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.

Gollnick, H.: Probleme der Agrarpolitik und Wirtschaftsordnung in entwickelten Industriestaaten. In: Schmitt, G.: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 6, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1969), S. 11-21.

Probleme der Agrarpolitik und Wirtschaftsordnung in entwickelten Industriestaaten

von Heinz Gollnick

1 Freie Marktwirtschaft als generelles Regulierungsprinzip? 11
2 Unterschiede in der Entwicklungsstruktur zwischen Industrie und Landwirtschaft 12
3 Die Lage der Landwirtschaft bei unterschiedlicher volkswirtschaftlicher Entwicklung 14
4 Ähnliche Verhältnisse auch in anderen Wirtschaftsbereichen 15
5 Prüfungskriterien für agrarpolitische Maßnahmen 15
6 Zu neuen Konzepten einer effizienten, an die Wirtschaftsentwicklung angepaßten Agrarpolitik 16
7 Neuausrichtung der Preisstützungspolitik[1]) 18
8 Neuausrichtung der Strukturpolitik 19
9 Schlußbemerkungen 21

1 Freie Marktwirtschaft als generelles Regulierungsprinzip?

Verfolgt man aufmerksam über eine längere Zeitspanne hinweg die Wirtschaftsteile der führenden deutschen Tageszeitungen, so nehmen in ihnen selbstverständlich die Probleme der Landwirtschaft und ihre Anpassungsschwierigkeiten an ein schnelles volkswirtschaftliches Wachstum einen entsprechenden Raum ein. Wollte man rein dem Gefühl nach sagen, welche Ratschläge wohl der Grundtendenz nach der Landwirtschaft gegeben werden und welche Meinungen vertreten werden, so kann man wohl mit einigem Recht alles auf den einen recht groben Nenner bringen: „Hin zur freien Marktwirtschaft; laßt die Preise Angebot und Nachfrage ausgleichen; wenn dieses in anderen Bereichen der Volkswirtschaft - zum Teil mit einigen Härten und einigem Wehklagen - möglich gewesen ist und zu beachtlichem Wirtschaftswachstum der gesamten Volkswirtschaft geführt hat, warum sollte dieses nicht das beste Rezept auch für den Bereich der Landwirtschaft sein?"

Noch vor drei oder vier Jahren schien die Landwirtschaft der einzige Bereich zu sein, in dem noch Staatseingriffe vorherrschen und noch nicht mit voller Konsequenz dem Prinzip der freien Marktwirtschaft gehuldigt wird. Der Wohnungsmarkt war auf dem Weg der scheinbaren Besserung; die Landwirtschaft war - nach dem Presse-Jargon einer führenden Tageszeitung - die letzte Oase der nichtfreien Marktwirtschaft. Es wurde übersehen, daß sich bereits recht stattliche Anfänge staatlicher Regulierungsmaßnahmen in zwei anderen Bereichen abzeichneten, dem Energiesektor und Verkehrssektor.

---

[1]) Kapitel 7 und 8 wurden nach der Tagung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft des Landbaues ausgearbeitet.

Etwas überspitzt formuliert kann man vielleicht sagen, daß in den letzten Jahren der Ära Erhardt das Prinzip der freien Marktwirtschaft zu einer Ideologie zu werden drohte. Eine jede Ideologiebildung ist jedoch äußerst gefährlich, denn eine Ideologie als solche bringt es mit sich, daß die in ihr enthaltenen Grundgedanken – hier in diesem Falle der Glaube an das automatische Regulativ der freien Marktwirtschaft – unbedenklich auf alles übertragen werden, auf alle Bereiche einer Volkswirtschaft und beispielsweise auch auf alle Länder, die sich um wirtschaftliches Wachstum bemühen, z. B. insbesondere die Entwicklungsländer.

Andererseits ist das Mißtrauen weiter Bereiche der Öffentlichkeit und der Presse gegen Staatseingriffe berechtigt, denn es scheint doch so etwas ähnliches zu geben wie ein Gesetz der zwangsläufigen Ausdehnung und Erweiterung staatlicher Regulierungsmaßnahmen, hat man einmal mit ihnen begonnen. Innerhalb eines Bereiches scheinen sie sich sehr schnell bis zu einem ineffizienten Perfektionismus auszuweiten; auch scheinen sie die Tendenz zu haben, sich auf weitere Bereiche auszudehnen.

Gerade in diesen Tagen, in denen von seiten der EWG um eine neue Konzeption der längerfristigen Agrarpolitik gerungen wird, ist es wohl zweckmäßig, sich etwas tiefergehende Gedanken über die Grundsätzlichkeit staatlicher Eingriffe zu machen. Anerkennt man die Erfolge, die man bei der Einführung des Prinzips der freien sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland erzielt hat, und geht man davon aus, daß es auch weiterhin so weitgehend wie möglich erhalten bleiben soll, so ist doch eine eingehende Analyse der Frage notwendig, warum es in einigen Bereichen zu Schwierigkeiten gekommen ist und warum anscheinend oder tatsächlich die vielgepriesene Automatik der freien Marktwirtschaft nicht oder unzureichend funktioniert.

