



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

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

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

- Milchindustrie-Verband e. V. (Hrsg.): Bericht über das Geschäftsjahr, lfd. Jgg.
- Neubauer, I.: Möglichkeiten der Preisdifferenzierung auf dem EG-Milchmarkt. - Agrarmarkt-Studien, H. 30. Hamburg 1984.
- Nienhaus, A.: Marktentwicklung im Lebensmittelbereich. - Deutsche Molkerei-Zeitung 105 (1984), H. 44, S. 1473 ff.
- Nienhaus, A.: Developments in the Preserved Milk Sector. - IDF: Annual Serious in Aukland, New Zealand, DOC C109/85, Oktober 1985.
- Nienhaus, A. und Hetzner, E.: Deutsche Milchindustrie nutzt ihre Chancen. - MFEH 26 (1974), Nr. 32, S. 169 ff.
- Nienhaus, A. und Hetzner, E.: EG-Milchmarktordnung. - In: Behr's Handbuch Milch 2. Hamburg 1985, S. 173-200.
- Rae, A. N., Wilson, W. A. und Schroder, W. R.: Dairy Development, Trade and Policy Issues, within the Pacific Basin. - Centre for Agricultural Policy Studies: Agricultural Policy Paper No. 11. Massey University, Neuseeland, Mai 1985.
- Rechnungshof: Sonderbericht des Rechnungshofes über die Beihilfe für zu Kasein und Kaseinaten verarbeitete Magermilch. - Abl. EG, Nr. C 41 v. 15.02.1984.
- Reimerdes, E. H.: Milchproteine für Lebensmittel. - In: Behr's Handbuch Milch 2. Hamburg 1985, S. 285-323.
- Salamon, P. und Kersten, L.: Die Märkte für Milch und Fette. - Agrarwirtschaft 33 (1984), H. 12, S. 391-405.
- Schauff, M.: Ohne Imitationsverbot ist die Milchmarktordnung nicht mehr finanzierbar. - Welt der Milch 40 (1986), Nr. 17 v. 25.04.1986, S. 477 ff.
- Schmidt, E.: Milcherzeugnis - Nachfrage unter veränderten Marktbedingungen. - Schriftenreihe des BML, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 320. Münster-Hiltrup 1985.
- Trautmann, G.: Von der Abschichtprämie zur Milchrente. - Agrarwirtschaft 34 (1985), H. 4, S. 116-120.
- Welt der Milch, lfd. Ausgaben und Jgg.
- Welt der Milch (Hrsg.): Entlastung des Milchmarktes durch Kasein möglich. - Welt der Milch 17 (1963), Nr. 9 v. 01.03.1963, S. 243 f.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BML: Empfehlungen zur aktuellen Gestaltung der Markt- und Preispolitik in der EG. - Schriftenreihe des BML, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 250. Münster-Hiltrup 1981.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BML: Getreidesubstitute. - Schriftenreihe des BML, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 307. Münster-Hiltrup 1985.
- Wolffram, R. und Hantelmann, H.: Analyse der absatzfördernden Maßnahmen auf dem EG-Milchmarkt. - Agra-Europe, Nr. 14/80 v. 08.04.1980, Dokumentation.
- ZMP (Hrsg.): Europamarkt - Dauermilch, lfd. Ausgaben und Jgg.
- ZMP (Hrsg.): ZMP-Bilanz Milch, lfd. Jgg.

## Soziales Marktentlastungsprogramm: Ein reformfördernder Ansatz?

Dr. K. Hagedorn, Dr. L. Wilstacke und Dipl.-Ing. agr. K. Klare,  
Braunschweig-Völkenrode\*)

### 1 Problemstellung

Der Anstieg der Haushaltsansprüche zur Finanzierung der Agrarpolitik in der EG erscheint unaufhaltbar. Allein die gemeinsame EG-Agrarpolitik hat im Jahre 1986 ca. 49 Mrd. DM verbraucht. Hinzuzurechnen sind weitere Ausgaben der einzelnen Mitgliedsstaaten für die nationalen Agrarpolitiken. Die größte Position sind die Marktordnungskosten der EG, deren Zunahme in erster Linie durch die agrarpolitisch induzierte Überschussproduktion bedingt ist, die seit längerem vor allem bei Getreide, Zucker, Milch, Rindfleisch und Wein den zur Selbstversorgung benötigten Umfang z. T. weit überschreitet. Durch die subventionierte Ausfuhr der Überschussmengen hat die EG einen Handelskonflikt mit den USA hervorgerufen, die sich seit einiger Zeit mit einem sogenannten Bonus Incentive Commodity Export Program (BICEP) demonstrativ gegen die wachsende Inanspruchnahme des Weltmarkts durch die EG zur Wehr setzen.

Angesichts dieser konflikträchtigen Lage werden Vorschläge zur Reform der EG-Agrarpolitik von der agrarpolitischen Praxis kaum noch danach beurteilt, ob sie nachhaltig wirksam und ökonomisch rational sind. Sie sollen viel-

mehr möglichst sofort durchsetzbar und rasch marktentlastend wirksam sein. Immer mehr Agrarpolitiker - und auch die agrarpolitische Administration der Bundesrepublik Deutschland - scheinen zu der Überzeugung zu gelangen, daß nur noch umfangreiche Flächenstillegungen dem drängenden Handlungsbedarf Rechnung tragen können: „Im Gegensatz zu einer Politik der gezielten (nominalen) Preissenkungen würde die Flächenstillegung bei ökonomisch attraktiver Ausgestaltung und EG-weiter Anwendung bereits kurzfristig die Märkte entlasten, da sie unmittelbar zum Abbau vorhandener Produktionskapazitäten führt und Produktionssteigerungen durch technische Fortschritte nur noch auf der verbleibenden geringeren Produktionsgrundlage stattfinden“ (Bühner und Gocht, 1986, S. 8). Das BML hat daher ein sozial orientiertes Marktentlastungskonzept in die Diskussion über die Reform der EG-Agrarpolitik eingebracht. Einige Teile davon sind bereits von der EG-Kommission in ihre sozio-strukturellen Vorschläge aufgenommen worden.

\*) Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter: Prof. Dr. E. Neander.



- Milchindustrie-Verband e. V. (Hrsg.): Bericht über das Geschäftsjahr, lfd. Jgg.
- Neubauer, I.: Möglichkeiten der Preisdifferenzierung auf dem EG-Milchmarkt. - Agrarmarkt-Studien, H. 30. Hamburg 1984.
- Nienhaus, A.: Marktentwicklung im Lebensmittelbereich. - Deutsche Molkerei-Zeitung 105 (1984), H. 44, S. 1473 ff.
- Nienhaus, A.: Developments in the Preserved Milk Sector. - IDF: Annual Serious in Aukland, New Zealand, DOC C109/85, Oktober 1985.
- Nienhaus, A. und Hetzner, E.: Deutsche Milchindustrie nutzt ihre Chancen. - MFEH 26 (1974), Nr. 32, S. 169 ff.
- Nienhaus, A. und Hetzner, E.: EG-Milchmarktordnung. - In: Behr's Handbuch Milch 2. Hamburg 1985, S. 173-200.
- Rae, A. N., Wilson, W. A. und Schroder, W. R.: Dairy Development, Trade and Policy Issues, within the Pacific Basin. - Centre for Agricultural Policy Studies: Agricultural Policy Paper No. 11. Massey University, Neuseeland, Mai 1985.
- Rechnungshof: Sonderbericht des Rechnungshofes über die Beihilfe für zu Kasein und Kaseinaten verarbeitete Magermilch. - Abl. EG, Nr. C 41 v. 15.02.1984.
- Reimerdes, E. H.: Milchproteine für Lebensmittel. - In: Behr's Handbuch Milch 2. Hamburg 1985, S. 285-323.
- Salamon, P. und Kersten, L.: Die Märkte für Milch und Fette. - Agrarwirtschaft 33 (1984), H. 12, S. 391-405.
- Schauff, M.: Ohne Imitationsverbot ist die Milchmarktordnung nicht mehr finanzierbar. - Welt der Milch 40 (1986), Nr. 17 v. 25.04.1986, S. 477 ff.
- Schmidt, E.: Milcherzeugnis - Nachfrage unter veränderten Marktbedingungen. - Schriftenreihe des BML, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 320. Münster-Hiltrup 1985.
- Trautmann, G.: Von der Abschichtprämie zur Milchrente. - Agrarwirtschaft 34 (1985), H. 4, S. 116-120.
- Welt der Milch, lfd. Ausgaben und Jgg.
- Welt der Milch (Hrsg.): Entlastung des Milchmarktes durch Kasein möglich. - Welt der Milch 17 (1963), Nr. 9 v. 01.03.1963, S. 243 f.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BML: Empfehlungen zur aktuellen Gestaltung der Markt- und Preispolitik in der EG. - Schriftenreihe des BML, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 250. Münster-Hiltrup 1981.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BML: Getreidesubstitute. - Schriftenreihe des BML, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 307. Münster-Hiltrup 1985.
- Wolffram, R. und Hantelmann, H.: Analyse der absatzfördernden Maßnahmen auf dem EG-Milchmarkt. - Agra-Europe, Nr. 14/80 v. 08.04.1980, Dokumentation.
- ZMP (Hrsg.): Europamarkt - Dauermilch, lfd. Ausgaben und Jgg.
- ZMP (Hrsg.): ZMP-Bilanz Milch, lfd. Jgg.

## Soziales Marktentlastungsprogramm: Ein reformfördernder Ansatz?

Dr. K. Hagedorn, Dr. L. Wilstacke und Dipl.-Ing. agr. K. Klare,  
Braunschweig-Völkenrode\*)

### 1 Problemstellung

Der Anstieg der Haushaltsansprüche zur Finanzierung der Agrarpolitik in der EG erscheint unaufhaltbar. Allein die gemeinsame EG-Agrarpolitik hat im Jahre 1986 ca. 49 Mrd. DM verbraucht. Hinzuzurechnen sind weitere Ausgaben der einzelnen Mitgliedsstaaten für die nationalen Agrarpolitiken. Die größte Position sind die Marktordnungskosten der EG, deren Zunahme in erster Linie durch die agrarpolitisch induzierte Überschussproduktion bedingt ist, die seit längerem vor allem bei Getreide, Zucker, Milch, Rindfleisch und Wein den zur Selbstversorgung benötigten Umfang z. T. weit überschreitet. Durch die subventionierte Ausfuhr der Überschussmengen hat die EG einen Handelskonflikt mit den USA hervorgerufen, die sich seit einiger Zeit mit einem sogenannten Bonus Incentive Commodity Export Program (BICEP) demonstrativ gegen die wachsende Inanspruchnahme des Weltmarkts durch die EG zur Wehr setzen.

Angesichts dieser konflikträchtigen Lage werden Vorschläge zur Reform der EG-Agrarpolitik von der agrarpolitischen Praxis kaum noch danach beurteilt, ob sie nachhaltig wirksam und ökonomisch rational sind. Sie sollen viel-

mehr möglichst sofort durchsetzbar und rasch marktentlastend wirksam sein. Immer mehr Agrarpolitiker - und auch die agrarpolitische Administration der Bundesrepublik Deutschland - scheinen zu der Überzeugung zu gelangen, daß nur noch umfangreiche Flächenstillegungen dem drängenden Handlungsbedarf Rechnung tragen können: „Im Gegensatz zu einer Politik der gezielten (nominalen) Preissenkungen würde die Flächenstillegung bei ökonomisch attraktiver Ausgestaltung und EG-weiter Anwendung bereits kurzfristig die Märkte entlasten, da sie unmittelbar zum Abbau vorhandener Produktionskapazitäten führt und Produktionssteigerungen durch technische Fortschritte nur noch auf der verbleibenden geringeren Produktionsgrundlage stattfinden“ (Bühner und Gocht, 1986, S. 8). Das BML hat daher ein sozial orientiertes Marktentlastungskonzept in die Diskussion über die Reform der EG-Agrarpolitik eingebracht. Einige Teile davon sind bereits von der EG-Kommission in ihre sozio-strukturellen Vorschläge aufgenommen worden.

\*) Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter: Prof. Dr. E. Neander.



Dieser neue agrarpolitische Vorstoß des BML hat vielfältiges kritisches Interesse gefunden. Zu den mehr grundsätzlichen Aspekten von Flächenstilllegungen liegen bereits verschiedene Beiträge vor (vgl. Böckenhoff u. a., 1985; Henze, 1985, 1986; Schmitt und Thoroe, 1986; Schmitt, 1986; Wolfram, 1985). In diesem Beitrag soll diese Diskussion anhand des konkreten Ausgestaltungskonzepts des BML weitergeführt werden. Da die zahlreichen Probleme der administrativen Implementation und praktischen Durchführung dieses Konzepts bereits an anderer Stelle aufgezeigt worden sind (vgl. Hagedorn, Klare und Wilstacke, 1986, S. 16-94), sollen hier die agrar- und umweltpolitischen Wirkungen und deren Beurteilung im Vordergrund stehen. Zunächst werden die erklärten Ziele und Ausgestaltungs-kriterien des vorgeschlagenen Programms kurz geschildert und darauf aufbauend dessen voraussichtliche Effekte in den Hauptwirkungsbereichen näher erörtert. Abschließend soll das Programm unter der Fragestellung beurteilt werden, ob es sich als vorübergehende Maßnahme dazu eignet, eine „agrarpolitische Atempause“ herzustellen, so daß der auf diese Weise gewonnene politische Handlungsspielraum für eine Erarbeitung ursachenorientierter Konzepte zur Sanierung der Europäischen Agrarpolitik und den für deren Durchsetzung erforderlichen politischen Konsensbildungsprozeß genutzt werden kann.

**2 Erklärte Ziele und Ausgestaltungs-kriterien des Sozialen Marktentlastungsprogramms**

Vom Herbst 1985 bis zum Sommer 1986 wurde im BML ein Konzept zur Flächenstilllegung entwickelt, das zunächst als „Soziales Marktentlastungsprogramm - SMP“ (Kiechle nach Agra-Europe, 1985), später als „EG-weites Marktentlastungsprogramm - MP“ (Bühner und Gocht, 1986, S. 17) bezeichnet wurde. Im wesentlichen handelt es sich dabei um ein um vorübergehende Betriebsstilllegungen erweitertes Vorruhestandsmodell. Der im Frühjahr 1986 vorgelegte Rohentwurf (vgl. Agra-Europe, 1986a; Unser Land 1986), der im Herbst 1986 während der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues neu zur Diskussion gestellt wurde (Bühner und Gocht, 1986, S. 19 ff.), nennt insgesamt vier Ziele, die mit dem SMP erreicht werden sollen:

1. Verminderung der Überschußproduktion in der EG und der Kosten der Überschußverwertung,
2. Verminderung der sozialen Härten bei älteren Landwirten ohne Beschäftigungsalternative,
3. Beitrag zur Verbesserung des Umweltschutzes,
4. Beitrag zur Verbesserung der Agrarstruktur.

