

Das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs? Tendenzen, Standorte und Strategien

Dr. Volker Petersen

**Das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs?
- Tendenzen, Standorte und Strategien**

Juni 2001

Dr. Volker Petersen ist Universitäts-Professor für Landwirtschaftliche Unternehmensführung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 06108 Halle/Saale.

Herausgeber:

Rationalisierungs-Kuratorium für Landwirtschaft (RKL)

Leiter: Dr. Hardwin Traulsen

Am Kamp 13, 24768 Rendsburg, Tel. 04331-847940, Fax: 04331-847950

Internet: www.rkl-info.de; E-mail: mail@rkl-info.de

Gliederung		Seite
1.	Problem	2393
2.	Ausgangslage	2393
3.	Unterschiedliche Standortbedingungen	2396
4.	Erwartungen für die Zukunft	2398
5.	Neuorientierung der deutschen Agrarpolitik	2402
6.	Zusammenfassung	2404
7.	Literaturverzeichnis	2405

1. Problem

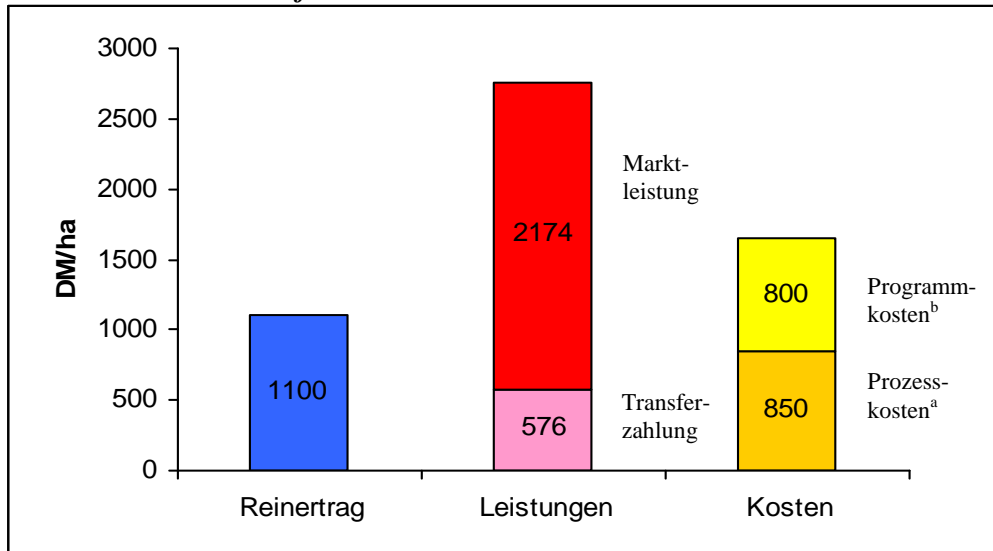
“Der BSE-Skandal markiert das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs. In Zukunft hat der Verbraucherschutz (...) Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen” (Pressekonferenz Agrarbericht, 2001). Diese Aussagen scheinen einen völligen Systemwechsel für die Landwirtschaft einzuläuten. Grund genug also für die Frage, auf welche Rahmendaten sich landwirtschaftliche Unternehmen im kommenden Jahrzehnt einstellen müssen. Politisch und gesellschaftlich, technologisch und wirtschaftlich. Grund genug auch für die Frage, wie sich diese Bedingungen auf die Unternehmen auswirken. Welche Strategie ist richtig? Hat der konventionelle Marktfruchtbau auch morgen Chancen? Oder sprechen die Tendenzen bei den Rahmendaten für entscheidende Vorteile des ökologischen Marktfruchtbaus?

2. Ausgangslage

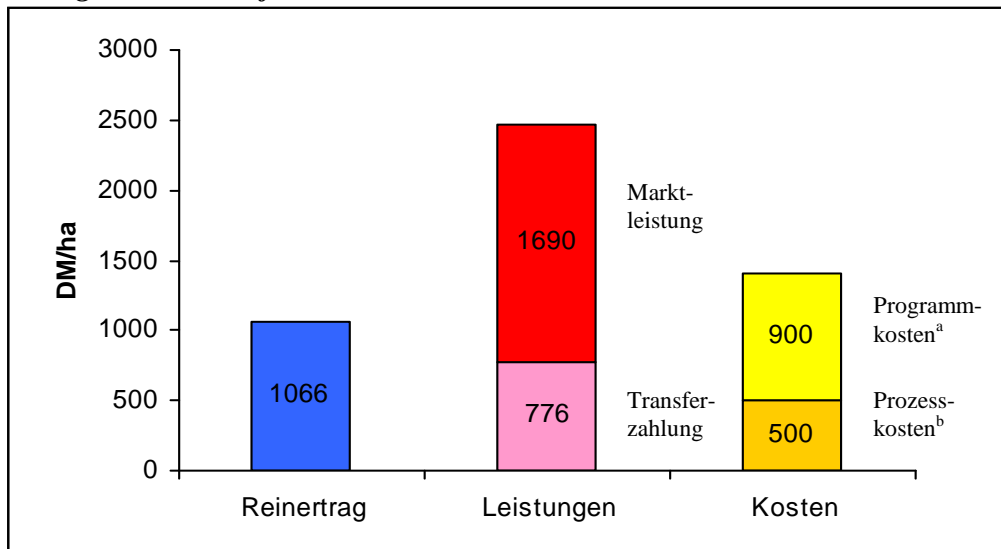
Die gegenwärtigen Wirtschaftlichkeitsdaten konventioneller und ökologischer Unternehmen mit Marktfruchtbau sind in Abbildung 1 zusammengestellt. Die Ergebnisse spiegeln dabei sehr gute Produktions- und Managementverhältnisse wider. Was für diese Unternehmen zutrifft, gilt nicht für durchschnittliche und weniger erfolgreiche Unternehmen. Sie sind Zielmarken, auf die sich Unternehmen hin bewegen sollten, wenn sie den kommenden Umständen, die sie nicht beeinflussen können, in guter Verfassung entgegen treten wollen. Die Daten lehnen sich für beide Produktionssysteme zunächst an die Gegebenheiten in Mecklenburg-

