

Wilhelm Niebuer

Suche nach neuen Leitbildern

1984 – Erste Ansätze einer zukunftsorientierten Agrarpolitik

Die Landwirtschaft Europas erlebt gegenwärtig eine Phase besonderer Unsicherheit. Die in Jahrhunderten gewachsene, bäuerlich strukturierte Landwirtschaft ist in der Bundesrepublik Deutschland und anderen Ländern Mitteleuropas stark gefährdet. Resignation, Mutlosigkeit und eine gewisse Form aggressiver Enttäuschung haben inzwischen jedes Dorf erreicht. Die aus Unsicherheit und Ratlosigkeit resultierenden Fragen der Landwirte richten sich vornehmlich an die verantwortlichen Vertreter der staatlichen Agrarpolitik; aber auch andere gesellschaftliche Gruppen und Institutionen, wie Kirchen, Verbände der Landwirtschaft, Vertreter der Verbraucher werden in die kontroverse Diskussion einbezogen¹.

Agrarregionen galten in vielen unruhigen Perioden der Geschichte Europas als Zonen der Ruhe und Ausgewogenheit, wenn auch nicht gerade der vollkommenen sozialen Harmonie. Landwirtschaft und ländlicher Raum waren deshalb schon oft Zufluchtsstätten für Bewohner urbaner Ballungsräume. Auch heute werden in häufig romantischer Überbewertung Begriffe wie Gesundheit, Besinnlichkeit und Naturnähe mit einem Leben in Agrarregionen und ruralen Gesellschaften verbunden. So sind Meinung und Praxis weit verbreitet, daß nur noch „auf dem Lande“ wichtige Werte eines natürlichen Lebens in der Freizeit, im Urlaub, in Erholung oder Kuraufenthalten von Mitgliedern urbaner Gesellschaften realisiert werden können.

Jüngste turbulente Entwicklungen in der Agrarpolitik der EG und der Bundesrepublik geben Anlaß – mehr als vielleicht in früherer Zeit agrarischer Instabilität –, eine gründliche und kritische Analyse der Situation des bisher scheinbar durch Wohlstand, Freiheit und Glück gekennzeichneten Agrarsektors vorzunehmen. Zwar behindert noch weit verbreitete Agrarromantik notwendiges rationales und ökonomisches Denken. Landwirte und Bauern jedoch als die unmittelbar Betroffenen können die gegenwärtige Krise der Landwirtschaft und der Agrarpolitik nicht mehr länger ignorieren.

Die Suche nach Ursachen und Schuldigen der Krise in Agrarpolitik² und Landwirtschaft beschäftigt Öffentlichkeit und gesellschaftliche Gruppen seit längerer Zeit; wichtiger jedoch erscheint in der gegenwärtigen Situation das Arbeiten an der Entwicklung neuer und konstruktiver Konzeptionen einer realistischen Agrarpolitik für die Zukunft. Neue Modelle der Agrarpolitik sollten

aber die in der ländlichen Bevölkerung bereits vorhandene Existenzangst, Orientierungslosigkeit und Zukunftsschwäche nicht noch weiter verstärken. Für eine rationale, auf Integration in Gesamtwirtschaft und Gesellschaft angelegte, ermutigende und zukunftsorientierte Agrarpolitik ist eine Fortschreibung traditioneller oder auch die Konzeption neuer Leitbilder der Landwirtschaft und ihrer Struktur notwendig.

Widersprüche und Ärgernisse der EG-Agrarpolitik

Agrarpolitik war in der Vergangenheit oft nur Beschwichtigungspolitik; diesen Vorwurf der Irrationalität kann man auch der EG-Agrarpolitik nicht ersparen, die einst in einem großen Wurf ökonomische Vernunft in ihrem Zielsystem³ formuliert und in der ersten Phase ihrer Entwicklung auch durchzusetzen versucht hatte. In der Folgezeit jedoch erhielten kurz- oder mittelfristige Ziele der EG-Mitgliedsstaaten höhere Priorität, so daß Agrarpolitiker in der EG eindeutige Signale der herannahenden Katastrophe nicht wahrnehmen konnten oder wollten. Eine frühere Reaktion auf die Anzeichen der jetzt beginnenden selbsterstörerischen Phase der EG-Agrarpolitik hätte die Konflikte allerdings auch nicht ganz vermeiden, wohl aber in einem früheren Stadium leichter bewältigen können.

Die EG-Agrarpolitik ist vielfach verflochten mit der europäischen wirtschaftlichen Integration. Agrarpolitik war und ist deshalb zugleich auch immer Europapolitik. Diese gesamtpolitische Bedeutung vermehrt die erschwerenden Rahmenbedingungen der Agrarpolitik ganz wesentlich. Wenn, wie in der EG, agrarpolitische Entscheidungen zugleich auch sicherheitspolitische, währungspolitische, wirtschaftspolitische und andere Konsequenzen implizieren, können agrarische Aspekte in diesem Komplex leicht an Gewicht verlieren. Der Zwang zum europäischen Konsens beinhaltet deshalb sehr häufig die Notwendigkeit der Akzeptanz auch suboptimaler Lösungen in der EG-Agrarpolitik, und ökonomische Rationalität muß nicht selten der Rationalität der europäischen Vertragserfüllung oder der internationalen Verständigung weichen⁴. So lagen in der EG-Agrarpolitik die Schwierigkeiten bisher weniger im klassischen antagonistischen Interessengegensatz zwischen Erzeugern und Verbrauchern, sondern vielmehr in divergierenden Interessen der Nationalstaaten der EG.

