehmend von den für andere Sektoren gültigen Normen ab. Kann der Ökonom bei der Messung und Bewertung der 'tangible external diseconomies' großbetrieblicher Agrarproduktion noch auf Erfolg hoffen, so steht er den 'intangible effects' einigermaßen hilflos gegenüber (vgl. MISHAN 1980, S. 151 f.). Was soll er machen, wenn die Gesellschaft - und sei es ohne weitere Begründung - bekundet, 'Agrarfabriken' hätten sehr hohe externe Kosten? Er kann lediglich versuchen, durch eine möglichst realitätsnahe Beschreibung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Verhältnisse in den Betriebstypen zur Aufklärung der Gesellschaft beizutragen. Vor einer Aussage darüber, welche Betriebsgröße bzw. welche Mischung verschiedener Betriebsgrößen gesellschaftlich optimal sei, sollte er sich aber hüten.

Fußnoten

- 1) Weil neue Kontrakte in der traditionellen Agrarproduktion relativ selten abzuschließen sind, erscheint der Agrarsektor auf den ersten Blick als für sehr große Betriebe prädestiniert. Jedoch stellt in vielen Agrarbetrieben die geringe Uniformität des Produktionsprozesses tagtäglich ausgesprochen hohe Anforderungen an die Koordinationsfähigkeit des Betriebsleiters. Dies gilt insbesondere für die witterungsabhängige Bodenproduktion. Demgegenüber konnte die Uniformierbarkeit in der Tierproduktion durch technische Fortschritte wesentlich erhöht werden. So ist es sicher kein Zufall, daß sich in Kalifornien oder den Niederlanden Tendenzen zur Loslösung der Milchproduktion vom Futterbau breitmachen, wobei der Futterbau eher im typischen Familienbetrieb verbleibt (ISERMEYER 1983 und 1988).
- 2) Dieser Prozeß kann allein schon dadurch in Gang gehalten werden, daß im Zuge des Wirtschaftswachstums veränderte Faktorpreisverhältnisse die Übernahme arbeitssparender technischer Fortschritte lukrativer erscheinen lassen.
- 3) In ähnlicher Weise könnte sich auch eine Präferenzänderung auf seiten der Konsumenten auswirken. Sind diese bereit, die nach ihrer Meinung niedrigeren externen Kosten bzw. höheren externen Nutzen der kleinbetrieblichen Produktion zu honorieren, so können Kleinbetriebe bei Schaffung geeigneter Vermarktungs- und Informationsstrukturen höhere Preise erzielen (vgl. BECKER und ISERMEYER 1984).
- 4) Oft wird aus dem stärkeren Anwachsen der mittleren Betriebsgrößen geschlossen, diese Betriebe hätten gegenüber sehr großen Betrieben auch auf Dauer Kostenvorteile. Diese Argumentation läßt die oben entwickelte Hypothese, daß weniger das 'groß sein' als vielmehr das 'schnell groß werden' Kosten verursacht, unberücksichtigt.

- 5) In einer neueren Untersuchung errechnen DAWSON und HUBBARD (1987) für die britische Milchviehhaltung eine kostenminimale Bestandsgröße von 127 Kühen. Die Relevanz dieses Ergebnisses ist aber in Zweifel zu ziehen, da die Autoren wichtige Kostenbestandteile wie Aufzucht-, Gebäude- und Gemeinkosten offensichtlich vernachlässigen und deshalb zu unrealistischen Kostenwerten gelangen.
- 6) Es wurde versucht, die tatsächlich im Betrieb zugebrachte Arbeitszeit anzurechnen. Dabei ergibt sich naturgemäß besonders bei Kleinbetrieben die Gefahr fehlerhafter Erfassung (vgl. ISERMEYER 1988).
- 7) Die Berechnungen sollen die Entscheidungssituation eines Investors simulieren, der eine Neuanlage 'auf die grüne Wiese stellen' und diese von Lohn- und Gehaltsempfängern betreiben lassen will. Nur ein Teil der Produktionskoeffizienten und Preise (z. B. auch Managergehälter) wurde in Abhängigkeit von der Bestandsgröße variiert, viele Elemente der Produktionsfunktion dagegen als betriebsgrößenneutral angenommen (vgl. ISERMEYER 1988).
- 8) Diese Ergebnisse sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Weil die Daten aus allen Produktionsregionen der USA stammen und die Bestandsgrößen regional differieren, spiegeln sie auch Einflüsse von Klima und Haltungssystem wider. Außerdem können die unter dem Diktat der Datenverfügbarkeit ausgewählten Parameter das Problemfeld nur unzureichend beleuchten. Zum einen ist die Aussagekraft einzelner Variablen zu bemängeln. Beispielsweise beinhalten die Veterinärkosten nicht nur Krankheitsbehandlungen, sondern auch gesellschaftlich erwünschte Prophylaxemaßnahmen. Es sollte zu denken geben, daß bei einer Analyse der Milchviehhaltung in New York eine signifikant negative Korrelation zwischen Zellgehalt und Veterinärkosten festgestellt wurde (WILLIAMS 1985, S. 39). Weil Tierverluste und Tierarztkosten vom Unternehmen zu tragen sind, kann von externen Kosten ohnehin nur die Rede sein, wenn eine darüber hinausgehende gesellschaftliche Negativbewertung des Produktionssystems erfolgt. Zum anderen fehlen wichtige Variablen. Beispielsweise ist in Europa im Gegensatz zu den USA ein starker Anstieg der Mineralstickstoffdüngung mit zunehmender Bestandsgröße festzustellen (MMB 1981, Table 1A).

Literatur

- BECKER, H. und F. ISERMEYER (1984): Bestandsobergrenzen in der Schweinehaltung. Berichte über Landwirtschaft, Bd. 62, S. 523-551.
- Bundesrat (1986): Entschließung zum Schutz bäuerl. Familienbetriebe und zur Begrenzung der Konz. in der Nutztierhaltung. Drucks. 217/86.
- COASE, R. H. (1937): The Nature of the Firm. Abgedruckt in: STIGLER, G. J., K. E. BOULDING (Eds.): Readings in Price Theory. London 1953.
- DAWSON, P. J. und J. HUBBARD (1987): Management and Size Economies in the England and Wales Dairy Sector. J. of Agr. Econ., S. 27-37.
- GAL, M. (1963): Die optimale Betriebsgröße in der Landwirtschaft. Winterthur.
- ISERMEYER, F. (1983): Von den Holländern lernen? DLG-Mitteilungen, 98. Jg., Hefte 6, 7, 11, 12.

- ISERMEYER, F. (1988): Produktionsstrukturen, Produktionskosten und Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung in Nordamerika, Neuseeland und der EG. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- JOHNSTON, J. (1960): Statistical Cost Analysis. New York, London.
- KALDOR, N. (1934): The Equilibrium of the Firm. Abgedruckt in: KALDOR, N.: Essays on Value and Distribution. 2. ed., New York 1980.
- KALTER, R. J. (1984): Biotechnology and the dairy industry: Production Costs and Commercial Potential of the Bovine Growth Hormone. Cornell University, A. E. Research 84-22.
- KOUTSOYIANNIS, A. (1980): Modern Microeconomics. London.
- MADDEN, J. P. (1967): Economies of Size in Farming. USDA, Agricultural Economic Report No. 107.
- Milk Marketing Board (1981): Milk Costs 1980/81. Thames Ditton.
- MISHAN, E. J. (1980): How Valid are Economic Evaluations of Economic Changes. In: Journal of Economic Issues, Vol. 14, No. 1.
- Office of Technology Assessment (1986): Technology, Public Policy and the Changing Structure of American Agriculture. Washington, D. C.
- ORDOLFF, D. (1986): Vollautomatisches Melken ist keine Utopie mehr. DLG-Mitteilungen 19/1986, S. 1034, 1035.
- RÜPRICH, W. (1970): Einfluß der Bestandsgröße in der Milchviehhaltung auf Arbeitszeit und Kapitalbedarf. Schriften der Ges. für Wirtschafts- und Sozialwissensch. des Landbaues, Bd. 7, S. 107-123.
- SCHMITT, G. (1985): Das Coase-Theorem und die Theorie des landwirtschaftlichen Betriebes. Ber. über Landw., Bd. 63, S. 442-459.
- SCHÖN, H. (1986): Melktechnik - Der Aufgabenbereich erweitert sich. DLG-Mitteilungen 19/1986, S. 1037-1040.
- SÜDERBAUM, P. (1984): Objectives, Values and Ideology in Economics. Uppsala.
- STIGLER, G. J. (1958): The Economies of Scale. In: Journal of Law and Economics, Vol. 1, S. 54-71.
- WEINSCHNECK, G. und H. LAUN (1983): Ethik und Ökonomik des Tierschutzes in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung. Agrarwirtschaft, Jg. 32, S. 69-76.
- WILLIAMS, C. B. (1985): Correlation Analysis of Dairy Practices and Management Factors on New York Dairy Farms 1982. Cornell University, A. E. Research 85-3.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMELF (1983): Bestandsgrößenprobleme - Das Bestandsgrößenwachstum in der Tierhaltung und staatliche Maßnahmen zu seiner Beeinflussung. Angewandte Wissenschaft 286.



KRITERIEN FÜR DIE ABLEITUNG EINER OPTIMALEN FLÄCHENNUTZUNGSSTRUKTUR AUS GESAMTWIRTSCHAFTLICHER SICHT

von

K.-H. KAPPELMANN, Hohenheim

1 Problemstellung und Zielsetzung

Die Landwirtschaft befindet sich mittlerweile in einer Situation, in der das Problem der Überkapazitäten und der daraus resultierende Angebotsdruck, verbunden mit einer unbefriedigenden Einkommensentwicklung, nicht allein durch die Abwanderung von Arbeitskräften entspannt werden kann. Innerhalb der EG besteht in fast allen Mitgliedsstaaten Einigkeit darüber, daß landwirtschaftlich genutzte Fläche aus der Produktion herausgenommen werden muß und einer nichtlandwirtschaftlichen Verwendung zuzuführen ist. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Überlegungen über die Ausgestaltung von Maßnahmen zur Flächenumwidmung besonders weit fortgeschritten (vgl. BÜHNER/GOCHT 1987).

Bisher war die Nutzung von Flächen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft fast ausschließlich im Rahmen des Ausbaus der Infrastruktur (Industrieansiedlung, Wohnungsbau, öffentliche Gebäude und Verkehrswesen) zu beobachten. Andere Nutzungsformen waren in größerem Umfange nur in seltenen Fällen im Vergleich zur landwirtschaftlichen Produktion wirtschaftlich sinnvoll und damit wettbewerbsfähig.

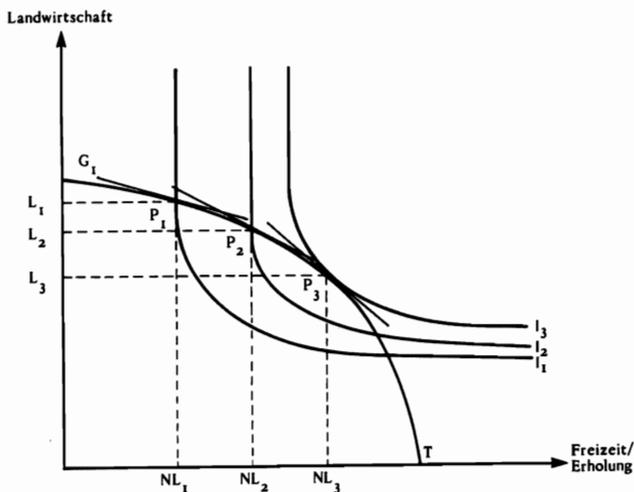
In der folgenden Untersuchung wird der Frage nachgegangen, welche alternativen Nutzungsformen bei einer Umwidmung von landwirtschaftlich genutzten Flächen denkbar sind und von der Gesellschaft bevorzugt werden könnten. Problematisch ist bei einer entsprechenden Einordnung, daß viele Leistungen bestimmter Nutzungsformen nicht über den Markt abgegolten werden und somit in privatwirtschaftliche Überlegungen über die Vorteilhaftigkeit konkurrierender Nutzungen nicht eingehen. In diesen Fällen muß durch staatliche Eingriffe, unter Beachtung der nichtmarktfähigen Leistungen, eine gesellschaftspolitisch erwünschte Umwidmung von Flächen eingeleitet werden.

Die vorliegende Untersuchung soll Anhaltspunkte dafür liefern, in welcher Form derzeit noch landwirtschaftlich genutzte Fläche für andere Belange umzuwidmen ist. Die Notwendigkeit hierfür wird aus den gesellschaftspolitischen Bedürfnissen abgeleitet und nicht nur aus den reinen Marktgegebenheiten für landwirtschaftliche Produkte.

2 Ungleichgewichte zwischen der landwirtschaftlichen Nutzung und anderen Formen der Flächennutzung

Es dürften vorrangig drei Gründe für die Sonderstellung der landwirtschaftlichen Nutzung verantwortlich sein. Zum einen werden über die Agrarpreispolitik bestimmte Nutzungsformen gegenüber anderen Alternativen bevorzugt. Weiterhin werden die gesellschaftlichen Leistungen der Erholung und des Naturschutzes nicht über den Markt entlohnt. Sofern keine zusätzlichen Ausgleichszahlungen gewährt werden, sind diese Nutzungsformen unterlegen und es kommt zu keiner Umorientierung in die gesellschaftlich gewünschte Richtung (vgl. RÖNNEPER 1979, S. 93 f.). Auch wird von den rechtlichen Rahmenbedingungen die landwirtschaftliche Nutzung besonders geschützt, und es sind daher Veränderungen nur schwer durchzusetzen. Im folgenden Schaubild sind die oben aufgezeigten Zusammenhänge dargestellt.

Schaubild 1: Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Präferenz und Flächennutzung



Zur Veranschaulichung soll zwischen den beiden Alternativen Landwirtschaft und Nutzung von Flächen für Freizeit/Naturschutz unterschieden werden. Die jeweiligen Anteile lassen sich beliebig variieren. Der Verlauf der Transformationskurve (T) bringt zum Ausdruck, daß mit zunehmender Ausdehnung einer Nutzung der gesamtwirtschaftliche Ertrag pro Hektar abnimmt. Außerdem existiert innerhalb der Gesellschaft eine Präferenzordnung bezüglich der Flächennutzung, die durch ein Indifferenzkurvensystem zum Ausdruck kommt.

Die derzeitige Situation ist durch den Punkt P_1 gekennzeichnet. Aufgrund der Agrarpreispolitik werden landwirtschaftliche Erzeugnisse besonders gefördert, wie es durch die Gerade (G_1) mit den entsprechenden Preisrelationen zum Ausdruck kommt. Der Punkt P_1 liegt auf der Transformationskurve, wodurch gewährleistet ist, daß sich die insgesamt verfügbare Fläche auf die beiden genannten Nutzungen verteilt. Mit der Fläche L_1 ist der Anteil landwirtschaftlicher Nutzung im Vergleich zu den Alternativen NL_1 relativ hoch. Durch diese Aufteilung erreicht die Gesellschaft ein Nutzenniveau in Höhe der Indifferenzkurve I_1 .

Bei einem Abbau der Preisstützung ändert sich die relative Vorzüglichkeit der landwirtschaftlichen Nutzung. Es kommt zu einer Drehung der Preisgeraden und es wird der Punkt P_2 realisiert. Der Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche verringert sich von L_1 auf L_2 . In dieser Verschiebung kommt die derzeitige Diskussion zum Ausdruck, wenn es um die Frage geht, wieviel Fläche bei einem Abbau der Preisstützung aus der landwirtschaftlichen Nutzung herausfallen würde. Entsprechend erhöht sich der Anteil der alternativen Nutzung von NL_1 auf NL_2 . Durch diese Flächenumwidmungen erreicht die Gesellschaft bezüglich der Flächennutzung ein höheres Wohlfahrtsniveau in Form der Indifferenzkurve I_2 .

Man kann noch einen Schritt weitergehen und die Auswirkungen eines Abbaues der rechtlichen Beschränkungen betrachten. Gleichzeitig erfolgt eine gesamtwirtschaftliche Bewertung der nicht über den Markt bewerteten Leistungen der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung durch die Gewährung von Ausgleichszahlungen. Unter diesen Voraussetzungen kann sich der Optimalpunkt P_3 einstellen. Bei gegebener Fläche erreicht bei dieser Aufteilung L_3 und NL_3 die Gesellschaft bezüglich der Flächennutzung das höchste Wohlfahrtsniveau I_3 .

Ausgehend vom derzeitigen Umfang der landwirtschaftlichen Nutzung kann nach den obigen Überlegungen die Wohlfahrt der Gesellschaft erhöht werden, falls es gelingt, einen Teil dieser Flächen in eine andere Nutzung zu überführen. Als agrarpolitische Ansatzpunkte hierfür bieten sich die Preispolitik, die Gewährung von Ausgleichszahlungen für bestimmte Nutzungen und ein Abbau der rechtlichen

Beschränkungen an. Geht man von der Annahme aus, daß über die Preispolitik diese Anpassung nicht vorgenommen werden soll, so bleiben vorrangig die Ausgleichszahlungen, um einen Teil der Flächen in die gesellschaftlich angestrebte Nutzung umzuwidmen. Dazu ist es erforderlich, daß zunächst Vorstellungen darüber vorliegen, welche alternativen Nutzungsformen in welchem Umfang anzustreben sind (Wanderung auf der Transformationskurve). Außerdem muß versucht werden, den Wert zu ermitteln, den die Gesellschaft den unterschiedlichen Nutzungen zumißt, um daraus Kriterien für Ausgleichszahlungen abzuleiten.

3 Alternativen zur landwirtschaftlichen Nutzung

Für die Umwidmung landwirtschaftlich genutzter Fläche kommen insbesondere die folgenden Alternativen in Betracht, die nach ihrem Verwendungszweck eingestuft worden sind:



Bei den kommerziellen Alternativen kann die Umwidmung von Flächen über den Marktmechanismus erfolgen. Der gesamte Flächenbedarf ist, gemessen an der agrarpolitischen Notwendigkeit der Herausnahme von Kapazitäten, relativ unbedeutend. Der maximale Bedarf an Flächen für den kommerziellen Bereich dürfte sich auf 1 % der gegenwärtig landwirtschaftlich genutzten Fläche belaufen, wobei den Golfplätzen mit einem vermuteten Bedarf von 25 000 Hektar die größte Bedeutung zukommt.

Der überwiegende Teil der Flächen muß im Rahmen von Umwidmungen der Gesellschaft als öffentliches Gut zur Verfügung gestellt werden, da das Aus-

schlußprinzip nicht anwendbar ist. Bei der Freizeitnutzung sollte sich die Bereitstellung der Flächen an dem Umfang orientieren, wie er sich unter marktwirtschaftlichen Bedingungen einstellen würde, wenn keine Gründe für Marktversagen vorlägen. Dazu ist es notwendig, durch geeignete Methoden die Konsumentenpräferenzen für diese Güter in Erfahrung zu bringen.

Die ausschließliche Bereitstellung von Flächen für den Arten- und Biotopschutz kann ebenfalls nur in Form eines öffentlichen Gutes erfolgen. Die Naturschutzgebiete zeichnen sich gegenüber den Erholungsgebieten, bezogen auf die heutige Generation, durch einen schwächeren oder gar keinen Konsumcharakter aus. Damit entfällt auch das Argument, daß die beobachteten Konsumentenpräferenzen im Planungsprozeß berücksichtigt werden sollten. Die reinen Naturschutzflächen nehmen derzeit einen Anteil von 1 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland ein. Die Forderungen der Fachleute bezüglich des Naturschutzes bewegen sich zwischen 3 und 10 % Flächenanteil in allen Regionen (vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1985, S. 161 ff.). Hierfür wären jedoch erhebliche Entschädigungszahlungen von der Gesellschaft aufzubringen. Es dürfte daher bereits als Erfolg zu werten sein, wenn insgesamt die Naturschutzfläche verdoppelt würde. Der Bedarf an Flächen für den Naturschutz ist daher ähnlich zu beurteilen wie jener für den kommerziellen Bereich. Daraus folgt, daß Flächenumwidmungen in größerem Maße gesellschaftspolitisch nur zu rechtfertigen sind, wenn diese zum Zwecke der Freizeit und Erholung genutzt werden können.

4 Gesamtwirtschaftliche Bewertungsansätze zur Ermittlung der Präferenzen für nichtmarktfähige Güter

Ausgangspunkt für die Bewertung ist die Einschätzung des Nutzens durch die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft. Die Nutzen unterschiedlicher Flächennutzungen für die Gesellschaft kommen zum Ausdruck durch den direkten Nutzwert, den Optionswert und den Existenzwert (vgl. PETERSON/RANDALL 1984, S. 29 f.).

Bei den Methoden zur Bewertung nichtmarktfähiger Leistungen kann unterschieden werden zwischen den indirekten und direkten Verfahren. Der indirekte Ansatz geht von den Verhaltensweisen der Haushalte aus. Als Grundlage der Bewertung nichtmarktfähiger Güter dienen die in verwandten Märkten zum Ausdruck gebrachten Präferenzen bzw. werden aus den beobachteten Verhaltensweisen der Bevölkerung Rückschlüsse auf die Wertschätzung der genutzten

öffentlichen Güter gezogen (vgl. CLAWSON/KNETSCH 1966). Der Nachteil der indirekten Methoden besteht darin, daß die Präferenzen nur durch die derzeitige Nutzung der Bevölkerung zum Ausdruck kommen. Eine Bewertung des Options- und Existenznutzens ist mit diesen Methoden nicht möglich. Hierfür ist es notwendig, die vorhandene Zahlungsbereitschaft direkt über die Befragung zu ermitteln. Die Ergebnisse der direkten Methoden sollten aus verschiedenen Gründen mit Vorsicht interpretiert werden. Einerseits kann es aufgrund der Verhaltensweisen der Befragten zu bewußten strategischen Verzerrungen der Ergebnisse kommen (Trittbrettfahrer). Andererseits haben die Fragen hypothetischen Charakter, so daß durch unzureichende Informationen die Präferenzen verfälscht wiedergegeben werden (vgl. SCHULZ 1985, S. 89 ff.).

Eine Auflistung und vergleichende Beurteilung der einzelnen Methoden kann nach unterschiedlichen Gesichtspunkten erfolgen. Da offensichtlich jedes Verfahren bestimmte Vorzüge und auch Nachteile hat, kann man sie auch nicht an einem fiktiven Optimalansatz messen. Es muß vielmehr zwischen verschiedenen mehr oder weniger unvollkommenen Ansätzen und Verfahren gewählt werden. In der folgenden Übersicht erfolgt eine Unterteilung nach den für diese Untersuchung wichtigen Kriterien (vgl. POMMEREHNE 1986, S. 238 ff.).

Bezüglich der Freizeit- und Erholungsnutzung der Flächen als öffentliches Gut läßt sich aufgrund der ermittelten Konsumentenpräferenzen, die aus Sekundärstatistiken abgeleitet wurden, folgende Rangfolge aufstellen:

- Erholungsgebiete an Gewässern
- Landschaftlich attraktive Urlaubsgebiete mit einem hohen Waldanteil, die sich auch in entfernter gelegenen Regionen befinden können (Beispiel: Nationalpark Bayerischer Wald)
- Landschaftlich attraktive Naherholungsgebiete mit einem ebenfalls hohen Waldanteil (Beispiel: Schönbuch südlich von Stuttgart)
- Landschaftlich weniger attraktive Naherholungsgebiete in Ballungsnähe (Beispiel: Forsterrieder Park bei München)
- Landwirtschaftlich extensiv genutzte Regionen, die zum Zwecke der Erholung aufgesucht werden (Beispiel: Schwäbische Alb)

Die ungünstigste Verwertung der Flächen wird aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auf den landwirtschaftlich intensiv genutzten Standorten erzielt. Ein gesellschaftlicher Nutzen in Form der öffentlichen Güter Erholung und Erhaltung der Artenvielfalt ist mit dieser Nutzung im allgemeinen nicht verbunden. Außerdem müßten die produzierten Erzeugnisse mit den relevanten Schattenpreisen bewertet werden. Zusätzlich treten in diesen Gebieten in Verbindung mit der Agrar-

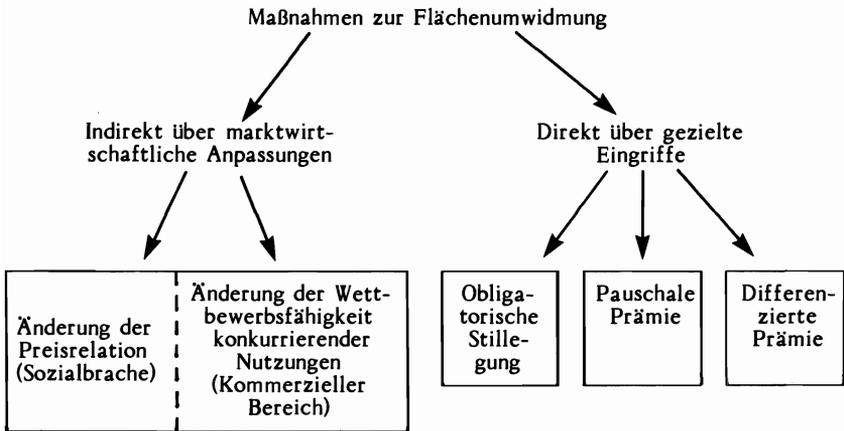
Übersicht 1: Vergleichende Darstellung der Methoden zur Erfassung der Präferenzen für nichtmarktfähige Güter

Methoden	Entscheidungsvariable	Grundannahmen der Vorhaben	Anwendungsbereich des Vorhabens	Notwendige Datengrundlage
Erfassung der Reisekosten	Häufigkeit des Besuchs bestimmter Regionen.	Direkter Zusammenhang zwischen individueller Präferenz für ein Gebiet und Aufwendungen für die Reise, Qualitätsmerkmale sind exogen vorgegeben.	Für alle Regionen, die vorrangig in der Freizeit von der Bevölkerung genutzt werden.	Wanderungsbewegungen, Angaben über Anzahl der Besuche, Angaben über Höhe der Reisekosten einschließlich der Opportunitätskosten der Zeit, evtl. gezahlte Eintrittsgelder.
Erfassung von Preisdifferenzen	Wahl des Wohn- (Zweitwohn-)sitzes, Wahl des Urlaubsortes und Häufigkeit des Besuches.	Es besteht eine Beziehung zwischen der Attraktivität einer Landschaft und dem Preis eines marktfähigen Gutes, individuelle Präferenzen kommen durch die Preisdifferenz zum Ausdruck.	Für alle Regionen mit unterschiedlicher Attraktivität bezüglich der Freizeitnutzung, allgemein auch für verschiedene Umweltqualitäten (Wasser, Luft).	Marktpreise über Höhe der Preise/Mieten für einzelne Häuser und Grundstücke in unterschiedlichen Regionen, Ausstattung der Häuser, Übernachtungskosten.
Erfassung der Ausgaben für ein vollkommenes Substitut	Wahl und Häufigkeit des Besuches eines vollkommenen, marktfähigen Substitutes.	Substitut hat identische Ausstattung, Individuum hat gleiche Präferenz für beide Alternativen.	Sehr eingeschränkt, evtl. Vergleich privat und öffentlich betriebener Freizeitanlagen.	Marktpreise für das vollkommene Substitut, Ausstattung der jeweiligen Alternativen.
Bewertung des Nutzens der Erholungswirkung	Produktivitätsausfall innerhalb der Volkswirtschaft, Ausgaben für das Gesundheitswesen.	Freizeitnutzung einzelner Regionen und Volksgesundheit stehen in einem Zusammenhang.	Für alle Regionen mit einer positiven Erholungswirkung.	Angaben über krankheitsbedingten Produktivitätsausfall, Aufwendungen des Gesundheitswesens, Beziehungen zwischen Erholungswirkung und Gesundheit.
Befragung zur Ermittlung der Zahlungsbereitschaft	Höhe der Zahlungsbereitschaft oder Umfang der notwendigen Entschädigung	Angaben über monetären Wert und individuelle Präferenz sind identisch.	Grundsätzlich bei allen nichtmarktfähigen Gütern anwendbar, einzige Möglichkeit der Erfassung des Options- und Existenzwertes für die Gesellschaft.	Ergebnisse unterschiedlicher Befragungen bezüglich der monetären Bewertung.

produktion verstärkt Umweltbelastungen auf. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind in diesen Fällen Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft für die Erhaltung der Landschaft nicht zu rechtfertigen, sondern es müßten vielmehr Abgaben für die Umweltbelastungen seitens der Landwirtschaft geleistet werden.

5 Agrarpolitische Schlußfolgerungen bezüglich der Umwidmung von Flächen

Von agrarpolitischer Seite bestehen vielfältige Möglichkeiten, Eingriffe in die Flächennutzungsstruktur vorzunehmen, die in der folgenden Übersicht dargestellt sind:



Die einzelnen Maßnahmen sind im Rahmen dieser Untersuchung dahingehend zu beurteilen, in welcher Form sie geeignet sind, den gesellschaftlichen Anforderungen an die Flächennutzungsstruktur gerecht zu werden. Dabei wird differenziert zwischen der kommerziellen Nutzung, der Erholungsnutzung als öffentlichem Gut und dem Biotop- und Artenschutz.

In einem marktwirtschaftlichen System sollten die privat organisierten Erholungsgebiete nicht Gegenstand der öffentlichen Planung sein. Falls der Marktmechanismus funktioniert, werden (entsprechend den gesellschaftlichen Präferenzen) genügend privat betriebene Erholungs- und Freizeitgebiete angeboten. Dies gilt jedoch nur unter der Voraussetzung, daß für alle konkurrierenden Nutzungen die gleichen Wettbewerbsbedingungen herrschen. Darin liegt der Ansatzpunkt für geeignete politische Programme.

Im Rahmen der indirekten Maßnahmen ist die Gesetzgebung dahingehend zu ändern, daß die kommerziellen Formen der Landnutzung den landwirtschaftlichen Alternativen gleichzustellen sind. Erstens sollte durch das Grundstücksverkehrsgesetz die Veräußerung von Flächen nicht behindert werden. Zweitens ist die Steuergesetzgebung in die Richtung zu ändern, daß die Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebs bzw. die Teilveräußerung von Flächen steuerlich großzügiger gehandhabt wird. Durch diese Regelungen werden Landwirte häufig behindert, eine sich bietende außerlandwirtschaftliche Verwertung der Flächen in Betracht zu ziehen. Drittens ist bei der Raumordnung darauf zu achten, daß bei Bedarf genügend Flächen für private Initiativen zur Verfügung stehen. Es kann indirekt mit geeigneten ordnungspolitischen Maßnahmen erreicht werden, daß sich das gesellschaftspolitisch erwünschte Ausmaß an Flächenumwidmungen für private Aktivitäten einstellt. Darüber hinausgehende, gezielte agrarpolitische Eingriffe sind nicht notwendig.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß bei der Forderung nach vollkommen gleichen Wettbewerbsbedingungen die agrarpolitisch bedingte Subventionierung der landwirtschaftlichen Nutzung berücksichtigt werden müßte. Diese Begünstigungen beliefen sich im Jahre 1981 auf 1 626 DM pro Hektar mit steigender Tendenz (vgl. THOROE 1986, S. 193). Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht müßten entweder die privaten Aktivitäten subventioniert und/oder die Agrarsubventionen abgebaut werden. Dieser Gedanke wird jedoch im Rahmen dieser Untersuchung nicht weiter verfolgt.

Der Umfang der Flächen, die im Rahmen von Umwidmungen für Freizeit und Erholung als öffentliche Güter zur Verfügung gestellt werden sollten, muß sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientieren. Grundsätzlich sollte in diesem Fall die Menge an Flächen angeboten werden, wie es der private Markt tun würde, wenn keine Gründe für das Versagen des Marktmechanismus vorlägen.

Aufgrund der ermittelten Konsumentenpräferenzen läßt sich feststellen, daß im Gegensatz zur kommerziellen Freizeitnutzung bei der Nah- und Fernerholung wesentlich höhere Anforderungen an die natürliche Ausstattung der Landschaft gestellt werden (vgl. HÖPPING MOSTERIN 1973, S. 44 ff.). Damit kann für Flächenumwidmungen die generelle Forderung aufgestellt werden, daß vorrangig landschaftlich attraktive Regionen in diese Programme einzubeziehen sind. Weiterhin sollte mit dieser Politik das Ziel verfolgt werden, möglichst größere, zusammenhängende Flächen aus der Produktion herauszunehmen, da sich der Erholungswert einer Region nicht durch die sporadische Herausnahme von Teilflächen wesentlich erhöhen läßt.

Die obligatorischen Maßnahmen sind daher nicht geeignet, die Flächennutzungsstruktur aus gesellschaftspolitischer Sicht zu verbessern. Ein pauschales Prämiensystem kann in Einzelfällen dazu führen, daß in einigen Gebieten der Erholungs- und Freizeitwert verbessert wird. Dies gilt jedoch nur, wenn die umgewidmeten Flächen (Grenzstandorte) in landschaftlich attraktiven Regionen liegen. Mit einem differenzierten Prämiensystem lassen sich die aufgezeigten Präferenzen bezüglich der Flächennutzung am besten verwirklichen. Es ließen sich zunächst besonders geeignete Gebiete für die Nah- und/oder Fernerholung zur Flächenumwidmung entwickeln und durchführen.

Die Maßnahmen zur Flächenumwidmung für die Belange des Naturschutzes müßten die Schaffung von Landschaftselementen und -strukturen zum Ziel haben. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Ausgleichszahlungen in Höhe der jährlichen Einkommensverluste auf diesen Flächen nicht ausreichen. Mit der Ausweisung als Naturschutzgebiet tritt gleichzeitig eine Wertminderung der bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen ein, da diese Grundstücke nicht mehr als landwirtschaftlich genutzte Flächen verkauft oder verpachtet werden können. Die Verkehrswertminderung ist entschädigungspflichtig. Auch für die Ziele des Naturschutzes gilt, daß obligatorische Maßnahmen zur Flächenumwidmung, zumal wenn eine Rotation vorgesehen ist, ungeeignet sind. Auch in diesem Fall lassen sich mit einem differenzierten Prämiensystem (Entschädigung) die angestrebten Ziele vermutlich am besten verwirklichen, wobei die Vorgaben über Umfang und regionale Verteilung der Flächen von den Fachleuten kommen müssen (vgl. KAULE 1986).

Literatur

BÜHNER, T. und G. GOCHT (1987): Flächenfreisetzung - ein Weg zur Lösung von Überschuß- und Umweltproblemen? Berichte über Landwirtschaft, Bd. 65, S. 173-194.

CLAWSON, M. and J. L. KNETSCH (1966): Economics of Outdoor Recreation. John Hopkins University Press. Baltimore.

HÖPPING MOSTERIN, U. (1983): Die Ermittlung des Flächenbedarfs für verschiedene Typen von Erholungs-, Freizeit- und Naturschutzgebieten. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung (Hrsg.: ERNST, W. und R. THOSS), Bd. 6. Münster.

Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (1986): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Essen.

KAULE, G. (1986): Arten- und Biotopschutz. Stuttgart.

- PETERSON, G. L. and A. RANDALL (Eds.) (1984): Valuation of Wildland Resource Benefits. Boulder.
- POMMEREHNE, W. (1986): Mikroökonomische Ansätze zur empirischen Erfassung von Präferenzen für öffentliche Güter. Verlag Mohr, Tübingen.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten. Stuttgart.
- RÖNNEPER, H. (1979): Räumlich funktionale Arbeitsteilung und Entlohnung landschaftlicher Leistungen. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 37, Heft 2, S. 92-98.
- SCHULZ, W. (1985): Der monetäre Wert besserer Luft. Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Bd. 644. Frankfurt.
- THOROE, C. (1986): Zur Subventionierung von Landwirtschaft und Forstwirtschaft - Ein Vergleich. Allgemeine Forstzeitschrift, S. 190-193.

TECHNISCHER FORTSCHRITT UND FAKTORALLOKATION

Korreferat von

Ernst BERG, Hannover

Die zum Themenbereich "Technischer Fortschritt und Faktorallokation" vorgelegten Referate weisen sowohl in bezug auf die behandelten Probleme als auch hinsichtlich der methodischen Ausrichtung grundlegende Unterschiede auf. Es erscheint deshalb angebracht, die Beiträge einzeln zu kommentieren.

MICHALEK stellt in seinem Beitrag drei Modelle vor, mit denen er die seit 1961 im Agrarsektor der Bundesrepublik abgelaufenen technischen Fortschritte ökonomisch analysiert. Dabei kommt es ihm insbesondere darauf an, zwischen dem technischen Fortschritt und Skaleneffekten als Ursachen von Produktivitätssteigerungen zu differenzieren. Der wesentliche Unterschied zwischen den drei dargestellten Modellen besteht in der Art der Erfassung des technischen Fortschritts: Im ersten Fall ergibt er sich als Residuum aus beobachteter und durch das Modell erklärter Veränderung der Faktorproportionen, was allerdings bedeutet, daß die gesamte Restschwankung als technischer Fortschritt interpretiert wird. Zur Beseitigung dieses Mangels wird im zweiten Modell die Zeit als explizite Variable mit aufgenommen, an welche der technische Fortschritt nunmehr gebunden ist. Da dies jedoch einen über den gesamten Zeitraum konstanten Fortschrittseinfluß impliziert, wird noch ein dritter Ansatz vorgestellt, bei dem die Zeitvariable multiplikativ mit allen exogenen Größen verknüpft ist, so daß sich im Zeitablauf veränderliche Funktionsparameter ergeben, in denen der technische Fortschritt zum Ausdruck kommt.

Die mit den Modellen - insbesondere mit dem dritten Ansatz - gewonnenen Ergebnisse werden vom Autor hinsichtlich der relativen Bedeutung von Skaleneffekten und technischen Fortschritten sowie in bezug auf Unterschiede in der Geschwindigkeit des technischen Fortschritts in verschiedenen Zeitabschnitten und den dafür anzuführenden Ursachen im Text verbal dargestellt. Leider vermißt man in der vorliegenden Fassung des Beitrages einige tabellarische oder grafische

Darstellungen, die zum Verständnis der Ergebnisse dieser höchst interessanten Modellansätze sehr hätten beitragen können.

Mit Hilfe der dargestellten Modellansätze kann MICHALEK aufzeigen, daß neben Skaleneffekten der technische Fortschritt spürbare Auswirkungen auf die Entwicklung der Faktorproduktivitäten hatte, wobei allerdings die Rate des technischen Fortschritts - d. h. die darauf zurückzuführende relative Kostensenkung - im Zeitablauf abgenommen hat. Weiterhin ergibt sich aus der Analyse, daß in bezug auf die Produktionsfaktoren Boden und Arbeit der technische Fortschritt faktorsparender im Hinblick auf ertragssteigernde Betriebsmittel und Gebäude hingegen faktornutzender Natur war. Damit reflektieren die Ergebnisse erwartungsgemäß die Hauptkomponenten des Produktivitätsfortschrittes, nämlich einerseits die mechanisch-technischen Entwicklungen mit ihrer arbeitssparenden Wirkung sowie andererseits Ertragssteigerungen im biologischen Bereich mit der Konsequenz eines steigenden Betriebsmitteleinsatzes. Im Zusammenhang mit der im Zeitablauf insgesamt sinkenden Fortschrittsrate ergibt sich hieraus die Frage, in welchem Maße die einzelnen Fortschrittskomponenten zu dieser Verlangsamung beigetragen haben. Aus den Modellergebnissen dürften sich auch im Hinblick auf diese Frage wertvolle Schlußfolgerungen ableiten lassen.

Interessant ist auch die aus der regionalen Analyse abgeleitete Aussage, daß die schwächer strukturierten Gebiete höhere Fortschrittsraten aufweisen als Regionen mit günstigeren strukturellen Bedingungen. Hier stellt sich die Frage nach möglichen Gründen für diese Entwicklung, z. B. ob ein stärkerer Einkommensdruck auf den ungünstigen Standorten ein innovativeres Verhalten bewirkt. Eine Vertiefung der Analyse in diese Richtung wäre sicherlich wünschenswert.

ISERMEYER behandelt in seinem Referat das Problem der optimalen Bestandsgröße in der Milchviehhaltung und ihrer Veränderung im Zeitablauf. Dabei gibt er zunächst einige theoretische Erörterungen zum Problem der optimalen Betriebsgröße, wobei vor allem die Bedingungen herausgearbeitet werden, die dazu führen können, daß die einzelwirtschaftlich optimale (d. h. stückkostenminimale) Betriebsgröße im Zeitablauf ansteigt. Neben technischen Fortschritten erscheint dabei insbesondere das Problem der steigenden Kapitalkosten bei zunehmendem Fremdkapitalanteil von Bedeutung, welches dazu führt, daß die optimale Größe für den Einzelbetrieb von der jeweils erreichten Ausgangssituation abhängt und damit letztlich dynamischen Charakter hat. Vor diesem Hintergrund können komparativ-statische Analysen nur sehr langfristige Zusammenhänge aufzeigen, da sie zwangsläufig von konstanten Zinssätzen ausgehen müssen.

Die von ISERMEYER vorgetragene Ergebnisse empirischer Untersuchungen kennzeichnen solche langfristigen Zusammenhänge. In einer Querschnittsanalyse wird dabei zunächst der Verlauf der Stückkosten in Abhängigkeit von der Bestandsgröße anhand von Buchführungsergebnissen dargestellt. Dabei zeigt sich, daß die gesamten Durchschnittskosten bis in die höchsten Bestandsgrößeklassen deutlich absinken. Den größten Anteil an dieser Kostendegression hat dabei der Rückgang des Lohnanspruchs für Eigenarbeit. Darüber hinaus ist eine spürbare Senkung der Kapitalkosten bei zunehmender Bestandsgröße festzustellen.

Dieser Kostenverlauf hat verschiedene Ursachen: so deutet der hohe Lohnanspruch in den niedrigen Bestandsgrößen darauf hin, daß in den kleineren Betriebseinheiten die Familienarbeitskräfte nicht voll ausgelastet oder aber ineffizient eingesetzt sind. In den sinkenden Kapitalkosten dokumentiert sich die Kapitalbedarfsdegression bei größeren Einheiten. Daneben dürfte jedoch ein weiterer Effekt für den Verlauf der Stückkosten eine wesentliche Bedeutung haben, der in Abbildung 1 nicht zum Ausdruck kommt und deshalb hier in Ergänzung zum Hauptreferat aufgegriffen werden soll, nämlich die Milchleistung in den einzelnen Bestandsgrößeklassen. So weisen die Ergebnisse des Agrarberichtes für die Futterbaubetriebe mit zunehmender Bestandsgröße eine steigende Milchleistung je Tier auf. Im Wirtschaftsjahr 1985/86 lag diese in den Betrieben über 50 000 DM Standardbetriebseinkommen bei einem Durchschnittsbestand von ca. 38 Kühen um mehr als 20 % über der Leistung in der kleinsten Größenklasse (unter 30 000 DM STBE), die einen Durchschnittsbestand von ca. elf Tieren aufwies (Agrarbericht 1987, S. 200). Hierin zeigt sich, daß mit zunehmender Bestandsgröße offenbar eine Spezialisierung des Wissens auf diesen Betriebszweig gelingt, die eine deutliche Effizienzsteigerung der Produktion zur Folge hat. Die in Tabelle 1 des Hauptreferates enthaltenen Daten aus den USA deuten an, daß dieses Phänomen bis in Bestandsgrößen über 500 Tiere wirksam bleibt.

Daß die Größenordnungen, bis zu denen spürbare Kostenvorteile zu erzielen sind, sich im Zeitablauf nach oben verschoben haben, belegt der Autor mit Untersuchungen aus verschiedenen Ländern. Die Hauptursache hierfür dürften arbeitssparende technische Fortschritte gewesen sein. Man kann sicherlich davon ausgehen, daß aufgrund weiterer produktionstechnischer Neuerungen diese Tendenz auch in Zukunft anhalten wird. Betrachtet man vor diesem Hintergrund die derzeit stattfindende Diskussion um Bestandsobergrenzen, so bergen diese eine doppelte Gefahr in sich: Zum einen beschränken sie generell das Wachstum und erschweren damit die Realisierung steigender Einkommensansprüche. Verstärkt wird dieser Effekt darüber hinaus dadurch, daß eine Spezialisierung nicht nur der

Produktion, sondern vor allem des Wissens erschwert und damit eine ökonomisch effiziente Produktion verhindert wird.

Vor dem Hintergrund zunehmender Produktionsüberschüsse beschäftigt sich KAPPELMANN in seinem Referat mit den Möglichkeiten der Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen in andere Nutzungsarten. Den Ausgangspunkt seiner Überlegungen bildet dabei die These, daß es in den letzten Jahrzehnten aufgrund der Verminderung der Arbeitszeit bei gleichzeitiger Steigerung der Realeinkommen zu einer stärkeren Ausdehnung der Flächennutzung für Zwecke der Freizeit und Erholung sowie des Naturschutzes auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzung hätte kommen müssen. Aus der Tatsache, daß eine derartige Flächenumwidmung in größerem Umfang nicht stattgefunden hat, schließt er auf das Vorhandensein eines Ungleichgewichtes zwischen den Nutzungsformen, dessen Beseitigung den Gesamtnutzen für die Gesellschaft erhöhen würde. Diese These - wengleich intuitiv einleuchtend - ist empirisch keinesfalls belegt und damit sicherlich diskutabel. Dessen ungeachtet soll sie im folgenden als gegeben hingenommen werden.

Als Ursache für das Ungleichgewicht nennt KAPPELMANN die relative Begünstigung der landwirtschaftlichen Nutzung durch die Agrarpolitik sowie die Tatsache, daß die gesellschaftlichen Leistungen der Erholung und des Naturschutzes nicht über den Markt abgegolten werden. Aus diesen Grundüberlegungen leitet er zwei Problembereiche ab, nämlich zum einen die Ermittlung des erstrebenswerten Umfangs der Flächenumwidmung und zum anderen die Abschätzung des Wertes, den die Gesellschaft unterschiedlichen Nutzungen zumißt, als Basis für die Festlegung von Ausgleichszahlungen zur Entlohnung externer Leistungen.

Im Kern folgt das von KAPPELMANN vorgetragene Konzept damit der Idee einer funktionalen Raumaufteilung mit der Zuweisung von Vorrangfunktionen an bestimmte Gebiete, wie sie teilweise bereits Eingang in die Landesplanung gefunden hat (vgl. z. B. Nordrhein-Westfalen, LEP III). Dem entspricht auch die Aussage, daß nur größere, zusammenhängende Gebiete Erholungsfunktionen erfüllen können. Ein Problem solcher funktionaler Raumeinheiten ist sicherlich die Festlegung von Zahlungen zum Ausgleich für Nutzungsbeschränkungen (vgl. dazu auch DIETRICH 1982). Im Hinblick auf diese Problematik werden im Referat verschiedene Methoden diskutiert, die darauf abzielen, den Nutzen unterschiedlicher Leistungen eines Raumes nach der Höhe des Geldbetrages zu bemessen, den die Mitglieder einer Gesellschaft dafür aufzubringen bereit sind. Ein weiteres Problem ist indessen - wie auch im Referat betont - die Ermittlung des Umfangs der bereitzustellenden Flächen für Freizeit und Erholung. Hierzu führt der

Referent lediglich aus, daß man sich dabei an dem Umfang zu orientieren habe, "der sich unter marktwirtschaftlichen Bedingungen einstellen würde, wenn keine Gründe für Marktversagen vorlägen". Darüber können jedoch auch gemessene Konsumentenpräferenzen keine Auskunft geben, da sie die Wertschätzung eines Gutes nur unter den jeweils gegebenen Knappheitsverhältnissen reflektieren.

Für die Umsetzung des von KAPPELMANN skizzierten Konzepts sind deshalb neben Präferenz- bzw. Zahlungsbereitschaftsanalysen auch Untersuchungen notwendig, welche zum einen Hinweise geben auf den tatsächlichen Bedarf an Flächen für unterschiedliche Nutzungen und darüber hinaus aufzeigen, inwieweit unterschiedliche Regionen bestimmte Funktionen erfüllen können. Ohne diese Kenntnis würden Flächenumwidmungen zwar eine Marktentlastung, jedoch nicht notwendigerweise auch eine Verbesserung der Nutzungsstruktur im Sinne der vom Autor zu Beginn vorgetragenen Überlegungen mit sich bringen.

Literatur

Agrarbericht 1987 der Bundesregierung, Materialband, Bundestagsdrucksache 11/86. Bonn 1987.

DIETRICH, B. (1982): Die wissenschaftliche Diskussion über Raumordnungsstrategien. In: Ergänzung des landesplanerischen Zielsystems auf der Grundlage funktionaler Raumtypen. Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 1.033. Dortmund, S. 57-78.

Nordrhein-Westfalen, Landesentwicklungsplan III: Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen - Wasserwirtschaft und Erholung - MBl.NW. 1976.

AGRARPOLITIK ZUGUNSTEN EINER BÄUERLICHEN LANDWIRTSCHAFT ?

von

Heinz AHRENS, Weihenstephan

1 Einleitung

In der agrarpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland gibt es, was das Grundproblem der Agrarentwicklung betrifft, zwei verschiedene Strömungen: Während die eine auf eine Beschleunigung des beinahe zum Erliegen gekommenen landwirtschaftlichen Strukturwandels setzt, empfiehlt die andere eine Politik der Strukturhaltung. Die deutsche Agrarpolitik schwankt zwischen beiden Richtungen. Nachdem in der Vergangenheit von wissenschaftlicher Seite mehrfach zur Frage des Strukturwandels Stellung genommen wurde (vgl. z. B. SCHMITT und TANGERMANN 1986, ALBERS 1986, NEANDER 1986), erscheint es angebracht, die Problematik noch einmal vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklung zu beleuchten. Dabei soll auch auf die neusten Vorschläge zur Erhaltung einer "bäuerlichen Landwirtschaft" eingegangen werden.

2 Strukturwandel auf unbeeinflußten Märkten

Wenn für einen Sektor der Volkswirtschaft die Nachfrage nach seinen Erzeugnissen stagniert, während das Angebot aufgrund von Produktivitätsfortschritten zunimmt, so kommt es auf einem unbeeinflußten Markt zwangsläufig zu einem Rückgang der Preise und einer Verschärfung des Wettbewerbs mit der Folge, daß die kostengünstigsten erzeugenden Betriebe ausscheiden. Für die verbleibenden Betriebe ergibt sich die Möglichkeit betrieblichen Wachstums.

3 Strukturwandel im System der EG-Agrarpolitik

In der Landwirtschaft unterliegt der Strukturwandel jedoch meist anderen Determinanten, insbesondere in der EG. Die bisherige Entwicklung läßt sich in drei Phasen gliedern:

Phase I: Strukturwandel bei expansiver Agrarpolitik: Im Rahmen der EG-Agrarpolitik wurde zunächst für die wichtigsten Produkte ein System von Preisstützung und Intervention eingeführt, abgesichert durch außenwirtschaftliche Regelungen (Abschöpfungs- und Exporterstattungssystem). Dahinter dürfte - neben anderen Erwägungen - die Überlegung gestanden haben, daß es im Agrarbereich bei angebotsinduziert sinkenden Preisen und mangelnder Mobilität der Arbeitskräfte weniger zu einem Strukturwandel als zu einem starken Einkommensdruck käme. Um ihn zu verhindern, müsse der Preisdruck vermieden werden. - Die landwirtschaftlichen Einkommen entwickelten sich auf der Grundlage von Preisstützung, Mengenwachstum und Produktivitätsfortschritten verhältnismäßig günstig. Trotzdem fand bis Mitte der 70er Jahre aufgrund eines starken Sogeffekts (zunehmendes Angebot an attraktiven außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen) ein erheblicher Strukturwandel statt, der seinerseits zur Einkommenssteigerung der (in der Landwirtschaft verbleibenden) Betriebe beitrug.

Phase II: Strukturwandelsstau bei expansiver Agrarpolitik: Mitte der 70er Jahre kam es bekanntlich aufgrund des nachlassenden Sogeffektes zu einer Verlangsamung des Strukturwandels mit entsprechend ungünstigen Wirkungen auf die Entwicklung der Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe. Positive Einkommenseffekte gingen nur noch von Produktivitätszuwächsen und Mengensteigerungen aus. Letztere führten zu den dramatisch wachsenden Überschüssen und somit Marktordnungskosten im Haushalt der Europäischen Gemeinschaft.

Phase III: Strukturwandel oder Strukturhaltung bei restriktiver Agrarpolitik?: Seit die Finanzierung dieses Haushalts gefährdet ist, erscheint eine restriktive Agrarpolitik dringend erforderlich. Darunter wird hier eine Politik verstanden, durch die ein weiterer Anstieg der Produktionsmengen und Haushaltskosten bzw. - allgemeiner formuliert - der volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarentwicklung verhindert wird. Sie führt im allgemeinen unabhängig von dem gewählten Instrument (Preissenkung, Mengenbegrenzung usw.) zu einer Verminderung der landwirtschaftlichen Realeinkommen und damit - bei vergleichsweise günstiger Entwicklung der außerlandwirtschaftlichen Realeinkommen - zu einem zunehmenden Strukturwandelsdruck. Der Strukturwandel wird in dem Maße, in dem er nur aufgeschoben worden war, nun doch nachgeholt. Je geringer die Mobilität der

Arbeitskräfte, desto länger werden die Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten sinken, bis es tatsächlich zum Strukturwandel kommt.

Die Agrarpolitik kann auf den wachsenden Einkommensdruck auf zweierlei Weise reagieren: Sie kann zum einen die Mobilität der Arbeitskräfte fördern, d. h. insbesondere (a) das Ausscheiden aus der Landwirtschaft im Generationswechsel, etwa durch eine attraktiv ausgestattete Vorruhestandsregelung, und (b) den Übergang zum außerlandwirtschaftlichen Haupterwerb durch Förderung der Nebenerwerbslandwirtschaft, Existenzgründungsprämien etc. Sie kann zum anderen versuchen, den Einkommensdruck durch staatliche Maßnahmen der Einkommensstützung (insbesondere: direkte Einkommensübertragungen) abzuschwächen, so daß ein Strukturwandel weitgehend unterbleibt. Diese Strategie ist jedoch mit permanent steigenden volkswirtschaftlichen Kosten verbunden - und steht damit im Widerspruch zu den Zielen der restriktiven Agrarpolitik. Ökonomisch betrachtet, spricht alles für eine mobilitätsfördernde Politik.

4 Agrarpolitik für eine Erhaltung der Agrarstruktur (I): Argumente

Seit einiger Zeit wird jedoch zunehmend eine Politik der Strukturhaltung gefordert. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht der Gedanke, durch Strukturwandel würden bestimmte, für die Gesellschaft wichtige Werte zerstört, die nur durch eine klein- und mittelbetrieblich geprägte Landwirtschaft realisiert werden könnten.

Diese Werte, die sich in dem Begriff "bäuerliche Landwirtschaft" kristallisieren, sind in Übersicht 1 stichwortartig zusammengestellt. Durch den Strukturwandel, so wird befürchtet, verlieren Dörfer und Landschaft ihr Gesicht; Sitten, Traditionen und Gebräuche gehen verloren; die bäuerliche Lebensweise, geprägt durch die Bindung des Menschen an Boden, Pflanze und Tier, durch Heimatverbundenheit, selbstverantwortliches Handeln und das Zusammenleben im Dorf, werde gefährdet. An die Stelle des Bauern trete der Unternehmer, der Bauernhof werde durch die "Agrarfabrik" verdrängt.

Mit dem Plädoyer für die Erhaltung einer "bäuerlichen Landwirtschaft" wird mithin eine persönliche Präferenz artikuliert. Sie ist aus der Natur der Sache heraus einer objektiven Begründung nicht zugänglich. Vermutlich ist dies der Grund dafür, warum von den Befürwortern einer Agrarstrukturhaltung oft zusätzliche, "objektive" Argumente angeführt werden. Hierzu gehören: (a) die Erhaltung von Arbeitsplätzen, (b) die Gewährleistung einer umweltschonenderen

Landbewirtschaftung, (c) die Erhaltung strukturschwacher Gebiete (Verhinderung des Brachfallens von Flächen, Aufrechterhaltung einer Mindestbesiedlung), und (d) die Verhinderung sozialer Not. Jedoch vermag keines dieser Argumente einer kritischen Überprüfung standzuhalten.

Übersicht 1: Durch die "bäuerliche Landwirtschaft" realisierte Werte

1. Äußeres Bild

- Reizvolles Landschaftsbild¹⁾
- Schönes Dorfbild

2. Kulturelles Erbe

- Sitten
- Traditionen
- Gebräuche
- Dorfgestalt

3. Bäuerliche Lebensweise

- Bindung an Boden, Pflanze und Tier
- Heimatverbundenheit
- Traditionsbewußtes Denken und Handeln
- Bindung an Eigentum und Familie
- Selbstverantwortliches Handeln
- Zusammenleben in einer (Dorf-)Gemeinschaft
- Positive Einstellung zu "Tugenden" der Gesellschaft²⁾

1) Auch: Erholungslandschaft

2) Z. B.: Ehrlichkeit, Treue, Familiensinn usw.

5 Die Aufgabe des Ökonomen

Die Aufgabe des Ökonomen besteht nicht darin, Auskunft darüber zu geben, ob er die oben beschriebene Präferenz zugunsten einer klein- und mittelbetrieblich geprägten Agrarstruktur teilt oder nicht. Wenn im Rahmen dieser Präferenz der Agrarstrukturserhaltung ein "Nutzen" beigemessen wird (Bewahrung des "bäuerlichen" Charakters der Landwirtschaft), so ist vom Ökonomen gleichzeitig nach

den "Kosten" zu fragen - verstanden als volkswirtschaftliche Kosten bzw. gesellschaftliche Kosten in Form von Einbußen bei der Realisierung anderer gesellschaftspolitischer Ziele. Dies soll im folgenden geschehen, wobei im Mittelpunkt zunächst eine Typologie der agrarpolitischen Instrumente steht, die in der Bundesrepublik von den Befürwortern einer Agrarstrukturerhaltung gefordert bzw. eingesetzt werden. Im Anschluß hieran wird auf die Kosten einer Agrarstrukturerhaltung eingegangen und eine zusammenfassende Bewertung vorgenommen.

6 Agrarpolitik für eine Erhaltung der Agrarstruktur (II): Instrumente

6.1 Ausgestaltung der EG-Agrarpolitik

Ablehnung einer marktorientierten Agrarpolitik: Der auf Strukturerhaltung bedachte Agrarpolitiker lehnt eine marktorientierte Agrarpolitik, d. h. eine Politik der Preissenkung, ab: Sie hätte innerhalb der Landwirtschaft der Bundesrepublik eine Verschärfung des Wettbewerbs und eine Beschleunigung des Strukturwandels zur Folge. Eine Politik der Preissenkung würde darüber hinaus den Wettbewerb zwischen den EG-Mitgliedsländern beleben. Für die Landwirtschaft der Bundesrepublik käme es vermutlich aufgrund ihrer strukturbedingt geringeren Wettbewerbsfähigkeit kurzfristig zum Verlust von Marktanteilen (etwa zugunsten des Vereinigten Königreichs und der Niederlande) und, dadurch ausgelöst, mittel- und langfristig zu einem zusätzlichen Strukturwandel.

Mengenbegrenzung statt Preissenkung: Der auf Strukturerhaltung bedachte Agrarpolitiker zieht eine Produktionsmengenbegrenzung einer Preissenkung vor. Die Mengenbegrenzung hat, insbesondere wenn die Quotierung von der EG-Ebene über die nationale Ebene bis zur einzelbetrieblichen Ebene heruntergeht und Quotenübertragungen nur begrenzt möglich sind (z. B. aufgrund einer Bindung der Quoten an die Fläche), einen geringeren Strukturwandel zur Folge als eine bezüglich der Mengenreduzierung gleich wirksame Preissenkung. Ein interregionaler und internationaler Wettbewerb ist ausgeschlossen. Dieser Agrarpolitiker wird dazu neigen, die Quoten relativ großzügig zu bemessen. Einer Abschwächung des Einkommensdruckes dient auch die Gewährung von Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit Quotenkürzungen. Ein Strukturwandel innerhalb der Regionen selbst läßt sich begrenzen, wenn man den Quotenerwerb durch Flächenzupacht Betrieben verbietet, die bereits eine bestimmte Höchstquote erreicht haben. Der Agrarpolitiker wird darüber hinaus dazu neigen, für das quotierte Produkt auf eine "aktive Preispolitik" zu drängen.

Flächenstilllegung statt Preissenkung: Der auf Strukturhaltung bedachte Agrarpolitiker zieht für die Produkte, bei denen eine Produktionsmengenbegrenzung nicht durchführbar ist, Flächenstilllegungsprogramme einer Politik der Preissenkung vor. Optimal wäre in seinem Sinne eine in jedem EG-Land für jeden Betrieb obligatorische Teilflächenstilllegung in Verbindung mit direkten Einkommensübertragungen, durch welche die Einkommenseinbußen weitgehend ausgeglichen werden. Der resultierende Einkommenseffekt wäre weitaus geringer als im Falle einer Preissenkung.

Bei einem nationalen, auf Freiwilligkeit basierenden Flächenstilllegungsprogramm ergibt sich für diesen Agrarpolitiker das Problem, daß in den EG-Partnerländern unter Umständen kein ähnliches Programm eingeführt wird. In diesem Falle kommt es nur zu einem begrenzten Abbau der EG-Überschüsse, bei gleichzeitiger Verschiebung der Marktanteile innerhalb der Gemeinschaft zu Lasten der eigenen Landwirtschaft. Zur weiteren Reduzierung der Überschüsse würde die EG-Agrarpolitik dann u. U. doch auf eine Politik der Preissenkung zurückgreifen, wodurch sich für die eigene Landwirtschaft weitere Marktanteilsverluste und schließlich doch die Strukturwandelseffekte ergeben würden, die zu verhindern beabsichtigt war. Zur Vermeidung einer solchen Entwicklung wird der Agrarpolitiker dazu neigen, die obligatorische Einführung freiwilliger Flächenstilllegungsprogramme in allen Mitgliedstaaten zu fordern oder, besser noch, die Einführung nationaler Produktionsquoten. Unter dem Schutz eines derartigen Quotensystems läßt sich im eigenen Land ein auf Strukturhaltung abzielendes freiwilliges Flächenstilllegungsprogramm am ungehindertsten durchführen.

