AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

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

Wolffram, R.: Markt-, Finanz- und sozialpolitische Auswirkungen eines Flächenstilllegungsprogramms. In: Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1988), S. 265-278.

MARKT-, FINANZ- UND SOZIALPOLITISCHE AUSWIRKUNGEN EINES FLÄCHENSTILLEGUNGSPROGRAMMS

von

R. WOLFFRAM, Bonn*

1 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 Agrarmarktpolitik 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 Überschußmärkten 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 Flächenstillegung. Im Rahmen dieses Referats wird dabei differenziert zwischen

- der Stillegung von Teilflächen eines Betriebes

- der Stillegung 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 wirds 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

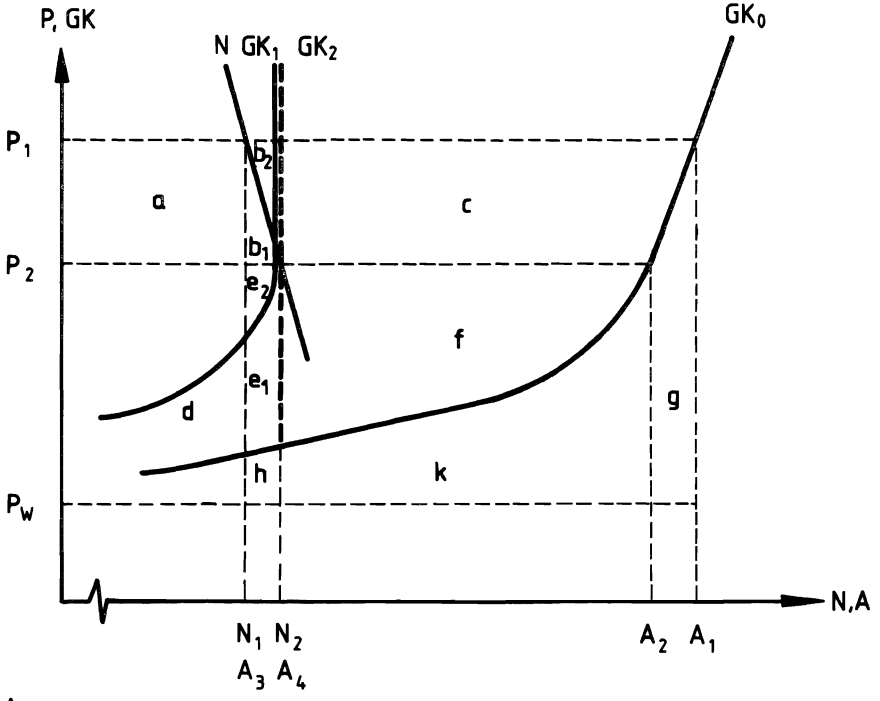
Auf der Grundlage des modifizierten Kosten-Nutzen-Ansatzes erfolgt anhand des Schaubildes und der Übersicht 1 die vergleichende Beurteilung zwischen den nachstehend aufgeführten markt- und preispolitischen Maßnahmen:

- 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 1: Kosten-nutzen-analytischer Systemvergleich[1)]

Maßnahmen	derzeitige Regelung	Preissenkung (in Verbindung mit direkten Einkommensübertragungen)	subventionierter Kapazitätsabbau (in Verbindung mit einer Interventionspreissenkung)	
			Teilflächenstillegung	Betriebsstillegung
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 Landwirtschaft	$+b_1+b_2+c+e_1+e_2+f-F$[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)]
Volkswirtschaftlicher 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 Einkommenstransfer nach Maßgabe der Fläche c erfolgt
- Die Senkung des Verbraucherpreises führt zu einem Gewinn an Konsumentenrente von $+a+b_I$
- Die Senkung des Interventionspreises in Verbindung mit direkten Einkommensübertragungen hat für die Landwirtschaft gegenüber der derzeitigen Regelung einen Einkommensverlust nach Maßgabe der Flächen $-a-b_I-b_2$ zur Folge
- Der volkswirtschaftliche Verlust nimmt gegenüber der derzeitigen Regelung ab, und zwar um $(b_I+e_I+e_2-k-F) - (-g-h-k-F) = b_I+e_I+e_2+g+h$.

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 $+c+d+e_I+f$. Zusätzlich erfolgt eine Senkung des Interventionspreises von P_I auf P_2. Kosten-nutzen-analytisch ergeben sich folgende Auswirkungen:

- Die Staatsausgaben entsprechen den Prämienzahlungen an die Landwirtschaft in Höhe von $-c-d-e_I-f$. 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 $+a+b_I$ resultieren aus der Preissenkung
- Der "überschußbedingte Nutzen" $(-a+c+e_I+e_2+f-F)$ 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_I - GK (Deckungsbeitrag) wird die Stillegung von Betrieben subventioniert, deren variable Kosten, aufgrund von Struktur- und Standortnachteilen, im Bereich A_I - 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_I 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 $+a+b_I$
- Die Landwirtschaft erzielt trotz der relativ geringen Staatsausgaben einen gleich hohen "überschußbedingten Nutzen" wie bei der Teilflächenstillegung $(-a+c+e_I+e_2+f-F)$
- Der volkswirtschaftliche Verlust wird am stärksten vermindert: $(b_I+e_I+e_2-F) - (-g-h-k-F) = b_I+e_I+e_2+g+h+k$. 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 einkommensschwacher 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-Agrarmarkt[1] (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 Stillegung 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 Betriebsstillegungsprogrammen aus der Sicht der Konsumenten

Betriebsstillegungen schaffen durch die Senkung der durchschnittlichen totalen Kosten der verbleibenden Produktion einen Preissenkungsspielraum und ermöglichen so die Entstehung von Konsumentenrentengewinnen. Demgegenüber verstärken Teilflächenstillegungen durch den Anstieg der Stückkosten die Tendenz zu einem höheren Verbraucherpreisniveau.

2.3.3 Beurteilung von Teilflächen- und Betriebsstillegungsprogrammen aus der Sicht der Landwirtschaft

1. Die subventionierte Stillegung 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 Stillegung 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 Teilflächenstillegung 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 Teilflächenstillegung dem Deckungsbeitragsentgang. Diese Maßnahme bewirkt einen Anstieg der durchschnittlichen totalen Kosten aller Betriebe. Teilflächenstillegungen 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 Teilflächenstillegung entspricht einer Quotenregelung. Sie führt zwar zu einer Produktionseinschränkung, aber - Gegensatz zur Betriebsstillegung - 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.