Abbildung 1: Rentabilität des konventionellen und des ökologischen Marktfruchtbaus

Konventioneller Marktfruchtbau



Ökologischer Marktfruchtbau



Kalkulationsgrundlagen

1. Konventioneller Anbau

Fruchtfolgeanteile: Winterraps 30 v.H., Winterweizen/Wintergerste 60 v.H., Stilllegung 10v.H.-
 Naturalerträge: Winterraps 50 dt/ha, Winterweizen 100 dt/ha, Wintergerste 95 dt/ha.-
 Produktpreise (o. MwSt): Winterraps 38,- DM/dt, Winterweizen 25 DM/dt, Wintergerste 22, 50
 DM/dt.- Transferzahlungen (Mecklenburg-Vorpommern): Getreide 576 DM/ha, Winterraps 1232
 DM/ha, Stilllegung 731 DM/ha.

2. Ökologischer Anbau

Fruchtfolgeanteile: Klee gras 20 v.H.(Stilllegung), Winterweizen 20 v.H., Hafer 20 v.H.,
 Körnerleguminosen 20 v.H., Winterroggen 20 v.H.- Naturalerträge: Winterweizen 42 dt/ha,
 Hafer 50 dt/ha, Körnerleguminosen 35 dt/ha, Winterroggen 43 dt/ha.- Produktpreise (o.Mw.St.):
 Winterweizen 53 DM/dt, Hafer 45 DM/dt, Körnerleguminosen 46,- DM/dt, Winterroggen 45,-
 DM/dt.- Transferzahlungen (Mecklenburg-Vorpommern): Getreide 576 DM/ha,
 Körnerleguminosen 834 DM/ha, Stilllegung 731 DM/ha; Beibehaltungsprämie für den
 Ökologischen Landbau 200 DM/ha.

^a Saatgut, Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, variable Maschinenkosten.-

^b Abschreibung, Service/Verwaltung, Arbeit.

Vorpommern an. Nicht ohne Grund: Mecklenburg-Vorpommern nimmt mit einem Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe von mehr als 9 v.H. bundesweit eine Spitzenstellung ein. Der Anteil in der gesamten Bundesrepublik liegt bei unter 2 v.H.

- Die **Marktleistung** übertrifft im konventionellen Anbau mit 2200,- DM/ha um nahezu 500,- DM/ha erheblich diejenige des ökologischen Anbaus mit 1700,- DM/ha. Dafür sind zwei Ursachen maßgeblich. Eine erste Ursache hierfür ist das weitaus höhere Ertragsniveau aller beteiligten Kulturen im konventionellen Anbau. Der Nachteil niedrigerer Produktpreise wird dadurch mehr als ausgeglichen. Eine zweite Ursache ist der höhere Anteil wettbewerbsstarker Fruchtfolgeglieder wie Winterweizen und Winterraps. Diese werden im ökologischen Anbau durch weniger rentable Fruchtfolgeglieder ganz oder teilweise ersetzt. So sollen Kleegras und Futtererbsen mit einem Fruchtfolgeanteil von jeweils 20 v.H. eine richtlinienkonforme Bereitstellung von Stickstoff gewährleisten.
- Die Leistungsdifferenz von zunächst fast 500,- DM/ha wird durch spezielle Transferzahlungen für den ökologischen Marktfruchtbau teilweise ausgeglichen. Die sogenannten "Beibehaltungszahlungen" für den ökologischen Landbau belaufen sich in Mecklenburg-Vorpommern auf 200,- DM/ha. Die Differenz der **gesamten Leistungen** reduziert sich dadurch auf weniger als 300,- DM/ha: Die Summe der Leistungen beträgt 2750,- DM/ha im konventionellen und 2466,- DM/ha im ökologischen Marktfruchtbau.
- Die **Prozesskosten** (Saatgut..variable Maschinenkosten) sind im konventionellen Anbau mit 850,- DM/ha um 350,- DM/ha höher als diejenigen im ökologischen Anbau. Die dort geringeren Kosten entstehen durch niedrigere Nährstoffentzüge bei den Grunddüngemitteln sowie durch den Verzicht auf den Einsatz von zugekauften Stickstoffdüngemitteln und Pflanzenschutzmitteln. Umgekehrt führen die ökologischen Verbandsrichtlinien über den Saatgutwechsel zu höheren Aufwendungen für Saatgut.
- Bei aller Unterschiedlichkeit im Zustandekommen gilt: Die prozesskostenfreie Leistung beläuft sich in beiden Produktionssystemen auf annähernd gleiche 1900,- DM/ha.
- Die **Programmkosten** für Abschreibung, Service/Verwaltung und Arbeit summieren sich 800,- DM/ha bzw. 900,- DM/ha. Höhere Programmkosten in den Unternehmen des ökologischen Landbaus sind vor allem Folge höherer Beiträge für die Mitgliedschaft in Verbänden und Vermarktungsgemeinschaften. Im Ergebnis errechnen sich Reinerträge zwischen 1000,- und 1100,- DM/ha. **Die Rentabilität bewegt sich somit in beiden Produktionssystemen auf annähernd gleichem Niveau.**

