



**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](mailto: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.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

## Zur Zukunft der Ausgleichszulage

ECKHART NEANDER

Die "Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten" (75/268/EWG) vom Mai 1975 räumte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, in bestimmten Gebieten mit für die landwirtschaftliche Produktion besonders ungünstigen Standortbedingungen (Höhenlage, Hangneigung, Bodengüte) oder/und einer besonders geringen bzw. abnehmenden Bevölkerungsdichte der Landwirtschaft spezielle Beihilfen zu gewähren, die ihnen teilweise aus dem Gemeinschaftshaushalt erstattet werden. Als völlig neue Form der Beihilfe wurde dabei die sogen. "Ausgleichszulage" eingeführt, eine direkte Transferzahlung, die Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe gewährt wird, wenn sie sich für mindestens fünf Jahre zur Fortführung der landwirtschaftlichen Nutzung ihrer Flächen (ab einem Mindestumfang von 3 ha) verpflichten. Die Höhe der Beihilfe bemißt sich am Umfang der Rindvieh-, Schaf- und Pferdebestände bzw. deren Futterfläche und ist nach oben hin pro Landwirt begrenzt. Hintergrund für die Einführung dieser Maßnahme war die Erkenntnis, daß ein großer Teil der landwirtschaftlichen Bevölkerung in den benachteiligten Gebieten aufgrund der Ungunst nicht allein der natürlichen Standortverhältnisse, sondern meist auch der Agrarstruktur und der Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Produkte nur marginal von der gemeinsamen Agrarmarkt- und -strukturpolitik erreicht wurde, sowie die daraus resultierende Befürchtung, daß es zu einer beschleunigten Aufgabe landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten mit der Folge der Aufgabe der Landbewirtschaftung und im Falle mangelnder außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten der Abwanderung von Menschen aus den betreffenden Regionen kommen werde. Ziel dieser speziellen Förderung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten war mithin gemäß Artikel 1 der Richtlinie die Fortführung landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten zwecks Erhaltung der Landschaft und einer Mindestbevölkerungsdichte.

Die Bundesrepublik Deutschland gehörte zu den ersten Mitgliedsländern, in denen die EG-Richtlinie umgesetzt wurde, wobei allerdings die Gewährung der Ausgleichszulage auf die Berggebiete und sogen. "Kerngebiete" der übrigen benachteiligten Gebiete (zus. rd. 1,5 Mill. von insges. rd. 4 Mill. ha LF in benachteiligten Gebieten) beschränkt und die im Rahmen der Ausgleichszulage möglichen Förderungssätze pro Großvieheinheit bzw. pro ha Futterfläche nur teilweise ausgeschöpft wurden.

Während die Einführung direkter Einkommensübertragungen mit dem Ziel der Aufrechterhaltung bestimmter Raumfunktionen der Landwirtschaft vor allem in der nichtlandwirtschaftlichen Öffentlichkeit der Bundesrepublik begrüßt wurde, stießen Einzelheiten ihrer Durchführung wie beispielsweise die nicht problemadäquate Abgrenzung der ausgleichszulageberechtigten Regionen und die Verwendung von Produktionseinheiten als Bemessungsgrundlage mit der Folge eines Anreizes zur Intensitäts- und Produktionssteigerung auf Kritik. Vor allem aber wurde bereits früh darauf hingewiesen, daß zur Sicherung regionstypischer Landschaftsfunktionen keineswegs immer die Aufrechterhaltung der bisherigen landwirtschaftlichen Flächen-

nutzung erforderlich sei, daß die zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung unerläßlichen Anpassungen der Betriebsstruktur zu größeren Einheiten hin durch die Ausgleichszulage erschwert würden und daß eine auf die Landwirtschaft beschränkte Maßnahme angesichts des in den meisten benachteiligten Regionen nur noch geringen Beitrags dieses Wirtschaftszweiges zu Beschäftigung und Einkommen keine fühlbaren Auswirkungen auf Verbleib oder Abwanderung der Bevölkerung haben könne.

