

Aus dem Institut für Betriebswirtschaft

Folkhard Isermeyer

Können deutsche Betriebe ohne Zollschatz und ohne gekoppelte Prämien international mithalten?

Veröffentlicht in: Landbauforschung Völkenrode Sonderheft 274

Braunschweig

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)

2004

Können deutsche Betriebe ohne Zollschutz und ohne gekoppelte Prämien international mithalten?

Folkhard Isermeyer¹

1 Einleitung

Der globale Wettbewerb wird für die deutsche Agrarwirtschaft in Zukunft deutlich an Bedeutung gewinnen. Die Reform der europäischen Agrarpolitik (Entkopplung der Direktzahlungen, Abschaffung der Roggenintervention), die Auswirkungen der laufenden WTO-Runde, der verbesserte Marktzugang für zahlreiche Entwicklungsländer und die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Südamerika werfen ihre Schatten voraus.

Ziel dieses Beitrags ist es, eine Einschätzung über die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Ackerbaubetriebe zu geben. Zu diesem Zweck wird in vier Schritten vorgegangen.

Zunächst wird kurz skizziert, wie sich der agrarpolitische Schutz der Ackerbaubetriebe in der Vergangenheit entwickelt hat und wie er sich in Zukunft voraussichtlich entwickeln wird. Anschließend wird untersucht, welche Auswirkungen die im Jahr 2005 vorgesehene Entkopplung der Direktzahlungen auf den Ackerbau haben wird. Die Entkopplung stellt, wenn man einmal von einer möglichen Reform der Zuckermarktordnung absieht, den wichtigsten Einschnitt dar, der den Ackerbaubetrieben in absehbarer Zukunft bevorsteht. Im dritten Schritt werden Produktionskosten von Ackerbaubetrieben im internationalen Vergleich vorgestellt und Schlussfolgerungen für die Zukunft der Produktionsbereiche Getreide, Ölsaaten und Zucker gezogen.

2 Entwicklung der agrarpolitischen Rahmenbedingungen

Die Entwicklung der deutschen Landwirtschaft wird maßgeblich durch die Entwicklung der EU-Agrarpolitik bestimmt. Daher muss man sich, wenn man die Zukunftsperspektiven für die deutsche Landwirtschaft vorhersagen will, unweigerlich mit der Zukunft der EU-Agrarpolitik auseinandersetzen.

¹ Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, Institut für Betriebswirtschaft, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, Braunschweig
E-Mail: folkhard.isermeyer@fal.de

Die EU-Agrarpolitik durchläuft einen großen Politikzyklus, dessen Gesamtdauer auf mehr als 50 Jahre zu veranschlagen ist.

- Zu Beginn ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik war die Europäische Union (EU) auf wichtigen Agrarmärkten unterversorgt. Dadurch war es relativ einfach möglich, durch staatliche Marktintervention die Inlandspreise oberhalb des Weltmarktpreisniveaus festzusetzen. Diese Politik konnte auch deshalb funktionieren, weil die EU im GATT bzw. in der WTO einen relativ hohen Zollschatz für ihre Agrarprodukte verankert hatte. Die Landwirte freuten sich über die höheren Einkommen, und die Finanzminister über die Zolleinnahmen.
- Die hohen Binnenmarktpreise stimulierten die Agrarproduktion. Das führte schon bald zu Marktüberschüssen in der EU, die mit Hilfe von staatlichen Exportsubventionen auf das niedrige Weltmarktpreisniveau heruntergeschleust werden mussten. Dieses Ventil wurde durch die GATT/WTO-Verträge gebilligt, führt aber bei den Welthandelspartnern zu immer größerem Unmut. Auch die Finanzminister verloren nun die Freude an der Agrarpolitik, da die Zolleinnahmen ausblieben und immer mehr Steuermittel für die Subventionierung der Exporte eingesetzt werden mussten.
- Daraufhin versuchte die EU in den 80er Jahren, die Überschussproblematik durch Mengengrenzungen in den Griff zu bekommen (z. B. Flächenstillegungen, Milchquoten). Es zeigte sich aber, dass die Strategie „Mengen runter, Preise rauf“ auf Dauer und in der vollen Breite der EU-Agrarwirtschaft nicht funktioniert.
- Anfang der 90er Jahre wurde dann ein grundlegender Politikwechsel vollzogen. Das interne Stützpreisniveau wurde für eine Reihe wichtiger Agrarprodukte abgesenkt, und im Gegenzug erhielten die Landwirte Direktzahlungen je Hektar oder je Tier. Außerdem wurde eine „zweite Säule“ der Agrarpolitik eingeführt. Hier wurden unter anderem Maßnahmen angesiedelt, an denen die Landwirte freiwillig teilnehmen können und bei denen sie für konkrete Dienstleistungen, welche z. B. der Entwicklung des ländlichen Raumes oder dem Umweltschutz zugute kommen, Geld erhalten.
- Mit der im Jahr 2003 beschlossenen Agrarreform werden die Direktzahlungen in der „ersten Säule“ nun vollständig von der Produktion entkoppelt. Bisher waren sie nur teilentkoppelt, d. h. die Landwirte erhielten die Prämien zwar nicht je Tonne Weizen oder Rindfleisch, aber sie mussten zumindest Weizenfelder oder Mastrinder vorweisen, um die Zahlungen zu erhalten. Künftig erhalten sie die Zahlungen ungeschmälert selbst dann, wenn sie ihre Flächen nur noch mulchen und ansonsten gar keine Landwirtschaft mehr betreiben.

An dieser Stelle des Politikzyklus stehen wir heute, doch ist der Zyklus damit noch nicht abgeschlossen. Es ist zu erwarten, dass in den kommenden 20 Jahren sowohl die entkoppelten Direktzahlungen als auch der Außenschutz teilweise abgebaut werden.

Direktzahlungen

Ein partieller Abbau der entkoppelten Direktzahlungen ist allein schon deshalb wahrscheinlich, weil (a) die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Finanzierung des EU-Budgets angesichts der Mittelknappheit in den öffentlichen Haushalten zurückgeht und weil (b) die Legitimierung von Zahlungen, die ursprünglich einmal als Ausgleich für einen Preisbruch eingeführt wurden, im Zeitablauf immer schwieriger wird.

Aber auch die künftig aktiven Landwirte werden das Interesse an diesen Zahlungen immer mehr verlieren. In jenen Mitgliedstaaten, die einheitliche Zahlungen je Hektar LF vorsehen, wird der größte Teil der Zahlungen über die Pachtpreise an die Grundeigentümer überwältigt werden. Der Pachtflächenanteil in Deutschland liegt heute bereits bei 65 %, mit deutlich steigender Tendenz. Aber auch in jenen Mitgliedstaaten der EU, die sich für eine stärkere Bindung der Zahlungen an die historische Prämiensumme der Betriebe entschieden haben, wird das System im Laufe der Zeit unter Druck geraten. Dort profitieren weniger die Grundeigentümer, sondern in erster Linie die Landwirte der Periode 2000/02. Je weiter der Strukturwandel voranschreitet, desto größer wird der Teil der Prämiensumme, welcher von den künftig aktiven Landwirten an die ehemals aktiven Landwirte („Sofabauern“) transferiert wird. Mittel- und langfristig profitieren aber auch hier in zunehmendem Maße die Grundeigentümer, da die Fläche, die zur Aktivierung der Prämienrechte nötig ist, immer knapper wird. Kurzum: Die künftig aktiven Landwirte werden in allen Regionen der EU erkennen, dass sie in der gesellschaftlichen Diskussion als Subventionsempfänger am Pranger stehen, während sie aufgrund der Überwälzungseffekte von diesen Zahlungen immer weniger profitieren.

Ein weiterer Aspekt, der Landwirten in allen Mitgliedstaaten zu denken geben wird: Je länger die Zahlungen auf hohem Niveau bleiben, desto schwieriger wird es für die Agrarpolitik, den Forderungen nach (a) betrieblichen Obergrenzen und (b) Bindung zusätzlicher Umweltauflagen an die Zahlungen (cross compliance) zu widerstehen. Es bleibt abzuwarten, ob die Landwirte das Risiko fortwährend steigender Auflagen in Kauf nehmen wollen, wenn absehbar ist, dass die Zahlungen aus den oben genannten Gründen letztlich doch abgebaut werden.

Außenschutz

Deutschland und die übrigen Mitgliedstaaten der EU haben ein großes volkswirtschaftliches Interesse daran, dass die WTO-Runde erfolgreich zum Abschluss gebracht wird. Um diesen Abschluss zu erreichen, muss die EU den Forderungen der Handelspartner nach einer Liberalisierung der Agrarhandelspolitik zumindest teilweise entgegenkommen. Partikularinteressen des Agrarsektors spielen letztlich nur eine untergeordnete Rolle, wenn es um den Gesamtabschluss geht.