2 Unterschiede in der Entwicklungsstruktur zwischen Industrie und Landwirtschaft

Ich möchte in einigen wenigen Thesen auf Tatsachen, zum Teil sind es historische Tatsachen, hinweisen, um die Bedingtheit der Automatik der freien Marktwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung herauszustellen und um die Gründe für ihr unzulängliches Funktionieren in Teilbereichen ableiten zu können:

1. Der Beginn der Industrialisierung in den europäischen Ländern fällt nicht in eine Zeitperiode einer irgendwo oder irgendwie vorhandenen freien Marktwirtschaft, sondern in die Zeit des aufgeklärten Absolutismus. Der Kapitalismus war in seinen Anfängen die sorgsamst gepflegte und gehegte Pflanze des Staates. Er stimulierte den technischen Fortschritt, lenkte und plante die Produktion und – was wohl noch entscheidender war – er sorgte für die Absatzmärkte (dieses gilt für Groß-Britannien für die Zeit von 1660 bis 1760 in gleicher Weise wie z. B. für Preußen und Österreich in den Jahren 1750 bis 1800) [2 und 7].
   Ich möchte hier schließlich auch auf die heutige Lage der Entwicklungsländer verweisen, denen unbesehens der schöne – ich möchte sagen: ideologiebedingte – Rat zur freien Marktwirtschaft gegeben wird.
2. Plan und Zwang (und Disziplinierung der Verhaltensweisen weiter Bevölkerungskreise) ermöglichten die Industrialisierung und schufen schnell sich ausdehnende Märkte – wo können die Entwicklungsländer diese heute finden?
3. Eine kleine, integre und flexible Verwaltung und breite, gute Schulbildung schufen die Basis zur industriellen Expansion: der *gleichzeitigen* Expansion von Produktion und Absatzmarkt.
4. Technischer Fortschritt führte auf breitester Ebene zur Massenproduktion [s. im folgenden auch 4].
   Für die Landwirtschaft galt und gilt heute: weitgehende Adaptation des tech-

nischen Fortschritts ja, aber eine mit der Industrie irgendwie vergleichbare Massenproduktion ist wegen der weitgehend flächengebundenen Produktion und der beschränkten Möglichkeit der Ertragserhöhung unmöglich. *Mildern* können dieses Handikap zwar eine überbetriebliche Zusammenfassung und die gemeinsame Weiterverarbeitung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, jedoch nur mildern, denn räumlich und klimatisch bedingt hat eine Expansion der einzelbetrieblichen Produktion sehr enge Grenzen.

Die Marktform für die Landwirtschaft ist hiermit unabdinglich gegeben: atomistischer Wettbewerb zwischen den Produktionsbetrieben.

5. Die Industrie konzentrierte und monopolisierte sich, dieses war notwendig, um das Risiko hoher Investitionen abzudecken. Die Konzentration und Monopolisierung schufen eine ganz erhebliche Entwicklungsstabilisierung.

Für den *Industrie-Sektor* mag in großen Zügen gelten:

a) *Langfristig* herrscht scharfe Entwicklungskonkurrenz (Entwicklung neuer Verfahren, anderer Betriebsorganisationen usw.).
b) *Kurzfristig* liegt keine scharfe Marktkonkurrenz vor, so daß relativ hohe Differential-Gewinne möglich sind. Das Unternehmen jedoch, das diese nicht nutzbringend wiederverwendet, ist manchmal schon in 10 Jahren bankrott!

Konzentration und Monopolisierung sind dabei keinesfalls verwerflich, erst sie ermöglichen hohe technische Entwicklung. Ohne sie würde zwar scharfe Marktkonkurrenz vorliegen, jede stärkere eigenständige technische Entwicklung müßte unterbleiben.

Auf dem Gebiet der *Landwirtschaft* war – räumlich und klimatisch bedingt – keine Konzentration der Produktion möglich, desgleichen auch keine Monopolisierung des Angebots, wobei Monopolisierung heißt, daß die Produktion eingeschränkt wird, um das Angebot auf den Märkten zu vermindern und höhere Preise erzielen zu können. Es herrschte und herrscht im Bereich der Landwirtschaft atomistische Wettbewerbskonkurrenz. Diese bedingt für die Landwirtschaft

a) gewisse Instabilitäten auf den einzelnen Märkten (z. B. heute bei Obst und Gemüse, einzelnen Veredelungsprodukten u. ä. Produkten m.),
b) hohes Investitionsrisiko,
c) schließlich auch – zwar in etwas anderem Sinne als bei der Industrie – hohe Entwicklungskonkurrenz, man würde hier genauer sagen: starker Zwang zur Anpassung und Umstellung auf Grund struktureller Veränderungen auf den Absatzmärkten und den Märkten für Produktionsfaktoren.

Hieraus ergeben sich erhebliche Unterschiede zwischen Industrie und Landwirtschaft, wenn man die Finanzierung betrachtet:

1. Die Finanzierung der ersten Industrialisierungsprozesse erfolgte durch Staatshilfen und (oder) Askese der Gründerfamilien, später finanzierte die Industrialisierung sich durch den Übergang zur Massenproduktion von selbst, verstärkt durch die zunehmende Monopolisierung und Konzentration.
2. Der Landwirtschaft standen und stehen diese beiden Möglichkeiten nicht zur Verfügung, und niemand will wohl von den Landwirten im Zuge der laufend notwendigen technischen Anpassung eine Daueraskese verlangen.

Hier ergibt sich – meines Erachtens folgerichtig – ein ganz wesentlicher Grund für die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe:

1. zur kurzfristigen Stabilisierung der Märkte
2. eine angemessene Möglichkeit zu schaffen, aus dem eigenen Betrieb heraus die notwendigen und zum Teil ganz erheblichen Investitionen zu finanzieren.

Das zweite kann jedoch nicht – um nicht Mißverständnisse aufkommen zu lassen – allein durch Zinsverbilligung und andere Kredithilfen herbeigeführt werden. Ich weiß nicht, was geschehen wäre, wenn man 1948 der Industrie und dem Handwerk gesagt hätte: eine Eigenfinanzierung ist grundsätzlich verboten – falls sie tatsächlich auch

hätte verhindert werden können –, aber ihr könnt Zinsverbilligungen erhalten, in ganz besonderen Fällen zwar auch mal verlorene Zuschüsse.

