

## KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

### Land ohne Landwirtschaft?

Die Landwirtschaft steht vor großen Veränderungen, deren Richtung, Ausmaß und Ergebnisse schwer absehbar sind. Sie sieht sich einerseits mit dem Problem steigender Überschüsse und andererseits mit den Forderungen des Umwelt- und Naturschutzes konfrontiert, was zu einem geringeren Einsatz von Boden, Arbeit, Kapital und Vorleistungen, z.B. Düngemittel und Pflanzenschutz, führen muß. In dieser schwierigen Situation vermögen weder die europäische noch die nationale Agrarpolitik eine klare Linie und überzeugende Perspektiven für den bäuerlichen Berufsstand und die ländlichen Regionen aufzuzeigen. Die Politik scheint an einem Scheideweg angelangt zu sein. Die Frage ist nur, welche Richtung man gehen soll?

Antworten darauf versuchte der Deutsche Landkreistag (DLT) in seinem schon traditionellen alljährlichen Professoren-

ringespräch zu finden. Dazu hatten sich Agrarökonomien, Umweltforscher, Rechts- und Verwaltungswissenschaftler zusammen mit erfahrenen Praktikern aus Verwaltung und Landwirtschaft versammelt.

Der folgende Bericht spiegelt nicht nur Ergebnisse der Professorenrunde wider, sondern setzt auch eigene Akzente, die zur Diskussion anregen sollen.

### *Europäische Agrarpolitik in der Sackgasse*

Zwischen den Teilnehmern des DLT-Professorenringesprächs bestand Einigkeit über die schwierige Lage der Landwirtschaft und insbesondere die Unmöglichkeit, die bisherige Politik der Preisstützung bei unbegrenzten Absatzgarantien fortzusetzen. Dabei ist diese Erkenntnis, die sich inzwischen auch bei den Politikern durchsetzt, nahezu ausschließlich Ergebnis der Finanzsituation der EG. Sie resultiert weniger aus der Einsicht, daß die bisherige landwirtschaftliche Produktionsweise

zumindest auch Gefahren für Natur, Umwelt und die ländliche Sozialstruktur mit sich bringt. Auch die viel früher erkennbaren Belastungen für die Handelsbeziehungen und Exportnachteile für die Entwicklungsländer, die aus den auf dem Weltmarkt abgesetzten Überschüssen der EG entstehen, konnten diese Einsicht kaum fördern. Die nach 1983 einsetzende behutsame reale, allerdings nicht nominale Preissenkungspolitik macht auf einen Schlag den grundsätzlichen Anpassungsbedarf der Landwirtschaft und der Agrarpolitik deutlich. Sie verunsicherte den landwirtschaftlichen Berufsstand und mit ihm weite Teile des ländlichen Raumes nachhaltig. Es ist müßig, darauf hinzuweisen, daß frühzeitige Anpassungen an die bereits in den 70er Jahren zu erkennende Entwicklung einfacher gewesen wären und zugleich den heutigen Anpassungsbedarf verringert hätten.

Während im Professorengespräch die Problemlage und ihre Ursachen noch weitgehend einheitlich beurteilt wurden, gingen die Meinungen über die zu erwartende und anzustrebende Entwicklung der Landwirtschaft, des ländlichen Raumes und die daraus resultierenden Konsequenzen für eine Neuordnung der Agrarpolitik doch weit auseinander. Strukturwandel, umweltfreundliche Landbewirtschaftung und die Aufrechterhaltung der Sozial- und Wirtschaftsstruktur im ländlichen Raum sind die Stichworte, an denen unterschiedliche Einschätzungen und Zielvorstellungen deutlich wurden.

#### *Alternativen der Landbewirtschaftung*

Ausgehend von der Erwartung, daß auch in Zukunft weitere, zumindest reale Agrarpreissenkungen erfolgen werden, wurde festgestellt, daß sich der landwirtschaftliche Strukturwandel in Abhängigkeit von der außerlandwirtschaftlichen Entwicklung und vom Generationswechsel fortsetzen wird. Fläche und Kapital konzentrieren sich weiter in immer größer werdenden Betrieben mit dem Ziel, dort ein dem außerlandwirtschaftlichen Bereich vergleichbares Einkommen nur aus der Landwirtschaft zu erwirtschaften. Kurzfristig könnten nur sehr große Preissenkungen einen Marktausgleich herbeiführen. Der daraus resultierende schnelle Strukturwandel würde insbesondere in den südlichen Bundesländern zu einer Zerstörung der dort sehr stark vorherrschenden klein- und mittelbäuerlichen Strukturen führen. Langfristig lenken auch kontinuierliche geringfügige Preisreduktionen die Produktionsfaktoren in nichtagrarische Verwendung um. Offen blieb der daraus folgende Einfluß auf die Produktionsintensität, den Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz.

