

Priebe, Hermann et al.

**Article — Digitized Version**

## Wie sollte die künftige deutsche Landwirtschaft aussehen?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Priebe, Hermann et al. (1987) : Wie sollte die künftige deutsche Landwirtschaft aussehen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 5, pp. 219-229

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136275>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Wie sollte die künftige deutsche Landwirtschaft aussehen?

Die deutsche Landwirtschaft und die EG-Agrarpolitik stecken zur Zeit in einer tiefen Krise. Grundlegende Reformen scheinen unvermeidbar. Wie sollte die künftige deutsche Landwirtschaft aussehen? Die Agrarwissenschaftler Hermann Priebe, Ulrich Koester und Hartwig de Haen nehmen Stellung.

---

Hermann Priebe

### Ein völliges Umdenken ist erforderlich

Die Tatbestände sind klar: Dramatisch wachsende Agrarüberschüsse führen zu einer skandalösen Vergeudung volkswirtschaftlicher Ressourcen, die europäische Agrarpolitik ist zum Musterbeispiel einer Protektionspolitik geworden, die ihre Ziele verfehlt hat. Die Subventionen sind höher als die Gesamteinkommen aller Landwirte, aber sie fließen denen am wenigsten zu, für die sie angeblich bestimmt sind. So ist die Unruhe unter den Bauern größer als jemals zuvor.

Über der Diskussion um Überschüsse und Einkommen der Landwirte ist der Blick auf die Gestaltung einer Landwirtschaft weitgehend verlorengegangen, wie sie den großen gesellschaftspolitischen Zukunftsaufgaben entspricht. Dafür muß zunächst die alte agrarpolitische Frage neu gestellt werden, ob und wodurch eine ordnungspolitische Sonderstellung der Landwirtschaft noch zu rechtfertigen wäre.

Die These von den „naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteilen der Landwirtschaft“, wie sie noch ins Landwirtschaftsgesetz von 1955 Eingang fand, hatte sich im 19. Jahrhundert gebildet, als inmitten des

großen industriellen Aufschwunges die traditionelle Agrartechnik nahezu unverändert blieb und die Nahrungsmittelproduktion dem wachsenden Bedarf der Bevölkerung nicht folgen konnte. In der Gefährdung ihrer Versorgung fand die Agrarprotektion ihre Begründung.

Durch die moderne Agrartechnik wurde dann der traditionelle Nahrungsmangel überwunden, doch in der Gefährdung von Umwelt und Naturhaushalt eine neue Problematik geschaffen. Die neuen technischen und chemischen Produktionsmittel haben die Gesetzmäßigkeiten der Natur nicht verändert, aber sie erweiterten den Spielraum in der Gestaltung der Produktionsformen, in der Spezialisierung der Betriebe und Konzentration der Tierbestände und vergrößerten die Gefährdungen von Natur und Umwelt erheblich.

Den Bauern war die Bedeutung einer „nachhaltigen“ Wirtschaftsweise stets bewußt, wie es noch im Landwirtschaftsgesetz heißt, einer Wirtschaftsweise in natürlichen Kreisläufen, die Wissenschaft sprach vom „organischen Betriebskreislauf“. Ganz zu Unrecht hat

man die Bauern damit als unökonomisch gescholten und so zur heutigen Konfliktsituation unserer Landwirtschaft beigetragen. Sie hat die Grenzen ihres Wachstums überschritten und muß nun neue Hemmnisse für ihre wirtschaftliche Entwicklung in der Gefährdung des Naturhaushalts durch die modernen Produktionsmethoden erkennen, die man ihr von allen Seiten aufgenötigt hat.

Leider werden die Probleme vom Bauernverband zu wenig gesehen oder gar geleugnet, von der Agrarwissenschaft teilweise nicht ernst genug genommen. Damit wird aber gerade verkannt, welche Chancen für die Legitimation einer neuen Agrarpolitik sich aus den ökologischen Aufgaben der Landwirtschaft ergeben. Hier liegt eine echte Tragik für unsere bäuerliche Landwirtschaft.

Die Lösung kann nicht in Einzelmaßnahmen zur Schonung von Randstreifen oder der Schaffung besonderer Naturschutz- oder Wasserschutzgebiete gefunden werden. Vielmehr geht es darum, die Struktur und Wirtschaftsweise der gesamten Landwirtschaft auf eine

optimale Kombination wirtschaftlicher und ökologischer Aufgaben auszurichten.

### Unaufrichtige Agrarpolitik

In diesem Sinn stimmt man den offiziell verkündeten Zielen der Agrarpolitik, wie sie in jedem Agrarbericht – auch dem von 1987 – stehen, gern zu. „Der bäuerliche Familienbetrieb mit enger Bindung der Tierhaltung an den Boden“ wird als ein Leitbild bezeichnet und das Ziel der Erhaltung der Naturgüter und der Pflege einer vielfältigen Landschaft deutlich angesprochen. Es grenzt aber an Zynismus, wenn man die praktischen Maßnahmen der Agrarpolitik vor dem Hintergrund dieser Aussagen betrachtet.

Die Subventionierung der Betriebe in Milliardenhöhe über einen Mehrwertsteuerabzug benachteiligt die Familienbetriebe mit bodengebundener Viehhaltung, bringt aber den größeren Veredlungsbetrieben, die viel Futter zu kaufen und den Naturhaushalt belasten, erhebliche Zusatzgewinne und stärkt sie für den weiteren Verdrängungswettbewerb. Die Zuteilung der Milchkontingente an die Betriebe wurde nicht an den natürlichen Produktionsbedingungen orientiert; zudem wurden kleine Futterbaubetriebe zur Aufgabe ihrer Milchproduktion verlockt, um größeren als „Härtefällen“ zusätzliche Kontingente zuschieben zu können. Schon sind 25 % der gesamten Milchproduktion bei 3 % der Erzeuger konzentriert.

Höchst bedenklich sind nun Vorschläge zur subventionierten Stilllegung ganzer Betriebe. Diese wird sich auf die weniger günstigen Standorte konzentrieren und dort bei nur geringen Marktentlastungseffekten negative Auswirkungen auf Umwelt und Landschaft haben, während die weitere Intensivierung

an den günstigen Standorten keine Grenzen findet.

Die weiteren Bemühungen um einen Übergang auf neue Produkte sind gewiß positiv zu bewerten. Sie bieten aber nur begrenzte Möglichkeiten und sollten weder Illusionen wecken noch zur Öffnung neuer Subventionstöpfe für Rohstoffplantagen mißbraucht werden, die weitere ökologische Belastungen befürchten lassen.

Mit dem starren Festhalten an der Preispolitik geben die deutschen Agrarpolitiker vor, für die Erhaltung der kleinen und mittleren Betriebe zu kämpfen. Praktisch geht es dabei aber um die Einkommenssicherung der Spitzenverdiener, während die am meisten gefährdeten Betriebe mit überwiegend eigenem Futterbau – es sind 61 % aller Betriebe – dadurch nur marginale Vorteile erreichen.

Und wie man bei hohem oder steigendem Preisniveau eine Marktent-

lastung erreichen will, mag ein Geheimnis bleiben. Die Gefahr ist, daß die Agrarpolitik dadurch zur Verminderung der Überschüsse zu Maßnahmen greifen muß, die gerade das zerstören, für das man zu kämpfen vorgibt: die Reste unseres noch naturgerecht wirtschaftenden Bauernrentums.

