



***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.*

---

Schmidt, H.: Regionale Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Produktion. In: Rintelen, P.: Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 1, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1964), S. 44-62.

---



## Regionale Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Produktion

VON DR. H. SCHMIDT, MÜNCHEN

		Seite
1	Einleitung	44
2	Gründe einer regionalen Produktionskonzentration	45
3	Begrenzende Faktoren	48
3.1	Risiken der Schwerpunktbildung	49
3.2	Die Bedeutung der Standortfaktoren	51
4	Aufgaben und Möglichkeiten der Agrarpolitik	54
4.1	Voraussetzungen für staatliche Eingriffe	54
4.2	Agrarpolitische Mittel der Schwerpunktförderung	56
5	Das Beispiel Qualitätsweizen	59
5.1	Bestimmungsgründe für den Standort	59
5.2	Bestimmungsgründe für enge räumliche Konzentration	59
5.3	Gründe für Staatshilfe	60
5.4	Förderungsmittel	61
6	Zusammenfassung	62

## 1 Einleitung

Die landwirtschaftliche Produktion ist weitaus stärker als die meisten Bereiche der gewerblichen Wirtschaft durch eine ausgeprägte regionale Differenzierung gekennzeichnet. Diese Feststellung trifft nicht nur in weltweiter Sicht für die verschiedenen Agrarregionen der Erde zu, sondern gilt auch in der engeren Begrenzung der Bundesrepublik. Die Bestimmungsgründe für die Standortwahl der landwirtschaftlichen Produktion haben die Agrarwissenschaftler seit THÜNEN immer wieder beschäftigt, da die Wirksamkeit der Standortfaktoren sowohl durch den technischen Fortschritt als auch durch die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Rahmens ständigen Veränderungen unterworfen ist. Aufgabe der landwirtschaftlichen Standortlehre ist es, in fortwährender Überprüfung dieser Veränderungen, die durch die Standortfaktoren jeweils festgelegte Kombination der Produktionsfaktoren und die daraus resultierende Produktionsrichtung aufzuzeigen.

Wenn unter dem agrarpolitischen Rahmenthema der heutigen Tagung die Frage nach Standort und regionaler Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Produktion gestellt wird, dann sicher nicht, um diese überwiegend betriebswirtschaftlichen Aspekte der Standorttheorie auf ihrem neuesten Stand zu beleuchten. Aufgabe dieses Referates ist es vielmehr, zu untersuchen, ob eine regionale Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Produktion die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft verbessern kann.

Wird die regionale Produktionskonzentration als ein Mittel der Einkommensförderung in der Landwirtschaft erkannt, ist weiter zu fragen, innerhalb welcher ökonomischer Grenzen die Agrarpolitik diesen Prozeß fördern kann und welche Instrumente ihr zur Realisierung dieses Ziels zur Verfügung stehen.

## 2 Gründe einer regionalen Produktionskonzentration

Unter regionaler Konzentration der landwirtschaftlichen Erzeugung kann man allgemein verstehen, daß in abgegrenzten Räumen bestimmte Kulturen der Bodennutzung oder bestimmte Produktionsrichtungen der Viehhaltung gegenüber anderen Gebieten hervortreten. Diese sehr lockere und weitgefaßte Definition stellt weder die Bedingung, daß alle Betriebe eines Gebietes an der Erzeugung des betreffenden Gutes in gleicher Weise beteiligt sind, noch, daß im Einzelbetrieb der Erlös aus dem Verkauf dieses Produktes zwangsläufig der größte Einnahmeposten ist. Allerdings sollte das jeweilige Produkt eines Konzentrationsgebietes immer in den beteiligten Betrieben ein tragender Zweig der Betriebsorganisation sein. Das Merkmal eines Schwerpunktgebietes ist aber erst erfüllt, wenn die Konzentration der Erzeugung auch auf dem Markt wirksam wird, wenn sich also das Angebot eines bestimmten Produktes in einem geschlossenen Gebiet wesentlich stärker konzentriert als in Gebieten mit durchschnittlicher, vielseitiger Angebotsstruktur.

Die Frage nach den ökonomischen Vorteilen einer regionalen Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Erzeugung läßt sich nur beantworten, wenn man sich einige wirtschaftliche und politische Prämissen vergegenwärtigt.

Im gemeinsamen europäischen Agrarmarkt bestehen für die Mitgliedsstaaten keine Möglichkeiten einer nationalen Agrarpreispolitik mehr. Damit verliert gerade die Bundesrepublik ein bevorzugtes Instrument zur Einkommenssicherung in der Landwirtschaft. Infolgedessen gewinnt die Rationalisierung von Produktion und Absatz noch größere Bedeutung als bisher.

Im bäuerlichen Betrieb liegt vielfach das hauptsächliche Mittel zur Erhöhung des Einkommens in der Produktionssteigerung. Diesen Weg werden die Landwirte aller Partnerländer in der EWG gehen und damit die Erzeugung auf einen Umfang ausweiten, der die Märkte — wenigstens der Veredlungsprodukte — ständig unter Druck setzen wird. Die Bundesrepublik war Agrarimportland, die EWG wird ein Agrarüberschüßgebiet werden. Ebenso wie schon bisher im industriellen Sektor verlagert sich dadurch auch in der Landwirtschaft die betriebswirtschaftliche Problematik von der Produktion auf den Absatz.

Im Gemeinsamen Markt trifft die Landwirtschaft des Nahrungsmittelleinfuhrlandes Deutschland auf die Konkurrenz der europäischen Agrarexportländer. Diese waren schon bisher gezwungen, bei der Ausfuhr ihre Erzeugung zu großen, qualitativ standardisierten Posten zusammenzufassen. Sie haben damit in der Absatzorganisation insofern einen Vorsprung vor der deutschen Landwirtschaft, als auf der Absatzseite der Marktanteil von Großunternehmen des Handels und der Verarbeitung wächst, die große Posten guter und einheitlicher Qualität nachfragen.

Das Niveau der Produktionstechnik ist in den Gebieten der Partnerländer, die auf dem deutschen Markt als Konkurrenten auftreten werden, vielfach höher als bei uns. Gerade auf vollversorgten, strukturell unter Preisdruck stehenden Absatzmärkten ist

aber ein Wettbewerb nur aussichtsreich, wenn die Produktion auf dem gleichen technischen Niveau betrieben wird.

Für die Lösung dieser auf die Landwirtschaft zukommenden Aufgaben werden bei einer räumlichen Konzentration der Erzeugung eine Reihe wirtschaftlicher Vorteile sichtbar:

Die Erfassung des Angebots ist vom Handel in einem Gebiet mit hoher Produktionsdichte mit geringeren Kosten durchzuführen als in den Gebieten mit einer räumlich zerstreuten Erzeugung. Während der Entfernungsfaktor durch die Entwicklung der Verkehrstechnik beim Absatz der konsumfertigen Produkte vom Handel oder vom Verarbeitungsgewerbe immer mehr an Bedeutung einbüßt, haben die bei der Erfassung der landwirtschaftlichen Urprodukte notwendig werdenden Transporte nach wie vor ein beträchtliches Gewicht als Kostenfaktor des Handels. Die Erfassung kleiner Warenposten in räumlich weit verstreuten Bauernbetrieben ist nicht nur durch die größere Transportentfernung, sondern insbesondere wegen des damit verbundenen unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwandes mit hohen Kosten belastet.

Der Aufkauf einiger landwirtschaftlicher Erzeugnisse erfordert besondere Kenntnisse des Personals und spezielle technische Einrichtungen. Diese können nur wirtschaftlich genutzt werden, wenn im Einzugsbereich der Firma ein genügend großes Angebot vorhanden ist.

Eine konzentrierte Erzeugung schafft die Voraussetzung für die Einrichtung von Verarbeitungsbetrieben am Standort der landwirtschaftlichen Produktion. Die räumliche Verbindung zwischen landwirtschaftlichen Produktionsschwerpunkten und Verarbeitungsindustrie verbessert die Transportkostenstruktur, da die Gesamttransportkosten so weit wie möglich auf den Absatz hochwertiger, verarbeiteter Waren verschoben, die Erfassungstransporte der Urprodukte dagegen möglichst klein gehalten werden.

Eine Optimierung der Transportkostenstruktur bietet vor allem marktfernen Erzeugerstandorten die Möglichkeit, die aus der Marktferne resultierenden Preisverluste klein zu halten. Im Hinblick auf die Konzentration der Nachfrage ist die Verarbeitung am Standort der landwirtschaftlichen Produktion und damit die Ausbildung regionaler Erzeugungsschwerpunkte schlechthin die Voraussetzung für marktferne Überschüßgebiete, sich am Markt zu behaupten.

Regionale Schwerpunktbildung ist eine wesentliche Voraussetzung des Produktions-Absatzverbundes und damit eine Bedingung für alle mit dieser Organisationsform verbundenen Vorteile. Auf diesen Aspekt wird das folgende Referat näher eingehen.