Ablehnung einer strukturwandelorientierten Flächenfreisetzung: Der auf Strukturhaltung bedachte Agrarpolitiker wendet sich gegen Flächenfreisetzungsprogramme, wie z. B. eine Landabgaberente. Derartige Programme fördern den unerwünschten Strukturwandel, führen aber nicht zur Reduzierung der Überschüsse. Man sieht die Gefahr, daß die Überschußbeseitigung stattdessen durch eine Politik der Preissenkung betrieben wird, die ihrerseits den Strukturwandel beschleunigt.

Befürwortung direkter Einkommensübertragungen: Der auf Strukturhaltung bedachte Agrarpolitiker strebt die Gewährung allgemeiner direkter Einkommensübertragungen aus dem EG-Haushalt zum Ausgleich der Einkommenseffekte einer auf Begrenzung der Marktordnungskosten gerichteten Agrarpolitik an: Hierdurch können per saldo Agrarausgaben eingespart werden. Um die Agrarstruktur zu erhalten, sollen derartige Einkommensübertragungen dauerhaft gewährt und im Zeitablauf angehoben werden.

6.2 Ausgestaltung der nationalen Agrarpolitik

Einführung oder Ausdehnung direkter Einkommensübertragungen: Da im Rahmen der EG-Agrarpolitik nur in begrenztem Maße direkte Einkommensübertragungen durchsetzbar sind, versucht der auf Strukturhaltung bedachte Agrarpolitiker, die Möglichkeiten der nationalen Agrarpolitik zur Zahlung solcher Beihilfen stärker zu nutzen. Dies ist zwar aufgrund des im EWG-Vertrag formulierten Verbotes nationaler Beihilfen nicht zulässig. Als Ausweg bieten sich ihm jedoch die Agrarsozialpolitik, die Agrarregionalpolitik und die Agrarumweltpolitik an: Im Rahmen der Agrarsozialpolitik werden kleinere und mittlere Betriebe von Sozialkosten entlastet. In der Agrarregionalpolitik wird die Ausgleichszulage im Rahmen des Bergbauernprogramms durch Ausdehnung der Gebietskulisse, Anhebung des Höchstsatzes, Einbeziehung der Ackerfläche usw. de facto in ein Instrument der Agrareinkommenspolitik umgewandelt. Als Instrument der Agrarumweltpolitik wird das vorgeschlagene "Entgelt für landeskulturelle Leistungen" ausgegeben, das natürlich nichts anderes wäre als eine allgemeine (ohne Umweltauflagen), flächenbezogene Einkommenshilfe.

Einführung von Bestandesobergrenzen: Der auf Strukturhaltung bedachte Agrarpolitiker plädiert für dieses Instrument, um in der tierischen Veredelung (a) die Entstehung "zu großer" Betriebe (Agrarfabriken) zu untersagen und dadurch (b) die Existenz kleinerer Betriebe zu sichern, die sonst durch den Preisdruck, der aus dem Wachstum der Großbetriebe resultiert, gefährdet würden. Dahinter steht wieder die Vorstellung, eine klein- und mittelbetrieblich geprägte Landwirtschaft sei wertvoller als eine großbetrieblich strukturierte. Es sei bedenklich, wenn nach der Legehennenhaltung auch die Schweinehaltung ganz aus den Bauernhöfen in "industriell organisierte Großbetriebe" abwandern würde.

6.3 Der bayerische Entwurf für ein "Gesetz zur Sicherung der bäuerlichen Landwirtschaft"

Dieser Entwurf enthält eine Kombination aus den oben genannten Instrumenten. Im Mittelpunkt stehen absolute Bestandesobergrenzen (jedoch - um einer Intensivierung vorzubeugen - ausgedrückt in maximalen Jahreserzeugungsmengen), relative Bestandesobergrenzen (Flächenbindung: maximale Produktionsmenge/ha) sowie eine absolute Flächenobergrenze (200 ha). Alle Betriebe, die nach Ablauf einer Übergangsfrist die absoluten Obergrenzen noch immer überschreiten, sollen mit einer ausreichend wirksamen "Strukturabgabe" belegt werden. An alle Betriebe, die die absolute und relative Obergrenze einhalten, soll ein flächen-

bezogenes Bewirtschaftungsentgelt zur "Vergütung der landeskulturellen und landespflegerischen Leistungen" gezahlt werden. Die betriebsbezogene agrarpolitische Förderung soll nur noch Betrieben gewährt werden, die die Flächenbindung einhalten und die absoluten Bestandesobergrenzen nur bis zu 80 v. H. ausschöpfen.

7 Agrarpolitik für eine Erhaltung der Agrarstruktur: Volkswirtschaftliche Kosten

Bei jeder Verlangsamung eines aufgrund überproportionalen Angebotswachstums notwendigen Strukturwandels entstehen volkswirtschaftliche Kosten in Form von Effizienzverlusten durch Verletzung des Allokationsziels. Dies gilt in besonderer Weise in der Phase der restriktiven EG-Agrarpolitik, soweit dabei unter der Zielsetzung der Strukturhaltung anstelle der volkswirtschaftlich erforderlichen restriktiven Preispolitik marktinkonforme Instrumente der Überschubreduzierung (Mengenbegrenzungen, Flächenstilllegungen etc.) eingesetzt werden. Sie führen gegenüber einer stärker marktorientierten Agrarpolitik zu erheblichen Wohlfahrtsverlusten über eine Verminderung des (sonst möglichen) Wettbewerbs auf nationaler und internationaler Ebene bzw. über eine Belastung (oder ausbleibende Entlastung) des Verbrauchers und/oder Steuerzahlers.

Diese volkswirtschaftlichen Kosten einer Politik der Agrarstrukturhaltung nehmen im Zeitablauf fortgesetzt zu. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Struktur und derjenigen, die der Markt herstellen würde, immer größer wird.

Wenn eine Politik der Agrarstrukturhaltung im "nationalen Alleingang" betrieben wird, z. B. durch Einführung nationaler Bestandesobergrenzen, so kommt es für die eigene Landwirtschaft zu einer fortgesetzten Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit, die sich um so stärker auswirkt, je marktorientierter die Preispolitik wird. Der Versuch, den selbst zugefügten Wettbewerbsnachteil durch Gewährung nationaler Einkommensbeihilfen auszugleichen, steht im Widerspruch zum notwendigen Beihilfenverbot im EWG-Vertrag, und das Betreiben einer derart orientierten Einkommenspolitik unter dem Deckmantel der Agrarsozialpolitik (z. B. das Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetz), der Agrarregionalpolitik (Ausweitung der Ausgleichszulage im Bergbauernprogramm) oder der Agrarumweltpolitik ("Entgelt für landeskulturelle und landespflegerische Leistungen"), muß auch aus übergeordneten Gründen als äußerst bedenklich angesehen werden.

Besonders problematisch erscheint hierbei der Vorschlag der Einführung eines allgemeinen "Entgelts für landeskulturelle und landespflegerische Leistungen". Im Sinne einer wirklichen Agrarumweltpolitik sind Zahlungen an Landwirte nicht zu zahlen, weil, sondern nur wenn und in dem Maße, in dem sie umweltrelevante Leistungen erbringen.

Die Kosten der Strukturhaltung wären nur scheinbar geringer, wenn Einkommensbeihilfen nur an existenzgefährdete Betriebe gezahlt würden. In diesem Falle würde der Wettbewerbsnachteil der nicht existenzgefährdeten Betriebe gegenüber denen in EG-Partnerländern (die ja strukturwandelsbedingt wachsen können) diese Betriebe im Laufe der Zeit ebenfalls gefährden und somit weitere Kosten für existenzsichernde Hilfen verursachen.

8 Schlußfolgerungen

Bei einem Kosten-Nutzen-Vergleich im Hinblick auf eine Politik der Agrarstrukturhaltung steht den genannten volkswirtschaftlichen Kosten der Nutzen der Bewahrung einer "bäuerlichen Landwirtschaft" gegenüber, so wie er von Teilen der Gesellschaft subjektiv empfunden wird. Die Frage, ob zu einem bestimmten Zeitpunkt die Kosten den Nutzen übersteigen oder umgekehrt, kann nur auf der Grundlage eines persönlichen Werturteils beantwortet werden. Für eine Beurteilung einer Politik der Strukturhaltungen sind jedoch drei zusätzliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

(1) Aufgrund der permanent steigenden volkswirtschaftlichen Kosten nimmt der Preis der Realisierung des Ziels "Erhaltung der Agrarstruktur" im Zeitablauf fortgesetzt zu. Es steigen die Opportunitätskosten, d. h. die Kosten des Verzichts auf die Realisierung anderer Ziele. Früher oder später wird die Gesellschaft deshalb von dem Ziel einer Strukturhaltung doch Abstriche machen müssen: Der agrarstrukturelle Wandel läßt sich nicht verhindern, sondern nur aufschieben. Es stellt sich die Frage, ob der Nutzen dieser Verschiebung die dafür eingegangenen volkswirtschaftlichen Kosten rechtfertigt.

(2) Letzteres wird um so weniger der Fall sein, je stärker EG-Partnerländer ihrerseits auf Strukturwandel setzen und sich die Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit im Zeitablauf vergrößern. Die Auswirkungen werden um so gravierender sein, je mehr bei der notwendigen Fortsetzung der restriktiven Preispolitik der Preiswettbewerb an Bedeutung gewinnt.

(3) Wenn die Gesellschaft die wachsenden Kosten der Agrarstrukturerhaltung nicht mehr zu finanzieren bereit ist, kommt es in der Landwirtschaft bei geringer Mobilität zu einem zunehmenden Einkommensdruck, der nur durch eine Politik der Mobilitätsförderung aufgehoben werden kann. Soweit die Agrarpolitik durch das Setzen von Strukturerhaltungssignalen zur Verminderung der Mobilität beigetragen hat bzw. weiterhin beiträgt, muß die Verschlechterung der Einkommenssituation in den Betrieben, vor allem in den kleineren Betrieben, zu den Kosten der Strukturerhaltungspolitik gezählt werden. Weitere "Kosten" entstehen durch den Vertrauensschwund gegenüber der Politik, der bei den Landwirten auftritt, wenn der Agrarpolitiker weiterhin die Strukturerhaltung propagiert, obwohl er sie längst nicht mehr finanzieren kann.

Literatur

AHRENS, H. und A. HEISSENHUBER (1986): Zur Problematik der Einführung eines Systems gestaffelter Erzeugerpreise im Milchsektor. In: Agrarwirtschaft, Jg. 35, S. 165 ff.

ALBERS, W. (1986): Ziele, Möglichkeiten und Grenzen einer landwirtschaftlichen Einkommenspolitik. In: GROSSKOPF, W. und M. KÖHNE (Hrsg.), Einkommen in der Landwirtschaft - Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Band 21, S. 29 ff.

BACH, H. (1979): Ist eine bäuerliche Landwirtschaft noch zeitgemäß? Verein für Agrarwirtschaft, Sonderanlage Nr. 37, zur Unabhängigen Correspondenz Nr. 38. Bonn.

Bund Naturschutz in Bayern e. V. (1986): Dem Bauerhof noch eine Chance. Entwurf eines sozial und ökologisch ausgerichteten Existenzsicherungsprogrammes (Verfasser: E. WIRTHENSON). Kempten.

COCHRANE, W. (1958): Farm Prices, Myth and Reality. Minneapolis.

FASTERDING, F. und E. NEANDER (1984): Perspektiven für die landwirtschaftliche Arbeitsmobilität und den Strukturwandel. Manuskript eines anlässlich der Arbeitstagung der FAA am 28.04.1984 in Bonn-Röttgen gehaltenen Vortrags.

NEANDER, E. (1986): Technischer Fortschritt und Agrarstruktur. In: Fortschritt und Landwirtschaft. Schriftenreihe des Vereins für Agrarwirtschaft e. V., Bd. 45. Bonn, S. 11 ff.

Pläne für Dämme gegen die Überproduktion. Wie die Staatsregierung die Massentierhaltung abbauen und die bäuerliche Landwirtschaft erhalten will. Süddeutsche Zeitung, 30.09.1987, S. 27.

- SCHMITT, G. und S. TANGERMANN (1986): Zur Auswirkung der Agrarpreisstützung auf die landwirtschaftlichen Einkommen. In: GROSSKOPF, W. und M. KÖHNE (Hrsg.), Einkommen in der Landwirtschaft - Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Band 21, S. 759.
- SCHMITT, G. und R. H. GEBAUER (1987): Ist die "Agrarstruktur" in der Bundesrepublik Deutschland wirklich so "ungünstig". In: Agrarwirtschaft, Jg. 36, S. 277 ff.
- STALLKNECHT, H.-D. und St. SCHLITZ (1985): Die agrarstrukturelle Entwicklung in Bayern - Was bewirkt der "Bayerische Weg" in der Agrarpolitik? In: Land, Agrarwirtschaft und Gesellschaft, Jg. 2, S. 221 ff.
- VERT, E. (1987): L'emploi agricole dans la Communauté Economique Européene de 1958 a 1985. In: Economie Rurale, 1979-1979, S. 28 ff.
- TANGERMANN, S. (1987): Ist das Agrarproblem mit dirigistischen Maßnahmen zu bewältigen? In: Meinungen zur Agrar- und Umweltpolitik, H. 14 (Politik für Landwirte, die Bauern bleiben wollen). Bonn, S. 59 ff.

LANDWIRTSCHAFTLICHE HAUSHALTE - SOZIOÖKONOMISCHE TYPEN UND IHRE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

von

Rolf H. GEBAUER, Göttingen

Zusammenfassung

Dieser Beitrag setzt sich zunächst kritisch mit der durch den Begriff "Familien-Betrieb" vermittelten Vorstellung einer 'Einheit' von Haushalt und Unternehmen im landwirtschaftlichen Bereich und den Implikationen dieser Unterstellung auseinander. Vor diesem Hintergrund werden Adäquanz und Relevanz einer Haushaltsbetrachtung erörtert und eine massenstatistisch operationale Definition des landwirtschaftlichen Haushalts präsentiert. Das Haushaltskonzept bildet auch die argumentative Grundlage für den Vorschlag einer erweiterten (revidierten) sozioökonomischen Klassifikation landwirtschaftlicher Haushalte. Dieses Klassifikationsschema basiert auf Ergebnissen eines mathematisch-statistischen Verfahrens (einer Clusteranalyse) und unterscheidet insgesamt vier Gruppen von Haushalten anhand ihrer Erwerbsstrukturen, genauer, anhand von Anzahl und intrafamilialem Status nicht-landwirtschaftlich erwerbstätiger Haushaltspersonen. Dieses Klassifikationsschema vermag landwirtschaftliche Haushalte sowohl nach lebenszyklusbedingten Unterschieden des Umfangs und der Struktur des Arbeitsangebots als auch nach den von der Größe des landwirtschaftlichen Unternehmens abhängigen Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterscheiden. Der Versuch, Entwicklungsperspektiven verschiedener sozioökonomischer Gruppen darzustellen, stützt sich auf einen Vergleich der Erwerbsstrukturen der Haushalte.

1 Landwirtschaftliche Haushalte und Unternehmen - oder: "Familien-Betriebe"?

Begriffe, Begriffsverwirrungen und ihre Implikationen. Die Unterscheidung von landwirtschaftlichen Haushalten und Unternehmen könnte - prima facie - als ein semantisches, nomenklatorisches Problem qualifiziert werden: Repräsentiert nicht der Begriff "Familien-Betrieb" die Synthese beider Institutionen, und entspricht

der Begriff nicht der historisch gewachsenen Vor- und Unterstellung, wonach (gerade) im landwirtschaftlichen Bereich Haushalt und Unternehmen nicht nur in personeller, sondern auch in ökonomischer Hinsicht eine "Einheit" bilden?¹⁾ Rückblickend betrachtet haben Agrarökonom in der Tat nur sehr sporadisch und in wenigen Fällen systematisch zwischen beiden Institutionen unterschieden; so hat sich auch erst Mitte der 70er Jahre ein neuer Forschungsschwerpunkt der Agrarökonomie formiert, der Allokationsentscheidungen einzelner oder der Haushaltsmitglieder insgesamt im Kontext und auf der Grundlage einer expliziten Theorie des landwirtschaftlichen Haushalts analysiert (vgl. NAKAJIMA 1986; SINGH et al. 1986). Letztendlich revitalisieren Agrarökonom damit eine Forschungstradition, die auf TSCHAJANOWs Theorie der bäuerlichen Familienwirtschaft (1923) zurückgeht. Die Rezeption dieser 'Theorie des landwirtschaftlichen Haushalts' war jedoch lange Zeit blockiert durch die - nur vor dem historischen Hintergrund verständliche - Reduktion des Phänomens der bäuerlichen Familienwirtschaft auf eine "soziologische Dimension, die Familie, und eine ökonomische Dimension, den Betrieb" (KÖTTER 1960, S. 58). Agrar-Ökonomen haben sich - konsequenterweise - auf die Komponente 'Betrieb' beschränkt, freilich stets in der Annahme, damit beiden Dimensionen gerecht zu werden.

Heute freilich ist der Begriff 'Familien-Betrieb' vor allem durch die zunehmende Querverteilung der Einkommen, die u. a. die weite Verbreitung von Erwerbs- und Einkommenskombinationen und die Integration der landwirtschaftlichen Haushalte in ein sektorspezifisches soziales Sicherungssystem widerspiegeln, obsolet geworden und bietet keine adäquate (argumentative und methodische) Grundlage für viele der in Agrarökonomie, -statistik und -politik thematisierten Problemstellungen. Vor dem Hintergrund eines weiteren 'Auseinanderdriftens' der ökonomischen Sphären von Haushalt und Unternehmen wird vielmehr die Notwendigkeit deutlich, zwischen einem Unternehmens- und einem Haushaltsbereich im Rahmen spezifischer Frage- und Problemstellungen in inhaltlicher sowie auch in methodischer Hinsicht zu unterscheiden. Dies gilt insbesondere für das unten erörterte Problem der sozioökonomischen Klassifikation landwirtschaftlicher Haushalte.

Relevanz und Adäquanz einer Haushaltsbetrachtung. Trotz der mit der Verwendung des Begriffs 'Familien-Betrieb' rhetorisch reklamierten Haushaltsbetrachtung steht das landwirtschaftliche Unternehmen (der Betrieb) nach wie vor im Mittelpunkt der Betrachtung; die Familien-Komponente beschränkt sich auf die (unvollständige) Darstellung der Erwerbs- und Unterhaltsstrukturen eines 2-Personen-Haushalts, repräsentiert durch das Betriebsinhaberehepaar. Diese 'eigenwillige' Abgrenzung landwirtschaftlicher Haushalte im Rahmen der amtlichen Agrarstatistik und landwirtschaftlichen Einkommensstatistik ist ein singuläres Phä-

nomen; sie steht auch nicht in Einklang mit den originären Forderungen des Landwirtschaftsgesetzes von 1955. Die dort definierten sozial- und einkommenspolitischen Ziele rekurrieren stets auf die Gruppe der im Sektor Beschäftigten, z. B. wenn § 1 Landwirtschaftsgesetz fordert, "die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen (anzugleichen)". Die Beurteilung agrar-, sozial- und einkommenspolitischer Maßnahmen im Hinblick auf ihren Zielerreichungsgrad wird sich jedoch nicht auf die isolierte Betrachtung einzelner Beschäftigter bzw. des Betriebsinhaberehepaares und auch nicht auf Einkommensmaßstäbe wie den 'Gewinn je Unternehmen oder je Familienarbeitskraft' stützen können. Eine aussagefähige Beurteilungsbasis schafft erst die Berücksichtigung des Haushalts(-zusammenhangs), weil nur auf dieser Grundlage offenbar wird, wie viele Personen von dem Gesamteinkommen des Haushalts abhängig sind und welche Bedarfsdeckungsmöglichkeiten einzelnen Haushaltsmitgliedern damit offenstehen. Gerade aus diesen Gründen repräsentiert der Haushalt in nahezu allen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und der -statistik die originäre Erhebungs-, Darstellungs- und Analyseeinheit.

Der Rekurs auf den Haushalt(szusammenhang) ist nicht nur für Fragen der vergleichenden Beurteilung der Einkommens- wie der sozialen Lage relevant, sondern auch und vor allem bei der Analyse von Einkommenserwerbs- und Einkommensverwendungsentscheidungen. Diese Entscheidungen, die sich in spezifischen Erwerbs- und Unterhaltsstrukturen manifestieren und deren Systematisierung dann Gegenstand einer sozioökonomischen Klassifikation ist, sind wesentlich mitbeeinflusst durch die Ressourcenausstattung des Haushalts, durch Haushaltsgröße und -zusammensetzung. Ihre Berücksichtigung schafft erst die Voraussetzungen für das Verständnis und die Erklärung der vielfältigen Anpassungsreaktionen landwirtschaftlicher Haushalte an sich ändernde landwirtschaftliche und nicht-landwirtschaftliche Rahmenbedingungen und eröffnet der Agrarökonomie damit die Chance, sich von der Dominanz der ad hoc-Erklärungen zu emanzipieren und eine empirisch gehaltvolle Theorie der sektoralen Anpassungsprozesse zu etablieren.

2 Aufgaben und Grundlagen einer sozioökonomischen Klassifikation landwirtschaftlicher Haushalte

Aufgaben. Versuche, landwirtschaftliche Haushalte (Betriebe) nach bestimmten, ihre Erwerbs- und Unterhaltsstrukturen kennzeichnenden Merkmalen oder kurz: nach ihrem sozioökonomischen Status zu klassifizieren, d. h. sie in relativ homogenen Gruppen zusammenzufassen, weisen eine lange Tradition auf (vgl. RÖHM 1957; WACKER 1986). Im- oder explizit wird mit Hilfe solcher sozio-

ökonomischen Klassifikationen zunächst eine systematische Erfassung, Darstellung und Interpretation der strukturellen Veränderungen im Agrarbereich intendiert; sie dienen darüber hinaus auch der Identifikation von bestimmten (Problem-)Gruppen landwirtschaftlicher Haushalte und können schließlich auch die Konzeption, Implementation und Kontrolle agrarpolitischer Maßnahmen wirksam unterstützen.

Die erheblichen strukturellen Veränderungen im Agrarbereich in den vergangenen Dekaden, die sich in den veränderten Erwerbs- und Unterhaltsstrukturen der Haushalte widerspiegeln, werden (traditionell) mit Hilfe eines Kriteriums systematisiert, das Haushalte (Betriebe) nach Formen der haupt- oder nebenberuflichen Landbewirtschaftung unterscheidet. Dieses Basiskriterium wird in verschiedenen Vorschlägen zur sozioökonomischen Klassifikation landwirtschaftlicher Haushalte (Betriebe) lediglich variiert und findet sich auch in den derzeit etablierten Klassifikationsschemata wieder, z. B. im Agrarbereich der Bundesregierung in Gestalt und Gliederung der "Betriebe nach ihrem Erwerbscharakter". Prima facie erscheint mit dieser Gruppierung das eigentliche Phänomen, nämlich die haupt- oder nebenberufliche Form der Landbewirtschaftung, hinreichend genau charakterisiert. Unsicher hingegen aber ist, ob diese 'klassische' Zweiteilung der landwirtschaftlichen Haushalte das gesamte Spektrum von Erwerbs- und Unterhaltsquellen in der Grundgesamtheit der landwirtschaftlichen Haushalte re-präsentiert und ob die zur Gliederung herangezogenen zusätzlichen Kriterien sowie das Verfahren zur Gruppenbildung der originären Aufgabe, nämlich der Abgrenzung und Zusammenfassung in sich weitgehend homogener Gruppen, überhaupt Rechnung trägt. Diese beiden Aspekte werden in den folgenden Abschnitten erörtert.

Klassifikationsobjekte, Merkmalsträger, Merkmale. Die Konstruktion eines sozioökonomischen Klassifikationsschemas setzt eine Definition der zu klassifizierenden Objekte und der Objektmenge sowie eine (implizit oder explizit theorieorientierte) Identifikation, Selektion und Definition von Abgrenzungsmerkmalen voraus. Diese Forderung ist keineswegs selbstverständlich, wenngleich sie trivial klingt. Bereits bei der Definition der zu klassifizierenden Objekte treten Schwierigkeiten auf: So reklamieren die etablierten sozioökonomischen Klassifikationsschemata, z. B. in der amtlichen Agrarstatistik wie auch im Agrarbericht der Bundesregierung, eine "sozialökonomische Gliederung der landwirtschaftlichen Betriebe" bzw. eine Gruppierung nach dem "Erwerbscharakter der Betriebe". Das Klassifikationsobjekt wäre demnach der Betrieb und die Objektmenge wird als Gesamtheit der landwirtschaftlichen Unternehmen oder Betriebe (ab einer bestimmten Mindestgröße) definiert. Versteht man nun in Übereinstimmung mit der amtlichen Agrarstatistik (Statistisches Bundesamt (Hg.), FS 3, R. 2.1.7 (1985), S. 12) unter einem landwirtschaftlichen Betrieb eine "technisch-wirtschaftliche

Einheit", dann ist eine Aufteilung der Grundgesamtheit landwirtschaftlicher Betriebe in Haupt- und Nebenerwerbs-Betriebe dem strengen Wortsinne nach absurd, und man darf unterstellen, daß dies von der Agrarstatistik auch nicht ernstlich intendiert wird: Denn Merkmale, die den sozioökonomischen Status beschreiben, lassen sich sinnvoll nur auf der Haushaltsebene, für einzelne und für die Haushaltsmitglieder insgesamt, definieren und erfassen. Daher werden auch im Rahmen der traditionellen Klassifikationsschemata einzelne Haushaltsmitglieder als Merkmalsträger herangezogen. Die formale Inkongruenz zwischen Objekt (-menge) und Merkmalsträgern, die sich somit bei den traditionellen Klassifikationsvorschlägen offenbart, verweist auf die Persistenz der tradierten "Familien-Betriebs-Idee", der Vorstellung also, Betrieb und Haushalt bilden in personeller und ökonomischer Hinsicht eine Einheit. Mit dieser Vorstellung wird implizit auch die Beschränkung auf die beiden Merkmalsträger (Betriebsinhaber und Ehegatte) sowie die mehr oder minder arbiträre Selektion und Definition von Abgrenzungsmerkmalen legitimiert.²⁾ Eine vollständige Repräsentation der Erwerbs- und Unterhaltsstrukturen der landwirtschaftlichen Haushalte ist bei der gewählten personellen Abgrenzung der Merkmalsträger sowie der herangezogenen Merkmale kaum möglich und wird vermutlich auch gar nicht intendiert. Eine umfassende Charakterisierung der Erwerbs- und Unterhaltsstrukturen landwirtschaftlicher Haushalte, resp. ihres sozioökonomischen Status, setzt Informationen u. a. voraus über (vgl. auch RÖHM 1957, S. 25): Haushaltgröße und -zusammensetzung, Lebenszyklusphase; Anzahl und Art der Einkommensquellen sowie der Einkommensbezieher; Höhe und Zusammensetzung des Haushaltseinkommens; Art und Umfang der Erwerbstätigkeiten der Haushaltsmitglieder.

Diese Auswahl von Merkmalen zur Charakterisierung des sozioökonomischen Status landwirtschaftlicher Haushalte ist keineswegs vollständig; doch ist zu berücksichtigen, daß der Prozeß der Identifikation, Selektion und Definition von Klassifikationsmerkmalen nicht allein bestimmt wird von der Eignung der Merkmale, den sozioökonomischen Status eines Haushalts zu beschreiben, sondern vielmehr auch von der Möglichkeit ihrer zuverlässigen Meßbarkeit (auch und vor allem im Rahmen massenstatistischer Erhebungen) sowie von ihrer Verfügbarkeit für alle zu klassifizierenden Objekte. Grundsätzlich betrachtet sind Auswahl und Definition von Merkmalen von zentraler Bedeutung für das Klassifikationsergebnis, das vor diesem Hintergrund interpretiert und gegebenenfalls relativiert werden muß.

Klassifikationsverfahren. Klassifikationsergebnisse werden selbstverständlich auch von den Vorentscheidungen in methodischer Hinsicht beeinflußt. Die traditionellen Klassifikationsschemata basieren allesamt auf Zweckmäßigkeitsüberlegungen,

nicht aber auf einem mathematisch-statistischen Verfahren; die inhaltliche und methodische Problematik dieser traditionellen Verfahren charakterisiert zutreffend die folgende Feststellung: "... von der amtlichen Statistik (und auch von seiten der Wissenschaft, d. Verf.) (sind bisher) fast ausschließlich Vorschläge zum Typisierungsproblem vorgelegt worden, die nicht aus der Struktur des Materials erwachsen, sondern auf Grund von Zweckmäßigkeitsüberlegungen dekretiert worden sind. Es kennzeichnet diese Typisierungen, daß sie nur ganz wenige Merkmale verwenden können, daß die Abgrenzungen der Gruppen willkürlich gegriffen werden und daß über die Homogenität der Gruppen diskutiert wird, ohne daß definiert ist, was unter Homogenität zu verstehen ist ..." (NOURNEY 1971, S. 1).

Vor diesem Hintergrund werden die Zielsetzungen eines Klassifikationsverfahrens offenbar; sie bestehen im vorliegenden Fall (vgl. hierzu auch BOCK 1984, S. 24 f.)

- a) in der Zusammenfassung von landwirtschaftlichen Haushalten mit einem weitgehend ähnlichen 'sozioökonomischen Status' zu größeren, homogenen Gruppen (= Datenreduktion), und
- b) in einer umfassenden Charakterisierung der erhaltenen Gruppen, die - im Idealfall - einen bestimmten 'Objekttyp' repräsentieren, der wiederum durch eine bestimmte Kombination von Merkmalsausprägungen definiert wird (= Typenanalyse).

Zwar enthält diese kurze Charakterisierung der Ziele eines Klassifikationsverfahrens noch keine Festlegung hinsichtlich einer bestimmten anzuwendenden Methode; doch es ist offensichtlich, daß die traditionellen, d. h. hier die sachlogisch-intuitiv begründeten Klassifikationsschemata, die vielfach den Anspruch erheben, homogen zusammengesetzte Gruppen abzugrenzen,³⁾ nur über sehr eingeschränkte Möglichkeiten verfügen, die anhand eines vorab definierten Gliederungsschemas ermittelten Gruppen jeweils hinsichtlich ihrer Homogenität überhaupt zu vergleichen. Daher steht hier die Anwendung eines mathematisch-statistisch und heuristisch begründeten Verfahrens im Vordergrund, das eine Zerlegung (Partition) einer Objektmenge in Klassen oder Gruppen dergestalt konstruiert, daß "zwischen Objekten derselben Klasse größtmögliche Ähnlichkeit und zwischen Objekten unterschiedlicher Klassen größtmögliche Verschiedenheit erreicht wird" (OPITZ 1980, S. 65).

3 Konstruktion und Charakteristika eines (revidierten) sozioökonomischen Klassifikationsschemas

Zur Implementation eines Klassifikationsverfahrens. Die Konstruktion einer mathematisch-statistisch fundierten Klassifikation landwirtschaftlicher Haushalte wurde mit Hilfe eines clusteranalytischen Verfahrens vorgenommen; angestrebt wurde eine Zerlegung (Partition) der Objektmenge in eine a priori festzulegende Anzahl sich nicht überschneidender Klassen unter Verwendung eines partitionierenden Klassifikationsverfahrens (vgl. ausführlich GEBAUER 1987). Ausgehend von einer 'Startzerlegung' der Haushalte in eine - sinnvollerweise zu variierende - Zahl vorab festzulegender Klassen, wurden Haushalte (Objekte) zwischen den Klassen 'ausgetauscht' und jenen Gruppen zugeordnet, in denen die (quadrierte) euklidische Distanz zwischen Objekt und Klassenmittelpunkt minimal ist. Diese, als 'Austauschverfahren' bezeichneten Algorithmen, liefern (lokal) optimale Partitionen der Objektmenge, bei denen jedes Objekt zu 'seinem' Klassenmittelpunkt höchstens die gleiche (quadrierte) euklidische Distanz aufweist wie zu anderen Klassenzentren. Die ermittelten Klassen sind insoweit und hinsichtlich der berücksichtigten Merkmale weitgehend homogen besetzt und repräsentieren im Ideal-Fall einen Objekttyp, der durch eine bestimmte Kombination von Merkmalsausprägungen charakterisiert wird (vgl. auch KAUFMANN/PAPE 1984, S. 403 ff.). Auf der Grundlage der Ergebnisse von Faktoranalysen wurden insgesamt fünf Inputvariablen berücksichtigt, die die Erwerbsstruktur sowie die Art der nicht-landwirtschaftlichen Einkommensquellen des landwirtschaftlichen Haushalts charakterisieren (vgl. GEBAUER 1987).

Die numerischen Berechnungen basierten auf einem 4 249 Haushalte umfassenden Mikrodatensatz; sie wurden unter etwa 43 000 landwirtschaftlichen Haushalten, deren Daten im Rahmen einer Sozialökonomischen Betriebserhebung durch die Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe im Jahr 1982 erhoben wurden, zufällig ausgewählt (vgl. Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe 1983).

Zur Übertragung der Ergebnisse auf Daten der amtlichen Agrarstatistik. Die für diese Stichprobe ermittelten Ergebnisse werden hier nicht wiedergegeben (vgl. GEBAUER 1987), vielmehr sollen die aus diesen Ergebnissen abgeleiteten Klassifikationskriterien, die für die Ermittlung eines vier Gruppen umfassenden Klassifikationsschemas verwendet wurden,⁴⁾ auf Daten der amtlichen Agrarstatistik übertragen werden. Dies erfolgt im Rahmen einer bundesweiten Sonderaufbereitung der Repräsentativergebnisse der Agrarberichterstattungen 1975, 1979 und 1985; hierbei wurden die landwirtschaftlichen Haushalte unter anderem auch nach den Merkmalen: 'Anzahl und intrafamiliärer Status der nicht-landwirtschaft-

lich erwerbstätigen Haushaltspersonen' gegliedert. Auf diese Merkmale lassen sich nämlich die Ergebnisse der Clusteranalyse reduzieren, denn sie 'steuern' im wesentlichen die Zuordnung der Haushalte zu den einzelnen Gruppen (vgl. GEBAUER 1987). Nach diesen beiden Merkmalen wurden die Haushalte im Rahmen der Sonderaufbereitung der Agrarberichterstattungen 1975, 1979 und 1985 den folgenden Gruppen (Clustern) zugeordnet.

1. Haushalte, in denen der Haushaltsvorstand und mindestens eine weitere Person nicht-landwirtschaftlich erwerbstätig sind (Cluster I);
2. Haushalte, in denen nur der Haushaltsvorstand nicht-landwirtschaftlich erwerbstätig ist (Cluster II);
3. Haushalte, in denen nicht der Haushaltsvorstand, jedoch sonstige Personen nicht-landwirtschaftlich erwerbstätig sind (Cluster III);
4. Haushalte ohne nicht-landwirtschaftlich erwerbstätige Personen (Cluster IV).

Charakteristika des Klassifikationsschemas. Dieser Vorschlag zur sozioökonomischen Klassifikation landwirtschaftlicher Haushalte stützt sich ausschließlich auf Angaben zur Erwerbsstruktur der landwirtschaftlichen Haushalte; er verwendet jedoch keine Angaben über die Anzahl der im jeweiligen landwirtschaftlichen Unternehmen beschäftigten Personen und deren (in AK-Einheiten gemessenes) betriebliches Arbeitsangebot; solche Angaben sind in vielen Fällen ohnehin mit Meßfehlern behaftet, weil die für Tätigkeiten im landwirtschaftlichen Unternehmen eingesetzte Arbeitszeit in der Regel überschätzt wird. Eine sozioökonomische Gliederung landwirtschaftlicher Haushalte, die sich auf erwerbsstrukturelle Merkmale stützt, unterscheidet sich selbstverständlich von einer Gliederung nach unterhaltsstrukturellen Merkmalen, wie sie z. B. die amtliche Agrarstatistik mit der Gliederung der Haushalte nach Höhe und Art verschiedener nicht-landwirtschaftlicher Einkommensquellen intendiert. Die Differenzen einer Gliederung nach dem Erwerbs- resp. Unterhaltskonzept sind bei 'Landwirte-Haushalten', wie entsprechende Auswertungen des Statistischen Bundesamtes zeigen, am größten (vgl. SCHÜLER 1983, S. 392 f.); sie sind im wesentlichen wohl auf jene Haushaltsvorstände zurückzuführen, die zwar eine selbständige landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit ausüben, ihren überwiegenden Lebensunterhalt jedoch nicht aus dieser Erwerbstätigkeit, sondern aus Renten und/oder Vermögenseinkommen bestreiten (vgl. SCHÜLER 1983, S. 379 f.).

Eine Gliederung nach dem Unterhaltskonzept ist zudem für eine konzeptionell innovative Agrarpolitik von geringerer Bedeutung, weil sie die Faktoren, die Umfang und Dynamik struktureller Veränderungen beeinflussen sowie deren Aus- und Rückwirkungen auf die verschiedenen Gruppen nicht präzise genug zu

identifizieren vermag. Das vorgeschlagene Schema bietet hierfür insoweit bessere Voraussetzungen, als es Haushalte mit lebenszyklusbedingten Unterschieden im Umfang und der Struktur des Arbeitsangebots identifiziert und daher bei entsprechend differenzierter und disaggregierter Aufbereitung des Datenmaterials im längerfristigen Vergleich auch eine zuverlässige Abschätzung von Umfang und Art der Erwerbsbeteiligung der Haushaltsmitglieder ermöglicht; darüber hinaus erleichtert das obige Klassifikationsschema auch die Identifikation und Zuordnung von Haushalten mit Unterschieden hinsichtlich des Umfangs der durch die Größe des jeweiligen Unternehmens vermittelten Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten.

4 Entwicklungsperspektiven

Der Versuch, Entwicklungsperspektiven verschiedener sozioökonomischer Gruppen aufzuzeigen, kommt - insbesondere bei dem Fehlen einer geeigneten Datengrundlage - nicht ohne Spekulation, Intuition und - vielfach freilich nicht explizierten - Werturteilen aus. Letzteres gilt vor allem im Rück- und Hinblick auf Untersuchungen und Prognosen, die Umfang und Anteil von Formen der nebenberuflichen Landbewirtschaftung zum Gegenstand haben (hatten) (vgl. NEANDER 1982; FASTERDING 1986; STADLER/STÄRKEL 1986; WILSTACKE 1987). Diese Form der Landbewirtschaftung wurde in der Bundesrepublik Deutschland in den 50er und 60er Jahren zunächst marginalisiert, später zum Teil auch stigmatisiert und diskriminiert; unter dem Druck der gegenwärtigen agrarpolitischen Probleme wird jedoch nicht nur das (harmonische) "Miteinander von Voll-, Zu- und Nebenerwerb" betont, sondern sogar konstatiert, daß "es agrar- und gesellschaftspolitisch nicht vorrangig (ist), ob die bäuerliche Landwirtschaft im Voll-, Zu- oder Nebenerwerb betrieben wird. Entscheidend ist, daß die Familien eine sichere wirtschaftliche Grundlage haben" (KIECHLE 1986, S. 525).

Rückt demnach die Familie (der Haushalt) in den Mittelpunkt, dann lassen sich die Bedingungen und Voraussetzungen, unter denen haupt- und nebenberufliche Formen der Landbewirtschaftung realisiert werden, und damit zu spezifischen Erwerbs- und Unterhaltsstrukturen der Haushalte führen, umfassender darstellen und auch als Grundlage für eine Prognose nutzen. Solche Prognosen rekurren bislang auf das mechanistische Modell eines Fließgleichgewichts, und messen "dem landwirtschaftlichen Nebenerwerb als Vehikel des strukturellen Wandels sowohl in Richtung auf die schrittweise Aufgabe der Landbewirtschaftung als auch die dadurch ermöglichte Expansion der leistungsfähigen Betriebe (eine zentrale soziale Funktion)" (SCHMITT 1982, S. 5) bei.

Solche Einschätzungen kontrastieren mit den Auffassungen jener Agrarökonomien, die der Etikettierung der nebenberuflichen Landbewirtschaftung als bloßes 'Übergangsstadium' unter Hinweis auf den fortlaufend gestiegenen Anteil der nebenberuflich bewirtschafteten landwirtschaftlichen Unternehmen widersprechen und diesem Phänomen vielmehr den Status eines eigenständigen Entwicklungstypus zubilligen (vgl. KADA 1980 sowie PRIEBE 1985).

Diese Meinungsvielfalt spiegelt letztlich nicht nur die in Abgrenzungs- und Definitionsproblemen wurzelnden gegensätzlichen Auffassungen wider, sie reflektiert vor allem das Defizit einer theoretischen Grundlage für die Analyse und Interpretation der säkularen agrarsektoralen Anpassungsprozesse. Der Versuch einer theoretischen Fundierung wird (sollte) den landwirtschaftlichen Haushalt als die mikroökonomische Einheit identifizieren, die Einkommenserwerbs- und Einkommensverwendungsentscheidungen koordiniert und damit auch Dynamik und Intensität der agrarsektoralen Anpassungsprozesse prägt. Diese Entscheidungen sind abhängig von der Ressourcen- einschließlich der Humankapitalausstattung des Haushalts, dem Haushaltszusammenhang (Größe, Struktur, Lebenszyklusphase), den aktuellen (antizipierten) land- und nicht-landwirtschaftlichen Faktor- und Produktpreisen (-preisrelationen), von Steuer- und Transfersystemen etc. Die Veränderung dieser exogenen und endogenen Faktoren im Laufe der zeitlichen Entwicklung erfordert jeweils eine Neufestlegung von Einkommenserwerbs- und -verwendungsentscheidungen, die sich in jeweils veränderten Erwerbs- und Unterhaltsstrukturen manifestieren und damit schließlich auch die Zuordnung der Haushalte zu einzelnen sozioökonomischen Gruppen beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund läßt die (prinzipielle) Richtung der Anpassungsprozesse, folgt man der Unterscheidung nach haupt- und nebenberuflichen Formen der Landbewirtschaftung (dem entspricht die Unterscheidung der Cluster I und II auf der einen und der Cluster III und IV auf der anderen Seite), eine weitere Zunahme des Anteils nebenberuflich bewirtschafteter landwirtschaftlicher Unternehmen und insbesondere eine Zunahme des Anteils der Personen mit einer kombinierten Erwerbstätigkeit einerseits, andererseits aber auch eine weitere 'Professionalisierung' der Landbewirtschaftung erwarten. Diese Mutmaßungen stützen sich auf die 'historische' Erfahrung, wonach auch fürderhin das unterproportionale Wachstum der Nachfrage nach Nahrungsmitteln, die steigenden Einkommen(sansprüche) und Opportunitätskosten (durch eine verbesserte Schul- und Berufsausbildung) sowie die Generierung und Realisierung technischer Fortschritte einen weiteren Einkommens- und Anpassungsdruck begründen, ferner auf die 'aktuellen' Überlegungen, wonach vor allem die folgenden Faktoren eine Zunahme des Anteils der nebenberuflichen Form der Landbewirtschaftung begünstigen:

- die mittelfristige Verminderung des demographisch bedingten Mehrangebots an Arbeitskräften, die vor allem bislang vornehmlich oder ausschließlich landwirtschaftlich erwerbstätigen Personen bessere (neue) Chancen auf dem nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt eröffnen;
- die Reduzierung (Flexibilisierung) der Wochen- und Lebensarbeitszeit, die die Voraussetzungen für eine dem landwirtschaftlichen Produktionsrhythmus angepaßtere Arbeitszeiteinteilung schaffen;
- die Gestaltung von nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen und -inhalten, die den Wunsch nach komplementären Tätigkeiten verstärken werden;
- die praktische Agrarpolitik, die einerseits die Vergrößerung der landwirtschaftlichen Unternehmen durch eine Reihe von Maßnahmen (z. B. Kontingentierungsregelungen) restringiert, andererseits aber durch Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung, des Landschafts- und Umweltschutzes die Aufnahme und Aufrechterhaltung kombinierter Erwerbstätigkeiten fördert.

Den Trend zur Professionalisierung und damit in der Konsequenz auch zur Polarisierung zwischen einem dynamischen, kapitalintensiven Bereich der landwirtschaftlichen Produktion und einem traditionellen, vergleichsweise kapitalextensiven Bereich fördern und akzentuieren vor allem die Agrarpreispolitik und Maßnahmen wie z. B. der Einkommensausgleich über die Umsatzsteuer.

Solche mehr mittel- und langfristigen Tendenzen lassen sich nur schwer anhand eines so kurzen Betrachtungszeitraumes, für den Daten in der entsprechenden Gliederung nach den oben abgegrenzten sozioökonomischen Gruppen vorliegen,⁵⁾ transparent machen. Tabelle 1 macht einen solchen Versuch und zeigt die Veränderungen der Erwerbsstrukturen der nach vier sozioökonomischen Gruppen gegliederten Haushalte in den Jahren 1979 und 1985. Deutlich erkennbar wird die bei allen Gruppen reduzierte durchschnittliche Haushaltsgröße (bedingt durch die geringere Kinderzahl) sowie der verringerte betriebliche Arbeitseinsatz (mit Ausnahme von Cluster III) und das gestiegene nicht-landwirtschaftliche Arbeitsangebot. Während in Cluster I vermehrt Personen eine Erwerbskombination realisieren, ist in dem Cluster III die Zahl der Personen mit einer ausschließlich nicht-landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit angestiegen. Auch bei einer Abgrenzung nach dem Unterhaltskonzept werden diese Entwicklungslinien offenbar: Im Jahre 1972 waren 20 % der Erwerbspersonen in 'Landwirte-Haushalten' als Arbeitnehmer beschäftigt, 1985 bereits 25 % (vgl. SCHÜLER 1987).⁶⁾

Tabelle 1: Erwerbsstrukturen landwirtschaftlicher Haushalte nach sozioökonomischen Gruppen - Bundesrepublik Deutschland - 1979 und 1985

	Sozioökonomische Gruppen							
	CLUSTER I		CLUSTER II		CLUSTER III		CLUSTER IV	
	1979	1985	1979	1985	1979	1985	1979	1985
Haushalte insgesamt:	173 905	153 277	188 482	157 169	177 030	159 581	284 752	264 700
	Personen (Arbeitsangebot) je Haushalt							
Haushaltspersonen insg.	4,908	4,583	4,025	3,535	4,940	4,760	3,584	3,486
dar. Personen über 15 Jahre	4,127	4,099	2,901	2,775	4,237	4,258	2,931	2,861
dar.								
- Nichterwerbspersonen	0,742	0,715	0,851	0,812	0,731	0,726	0,750	0,717
- ausschließlich nicht-landw. erwerbstätige Personen	1,065	1,044	-	-	0,992	1,027	-	-
- Personen mit kombinierter Erwerbstätigkeit	1,478	1,550	1,000	1,000	0,492	0,494	-	-
- ausschließlich betrieblich t e i l beschäftigte Pers.	0,773	0,730	0,956	0,883	1,144	1,109	1,149	1,155
- ausschließlich betrieblich v o l l beschäftigte Pers.	0,069	0,061	0,095	0,080	0,878	0,903	1,032	0,989
Arbeitsangebot:								
- landwirtschaftlich ¹⁾	0,720	0,706	0,678	0,627	1,369	1,391	1,390	1,356
- nichtlandwirtschaftlich ²⁾	2,385	2,423	0,939	0,944	1,441	1,468	-	-

¹⁾ in AK-Einheiten; ²⁾ in 'AE'-Einheiten (entspricht dem Konzept der Ermittlung der AK-Einheiten).

Quelle: Sonderaufbereitung der Agrarberichterstattungen 1979 und 1985.

5 Schlußbemerkungen

Das unter Verwendung eines clusteranalytischen Verfahrens ermittelte und auf Daten der amtlichen Agrarstatistik übertragene Klassifikationsschema erweitert die traditionelle, im wesentlichen nur nach haupt- und nebenberufliche Formen der Landbewirtschaftung differenzierende sozioökonomische Gliederung landwirtschaftlicher Haushalte. Im Rahmen eines nunmehr vier Gruppen umfassenden Schemas werden insbesondere Unterschiede in der Struktur und des Umfangs des Arbeitsangebots landwirtschaftlicher Haushalte im Lebenszyklus transparent. Diese Informationen, sofern sie für längere Zeiträume und entsprechend sachlich disaggregiert zur Verfügung stehen, können nutzbar gemacht werden für die systematische Erfassung, Darstellung und Interpretation der strukturellen Veränderungen im Agrarbereich und schließlich auch für die Konzeption, Implementation und Kontrolle agrarpolitischer Maßnahmen. Vor dem Hintergrund eines weiteren, durch die Zunahme (kombinierter landwirtschaftlicher und) nicht-landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten ausgelösten und forcierten 'Auseinanderdriftens' der ökonomischen Sphären von Haushalt und Unternehmen im Agrarbereich, stellt die sorgfältige Trennung der allokativen, auf den Unternehmensbereich gerichteten, und der distributiven, auf den Haushaltsbereich gerichteten, Dimensionen agrarpolitischer Maßnahmen eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche(re) Agrarpolitik dar.

Fußnoten

- 1) Vgl. etwa PRIEBE (1954, S. 108 f.) und ABEL (1958, S. 55); sowie auch die 'Definition' des bäuerlichen Familien-Betriebs im Agrarbericht der Bundesregierung (1987, S. 62).
- 2) Vgl. zur Beschreibung der Merkmalsträger und der Abgrenzungsmerkmale für die Gliederung nach dem 'Erwerbscharakter': Agrarbericht (1987, S. 161 f. und 181); für die in der amtlichen Agrarstatistik verwendete Gliederung: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), FS 3, R. 2.1.7. (1985); und zur ausführlichen Kritik: GEBAUER (1987).
- 3) "Für die Einkommensanalyse ist die Abgrenzung nach sozialökonomischen Kriterien vor allem deshalb geeignet, weil die einzelnen Betriebsgruppen im Hinblick auf die Einkommensentstehung und Einkommensverwendung h o m o g e n besetzt sind." Agrarbericht 1986, S. 159 (MB); (Sperrung, d. Verf.).
- 4) Zur Bestimmung der Zahl der Gruppen siehe GEBAUER (1987).
- 5) Berücksichtigt werden hier nur die Ergebnisse aus den Agrarberichterstattungen 1979 und 1985, da für das Jahr 1975 keine Ergebnisse für die Bundesländer Schleswig-Holstein und Saarland verfügbar sind.
- 6) Vgl. zur Entwicklung der Erwerbsstrukturen für die Grundgesamtheit der landwirtschaftlichen Haushalte im Zeitraum von 1979-1985: TRAPHAGEN (1986)

Literatur

- ABEL, W. (1958): Agrarpolitik. Göttingen.
- Agrarbericht der Bundesregierung 1986 (1987). Bonn.
- BRANDES, W. und E. WOERMANN (1969): Landwirtschaftliche Betriebslehre. Allgemeiner Teil (Bd. 1). Hamburg, Berlin.
- BOCK, H.-H. (1984): Explorative Datenanalyse - eine Übersicht. Allgemeines Statistisches Archiv 68, S. 1-40.
- FASTERDING, F. (1986): Anzahl von Familienarbeitskräften und Arbeitseinsatz in den landwirtschaftlichen Betrieben (Projektion bis zum Jahre 2000). FAL, Institut für Strukturforchung (Arbeitsbericht 9/86). Braunschweig.
- GEBAUER, R. H. (1987): Sozioökonomische Differenzierungsprozesse in der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland - Dimensionen, Determinanten, Implikationen. (Manuskript). Göttingen.
- KADA, R. (1980): Part-time Family Farming. Tokyo.
- KAUFMANN, H. und H. PAPE (1984): Clusteranalyse. In: FAHRMEIR, L. und A. HAMERLE (Hrsg.), Multivariate Statistische Verfahren. Berlin, New York, S. 371-472.
- KIECHLE, I. (1986): Agrarpolitik im Zwang zur Neuausrichtung. Berichte über Landwirtschaft 64, S. 513-527.
- KÖTTER, H. (1960): Die Betriebsgröße in der Landwirtschaft als Funktion der gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklung. Berichte über Landwirtschaft 38, S. 454-457.
- Landwirtschaftsgesetz vom 5. September 1955, BGBl. I, 565.
- Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe (Hrsg.) (1983): Landwirtschaft im Wandel 1977-1982. Münster: Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe.
- NAKAJIMA, C. (1986): Subjective Equilibrium Theory of the Farm Household. Amsterdam.
- NEANDER, E. (1982): Bisherige Entwicklung und aktuelle Situation der Nebenerwerbslandwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Nebenerwerbslandwirtschaft in der Diskussion (Schriftenreihe des BMELF, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, 264). Münster, S. 5-53.
- NOURNEY, M. (1971): Classification of agricultural holdings according to the orientation of their production, using the cluster analysis method. Manuskript für das 'Seminar on new concepts in structural statistics of agriculture: "Classification of agricultural holdings"' der OECD am 20. August 1971. Paris.
- OPITZ, O. (1980): Numerische Taxonomie. Stuttgart, New York.
- PRIEBE, H. (1954): Wer wird die Scheunen füllen? Sozialprobleme der deutschen Landwirtschaft. Düsseldorf.

- PRIEBE, H. (1985): Die subventionierte Unvernunft. Berlin.
- RÖHM, H. (1957): Das Problem einer sozialökonomischen Klassifikation der landbesitzenden Familien. Berichte über Landwirtschaft, Vol. 35, S. 17-40.
- SCHMITT, G. (1982): Veränderte Rahmenbedingungen und sozialökonomischer Strukturwandel in der Landwirtschaft. Agrarwirtschaft 31, S. 1-6.
- SCHÜLER, K. (1983): Private Haushalte nach sozioökonomischen Merkmalen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen - die Modellrechnung des Statistischen Bundesamtes. Allgemeines Statistisches Archiv 67, S. 376-398.
- SCHÜLER, K. (1987): Demographischer Bezugsrahmen zur Einkommensverteilung nach Haushaltsgruppen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Wirtschaft und Statistik 1987, H. 5, S. 361-370, S. 186*-200*.
- SINGH, I., L. SQUIRE und J. STRAUSS (Eds.): Agricultural Household Models. Baltimore, London.
- STADLER, R. und M. STÄRKEL (Hrsg.) (1986): Agrarstruktur im Wandel. Baden-Württemberg in Wort und Zahl (H. 9/1986), S. 342-357.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Außerbetriebliche Einkommen und Arbeitsverhältnisse für ausgewählte Betriebsgruppen. (Fachserie 3 - Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; Reihe 2.1.5). Stuttgart, Mainz.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1984): Einkommens- und Verbrauchsstichproben (H. 7); (Fachserie 15 - Wirtschaftsrechnungen). Stuttgart, Mainz.
- TRAPHAGEN, F. (1986): Landwirtschaftliche Betriebe und ihre Arbeitskräfte. Wirtschaft und Statistik (H. 9/1986), S. 707-714.
- TSCHAJANOW, A. (1923): Die Lehre von der bäuerlichen Wirtschaft. Berlin: Paul Parey.
- WACKER, F. (1986): Methoden und Ergebnisse der sozialökonomischen Gliederung landwirtschaftlicher Betriebe 1971 bis 1983. Wirtschaft und Statistik (H. 11/1986), S. 872-899.
- WILSTACKE, L. (1987): Hofübergabe und mit dem Generationswechsel einhergehender Strukturwandel im nächsten Jahrzehnt. Agrarwirtschaft 36, S. 173-179.

ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN FÜR DEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN NEBENERWERB - ÜBERGANGSFORM ODER LANGFRISTIG STABILES STRUKTURELEMENT ?

von

M. UMHAU, Stuttgart-Hohenheim

1 Einleitung

Die notwendigen Anpassungs- und Integrationsprozesse des landwirtschaftlichen Sektors in sich entwickelnden Volkswirtschaften können auf zwei Wegen erfolgen. Eine Möglichkeit stellt die Entscheidung zur vollständigen und sofortigen Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion dar; die andere Option besteht in der Aufnahme bzw. Ausdehnung einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit.

Die Erwerbs- und Einkommenskombination wurde teilweise bis in die 70er Jahre sowohl von Agrarökonomen, von staatlichen Agrarpolitikern und teilweise auch von seiten der Berufsvertretung als eine zeitlich limitierte Übergangsform angesehen, die - nachdem die Anpassung im erforderlichen Maße stattfand - aus der Agrarstruktur verschwindet. Die nebenberufliche Landbewirtschaftung erwies sich als ein stabiles, sogar noch - gemessen an der Gesamtzahl landwirtschaftlicher Unternehmen - relativ zunehmendes Element im agrarstrukturellen Gefüge. Diese zunehmende Bedeutung von Erwerbs- und Einkommenskombinationen konnte beispielsweise bereits für eine im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland relativ weit integrierte Landwirtschaft wie in den USA gezeigt werden (SCHMITT 1984). Aus der Erkenntnis über die zu vermutende längerfristig andauernde nebenberufliche Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Unternehmen ergibt sich die Notwendigkeit für die wissenschaftliche Agrarpolitik, sich eingehender mit der nebenberuflichen Landbewirtschaftung auseinanderzusetzen.

Ziel dieser Arbeit soll, nach kurzer Darstellung und Abgrenzung der einzelnen sozialökonomischen Unternehmensformen, das Aufzeigen der unterschiedlichen Bestimmungsfaktoren der Nebenerwerbslandwirtschaft sein. Hiervon ausgehend soll der Versuch unternommen werden, anhand der zukünftigen Entwicklungen der

jeweiligen Einflußfaktoren, den in mittelfristiger Zukunft erwartbaren Stellenwert der Nebenerwerbslandwirtschaft einzuordnen. Die aufzuzeigenden Tendenzen und Perspektiven sollen Denk- und Diskussionsansätze zur - bisher eher vernachlässigten - intensiven Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Nebenerwerbslandwirtschaft geben.

2 Bedeutung und Umfang der Nebenerwerbslandwirtschaft

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die Abgrenzung sozialökonomischer Gruppen ausschließlich an natürliche Personen, also dem Landbewirtschafter bzw. dem Ehegatten, gebunden ist (NEANDER 1982, S. 5). Die quantitative und qualitative Faktorausstattung des entsprechenden landwirtschaftlichen Betriebes bleibt also unberücksichtigt und stellt kein Abgrenzungskriterium dar.

Die nähere Charakterisierung der unterschiedlichen sozialökonomischen Gruppen kann sich auf zwei Abgrenzungskriterien gründen:

- Bedeutung bzw. Verteilung der im eigenen landwirtschaftlichen Betrieb eingesetzten Arbeitszeit,
- Bedeutung bzw. Anteil des Einkommens aus der selbständigen Landbewirtschaftung.

Im folgenden sollen kurz die Nachteile dieser Kriterien zur Identifikation bzw. Zuordnung eines landwirtschaftlichen Betriebes dargelegt werden: Alle Abgrenzungen beschränken sich lediglich auf den Zeitraum einer Produktionsperiode bzw. eines Wirtschaftsjahres. Durch die starke Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Produktionsperiode von den (natürlichen) Witterungsbedingungen, können im Zeitablauf erhebliche Schwankungen sowohl des Einkommens als auch der benötigten und aufgewandten Arbeitszeit zu verzeichnen sein.

Im Hinblick auf die Anwendbarkeit im Rahmen von größeren Erhebungen ist anzumerken, daß alle zuvor genannten Definitionen Schwierigkeiten mit sich bringen. Das Einkommen aus außerlandwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit kann zwar als bekannt vorausgesetzt werden; Schwierigkeiten dürften sich bei der Ermittlung des Einkommens aus landwirtschaftlicher Tätigkeit ergeben, da nur ein sehr geringer Teil der in Betracht kommenden Betriebe buchführungspflichtig ist und somit nur bei diesen genaue Kenntnis der Einkommenshöhe besteht. Ähnlich dürfte es sich bei der Ermittlung bzw. Zuordnung der aufgewandten Arbeitszeit verhalten.

Die folgenden Ausführungen basieren auf den Daten der Veröffentlichungen der amtlichen Agrarstatistik (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Sozialökonomische Verhältnisse, verschiedene Jahrgänge) und den dort angewandten Abgrenzungskriterien, die ausschließlich auf dem Anteil des Einkommens aus der selbständigen Landbewirtschaftung beruhen.

Die Übersicht 1 weist für das Bundesgebiet nach einem stärkeren Rückgang des Anteils der Haupterwerbsbetriebe zu Beginn der 70er Jahre ein relativ konstantes Verhältnis der beiden sozialökonomischen Unternehmensformen zueinander (meist leicht zunehmende Tendenz der Nebenerwerbsbetriebe) aus. Die durchschnittlichen Betriebsgrößen stiegen bedingt durch das Ausscheiden von Betrieben kontinuierlich von 17,7 ha LF auf 25,9 ha LF bei den Haupterwerbsbetrieben bzw. von 4,7 ha LF auf 6,5 ha LF bei den Nebenerwerbsbetrieben an.

Übersicht 1: Betriebe nach Erwerbscharakter, Bundesgebiet

	1971	1974	1977	1979	1981	1983	1985
<u>Haupterwerb</u>							
Anteil der Betriebe insgesamt in %	54,9	50,5	49,4	49,7	50,1	48,7	48,7
Durchschnittsgröße in ha LF	17,7	20,0	21,7	22,9	24,0	24,7	25,9
Anteil der Fläche in %	81,9	80,1	79,9	79,8	79,7	79,3	79,1
<u>Nebenerwerb</u>							
Anteil der Betriebe insgesamt in %	45,1	49,5	50,6	50,3	49,9	51,3	51,3
Durchschnittsgröße in ha LF	4,7	5,1	5,3	5,7	6,1	6,1	6,5
Anteil der Fläche in %	18,1	19,9	20,1	20,2	20,3	20,7	20,9

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Sozialökonomische Verhältnisse, Fachserie 3, Reihe 2.1.5, verschiedene Jahrgänge.

Um zu einem genaueren Überblick in der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Nebenerwerbsbetriebe zu gelangen, sind in der Übersicht 2 diese Betriebe nach Größenordnungsklassen der ha LF bzw. des Standardbetriebseinkommens aufgliedert. Mehr als 80 % der Nebenerwerbsbetriebe bewirtschaften weniger als 10 ha LF bzw. verfügen über ein STBE von unter 10 TSD DM. Lediglich 20 %

bewirtschaften demnach Betriebe, die bei durchschnittlicher Betriebsorganisation einen relevanten Einkommensbeitrag aus der landwirtschaftlichen Produktion erwarten lassen (vgl. Kapitel 3).

