©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Laufener Seminarbeitr. 4/95, S.121-130 • Akad.Natursch.Landschaftspfl. (ANL) - Laufen/Salzach 1995

Künftige Landbewirtschaftung flächendeckend oder nur mehr auf Agrarinseln?

Alois HEISSENHUBER

Einleitung

Die Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland war nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst geprägt von dem Ziel, die Verbraucher ausreichend und zu günstigen Preisen mit Lebensmitteln zu versorgen. Im Zusammenspiel von staatlichen Stützungsmaßnahmen, Außenschutz und Nutzung des technischen Fortschritts konnte die Landwirtschaft eine enorme Leistungssteigerung erreichen und damit die vorgegebenen Ziele schließlich sogar übererfüllen. Das heutige Problem besteht aus volkswirtschaftlicher Sicht darin, die durch Überproduktion verursachten Marktordnungskosten zu begrenzen, Konflikte mit Handelspartnern zu entschärfen und die Umwelt weitgehend zu schonen. Aus landwirtschaftlicher Sicht werden faire und verläßliche Rahmenbedingungen gefordert.

1 Bisherige Entwicklung auf dem Agrarsektor

1.1 Nutzung des technischen Fortschritts

Die Veränderungen in der Landwirtschaft während der letzten 50 Jahre sind wesentlich durch den technischen Fortschritt geprägt worden. Die Nutzung des technischen Fortschritts kann eine Produktionssteigerung bei gleichbleibendem Aufwand, eine Kostensenkung bei konstantem Ertrag oder eine Kapazitätsausweitung ermöglichen (vgl. REISCH & ZEDDIES 1993, S.26).

Als Beispiel für die Produktionssteigerung, auch als biologisch-technischer Fortschritt bezeichnet, seien die in Tabelle 1 angeführten Ertrags- bzw. Leistungsdaten genannt.

Der mechanisch-technische Fortschritt wiederum ermöglicht eine Kostensenkung durch Einsparung an Arbeitszeit. Abbildung 1 informiert für ausgewählte Produktionsverfahren über den Arbeitszeitbedarf in den 50er und den 90er Jahren. Die in den 50er Jahren üblichen Werte stellen die Ausgangsgröße dar, die gleich 100 gesetzt wurde. In den 90er Jahren liegen die entsprechenden Zahlen fast durchwegs (mit Ausnahme der Milchkuhhaltung) nur mehr bei rund 10% des ursprünglichen Wertes. In der Praxis finden sich aber heute schon Betriebe, die nochmals deutlich niedriger liegen. Auch wenn die angegebenen Werte stellvertretend für einen relativ großen Schwankungsbereich stehen, verdeutlichen sie doch das enorme Ausmaß des technischen Fortschritts im Laufe von rund vier Jahrzehnten. Allein aus den genannten Zahlen ist abzuschätzen, daß ein Vollerwerbs-Familienbetrieb der 50er Jahre im Laufe der Zeit trotz Abgabe von Arbeitskräften nur durch betriebliches Wachstum in der Lage war, noch zwei bis drei Familien-Arbeitskräfte auszulasten, um seinen Status zu behalten. In vielen Betrieben war dies offensichtlich nicht möglich, so daß die logische Konsequenz darin bestand, in den Nebenerwerb zu wechseln oder gar den Betrieb ganz aufzugeben. In Abbildung 2 wird dies verdeutlicht. Demnach halbierte sich die Zahl der Betriebe in den vergangenen dreißig Jahren, während zugleich der Anteil der Nebenerwerbslandwirte von 33 auf rund 50 % angestiegen ist.

Der Nutzen des technischen Fortschritts kam aber wesentlich auch den Konsumenten zugute. So brauchen heute in der Bundesrepublik Deutschland vom Gesamtverbrauch der privaten Haushalte nur mehr gut 16% (BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN = BMELF, Statist. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1994, S. 479) für Nahrungs- und Genußmittel ausgegeben zu werden. Dieser Anteil ist in den vergangenen Jahrzehnten laufend gesunken. Nahezu in allen anderen europäischen Ländern liegen die entsprechenden Anteile teilweise deutlich höher. Zugleich hat sich der Anteil der Verkaufserlöse der Landwirtschaft an den Verbraucherausgaben für Nahrungsmittel deutlich reduziert. Er lag 1970/71 noch bei ca. 50% und beträgt 1990/91 nur mehr rund 30%. Aus den genannten Zusammen-

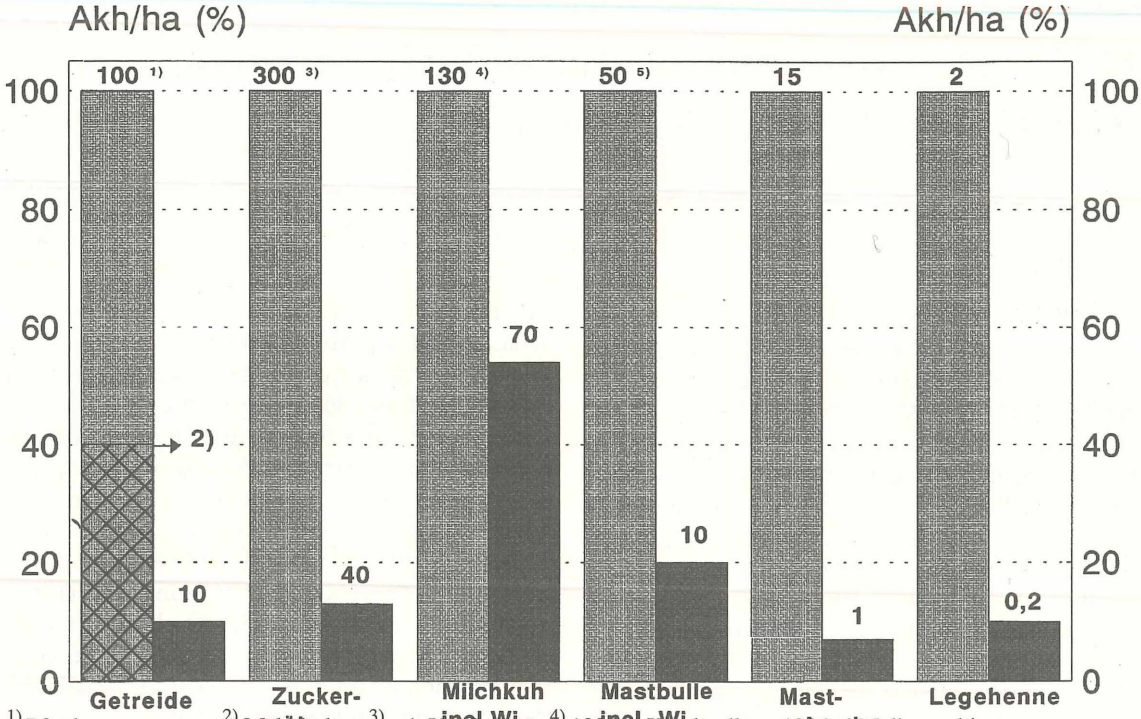
Tabelle 1

Produktionssteigerung bei Getreide und Milch in der Bundesrepublik Deutschland von 1950/52 bis 1990/92