Hinter dieser mehr und mehr unaufrichtigen Politik steht wie eh und je eine kleine Pressure-group größerer Landwirte im Bauernverband, der es gelingt, Geschäfte für sich mit der Not der kleineren Bauern zu machen und diese sogar gegen ihre eigenen Interessen zur Unterstützung dieser Politik zu gewinnen. Während lauthals von der Sorge um die bäuerliche Landwirtschaft gesprochen wird, hofft man auf den weiteren Ausverkauf kleiner Betriebe, die den größeren ihre Marktanteile und vielleicht auch Flächen überlassen.

### Agrarwissenschaft auf dem Irrweg

Demgegenüber geht die von Wirtschaftswissenschaftlern und Agrarökonomen geforderte „Rückkehr zu marktwirtschaftlichen Prinzipien“ von der richtigen Einsicht aus, daß die deutsche Agrarpolitik zunehmende politische Belastungen für die Europapolitik verursacht, ohne unsere eigenen Agrarprobleme nur im geringsten lösen zu können. Doch werden die Umweltprobleme dabei gerade von vielen Agrarökonomen zu wenig gesehen.

In einer Diskussion über eine naturgerechte Landbewirtschaftung haben Martin Scheele und Günther Schmitt<sup>1</sup> in dieser Zeitschrift vor einer „nebulösen Agrarromantik“ gewarnt. Nimmt man aber ihre weitere Forderung ernst, den Umweltpro-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Hermann Priebe, 80, Nestor der deutschen Agrarwissenschaft, ist Leiter des Instituts für ländliche Strukturforchung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main.*

*Prof. Dr. Ulrich Koester, 48, lehrt am Institut für Agrarpolitik und Marktlehre an der Universität Kiel.*

*Prof. Dr. Hartwig de Haen, 45, lehrt Agrarökonomie an der Universität Göttingen. Zur Zeit ist er Geschäftsführender Leiter des an der Universität neu geschaffenen Forschungs- und Studienzentrums „Landwirtschaft und Umwelt“.*

<sup>1</sup> Vgl. Martin Scheele, Günther Schmitt: Der diskrete Charme der Unterangstphilosophie, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 4, S. 206.

blemen „ursachennah mit effizienten Instrumenten“ zu begegnen, wird doch die Konsequenz deutlich, daß es weniger darum geht, von der Landwirtschaft verursachte Schäden zu beseitigen, daß die Aufgabe vielmehr eine naturgerechte Wirtschaftsweise ist, in der keine Umweltschäden entstehen. Wir haben sie stets als bäuerlich bezeichnet. Effiziente Instrumente für ihre Erhaltung und Förderung können nur in einer Agrarpolitik liegen, in der wirtschaftlichen und ökologischen Aufgaben gleichwertige Bedeutung gegeben wird.

Aus dieser Sicht ist auch der offene Brief, den neun namhafte Agrarökonomien im März 1987 an den Bundeskanzler gerichtet haben, ein Dokument der Hilflosigkeit. Im Wandel der Agrarstruktur, wie man die Verminderung von Betrieben und Abwanderung von Menschen vornehm umschreibt, wird die Lösung gesehen. Als Instrument dafür wird mehr Marktwirtschaft gefordert. Und dadurch sollen die „Menschen auf dem Lande neue Zukunftsaussichten“ finden.

Wer sind aber diese Menschen auf dem Lande? Praktisch doch nur die wenigen noch verbleibenden größeren Landwirte, während die Strukturveränderung die Lebensumwelt und damit die Zukunftsaussichten für die Masse der ländlichen Bevölkerung verschlechtert.

Aber schlimmer noch. Die geforderten Wachstumsbetriebe, die sich dann bei rein marktwirtschaftlicher Auslese rücksichtslos gegen die Natur und die eigenen Berufskollegen durchsetzen, kennen wir. Sie werden heute gern als wettbewerbsfähig bezeichnet, in Wirklichkeit sind sie aber die eigentlichen Problembetriebe. Vom Wirtschaften in natürlichen Kreisläufen sind sie weit entfernt, und bei einseitigem Anbau oder konzentrierter Tierhaltung ist eine hohe Intensität im Ein-

satz von Düngemitteln, Pestiziden und Medikamenten im Stall erforderlich. Die überdurchschnittlichen Produktionserträge erfordern hohe Aufwendungen, so daß die Betriebe bei geringsten Gewinnraten empfindlich auf kleine Veränderungen in Preisen und Erntemengen reagieren. Infolgedessen sind sie zur Sicherung ihrer Einkommen um weitere Vergrößerung der Flächen und Viehbestände bemüht. Und dafür soll ihnen der Staat Flächen freikaufen, Investitionen subventionieren und schließlich ihre hohen Marktordnungskosten übernehmen. Krisenempfindlichkeit und hohe Arbeitsbelastungen führen dann zu den üblichen Notrufen.

Könnte man bei einer solchen Strukturentwicklung noch von Effizienz sprechen? Doch wohl nur, wenn man alle außerökonomischen Werte und Leistungen der bäuerlichen Wirtschaft auf Null abschreibt und gar nicht fragt, welchen Sinn es haben könnte, einige hunderttausend Haupterwerbsbetriebe im „marktwirtschaftlichen Wettbewerb“ zugunsten weniger tausend größerer Landwirte aufzugeben.

Wenn ein Stahlwerk stillgelegt wird, geht es um die Arbeitsplätze. Bei der Stilllegung landwirtschaftlicher Betriebe und Flächen geht es um sehr viel mehr, um weitreichende Folgewirkungen auf die ländliche Sozialstruktur und die natürlichen Existenzgrundlagen der Gesamtgesellschaft. Und müßte man nicht auch daran denken, daß unsere vielfältige Agrarstruktur in einer Freizeitgesellschaft vielen Menschen einen, wenn auch kleinen, Bereich selbstbestimmter Tätigkeit liefert und daß die leistungsfähigsten Industrien gerade in Regionen mit traditionell engen Verbindungen der Bevölkerung zwischen Industrie und Landwirtschaft entstanden sind? Die „Agrarromantik“ bezog sich schon beim Reichsnähr-

stand mehr auf den großbäuerlichen Betrieb; man sprach vom Erbhof oder Herrenbauer und wollte die anderen zum Aufgeben veranlassen. Mit den heutigen Wachstumsbetrieben scheint man bei dieser Form der Agrarromantik wieder angelangt zu sein.

Sollten aber wenige größere Betriebe in entleerten Dörfern und Landschaften wirklich das Ziel unserer Politik sein? Wir könnten schnell dahin kommen, wenn unsere Agrarpolitik nicht grundlegend verändert wird und wir den bisherigen „Strukturwandel“ weiter fördern. Der Zerstörungsprozeß der letzten Reste noch naturgerecht wirtschaftenden Bauerntums wäre bald vollendet. Die derzeitige Agrarpolitik und die Vorschläge der Agrarökonomien führen in der allgemeinen Richtung zum gleichen Ergebnis.