Für den Agrarbereich ist zu erwarten, dass die Exportsubventionen schneller abgebaut werden als der Importschutz. Wenn die Exportsubventionen fallen, wird bei allen Produkten, auf denen die EU Überschüsse produziert, der Binnenmarktpreis auf Weltmarktniveau sin-

ken. Sinkt der Selbstversorgungsgrad der EU jedoch bei einem Produkt unter 100 % (bzw. 90 %, wenn in der WTO 10 % Importquoten vereinbart sind), dann bildet sich nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage ein interner Gleichgewichtspreis heraus, der oberhalb des Weltmarktpreises liegt und eine weitgehende Selbstversorgung der EU gewährleistet.

Auf sehr lange Sicht ist damit zu rechnen, dass auch der Importschutz immer weiter abgebaut wird, so dass sich EU-Preise und Weltmarktpreise immer weiter annähern werden. Dieser Prozess wird für die Landwirtschaft der EU umso schmerzfreier verlaufen, je günstiger sich die Aussichten für die Weltlandwirtschaft insgesamt entwickeln. Hier gibt es berechtigte Hoffnungen, denn der wirtschaftliche Aufschwung von Teilen Asiens und Südamerikas führt nicht nur zu einer stark steigenden Nachfrage nach Futter- und Nahrungsmitteln, sondern auch zu einer weiteren Verknappung der fossilen Energieträger und damit zu günstigeren Perspektiven für nachwachsende Rohstoffe.

Die einzelnen Produktionszweige der deutschen Landwirtschaft werden von den skizzierten außenhandelspolitischen Entwicklungen in unterschiedlichem Maße betroffen sein. In der Tierhaltung ergeben sich besondere Risiken bei Rindfleisch und Milchprodukten, weil hier der Zollsatz derzeit noch in einer Größenordnung von 90 % liegt (zum Vergleich: Schwein und Geflügel 25 %). Bei den Ackerfrüchten weist Weizen mit ca. 60 % zwar einen hohen Zollsatz auf, doch kommt dieser Zollsatz nicht zur Anwendung, weil die EU bei Weizen ein Nettoexporteur ist und im Inland inzwischen Weltmarktpreise herrschen. Die Zollsätze für sonstiges Getreide betragen ca. 10 %, für Ölsaaten 0 %, so dass hier von einer weiteren Liberalisierung der Agrarhandelspolitik keine zusätzlichen Risiken ausgehen können. Ganz anders ist die Situation bei Zucker mit einem Zollsatz von über 200 %.

Zwischenfazit

Für Getreide und Ölsaaten ist festzustellen, dass der Zollschutz nur für Weizen ein wirksames Sicherheitsnetz bieten könnte. Die anderen Getreidearten und die Ölsaaten stehen in der Handelspolitik schon jetzt schutzlos da und können deshalb von einer weiteren Liberalisierung nicht negativ betroffen sein.

Die Politik hat die Wettbewerbsfähigkeit von Getreide und Ölsaaten bisher in erster Linie durch die gekoppelten Direktzahlungen gestützt, nicht durch den Außenschutz. Das bedeutet: Die Entkopplung der Direktzahlungen im Jahr 2005 ist der wesentliche politische Einschnitt auf dem Weg des deutschen Ackerbaues in den freien Weltmarkt.

Zucker ist unter den Ackerfrüchten ein Sonderfall. Wegen des sehr hohen Zollsatzes und der besonderen Konkurrenzsituation zwischen Zuckerrüben und Zuckerrohr bedarf dieser Sektor einer speziellen Analyse (Kapitel 4.4).

3 Auswirkungen der Entkopplung der Direktzahlungen

Einige Auswirkungen der Entkopplung lassen sich durch theoretische Überlegungen vorhersagen, ohne dass es empirischer Analysen oder betriebswirtschaftlicher Berechnungen bedarf:

- Durch die Entkopplung werden günstigere Voraussetzungen für eine Diversifizierung des Fruchtartenspektrums geschaffen, weil die Landwirte künftig Direktzahlungen für alle Früchte bekommen und nicht nur, wie das bisher der Fall war, für eine begrenzte Anzahl von „Marktordnungsfrüchten“.
- Dieser Effekt wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass die insgesamt prämiensfähige Fläche für Feldobst, Feldgemüse und Speisekartoffeln durch den Luxemburger Kompromiss begrenzt worden ist (sogenannte „OGS-Regelung“). Da die politisch bedingte Sonderstellung der OGS dem Grundprinzip der Entkopplung widerspricht, gibt es eine gewisse Chance dafür, dass die OGS-Regelung nach der nächsten Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik abgeschafft wird.
- Naturschutzmaßnahmen auf der landwirtschaftlichen Fläche können für die öffentliche Hand kostengünstiger werden. Das betrifft solche Maßnahmen, die eine Abkehr von der Produktion der bisherigen Marktordnungsfrüchte (z. B. Getreide, Ölsaaten) erfordern und deshalb für den Landwirt bisher zu Prämienverlust geführt haben. Wichtig ist allerdings, dass eine Beibehaltung des landwirtschaftlichen Charakters der Flächennutzung möglich bleibt, weil die Fläche ansonsten nicht zur Aktivierung der Prämienrechte genutzt werden kann.
- Die quasi-obligatorische Flächenstilllegung wird zu einer räumlichen Konzentration der Stilllegungsverpflichtungen führen. Aus dem Luxemburger Beschluss ergibt sich, dass je nach Bundesland für 7 bis 9 % der Ackerfläche sogenannte „Stilllegungs-Prämienrechte“ ausgegeben werden müssen. Die Landwirte können diese Rechte nur aktivieren, wenn sie die Stilllegung eines entsprechenden Flächenäquivalents nachweisen. Da diese Rechte aber handelbar sind, wird die quasi-obligatorische Flächenstilllegung aus den guten Ackerbaustandorten weitgehend verschwinden und sich an den ungünstigen Standorten konzentrieren.
- Angesichts dieser Wirkungen ist es wahrscheinlich, dass die quasi-obligatorische Flächenstilllegung in der Halbzeitbewertung 2009 unter Druck geraten wird, zumal sie weder mit dem Grundprinzip der Entkopplung in Einklang zu bringen ist noch nennenswerte Marktentlastungen auslöst. Man kann also darauf spekulieren, dass diese Form der Stilllegung nach 2010 nicht mehr existieren wird.

Die wichtigste Frage lässt sich jedoch mit einem ausschließlich theoretischen Ansatz nicht beantworten. Sie lautet: Können die Ackerbaubetriebe in den verschiedenen Regionen Deutschlands überhaupt ohne Direktzahlungen rentabel produzieren? Oder ist es für sie rentabler, den Betrieb komplett stillzulegen, die Flächen per Bewirtschaftungsvertrag ein-

mal jährlich mulchen zu lassen und die Direktzahlungen weitgehend ungeschmälert für ihre Lebenshaltung zu verwenden? Betriebszweiganalysen zeigen, dass derzeit die Vollkosten des Ackerbaus in vielen Betrieben deutlich höher liegen als die Markterlöse. Für diese Betriebe lohnt es sich über Stilllegung nachzudenken. Die Kalkulation ist einfach: Wer weiter wirtschaftet wie bisher, muss einen Teil der Direktzahlungen für die Abdeckung der laufenden Verluste verwenden, und wer stilllegt, muss einen Teil der Direktzahlungen für die Flächenpflege verwenden. Wenn also die Verluste aus laufender Produktion höher sind als die Kosten des Mulchens, dann ist die Stilllegung die rentablere Variante.

Dieses war der Ausgangspunkt für eine empirische Analyse, die EBMEYER (2004) am Beispiel eines Ackerbaubetriebes in Ostwestfalen-Lippe vorgenommen hat. Die Analyse erfolgte in enger Zusammenarbeit mit einem „Panel“ von Landwirten des dortigen Arbeitskreises für Betriebsführung. Der modellierte Betrieb ist als typischer Betrieb für die Gruppe der großen Ackerbaubetriebe der Region anzusehen. Die Flächenausstattung beträgt 260 ha LF, davon 120 ha Pacht (Pachtpreis 320 Euro/ha), das Ertragsniveau im Weizenanbau liegt bei 80 dt/ha, und 14 % der Ackerfläche werden mit Zuckerrüben bebaut. Vier Strategien wurden analysiert:

- Der Betrieb wirtschaftet weiter wie bisher.
- Der Betrieb bleibt erhalten, legt aber die gesamte Fläche still und erhält weiterhin die Direktzahlungen.
- Der Betrieb bleibt erhalten, überlässt die Flächen unentgeltlich dem Nachbarbetrieb, erhält aber weiterhin die Direktzahlungen.
- Der Betrieb pachtet unentgeltlich 140 ha von Nachbarbetrieben hinzu. Die Direktzahlungen für diese Flächen bleiben bei den Nachbarbetrieben. Um die Zupacht ohne zusätzliche Maschineninvestitionen und ohne Aufstockung des Besatzes an ständigen Arbeitskräften zu bewältigen, passt der Betrieb die Fruchtfolge an (mehr Sommergetreide) und beschäftigt mehr Aushilfskräfte und Lohnunternehmer.