Getreideerträge in der Bundesrepublik Deutschland (Statistisches Bundesamt)	
1950/52	24,5 dt/ha
1970/72	37,2 dt/ha
1990/92	59,8 dt/ha
ilchleistung in der Bundesrepublik Deutschland (ZMP)	
1950/52	2.684 kg/Kuh u. Jahr
1970/72	3.790 kg/Kuh u. Jahr
1990/92	4.960 kg/Kuh u. Jahr

ZMP = Zentrale Markt- und Preisberichterstattung der Land-, Forst- und Ernährungswissenschaft

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)



1) Pferdeanspannung 2) Mähdrescher 3) mit Vereinzeln 4) 180 bei Handmelken; 130 bei Melkmaschine
(Zahlen über den Säulen entsprechen Akh je Einheit)

Abbildung 1

Arbeitszeitbedarf und technischer Fortschritt der 50er (hellgrau) und 90er Jahre (dunkelgrau) im Vergleich
(Quelle: WAGGERSHAUER & VOGEL, 1956; von URFF, 1982; KTBL, 1992)

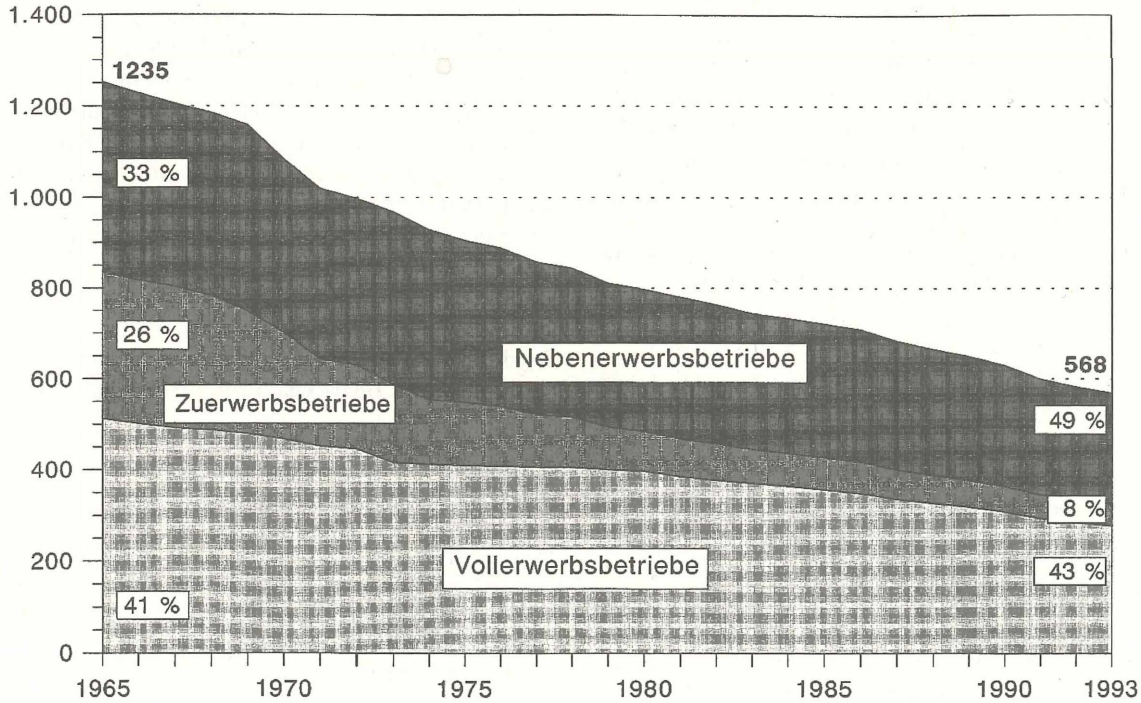


Abbildung 2

Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe nach ihrem Erwerbscharakter (BRD, alte Bundeländer)
(Quelle: BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, Agrarbericht-Materialband 1994)

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

hängen resultiert, daß die landwirtschaftlichen Betriebe gezwungen waren, bei sinkenden Gewinnraten (= Anteil des Gewinns am Verkaufserlös) durch Steigerung des Produktionsumfanges eine dem außerlandwirtschaftlichen Bereich annähernd ähnliche Einkommensentwicklung zu erreichen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen führte das in Teilbereichen auch zu einer steigenden Umweltbelastung. Als Beispiel sei auf die Entwicklung des Viehbesatzes verwiesen, der heute in einzelnen Betrieben z.B. zu einem Gülleanfall führt, der nicht mehr ordnungsgemäß auf der eigenen Fläche verwendet werden kann. Dieses Problem tritt in verschärfter Form dann auf, wenn flächenknappe Betriebe eine innerbetriebliche Aufstockung durchführen, d.h. die Viehbestände erweitern, gleichzeitig jedoch auf die kostenträchtige Flächenaufstockung verzichten und dafür Futtermittel zukaufen.