#### **Ansatzpunkte für ein neues Agrarprogramm**

Es geht um die Erkenntnis, daß die bisherige Agrarpolitik einerseits unter den seit ihrer Konzeption veränderten Voraussetzungen nicht mehr haltbar ist und daß andererseits ihre radikal marktwirtschaftliche Ausrichtung den gesellschaftspolitischen Aufgaben der Landwirtschaft nicht gerecht werden könnte. Ein umfassendes neues Agrarprogramm erfordert ein völliges Umdenken auf ein Bündel von Maßnahmen, die hier nur ansatzweise in der Richtung anzudeuten sind.

(1) Eine zentrale Aufgabe ist die Entwicklung einer neuen Einkommenspolitik mit stärker marktorientierten Preisen und produktionsneutralen Direktzahlungen. Für die praktische Durchführung heißt das, Einkommen über die Preise, soweit die Marktlage es zuläßt, ergänzende Zahlungen, soweit sie zur Erhaltung von Betrieben mit naturgerechter Wirtschaftsweise erforderlich werden. Eine kombinierte Ein-

kommenspolitik erfordert längerfristig keine höheren Kosten, sondern nur eine sozial gerechtere und ökologisch sinnvollere Verteilung der Mittel, die jetzt für Überschüsse vergeudet werden und den Landwirten nur zum geringsten Teil zufließen.

(2) Bei dem Ziel einer allgemeinen Extensivierung der Produktion sind Kriterien für direkte Zahlungen nicht nur nach den natürlichen Standortbedingungen, sondern vor allem nach Kriterien für naturgerechte Produktionsformen festzulegen, bei denen die Erträge primär auf den natürlichen Bodenkräften beruhen. In Verbindung mit der Extensivierung sollten eine Neugliederung der Landschaft und ihre An-

reicherung durch ein Netzwerk von Biotopen angestrebt werden.

(3) Der radikale Abbau der Massentierhaltung ist eine vordringliche Aufgabe. Dabei geht es darum, den Zerstörungsprozeß von Natur und Grundwasser zu beenden, die tierische Veredlung in bäuerliche Betriebe zurückzuführen und gesündere Nahrungsmittel zu erzeugen.

(4) Keine weitere Verminderung der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, sondern eher eine Zunahme der Familien mit naturgerechter Bewirtschaftung, insbesondere der nebenberuflichen Landwirte als einer Kerngruppe der ländlichen Bevölkerung. Förderung auch des Zugan-

ges junger Menschen in Betriebe ohne unmittelbare Nachfolger.

(5) Die Menschen in den wirtschaftlich hochentwickelten Ländern hätten den Raum, die Kenntnisse sowie die technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten, um in parkartigen Landschaften zu leben. Das ist zwar nicht zum Null-Tarif möglich. Doch eine zielbewußte neue Agrar- und Landschaftspolitik wäre der Gesamtheit gegenüber gewiß legitimiert, wenn die Mittel, die heute für die Landwirtschaft aufgebracht, aber größtenteils vergeudet werden, einer gesellschaftspolitisch und ökologisch sinnvolleren Verteilung dienen.

Ulrich Koester

## Wege und Irrwege der Agrarpolitik

Es dürfte wohl kaum von jemandem bezweifelt werden, daß auch zukünftig die deutsche Landwirtschaft unter Anpassungszwängen stehen wird. Wie sich die Landwirtschaft ändern wird, hängt sowohl von den ökonomischen Rahmenbedingungen als auch von politischen Eingriffen ab. Wenn die aus heutiger Sicht möglichen Entwicklungspfade der deutschen Landwirtschaft stark durch staatliche Eingriffe determiniert werden, stellt sich die Frage, welcher Entwicklungspfad angesteuert werden „sollte“. Eine Antwort auf diese Frage kann nur gefunden werden, wenn die Norm bekannt ist, die zur Selektion der einzelnen Entwicklungspfade herangezogen werden soll. Im folgenden wird davon ausgegangen, daß sich die Entwicklung der deutschen Landwirtschaft so vollziehen „soll“, daß mit geringsten

volkswirtschaftlichen Kosten vorgegebene agrar- und wirtschaftspolitische Ziele verwirklicht werden können. Welche Ziele im einzelnen angestrebt werden sollen, ist nun wiederum eine normative Frage. Die Norm muß daher explizit angegeben werden, damit die Aussagen intersubjektiv nachzuvollziehen sind. Es wird davon ausgegangen, daß die staatlichen Eingriffe dazu beitragen sollen, die Ziele – wie sie im EWG-Vertrag niedergelegt wurden – besser zu verwirklichen. Zusätzlich sollen auch ökologische Aspekte berücksichtigt werden.

Über die Form und Intensität staatlicher Eingriffe gibt es erhebliche Meinungsunterschiede. Da unterschiedliche Eingriffe einen unterschiedlichen zukünftigen Zustand der deutschen Landwirtschaft ansteuern, dieses aber nicht bei der Befürwortung der Maßnahmen

stets zum Ausdruck kommt, soll zunächst einmal aufgezeigt werden, welche Entwicklung sich in der deutschen Landwirtschaft ergeben würde, wenn man alternativen agrarpolitischen Konzepten folgen würde.

### Das Konzept der Bundesregierung

Nach Kiechle<sup>1</sup> soll das Grundkonzept zukünftiger Agrarpolitik darin bestehen, daß durch „weniger Mengen höhere Preise“<sup>2</sup> gesetzt werden können. Mit diesem Grundprinzip ist nach Kiechle vereinbar, daß seit April 1984 auf dem EG-Milchmarkt eine Garantiemengenregelung (Quotierung) in Kraft ist. Ähnliche Maßnahmen, die zu einer Ein-

<sup>1</sup> I. Kiechle: Agrarpolitik im Zwang zur Neuausrichtung, Berichte über Landwirtschaft, Bd. 64 (1986), S. 513-527.

<sup>2</sup> Ebenda, S. 516.

schränkung der Produktion beitragen können, sollen daher auch auf anderen Märkten eingeführt werden. Insbesondere plädiert Kiechle für eine Herausnahme von Flächen aus der Nahrungsmittelproduktion. Produktionsstilllegungen sollen EG-weit subventioniert werden.

Quotierungen und subventionierter Kapazitätsabbau können zwar zu einer Reduzierung des Wachstums der Überschüsse beitragen und sogar verhindern, daß weitere Überschüsse entstehen. Doch sind solche Maßnahmen nicht geeignet, zu einer kostengünstigen Verwirklichung der agrarpolitischen Ziele beizutragen.

Die Quotierung auf dem Milchmarkt verstößt gegen eines der agrarpolitischen Hauptziele des EWG-Vertrages. In Art. 39 wird gefordert, daß die Produktivität in der Landwirtschaft zu fördern ist. Weiterhin wird auch in der Präambel zum EWG-Vertrag darauf hingewiesen, daß es die vornehmlichste Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft sein solle, zu Produktivitätssteigerungen beizutragen. Diesem Ziel kann nur dann Rechnung getragen werden, wenn die in der EG vorhandenen Ressourcen möglichst effizient genutzt werden. Dieses beinhaltet zum einen, daß man ein Wandern der Produktion an die optimalen Standorte fördert, und zum anderen, daß alle vorhandenen Produktionsfaktoren – also auch die vorhandene Landfläche – möglichst ökonomisch genutzt werden.