Die Ergebnisse zeigen: Sofern außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten vorhanden sind, liegen die Varianten „Mulchen“ und „weiter wie bisher“ ökonomisch gleichauf, allerdings auf unbefriedigendem Niveau. Weitaus rentabler als diese beiden Varianten sind die beiden „Strukturwandel“-Varianten, d. h. entweder die kostenlose Überlassung der eigenen Fläche an einen wachsenden Betrieb oder das eigene betriebliche Wachstum durch kostenlose Übernahme von Nachbarflächen. Schlussfolgerung: Der Strukturwandel in Richtung auf größere Einheiten wird durch die Entkopplung weiter beschleunigt, und ein großflächiges Brachfallen ist auf guten Ackerbaustandorten nicht zu erwarten, solange die Weltmarktpreise nicht deutlich absinken.

Aus diesen Ergebnissen können keine Schlussfolgerungen darüber abgeleitet werden, wie der Ackerbau an ertragsschwachen Standorten auf die Möglichkeit zur Stilllegung ganzer

Betriebe reagieren wird. Ein zunehmender Strukturwandel in Richtung auf größere Betriebe und Extensivierung (im weiteren Sinne) ist auch hier zu erwarten, doch bleibt die offene Frage, bei welchen Standortbedingungen in Deutschland trotz Strukturwandel keine rentable Bewirtschaftung mehr möglich ist. Hierzu sind weitere empirische Analysen erforderlich.

4 Internationale Produktionskostenvergleiche

4.1 Das Konzept des IFCN

Bis vor wenigen Jahren gab es weder eine einzelbetriebliche Datenbank, die international vergleichbare Kennziffern enthält, noch ein Expertennetzwerk, das entsprechende Resultate kurzfristig hervorbringen könnte. Die wenigen Ad-hoc-Studien, in denen überhaupt internationale Vergleiche durchgeführt wurden, zeigten immer wieder, dass eine einfache Zusammenführung von nationalen betriebswirtschaftlichen Datenbanken im globalen Maßstab (a) organisatorisch außerordentlich aufwändig ist und (b) wegen der vielfältigen methodischen Unterschiede bei der Datenerhebung und -aufbereitung oft keine belastbaren Ergebnisse hervorbringt (ISERMEYER, 1988).

Aus diesem Grund hat die FAL in der Mitte der 90er Jahre die Initiative zum Aufbau eines geeigneten organisatorischen und methodischen Instrumentariums für international vergleichende Analysen ergriffen. Mit dem International Farm Comparison Network (IFCN) wurde ein internationales Netzwerk ins Leben gerufen, in dem Wissenschaftler, Berater und Landwirte aus vielen verschiedenen Ländern zusammenwirken. Auf diese Weise soll im Laufe der Zeit ein universell einsetzbares Informationssystem entstehen, das in der Lage ist, bei Bedarf kurzfristig weltweite Einblicke in Produktionsmethoden, Produktionskosten sowie Rahmenbedingungen und Zukunftsperspektiven der Agrarproduktion zu geben. Im Netzwerk werden sogenannte „typische Betriebe“ erfasst und unter Verwendung international harmonisierter Methoden quantitativ analysiert (DEBLITZ et al., 1998; HEMME, 2000).

Inzwischen verläuft der Aufbau des IFCN nach Branchen getrennt und in zunehmendem Maße mit Unterstützung ausgegründeter Firmen. Im Bereich „Milch“ ist der Aufbau der Partnerstruktur am weitesten vorangeschritten. Das internationale Netzwerk von Fachleuten (Konsortium) umfasst inzwischen fast 30 Länder, die zusammen mehr als drei Viertel der Weltmilchproduktion stellen. Das Konsortium bringt jährlich den „Dairy Report“ heraus, in dem (a) die aktuelle Situation des Milchsektors und der typischen Betriebe sowie (b) die Ergebnisse spezieller Studien vorgestellt werden (HEMME et al., 2003). Im Bereich „Rindfleisch“ befindet sich das Konsortium derzeit in der Gründungsphase. Bisher sind zwei „Beef Reports“ erschienen (DEBLITZ et al., 2003), allerdings ist die nachhaltige Finanzierung der Zusammenarbeit hier noch nicht gesichert. Im Bereich „Ackerbau“ wurden Weizen, Ölsaaten und Zucker zunächst im Rahmen in Dissertationsvorhaben für einen Zeit-

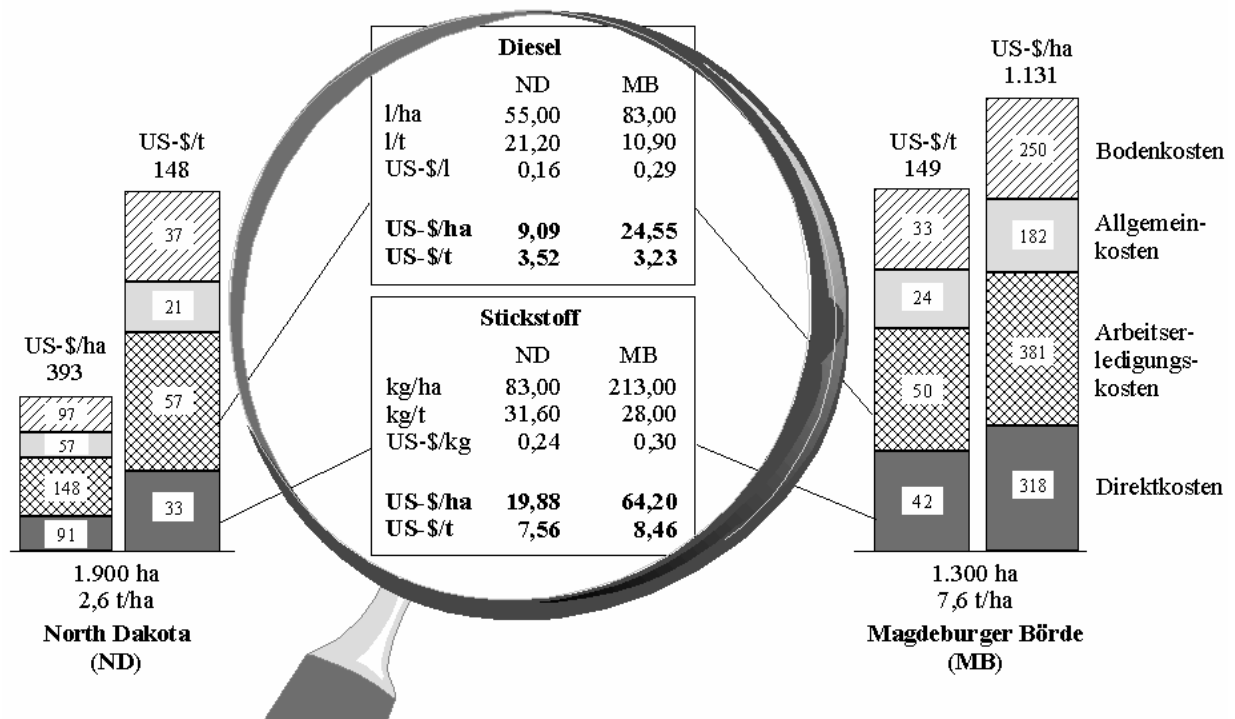
punkt analysiert (MÖLLER, 2004; PARKHOMENKO, 2004; RIEDEL, 2004). Der Aufbau einer nachhaltigen Konsortialstruktur konnte hier allerdings erst ab 2004 in Angriff genommen werden. Der erste „Arable Crop Report“ für Ölsaaten und Getreide wird voraussichtlich im Herbst 2005 erscheinen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können die IFCN-Ergebnisse im Bereich Ackerbau bestenfalls erste Anhaltspunkte für die Beurteilung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit liefern, ein belastbares Gesamtbild wird erst in einigen Jahren vorliegen. Bei der Interpretation der nachfolgend präsentierten Produktionskostenvergleiche ist vor allem zu berücksichtigen, dass (a) die ausgewählten Betriebe nur einen kleinen Ausschnitt aus den vielfältigen Ackerbausystemen der teilnehmenden Staaten abbilden, dass (b) beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Netzwerks nur Ergebnisse für die Ist-Situation vorliegen, nicht jedoch zukunftsgerichtete Simulationen, und dass (c) die Vollkostenrechnung für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Ackerfrüchte nur eingeschränkt brauchbar ist. Die Durchführung von Simulationsrechnungen, in denen die Anpassung typischer Betriebe an künftige Preis- und Politikszenerarien projiziert wird, soll in einem künftig stabilisierten Netzwerk stärkere Verbreitung finden.

4.2 Ergebnisse für Getreide

MÖLLER (2004) untersucht in einem primär methodisch ausgerichteten Dissertationsvorhaben die Kostenstrukturen der Weizenerzeugung an ausgewählten Produktionsstandorten in Nordamerika und Deutschland. Zwischenergebnisse aus dieser Analyse sind in den Abbildungen 1 und 2 dargestellt.