Diese Zielsetzungen sollen durch bestimmte Ausgestaltungs-kriterien des SMP erreicht werden, die sich in ihren Grundzügen wie folgt skizzieren lassen:

(1) Die Teilnahme am SMP erfolgt grundsätzlich freiwillig. Es kann nur die Marktproduktion ganzer Betriebe eingestellt werden. Anspruchsberechtigt sind Landwirte, deren Betrieb größer ist als die Mindestfläche nach dem Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, nach Vollendung des 55. Lebensjahres sowie berufsunfähige Landwirte ohne Altersgrenze, sofern sie in den letzten Jahren einen landwirtschaftlichen Betrieb bewirtschaftet haben. Witwen und Witwer haben ebenfalls Anspruch auf die Marktentlastungsprämie, wenn der verstorbene Ehegatte einen solchen Anspruch hatte.

(2) Die Teilnehmer am SMP verpflichten sich, für die Dauer von 10 Jahren jegliche flächengebundene und bodenunabhängige landwirtschaftliche Marktproduktion auf den Eigentumsflächen einzustellen. Gleiches gilt für die Pachtflächen, sofern diese nicht vom Verpächter zurückgenommen werden. Die Produktion zur Deckung des Eigenbedarfs ist erlaubt. Evtl. vorhandene Kontingentsmengen für Milch müssen entweder in eine laufende Milchrentenaktion, die dem staatlichen Aufkauf von Milchlieferungsrechten dient, eingebracht werden oder für die Dauer der Bindungsfrist ruhen. Die Teilnehmer bleiben landwirtschaftliche Unternehmer und sind weiterhin beitragspflichtig in den verschiedenen landwirtschaftlichen Sozialversicherungen.

(3) Die Landwirte behalten die Verfügungsgewalt über die stillgelegten Flächen und sind für evtl. erforderliche Mindestpflfegemaßnahmen zuständig. Die damit verbundenen Kosten sind durch Gewährung eines sogen. „Flächenschlags“ (s. u.) abgegolten. Stillgelegte Flächen können jedoch auch für andere Zwecke ohne landwirtschaftliche Marktproduktion verwendet werden. Die Stilllegungsverpflichtung gilt über den Tod des Programmteilnehmers hinaus auch für dessen Erben und auch im Falle einer Veräußerung der Flächen. Gepachtete Flächen können entweder im Einvernehmen mit dem Verpächter zurückgegeben werden oder sind für die restliche Dauer des Pachtvertrages zusammen mit den Eigentumsflächen stillzulegen.

(4) Als Ausgleich erhält der Teilnehmer eine Marktentlastungsprämie, die sich aus einem Sockelbetrag, der Übernahme der Beiträge zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung und einem Flächenschlag zusammensetzt. Der Sockelbetrag entspricht der Höhe des individuellen landwirtschaftlichen Altersgeldes zum Zeitpunkt der Antragsgenehmigung, zumindest aber dem Altersgeldgrundbetrag und nimmt an evtl. Anpassungen der Geldleistungen nach dem Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte teil. Die Beiträge zur agrarsozialen Sicherung werden vom Staat übernommen, wobei der Prämienbezieher jedoch finanziell nicht besser gestellt werden soll als ein Altersgeldempfänger. Der Flächenschlag beträgt 200,- DM bis 600,- DM pro ha und Jahr und soll nach der Ertragsfähigkeit der Flächen abgestuft werden. Eine Obergrenze für die Marktentlastungsprämie je Landwirt ist nicht vorgesehen. Überschreitet jedoch das außerlandwirtschaftliche Erwerbs- und Erwerbser-satzeinkommen des Unternehmerehepaares den zweifachen Sockelbetrag, so wird der diese Grenze überschreitende Betrag auf den Sockelbetrag angerechnet.

(5) Für das so ausgestaltete SMP ist zunächst ein Antragszeitraum von fünf Jahren geplant. Danach soll die Notwendigkeit einer Verlängerung des Programms geprüft und anhand der dann vorliegenden Erfahrungen untersucht werden, ob Veränderungen in der Ausgestaltung der bis dahin geltenden Regelungen erforderlich sind. Die bislang vorgesehene Antragsfrist von fünf Jahren und die Stilllegungsdauer von 10 Jahren ergeben also zusammengenommen eine Gesamtlaufzeit des SMP von 15 Jahren.

**3 Marktentlastung**

Das SMP soll in erster Linie die Überschußproduktion in der EG vermindern, um die daraus resultierende Budgetbelastung zu senken. Es ist daher insbesondere im Hinblick auf den Getreidemarkt zu fragen, ob der voraussichtliche quantitative Verlauf von Flächenstilllegungen im Rahmen des SMP mit den voraussehbaren Steigerungen der Getreideproduktion in der EG nicht nur schritthalten, sondern

HAGEDORN/WILSTACKE/KLARE  
 diese sehr überkompensierten  
 Einflüssen zu berücksichtigen  
 (1) Es ist auch künftig auf  
 durch technische, biologische  
 Schritte zu erwarten  
 (2) Voraussichtlich werden  
 Flächen mit unterschiedlichen  
 Ertragsniveaus stillgelegt werden  
 bei der Stilllegung anderer  
 Maße aufreiter wird als  
 hier die relative Vorrangigkeit  
 SMP im Vergleich zur Wahl  
 auf guten Standorten  
 (3) Da das SMP mit der  
 richter ist, muß möglichen  
 Fläche stillgelegt werden,  
 Fläche aus der Produktion  
 Getreidefläche stillgelegt wird  
 (4) Eine aktive Preispolitik  
 gebens- und negative Markt  
 Produkten hervorzuheben  
 Schmitt und Th  
 den durch produktions  
 dynamischen Charakter  
 wisse wie folgt: Wenn der  
 Künftig erhalten bleibt, was  
 für Jahr zusätzlich zu dem  
 2,5 % der Getreideertrag  
 genommen werden. Diese  
 zügig angelegt, als sie von  
 ausgeht und ebenfalls von  
 chen das gleiche Ertragsn  
 im EG-Durchschnitt. Läng  
 ergibt sich ein zusätzlicher  
 den durchschnittlichen Ri  
 letzten 10 Jahre in der EG  
 Jahr 3 war 2,5 % der  
 Wenn die stillgelegten Flä  
 schentlichen Ertragsniveau  
 aus diesem Grunde nicht  
 der gesamten Getreideertr  
 werden  
 Hieraus ergibt sich die  
 mensaufwand stetig w  
 ditionen auf einem konstant  
 bei müde man außerdem  
 wahrscheinlich steigen, un  
 nem Verlust auf Getreide  
 einen wäre zunehmende P  
 gen, zum anderen würde  
 relative Vorrangigkeit des  
 sen. Je Prozentpunkt der  
 lichen Prämienanhebung  
 T b o r e mit einer zu  
 etwa 100 Mill. DM zu rechne  
 Der BML hat eine d  
 weckt. Der Staatsertr  
 (1966) geht von einem  
 7,0 % pro und gelangt zu  
 das derzeitige Exportnive  
 (1989) jährlich etwa 13 M  
 den Markt bedient. W  
 einseitig und die u. E.



diese sogar überkompensieren kann. Hierbei sind mehrere Einflußfaktoren zu berücksichtigen:

(1) Es ist auch künftig ein erheblicher Produktionsanstieg durch technische, biologische und organisatorische Fortschritte zu erwarten.

(2) Voraussichtlich werden in überproportionalem Umfang Flächen mit unterdurchschnittlichem Ertragsniveau (Grenz-ertragsböden) stillgelegt werden - auch wenn dieser Effekt bei der Stilllegung ganzer Betriebe sicherlich in geringerem Maße auftreten wird als bei Teilflächenstilllegungen -, da hier die relative Vorzüglichkeit der Inanspruchnahme des SMP im Vergleich zur Weiterbewirtschaftung höher ist als auf guten Standorten.

(3) Da das SMP auf die Stilllegung ganzer Betriebe ausgerichtet ist, muß insgesamt eine sehr viel größere Betriebsfläche stillgelegt werden, um eine bestimmte Getreidefläche aus der Produktion zu nehmen, als wenn nur diese Getreidefläche stillgelegt würde.

(4) Eine „aktive Preispolitik“ würde zusätzlich positive Angebots- und negative Nachfrageeffekte bei den verteuerten Produkten hervorrufen.

Schmitt und Thoroë (1986, S. 5) verdeutlichen den durch produktionstechnische Fortschritte bedingten dynamischen Charakter von Flächenstilllegungen beispielsweise wie folgt: Wenn der bisherige Ertragszuwachs auch künftig erhalten bleibt, was zu erwarten ist, so müssen Jahr für Jahr zusätzlich zu den bereits stillgelegten Flächen weitere 2,5 % der Getreideanbaufläche aus der Produktion genommen werden. Diese Kalkulation ist insofern „großzügig“ angelegt, als sie von einer gleichbleibenden Nachfrage ausgeht und ebenfalls voraussetzt, daß die stillgelegten Flächen das gleiche Ertragsniveau aufweisen wie alle Flächen im EG-Durchschnitt. Läßt man diese Annahmen fallen, so ergibt sich ein zusätzlicher Stilllegungsbedarf. Schreibt man den durchschnittlichen Rückgang der Getreidenachfrage der letzten 10 Jahre in der EG von ca. 0,5 % fort, so sind pro Jahr 3 statt 2,5 % der Getreideanbaufläche stillzulegen. Wenn die stillgelegten Flächen nur zwei Drittel des durchschnittlichen Ertragsniveaus aufweisen, so müssen allein aus diesem Grunde nicht nur 2,5 %, sondern sogar 3,7 % der gesamten Getreideanbaufläche jährlich neu stillgelegt werden.

Hieraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß der Prämienaufwand stetig steigen würde, um die Überschussproduktion auf einem konstanten Niveau zu begrenzen. Dabei müßte man außerdem die Prämienzahlungen je ha wahrscheinlich steigern, um zusätzliche Landwirte zu einem Verzicht auf Getreideflächen zu bewegen. Denn zum einen wären zunehmend Flächen besserer Qualität stillzulegen, zum anderen würde das gestiegene Ertragsniveau die relative Vorzüglichkeit der Weiterbewirtschaftung verbessern. Je Prozentpunkt der aus diesen Gründen erforderlichen Prämienanhebung wäre nach Schmitt und Thoroë mit einer zusätzlichen Budgetbelastung von etwa 100 Mill. DM zu rechnen.

Das BML hat eine durchaus ähnliche Perspektive entwickelt. Der Staatssekretär Florian (Agra-Europa, 1986b) geht von einem jährlichen Produktionszuwachs von 3,5 % aus und gelangt zu dem Ergebnis: „Selbst wenn man das derzeitige Exportniveau . . . halten könnte, würden ab 1990/91 jährlich etwa 13 Mill. t nicht absetzbares Getreide den Markt belasten“. Würde das SMP im Jahr 1987 EG-weit eingeführt und die u. E. sehr optimistische Schätzung des

BML über die Inanspruchnahme dieses Programms in der BRD (s. u.) auf alle EG-Mitgliedsländer übertragen (vgl. Bühner und Gocht, 1986, S. 22), so könnte der Anstieg der EG Getreideproduktion lediglich um 10 Mill. t gebremst, der nach den oben zitierten Zahlen erwartete Produktionsanstieg von 13 Mill. t also nicht voll ausgeglichen werden.

Dem BML ging es bei der von ihm vorgenommenen Vorausschätzung lediglich um die Nennung hypothetischer Höchstwerte der voraussichtlichen Inanspruchnahme des SMP, obwohl mancher Leser sicherlich geneigt ist, diese irrtümlicherweise als realitätsbezogene Erwartungen zu interpretieren. Einen solchen Anspruch hat das BML damit allerdings gar nicht verbunden: Vorgelegt wurde keine positive, sondern eine normative Analyse der voraussichtlichen Marktentlastungswirkungen, weil darin „rationales Verhalten der Anspruchsberechtigten unterstellt (wird). . . Es handelt sich hierbei um eine sehr grobe Schätzung, bei der vereinfachend die gleiche Akzeptanz (des SMP in der EG, d. V.) wie in der Bundesrepublik Deutschland unterstellt wurde. Dabei wurde davon ausgegangen, daß alle Betriebe, deren Einkommen unterhalb der zu erwartenden betrieblichen Ausgleichszahlungen liegt, auch tatsächlich an der Flächenstilllegung teilnehmen. Da damit in Wirklichkeit aber nicht zu rechnen ist, handelt es sich um Maximalschätzungen“ (Bühner und Gocht, 1986, S. 21).

Nach dieser Rechnung (vgl. Bühner und Gocht, 1986, S. 21 f.) kann nach Ablauf der fünfjährigen Antragsfrist (maximal) damit gerechnet werden, daß 8,5 % aller Betriebe (rd. 61 000 in der Bundesrepublik Deutschland und rd. 447 000 in den 10 bisherigen Mitgliedsstaaten der EG) am SMP teilnehmen und dadurch 7,4 % der LF (rd. 880 000 bzw. 7 490 000 ha) aus der Produktion genommen werden. Hierdurch ergäbe sich eine vorübergehende Kapazitätsverringering in der EG (in der Bundesrepublik Deutschland) um 2,3 Mill. ha bzw. 10 Mill. t (1,6 Mill. t) Getreide, 0,5 Mill. t (0,1 Mill. t) Rind- und Kalbfleisch und 6,6 Mill. t (1,5 Mill. t) Milch. Der Kapazitätsabbau bei Milch wäre allerdings nicht allein auf das SMP, sondern auch auf die gleichzeitige Durchführung von Milchrentenaktionen zurückzuführen. Je ha stillgelegter Fläche könnten dann in der Bundesrepublik 2 160,- DM, im Durchschnitt der EG ca. 1 260,- DM an Marktordnungskosten eingespart werden, so daß insgesamt eine Haushaltsentlastung von 1,9 bzw. 9,4 Mrd. DM erreichbar wäre. Der jährliche Mittelbedarf wird, bezogen auf das fünfte Jahr der Antragsfrist, auf 1 250,- DM je ha und 1,1 Mrd. DM insgesamt für die Bundesrepublik veranschlagt. Vergleichbare Schätzungen über den gesamten Finanzaufwand in der EG wurden nicht vorgenommen, da in Anbetracht der unterschiedlichen Ausgestaltung der sozialen Sicherung in den Mitgliedsstaaten die Ausgaben für den Sockelbetrag schwer abzuschätzen sind.