1.2 EG-Agrarreform von 1992

Die Grundlagen der gemeinsamen Agrarpolitik sind in Art. 39 des EWG-Vertrages von 1957 festgelegt. Als wichtiges Instrument dienten Marktordnungen, die in erster Linie für Bereiche mit einer engen Flächenbindung (z.B. Getreideproduktion, Milchkuhhaltung und Rindfleischerzeugung) eingerichtet wurden. Flächenunabhängig zu betreibende Verfahren - z.B. die Schweinemast und insbesondere die Geflügelhaltung wurden nicht in besonderem Maße für stützenswert angesehen. Eine Begründung für diese Differenzierung mag in der Gefahr zu sehen sein, daß eine Marktordnung durch nahezu unbegrenzte Ausweitung flächenunabhängiger Verfahren überfordert werden könnte. Die Einrichtung von Marktordnungen ermöglichte es der inländischen Landwirtschaft, bestimmte Erzeugnisse weitgehend ohne Konkurrenz vom Weltmarkt zu produzieren. Ein niedriger Weltmarktpreis stellte für den EG-Haushalt kein Problem dar, da die Europäische Gemeinschaft überwiegend als ein Zuschußgebiet galt, weshalb keine Exporterstattungen zu leisten waren. Marktstörungen durch Agrarimporte wurden durch ein ausgeklügeltes Abschöpfungssystem weitgehend vermieden. Der Außenschutz war jedoch nicht lückenlos; so konnten z.B. bestimmte Futtermittel, wie Sojaschrot und sog. Getreidesubstitute (z.B. Tapioka, Maiskleberfutter, Zitruspellets etc.) ohne Begrenzungen importiert werden. Zum Zeitpunkt der EG-Gründung war noch nicht erkennbar, daß diese Futtermittel mengenmäßig eine größere Bedeutung erlangen sollten.

Die bereits angesprochene Nutzung des technischen Fortschritts führte im Laufe der Zeit zu einer Angebotsausweitung, die wesentlich über dem Nachfrageanstieg lag. Daraus folgte, daß bei mehr und mehr Erzeugnissen der Selbstversorgungsgrad von 100% überschritten wurde. Bei den Marktordnungsprodukten mußten zunehmend Interventionsmaßnahmen ergriffen werden, die letztlich durch Lagerhaltung, Wertverlust und Exporterstattungen zu steigenden Marktordnungskosten führten. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, sind diese von 1970 bis 1992 auf knapp 70 Mrd. DM gestiegen. Im Jahr 1992 wurde eine grundlegende Reform der EG-Agrarpolitik vorgenommen. Deren Notwendigkeit kündigte sich schon in den 80er Jahren an, als erstmals

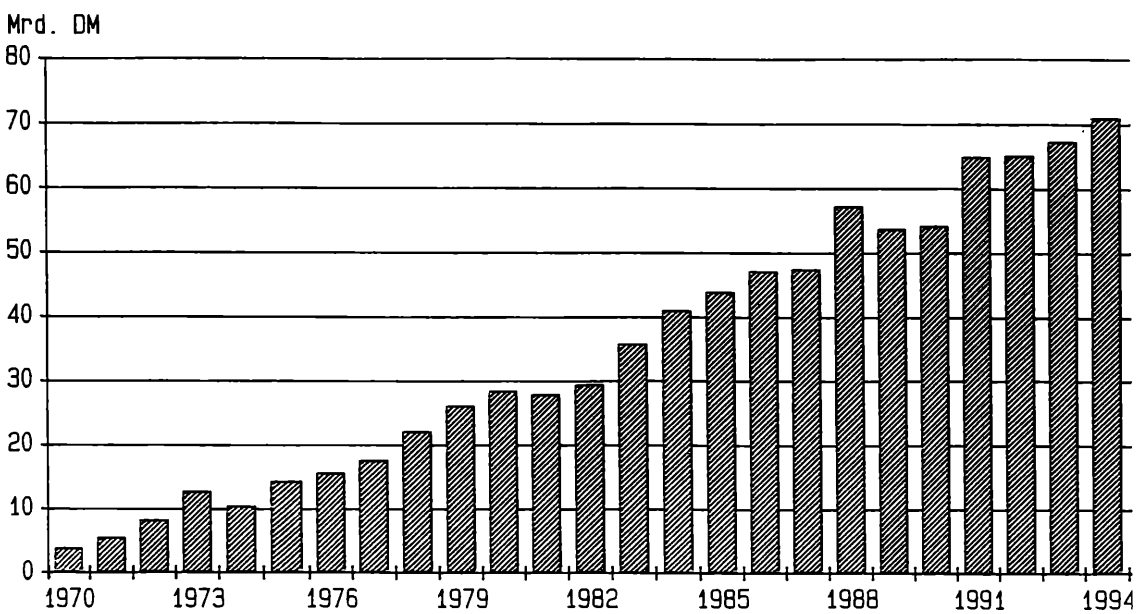


Abbildung 3

Entwicklung der Ausgaben des EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft) insgesamt in Mrd. DM (1970-1994) (Quelle: WOLFFRAM 1994)

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

in größerem Maße Agrarüberschüsse auftraten. Die Situation verschärfte sich durch den im Rahmen der GATT-Verhandlungen geforderten Abbau der Agrarsubventionen. Als Auslöser für die EG-Agrarreform können folgende Punkte genannt werden:

Strukturelle Überschüsse,
steigende Marktordnungskosten und
Konflikte mit den Handelspartnern.

Die Überschüsse an sich stellen nicht das Problem dar; sie werden erst dann zu einem Ärgernis, wenn sich daraus Beseitigungskosten (z.B. durch Exporterstattung) ergeben. Insofern sind die daraus resultierenden Marktordnungskosten als wichtiger Reformauslöser zu nennen, zumal die Effizienz des Mitteleinsatzes immer ungünstiger wurde, d.h. von den bereitgestellten Mitteln zunehmend weniger bei den Landwirten ankam. Die massive Exportstützung der EG hat wiederum zu deutlichen Konflikten mit einigen Handelspartnern geführt. In diesem Zusammenhang müssen die GATT-Verhandlungen genannt werden, deren Ziel u.a. darin besteht, den Handel zu liberalisieren und Subventionen abzubauen.

In der aus den genannten Gründen in Angriff genommenen Reform der EG-Agrarpolitik einigte man sich im wesentlichen auf folgende fünf Maßnahmen (BMELF 1992):

- Deutliche Senkung der Interventionspreise in Richtung Weltmarktniveau,
- Maßnahmen zur Produktionseinschränkung, z.B. obligatorische Flächenstillegung,
- Ausgleichszahlungen zur Kompensation der Einkommensverluste,
- teilweise Beibehaltung des Außenschutzes und
- flankierende Maßnahmen, wie z.B. die Honorierung umweltfreundlicher Produktionsverfahren, die langfristige Flächenstillegung oder die Aufforstung.