### Ein Schildbürgerstreich

Es ist offensichtlich, daß die Kontingentierung, wie sie gegenwärtig in der EG gehandhabt wird, nämlich mit nicht handelbaren Kontingenten, der Verwirklichung des Produktivitätszieles entgegengerichtet ist. Subventionierte Flächenstilllegungen haben eine ähnliche Wirkung. Bekanntlich ist die EG eine relativ

bevölkerungsreiche Region; die zur Verfügung stehende Landfläche ist relativ – gemessen an der Bevölkerung – klein. Dies hat u. a. auch zu einer relativ intensiven Nutzung der Landfläche und damit hohen Landpreisen beigetragen. Wenn nun durch staatliche Maßnahmen auf eine verringerte Nutzung der Landflächen hingewirkt wird, so steigen hierdurch die Produktionskosten in der Landwirtschaft. Eine solche Maßnahme mutet aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wie ein Schildbürgerstreich an.

Die Agrarproduktion ist dadurch gekennzeichnet, daß sie auf den knappen Faktor Boden angewiesen ist. Will man – wie offiziell von der Bundesregierung postuliert – eine möglichst große Zahl von bäuerlichen Familienbetrieben erhalten, so ist es unverständlich, daß man den landwirtschaftlichen Betrieben durch Flächenstilllegungen sukzessive die Produktionsgrundlage entzieht. Tatsächlich müßte es sich hier auch um erhebliche Flächstilllegungen handeln, wenn man hierdurch die gegenwärtig jährlich anfallenden Überschüsse abbauen und weiterhin ein Entstehen neuer Überschüsse verhindern will. Da man auch zukünftig mit einer jährlichen autonomen Ertragssteigerung von – z. B. in der Getreideproduktion – mindestens 2,5 % pro Jahr rechnen muß, so würde bei unveränderter Flächennutzung die Getreideproduktion um diesen Prozentsatz steigen. Da die inländische Nachfrage aber stagniert, müßte das Produktionswachstum durch Herausnahme von Flächen vermieden werden. Es müßten daher jedes Jahr zumindest 3 bis 4 % der Flächen aus der Getreideproduktion stillgelegt werden. Das würde aber beinhalten, daß man bereits nach zehn Jahren ein Viertel bis ein Drittel der gegenwärtigen Getreidefläche aus der Produktion nehmen müßte. Würde man außerdem noch die ge-

genwärtigen Überschüsse durch Flächenstilllegungen abbauen wollen, so müßten weitere 20 % der gegenwärtigen Getreideanbauflächen aus der Produktion genommen werden.

Diese einfachen Überlegungen zeigen, daß diese Vorschläge offensichtlich übersehen, welche mittel- und langfristigen Wirkungen auftreten würden. Nur dann, wenn weiterhin nicht mit technischen Fortschritten, d. h. Produktivitätssteigerungen, in der Landwirtschaft zu rechnen wäre, könnte man die gegenwärtigen Probleme – allerdings unter hohen volkswirtschaftlichen Kosten – durch Flächenstilllegungen lösen.

### Ungeeignete Maßnahmen

Doch selbst wenn weitere technische Fortschritte in der Zukunft nicht zu erwarten wären, sind Flächenstilllegungen kein geeignetes Instrument, um einen landwirtschaftlichen Entwicklungspfad zu fördern, der mit den agrarpolitischen Zielen des EWG-Vertrages und mit ökologischen Anforderungen im Einklang steht. Eine verringerte Flächennutzung wird notgedrungen dazu führen, daß die Landpreise höher und die landwirtschaftliche Nutzung intensiver sein werden als ohne Flächenstilllegungen. Dadurch wird es wachsenden Betrieben erschwert, durch Zukauf oder Zupacht ihre Betriebe zu vergrößern. Außerdem wird die zunehmende Intensität der Nutzung zu ökologisch nachteiligen Wirkungen führen. Nach den bisherigen Erkenntnissen führt eine höhere Intensität der Agrarproduktion, insbesondere wenn sie von erhöhten Dünger- und Pflanzenschutzgaben begleitet ist, zu einer Beeinträchtigung der Qualität des Grundwassers und der Qualität der Nahrungsmittelproduktion. Will man daher ökologischen Aspekten Rechnung tragen, so wäre die Förderung einer Exten-

sivierung der Agrarproduktion positiver zu bewerten, als die Förderung einer Intensivierung.

Nach dem Konzept der Bundesregierung – dargelegt von Kiechle – soll ein nachhaltiger Abbau der Überschüsse auch durch die Förderung der Nachfrage nach nachwachsenden Rohstoffen erreicht werden. Es wird behauptet, daß die chemische Industrie einen hohen Bedarf an Naturstoffen wie Stärke, Zucker, Zellulose, pflanzlichen Fasern sowie pflanzlichen Ölen und Fetten habe. Allerdings wird auch von Kiechle zugestanden, daß die nachwachsenden Rohstoffe zur Zeit nur begrenzt wettbewerbsfähig sind. Es wird daher gefordert, daß der Staat zu einer Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der Produkte beitragen solle; dies gilt u. a. auch für die Förderung der Bioäthanolproduktion.

Vom heutigen Kenntnisstand aus gibt es keine Hinweise dafür, daß die Landwirtschaft zukünftig bei der Produktion nachwachsender Rohstoffe ohne staatliche Hilfen wettbewerbsfähig sein wird. Wird gegenwärtig eine staatliche Förderung dieser Produktionsrichtungen begonnen, so ist zu befürchten, daß hiermit ein nicht versiegender, wachsender Subventionsstrom entstehen wird. Die Landwirtschaft würde durch solche Tendenzen in noch zunehmende Abhängigkeit von staatlichen Entscheidungen geraten.

Auch von der Bundesregierung wird anerkannt, daß man zukünftig

verstärkt staatliche Einkommenshilfen als Ergänzungen zur Preispolitik einsetzen soll. Doch wird der Einsatz dieses Instrumentes, wie er von der Bundesregierung präferiert wird, nicht zu einer besseren Verwirklichung agrarpolitischer Ziele beitragen. Zum einen sollen die Einkommenshilfen nach Auffassung Kiechles nicht so konzipiert sein, daß sie sich nach sozialen Kriterien richten und somit auch bei deren Wegfall aufgehoben werden können. Zum anderen wird befürwortet, daß die Zahlung der Einkommenshilfen an die Fläche gebunden ist. Flächegebundene Transferzahlungen können zwar als Entgelt für positive ökologische Nebenwirkungen der Agrarproduktion grundsätzlich befürwortet werden (hierzu weiter unten), doch nicht als Instrument, um die gegenwärtigen agrarpolitischen Probleme zu lösen. Flächegebundene Zahlungen werden zu einer Erhöhung der Pacht- und Bodenpreise beitragen und damit das Wachstum effizienter Betriebe erschweren. Hinzu kommt, daß sie in keiner Weise geeignet sind, adäquat einkommensverteilungspolitischen Zielen Rechnung zu tragen. Erhöhte Zahlungen bekommt nicht der ärmere Landwirt, sondern derjenige, der über eine große Flächenausstattung verfügt.

#### Der ökologische Weg

Das ökologische Bewußtsein ist seit der Formulierung der agrarpolitischen Ziele im EWG-Vertrag beträchtlich gestiegen. Nur dadurch mag es zu erklären sein, daß im

EWG-Vertrag explizit ökologische Aspekte nicht genannt wurden.

