



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.*

Griesau, H. D.: Fragen der agrarpolitischen Langfristplanung an die Agrarwirtschaft. In:
Weinschenck, G.: Die zukünftige Entwicklung der europäischen Landwirtschaft – Prognosen
und Denkmodelle. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des
Landbaues e.V., Band 10, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1973), S. 103-106.

FRAGEN DER AGRARPOLITISCHEN LANGFRISTPLANUNG AN DIE AGRARWISSENSCHAFT

von

Staatssekretär Dr. H. D. G r i e s a u

Bevor ich mich einigen Fragen zuwende, die für die agrarpolitische Langfristplanung von Bedeutung sind, gestatten Sie mir einige Vorbemerkungen

- zur Notwendigkeit wissenschaftlicher Beratung für die Agrarpolitik und
- zur Notwendigkeit agrarpolitischer Langfristplanung.

Die Dynamik und zunehmende Komplexität unserer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, die sich auch in der Arbeit von Legislative und Exekutive widerspiegelt, stellt der Verwaltung immer zahlreichere und im Einzelfall schwierigere Aufgaben. In vielen Fragen können heute mit den konventionellen Methoden der Verwaltung allein keine Entscheidungen gefunden werden. Die wachsende und besonders im Agrarbereich sichtbar werdende staatliche Aktivität erfordert in zunehmendem Maße eine Absicherung der gesellschafts- und wirtschaftspolitisch relevanten Entscheidungen durch wissenschaftlichen Sachverstand.

Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse erlauben es dem Politiker, unumgängliche Strukturveränderungen vorauszusehen und Maßnahmen zu ergreifen, mit deren Hilfe im Rahmen unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und unter Wahrung ihrer Prinzipien ökonomische und soziale Spannungen vermieden oder gemildert werden können. Ziel jeder Politik muß es sein, für die Menschen tragbare Lösungen zu entwickeln. Dabei steht der Politiker vor der Notwendigkeit, für alle Seiten akzeptable Kompromisse zu finden.

Die Aufgaben der agrarpolitischen Langfristplanung lassen sich kurz so umschreiben:

1. Probleme müssen rechtzeitig erkannt werden, so daß Maßnahmen ergriffen werden können, bevor Krisen entstehen und die Agrarpolitik dann auf ein Krisenmanagement beschränkt bleibt.
2. Agrarpolitik ist nicht als eine Vielzahl von isolierten Teilpolitiken zu begreifen, sondern als auf die Zukunft gerichtete umfassende Gesamtkonzeption, also als langfristige Gestaltungsplanung.
3. Entscheidungen und Maßnahmen sind dabei so zu gestalten, daß Probleme nicht nur kurzfristig, sondern längerfristig gelöst werden, damit die verfügbaren Kapazitäten nicht immer wieder von den gleichen Aufgaben beansprucht werden.
4. Widerstände, die sich einer rationalen Agrarpolitik in den Weg stellen, sind zu analysieren und Strategien zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu erarbeiten.

Damit möchte ich meine Vorbemerkungen schließen und mich im folgenden den Fragen der agrarpolitischen Langfristplanung an die Agrarwissenschaft zuwenden.

Bei der Erfüllung der soeben genannten Aufgaben wäre es für die Administration und den Politiker ein erheblicher Gewinn, wenn es der Wissenschaft - angeführt von den Wissenschaftlern

in den Instituten für Agrarpolitik – gelingen würde, auf der Grundlage einer breiten Übereinstimmung eine möglichst geschlossene langfristige Konzeption für die künftige Agrarpolitik zu erarbeiten. Es würde genügen, wenn in groben Zügen sichtbar würde, für welche Ziel-Mittel-Kombination die Mehrheit der Wissenschaftler unter Abwägung aller relevanten Faktoren plädiert. Dabei werden die Administration und die Politiker um so mehr davon haben, je mehr die Wissenschaftler den innen- und außenpolitischen Bezugsrahmen und Spielraum realistisch in Rechnung stellen; d.h. die politikwissenschaftliche Komponente der wirtschaftspolitischen Entscheidung beachten.

Mit diesem Wunsch soll jedoch keineswegs die notwendige und befruchtende Vielfalt der Meinungen und die Diskussion darüber verworfen werden. Ein solcher Konsens über eine in sich widerspruchsfreie Gesamtkonzeption würde aber der Wissenschaft und ihren Vorschlägen eine größere Durchschlagskraft sichern und den Politikern nicht nur die Übernahme wissenschaftlicher Erkenntnisse erleichtern, sondern auch eine bessere Ausgangsbasis für die Ausarbeitung von Alternativen bieten, die im politischen Kompromiß durchsetzbar sind.

Nun, welche Probleme brennen uns besonders auf den Nägeln? Welche Informationslücken erschweren in ganz besonderem Maße die agrarpolitische Langfristplanung?