Die Konsequenzen der EG-Agrarreform sind vom Prinzip her in Abbildung 4 dargestellt. In der Ausgangssituation (vor der EG-Agrarreform) wird auf Standorten guter Qualität, durch die Preisstützung bedingt, ein relativ hohes Einkommen erzielt. Mit abnehmender Standortqualität ergibt sich ein deutlicher Rückgang des Einkommensbeitrages. Die in der EG-Agrarreform vorgesehene Preissenkung führt auf den besseren Standorten (z.B. mit 80 dt/ha Getreideertrag) zu einem stärkeren Einkommensrückgang als auf den ertragsschwächeren Lagen (z.B. mit 40 dt/ha Getreideertrag).

Zur Kompensation der Einkommensverluste werden Ausgleichszahlungen vorgenommen, die sich z.B. im Getreidebau in Bayern ab 1995/96 auf ca. 600 DM/ha belaufen. Da die Ausgleichszahlungen auf Durchschnittserträge einer Region (z.B. das Bundesland Bayern) ausgelegt sind, werden die überdurschnittlich guten Standorte einer Region gegenüber der bisherigen Regelung benachteiligt, die ertragsschwachen Standorte begünstigt. Das hat zur Folge, daß ertragsschwache Standorte aufgrund der Ausgleichszahlung noch bewirtschaftet werden, obwohl sie unter den gegebenen Preis-Kosten-Verhältnissen schon aus der Produktion ausscheiden würden. Insofern trägt die EG-Agrarreform zur Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Bewirtschaftung im bisherigen Umfang bei. Generell stellt

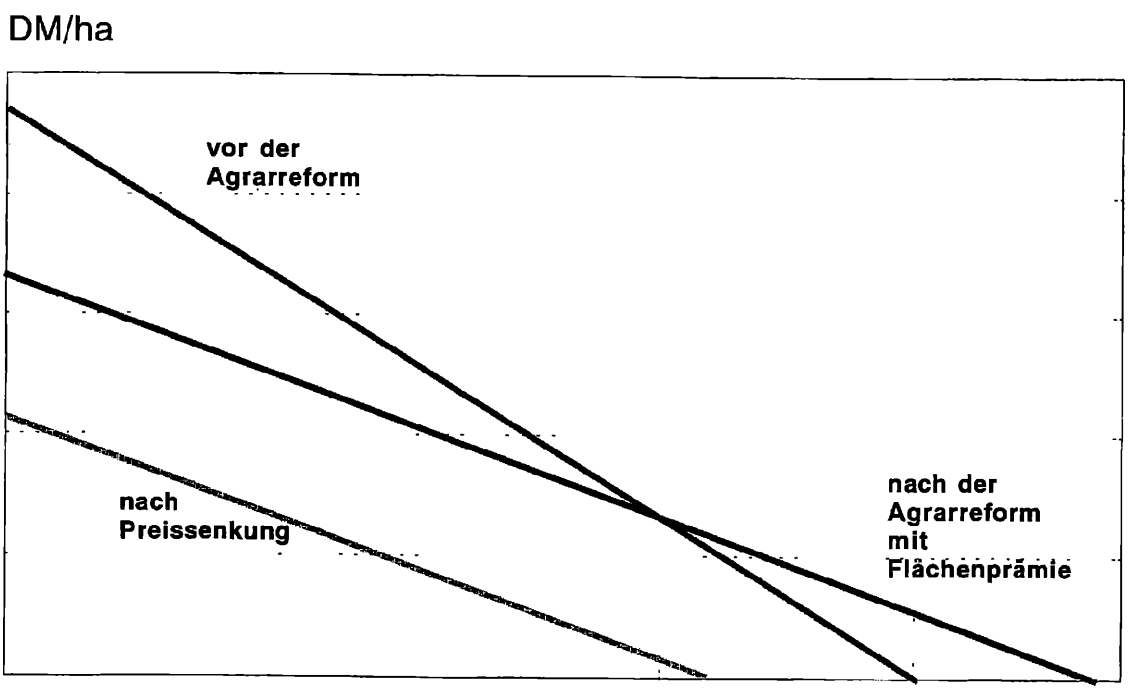


Abbildung 4

Einkommensbeitrag auf Ackerflächen (Marktfruchtbau) in Abhängigkeit von der Standortqualität

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

sich nun die Frage, inwieweit im Rahmen der EG-Agrarreform die ursprünglichen Ziele erreicht wurden. Eine endgültige Beurteilung ist nach nur drei Jahren nicht möglich. Es deutet sich jedoch an, daß die Marktordnungskosten insgesamt nicht verringert werden können. Angesichts der knappen Haushaltslage der Mitgliedsstaaten dürfte dies ein gravierendes Problem darstellen. Darüber hinaus trägt der nach wie vor wirksame technische Fortschritt auch dazu bei, die Überschußsituation zu verschärfen. Aufgrund dieser Probleme wird die Frage diskutiert, ob es insgesamt nicht sinnvoller wäre, die EG-Agrarpolitik generell anders zu gestalten. Eine Gruppe von Leuten stört sich an Maßnahmen, die nicht mit einer Marktwirtschaft vereinbar seien (z.B. Flächenstillegung oder Quotenregelungen), eine andere Gruppe sieht die Belange des Ressourcenschutzes zu wenig berücksichtigt. Die Pläne zur Osterweiterung der Europäischen Union (EU) stellen noch ein weiteres Kapitel dar, auf das aber hier nicht näher eingegangen wird.
Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen Szenarien für die zukünftige EU-Agrarpolitik. Diese werden von unterschiedlichen Gruppierungen in die Diskussion gebracht.

2 Szenarien für die zukünftige EU-Agrarpolitik

In den folgenden Ausführungen werden keine Vorschläge zur Verbesserung und Vereinfachung der derzeitigen Agrarpolitik im Detail diskutiert, sondern generelle Entwicklungslinien aufgezeigt. Folgende drei Szenarien könnten dabei unterschieden werden:

Liberalisierung
Ökologisierung
Fortführung der EU-Agrarreform.