In Gebieten, in denen eine große Zahl landwirtschaftlicher Betriebe ihre Betriebsorganisation auf ein bestimmtes Erzeugnis stützt, oder in denen sich die Produktion auf relativ wenig Betriebe mit hohem Mengenausstoß konzentriert, ist eine qualitative Vereinheitlichung des Angebots leichter zu erreichen. Für stark ausgebauten Betriebszweige besteht eine enge Marktverbundenheit und damit eine günstige Voraussetzung für die Einflußnahme der Nachfrage auf die Produktion.

Die Erzeugungsberatung kann an Produktionsschwerpunkten besser wirksam werden. Die Aufgaben der landwirtschaftlichen Betriebsberatung haben sich von der Vermittlung produktionstechnischer Grundkenntnisse, z. B. in der Handeldüngeranwendung, Grünlandbewirtschaftung oder Futterkonservierung, auf die betriebswirtschaftliche Hilfestellung bei der Entscheidung über die Betriebsorganisation verlagert. Für

Schwerpunktprodukte der Betriebsorganisation, die auf höchstem produktionstechnischen Niveau hergestellt werden sollen, werden neben der auf den Gesamtbetrieb ausgerichteten Beratung produktgebundene Spezialisten notwendig, die den gesamten Produktionsprozeß von der rein technischen Seite (Investitionen, Einsatz der Betriebsmittel) über die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Produktionsverfahren bis zur Vermarktung (z. B. Wahl der Produktionstermine) überblicken. Der Einsatz solcher Spezialisten ist nur bei genügend großem Produktionsumfang in den landwirtschaftlichen Betrieben und bei hoher räumlicher Erzeugerdichte zu verwirklichen.

Der bessere Nutzeffekt der Beratung, die stärkere Beispieldirkung vorbildlicher Betriebe und die engere Marktverflechtung können in Schwerpunktgebieten die Produktionstechnik auf ein überdurchschnittliches Niveau anheben.

Schwerpunktgebiete der Erzeugung bieten gute Voraussetzungen für die horizontale Integration. Die Erfahrung hat immer wieder gezeigt, daß Erzeugergemeinschaften oder die Nutzung von Gemeinschaftsanlagen auf der Erzeugerebene am besten funktionieren, wenn sie sich räumlich eng konzentrieren und wenn die Zahl der Teilnehmer nicht zu groß ist. Bedingung für einen beschränkten Teilnehmerkreis ist aber, daß der Anteil des einzelnen Betriebes entsprechend groß, d. h. daß der Produktionsumfang des dem Zusammenschluß zugrundeliegenden Erzeugnisses groß genug ist. Das enge räumliche Nebeneinander von Betrieben, die das gleiche Erzeugnis in den Vordergrund ihrer Organisation stellen, ist aber gerade für regionale Erzeugungsschwerpunkte typisch.

Der Bezug von Betriebsmitteln läßt sich sowohl bei entsprechender Ausdehnung eines Produktionszweiges im Einzelbetrieb als auch über den Zusammenschluß von mehreren Betrieben im Einkauf durch die Ausnutzung von Mengenrabatten verbilligen. Hierfür bieten Gebiete mit hoher Produktionsdichte bessere Voraussetzungen.

Darüber hinaus lohnt es sich aber auch für die Zuliefererbranchen der Landwirtschaft, in diesen Räumen Fuß zu fassen. Das kann sich sowohl auf Produktions- oder Aufbereitungsanlagen (Futter-Mischanlagen), auf zentrale Auslieferungslager mit rationellen Verteilereinrichtungen (Futtermitteltankwagen) als auch auf gut ausgestattete Kundendienstwerkstätten für das bei der Erzeugung des jeweiligen Schwerpunktprodukts eingesetzte Spezialinventar beziehen.

Konzentrationsgebiete der landwirtschaftlichen Erzeugung können schließlich regionale Wirtschaftsentwicklungsprogramme unterstützen und effektiver machen. Für viele strukturbenachteiligte ländliche Gebiete der Bundesrepublik ist die Erschließung durch die gewerbliche Wirtschaft eine Vorbedingung für die Lösung der Agrarstruktur. Hierbei wird vielfach zu einseitig an eine Industrialisierung, die neben oder an Stelle der Landwirtschaft treten soll, gedacht. Eine solche Industrialisierung des platten Landes dürfte ohne gezielte Förderungs- und Stützungsmaßnahmen der öffentlichen Hand eine Utopie bleiben. Wenn seit 1956 im Zeichen der Vollbeschäftigung die Arbeitskraftreserven ländlicher Räume nicht in breitem Ausmaß zum bestimmenden Faktor der gewerblichen Standortwahl geworden sind, dann werden sie es mit zunehmender Automatisierung der industriellen Arbeitsgänge künftig immer weniger sein können. Eine regional schwerpunktmaßig ausgebildete landwirtschaftliche Erzeugung bietet den vor- und nachgeordneten Wirtschaftszweigen der Landwirtschaft durch die Sicherstellung eines potenteren Abnehmerkreises bzw. einer standortgerechten Rohstoffbasis neben dem Arbeitsmarkt zusätzliche Standortvorteile, die zusammengenommen den

Anstoß einer wirtschaftlichen Erschließung des betreffenden Gebietes über ein agrarverbundenes Gewerbe geben können.

Zusammenfassend kann man also sagen, daß in Erzeugerschwerpunkten bessere Voraussetzungen für eine wirtschaftliche, auf hohem technischen Niveau stehende Produktion und für einen rationellen Absatz gegeben sind. Diese Vorteile gelten jedoch nicht für alle Erzeugnisse im gleichen Ausmaß. Den höchsten ökonomischen Effekt kann die regionale Schwerpunktbildung bei solchen Produkten haben, die erstens in der Herstellung besondere Spezialkenntnisse, eine besondere technische Ausrüstung und einen hohen Betriebsmitteleinsatz erfordern, die zweitens spezielle Erfassungs- und Verarbeitungseinrichtungen benötigen, die nur in relativ großen Einheiten wirtschaftlich sind und an die drittens besondere Qualitätsansprüche gestellt werden. Typische Schwerpunktprodukte sind somit im Ackerbau

Zuckerrüben  
Braugerste  
Qualitätsweizen  
sowie fast alle Sonderkulturen wie  
Gemüse (insbesondere zur Verarbeitung)  
Wein und  
Hopfen.

In der Veredlungswirtschaft sind es in erster Linie  
Schlachtvieh (einschließlich Mastgeflügel) und  
Eier.

Produktionsschwerpunkte bieten demgegenüber geringere Vorteile bei der Erzeugung von

Füllweizen  
Roggen  
Futtergetreide  
Kartoffeln und  
Milch

Das schließt jedoch das Bestehen von Konzentrationsgebieten in diesen Erzeugungsbereichen nicht aus. Für die Agrarpolitik ergibt sich somit die Situation, daß räumliche Produktionsschwerpunkte nahezu für die ganze Skala der landwirtschaftlichen Erzeugung denkbar sind und daß diese für einen großen Teil der Produkte mit einer wesentlichen Rationalisierung der Herstellung und des Absatzes verbunden sind. Insofern kann man also zunächst die Frage, ob die regionale Schwerpunktbildung in der landwirtschaftlichen Produktion ein Objekt der Agrarpolitik sein sollte, positiv beantworten.

### 3 Begrenzende Faktoren

Den aufgezählten Vorteilen regionaler Produktionsschwerpunkte steht eine Reihe von Risiken gegenüber. Einer Förderung der Konzentration sind dadurch ebenso Grenzen gesetzt wie durch die Standortfaktoren der landwirtschaftlichen Produktion.

### 3.1 Risiken der Schwerpunktbildung

Regionale Erzeugungsschwerpunkte werden im Verein mit dem Aufbau rationeller Absatzwege das Tempo des Produktionswachstums in der Landwirtschaft wesentlich beschleunigen. Einerseits wird in den Konzentrationsgebieten die Intensität der Produktion und damit der Mengenausstoß gesteigert, andererseits ist aber nicht zu erwarten, daß gleichzeitig und im gleichen Maße die Erzeugung in anderen Gebieten aufgegeben wird. Wie bereits erwähnt, ist die Versorgungslage auf wichtigen Nahrungsmittelmärkten des EWG-Gebietes durch Erreichen der Selbstversorgungsschwelle und durch eine Produktion gekennzeichnet, die tendenziell schneller wächst als der Verbrauch. Eine forcierte Produktionssteigerung muß hier die Marktanpassungsprobleme der Landwirtschaft verschärfen.

