

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Jürgen Zeddies

Die Situation der Landwirtschaft
in der Bundesrepublik Deutschland

Hans Mittelbach

Zur Lage der Landwirtschaft
in den neuen Bundesländern

Ulrich Koester

Die europäische Agrarpolitik
Eine Reform ohne Ende?

Walter Schug

Agrarpolitik der Europäischen Union
und Dritte Welt

B 33–34/95

11. August 1995

Jürgen Zeddies, Dr. agr. habil., geb. 1942; Professor für landwirtschaftliche Betriebslehre an der Universität Hohenheim; Sprecher des Sonderforschungsbereichs 183 der Deutschen Forschungsgemeinschaft „Umweltgerechte Nutzung von Agrarlandschaften“; Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit E. Reisch) Einführung in die landwirtschaftliche Betriebslehre. Spezieller Teil: Grundlagen und Methoden der Entscheidung, Ökonomik der pflanzlichen und tierischen Produktion, Stuttgart 1992; Auswirkungen der direkten Einkommensübertragungen und Fördermaßnahmen auf den Strukturwandel und die Leistungsbereitschaft in der Landwirtschaft – am Beispiel Westfalen-Lippe, Münster-Hiltrup 1994; (Hrsg.) Umweltgerechte Nutzung von Agrarlandschaften – Anschlußbericht 1987–1994 des Sonderforschungsbereichs 183, Stuttgart 1995.

Hans Mittelbach, Dr. rer. oec., geb. 1935; 1980–1992 wiss. Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Akademie der Wissenschaften (AdW); seit 1992 freischaffend.

Veröffentlichungen u. a.: (Mitautor) Beschäftigungsperspektiven in Treuhandunternehmen, Nürnberg 1991; Strukturwandel in der Landwirtschaft, Bonn 1992; Beschäftigungsentwicklung und -perspektiven in der Landwirtschaft im Arbeitsamtsbezirk Neubrandenburg, Bernburg 1992; Vermögenspolitik in Deutschland, Bonn 1993; Erfolgreicher, aber schmerzhafter Wandel in der Landwirtschaft, Bonn 1994.

Ulrich Koester, Dr. rer. pol., geb. 1938; Professor für Agrarökonomie an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik, Baden-Baden 1977; Regional Cooperation to Improve Food Security in Southern and Eastern African Countries, Research Report No. 53, International Food Policy Research Institute, Washington (D. C.) 1986; Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre, München 1992². Mitverfasser einer Reihe von Gutachten zur EU-Agrarpolitik, u. a. EC-Agricultural Policy for the 21st Century, Brussels 1995.

Walter Schug, Dr. rer. pol., geb. 1941; seit 1971 Professor und Leiter der Abteilung Welternährungswirtschaft am Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn mit Lehr- und Forschungsaufgaben in den Bereichen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik sowie Welternährungswirtschaft; geschäftsführender Vorsitzender der Deutsch-Chinesischen Gesellschaft für Sozialökonomie e.V., Bonn/Taipeh; Vorsitzender des Gesamtgutachterausschusses der Deutschen Welthungerhilfe; Mitglied des Wissenschaftlichen Teams des Funkkollegs Humanökologie 1991/92.

Veröffentlichungen u. a.: Der ungleiche Tausch – Das Ringen um eine Neue Weltwirtschaftsordnung, Funkkolleg Humanökologie (Weltbevölkerung, Ernährung, Umwelt), Studienbrief 5, Weinheim–Basel 1991; Objectives and instruments of Agricultural Policy in a Market Economy, in: Colin Dürkóp (Ed.), Economic Dialogue on Social Market Economy, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bangkok 1991; Analysis of the Republic of China's Foreign Trade and Foreign Trade Policy, in: S. Koppers u. a. (Ed.), Growth Determinants in East and Southeast Asian Economies, Band 12 der Schriften zu internationalen Wirtschaftsfragen, Berlin 1991; Konsequenzen der GATT-Verhandlungen und der EG-Agrarreform für die Landwirtschaft, Vorträge der 46. Hochschultagung der Landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, Münster-Hiltrup 1994.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Situation der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland

Die Zielvorstellungen über die Weiterentwicklung des Agrarsektors im Industrieland Deutschland laufen immer deutlicher auseinander. Auf der einen Seite stehen die Forderungen der agrar-exportorientierten Länder außerhalb und innerhalb der Europäischen Union sowie Vertreter einer liberalen Handels- und Wirtschaftspolitik im eigenen Land nach der Befolgung des „Ökonomischen Weges“. Auf der anderen Seite stehen die Forderungen von Landschaftsökologen und progressiven Umweltpolitikern mit der Zielvorstellung eines „Ökologischen Weges“. Ein klarer politischer Kurs ist für die betroffenen Landwirte nicht erkennbar. Kommt es zur Durchsetzung von Weltmarktpreisen für alle Agrarprodukte in Deutschland, läßt sich die Landwirtschaft nur noch in optimalen Betriebs- und Bestandsgrößen auf wenigen Gunststandorten weiterführen. Dies um so eindeutiger, je mehr sie die von ihr ausgelösten negativen externen Effekte – wie z.B. umweltbelastende Bodenerosionen und Kontaminationen von Oberflächen- und Grundwasser mit Nitrat und Rückständen von Pflanzenschutzmitteln – entschädigungslos zu kompensieren hat. Demgegenüber werden die auf die Landbewirtschaftung zurückführbaren positiven externen Effekte – Erholungsfunktion, Erhalt der Kulturlandschaft, Senkenfunktion für Immissionen – nicht über Marktpreise honoriert und insoweit nicht einkommenswirksam für die Landwirtschaft.

Unter dem Druck wachsender Agrarüberschüsse und mangelnder Finanzierbarkeit der Agrarpolitik hat die Europäische Union im Jahr 1992 eine Agrarreform eingeleitet, die jedoch die dringenden Agrarprobleme bisher nicht gelöst hat und ohne weitere Reformen nicht lösen wird. Die Marktentlastung ist nur auf Teilmärkten eingetreten, die Finanzierungsprobleme haben sich eher verschärft, und die sozialen und ökologischen Probleme bleiben ungelöst¹.

In diesem Spannungsfeld stellen sich die betroffenen Landwirte und vor allem ihre potentiellen Hofnachfolger die Frage: „Gibt die Zukunft den Unternehmern eine Chance, oder unterliegen sie

im Wettbewerb staatlich besoldeten Landschaftspflegern?“ Gesellschaft und Politik stehen somit vor der Frage: „Besteht zukünftig eine ausreichende (Zahlungs-)Bereitschaft, eine flächendeckende heimische Landwirtschaft als Beitrag zum Erhalt der Kulturlandschaft und anderer von der Landwirtschaft ausgehender positiver externer Effekte in beträchtlichem Umfang aufrechtzuerhalten?“

I. Rückblick: Die Einkommens- und Vermögenslage der deutschen Landwirtschaft

Ein Rückblick auf die Entwicklung der letzten 40 Jahre der deutschen Landwirtschaft deckt eine kaum für möglich gehaltene Aufbauleistung und Entwicklungsdynamik auf. Der gesamte Agrarsektor hat in seinem wirtschaftlichen Umfeld einer zwar gebremsten, aber dennoch durchgreifenden Wettbewerbspolitik zunächst die agrartechnische Anpassung von der Hand- und Gespannarbeitsstufe zur Vollmechanisierung vollzogen. Im Gefolge der technischen Entwicklung setzte sich ein autonomer Strukturwandel durch, der das Anpassungsvermögen der Landwirtschaft vorübergehend überstrapaziert hat, weil er dem Tempo des Generationswechsels vorausgeeilt war. Und schließlich hat die westdeutsche Landwirtschaft die soziale Umstellung einer früher durch Gesindearbeitsverfassung und die Lebensweise in Großfamilien gekennzeichneten sozialen Ordnung zur vollen Integration in die übrige Gesellschaft vollzogen.

Die Landwirtschaft hat in dieser raschen Evolution eine enorme Anpassungsleistung erbracht und dabei die Basis für eine Einkommens- und Vermögenslage geschaffen, die in der ganzen Welt ihresgleichen sucht. Die Statistik weist die Einkommen der Landwirtschaft zwar deutlich unter denen vergleichbarer Berufsgruppen aus, die weiter existierenden landwirtschaftlichen Betriebe haben allerdings in den letzten 40 Jahren einen Kapitalstock akkumuliert, der bei Bewertung aller Aktiva der Betriebe – inklusive Boden, Zucker- und Milchquoten, Maschinen und Vieh – weder in den europäischen Nachbarländern noch in außereuropäischen Gebieten auch nur mit Abstand erreicht

¹ Vgl. W. Grosskopf/F. Heidhues/J. Zeddies (Hrsg.), Die Landwirtschaft nach der EU-Agrarreform. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Bd. 31, Münster-Hiltrup 1995.

wird. Die deutschen Betriebe sind im Durchschnitt auf dem höchsten technischen Stand in Europa mechanisiert. Die Wohn- und Wirtschaftsgebäude sind zu einem deutlich höheren Anteil modernisiert, und in deutschen Bauernhäusern findet man – von Ausnahmen abgesehen – eine Wohnkultur, die ihresgleichen sucht.

Durch die früher große Bedeutung der Landwirtschaft und deren funktionale Integration in den Gemeinden hat sich eine gemischte Erwerbsstruktur in den Dörfern entwickeln können. In dieser Zusammensetzung und Substanz präsentiert der ländliche Raum – dort, wo er noch in Takt ist – in seiner Schönheit und Funktionsfähigkeit eine in den Nachkriegsjahren erreichte Aufbauleistung, an der die Landwirtschaft maßgeblich beteiligt war. Dazu hat die wirtschaftliche Entwicklung einen Arbeitsmarkt beschert, der jedem arbeitswilligen jungen Menschen mit angemessener Ausbildung in der Nähe seines Heimatortes Arbeit und Einkommen sichert. Solche Rahmenbedingungen gibt es, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nirgendwo in Europa.

Der beschrittene Weg war also im Prinzip richtig, was nicht heißt, daß er kompromißlos so weiter gegangen werden sollte; aber er hatte auch seinen Preis. Allein seit 1950 haben zwei Drittel der landwirtschaftlichen Betriebe aufgegeben. Die verbleibenden waren einem ständigen scharfen Anpassungsdruck ausgesetzt, waren gezwungen, Risiken einzugehen, und – was schlimmer ist – gezwungen, die Landschaft stets an der Grenze der Belastbarkeit zum Zwecke der Gewinnmaximierung auszunutzen. Dies ist die Logik von Wettbewerb und Marktwirtschaft. Anwälte des Naturschutzes, der Umwelt und der Strukturkonservierung halten das allerdings für falsch. Zunehmende Teile der Gesellschaft folgen dieser Einschätzung. Ist sie aber auch bereit, für die Kosten einzustehen?

II. Zukunftserwartungen

1. Strukturelle Entwicklungen

Die Zukunft der Landwirtschaft in der Bundesrepublik ist heute bereits in Umrissen erkennbar:

1. Die Märkte für Agrarprodukte bleiben gesättigt. Wenn eine Region ihre Produktion steigern will, geht das nur, wenn es gelingt, die Produktion einer anderen Region aus dem Markt zu drängen. Im gemeinsamen europäischen Binnenmarkt wird der Wettbewerb der Standorte untereinander zunehmen.

2. Der technische Fortschritt ließe sich zwar im Bereich biologischer Innovationen durch weitgehenden Verzicht auf den Einsatz von Agrochemikalien und Leistungsförderern beeinflussen, die strukturverändernde Kraft der mechanisch-technischen Fortschritte könnte jedoch nicht aufgehalten werden. Kein Fortschritt ist so nachhaltig und irreversibel in die Produktion in allen Volkswirtschaften der Welt eingezogen wie der mechanisch-technische, weil er die harte, oft unerträglich belastende Handarbeit ersetzt, die Zugtierhaltung erübrigt, Arbeitserleichterung und Verbesserung der Arbeitsqualität bewirkt sowie vor allem von hohem ökonomischen Nutzen ist.
3. Bis zum Ende dieses Jahrtausends wird in der Europäischen Union etwa ein Viertel bis ein Drittel der heute genutzten landwirtschaftlichen Flächen nicht mehr für die Agrarproduktion benötigt werden. Ob die Hoffnungen zu erfüllen sind, auf diesen von der Nahrungsmittelproduktion freiwerdenden Flächen im großen Umfang nachwachsende Rohstoffe anzubauen zu können, ist umstritten; allerdings ist dies heute wahrscheinlicher als zu irgend einem Zeitpunkt in den letzten zwanzig Jahren. Bisher genießt jedoch die kurzfristige Kostenminimierung noch absoluten Vorrang vor langfristigem Ressourcenschutz. Eine Neubewertung des Stellenwertes nachwachsender Rohstoffe erscheint dennoch sehr wahrscheinlich.
4. Unabhängig von der Entwicklung auf den Weltagrar- und -rohstoffmärkten sind die Weichen für den zukünftigen Strukturwandel in der Bundesrepublik durch die in der Mehrzahl fixierten Entscheidungen der Betriebsinhaber heute bereits gefällt. Von den gegenwärtig in den westlichen Bundesländern noch vorhandenen gut 500 000 landwirtschaftlichen Betrieben mit etwa 600 000 Vollarbeitskräften werden theoretisch bei geringfügigen Umstellungen in der Mechanisierung nur etwa 300 000 Vollarbeitskräfte benötigt. Hofnachfolgeuntersuchungen zufolge rechnen nur etwa 50 Prozent der über 45jährigen Betriebsinhaber von Haupterwerbsbetrieben damit, daß ihre Erben die Höfe im Haupt- oder Nebenerwerb weiter bewirtschaften. Demnach sind voraussichtlich nach etwa 15 Jahren mehr als die Hälfte der heutigen Betriebe ohne Hofnachfolger und somit der Nachholbedarf in der Agrarstrukturentwicklung weitgehend vollzogen. Daraus folgt, daß die verbleibenden Betriebe in den nächsten 20 Jahren große Aufstockungschancen erhalten und diese auch wahrnehmen werden.

2. Landwirte verlieren ihre prägende Rolle im ländlichen Raum

Mit dem durchgreifenden Strukturwandel haben die Landwirte ihre prägende Rolle im ländlichen Raum verloren, und sie tun sich schwer, mit dem neuen Rollenverständnis zurechtzukommen. In der Vergangenheit erfüllten die in der Landwirtschaft Erwerbstätigen und ihre Familien dominierende Funktionen im ländlichen Raum, und sie waren auch prägend für die Lebensgewohnheiten und Lebensbedingungen auf dem Lande. Die Belange der Landwirte und der Landwirtschaft genossen einen absoluten Vorrang sowohl bei der Gestaltung des dörflichen Lebens als auch bei der Gestaltung und Nutzung der Agrarlandschaft. Der immer noch anhaltende Wandel von der Agrar- über die Industrie- zur Wohlstands- und Freizeitgesellschaft geht einher mit einem Wertewandel, der zu gesteigertem Umweltbewußtsein, neuen Ansprüchen an die Landschaft und einer generellen gesellschaftlichen Sensibilisierung mit Blick auf die sichtbaren Folgen moderner Wirtschafts- und Verhaltensweisen für die Umwelt geführt hat. Die Kritik an den modernen Produktionsmethoden verunsichert die Landwirte zunehmend.

3. Weltmarktpreise überfordern das Anpassungsvermögen der Landwirtschaft

Schon die auf das Jahr 1988 zurückgehenden EG-Beschlüsse zur Einführung eines an Garantieschwellen orientierten Preissenkungsmechanismus für Marktordnungsprodukte der pflanzlichen Produktion haben einen zusätzlichen Strukturwandel und gefährlichen Pessimismus ausgelöst. Die Einkommen aller Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe sacken weiter ab, und ein größerer Anteil der Haupterwerbsbetriebe gerät in die Existenzgefährdung. Eine volle Entlohnung der im Eigentum der Betriebsinhaberfamilie befindlichen Produktionsfaktoren erreichten in der Bundesrepublik Deutschland im fünfjährigen Durchschnitt der späten achtziger Jahre ohnehin nur weniger als zehn Prozent aller Betriebe. Das bedeutet, in der Landwirtschaft – nicht nur der Bundesrepublik, sondern auch vieler anderer Industrieländer – werden die Produktionsfaktoren im Durchschnitt nicht marktgerecht entlohnt. Dennoch galten bisher nahezu 60 Prozent aller Haupterwerbsbetriebe als langfristig existenzgesichert, weil sie eine positive Eigenkapitalbildung aufweisen konnten².

2 Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Landwirtschaft im EG-Binnenmarkt. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Angewandte Wissenschaft, Heft 382.