Die protektionistische Agrarpolitik der Nachkriegsjahre hob recht beträchtlich das allgemeine Preisniveau der landwirtschaftlichen Produkte über das Niveau bei freier in- und ausländischer Konkurrenz. Sie schuf dadurch für die Landwirtschaft die Möglichkeit, die notwendige schnelle Anpassung (insbesondere die Motorisierung und Mechanisierung) im Großen und Ganzen zu finanzieren.

Daß natürlich in einigen Mittelbetrieben durch zusätzliche Askese über das Ziel hinausgeschossen wurde oder Kleinbetriebe die Möglichkeit hatten, auch weiter dahinzuvegetieren, sind mißliche Nebenerscheinungen, aber die mißlichen Nebenerscheinungen in der Industrie und im Handwerk durch die mögliche hohe Eigenfinanzierung waren genauso groß, wenn nicht noch größer.

3 Die Lage der Landwirtschaft bei unterschiedlicher volkswirtschaftlicher Entwicklung

Neben diesem Finanzierungs- und Entwicklungsproblem sind noch andere typische Vorgänge zu erwähnen, die vor allem der atomistische Wettbewerb in der landwirtschaftlichen Produktion bedingt. So kann z. B. in der Landwirtschaft ein typisches Marktverhalten beobachtet werden, wenn die Preise für landwirtschaftliche Produkte in ihrer Gesamtheit, also das Preisniveau, sinken: die Produzenten bzw. Anbieter werden bei sinkenden Preisen alles mobilisieren, und wenn es die letzten Boden- und Arbeitskraftreserven sind, um durch mengenmäßigen Mehrabsatz die Umsätze zu halten. So reagierte der größte Teil der Landwirte zu Beginn der Weltwirtschaftskrise, wobei kurzfristig und individuell die Reaktion richtig war. Sie wurde verstärkt durch ein Mehrangebot und einen Mehreinsatz an Arbeitskräften, hervorgerufen durch die hohe Arbeitslosigkeit in den nichtlandwirtschaftlichen Bereichen. Gesamtwirtschaftlich führte diese Verhaltensweise natürlich zu noch stärkeren Preissenkungen und längerfristig zu einem Herunterwirtschaften vieler Höfe bis zu einem nicht mehr vertretbaren Maß, zu Bodenerschöpfungserscheinungen, Bodenzerstörungen, sozialem Elend auf dem Lande u. ä. m.

In Krisenzeiten bzw. Zeiten struktureller landwirtschaftlicher Überproduktion werden stets starke Tendenzen zu einer kumulativen Abwärtsspirale der Preise vorhanden sein, die bis zur Boden- und Betriebszerstörung führen. Ob sich irgendeine staatliche oder überstaatliche Regierung in ihrer Agrarpolitik auf dieses Risiko bewußt einlassen wird und kann, ist äußerst unwahrscheinlich.

In Zeiten schnellen Wachstums ist die Adaptation des technischen Fortschritts in gewünschtem Maße bei vollkommen freier Preisbildung, d. h. bei sehr niedrigen Agrarpreisen, nicht möglich. Es besteht bei uneingeschränkter freier Marktwirtschaft auf dem Agrarsektor zu scharfe Produktionskonkurrenz der Landwirte untereinander und zu scharfe Konkurrenz in der Investitionsfinanzierung mit den anderen Wirtschaftsbereichen, als daß durch Investitionen und Umgestaltung in der Betriebsorganisation optimal rationalisiert werden könnte. In Zeiten schnellen wirtschaftlichen Wachstums und sinkenden Preisniveaus für landwirtschaftliche Produkte werden beide Effekte sich zwar nicht kumulativ zuungunsten der Landwirtschaft auswirken, sie werden sich jedoch addieren, aber keinesfalls aufheben.

Das Fazit aus diesen Ausführungen kann man meines Erachtens wie folgt formulieren: in Krisenzeiten und Zeiten schnellen wirtschaftlichen Wachstums bildet die freie Marktwirtschaft im Bereich der Landwirtschaft kein automatisches, effizientes und sozial tragbares Regulativ, um notwendige Anpassungen und erwünschte Weiterentwicklungen zu ermöglichen.

4 Ähnliche Verhältnisse auch in anderen Wirtschaftsbereichen

Bevor ich versuche, einige Schlußfolgerungen für die aktuelle Agrarpoltik der EWG bzw. der Bundesrepublik abzuleiten, möchte ich in Anlehnung an das bereits zitierte Buch von EDUARD HEIMANN [4] noch kurz auf die Situation in zwei anderen Bereichen der Volkswirtschaft eingehen, um zu zeigen, daß auch hier die freie Marktwirtschaft kein angemessenes Regulativ für eine irgendwie akzeptable Entwicklung bietet.

1. Die *Bauwirtschaft*. Die in den meisten Ländern in den Groß- und Mittelstädten vorhandenen Slums sind eine untragbare Erscheinung in der modernen Industrielandschaft. Hohe Grundstückspreise und Bauarbeiterlöhne bedingen hohe Baukosten bzw. hohe Mieten, die für die große Masse der Bezieher niedriger oder mittlerer Einkommen nicht tragbar sind; im Regelfall werden die Finanzierungskosten bzw. Mietzahlungen weit über 25 v. H. des Einkommens liegen. Hier *muß* der Staat mit Finanzierungserleichterungen, Mietzuschüssen, Beihilfen für Altbausanierungen, billiger Landerschließung, Übernahme aller Erschließungskosten, Ausbau des Verkehrsnetzes usw. eingreifen.
2. Anders ist die Lage im *Energie*-Bereich: äußerst schneller technischer Fortschritt bedingt selbst für die Groß-Firmen bzw. -gesellschaften zu langfristige und zu hohe Investitionen. Sie sind selbst für die Großunternehmen mit zu großem Risiko verbunden. Der Weg hin zur Einführung auch der neuesten technischen Errungenschaft *muß* jedoch beschritten werden, soll die Wohlstandssteigerung gewährleistet sein und die Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten erhalten bleiben (s. Groß-Britannien heute).

