



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Schlagheck, H.: Gesellschaftliche Erwartungen an die Entwicklung der Agrarstrukturen und wie die Politik darauf reagiert. In: Kirschke, D.; Odening, M.; Schade, G.: Agrarstrukturentwicklungen und Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 32, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1996), S.47-56.

GESELLSCHAFTLICHE ERWARTUNGEN AN DIE ENTWICKLUNG DER AGRARSTRUKTUREN UND WIE DIE POLITIK DARAUF REAGIERT

von

H. SCHLAGHECK^{*}

*Der ist im Vorteil, der anpackt,
wenn die anderen noch reden!*
(J. F. Kennedy)

1 Einleitung und Problemstellung

Wenn hier von „reagierender Politik“ die Rede ist, dann in dem Sinne, daß eine legitimierte Regierung über die Macht und Mittel verfügt, um gesellschaftliches Wollen in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Gesellschaftliches Wollen wird artikuliert durch politische Parteien, Verbände, (Bürger-) Initiativen, Wissenschaft und Forschung und sonstige Gruppierungen, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, Einzelinteressen zu organisieren und den politischen Entscheidungsträgern nahezubringen. Den Parteien weist das Grundgesetz eine besondere Rolle bei der politischen Willensbildung zu; sie sollen die Interessen unterschiedlicher Gruppen zu politischen Gesamtkonzepten zusammenfassen. In dieser Untersuchung geht es in erster Linie um einen Vergleich politischer Gesamtkonzepte als Aggregate gesellschaftlicher Willensbildung.

Eine der Aufgaben der Agrarpolitik im Rahmen eines Gesamtkonzeptes ist die Entwicklung der Agrarstrukturen¹: „Die Verbesserung der Agrarstrukturen soll es ermöglichen, daß dem Kapital und der Arbeit in der europäischen Landwirtschaft Erträge zufließen [...], die den Erträgen, welche dieses Kapital und diese Arbeit in anderen Wirtschaftsbereichen erzielen würden, vergleichbar sind“. So steht es in der Resolution der Agrarministertagung in Stresa vom 12.07.1958 (EWG 1958). Danach geht es kurzgefaßt um die Verbesserung der Leistungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe in der Europäischen Gemeinschaft. Dieses agrarstrukturpolitische Ziel besteht bis heute unverändert in der Europäischen Union fort (s. Art. 39 EWG-Vertrag).

Trotz einer zahlenmäßig rasanten Strukturentwicklung in der früheren Bundesrepublik ist das Ergebnis eher bescheiden. Zwar ist die Zahl der Betriebe ab 1 ha seit 1949 um 66 % und die Zahl der Erwerbstätigen (gemessen in AK-Einheiten) um 83 % zurückgegangen, die durchschnittliche Größe aller Betriebe ab 1 ha ist dennoch lediglich von 8 ha auf 21 ha gestiegen. Entsprechend begrenzt ist das Einkommenspotential der Betriebe mitgewachsen. Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten sind die Betriebs- und Tierbestandsgrößen in Deutschland durchschnittlich geblieben und im Zeitablauf eher weiter zurückgefallen. So ist z.B. die durchschnittliche Milchquote je Betrieb in Deutschland in den 10 Jahren der Garantiemengenrege-

^{*} Prof. Dr. Hermann Schlagheck, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 53123 Bonn

¹ Unter Agrarstruktur wird das in einer Region zu einem bestimmten Zeitpunkt statistisch feststellbare Verhältnis von technischen, ökonomischen und sozialen Strukturelementen in der Landwirtschaft verstanden (DAMS 1966), z.B. Zahl der Erwerbstätigen, Zahl und Größe der Betriebe, Umfang der Tierbestände, sonstige Produktions- und Eigentumsverhältnisse. Mehr und mehr werden auch ökologische Elemente, wie standortgerechte Bewirtschaftung, der Agrarstruktur zuzurechnen sein.

lung seit 1984 von 54 500 kg auf 95 000 kg gestiegen. Die Vergleichszahlen für Frankreich liegen bei 55 500 kg bzw. 117 000 kg und für die Niederlande bei 180 000 kg bzw. 230 500 kg.