Die im Jahr 1992 beschlossene Reform der Europäischen Agrarpolitik setzt eine Senkung der Erzeugerpreise für Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchte in die Nähe des Weltmarktpreisniveaus durch. Als Kompensation für die Preissenkungen werden Einkommensübertragungen in Höhe eines durchschnittlich vollen Ausgleichs der preisbedingten Einkommensminderung gewährt, wobei allerdings für kleine Betriebe eine Über- und für große Betriebe eine Unterkompensation erfolgt. Die Transferzahlungen der öffentlichen Haushalte an die landwirtschaftlichen Unternehmer erhöhen sich dadurch von bisher bereits 30 bis 35 Prozent des Unternehmensgewinns auf 55 bis 60 Prozent³. Auch diese Entwicklung führt zu Verunsicherung und Pessimismus.

Kostenanalysen zeigen, daß in der Bundesrepublik selbst auf günstigen Standorten und bei optimistischer Annahme hinsichtlich der Weiterentwicklung der Erträge unter den Preisbedingungen des Weltmarkts keine Kostendeckung erzielt werden kann⁴. Die spärlich vorliegenden Produktionskostenrechnungen aus agrarexportorientierten Staaten zeigen aber auch, daß die derzeitigen Weltmarktpreise für die exportierenden Industrieländer trotz der dort wesentlich billigeren Betriebsmittel und teilweise subventionierten Frachtkosten nicht ausreichen, um alle Kosten zu decken. Nur ganz wenige – für den Weltmarkt unbedeutende osteuropäische und Entwicklungsländer – sind dank des extrem niedrigen Lohnniveaus bei weitgehendem Verzicht auf Technikeinsatz in der Lage, unterhalb des Weltmarktpreises kostendeckend zu produzieren.

Es kann aber davon ausgegangen werden, daß auch in der Bundesrepublik unter der Annahme weiter wirkender technischer Fortschritte Getreide auf günstigen Standorten, auf Eigentumsflächen, bei optimaler Auslastung der Maschinen, bei unternehmerisch geführter Landwirtschaft sowie bei weltweit unverzerrten Betriebsmittelpreisen ebenfalls mit niedrigen und im Vergleich zu den überseeischen Gebieten konkurrenzfähigen Produktionskosten erzeugt werden kann⁵. Wegen des großen Umfangs der benachteiligten Gebiete in der EU würde sich allerdings dann die Landbewirtschaftung auf optimal geeignete Acker- und Grünlandstandorte zurückziehen, große Flächen aus der

3 Vgl. Agrarbericht der Bundesregierung, mehrere Jahrgänge.

4 Vgl. J. Zeddies, Neue Organisationsformen im Anpassungsprozeß der Landwirtschaft an die ökonomisch-technische Entwicklung in Produktion, Verarbeitung und Absatz. Empirische Analysen anhand von Fallbeispielen, in: Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Rentenbank, Bd. 9, Frankfurt 1995.

5 Vgl. ebd.

Produktion fallen, die Mehrzahl der bäuerlichen Existenzen als Haupterwerbsbetriebe aufgegeben und auch als Nebenerwerbsbetriebe nicht weiter bewirtschaftet werden.

Wissenschaftler haben vorgeschlagen, die negativen Auswirkungen einer am Weltmarkt orientierten Preispolitik dadurch aufzufangen, daß man den Landwirten in Höhe der Einkommensenkung Schuldverschreibungen des Staates zuteilt, die auf den Zeitraum der aktiven Berufstätigkeit des gegenwärtig wirtschaftenden Betriebsinhabers befristet sein sollen. Damit vertagt die Gesellschaft das Anpassungsproblem der Landwirtschaft an den Weltmarkt jedoch nur auf die zukünftige Generation. Ob mit oder ohne Einkommensübertragungen – die Antwort der Landwirtschaft auf die Herausforderung einer Agrarpreissenkung im EU-Binnenmarkt und GATT kann und wird daher nur lauten: mehr betriebliches Wachstum, mehr Produktionseffizienz, mehr Strukturwandel, noch stärkere soziale und technische Anpassung und noch stärkere Landschaftsbelastung.

III. Gesellschaftliche Forderungen

1. Aufgaben und Bedeutung der Landwirtschaft für den ländlichen Raum

Die Aufgaben und die Bedeutung der Landwirtschaft für den ländlichen Raum werden zwar unterschiedlich bewertet, aber insgesamt nicht hinreichend gewürdigt. Die Erhaltung dieser Funktionen setzt Existenzsicherung und Weiterentwicklung einer ausreichenden Zahl landwirtschaftlicher Betriebe voraus. Gegenwärtig besteht jedoch Anlaß zu der Sorge, daß die Erhaltung und Weiterentwicklung eines Kerns ökonomisch leistungs- und wettbewerbsfähiger Betriebe gefährdet ist und die Unsicherheit und Zukunftsangst potentielle Junglandwirte vor einer Hofübernahme zurückschrecken lassen. Der Selbstversorgungsgrad der Bundesrepublik an Agrarprodukten kann daher stärker sinken, als es politisch für vertretbar erachtet wird. Internationale Agrarabkommen eröffnen zwar allen Ländern Chancen, Marktanteile in Nachbarländern zu nutzen, verpflichten aber kein Land, im Krisenfall ausländische Märkte zu beliefern.

An ungünstigeren Standorten können sich bei starkem Ausscheiden von Betrieben und Flächen aus der Agrarproduktion Nutzungs- und Pflegeprobleme für diese Flächen stellen. Ferner wird die an diesen Standorten oft ohnehin geringe Wirtschaftskraft noch weiter geschwächt. Mit der rück-

läufigen Bevölkerungsentwicklung verschärfen sich die Infrastrukturprobleme. Wenn die Übernahme von Produktionskapazitäten (Flächen, Milchquoten, Inventar) durch die in der landwirtschaftlichen Produktion verbleibenden Betriebe stockt, wirkt dieses rückstauend auf die Betriebsaufgabe aufgabewilliger Landwirte und verschlimmert damit deren Situation. Möglicherweise kann es in diesem Zusammenhang zu gravierenden Entwertungen der Vermögensbestandteile kommen und als Folge davon zu einer Bodenkonzentration bei Nichtlandwirten. Schließlich besteht bei anhaltend ungünstigen Rahmenbedingungen die Gefahr, daß aufgeschlossene potentielle Hofnachfolger einen anderen Beruf ergreifen und die weniger beweglichen zurückbleiben. Dies wäre mit Blick auf die Wettbewerbsaufgaben in der EU, die Aufrechterhaltung der Funktionen in den Gemeinden und im ländlichen Raum wie auch hinsichtlich der Bewältigung der Umweltprobleme verhängnisvoll⁶.

2. Umweltgerechte Nutzung der Agrarlandschaft

Die seit Mitte dieses Jahrhunderts durch technische Fortschritte modernisierte Landwirtschaft verfügt über Möglichkeiten, die ihr eine veränderte, einseitig ausgerichtete Flächennutzung und eine hohe Intensität der Landschaftsnutzung erlauben, die häufig über dem umweltverträglichen Niveau liegt und umwelttoxische Stoffe sowie Bodenzerstörung, Nitratauswaschung, Pflanzenschutzmittelkontamination, Emissionen klimarelevanter Gase sowie Artenrückgang als sichtbare Umweltbelastungen hervorrufen.

Gleichwohl stehen Landwirtschaft und natürliche Umwelt miteinander in komplementärer Beziehung. Die Landwirtschaft nutzt große Teile der Landschaft als Produktionsmittel und überführt Naturlandschaften zwangsläufig in Kulturlandschaften, woraus grundsätzlich kein gravierender Konflikt mit Zielen der Umwelterhaltung entstehen muß. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen⁷ hat herausgestellt, daß die Agrarlandschaft eine gegenüber der Naturlandschaft an Pflanzen- und Tierarten, Lebensgemeinschaften und Ökosystemen bereicherte Landschaft sei, was ihre Wertschätzung durch die Bevölkerung begründe. Durch eine weitere Intensivierung wird aber das Optimum überschritten, was Artenreichtum und Landschaftsbild schadet.

6 Vgl. M. Köhne, Zukunftssicherung für die unternehmerische Landwirtschaft, in: *Agrarwirtschaft*, 37 (1988) 9, S. 265 f.

7 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltprobleme der Landwirtschaft*. Sondergutachten März 1985, Stuttgart u. a. 1985.

In der in den letzten Jahren zunehmenden Kritik an ihren Produktionsweisen ist die Landwirtschaft nicht zuletzt deswegen in die Defensive geraten, weil angesichts einer seit Jahren wachsenden Überschußproduktion an Nahrungsmitteln in der Europäischen Union und sich zuspitzender internationaler Kritik an der protektionistischen EU-Agrarpolitik einer breiten Öffentlichkeit der Sinn einer so intensiven, die Umwelt beeinträchtigenden Nahrungsmittelproduktion nicht mehr zu vermitteln ist.

3. Konfliktbereiche der Landschaftsnutzung

Die Hauptkonfliktfelder zwischen Landwirtschaft und Umwelt liegen in einer zunehmenden Belastung von Boden, Wasser und Luft sowie in Veränderungen der überkommenen Standortverhältnisse durch agrarstrukturelle Maßnahmen (Entwässerung, Wegebau usw.). Die moderne landwirtschaftliche Produktion belastet teilweise Oberflächengewässer und Grundwasser z.B. durch Düngung und Pflanzenschutz. Mit der intensiven Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen gehen oftmals beträchtliche Belastungen der Böden sowohl im Hinblick auf ihre chemischen als auch physikalischen Eigenschaften einher. Außerdem belastet die Landwirtschaft die Luft durch Staub und insbesondere auch durch Ammoniak, Pflanzenschutzmittel, Kohlendioxid und Methan. Diese Belastungen sind erst in den letzten Jahren zunehmend ins Blickfeld gerückt. Mit der Entwicklung moderner landwirtschaftlicher Produktionsverfahren und dem Aufbau kostengünstig zu bewirtschaftender Betriebe und Agrarflächen sind erhebliche Veränderungen des Naturhaushaltes und der Landwirtschaft einhergegangen, die das überkommene Bild einer vielgliedrigen Kulturlandschaft mit einer Vielfalt von Arten beeinträchtigt und gefährdet haben.

4. Ursachen und Erscheinungsformen der Umweltbelastungen

Die wichtigsten Ursachen der von der Landwirtschaft ausgehenden Umweltbelastungen bestehen in den sich im Zuge der gesellschaftlichen und technischen Entwicklung rasch und durchgreifend vollziehenden Veränderungen der Erscheinungsformen und Methoden der landwirtschaftlichen Produktion. Diese sind vor allem gekennzeichnet durch:

- Veränderungen in den Anteilen landwirtschaftlich und nicht landwirtschaftlich genutzter offener Landschaftsflächen;
- Veränderungen des Verhältnisses zwischen Acker-, Grünland- und Dauerkulturflächen;

- Veränderungen der Größe der Felder (Schlaggrößen);
- Verschiebungen der Anbauverhältnisse auf dem Acker (insbesondere des Anteils von Intensiv- und Extensivkulturen in der Fruchtfolge) und der Flächenanteile angrenzender naturnaher Biotope;
- Steigerung der Intensität des Einsatzes von Handelsdünger, Gülle und Pflanzenbehandlungsmitteln;
- Steigerung der Bodendrucklasten und Beseitigung der Vielfalt der Standortbedingungen innerhalb der Schläge (Ent- und Bewässerung);
- Veränderung des Viehbesatzes und der Verteilung von organischem Dünger und Siedlungsabfällen.

Wesentliche Triebkräfte der Veränderungen sind die Entwicklung und Übernahme mechanisch-, biologisch- und chemisch-technischer Fortschritte, begünstigt durch eine Agrarpolitik, die lange Zeit durch vielfältige Maßnahmen Intensitätssteigerungen in der Landwirtschaft gefördert und durch die Agrarpreispolitik beschleunigt hat. Die Umwandlung unproduktiver Flächen in intensiv genutzte Agrarlandschaften, Begradigung von Wasserläufen und Flurstücken, Umbruch von Grünland, Inanspruchnahme von Ödland sowie die Entfernung von Gehölzen bewirkten die „Ausräumung“ vieler Landschaften. Die in geringem Umfang verbliebenen angrenzenden naturnahen Biotope wurden bei zunehmender Intensität des Handelsdünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes verändert bzw. beseitigt. Tiefere und häufigere Bodenbearbeitung beeinträchtigte oder zerstörte den Lebensraum bodenbewohnender Tiere. Die Artenzusammensetzung der Saumbiotope wird zunehmend durch Pflegearbeiten in diesen Bereichen verändert. Agrarlandschaften und zeitweilig auch Naturlandschaften gingen zugunsten von Siedlungs- und Verkehrsflächen stark zurück. Flächennutzungen mit hohem ökologischen Stellenwert – wie extensiv genutzte Streuwiesen oder Streuobstwiesen – wurden in besonders starkem Umfang beseitigt, vorwiegend in der Nähe der Siedlungsgebiete.

Die Spezialisierung der landwirtschaftlichen Betriebe war u. a. eine Folge räumlicher und betriebsgrößenbedingter Standortvorteile. Die räumliche Konzentration z.B. der Tierhaltung, insbesondere in der Nähe von Importhäfen, ist auf die Nichteinbeziehung von Importfuttermitteln (Getreidesubstitute und Eiweißfutter) in das Abschöpfungs-system der EU-Agrarmarktordnungen zurückzuführen. Gleichzeitig hat die Arbeitsteilung

zwischen den Betrieben mit dem Ziel der Ausnutzung größenbedingter Kostenvorteile beträchtlich zugenommen, was die Ausbreitung von einseitigen Fruchtfolgen begünstigt hat.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen ist der Ansicht, daß die Mehrzahl der deutschen Landwirtschaftsbetriebe in ihrer Produktionsweise in die Kategorie „deutlich umweltbelastend“ einzustufen ist, in der die Grenzen einer „tolerierbaren“ Umweltbelastung nicht selten überschritten werden⁸.

5. Regionale Unterschiede der Belastung

Betriebe mit hoher Umweltbelastung sind häufig in bestimmten Regionen konzentriert. Dadurch wird die regionale Umweltbelastung beträchtlich erhöht. Die Landschaft folgender Gebiete der Bundesrepublik Deutschland ist durch die Landwirtschaft besonders belastet⁹:

- a) Intensive Ackerbaugebiete in den fruchtbaren Ebenen Südhannover, Braunschweig, am Niederrhein, in Teilen Baden-Württembergs, Bayerns, in Ostholstein sowie in ausgedehnten Teilregionen der neuen Bundesländer. In diesen Gebieten wird vor allem in mittleren bis größeren Betrieben weitgehend viehlos gewirtschaftet. Die Fruchtfolge besteht in typischen Betrieben nur noch aus drei Gliedern: Weizen – Wintergerste – Zuckerrüben bzw. Raps. Die Erhaltung der organischen Substanz ist fast ausschließlich auf Strohdüngung, eine bezüglich ihres Gelingens unsichere Gründüngung und auf die allerdings stark gestiegene Wurzelmasse beschränkt. Die ökologische Belastung ergibt sich in erster Linie aus den weit über dem Entzug liegenden Aufwendungen an Handelsdüngern und Pflanzenschutzmitteln, aus der Vereinfachung der Fruchtfolge, auch im Gefolge der Trennung von Viehhaltung und Ackerbau, sowie aus Wind- und Wassererosionen.
- b) Gemüse- und Sonderkulturgebiete der Rheinebene, der Havel- und Elbeniederung, die gleichfalls von der Viehhaltung weitgehend entblößt sind.
- c) Ackerbaugebiete mit hohem Getreidebauanteil und Silomais als beinahe einziger „Blattfrucht“. Die ökologischen Belastungen in diesen Gebieten sind denen im Gebietstyp a) weitgehend ähnlich.

⁸ Vgl. ebd.

⁹ Vgl. J. Ohlhoff, Spezialisierung im Ackerbau aus ökonomischer und ökologischer Sicht. Bestimmungsgründe und Reaktion auf veränderte Preis-Kosten-Verhältnisse, Landwirtschaft und Umwelt, Schriften zur Umweltökonomik, Bd. 2, Kiel 1987.

- d) Veredelungsgebiete, in denen hoher Viehbesatz in Verbindung mit zusätzlichen Importdüngergaben häufig zu einer sehr hohen Düngereintensität führen.

Diesen Gebieten stehen andere gegenüber, in denen eine mäßig intensive Landwirtschaft ein tragendes und positives Element der ländlichen Kulturlandschaft ist. In diesen Gebieten ist die wirtschaftliche Existenzfähigkeit der Landwirtschaft jedoch vielfach durch zunehmenden Verdrängungswettbewerb gefährdet.