Da keine näheren Vorstellungen darüber entwickelt wurde, wie weit das tatsächliche Verhalten der Landwirte gegenüber dem SMP von den so errechneten Höchstwerten entfernt liegt, diese Distanz also sowohl klein als auch sehr groß sein kann, können die Berechnungen im Grunde keinerlei Grundlage für den agrarpolitischen Entscheidungsprozeß bilden. Zu befürchten ist allerdings, daß sie trotzdem im agrarpolitischen Willensbildungsprozeß mangels Alternativen die Funktion realitätsorientierter Zukunftsprojektionen übernehmen, also im Sinne einer positiven Analyse der voraussichtlichen Inanspruchnahme des SMP gedeutet werden und zu entsprechend überhöhten Erwartungshaltungen der beteiligten politischen Akteure und Organisationen führen. Um daher konkretere Vorstellungen über die voraussicht-



liche Resonanz des SMP bei den Landwirten zu entwickeln, wurde an anderer Stelle versucht, von der Inanspruchnahme der bis 1983 gewährten Landabgabente auf die voraussichtliche Inanspruchnahme des SMP zu schließen (vgl. Klare, Hagedorn und Wilstacke, 1986, S. 53-66). Obwohl auch dadurch sicherlich keine exakte Quantifizierung der voraussichtlichen Teilnehmerzahl möglich ist, sprechen die gewonnenen Anhaltspunkte dafür, daß wahrscheinlich nur eine deutlich geringere Inanspruchnahme als der seitens des BML genannte Maximalwert realistisch erscheint. Auch die Ergebnisse einer diesbezüglichen Befragung praktischer Landwirte deuten auf eine deutlich geringere Resonanz hin als in den Schätzungen des BML ausgewiesen wird (Wilstacke, 1986).

Vor diesem Hintergrund ist zu bezweifeln, ob ein jährlicher Kapazitätsabbau in der angestrebten Größenordnung erreichbar wäre. Zumindest für den Getreidesektor, einem der bedeutendsten Überschufmärkte, wäre eine absolute Verminderung der Überschufproduktion nicht zu erwarten. Erreichbar wären vermutlich lediglich verminderte Zuwachsraten der Überschufproduktion. Hieraus würde jedoch folgen, daß trotz Einführung des SMP eine - wenn auch weniger stark ausgeprägte - restriktive Getreidepreispolitik (oder wirkungsgleiche Maßnahmen) unumgänglich wäre, um die jährlich erzeugte Überschufmenge lediglich konstant zu halten. Die angestrebte Verringerung derselben könnte somit c. p. ohne eine gleichzeitige Flankierung durch entsprechende preispolitische Maßnahmen erst recht nicht erreicht werden.

**4 Soziale Effekte**

Die lediglich partielle sozialpolitische Orientierung des Programmentwurfs zeigt sich besonders in zweifacher Hinsicht:

(1) Es wird neben berufsunfähigen Landwirten nur ein begrenzter Personenkreis innerhalb der Landwirtschaft, nämlich ältere Landwirte ab 55 Jahren, einbezogen, bei dem besondere Einkommensprobleme auftreten. Einkommensprobleme und eine damit einhergehende schwierige soziale Lage sind jedoch nicht auf ältere Landwirte beschränkt. Für viele wesentlich jüngere Landwirte ist es fast ebenso schwierig, ihr unbefriedigendes landwirtschaftliches Einkommen durch eine außerlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeit zu verbessern, solange die ungünstige Arbeitsmarktlage anhält. Da die Mitglieder dieses Personenkreises jedoch noch erheblich länger ihr Einkommen ausschließlich aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit beziehen müssen, können sie es sich noch weniger als die älteren Landwirte leisten, ihren Lebensunterhalt durch einen „schleichenden Verzehr“ des Betriebsvermögens zu bestreiten. Für diese Gruppe bietet das SMP jedoch keinerlei Hilfestellung.

(2) Die Maßnahme ist auch für die einbezogene Gruppe der älteren Landwirte zwischen dem 55. und 65. Lebensjahr nicht primär sozial ausgerichtet, denn es gelten nicht durchgehend die in der übrigen Sozialpolitik üblichen Kriterien zur Identifikation sozial schutzwürdiger Tatbestände. Durch die Formulierung, das SMP solle soziale Härten bei denjenigen Landwirten mildern, die aufgrund ihres Alters keine Chance mehr haben, ihr unbefriedigendes Einkommen zu verbessern, könnte der Eindruck entstehen, das SMP sei zielbewußt auf einen solchen Personenkreis ausgerichtet. Dies trifft jedoch nicht zu. Das SMP kann von allen Landwirten innerhalb der vorgesehenen Altersspanne unabhängig von ihrer sozialen Lage in Anspruch genommen werden, es gelten also keine Einkommensobergrenzen oder ähnliche

„Prosperitätsschwellen“. Eine Ausnahme bilden Nebenerwerbslandwirte, bei denen das außerlandwirtschaftliche Erwerbseinkommen und/oder das Erwerbseinkommen auf die Marktentlastungsprämie angerechnet wird, wenn es den zweifachen Sockelbetrag überschreitet. Im übrigen würde die Anwendung sozialer Kriterien auch die Effizienz des Programms im Hinblick auf die angestrebte Stilllegung einer möglichst großen Fläche und die dadurch erhoffte Marktentlastungswirkung einschränken.

Aus dieser begrenzten sozialpolitischen Wirksamkeit des SMP, aber auch aus der in Abschnitt 6 noch zu diskutierenden strukturpolitischen Problematik sind vor allem zwei Schlußfolgerungen zu ziehen: Zum einen sollte die im SMP enthaltene Vorruhestandsregelung von dem Flächenstilllegungsprogramm abgekoppelt werden, zum anderen wäre das sich dann ergebende primär agrarstrukturverbessernd ausgerichtete Landabgabentenkonzept durch weitere soziostrukturelle Maßnahmen für die dadurch nicht erfaßten (weil jüngeren) Personengruppen zu ergänzen.

**4.1 Ausgestaltung der Marktentlastungsprämie**

Wie bereits in Abschnitt 2 skizziert, setzt sich die Marktentlastungsprämie aus einem personenbezogenen Sockelbetrag, den vom Staat übernommenen Beiträgen zur agrarsozialen Sicherung, der sogenannten Milchrente als Gegenleistung für aufgegebene Milchlieferungsrechte und dem Flächenzuschlag je ha zusammen. Da letzterer an der Größe der stillgelegten Betriebe anknüpft, kann das Kriterium sozialer Bedürftigkeit in diesem Falle von vornherein kaum zum Zuge kommen. Ähnliches gilt für die Höhe der Milchrente, die vom Produktionsvolumen abhängt. Allenfalls der für alle SMP-Teilnehmer gleich hohe Festbetrag von 6 500,- DM p. a. (1986) läßt eine deutliche sozialpolitische Zielsetzung erkennen. Diese Summe entspricht dem Altersgrundbetrag, der nach der Mindestbeitragszeit von 15 Jahren gewährt wird. Der darüber hinausgehende Zusatzbetrag von bis zu ca. 2 600,- DM p. a. (1986) ergibt sich aus der Altersgeldstaffelung, nach der für jedes über 15 Jahre hinausgehende Beitragsjahr ein dreiprozentiger Aufschlag zum Altersgrundbetrag gewährt wird. Daher kann dieser Teil der Marktentlastungsprämie nur durch Nachweis einer entsprechenden Anzahl von Beitragsjahren erreicht werden. Die individuell erreichbare Beitragsdauer eines Landwirts wird wiederum von seinem Alter beim Alterskasseneintritt und folglich vom individuell sehr unterschiedlichen Hofübernahmealter bestimmt. Die Gewährung und Höhe des o.g. Zusatzbetrages hängen also vom Altersunterschied zwischen dem Bewirtschafter und seinem Vorgänger und damit von der familienspezifischen Generationsfolge ab, können also nicht allein sozialpolitisch oder mit Marktentlastungswirkungen begründet werden.

Die Höhe der Sozialbeiträge, die vom Staat getragen werden sollen, knüpft ebenfalls nicht an die tatsächlichen individuellen Einkommensverhältnisse an, sondern legt u. a. mangels deren Kenntnis Hilfsgrößen zugrunde, insbesondere den Umfang und die Bonität der Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung\*1), so daß auch hier keine sozialen Kriterien zur Geltung gelangen. Die Steigerung der zu übernehmenden Sozialbeiträge mit zunehmender Betriebsgröße ist ferner darauf zurückzuführen, daß im Jahr 1986 für kleinere und mittlere Betriebe zusätzliche, nach der Betriebs-

\*1) Diese Hilfsgrößen sind zur Erfassung der tatsächlichen Einkommensverhältnisse nur sehr bedingt geeignet (vgl. Plankl und Neander, 1983).

HAGEDORN/WILSTACKE/KLARE  
 große gestaffelte Beitrags-  
 lichen Altersklassen eingestuft  
 4.2 Inkonsistenz in  
 anrechnung  
 Aus sozialpolitischen  
 plante Einkommensunter-  
 prämiere. Angerechnet wird  
 liche Erwerbs- und Erwerb-  
 Einkommens nach 1.3.1  
 sichtigt bleiben, besondere  
 gen oder Einkünfte aus  
 Fragwürdig ist auch die  
 Künfte aus Land- und Forst-  
 nach der Inanspruchnahme  
 Art. z. B. aus Gebäudemiet-  
 sie ihren Betrieb geäußert  
 geben erklärt haben (z. B. 1986)  
 Die Vorgehensweise bei  
 zur Folge, daß die angestreb-  
 marktentlastenden Ziele  
 dies gewichtet werden ab-  
 erstere, die im wesentlichen  
 Fortwirtschaft erzielen. In  
 lichen Einkommenshöhe als  
 prämiere gewährt. Bei betrag-  
 überwiegend außerbetrieblich  
 die oberhalb des zweifachen  
 kommen auf den Sockelbetrag  
 fache Sockelbetrag nach  
 kennzeichnung im Kassens  
 bis ca. 17.250,- DM liegt,  
 kommen je Betriebsgröße  
 ben mit 5.000,- u. mehr DM  
 jahr 1984/85 im Durchschnitt  
 (vgl. Agrarbericht 1986, 7)  
 men des SMP vorgesehene  
 typ durch die Einkommens-  
 vollständig aufgebracht. Es  
 zuschlag als Anreiz für die  
 er könnte jedoch auch durch  
 zeit werden, so daß das  
 Einkommensanrechnung  
 kaum in Anspruch genommen  
 Da diese Ungleichheiten  
 werbetrieben auch nach  
 des SMP angestrebten Ziele  
 sich die Schließfrüherung  
 teilungspolitische Ziele an  
 bei Maß genommen wird, um  
 auf Haupterwerbslandwirte  
 lang hätte insbesondere  
 Übersiedlungen haben, die  
 liche genommen und ihre  
 landwirtschaftliche Erwerbs-  
 haben. Ihnen werden am  
 Landwirten (also oder die  
 lichen Einkünften erheblich  
 wachsen. Weiterhin muß  
 v. d. u. e. l. e. Sockelbetrag  
 mensanrechnung herangezogen  
 der ein überdurchschnittlich  
 trag erhält, kann ein verglei-  
 Sockel anrechnen eines Ein-  
 Eine solche Vorgehensweise  
 nach mit Marktentlastungswirkungen



größe gestaffelte Beitragszuschüsse zur landwirtschaftlichen Alterskasse eingeführt worden sind\*2).

#### 4.2 Inkonsistenzen bei der Einkommensanrechnung

Aus sozialpolitischer Sicht bedenklich ist ferner die geplante Einkommensanrechnung auf die Marktentlastungsprämie. Angerechnet werden soll nur das außerbetriebliche Erwerbs- und Erwerbserstatzeinkommen. Alle anderen Einkunftsarten nach § 2 EStG sollen dagegen unberücksichtigt bleiben, beispielsweise Einkünfte aus Kapitalvermögen oder Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Fragwürdig ist auch die völlige Vernachlässigung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, da Landwirte auch nach der Inanspruchnahme des SMP noch Einkünfte dieser Art, z. B. aus Gebäudeverpachtung, erzielen können, soweit sie ihren Betrieb gegenüber dem Finanzamt nicht als aufgegeben erklärt haben („ruhender Betrieb“).

Die Vorgehensweise bei der Einkommensanrechnung hat zur Folge, daß die angestrebten verteilungspolitischen und marktentlastenden Ziele bei Haupterwerbslandwirten anders gewichtet werden als bei Nebenerwerbslandwirten. Bei ersteren, die im wesentlichen Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft erzielen, wird unabhängig von der tatsächlichen Einkommenshöhe immer die volle Marktentlastungsprämie gewährt. Bei letzteren werden dagegen, soweit sie überwiegend außerbetriebliche Erwerbseinkommen erzielen, die oberhalb des zweifachen Sockelbetrages liegenden Einkommen auf den Sockelbetrag angerechnet. Da der zweifache Sockelbetrag nach Abzug des Eigenanteils zur Krankenversicherung im Kalenderjahr 1986 zwischen ca. 12 250,- bis ca. 17 250,- DM liegt, das außerbetriebliche Erwerbseinkommen je Betriebsinhaberehepaar bei Nebenerwerbsbetrieben mit 5 000,- u. mehr DM StBE aber z. B. im Wirtschaftsjahr 1984/85 im Durchschnitt ca. 33 000,- DM betragen hat (vgl. Agrarbericht 1986, Textteil S. 29), wird der im Rahmen des SMP vorgesehene Sockelbetrag bei diesem Erwerbstyp durch die Einkommensanrechnung im Durchschnitt vollständig aufgezehrt. Es verbleibt somit nur der Flächenzuschlag als Anreiz für die Inanspruchnahme des SMP. Dieser könnte jedoch auch durch eine Flächenverpachtung erzielt werden, so daß das SMP aufgrund der vorgesehenen Einkommensanrechnung von Nebenerwerbslandwirten kaum in Anspruch genommen werden dürfte.

