



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.*

Zwischen Knappheit, Umweltzerstörung und Überfluß

Landwirtschaft auf dem Weg ins 21. Jahrhundert

GÜNTHER WEINSCHENCK

1 Einführung

Vorhersagen – so sagt ein bekannter Kalauer – sind deswegen so schwierig, weil sie auf die Zukunft gerichtet sind. Diese aber verbirgt sich hinter einem Schleier, dessen Hintergrund von der Verlängerung erkennbarer Gegenwärtstrends nur schwach und häufig irreführend erhellt wird.

Nur Propheten – etwa die biblischen Propheten oder Seher, wie der im 16. Jahrhundert lebende NOSTRADAMUS, dessen Visionen bis an die Jahrtausendwende reichen – vermögen diesen Schleier für manche glaubhaft, für andere weniger glaubhaft, zu zerreißen.

Wissenschaftlern ist visionäre Zukunftssicht nicht zugänglich. Ihre Prognosen leiten sich nicht aus Visionen, sondern aus Trends und Beobachtungen ab, die jedermann nachvollziehen kann. Die gegenwärtig beobachtbaren Trends deuten an, daß den Industriegesellschaften ein mühsamer Wandel bevorsteht. Rund 200 Jahre ist die Entwicklung dieser Gesellschaften durch die von technischem Fortschritt geformte kapitalistische Dynamik bestimmt worden. "Der fundamentale Anteil, der die kapitalistische Maschine in Bewegung setzt, kommt von den neuen Produktions- oder Transportmethoden, den neuen Formen der industriellen Ordnung, welche die kapitalistische Unternehmung schafft" (SCHUMPETER, 1950, S. 137). Ihm haben sich die sozialen und ökologischen Strukturen anzupassen, weil man glaubte, daß negative Wohlfahrtswirkungen im Gefolge von Veränderungen der ökologischen und sozialen Strukturen durch den unbestrittenen Nutzen der Zunahme von Produktivität und Produktionsvolumen mehr als ausgeglichen würden.

Es ist kein Zufall, daß sich die Politik gerade im Agrarbereich der Einführung bestimmter technischer Fortschritte in neuester Zeit widersetzt hat, weil sie die Auswirkungen auf die Produktions- und Sozialstrukturen fürchtete.

Hätte man beispielsweise die Produktion von Isoglucose-sirup in der Europäischen Gemeinschaft auf die gleiche Weise liberalisiert wie in den USA, dann wären Berechnungen zufolge 2,8 Mill. t Zucker, etwa die gesamte Zuckerernte der alten Bundesländer, substituiert worden (JUNNE und BIRMAN, 1989).

Ein zweites Beispiel betrifft die Einführung von BST, dem sich die europäischen Behörden bisher widersetzt haben, weil sie die Auswirkungen auf die Nachfrage nach Milchprodukten und die Struktur der Milchviehhaltung befürchteten.

Die europäische Agrarpolitik ist zwar, wie wir gleich noch sehen werden, weit davon entfernt, eine Politik zu betreiben, die die technische Entwicklung ökologischen und sozialen Zielen unterordnet. Immerhin deutet sich in diesen Beispielen, die noch Ausnahmecharakter haben, ein grundsätzlicher Wandel an, an dessen Ende sich die Gesellschaft vielleicht wieder bewußt wird, daß Technik Mittel zum Zweck ist und daß der Gebrauch, den die Gesellschaft von bestehenden oder neuen Möglichkeiten machen sollte, durch das Streben nach Wohlbefinden bestimmt wird, an

dem die Versorgung mit materiellen Gütern zwar einen bedeutenden Anteil hat, aber eben nur einen Anteil, dessen Wert außerdem mit zunehmender Produktion unbestritten abnimmt.

Der Wandel, der den Industriegesellschaften bevorsteht, wird aber nicht nur und vielleicht nicht einmal in erster Linie durch die zunehmende Bedeutung der ökologischen Qualität für die Qualität der menschlichen Lebenswelt bestimmt, sondern durch das Wohlstandsgefälle innerhalb der "Weltgesellschaft" und den daraus erwachsenden politischen Implikationen.

Das "Projekt Moderne" ist – so befürchtet DAHRENDORF – vom Scheitern bedroht. Die Realisierung seiner Ziele, die sich in der hier gebotenen Kürze mit den Stichworten "Wohlstand" und "Bürgerrecht" für alle beschreiben lassen, ist in weite Ferne gerückt (DAHRENDORF, 1993). DAHRENDORF erhärtet seine Befürchtung mit zwei Fragen.

