



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.

Eisenkrämer, K.: Umweltpolitische Anforderungen aus der Sicht der Politik. In: von Urff, W., Zapf, R.: Landwirtschaft und Umwelt – Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 23, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1987), S. 41-50.

UMWELTPOLITISCHE ANFORDERUNGEN AUS DER SICHT DER POLITIK

von

Kurt EISENKRÄMER, Bonn

Zur Klarstellung eine Bemerkung vorweg: Das Verhältnis der Landwirtschaft zur Umwelt hat viele Facetten. Die Landwirtschaft ist in Bezug auf die Umwelt Opfer, Täter und Wohltäter zugleich.

- Sie ist Opfer, weil sie entscheidend auf die Funktionsfähigkeit des natürlichen Ökosystems angewiesen ist, dessen Belastung in unserem dichtbesiedelten und von hohem Wohlstand und entsprechendem Konsumverhalten gekennzeichneten Wirtschaftsraum ein bedrohliches Ausmaß angenommen hat.
- Die Landwirtschaft ist andererseits aber auch Täter, da sie mit ihren modernen Erscheinungsformen an der Belastung der Umwelt beteiligt ist, und zwar durch
 - = Zerstörung natürlicher und naturnaher Biotope durch Agrarstrukturverbesserung und Melioration,
 - = Stoffeinträge in Boden, Wasser und Luft,
 - = Beschleunigung der Bodenerosion durch nicht standortgerechte Nutzung.
- Die Landwirtschaft übt bei einer standortgerechten Wirtschaftsweise aber auch in erheblichem Umfang positive Wirkungen auf die Umwelt aus, indem sie
 - = den Boden als Produktionsgrundlage erhält und Degenerationserscheinungen des Bodens und daraus folgende Fruchtbarkeitsminderungen verhindert,
 - = einer Vielzahl wildlebender Pflanzen- und Tierarten spezifische Lebensstätten bietet,
 - = die Landschaft in ihrer Eigenart und Schönheit in entscheidender Weise prägt und damit als Lebens-, Freizeit- und Erholungsraum bewahrt.

Soviel vorweg.

Nun lautet mein Thema: "Umweltpolitische Anforderungen an die Landwirtschaft". Damit ist vorrangig die Rolle der Landwirtschaft als Täter sowie die damit verbundene Forderung angesprochen, die Landwirtschaft umweltfreundlicher zu gestalten, konkret

- negative Umweltwirkungen der Landwirtschaft zu verringern, und
- ihre potentiellen positiven Umweltwirkungen stärker zum Tragen zu bringen.

Da ich aus der Sicht der Politik zu diesen Fragen Stellung nehmen soll, erwarten Sie von mir eine Aussage zur Frage: Welche Politik ist erforderlich, um die Landwirtschaft umweltfreundlicher zu machen und inwieweit ist eine solche Politik realisierbar?

Dank der ausgezeichneten Vorklärung des Terrains durch meine Vorredner brauche ich auf die umweltbelastenden Tatbestände moderner Landbewirtschaftung nicht mehr näher einzugehen.

Allerdings erscheint es mir geboten, kurz den Ursachen umweltbelastender Entwicklungen in der Agrarwirtschaft nachzugehen, weil erst deren Kenntnis ein Urteil über die Möglichkeiten und Grenzen politischer Kurskorrekturen in Richtung auf eine umweltverträglichere Landwirtschaft zuläßt.

Als entscheidende Ursachen für umweltbelastende Entwicklungen der Landwirtschaft zeichnen sich für mich die folgenden ab:

1. Seit Mitte der fünfziger Jahre wurden unter Einsatz umfangreicher öffentlicher Mittel die Produktionsvoraussetzungen landwirtschaftlicher Betriebe durch Flurbereinigung und Meliorationen durchgreifend verbessert und dabei zwangsläufig zahlreiche Lebensstätten wildlebender Pflanzen und Tiere zerstört.
2. Die Verbesserung der Produktionsvoraussetzungen versetzte die Landwirte in die Lage, ihre Produktion zu mechanisieren, zu spezialisieren und zu intensivieren, womit die stofflichen Belastungen sowie die Gefahren der Bodendegradation zunahmen.
3. Die Agrarpreisgarantien der EG für unbegrenzte Mengen bei den wich-

tigsten Agrarprodukten machten eine ungezügelter Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion rentabel.

4. Die politische Forderung, aus regional-, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Gründen möglichst viele landwirtschaftliche Betriebe zu erhalten, veranlaßte eine Vielzahl zu kleiner Betriebe, u.a. durch wachsenden Einsatz importierter Futtermittel, zu einer intensiven Bewirtschaftung, um auch nur annähernd ausreichende Einkommen zu erzielen.