Offensichtlich hat es die Agrarpolitik in Deutschland besonders schwer (gehabt), dynamische Entwicklungskonzepte zu verfolgen, die zu einem günstigeren Verhältnis von Arbeit, Kapital und Fläche führen. Liegt der Grund in restriktiven gesellschaftlichen Erwartungen? Darauf eine Antwort zu geben, ist Aufgabe dieses Beitrages, wobei hier nur ein geraffter Überblick über und eine Beschränkung im wesentlichen auf die konzeptionelle Entwicklung der einzelbetrieblichen Förderung möglich ist, wohlwissend, daß Agrarstrukturpolitik heute weiter ausgelegt wird und eine Vielzahl von Instrumenten umfaßt. (SCHLAGHECK 1993, S. 89ff.)

2 Gesellschaftliche Erwartungen an die Entwicklung der Agrarstrukturen in Deutschland und ihre Umsetzung

2.1 Erwartungen und Umsetzung seit den 50er Jahren

An die Agrarpolitik nach dem 2. Weltkrieg wurden relativ wenig differenzierte Erwartungen der Bevölkerung gerichtet. In erster Linie ging es in den 50er Jahren um die Sicherung der Versorgung mit Nahrungsmitteln. Die Steigerung der Produktivität und die Teilnahme der Landwirtschaft an der allgemeinen Einkommensentwicklung durch staatliche Förderung wurde als unverzichtbare Voraussetzung für die Sicherung der Ernährung betrachtet (s. Landwirtschaftsgesetz 1955). Auch die allgemeine Steigerung der Produktivität hatte einen hohen Stellenwert. Fragen nach erforderlichen wirtschaftlichen Größeneinheiten zur Teilnahme an der außerlandwirtschaftlichen Einkommensentwicklung wurden jedoch kaum diskutiert. Letztlich hielt man die Bemühungen um eine strukturelle Gesundung der Landwirtschaft für zwecklos, „wenn nicht der landwirtschaftliche Betrieb von der Wirtschaftspolitik her die Möglichkeit erhält, rentabel zu wirtschaften und damit seine eigenen Aufwendungen für strukturelle Zwecke bezahlt zu machen“ (PUVOGEL 1956).

Gleichwohl wurden beträchtliche Mittel für die Flurbereinigung bereitgestellt. Auch die Aufstockung zu kleiner Betrieben und die Aussiedlung aus zu engen Dorflagen, die ländliche Siedlung und wasserwirtschaftliche Maßnahmen wurden gefördert. In der öffentlichen Diskussion stand die Strukturpolitik jedoch bis in die 70er Jahre im Schatten einer 'aktiven Preis- und Einkommenspolitik' mit jährlichen Stützpreisanhebungen für Marktordnungsprodukte.

Bei zunehmender Überschussituation auf Agrarmärkten mußte die an Paritätszielen orientierte Produktpreisstützung jedoch nach und nach aufgegeben werden. Sie war einfach nicht mehr finanzierbar. Es begann die Suche nach neuen agrarpolitischen Konzepten.

Im Vorfeld Mansholt'scher Vorschläge für eine EG-einheitliche Förderung von Produktionseinheiten (PE) und kooperativen, modernen landwirtschaftlichen Unternehmen (MLU), die sich auch bei sinkenden Stützpreisen im Markt behaupten könnten, veröffentlichte Mitte 1968 die damalige Regierung der Großen Koalition ein 'Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik', kurz Agrarprogramm. Danach sollten für die *Vollerwerbsbetriebe* und die *aufstockungsfähigen* Betriebe Maßnahmen im Vordergrund stehen, die die Anpassung an die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse erleichtern. „Für die Investitionshilfen sollen die Richtlinien ab 1970 dahin geändert werden, daß *nur solche Betriebe Beihilfen erhalten*, die Bücher führen und bei denen der Betriebsentwicklungsplan *ergibt*, daß der Betrieb nach der Umstellung [...] langfristig eine ausreichende Existenzgrundlage erwarten läßt“ (BMELF 1968, S. 20). Um den gewünschten Umstrukturierungsprozeß zu beschleunigen und dabei auftretende Härten zu mildern,

- sollten Umschulungshilfen jüngeren Landwirten den Wechsel in einen außerlandwirtschaftlichen Beruf und
- eine monatliche Rente älteren Landwirten die längerfristige Abgabe ihres gesamten Betriebes an einen anderen Betrieb erleichtern.