1. Können wir ernsthaft daran festhalten, daß eines Tages alle Menschen, die Lebenschancen der Moderne genießen werden?
2. Ist der Wohlstand der Moderne auf Dauer als Privileg denkbar, das nur bestimmten Gesellschaften zuteil wird und innerhalb der "ausgewählten" Gesellschaften nur bestimmten Gruppen?

Wir fügen eine dritte Frage hinzu, die mit der zweiten in engem Zusammenhang steht: Ist es denkbar, daß noch 100 Jahre oder vielleicht auch nur 50 Jahre in einem Teil der Welt hunderte von Millionen hungern oder verhungern und in einem anderen Teil Bauern dafür bezahlt werden, daß sie nicht produzieren?

Die Betroffenheit, die sich mit diesen Fragen verbindet, zeigt, welche Anstrengungen die Völker der Welt – jedes für sich und alle gemeinsam – unternehmen müßten, um die Entwicklung aus dem drohenden Chaos herauszuhalten. Wir haben es hier vor allem mit der dritten Frage zu tun und beantworten sie mit "nein". Es ist nicht denkbar, daß Überschuß und Hunger noch weitere 50 oder 100 Jahre so nebeneinander bestehen, als lebten die Betroffenen jeweils auf verschiedenen Planeten.

Das bedeutet, die Rahmendaten für die künftige Agrarentwicklung in Europa werden nicht nur durch die Entwicklung von Technik, Wirtschaft und Politik in Europa bestimmt, sondern auch und vielleicht sogar in erster Linie durch die Entwicklung der Welternährungslage und die Ernsthaftigkeit, mit der die EU sich bemüht, ihren Beitrag zur Bewältigung des Hungerproblems in der Dritten Welt zu leisten.

2 Entwicklung der Welternährungslage

Die Aussichten für die Entwicklung der Welternährungslage ähneln aus globaler Sicht dem düsteren Szenario, das

MALTHUS unter dem Einfluß der sprunghaften Zunahme der Bevölkerung für die Industrieländer an der Schwelle des industriellen Zeitalters gezeichnet hatte. MALTHUS, einer der großen Ökonomen, der neben SMITH, RICARDO und MILL den Aufbruch der westlichen Welt in das Industriezeitalter geistig vorbereitet und kritisch begleitet hat, versuchte zu zeigen, daß es nicht möglich sei, die Nahrungsmittelherzeugung auf Dauer im Einklang mit der Bevölkerungsentwicklung zu halten und daß der größere Teil der Bevölkerung der Industrieländer letztlich dazu verurteilt sei, an der Hungergrenze dahinzuvegetieren und zu sterben. Er überschätzte für die westlichen Industrieländer die Kraft des Bevölkerungswachstums und unterschätzte die Kraft des technischen Fortschritts. Im "Rennen zwischen Klapperstorch und Pflug" (COCHRANE, 1958) behielt der Pflug die Nase vorn. Der prognostizierte Hunger blieb aus, an seine Stelle traten Getreideberge und Milchseen und in der dadurch induzierten Nabelschau, die sich ganz auf die Probleme der Überschubeseitigung und die Einkommenserhaltung für die eigenen Landwirte konzentrierte, geriet MALTHUS in Vergessenheit.

Erst die Erkenntnis, daß das Bevölkerungswachstum der Dritten Welt die ökologische und soziale Stabilität der ganzen Welt zu sprengen droht, holte ihn ins Bewußtsein der Welt zurück.

Obwohl das Bevölkerungswachstum der Dritten Welt die natürlichen und sozialen Lebensgrundlagen der Erde auf eine zwar andere, aber genau so gründliche Weise zu zerstören droht, wie das wirtschaftliche Wachstum der industriellen Welt, wachsen beide scheinbar unaufhaltsam weiter. Zwar sind die Geburtenraten inzwischen spürbar zurückgegangen, aber die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter ist den hohen Geburtenraten der Vergangenheit folgend so stark angestiegen, daß die Bevölkerung jährlich immer noch um etwa 100 Mill. zunimmt.

Im letzten Jahrzehnt dieses Jahrtausends wird es einen Zuwachs von fast 1 Mrd. geben. Eine Stabilisierung der Weltbevölkerung erwarten die Demographen erst für das Jahr 2150 auf einem Niveau zwischen 12 Mrd. und 28 Mrd. Menschen.