Unter den aktuellen Problemen der Agrarpolitik stehen nach wie vor das Einkommensproblem und das Überschußproblem im Vordergrund. Diese Probleme werden auch auf längere Zeit noch unsere besondere Aufmerksamkeit beanspruchen. Wissenschaftliche und praktische Agrarpolitik stimmen darin überein, daß Lösungen umso schwieriger werden, je schneller der technische Fortschritt weitere Angebotssteigerungen auslöst und je stärker die Einkommenserwartungen der in der Landwirtschaft Tätigen aufgrund der Orientierung an der Einkommensentwicklung in den übrigen Wirtschaftsbereichen steigen. Eine Lösung dieser Probleme ist nur zu erwarten, wenn es gelingt, die Produktionskapazitäten der gesamten Landwirtschaft an die Nachfrageentwicklung anzupassen und gleichzeitig in den einzelnen jeweils noch vorhandenen Betrieben das Produktionsvolumen bei Verminderung des Arbeitsaufwandes zu erhöhen.

Daraus ergibt sich, daß die wissenschaftliche und die praktische Agrarpolitik ihre Bemühungen vordringlich auf zwei Gebieten fortsetzen müssen:

1. Verminderung der Produktionskapazitäten der gesamten Landwirtschaft,
2. Anpassung der landwirtschaftlichen Betriebe an den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß.

Diese Aufgaben sind nicht mehr im nationalen Rahmen und auch nicht mehr auf EWG-Ebene zu lösen, vielmehr handelt es sich um Probleme der Anpassung der Landwirtschaft in allen Industrieländern. Bei der Bewältigung der hier anstehenden Probleme benötigt die agrarpolitische Planung mehr noch als bisher Entscheidungshilfen von der Agrarwissenschaft. Offene Fragen ergeben sich z. B. aus folgenden Überlegungen:

- Ist die Stilllegung landwirtschaftlicher Flächen mit öffentlichen Mitteln ein gangbarer Weg zur Angebotsverminderung in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere im Lichte der amerikanischen Erfahrungen?
- Sind direkte Einkommensübertragungen ein geeignetes Mittel zur generellen Lösung der Einkommensprobleme in der Landwirtschaft, oder können sie nur eine ergänzende Funktion zur bisherigen Markt- und Preispolitik erfüllen?
- Können direkte Einkommensübertragungen so ausgestaltet werden, daß der Strukturwandel nicht gehemmt und die Einschränkung des Agrarangebots gefördert wird?
- Wie sollen die für Einkommensübertragungen vorgesehenen Betriebe abgegrenzt werden? Wie hoch sollen die Übertragungen sein, und wie sollen sie verteilt werden?
- Welche Chancen bieten Einkommenskombinationen aus landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerung im Zuge des notwendigen Anpassungsprozesses?

- Wie können die besonderen betriebswirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Probleme der Zu- und Nebenerwerbsbetriebe gelöst werden?

Ferner werfen das Ausscheiden von Flächen aus der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung sowie die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft eine Fülle von Problemen auf, die der wissenschaftlichen Klärung bedürfen.

Zu den vordringlichen Aufgaben der agrarpolitischen Langfristplanung zählt auch die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ und ernährungsphysiologisch hochwertigen Nahrungsmitteln. Dies erfordert die Weiterentwicklung der Ernährungspolitik aufgrund der neuesten ernährungswissenschaftlichen Erkenntnisse.

Auch bei der Gestaltung der Umwelt hat die Agrarpolitik ihren Beitrag zu leisten. Bisher liegen über umweltfreundliche Produktionsverfahren und über die Probleme der Erhaltung, Wiederherstellung und Entwicklung der Leistungs- und Nutzungsfähigkeit der Naturgüter nur begrenzt wissenschaftliche Erkenntnisse vor. Für die Planungsarbeit sind diese Ergebnisse meist nicht ausreichend. Es ist daher z. Zt. oft notwendig, bei planerischen Entscheidungen von Annahmen auszugehen. Wissenschaftliche Grundlagen zur Verbesserung der Planungsarbeit müssen geschaffen werden.

Der Agrarsektor wird immer mehr zu einem Teil des umfassenderen Wirtschaftsbereiches "Agribusiness". Im Zuge dieser Entwicklung verlieren die sektorspezifischen Probleme der landwirtschaftlichen Produktion und Produktmärkte an Bedeutung. Die Integration der Landwirtschaft in die moderne, überwiegend urbane Wirtschaft und Gesellschaft hat zur Folge, daß den Märkten für zugekaufte Produktionsmittel und den Märkten für Konsumgüter und Dienstleistungen größere Aufmerksamkeit gewidmet werden muß. Die wirtschaftlichen Probleme im Zusammenhang mit Investitionen und der Distribution öffentlicher und privater Infrastrukturleistungen in ländlichen Gebieten sind bisher noch zu wenig erforscht worden.