IV. Wirkungen auf die Umwelt

1. Beispiele der Beeinträchtigung von Umweltgütern durch die Landwirtschaft¹⁰

Durch technische Fortschritte wurden die artenreichen Futterwiesen durch artenarmes Intensivgrünland ersetzt. Die beispielsweise im Alpenvorland in den vierziger Jahren genutzten Futterwiesen wurden damals zu 94 Prozent zweischnittig geführt, heute werden sie vier- bis sechsschnittig genutzt und bieten dadurch nur noch 20–30 Prozent der früher vorkommenden Wiesenflora Lebensraum. Die Entwässerung von Mooren bewirkte zudem eine Erhöhung der Mineralisationsrate der organischen Substanz. Diese führt zum einen zur Freisetzung von Kohlendioxid, das eine zunehmende Rolle als Verursacher globaler Klimaveränderungen spielt, und zum anderen zur Freisetzung von Nährstoffen, vor allem von Stickstoff, die in beträchtlichen Mengen im Grund- und Oberflächenwasser abtransportiert werden.

Neben den großflächigen Nutzungsintensivierungen konnten indirekt hervorgerufene Beeinträchtigungen nährstoffarmer Landschaftsteile nachgewiesen werden. Beeinträchtigt werden die Randbereiche von Streuwiesen, Mooren und Stillgewässern, die in Senken liegen und von Intensivgrünland umgeben sind. Diese Randbereiche sind Rückzugsflächen für mittlerweile im Intensivgrünland nicht mehr vorkommende Wiesenarten. Durch Einleitung von Drainagen in Oberflächenwasser kommt es zur Nährstoffanreicherung und schließlich zum „Umkippen“ der Gewässer.

Das Grundwasser wird durch die Landwirtschaft vor allem wegen der vergleichsweise hohen Nitrat- auswaschung belastet. Einen Hinweis auf den

¹⁰ Vgl. J. Zeddies, Umweltgerechte Nutzung von Agrarlandschaften, in: Berichte über Landwirtschaft, 73 (1995), S. 204–241.

Anstieg der Nitratkonzentration geben die umfangreichen Untersuchungen von Trinkwasserquellen¹¹. Aus solchen Befunden kann gefolgert werden, daß „zivilisatorisch unbeeinflusstes Wasser“ nur bis zu 8 mg/l Nitrat enthält. Die gewonnenen Durchschnittswerte einzelner Trinkwasserquellen und des Grundwassers größerer Einzugsgebiete liegen mit 20–30 mg/l Nitrat weit über dem Bereich natürlicher Schwankungen. Als Folge davon wurden im Zeitraum 1980–1989 etwa 20 Prozent der Trinkwassergewinnungsanlagen in Baden-Württemberg stillgelegt.

Die durch landwirtschaftliche Nutzung ausgelöste Belastung der Oberflächengewässer ist überwiegend eine Folge der Bodenerosion in Ackerbaugebieten. Aber auch in Grünlandgebieten treten Belastungen der Oberflächengewässer durch Nährstofftransport aus Drainagewässern und oberflächliche Abspülung gedüngter Flächen durch Niederschlag und Schneeschmelze auf. Dadurch entstehen Abschwemmungen von Pflanzennährstoffen und Schadstoffen in gelöster und gebundener Form. Nach einer Schätzung stammen ca. 46 Prozent der Gesamtbelastung an Stickstoffeinträgen (347 000 t) und 42 Prozent der Phosphoreinträge (34 000 t) in Fließgewässern der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer) aus der Landwirtschaft¹². Das zunehmende Nährstoffangebot im Oberflächenwasser verursacht die Eutrophierung von Gewässern. Dies führt zu vermehrtem Sauerstoffverbrauch bis hin zur vollständigen Vernichtung der aquatischen Flora und Fauna. Die Trinkwassergewinnung aus Oberflächengewässern wird beeinträchtigt oder unmöglich gemacht.

An der seit Beginn der Industrialisierung zu beobachtenden mengenmäßigen Zunahme der klimawirksamen Spurengase anthropogenen Ursprungs ist die Landwirtschaft weltweit mit 15–17 Prozent und in Deutschland mit 6–8 Prozent ursächlich beteiligt¹³. Der Beitrag der deutschen Landwirtschaft zur CO₂-Emission, dem Hauptverursacher des Treibhauseffektes, ist dagegen gering. Hier geht es darum, die Möglichkeiten der Landwirtschaft zur Entlastung des Kohlendioxidhaushaltes, z.B. durch den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen, zu nutzen.

11 Vgl. R. Burkhardt, Die Belastung von Grund- und Quellwasser mit Schadstoffen, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 9 (1986); ders., Trinkwasserbeschaffenheit in Baden-Württemberg – Schwerpunkte und Tendenzen, in: ebd., 10 (1987).

12 Vgl. W. Werner/H. W. Olf, Stickstoff- und Phosphorbelastung der Fließgewässer aus der Landwirtschaft und die Möglichkeiten zu ihrer Verringerung, in: Wasser Berlin, (1989), S. 489–501.

13 Vgl. M. Armbruster/R. Werner, Klimaveränderungen und Landwirtschaft, in: Agrarwirtschaft, 40 (1991) 11, S. 353–362.

In der Bundesrepublik Deutschland werden jährlich etwa 1,4 Mio. t Methan (CH₄) produziert, das zum Großteil von Rindern stammt. Quantitative Untersuchungen beziffern die Ammoniakemission für die Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer) auf knapp 1 Mio. t/Jahr, bei der die Landwirtschaft der Hauptverursacher ist¹⁴.

Zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten weisen auf einen zum Teil beträchtlichen Umfang von Wassererosion an erosionsgefährdeten Standorten der Bundesrepublik Deutschland hin. Durch die Bodenablösung wird der Kulturpflanzenbestand und die Ertragsfähigkeit der Böden geschädigt. Der Phosphateintrag in Gewässer durch Erosion nahm innerhalb von zehn Jahren um ca. 23 Prozent zu¹⁵. Hinzu kommt die Belastung der Oberflächengewässer mit Rückständen von Pflanzenschutzmitteln, die bisher unterschätzt wurde. Über die Bedeutung von Gewässerkontaminationen mit Pflanzenschutzmitteln und deren Quellen liegen verhältnismäßig wenig Informationen vor.

Die Kontamination der Atmosphäre wurde erst als Problem erkannt, als Pflanzenschutzmittel im Niederschlagswasser nachgewiesen wurden. Die Konzentrationen im Niederschlag sind so gravierend, daß sie häufig den EU-Grenzwert für Trinkwasser überschreiten. Nach heutigem Kenntnisstand kommt der Pflanzenschutzmittel-Emission von behandelten Flächen eine große Bedeutung zu¹⁶.

2. Die Landwirtschaft als Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft

Positive externe Effekte, die bei Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft heute unbestritten sind, begründen sich auf Präferenzen der Bevölkerung für bestimmte Landschaften und Landschaftselemente wie z.B. Biotope, Hecken, Waldabschnitte sowie auch vielseitige und vergleichsweise artenreiche Grünland- und Ackerlandschaften. In jüngster Zeit wurden verschiedene Methoden zur Monetarisierung der positiven externen Effekte der Landwirtschaft untersucht. Dabei wird der Anteil der prinzipiell zahlungsbereiten Bevölkerung und die Höhe der

14 Vgl. K. Isermann, Ammoniak-Emission in der Landwirtschaft als Bestandteil ihrer Stoffbilanz und Lösungsansätze zur Minderung, in: Ammoniak in der Umwelt, hrsg. vom Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Münster–Hiltrup 1990.

15 Vgl. K. Auerswald, Onsite- und Offsite-Schäden durch Bodenerosion, in: Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 205: Bodennutzung und Bodenfruchtbarkeit.

16 Vgl. K. Hurle, Untersuchungen zum Ausmaß der Kontamination der Luft mit Pflanzenschutzmitteln durch ihren Eintrag in landwirtschaftlichen Kulturen, in: Zweiter Folgeantrag 1993–1995 des Sonderforschungsbereichs 183 „Umweltgerechte Nutzung von Agrarlandschaften“, Hohenheim 1992.

Zahlungsbereitschaft durch Befragung festgestellt. Die Zahlungsbereitschaft für die Erhaltung des derzeitigen Landschaftsbildes wurde beispielsweise bei 47 Prozent der Befragten in Höhe von durchschnittlich 56 DM pro Person und Jahr festgestellt¹⁷.

Unterstellt man diese Befragung als repräsentativ für Deutschland – was sie freilich nicht ist –, ließe sich daraus ein Gesamtnutzen für die Erhaltung des derzeitigen Landschaftsbildes von ca. 2 Mrd. DM/Jahr ermitteln. Für die Vermeidung der wichtigsten negativen externen Effekte ergab sich eine höhere Zahlungsbereitschaft, nämlich bei 63 Prozent der Befragten in Höhe von durchschnittlich 110 DM für die Vermeidung der Kontamination des Trinkwassers sowie von durchschnittlich 100 DM/Jahr für den Schutz der durch die landwirtschaftliche Produktion bedrohten Tier- und Pflanzenarten. Aus beiden ergibt sich ein Gesamtnutzen von ca. 10 Mrd. DM/Jahr – das entspricht etwa 50 Prozent aller an die Landwirtschaft geleisteten Subventionen.

Selbst wenn solche Forschungsergebnisse für größere Stichproben von Bevölkerungsschichten und Landschaftselementen vorlägen, wären sie wegen methodischer Mängel nicht im Sinne einer wohlfahrtstheoretischen Optimierung von Landschaftsnutzungen geeignet. Die Monetarisierungsansätze zeigen aber dennoch eine vergleichsweise hohe Wertschätzung der Landschaftsnutzung in unserem dicht besiedelten Land.

V. Zielvorstellungen einer umweltverträglichen Nutzung von Agrarlandschaften

Die Erörterung der Umweltgefährdungen und die dazu vorliegenden Untersuchungsergebnisse machen deutlich, daß das im geltenden Bundesnaturschutzgesetz enthaltene Konstrukt der Landwirtschaftsklausel (§ 1 Abs. 3), wonach der „ordnungsgemäßen Landwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zukommt und die Landwirtschaft in der Regel den Zielen des Bundesnaturschutzes dient“, so nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Der Begriffsinhalt einer „ordnungsgemäßen Land-

17 Vgl. A. Henze, Gesamtwirtschaftliche Beurteilung von Maßnahmen umweltgerechter Landnutzung einschließlich sektoraler und gesamtwirtschaftlicher Folgenabschätzung, in: Abschlußbericht 1987–1994 des Sonderforschungsbereichs 183 „Umweltgerechte Nutzung von Agrarlandschaften“, Hohenheim 1995.

wirtschaft“ wurde auf politischer Ebene mit dem Beschluß der Agrarministerkonferenz zu den „Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung“ näher ausgefüllt¹⁸. Weitere Konkretisierungen enthalten das Düngemittel- und Pflanzenschutzgesetz sowie die entsprechenden Anwendungsverordnungen. Die von seiten des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes an die Landwirtschaft gestellten Forderungen zielen vor allem auf eine Vermeidung bzw. Verringerung der Belastung von Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) und schutzbedürftigen, erhaltungswürdigen Landschaftsteilen sowie auf die Erhaltung bzw. Gestaltung der Landschaft ab.

Die Zielbeschreibung ist angesichts unzureichender objektiver Beurteilungsmöglichkeiten in besonderem Maße durch Werthaltungen gesellschaftlicher Gruppen geprägt, teilweise auch durch die subjektive Bewertung einflußreicher Einzelpersonen. Sie ist deshalb keineswegs kritiklos und ohne ökologische und ökonomische Systemanalyse zu akzeptieren, sondern lediglich als Katalog möglicher Ansatzpunkte zur Reduzierung bestehender Umweltbelastungen zu sehen. Dies wird besonders deutlich an den Forderungen von Landschaftsökologen, Naturschützern und „ökologischen Verbänden“ zur Gestaltung von Feldfluren und Agrarlandschaften, wenn beispielsweise innerhalb einer Raumeinheit im Durchschnitt mehr als 10–15 Prozent der Fläche für entlastende Nutzung reserviert werden sollen. Hier werden Zielkonflikte deutlich, die in einer ökonomischen Wirkungsanalyse zum Ausgleich gebracht werden müssen.

1. Ziele einer „Nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft“

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß die durch technische Fortschritte modernisierte Landwirtschaft über technische Möglichkeiten verfügt, international wettbewerbsfähig zu bleiben, dabei aber die Voraussetzungen der Nachhaltigkeit verletzt. Hinsichtlich der allgemeinen Zielsetzung „Nachhaltigkeit“ gibt es in der Gesellschaft kaum Meinungsverschiedenheiten, wohl aber bezüglich der Definition und Maßnahmen in Teilbereichen. Weitgehend unbestritten sind¹⁹:

- möglichst effiziente Nutzung der Ressourcen, die deren Regenerationsfähigkeit nicht überschreitet und die dynamischen Gleichgewichte der Kreisläufe grundsätzlich nicht gefährdet;

18 Vgl. Agrarministerkonferenz, Grundsätze einer ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung, Agrarbericht, Bonn 1988.

19 Vgl. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Voraussetzungen einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft, Workshop 29./30. 6. 1995, Stuttgart.

- weitgehender Erhalt der Biotop- und Artenvielfalt;
- Schonung der Wasserressourcen und Sicherung einer regionalen Wasserversorgung;
- Durchsetzung umweltgerechter Bewirtschaftungsweisen in Land- und Forstwirtschaft;
- Erhalt ökologisch wertvoller Kulturlandschaftsflächen (Feucht- und Magerwiesen, Extensivweiden, Auengebiete, Streuobstbestände, Steillagenweinbau u. a.);
- Anlegen von Biotopverbundsystemen;
- Anlegen von Ausgleichsflächen;
- Schutz der noch vorhandenen naturnahen Biotope, besonders wertvoller Waldstandorte, Moore, Felsbiotope u. a.;
- Verhinderung von Stoffeinträgen in naturnahe Biotope.

In den Bereichen Pflanzenbau und Tierhaltung ergeben sich daraus abgeleitete Zielvorgaben:

- Vermeidung von Nährstoffverlusten durch standort- und bedarfsgerechte Düngung;
- Vermeidung von Rückstandsbelastungen aus Pflanzenschutzmitteln bei vorrangiger Berücksichtigung alternativer Maßnahmen (biologische, mechanische, züchterische sowie anbau- und kulturtechnische Alternativen);
- bodenschonende Bearbeitung;
- standortangepaßte Intensität unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten (Wasserinzugsgebiete, Gewässernähe, angrenzende naturnahe Landschaftsteile u. a.);
- Reduzierung der Emissionen klimarelevanter Gase und umwelttoxischer Stoffe;
- artgerechte Tierhaltung einschließlich Haltungssystemen, Fütterung u. a.

2. Ziele der Entwicklung des ländlichen Raumes

Aus den Überlegungen folgt, daß anstelle einer isolierten Agrar- oder isolierten Umweltpolitik eine aufeinander abgestimmte ländliche Entwicklungspolitik betrieben werden muß. Die zukünftigen Ziele der ländlichen Entwicklungspolitik müssen sich

- an bestehenden Fehlentwicklungen,
- an den Wünschen der Menschen und
- an den Kosten ausrichten.

In diesem Zielkatalog sollten die Kosten der Agrarproduktion den bisher unbestrittenen Totali-

tätsanspruch verlieren und statt dessen die sozialen Kosten und nicht quantifizierbaren Ziele im ländlichen Raum mit Berücksichtigung finden. Bei der Zielbeschreibung ist durchaus von bestehenden Leitbildern auszugehen. Sie haben sich in der Vergangenheit bewährt und sind lediglich an zukünftig erwartbare Rahmenbedingungen anzupassen bzw. zu ergänzen.

Leitbilder für die Landbewirtschaftung sind

- unternehmerisch geführte Familien- und Lohnarbeitsbetriebe, die der Organisationsform kollektiver Landwirtschaft in fast allen Belangen überlegen sind, was historisch hinreichend belegt ist, und die den Wünschen der Menschen eher entsprechen;
- unternehmerisch geführte Nebenerwerbsbetriebe, die als Übergangsstadium oder als stabile Form einer über Generationen andauernden Einkommenskombination zunehmende Bedeutung gewinnen werden.

Das bedeutet aber auch, daß nicht unternehmerisch geführte Betriebe nicht die Richtschnur für eine Agrar- und Umweltpolitik darstellen können.

Leitbilder für die Agrar- und Kulturlandschaft sind

- umweltverträgliche, standortgerechte Bewirtschaftungsverfahren ohne umweltbelastende Bodenerosion, Nitratauswaschung, Schadgasemission, Rückstandsbelastungen in Lebensmitteln, Böden, Gewässern und ohne Einträge in schutzbedürftige Biotope;
- eine mit landschaftsökologischen Elementen angereicherte Landschaft sowie ein ausgewogenes Verhältnis von Kultur- und Naturlandschaften auf allen Standorten.