Die vom bäuerlichen Familienbetrieb geprägte Struktur der europäischen Landwirtschaft macht es unmöglich, das Angebot über eine Produktionsdrosselung in den landwirtschaftlichen Betrieben an die Nachfrage anzupassen. Eine Angebotsdrosselung ist nur über das Ausscheiden ganzer Betriebe aus der Erzeugung zu realisieren. Dieser Prozeß ist in seiner Auswirkung auf den Markt sowohl dadurch beschränkt, daß die zunächst ausscheidenden kleinen Betriebe nur eine geringe Marktleistung haben als auch dadurch, daß mit der Auflösung eines landwirtschaftlichen Betriebes als Unternehmen nicht gleichzeitig seine Produktionskapazität vollständig stillgelegt wird. Aus diesen Gründen müßte sich die Umgestaltung der Agrarstruktur bereits bei der derzeitigen Produktionsentwicklung in einem Tempo vollziehen, das ohne steuernde Eingriffe des Staates weder aus sozialen noch aus regionalwirtschaftlichen Rücksichten auf die Dauer tragbar wäre. Eine Forcierung des landwirtschaftlichen Produktionswachstums durch regionale Erzeugungskonzentration, die die Märkte unter Druck setzt, müßte zwangsläufig die Diskrepanz vergrößern, die zwischen dem Tempo des Produktionswachstums und der Schrumpfung der Landwirtschaft besteht. Wenn es also aus Gründen der Einkommenssicherung und der Behauptung am Markt wünschenswert erscheint, daß regionale Erzeugungsschwerpunkte mit Mitteln der Agrarpolitik gefördert werden, dann bedürfen diese Maßnahmen unbedingt der Ergänzung auf dem Gebiet der Agrarstruktur. Diese muß darauf ausgerichtet sein, das durch ein forciertes Produktionswachstum beschleunigt notwendig werdende Ausscheiden landwirtschaftlicher Betriebe ohne soziale Härten und Preisgabe der wirtschaftlichen Tragfähigkeit ländlicher Gebiete zu ermöglichen. Der angeschnittene Komplex der Agrarstrukturpolitik kann an dieser Stelle nicht behandelt werden. Hier möge der Hinweis genügen, daß in Frankreich die Koppelung einer Politik der Produktionsausweitung in den lebensfähigen Betrieben mit einer konsequenten Agrarstrukturpolitik bereits praktiziert wird.

Die hervorstehenden Maßnahmen auf dem strukturellen Sektor sind dabei:

- Existenzsicherung aufgebender Landwirte durch ausreichende Altersrenten,
- Hilfestellung für jüngere Bauern beim Überwechseln in andere Berufe,
- Entwicklung ländlicher Gebiete im Rahmen regionaler Wirtschaftspläne und Schaffung alternativer Erwerbsmöglichkeiten,
- Aufkauf auslaufender Betriebe durch die staatlich geförderte Siedlungsorganisation SAFER,
- Starke Förderung des ländlichen Mittelschulwesens.

Ein derart geschlossenes Konzept liegt in der Bundesrepublik noch nicht vor. Agrarstrukturpolitik wird in Deutschland immer noch fast allein auf den beiden Teilsektoren Flurbereinigung und Aussiedlung praktiziert, die beide produktionssteigernd wirken und damit auf der gleichen Linie wie die regionale Schwerpunktproduktion liegen. Hier fehlt also noch die Ergänzung durch den Bereich der Agrarstrukturpolitik, der direkt oder indirekt auf Produktionsdrosselung ausgerichtet ist.

Ist in einem Gebiet ein bestimmtes Erzeugnis kennzeichnend für die Produktion und damit ausschlaggebend für das Einkommen der Landwirtschaft, dann wirken sich auch Marktstörungen in regionaler Konzentration aus. Hierbei liegt die Gefahr weniger in saisonalen Preiseinbrüchen als in strukturellen Verschiebungen der Nachfrage. Ständiger Preisdruck auf den Märkten und ein Nachhinken in der Produktionstechnik gegenüber anderen Erzeugergebieten können in einzelnen Fällen ebenso zur Aufgabe der Produktion zwingen wie das wirtschaftliche Versagen eines Handels- oder Verarbeitungsunternehmens, auf das der gesamte Absatz ausgerichtet war. Die Aufgabe eines Schwergewichtsproduktes zwingt zu einer kurzfristigen Abschreibung der Produktionsanlagen und kann zu existenzgefährdenden Verlusten führen. Das gleiche Risiko, das im Einzelbetrieb mit einer Spezialisierung der Erzeugung verbunden ist, stellt sich hier auf regionaler Ebene und gewinnt damit wesentlich an Gewicht.

Dieses Risiko muß allerdings in erster Linie von der Landwirtschaft selbst getragen werden. Es muß jedoch bei staatlichen Förderungsmaßnahmen unbedingt in Rechnung gestellt werden. Praktisch heißt das, daß eine direkte Förderung von Konzentrationsprojekten nur an solchen Standorten gewährt werden kann, die auf lange Sicht die Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Produktion, einer optimalen Produktionstechnik und leistungsfähiger Absatzorganisationen bieten. Dadurch wird die Möglichkeit wesentlich herabgesetzt, durch regionale Schwerpunktproduktion Problemgebiete mit ungenügenden wirtschaftlichen Voraussetzungen zu sanieren.

Die Absatzwege eines Schwerpunktgebietes sind im Idealfalle auf einige wenige, oder auf ein einzelnes Unternehmen konzentriert. Diese Konzentration der Nachfrage schränkt zwangsläufig die Transparenz des Marktes ein. Selbst wenn, z. B. auf dem Schlachtviehsektor, noch ein allgemeiner Markt erhalten bleibt, der die verbliebene Kleinnachfrage befriedigt, so kann er ein völlig unrichtiges Preisbild ergeben, wenn die qualitativ beste Erzeugung diesen Markt gar nicht mehr berührt, sondern direkt an Großnachfrager abgesetzt wird. Dadurch fällt aber für die Lieferanten an Großverbraucher der Maßstab dafür weg, ob die von ihnen erzielten Preise marktgerecht sind oder nicht.

Ein gewisser Schutz gegen ein Preisdiktat der Abnehmer besteht, wenn in einem Gebiet die Vermarktung nicht allein über einen, sondern über einige miteinander konkurrierende Kanäle läuft, vor allem dann, wenn einer davon genossenschaftlich ist. Diese Aufteilung der Nachfrage darf aber auf der Erfassungs- und Verarbeitungsstufe nicht zu einer Zersplitterung in wirtschaftlich zu kleine Betriebseinheiten führen. Sie ist deshalb nur in größeren Erzeugergebieten praktikabel. In kleinen Produktionszentren wird dagegen ein Nachfragemonopol eines einzelnen Unternehmens vielfach nicht zu umgehen sein. Hier sollte wenigstens in benachbarten Regionen eine Konkurrenz genossenschaftlicher und privater Unternehmen die Preisorientierung für den Erzeuger erleichtern.

### 3.2 Die Bedeutung der Standortfaktoren

Der Einfluß, den die *natürlichen Standortfaktoren* Klima und Boden auf die Ausbildung von regionalen Erzeugungsschwerpunkten ausüben, wird durch eine Reihe von Faktoren begrenzt.

1. Unter gegebenen Klima- und Bodenverhältnissen ist im allgemeinen nicht eine, sondern eine Reihe von Kulturpflanzen anbauwürdig. Die Hauptkulturen des Ackerbaues, Getreide, Kartoffel, Feldfutterbau können nahezu an allen Orten des Bundesgebietes mit Erfolg angebaut werden. Für mitteleuropäische Verhältnisse kann man generell sagen, daß sich die Bindungen der Produktion an die natürlichen Standortfaktoren in dem Maße verstärken, wie sich die Voraussetzungen für den Pflanzenbau verschlechtern. Mit steigender Gunst von Boden und Klima wächst also umgekehrt die Variationsmöglichkeit der Bodennutzung.
2. Die Grenzen, die Boden und Klima der Bodennutzung setzen, werden durch den technischen Fortschritt immer weiter hinausgeschoben. Die Entwicklung der Dünung, der Anbau- und Ernteverfahren und der Pflanzenzüchtung lassen die anspruchsvolleren Kulturen immer weiter auf Standorte vordringen, auf denen die natürlichen Wachstumsfaktoren ihren Anbau bisher ausschlossen.
3. Die tierische Veredlungswirtschaft unterliegt nur dann dem Einfluß der natürlichen Standortfaktoren, wenn sie zur Verwertung nicht marktgängiger Futterstoffe notwendig ist, das trifft hauptsächlich für die Rindviehhaltung, abgeschwächt für die Schweinehaltung in kartoffelbaustarken Betrieben zu.

Die natürlichen Standortbedingungen haben somit in der Vergangenheit nur dort zu einer Bildung regionaler Erzeugungs- und Angebotsschwerpunkte geführt, wo sie entweder die Bodennutzung auf eine bestimmte Kulturart festlegten, oder wo sie für einzelne Produkte besonders günstige — in anderen Gebieten nicht gegebene — Anbaubedingungen boten.

