ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schöpe, Manfred

Article

Die veränderte Rolle der Landwirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Schöpe, Manfred (2005) : Die veränderte Rolle der Landwirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 58, Iss. 09, pp. 21-26

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/164180

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Die veränderte Rolle der Landwirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Manfred Schöpe

Der Bevölkerung der Kriegs- und Nachkriegsgeneration war es völlig klar: Eine leistungsfähige Landwirtschaft ist eine der zentralen Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen eines Volkes. Sie hat die Ernährung innerhalb der nationalen Grenzen sicherzustellen und auch für Krisenzeiten Vorsorge zu leisten. Aus diesem Grunde verfolgte eine agrarpolitische Einflussnahme in der Vergangenheit primär Mengen- und Qualitätsziele der Produktion. Die übrigen Leistungen des Sektors Landwirtschaft, insbesondere die arbeitsmarktpolitisch wichtige Pufferfunktion sowie die umwelt- und raumbezogenen Leistungen, wurden eher als selbstverständlich hingenommen und fanden in der politischen Diskussion nur geringe Beachtung. Mittlerweile leben wir in einer Europäischen Union, die ihre Grenzen immer weiter nach außen schiebt, das Denken und Planen in einem nationalen Wirtschaftsraum ist einem gesamteuropäischen Ansatz gewichen, die Barrieren hin zum Weltmarkt werden sukzessive gesenkt, und die Erinnerungen an Notzeiten, wie sie die älteren Generationen noch erlebt haben, sind schon längst verblasst. Anstelle der Ernährungssicherungsfunktion ist die Multifunktionalität der Landwirtschaft in den Vordergrund der Diskussion getreten, insbesondere wenn es um Begründungen für die Beibehaltung und Förderung der Landbewirtschaftung geht. Die Stellung der Landwirtschaft innerhalb der nationalen Volkswirtschaft ist insgesamt in die Diskussion geraten, die sogar an Akzentuierung zunehmen dürfte, je begrenzter die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel in Zukunft sein werden. Gleichzeitig sieht sich die Landwirtschaft mit den Bemühungen der Industrie konfrontiert, die ihren Einfluss zu verstärken sucht, und von Seiten der Gesellschaft bzw. der gesetzgebenden Instanzen wird sie von einem komplexen System rechtlicher Vorgaben überzogen.

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, die teils von der übrigen Wirtschaft, teils von den Weltmärkten und den internationalen Handelsvereinbarungen, teils von der Gesellschaft, d.h. den Bürgern des eigenen Landes und der gesamten EU, und nicht zuletzt von den verschiedenen gesetzgebenden Ebenen kommen, befindet sich die Landwirtschaft in einem Prozess, der ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Rolle neu definiert. Dabei ist die bäuerliche Landwirtschaft, wie sie in den meisten Ländern der EU das Bild geprägt hat, in mehrfacher Hinsicht betroffen und wohl auch in Gefahr, ihr gewohntes Gesicht zu verlieren:

- Die Landwirtschaft ist dabei, ihre traditionell beanspruchte und bisher von Politik und Gesellschaft auch gewährte Sonderstellung zu verlieren.
- Es zeichnet sich ein Strukturwandel ab, der alles bisher Gewohnte und allgemein Akzeptierte in den Schatten stellt.
- Das Beziehungsgefüge zur Industrie ändert sich mit der Folge, dass diese ihren Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktionsebene verstärken kann.
- Die Gesellschaft will bei der Frage, was und mit welchen Produktionsmethoden in der Landwirtschaft produziert wird, mitreden.

Der landwirtschaftliche Sonderstatus

Ihre elementare Aufgabe, in ausreichendem Umfang für gute Nahrungsmittel zu sorgen, hat der Landwirtschaft von je her ein besonderes Ansehen verschafft. Doch auch wesentliche Merkmale der landwirtschaftlichen Produktion – es geht dabei schließlich um lebende Tiere und Pflanzen sowie um Vorgänge natürlichen Wachstums – unterscheiden sich von handwerklichen und industriellen Produktionsprozessen. Darauf fußt die Theorie von den Besonderheiten des Agrarsektors, die in der Vergangenheit die Grundlage für die Agrarpolitik bildete.