Da diese Ungleichbehandlung von Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben auch nicht durch die anderen, im Rahmen des SMP angestrebten Ziele begründet werden kann, drängt sich die Schlußfolgerung auf, daß bei der Umsetzung verteilungspolitischer Ziele im Rahmen des SMP mit zweierlei Maß gemessen wird, um die Inanspruchnahme des SMP auf Haupterwerbslandwirte zu konzentrieren. Diese Regelung dürfte insbesondere bei Nebenerwerbslandwirten auf Unverständnis stoßen, die Risiken eines Berufswechsels auf sich genommen und ihre Einkommenslage durch außerlandwirtschaftliche Erwerbseinkünfte zu verbessern versucht haben. Ihnen würden aus ihrer Mobilität im Vergleich zu Landwirten ohne oder mit nur geringen außerbetrieblichen Einkünften erhebliche wirtschaftliche Nachteile erwachsen. Weiterhin nicht einsichtig ist, warum der individuelle Sockelbetrag als Untergrenze für die Einkommensanrechnung herangezogen wird. Derjenige Landwirt, der ein überdurchschnittlich hohes Altersgeld als Sockelbetrag erhält, kann ein vergleichsweise hohes nicht auf diesen Sockel anrechenbares Einkommen erzielen und umgekehrt. Eine solche Vorgehensweise kann weder mit Verteilungsnormen noch mit Marktentlastungszielen begründet werden.

#### 5 Umweltschutz

##### 5.1 Orientierungsgrundsätze für eine umweltgerechte Landwirtschaft

Mit zunehmender Dauer der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion über die Umwelteffekte moderner Landwirtschaft zeichnet sich immer deutlicher ein gewisser Konsens darüber ab, in welchen Bereichen Änderungen angestrebt werden sollten, um die Nutzungskonflikte zu vermindern. Die wichtigsten Aspekte einer solchen Umorientierung lassen sich wie folgt umreißen:

- (1) Es werden insgesamt wesentlich mehr Flächen in möglichst naturnahem Zustand benötigt.
- (2) Es müssen mehr Flächen in geeigneter Form vorrangig nach ökologischen Gesichtspunkten, d. h. in der Regel extensiv landwirtschaftlich bewirtschaftet werden, um die Lebensräume vieler bedrohter Pflanzen- und Tierarten zu erhalten bzw. wiederherzustellen.
- (3) Groß- und kleinräumige Schutzgebiete sind funktional zu vernetzen, um so der Verinselung der Lebensräume und ihrer Lebensgemeinschaften entgegenzuwirken.
- (4) In stärkerem Umfang werden landwirtschaftlich genutzte Flächen aus wasserwirtschaftlichen Gründen bestimmten Nutzungsbeschränkungen unterworfen werden (Ausdehnung der Wasserschutzgebiete).
- (5) Auch auf vorrangig oder ausschließlich der Agrarproduktion dienenden Flächen kann der Verzicht auf weitere Erhöhung bzw. eine Verringerung der Bewirtschaftungsintensität aus verschiedenen Gründen sinnvoll sein.

Offen ist dagegen die Frage, wo und in welchem konkreten Umfang entsprechende Änderungen unabdingbar oder aus Vorsorgegründen wünschenswert sind. Kontrovers sind vor allem die Vorstellungen darüber, auf welche Weise Veränderungen herbeigeführt werden sollen, in welchem Zeitraum diese zu erfolgen haben und wie die dadurch entstehenden Kosten verteilt werden sollen.

##### 5.2 Umweltschutz als Kuppelprodukt von Flächenstilllegungen?

Im vorliegenden Entwurf des SMP sind keine Ausgestaltungselemente für den angestrebten oder zumindest proklamierten umweltpolitischen Beitrag enthalten. Ein Bezug zu den oben aufgezählten Hauptbereichen eines umweltpolitischen Handlungsbedarfs im Agrarbereich ist ebenso wenig erkennbar wie Ansatzpunkte für ein Konzept zur Verwendung der aus der landwirtschaftlichen Produktion herausgenommenen Flächen für die Verbesserung der Umwelt.

Daher stellt sich die Frage, ob ein Beitrag zum Umweltschutz durch bestimmte, an das SMP anknüpfende Folgemaßnahmen zu erwarten ist, wie sie von Bühner und Gocht (1986, S. 24) für denkbar gehalten werden: „Die stillgelegten Flächen können aber dort, wo ein entsprechender Bedarf vorhanden ist, auch ganz gezielt für bestimmte Naturschutzzwecke verwendet werden. In einem Zusatz-

\*2) Solche Beitragsermäßigungen wurden 1985 durch das Dritte Agrarsoziale Ergänzungsgesetz (vgl. Schmidt, 1986) und zusätzlich 1986 durch das Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetz (vgl. Agra-Europe, 1986d, e) beschlossen.



vertrag auf freiwilliger Grundlage zwischen dem am Stilllegungsprogramm teilnehmenden Landwirt und der regionalen Naturschutzbehörde müssen dann allerdings die zusätzlichen Auflagen (z. B. die Hinnahme einer Wiedervernäsung von Wiesen) und die dafür zu zahlenden zusätzlichen Ausgleichszahlungen geregelt werden". Die im Rahmen des SMP freiwillig stillgelegten Flächen werden allerdings vermutlich ohne jeden systematischen Bezug zu ökologischen Erfordernissen im Raum verteilt liegen. Das gleiche gilt für die Größe der Einzelflächen und deren Zuordnung zueinander. Darüber hinaus müssen ökologische Verbesserungen auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sein. Die im SMP-Entwurf vorgesehene Stilllegungsdauer ist jedoch auf 10 Jahre befristet, und außerdem sind die jeweiligen Laufzeiten für die einzelnen Flächen eines bestimmten Raumes nicht deckungsgleich, da sie in unterschiedlichen Jahren des fünfjährigen Antragszeitraums beginnen. Diese Gegebenheiten lassen kaum Raum für erfolgversprechende Versuche, die stillgelegten Flächen für bestimmte ökologische Zwecke nutzbar zu machen\*3), da die damit verbundene administrative Koordinationsaufgabe kaum lösbar erscheint. Demgemäß erscheint die Skepsis des Sachverständigenrates für Umweltfragen (1985, S. 371) gegenüber Flächenstilllegungsprogrammen vollauf gerechtfertigt: „Nichts wäre unter umweltpolitischen Überlegungen problematischer als die pauschale Honorierung einer Flächenstilllegung, insbesondere wenn sie losgelöst von ihrer Nutzung bzw. Nutzungsmöglichkeit für Zwecke des Umwelt- und Naturschutzes erfolgt."

Die dem Vorschlag eines SMP offenbar zugrundeliegende Erwartung, mit Flächenstilllegungen auch einen Beitrag zum Umweltschutz zu leisten, beruht vermutlich auf der relativ pauschalen Einschätzung, daß mit der heutigen Landbewirtschaftung zwangsläufig eine Reihe von Umweltbelastungen verbunden sind und daher ein Verzicht auf die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen in jedem Fall und quasi automatisch einen Beitrag zur Umweltverbesserung darstelle (vgl. beispielsweise Gallus, 1986, S. 23). Erwartet wird ein für die Umwelt „positiver Begleit-effekt" der Flächenstilllegung (Bühner und Gocht, 1986, S. 18). Die Aufrechterhaltung dieser Argumentation legt dann den Umkehrschluß nahe, daß jegliche Form der landwirtschaftlichen Flächennutzung als Umweltbelastung angesehen werden müsse. Konsequenter weitergedacht könnten die Verfechter von Flächenstilllegungen dann die sogenannte „Landwirtschaftsklausel" im Bundesnaturschutzgesetz nicht länger verteidigen, und auch den Diskussionsansätzen über die staatliche Honorierung bestimmter, nicht über die Marktpreise abgegoltener positiver externer Effekte (bäuerlicher) Landwirtschaft fehlte jegliche Grundlage.

Für die in der Produktion verbleibenden Flächen ergeben sich ebenfalls keinerlei Anreize für eine den Umweltbedingungen und -erfordernissen besser angepaßte Produktionsweise. Tendenziell ist eher davon auszugehen, daß bei dynamischer Betrachtung mit der Herausnahme von Flächen die wirtschaftlichen Spielräume für eine weniger intensive Bodennutzung verkleinert werden. Eine Ausstattung der in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte mit wesentlich mehr Fläche als in der Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe vorhanden ist, ist eine unabdingbar notwendige Voraussetzung für eine Verbesserung der Wettbewerbskraft extensiverer Landnutzungsformen. Wird jedoch der bereits jetzt knappste Faktor Boden durch staatliche Maßnahmen noch weiter verknappt, so wird eine langsame Umorientierung in diese Richtung nicht nur nicht gefördert, sondern die Voraussetzungen dafür werden sogar noch verschlechtert. Durch die scharfe Trennung in landwirtschaft-

liche Produktionsflächen einerseits und landwirtschaftlich nicht genutzte Stilllegungsflächen andererseits wird das Entstehen dazwischen liegender Nutzungsformen mit einer größeren Streuung der Bewirtschaftungsintensität behindert. Die an sich mögliche Entstehung von vielfältigeren und unterschiedlichen Nutzungsstufen wird erschwert, obwohl dies im Sinne ökologischer Vielfalt und Stabilität gerade wünschenswert wäre. Es besteht demnach die Gefahr, daß der Staat durch globale Flächenstilllegungsmaßnahmen Wege versperrt, die aus ökologischer Sicht zukunftssträchtige Lösungen darstellen könnten.

5.3 Marktentlastungs- versus Bergbauprogramm?

Die gleichzeitige Gewährung der „Ausgleichszulage" in sogenannten „benachteiligten Gebieten" und der Marktentlastungsprämie führt in mehrfacher Hinsicht zu kaum auflösbaren Widersprüchen, die sich an einem Beispiel verdeutlichen lassen: In einer benachteiligten Region wirtschaften zwei benachbarte Landwirte. Nach Einführung des SMP entscheidet sich einer für die Inanspruchnahme dieser Maßnahme, der andere für die Weiterbewirtschaftung. Ersterer wird dafür honoriert, daß er durch die Einstellung der landwirtschaftlichen Marktproduktion zur Verminderung der Überschussproduktion beiträgt, letzterer hingegen dafür, daß er in diesem Gebiet weiterwirtschaftet und z. B. durch die Haltung von Kühen und Rindern zur Erhöhung entsprechender Überschüsse beiträgt. Hinzu kommt, daß diese beiden gegenläufigen Aktivitäten, d. h. sowohl die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung durch die Ausgleichszulage als auch deren Einstellung durch das SMP, offiziell u. a. mit dem Ziel des Landschafts- bzw. dem des Umweltschutzes legitimiert werden.

Den beiden Hauptzielen des SMP - Marktentlastung und Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit älterer Landwirte - stehen die Ziele der Ausgleichszulage - Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit und Weiterführung der landwirtschaftlichen Produktion - diametral gegenüber. Die Ausgleichszulage in ihrer bisherigen Form wirkt teilweise sogar einer Extensivierung und damit Marktentlastung entgegen: Den maximal je ha Hauptfutterfläche erreichbaren Ausgleichszulagenbetrag erhält der Antragsteller nur dann, wenn er eine Großvieheinheit an rauhfuttermittelverzehrenden Tieren pro ha hält.

6 Agrarstrukturverbesserung

Im Vergleich zu den meisten anderen EG-Ländern sind die Produktionsstrukturen der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland trotz des starken Strukturwandels der letzten Jahrzehnte ungünstig. Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft sind daher weitere Anpassungen der Betriebsstruktur erforderlich. Dabei kommt es insbesondere auf eine bessere Ausstattung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte mit Boden an, da eine ausschließlich innerbetriebliche Aufstockung durch zusätzliche tierische Veredlungsproduktion zunehmend Probleme aufwirft, z. B. im Bereich der Gülleverwertung.

\*3) Zur Begründung dieser ökologischen Beurteilung des SMP vgl. auch Henze (1986, S. 6).

HAGEDORN/WILSTACKE/KLARE  
 6.1 Vorbemerkung  
 der Strukturverf.  
 In der Landwirtschaft  
 ist Boden betriebswirtschaftl.  
 Faktor. Sämtliche die Ver-  
 tret der Strukturverf.  
 ziken aus Marktentlastungs-  
 versorgungsziele der Land-  
 wirtschaft (vgl. S. 6 und  
 8). Diese Strukturverf.  
 Prämisse abgelöst werden  
 Strukturverf. übernehm-  
 ender Maßnahmen voll-  
 eingeführt werden. Das  
 sich also aus dem Staat  
 Wenigstens Betriebs-  
 nach dem vorliegenden St-  
 der gekoppelt sind, so zu  
 trennte Behandlung unum-  
 beider Vorgänge zeitlich  
 Beurteilung der mit dem  
 ist ferner vor Bedeutung  
 solche Betriebe am Progra-  
 haben oberhalb davon dem  
 trates spätestens mit Ende  
 von 65 Jahren (Bezug zu  
 Altersgeldes) einzustellen.  
 Landwirte übertragen, d.  
 Heraus ergibt sein, daß  
 noch bewirtschaftet werden  
 ohne SMP an andere La-  
 Prozeß wird durch das SMP  
 wesentlich beeinflusst. Ge-  
 den davon aus, daß SMP  
 mit unveränderter Fläche  
 Rentenalter von 65 Jahr  
 kann der Strukturverf.  
 nötig werden.  
 6.2 Zur Beeinflussung  
 mobilität  
 Die gegenseitige Beeinfl-  
 del verbleibenden Flächen  
 zeit des SMP beruht darau-  
 te zwischen 55 und 65 Jah-  
 ren und die jeweilige Dauer  
 10 Jahre betragen soll. Da  
 der Betriebswirtschaftslehre  
 den Landwirten zuerzucht  
 Zeitpunkt, neu disponieren  
 produktivität für die  
 verbessert werden können.  
 rung des Strukturwandels  
 men und Anmerk. eines ö-  
 effekts" hängen von über-  
 1) Lebensalter bei Beginn d-  
 2) Pachflächenanteil stillgeleg-  
 3) Einstellung der Vertrags-  
 auflösung.  
 4) Möglichkeiten zur Stillleg-  
 Allerdings kann dieser  
 als geeigneter angesehen wer-  
 den auf dem Pachtmarkt zu



### 6.1 Vorbemerkungen zur Beurteilung der Struktureffekte

In der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland ist Boden betriebswirtschaftlich in aller Regel der knappste Faktor. Sämtliche, die Verfügbarkeit von Boden verändernden Maßnahmen beeinflussen infolgedessen auch den Prozeß des Strukturwandels. Nachhaltige Flächenstillegungen allein aus Marktentlastungsgründen verkleinern die Anpassungsspielräume der Landwirte, erschweren also den Strukturwandel (vgl. Schmitt und Thoroë, 1986, S. 8). Diese Struktureffekte des SMP sollen hier unter der Prämisse abgeleitet werden, daß keine neuen, gezielt den Strukturwandel fördernden, hemmenden oder gar blockierenden Maßnahmen oder Änderungen der Agrarpolitik eingeführt werden. Das verwendbare Referenzsystem leitet sich also aus dem Status quo ab.