Der erste Fall ist vor allem in den absoluten Grünlandgebieten Norddeutschlands, des Alpenvorlandes und der Höhenlagen der Mittelgebirge gegeben. Hier ist die Betriebsorganisation streng an Futterbau-Rindviehhaltung gebunden. Typische Schwerpunkte der Milch- oder Rindfleischproduktion haben sich allerdings nur im Alpenvorland und in den Grünlandgebieten des norddeutschen Flachlandes herausgebildet. In den Mittelgebirgslagen war dagegen die Leistung der Tiere zu gering, um eine überdurchschnittliche Konzentration des Angebotes zu bewirken.

Die begrenzende Wirkung der natürlichen Standortfaktoren hat auch auf den Sandböden Norddeutschlands zu einem Schwerpunkt im Kartoffelbau geführt, der sich auch auf die Schweinehaltung übertragen hat.

Konzentrationsräume, die aufgrund einer Bevorzugung bestimmter Kulturen durch Klima und Boden entstanden sind, haben wir vor allem bei den Sonderkulturen Wein, Hopfen, Tabak, Gemüse und Obst. Auch der Zuckerrübenbau hatte ausgeprägte Anbauschwerpunkte auf den Schwarz- und Braunerden, die aber heute durch das Vordringen der Zuckerrüben auf leichtere Böden nicht mehr so scharf abgegrenzt sind wie früher.

Die Fälle, wo Gunst oder Ungunst der natürlichen Standortfaktoren bisher zu geschlossenen Produktionsgebieten geführt haben, beschränken sich somit auf relativ

wenige Beispiele. Andererseits kann man sagen, daß die meisten heute bereits bestehenden Schwerpunktgebiete auf die dominierende Wirkung der natürlichen Standortfaktoren zurückzuführen sind. In neu zu bildenden Konzentrationsräumen wird diese Wirkung nicht mehr so ausgeprägt hervortreten. Das bedeutet aber nicht, daß sie dabei übersehen werden könnte. Die räumliche Spezialisierung auf Produkte, die von den natürlichen Standortfaktoren abhängen, kann nur dort zum Erfolg führen, wo Boden und Klima dafür gute Voraussetzungen schaffen.

Von den *wirtschaftlichen Standortfaktoren* können vor allem äußere Verkehrslage und Betriebsgrößenstruktur die Bildung von Produktionsschwerpunkten anregen oder fördern.

Die Betriebsgröße, also das Verhältnis von Produktionskapazität zu Arbeitskapazität, gewinnt mit zunehmender Verteuerung und Verknappung der Lohnarbeitskräfte als bestimmender Faktor der Betriebsorganisation immer stärker an Bedeutung. Solange Lohnarbeitskräfte ausreichend und zu geringen Kosten zur Verfügung stehen, übt die Betriebsgröße ihren Einfluß auf die Betriebsorganisation in erster Linie dadurch aus, daß der Lohnarbeiterbetrieb infolge der Elastizität und Anpassungsfähigkeit seines Arbeitseinsatzes das Prinzip der optimalen Anpassung der Produktionsrichtung an die Standortfaktoren verwirklichen kann, während der Familienbetrieb seine Organisation primär auf die produktive Nutzung der als Datum gegebenen Arbeitskraft ausrichten muß. Durch die Verteuerung und Verknappung der Lohnarbeit wird der Faktor Arbeit auch im Lohnarbeiterbetrieb und in dem aus der Gesindeverfassung hervorgegangenen größeren Familienbetrieb der bestimmende Faktor für die Wahl der Produktionsrichtung. Dadurch verlagert sich die arbeitextensive leicht mechanisierbare Produktion in den arbeitskräftearmen großen, die arbeitsintensive Erzeugung in den kleinen Betrieb.

Räumliche Produktionsschwerpunkte können sich aufgrund der Betriebsgrößenstruktur dort herausbilden, wo eine Betriebsgrößengruppe besonders stark besetzt ist. Beispiele hierfür sind das Vordringen der Rindermast in den großbäuerlichen Grünlandgebieten Norddeutschlands oder der Gemüsebau auf den klimabegünstigten Standorten der süd- und westdeutschen Kleinbauerengebiete.

Die Verkehrslage der Produktion zu den Absatzmärkten verliert mit dem wachsenden Ausbau der Verkehrswege und der ständigen Verbesserung der Transporttechnik als Standortfaktor der landwirtschaftlichen Produktion immer mehr an Bedeutung. Für die landwirtschaftlichen Betriebe eröffnet sich damit die Möglichkeit, ihre Erzeugung immer besser den natürlichen Produktionsbedingungen anzupassen. Wenn dieser Tatbestand angesichts der langfristigen bisherigen Entwicklung nicht zu bestreiten ist, so sollte man sich doch vor einer Unterschätzung des Faktors Verkehrslage hüten. Der Einfluß der Transportkosten wurde bisher und wird es z. T. noch auf der Ebene des Bundesgebiets bei wichtigen Massengütern durch Marktordnungssysteme, Transportbeihilfen oder Ausgleichsfonds ausgeschaltet. Zuckerrüben und Düngemittel haben im ganzen Bundesgebiet den gleichen Preis und auch der Getreidemarkt war bis 1962 dem Einfluß der Frachtkosten zwischen Überschuß- und Bedarfsgebieten weitgehend entzogen. Der garantierte Erzeugerpreis war regional wenig gestaffelt und Einfuhrgetreide war in Süddeutschland nur wenig teurer als in Hafennähe. Infolge der Einfuhr- und Freigabepolitik der EVST lag der Einkaufspreis der Landwirtschaft für Futtergerste von 1957 bis 1961 in Norddeutschland sogar ständig höher als im süd-

deutschen Raum. Auch im Milchpreis werden die regionalen Differenzen durch Ausgleichszahlungen zwischen verbrauchernahen und -fernen Standorten weitgehend eingebettet. Getreide- und Milchpreis, denen mit Recht im landwirtschaftlichen Preisgefüge eine Schlüsselstellung eingeräumt wird, sowie die Preise der wichtigsten Betriebsmittel — Handelsdünger und Futtergetreide — waren also bisher den Einflüssen der Verkehrslage weitgehend entzogen. Die Frachtsituation war damit als bestimmendes Kriterium für die Entstehung regionaler Produktionsschwerpunkte bei den Standardbodenerzeugnissen und in der Milcherzeugung ausgeschaltet.

Für Fleisch und Eier konnte sie dagegen beim Absatz der Erzeugung und in den Kosten der Eiweißfuttermittel wirksam werden. Beide Faktoren gaben der Schweine- und Geflügelhaltung einen Standortvorteil in Norddeutschland, da hier sowohl die Entfernung zu den Einfuhrhäfen als auch zum Absatzmarkt am geringsten war. Der sich daraus für Süddeutschland (Südbayern) ergebende Standortnachteil betrug bei Schweinen ca. 5,5 vH, bei Eiern 2,5 vH des Produktionswertes. Ausschlaggebend waren dabei die Transportkosten für den Absatz der Produktion, vor allem für Schlachtvieh, das auch heute noch vorwiegend als Lebendvieh in die Verbrauchsgebiete transportiert wird. Gemessen am Produktionswert lag im Absatz bei Schweinen in Süddeutschland ein Standortnachteil von rund 4 vH, bei Eiern von rund 2 vH, während die Fracht der Nicht-Getreide-Bestandteile des Futters in umgekehrter Richtung den Produktionswert jeweils nur mit 0,5 vH belasteten. Insgesamt ist damit der Frachtkostenbedingte Standortnachteil der süddeutschen bodenunabhängigen Veredlungsproduktion — gemessen an den Unterschieden, die von Betrieb zu Betrieb in der Produktionstechnik bestehen — bisher nicht sehr groß gewesen. Er kann daher allein nicht die Bildung des nordwestdeutschen Konzentrationsgebietes erklären. Ebenso bedeutend wie die geringere Frachtbelaistung ist zweifellos die ältere Tradition dieser Betriebszweige im Norden gewesen, die aus einer Zeit stammt, in der die Transportsituation noch stärker standortdifferenzierend gewirkt hat.

War also bisher die Bedeutung der Verkehrslage als standortbestimmender Faktor so stark eingeschränkt, daß regionale Produktionsschwerpunkte nicht aus der Transportsituation erklärt werden können, so werden künftig die Transportkosten bei der Standortwahl der Produktion wieder ein größeres Gewicht haben. Die gemeinsamen Marktordnungssysteme der EWG sehen bei allen wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen die Anwendung von Richtpreisen vor. Ihnen liegt damit das gemeinsame Prinzip zugrunde, den Preis nur noch an einem bestimmten Punkt — nämlich im Hauptzuschußgebiet — zu stützen und die Preise der übrigen Marktorte sich nach den natürlichen Standortbedingungen in Relation zum Richtpreis entwickeln zu lassen. Über die Konsequenzen dieses Systems auf dem Getreidemarkt wurde auf der Tagung des vergangenen Jahres berichtet. Das Richtpreisprinzip schließt grundsätzlich eine regionale Differenzierung der Frachttarife aus. Ortliche Versorgungssituation und die Frachtbelaistung zwischen Überschuß- und Zuschußgebieten erhalten dadurch wieder ökonomisches Gewicht und werden zu einer stärkeren räumlichen Gliederung der Preise führen.