Von der landwirtschaftlichen Produktion können sowohl positive als auch negative Nebenwirkungen auf die Umwelt ausgehen. Negativ beurteilt werden kann sicherlich, wenn durch intensive Agrarproduktion Grundwasser und die Qualität der Nahrung verschlechtert werden, die Artenvielfalt beeinträchtigt und das ökologische Gleichgewicht mit unübersehbaren zukünftigen Folgen gestört wird. Positiv kann sich Agrarproduktion jedoch dann auf die Umwelt auswirken, wenn die Kulturlandschaft nur durch Agrarproduktion aufrechterhalten werden kann und wenn das Landschaftsbild durch eine bestimmte Agrarstruktur verschönert wird.

Positive ökologische Nebenwirkungen der Landbewirtschaftung werden gelegentlich als Rechtfertigung für flächenbezogene Beihilfen herangezogen. Da aber die erwähnten positiven Nebenwirkungen sicherlich nicht in allen Regionen gleichermaßen anfallen, häufig sogar nicht existent sind, kann eine allgemeine Rechtfertigung für generelle Flächenbeihilfen nicht mit dem ökologischen Argument begründet werden. Sicherlich kann es aber auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein, in bestimmten Regionen, bei denen nachweislich positive Nebenwirkungen durch Landbewirtschaftung entstehen, diese Leistungen der Landwirtschaft durch direkte Zahlungen des Staa-

## KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte  
ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

tes zu entgelten. Allerdings dürfte die Höhe dieser Zahlungen nicht höher sein als die Kosten, die entstehen würden, wenn man z. B. durch spezielle Landespflegerdienste die gleichen Leistungen erstellen ließe.

Unter anderem wird aufgrund der negativen Nebenwirkungen als Folge erhöhter Düngungsintensität gefordert (insbesondere von Weinschenk), daß durch eine Stickstoffsteuer der Düngemittelsatz reduziert wird. Eine solche dirigistische Maßnahme kann sicherlich dazu beitragen, daß die Düngungsintensität zurückgeht. Doch das gleiche Ergebnis könnte auch verwirklicht werden, wenn das Preis-Kosten-Verhältnis durch eine Reduzierung der Produktpreise verändert werden würde.

Es kann erwartet werden, daß die deutsche Landwirtschaft zukünftig in ihrer Entwicklung durch ökologisch begründete Gesetze und Verordnungen beeinflußt wird. Eine stärker differenzierte regionale Entwicklung der Landwirtschaft ist deswegen durchaus wahrscheinlich und auch ökonomisch sinnvoll.

#### **Der marktwirtschaftlich orientierte Weg**

Nach vorhandenen Prognosen über die Technologieentwicklung im Agrarsektor ist damit zu rechnen, daß die technischen Fortschritte in der Landwirtschaft bis zum Jahre 2000 zumindest in der bisherigen Intensität weiter wirken und sich nach der Jahrtausendwende noch beschleunigen werden. Aus dieser Tatsache kann gefolgert werden, daß die zukünftige Agrarpolitik noch flexibler als in der Vergangenheit auf die Entwicklung des Agrarsektors einwirken sollte. Ein verstärkter Dirigismus, wie z. B. durch das Konzept der Bundesregierung dargelegt, wird dagegen insbesondere durch die technische Entwicklung zu erhöhten volkswirtschaftlichen Ko-

sten führen. Es ist daher verständlich, daß sowohl eine Reihe von Wissenschaftlern als auch die EG-Kommission fordern, daß eine Rückkehr zu mehr Markt in der EG-Agrarpolitik unbedingt notwendig ist. Wird diesem Konzept gefolgt, so werden durch weitere Agrarpreissenkungen Anpassungszwänge und soziale Härten entstehen. Um diese auszugleichen, werden direkte, personen-gebundene Einkommensübertragungen befürwortet. Wichtig für die Neukonzipierung der Agrarpolitik ist, daß sich die auch zukünftig verstärkt erwarteten Veränderungen des Agrarsektors mehr an gesamtwirtschaftlichen Effizienzkriterien orientieren. Aus diesem Grunde sind für Berufsanfänger und Investoren marktwirtschaftliche Signale zu setzen, die die gesamtwirtschaftlichen Knappheitsverhältnisse widerspiegeln. Eine Überschußproduktion in der EG zu Preisen, die erheblich über den Weltmarktpreisen liegen, ist mit diesen Anforderungen nicht zu vereinbaren.

Eine solche Politik wird nicht dazu führen, daß langfristig die Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft im Vergleich zu den Einkommen außerhalb der Landwirtschaft niedriger als gegenwärtig oder als in der Vergangenheit sein werden. Die Einkommensentwicklung in einem Sektor ist nicht vornehmlich von den Produktpreisen abhängig, sondern von den Einkommenserwartungen der Berufsanfänger und der Investoren. Diese Einkommenserwartungen orientieren sich vornehmlich an dem Einkommen außerhalb des Agrarsektors. Bei geringeren Agrarpreisen wird sich daher ein Kapital- und Arbeitseinsatz im Agrarsektor ergeben, der gewährleistet, daß die Pro-Kopf-Einkommen in etwa wieder in gleicher Relation zum außerlandwirtschaftlichen Einkommen stehen wie in der Vergangenheit.

Doch auch wenn die Einkom-

mensdisparität nicht zunehmen wird, zumindest langfristig nicht, so wird sich durch einen verringerten Dirigismus das Bild der Landwirtschaft grundlegend wandeln. Da sich nicht nur das Preisniveau, sondern vor allen Dingen auch die Preisrelationen zwischen den einzelnen Agrarprodukten verändern werden, wird hiervon auch die Struktur der Agrarproduktion beeinflußt. Wenn gegenwärtig verstärkt Produkte der nördlichen Breitengrade wie Getreide, Milch und Zuckerrüben stärker protektioniert werden und Produkte der südlichen Breitengrade, insbesondere Obst und Gemüse, aber auch Veredelungsprodukte weniger protektioniert werden, die letzteren Produkte aber arbeitsintensiver erstellt werden als die ersteren, wird sich ein Strukturwandel in Richtung mehr arbeitsintensiv produzierter Agrargüter ergeben. Hierdurch wird die Abwanderungsrate aus der Landwirtschaft geringer sein als bei einer Reduzierung aller Agrarpreise um den gleichen Prozentsatz.

#### **Änderungen der Agrarstruktur**

Bedingt durch bereits bekannte Techniken und neu aufkommende Technologien wird sich auch eine Änderung in der Zahl der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe in der Landwirtschaft ergeben. Bereits heute sind Landwirte, die sich auf Getreidebau konzentriert haben, auf Betriebsgrößen von 30 bis 50 ha nicht voll mit ihrer Arbeitskapazität ausgelastet. Bei effizienter Organisation ihrer Betriebe kämen sie mit einem jährlichen Arbeitseinsatz von unter 600 Stunden aus. Sie haben damit also mehr als 50 % ihrer Arbeitskapazität für außerlandwirtschaftlichen Einkommenserwerb oder für den Einsatz in landwirtschaftlicher Veredelungsproduktion zur Verfügung. Bedingt durch technische Fortschritte werden auf bestehenden landwirtschaftlichen Be-

etrieben verstärkt Arbeitskapazitäten freigesetzt. Die Betriebsinhaber werden daher vor der Notwendigkeit stehen, entweder zusätzlich einen außerlandwirtschaftlichen Einkommenserwerb anzustreben oder sich durch Spezialisierung in der Landwirtschaft auf Intensivkulturen oder Veredelungsprodukte eine zusätzlich Einkommensquelle zu verschaffen.