Die Kritik an der EG-Agrarpolitik ist so alt wie die EG selbst⁵. Selten in ihrer 25jährigen Entwicklung sind jedoch Widersprüche zwischen Zielsetzung und Realisierung von Agrarpolitik so deutlich geworden wie in der gegenwärtigen Situation. Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit gehören in vielen Bereichen des gesellschaftlichen und politischen Lebens zum Alltag einer pluralistisch und demokratisch verfaßten Gesellschaft. Im Fall der EG-Agrarpolitik – so kommt es auch in der breit angelegten und oft leidenschaftlich geführten Diskus-

sion in den Medien zum Ausdruck – sind besonders schwierige und bedrohliche Langzeitprobleme entstanden. Nur so kann die umfangreiche Agrardiskussion im Fernsehen, in der landwirtschaftlichen Fachpresse, in Massenillustrierten usw. erklärt werden.

1. *Überproduktion*

Ein Ergebnis der protektionistischen EG-Agrarpolitik ist die in allen wichtigen Produktionsbereichen überschrittene Selbstversorgungsgrenze. So betrug der Versorgungsgrad in den Staaten der EG im Wirtschaftsjahr 1982/83 zum Beispiel bei Weizen 140 Prozent, bei Zucker 145 Prozent, bei Butter 131 Prozent und bei Magermilchpulver 147 Prozent (Agrarbericht 1984). Noch nie in der europäischen Geschichte hat es eine so weit über den eigenen Bedarf hinaus entwickelte Produktion an Agrargütern gegeben. Der Begriff „Überschuß an Nahrungsmitteln“ ist angesichts weltweiten Hungers problematisch. Es handelt sich eher um „relative Überproduktion“, weil es zu den Kosten und den Preisen der Agrarproduktion in der EG ohne subventionierten Export keinen Markt in der Welt geben würde.

EG-Agrarprodukte werden so aufgrund überhöhter Preise, durch hohe Verwertungsaufwendungen und die trotzdem noch ständig weiter steigenden Überschüsse („Berge“) zur ärgerlichen Belastung. Wenn noch gar marktentlastende staatliche Interventionen zur Denaturierung oder Vernichtung von Agrarprodukten führen, kann kein rationales Argument von der Sinnhaftigkeit solcher Maßnahmen der Agrarpolitik überzeugen⁶.

Die Perspektiven der Bauern sind nicht weit von der öffentlichen Meinung zu diesem Problem entfernt. Sie produzieren nach ihrem Selbstverständnis lebenswichtige Agrargüter, die für das Grundbedürfnis „Ernährung des Menschen“ unentbehrlich sind, und sehen ihre Tätigkeit aus berufsethischer Sicht als einen wichtigen Dienst für die Gesellschaft. Für den Bauern in der EG – für den Bauern in Deutschland aus traditioneller Produktionsmentalität in besonderer Weise – ist es ein schlimmes Ärgernis, wenn seine Erzeugnisse, die mit hohem Arbeitsaufwand, unter oft schwierigen Klimabedingungen und mit unternehmerischem Risiko produziert wurden, als lästiger Überschuß abgewertet werden.

2. *Überhöhter Aufwand staatlicher Mittel für die Landwirtschaft*

Das System der Marktinterventionen, wie es in den EG-Marktordnungen für inzwischen über 90 Prozent der EG-Agrarprodukte konzipiert und festgelegt wurde, erfordert steigende Anteile der nationalen Budgets. Im Haushaltsjahr 1984 schon war im EG-Haushalt eine Deckung der Ausgaben nicht mehr gegeben; 1985 werden Sonderbeiträge der Mitgliedsstaaten zur Haushaltsdeckung erforderlich (rund 80 Prozent der EG-Ausgaben entfallen auf die Agrarpolitik).

Öffentliche Meinung und nationale Parlamente sind kaum in der Lage, den

komplexen Protektionismus der EG-Agrarpolitik zu würdigen und differenziert zu bewerten. In verständlicher Vereinfachung wird der Landwirt oft nur als Subventionsempfänger, als „Kostgänger“ des Staates und als Empfänger von Transferleistungen der Steuerzahler gesehen. Auch der Landwirt selbst, als der von dieser Agrarpolitik Begünstigte, vermag die in der EG entwickelten und eingesetzten Markt- und Preisregelungen für Agrarprodukte oft nicht mehr zu durchschauen.

Tatsächlich vollzieht sich die Einkommenswirkung des EG-Agrarprotektionismus – von einigen direkt wirkenden Einkommensübertragungen abgesehen – vom einzelnen Landwirt fast unbemerkt über die Produktpreise, die vom einzelnen Landwirt als Marktpreise und nicht als administrative Preise erfahren werden. Weil der landwirtschaftliche Produzent in der EG die Marktpreise als den für ihn gültigen Gegenwert der von ihm an den Markt gelieferten Produkte wahrnimmt, wird er in seiner Produktions- und Unternehmensplanung keine Rücksicht auf mehr oder weniger hohe staatliche Aufwendungen für die Subventionierung des jeweiligen Produktpreises nehmen. Die Unternehmensentscheidungen über Produktmengen können sogar wegen der geltenden Abnahmegarantie marktunabhängig getroffen werden. Das gilt für alle Landwirte in der EG gleichermaßen, sogar für stark exportorientierte landwirtschaftliche Unternehmen, zum Beispiel in den Niederlanden oder in Frankreich, die einen vergleichsweise überproportionalen Anteil des EG-Garantiefonds in Anspruch nehmen.