2.1 Szenario 1: Liberalisierung der Agrarmärkte

Die wesentlichen Merkmale dieses Szenarios sind in Tabelle 2 (mittlere Spalte) aufgeführt. Die generelle Wirkung ist bereits in Abbildung 4 zu erkennen. Durch eine Preissenkung werden die Einkommen deutlich reduziert; damit scheiden vermehrt Standorte aus der Produktion aus. Bezüglich des Marktfruchtbaues auf Ackerstandorten bleiben dann nur noch die besten Lagen übrig. In diesem Fall wird von "Agrarinseln" gesprochen. Nach KUHLMANN (1993) dürften sich in der Bundesrepublik Deutschland etwa acht größere Agrarinseln ergeben (vgl. Abbildung 5). In den daran anschließenden Gebieten wird zwar auch noch landwirtschaftliche Nutzung betrieben, wenn auch in einer anderen Form. Insofern beziehen sich die angesprochenen Agrarinseln nur auf den Marktfruchtbau. Auf den weniger guten Standorten dürfte nach einer Senkung der Preise vor allem noch die Rinderhaltung mit ihren unterschiedlichen Intensitätsstufen anzutreffen sein. Generell ist aber in diesem Szenario damit zu rechnen, daß die Bewirtschaftungsintensität sinkt und zunehmend mehr Flächen arbeitsextensiv bewirtschaftet werden. Das heißt z.B., daß sich dort wo

Tabelle 2

Szenarien für die künftige EU-Agrarpolitik

"Fortführung der EU-Agrarreform"	**"Liberalisierung"** Landbewirtschaftung auf wettbewerbsfähigen Standorten	**"Ökologisierung"** Flächendeckende umweltschonende Landbewirtschaftung
Preissenkung (in Richtung Weltmarktpreis) unter Beibehaltung eines teilweisen Außenschutzes und bestimmter Exporterstattungen	**Preissenkung** und **Abbau** des **Außenschutzes**, Verzicht auf Exporterstattungen	**Beibehaltung des Außenschutzes** zur Aufrechterhaltung eines hohen Inlandspreisniveaus oder Abbau des Außenschutzes und Kompensation durch Ausgleichszahlungen
Dauerhafte **flächenbezogene Transferzahlungen** zum Ausgleich der Einkommensverluste bzw. der Wettbewerbsnachteile gegenüber Drittländern	Zeitlich begrenzte Ausgleichszahlungen oder zeitlich gestaffelte Preissenkung als **Anpassungshilfe**	**Wegfall der Exporterstattungen** Einkommenssicherung durch **hohes Inlandspreisniveau** bzw. durch Ausgleichszahlungen
Obligatorische Flächenstillegung als Mittel zur Mengenbeschränkung Bevorzugung der **"Kleinerzeuger"**	**Keine Mengenregulierung**, Ausgleich von Angebot und Nachfrage über den Preis	**Flächendeckende Extensivierung** zur Einschränkung der Erzeugungsmengen auf die Inlandsnachfrage
Flankierende Maßnahmen: Honorierung von Umweltleistungen, Aufforstung, Vorruhestand	Maßnahmen zur **sozial verträglichen** Gestaltung des Strukturwandels Honorierung von **Umweltleistungen** über marktwirtschaftliche Instrumente	**Verschärfung der Umweltauflagen** entsprechend den Richtlinien des ökologischen Landbaues und/oder Förderung umweltschonender Wirtschaftsweisen **Betriebsmittelbesteuerung**

Quelle: nach BERG et al., 1993; WEINSCHENCK, 1986; KUHLMANN, 1993

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

früher Milchkühe gehalten wurden, nun Mutterkühe finden, mit der Konsequenz, daß wesentlich weniger Arbeitskräfte erforderlich sind. Deutlich ansteigen wird aber auch der Anteil der Grenzertragsstandorte, d.h. der Flächen, auf denen sich die Bewirtschaftung generell nicht mehr lohnt. Hier wandelt sich die Kulturlandschaft wieder in eine Naturlandschaft mit all den damit verbundenen Konsequenzen.

Die Struktur der Landwirtschaft und das Landschaftsbild dürften sich bei diesem Szenario gegenüber der jetzigen Situation gravierend verändern (deutlich weniger Betriebe, weniger Kulturlandschaft, mehr Naturlandschaft).

Inwieweit dies positiv oder negativ beurteilt wird, hängt vom "Standpunkt" des Betrachters ab. Welches Niveau an Ressourcenbelastung sich einstellt, ergibt sich aber auch aus der jeweiligen Umweltgesetzgebung. Insgesamt gesehen wird die Zahl der landwirtschaftlich beschäftigten Personen in diesem Szenario am niedrigsten sein.

Positiv muß vermerkt werden, daß sowohl die Belastungen der Steuerzahler als auch der Konsumenten sehr niedrig sein werden, wenn auch darauf hinzuweisen ist, daß die landwirtschaftlichen Produktpreise sowieso nur mehr einen relativ geringen Anteil am Preis der Lebensmittel umfassen. Nicht zuletzt ergeben sich in diesem Szenario die wenigsten Konflikte mit den Handelspartnern.

2.2 Szenario 2: Ökologisierung

Der Begriff Ökologisierung steht in diesem Falle für eine Agrarpolitik, die eine flächendeckende (dem bisherigen Umfang entsprechende) Landbewirtschaftung mit einem möglichst hohem Niveau an Ressourcenschutz sicherstellt. Als Ziel wird die Einführung des ökologischen Landbaues auf der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche vorgegeben (vgl. Tabelle 2).

Da die auf diese Weise erzeugten Lebensmittel höhere Preise bedingen, wären sie auf dem Markt, abgesehen von relativ kleinen Mengen, nicht konkurrenzfähig. Aus diesem Grunde müßten entweder der Außenschutz entsprechend angehoben oder durch Direktzahlungen die Mehrkosten abgedeckt werden. Bezüglich der Realisierbarkeit wird selbst von den Befürwortern dieses Szenarios die Anhebung des Außenschutzes für nicht erreichbar eingeschätzt, zumal dazu innerhalb der gesamten EU der ökologische Landbau verpflichtend vorgeschrieben werden müßte. Als eher realisierbar wird die Variante "Direktzahlung" angesehen, da dieses System