Das Agrarprogramm wird hier beispielhaft dargestellt, weil es die Ziele der agrarstrukturpolitischen Diskussionen Ende der 60er Jahre / Anfang der 70er Jahre am deutlichsten sichtbar werden läßt, nämlich die zwei zentralen nationalen Säulen der Agrarpolitik - die Struktur- und die Sozialpolitik - weiter auszubauen und miteinander zu verknüpfen. Ähnliche Programme von Parteien, Verbänden und anderen Organisationen sollten folgen. Der Deutsche Bauernverband beteiligte sich mit „Leitsätzen zur Strukturpolitik“ an der öffentlichen Diskussion, jedoch stets mit dem Hinweis, daß die Strukturpolitik kein Ersatz für die Preispolitik sei (KLUGE 1989, S. 74).

Im Oktober 1970 legte die neue SPD/FDP-Bundesregierung ihr „Einzelbetriebliches Förderungs- und soziales Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft“ vor (BMELF 1970). Nach Korrekturen im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen und der Beratungen mit den Ländern trat es zum 01.01.1971 in Kraft. Es enthielt aufeinander abgestimmte, gezielte Hilfen für verschiedene Gruppen von Landwirten. So waren Investitionshilfen in erster Linie an langfristig entwicklungsfähige Betriebe vorgesehen. Die Auswahl der Betriebe wurde über eine sogenannte 'Förderschwelle' vorgenommen. Sie ging von einem vergleichbaren außerlandwirtschaftlichen Arbeitseinkommen aus, das nach Durchführung der Investition erreicht werden mußte.

1972 kam es zur Einführung eines ähnlich gearteten, sozio-strukturellen Konzepts auf EG-Ebene (s. EG-Strukturrichtlinien 1972; SCHLAGHECK 1993). Seit dieser Zeit und umfassend mit der Einführung der EG-Strukturpolitik 1988 bestimmen EG-weite Rahmenregelungen den Spielraum nationaler Agrarstrukturpolitik.

Die berufsständische Interessenvertretung hatte zunächst ihre Probleme, einer stärkeren Betonung des Strukturwandels in der Landwirtschaft und der Aufgabe der Vision von der Erhaltung möglichst vieler bäuerlicher Betriebe (gipfend in dem oft mißverstandenen Zitat, „[...] daß jeder Bauer bleiben könne, der dieses wolle“) zu folgen. Dies war nicht verwunderlich. Über lange Jahre war die zentrale Bedeutung des Strukturwandels für die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft mehr oder weniger tabuisiert worden. Die wachsende Disparität zur Einkommensentwicklung im außerlandwirtschaftlichen Bereich und vor allem die zunehmend heftigere Kritik an der kostenintensiven Agrarpolitik von Seiten der Verbraucherverbände, der Steuerzahler und der Wissenschaft konnten jedoch nicht länger ignoriert werden.

Unter neuer Leitung wurde dann Anfang der 70er Jahre vom Berufsstand ein Strategiewechsel vollzogen. Die Förderung des agrarstrukturellen Wandels wurde als ein wichtiges Ziel der Agrarstrukturpolitik anerkannt (HEINZE und VOELZKOW 1993, S. 164). Erleichtert wurde diese Hinwendung zur 'Versöhnung' mit der offiziellen Agrarpolitik durch Inkrafttreten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Jahre 1973 mit einem umfangreichen Katalog von Maßnahmen u.a. auch zur überbetrieblichen Förderung der Landwirtschaft (z.B. Flurbereinigung, wasserwirtschaftliche Maßnahmen), und dem Ziel der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum.

Die Abkehr der Agrarstrukturpolitik von einer überwiegenden Bestandssicherung der Betriebe und die verstärkte Hinwendung zur Förderung des Größenwachstums und der Verbesserung des Einkommenspotentials der Betriebe wurde vom Berufsstand jedoch keineswegs uneingeschränkt akzeptiert. Insbesondere aus den kleinstrukturierten Gebieten Süddeutschlands nahm

Ende der 70er / Anfang der 80er Jahre der Druck auf eine erneute Politikänderung zu, nachdem sich zeigte,

- daß hier besonders gravierende Anpassungsdefizite die Zahl der Betriebe begrenzen, die die Kriterien nachhaltiger Entwicklungsfähigkeit als Voraussetzung für eine Förderung erfüllen konnten, und
- daß angesichts der generellen Arbeitsmarktprobleme nicht ausreichend alternative Arbeitsplätze im ländlichen Raum geschaffen werden konnten.