Aufgrund dieser Überlegungen kann daher erwartet werden, daß die zukünftige Landwirtschaft unter marktwirtschaftlichen Bedingungen verstärkt durch Nebenerwerbsbetriebe geprägt sein wird (dieses können Betriebe sein, die eine Flächenausstattung von 100 ha und mehr haben). Daneben wird es Intensivbetriebe mit einer geringeren Flächenausstattung geben, die sich

entweder auf Veredelungsproduktion oder auf Gemüse- und Obstproduktion konzentrieren. Schließlich wird es eine Reihe von landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieben geben, die über eine relativ große Flächenausstattung verfügen, so daß sie zumindest für eine Vollerwerbskraft ein ausreichendes Einkommen und ausreichende Beschäftigung ermöglichen.

---

Hartwig de Haen

## Ausrichtung an den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft

---

**D**ie deutsche Landwirtschaft steckt zur Zeit in einer tiefen Krise. Anlaß sind nicht allein die unbefriedigende Einkommensentwicklung und die zunehmende Verschuldung, obwohl letztere angesichts der sinkenden Bodenpreise für nicht wenige Betriebe inzwischen existenzbedrohende Ausmaße angenommen hat. Anlaß für Krisenstimmung in der Landwirtschaft ist vor allem auch der Verlust an Vertrauen in die Agrarpolitik. Nachdem die EG-Marktordnungen an die Grenzen der Finanzierbarkeit gestoßen und die Märkte durch Überschüsse verstopft sind, machen mehr und mehr Landwirte die Erfahrung, daß auf Preisstützung und staatliche Abnahmegarantien kein Verlaß mehr ist. Zur Identitätskrise der Landwirte trägt auch die sich stetig durchsetzende Erkenntnis bei, daß mit moderner Agrarproduktion erhebliche Umweltbelastungen einhergehen können und daß einige besonders intensive und spezialisierte Produktionssysteme aus ökologischen Gründen auf Dauer nicht aufrechterhalten werden können.

Statt in dieser Situation die Chance für einen grundlegenden

Neubeginn der Agrarpolitik zu nutzen, an dem Landwirte ihre Entscheidungen orientieren können, wecken Politiker und Vertreter des Berufsstandes immer wieder die Illusion, das bisherige Produktionssystem könne ohne größere Änderungen beibehalten werden. Nicht ein langfristig angelegter Kurswechsel, sondern spontane, immer wieder wechselnde Maßnahmen zur Eingrenzung der Überschüsse sind an der Tagesordnung. Dabei überwiegen dirigistische Eingriffe, die volkswirtschaftlich kostspielig sind und die in der Regel keine Anreize für eine ökologisch wünschenswerte flächendeckende Extensivierung bieten.

Trotz der gegenwärtigen Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt werden Landwirte künftig wie andere Berufsgruppen noch mehr als bisher darauf angewiesen sein, ergänzend oder gar alternativ zur Landwirtschaft nach Beschäftigungsmöglichkeiten zu suchen, für die seitens der Gesellschaft Nachfrage besteht. Sie dürfen nicht erwarten, daß ihnen überschüssige Agrarprodukte, für welche es am Markt keinen Absatz gibt, zu hohen Preisen abgenommen werden. Allerdings

wird man die Bauern seitens der Agrarpolitik nicht von heute auf morgen dem harten Wettbewerb des freien Marktes überlassen können, nachdem sie über lange Zeit ihre Produktions- und Investitionsentscheidungen unter dem Schutz von Marktordnungen und staatlichen Hilfen treffen konnten.

### Fehlentwicklungen der Agrarpolitik

Die zentralen Probleme der bisherigen Agrarpolitik, deren Kernstück die Unterstützung der landwirtschaftlichen Einkommen durch Preisstützung und Abnahmegarantien, ergänzt um Investitionshilfen, war, sind heute weithin bekannt:

Es entstehen hohe Kosten, zunächst vor allem für die Verbraucher, mit dem Übergang von der Import- zur Exportsituation und der Notwendigkeit von Exportsubventionen zunehmend aber auch für das Staatsbudget.

Andere Exporteure, unter ihnen nicht wenige auf Agrarexporte angewiesene Entwicklungsländer, werden auf ihren Absatzmärkten gestört.

□ Die angestrebte Einkommenserhöhung durch Preisstützung wird mittel- bis längerfristig immer wieder durch Anpassungen in der Landwirtschaft, insbesondere durch Verzögerung der Abwanderung konterkariert, so daß ständig neue Hilfen erforderlich werden. Im Ergebnis hat die Landwirtschaft zwar in den vergangenen Jahrzehnten einen außerordentlich beachtlichen Strukturwandel durchlaufen (Halbierung des Arbeitseinsatzes, Verdoppelung des Kapital- und Vorleistungseinsatzes, Steigerung der realen Bruttowertschöpfung um vierzig Prozent). Trotz erheblicher staatlicher Transfers konnte die relative Einkommensdisparität zur übrigen Wirtschaft aber nicht abgebaut werden.

□ Die im Vergleich zum Weltmarkt starken Verzerrungen der inländischen Erzeugerpreise haben den Landwirten weitgehend das Gespür für die Knappheit bzw. den volkswirtschaftlichen Wert der von ihnen produzierten Güter genommen. Die im Schutz stabiler und hoher Preise etablierten Produktionssysteme, insbesondere die heute übliche Intensität und Spezialisierung der Landnutzung, wären unter Bedingungen des internationalen Wettbewerbs wohl an vielen Standorten nicht wirtschaftlich.

□ An vielen, wenn auch nicht allen Standorten ist die Umwelt durch Eliminierung naturnaher Biotope, Rückstände von Düngung und Pflanzenschutz im Grundwasser, Bodenverdichtung und Erosion als Folge der Intensivierung und Spezialisierung der landwirtschaftlichen Produktionssysteme stark gefährdet bzw. schon heute deutlich geschädigt. Ein Anwachsen der Probleme ist nicht auszuschließen, zumal manche Wirkungen erst mit Verzögerung auftreten.