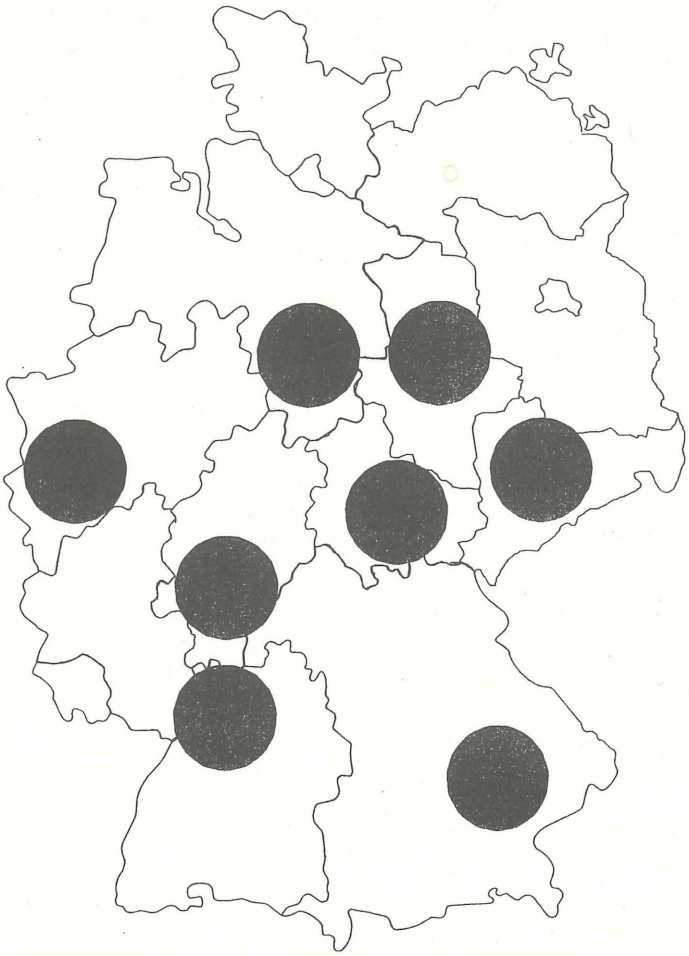


Abbildung 5

Mögliche Agrarinseln in Deutschland
(Quelle: nach KUHLMANN 1993)

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

bereits in der EU-Agrarreform installiert wurde. Auf die verpflichtende Einführung des ökologischen Landbaues könnte man zudem verzichten, wenn Direktzahlungen nur mehr für diese Form der Landnutzung gewährt werden.

Die Befürworter dieses Szenarios sehen darin die Möglichkeit, die erforderliche Rückführung der Produktionsmenge gleichzeitig mit einer Verringerung der Umweltbelastung bei Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung zu erreichen. Als Positivum wird weiterhin angeführt, daß auf diese Weise die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen im Vergleich zu den anderen Szenarien am höchsten sein dürfte.

Kritiker befürchten die Preisgabe einer am gemeinsamen Markt wettbewerbsfähigen Landwirtschaft bei zudem starker Abhängigkeit von staatlichen Zahlungen und bezweifeln, daß mit Einführung des ökologischen Landbaues auf der gesamten Fläche die Umwelt im erhofften Umfang entlastet wird. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, daß sich auch im ökologischen Landbau der Strukturwandel fortsetzt. Zudem wendet man ein, daß entweder die Belastung der Steuerzahler oder die der Konsumenten vergleichsweise hoch sein wird. Nicht zuletzt bleibt die Konformität mit den GATT-Vereinbarungen zu klären.

2.3 Szenario 3: Fortführung der EU-Agrarreform

Mit der EU-Agrarreform wurden Elemente beider vorher genannten Szenarien eingeführt. Insofern stellt sie eine Verknüpfung von Liberalisierung und Ökologisierung, ergänzt durch mengenbegrenzende Maßnahmen, dar. Die EU-Agrarreform stellt also einen Kompromiß der unterschiedlichen agrarpolitischen Vorstellungen dar. Insofern ergibt sich die Frage, welche Elemente bei Fortführung der EU-Agrarreform an Bedeutung gewinnen und welche an Bedeutung verlieren (vgl. auch Tabelle 2). Die wesentlichen Maßnahmen der EU-Agrarreform sind bereits oben dargestellt worden.

Für die Fortführung der EU-Agarreform stehen, vereinfacht gesagt, folgende drei Wege zur Auswahl:

- In Richtung Liberalisierung durch Abbau der staatlichen Transferzahlungen,
- in Richtung Ökologisierung durch Verschärfung der Umweltauflagen und/oder Ausweitung der Transferzahlungen für umweltschonende Methoden der Landbewirtschaftung,
- weiterhin die weitgehende Beibehaltung der eingeführten Instrumente, wie Außenschutz, Exporterstattung, Transferzahlungen und vor allem der Maßnahmen zur Mengenbegrenzungen (z.B. Flächenstillegung und Milchquote).

Den Befürwortern einer Festschreibung der gegenwärtigen EU-Agrarpolitik ist vor allem daran gelegen, den Preis in seiner Funktion zur Einkommenserwirtschaftung zu stärken. Damit soll einerseits erreicht werden, daß der Landwirt sein Einkommen überwiegend durch Erzeugung und Verkauf von Produkten erzielt, andererseits soll vermieden werden, daß die landwirtschaftlichen Einkommen drastisch zurückgehen bzw. zu sehr von den jährlichen Haushaltsentscheidungen abhängen. Als positiv wird noch vermerkt, daß sich bei einer Beibehaltung der jetzigen Regelungen im Vergleich zur "Liberalisierung" keine so drastischen Veränderungen ergeben, sowohl was die Zahl der Landwirte betrifft, als auch was das Landschaftsbild anbelangt.

Kritiker dieses Weges sind der Meinung, daß er schon jetzt zu hohe Kosten verursacht und eine Fortführung im Rahmen der Osterweiterung der EU nicht möglich sein wird. Nicht zuletzt kritisiert man die mit dem Flächenumfang proportional zunehmende Höhe der staatlichen Transferzahlungen.

Insgesamt gesehen hängt es vom politischen Meinungsbildungsprozeß ab, in welcher Richtung sich die EU-Agrarpolitik bewegt. Im folgenden Abschnitt werden grundsätzliche Überlegungen für die zukünftige Landbewirtschaftung, vor allem unter Berücksichtigung umweltpolitischer Aspekte, angestellt.

3 Konzept einer differenzierten Agrarumweltpolitik

Das Ansehen der Landwirtschaft wird heute in mehrfacher Hinsicht belastet. In vielen Fällen werden die Landwirte als Verursacher von Umweltbelastungen genannt, darüber hinaus beeinträchtigen auch Meldungen in den Medien zu Überproduktion, Subventionen und unzureichender Qualität der Lebensmittel das Image der Landwirtschaft. In nicht wenigen Fällen werden die tatsächlichen Verhältnisse verzerrt dargestellt. Die Agrarpolitik ist gefordert, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Landwirten ermöglichen, aus einzelbetrieblicher Sicht so zu wirtschaften, wie es den volkswirtschaftlichen Erfordernissen entspricht. Die Landwirte wiederum sind gehalten, ihren Beitrag für eine gesellschaftspolitisch verträgliche Landbewirtschaftung zu leisten, um der Verantwortung als Landeigentümer und Unternehmer gerecht zu werden. Im Konzept einer differenzierten Agrarumweltpolitik sind die unterschiedlichen Ansätze, welche dies ermöglichen, zusammengefaßt.