Bei abnehmender Gesamtzahl landwirtschaftlicher Betriebe wird der Anteil von Neben- und Zuerwerbsbetrieben steigen, die ihr Einkommen aus mehreren, auch außerlandwirtschaftlichen Quellen gewinnen. Dabei stellt sich die Frage, ob Erwerbskombinationen vorübergehenden Charakter haben oder ob sie im Interesse der ländlichen Sozialstruktur und Erhaltung der Kulturlandschaft dauerhaft etabliert werden können. Dies hängt vom "Landhunger" der Haupterwerbsbetriebe, den außerlandwirtschaftlichen Erwerbschancen und den Anreizen zur Pflege der Kulturlandschaft ab.

Die meisten der landwirtschaftlichen Betriebe werden auch in Zukunft bei niedrigeren Preisen unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Erfordernisse klassische Nahrungs-

mittel in Massenproduktion bei im wesentlichen unveränderten Produktions- und Anbaumethoden erzeugen.

Alternative, d.h. insbesondere "biologisch" erzeugte Nahrungsmittel befinden sich gewissermaßen in einer Phase der Markteinführung. Bei 20 bis 30 % niedrigeren Erträgen und einem etwa ebenso viel höheren Arbeitsaufwand je Flächeneinheit sind kostendeckende Preise gegenwärtig nur begrenzt zu erzielen. Wie der Agrarbericht 1987 der Bundesregierung ausweist, liegt der Gewinn der alternativ wirtschaftenden Betriebe aber keineswegs niedriger. Zum Ausgleich trägt nämlich der wesentlich geringere Aufwand an Dünger, Pflanzenschutz, Futter und Viehzukauf bei. Gleichzeitig werden mehr Arbeitskräfte beschäftigt.

Die organisierte bzw. organisierbare Nachfrage nach alternativ erzeugten Nahrungsmitteln reicht gegenwärtig aber nicht aus, um Landwirte in großer Zahl zu einer Umstellung der Produktionsweise zu bewegen. Die Qualitätsvorteile werden in Verbindung mit den Preisdifferenzen von der Bevölkerung noch nicht entsprechend gewürdigt, so daß das Marktpotential grundsätzlich keineswegs ausgeschöpft sein dürfte. Daher sollten die Chancen alternativer Nahrungsmittelproduktion nicht zu gering geschätzt werden. Die geringeren Erträge könnten auch zum Marktausgleich beitragen und Subventionen einsparen. Über geringere Steuern stünden den Haushalten — teilweise — die Mittel zur Verfügung, um höhere Nahrungsmittelpreise zu verkraften.

Sicher sind die Schwierigkeiten der Markteinführung beachtlich, wie die Gesetzesinitiative der GRÜNEN zur Kennzeichnung "biologisch" erzeugter Nahrungsmittel zeigt. Auch könnte politische Unterstützung, etwa durch Verbot und Besteuerung von Dünger und Pflanzenschutzmitteln, notwendig werden, die aber nicht einfach zu erreichen sein dürfte. Wissenschaft und Politik sollten die Chancen eines solchen Konzeptes allerdings unvoreingenommen und vollständig prüfen. Wenn es auch keine Alternative für die gesamte Nahrungsmittelproduktion sein dürfte, so könnte es doch zumindest einem Teil der Landwirte eine tragfähige ökonomische Basis bieten.

Hoffnungen und Anstrengungen richten sich auf die Produktion biologischer Industrierohstoffe, wie Zucker, Stärke, Fasern, Alkohole und Öle. Nach dem heutigen Kenntnisstand wären allerdings wohl mehr Subventionen als bisher notwendig, um diese Produktion wettbewerbsfähig zu machen. Die zu erwartende intensive Produktionsweise wäre auch kaum mit den Zielen des Umwelt- und Naturschutzes in Einklang zu bringen. Als realistische Alternative scheidet sie zumindest kurz- und mittelfristig aus.

Das gleiche gilt für Flächenstillegungsprogramme mit dem Ziel des Marktausgleichs, die nachhaltig die Pachtmärkte stören und den Strukturwandel beeinträchtigen. Eine weitere Intensivierung auf den übrigen Flächen können sie nicht verhindern, so daß bei unverminderter Anwendung des bisherigen technischen Fortschritts der Marktausgleich immer umfangreichere Flächenstillegungen erfordern würde.