- Produktionsprozesse in der Landwirtschaft dauern, je nach Art der Nutztiere oder Pflanzen, von mehreren Monaten bis zu Jahren. Eine unmittelba-

re Reaktion auf sich verändernde Preis- und Mengenkonstellationen ist daher nicht möglich.
- Die starke Abhängigkeit der Erträge von natürlichen Faktoren, wie den Witterungsbedingungen, Schädlingsbefall, Auftreten von Pflanzen- und Tierkrankheiten usw., führt von Jahr zu Jahr zu starken Angebotsschwankungen.
- In Verbindung mit der extrem geringen Preiselastizität der Nachfrage nach Lebensmitteln resultieren daraus, soweit keine Markteingriffe vorgenommen werden, überproportional hohe Schwankungen der Erzeugerpreise.
- In der Landwirtschaft ist sehr viel Kapital gebunden, vor allem im Boden. Wie der Agrarpolitische Bericht der Bundesregierung über Jahrzehnte dokumentiert, haben die Landwirte zwar mehr oder weniger an der allgemeinen Einkommensentwicklung teilhaben können, eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals wurde allerdings nicht erreicht.

Die »Grundgesetze« der Agrarpolitik – in Deutschland das Landwirtschaftsgesetz von 1955, in der EU der Paragraph 39 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft von 1957 – sahen die Sicherstellung der Ernährung als entscheidende Aufgabe der Agrarwirtschaft an. Es war folgerichtig die Aufgabe der Politik, die Voraussetzungen für eine stabile quantitative und qualitative Produktionsentwicklung zu schaffen. Angesichts dieser vorrangigen Aufgabenstellung und der »Besonderheiten« der landwirtschaftlichen Produktion entwickelte sich eine Agrarpolitik, die über Jahrzehnte eine protektionistische Grundlinie verfolgte. Sie hielt die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse durch Maßnahmen der Marktintervention, der Kontingentierung und des Außenschutzes auf einem künstlich erhöhten Niveau und betrieb damit Einkommens- und letztlich auch Strukturpolitik für den gesamten Agrarbereich und für den ländlichen Raum.

Geänderte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen (insb. Überschussversorgung, offene Märkte), vor allem aber der Druck von Seiten der WTO-Verhandlungen, haben ein Umdenken in der Wirtschaftspolitik bewirkt und eine Neuausrichtung der Agrarpolitik erzwungen. Heute dominieren daher liberale Auffassungen, die Vorstellung von einem anzustrebenden und funktionierenden internationalen Wettbewerb und der Notwendigkeit einer an den Märkten orientierten einzelbetrieblichen Produktionsplanung bei gleichzeitiger Verpflichtung zu einem Ressourcen schonenden, an Nachhaltigkeitszielen orientierten, Umgang mit dem Boden, dem Wasser, der Luft, den Nutztieren usw. Eine weitgehend produktionsunabhängige Beihilfenpolitik dient dazu, die Einkommensverluste in der Landwirtschaft (gegenüber dem alten System) zumindest partiell abzufedern und die Zielvorstellungen in den Bereichen des Ressourcenschutzes, des Tierschutzes usw. zu erreichen. Damit hat die Landwirtschaft ihre Sonderstellung eingebüßt, die, überspitzt formuliert, besagte, dass für sog. Marktordnungsprodukte die Marktmechanismen außer Kraft gesetzt sind und die Erzeugerpreise sich letztlich an den vorgegebenen »administrierten« Preise orientieren.

Preisschwankungen, wie sie in Zukunft wieder stärker zu erwarten sein werden, verstärken die wirtschaftlichen Risiken der landwirtschaftlichen Produktion. Es wird nun Aufgabe der Landwirte selbst, ein entsprechendes Risikomanagement aufzubauen. Vielleicht bekanntestes Instrument ist die Preisabsicherung über die Warenterminbörse, aber auch Produkte einschlägiger Versicherungen (z.B. Ernteausfallversicherungen, Mindestpreisversicherungen usw.) können in Frage kommen. Allerdings ist bisher noch nicht erkennbar, dass die deutsche Versicherungswirtschaft offensiv auf diesen sich neu bildenden Markt zugehen würde.

