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.

Schopen, W.: Faktoranpassung und Wettbewerbsfähigkeit. 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. 231-234.

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 Betriebsstillegung 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 Betriebsstillegung neben dem Kapazitätseffekt durchaus auch positive Struktureffekte und günstige Umweltbeiträge.

Zweitens wäre die Vorruhestandsregelung mit Betriebsstillegung 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 Teilflächenstillegung stärker betont werden müßten, falls eine Politik des rigorosen Preisdrucks vermieden werden soll.

Die aus regionalpolitischer Sicht befürchteten Nachteile einer konzentrierten Betriebs- und Flächenstillegung, 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 Stillegungsflächen 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 Landabgaberente" 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 -, entfiele 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 Teilflächenstillegung 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 Produktionsverringerung 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 Teilflächenstillegung durch Stillegung 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 Betriebsstillegung 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 Teilflächenstillegung in Verbindung mit Warenprogrammen. 9 Mio. ha wurden bisher als erosionsgefährdete Flächen im Rahmen des langfristigen Conservation-Reserve-Programs 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 Flächenstillegungsprogramm vorbeikommt, falls der sehr viel problematischere Weg der Marktanpassung über drastische Preissenkungen vermieden werden soll.