Weitere Alternativen bleiben Aufforstung und natürliche Sukzession, um den Einsatz des Produktionsfaktors Boden zu vermindern. Bei vielen Grenzertragsböden werden niedrigere Agrarpreise diese Entwicklung einleiten. Dagegen wird die Forderung nach Erhalt der Kulturlandschaft vorgetragen.

### *Landwirtschaft im Konflikt mit Umwelt und Natur*

Der technische Fortschritt in der Landwirtschaft wird zusammen mit einer auf Marktausgleich zielenden Preispolitik dazu führen, daß sich die komparativen Kostenvorteile für die Agrarproduktion — ob konventionell oder biologisch — stärker als bisher auswirken. Die Ansprüche an die Einkommenshöhe dürften insbesondere auf guten Agrarstandorten einer weiteren Intensivierung Antrieb verleihen. Dies gilt zumindest für die nähere Zukunft und in dem bisher denkbaren Preissenkungsbereich. Um diese Entwicklung zu dämpfen, soll bei der Veredelungsproduktion ein maximaler Tierbesatz pro landwirtschaftlicher Flächeneinheit unter Berücksichtigung gewisser Entwicklungsmöglichkeiten gesetzlich vorgeschrieben werden. Bei der Umsatzsteuersubvention ist dies bereits heute der Fall.

In hochproduktiven Agrarstandorten steht die Landwirtschaft, die Ertragsmaximierung betreiben muß, in Konflikt mit dem Naturschutz, der Extensivierung und Verzicht auf Dünger und Pflanzenschutzmittel anstrebt. Durch Verbote, die allerdings nur schwer zu kontrollieren sein dürften, könnte die Landwirtschaft, wie andere Wirtschaftszweige auch, grundsätzlich gezwungen werden, die Vorschriften und Gesetze für den Natur- und Umweltschutz einzuhalten. Entsprechend dem Verursacherprinzip müßte sie die Kosten für eine Vermeidung oder Beseitigung von Umweltschäden selbst tragen. Aus Wettbewerbsgründen müßten diese Grundsätze EG-weit gelten. Davon könnten auch wichtige Anreize für eine Extensivierung der Agrarproduktion ausgehen. Bei großflächigem Einsatz, etwa über die vom Sachverständigenrat für Umweltfragen vorgeschlagene Stickstoffabgabe, dürften die Produktionsmengen zurückgehen und zur Marktentlastung beitragen.

In den hochproduktiven Agrarregionen muß der Staat einen Grundschutz für Natur und Umwelt erreichen. Flächenstillenungsprogramme, die die Fläche nicht langfristig der natürlichen Vegetation überlassen bei Vermeidung einer durchgängigen Verwaldung, erbringen allerdings nur einen sehr geringen Beitrag für den Natur- und Umweltschutz, da keine stabilen vernetzten Biotope entstehen können. Diese sind unverzichtbar für die Artenvielfalt und die Arterhaltung. Der Weg einer Kooperation mit der Landwirtschaft, nicht zuletzt, um einen Überwachungsstaat auf dem Lande zu vermeiden, ist dabei unbedingt vorzuziehen. Die Voraussetzungen dafür sind nicht so ungünstig, wie es manchmal scheint, da auch bei den Landwirten die Einsicht in die Vorteilhaftigkeit und Notwendigkeit einer weniger intensiven, die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft erhaltenden Agrarprodukte wächst.

In den Grenzertragsregionen führen die Preissenkungen zur Unrentabilität einer intensiven Agrarproduktion. Extensive Formen der Landbewirtschaftung, wie es sie in den Mittelgebirgen bereits in größerem Umfang gibt, dürften zusammen mit Aufforstungen und Brache die Landnutzung bilden und das Landschaftsbild entscheidend verändern. In bestimmten Gebieten könnte dabei der Waldanteil sehr hoch werden und das Bild der überkommenen Kulturlandschaft beseitigen. Dies suchen Naturschützer zu verhindern. Sie verweisen auf die Artenvielfalt, die sich gerade auf Flächen und in Regionen zeige, die von der Landwirtschaft weniger intensiv genutzt

und die eine abwechslungsreiche gemischte Bodennutzung von Gehölzen über Wald und Flur aufweisen würden.