Hightech in der Landwirtschaft

Die bäuerliche Landwirtschaft befindet sich gerade inmitten einer Sprungbewegung, deren Ziel eine moderne Hightech-Landwirtschaft ist. Dieser Sprung kommt nicht in jedem Fall so ganz freiwillig, verschiedene äußere Zwänge – gesetzliche Vorgaben und vertragliche Verpflichtungen – haben diesem Prozess Anstöße und eine sehr große Dynamik verliehen. Folgende Linien sind beispielhaft zu erkennen:

- Im Sinne der Nachhaltigkeit ist der Einsatz potentiell Umwelt belastender landwirtschaftlicher Produktionsmittel zu begrenzen. Das betrifft vor allem die Einsatzmengen und die Ausbringungstechniken bei natürlichen und chemisch hergestellten Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. Die Einhaltung der betreffenden Vorschriften ist entsprechend zu dokumentieren.
- Im Sinne artgerechter Tierhaltung sind optimale Haltungsbedingungen zu gewährleisten. Gleichzeitig sind die Emissionen in die Luft weitgehend zu begrenzen und eine über alle tierischen Wachstums- und Leistungsphasen bedarfsgerechte Fütterung anzustreben, um Nährstoffüberschüsse im Dung zu vermeiden. Ohnehin sind die Nährstoffbewegungen zu bilanzieren und zu dokumentieren.
- Im Sinne der Rückverfolgbarkeit und Qualitätssicherung müssen in der Tierproduktion Bezugswege und Verarbeitungsschritte (z.B. Erstellen einer Futtermischung) des Futters, die Futterzuteilung, die Herkunft der Tiere, Einzelheiten des Herdenmanagements, tiermedizinische Applikationen, Absatzwege usw. auf der ganzen Kette vom Futter über das Tier letztendlich sogar bis zum Endverbraucher erfasst und dokumentiert werden. Teils wird Rückverfolgbarkeit gesetzlich vorgeschrieben (Futtermittel), teils ist sie Bestandteil eines freiwilligen Qualitätsmanagements, wie es im Rahmen von Qualitätssicherungssystemen (in Deutschland z.B. das Q & S System) vorgesehen ist.

Die Folge ist ein erheblicher Aufwand an Datenerfassung auf allen Stufen landwirtschaftlicher Arbeiten, eine entsprechende Dokumentation aller erfassten Vorgänge und die Notwendigkeit einer systemübergreifenden Vernetzung aller Erfassungs-, Dokumentations- und Steuerungstools zu einer Gesamtbetriebs-EDV. Idealerweise sollte diese auch in der Lage sein, aus den erfassten Vorgängen die betriebliche Buchführung und die Datensätze für die Beantragung der Beihilfen zu generieren. Zur Erfassung und Steuerung der verschiedenen Vorgänge hat die Landtechnikindustrie in Zusammenarbeit mit einschlägigen Agrar-Software-Häusern Produkte entwickelt, die über die bisherigen Steuerungsaggregate und elektronischen Planungshilfen – meist technische Insellösungen – weit hinausgehen: Systeme zur GPS-gesteuerten kleinräumigen Erfassung von Boden- und Erntedaten sowie zur Bemessung der Aufwandsmengen von Dünger und Pflanzenschutzmitteln, Systeme der Einzeltiererkennung für sensorgesteuerte Fütterung und Tierüberwachung, computergesteuerte Klimaführung in Ställen usw.

Angesichts dieser Neuerungen nimmt die landwirtschaftliche Produktion mehr und mehr Züge von Produktionsprozessen an, wie sie in der Industrie üblich sind. Diese Entwicklung zu durchgängig überwachten, dokumentierten, präzis gesteuerten und ins Gesamtbetriebsgeschehen exakt integrierten Produktionsabläufen wird auch in den entsprechenden Fachbegriffen wie »precision farming« und »precision lifestock farming« deutlich. Das Gros der Landwirte reagiert sehr technikzugewandt, und gerade die Jüngeren unter ihnen sind froh, mit leistungsfähigen Systemen die Betriebsabläufe in den Griff zu bekommen und dadurch letztlich auch ihre Effizienz steigern zu können. Auf Fachmessen wie der »Agritechnica« haben einschlägige Anbieter auffallend großen Zulauf, und eigens ins Leben gerufene Messen wie die »Agrarcomputertage« bestätigen diesen Trend.