Realisiert ist das Richtpreissystem bisher nur auf dem Getreidemarkt. Bereits daraus ergeben sich neue Voraussetzungen für die Standortwahl der landwirtschaftlichen Produktion. Ein typisches Beispiel hierfür ist der Qualitätsweizenanbau in Bayern. Auf dieses Beispiel wird am Schluß des Referats näher eingegangen.

Auch für die getreideabhängige Veredlungswirtschaft ergeben sich durch die Regionalisierung der Getreidepreise neue Standortvoraussetzungen. Für Futtergetreide ist das gesamte Bundesgebiet Zuschußgebiet, in dem sich allerdings der Bedarf wie bei Brotgetreide in Norddeutschland konzentriert. Diese Versorgungssituation führt auf dem Futtergetreidemarkt dazu, daß der Preis im Gegensatz zum Brotgetreide kein Nord-Südgefälle hat, sondern auf hohem Niveau im Norden und Süden etwa gleich ist. Theoretisch müßte Süddeutschland sogar höhere Futtergetreidepreise als die hafen nahen Gebiete im Norden haben. Die Relation zwischen den Erzeugerpreisen für Weizen und den Zukaufpreisen für Futtergetreide ist dadurch in Bayern sehr eng und wird nach Norddeutschland weiter. Für die marktferne Landwirtschaft der Getreide überschüßgebiete ergibt sich daraus der Anreiz, die Getreideerzeugung so weit wie möglich selbst zu veredeln. Für die marktnahe Landwirtschaft bleibt dagegen der Getreideverkauf sinnvoll. Von der Getreidemarktsituation her besteht somit die Tendenz, den Standort der getreideabhängigen Veredlungsproduktion in den Getreide überschüßgebieten aufzuwerten.

## 4 Aufgaben und Möglichkeiten der Agrarpolitik

### 4.1 Voraussetzungen für staatliche Eingriffe

Die Bildung regionaler Erzeugerschwerpunkte ist grundsätzlich eine Aufgabe, die die Landwirtschaft selbst in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Absatzorganisationen zu lösen hat. Sie ist sogar ein typisches Beispiel für die Möglichkeit, eine Verbesserung der Einkommenssituation aus eigener Initiative der Bauern herbeizuführen. Die staatliche Agrarpolitik hat hierbei zunächst lediglich die Aufgabe, die wirtschaftlichen Daten so zu setzen, daß sie diese Selbsthilfeaktionen nicht unterbinden. Da praktisch keine agrarpolitische Maßnahme standortneutral ist, hat der Staat seit jeher einen Einfluß für oder gegen die räumliche Konzentration ausgeübt. Allerdings entstanden diese regionalen Auswirkungen bisher vielfach als ungezieltes Nebenergebnis. Soll also die Steuerung regionaler Erzeugerschwerpunkte zum Objekt der Agrarpolitik werden, so muß diese in ihren allgemeinen Maßnahmen zunächst gezielt auf diese Aufgabe ausgerichtet und koordiniert werden. In einer regional gezielten Agrarpolitik darf zum Beispiel kein derartiger Widerspruch bestehen, daß bis 1962 an den marktfernen Standorten Süddeutschlands das Futtergetreide durch die Freigabepolitik der EVST verbilligt wurde, gleichzeitig aber die Schlachthofordnung die Totvermarktung erschwerte und damit der Rationalisierung des Absatzes aus den marktfernen Erzeuger gebieten entgegenwirkte. Neben dieser allgemeine Ausrichtung der politischen und administrativen Entscheidungen auf die regionale Zielsetzung müssen nötigenfalls direkte Maßnahmen zur Förderung der Schwerpunktbildung treten.

Die bisherigen Konzentrationsgebiete entstanden aus der dominierenden Wirkung der natürlichen Standortfaktoren oder aufgrund wirtschaftlicher Faktoren, wenn diese über lange Zeit unverändert wirksam blieben. In beiden Fällen konnten sich Produktions- und Absatzeinrichtungen organisch entwickeln. Der Ausbau der Produktions kapazitäten und die Organisation des Absatzes entwickelten sich meist stufenweise parallel, so daß sich beide Seiten des Marktes überwiegend im Gleichgewicht befand.

den. Diese Voraussetzungen sind bei der gezielten Neubildung regionaler Schwerpunkte nicht mehr gegeben.

1. Die für die Entwicklung zur Verfügung stehende Zeit wird sowohl durch den Terminplan der EWG als auch durch das Tempo der Strukturverschiebungen auf der Nachfrageseite zusammengedrängt.
2. Sowohl auf der Produktions- als auch auf der Absatzseite müssen sofort rationell arbeitende — das heißt in der Regel große — Kapazitäten geschaffen werden, die einen hohen Investitionsaufwand erfordern.
3. Da eine konzentrierte Nachfrage besondere Qualitätsansprüche stellt, stehen die Erzeuger vor dem Problem, nicht nur einen bisher betriebenen Produktionszweig auszudehnen, sondern neue, ihnen bisher unbekannte Produktionsverfahren anzuwenden.
4. Die Standortfaktoren werden den Konzentrationsprozeß in den neuen Gebieten vielfach nicht mit der gleichen Wirksamkeit fördern wie in früheren Fällen.

Diese Umstände können in neuen Konzentrationsgebieten am Anfang leicht zu einem Mißverhältnis zwischen der Leistungsfähigkeit der Marktpartner führen, indem entweder für einen Verarbeitungsbetrieb noch kein ausreichendes landwirtschaftliches Angebot vorhanden ist oder einer ausgebauten Agrarproduktion die Nachfrage fehlt. Dieses erhöhte Anlaufrisiko wird sich vielfach nur durch direkte Maßnahmen der öffentlichen Hand mildern und überbrücken lassen.

Die direkte Hilfestellung für bestimmte Produktionsgebiete ist allerdings problematisch. Die ökonomische Berechtigung für staatliche Eingriffe in die Wirtschaft liegt darin, daß einem Wirtschaftszweig aus gesamtwirtschaftlichen Rücksichten Hilfen gewährt werden. Hierzu kann das soziale Motiv treten, einkommensschwache Teilbereiche besonders zu stützen. Daraus ergibt sich, daß Stützungsmaßnahmen des Staates entweder allen Betrieben eines Wirtschaftszweiges offen stehen müssen oder auf bestimmte Gruppen beschränkte Aktionen nur in einkommensschwachen Betrieben berechtigt sind. Direkte Förderungsmaßnahmen zur Bildung von Schwerpunktgebieten müßten also von allen Erzeugern und Vermarktern in Anspruch genommen werden können, die auf diesem Sektor Initiative entfalten wollen, während bestimmte Regionalprogramme nur für einkommensschwache Gebiete in Frage kämen.

Bei der staatlichen Förderung von Produktionsschwerpunkten ist aber die Stützung einkommensschwacher Gebiete nicht mehr das einzige Argument für eine regionale Begrenzung der Maßnahmen. Die zu erwartende Versorgungslage auf den gemeinsamen Agrarmärkten und der produktionssteigernde Effekt der zur Schwerpunktförderung eingesetzten agrarpolitischen Instrumente machen es notwendig, diese Maßnahmen nur dort einzusetzen, wo auf lange Sicht eine Behauptung am Markt wahrscheinlich ist. Eine regionale Bindung der Mittel ist auch dann erforderlich, wenn das zur Verfügung stehende Finanzvolumen so klein ist, daß bei genereller Zugänglichkeit die Gefahr einer unökonomischen Zerplitterung besteht. Hierbei stellt sich nun das Problem, daß der schnellste Nutzeffekt und die geringste Risikobelastung bei einer Schwerpunktproduktion in Gebieten mit wirtschaftlich gesunden und produktionstechnisch fortgeschrittenen Betrieben besteht, während die eigentlichen landwirtschaftlichen Problemgebiete wegen struktureller Mängel, ungünstiger Standortbedingungen und insgesamt niedrigeren Produktionsniveaus diese Vorteile nicht bieten und zudem noch

einen höheren staatlichen Aufwand erfordern. Sollen die staatlichen Mittel nicht unökonomisch eingesetzt werden, müssen sie zunächst dorthin fließen, wo sie den größten Effekt haben. In den einkommensschwachen, wenig Entwicklungsfähigen Gebieten haben nicht die Produktions- und Absatzförderung, sondern der strukturelle und soziale Sektor zeitlichen Vorrang.