Übersicht 2: Nebenerwerbsbetriebe nach Größenklassen der ha LF und des STBE, 1985

Betriebsgrößenklasse in ha LF bzw. TSD DM STBE	LF		STBE	
	TSD Ber.	% v. insg.	TSD Ber.	% v. insg.
unter 5	210,1	56,6	228,2	60,3
5 - 10	95,0	25,1	72,6	19,2
10 - 20	57,9	15,3	53,0	14,0
über 20	15,2	4,0	24,6	6,5
insgesamt	378,3	100,0	378,3	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Sozialökonomische Verhältnisse, Fachserie 3, Reihe 2.1.5, verschiedene Jahrgänge.

3 Bestimmungsründe und Einflußfaktoren des Agrarstrukturwandels in einer wachsenden Volkswirtschaft

Die Notwendigkeit und Zusammenhänge des Agrarstrukturwandels wurden in der Vergangenheit von wissenschaftlicher Seite in vielfacher Hinsicht durchleuchtet (GEWISOLA, Bde. 9 und 19). Aus diesem Grund soll an dieser Stelle lediglich der Stand der Forschung kurz skizziert werden.

Im folgenden soll nun versucht werden, die in Schaubild 1 charakterisierten Wanderungsbegegnungen von Vollerwerb zum Nebenerwerb und vom Nebenerwerb zur Aufgabe der landwirtschaftlichen näher zu untersuchen und die Art, Richtung und Intensität dieser Einflußfaktoren eingehender zu charakterisieren.

3.1 Analyse der quantifizierbaren Faktoren

Zur Klärung des Einflusses unterschiedlicher Parameter auf den Umfang bzw. Anteil der einzelnen sozialökonomischen Unternehmensformen im Zeitablauf wird im folgenden eine Zeitreihenanalyse für 1971-85 verwendet, die die Entwicklung

mittels linearer Regression als multiples Eingleichungsmodell nachbildet. Am sinnvollsten erwies sich die Verwendung folgender erklärender Variablen:

- a) landwirtschaftlicher Sektor
 - Erzeugerpreisentwicklung
 - Preise für Vorleistungen

Da die Entwicklung zur Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit bzw. der Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion in der Regel eine langfristige Entscheidung darstellt, wird sie nicht nur von der aktuellen Produkt- bzw. Faktorpreisentwicklung beeinflusst. Es erwies sich als sinnvoll, diese Preisentwicklung mit einem time-lag von vier Jahren eingehen zu lassen.

- b) nicht-landwirtschaftlicher Sektor
 - Reallohnentwicklung

Die Datengrundlage bildeten für die Anzahl der Betriebe sowie die Preisentwicklungen die, ähnlich im Agrarbericht der Bundesregierung veröffentlichten Angaben. Die Angaben für den nicht-landwirtschaftlichen Sektor wurden den jährlichen Statistischen Jahrbüchern für die Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.: Statistisches Bundesamt) entnommen. Alle Angaben wurden auf der Basis 1979 = 100 umgerechnet.

Von der Struktur und dem Aufbau her entspricht dieses Modell einem von PETERS (1985) entwickelten Ansatz über die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft.

Die Gleichungen für die einzelnen sozialökonomischen Gruppen lauten wie folgt:

$$\begin{aligned} \underline{\text{ANZHE}} &= 216 + 0,56 \text{EPR} - 0,41 \text{BPR} - 0,69 \text{GVGL} \\ R^2 &= 0,98, \quad DW = 1,82 \quad F = 212 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \underline{\text{ANZNE}} &= 106,8 + 0,15 \text{EPR} - 0,39 \text{BPR} - 0,11 \text{GVGL} \\ R^2 &= 0,93, \quad DW = 1,7 \quad F = 27,5 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \underline{\text{ANZINS}} &= 148 + 0,29 \text{EPR} - 0,4 \text{BPR} - 0,38 \text{GVGL} \\ R^2 &= 0,98, \quad DW = 2,02 \quad F = 234 \end{aligned}$$

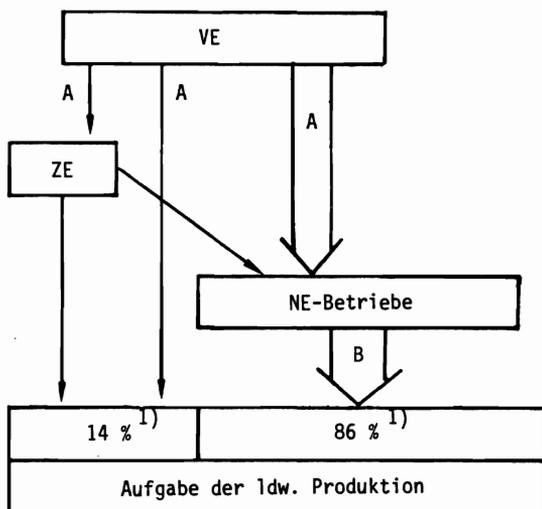
EPR: Erzeugerpreis für landwirtschaftliche Produkte

BPR: Betriebsmittelpreise der landwirtschaftlichen Produktion

GVGL: gewerblicher Vergleichslohn

ANZHE: Anzahl der Haupterwerbsbetriebe
 ANZNE: Anzahl der Nebenerwerbsbetriebe
 ANZINS: Anzahl der Betriebe insgesamt

Schaubild 1: Wanderungsmöglichkeiten im Rahmen des Agrarstrukturwandels



wichtigste Einflußfaktoren:

- A: - Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft (intra-sektoral)
- gesamtwirtschaftliche Entwicklung (inter-sektoral)
- B: - sonstige, nicht vom landwirtschaftlichen Einkommen beeinflusste Gründe

¹⁾ Zahlenangaben für Baden-Württemberg aus: STADLER, R. und M. STÄRKEL (1986): Agrarstruktur im Wandel. Stuttgart.

Die Einbeziehung der Arbeitslosenquote ergab keinen signifikanten Zusammenhang zu der Anzahl sowohl der Haupt- als auch der Nebenerwerbsbetriebe.

Aus den Gleichungen wird ersichtlich, daß die innersektoralen Einflußgrößen, wie die Erzeugerpreisentwicklung, eine erheblich größere Bedeutung für den Umfang der im Haupterwerb bewirtschafteten Betriebe hatten als für die Nebenerwerbs-

landwirtschaft. Dies bestätigt die teilweise geäußerte Vermutung der geringeren Reaktion der Nebenerwerbsbetriebe gegenüber der staatlichen Agrarpolitik (vgl. SCHMITT 1987).

Zusätzlich konnte anhand einer Auswertung von Buchführungsergebnissen identischer Nebenerwerbsbetriebe für Baden-Württemberg über einen Zeitraum von sieben Wirtschaftsjahren belegt werden, daß - trotz der Notwendigkeit einer "innerbetrieblichen Subvention" des landwirtschaftlichen Unternehmens aus anderweitiger Erwerbstätigkeit - der Betrieb nicht - wie eigentlich zu erwarten wäre - aufgegeben wird (vgl. Kapitel 3.2).

Diese wenig ausgeprägte Reaktion der Nebenerwerbsbetriebe auf die Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion kann vermutlich auf die Betriebe unter 10 ha angenommen werden. Wie sich die Betriebe mit mehr als 10 ha LF auf sich ändernden Rahmenbedingungen verhalten werden, hängt entscheidend von den jeweils vorherrschenden Motiven zur Landbewirtschaftung ab. Steht die zusätzliche Einkommenserzielung im Vordergrund, so werden sie bei einer Verschlechterung der Rahmenbedingungen die landwirtschaftliche Produktion einschränken oder aufgeben. Sind jedoch andere Gründe ausschlaggebend, so ist für die Nebenerwerbsbetriebe dieser Größenklassen ähnliches zu erwarten, wie für die Nebenerwerbsbetriebe unter 10 ha LF.

Diese Ergebnisse werden auch von einer - zwar auf Baden-Württemberg beschränkten - Longitudinalanalyse der Größenstruktur landwirtschaftlicher Betriebe (STADLER und STÄRKE 1986) bestätigt. Die größte Stabilität ergab sich in den Nebenerwerbsbetrieben unter 10 ha. Da davon auszugehen ist, daß in diesen Betriebsgrößenklassen die zusätzliche Einkommenserzielung von untergeordneter Bedeutung ist, können andere Motive - die im folgenden aufzuzeigen versucht werden - für die Weiterbewirtschaftung ausschlaggebend sein.

3.2 Sonstige Gründe für die Weiterbewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Betriebes

Einkommensorientiertes Verhalten der Entscheidungsträger vorausgesetzt, hätte ein Großteil der Nebenerwerbsbetriebe, aber auch der Haupterwerbsbetriebe, im Zeitablauf der vergangenen Jahre aufgeben müssen, da beispielsweise die Einnahmen aus Verpachtung des Betriebes den Einkommensbeitrag aus reiner landwirtschaftlicher Tätigkeit überwogen.

Für den Bereich der Haupterwerbslandwirtschaft ist dies noch mit starken restriktiv wirkenden Mobilitätshemmnissen zu begründen, wie etwa mangelnder Qualifikation oder zu hohem Alter für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit.

Für landwirtschaftliche Unternehmen, deren Betriebsleiter bereits einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit nachgehen, fehlt jedoch eine plausible Erklärung für die Weiterbewirtschaftung des Betriebes, selbst bei dauerhaft zu erwartenden Verlusten. Folglich scheinen andere schwer quantifizierbare Einflußfaktoren die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion zu determinieren. Aufschluß hierüber geben verschiedene empirische Arbeiten, die der Frage nach den oben erwähnten Gründen nachgingen (HÜLSEN 1982, HARIS 1984). Diese Untersuchungen zeigten, daß lediglich bei 20-25 % der befragten Betriebsleiter das zusätzliche Einkommen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit den Hauptgrund zur Weiterbewirtschaftung darstellt. Bei diesen Angaben gilt es jedoch noch zusätzlich zu berücksichtigen, daß nur in Ausnahmefällen eine ordnungsgemäße Buchführung, die einen Aufschluß über die ökonomische Situation erlauben würde, vorliegt. Das zusätzliche Einkommen ist daher größtenteils als subjektive Größe zu sehen. Bei manchen mag darunter auch die günstige, bereits monetär bewertete Selbstversorgung verstanden worden sein.

Gleichbedeutend oder teilweise noch höher bewertet wurde von den Befragten die empfundene Freude an der selbstbestimmten, naturverbundenen Tätigkeit. Diese wird von vielen als angenehmer Ausgleich für die unselbständige, abhängige außerlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeit angesehen. Dieses Argument kann jedoch gleichermaßen für alle Betriebe gelten, also sowohl für die Nebenerwerbsbetriebe mit Gewinnen als auch die mit Verlusten.

Ein schwieriger zu bewertendes Motiv stellt die Unsicherheit des außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplatzes bzw. die mit der theoretischen Möglichkeit der ausschließlichen Einkommenserzielung aus der wieder intensiveren Bewirtschaftung des noch bestehenden landwirtschaftlichen Betriebes verbundene Sicherheit dar. Dieser Grund fußt auf dem subjektiven Sicherheitsempfinden aufgrund der Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Betriebes. Hierbei muß jedoch berücksichtigt werden, daß diese empfundene Sicherheit nur bei der Möglichkeit der Erzielung eines angemessenen Einkommens aus dem landwirtschaftlichen Unternehmen in der Realität gewährleistet ist.

Ähnlich ist auch das Argument der Erhaltung des Hofes bzw. des Vermögens zu sehen. In einem überwiegenden Teil der Betriebe wäre die sinnvollste Möglichkeit,

das Vermögen an Grund und Boden zu erhalten, die sofortige Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion. Hier sei lediglich nochmals auf die Auswertung vorliegender Buchführungsergebnisse von Nebenerwerbsbetrieben verwiesen, die aus ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit entstehende Verluste durch das außerlandwirtschaftliche Erwerbseinkommen kompensieren. Hier scheint die landwirtschaftliche Tätigkeit als Hobby empfunden zu werden, für das man - ähnlich wie beispielsweise für Golfspielen, Segelfliegen oder Skifahren - bereit ist, finanzielle Aufwendungen zu tragen.

Das Argument des Teilzeitarbeitsplatzes, den der landwirtschaftliche Betrieb für die Ehefrau des Betriebsleiters oder sonstige Familienangehörige bietet, ist ein weiterer nicht zu vernachlässigender Aspekt. Hierbei muß berücksichtigt werden, daß dieser Teilzeitarbeitsplatz lediglich eine Mindestentlohnung gewährleisten muß, da die Alternative von Beschäftigung im eigenen landwirtschaftlichen Betrieb oftmals nur die ausschließliche Arbeit der Frau im Haushalt darstellt. Die Nutzungskosten der Zeit sind für sie also relativ niedrig anzusetzen.

4 Schlußfolgerungen

Die Auswirkungen der Verschlechterung der ökonomischen Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion auf den Bestand an Nebenerwerbsbetrieben läßt sich von Motivation zur Landbewirtschaftung ableiten. Die bereits heute mit geringen Gewinnen bewirtschafteten Betriebe, bei denen nicht die zusätzliche Einkommenserzielung der Hauptgrund zur Bewirtschaftung ihres Nebenerwerbsbetriebes darstellt, werden (kaum) auf eine weitere Verschlechterung der Rahmendaten reagieren. Aufgrund der Betriebsgrößenverteilung konnte davon ausgegangen werden, daß es sich hier um ca. 80 % der Nebenerwerbsbetriebe handelt. Bei den größeren Nebenerwerbsbetrieben über 10 ha LF ist - falls für jene die ausschließlich zusätzliche Einkommenserzielung im Vordergrund steht - mit einer zunehmenden Bereitschaft zur Aufgabe des Betriebes (oder mit einer Verkleinerung) zu rechnen. Davon ausgehend, daß in diesen Betrieben auch die sonstigen Gründe (Kapitel 3.2) wie etwa Freude an der landwirtschaftlichen Tätigkeit die weiteren Entscheidungen beeinflussen, so ist bei sich weiter verschlechternden Rahmenbedingungen eher mit einer Abstockung auf eine gewisse Mindestgröße auszugehen.

Weniger auf die zeitliche Stabilität bereits existierender Nebenerwerbsbetriebe als vielmehr auf den Zugang zu dieser Gruppe aus den Haupterwerbsbetrieben haben die sich verschlechternden ökonomischen Rahmendaten Auswirkungen.

Bedingt durch einen länger anhaltenden Einkommensdruck in wenig leistungsfähigen Haupterwerbsbetrieben werden diese versuchen - sei es nun durch sukzessive Aufnahme einer anderweitigen Erwerbstätigkeit durch den Betriebsleiter oder im Rahmen des Generationswechsels -, ihre Einkommenssituation durch außerlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeit zu verbessern. Da die Entwicklung in der Vergangenheit zeigt, daß ehemalige Haupterwerbsbetriebe bei anderweitiger Erwerbstätigkeit ihre landwirtschaftlichen Betriebe weiter bewirtschaften, ist daraus resultierend mit einem tendenziellen Anstieg der nebenberuflichen Landbewirtschaftung zu rechnen.

Bedingt durch die Reformbestrebungen der derzeitigen staatlichen Agrarpolitik, ist mit einer gezielteren Unterstützung der "Problembetriebe" über direkte Einkommenstransfers zu rechnen. Da dies bei näherer Betrachtung des Gesamteinkommens die leistungsschwächeren Haupterwerbsbetriebe sind, kann diese Tendenz der oben aufgezeigten Entwicklung entgegenlaufen. Durch die staatliche Agrarpolitik über direkte Einkommensübertragungen ausschließlich an kleinere Haupterwerbsbetriebe wird der notwendige und ansonsten auch erfolgende Übergang in den Nebenerwerb gebremst. Es gilt deshalb, diese Maßnahmen so auszugestalten, daß sie als kurzfristig angelegtes Programm von den Landwirten verstanden werden, und von daher in geringerem Maße ihre Entscheidung über die zukünftige Entwicklung ihres landwirtschaftlichen Betriebes beeinflussen.

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zeigen sich in einem vergleichsweise günstigeren Licht; es kann auch weiterhin mit einem Reallohnanstieg gerechnet werden. Die Arbeitslosenquote dürfte noch bis Anfang der 90er Jahre unverändert hoch bleiben.

Diese Entwicklungen dürften den Bestand bereits im Nebenerwerb bewirtschafteter Betriebe wenig beeinflussen. Hingegen wird hiervorn - wie zuvor für die Änderung der Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion bereits gezeigt - eine verstärkte Tendenz zum Nebenerwerb durch ehemalige Haupterwerbsbetriebe ausgehen, denen die günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eher die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit ermöglicht.

Parallel zu der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist zu erwarten, daß die bisher zu beobachtende Tendenz zu fortwährender Arbeitszeitverkürzung anhalten wird, desweiteren ist in einigen Bereichen - wie etwa der wachstumsfähigen Dienstleistungsbranche - mit einer gewissen Flexibilisierung der bisher bestehenden restriktiven Fixierung auf den 8-Stunden-Tag bzw. die 40-Stunden-

Woche zu rechnen. (Stichwortartig seien hier nur etwa "Job" oder "time-sharing" angeführt.) Aus diesen Entwicklungen resultiert für den einzelnen Arbeitnehmer eine höher verfügbare Freizeit. Dies wird sicherlich für Nebenerwerbsbetriebe ein Beibehalten der landwirtschaftlichen Produktion bewirken, da die teilweise hohe Arbeitsbelastung durch verkürzte außerlandwirtschaftliche Tätigkeit kompensiert wird.

Diese Entwicklung zu kürzeren und flexibler zu gestaltenden außerlandwirtschaftlichen Arbeitszeiten wird auch positiv die Entscheidung von Haupterwerbsbetrieben zugunsten einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit unter Weiterbewirtschaftung des landwirtschaftlichen Betriebes im Nebenerwerb begünstigen.

Literatur

Agrarbericht der Bundesregierung. Bonn, verschiedene Jahrgänge.

BÜCKENHOFF, E., H. STEINHAUSER, URFF, W. v. (1982): Landwirtschaft unter veränderten Rahmenbedingungen. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 19. München.

HATHAWAY, D. E. (1967): Occupational Mobility from the Farm Labor Force. In: BISHIP, Ch. E., Farm Labor in the United States. New York - London.

HÜLSEN, R. (1982): Sozialökonomische Probleme im Bereich der Nebenerwerbslandwirtschaft. ASG-Materialsammlung Nr. 156. Göttingen.

NEANDER, E. (1982): Bisherige Entwicklung und aktuelle Situation der Nebenerwerbslandwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. In: Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 264. Münster-Hiltrup.

PETERS, W. (1985): Einflüsse der Agrarpolitik auf die Agrarstruktur. In: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 63 (2), S. 188-304.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1986): Jahresgutachten 1986/87. Drucksache 10/6562. Bonn.

SCHMITT, G. (Hrsg.) (1972): Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und regionale Wirtschaftspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V. München.

SCHMITT, G. (1984): Die andere Dimension der fortschreitenden Integration der Landwirtschaft in eine wachsende Volkswirtschaft: Das Beispiel der Vereinigten Staaten. In: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 62 (1).

SCHMITT, G. und R. GEBAUER (1987): Ist die "Agrarstruktur" in der BR Deutschland wirklich so "ungünstig"? In: Agrarwirtschaft, 36. Jg., H. 9. Hannover.

STADLER, R. und M. STÄRKEL (1986): Agrarstruktur im Wandel. In: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 39. Jg., S. 342-356.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Sozialökonomische Verhältnisse. Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge.

STRUKTURENTWICKLUNG IM AGRARBEREICH

Korreferat von

F. FASTERDING, Braunschweig-Völkenrode

Zum Thema "Strukturentwicklungen im Agrarbereich" werden drei Referate mit unterschiedlichen Schwerpunkten vorgestellt. Während AHRENS auf mögliche Auswirkungen einer strukturkonservierenden Agrarpolitik eingeht, konzentrieren sich die Referate von GEBAUER und UMHAU auf die Analyse und Projektion der Entwicklung von Erwerbs- bzw. Einkommenskombinationen im Agrarsektor. Da die von AHRENS u. a. vorgestellten agrarpolitischen Instrumente auch die weitere Entwicklung der Verbreitung von Erwerbskombinationen beeinflussen, soll zunächst auf dieses Referat eingegangen werden.

1 Agrarpolitik zugunsten einer bäuerlichen Landwirtschaft?

AHRENS verfolgt mit seinem Referat das Ziel, auf Konsequenzen einzugehen, die mit einer Agrarpolitik zugunsten einer "bäuerlichen Landwirtschaft" verbunden sind. Er geht dazu zunächst sehr stark vereinfachend auf den Strukturwandel ein, der sich auf (vollkommenen) Märkten ergeben würde und beschreibt dann einige Aspekte des agrarstrukturellen Wandels seit Beginn der EG. Wegen der Probleme mit der Finanzierung der Agrarüberschüsse in der EG sieht er gegenwärtig nur zwei Wege zur Reform der Agrarpolitik, nämlich: die Förderung der Arbeitsmobilität, zu der er auch den Übergang zum außerlandwirtschaftlichen Haupterwerb bei Beibehaltung der Landwirtschaft im Nebenerwerb rechnet, und die Abschwächung des Einkommensdrucks durch Einkommensstützungsmaßnahmen. Da er zeitlich befristete direkte Einkommensübertragungen, die den Strukturwandel sozial abfedern können und diesen Wandel daher nicht notwendigerweise verhindern, vernachlässigt, kommt er bereits bei diesen einleitenden Ausführungen zu dem Schluß, daß ökonomisch betrachtet alles gegen eine Einkommensstützung spricht.

Im folgenden geht AHRENS auf Gründe ein, die häufig zur Befürwortung der Agrarstrukturerhaltung vorgebracht werden. Ohne sich mit den u. a. umwelt- und regionalpolitischen Zielen, die häufig als Gründe vorgebracht werden, eingehend auseinanderzusetzen, meint er, daß keines dieser Argumente einer kritischen Überprüfung standhalte. Auch bei der Analyse von allokativen und (längerfristig) distributiven Wirkungen agrarstrukturkonservierender politischer Instrumente einschließlich des bayerischen Entwurfs für ein "Gesetz zur Sicherung der bäuerlichen Landwirtschaft" kommt er zu einem unter den wissenschaftlichen Agrarökonomen kaum kontroversen negativen Gesamturteil einer Politik der Strukturerhaltung.

Offen bleiben in dem Referat von AHRENS allerdings die Gründe dafür, warum Politiker Maßnahmen zur Erhaltung "bäuerlicher" Betriebe trotzdem durch Hinweise auf übergeordnete Ziele zu legitimieren versuchen. Darauf hätte eine eingehendere Konfrontation der jeweiligen agrarpolitischen Instrumente mit einem Katalog gesellschafts-, regional-, agrar- und umweltpolitischer Ziele erste Antworten geben und eine Auseinandersetzung mit den praktischen Agrarpolitikern erleichtern können. Ein grundsätzlich anderes Urteil über strukturkonservierende Maßnahmen wäre dabei allerdings vermutlich ebenfalls nicht zu erwarten gewesen.

2 Landwirtschaftliche Haushalte - Sozioökonomische Typen und ihre Entwicklungsperspektiven

Während Kombinationen landwirtschaftlicher mit nichtlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeiten im Referat von AHRENS nur am Rande angesprochen werden, steht dieser Aspekt des agrarstrukturellen Wandels in den Referaten von GEBAUER und UMHAU im Mittelpunkt.

GEBAUER diskutiert in seinem Referat zunächst die Konsequenzen der in der Vergangenheit nur sporadisch vorgenommenen Unterscheidung der Institutionen Haushalt und Betrieb bzw. Unternehmen, die nach seiner Einschätzung u. a. zu einer Reduzierung landwirtschaftlicher Haushalte auf das Betriebsinhaberehepaar sowohl in der amtlichen Agrarstatistik als auch der landwirtschaftlichen Einkommensstatistik geführt hat. GEBAUER ist sicherlich zuzustimmen, wenn er ausführt, daß die Vernachlässigung des Haushaltszusammenhangs u. a. eine vergleichende Beurteilung der Einkommen sowie der sozialen Lage der Haushalte von Landwirten verhindert. Dies dürfte auch der Grund dafür gewesen sein, daß NEANDER (1969) bereits anlässlich der GEWISOLA-Tagung im Jahre 1968 zur

Beurteilung der wirtschaftlichen Lage im landwirtschaftlichen Sektor neben Maßstäben zur Effizienz des Faktoreinsatzes in landwirtschaftlichen Unternehmen solche für den "Wohlstand" der zugehörigen Menschen, der durch das insgesamt verfügbare Haushaltseinkommen wesentlich bestimmt wird, und eine entsprechende Erweiterung der "Grünen Berichte" vorgeschlagen hat, um damit die agrarpolitische Entscheidungsfindung effizienter zu gestalten. Diese Vorschläge sind jedoch weder in den Agrarberichten noch in den Veröffentlichungen der amtlichen Statistik in ausreichendem Maße berücksichtigt worden.

Vor diesem Hintergrund stellt GEBAUER ein Klassifikationsschema vor, das er mit Hilfe eines cluster-analytischen Verfahrens entwickelt hat. Dieses Schema, in dem vier Gruppen (Cluster) unterschieden werden, verwendet er für eine Sonderaufbereitung der Agrarberichterstattung. Mit Hilfe des Verfahrens gelingt es ihm, eine sichere Zuordnung der Haushalte von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe vorzunehmen. Wie folgendes Beispiel zeigt, ist damit jedoch keine für alle Zwecke gleich gut geeignete Gruppierung der Haushalte vorgegeben:

Da zur Eingruppierung in die Cluster I und III sowohl Erwerbstätigkeiten von Kindern als auch von Ehegatten oder beispielsweise Eltern der Betriebsinhaber geführt haben können, sind diese Cluster zur Erfassung der möglichen "künftigen" Entwicklung von Erwerbskombinationen in der Landwirtschaft zu heterogen, denn insbesondere die häufig lange zurückliegenden Erwerbsentscheidungen älterer Familienangehöriger, aber auch entsprechende Entscheidungen weichender Erben der Betriebsinhaber haben im Hinblick auf die agrarstrukturelle Entwicklung eine andere Bedeutung als die Erwerbstätigkeit potentieller Hofnachfolger.

Daher wären Rückschlüsse auf die künftige Bedeutung von Erwerbskombinationen vermutlich leichter, wenn beispielsweise in Tabelle 1 statt der Gruppierung nach den vier Clustern direkt eine Differenzierung nach der Haushaltsgröße und deren Struktur vorgenommen worden wäre. Anhand einer solchen Differenzierung hätte GEBAUER vermutlich abschätzen können, ob es sich bei den erwerbstätigen Haushaltsmitgliedern um Betriebsinhaber, ihre Ehegatten, potentielle Hofnachfolger und möglicherweise deren Ehegatten oder um Personen handelt, die früher oder später den Haushalt verlassen. Bereits unter Vernachlässigung des Familienzusammenhangs deutet sich nämlich an, daß sich die im Haushalt der Betriebsinhaber lebenden Kinder heute länger in der Ausbildung befinden als Mitte der 70er Jahre und daß sie häufig außerbetrieblich beschäftigt sind. Da die Anteile der sowohl betrieblich als auch außerbetrieblich beschäftigten Jugendlichen jedoch weniger stark zugenommen haben, kann man vermuten, daß nicht die Kombination von Erwerbstätigkeiten, sondern die völlige Aufgabe der landwirtschaftlichen

Erwerbstätigkeit der Kinder von Landwirten an Bedeutung gewonnen hat. Diese Zusammenhänge sollten auch bei einer Diskussion über die künftige Bedeutung von Erwerbskombinationen in der Landwirtschaft, die GEBAUER aus seiner Einschätzung der Entwicklung wesentlicher Bestimmungsgründe für Berufswahlentscheidungen ableitet, nicht vernachlässigt werden (FASTERDING 1987).

3 Entwicklungsperspektiven für den landwirtschaftlichen Nebenerwerb - Übergangsform oder langfristig stabiles Strukturelement?

Zur Beantwortung der in seinem Thema gestellten Frage setzt sich UMHAU zunächst einleitend mit den Anpassungs- und Integrationsprozessen des "landwirtschaftlichen Sektors" auseinander und gibt eigentlich bereits eine Antwort auf die Frage nach der Stabilität der nebenberuflichen Landbewirtschaftung, wenn er feststellt, daß Erwerbs- und Einkommenskombinationen keine zeitlich limitierte Übergangsform seien, sondern ein stabiles und sogar zunehmendes Element im agrarstrukturellen Gefüge darstellen. Er hätte sich seine Arbeit sicher erleichtern können, wenn er bereits an dieser Stelle die Anpassungsmöglichkeiten in Haushalten landwirtschaftlicher Betriebsinhaber (vgl. GEBAUER) und die sich aus diesen Anpassungen ergebenden Konsequenzen für die Entwicklung der sozioökonomischen Agrarstruktur herausgearbeitet hätte.

Die im Thema gestellte Kernfrage, ob Nebenerwerbsbetriebe eine Übergangsform oder ein langfristiges Strukturelement in der Landwirtschaft sind, läßt sich nur dann sinnvoll beantworten, wenn man die individuelle Persistenz der Betriebe (NEANDER 1982) insbesondere im Generationswechsel untersucht. Dieser einzelbetriebliche Aspekt muß jedoch ergänzt werden, wenn die Entwicklung der sozioökonomischen Struktur des Agrarsektors diskutiert werden soll, denn trotz eines intensiven einzelbetrieblichen Strukturwandels kann es zu im Zeitablauf konstanten Anteilen von Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben als Folge eines "Fließgleichgewichts" kommen. Leider diskutiert UMHAU diesen Fragenkomplex kaum und weist nur auf Ergebnisse von STADLER und STÄRKEL hin. Bei einer eingehenden Auseinandersetzung mit dieser sowie weiteren Quellen (z. B. Agrarbericht 1987) wäre sicher deutlicher geworden, daß es zwar auch über den Generationswechsel hinaus stabile Nebenerwerbsbetriebe gibt, daß die relative Konstanz der Anteile von Nebenerwerbsbetrieben an der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im Bundesgebiet aber überwiegend auf den Ersatz von ausscheidenden Nebenerwerbsbetrieben durch Zugänge aus der Gruppe der Haupterwerbsbetriebe zurückzuführen ist.

Einen breiten Raum nimmt bei UMHAU der Versuch der Erklärung des vermeintlichen Fehlens rationalen einkommensorientierten Verhaltens insbesondere bei den Entscheidungen in Nebenerwerbsbetrieben ein. Auf ein nichtrationales Verhalten schließt er aus den Ergebnissen von Buchführungsergebnissen identischer Betriebe über einen Zeitraum von sieben Wirtschaftsjahren. Da keine Informationen zur Fragestellung und zur Methodik dieser Auswertung vorliegen, kann darauf nicht näher eingegangen werden. Daher hier nur ein Hinweis: Das Festhalten von Betriebsinhabern mit Erwerbsskombinationen an der Agrarproduktion läßt sich vermutlich auch dadurch erklären, daß diese Inhaber - wie ihre Kollegen mit Haupterwerbsbetrieben - die durch Aufgabe von (Teilen) ihrer Agrarproduktion möglicherweise freiwerdende Arbeitszeit anderweitig nicht zur Einkommenserzielung einsetzen können. Das Argument niedriger Opportunitätskosten kann demnach sowohl für die Inhaber von Haupt- als auch für die von Nebenerwerbsbetrieben bzw. für die Personen ihrer Haushalte gelten.

UMHAUs abschließende Überlegungen zur künftigen Entwicklung der Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion sowie zur künftigen Entwicklung der Bedeutung von Einkommens- bzw. Erwerbsskombinationen ähneln denen von GEBAUER. Da sich UMHAU auf die traditionelle Abgrenzung von Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben stützt, hätte er - im Gegensatz zu GEBAUER - überschlägige Berechnungen anhand von Ergebnissen einer Befragung von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe u. a. nach der voraussichtlichen Art der Erwerbsform nach einer in den nächsten fünf bis zehn Jahren geplanten Übergabe ihrer Betriebe (WILSTACKE 1987) durchführen können. Mit Hilfe solcher Rechnungen hätte er die qualitativen Aussagen zur künftigen Entwicklung der sozioökonomischen Agrarstruktur auch quantitativ gestützt.

Literatur

- FASTERDING, F. (1987): Arbeitseinsatz in landwirtschaftlichen Betrieben in der BR Deutschland und Erwerbstätigkeit der Familien ihrer Inhaber. *Agrarwirtschaft* 36, S. 332-338.
- NEANDER, E. (1982): Bisherige Entwicklung und aktuelle Situation der Nebenerwerbslandwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. *Angewandte Wissenschaft* 264. Münster-Hiltrup, S. 5-53.

NEANDER, E. (1969): Zur Auswahl von Kriterien für die wirtschaftliche Lage im landwirtschaftlichen Sektor. In: SCHMITT, G. (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V. München, Basel, Wien, S. 63-79.

WILSTACKE, L. (1987): Hofübergabe und mit dem Generationswechsel einhergehender Strukturwandel im nächsten Jahrzehnt. Agrarwirtschaft 36, S. 173-183.

RÄUMLICH UNTERSCHIEDLICHE MÖGLICHKEITEN DER UMWIDMUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER FLÄCHEN

von

Hartwig SPITZER, Gießen

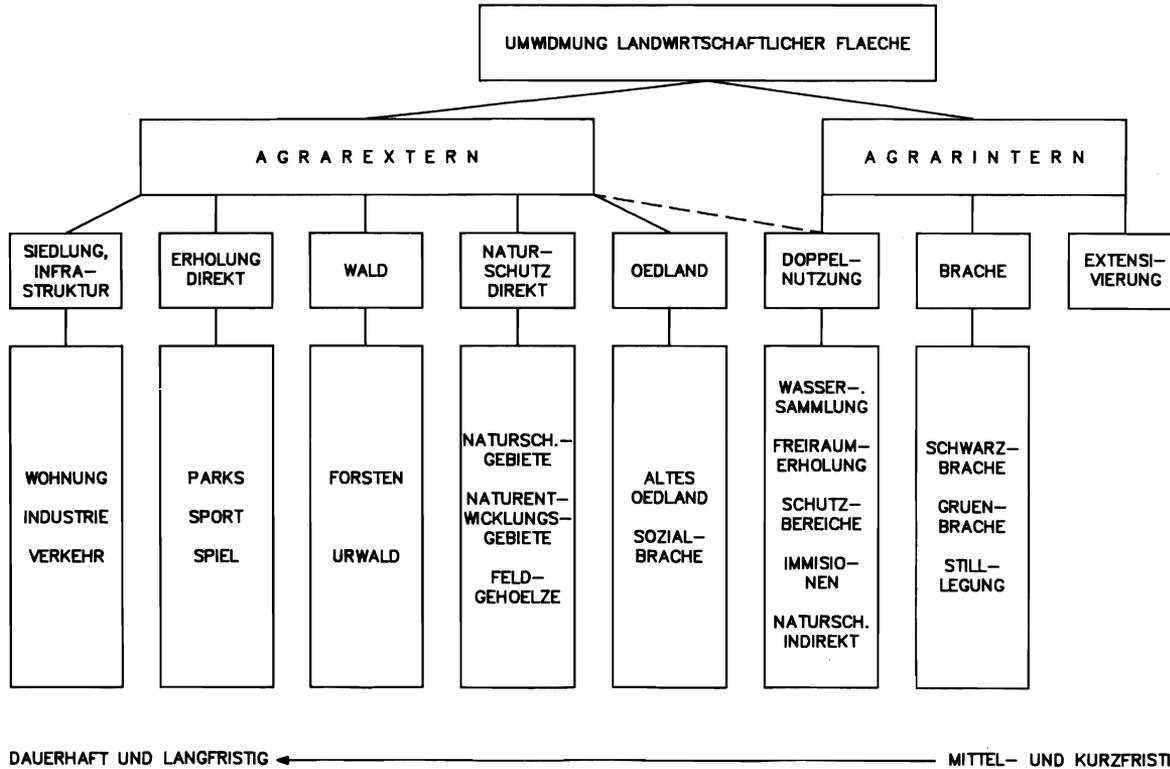
1 Einleitung

1.1 Formen der Umwidmung

Die für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaft oder das Bundesgebiet formulierten Absichten zur Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen kommen im Laufe ihres Vollzugs in den einzelnen Gemarkungen und deren Standorten an, wobei sich dann erst ihr wahrer Schwierigkeitsgrad und damit das tatsächliche Möglichkeitsfeld offenbart. Die räumlich sehr unterschiedlichen Bedingungen lassen die potentiell Betroffenen zunächst in der Annahme, daß nicht ihr Gebiet und Betrieb, sondern andere für die Maßnahmen in Betracht kommen.

Unter Umwidmung wird eine andere als die bisherige landwirtschaftliche Nutzung verstanden, wobei sich neue agrarexterne und agrarinterne Nutzungsformen ergeben können. Bei den agrarexternen Formen handelt es sich, wie Übersicht 1 zeigt, um dauerhafte oder zumindest langfristige Umwidmungen. Die agrarinternen Umwidmungen haben dagegen überwiegend mittel- und kurzfristigen Charakter. Zu ihnen gehören die Doppelnutzungen oder Mehrfachnutzungen. Hierbei gibt es auch langfristige Formen. Sodann ist es die Brachlegung. In diesen Bereich zählt auch die sogenannte Stilllegung. Schließlich kann auch die Extensivierung als eine agrarinterne Umwidmung angesehen werden, zumindest dann, wenn die Verringerung des Aufwandes zu einem deutlich veränderten Produktionsprogramm führt. Diese Auffassung wird nicht generell geteilt, aber es ist für die Betrachtung der agrar- und umweltpolitischen Maßnahmen auf jeden Fall angebracht, agrarexterne Umwidmungen und agrarinterne Extensivierungen gemeinsam zu betrachten.

Übersicht 1:



1.2 Ziele der Umwidmung

Die Agrarproduktionsmenge ist das Ergebnis des Zusammenwirkens aller Produktionsfaktoren. Eine Verminderung des Angebots setzt deswegen die Reduktion und Umstrukturierung aller Produktionsfaktoren, also auch die des Bodens beziehungsweise der Fläche, voraus. Agrarintern liegt das Doppelziel der Erreichung eines Marktgleichgewichtes und einer umweltgerechten Landbewirtschaftung vor. Dabei besteht Zielasymmetrie dergestalt, daß der Marktentlastung bisher ein weit größeres Gewicht gegeben wird. Das Marktgleichgewicht ist nicht allein durch die Verringerung der Landwirtschaftsfläche zu erreichen, ohne diese läßt es sich aber auch nicht herstellen. Die agrarinternen Ziele stoßen auf diejenigen der Raumordnung, besonders für die Gestaltung der Siedlung, Infrastruktur und der Mehrfachnutzung der Freiflächen, sowie auf die Zielsetzungen von Landschaftsgestaltung und Ökologie. Trotz der außerordentlichen agrarpolitischen Lage bleiben die agrarinternen Ziele in der Position von Sektorzielen und unterliegen damit dem allgemeinen Abstimmungsgebot. Speziell geht es darum, das Angebot an Landwirtschaftsfläche mit der Nachfrage bei agrarexternen Nutzungsarten in Einklang zu bringen.

2 Mögliche Verschiebungen im Flächenhaushalt

2.1 Verminderung der Landwirtschaftsfläche bei Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Eignung

2.1.1 Modellüberlegungen

Die agrarexternen Umwidmungen kommen durch ein Angebot landwirtschaftlicher Nutzflächen zustande. Hierbei spielt die Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Eignung eine entscheidende Rolle. Vor allem geht es um die Frage, ob alle Regionen gleichermaßen zur Flächenabgabe herangezogen oder ob Unterschiede mit Rücksicht auf Gunst oder Ungunst gemacht werden sollen. Die dabei auftretenden Konsequenzen lassen sich zunächst durch Modellüberlegungen verdeutlichen. Dabei wird zwischen landwirtschaftlicher Gunstlage und Ungunstlage unterschieden. Die Gunstlage zeichnet sich durch hohe Erträge, hohe Anteile der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche und große landwirtschaftliche Betriebe aus. Die Ungunstlage hat dagegen niedrige Erträge, niedrige Anteile der landwirtschaftlichen Fläche an der Gesamtfläche (LF-Anteile) und kleine Betriebe. In Übersicht 2 wird die Annahme einer zwanzigprozentigen Verminderung der Agrarproduktionsmenge in einem Gesamtgebiet mit vier gleich großen

Regionen unterschiedlicher Gunstlage durchgerechnet. Dabei werden folgende Möglichkeiten gleichmäßiger und ungleichmäßiger Verminderung angenommen:

1. Verminderung um die gleiche Produktionsmenge in jedem Gebiet
Dies könnte sich z. B. bei der Verteilung einer nationalen Reduktionsrate auf die Bundesländer ergeben.
2. Ungleichmäßige Verminderung durch progressive Beanspruchung der besseren Standorte
Hier wird angenommen, daß zur Verminderung der Agrarproduktionsmenge die besten Standorte am stärksten herangezogen werden, da dies am stärksten marktentlastend wirkt.
3. Ungleichmäßige Verminderung durch progressive Beanspruchung der schlechteren Standorte
Es wird unterstellt, daß zur Verminderung die jeweils schlechtesten Standorte herangezogen werden müssen, weil die betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten auf ihnen am geringsten sind.

Besonderes Augenmerk ist auf die sich ergebende Veränderung des LF-Anteils in den Regionen unterschiedlicher Gunst zu richten. Bei der gleichmäßigen Verminderung der Produktionsmenge wird der LF-Anteil in der Gunstregion I auf 52,8 v. H. der GF nur wenig, derjenige der Ungunstregion IV aber schon auf 15,7 v. H. der GF gesenkt. Bei progressiver Beanspruchung der besseren Standorte nähern sich die LF-Anteile der Regionen erwartungsgemäß an, die Gunstregion I behält aber immer noch eine Landwirtschaftsfläche von 46,5 v. H. der GF. Bei progressiver Beanspruchung der schlechteren Standorte verliert die Ungunstregion IV ihre Landwirtschaftsfläche ganz. Ihre Landwirtschaftsfläche hat für die ihr zugedachte Abgabequote nicht einmal ausgereicht, so daß Region III den unerfüllten Rest mittragen muß.

Eine Verteilung der nationalen Reduktionsrate könnte auch durch eine gleichmäßige Verminderung der landwirtschaftlichen Fläche in allen Regionen erfolgen. In diesem Fall wären die LF-Anteile des Beispiels der Übersicht 2: 48, 40, 32 und 24 v. H. der LF.

Übersicht 2: Fiktive Verminderung der Agrarproduktionsmenge um 20 v. H. in vier Modellregionen unterschiedlicher landwirtschaftlicher Eignung

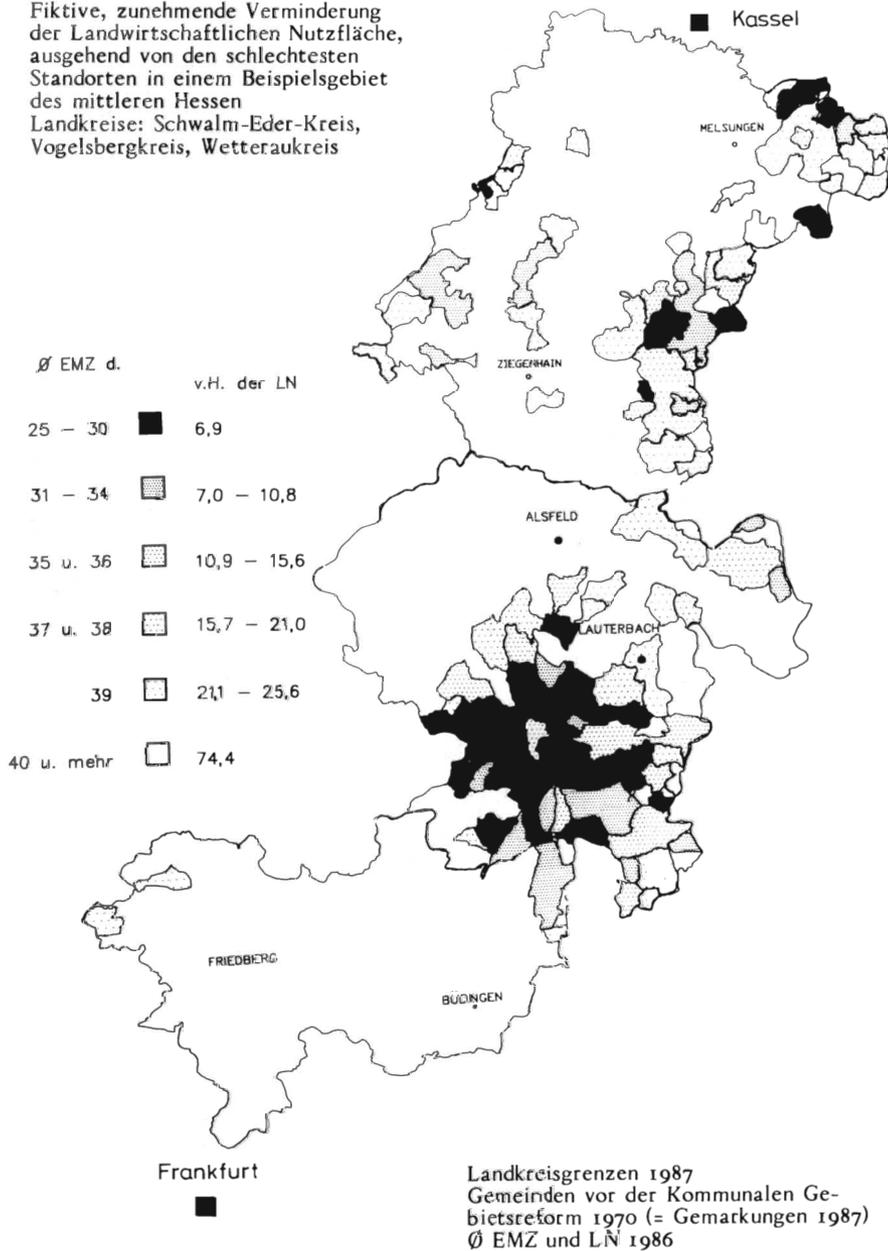
	Gunstlage		Ungunstlage		Gesamtgebiet
	I	II	III	IV	
Gesamtfläche (GF) km ²	1 000	1 000	1 000	1 000	4 000
Erträge Getreideeinheiten t/ha	6	5	4	3	4,5
LF-Anteil v. H. an GF	60	50	40	30	45
LF km ²	600	500	400	300	1 800
Agrarproduktionsmenge GE t	360 000	250 000	160 000	90 000	860 000
1. Gleichmäßige Verminderung					
Verminderung Produktionsmenge v. H.	5	5	5	5	20
GF t	43 000	43 000	43 000	43 000	172 000
Verbleibende LF v. H. GF	52,8	41,4	29,2	15,7	34,8
2. Ungleichmäßige Verminderung					
a) Progressive Beanspruchung der besseren Standorte					
Verminderung Produktionsmenge v. H.	10,7	5,3	2,7	1,3	20,0
GE t	92 000	45 600	23 300	11 200	172 000
Verbleibende LF v. H. GF	46,5	40,9	34,2	26,3	37,0
b) Progressive Beanspruchung der schlechteren Standorte					
Verminderung Produktionsmenge v. H.	1,3	2,7	5,3	10,7	20,0
GE t	11 200	23 300	45 600	92 000	172 000
Ausgleich GE t			+2 000	-2 000	
GE t ausgeglichen	11 200	23 300	47 600	90 000	172 000
Verbleibende LF v. H. GF	58,2	45,3	28,1	0	32,9

2.1.2 Reales Beispiel aus dem mittleren Hessen

Wie diese Verhältnisse im realen Fall aussehen, zeigen die Auswertungen für ein Beispielsgebiet aus dem mittleren Teil Hessens, in dem eine breite Skala landwirtschaftlicher Eignung auftritt. Es wird unterstellt, daß die Verminderung der landwirtschaftlichen Fläche bei den schlechtesten Standorten anfängt und sich bis 25 v. H. der LF fortsetzt. Dabei repräsentieren die durchschnittlichen Ertragsmeßzahlen der Gemarkungen von 1970 (ehe es zu einer Gemeindezusammenlegung kam) die Standortgunst. Die Karte zeigt eindeutig eine regionale Konzentration der Flächenreduktion. Die Mittelgebirgslagen des Vogelsberges und Randlagen

Übersicht 3:

Fiktive, zunehmende Verminderung der Landwirtschaftlichen Nutzfläche, ausgehend von den schlechtesten Standorten in einem Beispielsgebiet des mittleren Hessen
 Landkreise: Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Wetteraukreis

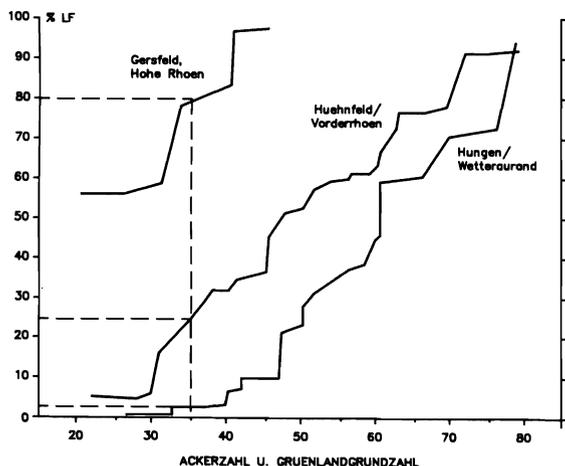


Quelle: Statistisches Landesamt Wiesbaden

anderer Mittelgebirge würden ihre Landwirtschaftsfläche zuerst und dann vollständig verlieren, während die Ackerbaulagen der Wetterau, Schwalm und Niederhessischen Senke von dieser Maßnahme verschont blieben. Wenn alle Gemarkungen mit einer durchschnittlichen EMZ unter 40 ihre Landwirtschaftsfläche aufgäben, wären in diesem Beispielsgebiet 25,4 v. H. der LF aus der Produktion genommen.

Innerhalb der Gemarkungsfläche bestehen aber in der Regel auch noch deutliche Unterschiede in der Standortneigung, so daß sich auch entsprechend kleinräumige Muster bei den verschiedenen Abnahmebedingungen ergeben. Um dies zu überprüfen wurden für drei hessische Gemarkungen unterschiedlicher Standortgunst die Güteklassen der einzelnen Grundstücke ausgewertet. Das geschah auf der Grundlage der grundstücksgenauen Ergebnisse der Reichsbodenschätzung. Die Darstellung, Übersicht 4, zeigt nun, daß diese kleinräumige Differenzierung die Aussagen zum Großraum kaum modifiziert. Die Gemarkungen in Ungunstlage, die ohnehin niedrige LF-Anteile haben, würden schnell den größten Teil ihrer Landwirtschaftsfläche verlieren. - Der Vollzug einer solchen Maßnahme ist zumindest fragwürdig.

Übersicht 4: Verteilung der Güteklassen der landwirtschaftlichen Fläche in drei hessischen Beispielsmarkungen¹⁾



¹⁾ Ortsteile der jeweiligen Gemeinden, Daten 1983.
Gersfeld 83 ha LF, Hühnfeld 564 ha LF, Hungen 747 ha LF.

Quelle: Katasteramt Fulda (1987)

2.2 Agrarinterne Umwidmungen mit Verminderungseffekt auf die Agrarproduktionsmenge

Inwieweit und wo die Doppelnutzung, also die gleichzeitige landwirtschaftliche und andersartige Nutzung auf die Agrarproduktionsmenge der betroffenen Fläche vermindern wirkt, hängt von der Art der Nutzungsansprüche ab. Dabei sind drei Fälle zu unterscheiden:

1. Rechtliche Absicherung der anderen Nutzungsart mit direkter Einschränkungswirkung auf die Agrarproduktion; etwa bei Wassersammlung oder Naturschutz
2. Rechtliche Absicherung der anderen Nutzungsart mit indirekter Einschränkungswirkung auf die Agrarproduktion; etwa bei Infrastrukturschutz
3. Keine rechtliche Absicherung der anderen Nutzungsart, die aber faktisch direkt oder indirekt Einschränkungswirkung auf die Agrarproduktion hat; etwa bei Erholungsnutzung oder Immissionen

Die räumliche Betroffenheit der Landwirtschaft richtet sich nach den Standortbedingungen der anderen Nutzungsarten. Deren Standortbindung nimmt vom ersten zum dritten Fall hin ab.

Die Brachlegung betrifft zunächst den Ackerbau. Von der Rotationsbrache wären die Gunstlagen im besonderen Maße betroffen. In den Ungunstlagen ist die landwirtschaftliche Nutzfläche von der Brachlegung der Grenzertragsflächen betroffen. Es geht um den mehr wirtschaftlich bestimmten Teil der Sozialbrache. Für die agrarpolitisch betriebene sogenannte Stilllegung kämen alle Ackerflächen gleichermaßen in Betracht. Wenn die Flächen für eine gewisse Zeit stillgelegt werden sollen, um eines Tages wieder einer alternativen agrarischen Nutzung zur Verfügung zu stehen, dann würde sich eine räumliche Differenzierung nach den Standortansprüchen der Alternative ergeben.

2.3 Räumlich unterschiedliche Nachfrage der agrarexternen Nutzungsarten

Von seiten der agrarexternen Nutzungsarten werden räumlich unterschiedliche Anforderungen für die Übernahme landwirtschaftlicher Nutzfläche, die man als Nachfrage verstehen kann, gestellt. Darüber lassen sich tendenzielle Aussagen machen. Zunächst muß auf die Raumordnung als Vertreterin der Gesamtheit der Nutzungsarten hingewiesen werden, zu deren Zielen eine ausgewogene Raumnutzungsstruktur gehört. Damit sind zu starke Entmischungstendenzen nicht

vereinbar. Weder darf sich die landwirtschaftliche Nutzung ganz aus größeren Gebieten zurückziehen und die Siedlungen in Wildnis oder Wald stehen lassen, noch wird eine passive Sanierung, also die Absiedlung ländlicher Gebiete, hingenommen. Letztere geistert nur als Gespenst durch die Fachliteratur. - Bei den einzelnen Nutzungsarten zeigen sich folgende Tendenzen:

1. Die bisher starke und weiterhin unverminderte Nachfrage nach Siedlungsflächen erfolgt überwiegend im Anschluß an die bestehende städtische Bebauung und nimmt auf die landwirtschaftliche Eignung keine Rücksicht. Im Bundesgebiet hat zwischen 1981 und 1985 die Siedlungsfläche um 177 900 ha zugenommen und die Landwirtschaftsfläche um 146 100 ha abgenommen (s. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung 1987). Die landwirtschaftlichen Gunstlagen wurden deutlich stärker beansprucht als die Ungunstlagen. Das belegt BÜHNEMANN (1987) mit den geplanten Umwidmungen landwirtschaftlicher Fläche in hessischen Bauleitplanungen. Trotz der stagnierenden Bevölkerungsentwicklung ist auch in Zukunft mit unverminderter Nachfrage nach Bauland zu rechnen (vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung).
2. Der Ausbau der Infrastruktur erfolgt in allen Räumen, jedoch in den dichtbesiedelten Gebieten, in denen die landwirtschaftlichen Gunstlagen überproportional vertreten sind, in stärkerem Maße als in peripheren Räumen. Die indirekten Flächenbeanspruchungen durch Infrastruktur sind weit umfangreicher, als die direkten, hängen aber räumlich fest mit ihnen zusammen.
3. Anders ist es mit den Emissionen, sie verursachen einmal Nahimmissionen, die sich an die Emittenten anschließen, aber auch Fernimmissionen, die einzelnen Emittenten nicht zuordenbar sind. Davon sind die landwirtschaftlichen Flächen (wie alle Flächen) im unterschiedlichen Maße betroffen. Das führt zu Belastungsgebieten unterschiedlicher Stärke (vgl. SPITZER (b), Übersicht 1). Wenn die Landwirtschaft Flächen abgibt, sollte sie sich bevorzugt von den stark durch Immissionen belasteten Flächen trennen.
4. Die Nachfrage nach Erholungsflächen ist so groß, daß sie im gesamten Bundesgebiet auftritt, jedoch in den landwirtschaftlichen Ungunstlagen im besonderen Maße. Es gibt aber auch die landesplanerische Vorstellung, daß die stadtnahen Freiflächen vorrangig der Naherholung dienen und die landwirtschaftlichen Nutzflächen dementsprechend weiter in die Peripherie rücken sollten.

5. Die ebenfalls ungedeckte Nachfrage nach Wasserschutzgebieten erstreckt sich überwiegend auf landwirtschaftliche Ungunstlagen. Es muß insgesamt mindestens mit einer Verdopplung der bisherigen Wasserschutzgebiete gerechnet werden (s. SPITZER und KÖSTER 1987). Intensive Ackerbaugelände sind wenig geeignet und werden nur in besonderen Fällen herangezogen (vgl. WOHLRAB 1976).
6. Für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen werden überwiegend Waldanschlußareale nachgefragt. Auch diese Entmischungstendenz der Raumnutzung findet ihre raumordnerische Grenze. Zu beachten ist, daß die quantitativen Möglichkeiten der Aufforstung in Gestalt der jährlich machbaren Aufforstungsraten so gering sind, daß sie mittelfristig keinen nennenswerten Beitrag zur Agrarmarktentlastung leisten können; so die Aussage von WEIMANN (1986).
7. Die direkten Naturschutzflächen, die gegenwärtig nur 0,9 % der GF einnehmen, aber auch die indirekten Flächen dieser Art sollen deutlich ausgedehnt werden. Dabei wird von seiten der ökologischen Wissenschaft ganz überwiegend das Konzept einer Landnutzungsvielfalt vertreten. Das bedeutet eine großräumige Vernetzung von Flurgehölzen und eine damit verbundene generelle Extensivierung landwirtschaftlicher Flächen. Inselkonzepte und die Bereitstellung ökologischer Ausgleichsgebiete zum Ausgleich für die intensive Nutzung landwirtschaftlicher Gunstlagen finden keinen Anklang. Die Vorstellungen über einen einseitigen Rückzug der Landwirtschaftsfläche aus den Ungunstlagen wird scharf kritisiert. Daraus ergibt sich eine räumlich recht gleichmäßige Nachfrage nach Flächen für den Naturschutz. Das muß zur Kenntnis genommen werden, obwohl sich auch fachlich begründete Kompromisse zwischen Verbundkonzept und Inselkonzept denken lassen.

3 Mögliche räumliche Verlagerung finanzieller Förderung

Die Möglichkeiten der Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen hängen von der Finanzierbarkeit und besonders von deren öffentlicher Förderung ab. Hier sind je nach Umwidmungsart Veränderungen gegenüber dem bisherigen Muster der räumlichen Verteilung der öffentlichen Finanzierung möglich. Die Ausweitung von Siedlungsflächen, Infrastruktur und direkten Erholungsgebieten bedarf keiner neuen finanziellen Maßnahmen. Im agrarexternen Fall direkter Umwidmung sind es deswegen die Aufforstung und die Ausweitung der Naturschutzflächen, die finanziell neu wirksam werden könnten. Bei der Aufforstung ist das räumliche

Verteilungsmuster klar. Ein Biotopverbundsystem für das ganze Bundesgebiet würde auch in den landwirtschaftlichen Gunstgebieten entsprechende Ausgleichszahlungen erfordern. Die agrarexternen indirekten Umwidmungen in der Form von Doppelnutzung landwirtschaftlicher und anderer Art lassen sich nur teilweise finanziell ausgleichen.

Bei den agrarinternen Umwidmungen stellt sich der Fall anders dar. Ausgleichszahlungen für Brachlegung und Extensivierung, gemessen an den Deckungsbeitragsverlusten, würden zu einer neuen Form flächengebundener Agrarsubvention in landwirtschaftlichen Gunstgebieten führen, die in einem eigentümlichen Kontrast zu den Agrarsubventionen in Form von Ausgleichszulagen in den benachteiligten Gebieten ständen. Die Ausgleichszahlungen für marktentlastende Maßnahmen würden in stärkerem Maße den landwirtschaftlichen Gunstlagen und damit den norddeutschen Ländern zugute kommen, während von den Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete die süddeutschen Länder die höheren Anteile erhalten. Hierüber hat GIESSÜBEL Abschätzungen vorgenommen. In diesen Tatbeständen liegen die feststellbaren Unterschiede zwischen den aktuellen Vorschlägen zur Reform der Agrarpolitik aus Norddeutschland und denen aus Süddeutschland mitbegründet.

Statt der Ausgleichszahlungen für eine Verminderung oder gar Unterlassung der Agrarproduktion könnte auch eine öffentliche Vergütung für erbrachte ökologische Leistung in Betracht gezogen werden. Die Überprüfung in Beispielsgebieten durch Köster (1986) ergab tendenziell eine höhere ökologische Leistung in peripheren und benachteiligten Gebieten als in stadtnahen und Gunstgebieten. In einer Wertermittlung dieser Art für ein Bundesland oder das Bundesgebiet insgesamt wäre zu überprüfen, inwieweit sich die bisher gefundene Tendenz bestätigen würde. Dieser Ansatz hätte den Vorteil, daß man erbrachte statt unterlassene Leistungen honorierte. Es ergäbe sich auch eine räumliche Steuerungsmöglichkeit der Umweltschutzpolitik. Unter diesem Gesichtspunkt bestände aber auch eine Möglichkeit für agrarische Gunstlagen mit zu geringen Umweltschutzleistungen; wenn nämlich in ihnen die Erhöhung dieser Leistungen finanziell gefördert werden sollte.