Strukturwandel in der Landwirtschaft

Der deutschen Landwirtschaft ist seit Jahrzehnten das Phänomen des Strukturwandels vertraut. Wie in den meisten »historischen« Branchen der Wirtschaft nimmt auch hier die Zahl der Betriebe ab, während die durchschnittlichen Kapazitäten, die Flächenausstattung und die Viehbestandsgrößen zunehmen. Von 1991 bis 2003 betrug die jährliche Aufgaberate bei den landwirtschaftlichen Betrieben 2,8%. Gerade im vergangenen Jahr hat sich der Prozess der Betriebsaufgaben offensichtlich beschleunigt, die Rate stieg auf 4% an. Die Wachstumsschwelle liegt bei etwa 75 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche, das heißt, dass die Anzahl der Betriebe unterhalb dieser Schwelle statistisch abnimmt, über dieser Schwelle sind Zuwächse zu verzeichnen.

Als Ursache für den bisherigen Strukturwandel wurden gesamtwirtschaftlich die Entwicklung der Preis- und Einkommensverhältnisse gesehen, die Landwirten mit unzureichender betrieblicher Ausstattung das wirtschaftliche Überleben schwer machte. Einzelbetrieblich mögen weitere Faktoren hinzukommen, wie z.B. die Altersstruktur der Bewirtschafterfamilien und die Präsenz und Einsatzbereitschaft eventueller Hofnachfolger. Zwischenzeitlich sind die landwirtschaftlichen Betriebe dabei, zu »Lebensmittelunternehmen« zu mutieren. Für sie gilt künftig – Anfänge sind schon sichtbar – eine Kulisse gesetzlich vorgeschriebener oder vertraglich definierter Vorgaben, für die es einzelbetrieblich nur noch eine praktikable Antwort gibt. Das ist die EDV-technische Durchorganisation der Betriebe, der sich de facto kein Betriebsleiter mehr entziehen kann. Landwirte, die von Alter und Vorbildung her keine Chance mehr sehen, mit einer Hof-EDV kreativ zu arbeiten, werden angesichts dieses notwendigen Prozesses wohl die Segel streichen. Haben sich manche von ihnen bisher noch in der Weise behelfen können, dass sie die gegebenen Anforderungen, z.B. die sog. Viehbestandsveränderungsmeldung (für Rinder), per Postkarte statt per Internet erledigt haben, so lassen sich die schon bestehenden und die noch in Vorbereitung befindlichen gesetzlichen Anforderungen auf solchen behelfsmäßigen Wegen nicht mehr bewältigen. Der gegenwärtige Beratungsbedarf ist in der Tat riesengroß. Um zumindest partiell Entlastung zu schaffen, versuchen die Verbände, die Maschinenringe und Lohnunternehmen, die landwirtschaftlichen Beratungsunternehmen, spezialisierte Software-Unternehmen usw. den Landwirten mit entsprechenden EDV-Dienstleistungspaketen Unterstützung anzubieten.

Der bisherige Strukturwandel, hervorgerufen durch allgemeinen wirtschaftlichen Druck, ließ Alternativstrategien in der Landwirtschaft zu, z.B. die Ausrichtung auf den örtlichen oder regionalen Absatz, oft verbunden mit Initiativen der Direktvermarktung und der hofeigenen Lebensmittelherstellung. Auch der Umstieg auf die biologische Landwirtschaft oder die Aufnahme bestimmter Nischenproduktionen konnten bei begrenzten betrieblichen Kapazitäten das Überleben sichern. Der sich jetzt abzeichnende Zwang zur »EDV-isiserung« wird dagegen alle Betriebsarten erreichen. Da werden auch die landwirtschaftlichen Betriebe unter Handlungsdruck kommen, die bisher über die Bedienung spezieller Märkte gute Strategien zur Sicherung ihrer betrieblichen Existenz entwickelt hatten.

Alles läuft darauf hinaus, dass es in Zukunft nur noch zwei Arten landwirtschaftlicher Betriebsausrichtung geben wird: »Moderne« Betriebe mit einem EDV-gestützten Management, die eine auf Weltmarkt getrimmte Produktions- und Absatzstrategie verfolgen, und gleichermaßen »moderne« Betriebe, die eine der alternativen Produktions- und Absatzstrategien verfolgen. Landwirtschaftliche Betriebe, deren Be-

triebsleiter die Nachweisverpflichtungen und den ganzen Verwaltungsaufwand noch »von Hand« erledigen wollen, werden aussterben. Eine Chance, sich als »Lebensmittelerzeuger« dem Vorgaben- und Auflagengerüst zu entziehen, wird es allein aus rechtlichen Gründen nicht geben.