3.1 Stufen des Konzeptes

Die Landnutzung orientiert sich bezüglich Art und Intensität generell an den natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen. Bezüglich des Ressourcenschutzes wird heute von der Landwirtschaft verlangt, daß sie bestimmten Mindestanforderungen entspricht. Diese beziehen sich in erster Linie auf den Bereich der abiotischen Ressourcen. Durch die Einhaltung der Kriterien einer "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" bzw. der "guten fachlichen Praxis" läßt sich dies sicherstellen. Die Befolgung dieser Vorgaben führt in Abhängigkeit

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

von den Standorteigenschaften zu unterschiedlichen Konsequenzen für die Landnutzung. So wird z.B. ein Boden mit hoher Sorptionskapazität einen höheren Aufwand an produktionssteigernden Produktionsmitteln ermöglichen als ein relativ durchlässiger Boden, ohne die Ressourcen stärker zu belasten. Desweiteren können auf erosionsgefährdeten Lagen bestimmte Kulturen (z.B. Reihenfrüchte) nicht in dem Maße zum Anbau gebracht werden wie auf weniger erosionsanfälligen Standorten. Insgesamt gesehen sind die Kriterien der "guten fachlichen Praxis" flächendeckend einzuhalten. Die Landwirte haben dafür in der Regel auch keinen Anspruch auf Ausgleichszahlungen. Im Konzept einer differenzierten Agrarumweltpolitik entsprechen diese Mindestanforderungen der Stufe 1 (vgl. Abbildung 6). Das Problem besteht darin, gesetzlich festzulegen, welche Handlungen erlaubt und welche untersagt sind. Eine wesentliche Lücke wird durch die 1996 in Kraft tretende Düngeverordnung geschlossen. Demnach sind Betriebe verpflichtet, Zufuhr und Entzug an Nährstoffen, unter Berücksichtigung unvermeidlicher Verluste, in Übereinstimmung zu bringen. Für die Realisierung von Stufe 1 sind, neben gesetzlichen Vorgaben, als weitere wichtige Ansatzpunkte zun nennen:

Ausbildung und Beratung,

Appell an die Eigenverantwortung der Landwirte,

Demonstrationsvorhaben auf staatlichen Versuchsbetrieben sowie

Durchführung von Feldtagen.

Denkbar wäre darüber hinaus die Anschubfinanzierung von Geräten für neue Produktionstechniken, um den Stand der Technik schneller in die Praxisbetriebe zu bringen.

Anforderungen an die Landwirtschaft, die über das in Stufe 1 definierte Niveau regional hinausgehen, sind in der Regel nicht ohne finanziellen Ausgleich zu erfüllen. Diese erhöhten Anforderungen beziehen sich in erster Linie auf den Schutz biotischer Ressourcen bzw. auf einen besonderen Schutz abiotischer Ressourcen, wie er z.T. in Trinkwasserschutzgebieten verlangt wird.

Die in Stufe 2 (vgl. Abbildung 6) vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechen einer generellen Forderung nach Reduzierung der Ressourcenbelastung bzw. der Sicherung ressourcenschonender Bewirtschaftungsweisen zu einzelbetrieblich akzeptablen Bedingungen. Für die landwirtschaftlichen Betriebe werden zum einen die auflagenbedingten Einkommenseinbußen ausgeglichen, zum anderen ergeben sich positive Einkommenseffekte, wenn eine besonders ressourcenschonende Wirtschaftsweise bereits durchgeführt wurde und nun gefördert wird, weil sie ansonsten langfristig keinen Bestand mehr haben würde (vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1991).

Das mit Stufe 2 erreichbare Niveau an Ressourcenschutz wird innerhalb bestimmter kleinräumiger Gebiete (vgl. Stufe 3 in Abbildung 6) für nicht ausreichend erachtet. In diesen Regionen tritt ggf. die Landbewirtschaftung zugunsten der Landschaftspflege eher in den Hintergrund. Teilweise

Stufe 3: Regionale Maßnahmen zum Ressourcenschutz und zur Entwicklung des ländlichen Raumes

Hecken- und Randstreifen mit Pflege
gebietsspezifische Fruchtfolge
Ökologisch gezielte Flächenstillegung
Schlaggröße in Kombination mit Strukturelementen
Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raumes
etc.

> (Staatl. Finanzierung, u.U. mit kommunaler oder privater Eigenbeteiligung)

Stufe 2: Erhöhte Anforderungen an den Ressourcenschutz

* Beschränkung des Düngemitteleinsatzes
* Verzicht auf Pflanzenschutzmittel
* Reduzierung des Viehbesatzes

etc.

> (Finanzierung z.B. durch Wasserversorger, EG, Bund oder Land)

Stufe 1: "Gute fachliche Praxis" (flächendeckend)

Maßnahmen zur Umsetzung (in der Regel ohne Ausgleichszahlungen)

* Düngung nach Entzug plus standortbezogener Zuschlag (betriebsbezogene Stickstoffbilanz)
* Maßnahmen gegen Bodenerosion (schlagbezogene Bodenabtragsberechnung)
* Anwendung ressourcenschonender Produktionstechniken (z.B. Bandspritzung oder Reihendüngung)
* Standortangepaßte Nutzung (z.B. Grünlandnutzung in der Nähe von Oberflächengewässern)

etc.

Beratungskonzepte
Pilotvorhaben
Anpassungshilfen in Form von Investitionsförderung für umweltschonende Techniken

Abbildung 6

Konzept einer differenzierten Agrarumweltpolitik
(Quelle: HEISSENHUBER & RING 1994)

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

geht es auch um die Umsetzung von Maßnahmen, die der Entwicklung des ländlichen Raumes in seinen vielfältigen Funktionen dienen. Notwendig sind in Stufe 3 einerseits kleinräumige Konzepte, die aus der Region heraus entstanden sind und andererseits flexibel anwendbare Förderprogramme (vgl. 5b-Förderung, BStMELF 1989).

3.2 Vorschläge zur praktischen Umsetzung

Die Realisierung einer differenzierten Agrarumweltpolitik erfordert den Einsatz unterschiedlicher Instrumente. In Stufe 1 (vgl. Abbildung 6) sind es in erster Linie

Auflagen ohne Ausgleichszahlungen, u.U. auch

Abgaben.