5 Prüfungskriterien für agrarpolitische Maßnahmen

Jedoch nun zurück zu den Problemen der heutigen Agrarpolitik. Ohne den Referenten und Diskussionen heute nachmittag vorgreifen zu wollen, scheint es notwendig, jede agrarpolitische Stützungsmaßnahme daraufhin zu prüfen,

a) welches sind ihre direkten und indirekten *kurzfristigen* Auswirkungen,
b) welches sind ihre *langfristigen* Auswirkungen.

Ist dieses ungefähr herausgestellt, ist, da stets unterschiedliche Maßnahmen ergriffen werden können, ihre relative Vorzüglichkeit gegeneinander abzuschätzen. Als Kriterium für die relative Vorzüglichkeit kann ihre Effizienz genommen werden. Zwei Effizienzkriterien sollten auf jeden Fall stets angewendet werden:

1. Vergleich des erzielten „Ertrages" zu den Aufwendungen;
2. Vergleich des „Ertrages" mit dem angestrebten Ziel.

Viele staatliche Stützungsmaßnahmen würden bei derartigen Betrachtungen schon bei Punkt 1 äußerst schlecht wegkommen; als Beispiel mag manche staatliche Stützungsmaßnahme zur kurzfristigen Stabilisierung eines Einzelmarktes angeführt werden. Neben den kurzfristigen, meist recht positiven Auswirkungen sind die längerfristigen Strukturverschiebungen nicht erkannt oder nicht berücksichtigt worden (als bestes Beispiel mag der Milchmarkt dienen; hoffentlich kommt es nicht zu gleichen chaotischen Zuständen auf dem Zuckermarkt oder noch anderen Einzelmärkten).

Nimmt man Punkt 2, den Vergleich der erhaltenen „Erträge" mit dem angestrebten Ziel, so schneidet das Strukturprogramm – Zusammenlegung oder Aufstockung zu kleiner landwirtschaftlicher Betriebe, Aussiedlung, regionale Erschließungsprogramme – ähnlich schlecht ab. Zu fragen ist hier gemäß Punkt 2, wie viele Milliarden sind bereits in dieses Programm seit dem Zweiten Weltkrieg hineingesteckt worden, wie viele Milliarden sind noch notwendig, um es auf breiter Ebene bei allen in Frage kommenden Betrieben durchzuführen (etwa das Fünffache oder Zehnfache?) und wie lange wird es

dauern, bis es durchgeführt ist (günstigstenfalls in 20 Jahren, oder in 30 oder 50 Jahren?). Dann, so bin ich der festen Überzeugung, sind die heute zu sanierenden 5- bis 10-ha-Betriebe, die zu 20- bis 30-ha-Betrieben geworden sind, in gleicher Weise sanierungsbedürftig wie heute. Über diesen Sachverhalt sollten sich der Staat und die Öffentlichkeit, die ja letztlich die Mittel dafür aufwendet, im klaren sein.

Beide sollten sich jedoch durch diese erschütternden Konsequenzen nicht entmutigen lassen, sondern neben verstärkten Bemühungen auf diesem Gebiet der Strukturbereinigung nach weiteren Lösungsmöglichkeiten Ausschau halten. Unbedingt erforderlich ist jedoch, daß eine klare, einheitliche Grundkonzeption für die staatlichen Förderungsmaßnahmen erarbeitet wird, daß kurz- und langfristig sich auswirkende Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und daß die verfügbaren Förderungsmittel schwerpunktmäßig konzentriert und so rationell wie möglich eingesetzt werden. Eine solche Lösungsmöglichkeit möchte ich kurz umreißen.

6 Zu neuen Konzepten einer effizienten, an die Wirtschaftsentwicklung angepaßten Agrarpolitik

Es hat den Anschein, als ob in Kürze, in den nächsten drei oder fünf Jahren, die Überschuß-Situation auf den wichtigsten Einzelmärkten für landwirtschaftliche Produkte die Regel sein wird. Änderungen im Preisgefüge, die äußerst notwendig und angebracht erscheinen, vorbehalten, kann dieser Entwicklung *nicht* durch eine Senkung des Agrarpreisniveaus um vielleicht 15 v. H. bis 25 v. H. entgegengetreten werden. Kurzfristig – wie ausgeführt – würde sich kaum ein Gleichgewicht ergeben, langfristig würde sich ein Gleichgewicht unter Begleitumständen ergeben, wie sie sich niemand wünscht.

Bisher für Einzelmärkte vorgeschlagene und zum Teil praktizierte Entlastungen durch Exportsubventionen, Entwicklungshilfe, die in dieser Form keiner haben will, oder Eröffnung anderer Verwendungsarten können in dieser Breite niemals finanziert werden. Selbst kurzfristig sind diese Maßnahmen im Vergleich zum Ertrag viel zu aufwendig, d. h. ineffizient. Dieses gilt für die kurzfristige Betrachtung und erst recht längerfristig[1]).

Die ultima ratio war in derartigen Fällen bisher: Mengenkontingentierung, Nichtanbau- oder Stillegungsprämien [3, S. 298 ff.].

