

Die ökonomische Bedeutung der Nachbaugebühren für die deutsche Landwirtschaft

Harald von Witzke; Humboldt-Universität zu Berlin

November 2007

Die Politik hat die Landwirtschaft mehr und mehr in den Markt entlassen. Auch in Jahren mit durchschnittlichen Preisen produzieren die Landwirte bei den meisten Agrarprodukten nunmehr für den Markt und nicht für die Intervention. Zwar erhalten die Landwirte noch Direktzahlungen, deren Lebensdauer erscheint angesichts der politischen Grundhaltung in Brüssel allerdings begrenzt. Jedenfalls werden die Direktzahlungen in der gegenwärtigen Form und Höhe wohl höchstens bis 2013 erhalten bleiben.

Für die Zukunft der deutschen Landwirtschaft werden daher Effizienz und internationale Wettbewerbsfähigkeit die Schlüssel für wirtschaftliche Prosperität sein. Innovationen sind eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ebenso wie von ganzen Wirtschaftssektoren. Innovationen fallen jedoch nicht vom Himmel, sondern sind das Resultat von Forschung und Entwicklung. Auch die Pflanzenzüchtung spielt hierbei eine wichtige Rolle.

Wissenschaftliche Untersuchungen haben immer wieder gezeigt, wie außerordentlich wertvoll die Agrarforschung nicht nur für die Landwirtschaft sondern auch für die Gesellschaft insgesamt ist. Dies gilt auch für die Pflanzenzüchtung. Die gesamtwirtschaftliche Verzinsung der öffentlichen und der privaten Pflanzenzüchtungsforschung in Deutschland liegt im Bereich von 16 – 28 % jährlich. Investitionen in die Pflanzenzüchtung sind also hoch profitabel. Da die gesamtwirtschaftliche Verzinsung von Investitionen in die Pflanzenzüchtung über dem langfristigen Kapitalmarktzins liegt, wird aus Sicht der Gesellschaft zu wenig in die Pflanzenzüchtung investiert und die Produktivitätsfortschritte in der Landwirtschaft sind geringer als sie sein könnten. Sinnvolle staatliche

Rahmenbedingungen haben das Potential, hier Abhilfe zu schaffen und die öffentlichen wie privaten Investitionen in die Pflanzenzüchtung zu stimulieren – zum Wohle von Landwirtschaft und Verbrauchern. Welche Rolle die Nachbaugebühren für geschütztes Saatgut dabei spielen können, soll in diesem Beitrag analysiert werden.

Nachbaugebühren: Gesetz und Wirklichkeit

Die gesetzliche Grundlage für die Nachbaugebühren stellt das Sortenschutzgesetz von 1997 dar. Die Nachbaugebühren werden in den §§ 10 und 10a geregelt. Sinngemäß heißt es dort, dass Landwirte, die geschütztes Saatgut nachbauen, hierfür eine Lizenzgebühr zu entrichten haben. Die Nachbaugebühren werden derzeit nicht von allen Landwirten in voller Höhe entrichtet. Und sie werden manchmal auch kontrovers diskutiert. Die Gegner der Nachbaugebühren halten diese für eine Abzocke der Pflanzenzüchter, während die Befürworter diese als wichtig für die nachhaltige Ertrags- und Qualitätssteigerung unserer Nutzpflanzen ansehen.

Der ökonomische Sinn geistiger Eigentumsrechte

Die Marktwirtschaft ist die Quelle unseres wirtschaftlichen Wohlstands. Der staatliche Schutz von Eigentumsrechten stellt eine zentrale institutionelle Voraussetzung für das Funktionieren von Marktwirtschaften dar. Dies gilt auch für die geistigen Eigentumsrechte. Hierzu zählen unter anderem Patente, Copy Rights und eben auch Sortenschutz und Nachbaugebühren.

Bei geistigem Eigentum, wie etwa Patenten, gewährt der Staat einem Innovator ein (meist zeitlich befristetes) Monopol. Nur der Innovator darf das durch Patent geschützte Gut vertreiben oder in Lizenz von Dritten herstellen lassen. Monopole sind eigentlich in Marktwirtschaften unerwünscht. Und doch beobachten wir in praktisch allen reichen Ländern der Welt, dass der Staat Innovatoren eine Monopolstellung durch Patentschutz gewährt.

Der Grund hierfür ist, dass auf dem Markt für Innovationen ein Marktversagen existiert. Dies ergibt sich daraus, dass die Erzeugung einer Innovation mit hohen Kosten verbunden ist, während die Produktion der Innovation zu geringen Kosten

erfolgen kann. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung und Produktion eines neuen Medikaments für die Humanmedizin. Die Entwicklung eines Medikaments ist mit hohen Kosten verbunden, während die Herstellungskosten des Medikaments im Vergleich dazu in aller Regel recht gering sind. Das gleiche gilt für die Pflanzenzüchtungsforschung. Auch hierbei sind die Kosten der Innovation, i. e., die Kostender Züchtung einer neuen Sorte, hoch. Die Vermehrung des Saatguts ist dagegen zu geringen Kosten möglich.