Konzentration der landwirtschaftsnahen Industrie

Die Landwirtschaft mit ihrer Vielzahl von Betrieben hat als Marktpartner von Handel und Industrie angesichts der ungleichen wirtschaftlichen Machtverhältnisse schon seit je her einen schwierigen Stand gehabt. Diese Situation hat sich aus Sicht der Landwirtschaft weiter zugespitzt. In vielen für die Landwirtschaft wichtigen Industriebranchen prägen international agierende Konzerne (Landmaschinen, Düngemittel, Pflanzenschutz) das Bild. Auch die Unternehmen auf der Abnehmerseite befinden sich gegenwärtig in einem raschen Prozess der Bildung von Großunternehmen, die oft in mehreren der Mitgliedsländer aktiv sind. Die Schlachtbranche und die Molkereiwirtschaft bilden aktuelle Beispiele. So entfielen 2004 49% der deutschen Schweineschlachtungen auf nur vier Unternehmen, in den Niederlanden dominiert ein Unternehmen allein mit einem Anteil von 65% der Schlachtungen, in Dänemark sogar mit 90%. Angesichts derartiger Konzentrationsentwicklungen auf der vor- und nachgelagerten Seite steht die Landwirtschaft in der Gefahr, noch weiter an Marktmacht zu verlieren.

Die Konzerne des Lebensmittelhandels fragen EU-weit, zum Teil auch bei überseeischen Herkünften, nach, wobei die Anbieter zum Zuge kommen, die die definierten Qualitäten in entsprechender Partiengröße zeitgerecht liefern können. Und nur die Regionen, in denen sich auf der Ebene der Erfassung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und der Erstverarbeitung entsprechend schlagkräftige Organisationen oder Unternehmen gebildet haben, werden angesichts der hohen Konzentration der Nachfrage auf dem gemeinsamen EU-Markt noch Absatzchancen haben.

Integrierte Konzepte

Die aktuell von den Verbrauchern und den Gesetzgebern in der Europäischen Union geforderte Möglichkeit der Rückverfolgbarkeit und der Qualitätssicherung sowie das Bestreben verschiedener Handelsunternehmen, den Verbrauchern einen bestimmten Qualitätsstandard zuzusichern, fördert die Bildung von sog. integrierten Ketten. Derartige Bestrebungen sind vor allem im Fleischsektor zu beobachten. Dabei wird versucht, alle am Produktionsprozess beteiligten Stufen in ein verbindliches Regelwerk zu integrieren. Dieses kann mit der Festlegung der Herkünfte der eingesetzten Jungtiere beginnen, die Fütterungsverfahren festlegen, bestimmte Haltungsverfahren und Aspekte des Herdenmanagements vorgeben und die Modalitäten des Absatzes regeln. Wesentlicher Bestandteil solcher Konzepte ist die lückenlose Dokumentation. Alternativstrategien zu den von der Industrie initiierten Systemen können darin bestehen, dass sich die Landwirte in Verbundsystemen organisieren, um ihrerseits in der Lage zu sein, die geforderten Qualitäts- und Rückverfolgbarkeitsansprüche zu gewährleisten. Erfolgt auch der Verkauf gemeinsam, können sie beispielsweise gegenüber der Schlachtebene als gestärkter Verhandlungspartner auftreten, der die entsprechenden Partien in marktgängigen Größen anbieten kann.