#### 4.2 Agrarpolitische Mittel der Schwerpunktförderung

Das Instrumentarium, das der nationalstaatlichen Agrarpolitik zur Förderung regionaler Produktionsschwerpunkte zur Verfügung steht, erfährt neben den genannten ökonomischen Einschränkungen seine Begrenzung durch die Bestimmungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Eine genaue Katalogisierung der erlaubten und verbotenen nationalstaatlichen Mittel ist von der Kommission bisher nicht vorgelegt worden, so daß gegenwärtig die allgemeinen Bestimmungen des Vertrages und der Kommissionsverordnung 26 gelten.

Artikel 92 des Vertrages verbietet grundsätzlich alle staatlichen Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Für die Landwirtschaft besteht nach Artikel 42 allerdings die Möglichkeit von Ausnahmen, soweit diese zur Erreichung der in Artikel 39 festgelegten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik notwendig sind. Für die regionale Schwerpunktbildung ließen sich eine ganze Reihe dieser Ziele heranziehen, insbesondere in Absatz 1 a das Ziel, »die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern«, und

in Absatz 1 c das Ziel, »die Märkte zu stabilisieren«.

Die Inanspruchnahme dieser Ausnahmebedingungen unterliegt allerdings nach Artikel 4 der EWG-Verordnung Nr. 26 den Bestimmungen des Artikels 93 Absatz 4 des Vertrages. Danach ist die Kommission von der geplanten Einführung einer Beihilfe zu unterrichten, damit sie diese auf ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag bzw. bestehenden Verordnungen prüfen kann.

Unter diesem Gesichtspunkt soll das einsetzbare agrarpolitische Instrumentarium dargestellt werden.

Unter den allgemeinen Instrumenten einer regional ausgerichteten Agrarpolitik ist das wichtigste die Frachtpolitik. Die Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele im allgemeinen und regionalen Stützungsmaßnahmen im besonderen durch Differenzierung der Frachtsätze ist kein Novum. Sonderfrachtsätze für Getreide und Kohle, Sondertarife für Transporte von den deutschen Nordseehäfen, Frachtbeihilfen für die Transporte der Zonenrandgebiete und Ostbayerns und die Sozialtarife im Personenverkehr sind Beispiele hierfür. Die Möglichkeit, wirtschaftspolitische Ziele über Manipulierung der Frachtkosten zu verfolgen, war bisher auf nationaler Ebene dadurch gegeben, daß die Eisenbahn als größter Verkehrsträger Eigentum des Bundes ist. Die Bahntarife konnten also administrativ entschieden werden. Auch die Tarife der privaten Verkehrsträger unterlagen der Genehmigungspflicht durch den Staat. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit staatlicher Frachtabventionen, die z. B. für Getreidetransporte

bis 1962 örtlich gezielt, heute generell gezahlt werden. Die verkehrspolitische Zielvorstellung der EWG ist es nun, den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu mobilisieren und — in Grenzen — marktwirtschaftliche Prinzipien in der Verkehrswirtschaft zu verwirklichen. Das bedeutet, daß den Verkehrsträgern mehr Freiheit in ihrer Tarifgestaltung eingeräumt werden muß und damit die administrative Einflußmöglichkeit eingeschränkt wird. Die stärkere Eigenverantwortlichkeit der Verkehrsträger schließt zwar nicht aus, daß ihnen vom Staat für bestimmte Güter Tarifauflagen gemacht werden, sie bedingt aber, daß die mit diesen Auflagen verbundenen Verluste direkt vom Staat getragen werden müssen. Für die Bundesbahn sind bereits die ersten Gesetze in dieser Richtung erlassen worden. Damit wird — im Gegensatz zur bisherigen Praxis der direkten Tarifbeeinflussung und des fiskalischen Ausgleichs des Gesamtverlustes der Bundesbahn — künftig jede tarifpolitische Maßnahme als einzelne, einen bestimmten Wirtschaftsbereich zuzuordnende Subvention erkennbar. Sie unterliegt damit ebenso der Melde- und Genehmigungspflicht bei der Kommission wie andere direkt gewährte Finanzbeihilfen. Darüber hinaus vergrößert der Zwang, jede Einzelmaßnahme als gesonderte Subvention zu qualifizieren und zu quantifizieren, die bürokratischen Schwierigkeiten beim Einsatz der Frachtpolitik als Instrument regionaler und sektoraler Wirtschaftspolitik.

Ein zweites Instrument der Agrarpolitik ist in diesem Zusammenhang die Aufstellung verbindlicher Qualitätsnormen für die Erzeuger. Diese Maßnahmen wirken zwar für sich allein noch nicht konzentrationsfördernd auf die landwirtschaftliche Produktion. Sie setzen aber Maßstäbe für eine stärkere qualitätsbedingte Preisdifferenzierung am Markt und für die Bindung direkter Fiskalbeihilfen an die Erfüllung qualitativer Mindestnormen. Da Konzentrationsgebiete die schnellere Vereinheitlichung und Steigerung der Qualität in der Erzeugung erwarten lassen, werden diese auch bevorzugt in den Genuß der Folgewirkung einer verbindlichen Qualitätsstandardisierung gelangen.

Mit der Aufstellung von Qualitätsnormen durch den Staat haben vor allem die Agrarexportländer ihr Angebot wirksam vereinheitlichen können. Trotz dieser positiven Erfahrungen sollte dieser Sektor keine bevorzugte Domäne der Staatsorgane werden. Qualitätsstandards müssen immer wieder der Entwicklung der Nachfrageansprüche und der Produktionsmöglichkeiten angepaßt werden, eine Aufgabe, für die der Administration meist die nötige Elastizität fehlt und die deshalb am besten von den Marktpartnern selbst vorgenommen werden sollte. Nur wo diese keine Einigung erzielen können, sollte der Staat als Mittler auftreten.

Auf der Grenze zwischen allgemein wirksamen und direkten agrarpolitischen Instrumenten liegt die Ausrichtung der Beratung auf die Förderung regionaler Erzeugungsschwerpunkte. Schwerpunktbildung auf regionaler Ebene heißt auch Schwerpunktbildung im einzelnen Betrieb. Das gilt in erster Linie in der Veredlungsproduktion. Bei der damit notwendig werdenden Umstellung der Betriebsorganisation muß die Beratung den landwirtschaftlichen Betrieben Hilfestellung leisten. Diese allgemeine Betriebsberatung muß in potentiellen Schwerpunktgebieten durch eine spezielle Produktionsberatung ergänzt werden, die die zur Erzeugung des Schwerpunktprodukts notwendigen Spezialkenntnisse vermittelt. Der gezielte Einsatz der offiziellen Beratung kann von der Agrarpolitik weit stärker als bisher als Instrument der regionalen Produktionssteuerung verwendet werden.

Den höchsten Effekt hat zweifellos die direkte — gegebenenfalls regional begrenzte — finanzielle Förderung der räumlichen Erzeugerkonzentration. Der größte Engpaß entsteht bei der Bildung neuer Konzentrationsgebiete in den beteiligten Betrieben durch die mit der Umstellung auf ein Schwerpunktprodukt verbundenen hohen Investitionen. Investitionshilfen sollten daher unter den Instrumenten einer direkten staatlichen Förderung an erster Stelle stehen. Beihilfen oder günstige Kredite müssen dabei sowohl für den Ausbau und die Rationalisierung der Produktionskapazitäten in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch auf der Handels- und Verarbeitungsstufe eingesetzt werden.

Ein wesentlicher Hinweis darauf, daß solche Investitionshilfen EWG-konform sind — oder wenigstens von der Verwaltung in Brüssel so gesehen werden —, ist der Verordnungsentwurf zur Einrichtung eines gemeinsamen Ausgleichs- und Garantiefonds<sup>1)</sup>. Dieser geplante Fonds soll einerseits die Herabschleusung der Preise bei Agrarexporten der Gemeinschaft ermöglichen und andererseits die Verbesserung der inneren Marktstruktur unterstützen. Zuschüsse aus dem Fonds können für Vorhaben gewährt werden, die bestimmten Kriterien entsprechen. Eines dieser Kriterien ist, daß zur Durchführung der Vorhaben eine »finanzielle Mindestbeteiligung der öffentlichen, halböffentlichen oder privaten Stellen ... in Höhe von 30 vH« sichergestellt ist (Art. 13, 1 c). Bevorzugt bezuschußt sollen Vorhaben werden, die unter anderem Teil eines regionalen Wirtschaftsentwicklungsprogrammes sind (Art. 13, 2 a). Gegenstand der Förderung sollen alle Maßnahmen sein, die der »Anpassung und Verbesserung der Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen« und der »Anpassung und Ausrichtung der Erzeugung ...« dienen (Art. 15, 1). Im einzelnen werden auf der Nachfrageseite genannt (Art. 15, 2):

- Neu- oder Umbau von Lagerkapazitäten
- Neu- oder Umbau von Verarbeitungsbetrieben
- Verbesserung des Verteilersystems.