In seinem Gutachten „Zu aktuellen Problemen der Agrarstrukturpolitik“ hatte der Wissenschaftliche Beirat beim BML 1975 vor der Gefahr einer Verwässerung der strukturpolitischen Konzeption gewarnt und nachdrücklich für eine konsequente Beibehaltung einer selektiven Investitionsförderung plädiert (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML 1976, S. 1).

Die Differenzierung zwischen strukturell förderfähigen und nicht förderfähigen Betrieben war schließlich politisch nicht länger aufrechtzuerhalten. Die sogenannte 'Förderschwelle' im Rahmen des „Einzelbetrieblichen Förderungsprogrammes“ (EFP) wurde 1984 abgeschafft; zusätzlich wurde ein neues „Agrarkreditprogramm“ (AKP) eingeführt, das auf die investive Förderung auch von kleineren Haupterwerbsbetrieben und insbesondere von Nebenerwerbsbetrieben ausgerichtet war. Die Landabgaberente wurde für Neufälle eingestellt (1989 jedoch in Gestalt der Produktionsaufgaberente für ältere Landwirte mit etwas anderer Zielsetzung wieder eingeführt).

Damit hatte die sozial-liberale Agrarstrukturpolitik der 70er Jahre eine deutliche Revision hin zu einer weniger selektiven Förderung der Betriebe erfahren. Mitte März 1985 wurde insbesondere auf deutsches Drängen eine entsprechende EG-Verordnung zur „Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur“ verabschiedet. Seitdem reichte für eine investive Förderung u.a. der Nachweis der Einkommenssicherung (bisher Einkommensverbesserung) durch die Investition und der Nachweis, daß diese betriebswirtschaftlich vertretbar und der Kapitaleinsatz tragbar ist. Den langjährigen Wünschen des Berufsstandes nach mehr Gleichberechtigung der verschiedenen Betriebsformen bei der investiven Förderung war damit weitgehend entsprochen worden. Zur „Sicherung der Existenz einer möglichst großen Zahl leistungsfähiger Betriebe“ (BMELF 1986, S. 58) wurden in den 80er Jahren zudem die sogenannten benachteiligten Gebiete erheblich ausgeweitet (von 1984 rd. einem Drittel auf rd. 50 % der LF 1988 im damaligen Bundesgebiet) und die Förderung der Betriebe in diesen Gebieten mit Hilfe der sogenannten Ausgleichszulage ausgebaut (1990 im Durchschnitt aller geförderten Betriebe rd. 3 000 DM).

Fazit: Trotz direkter umfangreicher Hilfen für die Landwirtschaft wurde der Anstieg der landwirtschaftlichen Einkommen in den 70er Jahren zu zwei Drittel vom Strukturwandel getragen (immer weniger Betriebe und AK teilten sich das begrenzte Sektoreinkommen). Die Abnahmerate der Betriebe lag im Zeitraum 1970 bis 1974 bei durchschnittlich 3,5 %²; danach ging die Abnahmerate zurück, zwischen 1975 und 1979 auf 2,7 % und zwischen 1980 und 1990 auf 2,3 %. So ist ein struktureller Rückstau in der Landwirtschaft entstanden, der bis heute nicht abgebaut werden konnte. Der in den letzten Jahren besonders gravierende Einkommensabstand zum außerlandwirtschaftlichen Bereich wäre heute kleiner, wenn der Strukturwandel wie zu Beginn der 70er Jahre angehalten hätte.

² Betriebe > 1 ha LF.

2.2 Erwartungen an die Agrarstrukturpolitik und Umsetzung in den 90er Jahren

Zwei zentrale Ereignisse bestimmen bisher in den 90er Jahren die nationale Agrarpolitik und insbesondere die Agrarstrukturpolitik:

- (a) Die Deutsche Einheit mit für westdeutsche Verhältnisse jenseits aller früheren Vorstellungen großen Betrieben und Tierbeständen in den neuen Bundesländern (2 % der Betriebe bewirtschafteten 1994 in den *alten* Ländern mehr als 100 ha auf knapp 14 % der LF insgesamt; in den neuen Ländern sind es 26 % der Betriebe; ihr Flächenanteil liegt bei 94 % der LF). Im Beitrittsgebiet gilt es, eine falsche Standortpolitik, mangelnde ökonomische Effizienz sowie zu hohen AK-Besatz zu korrigieren und eine Landwirtschaft auf der Basis von Privateigentum aufzubauen.
- (b) Die Agrarreform von 1992 mit für wichtige pflanzliche und tierische Produkte drastischen Stützpreissenkungen bei entsprechenden Ausgleichszahlungen.