Leitbilder für die Dorfgemeinden sind geprägt durch

- Erhaltung der „Tragfähigkeit“ für eine gemischte Erwerbsstruktur,
- Erhaltung der Investitionstätigkeit im Dorf sowie
- Erhaltung sozialer und kultureller Aktivitäten.

Mit Blick auf diese Zielsetzungen sind politische Lösungsansätze für den ländlichen Raum zu entwickeln. Das Instrumentarium und die Erfahrungen geben Anlaß zum Optimismus. Entscheidend ist dabei nicht die Schwierigkeit, die verschiedenen Ziele gleichzeitig zu erreichen, sondern die Schwierigkeit, den Politikern, Wissenschaftlern und Betroffenen die Ziele und Leitbilder überzeugend zu vermitteln.

Wenn das Leitbild einer unternehmerisch betriebenen Landwirtschaft bestehen bleiben soll, müssen die Einkommen in erster Linie über den Markt erzielt werden; direkte staatliche Hilfen können nur Ergänzungsfunktionen haben. Mit diesem Leitbild verträglich ist nicht ein politisches Modell einer weitgehenden Entkopplung von Preisen und Einkommen – zum einen, weil es die betroffenen Unternehmer nicht wollen, wenn direkte Hilfen vorzugsweise nach sozialen und verteilungspolitischen Gesichtspunkten vergeben werden, und zum anderen, weil die Finanzierungsprobleme vorerst noch unüberwindbar erscheinen.

Neben der Preispolitik muß ein Bündel zusätzlicher Maßnahmen geschaffen werden. Die regionale Agrarpolitik muß den Freiraum zurückerobern, den sie für die Gestaltung regionaler Entwicklungsziele benötigt. Auch die Instrumente der Steuer-, Subventions- und Regionalpolitik sind zu überprüfen und gegebenenfalls wirkungsvoller für den ländlichen Raum einzusetzen. Eklatant erscheint insbesondere die Diskrepanz in der Verteilung bzw. Verfügbarkeit öffentlicher Mittel zwischen Industriegemeinden und landwirtschaftlich geprägten Siedlungen. Den hohen Anreizen und Sogwirkungen von Ballungsgebieten ist zugunsten ländlicher Gebiete auch im Sinne niedrigerer sozialer Kosten stärker entgegenzuwirken; weitergehenden Konzentrationsbewegungen wäre Einhalt zu gebieten.

Im Zuge der unaufhaltsam im Sinne der definierten Ziele und Leitbilder wirkenden ökonomisch-technischen Weiterentwicklung werden landwirtschaftlich geprägte Gemeinden weiter verschwinden. Es gibt auch kaum Gründe, sie gegen die ökonomischen Zwänge zu erhalten. Auch rein landwirtschaftliche Gebiete mit prosperierender Landwirtschaft und reizvoller Landschaft – wie beispielsweise in Schleswig-Holstein, Ostengland, Südportugal und überseeischen Regionen – bieten in Zukunft den dort lebenden Menschen sowie Erholung suchenden Touristen angenehme Lebensbedingungen.

Allerdings erhebt die Landwirtschaft mit Recht die Forderung, das bestehende Einkommensgefälle zwischen Erwerbstätigen in Industrie- und Dienstleistungsberufen sowie in landwirtschaftlichen Unternehmen abzubauen, zumindest aber nicht größer werden zu lassen, damit landwirtschaftliche Unternehmer in die Lage versetzt werden, Landwirtschaft und Landschaften zielkonform weiter zu entwickeln. Dazu ist ein klares Bekenntnis der Politik zum Landwirt als Unternehmer erforderlich. Die Gesellschaft braucht eine prosperierende Landwirtschaft, um wichtige agrarpolitische Ziele – wie eine kostengünstige und qualitativ hochwer-

tige Nahrungsmittelerzeugung, die Übernahme anderer Funktionen durch die Landwirtschaft im Bereich Landschaftspflege und Reststoffverwertung, die Realisierung technischer Fortschritte sowie die Bewältigung von Umweltproblemen – möglichst effizient erfüllen zu können.

VI. Strategiekonzept zur Agrarpolitik

1. Haupt- und Nebenziele

Die Hauptziele der Agrarpolitik sollten auf die schnellstmögliche Reduzierung von subventionierten Agrarexporten auf dem Weltmarkt und die Herstellung des Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage auf dem EU-Binnenmarkt ausgerichtet sein. Dabei sollten bestehende Marktanteile im Binnenmarkt und nichtsubventionierte Exporte nicht preisgegeben und eine weitgehend flächendeckende Landwirtschaft angestrebt werden. Zu den Hauptzielen gehört weiterhin eine grundlegende Durchforstung und Abschaffung verwaltungsaufwendiger Förderprogramme, eine Reduzierung der (leistungslosen) Einkommenstransfers und eine sukzessive Substitution der zur Marktentlastung praktizierten Stilllegung von Nutzflächen durch den Anbau nachwachsender Energieträger zur CO₂- und SO₂-Entlastung. Dabei dürfen volkswirtschaftliche Effizienzziele und die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Die wichtigsten Nebenziele bestehen in der Stützung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation im ländlichen Raum und der Wiederherstellung des Vertrauens der Landwirte in ihre Existenznotwendigkeit und zukünftige Daseinsberechtigung, und zwar nicht nur zur Nahrungsmittelproduktion.

2. Maßnahmen

Die zu ergreifenden Maßnahmen sind zu einem bestimmten Zeitpunkt anzukündigen, aus pragmatischen Gründen wohl aber in mehreren zeitlich aufeinanderfolgenden Phasen einzuführen:

- Zur Durchsetzung einer „Nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft“ sind das Ordnungsrecht und gezielte (freiwillige) Förderprogramme konsequent einzusetzen.
- Möglichst ohne Zeitverzug sind bei Zucker und Milch Quotenkürzungen gegen entsprechende Einkommenskompensation über die Interventionspreise vorzunehmen.

- Die Preise für Getreide, Öl- und Eiweißpflanzen sollten in einer Höhe gestützt werden, daß Preisausgleichszahlungen zukünftig auf einem vertretbaren Niveau erfolgen können.
- Die zur Marktentlastung vorübergehend weiterzuführende Flächenstilllegung ist so flexibel zu gestalten, daß die Märkte durchgreifend entlastet werden und dadurch zum einen keine zusätzlichen Probleme für eine umweltverträgliche Gülleausbringung entstehen und zum anderen die Wettbewerbsfähigkeit in den Veredlungsbetrieben nicht in unvertretbarem Maße beeinträchtigt wird.
- Biokraftstoffe sollten EU-weit von der Mineralöl- und Energiesteuer befreit werden.
- Die Gasölbeihilfe ist abzuschaffen; dies sollte möglichst EU-einheitlich erfolgen, anderenfalls durch Einkommensausgleichsmaßnahmen kompensiert werden.
- Nach dem Vorbild skandinavischer Länder ist die Einführung einer Heizölsteuer in Erwägung zu ziehen, die jedoch so zu gestalten ist, daß sie die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Exportindustrie nicht noch weiter schwächt, d.h. Beschränkung auf den privaten Heizölverbrauch.

Mit steigenden Preisen für fossile Energie und/oder steigenden CO₂-Steuern sollten Verwendungsbeihilfen für Energie aus Biomasse zurückgenommen werden. Zur Finanzierung können die freigesetzten Mittel aus der Gasölbeihilfe sowie ein Teil des Steueraufkommens aus der CO₂- oder Heizölsteuer herangezogen werden. Es ist zu erwarten, daß die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen Rahmenbedingungen schafft, die die Breite und Geschwindigkeit der Technologieentwicklung für die energetische Nutzung nachwachsender Energieträger ganz wesentlich beschleunigen wird.

Zur Lage der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern

I. Einführung

Mit der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli 1990, der Einbeziehung der DDR in die Agrarunion mit der EG am 1. August 1990 und der deutschen Vereinigung am 3. Oktober 1990 wurde die DDR-Landwirtschaft in eine völlig andere Wirtschaftsordnung und Agrarverfassung integriert. Innerhalb kürzester Frist gab es in der ostdeutschen Landwirtschaft einen Strukturumbbruch auf allen Gebieten: in der Eigentumsordnung, der Rechtsform und Größe der Betriebe, der Preis- und Produktionsstruktur, der Boden- und Vermögensverteilung sowie in der Beschäftigung. Die ostdeutsche Landwirtschaft war damit seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges vier grundlegenden Umgestaltungen unterworfen: der Bodenreform mit der Bildung bäuerlicher Familienbetriebe, der Kollektivierung, der Industrialisierung und schließlich der gegenwärtig sich vollziehenden Privatisierung.

Gleichzeitig mit der Privatisierung wurde die ostdeutsche Landwirtschaft aus der Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft entlassen, die jedoch einer komplizierten Markt- und Preisregulierung unterworfen ist. Im Rahmen der EU besteht eine Marktordnung, in der Produktionsquoten und Preisreglementierungen eine wesentliche Rolle spielen. Die Produktion bestimmter Erzeugnisse (z. B. Milch, Zucker) wird durch Produktionsquoten reguliert, und der Verkauf vieler Erzeugnisse erfolgt zu reglementierten Preisen.

Seit der deutschen Vereinigung und dem damit verbundenen Strukturumbbruch in der ostdeutschen Landwirtschaft sind inzwischen fünf Jahre vergangen. In der breiten Öffentlichkeit ist relativ wenig bekannt, wie dieser Strukturumbbruch verlaufen ist und welche neue Agrarverfassung und -struktur sich in den neuen Bundesländern herausgebildet hat. In der Tagespresse werden, wenn überhaupt, meist nur einzelne Aspekte dieses Strukturumbrechens aus der Sicht einzelner Interessengruppen hervorgehoben.

Ziel der Agrarpolitik der Bundesregierung für die neuen Bundesländer ist, eine vielfältig struk-

turierte, leistungsfähige Land-, Forst- und Ernährungsgüterwirtschaft zu entwickeln, die im europäischen Binnenmarkt wettbewerbsfähig ist. Die Integration der ostdeutschen Landwirtschaft in den Gemeinsamen Europäischen Agrarmarkt und die Umstrukturierung der Betriebe sollen durch Anpassungsmaßnahmen, Übergangsregelungen und Fördermaßnahmen unterstützt werden. Hinzu kommen umfangreiche Finanzhilfen und die Bestimmungen der EU.

Hinsichtlich der ostdeutschen Landwirtschaft stellt sich vor allem die Frage, inwieweit ihr entsprechend ihren bereits erbrachten wirtschaftlichen Leistungen und der zu erwartenden Leistungspotentiale ein chancengleicher Zugang zum Markt und damit zu den Arbeitsplätzen eingeräumt wird. Die ostdeutsche Landwirtschaft ging mit einem starken Produktions- und Leistungspotential in die Vereinigung. Bis 1989 war es ihr gelungen, durch Produktionsmaximierung und Intensivierung eine weitgehende Selbstversorgung der DDR mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu gewährleisten. Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft konnten die aus der Vergangenheit übernommenen Defizite in der Produktivität und Wirtschaftlichkeit in der ostdeutschen Landwirtschaft schnell überwunden werden.

Mit der Schocktherapie bei der Umstrukturierung war auch verbunden, daß die ostdeutsche Landwirtschaft einen überdurchschnittlich großen Beitrag zur Marktentlastung, insbesondere bei der tierischen Veredelungsproduktion, leisten mußte und ihr langfristiges Nutzungsrecht am Grund und Boden bei weitem noch nicht gesichert ist. In nur wenigen Jahren verloren über 80 Prozent der 1989 in der ostdeutschen Landwirtschaft Beschäftigten ihren Arbeitsplatz. Es stellt sich daher die Frage, auf welche Weise zumindest die jetzt noch Beschäftigten ihren Arbeitsplatz behalten können und wie eventuell das Produktions- und Beschäftigungsniveau in Ost und West wieder eine gewisse Angleichung erfahren kann.

Eine wesentliche Rolle bei dem Verlust der Markt- und Produktionsanteile spielte der Weg, der bei der Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft gewählt wurde, aber auch die Art und Weise, wie nach der Wirtschafts- und Währungs-

union die ostdeutsche Landwirtschaft bzw. die Verarbeitungsbetriebe landwirtschaftlicher Erzeugnisse vom ursprünglich zur Verfügung stehenden Binnenmarkt verdrängt wurden.

Die zukünftig entscheidende Frage ist, welche Rolle eine vielfältig strukturierte ostdeutsche Landwirtschaft in Gesamtdeutschland und in der Europäischen Union spielen kann und soll. In der Landwirtschaft ganz Europas vollzieht sich ein Strukturwandel. Die Marktordnung der EU wurde durch die neue Agrarreform im Jahre 1992 modifiziert. Mit den Entscheidungen der Agrarminister der EU im Sommer dieses Jahres wurde ein völlig neues Konzept beschlossen. Die bisherige Politik der Preisstützungen bei wichtigen landwirtschaftlichen Produkten wurde abgelöst und damit eine schrittweise Anpassung der Erzeugerpreise an das Weltmarktniveau bei gleichzeitigem Ausgleich der Einkommenseinbußen für die Landwirte durch direkte Ausgleichsleistungen ermöglicht.

Ein Hauptziel der europäischen Agrarreform ist es, die Produktionsmengen zu begrenzen. Das wirkt sich unterschiedlich auf die Strukturentwicklung in der west- und ostdeutschen Landwirtschaft aus. In den alten Bundesländern verläuft der Strukturwandel, ähnlich wie in den meisten anderen EU-Ländern, in kleinen Schritten. Demgegenüber sind die neuen Bundesländer die einzige Region in Europa, in der ohne Übergang alle Probleme gleichzeitig auftreten: ein grundlegender Umbruch in der Agrarverfassung und die volle Integration in die durch die Agrarreform modifizierte Marktordnung der Europäischen Union. Die Landwirtschaft Ostdeutschlands besitzt aber langfristig das Leistungspotential, um den Anforderungen des Wettbewerbs gerecht zu werden.

II. Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz vom Sommer 1990

Die Umstrukturierung in der ostdeutschen Landwirtschaft ist etwas anders verlaufen als in der Industrie. Maßgebend war dabei das Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) vom Sommer 1990, das die Wiederherstellung des Privateigentums und die Vermögensaufteilung des in die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) eingebrachten Grund und Bodens sowie des Inventars regelte. Unter der Regie der Treuhandanstalt erfolgte nur die Privatisierung bzw. Verpachtung der Volkseigenen Güter (VEG)

sowie der 1,3 Millionen Hektar volkseigener landwirtschaftlicher und 0,77 Millionen Hektar forstwirtschaftlicher Flächen.

Infolge der den Genossenschaftsmitgliedern verbliebenen Eigentumsrechte und der erweiterten marktwirtschaftlichen Möglichkeiten konnten im Geltungsbereich des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes – trotz der darin enthaltenen einschränkenden Bedingungen – wesentlich mehr wettbewerbsfähige Betriebe aus eigener Kraft erhalten werden als bei den Volkseigenen Gütern, die von der Treuhand direkt privatisiert wurden. Das gilt auch im Vergleich zu den übrigen Wirkungsbereichen des Treuhandgesetzes, zum Beispiel in der Industrie. Die Agrarstruktur hat sich mit einer nicht ganz so erwarteten Eigendynamik entwickelt.

Es bildete sich eine große Vielfalt an Betriebsgrößen und Betriebsformen auf privatrechtlicher Grundlage heraus. Es sind nicht nur zahlreiche bäuerliche Familienbetriebe als „Wiedereinrichter“ entstanden, sondern trotz vieler zweckpessimistischer Prognosen und erheblicher Schwierigkeiten haben sich auch relativ viele Nachfolgebetriebe der LPGs als größere landwirtschaftliche Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person (GmbH, eingetragene Genossenschaften, AG usw.) auf privatrechtlicher Grundlage neu konstituiert und beachtliche wirtschaftliche Ergebnisse erzielt.

Ein erster Schritt bei der ordnungspolitischen Umgestaltung in den neuen Ländern war das Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik vom 29. Juni 1990. Das LwAnpG sollte die Eigentumsverhältnisse klären und den Umstrukturierungsprozeß regeln. In der Erstfassung des Gesetzes wurde den Mitgliederversammlungen der LPGs weitgehende Souveränität bei der Festlegung der Eigentumsverhältnisse zugestanden. Da inzwischen die Boden- und Kapitaleinbringer in der Minderheit waren, wurde die Vermögensaufteilung meist so gestaltet, daß die Hälfte auf den Faktor Arbeit verteilt wurde.

Im Juli 1991 wurde eine Novellierung des LwAnpG¹ vorgenommen, die für die Bodeneinbringer einen Minderheitenschutz vorsah. Ihre Position wurde gegenüber den Nicht-Bodeneinbringern erheblich gestärkt. Über die Vermögensaufteilung entschied die Mitgliedervollversammlung. Nach dem novellierten LwAnpG ist außer der Mehrheit der Vollversammlung auch eine

¹ Vgl. Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) vom 3. Juli 1991 (BGBl. I, S. 1418).