Die heute zur Diskussion stehenden Umweltbelastungen durch die moderne Landwirtschaft - Zerstörung naturnaher Biotope, Stoffeinträge, Boden-erosion - sind also in nicht geringem Maße das Ergebnis - unbedachter - politischer Weichenstellungen. Der gleichen unbedachten Weichenstellung übrigens, die uns die immer bedrohlicher werdende Überschusssituation auf den EG-Agrarmärkten beschert hat.

Ich spreche hier sehr bewußt von "unbedachten" politischen Weichenstellungen, weil es sicher niemals explizite Absicht der Agrarpolitik gewesen ist, nicht absetzbare Überschüsse zu erzeugen und die Umwelt mutwillig zu belasten. In den 60er und 70er Jahren, in denen diese agrarpolitische Weichenstellung stattfand und sich der Rationalisierungsschub der Landwirtschaft vornehmlich vollzog, waren wichtige Agrarmärkte noch defizitär, insbesondere aber die Wirkungszusammenhänge zwischen moderner Landwirtschaft und Umweltbelastungen noch weithin unbekannt; auch heute gibt es hier noch erhebliche Wissenslücken.

Es fehlte deshalb in diesen Jahren - übrigens nicht nur in der Landwirtschaft - weithin ein umweltpolitisches Problembewußtsein. Erst in der letzten Zeit ist die Forderung nach einer stärker umweltpolitischen Ausrichtung der Landwirtschaft stärker ins Blickfeld agrarpolitischer Diskussionen gerückt. Über die notwendigen Normen und Parameter für eine umweltfreundlichere Landwirtschaft herrschen allerdings bis heute unter den Wissenschaftlern noch erhebliche Meinungsverschiedenheiten.

Das zentrale Anliegen der Agrarpolitik in den zurückliegenden Jahrzehnten war bei uns bekanntlich die Verbesserung der als höchst unzureichend empfundenen Einkommenslage vieler Landwirte, der sog. Disparität. Und die einseitige Priorität einkommenspolitischer Ziele in

der Agrarpolitik führte - unbeabsichtigt - zu einer zunehmenden Belastung der Märkte wie der Umwelt.

Die Feststellung, daß ein und dieselbe agrarpolitische Weichenstellung sowohl zu Agrarüberschüssen als auch zu Umweltbelastungen geführt hat, ist für unsere Fragestellung von besonderem Interesse. Sie erleichtert agrarpolitische Kurskorrekturen in Richtung auf eine umweltverträglichere Landwirtschaft ungemein, weil sich wegen der eskalierenden Agrarmarktp Probleme politische Handlungszwänge von einer Brisanz ergeben, wie sie die Umweltprobleme der Landwirtschaft allein kaum je zustandebrächten.

Ich brauche die agrarpolitischen Handlungszwänge in der EG vor diesem Kreis nicht näher zu erläutern. Die zwingende Notwendigkeit, die überbordende Agrarproduktion zu drosseln, ist - vom Grundsatz her - heute auch in den EG-Gremien nicht mehr umstritten. Die EG-Kommission sowie die Mehrheit der Mitgliedstaaten erkennen, daß

- der Versuch, weiter steigende Agrarüberschüsse der EG auf dem Weltmarkt unterzubringen, aus Wettbewerbsgründen keine dauerhaften Chancen haben kann,
- die subventionierten Agrarexporte der EG einen rasch wachsenden Transfer von EG-Haushaltsmitteln an die Verbraucher dritter Länder zur Folge haben, die - wie vor allem die UdSSR - verbilligte Nahrungsmittel aus der EG importieren. Diese Haushaltsmittel werden der europäischen Landwirtschaft entzogen und fehlen zur Lösung dringender europäischer Probleme,
- die Fortführung der bisherigen Agrarpolitik der EG zu einem Handelskrieg mit wichtigen Welthandelspartnern, wie den USA, führen würde, der die Bundesrepublik als exportorientierten Industriestaat besonders hart treffen müßte.

Auch von den Landwirten wird mit wachsendem Nachdruck eine agrarpolitische Kurskorrektur gefordert, weil sich unter dem Druck berstender Läger, übervoller Märkte und leerer Kassen Brüsseler Preisbeschlüsse zunehmend als "Papierentscheidungen" erweisen, die der Markt immer deutlicher ignoriert.