Wofür wird der **Reinertrag** eingesetzt? Der Reinertrag ist notwendig, um die Aufwendungen für Zinsen und Pachten zu bezahlen und um das eingesetzte eigene Kapital u.a. im Boden sowie in den Maschinen und Gebäuden zu entlohnen. Er ist keine Größe, die zur freien Verfügung steht. Ein Reinertrag in der ausgewiesenen Größenordnung ist *eine* Voraussetzung, damit die Unternehmen sich stabil entwickeln können - unabhängig vom Produktionssystem.

Zu beachten ist, dass die Reinerträge in den ökologisch wirtschaftenden Unternehmen zwischen den Jahren stärker um das durchschnittliche Ergebnis streuen. Ursache für die größere wirtschaftliche Unsicherheit ist die größere **Streuung** der Naturalerträge und der Verkaufserlöse. Die Wettbewerbsgleichheit in Spitzenunternehmen gilt somit nur im Durchschnitt, nicht im Einzeljahr – dort kann es sowohl besser als auch schlechter aussehen.

3. Unterschiedliche Standortbedingungen

Die Auswirkungen unterschiedlicher Standortbedingungen auf die relative Vorzüglichkeit des konventionellen und ökologischen Marktfruchtbaus sind in der Übersicht qualitativ dargestellt. **Maritim geprägte Spitzenstandorte** beschreiben (gute Managementverhältnisse vorausgesetzt) wirtschaftlich bevorzugte Verhältnisse im **konventionellen Marktfruchtbau**. Sie ermöglichen *erstens* sehr hohe Naturalerträge bei Getreide und Winterraps. Und *zweitens* liegen die Transferzahlungen¹ für Getreide und Winterraps (Winterraps rd. 1200,- DM/ha) über dem Durchschnitt der Bundesrepublik (Winterraps rd. 1100,-DM/ha). Die Transferzahlungen für Winterraps auf den kontinental geprägten Spitzenstandorten werden sogar um bis zu 250,- DM/ha (Sachsen-Anhalt, ohne Kürzung) übertroffen. Umgekehrt sind maritim geprägte Spitzenstandorte nicht unbedingt Vorzugslagen des **ökologischen** Marktfruchtbaus.

Die Naturalerträge auf den **kontinental geprägten Spitzenstandorten** erreichen im **konventionellen Marktfruchtbau** nicht das hohe Niveau der maritimen Standorte. Beschränkend sind die Niederschläge insgesamt und eine relativ ausgeprägte Trockenheit im Vorsommer. Das sehr hohe wirtschaftliche Niveau der maritimen Standorte wird, zusätzlich beeinträchtigt durch die geringeren Transferzahlungen für Ölsaaten, nicht ganz erreicht.

¹ Die Beträge beziehen sich auf die Situation im Wirtschaftsjahr 1999/2000.

Übersicht : Strategien und Standorte

Strategie	Standort	
	maritim	Kontinental
Konventionell	<ul style="list-style-type: none"> • hohe Naturalerträge • hohe technische Fortschritte • gute Wirkung ertragssteigernder Produktionsmittel • Vorteile durch Gestaltung der Transferzahlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Relativ geringere Naturalerträge • Begrenzung durch Niederschlagsmenge und Niederschlagsverteilung • Nachteile durch Gestaltung der Transferzahlungen • Aber: niedrigerer Aufwand
Ökologisch	<ul style="list-style-type: none"> • relativ geringere Naturalerträge • Nachteile durch Gestaltung der Transferzahlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Naturalerträge • Hohe natürliche Bodenproduktivität • Vorteile durch Gestaltung der Transferzahlungen

Andererseits bietet die hohe natürliche Produktivität der kontinental geprägten Schwarzerdestandorte (bis zu 100 Bodenpunkte) eher das Potenzial für überdurchschnittliche Naturalerträge in den **ökologisch wirtschaftenden Betrieben**. So sind die Bodenpunkte nach der Reichsbodenschätzung vorrangig Ausdruck für die natürliche Produktivität der Standorte. Die Naturalerträge ohne Dünge- und Pflanzenschutzmittel sind auf diesen hoch bonitierten Standorten vergleichsweise höher.

Die heute geltenden politischen Regelungen kommen hinzu. Die (niedrigeren) Transferzahlungen für Raps spielen im ökologischen Anbau keine Rolle. Eine besondere Bedeutung in der Fruchtfolge haben andererseits die Körnerleguminosen. Und die Transferzahlungen für Körnerleguminosen sind auf den Standorten Mitteldeutschlands rd. 100,- DM/ha höher als auf dem Vergleichsstandort Mecklenburg-Vorpommern².

Insgesamt gilt also: **Die Wettbewerbskraft des ökologischen Marktfruchtbaus ist auf den kontinentalen Schwarzerdestandorten Mitteldeutschlands tendenziell höher als in Norddeutschland.**

² Annähernd gleiche Relationen gelten für Sachsen und Thüringen einerseits sowie Niedersachsen andererseits; in Schleswig-Holstein gelten abweichende Bedingungen.