Abbildung 1 veranschaulicht am Beispiel von zwei Betrieben einige fundamentale Unterschiede, die beim Weizenanbau zwischen Deutschland und den meisten Exportstandorten in Übersee bestehen. Die beiden ausgewählten Betriebe aus North Dakota (USA) und der Magdeburger Börde (Deutschland) unterscheiden sich vor allem hinsichtlich des Ertragsniveaus (2,6 t/ha gegenüber 7,2 t/ha). Dem niedrigen Ertragsniveau entsprechend, produziert der US-Betrieb auf einem wesentlich niedrigeren Intensitätsniveau. Der Gesamtaufwand (Vollkosten, ohne Pachtansatz) liegt bei ca. 300 \$/ha, verglichen mit ca. 880 \$/ha im ostdeutschen Betrieb. Die Produktionskosten (ohne Pachtansatz) liegen jedoch in beiden Betrieben ungefähr gleichauf, weil in Deutschland nicht nur die Kosten je Hektar, sondern auch die Erträge je Hektar ungefähr dreimal so hoch liegen wie in den USA.

Abbildung 1: Produktionskosten für Weizen, 2000

Es muss allerdings zu denken geben, dass der ausgewählte ostdeutsche Betrieb trotz günstiger Betriebsstruktur und wesentlich höherer Erträge nicht in der Lage ist, kostengünstiger zu produzieren als der US-Betrieb.

Um die Ursachen hierfür zu erkennen, sind weiterführende betriebswirtschaftliche Analysen erforderlich. Einen Anhaltspunkt gibt bereits die Analyse der beiden Kostenkomponenten Diesel und Stickstoffdünger, die ebenfalls Abbildung 1 dargestellt ist. Die für die Landwirte relevanten Dieselpreise lagen im Jahr 2000 im US-Betrieb mit 0,16 \$/l nur etwa halb so hoch wie im deutschen Betrieb. Es ist bemerkenswert, dass die „Effizienz“ des Dieseleinsatzes - ausgedrückt in Liter Diesel pro Tonne Weizen – im Magdeburger Betrieb wesentlich höher ist als im US-Betrieb. Dies könnte auf das wesentlich höhere Ertragsniveau in Deutschland zurückzuführen sein, vielleicht aber auch auf die höheren Dieselpreise und die dadurch ausgelöste Sparsamkeit. Aufgrund des effizienteren Einsatzes sind die Dieselposten je t Weizen im ausgewählten ostdeutschen Betrieb trotz des Preisnachteils sogar etwas niedriger als im ausgewählten US-Betrieb.

Der US-Betrieb kann Stickstoff-Düngemittel einsetzen, die deutlich preisgünstiger sind als die Düngemittel, die der deutsche Betrieb einsetzt (0,24 gegenüber 0,30 \$/kg N). Die Verwendung von Ammoniakgas hat weite Verbreitung in den USA, ist in Deutschland in dieser Form aber nicht zulässig. Der Magdeburger Betrieb verwendet AHL. Bezüglich der Effizienz des Faktoreinsatzes zeichnet sich für den Magdeburger Betrieb auch beim Stickstoff

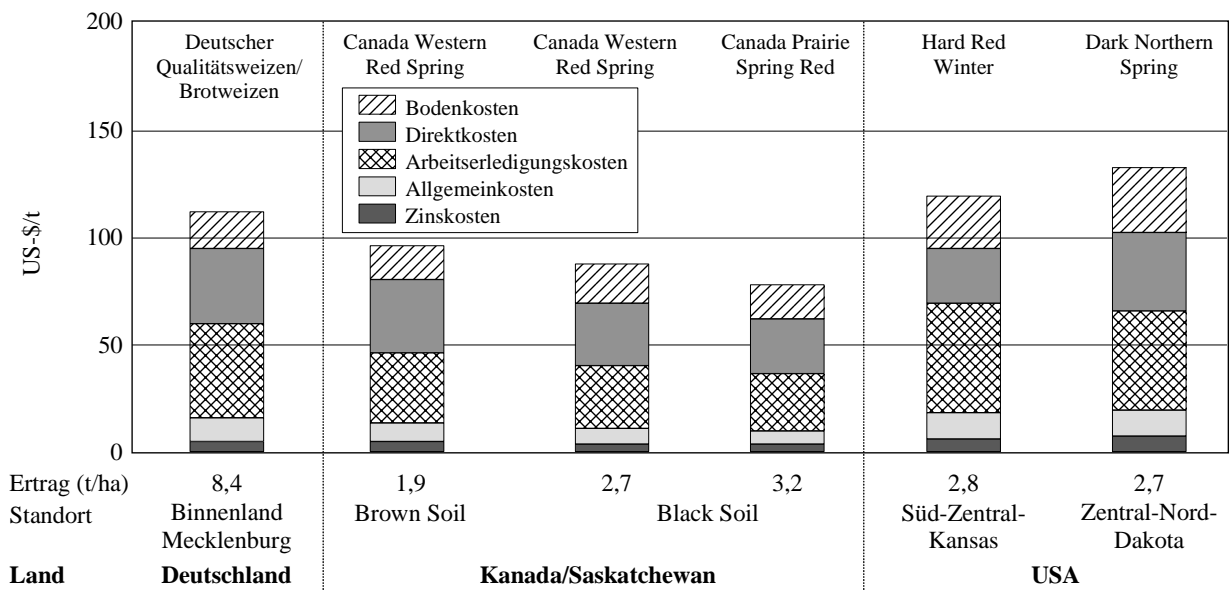
ein Vorteil gegenüber dem North-Dakota-Betrieb ab, der aber angesichts des höheren Stickstoffpreises nicht ausreicht, um auch einen Vorteil in den Stückkosten zu erlangen. Die relativ geringe Stickstoffeffizienz im North-Dakota-Betrieb ist zum einen auf die relativ hohen Verluste bei der Verwendung von Ammoniakgas zurückzuführen, zum anderen auf die Tatsache, dass im ausgewählten US-Betrieb die Ausbringung der gesamten Stickstoffmenge zu Weizen aus arbeitstechnischen Gründen einmalig im Herbst erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt kann kaum eine realistische Einschätzung des möglichen Ertrages erfolgen, was in jener Region bedeutsam ist, da die Weizenerträge dort sehr großen Schwankungen unterliegen.

Diese Ergebnisse deuten an, dass die Ausprägung der wettbewerbsrelevanten rechtlichen Rahmenbedingungen (Umweltgesetze, Baugesetze, Nachbarschaftsrecht, etc.) von erheblicher Bedeutung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Produktionssysteme sein kann. Dieser Aspekt soll bei der Weiterentwicklung des IFCN verstärkt beachtet werden, um auch der Politik Hinweise geben zu können, wie sie zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen kann.

Abbildung 2 zeigt die Produktionskosten für Weizen in sechs ausgewählten Ackerbaubetrieben Nordamerikas und Deutschlands. Auch hier handelt es sich durchweg um Großbetriebe, bei denen die Kostendegression weitgehend ausgeschöpft ist. Die drei kanadischen Betriebe weisen mit ca. 75 US-\$ je Tonne Weizen (ohne Pachtansatz) einen deutlichen Kostenvorsprung gegenüber den ausgewählten Standorten in Ostdeutschland und in den USA auf, die bei ca. 100 US-\$ je Tonne liegen. Innerhalb Kanadas schneiden ertragreiche Betriebe bzw. Standorte besser ab als ertragschwache, doch wird auch in dieser Abbildung deutlich, dass Deutschland seinen Ertragsvorteil nicht in einen Kostenvorteil verwandeln kann.

Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit reichen Analysen von Loco-Hof-Produktionskosten nicht aus, weil die Waren aus verschiedenen Herkunftsländern erst am Ort des Verbrauchs in einen Wettbewerb zueinander treten. Bezieht man die Transport- und Vermarktungskosten (Zielhafen Algerien) in die Analyse mit ein, liegen die Gesamtkosten für die deutschen Herkünfte auf ungefähr gleicher Höhe wie die nordamerikanischen Herkünfte. In einem weiteren Ergänzungsschritt berücksichtigt MÖLLER auch die Wertdifferenzen der an den verschiedenen Standorten erzeugten Weizenqualitäten. Dadurch erlangen die kanadischen Anbieter wieder einen Kostenvorteil in der Größenordnung von 10 bis 20 % gegenüber den ostdeutschen und den US-amerikanischen Anbietern, die ungefähr gleichauf liegen.

Abbildung 2: Produktionskosten für Weizen, 2000



Quelle: Möller (2003).

Das relativ günstige Gesamtbild, das sich aus den bisher vorgestellten Ergebnissen für die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Weizenanbaues ergibt, darf nicht ohne weiteres auf andere Getreidearten übertragen werden. Die Abbildungen 3 und 4 zeigen, dass Deutschland beim Weizenanbau weit aus der Gruppe der Übersee-Exportstandorte herausragt, während die internationalen Ertragsunterschiede bei Mais wesentlich schwächer ausfallen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die bisher nur für Weizen vorliegenden Analysen des IFCN baldmöglichst auf den Futtergetreidesektor auszudehnen.