Auch die Richtung der Kurskorrektur ist für alle Einsichtigen klar.
Sie lautet:

- Stärkere Ausrichtung der Produktion auf den Bedarf der Gemeinschaft;
konkret: Produktionsdrosselung bzw. Produktionsumlenkung auf sogenannte Defizitprodukte (z.B. Körnerleguminosen) und nachwachsende Rohstoffe (soweit diese wettbewerbsfähig sind) sowie
- Umlenkung der bisher für die Überschubeseitigung eingesetzten Haushaltsmittel auf direkte Einkommenshilfen für die Landwirte.

Es steht außer Zweifel, daß die aus markt-, haushalts- und handelspolitischen Gründen unausweichliche Kurskorrektur auch umweltpolitisch in die richtige Richtung geht, weil sie - global gesehen -

- zu einer Auflockerung der Fruchtfolgen
- zu einer Rücknahme der Bewirtschaftungsintensität bis hin
- zur Freisetzung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen

führen wird.

Diese agrar- und umweltpolitischen Zielvorgaben haben in verschiedenen Programmen der EG-Kommission und einiger Mitgliedstaaten unverkennbar ihren Niederschlag gefunden. Dies gilt vor allem für das sogenannte Grünbuch der EG-Kommission vom Frühjahr 1985 sowie für die sozio-strukturellen Vorschläge und das forstwirtschaftliche Aktionsprogramm der EG-Kommission, nicht zuletzt aber auch für das deutsche "Marktentlastungsprogramm", das in wesentlichen Teilen in die sozio-strukturellen Vorschläge der EG-Kommission übernommen wurde.

Die bisherige Diskussion dieser Papiere hat jedoch gezeigt, daß die Umsetzung dieser Überlegungen in die politische Praxis auf Schwierigkeiten stößt, die alles bislang Dagewesene in den Schatten stellen.

Dies wird verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Agrarwirtschaft und die Agrarpolitik der EG vor einer säkularen Wende stehen, auf die weder alle Politiker noch die Betroffenen ausreichend vorbereitet sind. Vor einer Wende, die das über lange Generationen gewachsene Selbstverständnis der Landwirtschaft als Volksernährer in Frage stellt

und bei der statt der Erzeugung in Zukunft eher der Verzicht auf Erzeugung honoriert werden soll.

Die Betroffenen fürchten - mit Recht - Einkommens-, Status- und Vermögensverluste und machen den Staat, der sich durch ausufernde Regelungen im Laufe der letzten Jahrzehnte in die Rolle eines "Tarifpartners" der Landwirtschaft hineinmanövriert hat, für das Desaster und somit auch für dessen Abwendung verantwortlich.

Dabei verschließt man die Augen vor der Tatsache, daß die Landwirtschaft in Europa unter dem Schutz gegen den Wettbewerb von außen zunehmende strukturelle Überschüsse produziert, die ihrerseits nur mit erheblichen Exportsubventionen auf dem Weltmarkt untergebracht werden können. Man möchte - verständlicherweise - die Erkenntnis verdrängen, daß die Agrarproduktion der EG einen historischen Kulminationspunkt überschritten hat und daß die europäische Landwirtschaft nun - ob sie will oder nicht - den partiellen Rückzug aus der Produktion antreten muß.

Das sind natürlich alles andere als hoffnungsvolle Perspektiven, weder für die Landwirte noch für die Agrarpolitiker. Und die Suche nach schmerzlosen Auswegen aus den harten Anpassungszwängen hat hohe Konjunktur. Diese Auswege zu finden, ist vor allem deshalb so schwierig, weil die Agrar- und Produktionsstrukturen in den Mitgliedstaaten auch nach nunmehr bald drei Jahrzehnten EG-Agrarpolitik beträchtlich divergieren und die Leistungskraft der Agrarwirtschaft im Verhältnis zur übrigen Wirtschaft von Land zu Land äußerst unterschiedlich ist. So liegen die durchschnittlichen Agrareinkommen in Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark deutlich über den Durchschnittseinkommen gewerblicher Arbeitnehmer, in Belgien sind sie etwa gleichhoch, während in den übrigen Ländern die landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen zum Teil beträchtlich unter den gewerblichen liegen. Daraus ergeben sich zwangsläufig für die einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Prioritäten und Möglichkeiten.

Der gewiß wohlgemeinte Rat vieler Wissenschaftler, die Entwicklung endlich wieder dem Markt zu überlassen, findet bekanntlich im politischen Raum weder Gefallen noch Mehrheiten. Er ist auch nicht realisierbar.

Durch die weitgehende und langjährige Abschirmung der EG-Landwirtschaft vom Marktgeschehen hat sich im Laufe der Jahre ein Problemstau ergeben, der dazu führt, daß

- wirksame marktpolitische Kurskorrekturen politisch nicht konsensfähig und
- konsensfähige Korrekturen nicht marktwirksam sind.