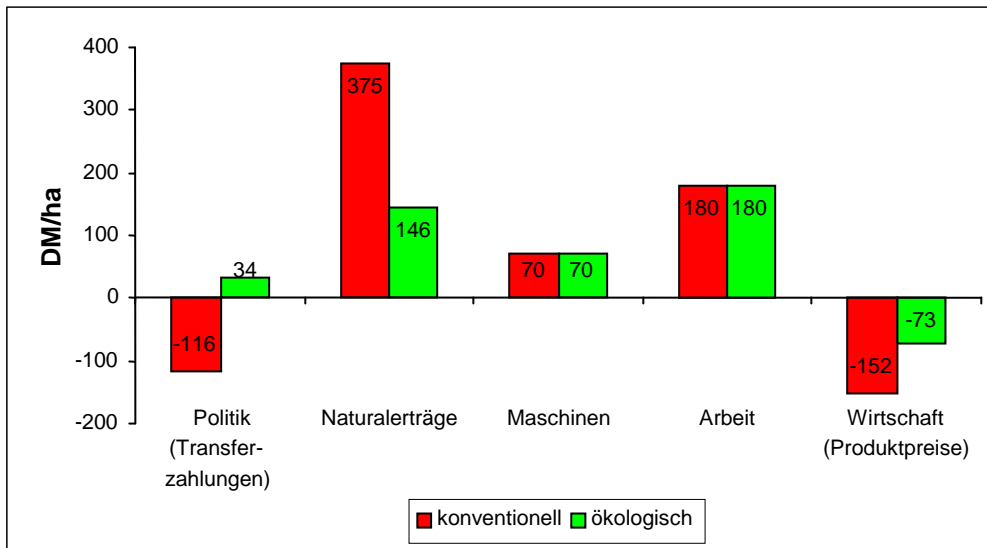
4. Erwartungen für die Zukunft

Die Unternehmen müssen heute entscheiden, ob sie künftig die konventionelle Strategie der "Kostenführerschaft" verfolgen wollen, oder ob sie den Weg des ökologischen Anbaus als einen Weg zur "Produktdifferenzierung" beschreiten wollen. Die Rangstellung der Produktionssysteme hängt maßgeblich davon ab, wie sich die bestimmenden Rahmendaten entwickeln.

Zunächst ist festzustellen: Die jeweiligen Strategien sind nicht durch eine unterschiedliche moralische Qualität gekennzeichnet. Das Streben nach Kostenführerschaft heißt, dass die Unternehmen sich innerhalb des vorgezeichneten Rahmens darum bemühen, möglichst wenig Ressourcen einzusetzen. Der Rahmen wird durch die Gesellschaft festgelegt. Die Vorstellungen der Gesellschaft drücken sich aus in dem Preis, der für die Produkte der Landwirtschaft gezahlt wird. Sie finden ihren Niederschlag in den Gesetzen, die von der Politik beschlossen und von der Verwaltung in Verordnungen und Richtlinien umgesetzt werden. In diesem Rahmen bewegen sich die Unternehmen. Das Streben nach Kostenführerschaft heißt also nicht, dass die Unternehmen den gesellschaftlich vorgezeichneten Rahmen verlassen und gegen bestehende Gesetze und Verordnungen verstoßen. Anders als in der politischen Debatte teilweise zu hören werden solche Verstöße auch nicht billigend in Kauf genommen.

In Abbildung 2 ist dokumentiert, welcher Verlauf der Rahmendaten sich heute abzeichnet und welchen Einfluss sie auf die Vorzüglichkeit der nebeneinander gestellten Produktionssysteme haben werden. Betrachtet werden die *Transferzahlungen*, die *Technischen Fortschritte*, die *Gesellschaft* und die *Einbindung in die Weltwirtschaft*. Die Projektion beschreibt ein „Standardszenario“; es wird ein kontinuierlicher Fortgang der bisher erkennbaren Trends und Tendenzen abgebildet.

Abbildung 2: Projektion der Umfeldfaktoren im konventionellen und ökologischen Marktfruchtbau



Kalkulationsgrundlagen

1. Konventioneller Anbau

Änderung der Transferzahlungen: Winterraps von 1232 auf 673 DM/ha, Getreide von 577 auf 673 DM/ha, Stilllegung von 731 auf 673 DM/ha.- Anstieg der Naturalerträge: Äquivalenzertrag Winterweizen um 17 v.H. bzw. 15 dt/ha (Preis 25 DM/dt).- Rückgang der Produktpreise: 1,75 DM/dt von 25 auf 23,25 DM/dt (Äquivalenzertrag 87 dt/ha).- Fruchtfolgeanteile s. Abb. 1.

2. Ökologischer Anbau

Änderung der Transferzahlungen: Körnerleguminosen von 834 auf 774 DM/ha, Getreide von 577 auf 673 DM/ha, Stilllegung von 731 auf 673 DM/ha.- Anstieg der Naturalerträge: Äquivalenzertrag Winterweizen um 8, 5 v.H. bzw. 2,7 dt/ha (Preis 53 DM/dt).- Rückgang der Produktpreise: 2,3 DM/dt von 53 auf 50,7 DM/dt (Äquivalenzertrag 32 dt/ha), Fruchtfolgeanteile s. Abb.1.