Agrarökonom und Agrarsozialwissenschaftler werden ihre Aufmerksamkeit verstärkt solchen Programmen und Maßnahmen widmen müssen, die nicht nur auf die Probleme der landwirtschaftlichen Bevölkerung im engeren Sinne, sondern auf die Probleme der Bevölkerung in ländlichen Räumen ausgerichtet sind.

Ein Aufgabengebiet, das verstärkter Bemühungen von seiten der wissenschaftlichen wie der praktischen Agrarpolitik bedarf, ist die Verbraucherpolitik. In diesem Bereich sind die Bemühungen zur Sicherung des Wettbewerbs und zur Stärkung der Markttransparenz zu intensivieren. Vordringlich sind ferner Maßnahmen zur Stärkung der Stellung des Verbrauchers als Marktpartner auf dem Ernährungssektor. Hier wird es darauf ankommen, den einzelnen Verbraucher durch Schulung und Informationen über das Marktgeschehen aufzuklären. Zum anderen ist eine Stärkung der Verbraucherorganisationen notwendig, um die Position der Verbraucher als Marktpartner zur Entfaltung zu bringen.

Ein weiterer Bereich, in dem die agrarpolitische Langfristplanung noch stärker als bisher der hilfreichen Unterstützung durch die Agrarwissenschaft bedarf, ist die Erarbeitung von Kosten-Nutzen-Analysen für eine bessere Erfolgskontrolle. Auf Aussagen über die Effizienz von Maßnahmen und über das Verhältnis von Aufwand und Ertrag bei den jeweiligen Maßnahmen ist die praktische Agrarpolitik mehr denn je angewiesen, wenn die begrenzt verfügbaren Mittel so wirkungsvoll wie möglich eingesetzt werden sollen.

Da wir alle - Wissenschaftler, Politiker und Verwaltung - uns hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Analysen noch weitgehend auf Neuland bewegen, sind bei den entsprechenden Arbeiten zwei Gesichtspunkte nebeneinander zu berücksichtigen:

1. Die Erarbeitung von methodischen Grundlagen und die Entwicklung von reproduzierbaren Verfahren.

2. Untersuchungen bei speziellen agrarpolitischen Maßnahmen und Programmen, und zwar sowohl bei durchgeführten als auch bei in Vorbereitung befindlichen. Wegen der großen Schwierigkeiten bei der Quantifizierung des Nutzens von politischen Maßnahmen werden vielleicht zunächst alternative Kosten-Nutzen-Überlegungen mögliche Entscheidungshilfen sein.

Aus dem auch für die Zukunft zu erwartenden starken Wandel in allen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens ergibt sich für die Agrarwissenschaftler als besondere Herausforderung, aber auch als reizvolle Aufgabe die Notwendigkeit, sich stärker der Zukunftsforschung zuzuwenden. Bei planerischen Arbeiten fehlt es uns heute an Vorstellungen über die Rolle der Agrarwirtschaft in der Gesellschaft des Jahres 2000.

Der umfangreiche Fragenkatalog könnte den Eindruck erwecken, daß die Zusammenarbeit von wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik auf dem Gebiet der Langfristplanung in der Bundesrepublik zu wünschen übrig ließe. Das ist nicht der Fall. Ich erinnere hier nur daran, daß der Wissenschaftliche Beirat beim BML sehr erfolgreich als Mittler wirkt. Es waren Mitglieder dieses Beirats, die mit dem über die Landesgrenzen hinaus bekannt gewordenen "Professorengutachten" 1962 überhaupt den ersten konkreten Anstoß für eine Langfristplanung im BML gegeben haben. Ich denke auch an die zahlreichen Hilfen und Beiträge zur Weiterentwicklung unseres Agrarprogramms, die ihren Niederschlag im jeweiligen Agrarbericht als dem auf den neuesten Stand gebrachten agrarpolitischen Konzept der Bundesregierung finden.

Erfreulicherweise können wir feststellen, daß bei unserer Bevölkerung das Problembewußtsein und auch die Einsicht in die Notwendigkeit von Änderungen gewachsen sind. Dies ist ein langsamer und keineswegs geradliniger Prozeß. Menschen, die der Schuh drückt, zeigen heute eine große Bereitschaft, sich erklären zu lassen, warum er sie drückt und was man dagegen tun kann. Eine andere Sache ist es, die Menschen mit den Problemen der Zukunft zu konfrontieren, die sie unmittelbar noch gar nicht als problematisch empfinden; das trifft häufig auch für die Politiker zu. Für die behutsame Entwicklung eines solchen kritischen Zukunftsbewußtseins braucht die Politik auch künftig nachhaltige Hilfe aus vielen Bereichen, insbesondere von seiten der Wissenschaft.