Die Mengenkontingentierung hat den entscheidenden Nachteil, daß die Landwirte andere Produkte auf den Flächen produzieren. Ähnliches gilt für die Nichtanbauprämien: in der Regel ist es leicht möglich, bei geringerer Flächenbewirtschaftung die Veredelungsproduktion noch auszudehnen und zu intensivieren. Verhängnisvoll bei diesen Maßnahmen ist, daß die Landwirte diese staatlichen Stützungsmaßnahmen in ihr durchweg wohl rationales Betriebskalkül miteinbeziehen, auf anderen Gebieten mehr produzieren, und dann letztlich – sollen sie keine größeren Fehlinvestitionen gemacht haben – darauf angewiesen sind, daß der Staat diese Politik, auch und gerade wenn sie vollkommen ineffizient geworden ist, weiterbetreibt.

Für den betrachteten Fall, allgemeine strukturelle Überschüsse in der landwirtschaftlichen Produktion, verbleibt meines Erachtens nur die Möglichkeit, daß der Staat für das Gesamt-Areal der Volkswirtschaft so handelt, wie ein echter Monopolist handeln würde, nämlich, daß er das Angebot durch Produktionseinschränkungen verknappt. Diese Produktionseinschränkungen dürfen jedoch nicht – wegen der eben geschilderten, sie aufhebenden Nebenerscheinungen – auf ein Produkt bezogen sein, auch nicht auf eine Fläche eines Betriebes oder auf einen Betrieb als solchen. Regionale Umstellungs-

---

[1]) In aller Deutlichkeit hat hierauf auch HATHAWAY für die USA hingewiesen [3, S. 264 ff. bzw. S. 292].

programme sollten entwickelt und durchgeführt werden, um auf der Produktionsseite beides gleichzeitig einzuschränken: die Anbaufläche und die Anzahl der Betriebe. In diesen Einschränkungsräumen müßten staatlicherseits Bodenerhaltungsmaßnahmen ergriffen, Parklandschaften angelegt, Aufforstungen durchgeführt werden usw. Die Infra-Struktur in diesen Gebieten sollte keinesfalls vernachlässigt oder abgebaut, sondern gerade ausgebaut werden, um z. B. diese Gebiete weiten Bevölkerungskreisen zu erschließen.

Gleichzeitig sollte in einzelnen bisher vornehmlich agraren Gebieten die industrielle Entwicklung vorangetrieben werden, um zusätzliche Arbeitskräfte in diese Gebiete hineinzuziehen und um auch den größten Teil der in der Landwirtschaft freiwerdenden Arbeitskräfte in der betreffenden Region halten und beschäftigen zu können. Vor einer Verzettelung gerade dieser Maßnahmen ist jedoch zu warnen. Es sei auf Erfahrungen verwiesen, die gleich nach dem Kriege mit dem Aufbau von Flüchtlingsbetrieben in wirtschaftlichen Randzonen zur Genüge gemacht worden sind. Durch derartige Industrieansiedlungen und damit verbunden städtische Siedlungen werden zwar gewisse landwirtschaftliche Anbauflächen aus der Produktion herausgezogen werden, die damit verbundene Wohlstandssteigerung wird jedoch regional die Nachfrage nach Agrarprodukten erhöhen und eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion ermöglichen. Das Problem der Armut und der wirtschaftlichen Unterentwicklung in diesen Regionen kann zwar durch Industrialisierung gemildert oder gar behoben werden, das generelle volkswirtschaftliche Problem der Überschußproduktion von Agrarprodukten wird davon kaum berührt.

Abgesehen davon, daß eine industrielle Entwicklung ländlicher Regionen das landwirtschaftliche Überschußproblem kaum mildern, geschweige denn lösen wird, lassen sich auch nicht alle, vornehmlich agrare Regionen in gleicher Weise und in absehbarer Zeit durch Industrieansiedlungen wirtschaftlich entwickeln. Vor allem würden hierfür die Arbeitskräfte an Quantität und Qualität fehlen. Großräumige Umstrukturierungen in den Bodennutzungsformen hin zu einer anderen nichtlandwirtschaftlichen Nutzung, z. B. als ausgedehnte und gut erschlossene Erholungsgebiete, Ferien-Wohngebiete u. ä. m., würden zu den regionalen Industrialisierungsprogrammen eine nützliche und notwendige Ergänzung darstellen [s. hierzu auch 1, insbes. S. 232 ff.]; und nur durch sie ließen sich in größerem Umfang landwirtschaftlich genutzte Flächen aus der Produktion herausnehmen und dadurch Überschußproduktionen vermeiden. Die volkswirtschaftlichen Wohlstandsverluste, die unbestritten mit diesen Produktionseinschränkungen einhergehen, werden um so geringer sein, je mehr sich diese Maßnahmen auf Regionen mit Grenzböden beziehen. Sie können eventuell durchaus aufgewogen werden durch die andere „Nutzungsform", durch die Nutzung als Wohn- und Erholungsgebiete.

Da die Gesamtproduktion der Landwirtschaft doch stets in einer gewissen Relation zur Anbaufläche steht, würden regionale überbetriebliche Anbauflächeneinschränkungen die Überschußsituation abbauen und – entsprechend einer festzulegenden Außenhandelskonzeption – möglicherweise einen strukturellen Einfuhrbedarf von 10 oder 15 vH entstehen lassen. Die meines Erachtens wesentlichen Vorteile dieser großräumigen Maßnahmen wären, daß die landwirtschaftlichen Betriebe in den anderen Regionen bei einem für sie akzeptablen Preisniveau und in freier Konkurrenz mit- oder gegeneinander produzieren können und auch von jeder direkten staatlichen Regulierungsmaßnahme entlastet sind. Es würde auf breitester Ebene rationell gewirtschaftet werden. Das Preis*gefüge* müßte sich entsprechend der unterschiedlichen Auswirkungen des technischen Fortschritts in der Produktion auf der einen Seite und der Nachfrageentwicklung auf der anderen Seite frei herausbilden können.