Abbildung 3: Weizenanbau, 1970 bis 2003

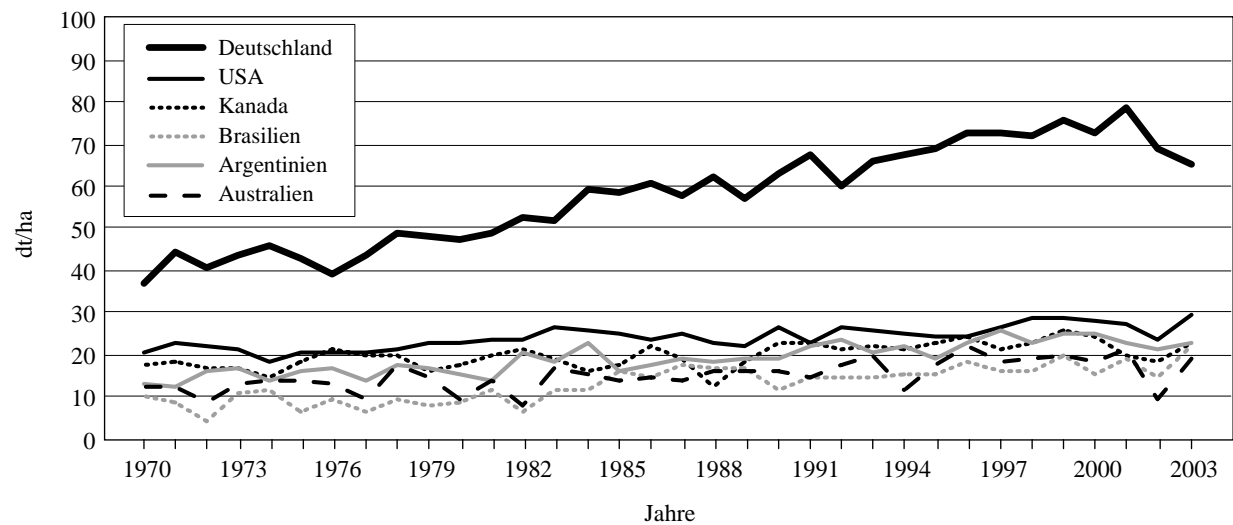
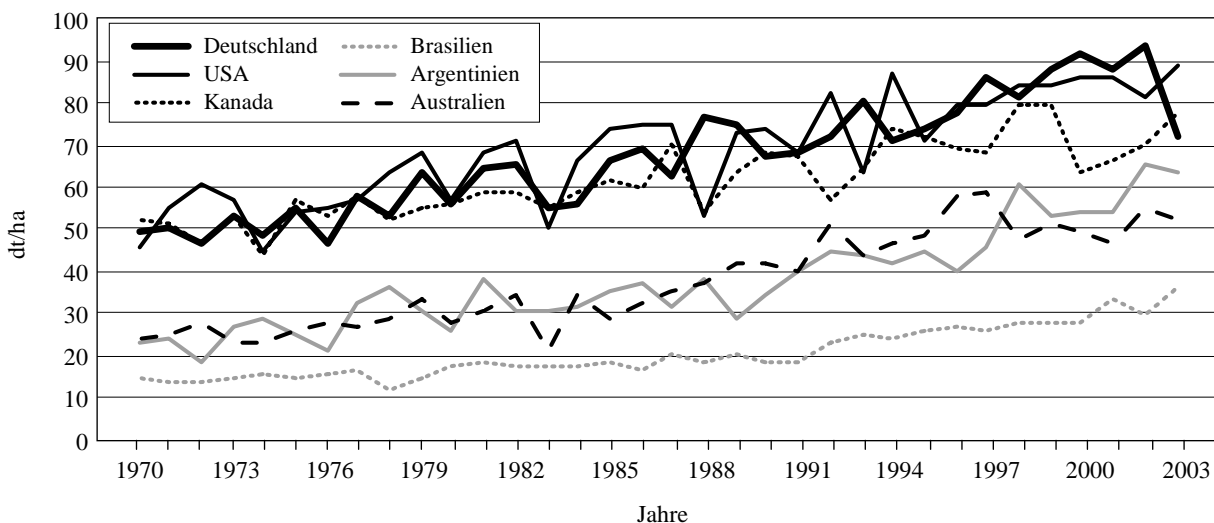


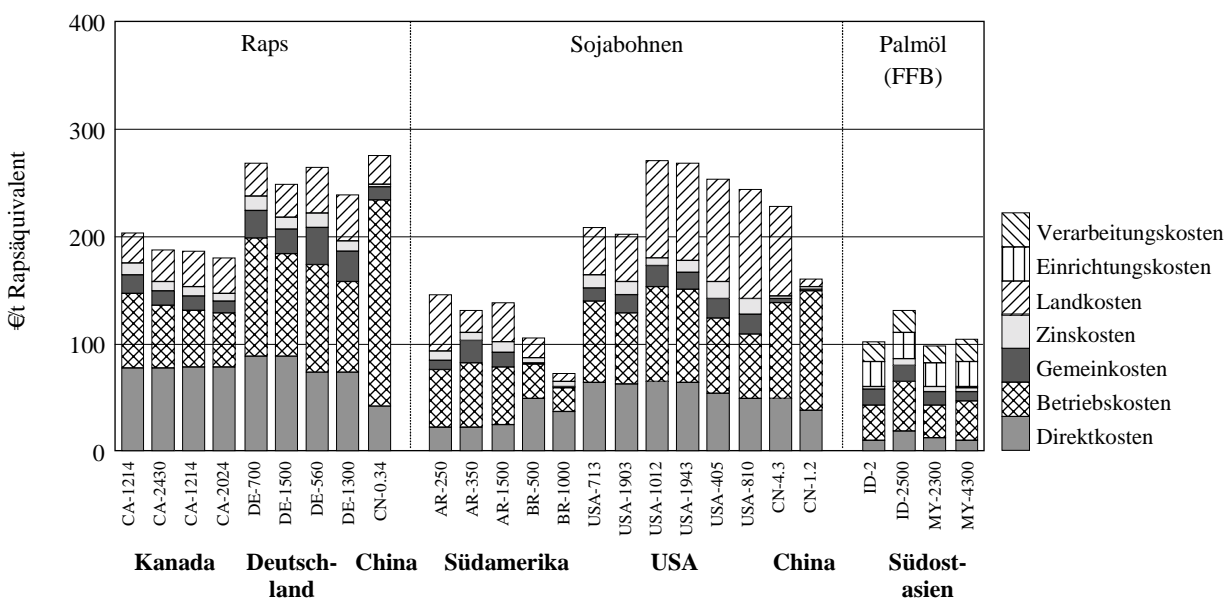
Abbildung 4: Maiserträge, 1970 bis 2003



4.3 Ergebnisse für Ölsaaten

Die erste IFCN-Analyse für pflanzliche Produkte, die alle wichtigen Erzeugerländer umfasst, wurde von PARKHOMENKO (2004) für den Bereich der Ölfrüchte vorgelegt. Die Ergebnisse der Vollkostenrechnungen werden in Abbildung 5 zusammengefasst. Dabei wurden die Kosten der verschiedenartigen Ölfrüchte auf die Bezugseinheit „Rapsäquivalent“ umgerechnet.

Abbildung 5: Produktionskosten von Ölfrüchten



Quelle: Parkhomenko (2003).

Als besonders kostengünstige Produktionsstandorte erweisen sich Malaysia und Indonesien (Palmöl) sowie Brasilien und – mit Abstrichen – Argentinien (Sojabohnen). Im Vergleich dazu liegen die Kosten (ohne Bodenkosten) für den Sojabohnenanbau in den USA und den Rapsanbau in Kanada um ca. 50 % höher, für den Rapsanbau in Deutschland um ca. 100 % höher. Hierbei handelt es sich um ostdeutsche Großbetriebe. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten in typischen westdeutschen Ackerbaubetrieben noch höher liegen.

Wie bereits beim Weizen ist auch bei Raps und Sojabohnen festzustellen, dass die deutschen Betriebe Kostennachteile aufweisen, obwohl sie deutlich höhere Erträge erzielen als ihre Mitbewerber in Amerika. Die Rapsertträge liegen in Deutschland bei ca. 4 t/ha, in Kanada hingegen unter 2 t/ha. Die Sojabohnenerträge in den typischen Betrieben Argentiniens, Brasiliens und den USA liegen zwischen 2,0 und 3,3 t/ha. Höhere Hektarerträge, gemessen als Summe der Komponenten Öl und Schrot, weisen lediglich die Palmölbetriebe in Indonesien und Malaysia auf.

Die Frage, weshalb der Rapsanbau in Deutschland trotz des deutlichen Ertragsvorteils gegenüber Kanada einen so deutlichen Kostennachteil aufweist, bedarf der weiteren Analyse. Diese wird auch zeigen, welche Kostensenkungspotenziale bestehen und was getan werden kann, um diese erforderlichenfalls zu mobilisieren.