Eine Anpassung der Strukturpolitik an die neuen markt- und preispolitischen Rahmenbedingungen sowie extremen Strukturunterschiede zwischen Ost und West wurde in den letzten Jahren insbesondere von Seiten der Wissenschaft gefordert (LIPINSKY 1993, S. 30; WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML 1994).

Die Forderungen des WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BML (1994) gingen u.a. dahin,

- zukünftig sektorale Strukturpolitik darauf zu beschränken, Hemmnisse zu beseitigen, die strukturelle Anpassungen an die von den Märkten ausgehenden Signale behindern,
- in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung die bisherigen Investitionsförderprogramme durch ein einheitliches Zinsverbilligungsprogramm zu ersetzen,
- ein maximal förderfähiges Investitionsvolumen vorzusehen,
- die Förderung nicht nach Erwerbs- und Rechtsformen der Betriebe zu differenzieren und Förderobergrenzen ganz zu streichen (maßgeblich für eine Förderung sollte allein die Wirtschaftlichkeit der Investition sein), und
- längerfristig die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Landwirtschaft EU-weit ganz einzustellen.

Den Forderungen der Wissenschaft liegt das Bild vom selbstverantwortlichen landwirtschaftlichen Unternehmer zugrunde, der sich in erster Linie selbst zu helfen hat; die Rolle des Staates sollte beschränkt sein auf die Gestaltung von Rahmenbedingungen sowie die Gewährung von flankierenden Hilfen bei sozialen Härten im strukturellen Wandel. Soweit die Meinung der Wissenschaft zur agrarstrukturellen Förderung.

Die berufsständische Interessenvertretung steckt nach wie vor in einem Dilemma: Je mehr sie für die Erhaltung einer Vielzahl landwirtschaftlicher Betriebe eintritt, auch um ihre Einflußmöglichkeiten auf die Politik zu sichern, desto weniger trägt sie den Interessen der Mitglieder Rechnung, die darauf angewiesen sind, durch die Übernahme des Produktions- und Einkommenspotentials aufgebender Betriebe wettbewerbsfähiger zu werden. Denn die Höhe des einzelbetrieblichen Einkommens hängt nun mal auch weiterhin wesentlich davon ab, auf wieviele Betriebe sich das gesamte, eher schrumpfende Sektoreinkommen verteilt.

Außerdem ist der berufsständischen Interessenvertretung bewußt, daß es trotz sehr unterschiedlicher Strukturverhältnisse zwischen Ost und West auf Dauer nur eine gesamtdeutsche

Agrarstrukturpolitik geben kann, d.h. konkret, die bis Ende 1996 geltenden Sonderregelungen für die neuen Bundesländer (SCHLAGHECK 1992, S. 55ff.) sollten ab 1997 einem einheitlichen, nationalen Gesamtkonzept Platz machen.

Während sich bis weit in die 80er Jahre hinein fast ausschließlich der Berufsstand, die Parteien und die Wissenschaft an der strukturellen Entwicklung in der Landwirtschaft interessiert zeigten, wird heute das Thema 'Strukturwandel' vor allem wegen umwelt- und tierschutzpolitischer Implikationen auch in der breiten Öffentlichkeit, z.T. sehr kontrovers (Stichwort 'Bauernsterben'), diskutiert.