Auf der Erzeugerseite sind es (Art. 15, 3):

- Mengenmäßige Anpassung der Erzeuger an die Absatzmöglichkeiten, insbesondere durch Umstellung in bestimmten Produktionszweigen
- Umstellung in der Qualität der Erzeugnisse.

Die regionale Schwerpunktbildung in der landwirtschaftlichen Erzeugung läßt sich vollständig in dieses Programm einfügen, in ein Programm also, in dem nationale Beihilfen ausdrücklich zur Voraussetzung der Beteiligung des Fonds der Gemeinschaft gemacht werden.

Der Garantiefonds ist noch nicht beschlossen, bietet also noch keine rechtliche Grundlage. Immerhin zeigt der Verordnungsentwurf, welche Grundhaltung in der Kommission zur Frage direkter Beihilfen der öffentlichen Hand im Rahmen des vorliegenden Problemkreis eingenommen wird.

<sup>1)</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Bedingungen der Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Bulletin der EWG. Nr. 4, Jg. 1963 Sonderbeilage S. 14 f.

## 5 Das Beispiel Qualitätsweizen

Abschließend soll an einem typischen Beispiel, das alle wesentlichen Probleme der Schwerpunktbildung landwirtschaftlicher Erzeugung in sich vereinigt, der theoretisch dargestellte Sachverhalt verdeutlicht werden. Dieses Beispiel ist der Qualitätsweizenanbau in Südbayern.

### 5.1 Bestimmungsgründe für den Standort

Durch die Einführung der neuen Getreidemarktordnung wurde der Preis für ausländischen Qualitätsweizen in Südbayern (Landshut) wesentlich verteuert. Bei Unterstellung gleicher Feuchtigkeit liegt sein Preis je nach Qualität und Herkunft um rund 80 bis 120 DM/t über dem Interventionspreis für einheimischen Füllweizen. Für die Landwirtschaft ist damit erstmals in der Nachkriegszeit vom Markt her wieder ein Anreiz für die Produktion inländischen Qualitätsweizens gegeben. Hierfür bieten auch Boden und Klima in den Ackerbaugebieten Südbayerns günstige Voraussetzungen.

Der Anbau von Qualitätsweizen bietet nicht nur eine isolierte Marktchance, sondern könnte auch dazu beitragen, den Weizenmarkt insgesamt, der unter hohen Überschüssen von Füllweizen steht und auf dem deshalb das ganze Jahr über nur der Interventionspreis erzielt werden kann, zu entlasten. Der Füllweizenüberschuss wird vor allem in Südbayern produziert. Gelingt es, in diesem Gebiet Mühlen vom Zukauf ausländischen Qualitätsweizens unabhängig zu machen, dann könnte das im Verein mit einer verstärkten Nachfrage nach Futtergetreide zu einer vollständigen Beseitigung des Füllweizenüberschusses führen.

Darüber hinaus ist der Anbau von Qualitätsweizen langfristig gesehen sowohl für die Landwirtschaft als auch für die Mühlenwirtschaft in Südbayern eine Frage der Behauptung am Markt. Im Mühlengewerbe sind rund 80 vH der Gesamtkosten Rohstoffkosten. Voraussetzung einer wirtschaftlichen Produktion ist daher eine breite Rohstoffbasis am eigenen Standort. Gegenwärtig wird die ungünstige Lage der bayerischen Mühlenwirtschaft zu den Einfuhrhäfen noch durch die niedrigen Preise für inländischen Füllweizen kompensiert. Nun werden aber in Frankreich große Anstrengungen zur Verbesserung der Weizenqualität unternommen. Da Frankreich Weizenüberschussland ist, eröffnet sich für die oberrheinischen Mühlen die Aussicht auf einen frachtgünstigen Qualitätsweizeneinkauf. Diese könnten dadurch einen fühlbaren Kostenvorsprung gewinnen. Wenn die bayerische Landwirtschaft dann nicht in der Lage ist, einen der französischen Qualität gleichwertigen Weizen anzubieten, dann müßten auch die bayerischen Mühlen angesichts des scharfen Wettbewerbs auf dem Mehlmärkt versuchen, kleberreichen Weizen aus Frankreich zu beziehen. Dazu wären sie selbst dann gezwungen, wenn dieser Weizen für sie mit höheren Transportkosten belastet wäre. Die Absatzaussichten für kleberarme bayerischen Weizen am Produktionsstandort müßten sich in diesem Falle entscheidend verschlechtern.

### 5.2 Bestimmungsgründe für enge räumliche Konzentration

Qualitätsweizen ist in Südbayern ein typisches Produkt für eine regionale Schwerpunktbildung, weil hier die Marktvaussetzungen am günstigsten sind. Die beson-

deren Schwierigkeiten, die in der Erfassung des Qualitätsweizens liegen, machen darüber hinaus eine weitere Konzentration in kleinen Anbaugebieten innerhalb des südbayerischen Raumes notwendig. Mindestens in der Einführungszeit liegt hier eines der zentralen Probleme überhaupt. Der überseeische Qualitätsweizen steht den Mühlen in großen einheitlichen Partien zur Verfügung. Die gleichen Vorzüge muß die inländische Erzeugung bieten, wenn sie von den Mühlen mit einem maximalen Aufpreis aufgenommen werden soll. Diese Notwendigkeit stellt den Handel insofern vor eine völlig neue Situation, als die Getreideerfassung bisher darauf eingerichtet war, die Weizenerzeugung lediglich nach verschiedenen Feuchtigkeitsstufen getrennt aufzunehmen. Bereits hierbei ergaben sich in der Getreideernte für kleinere Lagerhäuser Organisationsschwierigkeiten, die sich bei der getrennten Erfassung von zwei Weizenqualitäten praktisch verdoppeln.

Man könnte deshalb daran denken, daß sich zu kleine Lagerhäuser untereinander in die Weizenerfassung teilen, indem sich nur ein Lagerhaus auf die Erfassung von Qualitätsweizen spezialisiert. Grundsätzlich kann diese Aufgabenteilung aber erst erfolgen, wenn eine genügend große Anlieferung einer Qualität garantiert ist. Bei 500 t Lagerkapazität in einem kleinen Lagerhaus und einem Ertrag von 40 dz/ha müßten 125 ha Qualitätsweizen im engeren Einzugsbereich eines Lagerhauses angebaut werden. Aber auch für größere Kapazitäten lohnt sich eine getrennte Erfassung nur, wenn die angelieferte Menge genügend groß ist. Als wirtschaftlich vertretbar wird dabei eine Mindestmenge von ca. 20 vH der Aufnahmekapazität für Weizen angesehen. In einem großen Lagerhaus entspricht das einer Anlieferung von 1000 t, bzw. einem Anbau von 250 ha.

Neben der wirtschaftlichen Ausnutzung der Kapazität stellt sich bei der Erfassung das Problem der Qualitätskontrolle. Eine kurzfristige Beurteilung des angelieferten Weizens an der Rampe auf seine Backqualität ist gegenwärtig nicht möglich. Der Erfassungshandel muß sich deshalb indirekt sichern. Das kann zunächst dadurch geschehen, daß er sich Gewißheit über die in seinem Bereich angebauten Sorten verschafft. Daneben müßte aber der Erzeuger die Durchführung aller für die Qualitätserzeugung notwendigen Anbaumaßnahmen nachweisen. Praktisch lassen sich diese Forderungen nur verwirklichen, wenn im Einzugsbereich eines Lagerhauses nur eine Qualitätssorte angebaut wird, der Abnehmer die am Anbau beteiligten Betriebe und deren Produktionsumfang kennt und Sicherheit über die Durchführung aller notwendigen Kulturmaßnahmen beim Erzeuger besteht. Aus diesen Gründen sollten Saatgutlieferungen und Abnahme der Ernte zweckmäßigerweise beim gleichen Unternehmen gekoppelt und eine obligatorische Anbauberatung eingeführt werden. Um diese Beratung praktisch möglich zu machen, sollte im Einzelbetrieb eine Mindestanbaufläche von ca. 2,5 ha nicht unterschritten werden. Am vorteilhaftesten wäre hier der Zusammenschluß mehrerer Erzeuger zu Anbaugemeinschaften, die en bloc Gegenstand der Beratung sein könnten und die die Anbaumaßnahmen innerhalb der Gemeinschaft selbst überwachen.