Bezieht man die Pachtkosten bzw. Pachtansätze mit ein, so verändert sich das internationale Kostengefüge vor allem zum Nachteil der USA. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Kostenkomponente teilweise nur die günstige Erlössituation für Ölsaaten (z. B. bedingt durch besondere politische Unterstützung in den zurückliegenden Jahren) zum Ausdruck bringt. Im Falle einer vollständigen Liberalisierung der Agrarpolitik würde diese spezielle Unterstützung verschwinden, und das würde auch zu einer Reduktion des vermeintlichen Kostennachteils „Pachtkosten“ führen. (vgl. ISERMEYER, 1988).

Die in Abbildung 5 ausgewiesenen Ergebnisse für China sind mit vielen Fragezeichen zu versehen, weil die Untersuchung hier durch die eingeschränkte Datenverfügbarkeit stark begrenzt wurde und weil die Kostenberechnung in Kleinstbetrieben in besonders starkem Maße von den Annahmen über die Höhe der Opportunitätskosten für Arbeit abhängt.

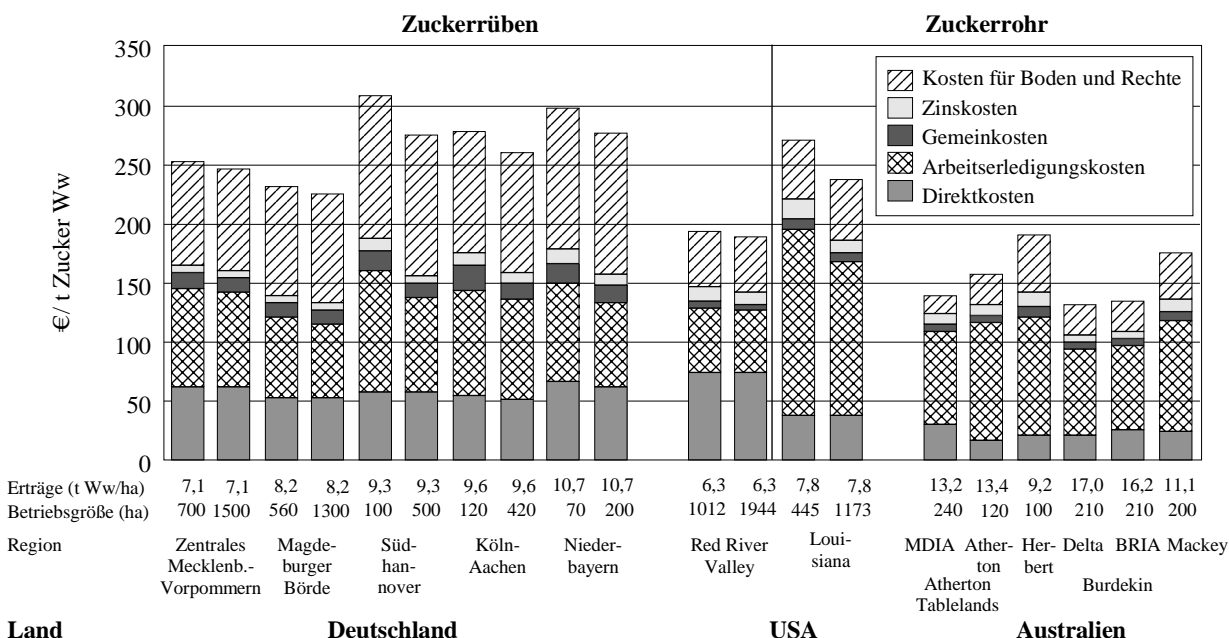
Generell ist bezüglich der Aussagefähigkeit der Ergebnisse anzumerken, dass bei der Anfertigung dieser von der UFOP geförderten Studie die erstmalige Gewinnung eines weltweiten Überblicks im Vordergrund stand. Dieses Ziel wurde erreicht. Belastbarere Ergebnisse lassen sich jedoch erfahrungsgemäß erst gewinnen, wenn eine nachhaltige Zusammenarbeit von Experten aufgebaut werden kann. Dies ist das Ziel eines inzwischen ange laufenen Folgeprojektes.

4.4 Ergebnisse für Zucker

In einer ersten IFCN-Analyse für den Zuckersektor hat RIEDEL (2004) die Produktionskosten von Zuckerrüben und Zuckerrohr untersucht. Bisher konnten allerdings nur typische Betriebe aus den USA, Australien und Deutschland einbezogen werden, so dass wichtige Produktionsstandorte der Welt noch fehlen.

Die in Abbildung 6 zusammengestellten Ergebnisse weisen die Zuckerrohrproduktion in Australien als besonders kostengünstig aus. Der Kostenvorteil gegenüber den deutschen Betrieben liegt (ohne Pachtansatz) in der Größenordnung von 30 bis 70 Euro je Tonne Zucker. Innerhalb Deutschland weisen die beiden Betriebe der Magdeburger Börde besonders günstige Kostenwerte aus, da sie relativ hohe Zuckererträge mit einer sehr günstigen Agrarstruktur verbinden können. Bei fortschreitendem Strukturwandel könnten die bayrischen Betriebe aufgrund der höheren Erträge die Führung übernehmen. Die großen Zuckerrübenbetriebe in den USA liegen ungefähr auf gleicher Höhe mit den Betrieben der Magdeburger Börde. Die Zuckerrohrproduktion weist in den typischen Betrieben der USA einen deutlichen Kostennachteil gegenüber den Rübenbetrieben auf. Dieser Kostennachteil ist jedoch auf die speziellen Standortvoraussetzungen zurückzuführen und lässt keine Rückschlüsse auf das Konkurrenzverhältnis zwischen Rohr und Rübe im weltweiten Vergleich zu.

Abbildung 6: Produktionskosten Zuckerrüben/-rohr, 2000

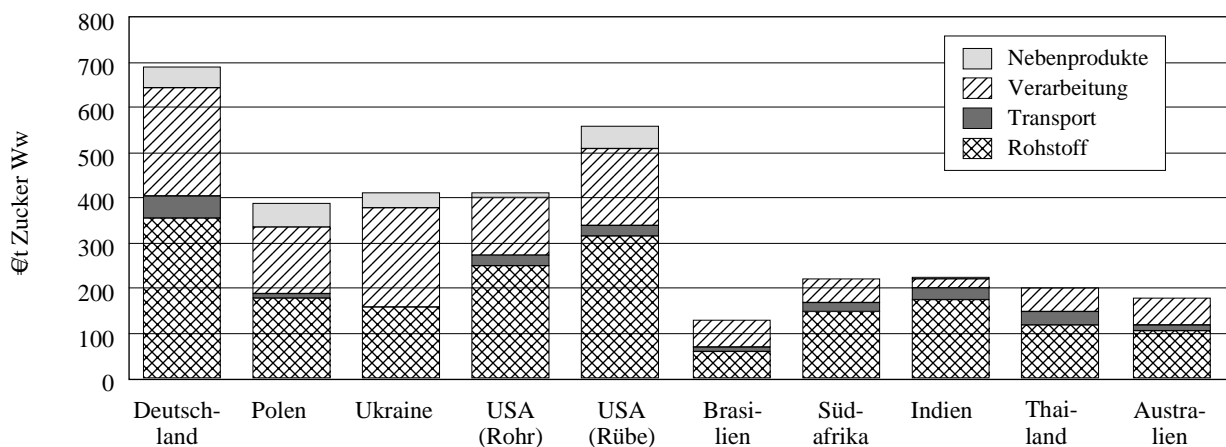


Wechselkurs: 1 US-\$ = 1,09 EUR, 1 \$A = 0,63 EUR.
Quelle: Riedel (2003).

Einen breiter angelegten Kostenvergleich für die Zuckerwirtschaft haben ZIMMERMANN und ZEDDIES (2003) angestellt. Ein besonderer Pluspunkt der Hohenheimer Analyse besteht darin, dass der Kostenvergleich über die landwirtschaftliche Produktionsstufe hinausgeht und auch den Transport, die Verarbeitung und die Nebenprodukte umfasst. Dies ist beim Zucker noch wichtiger als bei anderen Produkten. Da die Datenverfügbarkeit für alle Bereiche jenseits des Hoftores allerdings besonders unbefriedigend ist, gibt es hinsichtlich der Belastbarkeit der Ergebnisse sicher noch einige offene Fragen. Hinzu kommt, dass auch die Ergebnisse der Hohenheimer Studie nicht auf mehrjährigen Analysen beruhen und nicht durch ein nachhaltig kooperierendes Netzwerk abgestützt sind.

Die Ergebnisse sind in Abbildung 7 zusammengefasst. Bei der Interpretation der Abbildung ist zu berücksichtigen, dass in dieser Abbildung für die Erzeugung der Rohstoffe Zuckerrüben bzw. Zuckerrohr keine Produktionskosten, sondern Erzeugerpreise angesetzt wurden. Im Falle einer schrittweisen Liberalisierung würden sich deshalb insbesondere in Deutschland und den USA deutlich niedrigere Werte einstellen, denn die Erzeugerpreise würden an diesen Standorten schrittweise sinken, ohne dass es zu einer deutlichen Reduktion des Anbauumfangs käme.