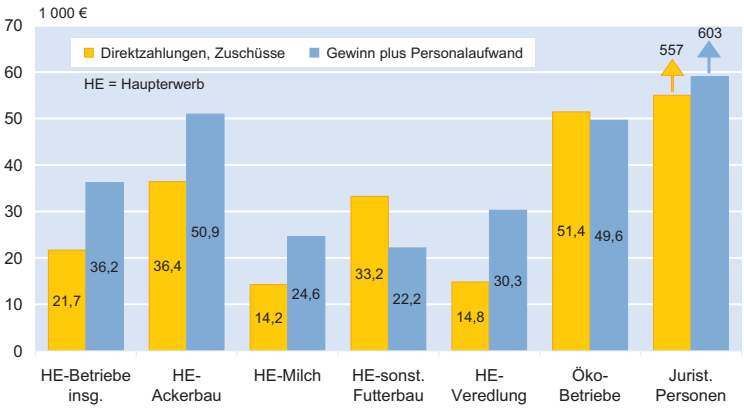
Integrierte Konzepte, insbesondere solche, die unter der Regie von Schlachtunternehmen stehen, stoßen in der Landwirtschaft durchaus auf ein unterschiedliches Echo. Einerseits ist der Einflussverlust auf Seiten der landwirtschaftlichen Betriebsleiter nicht zu übersehen, und andererseits vermissen die teilnehmenden Landwirte häufig die erhofften besseren Auszahlungspreise. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass die bereits eingeführten Qualitätssicherungssysteme wie z.B. das Q & S System in Deutschland die angestrebte Qualitätssicherung und Rückverfolgbarkeit auch gewährleisten, ohne dass landwirtschaftliche Betriebe sich dauerhaft und verbindlich in ein integriertes System binden.

Pflanzenzüchtung

Auch an anderen Stellen sind Anstrengungen der Industrie zu beobachten, ihren Einfluss auf die Landwirtschaft zu verstärken. Das ist z.B. im Bereich der Züchtung und Bereitstellung von Saat- und Pflanzgut der Fall:

- Das vor einigen Jahren eingeführte Nachbauverbot besagt, dass Landwirte für den Einsatz eigenen Erntegutes zur Saat oder Bestellung festgelegte Beiträge an das ursprüngliche Zuchtunternehmen zu entrichten haben.
- Manche Saatgutzüchtungen sind ohnehin nicht für den Nachbau geeignet, da die Samen unfruchtbar sind (z.B. bei Hybridsorten). Es muss folglich immer bei den Zuchtunternehmen nachgekauft werden.
- Der Einsatz von Saatgut, das dank gentechnischen Eingriffs eine bestimmte Herbizidtoleranz aufweist, macht nur Sinn, wenn auch mit dem entsprechenden Herbizid (i.d.R. des gleichen Herstellers) gearbeitet wird.
- Auch die Patentierung gentechnisch veränderter Pflanzenmerkmale zielt darauf ab, die Position des biotechnischen Unternehmens nicht nur gegenüber den Mitkonkurrenten, sondern auch gegenüber der Landwirtschaft zu stärken.

Erhaltene Direktzahlungen als Teil des landwirtschaftlichen Betriebserfolgs 2003/04



Quelle: Ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung 2005.

Die Gesellschaft will mitreden

Auch wenn die Orientierung der EU-Agrarpreise am Weltmarkniveau bisher nur eine Tendenz darstellt und die meisten Agrarpreise sich irgendwo darüber befinden, ist mittlerweile ein Zustand erreicht, der es den landwirtschaftlichen Betrieben unter den Produktionsverhältnissen Deutschlands z.B. unmöglich macht, ohne Direktzahlungen und Zuschüsse zu überleben.

Im Durchschnitt der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe machten diese Transfers im WJ 2003/04 in Deutschland ziemlich genau 60% der erzielten Gewinne aus. Dabei gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Betrieben der verschiedenen Produktionsrichtungen. Ackerbaubetriebe profitierten mit 72% deutlich mehr als der Durchschnitt der Haupterwerbsbetriebe, Veredlungsbetriebe sind mit weniger als 50% am wenigsten begünstigt. In den Betrieben des »sonstigen Futterbaus« (Rindermast, Schaf- und Ziegenhaltung) übersteigt der Anteil öffentlicher Mittel den Gewinn bei weitem, was vor allem daran liegt, dass derartige Betriebsformen eher in den besonders geförderten Berggebieten anzutreffen sind. Die biologische Landwirtschaft erwirtschaftet ihren Gewinn praktisch ganz aus den Transfers, auch bei den Betrieben Juristischer Personen, wie sie in Ostdeutschland eine große Rolle spielen, liegt der Transferanteil am Gewinn (genauer: Jahresüberschuss vor Steuern plus Personalaufwand) mit 92% sehr hoch.