Für die Ernährung der wachsenden Bevölkerung stehen kultivierbare Landreserven, die ohne nachhaltige ökologische Schäden aktiviert werden können, nur noch in geringem Umfang, etwa in Lateinamerika, zur Verfügung. Ihnen stehen wachsende Trends der Ressourcenerstörung durch Erosion, Abbau von Wasserreserven und Versalzung gegenüber. Insgesamt wird die Ressourcenverfügbarkeit daher eher ab- als zunehmen.

Die Ausweitung der Produktion resultierte schon im letzten Jahrzehnt in den Entwicklungsländern zu 84 % und in den Industrieländern zu 100 % aus Intensitätssteigerungen. Der aus Intensitätssteigerungen resultierende Anteil wird weiter zunehmen. Das hat negative Folgen, nicht nur für die Ökologie, sondern auch für die Beschäftigung.

Eine Verdoppelung der Produktion durch Verdoppelung der Landfläche, so läßt sich grob sagen, verdoppelt den Arbeitsaufwand und gibt der doppelten Zahl von Menschen Beschäftigung und Teilhabe am Sozialprodukt. Eine Verdoppelung der Produktion durch Zunahme der Erträge erhöht den Arbeitsaufwand nur geringfügig und erhöht die Einkommen vor allem der Bodenbesitzer.

Der Agrarsektor kann seine soziale Aufgabe nicht mehr erfüllen. Er ist nicht mehr in der Lage, denjenigen, die noch keine Arbeit in den Städten finden, eine hinreichende Teilhabe am Sozialprodukt zu sichern. Die Folge sind zunehmende Verstädterung und die wachsende Bedeutung des

Verteilungsproblems. Schon jetzt gibt es schätzungsweise 700 Mill. hungernde oder mangelernährte Menschen – mit steigender Tendenz.

Die Zahl der Hungernden wird um die Jahrtausendwende 1 Mrd. erreicht oder überschritten haben, wenn nicht eine spektakuläre Wende eintritt und die Wohlhabenden und Satten begreifen, daß die Weltordnung nicht nur durch die Zerstörung der ökologischen Grundlagen bedroht ist, sondern in viel höherem Maße durch soziale Ungleichgewichte.

Die Lösung des Ernährungsproblems – das wissen die Fachleute seit langem – ist nicht nur ein Problem der Herstellung von Nahrungsmitteln, sondern ein Problem der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, nämlich der Schaffung von Beschäftigung und Einkommen außerhalb des Agrarsektors. "Wer nicht arbeitet, der soll auch nicht essen". Dieses hochmütige moralisierende Sprichwort einer vom Arbeitsethos geprägten bürgerlichen Gesellschaft hat sich längst gewandelt zu: "Wer keine Arbeit findet, der findet auch nicht zu essen".

Einige Länder der Dritten Welt werden das damit auf einen knappen Nenner gebrachte Problem der wirtschaftlichen Entwicklung im wesentlichen aus eigener Kraft lösen können, allerdings – wie man beobachten kann – nicht, ohne erhebliche soziale Spannungen in Kauf zu nehmen, an deren Abbau wenigstens indirekt mitzuwirken der Westen im eigenen Interesse aufgerufen ist.

Andere Länder werden nicht in der Lage sein, ihre Entwicklungs- und Ernährungsprobleme aus eigener Kraft zu lösen. Diese Länder werden eine umfassende Hilfe und Unterstützung benötigen, um die Weltordnung nicht durch eine Konfrontation zwischen westlichen und nichtwestlichen Ländern zu stören oder gar zu zerstören (FULLER, 1995).

Die Hilfe, die diese Länder benötigen, wird Hilfe zur Förderung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, Hilfe zur Förderung der jeweiligen Agrarsektoren und – unvermeidbaren – Ausdehnung der ungeliebten direkten Nahrungsmittelhilfe sein.

3 Nahrungsmittel werden weltweit knapp

Das Ernährungsproblem bleibt jedoch voraussichtlich nicht nur ein Verteilungsproblem. Wir haben uns in den letzten Jahrzehnten daran gewöhnt, daß Nahrungsmittel aus globaler Sicht immer im Überfluß vorhanden sind und daß der Hunger auf der Welt lediglich darauf beruht, daß die Weltgesellschaft sich als unfähig erweist, die an sich vorhandenen Nahrungsmittel so zu verteilen, daß alle einigermaßen satt werden. Wir werden uns – so scheint es – sehr bald daran gewöhnen müssen, daß auf der Welt nicht mehr genügend Nahrungsmittel produziert werden und daß die Überwindung nicht nur ein Verteilungs-, sondern auch ein Kapazitätsproblem geworden ist.