Stimmenmehrheit der Bodeneinbringer und der sonstigen Inventareinbringer maßgebend. Im novellierten LwAnpG ist also das Ausscheiden aus der LPG so geregelt, daß die Interessen der Einbringer von Boden und Kapital Vorrang haben, während die Mitglieder für die geleistete Arbeit nur einen relativ geringen Anteil erhalten. Die Probleme der Umstrukturierung wurden dadurch allerdings noch komplizierter, weil damit erneut in einen bereits laufenden Umstrukturierungsprozeß eingegriffen wurde, der teilweise schon abgeschlossen war².

Kern der Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft ist die völlige Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse. Das Privateigentum an Grund und Boden und die auf ihm beruhende Bewirtschaftung werden im vollem Umfange wiederhergestellt und gewährleistet, so lautet der § 1 des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes. Die Genossenschaftsmitglieder konnten den in die LPGs eingebrachten Boden, der formaljuristisch noch ihr Eigentum war, wieder zurückerhalten und in einer frei wählbaren Rechtsform selbst bewirtschaften bzw. ihn verpachten.

Im § 2 wird zwar allen Eigentums- und Wirtschaftsformen im Wettbewerb Chancengleichheit eingeräumt; es ist aber unverkennbar, daß die Umgestaltung der ostdeutschen Landwirtschaft nicht neutral nach marktwirtschaftlichen Kriterien erfolgt. Eine wesentliche Rolle spielt das Leitbild des Familienbetriebes. Darauf ist besonders das novellierte Landwirtschaftsanpassungsgesetz vom Juli 1991 ausgerichtet. Es wurden zahlenmäßig zwar viele Familienbetriebe gegründet, der überwiegende Teil der Fläche wird jedoch von Betrieben in der Rechtsform juristischer Personen bewirtschaftet.

Die LPG als Rechtsform wurden am 31. Dezember 1991 per Gesetz aufgelöst. Alle Rechtsformen, die gegenwärtig in der ostdeutschen Landwirtschaft zur Anwendung kommen, entsprechen bis in alle einzelnen Paragraphen dem Gesellschaftsrecht, das schon im früheren Bundesgebiet gültig war. Das trifft nicht nur für Kapitalgesellschaften (AG, GmbH, KG) zu, sondern auch für die eingetragenen Genossenschaften (e.G.). Wenn heute von einzelnen politischen Parteien oder Interessengruppen bestimmte Rechtsformen präferiert oder abgelehnt werden, so verbergen sich dahinter entweder überholte Denkschablonen oder handfeste Verteilungskämpfe um Grund und Boden bzw. um Arbeitsplätze in der ostdeutschen Landwirtschaft.

² Vgl. Folkhard Isermeyer, Umstrukturierung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern, in: Agrarwirtschaft, 40 (1991) 10, S. 300.

Eine wesentliche Rolle im Landwirtschaftsanpassungsgesetz in der novellierten Form vom Juli 1991 spielen die Bestimmungen über die Entflechtung der LPGs sowie über die Umwandlung in andere Rechts- und Gesellschaftsformen. Für die künftigen Betriebsstrukturen haben die Bestimmungen über das Ausscheiden der LPG-Mitglieder und die Gründung bäuerlicher Familienbetriebe besondere Bedeutung. Sofern die LPGs ausreichend Eigenkapital hatten, konnten die ausscheidenden Mitglieder (oft die Erben) folgende Abfindungen beanspruchen:

- Rückgabe bzw. Rückzahlung des Inventarbeitrages in Form von Sach- oder Geldleistungen;
- Mindestvergütung für die Bodennutzung in Höhe von 2 DM je Bodenpunkt (z. B. bei 80er Boden = 160 DM/ha);
- 3 Prozent Zinsen pro Jahr für die zinslos genutzten Inventarbeiträge.

Überschritten die Vergütungen für Boden- und Inventarbeiträge an die ausscheidenden Mitglieder 80 Prozent des noch im Betrieb verbleibenden Eigenkapitals, so waren die Ansprüche entsprechend zu kürzen. Verblieb nach Befriedigung dieser Ansprüche noch Eigenkapital, so war die Hälfte davon ausscheidenden Mitgliedern entsprechend der Dauer ihrer Tätigkeit auszuführen – unabhängig davon, ob sie Boden- oder Inventarbeiträge eingebracht haben. Die Anteile der nicht ausscheidenden Mitglieder verbleiben als deren Geschäftsanteile im Unternehmen.

Die nachträgliche Entschädigung für die entgangene Boden- und Inventarnutzung hat im besonderen Maße dazu geführt, daß den Nachfolgebetrieben der LPGs kurzfristig weitgehend das Eigenkapital entzogen wurde. Für die Nachfolgebetriebe der LPGs hatte dieser Weg der Vermögensaufteilung die Wirkung, daß auch bzw. gerade erfolgreiche Betriebe aufgelöst wurden, die relativ viel Geldvermögen erwirtschaftet hatten. Die Vermögensauseinandersetzungen führten oft zur Liquidation vieler ehemaliger LPG, in deren Ergebnis auch den ausgeschiedenen Genossenschaftsbauern die Inventaranteile ganz verloren gingen. Eine Weiterführung des Unternehmens wäre aus heutiger Sicht für alle Beteiligten in den meisten Fällen günstiger gewesen. Die LPG-Mitglieder, die das verbleibende Restunternehmen in der Betriebsform einer juristischen Person weiterführen wollten, waren bemüht, eine leistungsfähige betriebswirtschaftliche Struktur zu erhalten.

Mit dem novellierten LwAnpG war ein schwieriger Konflikt zwischen den ausscheidenden Boden- und Inventareinbringern und den LPG-Nachfolgebetrieben vorprogrammiert, der nach wie vor zu

rechtlichen und politischen Auseinandersetzungen führt, die von bestimmten Interessengruppen immer wieder angeheizt werden. Das Bundeslandwirtschaftsministerium hat zur Agrarwirtschaft der neuen Länder im Jahre 1994 festgestellt, daß die Mehrzahl der Überprüfungen gezeigt hat, daß die Vermögensauseinandersetzungen korrekt geführt wurden. Auch die Landwirtschaftsministerien der neuen Länder machen vom Prüfungsrecht flächendeckend Gebrauch. Nachfolgebetriebe, die sich nicht an die Vorschriften halten, werden von der Förderung ausgeschlossen.

Bei der offensichtlich einseitigen Bevorzugung nichtjuristischer Betriebsformen ist eine Chancengleichheit aller Betriebsformen nicht gegeben. Die ostdeutschen Landwirte müssen die Erfahrung machen, daß auch bei diesem gravierenden Strukturumbruch ideologische Leitbilder – in diesem Falle eine idealisierte Vorstellung von kleinbäuerlichen Familienbetrieben – eine zu starke Rolle spielen und die Herausbildung chancengleicher Betriebsformen erschwert wird. Dadurch sind die Strukturbrüche in der ostdeutschen Landwirtschaft größer, als sie objektiv notwendig wären.

Entscheidend sollte die Zielstellung sein, für möglichst viele ortsansässige Landwirte eine Zukunft in wettbewerbsfähigen Betriebsformen zu sichern³. Neben den einzelbäuerlichen Betrieben entstanden, trotz der ungleichen Bedingungen, mehr als erwartet andere privatrechtliche Betriebsformen, wie z.B. eingetragene Genossenschaften, GmbHs und Aktiengesellschaften.

Die betriebswirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Landwirtschaft hing nicht so sehr von der schnellen Umwandlung der LPGs in neue Rechtsformen ab. Die Grenzen der wirtschaftlichen Selbständigkeit der LPGs zu DDR-Zeiten ergaben sich nicht primär aus dem Statut der LPGs, sondern vielmehr aus der Einschränkung der wirtschaftlichen Selbständigkeit der Genossenschaften durch die Vorgabe staatlicher Plankennziffern. Diese Restriktionen der genossenschaftlichen Selbständigkeit sind durch den Übergang zur Marktwirtschaft von selbst weggefallen. Die Umwandlung der LPGs in neue Rechtsformen war zwar im Rahmen der generellen Rechtsanpassung notwendig, aber betriebswirtschaftlich von untergeordneter Bedeutung. Es war klar, daß die Genossenschaftsmitglieder nach der Vereinigung die Möglichkeiten erhalten mußten, ihr Vermögen aus den Genossenschaften herauszunehmen und eigene Betriebe zu gründen; aber es war aus heuti-

ger Sicht für alle Beteiligten nicht vorteilhaft, die betriebswirtschaftliche und juristische Vermögensaufteilung und Neustrukturierung der Landwirtschaft so über das Knie zu brechen, wie es praktisch geschehen ist.

Nicht der Übergang zu einer Vielzahl privatrechtlicher Rechtsformen hat zu Leistungseinbußen in der ostdeutschen Landwirtschaft geführt, sondern rechtliche Sonderregelungen (zum Beispiel im § 44 des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes über Abfindungsansprüche ausscheidender Mitglieder und ihre kurzfristige und vorrangige Berücksichtigung), die geradezu Vermögensauseinandersetzungen provozieren. Mit dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz wurde in einer verfassungsrechtlich sehr bedenklichen Weise in die Vermögensverteilung selbständiger juristischer Personen eingegriffen, wie sie für die Bundesrepublik einmalig ist. Außerdem wird normalerweise im Gesellschaftsrecht einem schnellen Vermögensabfluß aus bestehenden Unternehmen ein Riegel vorgeschoben, während das Landwirtschaftsanpassungsgesetz den Vermögensabzug ausdrücklich begünstigte. Das hat in den meisten Fällen nicht zu einer ökonomisch durchdachten Ausgliederung und Neugründung von Einzelunternehmen und Personengesellschaften geführt. Der Streit um Vermögensanteile wurde damit in die Dörfer getragen und ist auch heute noch nicht zur Ruhe gekommen.

Nicht die Privatisierung an sich brachte also die Probleme, sondern die Tatsache, daß sie so schnell mit dem Instrument der politisch forcierten Vermögensauseinandersetzung in den LPG bzw. LPG-Nachfolgebetrieben und auf Kosten der betriebswirtschaftlichen Stabilität der bestehenden und meist auch nicht zugunsten neu gegründeter Betriebe geführt wurde. Fast alle landwirtschaftlichen Betriebe mußten nicht nur juristisch, sondern auch betriebswirtschaftlich neu konstituiert werden. Volkswirtschaftlich und betriebswirtschaftlich hat das zu Produktionseinbußen besonders in der Tierproduktion geführt, die allerdings als Marktentlastung nicht unerwünscht waren.

Insbesondere die auf die gegebene Betriebsgröße ausgelegte Großtechnik hätte zumindest in einer Übergangszeit besser genutzt werden können. Die Anlagen und die Technik waren zwar meist stark modernisierungsbedürftig, aber in der an Eigenkapital knappen Übergangszeit hätte sie, ergänzt um einige modernere agrartechnische Geräte, gute Dienste geleistet. Der große Anteil an Pachtflächen und die geringe Eigenkapitaldecke erschwerten die Fremdkapitalaufnahme. Auf Grund der großen Unsicherheit wurden oft auch ohne betriebswirtschaftliche Zwänge die Viehbestände abgebaut. Viele Genossenschaftsmitglieder haben

³ Vgl. Ullrich Pfeifer/Frank Bonder, Die Neustrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft (empirica, Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung), Bonn, Februar 1992.

allein deshalb ihr Vermögen herausgenommen, weil die politischen Rahmenbedingungen für eine Weiterführung des bisherigen Betriebes sehr unsicher erschienen.

Eine Bevorzugung einzelner Betriebsgrößen und Rechtsformen aus ordnungspolitischen Gründen ist beim gegenwärtigen Stand der Umstrukturierung in der ostdeutschen Landwirtschaft in keiner Weise gerechtfertigt. Von aktueller Bedeutung ist lediglich die Frage, welche Betriebsgrößen und -formen unter chancengleichen marktwirtschaftlichen Bedingungen die effizientesten wirtschaftlichen Ergebnisse bringen und zugleich eine ökologisch und sozialverträgliche Wirtschaftsweise ermöglichen. Langfristig stellt sich die Frage, wie die ostdeutschen, aber auch und besonders die westdeutschen Landwirtschaftsbetriebe im Rahmen der EU und des Welthandels wettbewerbsfähig werden bzw. bleiben können. Dabei wird sich die Frage nach den optimalen Betriebsgrößen und -formen zukünftig vor allem für die landwirtschaftlichen Betriebe der alten Bundesländer stellen.

III. Markt- und Produktionseinbußen

Die Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft fand in einer Zeit statt, in der die Widerstände gegen die Überproduktion in der EG stark zunahmen. Als weitgehende Selbstversorger brachten die neuen Bundesländer ein bedeutendes landwirtschaftliches Produktionspotential in die EG ein. Bei den „Nordprodukten“ (Getreide, Kartoffeln, Zucker, Fleisch, Milch, Eiern) gab es aber bereits Überschüsse auf dem EG-Markt. Die europäische Agrarpolitik ist auf eine erfolgreiche Marktentlastung orientiert, möchte aber gleichzeitig aus gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gründen die Landwirtschaft in allen EU-Ländern erhalten. Schon Ende 1990 wurde für die neuen Bundesländer bei der Schweineproduktion ein Rückgang um ein Drittel bis auf die Hälfte „prognostiziert“, und es wurde davon ausgegangen, daß die Milchproduktion um mindestens 25 Prozent gedrosselt werden muß⁴.

Der ostdeutschen Landwirtschaft gingen Markt- bzw. Produktionsanteile auf dem eigenen Binnenmarkt auch deshalb verloren, weil unmittelbar nach der Wirtschafts- und Währungsunion der ostdeutsche Binnenhandel von westlichen Handelsketten in Besitz genommen wurde und die ostdeutschen Lieferanten durch schlagartige Ver-

tragskündigung, unter Verletzung aller Spielregeln des freien Wettbewerbs, auch von den ortsansässigen Einzelhandelsgeschäften boykottiert wurden⁵. So wurden landwirtschaftliche Produkte ostdeutscher Lieferanten nicht einmal in die Regale gelegt. Auch heute ist es nicht ohne hohe Sondergebühren möglich, auf dem heimischen Markt in die Regale der (westdeutschen) Handelsketten zu kommen. Der Zugang zum regionalen Binnenmarkt ist für ostdeutsche Betriebe deshalb auch heute noch ein Problem. Den Landwirtschaftsbetrieben stehen marktbeherrschende Unternehmen in der Nahrungswirtschaft und im Großhandel gegenüber, die ostdeutsche Betriebe als Neueinsteiger behandeln und damit benachteiligen. Seit 1992 hat der Anteil ostdeutscher Ernährungsgüter wieder zugenommen, erreichte aber auch Ende 1994 erst knapp 50 Prozent der Marktanteile, im früheren Bundesgebiet sogar nur zwei Prozent⁶. Infolge der größeren Landwirtschaftsbetriebe ergeben sich jedoch bestimmte Möglichkeiten, durch Erzeugerverbände das Marktgleichgewicht wieder herzustellen. Für den Aufbau einer wettbewerbsfähigen Veredlungswirtschaft bieten die in den neuen Ländern bereits entstandenen Produktions- und Vermarktungsstrukturen, besonders im Schweine-sektor, günstige Voraussetzungen⁷.

Auch durch direkte Maßnahmen wurde in der ostdeutschen Landwirtschaft das Produktionsniveau reduziert. Für die pflanzliche Produktion mußten große Flächenanteile stillgelegt werden, und die Struktur der Pflanzenproduktion hat sich stark in Richtung weniger arbeitsintensiver Kulturen verändert. Der Anteil der stillgelegten Fläche zur Ernte 1994 ist mit insgesamt 17 Prozent der Ackerfläche wesentlich höher als im früheren Bundesgebiet mit 11,6 Prozent⁸.

Beträchtlich verändert hat sich auch die Flächennutzungsstruktur. Der Anteil der Anbaufläche für Futterpflanzen hat abgenommen, der Anbau von Raps, Triticale und Körnermais verdoppelte sich. Im Jahr 1991 sind im Vergleich zu 1989 die Anbau-

5 „Nach Öffnung der Mauer und den sich abzeichnenden Einigungstendenzen gab es erhebliche Aktivitäten westlicher Handelsgruppen auf dem DDR-Markt. Die DDR-Lieferbetriebe wurden trotz bestehender Verträge zum Teil mit sofortiger Wirkung als Lieferanten ausgeschlossen (z. B. bei Obst und Gemüse, Milch und Fleisch), so daß es im Juni zu ersten Absatzstaus der Verarbeitungsbetriebe der DDR kam, die sich besonders schlagartig am 1. Juni vehement offenbarten.“ Vgl. Andreas Kurjo, Zur gegenwärtigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft der DDR, Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen, September 1990, S. 16/17.