(1) Die Transferzahlungen: Die Regelungen der **Agenda 2000** führen zu einer Absenkung der Produktpreise für Getreide bis 2003 um 15 v.H. (Vergleichszeitpunkt 1999/2000) und zu einer Angleichung der Transferzahlungen bei Getreide, Raps (starke Absenkung!) und den Stilllegungsflächen. Die Regelungen haben voraussichtlich auch nach der "mid-term-review" im Jahr 2003 in ihrem Kern Bestand.

Die Transferzahlungen sind in der Ausgangssituation recht unterschiedlich. Sie unterscheiden sich sowohl zwischen den Kulturen als auch zwischen den Regionen. Im Zuge der politischen Neuordnung des Agrarmarktsystems werden die Transferzahlungen einander stärker angenähert. Ausmaß und Richtung der Änderung umfassen allerdings eine weite Bandbreite. So werden die Transferzahlungen für Getreide angehoben, diejenigen für Eiweißpflanzen und für Ölsaaten gesenkt. Insbesondere die Transferzahlungen für Ölsaaten werden

regional zum Teil sehr einschneidend reduziert. Im neu geordneten Transfersystem nehmen u.a. die Eiweißpflanzen eine herausgehobene Stellung ein.

Grundsätzlich gilt: Die neue Ordnung (Senkung der Produktpreise, Angleichung der Transferzahlungen) mindert die monetären Erträge im Marktfruchtbau um so stärker, je höher die Naturalerträge bei Getreide und je höher die bisherigen Transferzahlungen für Ölsaaten sind. Besonders nachteilig wirken die Regelungen daher in ausgeprägt maritim beeinflussten Regionen - mit ihren teilweise sehr hohen Naturalerträgen an Getreide und Raps und den bislang darauf ausgerichteten hohen Rapsprämien. Vorteile können dagegen kontinentale Standorte und ökologisch wirtschaftende Betriebe erwarten. Die Rapsprämien sind dort geringer bzw. spielen kaum eine Rolle. Die Prämien für Körnerleguminosen werden nur moderat gekürzt.

Ausgehend von diesen allgemeinen Zusammenhängen ergeben sich im vorliegenden Fallbeispiel bei den **Transferzahlungen** die nachstehenden speziellen Konsequenzen. Bei Zugrundelegung verbreiteter Fruchtfolgeanteile gehen auf dem maritimen Standort die Prämien für konventionelle Marktfruchtbetriebe um mehr als 110,- DM/ha zurück, diejenigen für ökologische Betriebe steigen (geringfügig) um rd. 30,- DM/ha an (s. Abbildung 2). Wesentliche Ursache für den Rückgang der Prämien in den konventionell wirtschaftenden Unternehmen ist die gravierende Verringerung der Flächenprämien für Raps; die Nachteile übertreffen die mit der Anhebung der Flächenprämien für Getreide verbundenen Vorteile. Die Transferzahlungen in den ökologisch wirtschaftenden Betrieben steigen hingegen an, weil die Zunahme der Prämien für Getreide die moderate Abnahme der Prämien für Körnerleguminosen und die Stilllegung überkompensiert. Die Transferzahlungen für konventionelle Marktfruchtbetriebe auf kontinentalen Standorten steigen gleichfalls geringfügig an, weil die erhöhten Ausgleichszahlungen für Getreide den Rückgang der Prämien für Raps mehr als ausgleichen (Petersen, 2001).

(2) Technische Fortschritte: Technische Fortschritte haben vor allem in **konventionellen Marktfruchtbetrieben** zu einem beachtlichen Anstieg der Naturalerträge bei allen Kulturen geführt. So führt z. B. die lineare Fortschreibung der im vergangenen Jahrzehnt in spezialisierten Unternehmen gemessenen Entwicklung bis zum Jahr 2010 zu einem Anstieg der Erträge von Winterweizen um 15 dt/ha. Damit korrespondierend sollen die Gleichgewichtserträge der Fruchtfolge (87 dt/ha) um 17 v.H. bzw. 375,- DM/ha zunehmen³. Dies gilt allerdings nur für maritim geprägte Standorte. Auf kontinentalen Standorten ist mit einem geringeren Anstieg von maximal 10 dt/ha zu rechnen.

³Alle Fruchtfolgeglieder beider Fruchtfolgesysteme sind in Gleichgewichtserträge von Winterweizen umgerechnet. So beträgt z. B. der Gleichgewichtsertrag von Winterweizen für Winterraps 100 dt/ha. Dieser Ertrag ist notwendig, um den gleichen Erlös wie Winterraps mit 50 dt/ha einschließlich der dort höheren Transferzahlungen zu erzielen. Die hier ausgewiesene Ertragzunahme von 17 v.H. für den Gleichgewichtsertrag unterstellt, dass der „Output“ der anderen Fruchtfolgeglieder, mengen- oder preisbedingt, in gleicher Weise zunimmt.

Charakteristisch für den **ökologischen Anbau** sind hingegen die zwischen den Unternehmen und den Jahren stark schwankenden Naturalerträge (Heilmann, 2000). Ein stabiler Anstieg der Naturalerträge ist nicht zu verzeichnen. Es wird deshalb angenommen, dass der Anstieg der Naturalerträge nur halb so hoch ist (8,5 v.H.) wie im konventionellen Anbau. Der Gleichgewichtsertrag von Winterweizen (32 dt/ha) steigt also 2,7 dt/ha bzw. 146,- DM/ha.