Abbildung 7: Produktionskosten von Zucker, 1999



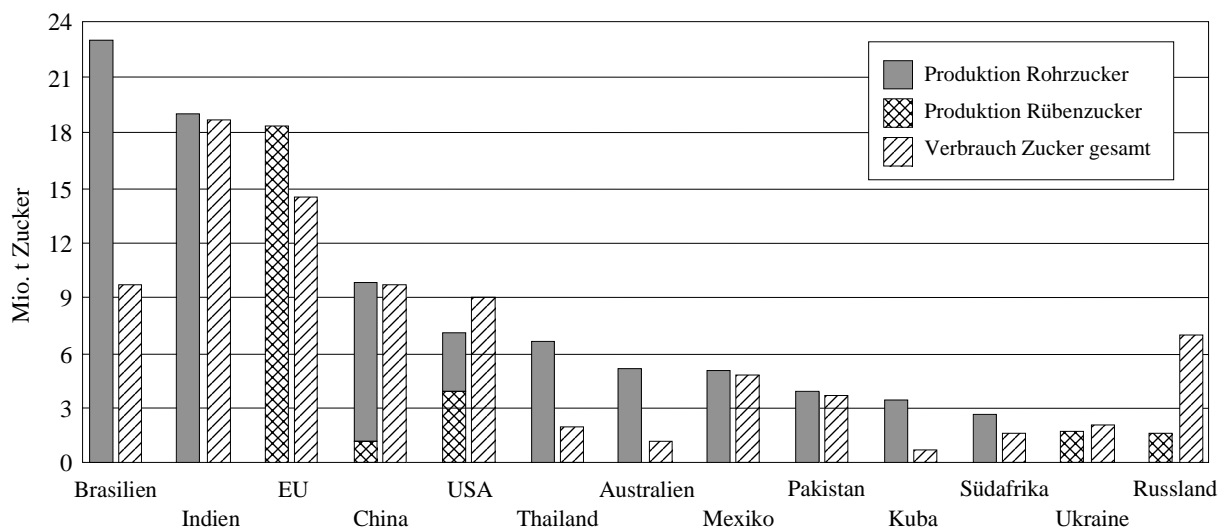
Quelle: Zimmermann und Zeddies (2003).

Aus Sicht der europäischen Zuckerwirtschaft ist besonders der große Nachteil besorgniserregend, den die Rübenstandorte bei den Verarbeitungskosten haben. Der Vorteil der Rohrstandorte wird von den Autoren unter anderem auf die wesentlich längere Verarbeitungskampagne zurückgeführt. Sollte sich in weiterführenden Untersuchungen herausstellen, dass der Verarbeitungskostennachteil der Rübenstandorte tatsächlich bei über 100 Euro je Tonne Zucker liegt, dann ließe sich daraus nur eine Schlussfolgerung ableiten: Der Standort Europa ist gegenüber den Zuckerrohrstandorten, und hier insbesondere gegenüber Bra-

silien, langfristig chancenlos, wenn es tatsächlich zu einer vollständigen Liberalisierung des Zuckermarktes kommt.

Diese Schlussfolgerung ist deshalb zwingend, weil speziell für Brasilien von einem großen zusätzlichen Angebotspotenzial und allenfalls geringfügig steigenden Grenzkosten auszugehen ist. Brasilien verwendet nach wie vor einen erheblichen Teil seines Zuckerrohraufkommens für die Produktion von Alkohol, der dem Kraftstoff beigemischt wird. Bei steigenden Weltmarktpreisen für Zucker könnte Brasilien diese Zuckermengen leicht in den Zuckerexport leiten und zu weitgehend konstanten Grenzkosten zusätzlichen Kraftstoff auf Rohölbasis zukaufen. Außerdem dürfte es Brasilien nicht schwerfallen, die Zuckerrohrfläche weiter auszudehnen. Die Mengenzbilanz für Zucker in den wichtigsten Produktionsregionen verdeutlicht, dass dadurch – zumindest theoretisch – die Zuckerrübenenerzeugung weltweit ausgelöscht werden könnte (Abbildung 8).

Abbildung 8: Erzeugung und Verbrauch von Zucker



Quelle: Nöhle (2004).

Ein Worst-case-Szenario auf der Basis von NÖHLE (2004) zeigt, dass die Zuckererzeugung in der EU schon in naher Zukunft unter erheblichen Druck geraten kann (Tabelle 1). In dem Szenario wird unterstellt, dass verschiedene parallel laufende Entwicklungen eintreten: Verlust der zwei laufenden WTO-Panels zum Re-Export von AKP-Zucker und zum Export von C-Zucker; exzessive Ausnutzung des bereits beschlossenen EBA-Abkommens; Vereinbarung zusätzlicher Importquoten in den laufenden Verhandlungen mit den Mercosur-Ländern; erhebliche Erhöhung der Einfuhren von Isoglukose. Zwar ist nicht zu erwarten, dass alle Entwicklungen gleichzeitig eintreten und voll wirksam werden, doch veranschaulichen die Zahlen, dass schon die Hälfte dieser Ereignisse zu massiven Einschnitten in der europäischen Zuckerwirtschaft führen wird.

Tabelle 1: Ein Worst-case-Szenario für die Zuckermarktordnung

	Mengenbilanz Zucker EU-25, in Mio. t ¹⁾	
	2003	2009 (worst case)
Verbrauch (inkl. Isoglukose)	-16,1	-16,7
Quote Import AKP	1,6	1,6
Quote Import LDC	0,2	2,8
Quote Import Balkan	0,0	0,9
Quote Mercosur	0,0	3,0
Quote Isoglukose	0,3	6,0
Re-Export AKP (Panel)	-1,6	0,0
Export C-Zucker (Panel)	-5,0	0,0
Mögliche Erzeugung EU-25	20,6	2,4

1) - Abfluss, + Zufluss.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Nöhle (2004).

Sollte es zu einer starken Reduktion der EU-Zuckerquote kommen, wird die Verteilung der Zuckerproduktion innerhalb der EU zu überdenken sein. Eine proportionale Einschränkung der Produktion an allen Standorten ist gewiss keine optimale Lösung, weil die schlechtere Auslastung der Anlagen dann überall zu Kostenerhöhungen führt. Eine ökonomisch günstigere Lösung besteht darin, einen EU-weiten Handel mit Zuckerquoten einzuführen. Dieser führt zur Arrondierung der Zuckererzeugung auf den günstigsten Standorten, wobei die aufgebenden Regionen durch die Erlöse aus dem Quotenverkauf bestmöglich profitieren. Nach Expertenschätzungen ist zu erwarten, dass in solch einem Szenario die deutschen Rübenanbauggebiete eher zu jenen Regionen zählen, die Quote aus anderen EU-Regionen übernehmen und mittelfristig weiter produzieren.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft wurde in der Vergangenheit durch die EU-Agrarpolitik gewährleistet. Dieser agrarpolitische Schutz wird zurzeit deutlich reduziert.

Für die Ackerbauern stellt die Entkopplung der Direktzahlungen im Jahr 2005 den wesentlichen politischen Einschnitt dar. Im Vergleich dazu wird der Einfluss der kommenden WTO-Runde im Ölsaaten- und Getreidebereich relativ gering sein, weil der Außenschutz bei diesen Produkten nur noch eine geringe Rolle spielt. Nur beim Zucker ist der Außenschutz von überragender Bedeutung, hier hängt die Zukunft des Anbaues in der EU entscheidend von den Verhandlungsergebnissen in der WTO ab.

Die Entkopplung der Direktzahlungen bedeutet für die Landwirte, dass sie ihre Betriebe komplett stilllegen können, ohne dadurch die Direktzahlungen zu verlieren. Das ist für jene Betriebe interessant, deren Produktion (ohne Berücksichtigung der Direktzahlungen) bisher Verluste gebracht hat. Am Beispiel eines größeren Ackerbaubetriebes auf relativ gutem Standort kann jedoch gezeigt werden, dass die Variante „Stilllegen und mulchen“ betriebswirtschaftlich nicht optimal ist. Stattdessen ist zu erwarten, dass sich durch Strukturwandel Großbetriebe herausbilden, welche die Flächen der ausscheidenden Betriebe ohne große Mehrkosten übernehmen und ggf. in geänderter Fruchtfolge und Intensität weiter produktiv nutzen.

Ob diese Prognose auch für ertragsschwächere Standorte in Deutschland gilt, kann beim derzeitigen Stand der Forschung nicht verlässlich beantwortet werden. Mit dem Aufbau des International Farm Comparison Network (IFCN) versucht die FAL eine Forschungsinfrastruktur zu schaffen, die künftig für eine verbesserte Analyse und Prognose der Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt werden kann. Im IFCN werden Betriebe und Produktionssysteme mit international harmonisierten Methoden vergleichend analysiert. Das IFCN wurde zunächst für den Betriebszweig Milch entwickelt. Der Aufbau für den Betriebszweig Ackerbau begann später, so dass hier bisher nur Ergebnisse für wenige Standorte zur Verfügung stehen.