Im Jahr 1983 überschreiten die EG-Marktordnungsausgaben mit 7,838 Milliarden Mark nach kontinuierlicher Steigerung seit 1977 erstmalig den 50-Prozent-Anteil am Haushalt des Agrarressorts der Bundesrepublik.

3. Naturfeindliche Tierhaltung und umweltzerstörende Landnutzung

Landwirte und Bauern sehen sich einem starken, zunehmenden öffentlichen Meinungsdruck ausgesetzt, der die moderne landwirtschaftliche Produktion für natur- und umweltfeindlich erklärt und landwirtschaftliche Erzeugnisse als schädlich für Gesundheit und Leben darstellt.

Agrartechnologische Entwicklungen und agrochemische Produktionsmittel wurden als Folgen des sehr rasch verlaufenden „technischen Fortschritts“ mit größerer Beschleunigung nach dem Zweiten Weltkrieg auf die landwirtschaftliche Praxis übertragen. Hohe Produktivitätssteigerungen waren Folge dieser Innovationen. Die Tragfähigkeit für Wohn- und Konsumbevölkerung in den neuen Grenzen Deutschlands stieg erheblich, besonders an den von Natur aus ertragschwachen Standorten. Über die Grundversorgung hinaus konnten Agrarrohstoffe in wachsendem Umfang für die Produktion anspruchsvoller Veredlungsprodukte verwendet werden.

Die entwickelten intensiven Agrarproduktionsmethoden, das heißt Verfahren mit vergleichsweise höheren Einsätzen an ertragssteigernden und ertrags sichern-

den Produktionsmitteln und kapitalintensiven Produktionsverfahren in der tierischen Produktion (Massentierhaltung), unterliegen einer harten Kritik. Umstritten sind nicht nur Grenzwerte, die bei mineralischer Düngung und im chemischen Pflanzenschutz beachtet werden sollen, sondern die Anwendung industriell hergestellter Pflanzenschutz Nährstoffe und Futtermittel überhaupt. Die Neuorientierung aller landwirtschaftlichen Produktionsverfahren nur an ökologischen Kriterien wird als „neues“ globales Ziel der Agrarpolitik formuliert.

Den bäuerlichen Familienbetrieb als Leittyp der europäischen Agrar- und Betriebsstruktur berührt diese Diskussion in besonderer Weise. In seinem Selbstverständnis sieht sich der Bauer nicht als Feind und Ausbeuter der Natur, sondern als ihr Bewahrer und als Verantwortlicher für das Naturgleichgewicht in den Agrarregionen. Die Pflegefunktion ist landwirtschaftlichen Produzenten selbstverständlich, weil die Natur als biologischer Standortfaktor Basis des landwirtschaftlichen Unternehmens ist. Die Regeneration dieser natürlichen Ressourcen im Rhythmus der Vegetationsperioden und Fruchtfolgeglieder ist zugleich Voraussetzung für Produktivität und Existenz eines landwirtschaftlichen Betriebs. Landwirte glaubten bisher recht unbefangen, daß sie, im Gegensatz zur Industrie, im Agrarsektor eine naturfreundliche Wirtschaftsweise ausübten. Diese Auffassung kann heute nicht mehr uneingeschränkt gelten. Im Gutachten des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen (1978)⁷ werden die hohen, zum Teil flächendeckenden Anwendungen von Agrochemikalien im Pflanzenbau als bedenklich dargestellt. Eine neuere Untersuchung des Rates (1985) wird die Untersuchung aus dem Jahr 1978 fortschreiben.

Im Zusammenhang mit der ökologischen Diskussion wandelt sich auch das Bild des Bauern in der Sicht der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung⁸, die wenig Verständnis dafür aufbringt, daß ökonomische Zwänge zur Existenzsicherung des Betriebs und der Familie durch eine langfristig ertragssichernde Produktion häufig stärker sein werden als die Neigung des Landwirts, auf technisch-industrielle Produktionsverfahren zu verzichten.

Wenn sich in der Konsumbevölkerung im Zusammenhang mit höheren Ansprüchen an die ökologische Qualität der Agrarproduktion auch Einsichten in die sich dann ergebenden Kostensteigerungen der Produktion mit entsprechenden Preiserhöhungen für Nahrungsmittel entwickeln würden, könnte eine stärker protektionistische Agrarpolitik mit noch höherem Erzeugerpreisniveau und/oder direkten Einkommensübertragungen auf eine breitere Akzeptanz rechnen als bisher.

Die unter den Kurzformeln „Überschußproduktion“, „EG-Finanzierung“ und „Agrarumweltschutz“ dargestellten Probleme der Landwirtschaft sind nur ein exemplarischer Ausschnitt aus der Fülle einer komplexen Agrardiskussion. Die gegenwärtige Aktualität verleiht diesen Fragestellungen allerdings ein besonderes Gewicht.