Im ganzen steigt zwar die landwirtschaftliche Produktion trotz Erosion, Versalzung und anderer Formen der Umweltzerstörung immer noch an, aber die Zuwachsraten sind seit 1984 auf etwa 1 % gesunken und sind kaum noch halb so groß wie das Bevölkerungswachstum (BROWN, 1992). Spätestens bis zur Jahrtausendwende werden die bestehenden Reserven aus Überschüssen, ungenutzten Kapazitäten und anhaltenden, wenn auch schwächeren technischen Fortschrittsraten, vermutlich noch ausreichen, um Produktion und Nachfrage im Einklang zu halten. Danach werden Kapazitätsdefizite fühlbar werden.

Schätzungen der Beratungsgruppe für internationale Agrarforschung, in der führende Institute zusammengeschlossen sind, gehen davon aus, daß bei Fortsetzung der wesentlichen Trends von Bevölkerungswachstum und Produktion im Jahr 2025 Getreidedefizite von 700 Mill. t zu erwarten sind. Das entspricht etwa dem Vierfachen der gesamten gegenwärtigen Getreideproduktion der EU, etwa dem Dreifachen des Welthandelsvolumens an Getreide und etwa einem Drittel der gegenwärtigen Weltgetreideproduktion.

Die Zunahme der Nachfrage, aus der sich das Defizit ergibt, konzentriert sich vollständig auf die Entwicklungsländer und besteht zu 80 % aus einer Zunahme der kommerziellen Nachfrage und zu 20 % aus einer Zunahme der Nahrungsbedürfnisse der Armen, die sich vermutlich nur durch Ausweitung der direkten Nahrungsmittelhilfe befriedigen lassen (CGIAR, 1995).

Fügt man diesen Zahlen die Annahme hinzu, daß es gelingt, die Zahl der Menschen, die heute hungern, spürbar zu verringern, so signalisieren sie ein neues Zeitalter, in dem ein akzeptables Gleichgewicht zwischen Nahrungsmitteln und Menschen durch herkömmliche Ansätze kaum noch zu erreichen ist. Ohne einen neuen technologischen Sprung, gleichgültig in welchem Bereich, ist das Welternährungsproblem auf Dauer nicht zu lösen, auch dann nicht, wenn die reichen Menschen der Welt, deren Zahl man auf etwa 1 Mrd. schätzen kann, die Bemühungen um die Bekämpfung des Hungers durch Verminderung des Verbrauchs von tierischer Produktion unterstützen.

Es liegt nahe, angesichts dieser Aussichten an Bio- und Gentechnologie zu denken.

4 Biotechnologie als Chance?

OPPENHEIMER sagte nach Hiroshima, daß die Wissenschaftler mit der Entdeckung der Atombombe der Sünde begegnet seien (JONAS, 1985). Kein Zweifel, daß sie ihr mit der Entdeckung der Möglichkeiten der DNA-Forschung ein zweites Mal begegnet sind. Die führenden Wissenschaftler waren von den Möglichkeiten, die sich da vor ihnen auftaten, zunächst so alarmiert, daß sie ein Forschungsmoratorium vereinbarten, um zunächst die möglichen Folgen zu untersuchen und erforderliche Sicherheitsmaßregeln zu vereinbaren.

Das Moratorium wurde nach kurzer Zeit aufgegeben. Die vor allem ethischen Bedenken der "sensiblen" Wissenschaftler konnten sich gegen die wirtschaftlichen Möglichkeiten, die hinter den neuen Erkenntnissen sichtbar wurden, nicht durchsetzen. Heute hat auch die überwiegende Zahl der Wissenschaftler ihre anfänglichen Bedenken verdrängt. Die oben erwähnte Beratungsgruppe für internationale Agrarforschung sieht in der Anwendung der Erkenntnisse der Molekularbiologie und den daraus resultierenden Möglichkeiten des genetic engineering die wichtigste Möglichkeit, das Problem der sich abzeichnenden Nahrungsmitteldefizite zu lösen. Sie lassen dabei allerdings die institutionellen, finanziellen und sozialen Probleme außer acht, die sich mit der praktischen Anwendung der Biotechnologie verbinden.