Hieraus, aus weiteren Informationsquellen sowie aus theoretischen Überlegungen lassen sich die folgenden vorläufigen Einschätzungen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Ackerbaubetriebe ableiten.

Mitteleuropäische Standorte verfügen über vorteilhafte natürliche Bedingungen für die Pflanzenproduktion, insbesondere über ein hohes Ertragspotenzial. Dennoch liegen die Stückkosten in den meisten Betrieben derzeit noch weit oberhalb der Weltmarktpreise und oberhalb der Stückkosten, zu denen Konkurrenten an Überseestandorten produzieren.

- Bei Weizen sind gut strukturierte Betriebe in Deutschland ihren nordamerikanischen Konkurrenten fast ebenbürtig.
- Zu Futtergetreide liegen bisher keine Forschungsergebnisse vor, doch lassen Ertragsvergleiche die Vermutung zu, dass EU-Standorte hier deutliche Kostennachteile gegenüber den Maisstandorten in Nord- und Südamerika haben.
- Für Ölsaaten zeigen erste Kostenvergleiche, dass Deutschland bei Raps (trotz deutlich höherer Erträge) Stückkostennachteile gegenüber Kanada aufweist. Noch kostengünstiger ist allerdings die Sojaproduktion in Südamerika und die Palmölproduktion in Indonesien und Malaysia.
- Bei Zucker schneiden die Zuckerrohrstandorte in Brasilien besonders günstig ab, was vor allem vor dem Hintergrund der dortigen Expansionspotenziale bedeutsam ist. Weil nur ein relativ kleiner Teil der weltweit verfügbaren Ackerfläche benötigt wird, um den Weltbedarf an Zucker zu decken, könnte eine weltweite Liberalisierung der Zuckermarktpolitiken zu einer Konzentration an wenigen Standorten in der Welt führen.

Für eine umfassende Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit ist es erforderlich, über die Loco-Hof-Produktionskosten hinaus auch die Verarbeitungs- und Transportkosten sowie Aspekte der Produktqualität in den Vergleich einzubeziehen. Hierdurch verbessert sich bei Getreide und Ölsaaten die Wettbewerbsposition Deutschlands tendenziell, weil die Produktion in Nord- und Südamerika zum Teil weit im Landesinneren erfolgt und der Transport zu den Häfen relativ hohe Kosten verursacht. Bei Zucker verschlechtert sich die Wettbewerbsposition Deutschlands dagegen – zumindest nach den bisher vorliegenden Zahlen – noch einmal ganz erheblich, weil die Verarbeitungskosten von Zuckerrüben deutlich höher liegen als die Verarbeitungskosten von Zuckerrohr.

Die Kostennachteile der deutschen Betriebe sind vor allem deshalb überraschend, weil hierzulande bei den meisten Früchten – infolge der günstigeren Klimabedingungen – deutlich höhere Erträge erzielt werden können. Normalerweise nehmen die Stückkosten mit zunehmenden Erträgen ab. Die Ursachen dafür, dass in Deutschland trotz der relativ hohen Erträge tendenziell erhöhte Stückkosten ermittelt werden, sind wahrscheinlich in folgenden Bereichen zu suchen:

- Die relativ hohen Arbeitserledigungskosten in den deutschen Ackerbaubetrieben sind zu einem großen Teil auf die agrarstrukturellen Rahmenbedingungen zurückzuführen (relativ kleine Betriebe, relativ kleine Flächen, schlechte Arrondierung der Flächen).
- Nach Jahrzehnten der Hochpreispolitik hat sich in den meisten Betrieben eine relativ arbeits-, maschinen- und vorleistungsentensive Produktionsweise herausgebildet. Ein Übergang zu extensiveren Produktionssystemen, wie sie an nicht-europäischen Standorten seit Jahrzehnten etabliert sind, benötigt viele Jahre (Pfadabhängigkeit der Entwicklung).
- Unter dem bisherigen Schutz der Agrarpolitik konnte es sich die Politik in Deutschland und der EU bisher leisten, die hiesigen Betriebe mit einem besonders engmaschigen Netz von kostenträchtigen Auflagen zu überziehen. Im Zuge der Liberalisierung der Agrarhandelspolitik und der Entkopplung der Direktzahlungen wäre nun eigentlich eine Deregulierung fällig, doch lässt sich dies in dem sensiblen gesellschaftlichen Umfeld, das die Politik selbst mit geschaffen hat, kaum umsetzen.

Für die deutsche Agrarpolitik sollte es eigentlich interessant sein zu erfahren, inwieweit sie selbst durch die Festlegung der wettbewerbsrelevanten rechtlichen Rahmenbedingungen für die angebliche Wettbewerbsschwäche der deutschen Landwirtschaft Verantwortung trägt. Umso bemerkenswerter ist es, dass Bund und Länder den Aufbau des IFCN bisher kaum unterstützt haben. Dass sich das IFCN überhaupt so weit entwickeln konnte, ist in erster Linie dem Weitblick einiger Wirtschaftsunternehmen zu verdanken, von denen die meisten außerhalb Deutschlands angesiedelt sind.

Wenn sich die bisherigen Strukturen der deutschen Landwirtschaft bei künftig veränderten Rahmenbedingungen (Entkopplung, Liberalisierung) als nicht mehr rentabel erweisen, wird sich der Strukturwandel beschleunigen und letztlich zu einer Senkung der Durchschnittskosten der regionalen Erzeugung führen. Bei dieser „passiven Sanierung“, die durch das Ausscheiden von Betrieben ausgelöst wird, werden die frei werdenden Flächen durch leistungsstärkere Nachbarbetriebe übernommen, mit anderen Flächen zusammengelegt und gegebenenfalls mit reduzierter Bewirtschaftungsintensität weiter landwirtschaftlich genutzt.

Ein dauerhaftes Brachfallen von Ackerflächen ist vor allem bei solchen Feldstücken zu erwarten, bei denen (a) der Zuschnitt der Flächen keine rationelle Mechanisierung für Großbetriebe erlaubt, (b) Nebenerwerbsbetriebe oder Gartenbaubetriebe ebenfalls keine hinreichende Nachfrage nach solchen ungünstig geschnittenen Flurstücken entfachen und (c) aufgrund der Lage der Flächen im Raum auch keine rentable Einbindung in ein großflächiges Low-input-Grünlandkonzept möglich ist. Dieses Schicksal wird mittelfristig wahrscheinlich nur einen relativ kleinen Anteil der Ackerfläche Deutschlands treffen, und auf einem Teil dieser brach fallenden Flächen wird sich die Gesellschaft mit Mitteln der ländlichen Entwicklungspolitik (2. Säule) eine Fortführung gesellschaftlich erwünschter Formen der Landwirtschaft „einkaufen“.

In der längerfristigen Perspektive gewinnt der Einfluss der Technologiepolitik an Bedeutung. Je stärker die nationale Politik neue Technologien abwehrt, die die Agrarentwicklung im globalen Maßstab bestimmen, desto mehr Fläche wird in Deutschland trotz des zu erwartenden Betriebsgrößen-Strukturwandels letztlich brach fallen. Der Staat hat zwar prinzipiell die Möglichkeit, diese Flächen durch den Einsatz von Steuermitteln pflegen zu lassen. In der politischen Praxis werden diese Möglichkeiten aber eingeschränkt, wenn wirtschaftliche Aktivität und damit auch Steuerkraft ins Ausland verlagert wird.

Literaturverzeichnis

EBMEYER C (2004) Wachsen ohne Prämie? DLG-Mitteilungen 7/2004, S. 22-23

HEMME T (2000) Ein Konzept zur international vergleichenden Analyse von Politik- und Technikfolgen in der Landwirtschaft. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 215

HEMME T (2002) Dairy Report 2002, IFCN/Global Farm, Braunschweig

ISERMEYER F (2002) Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags. Arbeitsbericht 03/2002 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL

- ISERMEYER F (2003) Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- MÖLLER C (2004) Eine Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Weizenerzeugung für ausgewählte Standorte. Dissertation, Braunschweig/Göttingen (in Vorbereitung)
- NÖHLE U (2004) Materialien zur Diskussion über die Zuckermarktordnung. Manuskript, März 2004, Braunschweig
- OFFERMANN F, KLEINHANSS W, BERTELSMEIER M (2003) Folgen der Beschlüsse zur Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik für die deutsche Landwirtschaft. Landbauforschung Völkenrode 4/2003 (53):279-288
- PARKHOMENKO S (2004) International Competitiveness of Soybean, Rapeseed and Palm Oil Production in Major Producing Countries. Braunschweig, FAL, Landbauforschung Völkenrode : Sonderheft 267
- RIEDEL J (2004) Eine Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Zuckererzeugung für ausgewählte Standorte. Dissertation, Braunschweig/Göttingen (in Vorbereitung)
- ZIMMERMANN B, ZEDDIES J (2003) Zuckerrübe contra Zuckerrohr – wer sind unsere Konkurrenten auf dem Weltmarkt? Zuckerrübe 5/2003, S. 246-250