Agrarpolitik mit dem Anspruch der Zukunftsorientierung wird auch ihre

Auswirkungen für die Welternährungssituation und die Sicherung der Naturressourcen einbeziehen müssen. Das geltende staatliche agrarpolitische Zielsystem (zuletzt im Agrarbericht der Bundesregierung 1985 in leicht variierte Form wieder festgelegt) wird in seinen Zielen und zugehörigen Maßnahmen im Hinblick auf seine Eignung für zukünftige Aufgaben zu überprüfen sein. Dieses überprüfte Zielmittelsystem kann auf die Formulierung neuer Leitbilder für die Landwirtschaftspolitik nicht verzichten, wenn bisherige nicht mehr uneingeschränkt gültig sind.

Einkommenssituation der Landwirtschaft

Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Agrarpolitik stehen allerdings nach wie vor Einkommensprobleme mit ihren Interdependenzen in der Agrarstruktur- und Marktpolitik. Untersuchungen und Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeslandwirtschaftsministerium kreisen seit seiner Einsetzung um diese Fragen.

Die gegenwärtige Einkommensentwicklung in landwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang mit jüngsten EG-Beschlüssen hat nicht den Charakter einer saisonalen Abschwächung, wie etwa bei einer schlechten Ernte. Es handelt sich vielmehr um eine strukturelle, die Existenzen vieler Bauern auf Dauer gefährdende Entwicklung. Die reale Einkommensabsenkung der letzten zehn Jahre scheint sich zu beschleunigen, besonders für die Betriebe im unteren Einkommensbereich, die jetzt endgültig unter die Armutsschwelle sinken werden.

Zur Einkommenssituation der Landwirtschaft veröffentlicht die Bundesregierung in Erfüllung des Landwirtschaftsgesetzes in jedem Jahr eine Untersuchung, den „Agrarbericht“. Dieser kann in Verbindung mit Untersuchungen agrarwissenschaftlicher Institute ein hinreichend zutreffendes Bild der Einkommenssituation vermitteln, die seit mehreren Jahren durch eine wachsende Differenz zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen gekennzeichnet ist.

Landwirtschaftliche Einkommen weisen eine sehr starke intrasektorale Differenzierung auf. Differenzierungskriterien sind zum Beispiel Betriebsgröße, Betriebsform und Region. Neuere Untersuchungen⁹ lassen erkennen, daß der Person des Betriebsleiters und damit in der Regel auch der Hauptarbeitskraft des Betriebs großer Einfluß auf die Einkommensbildung zukommt (35 Prozent), während dem Naturstandort eine untergeordnete Bedeutung zugewiesen wird (5 Prozent).

Auffällig ist auch die diskontinuierliche Verlaufsform der Agrareinkommen, mit kräftigen jährlichen Schwankungen, die im wesentlichen auf Ertragsmengenschwankungen zurückzuführen sind. Höhere Erträge führen trotz des größeren Marktangebots nicht zu entsprechenden Preissenkungen, sondern es erfolgt nur ein unterproportionaler Rückgang der Erzeugerpreise, weil EG-Marktordnungsprodukte fast unbegrenzt zum Garantiepreis abgenommen werden. Nicht Preis-,

sondern Mengenschwankungen bestimmen deshalb Einkommensveränderungen bei mittelfristiger Betrachtung.

Die Agrareinkommenspolitik befindet sich in einer Zwickmühle. Einerseits wurden die Marktordnungspreise in Relation zu den von Landwirten in einer Industriegesellschaft beanspruchten Paritätseinkommen festgelegt, andererseits üben diese vergleichsweise hohen Agrarpreise einen kräftigen Produktionsanreiz auf Standorte der EG mit vergleichsweise günstigen Produktionsbedingungen und Kapazitätsreserven aus. Auch außereuropäische Produktionsgebiete, besonders in den USA, sahen neue Gewinn- und Produktionschancen und nehmen diese wahr. Große Probleme werden so durch Getreidesubstitute aus aller Welt verursacht, die, an den Marktordnungen vorbei, die Agrarpreise in der EG unterlaufen.

Eine Doppelwirkung entstand auf andere Weise: Obwohl das im Vergleich zum Weltmarkt überhöhte Preisniveau einen ständigen Importdruck geschaffen hatte, wuchsen die Einkommenserwartungen der Landwirte weiter, weil die EG-Industrieproduktion stark anstieg und auf Nachfrage sowohl im EG-Bereich als auch außerhalb stieß. Hierdurch konnten die Einkommen im gesellschaftlichen Durchschnitt ansteigen; ihnen folgten in Anpassung wiederum die Einkommensforderungen der EG-Landwirte.

Marktpolitik in Zeiten der Überversorgung

Marktungleichgewichte durch Angebotsüberhänge an Agrarprodukten hätten auch in einer früheren Periode der EG schon eintreten können, wenn nicht eine unerwartet hohe Nachfragesteigerung im Zuge der Wohlstandsentwicklung in der EG eingetreten wäre. Ein weiterer Nachfragezuwachs blieb jedoch aus.

Die rezessive Nachfrageentwicklung¹⁰ wird durch drei vermutlich langfristige Trends erklärt: 1. Die Bevölkerungsentwicklung ist in der EG rückläufig, besonders in der Bundesrepublik. 2. Die Realeinkommen der Erwerbstätigen geben nach; das gilt für das Zentrum der EG noch stärker als für die Peripherie. 3. Die Verzehrgewohnheiten unterliegen einem langfristigen Wandel; rezessiv betroffen sind insbesondere energiereiche Nahrungsmittel und Produkte der tierischen Veredlungswirtschaft. Bereits Nachfragerückgänge nur in der erwarteten Höhe werden das Überangebot relativ weiter anwachsen lassen. Bei weiterer Produktionszunahme würden Marktzusammenbrüche erfolgen, sofern die deutliche Gegensteuerung – wie mit der Milchmengenquotierung begonnen – als kräftige Angebotseinschränkung nicht durchgesetzt werden kann.