Wengleich Betriebsaufgabe und Flächenmobilisierung nach dem vorliegenden SMP-Entwurf untrennbar aneinander gekoppelt sind, ist zu analytischen Zwecken ihre getrennte Behandlung sinnvoll, da die inhaltliche Wirkung der beiden Vorgänge zeitlich nicht deckungsgleich ist. Für die Beurteilung der mit dem SMP einhergehenden Wirkungen ist ferner von Bedeutung, daß sich vermutlich vor allem solche Betriebe am Programm beteiligen werden, deren Inhaber ohnehin daran denken, die Bewirtschaftung ihres Betriebes spätestens mit Erreichen des regulären Rentenalters von 65 Jahren (Bezug des normalen landwirtschaftlichen Altersgeldes) einzustellen und die Flächen dann an andere Landwirte abzugeben, d. h. in der Regel zu verpachten. Hieraus ergibt sich, daß die Nutzung der z. Z. von ihnen noch bewirtschafteten Fläche im Laufe der Jahre auch ohne SMP an andere Landwirte übergehen würde. Dieser Prozeß wird durch das SMP und seine Einzelbestimmungen wesentlich beeinflusst. Geht man aus Vereinfachungsgründen davon aus, daß SMP-Landwirte ansonsten ihren Betrieb mit unveränderter Flächenausstattung bis zum normalen Rentenalter von 65 Jahren weiterbewirtschaftet hätten, kann der Strukturwandel sowohl beschleunigt als auch verzögert werden.

### 6.2 Zur Beeinflussung der Pachtflächenmobilität

Die gegenläufige Beeinflussung der für den Strukturwandel verfügbaren Flächen während der vorgesehenen Laufzeit des SMP beruht darauf, daß grundsätzlich nur Landwirte zwischen 55 und 65 Jahren anspruchsberechtigt sein sollen und die jeweilige Dauer der Flächenstillegung einheitlich 10 Jahre betragen soll. Durch die vorgezogene Einstellung der Betriebsbewirtschaftung kann über die von den stilllegenden Landwirten zugepachtete Fläche zu einem früheren Zeitpunkt neu disponiert werden. Da hierdurch die Zupachtmöglichkeiten für aufstockungswillige Landwirte evtl. verbessert werden können, kann ein Beitrag zur Erleichterung des Strukturwandels geleistet werden. Zustandekommen und Ausmaß eines derartigen „Pachtflächenvorzieheffekts“ hängen vor allem von folgenden Bedingungen ab:

- 1) Lebensalter bei Beginn der Stilllegung;
- 2) Pachtflächenanteil stilllegender Betriebe;
- 3) Einstellung der Verpächter zur vorzeitigen Pachtvertragsauflösung,
- 4) Möglichkeiten zur Stilllegung der Zupachtflächen.

Allerdings kann dieser Pachtflächenvorzieheffekt kaum als geeignet angesehen werden, „... negative Auswirkungen auf dem Pachtmarkt zu begrenzen und einen ausreichen-

den Struktureffekt zu erzielen...“ (Bühner und Gocht, 1986, S. 14). Bezogen auf die Gesamtlaufzeit des SMP steht ihm nämlich ein „Pachtflächenentzugseffekt“ gegenüber. Denn in Abhängigkeit vom Lebensalter bei Beginn der Stilllegung reicht bei einem Teil der am SMP teilnehmenden Landwirte die Stilllegungsverpflichtung für die Eigentumsflächen über das 65. Lebensjahr hinaus. Diese Flächen stehen dann während dieses Zeitraums im Vergleich zu einer Situation ohne SMP nach Erreichen des Rentenalters nicht zur Verpachtung und damit zur Aufstockung anderer Betriebe zur Verfügung.

Der „Nettopachtflächeneffekt“ (Saldo aus Vorzieh- und Entzugseffekt) errechnet sich für die Gesamtlaufzeit des SMP in vereinfachter Form wie folgt:

$$NP = LF \cdot PA \cdot ZSA \cdot D_1 - LF \cdot (1 - PA) \cdot D_2$$

- NP = Nettopachtflächeneffekt während der Gesamtlaufzeit;  
 LF = Landwirtschaftlich genutzte Fläche der stillgelegten Betriebe;  
 PA = Pachtflächenanteil der stillgelegten Betriebe;  
 ZSA = Zustimmungquote der bisherigen Verpächter zur vorzeitigen Zurücknahme der verpachteten Fläche;  
 D<sub>1</sub> = Differenz der Lebensalter zwischen Stilllegungsbeginn und regulärem Rentenalter;  
 D<sub>2</sub> = Differenz der Lebensalter zwischen Stilllegungsende und regulärem Rentenalter.

Je älter die am SMP teilnehmenden Landwirte sind und je geringer der Anteil der von ihnen zugepachteten Fläche an der Gesamtfläche ihres Betriebes ist, desto weniger wird ein Beitrag zum Strukturwandel geleistet bzw. desto mehr wird die Aufstockung der verbleibenden Betriebe verhindert. Unterstellt man ein reguläres Rentenalter von 65 Jahren, eine sofortige Rückgabe sämtlicher Zupachtflächen und einen Pachtflächenanteil von einem Drittel, der dem Bundesdurchschnitt entspricht, so darf das Alter der teilnehmenden Landwirte bei Beginn der Stilllegung maximal 58,3 Jahre betragen, damit der Nettopachtflächeneffekt während der Gesamtlaufzeit des SMP nicht bereits im negativen Bereich liegt. Bei dieser Altersgrenze würden sich der Pachtflächenentzugs- und -vorzieheffekt gegenseitig aufheben.

Die obigen Annahmen sind allerdings als einseitig optimistisch einzustufen: Vor allem in der Anfangsphase des SMP dürften sich vermutlich überproportional viele ältere Landwirte mit nur noch wenigen Jahren Abstand bis zum regulären Rentenalter angesprochen fühlen, die die Landbewirtschaftung möglichst schnell einstellen wollen, aber bislang keine Möglichkeit zur vorzeitigen Einstellung der Bewirtschaftung gesehen haben, da ihnen der Anschluß an die gesetzliche Alterssicherung fehlte. Dieser Personenkreis dürfte in späteren Jahren geringer werden, da dann den älteren Jahrgängen schon in den davor liegenden Jahren die Möglichkeit offengestanden hat, einen SMP-Antrag zu stellen.

Auch kann der durchschnittliche Pachtflächenanteil der SMP-Landwirte durchaus deutlich geringer sein als der oben angenommene Pachtflächenanteil im Bundesdurchschnitt. So weist beispielsweise der Agrarbericht für die über 50-jährigen Inhaber von Vollerwerbsbetrieben deutlich niedrigere Pachtflächenanteile aus als für ihre jüngeren Berufskollegen (Agrarbericht 1986, Materialband, S. 59). Da ferner berufsunfähige Landwirte, deren Flächen ansonsten ohnehin überwiegend verpachtet würden, ohne Altersbegrenzung antragsberechtigt sein sollen, dürfte hierdurch eine weitere Minderung des skizzierten Mobilisierungseffekts eintreten.



Weiterhin soll es nach der im Entwurf des SMP dokumentierten Auffassung rechtlich zulässig sein, zugepachtete Flächen für die Restlaufzeit des Pachtvertrages auch ohne Zustimmung des Verpächters stillzulegen. Dies würde den Vorzieheffekt im Hinblick auf das Pachtflächenangebot entsprechend vermindern. Ob es zu solchen Stilllegungen von Pachtflächen kommt, hängt aus der Sicht des jetzigen Pächters, rein ökonomisch betrachtet, von der Relation der von ihm zu zahlenden Pacht zuzüglich der geschätzten Pflegekosten zu dem erzielbaren Flächenzuschlag ab. Eine Stilllegung von Zupachtflächen ist keineswegs unwahrscheinlich, da die Flächenzuschläge zwar nach der Ertragsmeßzahl gestaffelt, aber doch einheitlich festgesetzt werden, während sowohl die gezahlten Pachtpreise als auch die geschätzten Pflegekosten betriebsindividuelle Werte sind, so daß der jetzige Bewirtschafter an der Stilllegung zugepachteter Flächen unter bestimmten Umständen durchaus noch verdienen kann. Je nach dem derzeit erzielbaren Preis im Falle einer Neuverpachtung dieser Flächen kann auch der Verpächter ein Interesse an einer Fortsetzung des Pachtvertrages zwecks Flächenstilllegung haben.

Die Höhe des Flächenzuschlags und die Möglichkeiten seiner Differenzierung bilden demnach Aktionsparameter, mit denen negative Auswirkungen auf die Pachtflächenmobilität vermindert werden können. Zu bedenken ist allerdings, daß zwischen dem Ziel, das Angebot an Pachtflächen zu erhöhen, und dem Ziel, Flächen stillzulegen, immer ein Konkurrenzverhältnis besteht: Je mehr das SMP auf eine erhöhte Pachtflächenmobilisierung hin modifiziert würde, desto geringer würde seine Effizienz hinsichtlich der primär angestrebten Flächenstilllegung und der dadurch erzielbaren Marktentlastung.

6.3 Zeitliche Verlagerung des Strukturwandels

Durch das SMP werden die Entscheidungen der derzeit wirtschaftenden Landwirte in der Regel nicht inhaltlich verändert, sondern es kommt lediglich zu einer vorgezogenen Realisierung von Entscheidungen. Im Gegensatz zur absoluten Verminderung landwirtschaftlich genutzter Flächen infolge der zeitlich befristeten Stilllegung insbesondere von selbst bewirtschafteten Eigentumsflächen werden durch das SMP bei den Betriebsaufgaben - von Ausnahmen abgesehen - vermutlich ausschließlich zeitliche Verlagerungen bewirkt. In der Anfangsphase des fünfjährigen Antragszeitraums steigt zunächst die Zahl der Betriebsaufgaben, verglichen mit ihrer Entwicklung ohne SMP, um die an diesem Programm teilnehmenden Landwirte an. In den letzten Jahren der Antragsfrist kann dieser Effekt bereits wieder abgemildert werden, wenn sich von Anfang an auch oder vor allem ältere, kurz vor dem regulären Rentenalter stehende Landwirte am SMP beteiligen, die diese ohnehin gewöhnlich mit einer Betriebsauflösung verbundene Altersgrenze schon innerhalb des fünfjährigen Antragszeitraums erreichen. Nach Ablauf der Antragsfrist geht die Zahl der Betriebsauflösungen, wiederum gemessen an ihrer ohne SMP zu erwartenden Anzahl, um die Zahl derjenigen Programmteilnehmer zurück, die ohne die vorzeitige Betriebsstilllegung erst zu diesem Zeitpunkt die Bewirtschaftung eingestellt hätten. Die Verteilung dieses nunmehr zu registrierenden „Ausfalls“ an Betriebsaufgaben auf den Zehnjahreszeitraum dürfte ausschließlich vom jeweiligen Lebensalter der SMP-Teilnehmer bei Stilllegungsbeginn abhängen.

Insgesamt gesehen wird der anfängliche Vorzieheffekt wesentlich deutlicher zutage treten als der nachfolgende Ausfalleffekt, da er sich lediglich auf maximal fünf Jahre

verteilen kann, während sich das dazugehörige spätere Defizit an Betriebsauflösungen in dem folgenden Zehnjahreszeitraum zeigt, sich also auf eine längere Periode verteilt. Allerdings beschränkt sich das Ausbleiben anderenfalls vorgenommener Betriebsaufgaben nicht auf diese 10 Jahre, sondern tritt, wie oben angedeutet, auch schon in den ersten fünf Jahren, also innerhalb der Antragsperiode auf.

Die zeitliche Verteilung der einzelnen erläuterten Pachtflächeneffekte hat für die tatsächlichen Anpassungsmöglichkeiten der verbleibenden Betriebe vermutlich wesentlich größere Bedeutung als die intertemporale Verschiebung der Betriebsaufgaben, da die Betriebsauflösung und das daraus resultierende Pachtflächenangebot durch die Zwischenschaltung der Stilllegungszeit zumindest im Falle der Eigentumsflächen zeitlich auseinandergezogen werden. Hier ergeben sich drei sehr unterschiedliche Phasen, die den landwirtschaftlichen Strukturwandel gleichsam einem Wechselbad aussetzen.

Die Vorzieheffekte, die es trotz aller o. g. Einschränkungen geben dürfte, beginnen fast alle in den ersten fünf Jahren des SMP (Anlaufphase: 1. - 5. Jahr). Eine Ausnahme können lediglich diejenigen Pachtflächen bilden, die zunächst vom Bewirtschafter stillgelegt und dann mit Ablauf des Pachtvertrages zurückgegeben werden. Dies bedeutet, daß in Abhängigkeit vom absoluten Umfang des Vorzieheffekts während dieser Jahre vergleichsweise deutlich bessere Chancen für aufstockungswillige Landwirte bestehen, zusätzliche Flächen zu pachten. Theoretisch ab dem zweiten Jahr, von Bedeutung vermutlich gegen Ende des fünfjährigen Antragszeitraums, können gegenläufige Entzugseffekte auftreten, da Eigentumsflächen von dann über 65-jährigen Programmteilnehmern der Stilllegungspflicht unterliegen und nicht für den Strukturwandel verfügbar sind. Bis zu diesem Zeitpunkt dürfte der jährliche Saldo vermutlich noch positiver sein.