Mechanisch-technische Fortschritte haben im vergangenen Jahrzehnt zu einer Reduktion des Einsatzes von Arbeit und von Kapital geführt. Zugleich wurde Arbeit durch Kapital ersetzt. Die Fortschreibung der in spezialisierten Unternehmen gemessenen Tendenzen bis zum Jahr 2010 löst einen weiteren Rückgang der Kosten für Kapital von 70,- DM/ha und derjenigen für Arbeit von 180,- DM/ha aus - unabhängig vom Produktionssystem.

(3) Die Gesellschaft: Wie wird sich die Einstellung zu technischen Fortschritten und zu den Transferzahlungen entwickeln? Vor allem jüngere Altersgruppen haben eine Grundhaltung, die stärker die eigene Initiative betont und dirigistische Eingriffe des Staates eher ablehnt. Zugleich ist die Bereitschaft, Technische Fortschritte zu akzeptieren, relativ hoch, wenn sie hohen objektiv messbaren Anforderungen (Gesundheit, Sicherheit) und hohen ethischen Anforderungen genügen. Transferzahlungen sind dann zu begründen, wenn sie sich gleichfalls mit sichtbaren, hoch angesehenen ökologischen oder gesellschaftlichen Leistungen (Qualität, Umwelt) verknüpfen lassen. Aus einsichtigen Gründen verstärken Phasen augenfälliger Krisen die an Transferzahlungen und Technische Fortschritte gerichteten objektiven und ethischen Ansprüche. Die sozialpsychologischen Trends begünstigen ökologisch wirtschaftende Unternehmen. Sie werden eher mit sichtbaren, hoch angesehenen ökologischen oder gesellschaftlichen Leistungen in Verbindung gebracht. Zugleich ist nicht zu erwarten, dass die Trends konventionell wirtschaftende Unternehmen mit Marktfruchtbau schwerwiegend beeinträchtigen werden.

Die künftige Wettbewerbsstellung des konventionellen Marktfruchtbaus, im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen und im Vergleich zum Marktfruchtbau in anderen Staaten, ist eng mit der gesellschaftlichen Akzeptanz Technischer Fortschritte verbunden. Die gesellschaftliche Akzeptanz ist heute überwiegend gegeben. Auf dieser Grundlage kann die Politik die Entwicklung und Umsetzung Technischer Fortschritte nachdrücklich fördern - sofern sie der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen einen hohen Stellenwert einräumt.

(4) Einbindung in die Weltwirtschaft: Zwischen den wichtigsten Ländern und Ländergruppen innerhalb der Welthandelsorganisation besteht Übereinstimmung, die Liberalisierung der nationalen Agrarpolitiken und des internationalen

Agrarhandels fortzusetzen (Manegold, 2001). Die Landwirtschaft der Europäischen Union wird dadurch stärker in der Weltwirtschaft verankert.

Preissignale des Weltmarktes finden hierdurch einen unmittelbareren, stärkeren Niederschlag in dem inländischen Preisniveau. Begründet durch einen relativ starken Anstieg der Nachfrage nach Nahrungsmitteln, einen im Vergleich dazu verhaltenen Anstieg des Angebotes und größere Anforderungen an die Standards der Nahrungsmittelproduktion ist auf mittlere Sicht eher mit einem Anstieg der Weltagrarpreise zu rechnen (Kirschke, 2001). In der vorliegenden Kalkulation wird trotzdem ein nur moderater Anstieg der Weltmarktpreise für pflanzliche Produkte unterstellt. Die Unwägbarkeiten, insbesondere durch die Entwicklung in der Volksrepublik China, bleiben beachtlich. Die Entwicklung der Weltagrarpreise soll 50 v.H. der politisch-administrativ bedingten Preiseinbußen bei Getreide (3,50 DM/dt) kompensieren. In konventionellen Unternehmen führt diese Entwicklung zu einem Rückgang der Leistung von 150,- DM/ha⁴.

Die **kombinierte Wirkung** der untersuchten Rahmendaten führt in dem Standardszenario zu einem Anstieg des Reinertrages in den letzten 10 Jahren im konventionellen und ökologischen Marktfruchtbau um 357,- DM/ha (Abbildung 2). Damit ökologisch wirtschaftende Unternehmen ihre relative Position erhalten, dürfen die Produktpreise - sofern die weiteren Faktoren sich innerhalb des gezeichneten Rahmens bewegen - maximal um 2,- DM/dt Weizenäquivalent bzw. 4 v.H. zurückgehen. Die Anforderungen an die Stabilität der Produktpreise sind im ökologischen Marktfruchtbau somit höher als im konventionellen Marktfruchtbau. Die Wettbewerbssituation zwischen konventionell und ökologisch wirtschaftenden Unternehmen bleibt unverändert, wenn die bislang geltende Relation der Produktpreise (47 v.H.) auch künftig annähernd Bestand hat.

5. Neuorientierung der deutschen Agrarpolitik

Welche Konsequenzen sind durch die Neuorientierung zu erwarten? Hierbei ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden: "Europäische Union – Weltwirtschaft" einerseits und "Deutschland – Europäische Union" andererseits. Zunächst zur Schnittstelle "Europäische Union – Weltwirtschaft".

Ein wichtiger Gegenstand der kommenden WTO-Verhandlungen werden die inländischen Stützungsmaßnahmen und die Festlegung von Ansatzpunkten zu deren

⁴ Der politisch-administrativ Preisrückgang von 3,50 DM/dt wird zu 50 v.H. (1,75 DM/dt) ausgeglichen. Bezogen auf die Ausgangssituation gehen die Produktpreise um 7,5 v.H. (1,75 DM/dt) zurück.