Die Einstellung in der Bevölkerung zum Strukturwandel in der Landwirtschaft ist bisher nur selten bei empirischen Untersuchungen erfragt worden. Die wenigen verfügbaren Ergebnisse lassen aber folgendes erkennen (vgl. LINNARTZ 1994, S. 37ff.): Für das Thema 'Strukturwandel' bzw. 'Aufgabe von Höfen' ist in den letzten Jahren die Bevölkerung deutlich sensibler geworden. In der Literatur wird übereinstimmend auch darüber berichtet, daß die Mehrheit der Bevölkerung ausgeprägte Präferenzen für die Förderung kleinerer Betriebe hegt, während große Betriebe als 'agrarindustriell' eingestuft werden und deshalb auf geringe Akzeptanz stoßen. Es hat den Anschein, als ob sich große Bevölkerungsteile - mangels eigener Anschauung oftmals angewiesen auf Schulbuchwissen - von einer eher kleinstrukturierten Landwirtschaft eine Reduzierung schädlicher Einflüsse auf Umwelt, Natur und Landschaft versprechen, eine Erwartung, die durch Wissenschaft und landwirtschaftliche Praxis nicht bestätigt wird. Fast jeder zweite Deutsche macht die EU dafür verantwortlich, daß immer mehr landwirtschaftliche Betriebe aufgegeben werden.

Ferner zeigt sich eine überwältigende Mehrheit der Befragten bereit, für Nahrungsmittel mehr Geld auszugeben, wenn dadurch mehr Bauernhöfe erhalten werden können. Inwieweit es sich dabei um Lippenbekenntnisse oder echte Unterstützungsbereitschaft handelt, bleibt jedoch offen.

Fazit: Ein Großteil der deutschen Bevölkerung hat deutliche Präferenzen für die Erhaltung und Förderung kleinerer und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe, ohne daß diese näher definiert werden.

So gesehen ergibt sich eine gewisse Identität zwischen offiziellen Meinungsäußerungen berufsständischer Interessenvertretung und den Erwartungen eines Großteils der Bevölkerung, dem sogenannten 'Bauernsterben' entgegenzuwirken. Diskussionen mit unternehmerisch orientierten Landwirten vermitteln jedoch den Eindruck, daß im Berufsstand sehr wohl die herausragende Bedeutung des Strukturwandels für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft gesehen wird.

Wie sollte und wie kann die staatliche Agrarpolitik nun auf die unterschiedlichen Erwartungen reagieren?

Eine Antwort auf diese Frage gibt der „Der künftige Weg - Agrarstandort Deutschland sichern“, ein umfassendes Konzept des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF 1993). Darin wird u.a. zum Ausdruck gebracht, daß Deutschland eine leistungsfähige, marktorientierte und umweltverträgliche Land- und Ernährungswirtschaft braucht, weil nur so neben der Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen die natürlichen Lebensgrundlagen sowie eine vielfältige Landschaft und sonstige immaterielle Leistungen der Landwirtschaft zu erfüllen sind. Wörtlich heißt es weiter: „Bäuerinnen und Bauern sind Unternehmer. Ihr Engagement und ihre unternehmerischen Entscheidungen müssen auch künftig maßgebend für ihr Einkommen sein [...]. Agrarpolitiker wie Landwirte müssen sich der Grenzen der Agrarpolitik bewußt sein. Der Staat kann weder 'Tarifpartner' der Landwirtschaft sein, noch für den einzelnen Betrieb alle

Risiken unternehmerischer Entscheidungen abdecken. Entsprechend den Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft hat er den sich fortsetzenden *strukturellen Anpassungsprozeß* in der Landwirtschaft *abzufedern*.“ Konsequenterweise sollen nach dem Konzept leistungs- und umweltbezogene Prinzipien auch in der Agrarstrukturförderung stärker zum Tragen kommen.

In einem ersten Schritt wurde im November 1993 das Gesetz über die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ geändert, um als Bund-Länder-Aufgabe eine „*markt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung*“ fördern zu können. Erstmals wurden im Rahmenplan 1994 zur Förderung von strukturell bedeutsamen und flächendeckenden Extensivierungsmaßnahmen Mittel bereitgestellt. Für die regionalen, teilweise kleinräumigen Umweltprogramme sind dagegen allein die Länder zuständig, sowohl hinsichtlich der Ausgestaltung als auch der Finanzierung, evtl. unterstützt aus der EG-Kasse.