Für die Entwicklungsländer sind die neuen Technologien allerdings vorerst unbezahlbar oder von geringem Nutzen. Die sozialen Folgen wären hier vor allem dann unabsehbar, wenn unter den biotechnischen Möglichkeiten jene Richtung zur Geltung kommt, die darauf gerichtet ist, synthetische Nahrungsmittel im Labor und in Fabriken zu erzeugen

und die Gesellschaft es zuläßt, daß diese die traditionellen Produktionsweisen nicht nur ergänzen, sondern ersetzen (KENNEDY, 1993).

Vorerst ist die Welt von der Realisierung dieser Möglichkeiten noch eine gute Zeitstrecke entfernt, wenn sie überhaupt je stattfindet. Das bedeutet nicht, daß die Gesellschaft die hier angedeuteten Probleme auf die lange Bank schieben sollte. Die Wege, auf denen die Biotechnologie sich anschiekt, die Welt zu erobern, sind aus ethischen, sozialen und institutionellen Gründen nicht annehmbar. Es ist von größter Wichtigkeit, hier angemessene institutionelle Regelungen zu finden, ehe diese durch die vermeintlichen Sachzwänge entstandener Strukturen verbaut werden.

Vorerst jedoch sind der Entwicklung der Biotechnologie offenbar auch technische Grenzen gesetzt, und es ist nicht zu erwarten, daß ihre Entwicklung die landwirtschaftlichen Strukturen weder in den Entwicklungsländern noch in Europa in näherer Zukunft grundsätzlich verändern wird.

Bei den Bemühungen um eine Eindämmung der vorausichtlichen Knappheitserscheinungen werden die Gesellschaften vermutlich vorerst verstärkte Anstrengungen auf den traditionellen Wegen der Forschungs- und Entwicklungsförderung unternehmen und es kaum vermeiden können, daß die landwirtschaftliche Entwicklung der Welt zumindest ab der Jahrtausendwende in eine Phase eintritt, in der der Klapperstorch dem Pflug nicht nur in einigen jetzt schon vom Hunger geplagten Entwicklungsländern davonzulaufen droht, selbst dann nicht, wenn es durch Entwicklung und Verbreitung dauerhafter Agrarökosysteme gelingen sollte, die Ressourcenzerstörung durch Erosion, Vernichtung von Wäldern und übermäßigem Wasserverbrauch einzudämmen.

5 Auswirkungen auf die Landwirtschaft der EU

Die EU-Agrarpolitik wird die Aussicht auf Schwinden der Überschüsse und in ihrem Gefolge – zumindest in bestimmten Grenzen – steigende Weltmarktpreise mit Erleichterung begrüßen, da sie sich einer mehr oder minder vollständigen Öffnung ihrer Agrarmärkte auf Dauer kaum entziehen kann.

Aus der Erwartung, daß die Weltmärkte auf mittlere Sicht über steigende Preise Knappheit signalisieren, den Schluß zu ziehen, man könne jetzt wieder munter darauf losproduzieren, ohne auf die Erhaltung der ökologischen Qualität Rücksicht zu nehmen, wäre jedoch grundfalsch, und zwar im wesentlichen aus zwei Gründen:

1. Ökologische Qualität und Produktionseffizienz stehen nicht notwendig im Widerspruch zueinander. In Landschaften, die durch zu hohe und falsche Intensität der Landschaftsnutzung zerstört sind, gedeiht auch Produktion nicht. Ökologische Qualität und Produktion ergänzen einander über weite Strecken der Steigerung der Intensität der Landschaftsnutzung.

Ich brauche nur daran zu erinnern, daß der erste und wichtigste Beitrag zur Überwindung der Versorgungsmängel, die die europäische Wirtschaft am Anfang des Industriezeitalters bedrohten, nicht dem Handelsdünger zu danken ist, sondern der Einführung ertragsmehrender und ertragserhaltender Fruchtfolgen, die auf der Entdeckung beruhen, daß sich die landwirtschaftlichen Nutzpflanzen in fruchtbarkeitsfördernde und fruchtbarkeitszehrende Pflanzen einteilen lassen. Die erwähnte Gruppe internationaler Forschungsinstitute, die auf die drohenden Defizite der

Versorgung mit Nahrungsmitteln hingewiesen hat, fordert nicht nur eine verstärkte Anwendung der Molekularbiologie, sondern auch die Schaffung und Förderung dauerhafter Agrarökosysteme, die auf die Erhaltung und Förderung der ökologischen Landschaftsstrukturen abgestimmt sind.

2. Die erwartete Veränderung der Knappheitsverhältnisse ist noch nicht wirksam. Sie wird in den Marktpreisen vermutlich erst in einigen Jahren zum Ausdruck kommen, wenn nicht unvorhergesehene Ereignisse eintreten.