Ungeachtet dieser Kritik etablierte sich die Ausgleichszulage in der Bundesrepublik während der folgenden Jahre als weithin akzeptiertes Förderungsinstrument im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe. Als 1984 die gemeinsame Agrarmarktpolitik unter dem Druck nicht mehr finanzierbarer Überschüsse revidiert und eine mengenmäßige Begrenzung bzw. Reduzierung der Preisstützung wichtiger Marktordnungsprodukte eingeleitet werden mußte, wurde die Ausgleichszulage in der Bundesrepublik für einen Teil der als notwendig erachteten Kompensationsleistungen zugunsten der Landwirtschaft herangezogen: 1985 wurde die Antragsberechtigung auf Ausgleichszulage auf die Gesamtheit aller benachteiligten Gebiete ausgedehnt, 1986 wurde deren Umfang von bis dahin rd. 4 Mill. ha auf rd. 6 Mill. ha, d. h. über die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Bundesgebietes erweitert und 1988 wurden zusätzlich zur bisher bereits antragsberechtigten Rindvieh-, Schaf- und Pferdehaltung einschließlich der zugehörigen Futterflächen weitere Arten der landwirtschaftlichen Flächennutzung in die Förderung einbezogen und deren Höchstsätze je Großvieheinheit bzw. je Hektar angehoben. Von 100-110 Mill. DM vor 1985 stiegen so die jährlichen Ausgaben von Bund und Ländern für die Ausgleichszulage im alten Bundesgebiet auf rd. 730 Mill. DM 1990, die mit Abstand größte Einzelposition der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Nachdem die ostdeutschen Länder insgesamt ausgleichszulageberechtigt geworden sind, ist 1992 mit über 1 Mrd. DM fast ein Viertel des gesamten Mittelvolumens des Rahmenplanes allein für diese Maßnahme vorgesehen.

Seit Mitte der achtziger Jahre sind Veränderungen im agrarpolitischen Umfeld eingetreten, die es angeraten erscheinen lassen, Begründung und Ausgestaltung der Ausgleichszulage grundsätzlich zu überdenken:

a) Der Abbau der Preisstützung für Getreide, Ölsaaten und Rindfleisch und die vergleichsweise günstigere Entwicklung der Marktordnungspreise für Milchprodukte aufgrund der Garantiemengenregelung haben ab Mitte der achtziger Jahre dazu geführt, daß sich Preise und Einkommen in den in benachteiligten Gebieten vorherrschenden Futterbaubetrieben im Durchschnitt vorteilhafter entwickelt haben als in Marktfruchtbetrieben.

b) Nach der Einführung des Flächenstilllegungsprogramms 1988 konnten ausgleichszulageberechtigte Landwirte in den benachteiligten Gebieten zwischen der Ausgleichszulage für die Weiterbewirtschaftung und der Stilllegungsprämie für den vorübergehenden Verzicht auf die Nutzung ihrer Flächen wählen. Hierdurch wurde die Akzeptanz und Wirksamkeit des Flächenstilllegungspro-

gramms in den betreffenden Gebieten vermindert. Grundsätzlich stellt sich natürlich die Frage, ob es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht überhaupt vertretbar ist, an günstigen Standorten mit entsprechend niedrigen Produktionskosten die Agrarproduktion mit Hilfe staatlicher Mittel zu drosseln und sie gleichzeitig an ungünstigen Standorten ebenfalls mit Hilfe von Subventionen aufrechtzuerhalten.

c) In vielfältigen länderspezifischen Programmen werden Landwirten durch Gewährung von Prämien bzw. Ausgleichszahlungen Anreize geboten, die Intensität der Grünland- bzw. Ackerflächenbewirtschaftung mit dem Ziel des Arten- und Biotopschutzes an bestimmten Standorten nicht zu erhöhen bzw. mehr oder weniger deutlich zu reduzieren. Demgegenüber enthalten die Grundsätze für die Gewährung der Ausgleichszulage keinerlei umwelt- oder naturschutzinduzierte Verhaltensauflagen; solche finden sich lediglich ansatzweise in den Durchführungsbestimmungen einiger Bundesländer.

d) Die im Rahmen der kürzlich beschlossenen Reform der gemeinsamen Agrarmarktpolitik vorgesehenen flächenbezogenen Ausgleichszahlungen zur Kompensation der durch den weiteren Abbau der Preisstützung bei Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen bewirkten Einkommenseinbußen sollen sich nicht an den betriebsindividuellen, sondern an regionalen Durchschnittserträgen orientieren. Je größer die der Ermittlung der Durchschnitte zugrundegelegten Regionen gewählt werden, desto mehr werden die Ausgleichszahlungen tendenziell zu einer Verminderung bisher bestehender standort- und managementabhängiger zwischenbetrieblicher Einkommensdifferenzen beitragen und somit teilweise die seinerzeit der Ausgleichszulage zugedachte Funktion der Verringerung solcher Einkommensunterschiede übernehmen.