Eine strikt marktwirtschaftliche Alternative¹¹ – nämlich durch Preissenkungen bis auf das Weltmarktpreisniveau eine ausreichende Angebotsreduktion zu realisieren – wäre nicht nur realpolitisch ohne jede Durchsetzungschance, sondern enthält hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Agrar-, Ernährungs-, Außenwirt-

schafts- und Europapolitik noch viele Unbekannte. Ein Ansatzpunkt für die Beschränkung der Produktionspotentiale zum Beispiel in der tierischen Produktion könnte die Importbeschränkung für nicht in der EG erzeugte Futterstoffe sein. Importbegrenzungen sind jedoch handelspolitisch schwierig zu handhaben, besonders im Verhältnis zu den USA. Ein leichter zu beschreitender Weg wäre die Eingrenzung flächenunabhängiger Veredelungsproduktion mit administrativen Mitteln, wie zum Beispiel in der Schweiz.

Die Wiederherstellung des Marktgleichgewichts sollte in den 90er Jahren mit Nachdruck betrieben werden. Erste Ansätze sind mit der Milchmengenregulierung seit dem 1. April 1984 bereits vorhanden. Nach ersten Erfahrungen können die zur Zeit diskutierten Besserungen die Wirksamkeit der Marktmengenbegrenzungen noch erhöhen.

Die Präferenzierung der die Marktmengen begrenzenden Instrumente durch die künftige Agrarpolitik kann weniger durch deren ökonomietheoretische Vorzüge als mit schlechten Erfahrungen mit der EG-Marktpolitik in der Vergangenheit begründet werden. In vielen Regionen der EG entwickelten sich sektorale „Agrarscheinblüten“ an Produktionszuwachs und einzelbetrieblichem Wachstum, verbunden mit Erhöhung der Flächen-, Arbeits- und Kapitalproduktivität. Der auf diese Weise stabilisierte oder bei kräftigem einzelbetrieblichem Wachstum sogar gesteigerte Wohlstand in Agrarregionen der EG hatte in den letzten Jahren eigentlich keine reale ökonomische Basis, weil die Verwertung der Produkte innerhalb und außerhalb der EG nur noch durch hohe Transfers aus den Etats der EG-Staaten ermöglicht werden konnte.

Die wichtigste Erfahrung aus der EG-Agrarpolitik scheint zu sein, daß nicht beides garantiert werden kann: Produktmenge und Produktpreis. So einleuchtend nach den einfachsten Einsichten der Markttheorie diese Erfahrung sein mag, so hat man schon bei Gründung der EG mit der ersten Konzeption von Marktordnungen gegen diese Einsicht verstoßen.

Es zeugt von ökonomischer Rationalität der EG-Bauern, daß sie jede in den Marktordnungen zur Einkommenserhöhung enthaltene Chance wahrgenommen haben. Es spricht wenig dagegen, daß landwirtschaftliche Unternehmer, bei in Zukunft begrenzten Produktionsmengenzielen, jede Möglichkeit der Gewinnsteigerung durch andere Formen und Instrumente wie Rationalisierung, Kostensenkung im produktspezifischen Aufwand, Qualitätserhöhung usw. betreiben können und werden.

Möglichkeiten, dem Zwang der Produktmengenbegrenzung durch Export der Überschüsse in Nahrungsdefizitgebiete der Welt auszuweichen, sind aus ökonomischer Sicht nicht gegeben. Der Export von Agrargütern vorbei an Weltmärkten ist von einer viel zu großen Zahl von Nebenbedingungen abhängig, die nicht in der Entscheidungskompetenz der EG-Staaten liegen. Unsicherheiten durch wechselnde politische und rechtliche Entscheidungsträger bei dieser Art von Agrarhandels-

partnern der EG würden die Risiken einer solchen Politik erhöhen und langfristige Produkt- und Marktstrategien sehr erschweren.

Auch aus humanitären Gründen wäre Nahrungsmittelhilfe als Agrarexport keine sinnvolle Alternative. Alle Strategien zur Minderung von Hunger und Mangel in den Ländern der Dritten und Vierten Welt sind auf die Stärkung der Eigenproduktion in diesen Ländern ausgerichtet. Ressourcen aus Industrieländern sollten deshalb sinnvollerweise auf diese Agrarentwicklung gelenkt und nicht durch Transfer von Agrargütern erübrigt werden. Beiträge zur Sicherung der Ernährung in von Katastrophen heimgesuchten Gebieten und zur Hilfestellung bei der Eigenentwicklung der Agrargüterproduktion in den Mangelgebieten könnten aus der gegenwärtigen Produktionskapazität geleistet werden. Im übrigen würde eine Mengenabflußstrategie zur Verwertung der Überproduktion an Agrargütern im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe die finanziellen Schwierigkeiten der EG-Agrarpolitik nicht beheben, sondern noch verschärfen.