4 Schlußbemerkung

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß agrarexterne und agrarinterne Umwidmungsmöglichkeiten letztlich gemeinsam praktiziert werden müssen. Umwidmungen haben schon bisher stattgefunden. Ob sie, bei aller Plausibilität, in der

mittleren Zukunft einen bedeutend höheren Umfang annehmen werden, muß nach den bisherigen Erfahrungen, trotz des vielzitierten Problemdrucks in der Agrarpolitik, mit Vorsicht beurteilt werden. Das Ziel der Einrichtung einer umweltgerechten Landwirtschaftsform und der Vergrößerung der Naturschutzflächen bedarf einer Aufwertung. Die agrarexterne Umwidmung der Landwirtschaftsfläche darf auf keinen Fall nur von seiten des Angebots, sondern muß vielmehr hauptsächlich aus der Sicht der Nachfrage der nichtagrarischen Nutzungsarten betrachtet werden. Daraus ergeben sich räumlich unterschiedliche und hinsichtlich von Angebot und Nachfrage im Raum voneinander abweichende Umwidmungsmöglichkeiten. In der Realisierung werden die Radikalannahmen über die Betroffenheit von landwirtschaftlichen Gunst- und Ungunstlagen kaum zur Geltung kommen. Deswegen wird auch eine drastische Entmischung beziehungsweise regionale Spezialisierung der Landnutzung, mit einem Rückzug der Landwirtschaft auf "Inseln landwirtschaftlicher Gunstlagen", nicht verwirklicht werden. Gute landwirtschaftliche Standorte sind also ebenfalls für die Umwidmung in Betracht zu ziehen. Wer die alleinige Entmischung vertritt, der verkennt die Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Nutzung von den Kräften der agrarexternen Nutzungsarten und somit die Eingebundenheit der Landwirtschaftsfläche in die komplexe Landnutzung.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Arbeitskreis "Künftige Flächenbedarfe, Flächenpotentiale, Flächennutzungskonflikte". Leitung: Prof. Dr. K. Borchard, Bonn. Hannover, Veröffentlichung im Druck.
- BÜHNEMANN, W. (1987): Planungsunterlagen der Gesellschaft für Kommunalberatung (GfK). Bad Homburg.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1987): BfLR-Mitteilungen 5/August 1987, S. 3. Bonn-Bad Godesberg.
- GIESSÜBEL, R.: Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft - Räumliche Verteilung der Kosten für regional- und umweltpolitische Maßnahmen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungsbericht, im Druck.
- KÜSTER, H. J. (Achim) (1986): Zur Quantifizierung ökologischer Leistungen. Regionalpolitik und Umweltschutz im ländlichen Raum (Hrsg. Prof. Dr. H. SPITZER) Bericht Nr. 22. Gießen.
- SPITZER, H. (a): Überlagerungen von Freiflächennutzungen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover, im Druck.

- SPITZER, H. (b): Landwirtschaftliche Flächennutzung unter dem Aspekt der Flächenhaushaltspolitik. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover, im Druck.
- SPITZER, H. und H. J. KÖSTER (1987): Umfang der Wasserschutzgebiete in der Bundesrepublik Deutschland. In: Z. f. Kulturtechnik und Flurbereinigung 28, S. 199-297.
- WEIMANN, H. J. (1986): Möglichkeiten und Grenzen der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen. Hessische Forsteinrichtungsanstalt (FEA). Gießen, Vortrag 2.6.86.
- WOHLRAB, B. (1976): Wasserschutzgebiete und Landnutzungsplanung - Beiträge zur Landnutzungsplanung. AVA L2, S. 55-80. Wiesbaden.

ERFAHRUNGEN MIT DEM NIEDERSÄCHSISCHEN
GRÜNBRACHE-PROGRAMM
- AUS DER SICHT DER BERATUNG UND DER VERWALTUNG -

von

W. MILCH, Hannover

1 Einleitung

Das erste Jahr (Wirtschaftsjahr 1986/87) des Modellversuches "Grünbrache" in Niedersachsen ist abgeschlossen. Auf Grund einer fundierten wissenschaftlichen Begleituntersuchung (Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (1987): Untersuchung von Akzeptanz, Wirkungen und Verbesserungsmöglichkeiten staatlicher Angebote zur Flächenstilllegung und Produktionsminderung (Zwischenbericht). Braunschweig) verfügen wir bereits über gesichertes Zahlenmaterial, das Aussagen über die Gründe der Beteiligung bzw. Nichtbeteiligung zuläßt.

Die wesentlichen Erkenntnisse aus dem ersten Jahr des Modellversuches - insbesondere auch die Gründe für die relativ geringe Akzeptanz - werden im Rahmen der Tagung aus Sicht des zuständigen Bundesministeriums und der Wissenschaft vorgetragen.

An dieser Stelle sollen - ergänzend dazu - die spezifischen Erfahrungen vorge-
tragen werden, die aus Sicht der durchführenden Verwaltung und der begleitenden
Beratung gemacht wurden. Von besonderem Interesse ist dabei der Vergleich
zwischen dem bereits abgeschlossenen ersten Grünbrachejahr und dem sich in
vielelei Hinsicht davon deutlich unterscheidenden zweiten Jahr. Da für das
zweite Jahr - zumindest im Bereich der Landwirtschaftskammer Hannover -
bereits seit einigen Wochen die Antragsfrist abgelaufen ist, können aus der
Gegenüberstellung beider Antragszeiträume interessante Erkenntnisse abgeleitet
werden. Die in den weiteren Zahlenvergleichen zum Ausdruck kommenden Zahlen
beziehen sich jeweils auf das Gebiet der Landwirtschaftskammer Hannover.

2 Inanspruchnahme des Programmes

Die Inanspruchnahme des Grünbrache-Programmes erfolgte im ersten Jahr - im Gegensatz zu den relativ optimistischen Erwartungen im politischen Bereich - in recht bescheidenem Umfang. Das insgesamt bereitgestellte Mittelvolumen konnte trotz entsprechender Verlängerung der Antragsfrist nur sehr begrenzt ausgeschöpft werden (Übersicht 1). Die Gründe für die mangelnde Akzeptanz sind durch die Befragung, die im Rahmen des wissenschaftlichen Begleitprogrammes durchgeführt wurde, sehr detailliert herausgearbeitet worden. Dabei spielten die unzureichenden ökonomischen Anreize neben psychologischen Barrieren, wie sich deutlich herausgestellt hat, eine wesentliche Rolle.

Übersicht 1: Inanspruchnahme des Grünbrache-Programmes
- im Bereich der Landwirtschaftskammer Hannover¹⁾

	1. Jahr (1986/87) ²⁾	2. Jahr (1987/88) ³⁾
Antragszeitraum	04.06. - (01.08.) 14.11.	01.08. - 26.08.
Zahl der Anträge	6 081	6 282
angemeldete Fläche	27 120 ha	44 700 ha
beantragtes Mittelvolumen	28,5 Mio. DM	52,1 Mio. DM
zur Verfügung gestellte Mittel	72,0 Mio. DM	37,4 Mio. DM
durchschnittliche Fläche je Antrag	4,45 ha	7,31 ha
durchschnittlicher Zuschußbetrag	1 053 DM/ha	1 261 DM/ha

1) Im Regierungsbezirk Weser-Ems ist die Landwirtschaftskammer Weser-Ems für die Durchführung des Grünbrache-Programmes zuständig.

2) endgültige Ergebnisse

3) vorläufige Ergebnisse

Einen völlig anderen Verlauf nahm das Antragsverfahren in dem zur Zeit laufenden zweiten Jahr des Programmes. Das insgesamt für den Bereich der Landwirtschaftskammer aus Bundes- und Landesmitteln zur Verfügung gestellte Volumen war bereits nach wenigen Wochen erheblich überzeichnet. Trotz eines vorzeitigen Antragsstopps am 27.08.1987 (ursprünglich war eine Antragsfrist bis zum 01.10.1987 vorgesehen) entstand ein Überhang von ca. 2 300 Anträgen

(entspricht ca. 36 % aller eingereichten Anträge), der mit den anfänglich zur Verfügung gestellten Mitteln nicht mehr bedient werden konnte. Eine wesentliche Ursache für die schnelle Überzeichnung des Programmes ist darin zu sehen, daß sich die durchschnittliche Brachefläche der am Programm beteiligten Betriebe gegenüber dem ersten Jahr (4,45 ha) nahezu verdoppelt hat (7,31 ha).

3 Gründe für die verbesserte Akzeptanz des Programmes

Als wesentliche Gründe für die sehr gute Akzeptanz des Programmes im laufenden Jahr sind zu nennen:

- An der Bodengüte orientierte, gestaffelte Ausgleichsbeträge (im Gegensatz zum relativ starren Ausgleichssystem im ersten Jahr),
- stark negative Erzeugerpreisentwicklung bei Getreide,
- Absicherung der Grünbrache-Fläche als "Getreidefläche" (im Hinblick auf eventuell zukünftig nachzuweisende Referenzflächen),
- bessere produktionstechnische Erfahrungen mit der Begrünung auf seiten von Beratung und Praxis.

In welcher Form die Umstellung der Ausgleichsregelung vollzogen wurde und wie sich dies auf die Teilnahmebereitschaft ausgewirkt hat, verdeutlicht Übersicht 2. Im Vergleich zum ersten Jahr ist der Anteil der besser bonitierten Ackerflächen erheblich angestiegen. Während im ersten Jahr nur 29 % aller Flächen eine Ackerzahl von über 40 aufwiesen, entfallen im laufenden Jahr ca. 50 % aller Flächen auf Böden mit mittlerer bzw. guter Bonität.

Neben den verbesserten finanziellen Anreizen haben natürlich die gravierenden Erzeugerpreiseinbrüche bei Getreide im laufenden Getreidewirtschaftsjahr entscheidend dazu beigetragen, daß die Akzeptanz des Programmes, gerade auch auf den guten Ackerbaustandorten, erheblich gestiegen ist.

Damit zeichnet sich auch im Hinblick auf die realistische Einschätzung des Programmes durch die Landwirte ein deutlicher Wandel ab. Seitens der Beratung konnte im ersten Grünbrachejahr beobachtet werden, daß viele Betriebe auf ertragsschwachen Standorten den wirtschaftlichen Vorteil der Grünbrache - gemessen am Deckungsbeitragsvergleich - zu niedrig einstufen. Anders die Situation in diesem Jahr: Unter dem Eindruck der negativen Preisbeschlüsse für das Getreidewirtschaftsjahr 1987/88 entschieden sich gerade auch größere Ackerbaubetriebe auf besserem Standort sehr frühzeitig für eine maximale Ausschöpfung des Programmes (33 % der Ackerfläche, maximal 35 ha). Die verbesserten

Übersicht 2: Ausgleichssätze im Rahmen des Niedersächsischen Grünbrache-Programms

1. Jahr (1986/87)			2. Jahr (1987/88)				
Ackerzahl	Ausgleichsbetrag DM/ha	Flächenanteil ¹⁾ in %	Ackerzahl	Grundbetrag DM/ha	Zuschlag ³⁾ DM/ha	Ausgleichsbetrag DM/ha	Flächenanteil ^{1,2)} in %
bis 40	1 000	71	bis 20	-	-	1 000	
			21 - 47	700	315-700	1 015 - 1 400	
über 40	1 200	29	48 - 55			1 400	
			über 55			1 600	
			bis 33				48,5
			34 - 55				34,3
			über 55				17,2

1) bezogen auf den Bereich der Landwirtschaftskammer Hannover

2) bezogen auf die bewilligten Anträge (vorläufiges Ergebnis)

3) Zuschlag: 15 DM/Bodenpunkt

ökonomischen Chancen der Grünbrache für den Einzelbetrieb, die in Übersicht 3 zum Ausdruck kommen, sind in diesem Jahr von den Landwirten wesentlich realistischer eingestuft worden.

4 Angepaßte Produktionstechnik

Die ackerbauliche Beratung stand im ersten Versuchsjahr vor besonderen Problemen, soweit Empfehlungen zur Durchführung der Grünbrache gegeben werden sollten. Da auf diesem Gebiet weder gesicherte Versuchsergebnisse noch Erfahrungen vorlagen, fußten die Empfehlungen größtenteils auf den Erfahrungen im Zwischenfruchtbau. Von seiten der Beratung wie auch der Praxis wurde dabei intensiv und häufig kontrovers über die zwei grundsätzlichen Alternativen, die sich für die Begrünung anbieten, diskutiert. Der Grundsatzstreit über

- Selbstbegrünung oder
- gezielte Begrünung

ist inzwischen durch die vorliegenden Erfahrungen aus Praxis- und Exaktversuchen des ersten Versuchsjahres weitgehend entschieden. Eine zu extensive Form der Grünbrache, wie sie von Praktikern teilweise in Form der Selbstbegrünung aus Kostengründen gewählt worden ist, hat sich als ackerbaulich sehr problematisch erwiesen. Neben den ökologischen Bedenken, die gegen diese Form der Begrünung vorgetragen worden sind, haben sich eindeutige ackerbauliche Nachteile eingestellt. Als entscheidender Nachteil der Selbstbegrünung muß die im Zusammenhang damit stehende starke Zunahme der Verunkrautung gesehen werden. Der stark ansteigende Unkrautdruck führt zu Problemen für die Folgefrucht und zwingt in der Regel deshalb zu einem erhöhten nachträglichen Herbizideinsatz in den nachfolgenden Jahren. Weitere Schwächen der Selbstbegrünung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Aufgang von Ausfallgetreide fördert den Krankheits- und Schädlingsbefall,
- schlechte Vorfruchtwirkung.

Aber auch im Hinblick auf die gezielte Begrünung konnten durch die Versuche im ersten Jahr deutlich verbesserte Informationsgrundlagen geschaffen werden. Als wesentliche Erkenntnis kann herausgestellt werden, daß die Begrünung mit Leguminosen wegen des Verzichtes auf jegliche Stickstoffdüngung besondere Vorteile bietet. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß für das zweite Versuchsjahr deutlich verbesserte produktionstechnische Empfehlungen von der Beratung gegeben werden können. Diese zielen darauf ab, eine fundierte Abwägung der

Übersicht 3: Einzelbetriebliche Vorzüglichkeit der Grünbrache gegenüber dem Getreideanbau

Acker- zahl	1. Grünbrachejahr (1986/87)				2. Grünbrachejahr (1987/88)			
	Ausgleichs- betrag	var. Kosten d. Grünbrache	Deckungsbetrag der Grünbrache	Anbau von Wintergerste überlegen ab dt/ha 1)	Ausgleichs- betrag	var. Kosten d. Grünbrache	Deckungsbetrag der Grünbrache	Anbau von Wintergerste überlegen ab dt/ha 2)
	DM/ha	DM/ha	DM/ha		DM/ha	DM/ha	DM/ha	
20	1 000	150	850	55	1 000	150	850	61
30	1 000	"	850	55	1 150	"	1 000	66
40	1 200	"	1 050	60	1 300	"	1 150	70
50	1 200	"	1 050	60	1 400	"	1 250	73
über 55	1 200	"	1 050	60	1 600	"	1 450	80

1) berechnet auf der Grundlage der Preis-Kosten-Verhältnisse für die Ernte 1987

2) berechnet auf der Grundlage der Preis-Kosten-Verhältnisse für die Ernte 1988
(unterstellte Getreidepreissenkung gegenüber 1987 = 10 Prozent)

pflanzenbaulichen Vor- und Nachteile verschiedener Begrünungsformen, unter Einbeziehung von Kostengesichtspunkten, vornehmen zu können.

5 Verwaltungsmäßige Kontrolle

Die verwaltungsmäßige Durchführung und Kontrolle der Grünbrache obliegt in Niedersachsen den beiden Landwirtschaftskammern. Das Antragsverfahren wird über die örtlich zuständigen Dienststellen der Landwirtschaftskammern abgewickelt. Eine andere Verfahrensweise wurde im ersten Grünbrachejahr im Hinblick auf die Überprüfung der Grünbrache-Flächen gewählt. Aus Gründen einer einheitlichen Vorgehensweise und insbesondere auf Grund der Absicht, gezielte Erfahrungen mit der Überprüfung zu sammeln, wurde diese von Bediensteten aus der Hauptverwaltung durchgeführt. Dabei spielt die Überlegung, den örtlich eingesetzten Berater aus dem zu erwartenden Konflikt "Berater in Kontrollfunktion" herauszuhalten, eine entscheidende Rolle.

Die Überprüfung der Grünbrache-Flächen wurde im Juni 1987 vorgenommen. Sie erfolgte stichprobenhaft, jedoch innerhalb der Stichprobe jeweils für gesamte Gemarkungen. Damit sollte bei den Landwirten dem Eindruck vorgebeugt werden, daß im Rahmen der Überprüfung dem Gleichbehandlungsgrundsatz nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann. Insgesamt hat sich nach Abschluß der Überprüfung gezeigt, daß die ganz überwiegende Mehrzahl der Landwirte mit Sorgfalt und hohem Verantwortungsbewußtsein die nach den Richtlinien geforderten Aufgaben eingehalten hat. Zum Zeitpunkt der Überprüfung wurden lediglich bei ca. 2 % aller überprüften Betriebe Regelwidrigkeiten im Sinne der Richtlinien festgestellt. Die Reaktion der beteiligten Landwirte auf das Überprüfungsverfahren war in jeder Beziehung von Einsicht und Verständnis für die Notwendigkeit derartiger Maßnahmen gekennzeichnet.

6 Zusammenfassung

Das erste Jahr des Modellversuches "Grünbrache" in Niedersachsen war gekennzeichnet durch eine ungenügende Akzeptanz des Programmes bei den Landwirten. Der marktentlastende Effekt konnte nicht in dem Maße, wie gewünscht, nachgewiesen werden, weil überwiegend Problemflächen und an der Peripherie liegende Ackerstücke zur Grünbrache angemeldet wurden. Wesentliche Ursache für die unzureichende Akzeptanz des Programmes war, wie die wissenschaftliche

Begleituntersuchung und die Erfahrungen der Beratung gezeigt haben, die zu niedrige und zu starre Gestaltung der Ausgleichssätze.

Nachdem die Hemmnisse nach den Erfahrungen des ersten Grünbrachejahres weitgehend abgebaut bzw. in die richtige Richtung korrigiert worden sind, stellt sich die Situation im zweiten Grünbrachejahr wesentlich anders dar. Auf Grund der inzwischen gesammelten Erfahrungen auf seiten von Beratung und Praxis und insbesondere auf Grund der verbesserten Ausgleichsregelungen hat sich die Akzeptanz des Programmes grundlegend gewandelt.

Leider ist aus niedersächsischer Sicht zu bedauern, daß sich der Bund nicht entscheiden konnte, zur Abdeckung der Nachfrage auf Grund der deutlich verbesserten Akzeptanz ein entsprechendes finanzielles Mittelvolumen zur Verfügung zu stellen. Es wäre fatal, wenn die bereits im zweiten Jahr des niedersächsischen Grünbrache-Programmes deutlich bestätigten Vorteile, die mit einer verwaltungsmäßig einfach handhabbaren Regelung und an der jeweiligen Standortleistung orientierten Entschädigungssätzen verbunden sind, bei der Ausgestaltung zukünftiger Programme keine ausreichende Berücksichtigung finden würden.

ERHALTUNG UND PFLEGE DER ARTENVIELFALT VON KULTUR- UND WILDPFLANZEN

von

Werner ROTHENBURGER, München-Weihenstephan

1 Einführung

Das Thema soll als partieller Beitrag verstanden werden, um Hinweise zur Verbindung ökologischer und ökonomischer Forderungen und Möglichkeiten auf einem Gebiet zu geben, welches auch aus gartenbaulicher Sicht von großem Interesse ist. Die Frage, ob Artenschutz überhaupt notwendig ist, wird heute von verschiedenen Experten bejaht. Jedermann ist bekannt, welche große und unverzichtbare Bedeutung die Pflanzenwelt insgesamt für die Menschheit besitzt. Aber über die günstigste Vorgehensweise fehlt es noch an konkretem Wissen, welches vor allem durch die Anlage und Auswertung von Versuchen gewonnen werden müßte. Falls Bodenflächen sich selbst überlassen bleiben können, dürfte dieses Vorgehen geringe Kosten verursachen. Werden regulierende Maßnahmen für notwendig erachtet, entstehen unterschiedliche Aufwendungen. Für diese aktiven Maßnahmen der Landschaftspflege (HUNSDORFER und ROTHENBURGER 1986, HÖRTH 1982, ROTHENBURGER 1985, ROTHENBURGER 1987, WÖRNER und ROTHENBURGER 1987) sollten deshalb "übliche" Kosten für den Verzehr von Produktionsfaktoren bekannt sein.

2 Erhaltung und Pflege von Ökosystemen und ihre Finanzierung

Pflanzen sind nur ein Teil von Ökosystemen, will man sie erhalten und pflegen, so sind in der Regel komplizierte Wechselwirkungen zu beachten. Dennoch ist es wohl richtig, die gesamte Fläche der Bundesrepublik der im Thema gestellten Zielsetzung zuzuordnen (ERZ 1987, KAULE 1981, Autorenteam 1985). Jedoch muß eine Konkretisierung erfolgen. So sind reale Flächen verschiedener Typen von Nutzungen, Landschaften, Biotopen auszuwählen und deren angestrebte Sukzes-

sionsstufe zu planen sowie die erhaltenswürdigen Leitarten vorzusehen. Dann ist eine solche Zielsetzung mit definierten Maßnahmen auszuführen.

In diesem Beitrag werden Kulturlandschaften, also Agrarökosysteme ausgewählt. Es wird dann nach Möglichkeiten gesucht, daß Landwirte und Gärtner auf ihren eigenen Flächen zur Erhaltung und Pflege der Artenvielfalt beitragen. In der Übersicht 1 werden Hinweise zusammengetragen.

Gefährdete Ökosysteme sind erstens Flächen, die Schaltstellenfunktion für den Landschaftshaushalt haben (PFADENHAUER 1988). Im wesentlichen sind es feuchte sowie nährstoffarme Flächen und Hecken (SEIBERT 1980). Zweitens müssen auf diesen Flächen fachlich fundierte Pflege- und Arbeitsverfahren angewendet werden, bzw. sie sind zu entwickeln. Drittens sind Normalkosten gewissermaßen als Maßstab für die sehr stark auseinanderklaffenden Vergütungswünsche der Ausführenden zu ermitteln (HUNSDORFER und ROTHENBURGER 1986). Es zeigt sich allerdings bei derzeit laufenden Forschungsvorhaben, daß für die Verbindung von ökologischen Anliegen und technisch-ökonomischen Möglichkeiten noch viele ergänzende Überlegungen erforderlich sind.

Die Pflege und Erhaltung von Arten kann eigentlich den Verursachern des Artenschwundes nicht in voller Konsequenz allein aufgebürdet werden. Insofern werden gefährdete Arten auch knappe öffentliche Güter. Da sie zwar einen Wert aber keine Preise haben, sind eigentlich Opportunitätskosten von der Gesellschaft aufzubringen. Für diese langfristige Aufgabe sind Investitionen und jährliche Aufwendungen erforderlich, für die auf andere Güter zur menschlichen Bedürfnisbefriedigung heute verzichtet werden muß. Insofern ist es schon von erheblicher Bedeutung, die Finanzierungsformen und den Geldbedarf Abwägungsprozessen zu unterwerfen.

In der Übersicht 2 wird eine betriebliche Umweltbilanz für pflanzenerzeugende Betriebe angedeutet. Daraus ergeben sich:

1. Aktive Maßnahmen zum Artenschutz (Punkt 2) sollten eine hohe Priorität für die Vergütung aus staatlichen Mitteln/Steuergeldern besitzen. Denn sie sind zusätzlicher Aufwand und sie vergüten "externe Erträge" (AHRENS).
2. Es wäre überlegenswert, freiwerdende oder zusätzlich zu erhebende Mittel diesem Zweck zu opfern. So könnten Haushaltsentlastungen einmal bei geringer werdender Überschußproduktion entstehen. Zum anderen nimmt die Tendenz und somit der Geldbedarf zur Versiegelung von offenen Flächen für

Übersicht 1: Möglichkeiten zur Erhaltung und Pflege der Artenvielfalt von Kultur- und Wildpflanzen auf Kulturbiotopen

Ackerland	Wiesen und Weiden	Forst	Gartenland, Hofflächen und Wegränder
* Anbau einer viel größeren Artenzahl von Kulturpflanzen im Haupt- und Zwischenfruchtanbau	* Überführung in oligotrophe Flächen (Magerwiesen)	* Pflanzung von Laubmischwäldern	* Anbau von heimischen und geschützten Blütenpflanzen, Heil- und Gewürzpflanzen; einer größeren Anzahl von gartenbaulichen Arten
* Emissionsbegrenzungen (suboptimale Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln, Stickstoff, Gülle) integrierter Pflanzenbau und -schutz	* Wiederherstellung von Feucht- und Streuwiesen	* Breite Randstreifen an Nutzwäldern	* Vermeidung von Agrar-chemikalien
* Rückführung in Wiesen und offengehaltenes Brachland bei schutzwürdigen Flächen	* Extensive Weidenutzung von: Trocken-, Feuchtwiesen, Heiden	* Verminderung von Verbiß durch Wild	* Erhaltung von Obstwiesen
* breitere Abstandsflächen zu schutzwürdigen Biotopen	* Extensive Schnittprogramme	* Naturgemäße Waldwirtschaft	* Belassung naturnaher Bestände
			* Anlage breiter Hecken und Wildkrautzone mit standortgerechten Arten

Übersicht 2: Betriebliche Umweltbilanz
 Ökonomische Auswirkungen bei Maßnahmen für den Artenschutz

Aufwendungen	Gewinn- und Verlustrechnung	Erträge
1.1 Einsparungen von Produktionsmitteln (Agrarchemikalien)	(-) 1.a Verzicht auf höhere Einnahmen durch Verzicht auf Flächenausdehnungen und Produktionssteigerungen	
1.2 Steigender Pachtaufwand bei kleiner werdenden Nutzflächen zugunsten größer werdender geschützter Flächen	(-) 1.b Erlösminderung durch Erzeugung auf kleineren Flächen und geringere Erträge bei Extensivierung eines Teiles von Anbauflächen	
1.3 Höhere Arbeitskosten bei einer Erweiterung von Kulturarten im Anbauprogramm	(+) 1.c Chancen für höhere Preise bei dem Abbau von Überschußprodukten und beim Verkauf neuer Produkte	
2. Steigende Arbeitskosten bei im Umfang zunehmenden aktiven Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege von Wildarten	(+) 1.d Staatliche Vergütungen zur dauerhaften Stilllegung von Flächen	
3. (Marginaler) Aufwand bei Duldung geschützter Pflanzen auf Randstreifen	2. Staatliche Vergütungen für aktive Maßnahmen zum Artenschutz	
	3. Keine Vergütung, da Firmen und Haushalte aufgerufen sind, Beiträge zu liefern	

Bau- und Straßenbauzwecke ab. Zusätzliche Einnahmen werden diskutiert, z. B. Abgaben auf Emissionsquellen.

3. Es sind überprüfbare und zu 1. ergänzende Transferformen einzuführen (EBEL 1987, GODIN 1987). Sie könnten in dem Ankauf von besonders schützenswerten Flächen liegen. Außerdem sollte die Stilllegung ganzer Betriebe, besonders bei der zunehmenden Anzahl älterer Landwirte, durch soziale Zuschüsse zur Rentenversorgung weiterhin gefördert werden (BÜHNER und GOCHT 1987). Letztlich ist eine dauerhafte Erweiterung der Artenpalette von Kulturpflanzen und eine zunehmende Wildpflanzenflora nachprüfbar, so daß dafür Prämien bzw. Erschwernisausgleich gezahlt werden können. Ohnehin erhalten außerdem Landbewirtschafter bei staatlich verfügbaren Nutzungsvorgängen oder -einschränkungen Entschädigungen.

Bereits jetzt werden in den Bundesländern verschiedene Naturschutzprogramme gefördert, deren gesamtes finanzielles Volumen noch nicht übersehbar ist. Leider sind bisher keine Auswertungen verfügbar, welche Flächen bisher wie bedacht wurden. Diese Förderung ist wiederum nur ein Teil der Ausgaben für die Aufgaben der Landespflege. Im Freistaat Bayern haben sich diese Aufwendungen von 1972 bis 1984 etwa verdreifacht, jedoch sind sie immer noch relativ bescheiden. Die Sach- und Vermögenshaushalte des Landes weisen 1984 ca. 40 Mill. DM aus, das sind 0,1 % des gesamten Haushaltes (ohne Personalausgaben) und 3,60 DM je Einwohner (GOPPEL 1987).

3 Ermittlung von Arbeitsverfahren und Kosten für Heckenpflanzungen und -pflege

Naturnahe Hecken bzw. Feldgehölze wurden bereits als eine der Möglichkeiten zur Schaffung potentieller Lebensräume gefährdeter Pflanzen- und auch Tierarten herausgestellt. Dabei dürfte ein zusätzlicher Schutz gegen Erosionen eine besondere Bedeutung besitzen. Noch wertvoller für den Schutz von Arten der Roten Listen für Tiere und Pflanzen sind Hecken, die kleine Wasserläufe begleiten. Staatliche Programme zur finanziellen Unterstützung von Heckenpflanzungen und deren Pflege auf landwirtschaftlich genutzten Flächen sind sehr zweckmäßig. Die Herstellung sollte auf Wiesen- und Ackerflächen erfolgen, allerdings unter fachgerechter Kontrolle. Die Vorteile für die Grundstücksbesitzer wären, daß sie die Pflegearbeiten als relativ regelmäßige Einnahme vergütet bekämen. Diese fallen überwiegend im Winterhalbjahr an. Eine Holznutzung ist nur bedingt von Bedeutung, jedoch wären der Vermeidung der landwirtschaftlichen Überproduktion und dem ökologischen Vernetzungsprinzip zur Arterhaltung (SUKOPP 1981, Autorenteam 1985) zumindest partiell Folge geleistet.

Die Übersicht 3 gibt die gewünschte Vorgehensweise zur Erstellung wieder. Nach der standörtlichen Erfassung würden Planungen zur Festlegung der erwünschten Vegetation erforderlich sein. Diese sind zunächst im Rahmen von Landschaftsplanungen, besonders bei Flurbereinigungsverfahren und später genauer als Objektplanungen erforderlich. Dabei sollte das Prinzip gelten, daß der untere Teil einer möglichst breiten Hecke mit Sträuchern verschiedener Größe dicht zuwachsen kann, im Mittelteil einzelne Bäume stehen und Randstreifen mit Wildkrautzonen vorhanden sind. Es gibt zwar vegetationskundliche Beschreibungen über Artenzusammensetzungen von Hecken, jedoch bisher noch keine experimentell gesicherten Untersuchungen. Zwischen zoologischen und botanischen Gesichtspunkten bestehen z. T. Unterschiede über die Artenauswahl bei Hecken-

Übersicht 3: Modell-Pflanzung einer Hecke für den Artenschutz und zur Biotopvernetzung

Planung	Pflanzung	Pflege und Kontrolle
<p>Ermitteln der jeweils <u>standortgerechten</u> <u>Artenzusammensetzung</u></p>	<p><u>Pflanzraster:</u> 1,0 x 1,0 m</p>	<p><u>Anwachspflege</u> (DIN 18916) 1. bis 3. Standjahr * Lockern und Säubern der Pflanzflächen</p>
<p>Erstellen eines <u>Pflanzplanes</u> mit Einzelbäumen, vorwiegend Sträucher und Wildkraut-Randzonen unter Berücksichtigung geschützter Arten der Roten Listen (auch für tierische Lebewesen)</p>	<p><u>Gehölzqualitäten:</u> Sträucher (80-85 %) ein- bis zweimal verpflanzt 50 bis 100 cm Höhe Heister (15-20 %) zwei- bis dreimal verpflanzt 100 bis 150 cm Höhe</p>	<p>* Mähen der Wildkrautzone * Schnittmaßnahmen an den Junggehölzen * Wiederherstellen der Mulchdecke <u>Entwicklungs- oder Stabilisierungspflege</u> 4. bis 10. Standjahr nach Bedarf wie 1. bis 3. Standjahr</p>
<p>Arten als Zwischenwirte für Nutzpflanzenkrankheiten und Schädlinge wären möglichst zu vermeiden</p>	<p><u>Heckenbreite:</u> insgesamt 10 m davon Gehölzpflanzung 6 m (sechsheilig) Wildkrautrandstreifen je 2 m</p>	<p><u>Unterhaltungspflege</u> (DIN 18919) ab 10. Standjahr * Plentern/Einzelstammentnahmen * auf-den-Stock-setzen</p>
	<p>vorzugsweise <u>Herbstpflanzung</u> einschließlich * Mulchen * Umzäunen als Schutz vor Wildverbiß</p>	

pflanzen (SCHULZE u. a. 1984, ZWÖLFER u. a. 1984). Bei rechtzeitiger Planung und Ausschreibung sind die Baumschulen mit ihrem ohnehin sehr großen Sortiment von ca. 200 Heckenpflanzenarten in der Lage, speziell gewünschte Pflanzen zu erzeugen. Ein noch nicht völlig geklärtes Anliegen ist die Verwendung der Gehölzqualitäten. Kleinere Sträucher kosten weniger Geld, jedoch sind sie in den ersten Lebensjahren stärker gefährdet als mehrjährige größere Baumschulpflanzen. Aber auch diese dürfen bei entsprechendem Mengenbedarf nicht zu hohe Zukaufpreise haben.

Zur weiteren Pflege sind in Anlehnung an die DIN-Normen für Landschaftsbauarbeiten, wie Pflanzen und Pflanzarbeiten sowie Unterhaltungsarbeiten bei Pflanzflächen, spezielle Verfahren zu entwickeln, die durch entsprechende Beobachtungen und Kontrollen zu regulieren sind (SCHWARZ u. a. 1980).

Für die Modellhecke sind in Übersicht 4 Kosten ermittelt. Die wichtigsten Einflußfaktoren sind wie auch bei anderen Arbeitsverfahren:

1. Arbeitskosten = Arbeitszeitaufwand/-bedarf mal Arbeitslohn, der sehr unterschiedlich kalkuliert werden kann
2. Maschinenkosten = Einsatzzeit mal variable/fixe Kosten
3. Materialaufwand = Menge mal Preis

In weiterer Abhängigkeit von:

- der Größe der Fläche,
- der Pflanzenanzahl, -größe, -qualität,
- ergänzenden Leistungen z. B. Umzäunung,
- unterschiedlich notwendigen Maßnahmen zur Unterhaltungspflege

können sich erhebliche Unterschiede ergeben.

Im Gegensatz zu einer Ausschreibung sind die Texte knapp gehalten und es fehlen Kostenpositionen sowie Risiko- und Gewinnzuschlag und die Mehrwertsteuer, wie sie bei gewerblichen Tätigkeiten zur "Gewährleistung" unabdingbar sind. Damit werden Preisuntergrenzen ausgewiesen. Es sind allerdings ein für Landwirte akzeptabler Arbeitslohn und die vollen Maschinenkosten ausgewiesen.

Das Beispiel zeigt auf, daß für die hier vorgestellte Hecke mit hohem fachlichen Anspruch derzeit Investitionen in einer Größenordnung von etwa 10 DM/qm vorzusehen sind. Die jährlichen Pflegekosten beginnen bei 0,50 DM/qm und steigern sich auf ca. 3 DM/qm.

Damit werden planbare Größenordnungen sichtbar. Insgesamt könnte ein allmählich erfolgender Anstieg dieser staatlichen Ausgaben langfristig das Problem des Artenrückganges mildern. Wenn dabei die Überschuberzeugung bei einigen Pflanzenarten beeinflusst wird, ist dieser Entlastungseffekt willkommen.

Übersicht 4: Musterkalkulation für Heckenpflanzungen

Länge 1 000 m x Breite 10 m = 10 000 m² mit Bruttofläche
 davon Gehölzpflanzfläche = 6 000 m²
 und Wildkrautstreifen = 4 000 m²

Position	Elementzeit/Mengen	DM (gerundet)
<u>Pflanzung</u>		
1. Pflanzfläche vorbereiten	6 000 m ²	
Arbeit	0,09 min/m ²	189
Schlepper mit Anbaufräse	36 DM/h	324
Rüst- und Fahrzeit	60 min	57
2. Junggehölze, 6 000 Stück für 6 000 m ² , zweimal verpflanzt, einschließlich Anlieferung		
Sträucher	2,50 DM/St. 4 800 Stück	12 000
Heister	9,50 DM/St. 1 200 Stück	11 400
Baumpfähle h 1,50 m	3,50 DM/St. 1 200 Stück	4 200
3. Pflanzung mit Spaten	3,3 min/St.	6 930
4. Mulchen der Pflanzfläche	2 min/m ²	4 200
Stroh einschl. Anfuhr	1 m ³ für 5 m ²	6 000
5. Zäunung, Knotengeflechtzaun		
Höhe 1,50 m, Pflöckabstand	4 m, 2 200 lfdm	
Zaun und Pflöcke	4,- DM/lfdm	8 080
Arbeit	4 min/lfdm	2 828
Rüst- und Fahrzeit	60 min	47
Teil-Kosten der Pflanzung insgesamt		56 255
	DM je lfdm	5 626
	DM je m ²	9,38
<u>Anmerkungen:</u>		
a) Als Arbeitslohn wurden Lohngruppe 6 = Schlepperfahrer einschl. ca. 50 % Lohnnebenkosten mit 21 DM/Stunde und		
b) für die Schlepper- (80 PS) mit Anhängernutzung wurden 26 DM/Stunde unterstellt.		
c) Es handelt sich um Teilkosten, Betriebsgemeinkosten fehlen. Außerdem sind noch keine Zuschläge für Risiko, Gewinn und Mehrwertsteuer berücksichtigt.		

Fortsetzung Übersicht 4:

Position	Elementzeit/Mengen	DM (gerundet)
<u>Anwuchspflege</u> 1.-3. Jahr, für 10 000 m ²		
1. Säubern der Pflanzfläche mit Hacke und Wiederherstellen der Mulchdecke 600 m ²	2,1 min/m ²	4 410
2. Schnittmaßnahmen an den Junggehölzen		
Arbeit	0,1 min/m ²	210
3. Mähen der Wildkrautzone	4 000 m ²	
Arbeit	0,035 min/m ²	49
Schlepper m. Kreiselmäherwerk	50 DM/ha	117
4. Laden und Abtransport		
Arbeit	0,35 min/m ²	490
Schlepper und Anhänger	0,10 min/m ²	173
Rüst- und Fahrzeit	60 min	47

jährliche Teilkosten der Anwuchspflege		5 496
DM je lfdm		5,50
DM je m ²		0,55
<u>Unterhaltungspflege</u>		
1. Plenterung, jährl. Teil der Gehölze entnehmen, ab 10. Jahr, z. B. je Jahr ca. 3 000 m ² bzw. 500 lfdm		
Arbeit	2,0 min/m ²	2 100
Motorsäge 6 DM/h	1,3 min/m ²	390
2. Schnittgut zerkleinern, laden und transportieren		
Arbeit	2,0 min/m ²	2 100
Motorsäge	1,0 min/m ²	300
Schlepper und Anhänger	3 000 min	1 300
Rüst- und Fahrzeit	60 min	47

jährliche Teilkosten des Plenterns		6 237
DM je lfdm		12,47
DM je m ²		2,08
3. Auf den Stock setzen, zehnjähriger Rhythmus, ab 10. Jahr, z. B. je Jahr ca. 600 m ² bzw. 100 lfdm		
Arbeit	0,8 min/m ²	168
Motorsäge	0,5 min/m ²	30
4. Schnittgut zerkleinern, laden und transportieren		
Arbeit	5,0 min/m ²	1 050
Motorsäge	2,0 min/m ²	120
Schlepper und Anhänger	800 min	346
Rüst- und Fahrzeit	60 min	47

Teilkosten der Stocksetzung		1 761
DM je lfdm		17,61
DM je m ²		2,94

Literatur

- AHRENS, H.: Ökonomische Instrumente der Agrarpolitik zur Durchsetzung umweltpolitischer Belange. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Jahrestagung 1986. Freising-Weihenstephan, Veröffentl. in Vorbereitung.
- BÜHNER, Th., H. GOCHT (1987): Flächenfreisetzung - ein Weg zur Lösung von Überschuß- und Umweltproblemen? Ber. ü. Landwirtschaft, Bd. 65 (2), S. 173-194. Hamburg-Berlin: Parey.
- EBEL, F., A. HENTSCHEL (1987): Analyse und Wertung der Naturschutzprogramme einzelner Bundesländer. DLG-Arbeitsunterlagen. Frankfurt, F/1987.
- ERZ, W. (1984): Schutz der Tier- und Pflanzenwelt. AID, Heft 52. Bonn.
- GODIN, P. (1987): Umwelt und GAP. In: Grünes Europa. Mitt. zur gemeinsamen Agrarpolitik, Kommission der Europ. Gemeinschaften. Brüssel, 3/87.
- GOPPEL, Chr. (1987): Landespflege - Stellenwert im Freistaat Bayern. Aufgabebereiche und ihre bessere Verankerung im öffentlichen Haushalt und in der amtlichen Statistik. Schriftenreihe Wirtschafts- und Organisationslehre der Landespflege. Techn. Univ. München-Weihenstephan, Heft 1. Freising.
- HUNDSDORFER, M., W. ROTHENBURGER (1986): Arbeitsverfahren zur Pflege der Landschaft. Landtechnik, 41. Jg., Heft 12, S. 516-518. Lehrte.
- HÖRTH, M. (1982): Kostendatei für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Bayer. Staatsmin. für Landesentwicklung und Umweltfragen, Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Gartenbaues der Techn. Univ. München-Weihenstephan, Materialien, Heft 17. München.
- KAULE, G. (1981): Der Flächenanspruch des Artenschutzes. In: Beachtung ökologischer Grenzen bei der Landbewirtschaftung. Ber. über Landwirtschaft, NF 197, Sonderheft, S. 264-271. Hamburg-Berlin: Parey.
- PFADENHAUER, J. (1988): Naturschutz durch Landwirtschaft - Perspektive aus der Sicht der Ökologie. Hochschultagung der TU München-Weihenstephan, 1987, erscheint im Bayer. Landw. Jahrbuch, Sonderheft 1988.
- ROTHENBURGER, W. (1985): Möglichkeiten, Bedarf und Aufwand für landschaftspflegerische Maßnahmen, ausgeführt von landwirtschaftlichen Unternehmen. In: Existenzsicherung der Landwirtschaft. Agrarspectrum, Schriftenreihe des Dachverbandes, Band 10, S. 195-217. München: Verlagsunion Agrar.
- ROTHENBURGER, W. (1987): How we can improve the environmental and economic value of Horticulture? In: Acta Horticulturae, No 203, S. 331-342. Wageningen.
- SCHULZE, E.-D. u. a. (1984): Die pflanzenökologische Bedeutung und Bewertung von Hecken. Berichte der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Beiheft 3, Teil 1. Laufen.
- SCHWARZ, R. u. a. (1980): Arbeitsanleitung für die Anlage von Feldgehölzen, Steinobstflächen, Gras- und Krautflächen, Feuchtflächen. Ber. zur Landwirtschaft und Landentwicklung. Wiesbaden.

- SEIBERT, P. (1980): Ökologische Bewertung von homogenen Landschaftsteilen, Ökosystemen und Pflanzengesellschaften. In: Berichte der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Heft 4. Laufen.
- SUKOPP, H. (1981): Veränderungen von Flora und Vegetation in Agrarlandschaften. In: Beachtung ökologischer Grenzen bei der Landbewirtschaftung. Ber. über Landwirtschaft, N. F. 197, Sonderheft, S. 255-264. Hamburg-Berlin: Parey.
- WÖRNER, S., W. ROTHENBURGER (1987): Ausbringung von Wildpflanzen als Möglichkeit der Arterhaltung. Berichte der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, 11/1987. Laufen.
- ZWÖLFER, H. u. a. (1984): Die tierökologische Bedeutung und Bewertung von Hecken. Berichte der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Beiheft 3, Teil 2. Laufen.
- Autorenteam (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Stuttgart-Mainz: Kohlhammer.

FLÄCHENNUTZUNG UND ÖKOLOGISCHE ASPEKTE

Korreferat von

Horst OBERMANN, Bonn

Hier im Arbeitskreis IV sind von den Referenten spezielle Teilaspekte angesprochen worden. Ich möchte zur Einleitung der Diskussion nicht als offizieller Vertreter des Umweltministeriums, sondern aus meiner Sicht als Naturschutzfachmann die ökologischen Aspekte in einen Zusammenhang stellen und noch etwas vertiefen:

1 Ökologische Probleme der landwirtschaftlichen Flächennutzung

Die landwirtschaftliche Flächennutzung verursacht zwei ganz gravierende ökologische Probleme:

1. Gefährdungen wildlebender Pflanzen- und Tierarten,
2. Belastungen des Wasserhaushalts vor allem durch Einträge von Nitrat und teilweise auch Pflanzenschutzmitteln in das Trinkwasser sowie von eutrophierenden Nährstoffen in kleine Oberflächengewässer.

Weitere von der Landwirtschaft verursachte ökologische Probleme wie Boden-erosion, Bodenverdichtung und andere treten hinter diese zwei Hauptprobleme weit zurück.

Die Artengefährdung wird in erster Linie durch Beeinträchtigung und Zerstörung ihrer Lebensräume und Lebensstätten verursacht. Dazu gehören Entwässerungs- und Kultivierungsmaßnahmen sowie die Beseitigung naturnaher Landschaftselemente wie z. B. Hecken, Tümpel, Ödlandreste. Hinzu kommt die starke Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. Alles zusammen führt zu einer Nivellierung von Standortunterschieden, zu einer Uniformierung der Landschaft, so daß die meisten spezialisierten Arten keine Lebensgrundlage mehr haben.

Die Belastung des Gewässerhaushalts ist vor allem auf zu starke Stickstoffdüngung im Ackerbau zurückzuführen. Der Eintrag eutrophierender Nährstoffe in Oberflächengewässer wird meistens durch Bodenerosion bei nicht standortgerechtem Ackerbau verursacht.

2 Ökologische Ansprüche an die landwirtschaftliche Flächennutzung

Der Umweltschutz hat eigene von sich aus begründete ökologische Ansprüche an die Flächennutzung. Diese Ansprüche sollten verwirklicht werden, ohne die wirtschaftliche Rentabilität unnötig zu beeinträchtigen. Das bedeutet, daß nur auf den Flächen einschneidende Wirtschaftsbeschränkungen erforderlich sind, die spezielle ökologische Ansprüche erfüllen oder erfüllen sollen. Um die beiden gravierendsten von der Landwirtschaft verursachten ökologischen Probleme zu lösen, müssen ausreichend große Flächen mit auf die ökologischen Erfordernisse ausgerichteten Wirtschaftsbeschränkungen versehen werden.

Zum Schutz des Wasserhaushalts müssen Flächen im Einzugsbereich von für die Trinkwassernutzung geeigneten Wasservorräten durch Ausweisung von Wasserschutzgebieten gesichert sowie nicht genutzte Uferrandstreifen an Oberflächengewässern zur Abpufferung von Nährstoffeinträgen geschaffen werden. Der Flächenanteil beträgt ca. 15 % (11 % schon ausgewiesene oder geplante Wasserschutzgebiete und 4 % Wasserschongebiete).

Ausgangspunkt für die von Naturschutz als Lebensräume für wildlebende Pflanzen- und Tierarten benötigten Flächen sind die noch vorhandenen natürlichen und naturnahen Restflächen wie Moor- und Sumpfflächen, Tümpel, Trockenrasen, Zwergstrauchheiden, Hecken, Feucht- und Naßwiesen usw. Diese Kernflächen des Naturschutzes müssen nicht nur vorrangig geschützt, sondern sie müssen durch Renaturierung angrenzender Flächen vergrößert und durch naturnahe Randflächen gegen Störungen aus angrenzenden landwirtschaftlich intensiv genutzten Flächen abgeschirmt werden. Diese Kernflächen sind dann durch räumlich und funktional sinnvoll angeordnete linien- und punktförmige Landschaftselemente wie z. B. Feldraine, nicht mit Pflanzenschutzmitteln behandelte Ackerrandstreifen, ungenutzte und extensiv genutzten Flächen zu Biotopverbundsystemen zu vernetzen.

Der Flächenanteil der für den Naturschutz benötigten Flächen beträgt mindestens 10 bis 15 % der landwirtschaftlich genutzten Kulturlandschaft. Je nach naturschutzbedeutendem Flächenpotential kann dieser Flächenanteil von unter 5 bis

über 20 % räumlich schwanken. Im allgemeinen ist aus Artenschutzanforderungen der Flächenanteil auf den ökologisch besonders vielfältigen landwirtschaftlichen Grenzertragsstandorten größer als auf guten Böden. Da die zur Zeit für Naturschutzzwecke einigermaßen geeigneten, noch vorhandenen naturnahen Restflächen auf durchschnittlich 3 bis 5 % geschätzt werden, ergibt sich ein zusätzlicher Bedarf aus jetzt landwirtschaftlich intensiv genutzten Flächen von ca. 10 %. Der größte Teil dieser Flächen muß renaturiert werden, z. B. durch Vernässung oder Ausmagerung; daher ist die Verwilderung aus Artenschutzgründen oft wichtiger als die bisher im Vordergrund stehende Pflege der Kulturlandschaft. Auf vielen Flächen muß die landwirtschaftliche Nutzung ganz eingestellt werden; bei Kulturbiotopen, die das Ergebnis bestimmter landwirtschaftlicher Nutzungen sind, ist deren Existenz von einer entsprechenden Nutzung oder einer dieser Nutzungen angepaßten Pflege abhängig.

Die für den Natur- und Gewässerschutz benötigten Flächen können sich teilweise überlagern, so daß die aus ökologischen Gründen erforderlichen einschneidenden Wirtschaftsbeschränkungen sich auf einen Flächenanteil von insgesamt rund 20 bis 25 % der LN einschließlich der noch vorhandenen ökologischen Flächen beziehen. Die auf der weiterhin vorrangig für die rationelle landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung stehende Fläche mit 75 bis 80 % der jetzigen LN sind ökologische Erfordernisse soweit wie möglich zu berücksichtigen. Das bedeutet nach heutigem Kenntnisstand die Praktizierung des integrierten Pflanzenbaus, mit dem auch eine gewisse Verminderung des Aufwandes an Dünge- und Pflanzenschutzmitteln verbunden ist. Eine flächendeckende gleichförmige Extensivierung würde ebenso wie kurzfristige Flächenumwidmungen nicht die für die speziellen Lebensraumanprüche der verschiedenen Arten benötigte Landschaftsvielfalt schaffen und dem Artenschutz nur unbedeutende Vorteile bringen.

3 Kosten der ökologischen Ansprüche an die landwirtschaftliche Flächennutzung

Für die Realisierung der ökologischen Ansprüche sind die damit verbundenen betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten von Bedeutung. Ziel aller zur Realisierung der ökologischen Ansprüche zu ergreifenden Maßnahmen muß neben Effektivität auch ihre Kostengünstigkeit sein.

Die Praktizierung des integrierten Pflanzenbaus auf 75 bis 80 % der LN verursacht keine betriebswirtschaftlichen Kosten, sondern wirkt sich eher kostensenkend aus. Eine weitergehende Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung wäre bei nur geringfügiger Änderung des jetzigen Agrarpreisniveaus wegen der

hohen Deckungsbeitragsverluste mit hohen Kosten verbunden (bei durch Normendruck erzwungener Extensivierung entstehen hohe betriebswirtschaftliche Kosten, und bei durch Ausgleichszahlungen angereizter Extensivierung hohe volkswirtschaftliche Kosten).

Wirtschaftsbeschränkungen auf den vorrangig für den Natur- und Gewässerschutz dienenden Flächen mit 20 bis 25 % der LN würden zu erheblichen betriebswirtschaftlichen Kosten führen, wenn das Verursacherprinzip Anwendung fände. Da die Anwendung des Verursacherprinzips aber nicht zumutbar erscheint, weil nur bestimmte Landwirte von den Wirtschaftsbeschränkungen für spezielle Natur- und Wasserschutzflächen betroffen werden, die nicht allein die von der gesamten Landwirtschaft ausgehenden Umweltbelastungen verursachen, und daher mehr von einem Sonderopfer für diese Landwirte ausgegangen werden muß, entstehen volkswirtschaftliche Kosten für den finanziellen Ausgleich der Wirtschaftsbeschränkungen. Diese Kosten sind bei der bestehenden Überschußproduktion um so geringer, je marktorientierter die Agrarpolitik betrieben wird.

Volkswirtschaftliche Kosten entstehen außerdem für Renaturierungs- und Pflegemaßnahmen zugunsten des Naturschutzes. Aus Gründen des Allgemeinwohls müssen aber auch diese Kosten so niedrig wie möglich gehalten werden. Das bedeutet so viel Renaturierung bzw. Verwilderung, die die Natur selber schafft, wie möglich, und so viel investive Renaturierungs- und kostenträchtige Pflegemaßnahmen wie eben nötig. Viele von den teuren Hecken, deren Kosten Herr Prof. ROTHENBURGER hier vorgerechnet hat, kann sich der Naturschutz daher bestimmt nicht leisten!

Auch bei möglichst kostengünstiger Realisierung der Umweltschutzbelange werden kurzfristig erhebliche volkswirtschaftliche Kosten durch Ausgleichszahlungen an Landwirte für Nutzungsbeschränkungen auf Naturschutz- und Wasserschutzflächen sowie für Renaturierungs- und Pflegemaßnahmen bei Naturschutzflächen entstehen; dem stehen langfristig volkswirtschaftliche Kostenersparnisse durch Vermeidung von Umweltbelastungen gegenüber. Auch die nicht unerheblichen Kostenersparnisse, die die Nutzungsbeschränkungen durch Rückführung der Überschußproduktion leisten, müssen gegengerechnet werden. Wenn die Nutzungsbeschränkungen mehr auf Nichtnutzung, auch bei teilweiser Verknüpfung mit Pflegemaßnahmen, und weniger auf Extensivierung ausgerichtet werden, dürfte gegenüber den jetzigen hohen Kosten der Überschußproduktion schon kurzfristig eine volkswirtschaftliche Kostenentlastung zu erwarten sein. Ich behaupte: Bei einer Gegenrechnung der Kostenersparnisse durch Rückführung der Überschußproduktion durch die dargestellten speziellen Umweltschutzmaßnahmen ist Natur- und Gewässerschutz im landwirtschaftlichen Bereich nahezu zum "Nulltarif" zu haben!

ZUR NEUORIENTIERUNG DER AGRARPOLITIK: VERGLEICHENDE EVALUATION AGRARPOLITISCHER KONZEPTE

von

Jobst CONRAD, Berlin

1 Einleitung

Je verfahrenreicher die Situation, desto mehr haben Reformvorschläge Konjunktur. Will man aber die Reformprogramme vergleichend evaluieren, so stößt man auf vielfältige Schwierigkeiten. Einmal setzt man sich leicht dem Vorwurf interessegeleiteter Bewertung aus, bei der die versteckten eigenen Beurteilungskriterien die Vergleichsergebnisse präjudizieren. Diesem Vorwurf läßt sich nur durch Offenlegung der Prämissen und durch die Erörterung von deren Angemessenheit auf Metaebene begegnen. Zum zweiten können die Reformziele differieren, auf die sich die Einschätzung der jeweiligen Reformstrategien und Mittel beziehen muß.¹⁾ Desweiteren seien nur schlagwortartig benannt:

- unterschiedliche Reformüberlegungen aufgrund von Differenzen in der Diagnose der zentralen Ursachen der gegenwärtigen Misere von Agrarpolitik und Landwirtschaft;
- Differenzen in den Therapievorschlügen bei gleicher Diagnose;
- Annahmen über agrarexterne Randbedingungen (z. B. Entwicklung des Arbeitsmarktes und des Ölpreises);
- Auswirkungen der Entwicklungsdynamik des Agrarsektors auf die Angemessenheit agrarpolitischer Orientierungen (z. B. von der Unterversorgung zur Überschußproduktion);
- Zeithorizonte und Übergangsprobleme von Reformkonzepten.

Schließlich sei noch darauf verwiesen, daß an (tages-)politischen Opportunitäten und wählerwirksamen Präsentationsformen orientierte Reformpapiere aufgrund des dann bestehenden Vorrangs von Symbolpolitik kaum Ansprüche an Konsistenz, Stringenz und präzise Aussagen gestellt werden sollten, wenn es diesen gerade um die Vermittlung von Widersprüche verdeckenden, Identifikationsmöglichkeiten anbietenden, eingängigen Wertvorstellungen mit Hilfe von Leerformeln und

konsensstiftenden abstrakten Zielformulierungen geht, die wenig mit der jeweils real verfolgten Agrarpolitik zu tun haben müssen. In Anbetracht dieser nicht erschöpfend aufgelisteten Gesichtspunkte, die eine vergleichende Evaluation agrarpolitischer Konzepte zu beachten hat, muß sich ein Kurzpapier zu diesem Thema bescheiden und beschränken.²⁾

4 Agrarpolitische Konzepte und ihre Prämissen

Folgende idealtypische agrarpolitische Reformkonzepte werden in diesem Beitrag unterschieden:³⁾

- A marktwirtschaftlich orientierte Konzepte
- B bürokratische Agrarpolitik
- C sozial-, regional- und/oder umweltpolitische Umorientierung der Agrarpolitik
- D kleinbauernorientierte Agrarpolitik
- E agrarökologische Reformkonzepte
- F systemkritische Agrarpolitik.

Marktwirtschaftlich orientierte Reformkonzepte (vgl. exemplarisch Frankfurter Institut 1984) vertrauen auf die Selbstregulierungsmechanismen des Marktes und sehen in der staatlichen Agrarpolitik und Marktlenkung die Hauptursachen für die gegenwärtige Misere der Landwirtschaft. Der Staat sollte lediglich vernünftige ordnungspolitische Rahmendaten setzen. Zu unterscheiden sind strikt marktwirtschaftliche Konzepte einerseits (A 1), die einen funktionsfähigen selbstregulativen Allokationsmechanismus des Marktes auch in bezug auf die Umweltproblematik unterstellen⁴⁾, und die neoklassische Umweltökonomie und Theorien der sozialen Kosten berücksichtigende Konzepte andererseits, die durch Schaffung geeigneter, staatlich gesetzter Rahmenbedingungen auf eine Internalisierung von Umweltkosten nach dem Verursacherprinzip abzielen (A 2). Zentrale Kritikpunkte marktwirtschaftlich orientierter Ansätze betreffen vor allem

- die (modellbetonte) Idealisierung des Marktes durch Unterbelichtung seiner gesellschaftlichen Bedingungen und Voraussetzungen, deren Realisierung zumindest anzuzweifeln ist;
- die kritiklose Verabsolutierung und Ausdehnung ihrer Basisprämissen (Gesellschaft als marktvermittelte Interaktion von nutzenmaximierenden, ökonomisch zweckrationalen Individuen);
- die nicht auflösbare Werturteilsproblematik volkswirtschaftlicher Kosteninternalisierungsstrategien;

- die unzureichende Berücksichtigung naturwissenschaftlicher Kenntnisse über die Struktur und Dynamik ökologischer Zusammenhänge (Natur als amorphe Ressource);
- den mehr oder weniger stationären Charakter der Theorie, die etwa Technikentwicklung exogenisiert.

Auch wenn man auf mehr Markt und auf Kosteninternalisierung abzielende Reformkonzepte in der Agrarpolitik begrüßt, bedürfen sie nach übereinstimmender Ansicht ihrer Vertreter sozial flankierender Maßnahmen, um die mit ihnen verbundenen sozialen Härten aufzufangen. Zudem wird meist auf eine allmähliche Preisfreigabe und erst anschließenden Abbau des EG-Außenschutzes abgehoben. Die Konzepte bedeuten den weitgehenden Abschied von dem die bundesdeutsche Landwirtschaft immer noch prägenden Leitbild bäuerlicher Klein- und Mittelbetriebe.⁵⁾ Sie tendieren zu einer Unterschätzung der informationellen, machtmäßigen und den Vollzug betreffenden Voraussetzungen einer solchen Strategie. Wo lassen sich die politisch durchsetzungsfähigen Gruppierungen ausmachen, die die bestehende Versäulung des Agrarsektors mit all seinen vested interests und strukturell verankerten Verteilungskompromissen aufzubrechen und die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips zu realisieren in der Lage sind?

Bürokratische Agrarpolitik (B) will "das bisherige Planungsinstrumentarium konsequent mit Hilfe von Quoten und Kontingenten für Produktionsmitteleinsatz und Erzeugung, Verbrauchersubventionierung zur Erhöhung des Inlandsverbrauchs und verstärkter Raum- und Umweltplanung erheblich ausbauen. Diese Strategien erkennen zwar deutlich den sich zuspitzenden Gegensatz zwischen einzel- und volkswirtschaftlichen Interessen, stoßen jedoch an drei wesentliche Grenzen. Auch sie knüpfen an Symptomen an - insbesondere Produktionsmengen und Kosten -, nicht aber am einzelbetrieblichen Rentabilitäts- und Konkurrenzprinzip, an dem raschen technologischen Wandel, an der geringen Marktmacht der Landwirte gegenüber der vor- und nachgelagerten Industrie und an der zunehmenden intra- und intersektoralen Konkurrenz um Boden und Marktanteile. Zweitens ist fraglich, ob die hierzu nötigen Kontrollen und Planungen durchführbar sind." (ARNOLD 1985, S. 751).

Schließlich belegen auch die bisherigen Erfahrungen mit verschiedenen Formen von Produktionskontrollen in der Landwirtschaft, daß bürokratische Agrarpolitik bei der Festlegung von limitierenden Kontingenten und Quoten nicht unbeeinflußt von den vested interests der Agrarproduzenten zu agieren in der Lage ist, sondern eher die Kräfteverhältnisse im Agrarsektor widerspiegelt.⁶⁾ Will bürokratische Agrarpolitik mehr sein als Resultante politischer Macht- und Interessenkonstel-

lationen (politics determine policies) und den Agrarsektor eigenständig mitgestalten, benötigt sie ein hohes Durchsetzungsvermögen und Sanktionspotential. Eine durchsetzungsfähige bürokratische Agrarpolitik setzt letztlich einen autoritären Staat voraus und stellt insofern eine problematische Lösungsvariante dar (vgl. RONGE 1978).