Gerade auch mit Blick auf die durch GATT-Verhandlungen und GAP-Reform veränderten Rahmenbedingungen erschien es in einem zweiten Schritt notwendig, die EG-Rechtsgrundlagen für die *investive Förderung* landwirtschaftlicher Betriebe anzupassen. Im Sinne der Forderungen aus Wissenschaft und großen Teilen der landwirtschaftlichen Praxis wurde zunächst versucht, die engen Fesseln der EG-Effizienzverordnung z.B. durch Anhebung von Förderobergrenzen oder Prosperitätsgrenzen zu lockern. Die anderen EU-Mitgliedstaaten haben sich schwer getan, den nach 1984 erneuten strukturpolitischen Schwenk Deutschlands - dieses Mal wieder mehr in Richtung einer Förderung größerer, wettbewerbsfähiger Betriebe - mitzumachen. Am Ende eines langen Diskussionsprozesses konnten im September 1994 durch Ratsbeschluß Änderungen am bisherigen EG-Recht erreicht werden. Durch eine Anhebung der Förderobergrenzen im Milchviehbereich, der förderfähigen Investitionsvolumina je Betrieb, der Prosperitätsgrenzen u.a. kann wettbewerbsfähigen Unternehmen nunmehr besser als bisher bei der Förderung Rechnung getragen werden.

Um die erweiterten investiven Fördermöglichkeiten national bereits im Rahmenplan 1995 der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ auszuschöpfen, wurde zusammen mit den Ländern mit Hochdruck an einem neuen „Agrarinvestitionsförderungsprogramm“ (AFP) gearbeitet. Es wurde im März 1995 von Bund und Ländern beschlossen und bringt vor allem mehr Fördertransparenz: Die bisher eigenständigen Förderprogramme „Einzelbetriebliche Investitionsförderung“ (EFP), „Agrarkreditprogramm“ (AKP), „Förderung von Junglandwirten“ und „Förderung von Energieeinsparungsmaßnahmen“ wurden zu einem Förderungsgrundsatz zusammengefaßt, zur Erleichterung der Antragstellung für den Landwirt und der Durchführung für die Verwaltung. Förderungsfähig sind im wesentlichen *bauliche Investitionen* zur Verbesserung

- der Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung und Kostensenkung,
- der Produktions- und Arbeitsbedingungen,
- von Einkommenskombinationen,
- des Energieeinsatzes,
- des Tierschutzes und der Tierhygiene und
- des Umweltschutzes.

Eckpunkte der Neuausrichtung sind, wobei nicht nach Erwerbs- und Rechtsformen differenziert wird (zu Einzelheiten s. DEUTSCHER BUNDESTAG 1995),

- die *Förderung kleinerer Investitionen* bis 150 000 DM/Unternehmen bei vereinfachten Anforderungen und
- die *Förderung größerer Investitionen* bis 1,5 Mio. DM/Unternehmen bei höheren Anforderungen (wie qualifizierter Berufsabschluß, Vorlage eines Betriebsverbesserungsplans zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit).

Die neue, vereinfachte Förderkonzeption gilt zunächst nur für die alten Bundesländer. Für die neuen Bundesländer sollen sie prinzipiell ab 1997 nach einer Überprüfung des geltenden Förderungsgrundsatzes zur Anwendung kommen. Was ferner noch zu tun bleibt, ist die Einordnung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten in ein kohärentes System aller flächenbezogenen Ausgleichszahlungen.

3 Zusammenfassung und Ausblick

40 Jahre alt ist am 5. September das Landwirtschaftsgesetz geworden. Es wurde mit breiter Unterstützung der Bevölkerung eingeführt, um

- der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und
- der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern.

Mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik, insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik, ist - so der Gesetzestext - die Landwirtschaft in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Die Agrarstrukturpolitik als Förderinstrument ist nicht konkret genannt.

Im Grunde erst Ende der 60er Jahre wurde die Agrarstrukturpolitik und hier die einzelbetriebliche Förderung als zentrales Instrument der Einkommenssicherung und -verbesserung in der Landwirtschaft erkannt und in den Folgejahren instrumentell ausgebaut. Mehrmals fanden Anpassungen statt, mal wurde die einzelbetriebliche Investitionsförderung selektiv auf bestimmte Betriebe konzentriert, mal möglichst vielen Betrieben geöffnet.

In den letzten zwei Jahren hat sich erneut die Erkenntnis durchgesetzt, daß es zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU einer stetigen Vergrößerung der Betriebe und Tierbestände in den alten Bundesländern bedarf, dies aber auch deshalb, um die unterschiedlichen Strukturen zwischen Deutschland Ost und West einander anzunähern. Konsequenterweise wurde im neuen „Agrarinvestitionsförderungsgesetz“ (AFP) von März 1995 das Schwergewicht auf die Förderung der Betriebe gelegt, die ausreichend groß sind, um auf Dauer leistungs- und wettbewerbsfähig zu sein. In den neuen Ländern wird dieser Schritt des „neuen Weges“ noch als zu klein angesehen. Man möchte weitergehen und verbliebene Förderbegrenzungen aufgehoben wissen, um großemäßig bereits leistungsfähige, jedoch gefährdete Produktionseinheiten sichern zu können.