Das Marktversagen bei Innovationen ergibt sich dadurch, dass der Innovator sowohl die Entwicklungs- als auch die Herstellungskosten zu tragen hat, während der Nachahmer lediglich die Herstellungskosten decken muss. Der Nachahmer kann daher immer preiswerter anbieten als der Innovator. Da die potentiellen Innovatoren dies wissen, werden sie erst gar nicht in die Forschung und Entwicklung, die zur Schaffung einer Innovation nötig sind, investieren. Als Folge davon ist die Fortschrittsrate ohne Schutz geistigen Eigentums gering. Mit einem durchsetzbaren Schutz geistigen Eigentums ist der Anreiz für die Entwicklung von Innovationen höher und damit auch die Fortschrittsrate.

Sortenschutz und Nachbaugebühren steigern die Produktivität

Das für geistiges Eigentum im Allgemeinen gesagte, gilt auch für Sortenschutz und Nachbaugebühren im Besonderen, denn diese sind Formen des Schutzes geistiger Eigentumsrechte. Sortenschutz ist nichts anderes als Patentschutz und Nachbaugebühren sind Lizenzgebühren, die zu entrichten sind, wenn jemand anderes als der Züchter das Saatgut herstellt.

Daher gibt es auch bei den Nachbaugebühren für geschütztes Saatgut den beschriebenen intertemporalen Konflikt. Kurzfristig ist für jeden Landwirt der Nachbau zusammen mit dem Gesetzesverstoß des Nichtentrichtens der Nachbaugebühren am günstigsten, denn der Landwirt erhält das neueste und beste Saatgut zu dem geringsten möglichen Preis. Langfristig erodiert ein solches Verhalten jedoch die ökonomischen Anreize zur Züchtung neuer und noch besserer Sorten. Als Folge davon wird der Ertragsfortschritt gering sein und die landwirtschaftliche Wettbewerbsposition leiden. Da sich die Pflanzenzüchtung unter

diesen Umständen weniger lohnt, wird auch die Anzahl der Pflanzenzüchter zurückgehen, was den züchterischen Fortschritt weiter verlangsamen dürfte.

Welches ist die richtige Höhe der Nachbaugebühren?

Die ökonomische Theorie kann nicht eindeutig sagen, welches die richtige Höhe der Nachbaugebühren ist. Allerdings kann sie eine Bandbreite hierfür angeben und die Auswirkungen unterschiedlich hoher Nachbaugebühren auf den Ertragsfortschritt bestimmen helfen.

Die untere Grenze dieser Bandbreite ist eine Nachbaugebühr von null. Dies verspräche die höchsten Gewinne in der Gegenwart weil, die neuesten Sorten nachgebaut werden könnten, ohne hierfür einen Preis zu zahlen. Allerdings hätte dieses die geringste Rate des Ertragsfortschritts zur Folge. Die obere Grenze wäre durch eine Nachbaugebühr in Höhe des Saatgutpreises gegeben. Dies hätte den höchstmöglichen Saatgutpreis zur Folge und damit einen geringeren Gewinn in der Gegenwart, würde indes zur höchstmöglichen Fortschrittsrate in der Zukunft führen.

Daher muss, wer Fortschritt will, für eine höhere Nachbaugebühr sein und ein Erhebungsverfahren favorisieren, das die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen garantiert. Ohne Nachbaugebühr, darf jedenfalls keine nachhaltige Steigerung der Ertrags- und Einkommenssituation der Landwirtschaft erwartet werden.