6 Vgl. Agrarwirtschaft in den neuen Ländern, hrsg. vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn 1995, S. 35.

7 Vgl. ebd., S. 17.

8 Vgl. ebd., S. 9.

4 Vgl. Probleme der Integration der DDR-Landwirtschaft in den EG-Markt, in: ifo-schnelldienst, (1990) 19, S. 17.

flächen von Getreide um 12,3 Prozent, die von Kartoffeln um 72,8 Prozent zurückgegangen⁹. Die arbeitsintensive Obst- und Gemüseproduktion nahm in den neuen Bundesländern ebenfalls drastisch ab. Im Jahre 1993 verringerte sich im Vergleich zu 1989 das Produktionsniveau bei Gemüse auf 20 Prozent und bei Obst auf 30 Prozent.

Am stärksten ist jedoch in der ostdeutschen Landwirtschaft der Tierbestand zurückgegangen. Die Viehbestandsdichte betrug 1989 in der DDR 94 und in den alten Bundesländern 112 Großvieheinheiten (GVE) je 100 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)¹⁰. Der Tierbestand in Ostdeutschland hat sich von 1989 bis Ende 1991 auf 59 Prozent verringert. Es kamen zwei Dinge zusammen: der Absatzstau für tierische Produkte auf dem Binnenmarkt und die zeitweilige betriebswirtschaftliche Destabilisierung sowie Liquiditätsprobleme, die durch die vom Landwirtschaftsanpassungsgesetz provozierten Vermögensauseinandersetzungen in den LPG bis Ende 1991 bzw. in den Nachfolgebetrieben entstanden waren. Diese Situation wurde von geschäftstüchtigen Viehaufkäufern dazu genutzt, um – meist weit unter Wert – Vieh aufzukaufen.

Der drastische Abbau der Tierbestände nach der Wende hatte mit betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten und natürlichen Produktionsbedingungen wenig zu tun. In bestimmtem Umfange war der Rückgang der Tierproduktion agrarpolitisch gewollt. Wenn ein Fachmann schreibt: „Der nach 1989 einsetzende Abbau der Tierbestände war also zu einem großen Teil die Folge einer betriebswirtschaftlich notwendigen, weil zweckmäßigen Anpassung der Tierbestände an die neuen wirtschaftlichen und gegebenen natürlichen Produktionsbedingungen Mitteldeutschlands, die wohl noch stärker erfolgt wäre, wenn die Betriebsstruktur unverändert geblieben wäre“¹¹, so wird das dem tatsächlichen, agrarpolitisch determinierten Verlauf des Umstrukturierungsprozesses in keiner Weise gerecht.

Zu einer gesunden Landwirtschaft gehört eine entwickelte Tierproduktion. Es wird allerdings nicht einfach sein, bei der gegenwärtigen Knappheit an Eigenkapital die Viehbestände wieder aufzubauen und verlorengegangene Marktanteile zurückzuerobieren. Der Rückgang bei den Viehbeständen nach

der Wende war größer als geplant. Von 1989 bis 1993 ist der Rinderbestand in den neuen Bundesländern von 5,72 auf 2,80 Millionen Rinder, d. h. auf rd. 49 Prozent, und der Schweinebestand im gleichen Zeitraum von 11,94 auf 3,95 Millionen Schweine, also auf 33 Prozent des früheren Bestandes zurückgegangen. Die Reduzierung des Viehbestands in den neuen Bundesländern ist nicht, wie in vielen Fällen der industriellen Produktion, durch eine entsprechende Steigerung der Produktion in den alten Bundesländern ausgeglichen worden, sondern sie führte hauptsächlich zu einer Marktentlastung im Rahmen der EU. Das kann indirekt daraus geschlußfolgert werden, daß im gleichen Zeitraum der Rinderbestand in den alten Bundesländern ebenfalls etwas zurückging und der Schweinebestand im wesentlichen konstant blieb, in einigen anderen EU-Ländern dagegen aber stark anstieg¹².

Die These, daß vom Rückgang der ostdeutschen Tierbestände die westdeutsche Landwirtschaft (im Gegensatz zur verarbeitenden Industrie und dem Handel) nur wenig profitierte, ergibt sich auch daraus, daß die Selbstversorgung mit Fleisch in Deutschland von 95 Prozent im Jahre 1991 auf 82 Prozent im Jahre 1993 zurückgegangen ist. Verringert hat sich in diesem Zeitraum auch der Selbstversorgungsgrad bei Milch und Butter¹³. Die drastische Reduzierung der Tierbestände in Ostdeutschland kann auch nicht mit einer Angleichung an den in den alten Bundesländern üblichen Viehbesatz¹⁴ begründet werden, denn dieser ist jetzt in den neuen Bundesländern viel niedriger¹⁵. Pro Hektar Landwirtschaftlicher Nutzfläche war im Jahre 1993 in den alten Bundesländern der Rinderbestand um das Zweifache und der Schweinebestand um das Zweieinhalbfache höher als in den neuen Bundesländern¹⁶. Der drastische Rückgang der Tierproduktion ist auf die Art und Weise und das Tempo der Umstrukturierung zurückzuführen, bei der Leitbilder eine größere Rolle spielten als betriebswirtschaftliche Erfordernisse. Den „überplanmäßigen“ Abbau der Tierbestände kann man aber auch so interpretieren, daß durch die Umstrukturierungsmaßnahmen in der ostdeutschen

9 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1994 für die BRD, Wiesbaden 1994, S. 168, und Statistisches Jahrbuch der DDR 1990, Berlin 1990, S. 224.

10 Großvieheinheiten: Durchschnittlicher Viehbesatz, der nach dem Großvieheinheitenschlüssel berechnet wird, der auf dem Lebendgewicht der einzelnen Tierarten beruht.

11 Günter Schmitt, Wiederaufbau der Tierbestände in den neuen Bundesländern?, in: Agrarwirtschaft, 43 (1994) 12, S. 414.

12 Vgl. Ewald Böckenhoff/Rainer Schechter, Vorausschau auf den Schweinemarkt, in: Agrarwirtschaft, 43 (1994) 3, S. 161, und Ewald Böckenhoff/Eugen Heim, Vorschau auf den Rindermarkt, ebd., S. 156.

13 Vgl. Agrarbericht der Bundesregierung 1995, Materialband, S. 119.

14 Viehbesatz: Der Viehbesatz wird, bezogen auf 100 ha LN, in Anlehnung an den Vieheinheitenschlüssel des Bewertungsgesetzes in Vieheinheiten (VE) ermittelt. Grundlage der Gewichtung der verschiedenen Tierarten ist der Futterbedarf.

15 Vgl. Agrarbericht der Bundesregierung 1995, Buchführungsergebnisse, S. 288, S. 301, S. 305.

16 Vgl. Agrarbericht 1995 (Anm. 13), S. 59.

Landwirtschaft die betriebswirtschaftliche Leistungsfähigkeit in der tierischen Veredlungsproduktion in einem stärkeren Maße zurückgegangen ist, als es „geplant“ war. Die ostdeutsche Landwirtschaft mußte also in einem größeren Maße auf Markt- und Produktionsanteile verzichten, als es eigentlich notwendig gewesen wäre. Die praktische Folge war, daß nach der Wende errichtete moderne Fleischverarbeitungsbetriebe nicht ausgelastet sind und die an sich schon niedrige Milchquote nicht immer voll ausgeschöpft werden kann.

Damit gingen der ostdeutschen Landwirtschaft unnötigerweise Erwerbsmöglichkeiten und Einkommenskapazitäten in der Landwirtschaft verloren, die bei Beibehaltung eines annähernd gleichen Viehbestandes wie in den alten Bundesländern erhalten geblieben wären. Bei Aufrechterhaltung eines mit den alten Bundesländern vergleichbaren Tierbestandes und der Beibehaltung eines größeren Anteils arbeitsintensiver Kulturen wäre es möglich gewesen, etwa 150 000 bis 200 000 Arbeitsplätze mehr in der ostdeutschen Landwirtschaft zu erhalten, d. h. etwa doppelt soviel, wie gegenwärtig noch in der Landwirtschaft vorhanden sind. Daß diese Chance vergeben wurde, ist um so unverständlicher, weil die starke Reduzierung der ostdeutschen Tierbestände nicht einmal den westdeutschen Bauern zugute kam.

IV. Hohe Arbeitsplatzverluste

Während die ersten drei Strukturumbrüche seit 1945 für Boden- und Betriebseigentümer Enteignungen und andere schmerzhaft eingriffe in die Eigentumsrechte brachten, führte der sich gegenwärtig noch vollziehende Strukturbruch zwar für viele Tausende zur Wiederherstellung ihrer Eigentumsrechte, für über 670 000 – mehr als 80 Prozent der Beschäftigten in der ostdeutschen Landwirtschaft des Jahres 1989 – aber zum Verlust ihres Arbeitsplatzes und jeglicher beruflicher Perspektive überhaupt.

Die Folgen dieses Strukturbruchs in der ostdeutschen Landwirtschaft nach der Wende waren für die Beschäftigten bezüglich des Umfangs der freigesetzten Arbeitskräfte und der Kurzfristigkeit, mit der sich diese Freisetzung vollzog, in der Geschichte der deutschen Landwirtschaft einmalig. Von 834 108 Berufstätigen im Jahre 1989 sind 1994 noch 164 800 in der Landwirtschaft tätig, davon 44 000 Familienarbeitskräfte und 120 800 familienfremde Arbeitskräfte. Der Arbeitskräftebesatz (AK-Einheiten je 100 ha LF) hat sich gegenüber 1991 mehr als halbiert und liegt mit 2,1 in Be-

trieben natürlicher Personen und 2,7 in Betrieben juristischer Personen erheblich niedriger als der entsprechende Wert im früheren Bundesgebiet mit 5,1 Arbeitskräften¹⁷.

Die sozialen Folgen der massiven Arbeitskräftefreisetzung, die von kritischen Stimmen als Bauernlegen gewertet wird¹⁸, werden nur dadurch abgemildert, daß das Durchschnittsalter der in der Landwirtschaft Beschäftigten relativ hoch war und etwa ein Drittel in den Vorruhestand bzw. in Rente geschickt werden konnte. Setzt man die bis Oktober 1991 freigesetzten Arbeitskräfte gleich 100, so konnten z. B. für den Arbeitsamtsbezirk Neubrandenburg über den Verbleib dieser Arbeitskräfte folgende Angaben ermittelt werden: 12 Prozent kamen in anderen landwirtschaftlichen Unternehmen unter, 15 Prozent fanden Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft (insbesondere Handwerker der LPGs), 29 Prozent sind überhaupt aus dem Erwerbsleben ausgeschieden (insbesondere Vorruhestand), 33 Prozent wurden arbeitslos und 11 Prozent wurden durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) aufgefangen¹⁹.

Die außergewöhnlich hohe Arbeitskräftefreisetzung in der ostdeutschen Landwirtschaft wird oft stark vereinfachend – wie in anderen Bereichen der ostdeutschen Wirtschaft auch – hauptsächlich auf die zu geringe Produktivität der in die Landwirtschaft eingebundenen volkseigenen Güter und genossenschaftlichen Betriebe in der früheren DDR zurückgeführt. Natürlich war dies ein Faktor, und in der inzwischen höheren Produktivität in der ostdeutschen Landwirtschaft liegt auch ein entscheidender Vorteil des Übergangs zur Marktwirtschaft. Ein fast ebenso bedeutsamer Faktor war aber auch der oben dargelegte außergewöhnliche Verlust an Markt- und Produktionsanteilen am Binnenmarkt der ehemaligen DDR. Dieser kann in der Landwirtschaft, im Unterschied zur Industrie, nur in sehr geringem Maße auf Qualitätsprobleme der Erzeugnisse zurückgeführt werden; denn die Qualität landwirtschaftlicher Produkte ist nur in sehr geringen und leicht überwindbaren Grenzen vom Wirtschaftssystem abhängig.

„Die Vollerwerbsbetriebe in den neuen Ländern bewirtschaften im Vergleich zum früheren Bundesgebiet die vierfache Fläche mit nahezu gleicher Anzahl an Familienarbeitskräften. Die Betriebe in den neuen Ländern sind allerdings in der Mehrzahl

17 Vgl. ebd., S. 9.

18 Vgl. Ernst-Michael Brandt, Das große Bauernlegen, in: Die Zeit vom 18. 9. 1992, S. 22.

19 Vgl. Jürgen Wahse/Jürgen Boje/Vera Dahms/Hans Mittelbach, Beschäftigungsperspektiven landwirtschaftlicher Unternehmen des Arbeitsamtsbezirkes Neubrandenburg, Institut für Wirtschaftswissenschaften/Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Berlin 1991.

auf weniger arbeitsintensiven Marktfruchtanbau spezialisiert (besonders die Personengesellschaften, H.M.). Sie erzielten im Durchschnitt fast die Hälfte des Unternehmensertrages aus der Bodenproduktion, während die Vollerwerbsbetriebe im früheren Bundesgebiet fast zwei Drittel aus tierischen Erzeugnissen erwirtschafteten.²⁰ Die Personengesellschaften arbeiten fast ausschließlich mit Pachtland und mit einem äußerst geringem Viehbesatz. Das Problem der Arbeitskräftefreisetzung in der Landwirtschaft, das es langfristig und kontinuierlich in Ost und in West gegeben hat, besteht nicht nur darin, daß diese so kurzfristig erfolgte, sondern daß im ländlichen Raum zugleich Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftsbereichen wegfallen. Die in der Landwirtschaft frei werdenden Arbeitskräfte können daher nicht, wie es Jahrzehnte vorher in beiden Teilen Deutschlands bei dem langfristigen Strukturwandel der Fall war, von der Industrie aufgefangen werden.

Die gegenwärtig noch 164 800 Beschäftigten der ostdeutschen Landwirtschaft hatten als Eigentümer, Wiedereinrichter, Geschäftsführer, Teilhaber oder Landarbeiter in den vergangenen fünf Jahren einen äußerst komplizierten Anpassungsprozeß durchzustehen, der auch in den nächsten Jahren noch andauern wird. Während der größte Teil der ehemals in der Landwirtschaft Beschäftigten arbeitslos geworden ist, sind die in der Landwirtschaft verbliebenen Beschäftigten einem hohen Leistungsdruck ausgesetzt: Existenzsorgen, viele Überstunden und eine hohe Arbeitsbelastung gehören zum Alltag.

V. Betriebsgröße, Produktivität und Wirtschaftlichkeit

Im Ergebnis der Privatisierung und Umstrukturierung nahm in Ostdeutschland die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe stark zu. Sie ist im Zeitraum von 1989 bis 1994 von rd. 4 700 auf rd. 27 783 gestiegen. Mit dieser Versechsfachung der Zahl der Betriebe ist die bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche je Betrieb in Ostdeutschland stark zurückgegangen; sie liegt aber selbst bei landwirtschaftlichen Einzelunternehmen (Vollerwerb) mit 152 Hektar und bei Personengesellschaften mit über 469 Hektar noch weit über der durchschnittlichen Größe landwirtschaftlicher Betriebe im Vollerwerb in den alten Bundesländern, in der sie nur 34,5 Hektar beträgt²¹. Eingetragene

Genossenschaften, GmbHs, Aktiengesellschaften und andere kooperative Betriebsformen bewirtschaften gegenwärtig in den neuen Ländern 59,3 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 1 143 Hektar.

In der Grundtendenz dürfte dies zu optimaleren Betriebsgrößen geführt haben. Inwieweit sich die entstandenen Betriebsgrößen langfristig auf dem Markt bewähren, muß sich erst noch zeigen. Dennoch bieten die entstandenen Betriebsgrößen bei allen Betriebsformen im allgemeinen gute Voraussetzungen für einen Wettbewerb auf dem deutschen und europäischen Markt.

Die wesentlich größere Flächenausstattung der Betriebe in den neuen Ländern trug entscheidend dazu bei, daß bereits 1994 trotz geringerer Kapitalausstattung eine wesentlich höhere Produktivität erreicht wurde, durch die die geringe Kapitalausstattung für Gebäude und Ausrüstungen kompensiert wurde. Je 100 ha Landwirtschaftlicher Nutzfläche wurden in den neuen Ländern im Wirtschaftsjahr 1993/94 nach den einzelnen Rechtsformen an Arbeitskräften beschäftigt: in Einzelunternehmen im Vollerwerb 1,34, in Personengesellschaften 1,26 und bei juristischen Personen 2,77. In landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieben der alten Bundesländer wurden im gleichen Wirtschaftsjahr 4,35 Arbeitskräfte je 100 Hektar beschäftigt, allerdings bei einem wesentlich höheren Viehbesatz²².