### 5.3 Gründe für Staatshilfe

Die Spanne zwischen dem Interventionspreis für inländischen Füllweizen und dem Preis für Auslandsqualitätsweizen ist allerdings nicht in vollem Umfang als Preis-

anreiz für die inländischen Erzeuger gegeben. Das liegt zunächst daran, daß auch die besten deutschen Weizensorten in ihrer Backqualität noch weit hinter den überseeischen Standards zurückstehen. Berechnet man allein aufgrund der Qualitätsunterschiede für deutschen Weizen einen Substitutionspreis gegenüber Überseeimporten, dann könnten deutsche Spaltenqualitäten um 60 bis 70 DM/t teurer als der Interventionspreis bezahlt werden. Aus diesem maximalen Mehrerlös müssen aber eine Reihe von Mehrkosten gedeckt werden. Das sind in der Landwirtschaft im wesentlichen

- zusätzliche Kulturmaßnahmen
- häufigerer Saatgutwechsel
- Beschränkung der Sortenauswahl und damit fehlende Anpassungsmöglichkeit an eine unterschiedliche Bodengüte der Feldstücke
- die Ertragsunsicherheit der guten Weizensorten, die gegenüber den ertragssicheren Füllweizen durchschnittlich 7 bis 9 vH Minderertrag bringen
- gegebenenfalls Mehrkosten für Trocknung und Lagerung und
- Mehrkosten für die Qualitätsprüfung der gelieferten Partien.

Im Handel entstehen Mehrkosten für die getrennte Erfassung der Anlieferung nach Backqualitäten, gegebenenfalls auch ein Mehraufwand für schlechtere Ausnutzung der Lagerkapazitäten und schließlich ein erhöhtes Risiko in der Erfassung und im Verkauf. Rechnet man diese Mehrbelastungen zusammen, dann bleibt für den Erzeuger kaum noch ein Gewinnanreiz für die Aufnahme der Qualitätsweizenproduktion übrig. Ohne einen materiellen Anreiz wird sich die Landwirtschaft aber nicht in der für eine wirtschaftliche Erfassung notwendigen räumlichen Konzentration auf Qualitätsweizen umstellen, da die übergeordneten marktpolitischen Gründe für den einzelnen Bauern nicht ohne weiteres zu erkennen sind. Die Agrarpolitik hat hier die Aufgabe, die Anlaufschwierigkeiten durch eine Starthilfe zu überbrücken.

#### **5.4 Förderungsmittel**

Den Katalog der möglichen staatlichen Förderungsmaßnahmen kann man in zwei Komplexe unterteilen: Maßnahmen im Rahmen bestehender staatlicher Institutionen und Einrichtungen und staatliche Finanzbeihilfen. Die Schwierigkeiten, die für Neu einföhrung von Finanzhilfen im Gemeinsamen Markt bestehen, machen zunächst die Ausschöpfung aller Maßnahmen der zuerst genannten Kategorie notwendig. Hierzu gehört: der kostenlose Einsatz aller staatlichen Einrichtungen wie Anbauberatung, Labors zur Qualitätsprüfung und Forschungseinrichtungen.

Einen direkten finanziellen Effekt hat die Frachtpolitik, die in diesem Fall nicht einmal mit Mehrausgaben, sondern mit einer Ausgabeneinsparung verbunden ist. Die Preischancen für inländischen Qualitätsweizen sind um so höher, je größer der Abstand zwischen Interventionspreis und dem Preis für Auslandsgtetreide ist. Dieser Abstand wird gegenwärtig durch die Subventionierung der Getreidefrachten mit 25 vH in Landshut um 17,30 DM/t eingeengt. Um den gleichen Betrag würden die Preischancen für inländischen Qualitätsweizen bei Wegfall der Frachtsubventionen angehoben.

Direkte Finanzhilfen sind:

Investitionshilfen zum Ausbau der Lager- und Trocknungskapazitäten im Er-

fassungshandel und auf der Erzeugerstufe bei Anbaugemeinschaften, um diese von dem Zwang der sofortigen Ablieferung der Ernte unabhängig zu machen.

Eine pauschale Kostenbeihilfe je ha Anbaufläche für die mit der Qualitätsweizen-erzeugung verbundenen Mehraufwendungen. Diese Beihilfen müssen an den Nachweis einer ordnungsgemäßen Durchführung der notwendigen Kulturmaßnahmen gekoppelt werden.

Finanzbeihilfen zur Prämierung hoher Qualitäten in der Züchtung und in der Produktion.

Von diesem Katalog agrarpolitischer Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher nur die Möglichkeit der pauschalen Kostenbeihilfe und der Prämierung von Züchtungserfolgen ergriffen. Die Kostenbeihilfe wird an Anbaugemeinschaften gezahlt. Alle anderen Maßnahmen, die für dieses Vorhaben ebenfalls zur Verfügung stünden, hat die offizielle deutsche Agrarpolitik bisher nicht genutzt. Damit wurde also nur der Teil des agrarpolitischen Instrumentariums eingesetzt, der allgemein den Qualitätsweizenanbau fördert, während gerade von denjenigen Mitteln, die auf eine regionale Schwerpunktbildung dieser neu aufzubauenden Produktion hinwirken — nämlich der Fracht-politik und den Investitionshilfen für Lagerkapazitäten —, kein Gebrauch gemacht wurde.

## 6 Zusammenfassung

In dem Maße, wie die nationalstaatlichen Kompetenzen der Preispolitik auf supranationale Einrichtungen übertragen werden, gewinnt die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Produktion und des Absatzes der Erzeugnisse als Objekt der nationalen Agrarpolitik an Gewicht. Die regionale Schwerpunktbildung der Erzeugung ist bei vielen Agrarprodukten eine Voraussetzung für den Aufbau wirtschaftlich arbeitender Anlagen und Organisationsformen in Produktion und Absatz und damit ein Mittel, den verschärften Wettbewerb auf dem größeren europäischen Markt bestehen zu können. Wenn jedoch ihre ökonomischen Vorteile voll wirksam werden, dann ist sie mit einer wesentlichen Beschleunigung des Produktionswachstums in der Landwirtschaft verbunden. Dieser Effekt wird auf dem künftigen europäischen Agrarmarkt, der ohnehin zu Produktionsüberschüssen tendiert, die Probleme der Anpassung des Angebots an die Nachfrage verschärfen. Die Produktionsförderung in regionalen Erzeugungsschwerpunkten muß deshalb durch Maßnahmen auf dem Gebiet der Struktur- und Sozialpolitik ergänzt werden, die auf eine Drosselung der Produktion hinwirken. Die Verlagerung des Schwerpunktes nationalstaatlicher Agrarpolitik auf Produktion und Absatz zwingt diese nicht nur, ihre Maßnahmen künftig mehr als bisher auf ihre Wirkung am Markt zu überprüfen, sondern verlangt auch eine politische Entscheidung darüber, welchen landwirtschaftlichen Produktionsgebieten die Behauptung am Markt bevorzugt gesichert werden soll. Aus ökonomischer Sicht muß diese Entscheidung zu gunsten des produktionstechnisch fortschrittlichen, wirtschaftlich entwicklungsfähigen Teils der Landwirtschaft fallen. In diesem Sektor hat die Förderung der Schwerpunktproduktion Vorrang, da sie hier dazu beitragen kann, der Landwirtschaft in relativ kurzer Zeit eine tragfähige ökonomische Basis zu schaffen. In den eigentlichen landwirtschaftlichen Problemgebieten belasten strukturelle Mängel, ungünstige Standort-

bedingungen und im allgemeinen ein niedriges Niveau der Produktionstechnik die Bildung von Erzeugungsschwerpunkten mit einem sehr hohen Risiko. Hier müssen Struktur- und Sozialpolitik zeitlichen Vorrang haben.

Das agrarpolitische Instrumentarium wird durch die EWG auf nationaler Ebene eingeschränkt. Trotzdem bleiben in der Frachtpolitik, in Investitionshilfen und regional gezieltem Einsatz der Beratung noch genügend Möglichkeiten einer Förderung regionaler Erzeugungsschwerpunkte. Nationalstaatliche Maßnahmen auf diesem Sektor sollten mit der EWG um so eher in Einklang zu bringen sein, als hier ein typisches Beispiel der Förderung einer wirtschaftlich sinnvollen Selbsthilfe der Landwirtschaft gegeben ist, das der agrarpolitischen Grundkonzeption der Gemeinschaft voll entspricht. Aufgabe nationaler Agrarpolitik kann es künftig nicht mehr sein, von Fall zu Fall die eine oder andere Maßnahme bei der EWG-Kommission durchzusetzen. Es kommt vielmehr darauf an, zunächst eine klare Entscheidung über die Objekte zu fällen, die auf nationaler Ebene die Einkommenssituation der Landwirtschaft verbessern können. Hierbei müssen die drei Bereiche Markt-, Struktur- und Sozialpolitik zu einem in sich geschlossenen Programm vereinigt werden. Ein wesentlicher Teil der Marktpolitik ist die regionale Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Erzeugung. Da das nationale Instrumentarium beschränkt ist, ist ein Erfolg nur dann gesichert, wenn die verbleibenden Mittel geschlossen zur Verwirklichung der gesteckten Ziele eingesetzt werden. Das Beispiel Qualitätsweizen zeigt, daß in der Bundesrepublik weder die Entscheidung über das agrarpolitische Konzept noch die Koordinierung des Instrumentariums bisher erfolgt ist.