Danach tritt jedoch für die folgenden fünf Jahre des SMP (Hauptphase: 5. - 10. Jahr) genau das Gegenteil ein. Da keine neuen Anträge auf Flächenstilllegung mehr gestellt werden können, werden auch keinerlei zusätzliche Flächen auf dem Pachtmarkt angeboten. Dagegen werden die Entzugseffekte immer umfangreicher, da immer mehr SMP-Teilnehmer das reguläre Rentenalter erreichen, bei dem sie ihre Betriebe - von Ausnahmen abgesehen - vermutlich ohnehin aufgeben hätten. Ihre Eigentumsflächen unterliegen noch der Stilllegungspflicht und können daher nicht zur Pacht angeboten werden. Außerdem stehen in der Regel auch die ehemaligen Zupachtflächen dieser Betriebe jetzt nicht zur Neuverpachtung an, da sie bereits früher zurückgegeben wurden. Die Chancen zur Flächenaufstockung werden sich in dieser Zeit insgesamt erheblich verschlechtern.

Das SMP sieht keine vertraglichen Anschlußregelungen vor, so daß sämtliche stillgelegten Flächen, soweit sie in der Zwischenzeit nicht in dauerhafte nichtlandwirtschaftliche Nutzungsformen überführt wurden, nach Ablauf der Stilllegungsfrist (Auslaufphase: 10. - 15. Jahr) wieder zur landwirtschaftlichen Produktion verwendet werden können. Sieht man von den vernachlässigbaren Ausnahmen ab, wo die Bewirtschaftung des früheren Betriebes wieder aufgenommen wird, so stehen alle diese Flächen in dieser relativ kurzen Zeit zur Verpachtung an. Für aufstockungswillige Landwirte bestehen nunmehr gute Chancen zur Betriebsweiterung.

Welche Folgen diese staatlich verursachten starken Wellenbewegungen des Pachtflächenangebots für den bis vor

BALEORNWILSTACKE  
 Kurzen überwiegend  
 des Auf- und Abstocke  
 gesamt nur schwer abs  
 agrarpolitische Be  
 den kurzfristigen Pacht  
 phase und den langfrist  
 der Auslaufphase als  
 gen, den dazwischen  
 in der Hauptphase des  
 auszukommen (vgl. B  
 S. 15 und 24). Da ger  
 ren Wachstumschancen  
 dies zeitlich drück  
 unter Umständen der  
 zum Absorbieren weite  
 Effekt könnte durch ill  
 schlagregelungen für m  
 chen und die Verlage  
 programms noch versä  
 wachstumswilligen Betr  
 verbesserte Zupacht  
 mären.  
 Den vorangegangene  
 überfalle des SMP w  
 agrarpolitische Statu  
 legt. Es wurde dason  
 entweder das SMP ein  
 men ergreifen (nicht  
 auch anstelle des SMP  
 te in der Form einer  
 Hagedorn und K  
 1968 geltende Land  
 lauten ist. Dann müß  
 Flächen als Nettopacht  
 ferner die neue Land  
 alltags verbunden w  
 in Anspruch genom  
 neuen Landabnehmer  
 SMP infolgedessen ein  
 bewirken.  
 Einkommenseffekte  
 Die Absicht mit Hilfe  
 schaftlichen Produk  
 gründet daß die sonst  
 preisunterstützung  
 ditionen nun auf eine  
 die Einkommen der  
 durch wieder Preisent  
 anhebungen wieder mö  
 Es entsteht also der  
 legungen nur positive  
 schaft. Ihre tatsächliche  
 dagegen als Saldo der  
 Auf der einen Seite er  
 kommen via Preisentz  
 raum für weitere Agr  
 in Aussicht gestellt  
 angesichts der Ergeb  
 auch nur eine Verze  
 Agrarpolitik, ermögic  
 ändern nicht die Eink  
 längere Zeit entspre  
 Abschnitt 5), während  
 der Pachtpreise. Letz  
 rsetzung zu Ungunst  
 Teil der verpachteten



kurzem überwiegend kontinuierlich verlaufenden Prozeß des Auf- und Abstockens\*4) haben werden, läßt sich insgesamt nur schwer abschätzen. Jedenfalls ist es für die agrarpolitische Beurteilung des SMP wenig hilfreich, nur den kurzfristigen Pachtflächenfreisetzungseffekt der Anlaufphase und den langfristigen Pachtflächenfreisetzungseffekt der Auslaufphase als „positive Struktureffekte“ zu würdigen, den dazwischen liegenden Pachtflächenentzugseffekt in der Hauptphase des Programms aber aus der Betrachtung auszuklammern (vgl. B ü h n e r und G o c h t , 1986, S. 15 und 24). Da gerade in dieser Hauptphase die weiteren Wachstumschancen der verbleibenden Betriebe zumindest zeitweilig drastisch eingeschränkt werden, kann sich unter Umständen der Anpassungsdruck erhöhen und dann zum Auslöser für weitere Betriebsaufgaben werden. Dieser Effekt könnte durch öffentliche Diskussionen über Anschlußregelungen für im Rahmen des SMP stillgelegte Flächen und die Neuaufgabe eines weiteren Flächenstilllegungsprogrammes noch verstärkt werden, mit der Folge, daß wachstumswilligen Betrieben auch die Aussicht auf künftig verbesserte Zupachtmöglichkeiten unrealistisch erscheinen müßten.

Den vorangegangenen Überlegungen über die Pachtflächeneffekte des SMP wurden - wie anfangs erwähnt - der agrarpolitische Status quo als Referenzsystem zugrundegelegt. Es wurde davon ausgegangen, daß die Bundesregierung entweder das SMP einführen oder überhaupt keine Maßnahmen ergreifen („nichts tun“) könnte. Sie könnte jedoch auch anstelle des SMP nur deren Vorruhestandskomponente in der Form einer neuen Landabgaberente einführen (vgl. H a g e d o r n und K l a r e , 1986), nachdem die seit 1969 geltende Landabgaberentenregelung 1983 ausgelaufen ist. Dann müßten alle durch das SMP stillgelegten Flächen als Nettopachtflächenentzug betrachtet werden. Da ferner die neue Landabgaberente nicht mit einer Stilllegungsaufgabe verbunden wäre, würde sie wahrscheinlich häufiger in Anspruch genommen als das SMP. Gemessen an einer neuen Landabgaberente als Handlungsalternative würde das SMP infolgedessen einen noch größeren Pachtflächenentzug bewirken.

**7 Einkommenseffekte**

Die Absicht, mit Hilfe des SMP Flächen aus der landwirtschaftlichen Produktion herauszunehmen, wird damit begründet, daß die sonst nur durch enorme und abrupte Agrarpreissenkungen erreichbare Verringerung der Überschußproduktion nun auf eine Weise erreicht werden könne, welche die Einkommen der Landwirte nicht beeinträchtigt. Dadurch würden Preissenkungen überflüssig und spätere Preisanehörungen wieder möglich ( K i e c h l e , 1986, S. 6). Es entsteht also der Eindruck, als hätten die Flächenstilllegungen nur positive Einkommenseffekte für die Landwirtschaft. Ihre tatsächliche Einkommenswirkung ergibt sich dagegen als Saldo der folgenden gegenläufigen Einflüsse: Auf der einen Seite erhalten die Landwirte zwar mehr Einkommen via Preisstützung, sofern das SMP tatsächlich Spielraum für weitere Agrarpreiserhöhungen gemäß der offiziell in Aussicht gestellten „aktiven Preispolitik“ schafft (was angesichts der Ergebnisse des Abschnitts 3 fraglich ist) oder auch nur eine Verzögerung oder Streckung der restriktiven Agrarpreispolitik ermöglicht\*5). Auf der anderen Seite vermindern sich die Einkommen der Landwirte wegen der über längere Zeit eingeschränkten Zupachtmöglichkeiten (vgl. Abschnitt 6), wahrscheinlich verbunden mit einem Anstieg der Pachtpreise. Letzteres bedeutet eine Einkommensumverteilung zu Ungunsten der Landwirtschaft, da der größte Teil der verpachtenden Bodeneigentümer Nichtlandwirte

sind (z. B. ehemalige Landwirte und deren Nachkommen). Zu berücksichtigen ist ferner eine zunehmende Verzerrung der Verteilungsstruktur dadurch, daß größere Betriebe, die kein oder wenig Pachtland bewirtschaften, begünstigt werden, während kleinere Betriebe, die durch Zupacht zu wachsen versuchen, Nachteile hinnehmen müssen (vgl. H e n z e , 1986, S. 4).

**8 „Agrarpolitische Atempause“ durch ein Soziales Marktentlastungsprogramm?**

Da die Erfahrungen aus den USA und viele weitere Überlegungen (vgl. z. B. B ö c k e n h o f f et al., 1985; H e n z e , 1985) gegen Flächenstilllegungen als dauerhaftes Instrument der Agrarpolitik sprechen, kann ein weitgehender Konsens sowohl unter Agrarökonomern als auch unter Agrarpolitikern darüber vorausgesetzt werden, daß ein solches Instrumentarium allenfalls vorübergehend eingesetzt werden sollte. Unter dieser Prämisse muß eine agrarpolitische Beurteilung des SMP hauptsächlich auf die Beantwortung der Frage ausgerichtet sein, ob es als vor- oder zwischengeschaltetes Provisorium einen problemlösenden Beitrag zu einer langfristig orientierten Strategie zur Reform der EG-Agrarpolitik leisten kann. Mit anderen Worten: Es ist zu fragen, ob die Einführung des SMP die Agrarpolitiker in die Lage versetzen kann, sich zunächst des schlimmsten Problemdrucks zu entledigen, ohne einerseits das politisch für selbstschädigend gehaltene Mittel der Agrarpreissenkung einzusetzen und andererseits zu dirigistischen und nur schwer abschaffbaren Regelungen wie einer Kontingentierung greifen zu müssen. Der hierdurch gewonnene Zeit- und Handlungsspielraum wäre dann für eine auf Dauer angelegte Sanierung der Agrarpolitik verwendbar.

**8.1 Absorption des Handlungsspielraums durch neue Konflikte**

Diese Hoffnung steht allerdings in einem deutlichen Kontrast zu den Ergebnissen der vorangegangenen Abschnitte, nach denen das SMP die Probleme hauptsächlich nur zeitlich verlagert, einige davon dabei sogar verstärkt und auch zusätzliche Probleme schafft, insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen an das Regulierungs- und Kontrollpotential der agrarpolitischen Administration (vgl. H a g e d o r n , K l a r e und W i l s t a c k e , 1986, S. 16-94). Die durch das SMP geschaffenen oder verschobenen bzw. verschärften Probleme treten nach Zeiträumen (wieder) ein, die je nach Wirkungsbereich ganz unterschiedlich lang sind: Die dargelegten Schwierigkeiten der administrativen Implementation und der praktischen Durchführung des SMP werden wahrscheinlich, wie bei neu geschaffenen Maßnahmen üblich, bereits in den ersten Jahren nach der Einführung des Programms offenkundig. Ähnliches gilt auch für die geschilderte Problematik der sozial- und umweltpolitischen Wirkungen. Nach einer anfänglichen Erleichterung des Strukturwandels durch den Pachtflächenmobilisierungseffekt bis zum 5. Jahr (Anlaufphase) dominiert wohl bereits nach fünf Jahren der Pachtflächenentzugseffekt, der sich in den dann folgenden fünf Jahren (Hauptphase) verstärkt und erst nach 10 Jahren durch das Auslaufen der Stilllegungszeit wieder zurückgeht, dann aber

\*4) Für den Bereich der Milchkuhhaltung trifft diese Aussage seit der Einführung der Kontingentierung nicht mehr zu.

\*5) Diese Feststellung ist insofern unvollständig, als sie die Frage der Kompensation der Einkommenswirkungen von Preisänderungen durch die dadurch beeinflusste Faktormobilität außer acht läßt.



vielleicht durch bestimmte Probleme eines temporären Überangebots an Pachtflächen abgelöst wird. Die Zeit vom 10. bis zum 15. Jahr nach Programmbeginn (Auslaufphase) ist schließlich durch das Wiedereintreten der heutigen Überschusssituation gekennzeichnet, die aus den genannten Gründen (Ertragssteigerungen, aktive Preispolitik, etc.) noch verschärft werden dürfte.

Dieser zeitliche Abriss der das SMP begleitenden Problemsequenz zeigt, daß dieses Programm den beteiligten Agrarpolitikern keineswegs eine längere konfliktarme Regenerationsphase verschaffen kann, sondern für den einzelnen Politiker und seine jeweilige Organisation mit erheblichen zusätzlichen Konflikten und Risiken für die Zukunft verbunden ist. Nur solche Agrarpolitiker, die sicher sind, daß sie in wenigen Jahren aus der Agrarpolitik ausscheiden werden, und ferner keinen Anlaß sehen, auf die weitere Zukunft ihrer Organisation bzw. Partei Rücksicht zu nehmen, können dem SMP ohne eine Berücksichtigung der erläuterten Langfristeffekte zustimmen.

Solche Überlegungen verdeutlichen, daß Politiker, Parteien und andere politische Organisationen, die an der Einführung des SMP beteiligt sind, ein vitales politisches Interesse daran haben müssen, daß sich ein solches Programm möglichst harmonisch als ein erster Schritt zur nachhaltigen Problemverarbeitung in ein agrarpolitisches Gesamtkonzept einfügen läßt. Ohne eine solche langfristige und über das SMP als Einzelmaßnahme hinausgehende Sichtweise können sie sich keine Klarheit darüber verschaffen, ob sie das Risiko der dargestellten Problemstellung- und -verschiebungsprozesse überhaupt eingehen können oder in ihrem eigenen Interesse lieber bereits heute eine allmähliche Reduzierung des Preisstützungsniveaus bis zu jenem Punkt anstreben sollten, an dem die Überschussproduktion auf einen erwünschten Selbstversorgungsgrad zurückgesteuert wäre. Angesichts der Ergebnisse dieser Untersuchung kann die Antwort nur in dem zuletzt genannten Sinne ausfallen: Eine Kombination aus SMP und aktiver Preispolitik würde wegen der dadurch zusätzlich bzw. zeitverschoben hervorgerufenen Konflikte und Schwierigkeiten der Popularität eines Agrarpolitikers mehr schaden als nützen. Er wird sich daher, sofern er sich als stimmenmaximierender politischer Unternehmer verhält und dieses Stimmenmaximierungskalkül nicht nur auf einen sehr kurzen Zeitraum anwendet, sondern auf mehrere Legislaturperioden bezieht, gegen diese Politikombination entscheiden.