Agrarpolitik in der Bundesrepublik – neue Leitbilder

Die nationale Agrarpolitik wird entsprechend dem wohl auch in Zukunft verbindlichen Ziel-Mittelsystem der staatlichen Agrarpolitik neben Nahrungssicherheit und Marktgleichgewicht das Einkommens- und Strukturproblem besonders berücksichtigen müssen. Wichtige Komponenten der Agrarentwicklung in der Bundesrepublik werden auch weiterhin der durch technischen Fortschritt ermöglichte Produktivitätszuwachs und die durch gesamtwirtschaftliche Entwicklungen induzierten steigenden Einkommenserwartungen der Landwirte sein. Diese Bestimmungsgründe der Agrarentwicklung werden zur Erhöhung der Ansprüche an die Faktorentgelte für „Arbeitspotentiale und Kapitaleinsatzmengen“ landwirtschaftlicher Betriebe beitragen.

Eine gezielte rasche Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebs- und Agrarstruktur in der Bundesrepublik entsprechend einem Strukturmodell wie 1968 im sogenannten EG-Mansholt-Plan wäre utopisch. Eine solche Entwicklung könnte durch Agrarpolitik unter den Rahmenbedingungen der parlamentarisch-demokratischen Grundordnung administrativ auch nicht erzwungen werden. Sie wäre politisch nicht erstrebenswert, weil unter den absehbaren sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen der nächsten Jahrzehnte viele, möglichst dezentrale und regional gestreute Agrararbeitsplätze, gegebenenfalls auch Teilarbeitsplätze, den erwarteten technologischen Strukturwandel in seinen gesellschaftlichen und kulturellen Konsequenzen in sinnvoller Weise mildern sollten.

Die neue Betriebsleitergeneration (1985–2030) wird weder strukturell Einkommensverzicht üben noch eine gesellschaftlich unterprivilegierte Position einnehmen wollen. Nach neueren Untersuchungen¹² hat die junge Generation allerdings im

ländlichen Raum eine vergleichsweise starke Bindung an Hof, Heimat und ländliches Umfeld erhalten oder auch neu entwickelt.

Unter der Annahme weiter steigender Arbeitsproduktivität kann jedoch keinesfalls allen landwirtschaftlichen Betrieben – im Jahr 1984 ca. 350 000 Vollerwerbsbetriebe – eine Existenz für die nächste Generation durch ein agrarpolitisches Programm gesichert werden. Agrarpolitik könnte aber die Bedingungen verbessern, die der nachwachsenden Generation im ländlichen Raum ein sinnvolles Verbleiben in Agrarregionen oder in der Peripherie von Verdichtungsräumen ohne Einbußen am Einkommen und an „Lebensqualität“ nicht nur ermöglichen, sondern auch attraktiv machen. So könnte in vielen landwirtschaftlichen Betrieben ein Teil der nichtmarktfähigen Wohlfahrtswirkungen der Agrarproduktion im Naturschutz, in der Landespflge, in der ländlichen Ver- und Entsorgung, in der Kommunalwirtschaft usw. von ausgeschiedenen Haupterwerbslandwirten jetzt als Dienstleistung professionell erstellt werden, um den Arbeitsplatz zu erhalten.

Das Einkommen aus diesen paralandwirtschaftlichen Tätigkeiten müßte mindestens so bemessen sein, daß kein Anreiz mehr zur landwirtschaftlichen Marktproduktion besteht. Die Finanzierung dieser Wohlfahrts-Dienstleistungen sollte aus den mit einer Politik der Mengenbegrenzung eingesparten Marktordnungsmitteln möglich sein.

Die Gesellschaft hat zu Unrecht bisher keinen Versuch unternommen, „social benefits“ der Landwirtschaftsproduktion zu ermitteln und zu entlohnen. Die für Gesamtwirtschaft und -gesellschaft erbrachten Leistungen zum Schutz und zur Sicherung der Natur können als „Umweltlohn“ definiert werden. Ländliche Bevölkerung hat über viele Generationen Landwirtschaft im Nebenerwerb betrieben. Die Annahme, daß junge Landwirte unter günstigen Rahmenbedingungen ebenfalls Nebenerwerbslandwirtschaft betreiben wollen, erscheint begründet. Die Agrarstruktur würde sich nicht dramatisch verändern, wenn sehr viele landwirtschaftliche Betriebe etwa bis 90 Prozent im Nebenerwerb bewirtschaftet würden, im Vergleich zu ca. 60 Prozent in der Gegenwart.

Eine wichtige Nebenbedingung des Leitbilds einer marktentlastenden und umweltfreundlichen Agrarpolitik ist die „Abwanderung von Boden“¹³ aus der marktorientierten Agrarproduktion. Neben Aufforstung, von staatlicher Forstwirtschaft und von Forstwissenschaft präferiert, können auch Möglichkeiten der Offenhaltung der Landschaft durch Flächenbewirtschaftung ohne Agrarmarktproduktion oder zumindest mit stark verringerter Produktionsintensität genutzt werden.

Es wäre förderungswürdig, potentiellen Betriebsleitern, die vor ihrer Berufsentcheidung zur Landwirtschaft im Vollerwerb stehen, für eine Berufstätigkeit als „Dienstleistungslandwirt“ mit paralandwirtschaftlichen Funktionen Anreize durch Mindesteinkommen und soziale Sicherung zu schaffen. Für ältere Betriebsleiter, deren Betriebe schon nach den vorliegenden Gegebenheiten keinen Hof-

nachfolger haben werden, könnte der Übergang in die Altersruhestandsphase mit einem sozialpolitischen, aber auch strukturbildenden Instrument wie der Landabgaberente, auch in kapitalisierter Form, wesentlich erleichtert und von Kapitalverlusten weitgehendst befreit werden¹⁴.