Auch die politische Zusage, die Auswirkungen notwendiger marktpolitischer Anpassungen auf die Einkommen durch direkte Einkommensübertragungen zu kompensieren, findet bei vielen Landwirten und Agrarpolitikern wenig Gegenliebe. Direkte Einkommensübertragungen werden in der Regel unter Bedürftigkeitsaspekten vergeben; sie werden daher die Markteinbußen umsatzstarker Betriebe kaum kompensieren können.

Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten und der Landwirte, sich an Flächenfreisetzungs- und Stilllegungsprogrammen zu beteiligen, ist ebenfalls gering. Viele Mitgliedstaaten befürchten die Entleerung ihrer Problemgebiete und weitere Bevölkerungskonzentrationen in den Ballungsräumen. Und viele Landwirte haben - selbst bei einer zeitweisen oder partiellen Flächenstilllegung - Sorge, ihre Ausgangsbedingungen für den Fall zu verschlechtern, daß sich der Ministerrat unter dem Druck wachsender Finanzlasten und drohender Marktzusammenbrüche gezwungen sehen sollte, die bereits für Milch und Zucker geltenden Quotenregelungen auf weitere Produkte auszudehnen.

Die Liste der Probleme im Zusammenhang mit der unausweichlich gewordenen Anpassung der EG-Agrarpolitik an die veränderten Rahmenbedingungen ließe sich fortsetzen. Alle zusammengenommen haben in der EG zu einer Patt-Situation geführt, aus der sich noch kein vernünftiger Ausweg abzeichnet. Derzeit handeln alle Akteure nach dem Grundsatz, daß es in einer verrückten Welt der größte Wahnsinn ist, allein vernünftig sein zu wollen.

Außerhalb der turbulenten Brüsseler Szenerie vollziehen sich freilich Entwicklungen, die vielleicht einen Ausweg aus dem Dilemma der EG-Agrarpolitik weisen, das insbesondere darin besteht, allein über EG-einheitliche Agrarpreise Erzeugung, Märkte und Einkommen steuern zu wollen.

Die unter dem Druck voller Märkte und leerer Kassen sinkenden Agrarpreise haben Mitgliedstaaten mit einer hohen durchschnittlichen Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft, wie die Bundesrepublik, in den letzten Jahren bereits gezwungen, die schrumpfenden Einkommensbeiträge aus den Markterlösen durch indirekt einkommenswirksame Transfers im nationalen Zuständigkeitsbereich zu kompensieren.

Eine erste Maßnahme dieser Art war in der Bundesrepublik die Regelung über die Mehrwertsteuer zum Ersatz des Abbaues des Währungsausgleichs im Jahre 1984. Diese Maßnahme, die bis 1991 befristet ist, ist allerdings noch an die Mengenumsätze gebunden und honoriert insofern noch eine Steigerung der Produktionsmenge.

Demgegenüber rücken neuerdings

- mit den erhöhten Zuschüssen zur sozialen Sicherung der Landwirte personengebundene und
- mit der Ausweitung der "Benachteiligten Gebiete" auf rund 50 v.H. des Bundesgebietes flächengebundene Zahlungen

immer mehr in den Vordergrund.

Diese Schwerpunktverlagerung innerhalb der Agrarpolitik

- weg von der produktgebundenen Preisstützung und der damit verbundenen Honorierung umsatzbezogener Leistungen
- hin zur produktneutralen, personen- und flächengebundenen Zahlung (die sicherlich auch nicht völlig produktionsneutral ist)

ist umweltpolitisch insofern interessant, als sie die bisherigen massiven und einseitigen Anreize zur Intensivierung der Agrarproduktion mit allen erwähnten Umweltbelastungen nicht mehr weiter verfolgt.

Der nächste Schritt wird darin bestehen müssen, die personen- und flächengebundenen Zahlungen an Bedingungen zu knüpfen, die zu einer aktiven Entlastung der Märkte und der Umwelt beitragen.

Die Einführung des im BML entwickelten "Marktentlastungsprogramms", das in die sozio-strukturellen Vorschläge der EG-Kommission im wesentlichen übernommen wurde, würde einen Schritt in diese wünschenswerte Richtung darstellen. Dieses Programm bietet sogenannten "auslaufenden Betrieben"

die Möglichkeit, bei Stilllegung oder Aufforstung ihrer Flächen eine etwa der Altershilfe entsprechende vorzeitige Rente sowie eine Flächenzulage entsprechend dem Umfang und der Bonität der stillgelegten oder aufgeforsteten Flächen in Anspruch zu nehmen. Auf diese Weise würden Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung ausscheiden und - wenigstens teilweise - auch für ökologische Zwecke verfügbar werden.