Angesichts der an Begründung und Ausgestaltung der Ausgleichszulage geäußerten Kritik hat es nicht an Änderungsvorschlägen gefehlt. Sieht man einmal von den extremen Forderungen nach ersatzloser Abschaffung auf der einen und erheblicher räumlicher und materieller Ausweitung auf

der anderen Seite ab, so lassen sich bis 1991 im wesentlichen zwei Gruppen von Vorschlägen unterscheiden: Zum einen die einer stärkeren Differenzierung der Ausgleichszulage zwischen Produktionszweigen und -intensitäten zwecks Förderung weniger intensiver Wirtschaftsweisen, wie sie in einzelnen Bundesländern bereits praktiziert wird, und zum anderen die einer strikten Beschränkung der Gewährung von Ausgleichszulage auf wenige, extrem benachteiligte Gebiete und hier je nach angestrebter Landschaftsfunktion auf eine extensive Grünlandbewirtschaftung oder eine Aufforstung.

Die in jüngster Zeit beschlossenen und teilweise bereits eingeleiteten Reformen der gemeinschaftlichen Agrar- und Regionalpolitik legen eine weitergehende Schlußfolgerung nahe: Eine Erhaltung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit und damit letztlich der Besiedlung benachteiligter ländlicher Gebiete scheint, wenn überhaupt, dann über integrierte Entwicklungsprogramme im Rahmen der als Bestandteil der Reform der Strukturfonds eingeführten sogen. "Ziel 5b"-Förderung der Entwicklung ländlicher Räume eher erreichbar zu sein als über die Gewährung von Einkommenshilfen allein an Landwirte. Und die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächennutzungen an Standorten, an denen sie ohne Förderung aus einzelwirtschaftlicher Sicht aufgegeben würde, aus Gründen der Landschaftsästhetik oder -ökologie jedoch in bestimmten Formen fortgesetzt werden sollte, wie auch ihre gezielte Umwidmung in andere Nutzungen sind explizit Objekte der sogen. "flankierenden Maßnahmen", Bestandteil der kürzlich beschlossenen Reform der EG-Agrarpolitik. Damit sind der Ausgleichszulage von 1975 die Grundlagen entzogen. Sie sollte daher innerhalb der nächsten Jahre auslaufen, um die ihr bisher von EG, Bund und Ländern gewidmeten Haushaltsmittel zur Aufstockung der für die erwähnten neuen Instrumente der Agrar- und Regionalpolitik zugewiesenen Mittel verwenden zu können.

Verfasser: Prof. Dr. ECKHART NEANDER, Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Bundesallee 50, D-W 3300 Braunschweig

## Zum 50. Todestag von Friedrich Aereboe: Einige Gedanken zu seiner Intensitätslehre

FRIEDRICH KUHLMANN

### 1 Einleitung

Vor 50 Jahren, am 2. August 1942, starb FRIEDRICH AEREBOE nach einem außergewöhnlichen Leben als Forscher, Lehrer und Berater. Aufbauend auf den Erkenntnissen JOHANN HEINRICH VON THÜNENS hat er gemeinsam mit THEODOR BRINKMANN die landwirtschaftliche Betriebslehre zu einer eigenständigen wissenschaftlichen Disziplin geformt.

Die Erkenntnisse AEREBOES fanden ihren Niederschlag, außer in zahlreichen Einzelbeiträgen, in seinen Hauptwerken "Die Taxation von Landgütern und Grundstücken" (1912), "Allgemeine Landwirtschaftliche Betriebslehre" (1917) und "Agrarpolitik" (1928). Es ist hier jedoch nicht

der Ort, FRIEDRICH AEREBOES Gesamtwerk nochmals eingehend zu würdigen. Das erfolgte anlässlich der 100. Wiederkehr seines Geburtstages (HANAU, A., ROLFES, M., WILBRANDT, H. und WOERMANN, E., 1965). Ein Kernstück seiner Arbeiten bildet die Intensitätslehre. Angesichts der bevorstehenden massiven Preisstruktur- und Preisniveauänderungen durch die gemeinsame Agrarpolitik der EG und die zu erwartenden Ergebnisse der GATT-Verhandlungen einerseits, sowie durch die vorwiegend von ökologischen Argumenten geprägte Diskussion um eine Senkung der speziellen Intensität der Landbewirtschaftung in Europa andererseits, ist gerade die Intensitätslehre FRIEDRICH AEREBOES wieder von hoher Aktualität. Einige Gedanken dazu sollen in folgendem Beitrag vorgetragen werden.