Es handelt sich also nicht darum, mit bestehenden Strukturen jetzt schon mehr zu produzieren, sondern darum, die Bildung risikoarmer Produktionsstrukturen zu fördern,

- die auf Veränderungen der Marktlage elastisch genug reagieren, um Produktion und Nachfrage einigermaßen im Gleichgewicht zu halten,
- die die ökologischen Grenzen an allen Standorten beachten,
- die zur Erzeugung tierischer Produkte so weit wie möglich Produktionsmittel benutzen, die mit der menschlichen Ernährung nicht konkurrieren.

6 Reversible und irreversible Veränderungen des Produktionsvolumens

Landwirtschaft kann eine Veränderung der Produktionsvolumen auf zweierlei Weise bewirken

- durch eine Veränderung der Intensität der Flächennutzung bei im wesentlichen gleichbleibender landwirtschaftlicher Nutzfläche,
- durch eine Veränderung der Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzfläche an Grenzstandorten. Dort ist sie in der Regel - wenn auch nicht immer - mit einer Veränderung der Zahl der Betriebe verbunden.

Im ersten Fall ergeben sich die Grenzkosten der Produktion aus den Grenzkosten der Intensitätssteigerung an den in der Produktion befindlichen Standorten. Im zweiten Fall resultieren sie aus den Durchschnittskosten der jeweiligen Grenzbetriebe.

Produktionseinschränkungen, die unter sonst gleichen Umständen durch eine Erhöhung der Grenzkosten der Intensitätssteigerung induziert werden, sind in der Regel reversibel, d.h. sie können durch eine entsprechende Senkung der Grenzkosten wieder weitgehend rückgängig gemacht werden.

Produktionseinschränkungen, die erfolgen, weil die Durchschnittskosten der Betriebe aus den Grenzstandorten nicht mehr gedeckt werden, sind dagegen irreversibel, d.h. sie können nur durch entsprechend großen materiellen oder anderen Anreiz und meist nur längerfristig rückgängig gemacht werden.

Die Einschränkung der Agrarproduktion in Anpassung an Marktüberschüsse ist um so reversibler, je weitgehender sie durch Verringerung der Intensität der Flächennutzung erfolgt; umgekehrt ist sie um so weniger leicht rückgängig zu machen, je weitgehender sie durch Verdrängung der Landwirtschaft an den Grenzstandorten erfolgt.

7 Risikoaverse Anpassung

Risikoaverse Anpassung an die gegenwärtige Marktlage heißt also Einschränkung der Produktion durch Verminde-

rung der Intensität der Landschaftsnutzung bei weitgehender Erhaltung der Produktion auch an den Grenzstandorten.

Im Hinblick auf die Tierproduktion kommt noch eine zweite Bedingung hinzu, die gleichfalls die Erhaltung der Landwirtschaft an den Grenzstandorten fördert: nämlich Einschränkung der Verwendung von Getreide und getreideähnlichen Futtermitteln, die direkt in der menschlichen Ernährung Verwendung finden können, zugunsten der Verwendung von Gras und anderen wirtschaftseigenen Futtermitteln, deren Anbau die Produktion betriebseigener Bodenfruchtbarkeit fördert.

Risikoaverse Produktionsanpassung an die gegenwärtige Marktlage ist auf dreierlei Weise erreichbar;

1. dadurch, daß man die Landwirte in den Kerngebieten der Agrarlandschaft veranlaßt, jeweils einen Teil ihrer Fläche stillzulegen und ihnen gestattet, auf der übrigen Fläche mit im wesentlichen unveränderter oder der Tendenz nach steigender Intensität weiterzuproduzieren, aber festgelegte ökologische Grenzen, etwa den Ausgleich der Nährstoffbilanzen, zu beachten;

2. dadurch, daß man Rahmenbedingungen schafft, die den Landwirten Anreize bieten, ihre Kapazitäten weniger intensiv zu nutzen, indem man die Verwendung ertragssteigernder Produktionsmittel kontingentiert oder mit einer Abgabe belegt.

Eine dritte Möglichkeit schließlich bestünde darin, daß die Direktzahlungen konventionell wirtschaftender Betriebe nur als Anpassungshilfe für eine begrenzte Zeit von vielleicht fünf Jahren gewährt werden und in Dauerzahlungen nur dann umgewandelt werden, wenn sie in dieser Zeit die Umstellung auf alternativen Landbau eingeleitet oder als gleichwertig eingestufte ökologische Leistungen erbracht hätten.