Besonders dringlich erscheint auch eine Neuausrichtung der Ausgleichszulage für die sogenannten benachteiligten Gebiete, die inzwischen rund die Hälfte des Bundesgebietes einnehmen. Während die Ausgleichszulage in ihrer bisherigen Form ganz allgemein die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung honoriert, erscheint es aus markt- und umweltpolitischen Gründen an der Zeit, mit dieser Flächenzahlung in Zukunft vorrangig markt- und umweltentlastende Wirkungen, d.h. extensive Bewirtschaftungsformen besonders zu prämiieren.

Dieses Beispiel zeigt, daß es zwingend und dringend ist, alle bestehenden agrarpolitischen Maßnahmen daraufhin zu überprüfen, ob sie dem neuen zentralen agrarpolitischen Ziel, der Marktentlastung, dienen oder ihm zuwiderlaufen. Daß es hier umfangreichen Handlungsbedarf gibt, brauche ich in diesem Kreise nicht im einzelnen darzulegen. Ohne diese Durchforstung des traditionellen agrarpolitischen Instrumentariums bei EG, Bund und Ländern kann es weder bei der Entlastung der Märkte noch der Umwelt durchschlagende Erfolge geben. Und die Agrarpolitik bleibt ein Geschäft, bei dem die Akteure voll damit beschäftigt sind, Zeit und Geld für das Löschen von Bränden zu verschwenden, die sie vorher selber gelegt haben, ein Zustand übrigens, den Taillerand schon zu seiner Zeit als typisch für manche Bereiche der Politik geißelte.

Die Agrarstrukturpolitik wird ebenfalls neue Aufgaben zu erfüllen haben. Das zentrale politische Ziel der 50er, 60er und 70er Jahre - Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsvoraussetzungen - wird neuen ordnungspolitischen Vorgaben weichen müssen.

Einer Änderung des agrarstrukturpolitischen Instrumentariums bedarf es hierfür nicht. Es ist zweckneutral und kann jeder politischen Aufgabenstellung folgen.

Der Schwerpunkt der Agrarstrukturpolitik wird in Zukunft darin liegen

müssen, das zu erwartende vermehrte Angebot von Flächen, die aus der landwirtschaftlichen Nutzung ausscheiden, aufzufangen und - zum Teil über Flächentausch - einer sowohl privat- wie volkswirtschaftlich sinnvollen Nutzung zuzuführen. Angesichts der Voraussagen, daß sich die Zahl der sogenannten auslaufenden Betriebe mit dem Eintritt der geburtenschwachen Jahrgänge ins Erwerbsalter in den 90er Jahren sprunghaft vermehren wird, erscheinen die Chancen nicht schlecht, für das von den Naturschützern geforderte System vernetzter Biotopflächen genügend Flächen verfügbar zu machen.

Die Probleme werden vornehmlich darin bestehen

- den zu erwartenden chaotischen Rückzug aus der Fläche in die gewünschten Bahnen zu lenken
- die Finanzierungskompetenz zwischen Bund und Ländern den neuen Aufgaben anzupassen und die Finanzierung zu sichern
- vor allem aber allen Betroffenen die Möglichkeiten und Grenzen der Agrarwirtschaft und der Agrarpolitik in aller Klarheit deutlich zu machen.

Meine Ausführungen hinterlassen bei Ihnen wahrscheinlich den Eindruck, als sehe der Bund die Chancen für eine umweltpolitische Akzentuierung der Agrarpolitik in erster Linie in der Rolle des "Trittbrettfahrers" einer unausweichlichen Anpassung der Agrarpolitik an marktwirtschaftliche Zwänge. Dieser Eindruck ist zwar nicht beabsichtigt, aber er ist in hohem Maße zutreffend. Dies liegt nicht daran, daß dem BML die Einsicht in umweltpolitische Notwendigkeiten abgehe; es beruht vielmehr darin, daß dem Bund für konkrete Maßnahmen vor Ort die Kompetenzen fehlen; sie liegen bei den Ländern.

Gleichwohl können und müssen Bund und EG durch eine Anpassung ihrer Agrarpolitik an die veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht nur die Agrarmärkte wieder in Ordnung bringen, sondern auch die Basis für eine umweltfreundlichere Landbewirtschaftung schaffen. EG, Bund und Länder wären gut beraten, wenn sie für den Gesamtkomplex "Revision der Agrarpolitik unter markt- und umweltpolitischen Aspekten" im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten ein Gesamtkonzept entwickeln, bei dem auch die Rollenverteilung in Teilbereichen zur Diskussion stehen sollte.