Näher zu umschreiben wäre noch die Formulierung „bei einem für sie akzeptablen Preisniveau". Das augenblicklich vorhandene Preisniveau würde sowohl ein gewisses

sozial vertretbares Einkommensniveau garantieren und gleichzeitig die Möglichkeit der Anpassung an Fortschrittsentwicklungen der Volkswirtschaft zulassen. Die freie Konkurrenz innerhalb der Landwirtschaft würde garantieren, daß längerfristig ein Zwang zur Anpassung besteht, daß bestehende Strukturen, die in zehn oder zwanzig Jahren möglicherweise veraltet sind, nicht zementiert werden.

7 Neuausrichtung der Preisstützungspolitik[1])

Als erstes ist festzustellen, ob tatsächlich eine generelle Überschuß-Situation für die Gesamtheit der EWG-Staaten besteht oder in den nächsten drei bis fünf Jahren zu erwarten ist [bei den folgenden Angaben s. 5, S. 387 ff. und 8]. Bei Brotgetreide lag in den letzten Jahren die inländische Produktion bereits geringfügig über dem Gesamtverbrauch. In den Rekorderntejahren 1967 und 1968 stieg dieser Überschuß auf rund 10 vH bzw. 3 bis 3,5 Mio. t an. Bei Futtergetreide bestand stets ein Einfuhrüberschuß zwischen 10 und 15 Mio. t Für 1967 und 1968 wird er auf 8 bis 9 Mio. t sinken. Für Getreide insgesamt beträgt damit für diese beiden Jahre der saldierte jährliche Einfuhrbedarf rund 5,5 bis 6 Mio. t bzw. 6,5 bis 7 vH des Gesamtbedarfs.

Die im langjährigen Durchschnitt gestiegenen Getreideerträge werden auch weiterhin steigen, der Brotgetreideverbrauch zur menschlichen Ernährung ist kaum ausdehnungsfähig, nur der Futtermittelverbrauch wird sich mit noch weiterhin steigender Nachfrage nach Veredlungsprodukten kräftig erhöhen. Alles in allem wird wohl bei gleichbleibender Entwicklung ein durchschnittlicher Netto-Einfuhrbedarf von rund 10 Mio. t Futtergetreide bestehen bleiben [6, S. 239]; in Jahren mit stagnierender Nachfrage nach Veredlungsprodukten oder in Jahren mit hohen Ernten wird er auf 6 bis 7 Mio. t zurückgehen. Diese Zahlen kommen einem Einfuhrbedarf von rund 12 bis 15 vH bzw. 6 bis 7 vH gleich. Eine Ausdehnung der Getreideanbauflächen, stärker steigende Erträge oder ein stärkerer Übergang zu Fruchtarten mit höheren Stärkeerträgen (je ha) als Getreide (Mais) würde diese noch bestehende Versorgungslücke schließen. Bei Berücksichtigung von betrieblichen Rationalisierungsmaßnahmen, Betriebszusammenlegungen und Vereinfachungen in der Betriebsorganisation sowie von Umstrukturierungen in der Veredlungsproduktion müßte meines Erachtens ein verantwortungsbewußter Agrarpolitiker hiermit sogar fest rechnen.

Bei den Veredlungsprodukten ist im großen und ganzen die Selbstversorgung erreicht und zum Teil überschritten (Milch). Nur bei Rindfleisch liegt wegen der hohen Milchpreise und der nur langsam ausdehnbaren Produktion ein Einfuhrbedarf von rund 12 vH vor. Milliarden-Beträge werden zur Zeit ausgegeben und werden zunehmend in den nächsten Jahren aufgewendet werden müssen, um die augenblicklich festgelegten Preise für einzelne Veredlungsprodukte zu halten.

Diese staatlichen Aufwendungen für Preisstützungen sind vollkommen ineffizient und werden bei Aufrechterhaltung dieser Stützungen immer weitere Aufwendungen nach sich ziehen. Man sollte sich hier rigoros auf kurzfristige Preis-Stabilisierungsmaßnahmen – zur Milderung von Preisschwankungen, z. B. innerhalb eines Jahres oder zwischen einzelnen Jahren aufgrund von Ernteschwankungen – beschränken und die Preise für Veredlungsprodukte sich der langfristigen Entwicklung von Angebot und Nachfrage anpassen lassen. Bei langfristig festgelegten Getreidepreisen werden sich auch die Preise für Veredlungsprodukte langfristig auf einem Niveau einpendeln, das in Relation zu den Futtergetreidepreisen als Kostenfaktor oder den Preisen von Brotgetreide als alternativ produzierbarem Gut steht. Durch technischen Fortschritt in der Vered-

[1]) Dieses und das nächstfolgende Kapitel wurden nach der Tagung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft des Landbaues ausgearbeitet.

lungsproduktion werden die benötigten Futtergetreidemengen je Gewichtseinheit erzeugtem Veredlungsprodukt langsam abnehmen, und auch die Veredlungskosten werden durch weitere Rationalisierungen und Produktionskonzentrationen sinken, so daß das Preisverhältnis Veredlungsprodukt zu Futtergetreide langsam und stetig niedriger würde. Bei festgelegten Getreidepreisen hieße dieses, daß die Preise für Veredlungsprodukte dem Trend nach sinken würden.