Konzepte, die auf eine sozial- (C 1), regional- (C 2) und/oder umweltpolitische (C 3) Umorientierung der bisherigen Agrarpolitik abzielen und etwa von der SPD, dem DGB oder dem Sachverständigenrat für Umweltfragen vertreten werden, bemühen sich um eine Umlenkung der durch die bisherige Agrarmarktpolitik in der Überschußfinanzierung und Verwaltung gebundenen Mittel auf sinnvolle Zwecke mit Hilfe einer Kombination von marktwirtschaftlichen und staatsinterventionistischen Elementen. Solche (pragmatischen) Reformvorschläge tragen der Interessengebundenheit und Konflikthaftigkeit der Agrarpolitik Rechnung und bemühen sich, mit Hilfe eines geeigneten Instrumentenmix ihre Zielvorstellungen auf einem politisch, sozial und wirtschaftlich realisierbaren Niveau anzugehen. Dennoch tendieren sie zu einer Unterschätzung der ökonomischen Hintergründe der Agrarkrise, insbesondere des einzelbetrieblichen Profitmotivs und der zwischenbetrieblichen Konkurrenz sowie der intersektoralen wirtschaftlichen Abhängigkeiten der Agrarbetriebe (ARNOLD 1985, S. 752) und zu einer Überschätzung der "voluntaristischen" Veränderbarkeit von Agrarpolitik. Ähnlich wie die meisten anderen Reformkonzepte auch müssen sie mehr oder weniger kontrafaktisch die Existenz oder doch absehbare Entwicklung einer Konstellation der politischen Kräfteverhältnisse unterstellen, die die Durch- und Umsetzung ihrer sozial-, regional- und/oder umweltpolitischen Zielvorstellungen zuläßt. Eine solche pragmatisch-gemäßigte Agrarpolitik setzt zwangsläufig auf piece-meal-Fortschritt, etwa im Umweltschutz, wobei aus der agrarstrukturellen Entwicklungsdynamik resultierende Umwelteffekte tendenziell etwas unterschätzt werden.⁷⁾ Je nach den dominierenden Zielvorstellungen einer inhaltlichen agrarpolitischen Umorientierung fallen die konkreten Vorschläge unterschiedlich aus (vgl. z. B. PRIEBE 1985 und SRU 1985).

Eine aktive Agrarpolitik zugunsten der Klein- und Mittelbetriebe (D), insbesondere durch ein System gestaffelter Preise, wie sie von der bundesdeutschen Agraropposition um das "Bauernblatt" (vgl. POPPINGA/SCHMIDT 1986), aber auch von den Grünen gefordert wird, zielt auf den Erhalt der jetzigen Agrarstruktur ab und ist am Leitbild des mittelbäuerlichen Betriebs orientiert. Sie verbindet agrarsozial- und agrarumweltpolitische Ziele, indem sie unterstellt, daß durch den Erhalt von Klein- und Mittelbetrieben der ökologisch negative Agrarstrukturwandel verhindert wird. Fragwürdige Annahmen dieses Reformkonzepts betreffen

zum einen die umweltpolitische Idealisierung des Klein- und Mittelbetriebs, der keineswegs per se umweltfreundlicher wirtschaftet, zum zweiten Illusionen über die Chancen einer solch weitgehenden Umorientierbarkeit staatlicher Agrarpolitik, die über supplementäre Zugeständnisse hinausgehen müßte, und zum dritten eine Unterschätzung der Reversibilität der vorherrschenden Ökonomisierung der Landwirtschaft⁸⁾ und ihrer weitgehenden Eingliederung in den vor- und nachgelagerte Industrien umfassenden Agrarsektor und das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der BRD bzw. EG. Wenn auch in ländlichen Gebieten nur mehr ein kleiner Teil der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist, wo sollen dann die politisch durchsetzungsfähigen sozialen Träger für eine solche kleinbäuerliche Agrarpolitik herkommen? Gerade wenn dieser Reformansatz deutlicher als die anderen Konzepte auf die ungleichen Interessenlagen und Kräfteverhältnisse innerhalb des Agrarsektors und die weitgehenden Abhängigkeiten und die externe Determiniertheit der Entscheidungen und Handlungsweisen des einzelnen Landwirts abhebt, stellt sich diese Frage um so mehr.

Agrarökologische Positionen (E), wie sie insbesondere im Bereich des organischen Landbaus deutlich werden, zielen auf die Orientierung und Unterordnung von Produktions- und Reproduktionsformen an bzw. unter natürliche Begrenzungen und ökologische Prinzipien, wobei gerade die Landwirtschaft nach dieser Auffassung ein besonderes - weil biologisches - Gewerbe ist und sich letztlich politischen und ökonomischen Maßstäben entzieht. Einer ökologisch orientierten Wirtschaftsweise geht es darum, die Naturabhängigkeit gesellschaftlicher Produktion und Reproduktion selbst in die Konzeptualisierung von Kosten und Allokationsmechanismen einzubringen, wobei sie für einen ökonomischen, d. h. haushälterischen Umgang mit natürlichen Ressourcen eintritt. Es geht nicht um Umwelt- und Naturschutz gegen wirtschaftliche Eingriffe, sondern um deren ökologisch-ökonomisch optimale Nutzung (conservation statt preservation). Das Erfordernis etwa einer ökologischen Produktionsfunktion bedingt, daß ökologische Bedingungsbeziehungen verstärkt in die ökonomische Analyse miteinbezogen werden, zumindest in der Form von ökologisch-ökonomischen Kreislaufmodellen mit entsprechenden Energie-, Material-, Güter- und Wertströmen.

Kritikpunkte solcher agrarökologischer Positionen betreffen vor allem folgende Aspekte:

- Die Entwicklung eindeutiger ökologischer Produktionsfunktionen kann unter anthropozentrischer Perspektive Werturteilsproblemen nicht entgehen, sollen sie mehr als abstrakt-globale Leitlinien sein (z. B. keine Übernutzung von natürlichen Ressourcen).

- Die Ableitung ökonomischer Imperative aus ökologischen und physikalischen Gesetzmäßigkeiten beruht auf einem Kategorienfehler mit bedenklichen Konsequenzen einer in der Tendenz deterministischen Gesellschaftskonzeption.
- Auch eine ökologische Ökonomie schonender Ressourcen- und Umweltnutzung kann sich der Frage nicht entziehen, welches die Opportunitätskosten bestimmter Maßnahmen des Natur- und Umweltschutzes sind.
- Die Möglichkeiten des technischen Fortschritts und von (Super-)Backstop-Technologien⁹⁾ werden unterschätzt.
- Die Vorstellungen über gesellschaftliche Struktur und Dynamik grenzen bisweilen ans Naive mit der Konsequenz, daß sich die Ansätze zur politischen Realisierung einer ökologischen Umwelt- und Ressourcenökonomie vielfach auf moralische Appelle beschränken, abgestützt durch Domsday-Drohungen.

Der organische Landbau (vgl. VOGTMANN 1985) zeigt vor allem praktische, ökologisch bedeutsame Alternativen der Landbewirtschaftung auf. Allerdings erscheint das Festhalten am diffusen Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes problematisch. Von seinem Ansatz her ist er weit weniger staatszentriert als die anderen Reformkonzepte und läuft damit auch nicht Gefahr, falsche Hoffnungen auf eine Neuorientierung staatlicher Agrarpolitik zu setzen. Sozial ist er auf eine entsprechende Umorientierung der Verbraucher angewiesen und bemüht sich um den Aufbau von Erzeuger-Verbraucher-Genossenschaften und mehr Direktvermarktung. Jedoch werden dabei eher Lücken und Freiräume des bestehenden Agrarsystems ausgenutzt als dieses politisch in Frage gestellt. Die Integrierbarkeit "biologischer" Anbauprodukte in bestehende Vermarktungsformen, etwa durch Bioecken in Supermärkten, dürfte durchaus gegeben sein. Insofern dürften agrarökologische Positionen ebenso wie eine kleinbäuerliche Agrarpolitik auf absehbare Zeit keine Chance haben, zum Paradigma der Agrarpolitik aufzusteigen.

Ansätze einer systemkritischen Agrarpolitik (F), wie von ARNOLD (1985) andeutungsweise skizziert, spielen bislang in der agrarpolitischen Diskussion keine Rolle und werden von daher nicht weiter erörtert.

3 Vergleichende Darstellung und Bewertung agrarpolitischer Konzepte

Eine fundierte Evaluation würde die präzise Beschreibung der verschiedenen agrarpolitischen Konzepte erfordern, auf die Bezug genommen wird (vgl. KOESTER/TANGERMANN 1976), die Begründung der Auswahl und die Operationalisierung der Bewertungskriterien, die genauere Explikation und Begründung der einzelnen Beurteilungen, gegebenenfalls den Verzicht auf pauschalisierte Bewertungen, und die differenziertere Behandlung der Implikationen verschiedener Konzepte. Dennoch verhilft eine erste Grobeinschätzung zu einigen interessanten Vergleichsergebnissen:

1. Nur marktwirtschaftlich orientierte Konzepte sowie teilweise Reformkonzepte der inhaltlichen Umorientierung laufen auf eine deutliche Verringerung des gesamten Finanztransfers in den Agrarsektor hinaus.
2. Praktisch alle Konzepte - am wenigsten die ökologische Umorientierung der Agrarpolitik (C 3) - implizieren jedoch eine agrarinterne Umverteilung im Vergleich zum status quo.
3. Entsprechend der sozialen und institutionellen Basis der Konzepte sind die Chancen der politischen Durchsetzung nur für die bürokratische Agrarpolitik sowie begrenzt für auf inhaltliche Neuorientierung oder auf mehr Markt abzielende Konzepte gegeben.
4. Nur Reformkonzepte von Typus C und E sowie mit Einschränkungen kleinbäuerliche Agrarpolitik (D) weisen relativ klare sachlich-inhaltliche Zielvorstellungen aus. Bei Typus A wird weitgehend dem Markt die Herausbildung inhaltlich-sachlicher Prioritäten übertragen.¹⁰⁾ Bei Typus B geht es de facto um die Organisation von Marktordnungen entsprechend den agrarpolitischen Kräfteverhältnissen. Demgemäß hängen seine Wirkungen sehr von dem faktischen Politikverlauf ab (z. B. Festlegung von Gesamtquoten und ihrer Verteilung).
5. Insofern qua kontrafaktisch beanspruchter Politikkompetenz bürokratische Agrarpolitik die simultane Verfolgung und Erfüllung mehrerer Ziele symbolisch proklamiert (vgl. BMELF 1987), ist ihre Legitimationsbasis permanent gefährdet, insbesondere in Zeiten relativ knapper Haushaltsmittel.
6. Im Rahmen ihrer jeweiligen Programmatik hat keines der Reformkonzepte größere Schwierigkeiten, bestimmte Politikinstrumente zu nutzen, wenn sie

den jeweiligen Zwecken dienlich zu sein scheinen.¹¹⁾

7. Vergleichsweise wenig sagen die Reformkonzepte im allgemeinen hinsichtlich der vorgesehenen Verteilung von Kompetenzen und der Organisation der Programmimplementation aus.
8. Infolge der legitimationsfördernden Wirkung von umweltpolitischen Maßnahmen zeigt sich bei allen Programmen eine Tendenz, ihnen ins Konzept passende Elemente als eigens verfolgte Ziele herauszustreichen: Deintensivierung und/oder Flächenstilllegung bei Typ A, Flächenstilllegung bei Typ B, Deintensivierung bei den Typen C 1, D und E.
9. Aus ihrer politischen Minderheitenposition heraus verständlich erschöpften sich in der Vergangenheit Reformkonzepte von Typ D und E überwiegend in der Kritik bestehender Verhältnisse. Erst in jüngster Zeit werden zunehmend eigene konstruktive Alternativprogramme vorgelegt.
10. Auch wenn sich dies in der Realität zunehmend beobachten läßt, sind agrarökologische Positionen von ihrer Grundkonzeption her nicht darauf angewiesen, sich auf spezifische Agrarmarktsysteme und Betriebsformen festzulegen. Damit vermeiden sie nicht nur möglicherweise vorschnelle und einseitige Anbindungen an bestimmte agrarische Leitbilder, die vielleicht morgen fallengelassen werden und die den Vorwurf der Einäugigkeit in ihren ökologischen Bewertungsmaßstäben evozieren, sondern lassen auch mehr Phantasie in der Entwicklung neuartiger umweltverträglicher Produktions- und Vermarktungsformen zu.
11. In der Berücksichtigung von Neben- und Sekundärwirkungen sowie von funktionalen Äquivalenten weisen alle Reformkonzepte bislang mehr oder weniger große Defizite auf.
12. Mit Wirkungsverzögerungen bei der Umsetzung der Programme müssen alle Konzepte aufgrund unterschiedlicher retardierender Einflußfaktoren rechnen.
13. Gemessen an ihren jeweils eigenen Leit- und Zielvorstellungen sind die Reformkonzepte weitgehend in sich schlüssig inklusive der Angemessenheit der Mittelwahl.¹²⁾

Tabelle 1 stellt einige wichtige Merkmale der agrarpolitischen Konzepte zusammen.

Tabelle 1: Vergleichende Darstellung agrarpolitischer Konzepte

Typus	A (Markt)	B (Bürokratie)	C (Umorientierung)	D (Kleinbauern)	E (Ökologie)
Politikverständnis	Markt statt Staat, Nichtpolitik	Politik als Resultat von Bargaining, muddling through, politics determine policy	Inhaltliche Politikgestaltung, policy determines politics	Staat als Hülse für externe Interessen, gewerkschaftliche Opposition gegen das Agrobusiness	Ökologische Gebrauchswertorientierung vor Ort Nachrangigkeit von Politik
Soziale und institutionelle Basis	Verbraucher, Industrie, insgesamt (Agrarökonomien)	Agrobusiness, Großbauern, Agrarverwaltung, CDU/CSU (FDP)	Verbraucher, neuer Mittelstand (Nebenerwerbslandwirte), Gewerkschaften, SPD (FDP)	Klein- und Mittelbauern, (Grüne)	Ökologiebewegung, umweltbewußte Verbraucher, Grüne
Legitimation durch	Freie Marktwirtschaft	Tradition, Status quo	Sozialer Konsensus, rationaler Diskurs	Kritik von Agroindustrie und Großbauern, von inneragrarischen Disparitäten	Ökologie- und Industrialismuskritik
Medium der Politik, Politikinstrumentierung	Geld	Macht	procedural rationality	(Macht)	?
primärer Objektbezug	Agrarpolitik	Agrarpolitik	Landwirtschaft	Agrarpolitik (Landwirtschaft)	Landwirtschaft
Vorrangigkeit landwirtschaftlicher (Teil-)interessen	-	+	-	+	-
wissenschaftliche Theorietradition	+ (Neoklassik)	-	- (eklektizistische Theorienanleihen)	- (Partialtheorie: Stamokapansatz)	- (Partialtheorie: ökologische Kreislaufwirtschaft)

4 Einordnung von agrarpolitischen Positionen in der Bundesrepublik Deutschland

Auf allgemeiner Ebene herrscht zumindest zwischen den vier Parteien des Bundestages relativ weitgehender Konsens, was die Notwendigkeit einer Neuorientierung der Agrarpolitik, den bäuerlichen Familienbetrieb als agrarpolitisches Leitbild, umweltverträgliche Landwirtschaft und ein ausgewogenes Verhältnis von Strukturhaltung und Strukturanpassung angeht (SCHMITZ 1986). Die CDU/CSU läßt sich vorwiegend im Bereich bürokratischer Agrarpolitik verorten, ebenso wie aus leicht nachvollziehbaren Gründen der Deutsche Bauernverband. Die SPD plädiert für eine soziale und ökologische Umorientierung der Agrarpolitik, ähnlich die Gewerkschaften und die EKD. Die FDP liegt irgendwo dazwischen. Interessant ist die zunehmende Konvergenz der Positionen von Agraropposition, Naturschutzverbänden und den Grünen in einer Mixtur von kleinbäuerlichen und agrarökologischen Vorstellungen. Die Industrie hält sich mit eigenen Vorschlägen zur Agrarpolitik eher zurück, was durchaus ihrer Interessenlage entspricht. Von seiten der Verbraucherverbände werden insbesondere die Agrarsubventionen kritisiert, aber auch die Folgen unkontrollierter agroindustrieller Produktion für die Qualität von Nahrungsmitteln. Die Verbraucherverbände stehen noch am ehesten marktwirtschaftlichen Reformkonzepten nahe, die bei den meisten (Agrar-)Ökonomen im Vordergrund stehen. Bei diesem agrarpolitisch bislang eher chancenlosen Typus A finden sich dementsprechend die meisten und detailliertesten Modellrechnungen und Kontroversen über die Auswirkungen spezifischer Maßnahmenpakete.

Bislang dürfte die politische Wirksamkeit partei- und gruppenpolitischer Reformkonzepte vorwiegend auf ideologischer Ebene liegen. Die konkreten Maßnahmen, die vorgeschlagen werden, lassen sich gemeinhin nicht einfach interessentheoretisch erklären. Erst im Kontext der aktuellen agrarpolitischen Szenerie werden bestimmte Vorschläge verständlich. Eine konsequente Analyse der Vor- und Nachteile bestimmter Maßnahmen und Programme und ihr Beitrag zu übergeordneten Zielen wie Umweltschutz findet selten statt.

Unterhalb der Ebene allgemeiner Zielvorgaben und Wunschvorstellungen lassen sich heute drei agrarpolitische Orientierungen von einer gewissen Bedeutung in der politischen Diskussion unterscheiden, die grob den Typen B, C und einer Mischung von D und E entsprechen. Konzepte von Typ A werden auch wissenschaftlich und publizistisch vertreten, jedoch weitgehend ohne politische Resonanz im Sinne ihrer Übernahme von Parteien und Interessengruppen. Neben den grundsätzlichen Divergenzen im agrarpolitischen Ansatz finden sich zwischen diesen Orientierungen sowohl eine Reihe von Berührungspunkten (z. B. Schaffung

von Biotopverbundsystemen, keine Reduzierung des Gesamtvolumens der Agrar-subventionen¹³⁾ als auch von sekundären Konfliktpunkten (z. B. Mitverantwortungsabgabe versus gestaffelte Preise, Bioäthanolproduktion). (Verdeckte) programminterne Widersprüche (z. B. Preiserhöhungen für traditionelle Agrarprodukte und Stimulierung des Anbaus nachwachsender Rohstoffe) dürften sachlich durchaus gleichgewichtig sein gegenüber solchen sekundären Konfliktpunkten zwischen den verschiedenen agrarpolitischen Positionen.

Insgesamt zeichnet sich die Entwicklung der agrarpolitischen Diskussion durch vermehrte Sensibilität gegenüber ökologischen und regionalpolitischen Fragen und eine größere Betonung der Notwendigkeit der Existenz- und Einkommenssicherung für kleine und mittlere Betriebe aus, während der andauernde Strukturwandel politisch zurückhaltender propagiert wird. Damit haben sich die Chancen für eindeutig marktwirtschaftliche Reformkonzepte vermindert. Ob dies auch noch in 10, 15 Jahren so sein wird - nach einer weiteren Halbierung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in der BRD -, wird auch von den praktischen Umsetzungserfolgen der anderen Konzepte abhängen. Beim Andauern der gegenwärtigen destruktiven Interferenzen unterschiedlicher, häufig nur auf wahlpolitische Optik ausgerichteter Maßnahmen (z. B. im Bereich der Biotop-Schutzprogramme)¹⁴⁾ dürfte deren Mißerfolg vielfach vorprogrammiert sein.

Fußnoten

- 1) Dieselben politischen Instrumente können unterschiedlichen Zwecken dienen und von daher unterschiedlich beurteilt werden. Verschiedene agrarpolitische Reformstrategien mögen umgekehrt durchaus angemessen sein, insofern sie sich aus unterschiedlichen Zielen ableiten.
- 2) Eine etwas ausführlichere Version dieses Beitrags ist als IIUG pre 87-10 erschienen und kann beim Autor angefordert werden.
- 3) Deren Taxonomie orientiert sich an ARNOLD (1985); vgl. auch BECHMANN/GUSTEDT (1985).
- 4) So würde etwa die Zerstörung von Natur- und Kulturlandschaften entweder zur Entwicklung einer zahlungskräftigen Nachfrage nach deren Erhalt führen, oder aber es besteht kein echter gesellschaftlicher Bedarf nach ihnen.
- 5) Der zu erwartende verstärkte Rückgang der Zahl der Betriebe impliziert nicht die Unrentabilität von Nebenerwerbslandwirtschaft und kleinen Intensivbetrieben.
- 6) Zucker- und Milchquoten in der EG haben bekanntlich keineswegs die Überschußproduktion verhindert.

- 7) Beispielhaft sei auf die Ohnmacht von administrativer Kontrolle der Umweltbelastungen aus agroindustrieller Tierproduktion bei entsprechenden Macht- und Einflußkonstellationen (vgl. KLEINSCHMIDT/EIMLER 1984) und auf die Interdependenzen von Preisen, Produktionsintensitäten und Umweltschäden der Agrarproduktion (vgl. de HAEN 1985b) verwiesen.
- 8) Damit ist die Tendenz ausschließlicher Orientierung der landwirtschaftlichen Produktion an betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen gemeint mit der Konsequenz des agrarsozialen Strukturwandels, von Intensivierung, Mechanisierung, Rationalisierung, Spezialisierung, innerer Aufstockung, steigender Kapitalintensität, regionaler Konzentration und der Auslagerung von Stufen der Nahrungsmittelproduktion in vor- und nachgelagerte Industrien (vgl. von MEYER 1983, de HAEN 1985a, SRU 1985).
- 9) Als Backstop-Technologien bezeichnet man solche Technologien, die, gemessen an menschlichen Zeiträumen, die Verknappung erschöpfbarer Ressourcen für bestimmte Zwecke aufgrund entsprechender Substitutionsmöglichkeiten im Prinzip zu verhindern vermögen, z. B. Wasserstofftechnologien und Schneller Brüter im Bereich der Energiegewinnung (vgl. MEIXNER 1981).
- 10) Die Internalisierung von Umweltkosten miteinbeziehende marktwirtschaftliche Konzepte (A 2) verlangen noch am ehesten diesbezügliche inhaltliche Rahmenvorgaben.
- 11) Bürokratische Politik ist für Wettbewerb im Rahmen vorgegebener Marktordnungen; der ökologische Landbau plädiert ungeniert für eine Vielzahl staatlicher Auflagen, um "Agrarfabriken" zu unterbinden; marktwirtschaftliche Konzepte haben keine Probleme mit staatlichen Einkommensbeihilfen.
- 12) Schwachstellen ergeben sich eher aus externer Perspektive. So ist etwa die geringe Kohärenz bürokratischer Agrarpolitik gemessen an ihren impliziten Zielen durchaus funktional.
- 13) Vgl. zu deren Entwicklung CONRAD/UKA (1987).
- 14) So berichtete die Frankfurter Rundschau vom 6.8.1987, daß BMELF und BMU unabhängig voneinander mit jeweils 1,6 Mio. DM in der Daunenburger Marsch an der Elbe Entwässerungsmaßnahmen zwecks besserer Kultivierung bzw. die Erhaltung dieses Feuchtgebietes fördern (wollen).

Literatur

- ARNOLD, H. (1985): Ökologische Herausforderungen der Landwirtschaft. WSI-Mitteilungen 12, S. 746.
- BECHMANN, A., E. GUSTEDT (1985): Agrarpolitische Handlungspositionen in der Bundesrepublik Deutschland. Synök-Report 5. Barsinghausen.
- BMELF (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (1987): Agrarbericht 1987. Bonn.
- CONRAD, J., W. UKA (1987): Die Agrarsubventionen der Europäischen Gemeinschaft - Daten, Fakten, Trends. IIUG rep 87-7. Berlin.
- Frankfurter Institut (1984): Für eine neue Agrarordnung. Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik. Schriftenreihe Band 8.

- de HAEN, H. (1985a): Struktureller Wandel der Landwirtschaft aus ökologischer und ökonomischer Sicht. *Agrarwirtschaft* 34, S. 1.
- de HAEN, H. (1985b): Interdependence of Prices, Production Intensity and Environmental Damage from agricultural Production. *Zeitschrift für Umweltpolitik* 8, S. 199.
- KLEINSCHMIDT, W., W.-M. EIMLER (1984). Wer hat das Schwein zur Sau gemacht?. München.
- KOESTER, U., S. TANGERMANN (1976): Alternativen der Agrarpolitik. Münster-Hiltrup.
- MEIXNER, H. (1981): Die ökonomische Logik der Kernenergie. Bericht F 13. Frankfurt.
- von MEYER, H. (1983): Wirkungslose Umweltpolitik, umweltwirksame Agrarpolitik. *Zeitschrift für Umweltpolitik* 6, S. 363.
- POPPINGA, O., G. SCHMIDT (1986): Die zwei Wege landwirtschaftlicher Reformen: Umweltverträgliche Produktion in bäuerlichen Betrieben oder Ausgleichspolitik. *Bauernblatt Extra*. Rheda-Wiedenbrück.
- PRIEBE, H. (1985): Die subventionierte Unvernunft. *Landwirtschaft und Naturhaushalt*. Berlin.
- RONGE, V. (1978): Staats- und Politikkonzepte in der sozio-ökologischen Diskussion. In: RONGE, V., *Die Gesellschaft an den Grenzen der Natur*. Bielefeld.
- SCHMITZ, P. (1986): Agrarpolitik im Parteienstreit. *Wirtschaftsdienst* 66, S. 233.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1985): *Umweltprobleme der Landwirtschaft*. Stuttgart.
- VOGTMANN, H. (Hrsg.) (1985): *Ökologischer Landbau. Landwirtschaft mit Zukunft*. Stuttgart.

DIE BEDEUTUNG DER EINKOMMENSDISPARITÄTEN ALS
BESTIMMUNGSGRÖSSE FÜR DIE AGRARPOLITIK IM RAHMEN DER
EUROPÄISCHEN INTEGRATION -
EIN VERGLEICH DER MITGLIEDSLÄNDER

von

M. LÖSCH, Stuttgart-Hohenheim

1 Einleitung

Die gemeinsame Agrarpolitik, ursprünglich als ein tragender Pfeiler der europäischen Integration gedacht, wird aufgrund der durch sie verursachten Finanzprobleme des EG-Haushaltes zunehmend zu einer Belastung für den weiteren Integrationsprozeß. Trotz dieser erheblichen finanziellen Aufwendungen stellt sich die Einkommenssituation der Landwirtschaft in vielen Mitgliedsländern der Gemeinschaft offenbar immer noch unbefriedigend dar. Das bedeutet, daß hier noch weitergehende Anforderungen an die Agrarpolitik als Einkommenspolitik bestehen, die die derzeitige gemeinsame Agrarpolitik nicht erfüllen kann. In diesem Zusammenhang fällt oft das Schlagwort "Renationalisierung" in der agrarpolitischen Reformdiskussion.

Hierin besteht das Anliegen dieses Beitrages. Die unterschiedlichen einkommenspolitisch bedingten Anforderungen an die Agrarpolitik generell und damit auch an die gemeinsame Agrarpolitik in den einzelnen Mitgliedsländern sollen aufgezeigt werden. Agrarpolitik wird hier primär als sektorale Einkommenspolitik in ihrer Funktion der Steuerung des sektoralen Strukturwandels verstanden. Dabei ist die sektorale Einkommensdisparität zwischen dem Agrarsektor und der übrigen Volkswirtschaft zunächst die Größe, die den Umfang der notwendigen Steuerung des Strukturwandels anzeigt. Bei den daraus, unter Berücksichtigung der jeweils gegebenen Zielsituation der Agrareinkommenspolitik, sich ergebenden Schlußfolgerungen im Hinblick auf eine Umorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik muß neben der besseren Erfüllung der Einkommenszielsetzung auch die Vereinbarkeit mit dem Integrationsprozeß beachtet werden.

2 Die Einkommenssituation der Landwirtschaft in den einzelnen EG-Mitglieds- ländern

Der Querschnittsvergleich der Einkommenssituation des Agrarsektors, in Relation zu den Einkommen in der übrigen Volkswirtschaft, zwischen den EG-Mitglieds-
ländern wird durch die auf Gemeinschaftsebene verfügbare und für alle
Mitgliedsländer vergleichbare Datengrundlage beschränkt. Es bestehen die beiden
folgenden Möglichkeiten, vergleichbare Informationen über die Einkommens-
situation der Landwirtschaft in den einzelnen EG-Mitgliedsländern zu erlangen:

- Globalrechnung, d. h. die Wertschöpfungsgrößen der landwirtschaftlichen
Gesamtrechnungen bezogen auf das Arbeitsvolumen in der Landwirtschaft in
Jahresarbeitsseinheiten (JAE). Dabei entspricht eine Jahresarbeitsseinheit
einer vollzeitlich das ganze Jahr über in der Landwirtschaft beschäftigten
Arbeitskraft (vgl. EUROSTAT 1986a, S. 21).
- Repräsentativrechnung, d. h. Hochrechnung einzelbetrieblicher Buchführungs-
ergebnisse über das Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen
(INLB). Das INLB erfaßt seiner Intention nach im Gegensatz zur landwirt-
schaftlichen Gesamtrechnung jedoch nicht den gesamten Sektor, sondern nur
dessen hauptberuflich orientierten Teil, was durch Auswahlsschwellen, die
sehr kleine Betriebe ausschließen, bewirkt werden soll (vgl. LOMMEZ und
SCHAPS 1984 und EG-Kommission 1987a).

Bei beiden Rechnungen wird jedoch dieselbe Einkommensgröße herangezogen: Die
Nettowertschöpfung zu Faktorkosten je JAE. Diese Größe ergibt sich aus der
sektoralen bzw. einzelbetrieblichen Endproduktion durch Abzug der Vorleistungen,
Produktionssteuern und Abschreibungen sowie durch Hinzurechnung der produk-
tionsgebundenen direkten Subventionen an die Landwirtschaft (vgl. EG-Kommis-
sion 1987a, EUROSTAT 1987a, b). Diese Größe bringt die Entlohnung aller in der
Landwirtschaft eingesetzten Faktoren bezogen auf den Arbeitseinsatz in JAE zum
Ausdruck.

Auch die Vergleichsgrößen über das außerlandwirtschaftliche Einkommensniveau
sind ähnlich bei beiden Rechnungen. Bei der Globalrechnung handelt es sich um
das Aggregat "Einkommen aus unselbständiger Arbeit" bezogen auf die Zahl der
beschäftigten Arbeitnehmer (EUROSTAT 1987c), bei der Repräsentativrechnung
um das Jahresbruttoeinkommen der Arbeitnehmer in der Industrie (EUROSTAT
1984, 1987d, e). Die erstgenannte Größe umfaßt jedoch auch noch die Arbeit-
geberbeiträge zur Sozialversicherung.

Betrachtet man die aus der Gegenüberstellung der landwirtschaftlichen Einkommensgröße mit den beiden außerlandwirtschaftlichen Einkommensgrößen bei der Global- und Repräsentativrechnung jeweils sich ergebenden Einkommensdisparitäten, d. h. die landwirtschaftliche Einkommensgröße in v. H. der außerlandwirtschaftlichen Einkommensgröße (vgl. Tabelle 1), werden sehr große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedsländern deutlich, die vor allem durch die Niveauunterschiede bei den landwirtschaftlichen Einkommensgrößen bedingt sind. Es läßt sich folgende Gruppierung der Mitgliedsländer nach dem Umfang der Einkommensdisparitäten vornehmen:

- Mitgliedsländer, bei denen nach beiden Rechnungen keine Einkommensdisparität zuungunsten des Agrarsektors festzustellen ist und die landwirtschaftlichen Einkommensgrößen sogar teilweise deutlich über den außerlandwirtschaftlichen Vergleichsgrößen liegen: die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Belgien und Dänemark,
- Mitgliedsländer, deren deutliche Einkommensdisparitäten nach der Globalrechnung (ca. 50-60 Prozent) durch die Ergebnisse der Repräsentativrechnung etwas relativiert werden: Frankreich, Irland und Luxemburg,
- Mitgliedsländer, die sowohl nach der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung als auch nach dem INLB einen deutlichen Einkommensrückstand der Landwirtschaft aufweisen: Griechenland, Italien und die Bundesrepublik Deutschland. Diese Einstufung trifft nach den vorliegenden Informationen (EG-Kommission 1987b) mit großer Sicherheit auch für die 1986 der Gemeinschaft beigetretenen Länder Spanien und Portugal zu, für die aufgrund fehlender vergleichbarer Daten über die landwirtschaftlichen Einkommen keine genaueren Angaben möglich sind.

Eigentlich sollten jedoch bei einer Analyse der Einkommenslage der Landwirtschaft auch die außerlandwirtschaftlichen Erwerbseinkommen der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen einbezogen werden (vgl. SCHMITT 1983 und SCHMITT und GEBAUER 1987). Außerdem sind die Einkommenswirkungen der Umverteilung über die staatlichen Haushalte und die Sozialversicherungssysteme zu berücksichtigen, die in den meisten Mitgliedsländern den Agrarsektor begünstigen (vgl. GEBAUER 1982 und THOROE 1975, S. 158). Die dargestellten sektoralen Einkommensdisparitäten können deshalb nur erste Anhaltspunkte im Hinblick auf die unterschiedliche Notwendigkeit von Agrareinkommenspolitik geben.

Tabelle 1: Vergleich der landwirtschaftlichen Einkommen in Relation zu den außerlandwirtschaftlichen Einkommen in den einzelnen EG-Mitgliedsländern, Gegenüberstellung der Ergebnisse der Globalrechnung und der Repräsentativrechnung (in ECU)

Mitgliedsland	B	DK	D	GR	F	IRL	I	L	NL	UK	EUR-10
<u>Globalrechnung:</u>											
Nettowertschöpfung zu Faktorkosten der Landwirtschaft je JAE ¹⁾ , Durchschnitt 1982-1984	18 000	17 653	9 483	6 639	9 736	6 334	9 014	10 460	21 174	14 429	9 989
Einkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer, Durchschnitt 1982-1984	17 622	16 517	18 205	9 763	17 891	13 613	14 909	17 132	20 703	13 564	16 297
Einkommensdisparität ²⁾	102	107	52	68	54	47	60	61	102	106	61
<u>Repräsentativrechnung:</u>											
INLB ³⁾ : Nettowertschöpfung zu Faktorkosten des Betriebs je JAE ¹⁾ , Durchschnitt 1982/83-1984/85	17 733	21 067	9 800	4 233	11 167	9 767	6 733	12 733	22 533	16 000	-
Jahresbruttoeinkommen der Arbeiter und Angestellten der Industrie, Durchschnitt 1982-1984	14 804	17 388	16 995	8 713	13 718	12 327	11 619	14 955	15 358	12 991	-
Einkommensdisparität ²⁾	120	121	58	49	81	79	58	85	147	123	-

1) Jahresarbeitseinheit 2) landwirtschaftliche Einkommensgröße in v. H. der außerlandwirtschaftlichen Einkommensgröße

3) Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen

Quellen: EUROSTAT: (1984), (1987c), (1987d), (1987e), (1987f); JAE-Angaben für Globalrechnung aus unveröff. Manuskript (1987); Kommission der EG: (1987a), (1987b); und eigene Berechnungen

3 Die Zielsituation der Agrareinkommenspolitik in den einzelnen Mitglieds- ländern

Zur Charakterisierung der unterschiedlichen Notwendigkeit von Agrareinkommenspolitik in den einzelnen Mitgliedsländern muß auch auf die jeweils gegebene Zielsituation eingegangen werden. Dabei steht die Gewichtung der Einkommenszielsetzung für den Agrarsektor im Vordergrund; diese muß aber auch im Kontext anderer die Agrarpolitik beeinflussende Ziele gesehen werden.

Als Grundlage hierfür werden einige vergleichende Studien über die Agrarpolitiken der EG-Mitgliedsländer herangezogen (BALZ u. a. 1981, LÖSCH u. a. 1982 und PRIEBE, SCHEPER und von URFF 1983-1985, 1984). Außerdem schlägt sich in dieser wertenden Einordnung der einzelnen Ziele sowohl die jeweilige Real-situation (Agrarstrukturen, Einkommenssituation, gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Agrarsektors) als auch Umfang und Ausrichtung des einzelstaatlichen agrarpolitischen Mitteleinsatzes nieder (vgl. BALZ u. a. 1981, LÖSCH u. a. 1982 und EG-Kommission 1984). Übersicht 1 besteht aus einem qualitativen Gewichtungsschema (vgl. die Darstellung bei LÖSCH u. a. 1982, S.462 ff. und BALZ u. a. 1981, S. 195 ff.), bei dem die Anzahl der Kreuze das Gewicht des jeweiligen Zieles im betreffenden Mitgliedsland zum Ausdruck bringt. Dabei ist kritisch anzumerken, daß diese Einstufung der Länder mit einem gewissen Maß an Subjektivität behaftet ist.

Übersicht 1: Die Bedeutung des Einkommenszieles für den Agrarsektor im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Ziele der Agrarpolitik in den EG-Mitgliedsländern

Mitgliedsland	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
Allokationsorientiertes Verständnis des Einkommenszieles	+++	+++	++	+	++	++	++	+	+	+++	+	+++
Verteilungsorientiertes Verständnis des Einkommenszieles	+	+	+++	+++	+++	++	++	+++	++	+	+++	+
Wirtschaftliches Wachstum	+	++	+	++	++	++	++	+	+	++	++	+
Sicherung der Beschäftigung	+	++	+	++	++	++	++	+	+	++	++	+
Außenwirtschaftliches Gleichgewicht	+	+++	+	++	++	+++	+++	++	+	++	++	++
Geldwertstabilität	+	+	+	++	+	+	+	+	+	+	++	++

Erläuterungen: + = geringe Bedeutung
 ++ = größere Bedeutung
 +++ = sehr große Bedeutung

Zunächst soll die Einkommenszielsetzung für den Agrarsektor betrachtet werden. Je nach der Ausrichtung der Agrarpolitik eher auf die Förderung (allokationsorientiert) oder auf das Verlangsamten des sektoralen Strukturwandels (verteilungsorientiert) läßt sich das Einkommensziel unterschiedlich verstehen. Bei einer eher allokatonsorientierten Agrarpolitik drückt sich die Einkommenszielsetzung für den Agrarsektor dadurch aus, daß sich die Einkommen der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen durch Steigerung der Produktivität bzw. Mobilität des Faktoreinsatzes an die Einkommen in anderen Wirtschaftsbereichen angleichen sollen. Anders verhält es sich bei einer mehr verteilungsorientierten Agrarpolitik. Hier ist in der Regel eine sektorspezifische Einkommenszielsetzung gegeben, die die Notwendigkeit einer Umverteilung der über den Markt erzielten Einkommen durch strukturerhaltend wirkende Maßnahmen beinhaltet.

Untersucht man die Interpretation der Einkommenszielsetzung in den einzelnen Mitgliedsländern, die in der Realität eine Kombination aus den beiden oben skizzierten Positionen darstellt, so ist eine interessante Interdependenz zwischen der Einkommenssituation des Agrarsektors und der Interpretation des Einkommenszieles in der Agrarpolitik festzustellen. Während in den Mitgliedsländern ohne Einkommensdisparität des Agrarsektors die allokatonsorientierte Interpretation des Einkommenszieles deutlich vorherrscht, ist es in den Mitgliedsländern mit großen Einkommensdisparitäten des Agrarsektors die verteilungsorientierte Interpretation. Bei den Mitgliedsländern der mittleren Gruppe (deutliche Einkommensdisparitäten nach der Globalrechnung) sind beide Interpretationsmöglichkeiten des Einkommenszieles in etwa gleicher Weise ausgeprägt. Dies kann einerseits Ausdruck dafür sein, daß sich die Einkommenssituation des Agrarsektors im Zielsystem der Agrareinkommenspolitik widerspiegelt. Andererseits kann man dies auch so interpretieren, daß die Mitgliedsländer, die bei der Bewältigung des strukturellen Wandels mehr den Weg der Anpassung betonen, bessere Resultate bezüglich der Einkommenssituation aufweisen.

Da die Agrarpolitik nicht nur unter dem Aspekt der Einkommenspolitik im Sinne der Steuerung des Strukturwandels gesehen werden kann, ist neben der Einkommenssituation auch noch das jeweilige gesamtwirtschaftliche Gewicht des Agrarsektors und die damit verbundene Bedeutung für die noch überwiegend in einzelstaatlicher Kompetenz verbliebene Wirtschaftspolitik zu betrachten.

Ein kurzer Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten in den einzelnen Mitgliedsländern (Tabelle 2) zeigt, daß sowohl im Wohlstandsniveau, gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in KKS (Kaufkraftstandards), als auch bezüglich der Erfüllung der wichtigen gesamtwirtschaftlichen Ziele Wachstum, Voll-

Tabelle 2: Ausgewählte Kennzahlen zur Volkswirtschaft und zur Bedeutung des Agrarsektors in den EG-Mitgliedsländern

Mitgliedsland	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR-12
Volkswirtschaftliche Rahmendaten:													
Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (BIP) je Einwohner in KKS ¹⁾ 1985 absolut	12769	14651	14566	7027	9090	13692	8070	12973	16074	13514	6668	13058	12568
Index EUR-12 = 100	102	117	116	56	72	109	64	103	128	108	53	104	100
Volumenindex 1985 1980 = 100	103	112	107	105	107	106	109	108	113	103	106	110	107
Preisindex 1985, 1980 = 100	132	147	117	252	172	157	169	191	142	119	267	139	150
Arbeitslosenquote, April 1985	11,3	7,9	7,4	7,8	22,1	9,9	18,3	9,2	3,0	10,3	8,3	10,7	10,7
Saldo der Handelsbilanz in Mio. ECU 1985 ²⁾	-3693	-1454	33036	-7411	-5582	-13462	454	-15973	-	3939	-2585	-11865	-24600
Anteile des Agrarsektors in v. H. an:													
- Bruttoinlandsprodukt 1984	2,7	5,5	2,0	16,8	5,7	4,0	11,8	6,1	2,7	4,5	6,5	2,2	3,9
- Erwerbstätige 1985	2,9	7,0	5,4	27,5	16,4	7,4	15,8	10,9	4,2	4,8	23,4	2,5	8,4
- Wert der Ausfuhren 1985 ²⁾	7,5	25,5	3,6	29,0	13,5	13,9	28,0	6,2	-	21,3	14,6	6,7	9,0
- Wert der Einfuhren 1985 ²⁾	14,7	15,7	13,6	10,6	17,3	13,9	11,6	15,4	-	19,1	33,4	14,1	15,1
Saldo des Agraraußenhandels ³⁾ 1985 in Mio. ECU	-862	3824	-10715	-94	956	5310	1873	-7788	-	5618	-513	-7427	-9854

1) Kaufkraftstandards 2) Angaben für B = Belgisch-Luxemburgische Wirtschaftsunion 3) Lebensmittel, Getränke und Tabak
 BIP-Angaben für P sind Schätzungen

Quellen: EUROSTAT (1987c), (1987g); Kommission der EG (1987)

beschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Geldwertstabilität noch sehr große Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern bestehen. Auch die jeweilige gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Agrarsektors ist sehr unterschiedlich. Die Länder mit den niedrigsten Werten des Bruttoinlandsproduktes je Kopf (Griechenland, Portugal, Spanien und Irland) weisen die höchsten Anteile des Agrarsektors an der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen und den Erwerbstätigen auf.

Der generelle Zielerreichungsgrad der wirtschaftspolitischen Ziele und das jeweilige Gewicht des Agrarsektors schlagen sich natürlich auch im Zielsystem der Agrarpolitik nieder. Es ist naheliegend, daß in den Mitgliedsländern mit mehr verteilungsorientiertem Verständnis des Einkommenszieles in der Agrarpolitik dem Agrarsektor unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Beschäftigung größeres Gewicht beigemessen wird. Dies gilt vor allem für die Mitgliedsländer mit überdurchschnittlichen Anteilen der Erwerbstätigen im Agrarsektor (Griechenland, Portugal, Spanien, Irland und Italien).

Die Bedeutung des Agrarsektors hinsichtlich der Wachstumszielsetzung deckt sich teilweise mit dem allokatonsorientierten Verständnis des Einkommenszieles (Dänemark, die Niederlande), teilweise beruht diese auch auf dem noch hohen Beitrag des Agrarsektors zur Wertschöpfung (Griechenland, Portugal, Spanien und Irland). In den letztgenannten Ländern ist jedoch auf die durch die gleichzeitige Betonung der Wachstums- und der Beschäftigungszielsetzung entstehenden Zielkonflikte hinzuweisen.

Bei einer abschließenden Wertung des unterschiedlichen Bedarfs an Agrareinkommenspolitik (Übersicht 2) werden die beiden Aspekte "Einkommenssituation" und "gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Agrarpolitik" zusammengeführt. Außerdem wird noch das Wohlstandsniveau der einzelnen Mitgliedsländer berücksichtigt. Es zeigt sich, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Höhe der Einkommensdisparitäten durch das geringe gesamtwirtschaftliche Gewicht des Agrarsektors etwas relativiert wird, während in Irland das Gegenteil der Fall ist. Hier erhält die deutliche Einkommensdisparität durch die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Agrarsektors und das relativ niedrige Wohlstandsniveau noch stärkeres Gewicht.

- Die Gewichtung der Einkommensdisparitäten unterstreicht, daß aus gemeinschaftlicher Sicht agrarpolitischer Handlungsbedarf noch überwiegend in den südlichen Mitgliedsländern und Irland besteht, die neben deutlichen sektoralen Einkommensdisparitäten hohe Beschäftigungs- und Wertschöpfungs-

anteile des Agrarsektors sowie unterdurchschnittliche Wohlstandsniveaus aufweisen.

- Ein deutlicher Handlungsbedarf besteht auch noch in der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich.
- In den Niederlanden, Belgien, Dänemark, dem Vereinigten Königreich und Luxemburg ist kein bzw. nur geringer zusätzlicher Bedarf an Agrareinkommenspolitik gegeben.

Übersicht 2: Das Gewicht der Einkommensdisparitäten als Bestimmungsgröße für die Agrarpolitik in den EG-Mitgliedsländern

Mitgliedsland	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
Umfang der Einkommensdisparitäten und Betonung des Einkommenszieles als sektorspezifisches Ziel ¹⁾	+	+	+++	+++	+++	++	++	+++	++	+	+++	+
Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Agrarsektors und der Agrarpolitik ²⁾	+	++	+	+++	+++	++	+++	+++	+	++	+++	+
Wirtschaftliche Leistungskraft (BIP je Einw.) ³⁾	++	+	+	+++	+++	+	+++	++	+	+	+++	++
Gesamtbewertung der Notwendigkeit von Agrareinkommenspolitik ⁴⁾	+	+	++	+++	+++	++	+++	+++	+	+	+++	+

Erläuterungen:

- 1)
 - + = geringe Einkommensdisparitäten, Einkommensziel eher allokationsorientiert
 - ++ = deutliche Einkommensdisparitäten, Einkommensziel verteilungs- und allokationsorientiert
 - +++ = große Einkommensdisparitäten, Einkommensziel eher verteilungsorientiert
- 2)
 - + = geringe Bedeutung
 - ++ = größere Bedeutung
 - +++ = sehr große Bedeutung
- 3)
 - + = überdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungskraft
 - ++ = durchschnittliche wirtschaftliche Leistungskraft
 - +++ = unterdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungskraft
- 4)
 - + = geringe Notwendigkeit
 - ++ = größere Notwendigkeit
 - +++ = sehr große Notwendigkeit

4. Schlußfolgerungen für die Gestaltung der europäischen Agrarpolitik aus einkommens- und integrationspolitischer Sicht

Zunächst ergibt sich aus dem in einigen Mitgliedsländern offensichtlich noch bestehenden "Bedarf" an Agrareinkommenspolitik Kritik an der derzeitigen Agrareinkommenspolitik, die auf gemeinschaftlicher Ebene noch überwiegend über die Preisstützung der gemeinsamen Marktordnungen stattfindet. Folgende Aspekte sind hier vor allem anzusprechen:

- Zunächst ist grundsätzlich anzumerken, daß die Einkommenswirkung der Preisstützung bei langfristiger Betrachtung abgeschwächt wird, weil die Abwanderungsrate niedriger ist als ohne Preisstützungsmaßnahmen. Deshalb steigt das Ausmaß der zur Einkommenssicherung notwendigen Preisstützung fortlaufend (vgl. SCHMITT und TANGERMANN 1984). Die Entwicklung der EG-Agrarpolitik kann als Beleg hierfür angesehen werden.
- Die Preisstützung kommt als umsatzbezogene Subvention vor allem größeren und effizienteren Betrieben mit besseren Ertrags-/Aufwandsrelationen zugute.
- Ähnliches gilt für die Verteilungswirkungen innerhalb der Mitgliedsländer. Denn die gemeinschaftlichen Agrarausgaben fließen aufgrund der Ausgestaltung der einzelnen Marktordnungen eher in die nördlichen und damit auch in die mehr exportorientierten Mitgliedsländer. Die südlichen Mitgliedsländer mit ungünstiger Einkommenssituation des Agrarsektors profitieren hingegen, bezogen auf die Zahl der Betriebe bzw. der Jahresarbeitseinheiten, nur unterproportional von den Marktordnungsausgaben (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, je JAE und je Betrieb nach Mitgliedsländern

Mitgliedsland	B	DK	D	GR	F	IRL	I	L	NL	UK	EUR-10
EAGFL, Garantie 1985											
- je JAE ¹⁾ 1983	8194	5943	3832	1305	2794	4235	1600	606	8522	3407	2826
- je Betrieb 1983	8925	8449	4722	1249	4102	5290	1219	1032	14974	7309	3045

¹⁾ Jahresarbeitseinheit

Quellen: EUROSTAT (1986b); Kommission der EG (1987b); eigene Berechnungen

Es wird deutlich, daß es wenig sinnvoll erscheint, weiterhin landwirtschaftliche Einkommenspolitik vorrangig über Preisstützung zu betreiben. Eine Umorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik muß damit zwei wichtige Gesichtspunkte berücksichtigen:

- eine bessere Erfüllung der einkommenspolitischen Funktion,
- eine Vereinbarkeit mit dem weiteren Verlauf der wirtschaftlichen und politischen Integration in der Gemeinschaft und der Notwendigkeit eines innergemeinschaftlichen Wohlstandsausgleichs.

Einkommenspolitische Funktion

Agrarpolitik kann ihre einkommenspolitische Funktion längerfristig nur dann sinnvoll erfüllen, wenn sie die Notwendigkeit des sektoralen Strukturwandels im Auge behält (vgl. KAPPELMANN und LÖSCH 1986, S. 94 ff.). Deshalb liegt ein wichtiger Ansatz für die Agrarpolitik in der Schaffung und Verbesserung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten. Dies würde zum einen den Anreiz zur Abwanderung erhöhen, zum anderen würden sich die Möglichkeiten von Erwerbs- und Einkommenskombinationen verbessern. Dieser Ansatz bedeutet zugleich eine enge Verknüpfung von Agrarpolitik und regionaler Wirtschaftspolitik.

Darüber hinaus werden jedoch in den Mitgliedsländern mit deutlichem bzw. größerem Bedarf an Agrareinkommenspolitik auch kurzfristig mehr verteilungsorientierte direkte Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft notwendig sein. Wichtig bei solchen Einkommensbeihilfen ist, daß sie zeitlich befristet im Sinne einer aktiven Steuerung des Strukturwandels sind sowie gezielt an die wirklich einkommensschwachen Betriebe gehen.

Agrarpolitik als Teilbereich der europäischen Integration

Die Vorschläge für eine aus einkommenspolitischer Sicht notwendige Umorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik müssen auch im Zusammenhang mit dem allgemeinen Integrationsprozeß gesehen werden. Hier steht in den nächsten Jahren, wie in der Einheitlichen Europäischen Akte festgelegt, die Absicht der Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes im Vordergrund. Dies soll mit einer verstärkten Förderung der Wirtschaftskraft der weniger wettbewerbsfähigen Regionen und Mitgliedstaaten verknüpft sein.

Das bedeutet, übertragen auf die Agrarpolitik, daß auch unter dem Aspekt der Erhaltung bzw. des Ausbaues des gemeinsamen Agrarmarktes die Markt- und Preispolitik von ihrer Funktion der Einkommenssicherung zu entbinden ist und die Preise primär unter Orientierung auf die Steuerung der Agrarmärkte festgesetzt werden sollten.

Die eigentliche Agrareinkommenspolitik, wie oben charakterisiert, ist am sinnvollsten überwiegend in einzelstaatlicher bzw. zum Teil regionaler Verantwortung durchzuführen, um der unterschiedlichen Problemintensität gerecht zu werden. Zwei Aspekte setzen allerdings dieser "Renationalisierung" Grenzen:

- Auch Maßnahmen der Agrareinkommenspolitik müssen einer Kontrolle unter Wettbewerbsgesichtspunkten seitens der EG-Kommission unterliegen. Sinnvoll wäre hier auch ein auf gemeinschaftlicher Ebene festgelegter Rahmen über gemeinschaftliche Richtlinien, ähnlich wie bei den bisherigen einzelstaatlichen Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik. Dieser Rahmen sollte auch die langfristige Orientierung der Agrareinkommenspolitik auf Strukturanpassung festlegen.
- Zugleich ermöglicht dieser Rahmen eine nach dem jeweiligen regionalen bzw. nationalen Wohlstandsniveau und "Bedarf" an Agrareinkommenspolitik differenzierte Beteiligung der Gemeinschaft. Der EAGFL wäre sukzessive in einen Strukturwandelsteuerungsfonds umzugestalten, bei dem die bisher un gelenkten Einkommensverteilungsströme über die Markt- und Preispolitik in die Länder und Regionen zu richten wären, bei denen die Anpassungserfordernisse auch der Volkswirtschaft und nicht nur diejenigen des Agrarsektors am größten sind. Die Aktivitäten dieses Fonds müßten in Einklang mit denen des Regional- und des Sozialfonds stehen (wie z. B. bei den integrierten Mittelmeerprogrammen).

Soll die europäische Integration fortgeführt werden, ist eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik in diesem Sinne unabdingbar, denn bei Fortführung der derzeitigen Agrarpolitik ist die akute Gefahr gegeben, daß durch den Umfang der durch sie gebundenen Haushaltsmittel und die durch sie induzierten Umverteilungsströme der Integrationsprozeß behindert wird und möglicherweise sogar Tendenzen zu einer Rückentwicklung des derzeitigen Integrationsstandes Vorschub geleistet wird.

Literatur

- BALZ, M. u. a. (1981): Die Agrarstrukturpolitik in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft - Ziele, Programme, Maßnahmen. Bde. I-III, ifo-Studien zur Agrarwirtschaft, 21/1 bis 21/3. München.
- GEBAUER, R. H. (1982): Zur Problematik intersektoraler Einkommensvergleiche. Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, Heft 52. Göttingen.
- KAPPELMANN, K.-H. und M. LÖSCH (1986): Die Bedeutung der Einkommensdisparitäten als Bestimmungsgröße für die Agrarpolitik im Rahmen der europäischen Integration - ein Vergleich der Mitgliedsländer. Forschungsbericht für die Kommission der EG. Stuttgart-Hohenheim.
- Kommission der EG (1984): Öffentliche Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft. Gemeinschaftsbericht, Studie P 229. Brüssel.

Kommission der EG (1987a): INLB Landwirtschaftliche Buchführungsergebnisse 1982/83-1983/84. Luxemburg.

Kommission der EG (1987b): Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1986. Brüssel-Luxemburg.

LÜSCH, R. u. a. (1982): Die Produktionspolitik der EG-Mitgliedsstaaten und ihre Vereinbarkeit mit der gemeinsamen Agrarpolitik. ifo-Studien zur Agrarwirtschaft, Bd. 22. München.

LOMMEZ, J. M. J. und J. SCHAPS (1984): Das EG-Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen - Auswahl - Auswertung - Aussagefähigkeit. In: GROSSKOPF, W. und M. KÖHNE (Hrsg.), Einkommen in der Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 21. Münster-Hiltrup, S. 219-242.

PRIEBE, H., W. SCHEPER und W. v. URFF (Hrsg.) (1983-1985): Agrarpolitische Länderberichte: EG-Staaten, Bde. 1-10. Kiel.

PRIEBE, H. W. SCHEPER und W. v. URFF (1984): Agrarpolitik in der EG - Probleme und Perspektiven. 1. Aufl. Baden-Baden.

SCHMITT, G. (1983): Vernachlässigte Aspekte der Anpassungsflexibilität der Landwirtschaft und ihre Agrarpolitischen Implikationen. In: Agrarwirtschaft, Jg. 32, S. 1-13.

SCHMITT, G. und R. H. GEBAUER (1987): Ist die "Agrarstruktur" in der Bundesrepublik Deutschland wirklich so "ungünstig"? Marktversagen, Politikversagen oder unzureichende theoretische und empirische Belege für eine "suboptimale" Agrarstruktur? Diskussionsbeitrag 8705, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen, April 1987.

SCHMITT, G. und S. TANGERMAN (1984): Zur Auswirkung der Agrarpreisstützung auf die landwirtschaftlichen Einkommen. In: GROSSKOPF, W. und M. KÖHNE (Hrsg.), Einkommen in der Landwirtschaft - Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 21. Münster-Hiltrup, S. 759-793.

Statistisches Amt der EG (EUROSTAT):

- (1984): Arbeitskosten 1981. Bd. 1: Wichtigste Ergebnisse. Luxemburg.
- (1986a): Betriebsstruktur, Methodologie der Gemeinschaftserhebungen. Luxemburg.
- (1986b): Farm Structure, 1983 Survey: main results. Luxemburg.
- (1987a): Manual on economic accounts for agriculture and forestry. Luxemburg.
- (1987b): Landwirtschaftliches Einkommen, Analyse des sektoralen Einkommensindex 1986. Luxemburg.
- (1987c): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ESVG. Aggregate 1960-1985. Luxemburg.
- (1987d): Enquête Cout de la main-d'oeuvre 1984. Rapport intermédiaire. Luxemburg.
- (1987e): Verdienste, Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen, 1/1987. Luxemburg.

- (1987f): Gesamtrechnungen Landwirtschaft, Forstwirtschaft 1980-1985. Luxemburg.
- (1987g): Eurostat Revue 1976-1986. Luxemburg.

THOROE, C. (1975): Zur Einkommenslage der Landwirtschaft in der BRD. In: Agrarwirtschaft, Jg. 24, S. 157-163.

KONZEPTE ZUR INTEGRATION EUROPÄISCHER AGRARPOLITIK

von

Heino von MEYER, Frankfurt

I Worum es geht

Dieser Beitrag geht von der Überzeugung aus,

- daß die Lösung der akuten Krise von Landwirtschaft und Agrarpolitik in Europa eine notwendige - wenn auch nicht hinreichende - Bedingung für Fortschritte im Prozeß europäischer Einigung ist;
- daß eine Lösung dieser Krise nicht nur Veränderungen im Einsatz agrarpolitischer Instrumente, sondern auch eine Neugestaltung des institutionellen Rahmens europäischer Agrarpolitik voraussetzt.

'Europäische Agrarpolitik' im Kontext der Europäischen Gemeinschaft (EG) umfaßt nicht nur gemeinsame EG-Agrarpolitik, sondern zugleich nationale, und dies bedeutet häufig sowohl zentralstaatliche (Bund) als auch gliedstaatliche (Länder) Agrarpolitik. Das Ganze europäischer Agrarpolitik ist dabei mehr als die schlichte Summe europäischer, nationaler und regionaler Teile, denn es kommt bei ihrer Interaktion zu vielfältigen Synergieeffekten. Dies besagt nicht, daß dieses Ganze immer auch besser ist als die Summe, doch die Chance, durch geeignete Vereinigung der Teile einen qualitativen Sprung zum Besseren des Ganzen zu induzieren, kann als eines der tragenden Motive europäischer Integration aufgefaßt werden.

'Europäische Integration' wird hier verstanden als:

- optimale Vereinigung von Kräften zur Lösung gemeinsamer europäischer Probleme.

'Integration' umfaßt dabei sowohl den Zustand (Struktur) als auch den Vorgang (Prozeß) zielorientierter Vereinigung, ohne daß damit konkrete Ziele schon vorausgesetzt wären, denn die Identifikation von Problemen und die Präzisierung

von Zielen ist selbst gerade ein wesentliches Charakteristikum des so verstandenen Integrationsprozesses.

Die theoretische Analyse 'Europäischer Integration' hat sich demgemäß zu erstrecken:

- sowohl auf institutionelle Aspekte der Struktur und Entwicklung
 - nicht nur der Aufbauorganisation, also der sachlichen, räumlichen und hierarchischen Verteilung von Kompetenzen, Rechten und Pflichten auf verschiedene Instanzen;
 - sondern auch der Ablauforganisation, also der Prozeduren ihrer Interaktion bei der Identifizierung von Problemen, Definition von Zielen, Wahl, Umsetzung und Kontrolle von Instrumenten;
- als auch auf instrumentelle Aspekte, also beispielsweise Fragen nach
 - der allokativen Effizienz und
 - der distributiven Inzidenzder zur Lösung von Problemen bzw. Erreichung von Zielen bereitstehenden Mittel.

Zur Füllung des Instrumentenkastens haben die (Agrar-)Ökonomen eine im wahrsten Sinne unübersehbare Vielfalt von Beiträgen geleistet. Zur institutionellen Frage, wem diese Instrumente, unter welchen Bedingungen, zur Verfügung gestellt werden sollten, haben sie hingegen nur selten Stellung bezogen.

2 Skizzen zur Integrationstheorie

In der traditionellen Debatte um alternative Konzepte Europäischer Integration wurde vor allem zwischen dem "föderalistischen" und dem "funktionalistischen" Ansatz unterschieden. Die beiden Grundpositionen lassen sich überspitzt wie folgt charakterisieren (SCHNEIDER 1977):

"Föderalisten" sehen ein "Vereintes Europa" im wesentlichen als Ergebnis eines einmaligen politischen Willensakts. Sie plädieren entsprechend für die rasche Ausarbeitung einer europäischen Verfassung und die Bildung einer starken europäischen Regierung.

"Funktionalisten" begreifen europäische Einigung hingegen eher als Resultat eines von technisch-ökonomischen Sachzwängen geleiteten sozialen Wandels. Sie setzen

folglich auf den Selbstlauf eines sich in sukzessiven Schritten quasi autonom durchsetzenden Einigungszwangs.

Der Dissens zwischen beiden bezieht sich allerdings weniger auf das Ergebnis als vielmehr auf das methodische Vorgehen der Integration. Es wird pauschal unterstellt statt im einzelnen belegt, daß alle Mitgliedstaaten bzw. deren politische Führungen, wenn schon nicht identische Gegenwartsinteressen, so doch homogene Zukunftsinteressen haben. Unterschiede in den sozial-ökonomischen Strukturen und politischen Traditionen, die die Willensbildung in den einzelnen Mitgliedstaaten doch entscheidend prägen, sind einem solchen Integrationsverständnis weder in der Theorie noch in der Praxis von Bedeutung. Entsprechend können Widerstände oder gar Rückschläge im Prozeß Europäischer Integration nur als nationalistisch, anachronistisch oder gar reaktionär diffamiert oder bestenfalls psychologisch gedeutet werden.