Aber es gibt auch gegenläufige Bewegungen. Umfragen zeigen, daß es einem großen Teil der Bevölkerung generell mehr um die Förderung kleinerer, familienbäuerlicher Betriebe geht, mit der Vorstellung, daß damit den gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft auf Dauer besser zu entsprechen sei. Quasi als Reflex auf gesellschaftliche Orientierungen an familienbäuerlichen Strukturen heißt es in der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grü-

nen in Nordrhein-Westfalen vom Mai 1995: „Die Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe sind so einzusetzen, daß möglichst viele bäuerliche Familienbetriebe in ihrer Existenz und Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und eine flächendeckend umweltverträgliche Landbewirtschaftung ermöglicht wird.“

Es wäre sehr bedauerlich, wenn sich ändernde politische Konstellationen in den Ländern schon bald nicht mehr den notwendigen Konsens für eine einheitliche nationale Agrarstrukturpolitik zustande bringen ließen. Die Folge wären größere Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Ländern. Einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in Deutschland stünden dann zusätzliche Hürden entgegen.

Summary

Basically, it was not until the late 1960s that agricultural structure policy and, within it, individual farm investment promotion were recognized as a central instrument for securing and improving agricultural income, and its instruments expanded in the following years. Adjustments have been made several times; sometimes, individual farm investment promotion was selectively focused on certain farms and sometimes investment opportunities were opened to as many farms as possible.

In the last two years, many have once again come to realize that the continuous enlargement of farms and livestock numbers is revised in the old *Länder* to improve competitiveness within the EU; this is also necessary in order to make the different structures in the old *Länder* and the new *Länder* more uniform.

Literaturverzeichnis

- BMELF (1968): *Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm)*. Münster-Hiltrup (Reihe Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft 134)
- (1970): *Einzelbetriebliches Investitionsförderungs- und soziales Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft*. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (Reihe Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft 150)
- (1986): *Agrarbericht der Bundesregierung 1986*. Bonn
- (1993): *Der künftige Weg: Agrarstandort Deutschland sichern*. Bonn (Agrarpolitische Mitteilungen des BML 4)
- DAMS, T. (1966): *Agrarstruktur. Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*. Hannover
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1995): *Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 1995 bis 1998*. Bonn (Drucksache 13/1718 vom 19.06.)
- EWG (1958): *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (EWG) Nr. 281/58*.
- HEINZE, G. R.; VOELZKOW, H. (1993): Der Deutsche Bauernverband im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie. In: Hagedorn, K. et al. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft*. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus 30)
- KLUGE, U. (1989): *40 Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Berichte über Landwirtschaft* 2, Sonderheft 202
- LINNARTZ, T. (1994): *Die Landwirtschaft und ihre Probleme im Meinungsbild der Bevölkerung*. Bonn (Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V.)
- LIPINSKY, E. (1993): *Agrarstrukturwandel und Agrarstrukturpolitik in Deutschland - Probleme und Perspektiven*. In: *Vorträge der 45. Bonner Hochschultagung*, Münster-Hiltrup

- PUVOGEL, C. (1956) (Hrsg.): *Der Grüne Plan; 1. Grüner Bericht 1956*. Bonn (Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)
- SCHLAGHECK, H. (1992): Agrarstrukturmaßnahmen in den neuen Bundesländern - Prioritäten und Perspektiven. In: Alvensleben, R. von et al. (Hrsg.): *Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa*. Münster-Hiltrup (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus 29)
- (1993): Auswirkungen der Kompetenzverteilung im kooperativen Föderalismus Deutschlands und in der EG auf die Gestaltung der Agrarstrukturpolitik. In: Hagedorn, K. et al. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft*. Münster-Hiltrup (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus 30)
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1976): *Zu aktuellen Problemen der Agrarstrukturpolitik*. Münster-Hiltrup (Reihe Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft 183)
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1994): *Agrarpolitik und Agrarstruktur, Angewandte Wissenschaft*. Münster-Hiltrup (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 433)