Übergangshilfen zur Erreichung dieser relativen Gleichgewichtspreise für Veredlungsprodukte können selbstverständlich gegeben werden, um den Übergang zu erleichtern. Zur Zeit sind sie nur für den Milchmarkt aktuell. Prämien für die Aufgabe von Milchkuhbeständen wären das angemessene Mittel. Man sollte jedoch zusehen, so schnell wie möglich von der viel zu ineffizienten und teuren Buttermarktstützung abzukommen. Ein längerfristiger Preis-Entwicklungsplan sollte ausgearbeitet und festgelegt werden, nach dem sich die Produzenten richten können und der das Gleichgewicht zwischen Nachfrage und Angebot wiederherstellt. Es ist sehr fraglich, ob die für die Aufgabe von Milchkuhbeständen ausgesetzten Prämien das Milchangebot entsprechend verringern werden. Man wird um Preissenkungen auf dem Milchmarkt nicht herumkommen. In der Milchproduktion liegen – zwar nicht so sehr in der Bundesrepublik – noch ganz erhebliche Produktionsreserven vor, die zunehmend ausgeschöpft werden. Nur der doppelte Effekt der Milchkuhprämie und einer langfristig zu erwartenden Preisabnahme wird meines Erachtens zu einer Entlastung des Milchmarktes führen.

Man kann einwenden, daß der eigentliche Überschuß auf dem Milchmarkt nur 3 vH beträgt [5, S. 400], also minimal ist. Um so erstaunlicher ist, daß zu seiner Bewältigung Milliarden-Beträge aufgewendet werden müssen. Es kann gefolgert werden, daß ähnliches eintritt, wenn auf anderen Märkten gleichfalls auch nur geringe Überschüsse entstehen, z. B. bei Weichweizen. Gewisse Unterschiede liegen natürlich stets vor, da die Lagerhaltungskosten bei Butter selbstverständlich höher als bei Weichweizen (oder Zucker) sind. Da Überschüsse generell sehr hohe staatliche Stützungsaufwendungen bedingen, sollte ihre Entstehung dadurch vermieden werden, daß für normale Produktionsbedingungen ein Selbstversorgungsgrad von nur 90 bis 95 vH angestrebt wird. Die Ausschöpfung der letzten 5 bis 10 vH Umsatzsteigerungsmöglichkeit erfordert häufig das Doppelte oder Dreifache an staatlichen Aufwendungen im Vergleich zu dem, was die Landwirtschaft dadurch gewinnt.

8 Neuausrichtung der Strukturpolitik

Auch das Betriebsgrößenproblem und die Strukturpolitik des Staates sollten in Anlehnung an die Überschußprobleme neu durchdacht werden. Maßnahmen zu Produktivitätssteigerungen, individuell und punktuell gesehen durchaus zur Förderung der Landwirtschaft richtig und begrüßenswert, bringen im Regelfall eine Produktionssteigerung mit sich. Sie lösen nicht das Überschußproblem, sondern verstärken es. Raumordnungsmaßnahmen, wie sie im 6. Kapitel umrissen wurden, sollten mit den Strukturverbesserungsmaßnahmen Hand in Hand gehen. Es ist unsinnig, Milliardenbeträge für Strukturverbesserungen in marktfernen Regionen mit hohem Anteil an Grenzböden und einer Vielzahl von landwirtschaftlichen Grenzbetrieben auszugeben, um ähnliche Beträge auch noch zur Bewältigung von Überschüssen notwendig zu machen. Es wäre wesentlich billiger, in diesen Grenzregionen die Landwirte entsprechend ihrem derzeitigen landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen zu entschädigen und diese Böden anderen, nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsformen zuzuführen. Die an die Person des Betriebsinhabers gebundene volle Verrentung des Einkommens wäre weniger aufwendig als Betriebsaufstockungen und Betriebszusammenlegungen. Schon allein die erhebliche Diskrepanz zwischen Bodenpreisen und derzeitigem Ertragswert weist hierauf hin.

Von zwei Seiten her würde also das Agrarstützungsbudget entlastet werden, nämlich von den hohen Beträgen der Marktstützung und den hohen Aufwendungen für Strukturmaßnahmen in landwirtschaftlichen Grenzanbaugebieten. In diesen würden die Umstellungen schneller und nachhaltiger durchgeführt werden können, und die Geldaufwendungen könnten mit Schwergewicht für Strukturmaßnahmen in den begünstigteren landwirtschaftlichen Produktionsstandorten eingesetzt werden. Hier wäre ihr Einsatz am effizientesten.

Unter der Annahme, daß die zur Zeit festgesetzten Getreidepreise – möglicherweise mit gewissen Korrekturen der Preisverhältnisse, z. B. zwischen Futtergetreide und Weichweizen – zur Erhaltung und Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen langfristig konstant bleiben und nach ihnen, wie dargelegt, sich auch die Preise für Veredlungsprodukte einpendeln, sollten unter Berücksichtigung der Einflüsse weiteren technischen Fortschritts in der Produktion je nach Standort, Bodenverhältnissen und Klima Mindestgrößen der Betriebe abgeleitet werden. Sie mögen, von den städtischen Randzonen abgesehen, zwischen 40 und 80 ha liegen. Nach ihnen sollten sich die Strukturmaßnahmen des Staates ausrichten.

An drei Stellen gleichzeitig sollte also eine Neuorientierung der Agrarpolitik ansetzen:

1. Bei fixierten Getreidepreisen Übergang zu Gleichgewichtspreisen bei Veredlungsprodukten und radikale Beschneidung aller Aufwendungen für direkte Marktstützungen,
2. Herausnahme von Grenzböden und großräumige Umgestaltung und Planung der Nutzungsformen, dadurch Bewältigung der Überschußprobleme und effizientere Sanierungsmaßnahmen in einkommensschwachen und unterentwickelten Regionen,
3. Hohe, im Schwerpunkt konzentrierte Agrarstrukturmaßnahmen in produktionsgünstigen Regionen, dadurch Stabilisierung der Einkommen und Minderung der Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft, dadurch auch zumindest Verringerung der Einkommensdisparität im Vergleich zu anderen Produktionsbereichen.