Verminderung sein. Eine erkennbare Hauptlinie ist es, Verzerrungen des Wettbewerbes durch eine weitgehende Entkopplung von Transferzahlungen und Produktion ("decoupling") abzubauen. Kritisch eingeordnet werden hingegen alle Maßnahmen von Ländern oder Ländergruppen (Europäische Union), die durch Anreize die Produktion bestimmter Produkte und Produktionsverfahren fördern und so eine Ausdehnung des Angebotes bewirken. Ein weiterer Gegenstand der bevorstehenden Verhandlungen werden die Zugangsmöglichkeiten zu den Märkten der Europäischen Union sein. Kritisch eingeordnet werden alle Maßnahmen, die mit einer Beschränkung des Zugangs z. B. durch die Vorgabe von bestimmten Qualitäts-, Sozial- und Umweltstandards einhergehen.

Die neue Agrarpolitik der Bundesregierung birgt vor diesem Hintergrund durchaus internationale Konfliktpotenziale in sich – sofern diese Agrarpolitik Grundlage für die Position der Europäischen Union in den Verhandlungen wird. So können einseitig verfügte Zugangsbeschränkungen zu den europäischen Märkten gleichgerichtete Gegenreaktionen anderer Staaten oder Staatengruppen (USA, Cairns-Gruppe, Kuba-Gruppe) auslösen. Davon wäre insbesondere der konventionelle Marktfruchtbau mit seiner bislang hohen internationalen Integration betroffen. Davon wären allerdings auch alle anderen international verflochtenen Sektoren der europäischen Volkswirtschaft (Automobilbau) berührt. Vor diesem Hintergrund ist auf **europäischer Ebene** eher ein Kurs zu erwarten, der den internationalen Konsens im Zuge der WTO-Verhandlungen sucht.

Der erwartete Verzicht auf Zugangsbeschränkungen ist für die Wettbewerbsstellung europäischer landwirtschaftlicher Unternehmen allerdings nur dann von Vorteil, wenn nicht zugleich besondere Auflagen (Standards) innerhalb der Europäischen Union verfügt werden. Besondere Standards gefährden zwar nicht den Konsens innerhalb der Welthandelskonferenz, mit internationalen Gegenreaktionen wäre also nicht zu rechnen, die Position der europäischen Unternehmen wäre jedoch beeinträchtigt. Die Position der europäischen Unternehmen wird nur dann nicht beeinträchtigt, wenn die Einführung weiterer nationaler Standards, sofern mit zusätzlichen Kosten verbunden, in einem international abgestimmten Rahmen erfolgt. Ein Kurs auf **europäischer Ebene**, der zu einer einseitigen Beeinträchtigung der Landwirtschaft führt, ist jedoch relativ unwahrscheinlich.

Neben der Ebene "Europäische Union – Welthandelskonferenz" ist die Ebene "Deutschland- Europäische Union" zu betrachten. Innerhalb der Agenda 2000 besteht Raum für nationale Regelungen. Die so genannte "Horizontale Verordnung" bietet grundsätzlich die Möglichkeit, Transferzahlungen an besondere Leistungen und/oder Produktionsweisen der Landwirtschaft zu knüpfen. Innerhalb der Horizontalen Verordnung sind zwei Richtungen zu unterscheiden: Das „**cross-compliance**“ Konzept bindet Zahlungen primär an besondere Umweltleistungen; das Konzept der „**Modulation**“ bindet die Zahlungen an den Organisationsaufbau

(Größe, Arbeitskräftebesatz) und den Erfolg. Umgeschichtet wird, indem die Zuweisungen für größere und/oder erfolgreichere Unternehmen (Modulation) vermindert und zu Gunsten besonderer Umwelleistungen (cross-compliance) bereit gestellt werden. Bei der Umschichtung von Transferzahlungen sind u.a. zwei Beschränkungen zu beachten. *Erstens* sind zusätzliche Zahlungen, auch an ökologisch wirtschaftende Betriebe, nur dann mit der Horizontalen Verordnung verträglich, wenn sie zusätzliche Leistungen nach sich ziehen. Diese sind für die Unternehmen in der Regel kostenwirksam. Eine Umschichtung zugunsten einer bestehenden ökologischen Wirtschaftsweise ist problematisch. *Zweitens* ist die Umschichtung der Transferzahlungen u.a. für Agrarumweltmaßnahmen oder Ausgleichszahlungen für FFH-Gebiete an eine nationale Kofinanzierung (25 bzw. 50 v.H.der Gesamtausgabe) gebunden. Diese stoßen vor allem in den Neuen Bundesländern auf enge finanzielle Grenzen.

Drei betriebswirtschaftliche Konsequenzen sind zu berücksichtigen.