Dies widerfährt häufig auch jenem Integrationskonzept, das die Realität der praktischen EG-Politik bis heute entscheidend bestimmt hat, dem "konföderalistischen" Ansatz.

"Konföderalisten" wollen Europäische Integration in der Form freiwilliger, internationaler bzw. interregionaler Zusammenarbeit realisieren. Sie sehen keinen Zwang bzw. keine Möglichkeit zur Schaffung supranationaler Entscheidungsgremien.

Besonders markant läßt sich der Gegensatz von "föderalistischem" und "konföderalistischem" Ansatz an den Integrationsprinzipien verdeutlichen, die ihnen zugrunde liegen:

- der "föderalistische" Ansatz verlangt letztlich nach Koordinierung im Sinne einer Abstimmung durch übergeordnete, zentrale Instanzen, gestützt auf Autorität und Macht.
- der "konföderalistische" Ansatz setzt stattdessen auf Kooperation im Sinne einer gegenseitigen Abstimmung autonomer, dezentraler Einheiten, gestützt auf Freiwilligkeit und Interesse.

Zur Abwägung von Vor- und Nachteilen alternativer staatlicher Organisationsformen vermag auch die ökonomische Theorie wichtige Hinweise zu geben. So zeigt etwa die ökonomische Theorie des Föderalismus (OATES 1972, Kirsch 1977), wie durch geeignete Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten - im weitesten Sinne - ein optimaler Grad der (De-)Zentralisierung staatlicher Aufgabenerfüllung ermittelt werden kann.

Für die Dezentralisierung werden dabei ins Feld geführt:

- die bessere Berücksichtigung heterogener Präferenzstrukturen (niedrigere 'Frustrationskosten');
- die durch Wettbewerb und geringeres Risiko erhöhte Innovationsdynamik;
- die häufig niedrigeren Informations-, Konsensfindungs-, Bürokratie- und Kontrollkosten.

Dem stehen als mögliche Nachteile entgegen:

- eine nicht kostenminimale Produktion öffentlicher Güter infolge ungenutzter Größenvorteile;
- nicht internalisierte, positive und negative interregionale externe Effekte (Spillover).

Für unterschiedliche staatliche Aufgaben ergeben sich jeweils andere Nutzen-Kosten-Abwägungen und entsprechend unterschiedliche, optimale (De-)Zentralisierungsgrade. Insgesamt jedoch lautet das Ergebnis all dieser Überlegungen immer wieder: Nur eine mehrstufig, föderativ organisierte Institutionsstruktur ist in der Lage, die vielfältigen öffentlichen Aufgaben optimal zu lösen (vgl. u. a. BRETON/SCOTT 1978).

Die primär am Ergebnis (öffentliche Güter und Leistungen) und weniger am Verfahren staatlicher Aufgabenerfüllung orientierten Ansätze der ökonomischen Theorie des Föderalismus laufen freilich Gefahr, sich zu einseitig auf Aspekte der Aufbauorganisation zu konzentrieren und die optimale Gestaltung der Ablauforganisation zu vernachlässigen (THEILER 1977, THÖNI 1986). So können zwar durch Ziehung neuer (weiterer) Grenzen (Zentralisierung) Spillover-Effekte internalisiert werden. Die Probleme (Kosten) sind damit jedoch keineswegs verringert, sondern lediglich von der inter-kollektiven auf die intra-kollektive Ebene verlagert worden.

Wird staatliche Aufgabenerfüllung als Prozeß begriffen,

- ausgelöst durch die individuelle oder gruppenmäßige Artikulation eines Bedarfs;
- über den Abstimmungsprozeß, gestützt auf direkte oder indirekte Informationsverarbeitung, Rahmen- und Detailplanungen, abgeschlossen mit einem definitiven Beschluß über die Bereitstellung einer Leistung;
- zur eigentlichen Bereitstellung einer Leistung, was wiederum Aspekte der Produktion und des Absatzes mitumfaßt;
- bis hin schließlich zu ihrer Finanzierung und Kontrolle;

so ist davon auszugehen, daß sich in jeder Phase ganz unterschiedliche institu-

tionelle Arrangements als optimal erweisen werden. Die häufig nur an Einzelaspekten der Produktion, des Absatzes oder der Finanzierung einzelner öffentlicher Güter und Leistungen orientierte pauschale Zuweisung von Aufgaben an bestimmte institutionelle Ebenen erweist sich also als problematisch.

Die bisherigen Ansätze zu einer ökonomischen Theorie des Föderalismus sind also weiter zu entwickeln, z. B. durch sinnvolle Verknüpfung mit der ökonomischen Theorie der Politik. Das dabei zu entwickelnde Instrumentarium dürfte sich dann nicht nur zur optimalen vertikalen Aufgabenverteilung auf verschiedene Gebietskörperschaften eignen, sondern müßte ebenso auf Fragestellungen der horizontalen Aufgabenverteilung, etwa zwischen verschiedenen fachpolitischen Ressorts angewandt werden können. Besonders interessant dürfte es in diesem Zusammenhang sein, die Interdependenz zwischen vertikaler und horizontaler Aufgaben- (bzw. Arbeits-)teilung und -vereinigung näher zu analysieren. Auf einige aktuelle Fragen europäischer Agrarpolitik, die in diesem Kontext näher analysiert werden könnten, wird in den folgenden Abschnitten stichwortartig eingegangen.

3 EG-Agrarpolitik - Motor oder Sprengsatz

Die gemeinsame EG-Agrarpolitik kann als Paradebeispiel dafür dienen, daß weder das föderalistische, das funktionalistische noch das konföderalistische Konzept allein Gewähr für Fortschritte zu Europäischer Integration, also zur bestmöglichen Lösung der gemeinsamen Probleme bieten, daß sie vielmehr Ergebnisse generieren können, die statt zur Lösung von Problemen beizutragen eher noch neue schaffen.

Zur gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte boten sich nach Artikel 40 des EWG-Vertrags von 1957 an:

- gemeinsame Wettbewerbsregeln;
- bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen;
- eine Europäische Marktordnung.

Man entschied sich bekanntlich für die dritte Variante, also eine im Kern supranationale Lösung (v. d. GROEBEN 1982).

In der Erwartung, daß sich die Gemeinschaft rasch zu einer Wirtschafts- und Währungsunion und schließlich zur Politischen Union fortentwickeln würde, mag dies vorteilhaft erschienen sein. Die von der funktionalistischen Integrations- theorie noch gestärkte Hoffnung, daß die aus der partiellen Integration der

Agrarmarktpolitik resultierenden Ungleichgewichtsmomente über "Spillover-Effekte" schließlich eine automatische Integrationsdynamik nach vorn freisetzen würden, erwies sich freilich als falsch. Es kam stattdessen immer wieder zu "Spillback-Effekten" (HAAS 1975), die nicht nur Integrationsfortschritte verhin- derten, sondern den bereits vorhandenen Bestand an Gemeinschaft sogar aushöhlten.

Vielfach wird die gemeinsame EG-Agrarpolitik noch immer als Motor der Europäischen Integration bezeichnet. Agrarpolitiker versteigen sich gelegentlich sogar zu der Behauptung, sie sei bislang die einzige wirklich gemeinsame Politik, mit ihr stehe und falle die Europäische Gemeinschaft. Solche Behauptungen sind sicher unzulässig, sie verwechseln schlicht Politik mit Geldausgeben. Die Tat- sache, daß die Gemeinsame Agrarpolitik völlig disproportionale und exponentiell steigende Kosten nicht nur im engeren Sinne für den EG-Haushalt, sondern weit darüber hinaus im Sinne der Verschwendung und sogar Zerstörung natürlicher, ökonomischer und politischer Ressourcen verursacht, gibt sogar Anlaß zu der These, daß die EG-Agrarpolitik mehr und mehr zum Bremsklotz, wenn nicht sogar zum Sprengsatz Europäischer Integration wird (PRIEBE 1985).

Gerade im Agrarsektor, mit seinen - im Vergleich zu anderen Sektoren - beson- ders ausgeprägten Strukturunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen, mußte es als Resultat einer einheitlichen EG-Politik rasch zur Akzentuierung von Unterschieden kommen. In dem Maße, in dem eine nicht an Agrarmärkten, sondern an Agrareinkommen orientierte Preispolitik immer willkürlichere Verzerrungen der Preisrelationen verursachte, nahmen auch die kontraproduktiven und integrationsschädigenden Wirkungen zu.

Hatte die EG-Agrarpolitik mit der Überwindung des alten Systems diverser nationaler Protektionismen anfänglich durchaus einen Beitrag zur Lösung europäischer Probleme geleistet, so hat sie seither doch eher zur Verschärfung anderer bzw. zur Schaffung neuer Probleme beigetragen. Selbst dort wo ihr Erfolg zunächst unstrittig war, in der Schaffung eines gemeinsamen Agrarmarktes, sind mit Währungsausgleich und Quotenregelung inzwischen eher Rückschritte als Fortschritte zu verzeichnen.

Die supranational integrierte Agrarmarktpolitik führte keineswegs zwangsläufig auch zu verstärkter Integration und immer besserer Koordinierung der Struktur- politiken. Im Gegenteil nahmen die Koordinierungswiderstände zu, gewann die Strukturpolitik auf nationaler und regionaler Ebene sogar noch an Gewicht, denn mit ihr konnten unerwünschte Folgen der supranationalen EG-Politik

konterkariert werden. Nicht nur haben auf Gemeinschaftsebene die rasch expandierenden Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik die zur Finanzierung von Regional- und Umweltpolitik verfügbaren Mittel beschnitten, die negativen Raum- und Umweltwirkungen dürften in vielen Fällen sogar gravierender sein, als die oft nur marginalen, positiven Impulse, die die Regional- und Umweltpolitik der Gemeinschaft bislang zu geben vermochten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage wie einige der derzeit diskutierten Strategien zur Reform der EG-Agrarpolitik zu bewerten sind. Dabei geht es insbesondere um zwei Aspekte:

- die vertikale Integration und
- die horizontale Integration

europäischer Agrarpolitik.

4 "Renationalisierung" - Fortschritt oder Rückschritt

Die aktuelle Reformdiskussion konzentriert sich vor allem auf die Frage (vgl. (TRACY/v. MEYER 1987):

- ob die Marktziele durch direkte Mengensteuerung (Quoten) und die Einkommensziele indirekt über Preise oder
- ob die Marktziele indirekt über Preise und die Einkommensziele über direkte Zahlungen

verfolgt werden sollen. Über der Kontroverse um die geeigneten Instrumente wird jedoch die Frage der institutionellen Kompetenzverteilung weitgehend vernachlässigt. Unter Hinweis auf Vorschläge zu direkten Einkommensübertragungen hat hierauf vor allem SCHMITT (1984) hingewiesen. SCHMITT sieht nun allerdings im Übergang zu Direkten Einkommensübertragungen - mit zumindest partieller nationaler Finanzierung - einen fragwürdigen "integrationspolitischen Rückschritt". "Er würde es umso schwerer machen, auf anderen Gebieten integrationspolitische Fortschritte zu erreichen, ..." (SCHMITT 1984, S. 39). Eine solche Reformstrategie habe nur geringe Realisierungschancen, weil es an Kompensationsmöglichkeiten fehle, mit denen der zur Änderung des rechtlichen, institutionellen Ordnungsrahmens notwendige Interessenausgleich gewährleistet werden könnte (SCHMITT 1984, S. 36). Es stelle sich daher insgesamt die Frage, "... ob es nicht ertragreicher wäre, die Bemühungen um eine rückwärts gerichtete Reform des Gemeinschaftsrechts zugunsten einer Renationalisierung der gemeinsamen Agrarpolitik darauf zu konzentrieren, um nach vorne zielende Integrations-

fortschritte in Richtung auf eine wirksame Koordination oder Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitiken der Mitgliedstaaten zu erreichen." (SCHMITT 1984, S. 34) Eine Frage, die SCHMITT implizit mit "Ja" beantwortet.

So sehr man das Verdienst von SCHMITT betonen muß, die agrarpolitische Reformdiskussion auf die institutionelle Ebene gehoben zu haben, so wenig wird man sich seinen Einschätzungen im Einzelfall anschließen müssen (vgl. hierzu bereits THOROE 1984). Zunächst geht SCHMITT offenbar von einem eher formalen Integrationsverständnis aus, dem jede Form von "Renationalisierung" an sich schon als "Rückschritt" erscheinen muß, statt im einzelnen zu prüfen, ob eine Dezentralisierung einkommenspolitischer Zuständigkeiten bzw. Aktivitäten nicht eben doch als Integrationsfortschritt im Sinne besserer Problemlösungsfähigkeit zu beurteilen wäre.

So begründet die EG-Zuständigkeit für die Organisation der gemeinsamen Agrarmärkte ist - die, wie Artikel 40 des EWG-Vertrags zeigt, zunächst keineswegs absolut gesetzt war - so wenig überzeugend ist es auch, für die Lösung von Agrareinkommensproblemen eine alleinige EG-Kompetenz postulieren zu wollen. Unverständlich bleibt auch, daß ausgerechnet SCHMITT, der immer wieder die exorbitanten volkswirtschaftlichen Kosten einer verfehlten EG-Agrarpolitik beklagt, nicht zu erkennen vermag, daß im Falle einer Reform, die auf Marktorientierung der Preise und flankierende Einkommensübertragungen setzt, die Kompensationsmöglichkeiten zur Schaffung eines Interessenausgleichs wesentlich erhöht würden.

Ein Grund hierfür könnte sein, daß das Agrareinkommensproblem noch immer primär als ein intersektorales und nicht als intrasektorales und interregionales Problem erfaßt wird. Gerade die angestrebte Reform verspricht aber doch jene Ressourcen freizusetzen, die zur Förderung einer aktiven regionalen Entwicklungspolitik und damit sowohl zum Abbau sektoraler wie regionaler Einkommensdisparitäten als auch zur Stärkung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion dringend benötigt werden.

Es ist deshalb auch kein Wunder, daß es, anders als von SCHMITT (1984, S. 29) unterstellt, keineswegs die "wirtschaftlich weniger entwickelten Länder der Gemeinschaft" sind, die auf den Schutz ihrer Landwirtschaft durch relativ hohe Agrarpreise setzen. Ganz im Gegenteil profiliert sich ausgerechnet die Bundesrepublik mit ihrem vergleichsweise niedrigen Agraranteil an Beschäftigung, Wertschöpfung und Außenhandel und ihren, bedingt durch die EG-Agrarpolitik,

hohen negativen Nettofinanzierungssalden als vehementester Verfechter der traditionellen Hochpreispolitik.

5 'Integrierte Programme' - Kooperation oder Koordinierung

Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (ABl.-EG, L 169, 29.06.87) stellen sich Probleme der horizontalen Integration mit verstärkter Intensität. Durch die Ergänzungen zum EWG-Vertrag werden nämlich auf EG-Ebene sowohl die Regional- als auch die Umweltpolitik gegenüber der Agrarpolitik aufgewertet. Da die Agrarpolitik in hohem Maße raum- und umweltwirksam ist, und ihre bisherige Gestaltung zur nachhaltigen Verletzung sowohl regionalpolitischer als auch umweltpolitischer Zielsetzungen (v. MEYER 1981 und 1983) geführt hat, ergibt sich hier zweifellos ein erheblicher Abstimmungsbedarf.

Zwar wurde in der Problemanalyse des "Grünbuchs" zur Reform der EG-Agrarpolitik (KOM-EG 1985) auch regional- und umweltpolitischen Aspekten Beachtung geschenkt. Die ersten konkreten Maßnahmen verdeutlichen jedoch, daß man von einer wirksamen Abstimmung marktorientierter Reformen der Preispolitik mit anderen der verschiedenen raum- und umweltwirksamen Aktivitäten noch weit entfernt ist. Innerhalb der EG-Kommission scheint Politik noch immer eher Resultat von Konflikten z. B. zwischen den beteiligten Generaldirektoren (GD VI, GD XVI und GD XI), als Ergebnis einer an gemeinsamen Zielen orientierten Kooperation zu sein. Dies birgt die Gefahr in sich, daß insbesondere die schwächeren Glieder - EG-Regional- und -Umweltpolitik - sich zur Stärkung ihres Einflusses auf die vertikale Koordinierung verlegen.

Während es der EG selbst nicht gelingt, ihre agrar-, regional- und umweltpolitischen Aktivitäten sinnvoll zu koordinieren, versucht sie dies auf untergeordneter Ebene durch die prioritäre Förderung von "integrierten" Maßnahmen zu erreichen. Damit lassen sich freilich die durch fehlende Koordinierung auf übergeordneten Ebenen verursachten DistorSIONen in der Regel nicht mehr korrigieren.

So wird der Verdacht genährt, die von der EG derzeit propagierten "Integrierten Maßnahmen" und "Integrierten Programme" dienen im Grunde nicht primär der horizontalen Koordinierung, sondern seien 'Trojanische Pferde' einer auf Zentralisierung gerichteten vertikalen Integration. Solche Skepsis wird noch dadurch verstärkt, daß sich manche Mitgliedstaaten und Regionen - in der Bundesrepublik insbesondere Bayern - durch eine exzessive Auslegung des Beihilfenartikels 92 des EWG-Vertrags, aber auch durch die Einheitliche Europäi-

sche Akte, in ihren regional- und umweltpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten mehr und mehr beschnitten sehen.

Dies könnte langfristig zu Koordinierungswiderständen und Kooperationsbarrieren führen, die die Europäische Integration eher schwächen als stärken. Die EG wäre daher insgesamt wohl gut beraten, mehr auf Kooperation als auf Koordinierung zu setzen.

Literatur

- BRETON, A./ A. SCOTT (1978): *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto.
- v. d. GROEBEN, H. (1982): *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden.
- HAAS, E. B. (1975): *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley.
- KIRSCH, G. (1977): *Föderalismus*. Stuttgart.
- KOM-EG, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985): *Perspektiven für die Gemeinsame Agrarpolitik*" (Grünbuch). KOM(85) 333 endg. Brüssel 15.7.85.
- v. MEYER, H. (1981): *Räumliche Auswirkungen der europäischen Agrarpreispolitik*. In: *Raumforschung und Raumordnung*, 39. Jg., H. 5-6, S. 273-284.
- v. MEYER, H. (1983): *Wirkungslose Umweltpolitik - Umweltwirksame Agrarpolitik*. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 6. Jg., H. 4, S. 363-387.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York.
- PRIEBE, H. (1985): *Die subventionierte Unvernunft - Landwirtschaft und Naturhaushalt*. Berlin.
- SCHMITT, G. (1984): *Eine Lösung der Agrarprobleme in der Europäischen Gemeinschaft durch eine 'Renationalisierung' der Agrarpolitik?* In: *Göttinger Schriften zur Agrarökonomie*, H. 57, S. 1-45.
- SCHNEIDER, H. (1977): *Leitbilder der Europapolitik - Der Weg zur Integration*. Bonn.
- THEILER, J. (1977): *Föderalismus - Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik*. Bern/Frankfurt.
- THÖNI, E. (1986): *Politökonomische Theorie des Föderalismus*. Baden-Baden.
- THOROE, C. (1984): *'Renationalisierung' der gemeinsamen Agrarpolitik: Irrweg oder Ausweg?* In: *Göttinger Schriften zur Agrarökonomie*, H. 57, S. 46-57.
- TRACY, M./H. v. MEYER (Hrsg.) (1987): *Alternative Support Measures for Agriculture*. Maastricht.

AGRARPOLITISCHE WILLENSBILDUNG IN DER EG

Korreferat von

V. BEUSMANN, Braunschweig-Völkenrode

Zunächst erscheint es mir erforderlich, den Bezug des Rahmenthemas dieser Sitzung zum Tagungsthema herzustellen, um dann zu klären, wie die drei Beiträge einzuordnen sind, welche Erkenntnisse sie zum Tagungs- und Sitzungsthema liefern und wo offene Fragen bleiben. Das Tagungsthema lautet: "Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte". Im Kern der Debatte stehen also Politik als Ursache und ökonomische sowie soziale Änderungen als Wirkungen. Diese Sitzung ist dem Thema "Agrarpolitische Willensbildung in der EG" gewidmet. Politik wird nicht als exogen gegeben hingegenommen, sondern es wird die Frage nach den Antriebskräften für politische Willensbildung und politische Entscheidungen in der EG gestellt. Diese Fragestellung ist dem Tagungsthema entweder vorgelagert, indem Politik selbst endogenisiert und einer Ursachenanalyse unterzogen wird, oder - dies ist lediglich eine andere Sichtweise - sie steht dem Tagungsthema komplementär gegenüber: Wir wirken soziale und ökonomische Veränderungen - neben sonstigen Einflüssen wie z. B. die Außen- und Sicherheitspolitik, Ideologien etc. - auf die agrarpolitische Willensbildung (zurück)? Wie reihen sich nun die Beiträge in diese Perspektiven ein.

Die Arbeit von CONRAD beinhaltet eine vergleichende Bewertung verschiedener Konzepte zur Neuorientierung der Agrarpolitik sowie eine Einordnung agrarpolitischer Positionen in der Bundesrepublik Deutschland, sie umfaßt somit sowohl Aspekte der Antriebskräfte als auch der Wirkungen von Politik. LÖSCH untersucht vor allem den Einfluß des Wirtschaftsfaktors "intersektorale Einkommensdisparität"¹⁾ auf die Agrarpolitik der EG, und v. MEYER erörtert die Notwendigkeit der Veränderung des institutionellen Rahmens der EG-Agrarpolitik als Voraussetzung für Fortschritte bei der europäischen Integration. Zunächst jedoch zur Analyse von CONRAD²⁾:

Der Schwerpunkt seiner Arbeit liegt auf einer vergleichenden Darstellung und Bewertung agrarpolitischer Reformvorschläge. Verdienstvoll erscheint mir, daß

CONRAD eine umfassende Betrachtungsweise wählt. Dies gilt

1. für die Reformvorschläge, z. B. auch von Minderheiten (z. B. "Bauernblatt"), die in der öffentlichen Diskussion eine größere Rolle spielen als in der wissenschaftlichen (agrärökonomischen); eine wissenschaftliche Analyse derartiger Vorschläge kann dazu beitragen, diese Diskrepanz abzubauen.
2. für die Einbeziehung sozialer, ökologischer und politischer Aspekte, die z. T. in ökonomischen Analysen zu kurz kommen oder im Rahmen disziplinärer Arbeitsteilung schlicht außerhalb der Betrachtung bleiben ("externe Effekte"); ein Großteil unserer heutigen Probleme besteht aber gerade in Neben- und Langfristwirkungen partieller Eingriffe in komplexe soziale und natürliche Systeme (vgl. BEUSMANN 1985).

Die umfassende Perspektive bei begrenztem Raum zwingt den Autor z. T. zur stichwortartigen Verkürzung seiner Wertungen. Diesem Zwang sieht sich auch der Korreferent unterworfen, statt Kommentaren zu einzelnen Wertungen daher nur einige kursorische Anmerkungen:

1. CONRAD betrachtet die Reformvorschläge im Kapitel 2 durch eine ganzheitliche Brille, die einzelnen Reformvorschläge wurden aber z. T. nur zur Lösung bestimmter Teilprobleme der Krise des Agrarsektors vorgeschlagen: Marktwirtschaftliche Konzepte haben sich vorrangig mit der Lösung von Überschuß-, Finanz- und Effizienzproblemen, nur am Rande oder überhaupt nicht mit Umweltproblemen befaßt, obwohl es auch marktwirtschaftliche Vorschläge zur Lösung von Umweltfragen gibt; agrarökologische und kleinbauernorientierte Ansätze zielen vorwiegend auf Umwelt- und Sozialprobleme und haben z. T. auf Selbsthilfe und Kooperation statt auf Konkurrenz, Markt und/oder Politik gesetzt. Bei den idealtypischen Reformkonzepten handelt es sich mithin nicht nur um konkurrierende, umfassende Reformalternativen, sondern z. T. um komplementäre Partialansätze. Marktwirtschaftliche Ansätze ohne Umweltbezug unterstellen deshalb nicht unbedingt die Selbstregulierung von Umweltproblemen über Märkte (CONRAD, S. 2), sondern u. U. die Zuständigkeit anderer Experten für die Ableitung eines umweltpolitischen Handlungsbedarfs. Nachteil dieses Spezialistenmodells ist die Vernachlässigung von Interdependenzen sowohl zwischen Wissenschaftsdisziplinen als auch zwischen der Wissenschaft und den anderen Gruppen der Gesellschaft, insbesondere im politischen Prozeß, wie sie durch einen ganzheitlichen Ansatz - wie ihn CONRAD gewählt hat - im Prinzip aufdeckbar sind.

2. Insgesamt gibt CONRAD ein zutreffendes Bild der Reformvorschläge in der BR Deutschland. Eine Reihe von Einzelbewertungen kann ich jedoch nicht teilen; einige Beispiele:

- Politische Reformprogramme werden zwar häufig absichtlich vage und widersprüchlich in den Zielen formuliert, die Wissenschaft sollte aber durch Aufdeckung von Inkonsistenzen und Präzisierung von Alternativen die Informationsbasis der Öffentlichkeit verbessern (vgl. CONRAD, S. 1 f.).
- Die Kritik agrarpolitischer Konzepte und ihrer Prämissen (Kapitel 2) ist z. T. überpointiert, weil sie sich mit Ausnahme des Kompromiß-Vorschlages auf überzogene Idealisierungen der jeweiligen Konzepte bezieht. Dadurch werden zwar die Konsequenzen und Grenzen einer Verabsolutierung partieller Perspektiven (vgl. die Kritiken zu den marktwirtschaftlichen bzw. agrarökologischen Ansätzen, CONRAD, S. 3 bzw. S. 7) deutlich herausgearbeitet, durch die Überzeichnung scheinen diese Vorschläge aber zugleich als realitätsfern.
- In der vergleichenden Bewertung (CONRAD, S. 8 ff.) ist die Wirkung der Reformkonzepte auf den Finanztransfer an die Landwirtschaft und auf die Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft stark von der jeweiligen Ausgestaltung abhängig, und daher sind auch andere Wertungen als die von CONRAD dargestellten möglich. Die politische Durchsetzbarkeit ist zwar ein wichtiges Kriterium, das aber auch leicht als Argument zur Abwehr mißliebiger Reformvorschläge mißbraucht werden kann. Zudem ändert sich das, was politisch durchsetzbar ist, mit dem Wechsel der Regierung, dem Wandel der öffentlichen Meinung und der wissenschaftlichen Aufklärung über Alternativen und ihre Implikationen. Die marktwirtschaftliche statt der bürokratischen Lösung wird im Norden der BR Deutschland und im Norden der EG günstiger beurteilt als im Süden (vgl. z. B. SCHUH und TRAULSEN, in diesem Band).

3. Die Reformdiskussion von CONRAD beschränkt sich auf die Bundesrepublik Deutschland, hierdurch entstehen einige Probleme: Vom Außenhandel ausgehender Druck auf eine Reform der EG-Agrarpolitik (z. B. GATT-Verhandlungen) wird nicht diskutiert und die Berücksichtigung der EG-Partnerländer und deren Haltung zu den Lösungsalternativen hinsichtlich Markt-/Interventionismus-Strategien oder ökologischer oder kleinbäuerlicher Ausrichtung würde zu anderen Einschätzungen über die politische Realisierbarkeit führen.

M. LÖSCH untersucht in seinem Beitrag "Die Bedeutung der Einkommensdisparitäten als Bestimmungsgröße für die Agrarpolitik im Rahmen der Europäischen

Integration" im Vergleich der EG-Mitgliedsländer³⁾. Der Autor analysiert die Einkommens- sowie die Zielsituation und zieht Schlußfolgerungen für die EG-Agrarpolitik aus einkommens- und integrationspolitischer Sicht. Die Argumentation beschränkt sich auf eine klassische Ziel-Mittel-Diskussion und läßt Probleme der politischen Willensbildung außer Betracht⁴⁾.

Der Einkommensanalyse liegen Ergebnisse aus einzelbetrieblichen Erhebungen sowie gesamtwirtschaftlichen Rechnungen zugrunde, die zu unterschiedlichen Niveaus und z. T. zu unterschiedlichen Rangfolgen der Disparität in bzw. zwischen den Mitgliedsländern führen. Der Autor verweist auf den Datenmangel bezüglich "verfügbarer Haushaltseinkommen" und auf die unterschiedlichen Anteile der Einkommenskombination in den Mitgliedsländern.

Im Zentrum der Analyse von M. LÖSCH steht die Untersuchung der Zielsituation; Grundlage bilden Untersuchungen von R. LÖSCH u. a. sowie BALZ u. a. Der Autor hätte die Kriterien, nach denen er "allokations- oder verteilungsorientierte" Einkommenszielsetzungen klassifiziert, deutlich machen sollen. Anscheinend basiert diese Einstufung auf der Analyse der diesbezüglichen Schwerpunkte in den Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik der EG-Mitgliedsländer (vgl. BALZ u. a. 1981, Bd. 3, S. 190 ff.).

Der Autor stellt dabei folgenden Zusammenhang fest: "Während in den Mitgliedsländern ohne Einkommensdisparität des Agrarsektors die allokationsorientierte Interpretation des Einkommenszieles deutlich vorherrscht, ist es in den Mitgliedsländern mit großen Einkommensdisparitäten des Agrarsektors die verteilungsorientierte Interpretation." Der Autor fährt fort: "Dies kann einerseits Ausdruck dafür sein, daß sich die Einkommenssituation des Agrarsektors im Zielsystem der Agrareinkommenspolitik widerspiegelt. Andererseits kann man dies auch so interpretieren, daß die Mitgliedsländer, die bei der Bewältigung des strukturellen Wandels mehr den Weg der Anpassung betonen, bessere Resultate bezüglich der Einkommenssituation aufweisen."

In der Tat stellt sich hier die Frage, was ist Ursache und was Wirkung? Ist fehlende Einkommensdisparität Ergebnis einer allokationsorientierten Einkommenspolitik in der Vergangenheit, die ihr Ziel erreicht hat, dann müßte die Untersuchung einen entsprechend langen Zeitraum analysieren, in dem die Strukturpolitik ihre Wirkung als langfristige Einkommenspolitik entfalten kann, oder kann die Einkommenspolitik - ohne politische Konsensprobleme zu verursachen - allokationsorientiert sein, weil bereits aufgrund günstiger Ausgangsstruktur oder Strukturentwicklung keine Disparität (mehr) besteht?

Die Frage der unterschiedlichen Strukturen ist in dem Referat nicht gebührend behandelt, aber bei gemeinsamer Preispolitik und nationalen Sozial-, Struktur-, Wirtschafts- und Währungspolitiken von eminenter Bedeutung: Dies hat sich einerseits an den Erfahrungen mit dem EFP innerhalb der Bundesrepublik und ihrem Nord-Süd-Gefälle der Betriebsgrößenstruktur gezeigt und spiegelt sich derzeit in der unterschiedlichen Bewertung der Reformalternativen wider (vgl. SCHUH und TRAULSEN, in diesem Band), andererseits kann auf das Vereinigte Königreich mit einer anderen Politik- und Strukturentwicklung während des letzten Jahrhunderts verwiesen werden. Die Analyse müßte entsprechend erweitert werden um die Berücksichtigung der Ausgangsstrukturen der Agrarsektoren bei EG-Beitritt im Vergleich zu den Mitgliedsländern und die seither verfolgte nationale Politik. Dabei wären sowohl die nationalen Haltungen bei der gemeinsamen Markt- und Preispolitik als auch nationale Besonderheiten in der Struktur- und Sozialpolitik sowie unterschiedliche nichtlandwirtschaftliche Einkommensverhältnisse, z. B. das niedrigere Wohlstandsniveau im Vereinigten Königreich, zu berücksichtigen.

LÖSCH untersucht ferner Zusammenhänge zwischen den nationalen Wirtschaftspolitiken und der Ausrichtung der nationalen Agrarpolitik. Hieraus ergeben sich jedoch keine eindeutigen, sondern widersprüchliche empirische Befunde.

Die abschließenden Schlußfolgerungen für die Gestaltung der Agrarpolitik basieren aber weniger auf der vorangegangenen Analyse, sondern sind überwiegend aus den negativen Erfahrungen mit einer Einkommensstützung über Preispolitik und den Erfordernissen eines Strukturwandels im Hinblick auf eine weitere europäische Integration abgeleitet. Der Versuch von LÖSCH, die Bestimmungsgründe für die Ausgestaltung der Agrarpolitik in den EG-Mitgliedsländern zu analysieren, ist begrüßenswert, es zeigt sich aber auch, daß die Zusammenhänge komplex und z. T. widersprüchlich sind, die Wirkungsrichtung z. T. zweifelhaft ist und daß noch ein großes Wissensdefizit über die politische Meinungsbildung besteht, das aber nicht dem Autor anzulasten ist, sondern Lücken im Wissen unseres Faches offenbart.

Ausgehend von der These, daß die Krise des Agrarsektors und der Agrarpolitik in der EG auch auf institutionelle Ursachen zurückzuführen ist, setzt sich v. MEYER kritisch mit verschiedenen Konzepten zur Integration europäischer Agrarpolitik auseinander. Nach einer Begriffsklärung in Kapitel 2 diskutiert er zum einen Ansätze der Integrationstheorie (Kapitel 3), und zum anderen nimmt er Stellung zu aktuellen Fragen der Integration (Kapitel 4).

Auf zwei Thesen verkürzt verstehe ich den Beitrag v. MEYERs als Plädoyer für

- eine Überprüfung alternativer Integrationskonzepte mit Hilfe der ökonomischen Theorie der Politik im allgemeinen und der des Föderalismus im besonderen und für
- eine stärkere Berücksichtigung des Prinzips der horizontalen Kooperation gegenüber der vertikalen Integration in Theorie und Praxis der europäischen Integration.

Eine erneute Diskussion über Vor- und Nachteile alternativer (Des-)Integrationsgrade und -pfade erscheint mir auch aus folgenden Gründen wichtig:

- Mit dem Übergang der Industrie- zur Informationsgesellschaft werden Tendenzen von der Zentralisierung zur Dezentralisierung und von der repräsentativen zur partizipativen Demokratie erwartet (z. B. NAISBITT 1985),
- an den Turbulenzen im Wirtschafts- und Währungsbereich sowie an der Umweltproblematik wird einerseits der übernationale Koordinationsbedarf ebenso deutlich wie andererseits die Notwendigkeit, Spielraum für dezentral differenzierte Werte und Geschwindigkeiten für Änderungen zu belassen⁵⁾ und
- neben den Aussagen der ökonomischen Theorie der Politik halte ich auch diejenigen neuerer Theorien über die Dynamik komplexer sozialer Systeme (z. B. HUTTER 1987 und LUHMANN 1984), die sich mit (dezentralen) Wechselwirkungen befassen, für prüfenswert.

Bezüglich der zweiten These einige Anmerkungen: Die EG-Agrarpolitik beinhaltet zwei Problemquellen, die gedanklich zunächst zu trennen sind: Einerseits einen Schutz des Agrarsektors, wie er auch in anderen Industrieländern (vgl. WINTERS 1987) anzutreffen ist und dessen Grenzen im Wettlauf bei den Exportsubventionen deutlich geworden sind, andererseits eine Integration der landwirtschaftlichen Markt- und Preispolitik bei nationaler Wirtschafts-, Währungs-, Steuer- und Sozialpolitik. Bei dieser Teilintegration wurden zugunsten von Vorteilen in anderen Politikbereichen (z. B. gemeinsamer Markt für Industrieprodukte, Außen- und Sicherheitspolitik bei der Süderweiterung) Zugeständnisse in der Agrarpolitik gemacht, deren Eigendynamik zu steigenden Folgekosten der Agrarpolitik geführt hat. Darüber hinaus hat diese Teilintegration nationale Egoisten auf Kosten der Gemeinschaft (z. B. in der Strukturpolitik) gefördert. Beide Effekte der Teilintegration haben zur Verstärkung der Agrarprobleme beigetragen. Diese Unterscheidung der Problemquellen erscheint mir wichtig für die Einordnung der

Stichworte v. MEYERs zur Renationalisierung der Agrareinkommenspolitik und seine gegen SCHMITT erhobene Kritik:

v. MEYER sieht die Agrarpolitik als Hemmschuh bzw. Sprengsatz der Gemeinschaft (Kapitel 4.1), den er durch eine marktorientierte, gemeinsame Preispolitik in Verbindung mit nationalen bzw. regionalen Einkommenstransfers beseitigen bzw. entschärfen will, um dadurch zugleich den Weg für eine Wirtschafts- und Währungsunion zu ebnen (Kapitel 4.2). Die Kritik v. MEYERs an SCHMITTs Bewertung einer Renationalisierung scheint mir der Argumentation SCHMITTs nicht ganz gerecht zu werden:

- SCHMITTs Beurteilung der Renationalisierung als Integrationsrückschritt beruht nicht unbedingt auf einem eher formalen Integrationsverständnis, sondern auf seiner vorangegangenen Analyse, die allerdings lediglich die Risiken, aber nicht die Chancen einer Renationalisierung beleuchtet und die eine Alternative zur Renationalisierung mit dem Hinweis auf die Vorrangigkeit der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion nur andeutet. Darüber hinaus läßt SCHMITT offen, wie die Agrarpolitik bis dahin und danach zu gestalten sei.
- Ein Kern der SCHMITT'schen Kritik an der Renationalisierung liegt in der auf den Erfahrungen in der Strukturpolitik begründeten Befürchtung, daß zum einen das Potential zur Verwirklichung nationaler Egoismen auf Kosten der Gemeinschaft vergrößert wird und daß zum anderen die Südländer der EG ihre Zustimmung zu einer derartigen Reform verweigern werden, weil sie wegen mangelnder Finanzkraft die nationalen Anteile der Einkommens-transfers bei einer Mischfinanzierung nicht finanzieren können und weil ihnen ferner die institutionellen Voraussetzungen für Bemessung und Durchführung personen/haushalts-bezogener Einkommenstransfers fehlen.

SCHMITTs Argumentation ist hier differenzierter als v. MEYERs Vorwurf, SCHMITT verkenne das Finanzpotential eines Wechsels der Politik zu Preissenkungen mit Einkommenstransfers und verweise auf die Südländer der EG statt auf die BR Deutschland als Advokat für die einkommensorientierte Preispolitik.

Es bleibt allerdings zu diskutieren, ob durch geeignete Ausgestaltung der Renationalisierung (z. B. Regelbindung in der Preispolitik an die Marktlage, Rahmenrichtlinien in der Einkommenspolitik als Schutz vor nationalem Wildwuchs, administrativ weniger anspruchsvolle Formen von Einkommenstransfers, nach Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer differenzierter Finanzausgleich aus Brüssel, ggf. Zugeständnisse in anderen Politikbereichen) und gleichzeitige Fortschritte in

der wirtschaftlichen sowie wirtschafts- und währungspolitischen Harmonisierung die Bedenken SCHMITTs ausgeräumt werden können (siehe hierzu auch THOROE 1984). Es ist daher zu fragen, ob v. MEYERs Einschätzung der Agrarpolitik als Hemmschuh der Integration und SCHMITTs Beurteilung der Agrarpolitik als Opfer der bisherigen Teilintegration nicht lediglich zwei Teilaspekte der komplexen Problemlage, in der wir uns befinden, ausleuchten, die sich keineswegs ausschließen, sondern komplementär ergänzen. Insofern stellen sich v. MEYERs Chance eines nationalen Handlungsspielraums und SCHMITTs Befürchtung eines nationalen Mißbrauchpotentials auf Kosten der Gemeinschaft als das Janus-Gesicht der Renationalisierung dar.

Fußnoten

- 1) Im folgenden "Einkommensdisparität"
- 2) Die in diesem Band veröffentlichte Fassung ist die gekürzte Version einer ursprünglich umfassenderen Arbeit (vgl. CONRAD, in diesem Band, S. 2, Fußnote 2). Ein Großteil der auf der Tagung gemachten Kommentare ist durch die Kürzung hinfällig geworden, daher einige zusätzliche Anmerkungen.
- 3) Vgl. auch die quantitative Analyse auf EG-Niveau durch v. WITZKE (1986).
- 4) Vgl. hierzu z. B. HAASE (1983), BEUSMANN und HAGEDORN (1984), HAGEDORN (1985) und SCHMITT (1985).
- 5) Zum Pro und Contra internationaler Koordination in der Wirtschaftspolitik vgl. auch SCHEIDE, J. und S. SINN (1987).

Literatur

- BALZ, M. u. a. (1981): Die Agrarstrukturpolitik in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft - Ziele, Programme, Maßnahmen. Bände I-III, ifo-Studien zur Agrarwirtschaft, 21/1 - 21/3. München.
- BEUSMANN, V. (1985): Selbstorganisation - Ein Denkansatz jenseits des Entropie-Gedankens. In: JARRE, J. (Hrsg.), Was leistet die Wirtschaftswissenschaft zur Lösung von Umweltproblemen? "Loccumer Protokolle 20/1985". Loccum Rehburg, S. 76-83.
- BEUSMANN, V. und K. HAGEDORN (1984): Ansätze der Politischen Ökonomie zur Erklärung einer sektoralen Einkommenspolitik. In: GROSSKOPF, W. und M. KÖHNE (Hrsg.), Einkommen in der Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 21. Münster-Hiltrup, S. 51-84.
- CONRAD, J.: Zur Neuorientierung der Agrarpolitik: Vergleichende Evaluation agrarpolitischer Konzepte. In diesem Band.

- HAASE, K. (1983): Die politische Ökonomie der Agrarpolitik. "Agrarwirtschaft", Sh. 98. Hannover.
- HAGEDORN, K. (1985): Notizen zur Methodologie der wissenschaftlichen Agrarpolitik. "Jahrbuch für Sozialwissenschaft", Bd. 36, S. 322-351.
- HUTTER, M. (1987): Self-Organization instead of Regulation: Using a New Theory of Economic Associations. "Wissenschaftszentrum Berlin", discussion papers, IIM/IP 87-7. Berlin.
- LÜSCH, M.: Die Bedeutung der Einkommensdisparitäten als Bestimmungsgröße für die Agrarpolitik im Rahmen der Europäischen Integration - Ein Vergleich der Mitgliedsländer. In diesem Band.
- LUHMANN, N. (1984): Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/M.
- v. MEYER, H.: Unterschiedliche Konzepte zur Integration europäischer Agrarpolitik. In diesem Band.
- NAISBITT, J. (1985): Megatrends. 10 Perspektiven, die unser Leben verändern werden. München.
- SCHEIDE, J. und S. SINN (1987): Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik: Pro und Contra. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 135. Kiel.
- SCHMITT, G. (1984): Eine Lösung der Agrarprobleme in der Europäischen Gemeinschaft durch eine 'Renationalisierung' der Agrarpolitik? "Göttinger Schriften zur Agrarökonomie", H. 57. Göttingen, S. 1-45.
- SCHMITT, G. (1985): Ideologien, Interessenverbände, Bürokratie und die ökonomische Theorie der Agrarpolitik. "Agrarwissenschaft", Jg. 34, S. 10-19.
- THOROE, C. (1984): 'Renationalisierung' der gemeinsamen Agrarpolitik: Irrweg oder Ausweg? "Göttinger Schriften zur Agrarökonomie", H. 57. Göttingen, S. 46-57.
- WINTERS, L. A. (1987): The political economy of the agricultural policy of industrial countries. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 14, S. 285-304.
- v. WITZKE, H. (1986): Ein quantitatives Modell der Bestimmungsfaktoren der EG-Agrarpreisbeschlüsse. "Agrarwirtschaft", Jg. 35, S. 33-42.

ERGEBNISSE DER GRUPPENVERANSTALTUNGEN ZUR MARKT- UND PREISPOLITIK

von

Winfried VON URFF, Weihenstephan

Der folgende Bericht erstreckt sich auf Sektion A "Auswirkungen von Markt- und Preispolitiken" sowie den Teil des Arbeitskreises I, der Wirkungsanalysen zur Markt- und Preispolitik zum Gegenstand hatte. Es wird versucht, die Kernaussagen der jeweiligen Referate und den Inhalt der sich daran anschließenden Diskussionen wiederzugeben, wobei thematisch zusammengehörende Referate aus beiden Veranstaltungen zusammengefaßt wurden.

Das am Anfang der Sektion A stehende Referat von KIRSCHKE und SCHAPS hatte ein spezielles methodisches Problem zum Gegenstand. Es ging um die Tatsache, daß es in Abhängigkeit vom Preisniveau und von Preisänderungen zu Verschiebungen der Preis-Angebots-Funktion in beiden Richtungen kommen kann, durch die autonome Verschiebungen überlagert werden. Werden statistisch beobachtbare Reaktionen des Angebots auf Preisänderungen allein als Bewegungen auf einer Preis-Angebots-Funktion gedeutet, so kann es unter anderem zu Fehlinterpretationen der Wohlfahrtseffekte von Angebotsreaktionen auf Preisänderungen und damit zu falschen preispolitischen Entscheidungen kommen.

Wie bei dem Inhalt des Referates kaum anders möglich, konzentrierte sich die Diskussion auf methodische Fragen. In der Diskussionseröffnung wurde der Ansatz als solcher in Zweifel gezogen, insbesondere deshalb, weil Produktivitätseffekte nicht ausreichend berücksichtigt worden seien und die Argumente für preisniveau- und preisänderungsinduzierte Verschiebungen der Preis-Angebots-Funktion nicht als überzeugend angesehen wurden. Andere Diskussionsteilnehmer stimmten dem Ansatz zu, hielten die Datengrundlage für die Schätzung des Shift-Parameters jedoch für ungeeignet. Allgemein entstand der Eindruck, daß hier in einem interessanten Bereich methodisches Neuland betreten wurde, die Vorgehensweise im einzelnen und die empirische Schätzung aber noch nicht zu befriedigen vermögen.

Die beiden nachfolgenden Referate, das von KÖGL und SCHRADER vorgetragene Referat sowie das von SEIBERT, beschäftigten sich mit den Auswirkungen alternativer Preispolitiken auf sektoraler und betrieblicher Ebene. Kernpunkt der an einem nach Größenklassen und Effizienzgruppen disaggregierten Sektormodell von KÖGL und SCHRADER gewonnenen Ergebnisse war, daß bei einer Fortsetzung der bisherigen, überwiegend einkommensorientierten Preispolitik mit jährlichen Realpreissenkungen von 2 % gute und durchschnittliche größere Betriebe sowie gute mittlere Betriebe die für betriebliches Wachstum notwendige Eigenkapitalbildung erreichen, während bei einer "marktorientierten" Preispolitik mit jährlichen Realpreissenkungen von 5 % dies selbst für die guten größeren Betriebe nicht mehr der Fall ist. Hauptsorge der Autoren war, daß durch eine solche Politik selbst Betriebe ausscheiden müßten, die langfristig lebensfähig wären, da sie das für die Lebensfähigkeit notwendige Wachstum nicht durch Eigenkapitalbildung und wohl auch nicht durch Kreditaufnahme finanzieren könnten. Wichtigstes Ergebnis der Modellrechnung von SEIBERT war, daß bei ähnlichen, wenn auch etwas optimistischeren Szenarien vor allem in Futterbaubetrieben oder auf ungünstigen Standorten so hohe Einkommensverluste auftreten, daß damit gerechnet werden muß, daß in starkem Maße Betriebe aus der Produktion ausscheiden. Vor allem in einkommensschwachen Betrieben, in denen die Relation zwischen Verkaufserlösen und Gewinn vergleichsweise ungünstig ist, zeigte sich eine hohe Hebelwirkung zwischen Preis- und Einkommensänderungen.

In der Diskussion zu beiden Referaten wurde in erster Linie auf Schwachstellen in den methodischen Ansätzen hingewiesen. So wurde in dem Modell von KÖGL und SCHRADER die exogene Vorgabe des Strukturwandels als unbefriedigend empfunden, ebenso die Behandlung der für die zentrale Frage der Kapitalbildung entscheidenden Konsumfunktion. Beim Referat von SEIBERT wurden die begrenzte Aussagefähigkeit des Zahlenmaterials und die als willkürlich empfundenen Annahmen kritisiert und bemängelt, daß das verwendete Modell nicht dargelegt wurde. Die Grundaussagen beider Referate blieben jedoch unwidersprochen.

Einen Schwerpunkt innerhalb des Komplexes der Markt- und Preispolitiken bildeten Quotenregelungen, zu denen insgesamt vier Referate vorlagen: Eine primär theoretische Analyse der Allokations- und Verteilungswirkungen von SCHMITZ und HARTMANN, eine Modellrechnung am Beispiel Schleswig-Holsteins von ENGEL, eine Bilanz der Garantiemengenregelung aus der Sicht der Verwaltung von GOEMAN und eine Analyse der Auswirkungen auf den Einzelbetrieb von WAGNER. Es überrascht sicher nicht, daß hier die Wertungen unterschiedlich ausfielen.

Daß das Ergebnis einer Quotenregelung aus der Sicht des am Leitbild des marktwirtschaftlichen Allokations- und Verteilungsmechanismus geschulten Ökonomen negativ zu beurteilen ist, ist fast schon eine Selbstverständlichkeit. So stellten SCHMITZ und HARTMANN zunächst die mit einem Quotensystem verbundenen Effizienzverluste (Erhöhung der Ressourcenverschwendung) heraus. Verteilungspolitisch wurde kritisiert, daß die Kontingentsrente nicht nur Landwirten, sondern auch Nicht-Landwirten zufließt, also unbeabsichtigte und unerwünschte Verteilungswirkungen entstehen. Beklagt wurde die zunehmende Regulierungsdichte und die nahezu zwangsläufige Reihe von Folgeeingriffen. Der Vorteil der Budgetentlastung wurde mit dem Argument in Frage gestellt, daß bei der üblichen Rechnung nur ein Teil der budgetwirksamen Eingriffe erfaßt würde, was in der Diskussion teilweise bestritten wurde. Vor übertriebenen Hoffnungen auf eine Abschwächung der negativen Effekte durch eine wie auch immer gestaltete Handelbarkeit der Referenzmengen wurde gewarnt.

In die gleiche Richtung zielten die Ergebnisse der Untersuchung von ENGEL, die darauf hindeuten, daß gegenüber einer äquivalenten Preispolitik (Preissenkung um 21 %) die Kontingentierung unabhängig von der Handelbarkeit der Quoten nicht nur eine strukturkonservierende, sondern sogar eine strukturverschlechternde Wirkung zur Folge hat, da bei der Kontingentierung weniger kleine Betriebe ausscheiden und Zunahmen bereits in kleineren und mittleren Größenklassen auftreten, während bei einer Preissenkung der Umschlagpunkt zwischen Ausscheiden und Aufstockung in den Bereich größerer Bestandsklassen verschoben ist. Als positiv an diesem Ansatz ist hervorzuheben, daß als Referenzsystem eine äquivalente Preispolitik verwendet wurde, also Preissenkungen, die zu dem gleichen Mengeneffekt geführt hätten, deren Höhe durch iterative Anwendung eines LP-Modells ermittelt wurde.

Zu beiden Referaten ergab sich aus dem Kreis der Wissenschaft eine breite Zustimmung. Dem Berichtstatter sei jedoch gestattet, anzumerken, daß man der These der strukturverschlechternden Wirkung der Milchquotenregelung nur zustimmen kann, wenn man von der Unmöglichkeit der Existenzsicherung von Betrieben mit kleineren und mittleren Milchkuhbeständen überzeugt ist.

Die Beurteilung der Milchquotenregelung aus der Sicht der Verwaltung durch GOEMAN fiel erwartungsgemäß sehr viel positiver aus. Dies lag im wesentlichen an der Wahl des Referenzsystems, wofür in diesem Fall eine Fortsetzung der bisherigen Milchmarktpolitik ohne Quotenregelung gewählt wurde. Gegenüber diesem Referenzsystem lassen sich bereits für das erste Jahr der Quotenregelung Einsparungen von 5,5 Mrd. DM, im zweiten Jahr Einsparungen von 10,7 Mrd. DM

nachweisen. Der Vorwurf der Strukturzementierung erscheint aus der Sicht der Verwaltung nicht gerechtfertigt, da es auch nach Einführung der Quotenregelung zum Ausscheiden von Betrieben aus der Milchproduktion auf der einen Seite und zu Aufstockungen auf der anderen Seite kam. Es sei gelungen, den überbordenden Markt zu zügeln, womit zwar keine aktive Preispolitik verbunden war, aber immerhin ein Halten des Milchpreises.

In der Diskussion blieb die insgesamt positive Wertung nicht unwidersprochen. Vor allem an dem Referenzsystem wurde Kritik geübt. Daß es auch nach der Einführung der Quotenregelung zu einem gewissen Strukturwandel kam, wurde auf einen Nachholbedarf zurückgeführt, da wahrscheinlich viele Betriebe in Erwartung der Quotenregelung ein bereits beabsichtigtes Ausscheiden aus der Milchproduktion hinausgezögert hatten. Im übrigen zeigte die Diskussion, daß hinsichtlich der erzielten Einsparungen, zu denen von den verschiedenen Seiten unterschiedliche Zahlen genannt werden, offensichtlich noch ein Forschungsbedarf besteht.

Aus der Sicht der Beratungspraxis übte WAGNER scharfe Kritik an der Milchquotenregelung. Die Alternativen zur Quotenregelung seien zu wenig dargestellt worden, was zu Unzufriedenheit unter den Landwirten geführt habe. Es seien unrealistische Erwartungen auf eine aktive Preispolitik geweckt worden. Die Härtefallregelungen seien bei Anwendung anfechtbarer Kriterien (Stichtagsproblematik) mit einem extremen Verwaltungsaufwand verbunden gewesen.

Der Hauptpunkt der Kritik von WAGNER, der von der Mehrzahl der Diskussions Teilnehmer geteilt wurde, betraf die Zuteilung von Quoten an nichtlebensfähige Betriebe, deren Existenz auch durch die Quotenzuteilung nicht gesichert werden könne, zu Lasten von Wachstumsbetrieben. WAGNER erntete weitgehende Zustimmung zu seiner Warnung vor einer "Ausgrenzung" dieser entwicklungs fähigen Betriebe und in seiner scharfen Kritik an der Regelung, beim Kauf oder bei der Zupacht von Flächen durch Betriebe mit mehr als 300 000 kg Referenzmenge 80 % der an diese Flächen gebundenen Referenzmenge einzuziehen.

Als Fazit ergab sich eine ausgesprochen kritische Beurteilung von Quotenregelungen. Daß sie einen schwerwiegenden Eingriff darstellen und Effizienzverluste zur Folge haben, kann unter Ökonomen nicht strittig sein. Ein Vergleich ist jedoch nur mit einer äquivalenten Preispolitik möglich, wobei sich die Frage stellt, ob bei einer solchen Politik nicht auch die Wachstumsbetriebe in die von KÖGL und SCHRADER geschilderte Problematik gekommen wären. Der Berichterstatter kann sich nicht ganz des Eindrucks erwehren, daß möglichen negativen Aus-

wirkungen der logischen Alternative zur Quotenregelung in der Diskussion zu wenig Beachtung geschenkt wurde.

Im Rahmen der Wirkungsanalysen zur Markt- und Preispolitik wurde außer dem bereits erwähnten Modell von ENGEL und FRENZ ein Modell vorgestellt, das als Marktgleichgewichtsmodell mit zwei Regionen, EG und wichtigste Agrarexportländer, beschrieben werden kann, wobei für die einbezogenen Produkte für beide Regionen aufgrund von Plausibilitätserwägungen Reaktionskoeffizienten von Angebot und Nachfrage auf Preisänderungen eingeführt wurden. Gegenüber einer Referenzsituation, die der jüngsten Preisentwicklung entspricht, wurden die Wirkungen einer restriktiveren Preispolitik getestet. Dies erlaubt eine Quantifizierung der zu erwartenden Substitutionsprozesse (Rückgang der Getreidefläche, stärkere Getreideverfütterung usw.) und gibt Hinweise darauf, inwieweit Einsparungen bei den Futterkosten im Veredlungsbereich an die Verbraucher weitergegeben werden.

Besonderes Interesse der Diskussionsteilnehmer rief die Tatsache hervor, daß sich nach den Modellergebnissen durch eine restriktivere Preispolitik in der EG vergleichsweise geringe Änderungen der Preise in den Exportländern ergäben. Gegenüber Preisänderungen auf dem Weltmarkt dürften diese Reaktionen sogar noch überzeichnet sein, da der Rest der Welt, darunter wichtige Importländer, ausgeklammert wurden. Das Modell legt die Schlußfolgerung nahe, daß Preisdisziplin der EG allein die Weltmärkte nicht in Ordnung zu bringen vermag, sondern dies nur durch Mitwirkung der Exportländer möglich ist. Dieser Schlußfolgerung wurde weitgehend zugestimmt, wenn auch davor gewarnt wurde, sie als Alibi für ein Weiterführen der bisherigen Gemeinsamen Agrarpolitik zu mißbrauchen.

Der letzte Beitrag zur Wirkungsanalyse der Markt- und Preispolitik war einer sehr speziellen Problematik gewidmet. Von BEHR wurde ein Simulationsmodell für den Apfelmarkt als ein repräsentatives Beispiel für Dauerkulturen vorgestellt. An diesem speziellen Beispiel lassen sich einige Schlußfolgerungen von allgemeiner Bedeutung ableiten. Die Simulation einer Entwicklung mit erhöhtem Außenschutz führte zu dem Ergebnis, daß gegenüber der Status quo-Referenzsituation nur in der ersten Phase deutlich höhere Erzeugerpreise und Erzeugereinkommen zu verzeichnen waren, während sich in der zweiten Phase aufgrund einer stärkeren Ausdehnung der Inlandsproduktion sogar niedrigere Einkommen und Preise ergaben. Produktionsbegrenzende Maßnahmen (z. B. Rodungsaktionen) führten zu einem ähnlichen Ergebnis. Hier wurde also gezeigt, wie ein überhöhter Schutz aufgrund dadurch induzierter Reaktionen der Produzenten seinen Zweck verfehlt,

aber es wurde auf der anderen Seite auch gezeigt, daß eine Abschaffung der Intervention die Preise und Einkommen in einem inakzeptablen Ausmaß sinken lassen würden, so daß ein solcher Schritt nur in Verbindung mit mengenbegrenzenden Maßnahmen praktikabel erscheint, ein Ergebnis, das allgemein Zustimmung fand.

Als Fazit der Gruppenveranstaltungen zur Markt- und Preispolitik kann folgendes festgehalten werden:

Die Wissenschaft ist durchaus in der Lage - auch wenn ihre Methoden im einzelnen noch verbesserungsbedürftig sein mögen -, Aussagen über die Auswirkungen markt- und preispolitischer Maßnahmen nicht nur auf sektoraler und betrieblicher, sondern auch auf internationaler Ebene zu machen. Sie kann zeigen was geschieht, wenn bestimmte markt- und preispolitische Entscheidungen getroffen werden. Solche Entscheidungen in Kenntnis der zu erwartenden Auswirkungen auf der Grundlage von Werturteilen zu treffen, ist Aufgabe der Politiker, wobei die Präferenz der Wissenschaftler für Lösungen, die sich an den Kriterien einer effizienten Allokation orientieren, letztlich auch auf einem Werturteil beruhen.

FLÄCHENUMWIDMUNG UND FLÄCHENSTILLEGUNG
- ERGEBNISSE DER GRUPPENVERANSTALTUNGEN -

von

M. KÖHNE, Göttingen

Es sind drei Formen der Flächenumwidmung oder -stillegung zu unterscheiden und zwar

- (vorrangig) für die Marktentlastung
- (vorrangig) für den Natur- oder/und den Wasserschutz
- für Siedlung, Verkehr, Freizeit usw.

Für die letztgenannten Zwecke - einschließlich der vermehrten Anlage von Golfplätzen, für die in diesem Rahmen der größte Flächenbedarf erwartet wird - wird in der Bundesrepublik auf absehbare Zeit nur etwa 1 v. H. der zur Zeit noch landwirtschaftlich genutzten Fläche beansprucht werden (KAPPELMANN)¹⁾. Der Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme, insbesondere zur Marktentlastung, bleibt damit gering. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher, wie es auch auf der Tagung der Fall war, auf die beiden anderen Formen der Umwidmung und Stillegung. Dabei wird aus Gründen der Übersichtlichkeit, trotz teils bestehender Interdependenzen, eine getrennte Abhandlung vorgenommen.

Flächenumwidmung für den Naturschutz

Da der Wasserschutz in den Beiträgen und Diskussionen nur am Rande angesprochen wurde, ist hier nur auf den Naturschutz einzugehen. Dessen Ziele, die u. a. den Naturschutzgesetzen von Bund und Ländern zu entnehmen sind, wurden nicht diskutiert, folglich wohl auch akzeptiert. Dasselbe gilt für den quantitativen Flächenanspruch des Naturschutzes, nämlich zukünftig durchschnittlich etwa 10 v. H. der agrarisch genutzten Kulturlandschaft im Sinne des Naturschutzes

¹⁾ Die in Klammern angegebenen Autorennamen beziehen sich auf deren Beiträge in diesem Band.

völlig umzuwidmen (für Hecken, Feldgehölze, Feuchtflächen u. a.) oder nur noch sehr extensiv landwirtschaftlich zu nutzen. Umstritten ist dagegen die weitergehende Forderung des Naturschutzes, über das soeben Dargelegte hinaus zu einer allgemeinen Rückführung der Intensität der gesamten Landwirtschaft zu gelangen. Dies sei weniger mit dem Naturschutz i. e. S. als mit Argumenten des Wasserschutzes zu begründen. Außerdem werden die Aussichten auf Verwirklichung in der EG zur Zeit als gering eingeschätzt und werden im Falle eines nationalen Alleinganges (auch bei Gewährung von Ausgleichszahlungen) langfristig schwerwiegende Wettbewerbsnachteile für die Landwirtschaft der Bundesrepublik gesehen.

Zu den Maßnahmen zur völligen oder teilweisen Umwidmung von Flächen für den Naturschutz (vgl. den Überblick bei KÖHNE) wurde in der Diskussion besonders betont, daß möglichst marktwirtschaftlichen Lösungen der Vorzug vor hoheitlichen Maßnahmen gegeben werden sollte. Ferner wurde dafür plädiert, wo möglich, Naturschutz und Wasserschutz zu kombinieren - insbesondere um die eng begrenzten finanziellen Mittel für Ausgleichszahlungen möglichst effektiv zu nutzen.