Vom Standpunkt der Produktivitätsentwicklung ausgehend, hat die ostdeutsche Landwirtschaft das Niveau der alten Bundesländer zumindest eingeholt, in den meisten Fällen sogar übertroffen. Auch bei den Hektarerträgen, besonders bei Kartoffeln und Zuckerrüben, konnte die ostdeutsche Landwirtschaft 1993 schnell aufschließen. Bei der Milchleistung pro Kuh wurde bereits das westdeutsche Niveau erreicht.

Die Wirtschaftlichkeit der ostdeutschen landwirtschaftlichen Unternehmen bewegt sich trotz aller Altlasten und vereinigungsbedingten Probleme immer mehr in den positiven Bereich. Laut Agrarbericht sind die Buchführungsergebnisse aus ausgewählten landwirtschaftlichen Unternehmen zuverlässiger geworden. Gesicherte Aussagen über die nachhaltige wirtschaftliche Lage der Betriebe in den einzelnen Betriebsformen sind aber noch nicht möglich. Im Wirtschaftsjahr 1993/94 wurden bei den einzelnen Rechtsformen bezüglich der Kennzahl „Gewinn plus Fremdlöhne“ folgende

20 Agrarbericht 1995, S. 45f.

21 Vgl. ebd., S. 1, S. 14f.

22 Vgl. Agrarbericht 1995 (Anm. 13), S. 72.

Ergebnisse erzielt: Einzelunternehmen 43 600 DM/Arbeitskraft (AK), Personengesellschaften 55 800 DM/AK, juristische Personen 31 500 DM/AK²³. Es wird sicher noch fünf bis zehn Jahre dauern, bevor sich die ostdeutschen Betriebe wirtschaftlich stabilisiert haben. Aus dem Agrarbericht wird aber auch deutlich, daß die Gewinne ostdeutscher Betriebe schon wesentlich höher wären, wenn sich im Ergebnis der Umstrukturierung seit 1989 der Viehbestand nicht so drastisch verringert hätte. In den alten Bundesländern wurden in Vollerwerbsbetrieben 29 152 DM je Familienarbeitskraft verdient, in der Gruppe der größeren Betriebe waren es 39 798 DM je Familienarbeitskraft.

Die innere Konsolidierung der Genossenschaften verläuft sehr unterschiedlich. Sie haben jedoch mit ihren Strukturen gute Chancen. Nach Untersuchungen von Raiffeisenprüfverbänden haben sich in den untersuchten Betrieben die Verluste reduziert, und die Gewinnschwelle ist fast erreicht worden²⁴. Die beachtlichen Ergebnisse in der Rentabilitätsentwicklung der ostdeutschen Landwirtschaft müssen auch unter dem Aspekt gesehen werden, daß die Preise für landwirtschaftliche Produkte 1993/94 nur noch 33,8 Prozent des Niveaus von 1989 hatten. Das gemeinsame Hauptproblem aller landwirtschaftlichen Unternehmen der neuen Länder besteht gegenwärtig darin, daß sie ihren Betrieb neu organisieren und strukturieren müssen. Gleichzeitig war es unvermeidlich, mit einer erst teilweise erneuerten Technik zu produzieren. Im Jahre 1993/94 waren die Investitionen zwar bereits sehr hoch, doch die ostdeutschen Unternehmen haben noch einen großen Kapitalbedarf, weil die bisherigen Anlagen zum Teil einen hohen Verschleißgrad aufweisen.

Insgesamt zeigt sich, daß trotz erheblicher betriebswirtschaftlicher Probleme seit der Umstrukturierung schon beachtliche Gewinne erzielt werden konnten. Darin sind allerdings – ebenso wie in den alten Bundesländern – die Starthilfen und andere Fördermittel enthalten. An unternehmensbezogenen Ausgleichsbeträgen und Beihilfen je Hektar LF entfielen im Wirtschaftsjahr 1993/94: auf Einzelunternehmen 597 DM, auf juristische Personen 618 DM. Bei den Einzelunternehmen kommen je Betriebsinhaberehepaar noch 5 459 DM personenbezogene Einkommensübertragungen dazu. Bemerkenswert ist also, daß die Subventionen und Fördermittel ein Fünftel des Unternehmensertrages ausmachen und ohne sie die Wirtschaftlichkeit bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht erreicht werden kann.

23 Vgl. Agrarbericht 1995, S. 3.

24 Vgl. Peter Wissing, Sich erfolgreich den Herausforderungen stellen, in: Neue Landwirtschaft, (1995) 5, S. 12.

VI. Altschulden

Der Bereitstellung von nationalen Fördermitteln für die ostdeutsche Landwirtschaft in Höhe von 17 Mrd. DM seit 1990 steht die Belastung speziell der Nachfolgebetriebe der LPGs mit Altschulden gegenüber, die einschließlich der inzwischen aufgelaufenen Zinsen schätzungsweise bald eine Höhe von mindestens 12 Mrd. DM erreicht haben dürften. Eine weitgehende Erfassung der Altschulden wäre eine einfache und wirkungsvolle Form der Förderung leistungsfähiger Landwirtschaftsbetriebe. Denn die Altschulden der ostdeutschen Unternehmen sind keine echten Schulden im Sinne des bürgerlichen Rechtes. Es sind auf die Betriebe der ehemaligen DDR umgelagerte Staatsschulden. Das gilt auch für die ehemaligen LPG bzw. deren Nachfolgebetriebe, die weder über die Höhe der Gewinnabführungen an den Staat noch über die Höhe der Kredite vom Staatshaushalt selbständig entscheiden konnten.

Die volkswirtschaftliche Berechtigung und Zweckmäßigkeit der Belastung der ostdeutschen Wirtschaft mit Altschulden ist sehr fraglich. Der Vorschlag der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute vom Frühjahr 1990, die Altschulden gänzlich zu streichen, wurde nicht realisiert. Auf das asymmetrisch nur von den neuen Bundesländern bei der Vereinigung eingebrachte volkseigene Produktivvermögen, das vor der Privatisierung auch von westlichen Experten auf rd. 600 Mrd. DM geschätzt wurde, erhielten die Ostdeutschen keine Anteile. Als Gegenleistung werden bei der Privatisierung ausgerechnet ostdeutschen Erwerbern (z. B. Management Buy-Out) bzw. Wohnungsbau- und Agrargenossenschaften die Altschulden nicht erlassen. Die Ostdeutschen müssen nicht nur die Neuverschuldung des Bundes (rund 400 Mrd. DM) und der Länder und Gemeinden der neuen Länder nach der Vereinigung mit finanzieren, was ja recht und billig ist, sondern auch den Kapitaldienst für die Verschuldung des öffentlichen Haushaltes, d. h. die „Altschulden“ der alten Bundesländer vor 1990 in Höhe von 599 Mrd. DM, wobei nur Kredite des Bundes (ohne Länder und Gemeinden der alten Bundesländer) berücksichtigt wurden²⁵. Selbst wenn man die Schulden der Treuhandanstalt in Höhe von rd. 250 Mrd. DM nach der Privatisierung den Ostdeutschen als „Altlasten“ anrechnet, so ist die Schuldenbilanz der Ostdeutschen nicht ganz so negativ, wie es oft dargestellt wird.

25 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/95, Stuttgart 1994, S. 379.

Unabhängig davon stellt sich die viel wichtigere Frage, ob es ökonomisch zweckmäßig ist, die ostdeutschen Kommunen und Genossenschaften mit „ihren“ Altschulden zu belasten, damit ihre wirtschaftliche Existenz zu gefährden und auf diese Weise überproportional die Transferkosten zu erhöhen. Die Berechtigung der Belastung mit Altschulden wurde bereits bis hin zum Bundesverfassungsgericht geprüft²⁶. Das Problem wurde zurück an die Bundesregierung verwiesen, die fachkompetent entscheiden soll, wie mit den Altschulden zu verfahren ist. Bisher gibt es leider wenig Bereitschaft, das Problem neu zu regeln.

Auch die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften, deren Vermögensanteile zu DDR-Zeiten formaljuristisch privates Eigentum geblieben waren, wurden mit Altschulden belastet. Aber hier gibt es eine andere Besonderheit: Für die Altschulden der gesamten ehemaligen LPGs müssen nur die verbleibenden LPG-Mitglieder aufkommen, die als LPG-Nachfolgebetrieb in der Rechtsform einer juristischen Person (e. G., GmbH usw.) ihren Betrieb weiterführen wollten, nicht aber die Genossenschaftsmitglieder bzw. deren Erben, die ihr Vermögen für Ausgründungen oder für persönliche Zwecke aus der LPG herausgenommen haben bzw. noch herausnehmen wollen. Dadurch sollen Einzelunternehmen und Personengesellschaften besonders gefördert bzw. die rein private Nutzung des Vermögens unterstützt, juristische Personen aber offensichtlich zusätzlich belastet werden.

Die Altschulden (ohne Zinsen) der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften betragen nach der Wirtschafts- und Währungsunion 7,6 Mrd. DM. Bestimmte Altkredite im Gesamtvolumen von 1,4 Mrd. DM, die den LPG für kommunale Aufgaben aufgezwungen wurden, hat die Treuhandanstalt übernommen. Für 2,8 Mrd. DM Altschulden erfolgt nur eine sog. bilanzielle Entlastung nach dem DM-Bilanzgesetz, d. h., der Kapitaldienst wird nur gestundet, er wird aber nicht erlassen. Zahlungen müssen erst bei Gewinnerzielung und dann bis zu 20 Prozent des Gewinnes geleistet werden. Außerdem sind die mit Altschulden belasteten Betriebe gezwungen, „nicht betriebsnotwendiges Vermögen“ bis zum 31. Dezember 1995 für Entschuldungszwecke zu verkaufen. Letzteres ist aber oft noch nicht möglich, weil bis zu diesem Zeitpunkt rein verwaltungstechnisch die Vermögensverhältnisse nicht geklärt werden können. Für viele Betriebe kommt die Hilfe zu spät. Auf 2,1 Mrd. DM Altschulden muß der Staat verzichten, weil sich die davon betroffenen LPG-

Nachfolgebetriebe bereits in der Vollstreckung bzw. Liquidation befinden.

Die neu konstituierten Nachfolgebetriebe der LPGs mußten die Altschulden der gesamten ehemaligen LPGs auch dann übernehmen, wenn der Gegenwert auf den aktiven Vermögenswert nicht mehr vollständig zur Verfügung stand und die Anbaufläche und der Tierbestand des Restbetriebes sich wesentlich verkleinert hat. Für die Altschulden sind auch nicht mehr die ursprünglich festgelegten alten Zinssätze von etwa 2,5 Prozent zu zahlen, sondern Marktzinsen in Höhe von ca. 10 Prozent. Diese Zinsen können mit einem reduzierten Gegenwert auf der Aktivseite in einem betriebswirtschaftlich neu konstituierten Betrieb nicht mehr erwirtschaftet werden; sie gefährden also die Liquidität bzw. schränken zumindest das für Investitionen verfügbare Eigenkapital ein. Die zurückgezahlten Altschulden und Zinsen erhält, entsprechend einer Vereinbarung des Ministeriums der Finanzen, die DG-Bank. Damit wird also nicht der Steuerzahler entlastet. Für Ausfälle bei der Rückzahlung der Altschulden muß jedoch der Steuerzahler aufkommen. Die Hauptlast für den Steuerzahler dürfte dadurch entstehen, daß viele landwirtschaftliche Betriebe ohne eine zumindest individuell angepaßte Bemessung der Altschulden unnötigerweise in die Liquidation getrieben werden und dadurch noch mehr Arbeitsplätze in der Landwirtschaft verlorengehen. Gegenwärtig sind allein die jährlichen Rückzahlungen der Landwirtschaft für Zinsen und Tilgungen für die Altschulden höher als die für die Ablösung der Altschulden vorgesehene Summe.

VII. Verteilung von Grund und Boden

Die Besitz- und Eigentumsverhältnisse in der ostdeutschen Landwirtschaft sind dadurch gekennzeichnet, daß die Betriebe zu 89,9 Prozent Pachtflächen bewirtschaften. In den alten Bundesländern sind es nur 45,1 Prozent. Zwischen Bodeneigentum und Bewirtschaftung gibt es also eine größere Divergenz als in den alten Bundesländern. Auch in der Landwirtschaft ist in bestimmtem Umfange eine Trennung von Eigentum und Management normal, insbesondere wenn es sich um eine unternehmerisch geführte Landwirtschaft handelt. Im Interesse der langfristigen betriebswirtschaftlichen Stabilität wäre jedoch ein wesentlich höherer Eigentumsanteil der landwirtschaftlichen Betriebe am Grund und Boden wünschenswert und auf Grund der noch verfügbaren Flächen auch realisierbar. Die langfristig wichtige Überlebensfrage für die aktiv in der ostdeutschen Landwirtschaft

²⁶ Vgl. Deutschland Radio Berlin, Martin Irion, Altschulden erdrosseln die LPG-Nachfolger, Sendung vom 7. 5. 1995.

Tätigen ist aber, inwieweit nicht die gegenwärtig unter großen Schwierigkeiten neu konstituierten und konsolidierten Betriebe durch schrittweisen Flächenentzug wieder in ihrer Existenz gefährdet werden.

Ursache für diesen hohen Anteil an Pachtflächen in den neuen Ländern ist, daß den landwirtschaftlichen Betrieben vor 1990 der Grund und Boden weitgehend zur unentgeltlichen Nutzung zur Verfügung stand, sie aber nicht die Möglichkeit hatten, Grund und Boden zu erwerben. Nach der Wiederherstellung des Privateigentums waren viele Eigentümer, die Boden in die LPGs eingebracht hatten, der ihnen auch zu DDR-Zeiten noch gehörte, zu alt, um ihn nach der Wende selbst zu bewirtschaften, bzw. die Erben sind selbst nicht mehr in der Landwirtschaft tätig. Diese Flächen wurden an die umstrukturierten bzw. neu konstituierten landwirtschaftlichen Betriebe verpachtet.

Gegenstand heftiger Interessenkonflikte sind die ehemals volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Flächen, von denen insgesamt rd. 1,3 Millionen ha LN und 0,77 Millionen ha Wald von der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderausgaben (BVS) privatisiert werden sollen. Bei einer gesamten Landwirtschaftlichen Nutzfläche von 5,4 Millionen ha werden praktisch 38 Prozent privatisiert. Der Hauptkonflikt besteht dabei zwischen den jetzigen Bewirtschaftern und den durch die Bodenreform enteigneten, nicht restitutionsberechtigten Alteigentümern, die die jetzt in Bundes-eigentum befindlichen Flächen als Entschädigung erhalten bzw. zu stark subventionierten Preisen kaufen können.

Strategische Grundlage dafür ist das Drei-Phasen-Modell („Bohl-Papier“ vom Oktober 1992). In der bereits weitgehend realisierten 1. Phase wurde eine Verpachtung dieser Flächen nach dem Betriebskonzept (nicht nach dem höchsten Pachtpreisangebot) vorgenommen. Bei Gleichwertigkeit der Konzepte entschied eine Prioritätenlisten in folgender Reihenfolge: 1. Wiedereinrichter und ortsansässige Neueinrichter, 2. LPG-Nachfolgegesellschaften (juristische Personen) und 3. westdeutsche Neueinrichter.

In der ersten Phase wurden zunächst längerfristige Pachtverträge für Grund und Boden abgeschlossen. Das gilt insbesondere für die 1,3 Millionen Hektar Treuhandflächen, die von der Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft (BVVG) vergeben werden. Für das Pachtjahr 1994/95 waren bis Ende 1994 erst für zwei Drittel der Flächen Verträge abgeschlossen, und für 40 Prozent der Fläche wurden nur kurzfristige Pachtverträge vergeben. Ortsansässige Wieder- und Neueinrichter konnten 29 Prozent, nichtortsansässige Wieder- und Neueinrichter 12 Prozent und juristische Personen 58 Prozent der insgesamt verpachteten Flächen erhalten.

Es ist ein großer Fortschritt, daß viele landwirtschaftliche Betriebe zwölfjährige Pachtverträge abschließen konnten. Da aber der Pachtanteil in den ostdeutschen Betrieben sehr hoch ist, sind diese Pachtverträge noch keine ausreichende Sicherheit für langfristige Investitionen und die dafür erforderlichen langfristigen Betriebskonzepte. Das gilt insbesondere für die Wiederaufstockung der Tierbestände und die dazu notwendigen Investitionen in moderne Stallanlagen.

Die europäische Agrarpolitik Eine Reform ohne Ende?