Damit ist die Stützung der Landwirtschaft sichtbar geworden und gerät zwangsläufig in die gesellschaftliche Diskussion. Auch wenn es unmittelbar einleuchtet, dass landwirtschaftliche Erzeugung unter den Sozialstandards einer hoch entwickelten Volkswirtschaft und unter den Umwelt- und Ressourcenschutzstandards dicht besiedelter europäischer Räume teurer sein muss als in vielen anderen Weltregionen, entsteht nicht nur das Bedürfnis, sondern auch die Notwendigkeit einer Agrardiskussion. Konkret, wenn die Öffentlichkeit mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Einkommen bezahlt, dann will sie auch darüber mitreden, welche Nutzungen, in welchem Umfang und unter Einsatz welcher Produktionsverfahren für die landwirtschaftlichen Flächen zum Zuge kommen. Dieser Prozess ist erst am Anfang. Seinen Niederschlag hat er bereits gefunden in dem aktuellen und zum Teil noch in Vorbereitung befindlichen Vorgabengerüst zur artgerechten Tierhaltung, zur Begrenzung des Medikamenteneinsatzes in der Tierhaltung, zur Verringerung des Spritzmitteleinsatzes, zur bedarfsangepassten Düngung usw. und schlägt sich über »Cross Compliance« auch als Bestandteil der aktuellen EU-Agrarreform nieder. Dabei ist neu, dass bei Nichteinhaltung ein Sanktionsmechanismus greift, der den Bezug der Direktzahlungen gefährdet.

Ein gewisses Problem für eine sachgerechte öffentliche Agrardiskussion scheint darin zu liegen, dass die Sachverhalte relativ komplex sind und dass in der Öffentlichkeit nach wie vor nur sehr bescheidene Kenntnisse über die moderne Landwirtschaft bestehen. Häufig treffen sozialromantische Idealvorstellungen von einer »gesunden« Landwirtschaft und wirklichkeitsfremde Bedrohungsszenarien durch moderne Techniken in den Köpfen zusammen, die dann in wenig sachgerechte Forderungen münden und eine Emotionalisierung statt eine Versachlichung der Diskussion bewirken. Ein für viele Landwirte bitteres Lehrstück diesbezüglich war die Behandlung der Schweinehaltungsverordnung in Deutschland, als in Ermangelung geltenden Bundesrechtes sich verschiedene Bundesländer berufen fühlten, eigene rechtliche Grundlagen zu schaffen, in denen sie zwar ihre divergierenden Vorstellungen zu artgerechter Tierhaltung zum Ausdruck brachten, sich aber gleichzeitig deutlich von den EU-rechtlichen Vorgaben entfernten und unterschiedliche Wettbewerbsvoraussetzungen nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch zu den anderen EU-Ländern hin schufen.

Trotz aller Komplexität der Sachfragen wird es zu einer öffentlichen Diskussion über die Agrarpolitik kommen (müssen). Dabei sollte es nicht vordergründig um das Austragen von Interessenskonflikten gehen, sondern um das Deutlichmachen der grundlegenden Fragestellungen. Dazu gehört als zentrale Frage, in welchem Umfang das eigene Land in der Lage sein sollte, eine Versorgung mit Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen dauerhaft zu gewährleisten. Dazu gehört auch die Information, was das dann kostet, wenn gleichzeitig die Belange einer nachhaltigen Landbewirtschaftung beachtet und die übrigen Aufgaben einer multifunktionalen Landwirtschaft erfüllt werden sollen. Es braucht ein Bewusstsein dafür, dass Gewährleistung von Versorgungssicherheit und Erfüllung der

übrigen gesellschaftsrelevanten Aufgaben durch die Landwirtschaft einer Gesellschaft etwas wert sein muss, ebenso wie die innere und äußere Sicherheit, ein funktionierendes Gesundheitssystem usw.

Dass eine solch grundlegende öffentliche Diskussion möglich ist, zeigt das Beispiel der Schweiz. Dort haben die Bürger sogar 1996 in einem Volksentscheid über eine wesentliche Neuausrichtung der Agrarpolitik abgestimmt. Voraussetzung ist jedoch, dass über die Zusammenhänge, die zur Diskussion stehen, wirklich umfassend und sachlich informiert wird. So befasst sich der aktuelle schweizer Agrarbericht z.B. auf mehr als 50 Seiten (Text und Tabellen) ausführlich mit dem Thema der Direktzahlungen. Diese beliefen sich 2003 auf 85,5% der von landwirtschaftlichen Betrieben erzielten Einkommen. Trotz der beachtlichen durchschnittlichen Höhe der Finanztransfers an die Landwirtschaft findet die Landwirtschaftspolitik in der Schweiz offensichtlich einen breiten Konsens in der Bevölkerung.