**8.2 Flächenstilllegung zur Durchsetzung einer restriktiven Agrarpreispolitik**

Es stellt sich nun allerdings die Frage, ob die gleiche Schlußfolgerung auch für eine Kombination aus SMP und restriktiver Agrarpreispolitik gilt. So sehen beispielsweise B ü h n e r und G o c h t (1986, S. 10) in Flächenstilllegungen keinen Ersatz, sondern eine Ergänzung zu einer restriktiven Preispolitik, die eine „die weitere Entwicklung der Agrarpolitik nicht präjudizierende second-best-Lösung“ darstellen soll. „Flächenstilllegung und restriktive Preispolitik sind keine politisch gleichgewichtigen Alternativen. Maßnahmen zur Flächenstilllegung können eine vorsichtige, die Marktverhältnisse stärker berücksichtigende Preispolitik nicht ersetzen. Sie sollten sie aber ergänzen, um bereits kurzfristig eine fühlbare Marktentlastung zu erreichen“. Flächenstilllegungen sollen also „nur als zeitlich befristete Übergangsmaßnahme einer auf einen längerfristigen Marktausgleich ausgerichteten Agrarpolitik durchgeführt werden“ (ebenda, S. 18). Die Variante entspricht der von S c h m i t t

und T h o r o e (1986, S. 14) vertretenen Auffassung, die Agrarpolitik solle Flächenstilllegungen als eine Art „Notmaßnahme“ betrachten, um die dadurch gewonnene „Atempause“ für die allmähliche Durchsetzung einer restriktiven Agrarpreispolitik zu nutzen. Allerdings wäre diese zunächst sehr plausibel erscheinende Methode noch mehr denjenigen Widerständen ausgesetzt, die bereits heute einer sukzessiv zum Marktausgleich führenden Agrarpreissenkung entgegengehalten werden. Eine solche Preispolitik gilt bereits heute schon als politisch nicht durchsetzbar, weil dadurch der Einkommensdruck in der Landwirtschaft zunächst erhöht, infolgedessen zusätzliches Protestpotential der Landwirte entfaltet und im Ergebnis die Wiederwahlchancen oder politischen Karrieren von Agrarpolitikern gefährdet würden. Durch Flächenstilllegungen, die als Vorstufe oder als Begleitmaßnahme parallel zu einer restriktiven Agrarpreispolitik erfolgen würden, würden den Landwirten aber noch mehr Einkommensmöglichkeiten genommen, der Einkommensdruck würde also zusätzlich erhöht. Zwar wäre - wie in Abschnitt 6 im einzelnen erläutert - in den ersten Antragsjahren evtl. mit einer Nettofreisetzung von Pachtflächen zu rechnen, an deren Stelle aber sehr bald ein erheblicher, lang andauernder Entzug von Pachtflächen treten würde. Eine in der Phase der anfänglichen Pachtflächenmobilisierung initiierte Agrarpreissenkungspolitik wäre daher noch weniger durchführbar als ohne Flächenstilllegungen, da diese in der danach einsetzenden Phase des Pachtflächenentzugs zusätzlich einkommensmindernd wirken. Wenn demnach eine restriktivere Agrarpreispolitik heute nicht als durchsetzbar gilt, dann muß sie im Falle einer Kombination aus Flächenstilllegungen und Agrarpreissenkungen noch weniger für politisch machbar gehalten werden, sofern die durch den Flächenentzug verursachten negativen Einkommenseffekte nicht zusätzlich ausgeglichen werden.

Im übrigen ist es nach den Erfahrungen mit der Einführung der Milchkontingentierung fraglich, ob die durch ein SMP gewonnene Zeit auch tatsächlich politisch genutzt werden würde, um die Vorbereitung unpopulärer Systemkorrekturen voranzutreiben. Die Milchkontingentierung war nach offizieller Deklaration eine Notmaßnahme und hat bislang auch nur eine zeitlich befristete rechtliche Grundlage. Trotzdem ist die politische Diskussion über die Ausgestaltung des Milchmarktes nach dem formalen Auslaufen der Kontingentierungsregelungen bislang in keinerlei Weise in Angriff genommen worden. Wahrscheinlich würde das SMP den Übergang zu einer mehr am Marktausgleich orientierten Preispolitik letztlich nicht unterstützen, sondern eher belasten, da die Politiker an ihrem globalen Versprechen „Menge runter - Preise rauf“ (so Landwirtschaftsminister K i e c h l e nach Agra-Europe, 1986c) gemessen werden dürften. Es ist daher die Schlußfolgerung zu ziehen, daß sich das SMP in der vorgeschlagenen Form nicht als Voroder Zwischenstufe für eine langfristig angelegte Strategie zur nachhaltigen Reform der EG-Agrarpolitik eignet. Vielmehr ist zu befürchten, daß sich die heutige politische Führung des BML als Folge des SMP ähnlichen Vorwürfen aussetzen würde, wie sie von ihr selbst gegenüber der ihrer Amtszeit vorausgegangenen Agrarpolitik erhoben werden: „... mit diesen verschiedenen Maßnahmen hat man die Probleme nur übertüncht, hat Kosmetik betrieben, aber man hat nichts Grundsätzliches geändert, hat das Übel - und das war die ständige Mehrproduktion - nicht an ihrer Wurzel bekämpft, sondern an den Symptomen korrigiert“ (K i e c h l e , 1986, S. 2).

**Zusammenfassung**

Im vorliegenden Beitrag wird die Frage zu Diskussion gestellt, ob sich der Vorschlag eines EG-weiten „Sozialen Marktentlastungspro-

HAGEDORN/WILSTACKE  
 grans" SMP, der wieder  
 die Bezug zur Steuerung der  
 wachsender Analyse unter  
 schenender Analyse unter  
 ernehmen, die sich das SMP  
 er einer „agrarpolitischen  
 lang und Durchsetzung einer  
 strategie gewirkt werden könn  
 die typischen Wirkungsgeg  
 rollen (Überschuss) Probu  
 verschieben, sie dabei zum  
 lichen. I.B. administrative Ge  
 Problematisierung bliebe  
 me in der Zukunft besser für  
 Hinweisen zusammenfassend  
 Landwirte und kindliche Agrar  
 dervahlchancen zu erhöhen.  
 ist im Falle des SMP kein d  
 Handlungsprogramm zu erwärg  
 (1) Marktentlastende Wirkung  
 terdings soll über die  
 Milchproduktion es geht  
 voranzutreiben und kann nicht  
 werden. Eine absolute Vergr  
 nicht zu erwarten, sondern in  
 der Überschussproduktion. Aus  
 Flächenstilllegungsprogramm in  
 Zeit überschneidet, aber  
 fortwährende Dynamik des B  
 ößen hat. Denn bis auf die  
 Zwecke angewandten (Land  
 bis 15 Jahren in der landwirtsch  
 Zwischenzeit werden wahrschein  
 ben bzw. werden die des Über  
 zwischen, Penance, etc.)  
 von Flächenstilllegungen über  
 auf Dauer angelegt und dabei  
 Flächen noch ein weiteres Förd  
 rung durch Kontingentierung  
 schließlich doch agrarpolitisch  
 struktiven Agrarpreispolitik  
 derung zu treffen.  
 (2) Die aktuellen Einkommens  
 allen Alters und Betriebsgr  
 ihrer gesamten Breite zu  
 Gruppe von älteren Landwir  
 mit de facto nur Bestehenden  
 einkommensschwachen und  
 verbetrieben sind werden die  
 neuen Lage, insbesondere auch  
 mensverhältnisse, z.B. in  
 me zur Mobilisierung, von  
 Betriebsübergang verbunden  
 Aufwandskampagnen, die  
 sprechender einkommenspoli  
 die städtisch herangezogene  
 sondern Pachtprobleme  
 lichen der Bodenpreisen  
 in Abhängigkeit von der  
 landwirtschaftlichen Betriebe  
 (3) Durch die Vorhaben  
 tend Bereich (z.B. von  
 der fünfjährige Antragsfrist  
 Richtungsänderungseffekt: von  
 mensdruck insbesondere vor  
 auf der fünf Antragsfrist  
 der Bereich (z.B. von  
 Strukturwandel) können wege  
 chentragbarkeit (Länder d  
 druck nimmt infolgedessen zu  
 kommen. Wirkungen, die die  
 Tausch gegen langfristige  
 aus einer Ausweitung der  
 preisgebühren der Landwirte  
 sich besonders deutlich, daß  
 werden kann, wenn zu dem  
 effekte der Einkommens  
 wird, die es sonst der Fall  
 zusätzlicher Handlungsdruck  
 (4) Die mit der Lösung  
 Strukturwandel, der durch  
 und Aufhebung von Betriebs



gramms" (SMP), der wiederholt vom BML unterbreitet worden ist, als Beitrag zur Sanierung der EG-Agrarpolitik eignet. Daher werden nacheinander die Hauptwirkungsbereiche des SMP einer vorausschauenden Analyse unterzogen, die in die abschließende Frage einmündet, ob sich das SMP als Übergangsmaßnahme zur Beschaffung einer „agrarpolitischen Atempause“ eignet, die zur Vorbereitung und Durchsetzung einer nachhaltigen agrarpolitischen Reformstrategie genutzt werden könnte. Es stellt sich allerdings heraus, daß die typischen Wirkungseigenschaften des SMP darin liegen, die aktuellen (Überschuß-) Probleme der Agrarpolitik in die Zukunft zu verschieben, sie dabei zum Teil zu verstärken und neue Schwierigkeiten, z. B. administrativer Art, entstehen zu lassen. Intertemporale Problemverlagerungen können zwar sinnvoll sein, wenn die Probleme in der Zukunft besser lösbar sind. Aber vorstellbar ist auch ein Hinausschieben unangenehmer Problemlösungen zu Lasten künftiger Landwirte und künftiger Agrarpolitiker, um die kurzfristigen Wiederwahlchancen zu erhöhen. Wie die folgenden Ergebnisse zeigen, ist im Falle des SMP kaum eine Erweiterung des agrarpolitischen Handlungsspielraums zu erwarten:

(1) Marktentlastende Wirkungen treten in begrenzter Form auf, allerdings undifferenziert. Die dadurch erreichbare Einschränkung der Milchproduktion ist primär auf die gleichzeitig gewährte Milchrente zurückzuführen und kann nicht ausschließlich dem SMP zugerechnet werden. Eine absolute Verringerung der Getreideüberschüsse ist nicht zu erwarten, sondern lediglich ein verlangsamtes Wachstum der Überschussproduktion. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß das Flächenstilllegungsprogramm lediglich im Sinne einer Niveau- (und Zeit-)verschiebung wirkt, aber keinen Einfluß auf die ungehindert fortbestehende Dynamik des Entstehens weiterer Überschusskapazitäten hat. Denn bis auf die dauerhaft für nichtlandwirtschaftliche Zwecke umgewidmeten Grundstücke kehren die Flächen nach 10 bis 15 Jahren in die landwirtschaftliche Produktion zurück. In der Zwischenzeit werden wahrscheinlich mehrere Faktoren wirksam bleiben bzw. werden, die das Überschusspotential erhöhen (z. B. Ertragszuwächse, Preisanreize, etc.) und die Marktentlastungswirkungen von Flächenstilllegungen überkompensieren werden. Da weder eine auf Dauer angelegte und dabei ständig auszudehnende Stilllegung von Flächen noch ein weiteres Fortschreiten auf dem Weg zentraler Planung durch Kontingentierung legitimationsfähig sein dürften, wären schließlich doch agrarpolitische Entscheidungen zugunsten einer restriktiveren Agrarpolitik und einer wirksameren Mobilitätsförderung zu treffen.

(2) Die aktuellen Einkommensprobleme der Landwirtschaft, die in allen Alters- und Betriebsgruppen vorhanden sind, werden nicht in ihrer gesamten Breite zu lösen versucht, sondern lediglich für eine Gruppe von älteren Landwirten, die zur Betriebsstilllegung und damit de facto zur Betriebsaufgabe bereit sind. Jüngeren Inhabern von einkommenschwachen und nicht entwicklungsfähigen Haupterwerbsbetrieben wird weder eine Verbesserung ihrer aktuellen sozialen Lage angeboten noch eine Perspektive für künftige Einkommensverbesserungen, z. B. in Form einer soziostrukturellen Maßnahme zur Mobilitätsförderung, vermittelt. Im übrigen führt der mit den Betriebsstilllegungen verbundene Pachtflächenentzug zu verringerten Aufstockungsmöglichkeiten für wachstumswillige Betriebe mit entsprechenden einkommenspolitischen Konsequenzen. Ferner bewirkt die staatlich herbeigeführte Bodenverknappung wegen der damit verbundenen Pachtpreiseffekte eine Einkommensumverteilung zugunsten der Bodeneigentümer und Verzerrungen der Verteilungsstruktur in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Pachtflächenanteilen der landwirtschaftlichen Betriebe.

(3) Durch die Vorruehstandskomponente des SMP werden vorwiegend Betriebsaufgaben vorgezogen (Vorzieheffekt), so daß während der fünfjährigen Antragsfrist der Strukturwandel durch einen Pachtflächenmobilisierungseffekt beschleunigt und der sektorale Einkommensdruck infolgedessen vorübergehend gemildert wird. Nach Ablauf der fünf Antragsjahre tritt eine entsprechende Verringerung der Betriebsauflösungen (Ausfalleffekt) ein, die jährlichen Raten des Strukturwandels bleiben wegen des daraus resultierenden Pachtflächenentzugseffekt kleiner als gewöhnlich und der Einkommensdruck nimmt infolgedessen zu. Es werden kurzfristig politisch willkommene Wirkungen, die den Einkommensdruck mildern, im Tausch gegen längerfristig problematische Effekte erkaufte, die sich aus einem Aufschub und der anschließenden Kumulation des Anpassungsbedarfs der Landwirtschaft ergeben. In diesem Punkt zeigt sich besonders deutlich, daß die Laufzeit des SMP kaum kreativ für eine an den Ursachen ansetzende Sanierung der Agrarpolitik genutzt werden kann. Wenn mit dem Eintreten des Pachtflächenentzugseffekts der Einkommensspielraum der Landwirte stärker eingengt wird, als es sonst der Fall gewesen wäre, wird die Agrarpolitik einem zusätzlichen Handlungsdruck ausgesetzt sein.