Die Agrarpolitik hat inzwischen

begonnen, auf die genannten Probleme zu reagieren, allerdings mit einer auch von Fachleuten kaum noch überschaubaren Vielfalt von Maßnahmen. Die erreichten Finanzierungsengpässe haben einerseits inzwischen Einschränkungen bei den Interventionsgarantien, Zurückhaltung bei neuen Preisanhebungen und die Einführung von Erzeuger-Mitverantwortungsabgaben erzwungen, was letztlich auf geringere Steigerungsraten und teilweise sogar eine deutliche nominale Senkung der Erzeugerpreise hinausgelaufen ist. Andererseits wurden zahlreiche, großenteils dirigistische Maßnahmen implementiert oder zur Diskussion gestellt, mit deren Hilfe Überschüsse begrenzt, Umweltprobleme vermieden oder finanzielle Probleme von Betrieben überwunden werden sollen. Zusammengenommen wirken manche der Maßnahmen unkoordiniert, zum Teil haben sie sogar gegenläufige Wirkungen, etwa wenn in Gebieten sowohl die Aufrechterhaltung der Landnutzung als auch die Stilllegung von Flächen (Grünbrache) gefördert wird. Der bürokratische Aufwand für Implementierung und Kontrolle der Programme ist außerdem immens. Im Endergebnis sind die eingeleiteten Maßnahmen geeignet, die Produktionssysteme der Landwirtschaft von den Bedingungen des Marktes weiter zu entfernen und die Motivation der Bauern zu unternehmerischem Handeln hinter dem Gefühl, in ein System von Plänen und Vorschriften eingebunden zu sein, weiter zurücktreten zu lassen.

#### **Probleme mit strukturpolitischen Leitbildern**

So liegt die eigentliche Herausforderung der gegenwärtigen Misere darin, die Chance für einen Neubeginn in der Agrarpolitik durch klare und möglichst konsistente Ziele und Ankündigung einer nachhaltigen

und vom Landwirt überschaubaren Politik zu nutzen. Dabei ist es meines Erachtens durchaus möglich, auch die Agrarpolitik an den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft auszurichten und dabei im übrigen besonders auch ökologischen Zielen Rechnung zu tragen. Das bedeutet, daß konkrete Leitbilder für eine künftige Agrarstruktur, sei sie kleinbäuerlich oder großbetrieblich, nicht verbindlich von einer zentralen bürokratischen Instanz vorgegeben werden. Vielmehr impliziert die soziale Marktwirtschaft, daß sich die künftige Agrarstruktur aufgrund einer flexiblen dezentralen Gestaltung durch selbständige Wirtschaftseinheiten ergibt.

Eine Hofierung des kleinen bäuerlichen Familienbetriebes, als eines besonders geeigneten Garanten für die Erhaltung der Umwelt, hat in dieser Konzeption ebensowenig ihren Platz, wie eine politische Begünstigung großbetrieblicher Landwirtschaft. Für die ökologischen Vorzüge des Kleinbetriebes fehlen die empirischen Belege. Und ein weiterer Wandel der Betriebsstrukturen zugunsten größerer Einheiten, die eine deutliche Senkung der Kapitalkosten ermöglichen würden, muß keineswegs gleich einen generellen Sprung zu Großbetrieben mit mehreren hundert Hektar bedeuten. Vorstellbar ist vielmehr eine regional sehr unterschiedliche Agrarstruktur. Gebiete mit gut erschlossener dezentraler Wirtschaftsstruktur zeichnen sich schon jetzt durch einen hohen Anteil von in der Landwirtschaft Tätigen aus, die in einer Kombination von Erwerbsquellen eine stabile und gegen Krisen, sei es in der Agrarwirtschaft oder im gewerblichen Bereich, gut abgesicherte Existenzgrundlage gefunden haben. Hier muß betriebliches Wachstum nicht Voraussetzung einer Teilhabe der Landwirte an der allgemeinen Einkommensentwicklung sein.

Durch Abbau der zur Zeit noch bestehenden Diskriminierungen der Nebenerwerbslandwirtschaft und durch Bemühungen um eine weitere Dezentralisierung der Wirtschaft könnte dieser Typ einer in die Industriegesellschaft integrierten Agrarstruktur weitere Impulse erhalten. Natürlich wird das nicht überall gelingen. So ist an peripheren, dünn besiedelten Standorten durchaus eine Entwicklung zu größeren, extensiv bewirtschafteten Betriebseinheiten vorstellbar, wie sie auch in anderen Ländern, z. B. in Schweden oder in Nordamerika, existieren.

#### **Anforderungen an die Landwirtschaft der Zukunft**

Wie also sollte die deutsche Landwirtschaft in Zukunft aussehen, und mit welchem agrarpolitischen Programm könnte sie dem angestrebten Ziel nähergebracht werden? Die Frage birgt viele Unwägbarkeiten und erfordert eine differenzierte Antwort. In der hier gebotenen Kürze muß die Antwort aber auf Andeutungen eines Ziel-Mittel-Systems beschränkt bleiben.

Zunächst zum Ziel: Zentrale Merkmale einer künftigen Landwirtschaft müßten meines Erachtens Wettbewerbsfähigkeit und Umweltverträglichkeit sein. In dynamischer Sicht wäre also eine Landwirtschaft anzustreben, die durch fortwährenden Strukturwandel und flexible Organisationsformen, überbetriebliche Kooperation etc. auf dem Weg zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist, die in die nationale Volkswirtschaft durch Ausnutzung regional vorhandener Möglichkeiten von Erwerbskombinationen gut integriert ist und deren Produktionssysteme klar definierten ökologischen Normen genügen. Es wäre auf absehbare Zeit unrealistisch anzunehmen, es gäbe keine staatliche Unterstützung dieser Landwirtschaft. Worauf es allerdings ankommt, sind

Anpassungs- statt Erhaltungsmaßnahmen. Verbleibende Einkommenstransfers sind so auszugestalten, daß sie die angesprochenen Ziele nicht stören, sie möglichst sogar unterstützen.

Die Zielbeschreibung enthält be- wußt nicht eine generelle Offenhaltung sämtlicher zur Zeit genutzter Flächen durch landwirtschaftliche Produktion, sei es von Nahrungsmitteln oder – was auf absehbare Zeit ohnehin nicht wirtschaftlich scheint – von Energie-Rohstoffen. Sie schließt also nicht aus, daß die Gesellschaft, insbesondere die jeweilige regionale Bevölkerung, im Falle der Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen alternative Nutzungsformen toleriert oder gar präferiert. Dies mögen Aufforstung oder Biotopentwicklung sein, kommunale Schafhaltung oder Flächen für Freizeitaktivitäten. Die Zielformulierung enthält auch keine pauschale Norm für die unbedingte Aufrechterhaltung einer Mindestbesiedlung und -infrastruktur in allen Räumen. So erstrebenswert dies aus der Sicht der Bevölkerung in strukturschwachen Regionen auch wäre und so schmerzlich der Prozeß allmählichen Verfalls, wie er schon heute hier und da zu beobachten ist, so unrealistisch scheint doch die Vorstellung, der Status quo sei überall zu erhalten. Nachdem jahrzehntelange Versuche regionaler Wirtschaftsförderung es nicht vermocht haben, die Ansiedlung von mehr dauerhaften Arbeitsplätzen in entlegenen Regionen zu erreichen, wird eine in der ersten Hälfte des nächsten Jahrhunderts auf 40 Millionen Einwohner reduzierte Bevölkerung die Besiedlung und wirtschaftliche Nutzung der Räume in der gewohnten Form wohl nicht realisieren können. Hier wird es eines Umdenkens bedürfen, aber auch der kreativen Schaffung und der Unterstützung alternativer Lebens- und Arbeitsweisen in dünn besiedelten Gebieten.