### *Einkommensübertragungen für eine Dienstleistungslandwirtschaft zum Schutz von Natur und Umwelt*

Es sind vielfältige Formen denkbar, Natur-, Landschafts- und Umweltschutz in hochproduktiven Agrarregionen zu gewährleisten, z.B. dauerhafte Flächenstillegungen durch staatlichen Aufkauf zur Bildung von vernetzten Biotopen, Ackerrainprogramme und Nutzungsbeschränkungen, begleitet von finanziellem Ausgleich für Einkommenseinbußen, der auch bei gesenkten Preisen noch notwendig sein könnte. Es dürfte nicht einfach sein, die Entschädigungskriterien festzulegen.

Die Erhaltung der Kulturlandschaft in den dünnbesiedelten, wirtschaftsschwachen Grenzertragsregionen bedürfte besonderer Bewirtschaftungsauflagen und Anreize, um die Verwaldung zu verhindern. Für diese Landschaftspflege könnten einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft Einkommensübertragungen gewährt werden. Dies könnte auch mit dazu beitragen, die ländliche Sozial- und Wirtschaftsstruktur aufrechtzuerhalten. Wesentliche Voraussetzung dafür wäre allerdings, daß die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung erkennt, ob und welchen gesellschaftlichen, landeskulturellen und naturschützenden Beitrag die Landwirtschaft mit der Erhaltung der Kulturlandschaft in Grenzertragsregionen erbringen würde.

Ein allgemeines unspezifisches Entgelt für landeskulturelle Leistungen der Landwirtschaft dürfte nicht der richtige Weg sein. Es klinge zu sehr nach Etikettenschwindel für eine Fortsetzung der bisherigen Subventionspolitik, der nur eine neue Begründung untergeschoben würde. Noch haben die Vorstellungen der Landwirtschaftsverwaltungen und der Politiker dieses Stadium nicht überschritten, wie der sogenannte Jahrhundert-Vertrag für die Landwirtschaft zeigt, über den die Ministerpräsidenten-Konferenz verhandelt hat. "Unverzichtbare landeskulturelle und landespflegerische Leistungen der bäuerlichen Landwirtschaft" werden behauptet; ein "Markt für Umweltleistungen der Bauern und eine entsprechende Leistungskonzeption als Grundlage für die Vergütung dieser Leistungen" gefordert.

Sicher würden so überzeugende Grundlagen für eine Dienstleistungslandwirtschaft geschaffen. Doch die Zweifel, ob ein solches System von der Nachfrageseite her aufgebaut werden kann, sind sehr groß. Eine vorherige intensive Erforschung und Erprobung ist unumgänglich. Unverzichtbare Voraussetzung bleibt aber, daß der Öffentlichkeit klargemacht werden kann, worin die Wohlfahrtsleistungen der Landwirtschaft liegen und welchen Wert sie haben. Andernfalls dürfte auch dieser Weg zum Scheitern verurteilt sein und auf dem Land erneut Hoffnungen wecken, die in Enttäuschungen enden müßten.

Die Bemessung der Einkommensübertragungen dürfte erhebliche Probleme bereiten und beträchtliche finanzielle Mittel erfordern. Diese könnten durch Umschichtung aus den bisher für die Preisstützung benötigten Subventionen gewonnen werden.

Eine Vorstellung vom Umfang und den finanziellen Möglichkeiten, Einkommensübertragungen mit dem Ziel der

Abgeltung landeskultureller Leistungen zu gewähren, läßt sich gewinnen, wenn man sich vor Augen hält, daß die EG 1988 Subventionen in Höhe von 56 Mrd. DM zur Aufrechterhaltung des Agrarpreisniveaus ausgeben wird. Das sind pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche der EG 630 DM. Für die Bundesrepublik liegt dieser Wert sogar bei 835 DM. Davon werden schätzungsweise 80 % für die Aufbewahrung, Verwaltung und Beseitigung der Überschüsse verwendet, und nur der Rest von 20 % kommt bei den Bauern als Einkommen an. Weiter betragen die nicht unerheblichen nationalen Subventionen aus dem Bundeshaushalt rd. 660 DM pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche. Hinzu treten die Ausgaben der Länder und Kreise für gesonderte, wenn auch nicht so hoch dotierte Programme und die nicht unerheblichen Einnahmeverzichte bei der Einkommensteuer und insbesondere bei der Umsatzsteuer.

Diese Finanzausstattung läßt nur den Schluß zu, daß beim Absenken des Agrarpreisniveaus zur Sicherung des Einkommens der Landwirte genügend Finanzmittel vorhanden sind, um einen Ausgleich für die Erhaltung von Natur, Umwelt und Landschaft in jenen Gebieten zu zahlen, die dann von agrarischer Entleerung bedroht sind. Notwendig ist allein die zielgerechte Umlenkung der Subventionen. Vollzogen und umgesetzt werden müßte ein solches Naturprogramm auf mittlerer bis regionaler Ebene, so daß die verwaltungsmäßige Abwicklung z.B. auch von den Kreisen übernommen werden könnte, die bereits jetzt für Naturschutz und Landschaftspflege zuständig sind.