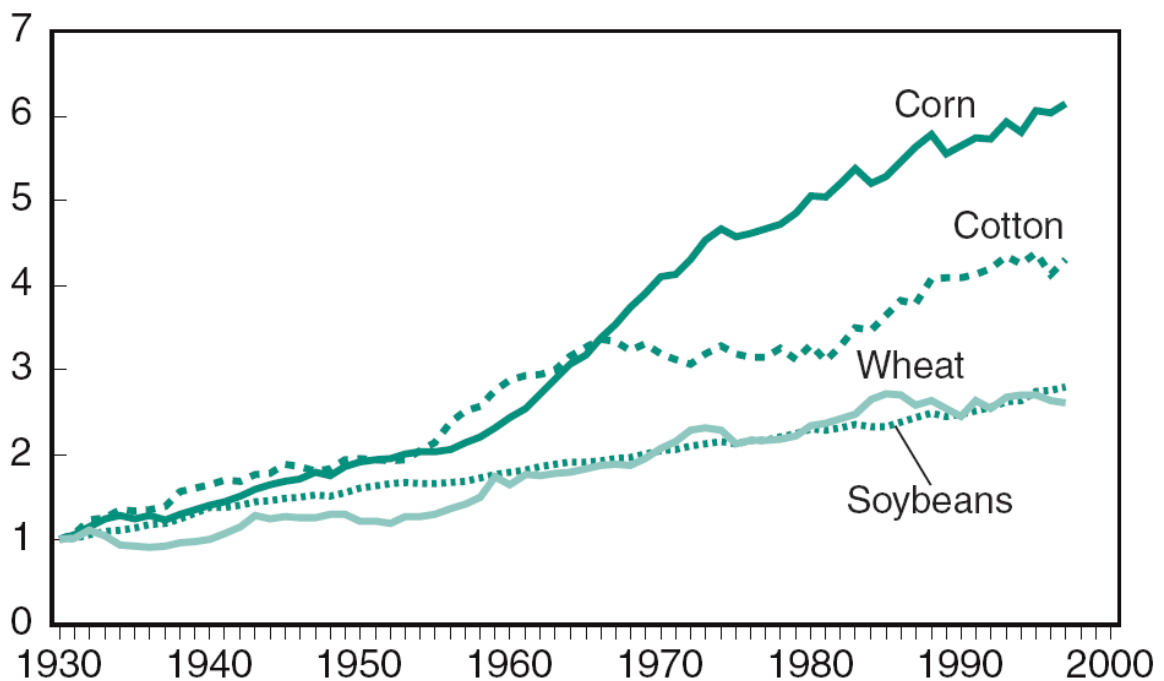
Empirische Evidenz

Ein Vergleich der Ertragsentwicklung in den USA von Mais und Weizen bestätigt das hier gesagte (Schaubild 1). In den USA gibt es nur einen sehr rudimentären gesetzlichen Sortenschutz. Bei Mais war es möglich, die Hybrid-Technologie einzuführen. Dies führte dazu, dass ein Nachbau nicht mehr möglich war. Somit war ein Anreiz für die Saatzüchter vorhanden, in Zuchtprogramme für leistungsstärkere Sorten zu investieren. Als Folge davon waren die Ertragszuwächse bei Mais deutlich höher als bei Weizen. Dies ist in Schaubild 1 für den Zeitraum von 1930 bis 1996 dargestellt. Wie zu sehen ist, verläuft die Ertragsentwicklung bei Mais und Weizen zunächst ähnlich. Erst nachdem die Hybridtechnologie in den 1950er Jahren, sich

durchzusetzen begonnen hatte, stiegen die Maiserträge deutlich stärker als die von Weizen.

Schaubild 1: Flächenerträge von Mais und Weizen in den USA, 1930-1996, geglättet (1930=100)

Yield index (1930=1.00) smoothed



Source: *Agricultural Statistics*, NASS, USDA, various years.

Deutschland hat einen deutlich stärker ausgeprägten Sortenschutz bei Weizen als die USA. Daher ist nicht überraschend, dass auch ein Vergleich der Entwicklung der Flächenerträge zwischen den USA und Deutschland die getroffenen Aussagen bestätigt. Dieses ist in Tabelle 1 für den Zeitraum von 1980-83 bis 2005-07 dargestellt. Dabei zeigt sich, dass der Ertragszuwachs in Deutschland in diesem Zeitraum mehr als drei Mal so hoch war wie in den USA.

Tabelle 1: Flächenerträge von Weizen in Deutschland und den USA, 1980-1983 bis 2005-07 (1980-83 = 100)

| | Deutschland | USA |
|---------|-------------|-----|
| 1980-83 | 100 | 100 |
| 1990-93 | 112 | 106 |
| 2000-03 | 137 | 112 |
| 2005-07 | 138 | 112 |

Quelle: Toepfer International, 2007.

Schlussfolgerungen

Der angemessene Schutz von geistigen Eigentumsrechten in der Pflanzenzüchtung durch Sortenschutz und Nachbauggebühren ist also wichtig für die nachhaltige Steigerung von Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Einkommen in der deutschen Landwirtschaft. Sortenschutz und Nachbauggebühren stellen einen wichtigen Anreiz für die Züchtung noch leistungsfähigerer Sorten dar. Wie eingangs geschildert, ist die gesamtwirtschaftliche Verzinsung von Investitionen in die deutsche Pflanzenzüchtung außerordentlich hoch. Staatliche Anreize für verstärkte Investitionen in die Pflanzenzüchtung, auch durch Sortenschutz und Nachbauggebühren, sind daher für die Zukunftsfähigkeit der Landwirtschaft von großer Bedeutung.