Nun zu den agrarpolitischen Maßnahmen: Vorauszuschicken ist zunächst, daß der Strukturwandel der Landwirtschaft natürlich um so problemloser verlaufen kann, je rascher die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum abgebaut wird. In diesem Sinne sollte, trotz aller Fehlschläge der Vergangenheit, nichts unversucht bleiben, um eine dezentrale Wirtschaftsentwicklung zu erreichen und der landwirtschaftlichen Bevölkerung vielfältige Hilfen zur Ausbildung, Umschulung und Weiterbildung anzubieten, damit Erwerbskombinationen zu einem stabilisierenden Element der Agrarstruktur werden können. Neben der so angedeuteten Integration mit der Arbeitsmarktpolitik muß die Agrarpolitik künftig eng mit der allgemeinen Umweltpolitik verflochten sein, um letztlich institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine weitestgehende Übereinstimmung von ökologischen Normen und wirtschaftlichen Zielen gewährleisten. Schließlich wird man auf eine angemessene agrarsoziale Sicherung nicht verzichten können. So entsteht das Konzept einer in das wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziel-Mittel-System besser als bisher integrierten Agrarpolitik, die in folgenden Schritten zu realisieren wäre.

#### **Grundzüge eines agrarpolitischen Programms**

(1) *Schrittweiser Abbau der Intervention:* Ein Abbau der Preisstützung ist in Anbetracht der Überschüsse unumgänglich. Dabei könnte man einen schrittweisen, verbindlich angekündigten Plan vorsehen, nach dem zunächst die Intervention auf den Inlandsmärkten eingeschränkt wird, ohne gleich auch den Außenschutz gegenüber den Weltmärkten aufzugeben. Auf diese Weise würde sich ein am inländischen Absatz orientiertes Preisni-

veau einstellen, und die selbst mit hohen Exportsubventionen kaum noch absetzbaren Überschüsse würden allmählich abgebaut. Aufgabe der Marktordnungen bliebe dann vor allem die Preisstabilisierung. Erst in einer zweiten Phase wäre dann an eine Senkung der Protektion nach außen durch Verminderung der Abschöpfungen zu denken.

Im Ergebnis wäre als Folge dieser Maßnahme mittel- bis längerfristig mit einer Extensivierung der Produktion zu rechnen, gewiß mit erheblichen Unterschieden zwischen günstigen und ungünstigen Produktionsstandorten, insgesamt aber mit ökologisch erwünschten Wirkungen. An einzelnen Standorten mag es auch zum Brachfallen von Flächen kommen, so daß je nach vorhandenen Möglichkeiten und Präferenzen auf kommunaler oder regionaler Ebene flankierende Maßnahmen zur Etablierung alternativer Formen der Landnutzung zu erwägen sein werden. Vor allem werden natürlich sinkende Gewinnspannen unvermeidlich sein, wodurch die Entwicklungsmöglichkeiten von Betrieben gefährdet werden und die Nachfrage nach außerbetrieblichen Erwerbsquellen verstärkt wird. Aufgabe von Produktionskapazitäten bei den einen ist andererseits Voraussetzung für das Wachstum von anderen. Dies ergibt sich aus den Begrenzungen sowohl der Flächen als auch der Märkte.

(2) *Produktionsneutrale Einkommenstransfers in Verbindung mit Anpassungshilfen:* Die zur Zeit wirtschaftenden Landwirte haben in der Vergangenheit Investitionen in der Erwartung weiterer preispolitischer Förderung getätigt. Sie haben meines Erachtens Anspruch auf einen gewissen personengebundenen oder zeitlich befristet flächengebundenen Einkommensausgleich. Flexible Ausgestaltungsformen und

Staffelungen, z. B. als vorzeitige Altersrente oder als Übergangshilfe, sind vorzusehen.

(3) *Ausschöpfung ungenutzter Möglichkeiten der Kostensenkung mit umweltentlastender Wirkung:* Nach neueren Erkenntnissen in Wissenschaft und Praxis gibt es in vielen Betrieben noch ein beachtliches Potential für Kostensenkungen im Bereich von Düngung und integriertem Pflanzenschutz, die zugleich gewinnerhöhend und umweltschonend sind. Längerfristig ist sogar nicht auszuschließen, daß sich umweltschonende Systeme herausbilden, die bei geringeren Kapitalkosten eine höhere Arbeitsintensität aufweisen. Gerade Betriebe in den unteren Gewinnzonen könnten durch die Realisierung dieser vielversprechenden Ansätze die Verluste durch Preissenkung teilweise kompensieren.

(4) *Verbesserung bestehender agrarpolitischer Maßnahmen:* Sicher wäre es politisch unrealistisch, einen abrupten Abbruch in Kraft befindlicher agrarpolitischer Maßnahmen zugunsten einer grundlegenden Reform zu erwarten. Wünschenswert wären allerdings Bemühungen um Vereinfachungen des kaum überschaubaren, teils widersprüchlichen Instrumentariums. Zu fordern wäre auch die stärkere Berücksichtigung marktwirtschaftlicher und ökologischer Belange bei Maßnahmen der Marktentlastung, etwa durch Handelbarkeit von Kontingenten oder Einbeziehung klar definierter ökologischer und raumordnerischer Ziele bei Entscheidungen über Prämien für Flächenstilllegungen.

(5) *Verursacherprinzip im Umweltschutz – auch für die Landwirtschaft:* Ohne den Schutz staatlicher Preisgarantien würde in der deutschen Landwirtschaft zwar langfristig wohl weniger intensiv und spezialisiert produziert. Dennoch wür-

den damit nicht automatisch alle Schäden und Gefahren für die Umwelt vermieden. Dazu bedarf es vielmehr ergänzender standortspezifischer Auflagen und Kontrollen, im Falle flächendeckender Emissionen gegebenenfalls auch gewisser Abgaben oder Steuern. Die Landwirtschaft wird akzeptieren müssen, daß dabei das Verursacherprinzip wie in anderen Wirtschaftsbereichen angewandt wird. Worauf es allerdings ankommt, ist eine deutliche Grenzziehung zwischen Sozialpflichtigkeit des Eigentums und Anspruch auf Ausgleichszahlung. Ordnungsgemäße Landwirtschaft, wie sie in einschlägigen Umweltgesetzen, etwa im Naturschutz- und im Wasserhaushaltsgesetz genannt ist, muß meines Erachtens so definiert sein, daß von ihr konkrete Schädigungen der Natur und der Ressourcen nicht ausgehen. Hier sind konkrete standortspezifische Normen dringend erforderlich, welche die ökologische Verantwortung der Landwirtschaft klar definieren, andererseits aber auch Möglichkeiten für die Honorierung positiver externer Effekte der Landwirtschaft aufzeigen mögen. Allerdings wäre es sicher unrealistisch, von solchen Zahlungen, die allenfalls lokal Bedeutung haben können, ein neues Vehikel für generelle Einkommenstransfers an die Landwirtschaft zu erwarten.

Insgesamt mag der hier angedeutete Weg für manche Landwirte Härten und Existenznot mit sich bringen. Er bietet aber vielen auch neue Perspektiven und die Chance erfolgreicher unternehmerischer Initiativen. Letztlich gibt es zu einer verantwortungsvollen agrarpolitischen Steuerung in Richtung auf eine zugleich wettbewerbsfähige und umweltfreundliche Landwirtschaft in der Bundesrepublik wie in der Europäischen Gemeinschaft auf Dauer keine vernünftige Alternative.