#### *Erhaltung der ländlichen Sozial- und Wirtschaftsstruktur*

Die Preissenkungen werden die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft in den ländlichen Regionen vermindern. Auch direkte Einkommensübertragungen als Entgelt für landeskulturelle Leistungen werden nur einen begrenzten Ausgleich dafür schaffen können. Ob die von vielen Seiten befürchtete vollständige Erosion der ländlichen Sozial- und Wirtschaftsstruktur in großflächigem Maßstab eintritt, hängt weniger von der Entwicklung der Landwirtschaft als vielmehr der übrigen Wirtschaft ab. Dazu ist der Anteil der von der Landwirtschaft direkt oder indirekt abhängigen Arbeitsplätze und Bevölkerung zu gering.

Anders kann es sich bei sehr kleinräumiger Betrachtungsweise verhalten. In Weilern, Dörfern und kleineren Landgemeinden inmitten ländlicher und agrarisch schwach strukturierter Gebiete dürfte die örtliche Entwicklung in starkem Maße auch weiterhin von der Landwirtschaft abhängen. Nicht in allen Fällen wird deren zukünftige Existenz gesichert sein. Dies hängt im wesentlichen davon ab, ob zum Ausgleich Wohnfunktionen für Arbeitspendler und Erholungs- bzw. Urlaubsfunktionen übernommen werden können. Eine generelle Entleerung der ländlichen Regionen als Folge einer Abwanderung von Erwerbspersonen aus der Landwirtschaft dürfte nicht zu erwarten sein.

Wie die Vergangenheit gezeigt hat, ist aber nicht damit zu rechnen, daß ausreichende außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Zumindest werden die politischen Anstrengungen, eine bessere Verteilung der Arbeitsplätze im Raum zu erreichen, intensiviert werden müssen. In den 80er Jahren verstärkte sich die Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten in den Verdichtungscentren weiter bei

zunehmender Trennung von Wohn- und Arbeitsplätzen. Pendelentfernungen und -zeiten vergrößerten sich. Niedrige Ölpreise und steigende Einkommen begünstigen den Pkw als Transportmittel. Die beschlossene Anhebung der Pkw-Kilometerpauschale wird ein übriges tun und der Alternative des öffentlichen Personennahverkehrs weiter das Wasser abgraben. Allein zur Bewältigung der neuen Verkehrsströme werden in den Ballungsgebieten Milliarden-Investitionen notwendig werden, wie die täglichen minutenlangen Verkehrsdurchsagen allen zu Ohren bringen, von den übrigen Infrastrukturinvestitionen in Ver- und Entsorgungssysteme ganz zu schweigen. Dabei wollen die meisten Bürger keineswegs in den hochbelasteten Verdichtungsräumen wohnen und arbeiten. Die nur dort verfügbaren Arbeitsplätze zwingen sie dazu. Sie zögen es vor, in aufgelockerter Bauweise im Grünen in kurzer Entfernung zum Arbeitsplatz zu wohnen. Die Ausweitung der Siedlungsringe um die großen Städte in den Verdichtungsräumen geben davon beredtes Zeugnis.

Noch hat unsere Gesellschaft die Wahl zwischen zwei Alternativen: Eine weitere Konzentration von Wohnen und Arbeiten in den Verdichtungsräumen mit ungeheuren Kosten für Erhalt und Ausbau der Infrastruktur bei gleichzeitiger Entwertung von Infrastruktur, Wirtschafts- und Sozialkapital in den ländlichen Regionen. Oder eine Dezentralisierung von Arbeitsplätzen mit besseren Wohn- und Umfeldbedingungen in kleinen und mittleren Zentren der ländlichen Regionen. Dabei könnten die Infrastruktur in den Ballungszentren entlastet, Ausbaukosten in Milliardenhöhe gespart und die ländliche Wirtschafts- und Sozialstruktur weitgehend erhalten bleiben. Die Chancen für eine bäuerliche Landwirtschaft — in welcher Form auch immer —, ob "biologische" oder konventionelle Nahrungsmittelproduktion oder Landschaftspflege, dürften dabei ungleich größer sein. Eine gesellschaftspolitische Diskussion dieser Alternativen müßte dringend geführt werden.

*Engelbert Recker*