1. Die Anwendung der Modulation beeinträchtigt vor allem große und erfolgreich wirtschaftende Unternehmen - unabhängig vom Produktionssystem. Unternehmen also, die sich in besonderer Weise im (politisch gewünschten) verstärkten internationalen Wettbewerb behaupten könnten. Hinzu kommt eine regionale Komponente: Hierdurch werden gerade die vergleichsweise großen Unternehmen in den Neuen Bundesländern benachteiligt.
2. Die Umschichtung der Transferzahlungen zu Gunsten spezieller Umwelleistungen hat zwar (durch die nationale Kofinanzierung) eine insgesamt stärkere öffentliche Förderung der landwirtschaftlichen Unternehmen zur Folge. Die zusätzlichen Zahlungen sind für die Unternehmen allerdings nicht erfolgswirksam. Sie dienen dazu, um durch Auflagen entstandene zusätzliche Kosten auszugleichen. Ziel des Konzeptes ist es nicht, die Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Unternehmen zu verbessern - weder in konventionellen noch in ökologisch wirtschaftenden Unternehmen.
3. Eine für ökologisch wirtschaftende Unternehmen herausragende Rolle haben die am Markt realisierbaren Produktpreise. Die politisch angekündigte Ausdehnung des Angebotes ökologischer Produkte auf einen Anteil von 20 v.H. in 10 Jahren ist nur dann mit der nachhaltigen betriebswirtschaftlichen Stabilität der Unternehmen verträglich, wenn dadurch die Preise für ökologische Produkte nicht nennenswert zurückgehen. Spezielle Umschichtungen von öffentlichen Finanzmitteln zu Gunsten ökologisch wirtschaftender Unternehmen sollten diesen Sachverhalt berücksichtigen. Das heißt: Instrumente zur Umsetzung der politischen Zielgröße sollten vorrangig auf eine Vergrößerung der Marktnachfrage und nicht auf eine Ausdehnung des Angebotes zielen (Hamm, 2001). Umschichtungen im Zuge der Horizontalen Verordnung, die auf eine Ausdehnung des Angebotes zielen, bergen erhebliche Risiken für die Wertschöpfung der Unternehmen in sich.

Insgesamt sind vor diesem Hintergrund groß angelegte Umschichtungen öffentlicher Finanzmittel weder zu erwarten noch betriebswirtschaftlich zu empfehlen. Der nationale Spielraum ist geringer als politische Erklärungen es manchmal erwarten lassen.

6. Zusammenfassung

1. Gut geführte konventionelle und ökologische Unternehmen mit Marktfruchtbau wirtschaften annähernd gleich rentabel. Auf maritimen Standorten ist eine konventionelle Wirtschaftsweise tendenziell überlegen. Eine ökologische Wirtschaftsweise wird hingegen durch kontinentale Standorte begünstigt. Die Ursachen hierfür liegen in den natürlichen Standortgegebenheiten und in der Gestaltung der Transferzahlungen.
2. Der Einfluss der untersuchten Rahmendaten auf das wirtschaftliche Ergebnis hängt in charakteristischer Weise von dem gewählten Produktionssystem und den Bedingungen des Standortes ab. So begünstigt die künftige Gestalt der Transferzahlungen ökologisch wirtschaftende Unternehmen und Unternehmen auf vorwiegend kontinentalen Standorten. Technische Fortschritte und die erwartete dynamische Entwicklung auf den Weltmärkten führen hingegen zu Vorteilen im konventionellen Marktfruchtbau und zu Vorteilen auf überwiegend maritimen Standorten.
3. Erklärtes Ziel der deutschen Agrarpolitik ist die Abkehr von der „Landwirtschaftspolitik alten Typs“. Grundsätzlich besteht innerhalb der Europäischen Union Raum für nationale Regelungen. Grenzen der Machbarkeit ergeben sich für Deutschland, vor allem in den Neuen Bundesländern, durch die Verpflichtung zur nationalen Kofinanzierung; z.B. wenn „freie“ Mittel aus Transferzahlungen der Europäischen Union zu Gunsten besonderer Umweltleistungen umgeschichtet werden sollen. Sachlogische Grenzen entstehen, weil die Umschichtung von Finanzmitteln zusätzliche öffentliche Zahlungen notwendig macht - ohne die Wertschöpfung der Unternehmen zu verbessern und sie, vor allem in den Neuen Bundesländern, sogar verschlechtert.
4. Beschlüsse auf europäischer Ebene, die aus Gründen deutscher Landwirtschaftspolitik und Innenpolitik den Konsens im Rahmen der WTO-Verhandlungen gefährden, sind eher unwahrscheinlich. Das Gleiche gilt für Regelungen, die durch einseitige Standards die Wettbewerbsstellung der landwirtschaftlichen Unternehmen der Europäischen Union in der Weltwirtschaft beeinträchtigen. Besondere Risiken sind für Unternehmen in Deutschland durch

die Politik der Europäischen Union nicht zu erwarten. **Der BSE-Skandal markiert nicht das Ende der bisherigen Landwirtschaftspolitik.**

8. Literaturverzeichnis

Bohl, D.: Entwicklungschancen eines nach den Richtlinien des ökologischen Landbaus geführten Agrarunternehmens. Diplomarbeit, Halle 2001.- Hamm, U.: Die Vermarktung von Ökoprodukten stärker fördern. dLz Agrarmagazin, 3/2001.- Heilmann, H.: Ökonomie im Ökologischen Pflanzenbau. Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern, 6/2000.- Kirschke, D.: Internationale und politische Rahmenbedingungen. Vortrag auf einem Agrarökonomischen Kolloquium der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg 2001.- Manegold, D.: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 2000. Agrarwirtschaft, 1/2001.- Petersen, V.: Strukturwandel in der Landwirtschaft. Halle 2001.- Pressekonferenz Agrarbericht 2001. bml.de/presse-woche/agrarbericht-2001.