Im übrigen konzentrierte sich die Diskussion auf einige mit der Umwidmung verbundene Probleme. Die wichtigsten Ergebnisse dazu sind folgende:

- Die Bedeutung der Landschaftsplanung wurde besonders hervorgehoben. Hier sind die Kommunen aufgefordert, ihrem Auftrag zügiger als bisher nachzukommen. Außerdem muß die Landschaftsplanung auch über die kommunalen Grenzen hinweg großräumiger erfolgen.
- Programme zur Flächenumwidmung für Naturschutzzwecke müssen durch eine ökologische Erfolgskontrolle begleitet und gegebenenfalls rechtzeitig modifiziert werden.
- Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sollte verstärkt für Naturschutzzwecke genutzt werden.
- Sollen Ausgleichszahlungen für naturschutzbedingte Auflagen außer durch die bisherigen Finanzierungsquellen auch durch einen intrasektoralen Finanzausgleich gedeckt werden? Dazu wurde argumentiert, daß alle Landwirte zur Gefährdung der Natur beigetragen haben. Werden nun einige mit Auflagen belegt, dann wäre es aus dieser Sicht folgerichtig, die übrigen (also die nicht mit Auflagen belasteten) mit zur Finanzierung der Ausgleichszahlungen heranzuziehen. Hiergegen erheben sich jedoch schwerwiegende Bedenken: Die Mitverursachung ist oft nicht und insbesondere nicht individuell nach-

zuweisen. Denn Gefährdungen der Natur gehen auch von anderen Ursachen (z. B. Versiegelung von Flächen, Emissionen, Freizeitaktivitäten) aus. Außerdem sind Gefährdungen oft nur lokaler Art, so daß es schwierig ist, den Kreis möglicher Mitverantworteter abzugrenzen. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß einige Naturschutzaufgaben nicht zur konkreten Schadensabwehr, sondern im Sinne der Vorsorge erfolgen. Bei letzterer gilt jedoch nach h. M. nicht das Verursacher-, sondern das Gemeinlastprinzip. Die Abgrenzung von konkreter Schadensabwehr und Vorsorge ist gerade beim Naturschutz schwierig. Aufgrund der skizzierten Probleme ist daher zu erwarten, daß der angestrebte intrasektorale Finanzausgleich im juristischen und politischen Widerstand der Betroffenen hängenbleiben wird und daß dem Naturschutz durch solche Konfrontationen mehr Schaden als Nutzen erwächst. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Naturschutz aus guten Gründen seit einigen Jahren mehr auf Kooperations- als auf Konfrontationslösungen mit den Grundeigentümern und Nutzungsberechtigten setzt. Allerdings muß das Verursacherprinzip greifen, wenn den Landwirten konkrete Schädigungen nachgewiesen werden und wenn dementsprechend Maßnahmen zur Schadensbeseitigung und zur künftigen Schadensvermeidung ergriffen werden - z. B. bei der Gülle.

Der diskutierte intrasektorale Finanzausgleich ist auch nicht mit dem Nutznießerprinzip zu begründen. Zwar ist davon auszugehen, daß die Landwirte von einer intakten Natur profitieren. Jedoch gibt es bei bestimmten Schutzmaßnahmen eine regional unterschiedliche Betroffenheit. Außerdem ist der Nutzen (bisher) kaum zu quantifizieren.

- Schließlich wurde das Problem der Messung des gesellschaftlichen Nutzens von Naturschutzprogrammen angesprochen. Die bisherigen Ansätze zur Nutzenmessung sind völlig unvollkommen (KAPPELMANN). Hier besteht ein erheblicher Forschungsbedarf für die Zukunft, der die Kooperation von Ökonomen und Ökologen erfordert. Beim gegenwärtigen Erkenntnisstand wird bei der Vorbereitung von Naturschutzprojekten zweckmäßigerweise folgendermaßen vorgegangen: Es werden keine expliziten Kosten-Nutzen-Analysen angestellt. Ist ein einzelnes Projekt zu beurteilen, dann werden die dem Finanzierungsträger entstehenden Kosten projiziert. Sodann wird anhand verschiedener Kriterien die Frage beantwortet, ob der Nutzen als über den Kosten liegend eingeschätzt werden kann oder nicht. Sind mehrere Projekte miteinander zu vergleichen, dann erfolgt ein Kostenvergleich und darüber hinaus ein Vergleich des Nutzens anhand einer (im wesentlichen qualitativ orientierten) Nutzwertmatrix.

Flächenumwidmung und -stillegung zur Marktentlastung

Flächenumwidmungen und -stillegungen für Naturschutzzwecke bringen - zumindest bei den zur Zeit betroffenen Standorten und den eng begrenzten Dimensionen - wenig für die Marktentlastung. Soll eine solche erreicht werden, dann müssen in wesentlich größerem Umfang Flächen aus der Produktion genommen werden. Dabei sind zunächst zu unterscheiden

- die Aufforstung und
- die vorübergehende Herausnahme aus der Nutzung.

Die Aufforstung wurde auf der Tagung nicht sehr intensiv erörtert. Sie wurde allgemein für zweckmäßig gehalten. Jedoch wurde auch auf Probleme hingewiesen, die einer rascheren Ausbreitung entgegenstehen. Neben der mangelnden Rentabilität und der ungünstigen Liquiditätswirkung für die Grundeigentümer wurden in diesem Zusammenhang auch erwähnt (SPITZER): an einigen Standorten bereits hoher Waldanteil, nicht genügend Fachpersonal für die Durchführung, Engpässe beim Pflanzgut.

Im Mittelpunkt der Erörterungen in den Beiträgen und Diskussion stand die vorübergehende Flächenstillegung zur Marktentlastung. Bezüglich der Ziele sind folgende Ergebnisse herauszustellen: Wenn zunächst auch nur eine vorübergehende Stillegung im Vordergrund steht, darf nicht übersehen werden, daß es sich um eine langfristige Notwendigkeit handelt. Die Agrarwissenschaft ist wohl (fast) einheitlich der Meinung, daß es nicht nur um einige Jahre des Wartens auf die nachwachsenden Rohstoffe geht, die es zu überbrücken gilt. Sie steht damit im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Meinung in der praktischen Agrarpolitik. Ferner herrscht in der Wissenschaft die Meinung vor, daß Flächenstillegungen kein Ersatz für eine restriktive Preispolitik sind. Sie können eine restriktive Preispolitik lediglich ergänzen, damit die Agrarpreise nicht weiter abrupt abstürzen, sondern sich im Gleitflug entwickeln und möglichst nicht weiter sinken als mit der wirtschaftlichen Existenzfähigkeit eines Kerns der Landwirtschaft (m. E. etwa des bisher erfolgreichsten Drittels der Betriebe) vereinbar ist. Bei Vorgabe dieses Ziels ist die untere Grenze allerdings bereits jetzt erreicht.

Neben diesen mehr grundsätzlichen Zielen von Flächenstillegungen wurden folgende Einzelziele herausgestellt (HAGEDORN und KLARE, SCHULZE-WESLARN, WOLFFRAM): Markt- und Haushaltsentlastung, Einkommenssicherung, Förderung oder zumindest nicht Behinderung des Strukturwandels, Minderung sozialer Probleme insbesondere soziale Abfederung des Preisdrucks, Umweltverbesserung. Diese Ziele sind in unterschiedlichem Maße erreichbar. Außerdem

bestehen teilweise Zielkonflikte. Darüber war jedoch relativ wenig Diskussion. Im Vordergrund standen die Maßnahmen, deren Beurteilung und mögliche Alternativen. Bevor hierauf näher eingegangen wird, sollte folgendes bedacht werden: Zur Lösung der gegenwärtigen Agrarprobleme besteht nur die Wahl zwischen unschönen Alternativen!

Zu den Maßnahmen wurde zunächst folgendes herausgestellt:

- Das Niedersächsische Grünbracheprogramm wird 1987/88 mit gegenüber dem Vorjahr veränderten Konditionen fortgeführt.
- Im Jahre 1988 wird ein bundesweites Teilflächenstilllegungsprogramm sowie ein Programm zur Produktionseinschränkung bei Rindfleisch und Wein eingeführt.
- In der EG ist in den nächsten Jahren mit der Einführung einer Vorruhestandsregelung zu rechnen. Dabei wird es zwei Varianten geben und zwar mit und ohne Flächenstilllegung (SCHOPEN).

Als wichtige Alternative, insbesondere zu einer Vorruhestandsregelung mit Flächenstilllegung, wurde die "Neue Landabgaberechte" (HAGEDORN und KLARE) erörtert. Dagegen wurde die Beeinflussung der speziellen Intensität und damit der Naturalerträge als Ansatzpunkt der Produktionsdrosselung nicht diskutiert.

Für Teilflächenstilllegungen wurden folgende Vor- und Nachteile herausgearbeitet:

- Vorteile:
 - gute Akzeptanz und damit Wirksamkeit bei hinreichend dotierten Ausgleichszahlungen
 - im Vergleich zum subventionierten Export finanziell vertretbar
 - relativ wenig Dirigismus
 - nach den bisherigen Erfahrungen administrierbar. Allerdings bestehen hier Zweifel, ob das auch für andere EG-Länder gilt.
- Nachteile:
 - Eine subventionierte Stilllegung von Kapazitäten ist grundsätzlich bedenklich. Als Präzedenzfall kann sie Kettenreaktionen bei vor- und nachgelagerten Unternehmen nach sich ziehen, indem diese auch entsprechende Forderungen stellen.
 - Die Teilflächenstilllegung ist finanziell nicht sehr effektiv, insbesondere weil vorzugsweise weniger ertragreiche Flächen stillgelegt werden (modifizierte Erfahrung bei WILSTACKE), weil freigesetzte Arbeits- und Maschinenkapazitäten Produktionssteigerungen im restlichen Betrieb

bewirken können und weil (bei einjähriger Rotationsbrache) Ertragssteigerungen bei der Folgefrucht eintreten. Es gibt jedoch Möglichkeiten, die finanzielle Effektivität zu erhöhen. Hinzuweisen ist hier auf die Festlegung eines Mindestflächenanteils sowie auf die mehrjährige Brachlegung wie im zukünftigen Bundesprogramm vorgesehen (SCHULZE-WESLARN) sowie auf die Bemessung der Ausgleichszahlungen anhand eines Ausschreibungsverfahrens (SCHOPEN).

- Teilflächenstillegungen halten die Pachtpreise höher und beeinträchtigen damit die Weiterentwicklung der verbleibenden Betriebe.
- Solche subventionierten Flächenstillegungen beeinträchtigen die Aufzucht wie auch die Umwidmung für Naturschutzzwecke.

Anzumerken ist, daß die aufgeführten Nachteile alle geringer sind, wenn die Ausgleichszahlungen möglichst zutreffend bemessen werden, d. h. im wesentlichen nur den Einkommensausfall ausgleichen und nicht auch (wie zur Zeit an manchen Standorten) einen wesentlichen einzelwirtschaftlichen Vorteil verschaffen. Als Mittel zur richtigen Bemessung der Ausgleichszahlungen wurde auf der Tagung wiederholt auf die Ausschreibung hingewiesen. Wenn auch Bedenken vorgetragen wurden - mögliche Kartellbildung der Landwirte, mangelnde Realisierbarkeit in der EG - sollte eine Ausschreibung in einem Pilotprojekt (wie dem Niedersächsischen Grünbracheprogramm) empirisch getestet werden.

Für eine Vorruhestandsregelung mit Flächenstillegung (Soziales Marktentlastungsprogramm) wurden folgende Vor- und Nachteile herausgestellt (vgl. auch BÜHNER und GOCHT im vorjährigen Tagungsband):

- Vorteile:

- Die Betriebsstillegung ist finanziell günstiger als Teilflächenstillegungen, da die Ausgleichszahlungen geringer sein können und da neben Getreide auch besonders finanzaufwendige Produktionszweige (Rindfleisch, Milch, Raps) eingeschränkt werden (WOLFFRAM, SCHULZE-WESLARN). Aber möglicherweise führt ein solches Programm mittelfristig wegen der Einschränkung der Wachstumsmöglichkeiten der verbleibenden Betriebe c. p. zu höheren Preisforderungen und damit auch zu höheren Agrarpreisen (HAGEDORN und KLARE), wodurch der relative finanzpolitische Vorteil wieder eingeschränkt wird.
- Ein solches Programm fördert den Strukturwandel. Allerdings führt es, wie soeben angesprochen, mittelfristig zu stärkeren Entzügen am Pachtmarkt.

- Ein solches Programm ist besser zu administrieren (SCHULZE-WESLARN, BÜHNER und GOCHT). Hier bestehen allerdings Zweifel, wenn man an die Möglichkeit der Verpachtung von Teilflächen und Gebäuden eigentlich stillgelegter Betriebe denkt.
 - Ein Betriebsstillegungsprogramm ist eine sozial angemessene Lösung für viele Landwirtschaftsfamilien. Dies gilt allerdings nur für die Vorruhestandsregelung als solche, nicht unbedingt auch für die begleitende Flächenstilllegung.
- Nachteile:
- Die Akzeptanz und damit die Marktentlastung eines Betriebsstillegungsprogramms ist voraussichtlich gering. (WILSTACKE gibt die Größenordnung von 2,5 bis 4 v. H. Produktionseinschränkung an.)
 - Das Programm bringt mittelfristig Wellenbewegungen und Unsicherheiten in den Pacht- und Bodenmarkt (HAGEDORN und KLARE). Auch werden Aufforstungen und Umwidmungen für den Naturschutz beeinträchtigt.
 - Ein solches Programm ist ein erheblicher bürokratischer Eingriff. Wie bei jedem Dirigismus sind dessen Auswirkungen a priori nicht voll zu übersehen. Da ein solches Programm sinnvollerweise nur für einen längeren Zeitraum betrieben werden kann, ist es kurz- und mittelfristig irreversibel.
 - In der EG dürfte es schwierig sein, alle Länder dazu zu bewegen, eine Vorruhestandsregelung mit gleichzeitiger Betriebsstilllegung tatsächlich durchzuführen. Die meisten Länder werden wahrscheinlich eine Regelung ohne Stilllegung vorziehen. Damit wäre auf diesem Wege wenig Marktentlastung erreichbar. Außerdem führt ein nationaler Alleingang zum Verlust an Marktanteilen und damit bald dazu, daß das Programm national nicht weitergeführt wird.

Insgesamt bestehen gegen eine Vorruhestandsregelung mit Betriebsstilllegung erhebliche Vorbehalte. Jedoch gilt dies auch für mögliche Alternativen wie die Teilflächenstilllegung oder die Neue Landabgaberente. Welcher Maßnahme man den Vorzug gibt, hängt nicht zuletzt von der subjektiven Einschätzung der absoluten und relativen Vor- und Nachteile ab.

M. E. werden die anstehenden Probleme ohnehin nicht (mehr) durch Einzelmaßnahmen zu lösen sein. Es ist vielmehr ein Maßnahmenbündel notwendig. In diesem werden neben einer restriktiven Preispolitik und flankierenden sozialen Maßnahmen Flächenstilllegungen wohl unumgänglich sein. Wenn jedoch nicht auch auf die weiteren Naturalertragssteigerungen eingewirkt wird, werden die Markt-

probleme dadurch auch nicht zu lösen sein (SCHNIEDERS), es sei denn, daß die nachwachsenden Rohstoffe entgegen den augenblicklichen Erwartungen rasch an Bedeutung gewinnen werden.

MOBILITÄTSFÖRDERUNG UND STRUKTURENTWICKLUNG
- ERGEBNISSE DER GRUPPENVERANSTALTUNGEN -

von

Eckhart NEANDER, Braunschweig

Daß im Rahmen unserer diesjährigen Tagung über "Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte" die Agrarstrukturentwicklung eigentlich ständig und in allen Gruppenveranstaltungen Gegenstand von Überlegungen und Erörterungen gewesen sein dürfte, sei es explizit als Bestandteil solcher Konzeptionen selbst oder aber als Bereich möglicher Auswirkungen derselben mit wirtschaftlicher und sozialer Relevanz, ist zu vermuten. Da ich selbst nur an einem Teil der Gruppenveranstaltungen habe teilnehmen können, vermag ich leider nur denjenigen Ausschnitt aus dem Tagungsablauf in meine Zusammenfassung einzubeziehen, der nach den Überschriften der angekündigten Referate einen unmittelbaren Bezug zum Komplex "Mobilitätsförderung und Strukturentwicklung" erwarten ließ.

Die derzeitige Problemkonstellation im Agrarsektor, gekennzeichnet durch wachsende Marktungleichgewichte bei anhaltendem technischen Fortschritt, unbefriedigende Wettbewerbsfähigkeit und Faktorentlohnungen in einem großen Teil der landwirtschaftlichen Betriebe und sich verschärfende Konflikte zwischen - tatsächlichen und vermeintlichen - Umweltwirkungen der Agrarproduktion und Umweltansprüchen der Allgemeinheit, macht Anpassungen in Umfang und Zusammensetzung des Faktoreinsatzes in der Landwirtschaft unausweichlich; darüber besteht wohl kaum Dissens. Unterschiedliche Auffassungen bestehen allerdings darüber, ob diese Anpassungen bei im wesentlichen unveränderter Zahl und Größenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe erreicht werden können, etwa durch einzelbetriebliche Limitierung der Produktionskapazitäten bzw. Absatzmengen, durch zeitweiligen Verzicht auf die Nutzung von Kapazitäten oder durch Begrenzung der Einsatzmengen ertragsteigernder Betriebsmittel, jeweils mit - teilweisem - Ausgleich der Einkommensausfälle, oder aber ob nicht gerade die Betriebsstruktur selbst nachhaltiger Änderungen bedarf, um die genannten Probleme bewältigen zu können.

Welche Bedeutung Veränderungen der Größenstruktur für die Höhe der privatwirtschaftlichen Kosten der Erzeugung und Vermarktung haben, wurde in den Beiträgen von HANF/KÜHL und von ISERMEYER am Beispiel der Milch veranschaulicht. Wesentlich schwächer ist dagegen die Informationsbasis über Art und Umfang externer Effekte der Agrarproduktion in Abhängigkeit von der Größenstruktur der Produktionseinheiten. Im Referat von AHRENS und der sich anschließenden Diskussion wurde deutlich, daß der Erhaltung bestimmter Strukturelemente der Landwirtschaft bzw. weitergehend der bestehenden Zahl und Größenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe in der agrarpolitischen Debatte ein eigenständiger Wert beigemessen wird, sei es, weil sie als unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung bestimmter umwelt-, raumordnungs- und gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen angesehen wird, oder aber um unter Ausnutzung der Einprägsamkeit dieser Argumentation pauschale Umverteilungsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft zu begründen. Hieran zeigt sich, wie notwendig eine detaillierte Prüfung ist, ob zur Erreichung angeblich oder tatsächlich angestrebter übergeordneter Ziele die Erhaltung der gegebenen Betriebsstruktur wirklich unabdingbar notwendig sei bzw. an welchen strukturellen Merkmalen eine als erwünscht angesehene Strukturentwicklung jeweils konkret zu charakterisieren ist.

Angesichts der eingangs skizzierten Problemlage bestand weitgehende Einigkeit darüber, daß der Versuch einer Verzögerung notwendiger struktureller Anpassungen im allgemeinen steigende zusätzliche Kosten verursacht, und zwar in Form von

- Haushaltsbelastungen für eine einkommensorientierte Markt- und Preispolitik oder kompensierende Einkommensstützungsmaßnahmen,
- nicht genutzten Chancen einer produktiveren Nutzung von Produktionsfaktoren,
- enttäuschten, weil letztlich meist doch nicht erfüllbaren Erwartungen der Betroffenen.

Als eine Möglichkeit, den notwendigen Anpassungsprozeß des Faktoreinsatzes in der Landwirtschaft mit geringeren Einkommensproblemen in kleineren Betrieben, ohne zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte und mit weniger Betriebsaufgaben zu erreichen, wird die stärkere Verbreitung von Erwerbskombinationen unter Landwirtschaftsfamilien angesehen. Im Beitrag von GEBAUER wurde dargelegt, daß die wirtschaftliche und soziale Lage der Landwirtschaft nur durch eine vollständige Erfassung der Erwerbs- und Unterhaltsquellen aller in den Haushalten der Landwirte lebenden Personen und eine diese berücksichtigende Klassifikation

der Haushalte zutreffend dargestellt werden könne. Hierfür stellte GEBAUER einen Vorschlag vor. Leider wurde die von SCHMITT aufgeworfene Frage, ob nicht bei vollständiger Berücksichtigung aller Erwerbs- und Unterhaltsquellen der Landwirtschaftsfamilien die Agrarstruktur unter den Aspekten Faktorentlohnung und verfügbare Haushaltseinkommen weniger ungünstig zu beurteilen sei als bei der meist üblichen alleinigen Betrachtung der betrieblichen Einkommenskapazitäten, nicht mit der ihr gebührenden Intensität ausdiskutiert.

Nach Augenschein und vorliegendem Datenmaterial erweist sich die individuelle Dauerhaftigkeit von Erwerbskombinationen landwirtschaftlicher Haushalte bzw. von Nebenerwerbsbetrieben überwiegend als begrenzt und diese Erscheinungsform großenteils als eine Übergangsform zur vollständigen Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe spätestens im Generationswechsel, was einen ziemlich konstanten, ja sogar einen wachsenden Anteil von Nebenerwerbsbetrieben an der Gesamtzahl aller landwirtschaftlichen Betriebe keineswegs ausschließt. Die im Referat von UMHAU angesprochenen künftigen Chancen und mutmaßlichen Entwicklungstendenzen von Erwerbskombinationen in der Landwirtschaft dürften u. a. wesentlich von

- der Beurteilung der bei Weiterbewirtschaftung der Betriebe zu erwartenden betrieblichen Einkommen, aber auch der sonstigen einkommensähnlichen und immateriellen Vorteile beim Verbleib auf dem Betrieb durch Betriebsinhaberfamilien mit überwiegend außerbetrieblichen Erwerbsquellen,
- bestehenden gesetzlichen und steuerlichen Vorteilen und Hemmnissen einer nebenberuflichen Weiterbewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe über den Generationswechsel hinaus,
- den künftigen quantitativen Entwicklungstendenzen und qualitativen Anforderungen der außerlandwirtschaftlichen Arbeitsmärkte

abhängen.

Als einzige konkrete Form der Mobilitätsförderung wurde im Referat von HAGEDORN/KLARE und der sich anschließenden Diskussion explizit und eingehend die sogenannte "Vorruhestandsregelung" für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in Verbindung mit der Betriebsaufgabe erörtert. Dabei kamen insbesondere die unterschiedlichen Wirkungen einer solchen Maßnahme auf den strukturellen Anpassungsprozeß zur Sprache, wenn sie

- mit der Möglichkeit der Abgabe der Eigentumsflächen an aufstockungswillige Betriebe ähnlich der Landabgaberente oder
- mit der Stilllegung der betrieblichen Produktionskapazitäten im Sinne des vom BML seinerzeit vorgeschlagenen Marktentlastungsprogramms

verbunden wird. Daß eine Landabgabereute die Anpassungsmöglichkeiten der verbleibenden Betriebe verbessert, eine Vorruhestandsregelung mit Betriebsstilllegung sie hingegen hemmt, ist wohl mehr oder weniger unumstritten. Wesentliche Bedeutung für den Strukturwandel kommt darüber hinaus allerdings auch der jeweiligen Ausgestaltung der Instrumente sowie den übrigen Rahmenbedingungen, insbesondere der Agrarmarkt- und Preispolitik sowie den sich hieran knüpfenden Erwartungen der Landwirte zu. Die Diskussion zu diesem Themenkreis hinterließ den Eindruck, daß die kontroverse und engagierte Erörterung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten zur Kapazitätsstilllegung und Mobilitätsförderung in den zurückliegenden Monaten letztlich zu einer gewissen Annäherung von Positionen geführt hat.

Aus meiner persönlichen Sicht bedaure ich es, daß in den Referaten und Diskussionen dieser Tagung die Frage nicht aufgegriffen wurde, was getan werden muß bzw. kann, um potentiellen Nachfolgern landwirtschaftlicher Betriebsinhaber in strukturschwachen ländlichen Regionen Möglichkeiten einer Ausbildung und Beschäftigung in zukunftsträchtigen Berufen als Alternative zum Beginn einer hauptberuflichen Erwerbstätigkeit auf dem elterlichen Betrieb, die sich eines Tages als berufliche Sachgasse erweisen könnte, zu eröffnen. Angesichts des enger werdenden Handlungsspielraums staatlicher Regionalpolitik, der zunehmenden Konkurrenz, die den ländlichen Regionen vor allem in den Werft-, Kohle- und Stahlstandorten mit ihren akuten Beschäftigungsproblemen beim Wettbewerb um den möglichen Beschäftigungszuwachs im sekundären und tertiären Sektor erwächst, und der ständig sich ändernden qualitativen Anforderungen der Arbeitsmärkte erscheint die pauschale Forderung nach "geeigneten regional- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen", mit der wir Agrarökonomens uns leider immer noch allzu häufig begnügen, um all das abzudecken, für das wir sonst keine Lösung wissen, nicht mehr angemessen.

DIREKTE EINKOMMENSTRANSFERS UND SOZIALE SICHERUNG
- ERGEBNISSE DER GRUPPENVERANSTALTUNGEN -

von

Ulrich KOESTER, Kiel

Die folgenden Ausführungen gehen von der Prämisse aus, daß "interne wie externe Faktoren die EG-Agrarpolitik dazu zwingen, auf dem bisher nur zögerlich eingeschlagenen Weg zu agrarpolitischen Reformen in Zukunft mit Nachdruck voranzuschreiten" (Referat TANGERMANN auf dieser Tagung). Weiterhin gehe ich davon aus, daß auch Übereinstimmung mit TANGERMANNs weiterer Diagnose besteht, die besagt, daß das Gewicht der externen Faktoren gegenüber den internen Erwägungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Die Beurteilung alternativer Reformkonzepte - oder Instrumenteneinsätze - setzt einen weiteren Konsens voraus, nämlich, daß auch weiterhin - zumindest für eine Reihe von Jahren - staatliche Eingriffe auf den Agrarmärkten notwendig sind. Ich vermute diesen Konsens, auch wenn in dem Referat von G. SCHMITT ein Marktversagen auf den Agrarmärkten nicht bestätigt wurde. Unabhängig von einem Marktversagen bei freier Preisbildung muß wohl akzeptiert werden, daß die gegenwärtige Situation durch eine Vielzahl von staatlichen Eingriffen und durch das Wirken der Marktkräfte "gewachsen" ist. Zur Zeit ist das Gewächs "Agrarpolitik" krank, und zwar sowohl durch Marktversagen, aber sicherlich auch durch Politikversagen.

Die Notwendigkeit einer Politikänderung ist unstrittig. Zu prüfen ist:

1. Sind direkte Einkommenstransfers als ein Element der sozialen Sicherung heute mehr als früher begründbar?
2. Wie könnten die Transfers ausgestaltet werden?
3. Wie sind sie zu finanzieren, und
4. wie sind sie gesamtwirtschaftlich im Vergleich zur Preisstützung oder Flächenstilllegung zu beurteilen?

Begründung direkter Einkommenstransfers

Es ist offensichtlich, daß direkte Einkommensübertragungen als Instrument der EG-Agrarpolitik seit Bestehen der EG an Stellenwert gewonnen haben. Sie werden nicht nur von einer Reihe von Wissenschaftlern - wie bereits vor 25 Jahren - empfohlen, sondern auch zunehmend eingesetzt und sogar von Vertretern des Bauernverbandes laut gefordert. Die weitgehend anerkannte relative Vorzüglichkeit dieses Instrumentes hat zwei Ursachen. Zum einen dürfte sich die Ziel-funktion der Gesellschaft und auch der praktischen Agrarpolitiker geändert haben. Zum anderen ist das ökologische Bewußtsein allgemein gestiegen. Die Agrarproduktion wird demnach nicht mehr allein am Marktwert gemessen, sondern zunehmend auch daran, ob sie positive oder negative Umwelteffekte ausübt. Immer dann, wenn solche externen Effekte als Nebenwirkung der Produktion auftreten, kann der Marktmechanismus nicht zu einem optimalen Ergebnis führen. Darüber hinaus können spezielle staatliche Eingriffe auf den Märkten, wie insbesondere die Preisstützungspolitik, zu einer verstärkten Umweltbelastung beitragen.

Die Existenz externer Effekte der Agrarproduktion kann daher das Instrument "direkte Einkommensübertragung" aus zwei Gründen empfehlenswert erscheinen lassen. Zum einen, weil die bisherigen Instrumente, die zur Einkommensstützung verwandt worden sind, an relativer Vorzüglichkeit abgenommen haben, da sie die negativen Umweltwirkungen verstärken. Zum anderen aber auch, weil positive externe Effekte der Agrarproduktion, wie z. B. die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft, als öffentliche Güter zu betrachten sind und daher auch direkt vom Steuerzahler unter Umgehung des Marktes zu entgelten sind.

Direkte Einkommensübertragungen können außerdem auch an relativer Vorzüglichkeit gewonnen haben, weil sich die Restriktionen für die Durchführung der Agrarpolitik und die Technologie der Agrarproduktion im Zeitablauf geändert haben.

Das Instrument der Preisstützung hat zu Beginn der gemeinsamen Agrarpolitik zu weniger negativen Allokationseffekten geführt als gegenwärtig. Zu damaliger Zeit war die Expansion der pflanzlichen und tierischen Produktion noch weitgehend durch den Umfang der landwirtschaftlichen Nutzfläche beschränkt. Der unausgeglichenen Außenhandelschutz für Getreide einerseits und Getreidesubstitute andererseits machte sich damals noch nicht so negativ bemerkbar, da die Fütterungstechniken in der EG nicht so weit fortgeschritten waren und sich auch die Weltmärkte für importierte Futtermittel noch nicht so wie gegenwärtig

entwickelt hatten. Es ist vornehmlich dieser, durch die GATT-Bindung vorgegebene unausgewogene Außenhandelschutz der EG, der dazu führt, daß das Instrument der Preisstützungspolitik zu erhöhten Allokationsverlusten im Zeitablauf geführt hat. Darüber hinaus haben hohe Stützpreise den Einsatz landwirtschaftlicher Vorleistungsgüter profitabler gemacht. Es kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, daß sich die landwirtschaftliche Vorleistungsindustrie nicht so hätte entwickeln können, wenn der EG-Agrarhandel liberalisiert worden wäre. Die Preisstützung führt daher heute mehr denn zu Beginn der EG nicht nur zu Fehlallokationen im Agrarsektor, sondern auch zu einer Verzerrung des Ressourceneinsatzes im industriellen Bereich. Es wäre daher aus gesamtwirtschaftlicher Sicht naheliegend, heute mehr denn je, über den Ersatz der Preisstützungspolitik als Instrument zur Einkommenssicherung durch direkte Einkommensübertragungen nachzudenken.

Auch sollte berücksichtigt werden, daß das Instrument der Preisstützungspolitik im Vergleich zu direkten Einkommensübertragungen als Folge der geänderten Technologien im Agrarsektor heute weniger zielgerichtet ist. Technische Fortschritte, vor allem seit den siebziger Jahren, haben dazu geführt, daß es beträchtliche Größeneffekte in der Agrarproduktion gibt. Größere Betriebe haben sowohl eine höhere Milchleistung pro Kuh, als auch eine höhere Flächenleistung pro ha. Daraus folgt, daß größere Betriebe, heute noch mehr als früher, durch eine Preisstützungspolitik relativ stärker gefördert werden als kleinere Betriebe.

Die relative Vorzüglichkeit direkter Einkommensübertragungen hat aber im Zeitablauf aus Sicht der praktischen Politik vor allen Dingen deswegen zugenommen, weil sich die Marktsituation grundlegend gewandelt hat. Zu Beginn der EG bestand noch eine Einfuhrsituation auf den meisten Agrarmärkten. Daraus folgte, daß durch die Preisstützungspolitik, implementiert durch das Abschöpfungs-system, Einnahmen erzielt werden konnten. Durch den Übergang zu einer Ausfuhrsituation bei allen wichtigen Agrarprodukten, die in der EG hergestellt werden, entstehen durch die Zahlung von Exporterstattungen, Lagerhaltung sowie für die Administration des Systems erhebliche Ausgaben. Während zu Beginn der EG ein Übergang zu direkten Einkommenstransfers, anstelle von einer Preisstützung, mit Sicherheit die öffentlichen Haushalte stark belastet und die privaten Haushalte entlastet hätte, veränderte sich die Situation inzwischen beträchtlich. Nach einzelnen vorliegenden Berechnungen könnten sogar die öffentlichen Haushalte durch den Übergang zu direkter Einkommensübertragung, bei Sicherung des gleichen Einkommensniveaus der Landwirte, entlastet werden. Damit wird dieses Instrument, auch aus Sicht des Staatshaushaltes, zunehmend relativ vorzüglicher.

Die Grenzen der Preisstützungspolitik als das bisher wichtigste Instrument der Einkommenssicherung ergeben sich zunehmend durch internationale Konflikte. Wird die Preispolitik zukünftig nicht bedeutend restriktiver gefahren als in der Vergangenheit, so wird auch weiterhin das inländische Produktionswachstum auf den wichtigsten Agrarmärkten die inländische Nachfrage nach diesen Produkten wesentlich übersteigen. Die Folge sind weiterhin anwachsende Agrarexporte. Doch hier stößt die EG, insbesondere wenn zukünftig mit einem langsameren Wachsen des internationalen Agrarhandels zu rechnen ist, auf Kritik der Handelspartner, die sich mit guten Argumenten auf die GATT-Vereinbarungen berufen können. Die EG hat daher nur die Alternative, entweder die Preispolitik als Mittel der Einkommenssicherung weiterhin einzusetzen und internationale Konflikte in Kauf zu nehmen, oder aber das Produktionswachstum, sei es durch Preissenkungen oder subventionierten Kapazitätsabbau, einzuschränken. Es ist daher nicht verwunderlich, daß weltweit - aber insbesondere in den Vereinigten Staaten - der Ruf nach einem "decoupling" laut wird. Damit wird ausgedrückt, daß man das Einkommensziel zukünftig mit direkten Transfers verwirklichen soll, während sich die inländischen Agrarpreise an Weltmarktpreisen orientieren sollen. Durch eine solche Politik würde man nicht nur im Inland Allokationsverluste verringern, man würde gleichzeitig auch den internationalen Konfliktstoff im Weltagrarhandel reduzieren.

Zur Ausgestaltung direkter Einkommenstransfers

Die Ausgestaltung direkter Einkommenstransfers sollte nicht losgelöst von ihrer Begründung gesehen werden. Oben wurde ausgeführt, daß es grundsätzlich zwei Gründe geben kann. Zum einen könnten damit positive externe Effekte der Agrarproduktion abgegolten werden und zum anderen ermöglichen diese Transfers, auf das Instrument der Preisstützung zur Einkommenssicherung zu verzichten. Für den ersten Fall wäre zunächst einmal zu klären, unter welchen Bedingungen die Landwirtschaft positive externe Effekte produziert. Sicherlich kann nicht grundsätzlich angenommen werden, daß von der Agrarproduktion per se solche positiven Effekte ausgehen. Sie dürften in der Regel auf bestimmte Regionen und möglicherweise auf bestimmte Produktionsformen beschränkt sein. Daraus folgt, daß man Transfers nur selektiv einsetzen sollte. Allerdings könnten sie permanent beibehalten werden, solange der Tatbestand positiver externer Effekte existiert. Anders ist es dagegen, wenn durch direkte Einkommensübertragungen ein Beitrag zur Verwirklichung des landwirtschaftlichen Einkommenszieles geleistet werden soll. Für die Ausgestaltung könnten zwei Aspekte von Bedeutung sein.

Erstens: Wenn Transfers zur Verwirklichung des landwirtschaftlichen Einkommenszieles beitragen sollen, wird hiermit dem sozialen Aspekt unseres Wirtschaftssystems Rechnung getragen. Daraus folgt, daß solche Transfers sich grundsätzlich an der Hilfsbedürftigkeit der Einkommensempfänger zu orientieren haben, allenfalls auf die gegenwärtige Generation beschränkt sein dürften und personen- gebunden sein müßten. Mit sozialen Argumenten kann nicht begründet werden, daß Landwirte vom ersten Tag ihrer Tätigkeit an einen direkten Einkommens- transfer erhalten.

Zweitens: Zu einer völlig anderen Ausgestaltung könnte man gelangen, wenn durch direkte Einkommensübertragungen der Übergang von bisher stark regulierten Agrarmärkten zu mehr liberalen Märkten ermöglicht werden soll. Das bisherige System hat sich als nicht mehr tragbar erwiesen und macht daher einen grundlegenden Systemwechsel notwendig. Da dieser Systemwechsel aus gesamtwirtschaftlicher und insbesondere auch aus europäischer Sicht wünschenswert erscheint, könnte argumentiert werden, daß man den Landwirten den Anpassungs- druck weitgehend abnehmen sollte. Ähnlich wie die Bundesrepublik Deutschland den Lastenausgleich für die Vertriebenen und kriegsgeschädigten Deutschen als Solidarhaftung einführte, könnte auch die heutige Gesellschaft den gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Systemwechsel in der Agrarpolitik solidarisch tragen. Folgt man dieser Argumentation, so wären die Verlierer des System- wechsels weitgehend und unabhängig von ihrer Einkommenshöhe zu kompensieren. Da sich bisher gestützte Agrarpreise vornehmlich in erhöhten Bodenpreisen niedergeschlagen haben, würden durch den Systemwechsel ohne Begleitmaßnahmen vor allen Dingen die Bodeneigentümer benachteiligt werden. Eine Kompensation hätte daher diesen Verlust auszugleichen. Selbstverständlich kann nicht verkannt werden, daß diese Begründung des direkten Transfers diametral zur sozialen Begründung steht. Doch scheint es durchaus erwägenswert, ob nicht in unserem System der sozialen Sicherung ein solcher Versorgungsanspruch der Boden- eigentümer eingebaut werden könnte. Unser System der sozialen Sicherung zielt vor allem darauf ab, den sozialen Frieden zu erhalten. Wenn der soziale Friede aber durch einen grundlegenden Systemwechsel in der Agrarpolitik gefährdet erscheint, kann ein staatlich organisierter, solidarischer Schadensausgleich, wie beim Lastenausgleich, angebracht sein. So könnte man den Bodeneigentümern als Ersatz für die gesunkenen Bodenpreise staatliche Wertpapiere anbieten, aus denen sie dann - ähnlich wie bisher bei erhöhten Agrarpreisen - ihre Redite erzielen könnten.

Zur Finanzierung direkter Einkommenstransfers

Auch die Frage der Finanzierung hängt wesentlich von der Begründung der Transfers ab. Positive externe Effekte fallen in den einzelnen Volkswirtschaften an, sind daher auch von diesen zu entgelten. Gleiches dürfte für Transfers gelten, die aus sozialpolitischen Gründen gefordert werden. Die Sozialpolitik liegt heute grundsätzlich in nationaler Zuständigkeit. Es ist daher nicht ersichtlich, warum die EG für die Durchführung einzelner Elemente nationaler Sozialpolitik zuständig sein sollte. Anders ist es dagegen, wenn man direkte Einkommensübertragungen mit dem grundlegenden Systemwechsel begründet. Hier gilt, daß die EG insgesamt von dem Systemwechsel profitiert. Zum einen, weil internationale Konflikte abgebaut werden, zum anderen aber auch, weil das EG-Budget durch sinkende Marktpreise und damit weitgehend wegfallende Exporterstattungen entlastet würde. Es wäre daher ein hoher oder vollständiger Finanzierungsanteil der EG zu erwägen.

Beurteilung direkter Einkommensübertragungen im Vergleich zu alternativen Instrumenteneinsätzen

Oben wurde bereits mehrmals darauf hingewiesen, daß direkte Einkommensübertragungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht günstiger zu beurteilen sind als die Instrumente der Preisstützung. Hier soll nur noch kurz dargestellt werden, wie direkte Einkommensübertragungen im Vergleich zu Flächenstillegungen zu beurteilen sind. Aus gesamtwirtschaftlicher wohlstandstheoretischer Sicht sind drei Effekte zu untersuchen:

- a) Wie wirken die Instrumente auf der Produktions- und Angebotsseite?
- b) Wie wirken sie auf der Nachfrageseite, und
- c) welche Weltmarktpreiseffekte bewirken sie?

Flächenstillegungen können grundsätzlich keine positiven Effekte auf der Nachfrageseite bewirken, solange die Stützpreise unverändert bleiben. Auf der Angebotsseite wird weniger produziert, und damit wird der variable Faktoreinsatz im Agrarsektor reduziert. Dies ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht positiv zu beurteilen. Andererseits tragen sie aber dazu bei, daß die Intensität der Agrarproduktion auf den verbleibenden Flächen zunimmt. Dies wird vor allen Dingen deswegen eintreten, weil durch die Verknappung des Faktors Boden die Bodenpreise steigen und eine intensivere Nutzung des knappen Faktors Boden wirtschaftlich machen. Ein Rückgang der Agrarproduktion, der durch Flächen-

stilllegung erreicht wird, ist daher gesamtwirtschaftlich weniger günstig zu beurteilen, als ein gleicher Rückgang der Produktion, der durch Preissenkung hervorgerufen wird.

Direkte Einkommensübertragungen anstelle der Preisstützungspolitik würden dagegen positive Effekte auf der Nachfrage- und Angebotsseite hervorrufen und damit auch stärker steigende Weltmarktpreise. Selbstverständlich kann nicht geleugnet werden, daß auch direkte Einkommensübertragungen Produktionseffekte nach sich ziehen werden, wenn man sie mit einem System bei Weltmarktpreisen vergleicht. Sicherlich gilt, daß jeder Eingriff in das marktwirtschaftliche System mit Nebenwirkungen in Produktion und Verbrauch verbunden ist. Entscheidend ist jedoch das Ausmaß dieser Nebenwirkungen. Preisstützung oder Flächenstilllegung bei gleichen Stützpreisen bewirken sicherlich stärkere Produktions- und negative Konsumtionseffekte als direkte Einkommenstransfers. Auch dürfte insbesondere bei dynamischer Betrachtung das Instrument der direkten Einkommensübertragungen noch günstiger als Flächenstilllegungen zu beurteilen sein. Flächenstilllegungen mit erhöhten Bodenpreisen hemmen insbesondere die Wachstumschancen kleinerer und mittelbäuerlicher Betriebe und erhöhen die Eintrittsbarrieren für Junglandwirte. Direkte Einkommensübertragungen haben dagegen, verbunden mit erheblich niedrigeren Bodenpreisen, gegenläufige Wirkungen.

Abschließende Bemerkungen

Von Wissenschaftlern wurde bereits vor mehr als zehn Jahren auf die heute zu beobachtenden Probleme der Agrarpolitik hingewiesen; gleichzeitig wurden Lösungsvorschläge, die auf dem Instrument der direkten Einkommensübertragungen beruhten, unterbreitet. Sicherlich ist es nicht Aufgabe der Wissenschaftler zu sagen, was tatsächlich in der Politik gemacht werden soll. Doch sollte es als Aufgabe der Wissenschaftler angesehen werden, daß sie Politiker und Gesellschaft darüber informieren, was getan werden könnte und welche Effekte von den alternativen Politiken ausgehen. Die Gesellschaft leistet sich den Luxus, eine Vielzahl von wissenschaftlichen Agrarökonomen zu finanzieren. Haben Gesellschaft und Politiker die wissenschaftlichen Arbeiten bisher tatsächlich ausreichend genutzt?

THESEN ZUM THEMA
AGRARPOLITISCHE KONZEPTE UND AGRARPOLITISCHE MÖGLICHKEITEN
AUS DER SICHT DER BERUFSTÄNDISCHEN VERTRETUNG DER BAUERN

von

Rudolf SCHNIEDERS, Bonn

1. Zweck der Tätigkeit des Deutschen Bauernverbandes ist die Vertretung der in der Land- und Forstwirtschaft und den ihr nahestehenden Wirtschaftszweigen tätigen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. Der Verband hat nach der Satzung die Aufgabe, "die agrar-, wirtschafts-, rechts-, steuer-, sozial-, bildungs- und gesellschaftspolitischen Interessen der in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Menschen in ihrer Gesamtheit wahrzunehmen und zu fördern."

Was die Interessen dieser Menschen sind, muß im Dialog zwischen den Landesverbänden (die die eigentlichen Mitglieder des Deutschen Bauernverbandes sind) und den Bauern immer wieder neu ermittelt werden. Wie in jedem menschlichen Zusammenschluß (Familie, Dorf, Gemeinde, Kirche, Gewerkschaft, Universität usw.) bedeutet Interessenvertretung gleichzeitig auch Interessenclearing, d. h. Suche nach einem möglichst großen gemeinschaftlichen Konsens.

Vereinfacht läßt sich das Ziel der berufsständischen Vertretung zusammenfassen als "volle Teilnahme der Landwirtschaft an der Einkommens- und Wohlstandsentwicklung der Gesamtgesellschaft", wie es BRANDT in seiner Regierungserklärung am 28. Oktober 1969 formuliert hat.

Dieses Ziel ist nicht gleichzusetzen mit der Erhaltung des Status quo. In den Leitsätzen des Deutschen Bauernverbandes vom 15. Juni 1968 heißt es zur Strukturpolitik: "Ziel ist es, den Betriebsleitern, ihren Familienangehörigen und den Landarbeitern eine sichere Existenz im ländlichen Raum zu ermöglichen. Es ist nicht entscheidend, ob diese Existenz im landwirtschaftlichen Voll-, Zu- oder Nebenerwerbsbetrieb oder außerhalb der Landwirtschaft gefunden wird. Diesem Ziel müssen nicht nur die agrarpolitischen, sondern auch Maßnahmen der Wirtschafts-, Regional- und Gesellschaftspolitik dienen".

2. Neben den "klassischen Zielen" der Agrarpolitik (Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen, angemessene Einkommen der Beschäftigten) wird in zunehmendem Maße von der Landwirtschaft ein "Beitrag zur Sicherung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen einschließlich der Landschaft" (Agrarbericht 1987) verlangt. Auch in den Verlautbarungen der EG zur Agrarpolitik werden solche Forderungen immer häufiger gestellt. Diese Forderungen schlagen sich nieder in einer zunehmenden Regeldichte, besonders ausgeprägt in der Bundesrepublik Deutschland. Daraus erwachsen in immer stärkerem Maße Belastungen für die landwirtschaftlichen Betriebe, die nicht, wie im gewerblichen Bereich, die gestiegenen Kosten in den Verkaufspreisen weiterwälzen können. Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand werden kaum oder nur in unzureichendem Maße gewährt.

3. Praktische Agrarpolitik und erst recht berufsständische agrarpolitische Vertretung ist immer ein Stück Verteilungskampf. Dieser verläuft nicht nach natur- oder wirtschaftswissenschaftlichen "Gesetzen". Die Verfassung legt die Spielregeln dieses Verteilungskampfes fest. Im Landwirtschaftsgesetz ebenso wie im EG-Vertrag Artikel 39 sind die Ziele der Agrarpolitik gesetzlich festgelegt worden.

Beide Gesetze lassen Auslegungs- und Ermessungsspielraum zu, der wiederum Gegenstand der Auseinandersetzungen zwischen den gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Kräften ist.

Daß auch bei gleichem Entwicklungsstand der Volkswirtschaft der Verteilungskampf mehr zugunsten oder zuungunsten der Landwirtschaft entschieden werden kann, zeigen internationale Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern wie Japan, Norwegen, Schweiz auf der einen, EG und USA auf der anderen Seite. Staatliche Steuerung des Verteilungskampfes gehört im übrigen in allen Bereichen der Wirtschaft zu den Selbstverständnissen moderner Wirtschaftspolitik.

4. Nach AEROBOE ist Hauptaufgabe der Agrarpolitik, wie die derzeitigen Agrarzustände verbessert, Mißstände abgestellt, neue Wege für die Weiterentwicklung gefunden werden können.

Die Schwierigkeiten, vor denen die Agrarpolitik in den hochentwickelten Ländern der Welt zur Zeit steht, lassen sich auf ein Kernproblem zurückführen: Ständiges Wachsen der Agrarproduktion bei stagnierendem Verbrauch an Nahrungsmitteln. Seit Mitte der 70er Jahre reichen die Instrumente zur Beeinflussung der Agrarpreise in der Europäischen Gemeinschaft nicht mehr aus, die angestrebten

Richtpreise zu verwirklichen. Wegen fehlender Finanzmittel konnten bei zunehmenden Vorräten seit einigen Jahren nicht einmal mehr die Interventionspreise auf den Märkten durchgesetzt werden. Seit Mitte der 70er Jahre sind die Agrarpreise in allen EG-Ländern real und in einigen Ländern, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, sogar bei vielen Produkten nominal gesunken. Die öffentlichen Finanzmittel, die zur Stabilisierung der Agrarmärkte in der Europäischen Gemeinschaft wie in den USA eingesetzt wurden, haben gleichzeitig kräftig zugenommen. Trotzdem wurde das politische Ziel "die volle Teilnahme der Landwirtschaft an der Einkommens- und Wohlstandsentwicklung der Gesellschaft" immer weniger erreicht.

5. Ursache des Steigens der Agrarproduktion von durchschnittlich 2 % in der EG ist der anhaltend hohe technische Fortschritt in der Agrarproduktion. Seit fast 40 Jahren ist die Zuwachsrate gleich geblieben.

Gleichzeitig stagniert die Nachfrage in den Industrieländern. Bei hohem Wohlstand liegt der Pro-Kopf-Verbrauch bei Fetten und tierischem Eiweiß über dem langfristig aus Gesundheitsgründen wünschenswerten Verbrauch. Im Gegensatz zur Agrarkrise der 30er Jahre fehlt es in den Industrieländern nicht an Kaufkraft, trotz einer hohen Zahl von Arbeitslosen.

Die Nachfrage reagiert bei den meisten Agrarprodukten inzwischen weitgehend preisunelastisch. Heute gilt in vollem Umfang, was HERRING (Agrarwirtschaft, Jg. 16, S. 125) geschrieben hat: "Die primäre Bedeutung der Nahrungsgüter kommt in den Marktpreisen aber nur ausnahmsweise zum Ausdruck, nämlich bei einer allgemeinen Knappheitslage. In den freien Marktpreisen spiegelt sich der Nutzen der marginalen Mengen wider. Die Berechnung der Grenznutzen läßt den Gesamtnutzen der Nahrungsgüter außer Betracht, nämlich der ganze Nutzenüberschuß, der über den Grenznutzen hinausgeht, wird vernachlässigt." Deswegen sind auch Berechnungen, die den Umfang der Agrarstützung an den Weltmarktpreisen ermitteln wollen, für Entscheidungen über die langfristige Ausrichtung der Agrarpolitik unbrauchbar.

6. Die bestehenden Agrarmarktordnungen sind notwendig, um die Organisationschwäche des zersplitterten Angebots auf Millionen von landwirtschaftlichen Betrieben gegenüber der immer stärkeren Konzentration der Nachfragemacht auszugleichen. Die von MÜLLER-ARMACK ("Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft", Hamburg 1948, S. 100 ff.) im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft der landwirtschaftlichen Erzeugung zugebilligte Ordnungsbedürftigkeit besteht auch heute noch. Die bestehenden Marktordnungen haben - wie der Strukturwandel

zeigt - weder die Landwirtschaft den Marktkräften entzogen, noch haben sie den Wettbewerb innerhalb der Landwirtschaft ausgeschaltet. Die Landwirtschaft gehört trotz der Marktordnungen zu den Bereichen mit den höchsten Verlusten an Arbeitskräften in den letzten 40 Jahren.

7. Die starke Verminderung des Faktoreinsatzes (bei den Arbeitskräften) reichte in den letzten Jahren immer weniger aus, um in den landwirtschaftlichen Betrieben von der Entwicklung wie vom Niveau her die politisch angestrebten Einkommen zu erzielen.

Trotz Verdoppelung der naturalen Produktivität pro Arbeitskraft sind die nominalen Einkommen der deutschen Landwirte im Durchschnitt in den letzten zehn Jahren nicht mehr gestiegen. Durch die hohe Zahl von Arbeitslosen (16 Millionen in der Europäischen Gemeinschaft) stößt eine weitere Erhöhung der Abnahmerate bei den Arbeitskräften in der Landwirtschaft an Grenzen. D. h., daß ein möglicher technischer Fortschritt in vielen Betrieben nicht mehr in vollem Umfang genutzt werden kann. Volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch ist zudem zu fragen, ob eine noch stärkere Verminderung des AK-Besatzes vertretbar ist, zumal die möglichen Sozialhilfesätze für einen sehr großen Anteil der landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe inzwischen höher liegen als das, was sie an Einkommen aus ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit erzielen.

Zudem stellt der landwirtschaftliche Bereich in der wirtschaftspolitischen Diskussion eine Ausnahme dar. Da in der übrigen Wirtschaft mehr als 90 % der Arbeitsleistung von abhängig Beschäftigten erbracht wird, wird die Verminderung des Faktoreinsatzes Arbeit durch Verkürzung der Arbeitszeit realisiert.

8. Die Lösung der bestehenden agrarpolitischen Probleme muß von Zielen, die sich die Politik gesetzt hat, ausgehen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Produktions- und Wettbewerbsbedingungen durch das politische und wirtschaftliche Umfeld in starkem Maße beeinflusst werden. Stichwortartig seien hier einige Einflußfaktoren genannt: a) der Druck der USA im Außenhandel, der eine Einbeziehung der Getreidesubstitute, der Ölsaaten sowie der Eiweißpflanzen in die Abschöpfungsregelung verhindert, und damit die politisch gewollte Präferenz der einheimischen Produktion in der EG erschwert, b) die mangelnde Anpassung der Wirtschafts- und Währungspolitik in der Europäischen Gemeinschaft, c) die fehlenden Fortschritte bei der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Gemeinschaft (Bauvorschriften, Tierarzneimittel, Tierschutz, Sicherheitsvorschriften bei Maschinen usw.), d) die zunehmenden Vorschriften in der Produktion aus Gründen der Umwelt- und Gesundheitsschutzvorsorge mit erheb-

lichen Unterschieden in den EG-Ländern und in den Agrarexportländern, die die deutschen Produzenten benachteiligen, e) die zunehmende Nachfragemacht auf der Seite des Handels, der die schon angeführte Organisationsschwäche der landwirtschaftlichen Einzelbetriebe gegenübersteht. Die Kartellgesetzgebung, aber auch deren Handhabung erschweren Zusammenschlüsse in der Bundesrepublik Deutschland, die die Nachfragemacht korrigieren könnten.

9. Weder Strukturwandel noch Preisdruckpolitik haben sich trotz Vernachlässigung des politisch vorgegebenen Einkommensziels als geeignet erwiesen, den ständigen Produktionsdruck einzudämmen.

Nutznießler dieser Entwicklung sind bisher die Verbraucher gewesen. Auch unter Einrechnung des hohen Einsatzes an öffentlichen Mitteln sind die Nahrungsmittelpreise weitaus geringer gestiegen als die Preise vergleichbarer gewerblicher Erzeugnisse. Die nachgelagerten Bereiche Handel, Verarbeitung und Verteilung haben im Nahrungsmittelbereich sogar in ihren Preisen den Kostenanstieg besser realisieren können als für vergleichbare gewerbliche Produkte.

10. Die Herausforderung, vor der die EG-Agrarpolitik steht, ist zwar sehr groß, aber sie ist zu lösen. Zuerst muß dabei der Einkommensverfall in der Landwirtschaft beendet werden. Denn der landwirtschaftliche Bereich ist der einzige Bereich, in dem rasanter Strukturwandel mit Einkommensrückgang verbunden war. Das in Artikel 39 des EG-Vertrages formulierte Ziel, eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu gewährleisten, läßt sich erreichen, wenn die Stabilisierung der Märkte gelingt.

Die Größe der Herausforderung, vor der die Agrarpolitik steht, läßt sich in etwa ermessen: Wenn die jährliche Produktionssteigerung von 2 % p. a. bei stagnierenden Absatzmöglichkeiten anhält - eine autonome Verlangsamung des Anstiegs scheint angesichts der Fortschritte insbesondere auch in der Gentechnologie unwahrscheinlich zu sein - wird in der EG in 20 bis 25 Jahren ein Flächenpotential von rund 40 % der heutigen landwirtschaftlichen Nutzfläche nicht mehr für die Nahrungsmittelproduktion benötigt.

11. Die Stabilisierung der Märkte läßt sich verwirklichen, wenn die bisherigen Marktordnungsinstrumente durch Mittel der Mengenbeherrschung ergänzt werden. Dringend sind solche Instrumente, wie sie bei Zuckerrüben (seit 1930) sowie bei Milch (seit 1984) angewendet werden, bei den pflanzlichen Produkten (Getreide, Raps).

Marktbeherrschung in der EG dient gleichzeitig dem Abbau der Spannungen zwischen den Agrarexport- und importländern (USA, Entwicklungsländer; s. a. GATT-Verhandlungen). Durch eine bessere Beherrschung der Mengen werden öffentliche Mittel freigesetzt. Die Agrarpreise können wieder ihre Einkommensfunktion, wie in den anderen Sektoren der Wirtschaft, übernehmen. Die Abnehmer von Agrarprodukten würden in gleichem Maße Preissteigerungen hinnehmen müssen, wie das in der gewerblichen Wirtschaft selbstverständlich ist.

12. Die heute bereitgestellten öffentlichen Mittel reichen bei Ergänzung der Marktordnungen durch mengensteuernde Maßnahmen aus, um den Landwirten angemessene Einkommen zu sichern. Die Landwirtschaft der EG erhält 3,9 % des BIP der Gemeinschaft. Es genügen Erhöhungen des BIP in einer Größenordnung, die unterhalb des statistischen Fehlers der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung liegen. Bei einer Stabilisierung der Agrarproduktion auf dem Stand von 1985, mit Ausnahme einer Steigerung des Ölsaatenanbaus um 25 % bei einer Verminderung der AG um 2 % p. a. genügen bei einem Anstieg der Vorleistungen von 3 % in der Bundesrepublik Deutschland 2,4 % jährliche Realpreissteigerungen, um bis 1995 den vollen Anschluß der Landwirtschaft an die allgemeine Einkommens- und Wohlstandsentwicklung von der Entwicklung wie auch vom Niveau her zu erreichen.

13. Zur Marktbeherrschung sind schnellwirkende kurzfristige Maßnahmen notwendig. Gleichzeitig sind zielstrebig dauerhafte Lösungen einzuleiten.

Schnellwirkende Maßnahmen sind Anreize zur vorübergehenden dauerhaften Stilllegung von Flächen, zur Extensivierung oder obligatorische oder halbobligatorische Maßnahmen zur Produktionsbegrenzung (siehe USA). Die Erfahrungen zeigen, daß es durchaus Möglichkeiten gibt, Maßnahmen zu finden, die administrierbar sind, die den Wettbewerb zwischen den Betrieben nicht unterbinden und die die o. g. Ziele, Einsparung öffentlicher Mittel und Sicherung landwirtschaftlicher Einkommen, erreichen lassen. Voraussetzung ist, daß die Mengen

- a) in einem solchen Maße zurückgeführt werden, daß ein entsprechender Preisanstieg eintritt,
- b) daß die Produktionseinschränkungen in der Europäischen Gemeinschaft nicht durch Lieferungen aus Drittländern unterlaufen werden.

14. Das Haupthindernis für schnelle Fortschritte bei der Lösung der Agrarprobleme sind die unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedstaaten, verbunden

mit einer sehr starken Stellung der EG-Kommission. Vorschläge der EG-Kommission können nur einstimmig abgeändert werden. Andererseits haben beim jetzigen Finanzierungssystem Mitgliedstaaten durch Produktionssteigerung finanzielle Vorteile für ihre Volkswirtschaft. Vorschläge zur Mengenbeherrschung lassen sich daher nur in einem Gesamtpaket mit anderen wichtigen EG-Fragen durchsetzen.

15. Zur Erreichung einer schnellen Entscheidung für marktbeherrschende Maßnahmen, die notwendig für die landwirtschaftlichen Betriebe, für einen harmonischen Ablauf des Strukturwandels und zur Erfüllung der Aufgaben, die der Landwirtschaft im Bereich des Umweltschutzes gestellt sind, wird folgendes vorgeschlagen: Im Europäischen Rat müssen sich alle Mitgliedstaaten zur gleichwertigen Teilnahme an produktionsbegrenzenden oder marktentlastenden Maßnahmen verpflichten. Den Mitgliedstaaten obliegt, die gemeinsamen Beschlüsse umzusetzen. Bei Getreide, Raps, Erbsen und Ackerbohnen bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie das verbindlich vorgegebene Mengenziel (hilfsweise kann das eine Flächenbegrenzung sein) durch freiwillige Maßnahmen (Grünbrache, Vorruhestandsregelung, Aufforstung, Extensivierung auf Vertragsbasis), über obligatorische Maßnahmen oder über die Verwendung von Agrarrohstoffen im Energiesektor erreichen wollen. Die von den Mitgliedstaaten beschlossenen Maßnahmen müssen von der EG notifiziert werden.

Bei Milch ist die Umsetzung marktentlastender Maßnahmen im Rahmen der Garantiemengenregelung möglich, wie die getroffenen Entscheidungen zeigen (Fortführung der freiwilligen Milchrente, zeitweilige obligatorische Nichtausnutzung eines Teils der einzelbetrieblichen Garantiemengen gegen Ausgleichszahlung). Hinzukommen muß eine gemeinschaftliche Regelung des Imitationsverbots. Die Maßnahmen auf dem Milchmarkt lassen langfristig auch eine Stabilisierung des Rindfleischmarktes erwarten. Kurzfristig führt die Verringerung des Milchviehbestandes zu Belastungen des Fleischmarkts. Daher sollten Programme zur Förderung der extensiven Fleischerzeugung eingeführt werden.

Die Gemeinschaft hat sicherzustellen, daß diese Maßnahmen den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten nicht verzerren.

Die Mitgliedstaaten haben regelmäßig einen Erfolgsnachweis gegenüber der Gemeinschaft zu erbringen. Für Übermengen sind Sanktionen festzulegen, die sich an der Höhe der Interventionspreise für das jeweilige Produkt orientieren. Bei Unterschreiten national vorgeschriebener Produktionsmengen erhalten die Mitgliedstaaten einen finanziellen Ausgleich. Hierdurch wird sichergestellt, daß

die Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik nicht zu einer ungewollten Verschiebung der Finanzströme in der Gemeinschaft führt. Für die neuen Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum sind zusätzliche Finanzhilfen zur Verbesserung der Sozial-, Struktur- und Regionalpolitik erforderlich.