Worauf sollte die Agrarpolitik in Zukunft achten?

Angesichts des zu erwartenden deutlich forcierten Strukturwandels zeichnet sich ein strukturpolitisches Problem ab: Auf der einen Seite gibt es Regionen, in denen eine ausreichende Anzahl von expansionsfähigen Betrieben vorhanden ist, die in der Lage wären, frei werdende Produktionskapazitäten aufgebender Betriebe zu übernehmen. Es gibt aber auch Gebiete, deren Landwirtschaft von kleinen bis mittelgroßen Betriebseinheiten geprägt ist (z.B. große Teile Süddeutschlands). Was geschieht dort mit den frei werdenden Kapazitäten, wenn die zur Aufnahme bereiten Betriebe weitgehend fehlen?

Dabei handelt es sich um eine Frage, die die Volkswirtschaft insgesamt angeht. Die Flächen unkontrolliert brach fallen zu lassen, dürfte in vielerlei Hinsicht eine inferiore Lösung darstellen. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten kann es sich die deutsche Volkswirtschaft überhaupt nicht leisten, Flächen in größerem Umfang ungenutzt zu lassen, zumal ehrgeizige Ziele für die Nutzung nachwachsender Rohstoffe bereits formuliert wurden. Das betrifft sowohl die stoffliche Verwendung in der Industrie als auch die CO_2-neutrale energetische Nutzung. Für siedlungsferne Standorte mit mangelhaften strukturellen Voraussetzungen sind daher neue Bewirtschaftungskonzepte gefordert. Die modernen EDV-gestützten Technologien bieten geradezu ideale Voraussetzungen dafür. Schon vor Jahren, als GPS-gesteuerte Systeme in der Feldbewirtschaftung Erfolg versprechende Zeichen setzten, fand man in den landwirtschaftlichen Fachzeitschriften den Jubelruf: »Endlich eine Technologie, die nicht nur im großbetrieblichen Einsatz von Nutzen ist.« Dabei sah man vor allem die Flurstück übergreifende Einsatzmöglichkeit, auch über die Grenzen mehrer Besitzer hinweg, da man mittels der genauen Ortung und Quantifizierung von Aufwendungen und Naturalerträgen zu »gerechten« Abrechnungen zwischen den Beteiligten kommt.

Die Gewannenbewirtschaftung – so nennt man diese Bewirtschaftungsform – ist in der Tat ein Erfolg versprechender Ansatz, einer fortschreitenden Aufgabe der Flächennutzung in den gekennzeichneten problematischen Regionen entgegenzuwirken. Beim Aufbau geeigneter Organisationsformen könnten die in solchen Regionen meist ohnehin bestehenden Maschinenringe eine wichtige Rolle spielen. Dies wäre auch ein Ansatz für die regionale Politik, um ähnlich wie bisher bei der Flurbereinigung, einen entsprechenden Druck auszuüben.

Kooperative Modelle, zu denen man traditionell eher in Süddeutschland neigt, sind nicht die einzige denkbare Lösungsform. In Norddeutschland zum Beispiel hat man eine privatwirtschaftlich organisierte Initiative entwickelt, die interessierten Landwirten die Mitbewirtschaftung anderer landwirtschaftlicher Betriebe vermittelt, wenn deren Betriebsleiter sich entweder ganz zurückziehen oder auch nur die Außenwirtschaft aufgeben wollen. Betriebsmanager nennt man die Landwirte, die diese Leistung vollbringen. Für die Agrarpolitik wären damit folgende Konsequenzen verbunden:

- Erstens: Das wahrscheinliche Ausmaß und die regionale Verteilung des Problems aus der landwirtschaftlichen Nutzung fallender Flächen ist mit geeigneten Untersuchungsansätzen zu ermitteln.
- Zweitens: Es sind Konzepte für Eigentumsflächen übergreifende Landbewirtschaftung unter Einbeziehung bereits bestehender Organisationen zu erarbeiten sowie die politischen und organisatorischen Voraussetzungen für deren Umsetzung zu schaffen.