Das voraussichtliche Ergebnis wären zwei Formen unternehmerischer Landwirtschaft, zwischen denen die Landwirte wählen könnten:

- Die Weiterführung der konventionellen Landwirtschaft ohne Subventionen und ohne wesentlichen Außenhandelschutz. Hier könnten die Landwirte ihre unternehmerischen Fähigkeiten im internationalen Wettbewerb erproben. Sie wären dabei nur an die Beachtung bestimmter ökologischer Mindestforderungen, etwa eine ausgeglichene Nährstoffbilanz, gebunden.
- Eine an die strengen Regeln des alternativen Landbaues gebundene, gleichwohl unternehmerische Landwirtschaft, die ihre "Bodenfruchtbarkeit" innerhalb des Betriebes mit biologischen Verfahren produziert und dafür auf den Zukauf von Handelsdüngern und Futtermitteln verzichtet und durch Subventionsbeträge so gestützt wird, daß ihre höheren Produktionskosten im Vergleich zum konventionellen Landbau ausgeglichen würden, soweit dies nicht durch höhere Marktpreise geschieht.

Die ersten beiden Alternativen erfordern zusätzliche Regulierungen für die Anpassung der Struktur der Viehhaltung, die abgesehen von der strukturellen Anpassung der Fütterung an die absehbare Verknappung von Getreide und getreideähnlichen Futtermitteln auch aus ökologischen Gründen unerlässlich ist.

Die dritte Alternative hat den Vorteil, daß das Problem sich quasi von selbst löst, weil die Regeln des alternativen Landbaues den Zukauf von Futtermitteln begrenzen und die Viehdichte in der konventionellen Landwirtschaft durch

den Zwang zur Beachtung ausgeglichener Nährstoffbilanzen begrenzt wird. Die Viehhaltung könnte mit der pflanzlichen Produktion wieder enger verbunden werden. Die Zukaufveredlung auf Getreidebasis würde eingeschränkt werden und die Einfuhr an Futtermitteln, die in Konkurrenz zur menschlichen Ernährung stehen, würde zurückgehen.

Alle Alternativen sind mit hinreichend reversiblen Produktionseinschränkungen verbunden, die es gestatten, zunächst die Überschüsse abzubauen, die Produktion aber im Bedarfsfall wieder auszudehnen. Welche von ihnen man bevorzugt, hängt im wesentlichen von dem Gewicht ab, daß man dem Streben nach ökologiegerechter Produktion beimißt. Wenn das Ziel, möglichst umweltfreundlich zu wirtschaften, großes Gewicht hat, wird man der zweiten oder dritten Alternative den Vorzug geben. Wenn die staatliche Agrarpolitik dagegen an ihrer Gewohnheit festhält, zum Gebrauch der jeweils neuesten Techniken anzureizen, dann muß sie die Landwirte dafür bezahlen, daß sie einen Teil ihrer Fläche zeitweilig nicht nutzen. Brüssel wird wahrscheinlich vorerst an der ersten Alternative festhalten.

Die Notwendigkeit für eine Reform der Reformen wird zwar auch in Brüssel kaum noch geleugnet. Trotzdem darf man die politischen Schwierigkeiten einer Reform der Reformen nicht unterschätzen. Wir haben alle erlebt, wie dornenreich und mühsam der Weg zu der jetzigen Agrarreform verlaufen ist. Zumindest die Eckdaten der Reform, partielle Substitution der Einkommenswirkungen von Preisen durch direkte Einkommenszahlungen, gelten als "Errungenschaft" und sind vorerst nicht zu ändern, schon deswegen nicht, weil kaum zu erwarten ist, daß eine neue Reform das Füllhorn öffentlicher Mittel noch einmal so großzügig und weitgehend bedingungslos über den Agrarsektor ausschüttet.

Es wird daher aller Voraussicht nach zunächst noch bei der bisherigen Politik bleiben. Der Druck, sie zu ändern, wird nicht in erster Linie durch sachliche Erwägungen bestimmt werden, sondern dadurch, daß die gegenwärtige Politik nicht mehr bezahlt werden kann.

Die Agrarpolitik wird daher schon auf mittlere Sicht so verändert werden müssen, daß die Kosten der Herstellung von Nahrungsmitteln wieder weitgehend durch die Verbraucher bezahlt werden, einschließlich der Kosten für die immer wieder betonten ökologischen Leistungen.