(4) Der sich bislang relativ kontinuierlich vollziehende Prozeß des Strukturwandels, der durch ein Nebeneinander von Auflösung und Aufstockung von Betrieben gekennzeichnet ist, wird durch das

SMP erheblich gestört und gehemmt werden. Das durch die Betriebsstilllegungen in der Anlaufphase ausgelöste Vorziehen von Betriebsaufgaben führt in der Hauptphase des Programms zu einem entsprechenden Ausfall von Betriebsauflösungen und folglich zu einem massiven Entzug von Pachtflächen, die in der sich dann anschließenden Auslaufphase infolge der Beendigung der Stilllegungsfrist auf wenige Jahre zusammengedrängen und daher in stark überproportionalem Umfang zur Verpachtung anstehen. Diese extremen Wellenbewegungen hinsichtlich des Pachtflächenangebots mit entsprechend gegenläufigen Ausschlägen der Pachtpreise erschweren den im Produktionsprozeß verbleibenden Landwirten den ohnehin schwierigen Prozeß struktureller Anpassung. Demnach werden die nach wie vor bestehenden Anpassungsnotwendigkeiten nicht abgebaut, die Anpassungsmöglichkeiten dagegen erheblich beeinträchtigt. Das politisch ausgelöste Wechselbad auf dem Pachtmarkt bedeutet einen Verlust an Orientierungsmöglichkeiten für vorausplanende Betriebsinhaber.

(5) Zum Problembereich der Umweltbeeinträchtigung durch die heutige Landbewirtschaftung wird kein direkter Lösungsbeitrag geleistet, und es wird auch kein Ansatz für darauf aufbauende Umweltkonzepte dauerhafter Art geliefert. Die räumliche Streuung der stillgelegten Flächen sowie die mangelnde zeitliche Übereinstimmung und die Befristung ihrer Stilllegung lassen eine Zusammenlegung der Flächen für systematisch durchgeführte Umweltprojekte zu einer unerfüllbaren Koordinationsaufgabe werden. Außerdem ist nicht auszuschließen, daß das SMP bestimmte Entwicklungen zu einer umweltgerechteren Landbewirtschaftung hemmt: Eine durch Flächenstilllegungen bedingte Bodenverknappung erhöht die Intensität und damit auch das Umweltrisiko der Landbewirtschaftung. Insbesondere ist zu befürchten, daß es zu einer polarisierten Organisationsform der Flächennutzung kommt, indem eine starke Trennung zwischen Agrarproduktionsflächen auf der einen Seite und Nichtproduktionsflächen auf der anderen Seite institutionalisiert wird. Dies engt den Spielraum für vielfältigere Varianten und differenziertere Konzepte einer umweltgerechteren Landwirtschaft unzulässig und unnötig ein. Außerdem steht die mit dem SMP-Entwurf implizit vertretene These, ein Beitrag zum Umweltschutz sei als ein quasi automatisch erstelltes Kuppelprodukt der Stilllegung von Flächen zu erwarten, im Widerspruch zu der bisher im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage des Bergbauernprogramms und der Landwirtschaftsklausel des Naturschutzgesetzes üblichen Argumentation, die Landbewirtschaftung sei per se als Umweltschutz einzuordnen.

Can a "Social Market Recovery Program" facilitate agricultural policy reform?

This paper analyses the concept of a "Social Market Recovery Program", which has recently been recommended by the West German Department of Agriculture. According to this proposal an acreage reduction program should be combined with an early retirement program for farmers to reduce excess capacities in agriculture. The question arises whether these instruments would really be able to improve the conditions for a successful and enduring reform of the Common Agricultural Policy. Therefore, the prospective effects are discussed and compared with the objectives the program is supposed to fulfill. This leads to the question whether the program would be applicable as a transitional regulation providing the politicians with a "breathing pause", which they could use to prepare new concepts and to gain acceptance of a reliable reform strategie. The results show, however, that the problem of agricultural surpluses would only be postponed and not be resolved by actually reducing the constantly growing excess capacities. In addition, the political problems would be reinforced, e. g. by the administrative difficulties originating from the implementation process.

Literaturverzeichnis

Agra-Europe 26 (1985), Nr. 50, Länderberichte, S. 28 u. 29 (Kiechle erläutert Grundkonzept für ein „Soziales Marktentlastungsprogramm“).  
 Agra-Europe 27 (1986a), Nr. 8, Länderberichte, S. 38-40 (Ziele und Ausgestaltung des Sozialen Marktentlastungsprogramms).  
 Agra-Europe 27 (1986b), Nr. 11, Europa-Nachrichten, S. 9 (Dr. Florian: Agrarprobleme ein „weltweites Phänomen“).



Agra-Europe 27 (1986c), Nr. 12, Länderberichte, S. 25 (Kiechle: Menge runter - Preise rauf).

Agra-Europe 27 (1986d), Nr. 20, Länderberichte, Sonderbeilage, S. 1-9 (Entwurf des Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetzes).

Agra-Europe 27 (1986e), Nr. 23, Länderberichte, S. 40-43 (Bundes-tag verabschiedet Beitragsentlastungen im Agrarsozialbereich).

Agrarbericht der Bundesregierung, Textband und Materialband. - Verschiedene Jahrgänge.

Böckenhoff, E., Debus, L. und Henze, A.: Produktionsbegrenzende Maßnahmen bei Getreide. - Angewandte Wissenschaft, H. 317. Münster-Hiltrup 1985.

Bühner, T. und Gocht, H.: Flächenfreisetzung - ein Weg zur Lösung von Überschuß- und Umweltproblemen in der EG? - Referat für die siebenundzwanzigste Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V. zum Thema: Landwirtschaft und Umwelt - Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Freising-Weißenstephan, 8.-10. Okt. 1986.

Gallus, G.: Flächenstilllegung als Chance betrachten. - Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe v. 4.4.1986, S. 23.

Hagedorn, K. und Klare, K.: Neue Landabgaberechte: Ein Beispiel für eine zukunftsorientierte Agrarstrukturpolitik. - Angewandte Wissenschaft, H. 229. Münster-Hiltrup 1986.

Hagedorn, K., Klare, K. und Wilstacke, L.: Flächenstilllegung mit Vorruhestandsregelung als Soziales Marktentlastungsprogramm: Ausweg oder Irrweg? - Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode, Nr. 6/86. - Braunschweig 1986.

Henze, A.: Flächenstilllegung mittels finanzieller Anreize als Instrument zur Marktentlastung in der EG? - Agrarwirtschaft 34 (1985), Nr. 11, S. 329-337.

Henze, A.: Das vorgesehene soziale Marktentlastungsprogramm und soziale, ökonomische sowie ökologische Prinzipien. - Agra-Europe 27 (1986), Nr. 13, Sonderbeilage, S. 1-14.

Kiechle, I.: Erfahrungen und Schlußfolgerungen mit der Milchmarktpolitik in der EG. - Der Förderungsdienst 34 (1986), H. 1, S. 1-6.

Klare, K., Hagedorn, K. und Wilstacke, L.: Zur voraussichtlichen Inanspruchnahme eines Sozialen Marktentlastungsprogramms. - Zur Veröffentlichung vorgesehenes Manuskript. - Braunschweig 1986.

Piankl, R. und Neander, E.: Zur Schätzung der Einkommen in landwirtschaftlichen Betrieben. - Landbauforschung Völkenrode 33 (1983), H. 3, S. 125-137.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten. - Stuttgart, Mainz 1985.

Schmidt, B.: Zuschuß zum Altershilfe-Beitrag nach dem Dritten Gesetz zur Verbesserung und Ergänzung sozialer Maßnahmen in der Landwirtschaft. - Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, 1986, Nr. 1, S. 43-64.

Schmitt, G.: Statt sozialer Agrarmarktpolitik „soziale Marktentlastung“? - Orientierungen 28 (1986), Nr. 2, S. 11-14.

Schmitt, G. und Thoroe, C.: Flächenstilllegung: Lösung für die EG-Agrarprobleme? - Agra-Europe 27 (1986), Nr. 9, Dokumentation, S. 1-15.

Unser Land 2 (1986), H. 2, S. 6-8 (Jetzt liegt das Flächenstilllegungsprogramm auf dem Tisch).

Wilstacke, L.: Voraussichtliche Resonanz von Flächenstilllegungsangeboten und Aufforstungserleichterungen bei praktischen Landwirten. - Berichte über Landwirtschaft 64 (1986), H. 4, S. 528-557.

Wolffram, R.: Kosten-nutzen-analytischer Vergleich unterschiedlicher Getreidemarktordnungssysteme. - Agra-Europe 26 (1985), Nr. 10, Dokumentation, S. 1-15.

## Vorausschau auf den Rindermarkt

Auswertung der Rinderzählung vom 3. Dezember 1986

Prof. Dr. E. Böckenhoff und Dipl.-Ing. agr. S. Mark, Stuttgart-Hohenheim

### 1 Rückläufiger Rinderbestand

Das vorläufige Ergebnis der Viehzählung vom Dezember 1986 weist den Rinderbestand der BR Deutschland mit insgesamt 15,23 Mill. Tieren aus; das sind 2,5 % weniger als zwölf Monate zuvor (vgl. Übersicht 1). Der jahreszeitlich übliche Bestandsrückgang zwischen der Juni- und Dezemberzählung, der normalerweise bei etwa 2 % liegt, war im letzten Jahr mit 3,6 % besonders ausgeprägt. Der Bestandsabbau während des letzten Jahres erfolgte bei allen Bestandsgruppen. Bei den männlichen Tieren im Alter von 0,5 bis 2 Jahren und bei den 1 bis 2 Jahre alten Nutzfärsen erreichte er sogar 6,2 bzw. 4,5 %. Faßt man die verschiedenen Bestandsgruppen nach ihrer Nutzungsrichtung zusammen - Milchproduktion bzw. Rindermast -, so zeichnet sich keine Verschiebung ab.

Die Entwicklung im Milchkuhbestand, die im Hinblick auf die Situation auf dem Milchmarkt mit großem Interesse verfolgt wird, zeigt immer noch eine unzureichende Anpassung an die Quoten. Im abgelaufenen Jahr hat die Zahl der Milchkuhe nur um 53 000 Stück oder 1 % auf nunmehr 5,40 Mill. abgenommen. Während des letzten Halbjahres war der Rückgang mit lediglich 20 000 Stück oder 0,4 % besonders schwach. Seit der Einführung der Milchquotenregelung im Frühjahr 1984 wurde der Milchkuhbestand damit insgesamt lediglich um 280 000 Stück oder 5,0 % abgestockt.

Der Konzentrationsprozeß im Rinderbestand setzte sich im letzten Jahr schwächer fort als im Vorjahr. Die Zahl der Rinderhalter verringerte sich um 3,6 % auf nunmehr

ROCKENHOFF/MARK: VORAUSSCHAU AUF DEN RINDERMARKT

Übersicht 1: Entwicklung d...

Jahr	Kühe + Mütter	Männliche	Weibliche
1984	4861	4594	4861
1985	4749	4511	4749
1986	4696	4461	4696
1987	4643	4408	4643
1988	4590	4355	4590
1989	4537	4302	4537
1990	4484	4249	4484
1991	4431	4196	4431
1992	4378	4143	4378
1993	4325	4090	4325
1994	4272	4037	4272
1995	4219	3984	4219
1996	4166	3931	4166
1997	4113	3878	4113
1998	4060	3825	4060
1999	4007	3772	4007
2000	3954	3719	3954
2001	3901	3666	3901
2002	3848	3613	3848
2003	3795	3560	3795
2004	3742	3507	3742
2005	3689	3454	3689
2006	3636	3401	3636
2007	3583	3348	3583
2008	3530	3295	3530
2009	3477	3242	3477
2010	3424	3189	3424

Veränderung  
1986 zu 1985: -1,1%  
1987 zu 1986: -1,1%  
1988 zu 1987: -1,1%  
1989 zu 1988: -1,1%  
1990 zu 1989: -1,1%  
1991 zu 1990: -1,1%  
1992 zu 1991: -1,1%  
1993 zu 1992: -1,1%  
1994 zu 1993: -1,1%  
1995 zu 1994: -1,1%  
1996 zu 1995: -1,1%  
1997 zu 1996: -1,1%  
1998 zu 1997: -1,1%  
1999 zu 1998: -1,1%  
2000 zu 1999: -1,1%  
2001 zu 2000: -1,1%  
2002 zu 2001: -1,1%  
2003 zu 2002: -1,1%  
2004 zu 2003: -1,1%  
2005 zu 2004: -1,1%  
2006 zu 2005: -1,1%  
2007 zu 2006: -1,1%  
2008 zu 2007: -1,1%  
2009 zu 2008: -1,1%  
2010 zu 2009: -1,1%

Durch Änderungen in der Bestandszählung sind die Zahlen in den letzten Jahren nicht mehr voll vergleichbar. - 21.10.1986 - n. 19

Quelle: Statistisches Bundesamt

229 000 Der durchschnittliche Milchpreis unverändert, die Milchmenge jedoch um etwa doppelt so groß. Milchhalter verminderte um 9 000 oder 2,6% auf 339 000 Stück. Milchbestand änderte sich im letzten Jahre nur wenig, nur doppelt so hoch wie 1970.

2 1986: Abnahme bei Käseimporten, vermehrte Exporte.

Trotz des stark verminderten Milchpreises haben die Milchproduzenten nur wenig abgenommen. Außenhandel und der Bestand für das abgelaufene Viertel November 1986 ein verfallenes Milchstück, das waren nur 100 Stück. (vgl. Übersicht 2) Die Käseproduktion auf je 100 Kühe des Anlaufes...

Übersicht 2: Geburten, Sterblichkeit von Kühen in 10 000 Stück

Vorgang	1984	1985	1986
Kühe (1)	7394	7394	7394
Kühe (2)	5561	5561	5561
Kühe (3)	5093	5093	5093
Schätzungen	102,5	102,5	102,5
Exporte	636	636	636
Importe	310	310	310
Exportüberschuss	326	326	326
Nettozuwachs	100	100	100
Nettoabnahme	100	100	100
Nettoveränderung	0	0	0
Nettozuwachs	100	100	100
Nettoabnahme	100	100	100
Nettoveränderung	0	0	0

1 = vorläufig - 2) Kühe im Alter...