Einzelbetriebliches Wachstum im Rahmen der Marktobergrenzen darf in einer grundsätzlich marktorientierten und freien Gesellschaft jedoch nicht ausgeschlossen sein. Die neuen Rahmenbedingungen der Agrarpolitik müssen diesen inneren Strukturwandel weiterhin ermöglichen, weil nur so optimierte technische Möglichkeiten Entwicklungschancen haben und ihr Einsatz durch die noch verbliebenen „Marktlandwirte“ im Faktoreinkommen honoriert würde. Ein Festschreiben der jetzigen Agrar- und Betriebsstruktur kann insofern nicht Leitbild einer offen formulierten, auf die Zukunft ausgerichteten Agrarpolitik sein.

Problematisch ist allerdings die nicht zu vermeidende Selektion der jetzt noch landwirtschaftlich Erwerbstätigen nach „Dienstleistungslandwirten“ und „Marktlandwirten“. Diese zwei Gruppen von Landwirten unterscheiden sich wesentlich durch ganz fehlende bzw. noch weiterhin gegebene Wachstumsmöglichkeiten ihrer Einkommen und Kapitalausstattung. Schließlich hätte der auch im Dienstleistungsbereich nicht mehr benötigte Bauer als Marktlandwirt erst recht keine Chance und würde durch Unterschreiten der Armutsgrenze¹⁵ zum „Sozialhilfe-landwirt“.

In einem fortgeschriebenen Ziel-Mittelsystem staatlicher Agrarpolitik sollte eine kluge Kombination („Maßnahmen-Mix“) von traditionellen marktorientierten Instrumenten der Agrarpolitik, ergänzt durch die oben dargestellten sozialen, ökonomischen und beschäftigungsorientierten Maßnahmen, den instabil gewordenen Agrarkomplex einem neuen Gleichgewicht zuführen können. Der gesellschaftliche Konsens als Basis dieser Politik wäre als Leitbild einer zukünftigen Agrarstruktur neu zu formulieren.

Bei der Auswahl und Gewichtung der Instrumente ist eine Kombination anzustreben, die unter Beachtung sozialer und ökologischer Ziele den deutlichsten Effekt für die Erreichung des Marktgleichgewichts für Agrarprodukte ergibt. Nur unter dieser Gleichgewichtsbedingung wird der Markt seine Funktion der Preis- und Mengenregulierung für Inputs und Outputs erfüllen können und verwaltenden und lenkenden Modellen der Agrarpolitik überlegen sein.

Pluralität in der Leitbilddiskussion

Der bäuerliche Familienbetrieb als Leitbild staatlicher Agrarpolitik in der Bundesrepublik und in der EG ist keineswegs unumstritten. Die Bundesregierung hat trotzdem in einer umfangreichen Erklärung dieses Leitbild ihrer Agrarpolitik erneut bekräftigt und begründet¹⁶. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler schei-

nen sich mehrheitlich von diesem Leitbild zu distanzieren und entwickeln neue Rechts- und Organisationsformen der landwirtschaftlichen Produktion. Zumindest als traditionelles, familienintegriertes Grundmuster der Agrarstruktur wird der bäuerliche Betrieb als anachronistisch dargestellt¹⁷. Der 4. Kongreß der Europäischen Agrarökonomen (EAAE) im September 1984 bot ein breites wissenschaftliches Forum für die Leitbilddiskussion. Die Bandbreite der Strukturmodelle reichte von kollektiven Formen wie der sozialistischen Produktionsgenossenschaft bis zum traditionellen Familienbetrieb.

In der Auseinandersetzung mit alternativen Leitbildentwürfen treten nicht selten Illusionen folgender Art auf:

- Bei der Grundannahme einer strikt marktwirtschaftlichen Agrarpolitik seien Strukturentscheidungen nicht erforderlich, weil Schrumpfs- und Wachstumsprozesse innerhalb des Agrarsektors die Strukturanpassung bereits bewirken.

- Bei der Formulierung neuer Leitbilder der Agrarstruktur genüge ein Maximum an ökonomischen Vorzügen für die Akzeptanz des Leitbilds bei den Betroffenen.

- Bei der Einführung eines überzeugenden neuen Strukturmodells würden administrative Maßnahmen ausreichen, um den ökonomisch, ökologisch oder sozial besseren Zustand der Landwirtschaft herzustellen.

Voraussetzung für die Wirksamkeit und Übertragung fortgeschriebener oder ganz neuer Strukturmodelle sind die Beteiligung der Betroffenen an der Mitverantwortung für Planung und Durchführung und eine massive Absicherung vor negativen Einkommensfolgen. Kaum in einem anderen gesellschaftlichen Bereich wie in der Landwirtschaft hat die Struktur- und Kulturtradition der jeweiligen Region eine so große Bedeutung für die mindesterforderliche Akzeptanz einer gesamtwirtschaftlich unumgänglichen Strukturanpassung. Zur Befriedigung und Entspannung der agrarpolitischen Atmosphäre sind neben Modellphantasie vor allem Glaubwürdigkeit der Motive und angemessene Finanzmittel zum Einkommensausgleich notwendig.

Thesen für eine zukunftsorientierte Agrarpolitik

1. Agrarpolitik sollte in Zukunft wieder mehr sein als Interventionspolitik, nämlich rationale Politik zur Begleitung, Sicherung und Förderung der Agrarentwicklung in einer Industriegesellschaft.