Ausgleichszahlungen kommen nur in Frage, wenn es volkswirtschaftlich sinnvoll erscheint, generelle Wettbewerbsverzerrungen zu kompensieren oder eine Anschubfinanzierung umweltschonender Techniken zu leisten. Für Stufe 2 sind flächenbezogene Programme anzubieten (wie z.B. das Kulturlandschaftsprogramm KULAP in Bayern oder das Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleichsprogramm MEKA in Baden Württemberg), deren Honorierung "handlungsorientiert" erfolgt. Die über Stufe 2 hinausgehenden kleinräumigen Anforderungen sind durch gezielte, auf örtlichen Initiativen basierende Maßnahmen zu realisieren. Eine kommunale oder betriebliche Eigenbeteiligung verbessert die Effizienz des Mitteleinsatzes. Als bereits existierende Ansätze in dieser Richtung seien die Vorhaben zur Umsetzung von Landschaftsplänen, die Arbeit von Landschaftspflegeverbänden oder die Förderung bestimmter Maßnahmen im Rahmen von LEADER genannt, wobei letzteres darauf abzielt, den ländlichen Raum in seiner Gesamtheit zu fördern.

4 Ausblick

In den obigen Ausführungen wurden ausgewählte agrarpolitische Szenarien erläutert und das Konzept einer differenzierten Agrarumweltpolitik vorgestellt. Bezüglich der Szenarien zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik ist davon auszugehen, daß sich aufgrund der unterschiedlichen Interessenslage zwischen und innerhalb der einzelnen EU-Mitgliedsländer als kleinster gemeinsamer Nenner ein Kompromiß ergeben dürfte, der folgende Veränderungen beinhaltet:

- Zunehmende Öffnung der Märkte für Agrarimporte vor allem auch aus Osteuropa zur wirtschaftlichen Stärkung dieser Länder.
- Tendenziell Rücknahme einer generellen staatlichen Stützung für Interventionsmaßnahmen, Exportsubventionen und Direktzahlungen, vor allem derjenigen, die proportional zum Flächenumfang des Betriebes erfolgen.
- Ausweitung der Direktzahlung an die Landwirtschaft zur Honorierung von Umweltleistungen.
- Vermehrte Förderung des ländlichen Raumes in seinen vielfältigen Funktionen.
- Verschärfung der Auflagen im Umwelt- und Tierschutzbereich.

Die Landwirte haben sich im Rahmen ihrer unternehmerischen Möglichkeiten auf diese Veränderungen einzustellen. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang, auch auf Verschiebungen im Nachfrageverhalten der Konsumenten zu reagieren und die Chancen zu nutzen, die sich durch die tendenziell steigende Wertschätzung für umweltschonend erzeugte Lebensmittel aus der jeweiligen Region sowie den ländlichen Raum als Wohnort und Naherholungsgebiet ergeben.

Die Aufgabe der Politik besteht darin, für Rahmenbedingungen zu sorgen, die den einheimischen Landwirten eine faire Chance bieten, den unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Anforderungen gerecht zu werden und sich den Veränderungen zu sozial verträglichen Bedingungen anzupassen.

Literatur

BERG, E.; KARG, G. & WEINDLMAIER, H. (1993): Die Zukunft der Landnutzung und Ernährung in Bayern. - Unveröffentlichtes Manuskript der Hochschultagung an der TU München-Weihenstephan.

BMELF (BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN) (1992): Die Agrarreform der EG. Regelungen für pflanzliche Produkte - Rahmenbeschlüsse für die anderen Bereiche. - Bonn.

—— (1994): Agrarbericht 1994. - Bonn.

—— (1994): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. - Bonn.

BStMELF (BAYERISCHES STAATSMINITSTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN) (1989): Plan zur Entwicklung der ländlichen Gebiete (5b-Gebiete) im Rahmen der Reform der Strukturfonds im Freistaat Bayern gemäß Art. 11 Abs. 3 der VW (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988. - München.

HEISSENHUBER, A. & RING, H. (1994): Landwirtschaft und Umweltschutz. - In: BUCHWALD, K. & ENGELHARDT, W. (Hrsg.): Umweltschutz Grundlagen und Praxis. Bonn, S. 38-137.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1991): Mitteilung der Kommission an den Rat: Die künftige Entwicklung der GAP - Grundsatzpapier der Kommission. - In: Kom (91) 100, Brüssel.

KTBL (KURATORIUM FÜR TECHNIK UND BAUWESEN IN DER LANDWIRTSCHAFT) (1992): KTBL-Taschenbuch Landwirtschaft. - Münster-Hiltrup.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

KUHLMANN, F. (1993):
Acht Agrarinseln inmitten eines Naturparks Deutschland. - zit. in: FAZ Nr. 279, S. 27, Frankfurt.

REISCH, E. & ZEDDIES, J. (1983):
Einführung in die landwirtschaftliche Betriebslehre. Band 2, Stuttgart.

STATISTISCHES BUNDEASAMT (1992):
Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung. - Reihe 3, Fachserie 3. Verschiedene Jahrgänge, Stuttgart.

URFF, W. von (1982):
Der technische Fortschritt in der Landwirtschaft aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht. - Bayer. Landw. Jahrbuch 59, Sonderheft 2, S. 26-46, München.

WAGGERSHAUSER, O. & VOGEL, G. (1956):
Landwirtschaftliche Richtzahlen und Hinweise. - Stuttgart.

WEINSCHENK, G. (1986):
Der ökonomische oder der ökologische Weg? - Agrarwirtschaft, H.35, S. 321-327, Frankfurt.

WOLFFRAM, R.E. (1994):
Unveröffentlichtes Manuskript. - Bonn.

ZMP (ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTERSTATTUNG DER LAND-, FORST- UND ERNÄHRUNGSWISSENSCHAFT) (o.J.):
ZMP-Bilanz Vieh und Fleisch, verschiedene Jahrgänge.

Anschrift des Verfassers:

Priv. Doz. Dr. Alois Heißenhuber
Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaus
Technische Universität München - Weihenstephan
D-85350 Freising

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1995

Band/Volume: 4_1995

Autor(en)/Author(s): Heißenhuber Alois

Artikel/Article: Künftige Landbewirtschaftung flächendeckend oder nur mehr auf Agrarinseln? 121-130