16. Gleichzeitig mit der Verwirklichung von Maßnahmen, die kurzfristig die Mengen in der Agrarproduktion reduzieren, sind dauerhafte Lösungen einzuleiten. Bei unverändertem technischen Fortschritt gelingt es mit mengenbegrenzenden Maßnahmen wahrscheinlich nur für eine Übergangszeit von etwa zehn Jahren, den Produktionsdruck zu mildern. (Nicht vorzusehen sind allerdings die Auswirkungen, die vom Umweltschutz und seinen zunehmenden Regelungen ausgehen. Die Berufsvertretung steht diesen Regelungen aufgeschlossen gegenüber, allerdings unter der Voraussetzung einer wettbewerbsneutralen Anwendung dieser Regelungen in den EG-Ländern.)

Für eine dauerhafte Lösung müssen Maßnahmen eingeleitet und gefördert werden, die das aus der Nahrungsmittelproduktion freiwerdende Potential einer langfristigen sinnvollen Nutzung zuführen. Eine Entlastung bringt die Nutzung als Weiterverarbeitungsrohstoffe. Unbegrenzt ist der Bedarf an Energierohstoffen. Aus der Nutzung freiwerdender Flächen, die für die Nahrungsmittelproduktion nicht mehr benötigt werden, könnte eine Nettoenergie in 20 Jahren gewonnen werden, die an den Steinkohlenbergbau der EG heranreicht. Die Ansätze zu einer rationellen Nutzung dieses Potentials durch schnellwachsende Hölzer, durch die direkte Nutzung pflanzlicher Öle und Fette in Motoren, durch den Anbau von Faser- und Gerüstpflanzen sind ermutigend. Sie rechtfertigen mindestens den gleichen Finanzaufwand der öffentlichen Hand, wie er für die Projekte zur Nutzung der Solarenergie in der Sahara (1 Mrd. DM gegenüber 100 Mio. DM für nachwachsende Rohstoffe jeweils in vier Jahren in der Bundesrepublik Deutschland) aufgebracht wird. Die Pflanze ist nach wie vor der beste Verwerter von Sonnenenergie, die Nutzung nachwachsender Rohstoffe läßt sich aus Gründen der Verhütung von Klimaänderungen und Umweltverschmutzung zusätzlich rechtfertigen. Kurzfristige Kostenkalkulationen sind für die Lösung der ausstehenden Probleme ungeeignet.

17. Die Agrarpolitik steht sicherlich vor der schwersten Aufgabe seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Es bedarf unorthodoxer Ergänzungen der bisherigen Marktordnungsinstrumente, um die politischen Ziele durchzusetzen. Der Lösungsvorschlag der EG-Kommission, die Preise sich selbst zu überlassen, und dafür nur einer schmalen Gruppe von submarginalen Betrieben einen unzulänglichen Einkommensausgleich zu zahlen, läßt befürchten, daß gerade diejenigen

landwirtschaftlichen Existenzen vernichtet werden, die heute als überlebensfähig gelten. Direkte Einkommenszuteilungen werden zudem, wie die politischen Auseinandersetzungen der letzten drei Jahre zeigen, an Bedürftigkeitskriterien orientiert und nicht an der Notwendigkeit, die Leistungskraft der Betriebe zu stärken. Der für eine an den Zielen des Landwirtschaftsgesetzes orientierte Finanzbedarf bei einem Übergang vom bisherigen System der Marktordnungen übersteigt die finanziellen Möglichkeiten der EG.

Politik hat den Menschen in den Mittelpunkt zu stellen, ohne ihn zu sehr zu gängeln. Mit den vorgeschlagenen Ergänzungen durch mengensteuernde Maßnahmen werden für eine Übergangszeit stärkere Kontrollmechanismen verbunden sein. Die Agrarpolitik steht - wie immer - vor einem Abwägen von Sicherheit und Freiheit. Angesichts des Einkommensverfalls muß dem Sicherheitsargument größere Beachtung zukommen.

Das hier vorgezeichnete Konzept sichert leistungsfähige bäuerliche Existenzen ohne Strukturen zu zementieren und bringt angesichts der Überschußsituation handelspolitische Entlastung.

18. Ergänzend muß die Politik den zunehmenden Anforderungen an die Landwirtschaft im Bereich des Umweltschutzes und der Landschaftsgestaltung durch geeignete Instrumente Rechnung tragen. Eine solche Politik muß standortgebundene Leistungen, die auf den Warenmärkten nicht vergütet werden, durch vertragliche Regelungen honorieren. Soweit solche Anforderungen der Allgemeinheit zu einer Verminderung der Agrarproduktion führen, tragen sie zu einer Entlastung auf den Agrarmärkten bei. Diese Wirkung ist nicht überall zwangsläufig. Daher kann nicht mit dem Hinweis auf solche Wirkungen auf direkte mengenbegrenzende Maßnahmen (s. o.) verzichtet werden. Als Finanzierungsquelle ist eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf Nahrungsmittel zu rechtfertigen.

19. Die Einführung der aufgeführten Maßnahmen läßt sich zudem mit den gleichen Argumenten rechtfertigen, die 1950 im Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung die Autoren Dr. von DIETZE, Dr. HANAU, Prof. Dr. NIEHAUS, Dr. TEICHMANN und Prof. Dr. WOERMANN als Argument gegen den Freihandel angeführt haben: "Die Summe der Lebenswohlfahrt eines Volkes auf einer bestimmten Entwicklungsstufe der Gesellschaft ist gleich der Summe der subjektiven Befriedigungen, die durch alle Einzeleinkommen gewährleistet ist. Diese Lebenswohlfahrt ist rechnerisch nicht zu ermitteln, auf sie kann nur aus zahlreichen sozialen und politischen Symptomen geschlossen werden. Es ist aber möglich, daß das Optimum der Lebenswohlfahrt nicht mit dem ökonomischen

Maximum des Sozialprodukts und dessen Verteilung übereinstimmt." (Sammelband der Gutachten von 1949-1974, Hiltrup 1975, S. 58).

20. Helmut ARNDT's Forderung nach einer Marktwirtschaft, die im weitesten Sinne des Wortes sozial ist, ist heute besonders dringend. Wir brauchen eine Marktwirtschaft, die - wie er schreibt: "Nicht mehr wie die klassischen Ökonomen an naturgesetzlich vorgegebene Zusammenhänge glaubt, nicht mehr wie die Marxisten oder Schumpeterianer von einer naturgesetzlichen Entwicklung ausgeht, nicht mehr wie neoklassische Ökonomen wirtschaftliches Geschehen mit Mechanismen verwechselt, die nach mathematischen Formeln ablaufen, und endlich nicht mehr Wirtschaft mit rationalem Verhalten identifiziert und Unvollkommenheiten - wie die Relativität alles Menschlichen - leugnet." (ARNDT, H. (1986): Leistungswettbewerb und ruinöse Konkurrenz in ihrem Einfluss auf Wohlfahrt und Beschäftigung. Berlin, S. 134).

AGRARPOLITIK FÜR EINE BÄUERLICHE LANDWIRTSCHAFT - ÜBERLEGUNGEN AUS BAYERISCHER SICHT

von

Ministerialdirektor Alfred SCHUH, München

Wir alle gehen wohl zu Recht davon aus, daß wir in Deutschland noch weitgehend von einer bäuerlichen Landwirtschaft sprechen können. Die Frage wird aber sein, wie schnell Veränderungen vor sich gehen, die dieses Attribut in Frage stellen. Schon innerhalb der letzten Generation hat sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe halbiert, die Zahl der Erwerbstätigen ist um zwei Drittel zurückgegangen. Dabei wurde die Produktion erheblich gesteigert, in einzelnen Bereichen verdoppelt und verdreifacht.

In der nächsten Generation stehen wir vor weiteren drastischen Veränderungen. Wissenschaft und Technik bieten Ansatzpunkte, die landwirtschaftliche Produktion in ungeahntem Maße zu rationalisieren. Gentechnologie und Genmanipulation, Embryo-Transfer und Aufbau von Nucleusherden, der Einsatz von Wachstumsregulatoren und körpereigenen Hormonen und die Fortschritte in der Tiermedizin deuten darauf hin, daß sich das Tempo der Veränderungen noch zu beschleunigen droht. Ich halte es nicht für ausgeschlossen, daß sich in unseren klassischen Bereichen der Veredelungswirtschaft, insbesondere in der Schweinemast und Schweinezucht, aber auch in der Rinderhaltung Entwicklungen vollziehen, wie wir sie in der Geflügelhaltung heute schon als selbstverständlich hinnehmen.

In der Bundesrepublik werden 60 % der Legehennen in Beständen über 10 000, 37 % der Legehennen in Beständen über 50 000 gehalten. Ein einziges Unternehmen hat derzeit einen Legehennenbestand von 5,6 Mio. Tieren, das sind 14 % unserer gesamten Produktion. Auch in der Mastgeflügelhaltung erfolgt die Erzeugung weitgehend losgelöst vom Boden über den Zukauf von Futtermitteln. Bayern beispielsweise verliert in der Geflügelhaltung laufend Marktanteile. Die Erzeugung konzentriert sich auf bestimmte Standorte, die nicht von der Natur, sondern von der Marktlage und durch massive staatliche Lenkung begünstigt sind; begünstigt v. a. durch den Zukauf billigen Importfutters.

In der Schweinehaltung zeichnet sich die gleiche Entwicklung ab. Aber auch hier sind die Konzentrationstendenzen unübersehbar. In Holland wurde seit 1970 die Schweineerzeugung um das 4,5-fache gesteigert. Im Landkreis Vechta hat man die gleiche Ausdehnung der Erzeugung in zwölf Jahren erreicht. Ohne Zweifel könnten wir schon heute unsere gesamte Mastschweineproduktion in 2 % der derzeit mastschweinehaltenden Betriebe konzentrieren, 98 % wären dann zum Aufgeben verurteilt. Dabei würden wir die vom Deutschen Bauernverband ins Auge gefaßten Bestandsobergrenzen nicht einmal überschreiten. In der Schweinezucht ist eine Konzentration der Produktion auf weniger als 10 % der Betriebe ohne weiteres möglich. Auch dabei würden wir uns immer noch in der Größenordnung von bäuerlichen Familienbetrieben bewegen.

Die regionale Konzentration erfolgt in Süddoldenburg, Teilen Hollands, in Dänemark und im Münsterland. In den meisten übrigen Gebieten der Bundesrepublik hat der Rückzug aus der Produktion schon begonnen. Ohne Gegensteuerung wird sich dieser Rückzug fortsetzen, wahrscheinlich beschleunigen.

Die Bodenproduktion ist von dieser Entwicklung ebenso betroffen. Immer weniger heimisches Getreide ist in unseren Futtermischungen zu finden. Dabei wissen wir alle, daß der Getreideberg wächst und unsere Produktion kaum mehr absetzbar ist. Maisgluten, importierte Kleie, Zitruspellets und Soja sind unaufhaltsam auf dem Vormarsch. Schon gehen wir daran, über die Stilllegung von Flächen unsere Getreideproduktion zu vermindern. Eine Rückführung der Getreideproduktion um 20 % ist ins Auge gefaßt. 20 %, das wären über 900 000 ha in der Bundesrepublik. Auch hier wird sich der Rückzug der deutschen Landwirtschaft alles andere als gleichmäßig vollziehen. Betroffen werden von dieser Entwicklung v. a. die ertragsschwachen Standorte sein.

Wenn wir 1 000,- DM pro ha Getreidefläche, die stillgelegt wird, zahlen sollen, wird das zu einer regionalen Erosion und zu einer Zerstörung des Pachtmarktes führen, über deren Auswirkung sich die wenigsten bisher wohl Gedanken machen. Es ginge viel einfacher und billiger z. B. über ein Verbot der Wachstumsregler und über die Stickstoffbremse.

Hier stellt sich der Agrarpolitik eine Grundsatzfrage: Sollen wir dem Fortschritt auch dann huldigen, wenn durch seine Anwendung die bäuerliche Landwirtschaft zerstört, wenn Farmertum und Massentierhaltung die Folge wären? Über neueste Zuchtmethoden und körpereigene Hormone kann unsere durch Quoten festgelegte Milchproduktion von immer weniger Kühen erzeugt werden. Zur Erzeugung der uns zustehenden Milchreferenzmengen in der Bundesrepublik benötigen wir nicht

5 Mio., sondern innerhalb der nächsten Generation nur noch 2 1/2 bis 3 Mio. Milchkühe. 3 Mio. Milchkühe in vielleicht noch 30 000 von derzeit 338 000 milchviehhaltenden Betrieben?

2 Mio. ha Futterfläche, die zur Disposition stehen!

Das ist Marktwirtschaft, sagen die einen und sie fordern Freiheit den Unternehmern auch in der Landwirtschaft. Nur, sie vergessen, daß dieser Agrarmarkt kein freier Markt ist, daß er massiv staatlich subventioniert wird. Für die öffentliche Hand ergibt sich daraus eine andere Verantwortung als für solche Märkte, auf denen sich ein vom Staat weitgehend unbeeinflußter Wettbewerb vollzieht; eine soziale und regionale Verantwortung, Verantwortung für die bäuerlichen Familien, für die Dörfer, für unsere Landschaften, für Natur und Kreatur.

Ich hielte es für falsch und glaube auch nicht daran, daß die Steuerzahler weiterhin bereit sein werden, eine Agrarpolitik zu finanzieren, an deren Ende unweigerlich

- das Aus für die weit überwiegende Zahl bäuerlicher Existenzen,
- die Massenproduktion mit Hilfe zweifelhafter Produktionsmittel (Hormone, Medikamente),
- die Vergewaltigung der Kreatur in Großbeständen,
- die Zerstörung unserer Landschaften,
- die Verschmutzung des Trinkwassers,
- die Abhängigkeit der Landwirte von der Futtermittelindustrie

stehen werden.

Innerhalb unserer Gesellschaft wie der Landwirtschaft ist ja längst die Diskussion entbrannt über Vernunft und Unvernunft der Agrarpolitik, über neue Weichenstellungen, über Zweckmäßigkeit und Problematik staatlicher Steuerung. Unsere Landwirtschaft ist abhängig von der öffentlichen Hand, daran führt kein Weg vorbei. Wenn wir unsere bäuerlichen Strukturen nicht total aufgeben wollen, muß der Staat auch in Zukunft seine schützende Hand über die Landwirtschaft halten. Er wird aber auch nicht umhin können, dabei zu reglementieren und zu steuern, weil er sich nämlich sonst unweigerlich dem Vorwurf aussetzt, mit den Maßnahmen der Agrarpolitik zur Zerstörung der bäuerlichen Strukturen beigetragen zu haben. So denken weite Teile der Landjugend heute bereits anders über die Markt- und Preisstützung als die bäuerliche Berufsvertretung. Sie stellen heraus, daß die Stützung der Märkte und Preise vorwiegend die umsatzstarken Betriebe

und die Massenproduktion begünstigt, daß die Regionen mit ungünstigen Erzeugungsbedingungen und kleinbäuerlichen Strukturen benachteiligt werden. Wenn die Entwicklung zur Farmwirtschaft und zur bodenunabhängigen Veredelung gestoppt werden soll, sind in der Agrarpolitik schnelle Schritte und neue Wege unerlässlich. Dabei wird es auch notwendig sein, Privilegien anzutasten, geht es doch z. B. um

- eine gewisse Umlenkung von der Markt- und Preispolitik zur flächen- und betriebsbezogenen Förderung,
- die Honorierung landeskultureller Leistungen und eine umweltschonende Agrarproduktion,
- die Konzentration der Fördermittel auf die bäuerlichen Betriebe,
- die Verhinderung der flächenungebundenen Produktion und der Tierhaltung in Großbeständen.

Schon jetzt zeigt sich, daß auch andere Diskussionspunkte im Feuer stehen werden. So wollen z. B. die einen den Strukturwandel mit den Mitteln der Politik anheizen, andere wollen eine höchstmögliche Zahl bäuerlicher Betriebe erhalten. Aus bayerischer Sicht besteht kein Anlaß, den Strukturwandel zu forcieren, wir wollen ihn aber auch nicht total verhindern. Im Gegensatz zu anderen Regionen in der EG und der Bundesrepublik messen wir auch der nebenberuflichen Landwirtschaft erhebliche Bedeutung bei. Die Fakten sprechen dafür, daß die nebenberufliche Landwirtschaft an Bedeutung gewinnen wird. Die Agrarpolitik sollte dieser Entwicklung positiv gegenüberstehen.

GRUNDTVORSTELLUNGEN AUS DER SICHT DER PRAKTISCHEN
AGRARPOLITIK

KONSERVIEREN ODER ENTWICKELN - ÜBERLEGUNGEN ZUR FÖRDERUNG
DER LEISTUNGSBEREITSCHAFT UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT
BÄUERLICHER FAMILIENBETRIEBE AUS SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER SICHT

von

Staatssekretär Dr. S. TRAULSEN und
Ministerialdirigent B. ROELOFFS, Kiel

Einleitung

Im Vergleich zu anderen EG-Mitgliedstaaten weist die Landwirtschaft der Bundesrepublik eine sehr ungünstige Betriebsstruktur aus (siehe Tabelle 1). Dabei sagt die durchschnittliche Betriebsgröße von rund 17 ha in der Bundesrepublik bzw. 36 ha in Schleswig-Holstein wenig aus. Einen besseren Vergleich geben andere Strukturdaten. So verfügen von den Getreidebaubetrieben in der Bundesrepublik nur 0,4 % über mehr als 80 ha Getreidefläche; in Großbritannien sind es 15 % (in Schleswig-Holstein 3 %). Von den milchviehhaltenden Betrieben halten mehr als 50 Kühe in der Bundesrepublik 2 %, in Dänemark 14 %, in den Niederlanden 33 %, in Großbritannien 47 % und in Schleswig-Holstein 16 %. Ein Vergleich bei Mastschweinen und Zuchtsauen bringt ähnliche Daten.

Vor allem aufgrund der ungünstigen Betriebsstruktur haben die landwirtschaftlichen Betriebe in der Bundesrepublik ein vergleichsweise niedriges durchschnittliches Einkommensniveau (siehe Tabelle 2). In der EG der Zehn erzielen nur die Landwirte in Griechenland ein geringeres Einkommen als ihre westdeutschen Kollegen. (In diesen Vergleich sind nur die Betriebe einbezogen, die einen Standarddeckungsbeitrag von mehr als 8 000 DM erzielen.) Dabei ist noch besonders zu bedenken, daß die Einkommensentwicklung der Landwirtschaft seit 1975/76 in der Bundesrepublik Deutschland am ungünstigsten war. Das Einkommensniveau ist in den Niederlanden am günstigsten. Dort erzielen die Landwirte im Durchschnitt ein höheres Einkommen als Erwerbstätige im nicht-landwirtschaftlichen Bereich.

**Tabelle 1: Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe in der EG 1984
- Betriebe ab 1 ha LF -**

Merkmal	Einheit	D	F	I	NL	B	L	VK	IR	DK	GR	EG-10	SP	PO	S-H
Landwirtschaftliche Betriebe															
Zahl der Betriebe	1 000	733	1039	1926	123	85	4	242	221	94	709	5175	1749	436	30,9
Betriebsgröße	ha LF/ Betrieb	16,3	27,9	8,0	16,4	16,4	30,5	69,9	22,8	30,2	5,3	17,1	13,3	6,2	35,2
Anteil der kleinen Betriebe unter 5 ha LF	%	20	19	68	24	28	20	12	15	2	68	45	50	69	20
Arbeitskräfte															
Arbeitskräfte insgesamt	1 000 JAE ¹⁾	946	1658	2158	243	112	8	362	276	140	863	6967	1431	.	47
Fläche je Arbeitskraft	ha LF je JAE	12,9	17,3	7,4	8,3	12,5	16,4	30,0	18,2	20,3	4,0	12,7	16,4	.	23,4
Bodennutzung															
Betriebe mit:															
Getreide	1 000	602	697	1382	22	54	3	96	52	91	450	3449	.	.	19
Anteil an Fläche	%	18,5	33,3	19,1	0,8	1,4	0,1	14,5	1,3	6,2	4,5	100	.	.	1,4
Zuckerrüben	1 000	72	47	80	21	20	0	12	7	11	26	294	.	.	2,2
Anteil an Fläche	%	23,8	28,7	14,8	7,2	6,4	0	11,7	2,1	4,2	2,1	100	.	.	1,0
Reben	1 000	56	356	1531	.	.	1	.	.	.	302	2246	.	.	.
Anteil an Fläche	%	3,9	42,4	46,3	.	.	0,0	.	.	.	7,4	100	.	.	.
Viehhaltung															
Betriebe mit Milchkühen	1 000	397	420	332	64	49	3	58	91	35	66	1514	453	269	17
Milchkühe je Betrieb	Stück	14	17	8	40	20	27	58	18	28	3	17	3,3	1,2	32
Betriebe mit Schweinen	1 000	435	288	534	38	35	1	27	10	52	119	1539	524	360	11
Schweine je Betrieb	Stück	50	39	16	284	152	51	295	103	179	9	50	18,6	6,7	150
Anteile größerer Betriebe in %															
ab 100 ha LF	Betrieb	0,6	3,2	0,5	0,3	0,6	1,2	14,5	1,6	2,5	0,1	1,6	5,3	2,0	4,0
	LF	6,5	19,3	23,3	4,2	6,2	5,3	64,2	11,6	15,1	2,0	25,0	.	.	19,0
ab 80 ha Getreide	Betrieb	0,4	2,2	0,4	0,5	0,4	.	14,8	0,6	1,8	0,1	1,2	.	.	2,8
ab 50 Milchkühe	Betrieb	2,1	3,9	2,1	33,2	6,0	11,1	47,3	7,8	14,4	0,3	6,3	.	.	16,4
ab 400 Schweine	Betrieb	2,1	2,8	0,7	22,9	9,8	2,1	17,8	5,0	13,0	0,4	3,0	.	.	10,2
ab 5 000 Legehennen	Betrieb	0,5	0,4	0,2	36,7	3,2	0,0	3,8	0,3	1,4	0,0	0,4	.	.	0,8
Maschinen															
Schlepper	je 1 000 ha LF	123	47	64	84	75	68	27	26	59	85	53	26	27	54

+) Anteil jeweils an Betrieben mit Getreide bzw. Milchkühen, Schweinen, Legehennen

1) Jahresarbeitseinheit

Erläuterungen: (aktuellere Daten liegen nicht vor) Mit Ausnahme der Betriebe (1984) Ergebnisse der EG-Strukturerhebung 1983. Angaben für Spanien und Portugal aus nationalen Quellen, teilweise geschätzt; Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten (EG-10) und Spanien und Portugal sind daher eingeschränkt.

- Betriebsgröße in der Bundesrepublik Deutschland mit 16,3 ha LF leicht unter EG-Durchschnitt, Vereinigtes Königreich mit 69,9 ha an der Spitze.
- Fläche je Arbeitskraft in der Bundesrepublik über EG-Durchschnitt, Bundesrepublik aber mit Abstand Spitzenreiter beim Schlepperbesatz.
- Viehbestände je Betrieb in der Bundesrepublik bei Milchkühen unter, bei Schweinen gleich EG-Durchschnitt; an der Spitze bei Kühen Vereinigtes Königreich, bei Schweinen Vereinigtes Königreich und Niederlande.
- Anteile größerer Betriebe (ab 100 ha LF, ab 50 Kühe, ab 400 Schweine) in der Bundesrepublik weit unter EG-Durchschnitt, ab 5 000 Legehennen über EG-Durchschnitt.

Quelle: BML

Tabelle 2: Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe¹⁾ im EG-Vergleich (EG-10)

Mitgliedstaat	Betriebe zusammen				Betriebe ab 4 EGE ²⁾		
	1983/84	1984/85	Veränderung % 1984/85 gegen		1984/85		
	DM/AK		1983/84	1975/76	1985/86 gegen 1984/85 %	DM/AK	% der Brutto- erzeugung/ Betrieb
Bundesrepublik Deutschland	20 182	23 662	+17,2	+ 2,6		+ 3	23 662
Frankreich	23 850	25 611	+ 9,9	+10,8	- 6	25 611	36,59
Italien	15 535	16 834	+13,3	+17,9	+ 6	24 277	47,66
Niederlande	53 016	49 255	- 6,9	+ 3,7	= 0	49 255	32,33
Belgien	40 795	39 129	- 4,6	+ 5,7	= 0	39 129	39,65
Luxemburg	25 486	27 977	+ 9,1	+ 5,0	+ 7	27 977	33,29
Vereinigtes Königreich	36 675	37 630	+ 5,9	+ 5,5	-16	37 960	34,39
Irland	21 891	22 355	- 0,5	+ 8,3	-15	27 193	39,63
Dänemark	40 536	56 387	-38,1	-10,2	- 5	56 387	33,33
Griechenland	8 549	10 875	-41,9	-	+22	16 282	61,03
EG (10)	21 221	23 023	+ 8,5	-	- 3	28 603	35,99
Spanien	15 102	16 311	+ 8,0	-	-	-	-
Portugal	5 360	6 033	- 3,0	-	-	-	-

1) Hochgerechnete Ergebnisse des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB).

2) Europäische Größeneinheit - 1 EGE entspricht einem Standarddeckungsbeitrag von rund 2 000 DM.

3) Vorläufig, teilweise Revision durch die Kommission zu erwarten.

4) Berechnet in Landeswährung.

5) Jährlicher Durchschnitt nach Zinseszins.

6) Vorschätzung.

Erläuterungen: - Einkommensentwicklung seit 1975/76 in der Bundesrepublik Deutschland am ungünstigsten.

- Betriebe der Bundesrepublik Deutschland weiterhin auf einem der letzten Ränge.

- Für das Wirtschaftsjahr 1985/86 in mehreren Mitgliedstaaten Einkommensrückgang.

- Leichter Einkommensanstieg in der Bundesrepublik Deutschland, dennoch keine Änderung der Rangposition.

Quelle:

BML

Die Einkommensdisparität zum außerlandwirtschaftlichen Sektor hat in der Bundesrepublik in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen. Betrag der Abstand in den Jahren 1974/75 bis 1976/77 nur 3,6 %, so belief er sich in den letzten Wirtschaftsjahren auf rund 30 %.

Diese Streiflichter mögen hier genügen. Wir jedenfalls ziehen daraus den Schluß, daß die deutsche Landwirtschaft - ob man politisch will oder nicht - schon allein aufgrund dieser Struktur- und Einkommensdaten im europäischen Vergleich einem überdurchschnittlichen Anpassungsdruck ausgesetzt sein wird. Dieser Anpassungsdruck wird noch verschärft durch die strukturellen Überschüsse auf fast allen Märkten. Wie und mit welchen Mitteln diese Anpassungsprobleme gelöst werden sollen, darüber gibt es unterschiedliche Auffassungen. Die Vorschläge gehen weit auseinander. Vereinfachend gesagt gibt es zwei Richtungen,

- die eine will mehr konservieren und in starkem Umfang direkte Einkommenshilfen gewähren,
- die andere will die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft verbessern und die Betriebe mit diesem Ziel weiterentwickeln.

Die mehr konservierende Richtung findet u. a. ihren Niederschlag in Vorschlägen, ein Strukturgesetz für die Landwirtschaft zu erlassen, das insbesondere die Einführung von Bestandsobergrenzen vorsieht.

Aus schleswig-holsteinischer Sicht müssen wir vor allem sehen, daß unsere Land- und Ernährungswirtschaft mit den leistungsstarken Produktions- und Vermarktungsunternehmen von Dänemark und den Niederlanden auf den Hauptabsatzmärkten konkurrieren muß. Und auch noch so gut strukturierte und qualifizierte Verarbeitungsbetriebe und Vermarktungseinrichtungen können auf Dauer Strukturmängel und dadurch bedingte höhere Kosten auf der landwirtschaftlichen Erzeugungstufe nicht kompensieren.

Lassen Sie mich im folgenden die derzeitige Situation und die aus unserer Sicht notwendigen Konsequenzen in Thesen zusammenfassend und jeweils kurz begründen:

1. Die strukturellen Überschüsse auf den wichtigsten Agrarmärkten und die unbefriedigenden Einkommen der Haupterwerbslandwirte sind ein deutliches Zeichen für die schwere Strukturkrise des agrarischen Sektors in der gesamten EG

Um eine Lösung wird auf EG-Ebene intensiv gerungen. Eine rasche Entscheidung ist aus der Sicht der betroffenen Betriebe und Familien dringender denn

je. Neue Rahmenbedingungen sind zu setzen. Ohne sie können keine richtigen langfristigen Entscheidungen der einzelnen Unternehmen im privaten wie betrieblichen Bereich getroffen werden. Hierbei ist es unerlässlich, Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen. Insbesondere hat die nicht ausreichende Beachtung der Marktkräfte zur derzeitigen Situation geführt. Diese Fehlentwicklungen sind auf Dauer nicht durch weiteren staatlichen Dirigismus zu heilen. Einschlägige Erfahrungen in anderen Branchen wie Stahl, Kohle und Werften zeigen dies.

2. Das Marktgleichgewicht könnte zwar allein durch Preissenkungen hergestellt werden. Dieser Weg ist jedoch struktur-, einkommens- und sozialpolitisch nicht hinnehmbar, weil er selbst gut strukturierte Betriebe in große wirtschaftliche Schwierigkeiten führen würde.

Diese Lösung ist auch dann nicht akzeptabel, wenn sie verknüpft wird mit einem befristeten Ausgleich durch hohe direkte personen- und/oder betriebsbezogene Einkommensübertragungen. Wegen des dadurch gebremsten Strukturwandels würde eine ausreichende Marktentlastung nicht erreicht werden.

Darüber hinaus zeigen schon die Vorschläge der EG-Kommission, daß kaum zu lösende politische wie verwaltungsmäßige Schwierigkeiten bei der praktischen Bemessung und Auszahlung von Einkommensübertragungen zu erwarten sind. Gilt es doch, Bemessungsgrundlagen, Abgrenzungskriterien, Höhe der Zahlungen sowie deren Obergrenze für eine Vielzahl sehr differenzierter einzelbetrieblicher Gegebenheiten sachgerecht und aus der Sicht der Betroffenen einigermaßen gerecht sowie für die Verwaltung handhabbar und ohne unvertretbare zusätzliche Kosten zu gestalten.

3. Quotenregelungen zur Schaffung des Marktgleichgewichts, z. B. bei Getreide, sind keine Lösung.

Abgesehen von den ordnungspolitischen Bedenken gegen dieses Instrument müßten die Erfahrungen, die wir auf dem Milchmarkt damit sammeln müßten, Warnung genug sein. Dies gilt um so mehr, als z. B. auf dem Getreidemarkt der sogenannte "Flaschenhals" fehlt. Die Folge wäre über eine weitergehende Einschränkung des unternehmerischen Handlungsspielraums hinaus eine unvertretbare Zunahme der Bürokratie. Quotenregelungen begünstigen die Konservierung von Produktionsstrukturen. Sie engen die Wachstumsmöglichkeiten für leistungsfähige landwirtschaftliche Betriebe ein.

Weitreichende Preissenkungen - ggfs. vorübergehend mit direkten Einkommenshilfen sozial tragbar gemacht - und weitergehende Mengenregulierungen

in Form von Quoten u. ä. werden mittel- und langfristig aber auch nur zu vermeiden sein, wenn schnell und nachhaltig auf sozial vertretbarem und den weiteren Strukturwandel nicht gefährdendem Weg erhebliche Kapazitäten aus der landwirtschaftlichen Produktion genommen werden. Das gilt auch dann, wenn es gelingen sollte, alle derzeit bekannten Möglichkeiten der Produktion von Agrarrohstoffen für die industriell-gewerbliche Verwertung - von der Stärke über pflanzliche Öle bis zum Bioäthanol - zu nutzen.

4. Das Marktgleichgewicht wird mittelfristig nur über eine Kombination von Maßnahmen zu erreichen sein. Anreize zum Kapazitätsabbau müssen dabei ein tragendes Element sein.

Solche Anreize zum Kapazitätsabbau hat die Bundesregierung in ihrem "Sozialen Marktentlastungsprogramm" konkretisiert. Die EG-weite Stilllegung ganzer Betriebe gegen Gewährung einer Rente würde sowohl der Marktentlastung dienen als auch zur Lösung der sozialen Probleme in den ausscheidenden Familien beitragen. Die Kombination von Grundrente und einer am Pachtpreis orientierten Flächenprämie würde am wenigsten den Pachtmarkt und damit eine weitere strukturelle Entwicklung auf dem Pachtwege beeinträchtigen.

Die EG griff diesen Vorschlag in ihren "Sozio-strukturellen Maßnahmen" auf. Ob und in welcher Form eine Vorruhestandsregelung EG-weit beschlossen wird, ist aber bis heute noch völlig offen.

Stattdessen wurde bisher lediglich beschlossen, daß alle EG-Staaten bei Getreide, Rindfleisch und Wein eine Extensivierungsförderung mit dem Ziel der Marktentlastung anbieten müssen. Beim Getreide stellt diese Maßnahme im Ergebnis eine Teilflächenstilllegung dar. Die Beteiligung an den (möglicherweise) beiden Flächenstilllegungsvarianten (Teilflächenstilllegung und Vorruhestandsregelung) hängt im wesentlichen von der Höhe der Ausgleichszahlungen ab. Diese werden von den Mitgliedstaaten festgelegt. Realistischerweise ist davon auszugehen, daß das jeweilige Interesse des einzelnen Staates an dieser Aktion die Höhe der Ausgleichszahlungen und damit die Akzeptanz bestimmen. Ausgleichszahlungen stellen aber bei Teilstilllegungen nur dann einen wirklichen Anreiz dar, wenn sie weitgehend den Deckungsbeiträgen entsprechen. Sie würden damit aber im allgemeinen deutlich über dem jeweiligen Pachtpreis liegen und den Pachtmarkt und alle auf einem gut funktionierenden Pachtmarkt basierenden strukturellen Entwicklungen zum Erliegen bringen.

Eine überzeugende soziale und verwaltungspraktikable Alternative zu weiteren

Preissenkungen und Quotenregelungen zur notwendigen Verringerung der Angebotsmengen im Ernährungssektor sind nur EG-weite Angebote für eine Stilllegung der Produktion auf der gesamten Betriebsfläche.

5. Die Einführung von Bestandsobergrenzen führt zu keiner nachhaltigen Sicherung der bäuerlichen Familienbetriebe.

Unabhängig von verfassungsrechtlichen sowie ordnungspolitischen Bedenken wird die Einführung von Obergrenzen strikt abgelehnt, weil das damit angestrebte Ziel, eine möglichst große Zahl existenzfähiger Betriebe zu erhalten, nicht erreicht werden kann. Ein solches Instrument weckt vielmehr bei den Landwirten mit unzureichenden Entwicklungschancen falsche Hoffnung, ohne deren wirtschaftliche Situation zu verbessern.

Wie in allen anderen Wirtschaftsbereichen erzwingen auch in der Landwirtschaft die sich laufend ändernden Rahmenbedingungen einen strukturellen Wandel, der durch die Lage auf den Agrarmärkten zusätzlich forciert wird. Zudem führen Bestandsobergrenzen in der Bundesrepublik nicht automatisch zu höheren Marktanteilen für kleinere Betriebe. Vielmehr begünstigen sie die Verlagerung der Produktion in andere EG-Staaten. Bestandsobergrenzen behindern leistungsfähige Betriebe, bei Investitionen Kostendegressionen zu nutzen und damit das Einkommen zu erhöhen. D. h. eine solche Maßnahme vergrößert nicht die Zahl der existenzfähigen Betriebe, sondern bringt im Gegenteil eine große Zahl bäuerlicher Betriebe in ernste existenzielle Schwierigkeiten. Die Einführung von Bestandsobergrenzen in Größenordnungen, wie sie derzeit in der Diskussion sind, würde für Schleswig-Holstein bedeuten, daß der Schwerpunkt der agrarpolitischen Förderungsmaßnahmen sich auf eine Betriebsgruppe verlagern würde, von der ein hoher Anteil langfristig keine Chancen hat. Andererseits würde den unternehmerisch geführten, gut strukturierten Betrieben die aus ökonomischer Sicht notwendige Entwicklung versagt werden.

Bestandsobergrenzen vermindern die Rentabilität leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe mit der Folge einer zusätzlichen Alimentationspflicht durch den Staat für viele Betriebe. Sie bergen außerdem die Gefahr erheblicher Unsicherheiten für langfristige Dispositionen landwirtschaftlicher Unternehmer in sich. Solche Grenzen - sind sie einmal gesetzlich fixiert - werden politisch nur schwer sich ändernden Bedingungen angepaßt werden können. Bestandsobergrenzen wirken strukturkonservierend. Sie leisten keinen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbssituation der deutschen Landwirtschaft.

6. Eine aktive Strukturpolitik ist vor allem wegen der ungünstigen Betriebs- und Bestandsgrößenstruktur der deutschen Landwirtschaft im Vergleich zu den wichtigsten europäischen Konkurrenten unbedingt notwendig.

Nur so wird die Agrarpolitik ihrem Leitbild, den gut strukturierten bäuerlichen Familienbetrieb zu erhalten und zu stärken, in Zukunft gerecht. Die zukünftige Agrarpolitik sollte Rahmenbedingungen schaffen, in denen leistungs- und wettbewerbsfähige Betriebe eine Chance zur Weiterentwicklung haben. Dazu gehört auch eine Förderungspolitik, die sich allerdings auf die Betriebe zu konzentrieren hat, die langfristig eine Entwicklungschance haben werden. Selbstverständlich müssen dabei nicht nur aus agrarpolitischen Gründen Obergrenzen der Förderung wirksam bleiben. Sie sollten aber auch so festgelegt werden, daß sie auch in marktferneren Regionen langfristig eine bäuerliche Existenz sichern können.

Wir treten ebenso allen Bestrebungen entgegen, den Förderungsrahmen der EG national nicht auszuschöpfen und z. B. bei Kapazitätserweiterungen in bäuerlichen Betrieben nur eingeschränkt oder gar nicht zu fördern. Dies muß die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Betriebe schwächen und zu Verlusten an Marktanteilen unserer Landwirtschaft führen.

Aufgrund der Marktsituation verfolgt die Förderung seit Jahren schwerpunktmäßig das Ziel, die arbeitswirtschaftlichen Verhältnisse zu rationalisieren sowie Kostensenkungen herbeizuführen. Im Hinblick auf das von mir genannte Förderungsziel müßten nach einer Entspannung auf den Märkten wieder stärker Wachstumsinvestitionen im Blickpunkt stehen. In diesem Zusammenhang wäre dann auch sicher darüber zu diskutieren, ob die derzeitigen Förderungsobergrenzen und Prosperitätsregelungen noch mit dem Förderungsziel im Einklang stehen.

Lassen Sie mich zusammenfassen: Nur eine auf Anreizen statt auf Druck und weiteren Zwangsregulierungen bauende Marktpolitik läßt auch Raum für eine marktgerechte Anpassung der bäuerlichen Betriebsstrukturen. Anpassung der Betriebsstrukturen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft an die Erfordernisse des Marktes und an technische Entwicklungen ist im Vergleich zu unseren Mitbewerbern unverzichtbar. Konservieren bringt den bäuerlichen Betrieb und unsere Agrarpolitik in's Abseits und begünstigt unerwünschte Konzentrationen.

Über ein Konservieren von Strukturen lassen sich auf Dauer auch gesellschaftliche Leistungen wie die Landschaftspflege nicht sichern. Nur strukturell gesunde bäuerliche Betriebe werden auch solche Leistungen auf Dauer zu

tragbaren Bedingungen erbringen und damit dem staatlichen Landschaftspfleger überlegen bleiben.

Bleiben wir Realisten und machen wir Agrarpolitik nicht gegen, sondern mit den Kräften der Wirtschaft und des Marktes und mit bäuerlichen Unternehmern.

UMWELTVERTRÄGLICHE LANDWIRTSCHAFT: CHANCE UND HERAUSFORDERUNG

von

Staatssekretär Dr. Hans-Hermann BENTRUP, Düsseldorf

Das mir gestellte Thema "Umweltverträgliche Landwirtschaft: Chance und Herausforderung" greift einen Teilbereich des von Ihnen für die Schlußveranstaltung gestellten Oberthemas heraus.

Ergänzend möchte ich zu meinem Manuskript, das Ihnen vorliegt, einige grundsätzliche Ausführungen zu den konzeptionellen Grundvorstellungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft machen.

Zunächst stellt sich die Frage, welche agrarpolitischen Konzepte gibt es und welche Unterscheidung erleichtert es uns, die Handlungsalternativen für die praktische Agrarpolitik zu diskutieren?

1 Hochpreispolitik mit dem Ziel einer Einkommenssicherung

Als ersten konzeptionellen Weg möchte ich die Hochpreispolitik mit der Hauptzielsetzung Einkommenssicherung nennen.

Dieses Konzept, das die in der Vergangenheit praktizierte Markt- und Preispolitik der EG umschreibt, hat in die Irre geführt. Die Konsequenzen sind bekannt: gewaltige Überschüsse, dramatisch angestiegene Marktordnungsausgaben, Handelskonflikte mit Drittländern, unbefriedigende Einkommenslage in der Landwirtschaft und zunehmende Umweltbelastungen.

Diese Politik ist nicht länger durchhaltbar, und sie ist weder ökonomisch noch ökologisch vertretbar.

Dabei will ich offenlassen,

- inwieweit Belastungen des Naturhaushalts allein schon durch den technischen Fortschritt bedingt sind,
- welchen Einfluß zusätzlich die Hochpreispolitik auf Nutzungsintensität und Verteilung der Agrarproduktion gehabt hat.

Daß Preisstützungspolitik einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Nutzungsintensität haben muß, zeigt für mich die Entwicklung in Großbritannien, wo nach dem EG-Beitritt dieses Landes die höchsten Zuwachsraten im Verbrauch an Dünge- und Pflanzenschutzmitteln festzustellen sind.

Mein Fazit:

Eine Hochpreispolitik, die auf Einkommenssicherung für die Landwirtschaft ausgerichtet ist, ist keine Basis für die Verwirklichung einer umweltverträglichen Landwirtschaft.

2 Hochpreispolitik plus Quotenregelungen

Als zweiten konzeptionellen Ansatz der Agrarpolitik möchte ich Kontingents- bzw. Quotenregelungen nennen, mit deren Hilfe eine Hochpreispolitik abgesichert werden soll. Also Lösungen, wie wir sie bei Zucker und bei Milch haben.

Festzustellen ist zunächst, daß die politisch einprägsame Formel "Mengen runter, Preise rauf" offensichtlich nicht funktioniert, wenn Quoten weit über dem Verbrauch festgelegt werden. Die gewünschte aktive Preispolitik bleibt nach meiner Ansicht auch Illusion, weil bei dem Versuch, die Preise möglichst hoch festzusetzen, immer der Rückgang des Verbrauchs einkalkuliert werden muß. Das heißt: Je höher die Preise, desto größer der Zwang zu permanenten Quotenkürzungen.

Aber hierüber brauche ich vor diesem Kreise nicht zu diskutieren. Ich will lediglich fragen, ob mit Kontingentsregelungen leichter und besser eine umweltverträgliche Landwirtschaft verwirklicht werden kann.

Unsere Antwort aus nordrhein-westfälischer Sicht ist: Die Erfahrungen mit der Milchquotenregelung zeigen uns, daß das Gegenteil der Fall ist. Zwei Argumente will ich herausgreifen:

- Mit Einführung der Milchquotenregelung entstand in unseren Feuchtwiesen-gebieten ein ungeheurer Druck zum Umbruch der Grünlandflächen. Ökologisch wertvolle Gebiete drohten verlorenzugehen. Als Konsequenz daraus haben wir das Feuchtwiesenschutzprogramm erlassen, in dessen Rahmen ökologisch wertvolle Grünlandflächen vor dem Umbruch geschützt werden. Durch die Umverteilung von Milchquoten im Rahmen unseres Landes-Milchrentenprogramms haben wir versucht, die Milchproduktion in diesen Gebieten etwas attraktiver zu machen.

Das heißt: Mit erheblichem Aufwand an Landesmitteln waren wir gezwungen, im Interesse der Sicherung ökologisch wertvoller Flächen einzugreifen. Eine Verwaltungsmaßnahme zieht also andere nach sich.

- Das zweite Argument ist: Mit der Milchquotenregelung sind die Landwirte in andere Produktionsbereiche eingestiegen oder haben sie ausgedehnt. Das war insbesondere die Schweineproduktion. Der regionale Konzentrationsprozeß hat sich dadurch verstärkt und im Gefolge davon haben die Umweltbelastungen insbesondere durch die Gülle zugenommen.

Die Folgerung lautet also: Auch eine Hochpreispolitik mit der Einführung von Quoten trägt nicht dazu bei, die Chancen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft zu verbessern.

3 Die marktwirtschaftliche Lösung

Konzeption Nr. 3 nenne ich die marktwirtschaftliche Lösung, d. h. Abbau der preisstützenden Interventionen mit der Konsequenz, daß sich die Agrarpreise vornehmlich am Markt bilden sollen. Konsequenter durchgeföhrt, wäre auch ein drastischer Abbau des Außenschutzes erforderlich.

In der derzeitigen Situation in der Europäischen Gemeinschaft und auf den Weltmärkten wäre mit einem starken Zusammenbruch der Preise zu rechnen. Dies kann nicht gewollt sein, wenn man jahrelang die Preise auf hohem Niveau gestützt hat.

Gleichwohl aber halte ich es für wichtig, daß wir die Konsequenzen einer solchen Politik auf Landwirtschaft, ländlichen Raum und Naturhaushalt diskutieren. Ich stelle die Frage, ob eine freie Preisbildung und der zu erwartende starke Rückgang der Agrarpreise ohne Kompensation zu umweltpolitisch besseren Ergebnissen in der Landwirtschaft führen würde.

Ich habe meine Zweifel, vor allem insofern, als mit einem starken Rückzug der Landwirtschaft aus Regionen mit ungünstigeren agrarischen Standortvoraussetzungen zu rechnen wäre.

Meine Antwort ist: Dieses Ergebnis wäre nicht erwünscht. Wir brauchen Landwirte und Landwirtschaft in den benachteiligten Regionen, um ihre Tragfähigkeit zu sichern und Natur und Landschaft zu pflegen. Wir wollen nicht, daß die Pflege der Landschaft durch Landschaftsgärtner geschieht, weil wir glauben, daß bäuerliche Landwirtschaft dafür am besten geeignet ist. Insofern lehnen wir eine marktwirtschaftliche Lösung ohne flankierende preisstabilisierende und einkommenssichernde Maßnahmen ab. Wer umweltverträgliche Landwirtschaft haben will, der muß für eine möglichst flächendeckende Bewirtschaftung und für eine möglichst extensive Landnutzung sorgen. Das führt mich zum vierten Weg, der ein Mischsystem mit einer Gewichtsverlagerung auf eine stärker marktorientierte Preisgestaltung darstellt.

4 Marktgerechtere Preisgestaltung und Direkthilfen

Nach unserer Auffassung muß der Weg einer marktgerechteren Preisgestaltung in flankierende Verbindung mit direkten Einkommenübertragungen eingeschlagen werden. Marktgerechtere Preispolitik heißt, daß mit der bisherigen Interventionspolitik Schluß gemacht werden muß.

Die Agrarpolitik der EG hat diesen Weg beschritten. Die EG-Kommission will ihn konsequenter gehen als bisher. Wir unterstützen das, allerdings bedarf es hierzu einer Reihe begleitender Maßnahmen, damit die Agrarpreise nicht ins Bodenlose fallen.

Wir sind der Meinung, daß es EG-weiter Vereinbarungen bedarf, um einen geordneten und gleichgewichtigen Abbau der Überschußproduktion zu erreichen. Es geht nicht an, daß beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland in großem Umfang Flächen stillgelegt werden, in anderen EG-Mitgliedstaaten aber unbekümmert weiter produziert wird.

So schwierig das ist, muß trotzdem der Versuch durch eine grundlegende Reform des Agrarmarkt- und Finanzierungssystems unternommen werden.

Die Marktordnungsausgaben für Exporterstattungen und die Lagerung von Überschüssen müssen in den nächsten Jahren spürbar reduziert werden. Wir müssen

Mittel freibekommen, um gezielt, sozial gerechter und umweltverträglicher Einkommenspolitik für bäuerliche Familienbetriebe machen zu können.

Es würde zu weit führen, dies hier im einzelnen auszuführen. Natürlich erhebt sich die Frage, wie das denn nun im einzelnen konkret aussehen soll. Ich halte es für erforderlich, daß wir hierüber ausführlich diskutieren, weil niemand ein Patentrezept hat.

Lassen Sie mich noch einen Gedanken hinzufügen. Es besteht eine Tendenz, immer mehr Aufgaben auf die Länder zu verlagern. Dagegen wehren wir uns. Maßnahmen der Marktentlastung gehören nach unserer Auffassung in den Zuständigkeitsbereich der EG und des Bundes. Die vom EG-Ministerrat beschlossenen Extensivierungsmaßnahmen im Bereich Getreide, Rindfleisch und Wein sind Marktentlastungsmaßnahmen, auch wenn sie im Strukturfond der EG geregelt sind. Die Bundesländer können nicht Aufgaben durchführen und dazu noch finanzieren, auf deren Einführung und Gestaltung sie politisch überhaupt keinen Einfluß haben. Dieses Problem berührt auch und insbesondere die Möglichkeiten für eine konsequente Verwirklichung umweltverträglicher Landwirtschaft. Die Länder brauchen hierfür Gestaltungsspielraum im Rahmen der europäischen und nationalen Agrarpolitik, aber sie können nicht mit Hinweis auf ihre Zuständigkeit für Natur- und Umweltschutz zur Finanzierung von EG-Marktmaßnahmen herangezogen werden.

Umweltverträgliche Landwirtschaft muß neben den Aufgaben der Einkommenssicherung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln gleichrangiges und gleichgewichtiges Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft werden. Die Tatsache, daß in Nordrhein-Westfalen mit dem landwirtschaftlichen Berufsstand das Programm für eine umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft entwickelt und vereinbart worden ist, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese Zielsetzung integraler Bestandteil der europäischen Agrarpolitik werden muß und durch das Instrumentarium der EG-Agrarpolitik abzusichern ist. Um diese Zielsetzung wirksam im Sinne eines ökologischen Ausgleichs werden zu lassen, reicht nämlich der vorhandene Spielraum der Länder nicht aus, weil die ökonomischen Rahmenbedingungen, die zur Durchsetzung einer umweltverträglichen Landwirtschaft geändert werden müssen, von den Ländern nicht beeinflußt werden können.

Umweltverträgliche Landwirtschaft kann auch nicht als "Spielwiese" oder als "nostalgische Veranstaltung" degradiert werden; sie bedarf vielmehr eines innovativen Schubs, gepaart mit Hochtechnologie und Impulsen aus der Agrar-

forschung, um die Landwirtschaft stärker an ökologischen Kriterien auszurichten, ohne die ökonomische Basis zu verlieren.

Für eine umweltverträgliche Landwirtschaft werden zwei Schwerpunkt gesehen:

1. Die Agrarforschung ist nicht mehr an der Maximierung der Produktion und des Ertrags, sondern an der Minimierung der mit der Landbewirtschaftung unumgänglich einhergehenden Belastungen auszurichten. Die bisher sehr stark sektoral ausgerichtete Agrarforschung ist stärker auf ein vernetztes Vorgehen auszurichten. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit in Forschung und Lehre muß - auch gegen den zuweilen vorhandenen Widerstand der Wissenschaft - durchgesetzt werden. Als Beispiel nenne ich den integrierten Ansatz der landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, die eigens für diesen Bereich mit einem Versuchsbetrieb (Wiesengut) ausgestattet worden ist.
2. Zur Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Gewässerschutz bedarf es neuer Wege der Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft. Die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen verlangt die Bereitschaft und aktive Mitarbeit der Landwirtschaft bei Schutzmaßnahmen. Das ehrgeizige Ziel, 3 % der Landesfläche unter Naturschutz zu stellen, und großflächige Ausweisung von Wasserschutzgebieten (in Nordrhein-Westfalen ca. 20 % der Landesfläche), führen dazu, daß intensiv genutzte landwirtschaftliche Regionen stark betroffen werden und daß die Auswirkungen von Nutzungsbeschränkungen für die betroffenen Landwirte erheblich sein können. Die Ermittlung der einzelbetrieblichen Betroffenheit und die Kostenminimierung der erforderlichen Betriebsanpassung stellt nicht nur die landwirtschaftliche Fachberatung, sondern auch die Wissenschaft vor neue Aufgaben. Die Agrarforschung ist deshalb aufgerufen, sich diesen Fragestellungen verstärkt zu widmen und Hilfestellung für die Vollzugsbehörden zu geben.

Umweltverträgliche Landwirtschaft ist das Gebot der Stunde. Ohne eine ökologische Ausrichtung der Landbewirtschaftung ist eine Zukunftssicherung landwirtschaftlicher Betriebe nicht mehr durchsetzbar.

AGRARPOLITISCHE KONZEPTE AUS DER SICHT DER BUNDESREGIERUNG

von

MinDir Dr. EISENKRÄMER, Bonn

I Vorbemerkung:

Agrarpolitik war schon immer eine schwierige Gratwanderung zwischen unterschiedlichen Zielen und Vorstellungen der am Entscheidungsprozeß Beteiligten. Sie ist unter dem Druck wachsender Überschüsse in allen westlichen Industrieländern und enger werdender Finanzierungsspielräume in den letzten Jahren zunehmend zu einem Krisenmanagement geworden.

Wachsende Überschüsse, ein ausgeschöpfter Budgetrahmen, zunehmende Einkommensprobleme und eine permanente Verschlechterung der internationalen Handelsbeziehungen sind Symptome einer internationalen Agrarkrise der westlichen Industrieländer auf dem Weg in eine postindustrielle Dienstleistungs- und Freizeitgesellschaft, die bei hoher Produktivität der eingesetzten Faktoren durch Marktsättigung gekennzeichnet ist.

Die EG-Agrarpolitik ist somit unter doppelten Druck geraten: Sie muß zum einen die Probleme im Innenbereich lösen und zugleich ihren Beitrag zum Abbau der weltweiten Überkapazitäten im Rahmen einer koordinierten Produktions- und Handelspolitik aller Ausfuhrländer leisten. Denn längst hat die EG eine handelspolitische Bedeutung erlangt, die ihr eine aktive Rolle bei der Lösung der Weltagrarprobleme zuweist.

Bei der Suche nach tragfähigen Konzepten darf gerade auch dieser internationale Aspekt nicht vernachlässigt werden, zumal die Probleme des Agrarhandels aufgrund ihrer Tragweite zu einem zentralen Thema von Weltwirtschaftsgipfeln und multilateralen Verhandlungen geworden sind.

2 Agrarpolitische Lösungsansätze unter veränderten Rahmenbedingungen

Ein wirksames EG-Agrarkonzept muß unter Berücksichtigung der weltweiten Bemühungen um eine konzertierte Korrektur der Agrarpolitiken im Rahmen der laufenden GATT-Verhandlungen vorrangig

- bei der Produktionsrückführung ansetzen,
- eine strukturelle Entwicklung ermöglichen, die die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Einkommenssituation unserer Betriebe verbessert, sowie
- besondere Leistungen honorieren, die von der Gesellschaft nachgefragt, aber über den Preis für Nahrungsmittel nicht entgolten werden.

Die Wirksamkeit eines solchen Konzepts dürfte jedoch begrenzt bleiben, wenn es nicht durch Maßnahmen der Raumordnungspolitik, der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Verkehrs- und Umweltpolitik - d. h. einer integrierten Politik für den ländlichen Raum - ressortübergreifend ergänzt wird. Bei begrenzten Einkommensmöglichkeiten im landwirtschaftlichen Bereich bestimmen letztlich die Einkommensalternativen im außerlandwirtschaftlichen Bereich die weitere wirtschaftliche Entwicklung unserer Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete.

Legt man die genannten Maßstäbe an, dann bleiben von der Vielzahl der im politischen Raum diskutierten agrarpolitischen Konzepte im wesentlichen zwei Alternativen übrig:

nämlich

(1) die Kapazitätsanpassung vorrangig durch marktorientierte Preise, d. h. durch gezielte nachhaltige Preissenkungen in Verbindung mit direkten Einkommensübertragungen

oder

(2) der subventionierte Kapazitätsabbau in der Nahrungsmittelproduktion, der überschußbedingte Preisrückgänge nicht ausschließt und die Nutzung neuer Produktions- und Verwendungsalternativen für agrarische Rohstoffe einbezieht.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß unter den veränderten Rahmenbedingungen eine Politik des gezielten Preisdrucks zu unzumutbaren Härten für die deutsche Landwirtschaft führen würde. Die eintretenden Einkommensverluste könnten auch nicht annähernd durch die einsparbaren Marktordnungsausgaben ausgeglichen werden. Da die Angebotselastizität für Agrarprodukte aufgrund der geringen Faktormobilität im Agrarbereich zumindest kurz- und mittelfristig sehr

niedrig ist, wäre die Marktentlastung bei dieser Politik vergleichsweise gering. Über Ausfuhrerstattungen würden weiterhin erhebliche Haushaltsmittel gebunden, die nur zu einem Teil für die Landwirtschaft einkommenswirksam sind.

Aufgrund dieser Überlegungen favorisiert die Bundesregierung die Alternative des subventionierten Kapazitätsabbaues und in Verbindung damit - soweit wirtschaftlich sinnvoll - die Erschließung neuer Produktions- und Verwendungsalternativen.

3 Konzept der Bundesregierung

Das BML stellt zur Zeit Überlegungen zu einem "Aktionsprogramm für die deutsche Landwirtschaft" an, mit dem über ein breit gefächertes zielgruppenorientiertes Maßnahmenangebot den dargestellten Rahmenbedingungen und agrarpolitischen Erfordernissen Rechnung getragen wird.

Das Programm bündelt bisherige und neue Maßnahmen zu einem langfristigen Konzept, das Landwirten die Möglichkeit eröffnen soll, in

- eigener Einschätzung ihrer Situation und ihrer Chancen sowie in
- voller Freiwilligkeit

verschiedene betriebliche Entwicklungen zu wählen und notwendige Anpassungen ohne übermäßige Härten zu vollziehen.

Es richtet sich auf

- landwirtschaftliche Familien, die ihr Einkommen vornehmlich aus der Erzeugung von Nahrungsmitteln und industriellen Rohstoffen erwirtschaften und mit der agrarstrukturellen Entwicklung in anderen Mitgliedstaaten mithalten müssen,
- landwirtschaftliche Familien, die unter natürlichen oder strukturellen Nachteilen wirtschaften und/oder Aufgaben im Rahmen des Umwelt- und Naturschutzes, des Wasserschutzes sowie der Landschaftspflege wahrnehmen,

und schließlich auf

- landwirtschaftliche Familien, die den Wunsch haben, die landwirtschaftliche Tätigkeit ganz aufzugeben oder zugunsten anderer, zusätzlicher Erwerbsmöglichkeiten einzuschränken.

Aufgrund der mittlerweile vorhandenen Überschüsse gehen wir davon aus, daß die notwendige Marktentlastung nur durch ein Bündel von kapazitätsvermindernden und -umlenkenden Maßnahmen erreicht werden kann. Dies gilt vor allem für Getreide, dem für die Einkommensbildung wichtigsten pflanzlichen Produkt, weniger dagegen für andere Produkte wie z. B. Milch und Zucker, die einer Kontingentsregelung unterliegen. Im Vordergrund stehen dabei die extensivere Nutzung sowie Stilllegung von Produktionskapazitäten bis hin zu einer freiwilligen Vorruhestandsregelung und langfristig auch der verstärkte Anbau von nachwachsenden Rohstoffen.

Aus fiskalpolitischer Sicht kommt es vorrangig darauf an, das Maßnahmenpaket in der Weise aufeinander abzustimmen und durch struktur-, sozial- und umweltpolitische Maßnahmen zu ergänzen, daß ein möglichst hoher Teil von bisher an die Überschußproduktion gekoppelter Ausgaben eingespart wird. Für die Landwirtschaft ist diese Politik allemal sinnvoller als über die Überschußproduktion Einkommensstützung zu betreiben, bei der ein immer geringerer Teil der insgesamt aufgewendeten Haushaltsmittel einkommenswirksam wird.

Ein wesentliches Problem ergibt sich allerdings aus dem gegenwärtigen Finanzierungssystem der Gemeinschaft, das bisher keine Anreize enthält, auf nationaler Ebene Maßnahmen zur Drosselung des Produktionswachstums zu ergreifen, sondern vielmehr den Bestrebungen einzelner Mitgliedstaaten entgegenkommt, eine expansive nationale Agrarpolitik auf Kosten des Gemeinschaftshaushalts zu betreiben. Daher ist von deutscher Seite z. B. bei dem pflanzlichen Leitprodukt Getreide ein finanzieller Sanktionsmechanismus vorgeschlagen worden, der ausgehend von einer EG-Höchstmenge dafür Sorge trägt, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten tatsächlich produktionsbeschränkende Maßnahmen ergreifen. Hierbei soll jeder Mitgliedstaat in die finanzielle Mitverantwortung genommen werden, der sich nicht an die gemeinsamen Beschlüsse zur Marktentlastung hält.

Nur so ist letztlich ein gleichgewichtiger Beitrag aller Mitgliedstaaten zur Verminderung der Agrarüberschüsse zu erwarten.

Bei konsequenter Durchführung dieses Vorschlags, der auf EG-Ebene allerdings noch auf große Widerstände stößt, könnte die mit dem Kapazitätsabbau verbundene kalkulierbare Entlastung des Weltmarktes zugleich als Beitrag der EG zur Verbesserung der internationalen Handelsbeziehungen in die laufenden GATT-Verhandlungen eingebracht werden.

An agrarpolitischen Konzepten ist also kein Mangel - wie zuletzt auch der Vorschlag des BDI zur Agrarpolitik einmal mehr zeigt. Wir sind bereit, zu der weiteren agrarpolitischen Diskussion konstruktive Beiträge zu leisten. Auch diese Tagung der GEWISOLA hat hierzu zahlreiche Anregungen geliefert. Nunmehr sind vor allem die Agrarpolitiker gefordert, unserer Landwirtschaft und uns allen tragfähige europäische Perspektiven zu eröffnen.