Jede dieser Maßnahmen ist nur im Zusammenhang mit der anderen zu sehen und alle drei Maßnahmen müssen aufeinander abgestimmt werden. Welche Auswirkungen sie auf die Produktionsstandorte und welche Rückwirkungen sie wiederum auf notwendige Mindestbetriebsgrößen haben werden, ist nur in großen Umrissen abschätzbar. Die Rindviehhaltung wird wohl in stärkerem Maße auf die natürlichen Grünlandgebiete zurückgedrängt werden, während Schweinemast und Geflügelhaltung je nach schwerpunktmäßigem Ausbau von Verarbeitungsbetrieben sich auf Getreideanbaugebiete konzentrieren werden. Je nach der Nähe derartiger Verarbeitungszentren wird auch die zur Erzielung eines ausreichenden Einkommens notwendige Mindestbetriebsgröße unterschiedlich sein.

Der Ausbau von Verarbeitungszentren für Schweine und für die Erzeugnisse der Geflügelhaltung hat sich jedoch nach der Höhe der – zum Teil regional unterschiedlichen – Veredlungs-Preisspanne zu richten, d. h. nach dem Unterschied zwischen den Getreidepreisen und den längerfristigen Gleichgewichtspreisen für die Veredlungsprodukte. Optimale Standorte sind für diese Zentren herauszuarbeiten. Ihr Aufbau kann durchaus, wie zum Teil bereits erfolgt, staatlich gefördert werden. Um jedoch Fehlinvestitionen zu vermeiden, ist in Anlehnung an die zu erwartende Steigerung der Nachfrage nach Veredlungsprodukten stets der mögliche, weitere Kosten sparende Ausbau der alten Zentren mit dem Aufbau neuer, größerer Verarbeitungsstätten abzuwägen. Unter diesen Gesichtspunkten ist auch das Betriebsgrößenproblem neu zu überdenken, um zu vermeiden, daß mit sehr hohem Aufwand Betriebsgrößen geschaffen werden, die nach zehn oder zwanzig Jahren wiederum viel zu klein sind und mit ähnlich hohen Staatszuschüssen nochmals saniert werden müssen.

9 Schlußbemerkungen

Ich hatte eingangs ziemlich breit die Gründe für eine aktive staatliche Agrarpolitik dargelegt, um ihre Notwendigkeit verständlich und einsehbar zu machen, nicht allein für die Agrarpolitiker, sondern auch und gerade für die allgemeine Öffentlichkeit und die Institutionen der öffentlichen Meinungsbildung. Eine jede staatliche Maßnahme zur Stützung und Förderung der Landwirtschaft ist strengen Effizienz-Kriterien zu unterwerfen, und die Maßnahmen in ihrer Gesamtheit sind aufeinander abzustimmen und der längerfristigen technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Land- und Volkswirtschaft anzupassen. Aus der notwendigen Effizienzbetrachtung ergeben sich die Ansatzpunkte für eine aktive, rationale, staatliche Agrarpolitik:

1. Die indirekten Förderungs- und Entwicklungsmaßnahmen durch Ausbildung und Weiterbildung der Landwirte, durch Intensivierung allgemeiner, landwirtschaftsbezogener Forschung u. ä. m. sind auszubauen, da der produktions- und absatztechnische Fortschritt im weitesten Sinne nicht in der Landwirtschaft selbst entwikkelt wird, sondern aus anderen Bereichen, zuerst mehr oder weniger als etwas Fremdes und Unbekanntes, an die Landwirtschaft herangetragen werden muß.
2. Kurzfristige Stabilisierungsmaßnahmen auf Einzelmärkten sind aufrechtzuerhalten, ohne jedoch durch sie strukturelle Entwicklungen festzulegen. In der Beschränkung wird sich hier die Meisterschaft zeigen, denn durch sie bleibt eine hohe Wirksamkeit der Maßnahmen garantiert.
3. Eine umfassende, gesamtwirtschaftliche Bodennutzungsordnung und Raumgestaltung ist zu konzipieren, um strukturelle Produktionsüberschüsse bei einer Vielzahl von Produkten zu vermeiden und ohne zu hohe Staatsaufwendungen ein Preisniveau garantieren zu können, das den Landwirten ein angemessenes Einkommen gewährt und in freier Konkurrenz Fortschrittsentwicklungen ermöglicht.
4. In enger Anlehnung an das unter Punkt 3 Gesagte sind die Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsstruktur neu zu überdenken und schwerpunktmäßig zu forcieren und auszubauen.

In diesem genau abgesteckten Rahmen einer begrenzten und konsequenten Agrarpolitik werden bei freier Konkurrenz innerhalb des Bereichs der Landwirtschaft die Freiheit und die optimale Rationalität in der bäuerlichen Betriebsführung gewährleistet sein, wie sie – so überraschend es klingen mag – dem Konzept der freien Marktwirtschaft entsprechen.

Literatur

1. Dreier, W.: Raumordnung als Bodeneigentums- und Bodennutzungsreform. Köln 1968
2. The European Economic History, Bd. IV. Cambridge 1965
3. Hathaway, D. E.: Government and Agriculture. New York 1963
4. Heimann, E.: Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme. Tübingen 1963
5. Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1968/69, Agrarwirtschaft, 17, H. 12
6. Long-Term Development of Demand and Supply for Agricultural Products in the Federal Republic of Germany. IFO-Inst. f. Wirtschaftsforschung, München 1966
7. Sombart, W.: Der moderne Kapitalismus, Bd. 1, Teil 2
8. Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1968; hrsg. v. Bmelf. Hamburg-Berlin 1968