2. Agrarpolitik darf keine Politik zur Verhinderung von Mobilität und zur Behinderung von Innovationen der Produktivitätsentwicklung sein.

3. In staatlichen Haushalten wird die Agrarpolitik in Zukunft mit geringen Ansätzen rechnen müssen. Die verbleibenden Mittel sollten gezielter in ökologische und soziale Zielbereiche gelenkt werden.

4. Eine ökologisch verträgliche Agrarproduktion ist für eine auf Zukunft angelegte Agrarpolitik „natürliche“ Voraussetzung überhaupt.

5. Die Agrardiskussion wird in Zukunft nicht auf die von der Agrarpolitik unmittelbar Betroffenen – im wesentlichen die landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung – beschränkt bleiben. Dadurch sollte der politische und gesellschaftliche Stellenwert des Agrarsektors eine Stärkung erfahren.

Die Umsetzung der in diesen Thesen implizierten Ziele einer zukünftigen Agrarpolitik sollte nicht als langfristige, sozusagen abstrakte Aufgabenstellung für Wissenschaft und Politik verstanden werden. Vielmehr sprechen Indikatoren im gesellschaftlichen Umfeld der Landwirtschaft und im Agrarsektor selbst für eine zügige Realisierung einer neu formulierten, in Ansätzen in diesem Beitrag diskutierten Agrarpolitik. Auch verlangt die ökonomische Vernunft dringend den sorgsamsten Umgang mit den Ressourcen der Natur und der Gesellschaft bereits in mittelfristiger Zielsetzung, damit existentielle Schäden für Europa verringert, besser ganz vermieden werden.

ANMERKUNGEN

¹ EKD-Denkschrift „Landwirtschaft im Spannungsfeld“ (1984).

² K. Hagedorn, Krise der praktischen Agrarpolitik – Versagen der Theorie der Agrarpolitik, in: Wirtschaftsdienst 1983, H. 3, 143 ff.

³ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Art. 38–42 (BGBl. 1, 1957 II, 753, 766).

⁴ B. May, Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft (Bonn 1982) 81 ff.

⁵ H. Niehaus, H. Priebe, R. Plate, in: Hilfe zur Selbsthilfe für die Landwirtschaft. Tagungsprot. d. Aktionsgem. Soz. Marktw. (24. 1. 1958); U. Koester, EG-Agrarpolitik in der Sackgasse (Baden-Baden 1977); E. Harsche, Gesellschaftspol. Aspekte europäischer Agrarpolitik, in: dieser Zschr. 199 (1981) 231–244; B. Molitor, Nationalökonomie und Politik, in: Marktwirtschaft und Wohlfahrtsstaat (HWWA 1982) 15–18.

⁶ EG-Kommission: 1982 Intervention bei Gemüse, Obst: 1,88 Mio. t = 7,08 % der Erzeugung mit Kosten in Höhe von 630 Mio. DM. Nur ein Teil wurde vernichtet; der größere Teil wurde verfüttert oder zu Alkohol verarbeitet.

⁷ Bundestagsdrucks. 8/1838 und Ber. ü. Ldw., H. 197, 1981.

⁸ F. Kromka, Selbst- und Fremdbild der dt. Landwirte, in: Agrarwirtschaft (1981) 240 ff.; J. Ziche, Die Landwirtschaft in der öffentl. Meinung, in: Landw. im Blickpunkt (Schrift. f. ldl. Sozialfragen, H. 91).

⁹ W. Cordts, Cl. H. Hanf, Intrasektorale Einkommensstreuung in der Landwirtschaft (Hiltrup 1983).

¹⁰ G. Thiede, Rückgang des Nahrungsverbrauchs in der Bundesrepublik und in der EG, in: AED Verbraucherdienst, H. 5 (1984) 91–93.

¹¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftl. Entw., Jahresgutachten 1984, Ziff. 428 ff., Bundestagsdrucks. 10/2541; Jg. 80, Ziff. 455 ff.; Jg. 83, Ziff. 584 ff.; W. Engels, A. Gutowski, Kronsberger Kreis. Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (Frankf. Inst., H. 8, 1984).

¹² U. Planck, Landjugendliche werden Erwachsene (Inst. f. Agrarsoziol., Univ. Hohenheim 5/1983, Ms.).

¹³ G. Weinschenk, Zur Problematik der Fortsetzung gegenwärtiger Entwicklungstendenzen im Agrarbereich, in: Agrarwirtschaft 4/79.

¹⁴ Nach Untersuchungen von E. Harsche und St. Schlitz in Hessen und für das Bundesgebiet wird allein aufgrund der Altersstruktur ein wesentlich größerer Teil der Betriebe bis zum Jahr 1999 aufgegeben als bisher angenommen; bis zu 300 000 Bauernhöfe sind ohne Nachfolger (H. 2 u. 3, 1984, Agrarw. u. Ges., Gießen).

¹⁵ H. Krüll, Wieviel Bauern unterschreiten die amtliche Armutsgrenze?, in: Agrarwirtschaft (1984) 261–264. P. Pascher, Armut unter Bauern, in: Dt. Bauernkorrespondenz 10/1984.

¹⁶ AGRA-EUROPE 42/84, Sonderbeilage „Perspektiven für den bäuerlichen Familienbetrieb“.

¹⁷ E. Harsche, Die Landwirtschaft in der Industriegesellschaft, in: Land, Agrarwirtschaft und Gesellschaft 11 (1984) 3–58.