Aus globaler Sicht wird der Anspruch auf öffentliche Mittel für die Entwicklung der Nahrungsmittelproduktion trotzdem eher zunehmen. Die Mittel werden jedoch nicht in erster Linie für die Effizienzsteigerung der europäischen Produktion benötigt oder für die Befriedigung ihres Subventionsbedarfs, sondern für die Lösung der immer schwieriger werdenden Welternährungsprobleme. Die eingangs er

wähnte Gruppe der internationalen Agrarforschungsinstitute hat daher zurecht angemahnt, daß der abwärts gerichtete Trend der Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung einer Umkehr bedarf.

Daß es dabei nicht um Geschenke oder nur um das Wohl der Entwicklungsländer, sondern genauso um das Wohl der Industrieländer geht, kommt in einem Aufruf der Welthungerhilfe zum Ausdruck, der in dem Satz gipfelt "Den Hunger vertreiben, nicht die Menschen".

Wenn die Industrieländer den Anspruch und die Warnung nicht begreifen, die dieser Satz ausdrückt, dann münden alle Prognosen über die Entwicklung, auch oder gerade der heute noch wohlhabenden Industrieländer, in die düsteren Visionen des NOSTRADAMUS ein, die dieser im 16. Jahrhundert aufleuchten sah.

NOSTRADAMUS sah die Welt am Anfang des 2. Jahrtausends durch so große Katastrophen gehen, sah, daß sich alle Projektionen über das Bevölkerungswachstum erübrigen. Wissenschaftlichen Prognosen sind solche Prophezeiungen nicht zugänglich. Gleichwohl sehen Politologen, etwa Professoren wie HUNTINGTON oder FULLER, die an namhaften wissenschaftlichen Institutionen der USA arbeiten, Strukturen entstehen, die eine Veränderung der politischen und ökonomischen Machtverhältnisse einleiten, die die europäische Politik vor noch kaum geahnte Herausforderungen stellt. Die weltweite Überwindung des Hungers ist eine von ihnen. Sie erinnert daran, daß landwirtschaftliche Produktion noch immer eine "Basisproduktion" ist, ohne die auch in den hochentwickelten Industriestaaten "nichts läuft".

Literaturverzeichnis

- BUCHHOLZ, H.E.: Offene Fragen der Welternährung.- Agrarwirtschaft 44 (1995), H. 3, S. 129 f. - BROWN, L.R. et al.: Zur Rettung des Planeten Erde.- Frankfurt am Main 1992. - CGIAR: Renewal of the CGIAR. An Overview.- Document No. CG/LVC/0.4. Luzern, 5. Januar 1995. - COCHRANE, W.W.: Farm Prices - myth and reality.- St. Paul 1958. - DAHRENDORF, R.: Die Entzauberung der Modernen in die Erde 2000.- Spiegel Spezial. Hamburg 1993. - HUNTINGTON, S.P.: Kampf der Kulturen in Foreign Affairs.- (Übersetzung in) Zeitpunkte 3. O.O. 1995. - FULLER, G.: The next Ideology.- Foreign Policy, No. 98. Spring 1995, S. 145-159. - JONAS, H.: Zur Praxis des Prinzips Verantwortung.- Frankfurt am Main 1985. - JUNNE, G. und BIRMAN, J.: The Impact of Biotechnology on European Agriculture.- In: YOXEN, E. und MARTINO, di V.: Biotechnology in Future Society. Luxemburg 1989, S. 79. - KENNEDY, P.: In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert.- Frankfurt am Main 1993. - SCHUMPETER, J.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie.- Bern 1950. - WERNER, A. und DABBERT, S. (Hrsg.): Bewertung von Standortpotentialen im ländlichen Raum des Landes Brandenburg. Bd. 1: Ergebnisse und Grundlagen.- ZALF-Bericht Nr. 4/1. Münchenberg 1993.

Verfasser: Prof. Dr. GÜNTHER WEINSCHENCK, Lindenstr. 12, D-72631 Aichtal-Grötzingen

Bestimmung von wichtigen Auswirkungen agrarpolitischer Rahmenbedingungen in landwirtschaftlichen Unternehmen

Modellanwendungen am Beispiel der EU-Agrarreform von 1992

VOLKER MOTHES

1 Einführung und methodisches Vorgehen

Auf die grundlegende Änderung wichtiger Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion durch die

EU-Agrarreform 1992 folgten vielfältige Untersuchungen, ob die neu angewendeten agrarpolitischen Instrumente besser als die vorangegangenen geeignet sind, das Einkommen landwirtschaftlicher Unternehmen zu sichern, eine res-