I. Einleitung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wurde bereits 1957 im Vertrag von Rom in der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft vorgesehen. Über ihre Ausgestaltung gab es bei den sechs Gründern der Gemeinschaft allerdings erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Da in allen Ländern eine spezielle Ausprägung der einheimischen Agrarpolitik bestand, konnte man sich nicht einfach auf einen Abbau von Handelsschranken im innergemeinschaftlichen Handel, wie bei Produkten der gewerblichen Wirtschaft, beschränken. Eine Angleichung der Agrarpolitik der einzelnen Länder war also notwendig. Es dauerte fünf Jahre, bis nach Unterzeichnung des EWG-Vertrags im Jahr 1962 eine Einigung über die Grundprinzipien der gemeinsamen Marktordnungen erzielt wurde. Die heutigen Probleme der EU-Agrarpolitik und die bisher wenig erfolgreichen Reformversuche haben ihre Ursache vornehmlich in den Grundsatzentscheidungen der Gründungszeit.

Die Forderung nach Änderungen der EU-Agrarpolitik ist annähernd so alt wie die Gemeinsame Agrarpolitik. Die ersten Marktordnungen mit gemeinsamen Agrarpreisen traten für das Wirtschaftsjahr 1967/68 in Kraft; bereits 1970 wurde eine Studie veröffentlicht, die eine grundlegende Änderung der GAP forderte¹. Die GAP wurde immer wieder, insbesondere von Ökonomen, heftig kritisiert. Zwar hat sich die Ausgestaltung der Politik im Zeitablauf erheblich verändert, doch kaum in Richtung der von den Ökonomen aufgestellten Forderungen. Die Entwicklung der GAP kann daher mit einem rein ökonomischen Erklärungsansatz nicht nachvollzogen werden. Es bietet sich dafür vielmehr das Instrumentarium der neuen politischen Ökonomie an.

Die neue politische Ökonomie (ökonomische Theorie der Politik genannt) versucht, mit dem Instrumentarium der ökonomischen Theorie poli-

tische Entscheidungen zu erklären. Die Akteure im politischen Prozeß sind vergleichbar mit den Spielern in einem Spiel. Wie sich diese Akteure verhalten, hängt zum einen von ihren speziellen Zielsetzungen ab, zum anderen aber auch von den Spielregeln, d.h. von der Kompetenzzuweisung und den festgelegten Regeln. Während die traditionelle Wirtschaftspolitik davon ausgeht, daß politische Entscheidungsträger durch speziellen Mitteleinsatz versuchen, die Wohlfahrt der Gesellschaft zu erhöhen, geht die politische Ökonomie von der Hypothese aus, daß politische Entscheidungsträger (Akteure) grundsätzlich ihren eigenen persönlichen Nutzen maximieren wollen. Das Ergebnis der politischen Entscheidungsprozesse führt daher nicht stets zu einer Wohlfahrtssteigerung für die Gesellschaft insgesamt. Von besonderer Bedeutung ist dabei, welche Kompetenzen den einzelnen Akteuren zugewiesen werden, nach welchen Regeln sie sich zu verhalten haben und wie sie kontrolliert werden.

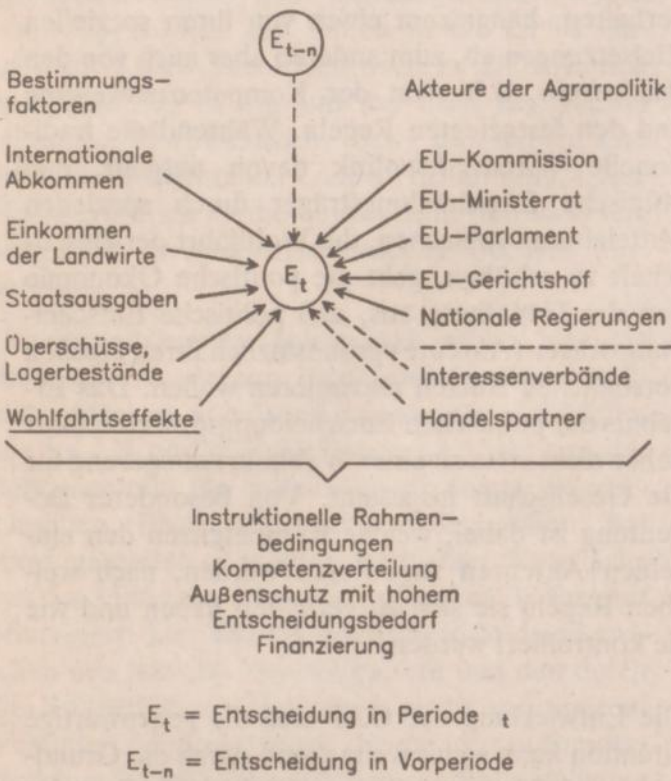
Die Entwicklung der GAP und die gegenwärtige Situation kann somit weitgehend durch die Grundsatzentscheidungen, die vor Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik getroffen wurden, erklärt werden. Aus diesem Grund wird daher im folgenden auf die Analyse der Grundkonzeption der Agrarpolitik in den sechziger Jahren besonderer Wert gelegt. Die Realität zeigt, daß die grundlegenden Weichen für die Agrarpolitik in den einzelnen Ländern in der Regel in bestimmten Zeiten – häufig in Krisenzeiten – gestellt werden und daß es in den folgenden Jahren, selbst bei einer grundlegenden Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen, nur relativ kleine Modifizierungen von Periode zu Periode gibt.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die politischen Akteure auf EU-Ebene sowie die Bestimmungsfaktoren der Entscheidungen. Diese Abbildung dient der Strukturierung des folgenden Beitrags. Zunächst wird die Grundkonzeption der Gemeinsamen Agrarpolitik in den sechziger Jahren dargestellt und aufgezeigt, welche Elemente zu den Problemen der GAP beigetragen haben. Anschließend wird ein kurzer Abriss der GAP bis zum Jahr 1992 gegeben. Die grundlegenden Weichenstellungen nach 1992 werden im anschließenden

1 Vgl. Pierre Uri (Rapporteur), A Future for European Agriculture. Report by a Panel of Experts under the Chairmanship of Professor Hans Wilbrandt, The Atlantic Institute, Paris, Atlantic Papers No. 4, Paris 1970.

Kapitel dargestellt. Im vierten Abschnitt wird auf die Agrarreform von 1993/94 eingegangen, und schließlich wird im fünften Kapitel aufgezeigt, daß die gegenwärtige Agrarpolitik als Folge der Vereinbarungen der GATT(Uruguay)-Runde vor weiteren Anpassungszwängen steht. Der Beitrag wird mit einem Ausblick auf langfristige Perspektiven abgeschlossen.

Abb. 1: Akteure und Bestimmungsfaktoren agrarpolitischer Entscheidungen



Quelle: Eigene Darstellung.

II. Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik – Eine Geburt mit starken Wehen und Fehlern

Die spezielle Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik war ein Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen der sechs Gründerstaaten. Da zu Beginn hierüber einstimmig beschlossen wurde, kann auch angenommen werden, daß die einzelnen Mitgliedsländer diese Agrarpolitik als akzeptabel angesehen haben. Es ist aber zu bezweifeln, ob den Mitgliedstaaten die einzelnen Elemente des Kompromißpaketes in ihrer Tragweite für die Entwicklung der EG-Agrarpolitik vollkommen klar waren. Im folgenden soll daher kurz auf die wichtigsten Elemente dieses Kompromißpaketes, die zu den späteren Schwierigkeiten geführt haben, eingegangen werden.

1. Aufgabenverteilung in der Agrarpolitik zwischen Europäischer Gemeinschaft und nationalen Mitgliedsländern

Ausgehend von der Vorstellung, daß eine GAP auch gleiche Preise in allen Mitgliedsländern erfordert, wurden die Kompetenzen für die Markt- und Preispolitik auf die EG-Ebene übertragen. In nationaler Zuständigkeit verblieb dagegen lediglich die Durchführung der Agrarstruktur- und -sozialpolitik im Rahmen supranationaler Vorgaben. Da vor Einführung der GAP die Markt- und Preispolitik in den einzelnen Mitgliedsländern das Ziel verfolgte, den Landwirten ein „angemessenes Einkommen“ zu garantieren, versuchten die Mitgliedsländer nach der Supranationalisierung der Markt- und Preispolitik, auch auf EG-Ebene das nationale Einkommensziel zu verwirklichen. Es war offensichtlich, daß die nationale Interessendivergenz bei der Verwirklichung dieser Zielsetzung relativ groß war. Diese orientiert sich in einem gegebenen Mitgliedsland weniger an dem Einkommen der Landwirte in anderen Mitgliedsländern als an dem Einkommen anderer Sektoren im gleichen Mitgliedsland. Es war daher nicht verwunderlich, daß auf EG-Ebene unterschiedliche nationale Forderungen bezüglich der Preisfestsetzung für Agrarprodukte angemeldet wurden.

Für die weitere Entwicklung der GAP war von besonderer Bedeutung, daß sie so konzipiert war, daß alljährlich über das Preisniveau und damit über den Außenhandelsschutz entschieden werden konnte. Im Gegensatz zum gewerblichen Sektor, wo ein Außenschutz im Handel mit Drittländern in Form von Wertzöllen festgeschrieben wurde, war es auf EG-Ebene möglich, für Agrarprodukte jährlich über die Höhe der Zölle und somit über Einfuhrpreise zu entscheiden. Die Agrarpreise waren daher von Beginn der GAP an politische Preise. Es sollte daher nicht verwundern, daß die gesetzten Preise nicht Ausdruck der ökonomischen Knappheiten in der Volkswirtschaft waren und sie daher auch nicht zu einer effizienten Agrarproduktion in der EG beitragen konnten. In der Europäischen Union (EU) wird dies nicht anders sein.

2. Festlegung der EU-Agrarpreise durch EU-Gesetze

Die EU-Agrarpreise werden jeweils durch EU-Verordnungen festgelegt. Diese Verordnungen sind Gesetze, die nationales Recht brechen. Für die Entwicklung der EU-Agrarpolitik war von besonderer Bedeutung, daß die EU-Gesetze vom Ministerrat beschlossen werden und das Vorschlagsrecht bei der EU-Kommission liegt. Der Ministerrat setzt sich – je nach den zu beratenden und zu entscheidenden Politikbereichen – aus den

Fachministern der Mitgliedsländer zusammen. Die Agrarminister sind zwar als Mitglied der nationalen Regierungen verpflichtet, zum Wohl der Gesellschaft insgesamt tätig zu werden; die Erfahrung zeigt allerdings, daß sie sich in der Regel sehr viel mehr den Interessen der Landwirte verpflichtet fühlen als den Gesamtinteressen. So hat z.B. der deutsche Agrarminister die von der EG-Kommission vorgeschlagene Getreidepreissenkung um 1,8 Prozent im Jahr 1985 als für Deutschland nicht akzeptabel bezeichnet. Dies deutet darauf hin, daß der Agrarministerrat offensichtlich lediglich die Interessen der Landwirte im Auge hat und nicht auch die Gesamtinteressen. Da Verbraucher durchaus an niedrigen Preisen interessiert sind und der Steuerzahler entlastet worden wäre, wäre eine Preissenkung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wohlstandserhöhend gewesen².

Zu beachten ist ferner, daß der Ministerrat die Befugnis besitzt, über Gesetze zu beschließen (Legislative auf EU-Ebene). Er hat damit eine Aufgabe wie demokratisch gewählte Parlamente in Mitgliedsländern, besteht selbst aber nicht aus demokratisch gewählten Mitgliedern. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Entscheidungen des Ministerrates verstärkt auf die Verwirklichung landwirtschaftlicher Interessen gerichtet waren und weniger gesamtwirtschaftlichen Zielen entsprachen.

3. Bedeutung des Abstimmungsverfahrens

Für das Ergebnis der Entscheidungen des Agrarministerrates ist der Abstimmungsmodus von großer Bedeutung. Zwar sah der EWG-Vertrag in Artikel 148 vor, daß der Rat grundsätzlich mit der Mehrheit seiner Mitglieder zu beschließen hat, doch einigte man sich im Januar 1966 auf den sogenannten „Luxemburger Kompromiß“. Dieser sah vor, daß immer dann Einstimmigkeit gefordert werden konnte, wenn ein Land behauptete, vitale nationale Interessen seien gefährdet. Bis 1982 wurden daher Beschlüsse lediglich aufgrund einer Einstimmigkeit gefällt. Erst 1982/83 wurde erstmalig eine Preisrunde nach der Mehrheitsregel beendet.

Dieses Abstimmungsverfahren hat dazu beigetragen, daß man sich stets nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen konnte. Bezüglich der Preisforderungen beinhaltet dies, daß sich einzelne Länder, wie insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, mit den Forderungen nach höheren Preisen im Agrarministerrat leichter durchsetzen konnten. Die Einstimmigkeitsregel konnte sogar dazu führen, daß sich nicht nur einzelne Mitgliedsländer, sondern sogar auch Bundesländer mit

ihren Vorstellungen durchsetzen konnten. Der jeweilige Agrarminister mußte seine Position nur genügend stark vertreten. Eine Überstimmung brauchte er bis 1982 nicht zu befürchten.

Der Agrarministerrat hätte möglicherweise seine Kompetenz anders genutzt, wenn die Verhandlungen – wie das bei nationalen Parlamenten üblich ist – vor der Beschlußfassung öffentlich gewesen wären. Dies ist aber nicht der Fall. Daß hierbei die Interessen der Landwirte stärker berücksichtigt wurden als das Gesamtinteresse, ist daher wenig verwunderlich.

4. Das Problem der finanziellen Solidarität

Die Konzeption und Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik war mit hohen und steigenden Staatsausgaben verbunden. Es wurde gleich zu Beginn festgelegt, daß die gemeinsame Politik auch gemeinsam zu finanzieren sei. Man sprach vom *Prinzip der finanziellen Solidarität*. Geht man von der Überlegung aus, daß auf supranationaler Ebene ein öffentliches Gut, nämlich die Gemeinsame Agrarpolitik, erstellt wird, dann ist es auch verständlich, daß die Produktion dieses Gutes gemeinsam finanziert wird. Die gemeinsame Finanzierung wurde aber zu einer Belastung der GAP. Durch die gewählte spezielle Form der Einnahmenfinanzierung und Ausgabengestaltung auf EU-Ebene werden einzelne Länder als Folge von EU-Entscheidungen unterschiedlich be- und entlastet.

Darüber hinaus können diese Länder selbst durch spezielle Gestaltung ihrer nationalen Agrarpolitiken zu einer Belastung der anderen Länder beitragen. Die EU erhebt ihre Einnahmen durch Zölle und Abschöpfungen sowie durch Zahlungen einzelner Mitgliedsländer, die sich an der Zahlungsfähigkeit der Länder orientieren. Die Ausgaben werden zu einem großen Teil für die Finanzierung von Exporterstattungen verwandt. Diese Exporterstattungen sind notwendig, wenn Überschüsse der EU auf den Weltmärkten verkauft werden müssen.

Durch die Form der Finanzierung wurde die Interessendivergenz zwischen den EU-Mitgliedsländern verstärkt. Wird z.B. der Preis eines Agrarproduktes durch einen politischen Beschluß auf EU-Ebene angehoben, dann führt dieses generell zu einer Belastung der Verbraucher zugunsten der Produzenten. Die Verteilungswirkungen für die einzelnen EU-Länder sind aber unterschiedlich. Führt ein Mitgliedsland das betrachtete Produkt ein, so werden die Verbraucher dieses Landes zugunsten der Produzenten in anderen Ländern belastet. Ist ein Land dagegen Exporteur des betrachteten Gutes, so werden die erhöhten Export-

² Vgl. Dieter Kirschke/Ulrich Koester, Die hausgemachte Krise in der Agrarpolitik, in: Wirtschaftsdienst, (1985) VII, S. 334–337.

erstattungen auch von den anderen Mitgliedsländern mit finanziert. Somit findet ein unsichtbarer Einkommenstransfer von den Importländern zu den Exportländern statt. Es hat sich daher gezeigt, daß die Form der Finanzierung in Verbindung mit dem Außenschutz zu erschwerter Konsensfindung auf europäischer Ebene führte. Insbesondere die Agrarimportländer – Großbritannien und Italien – haben die Agrarpreisverhandlungen immer wieder in die Länge gezogen; ihre Zustimmung mußte häufig durch Zugeständnisse erkaufte werden.

5. Die Bedeutung der „offenen Flanke“ der EG-Agrarmarktordnungen

Bei der Konzeption der Gemeinsamen Agrarpolitik ging man davon aus, daß durch die Höhe der Agrarpreise das Einkommen der Landwirte gesichert werden sollte. Allerdings war es aufgrund der GATT-Vereinbarungen nicht möglich, für alle Agrarprodukte einen gleichen Außenschutz einzuführen. Die EG hatte sich verpflichtet, für die sogenannten Getreidesubstitute – das sind Produkte, die eiweiß- oder stärkehaltig sind und allein oder in Kombination als Substitut für Getreide bei der Verfütterung dienen – keine zusätzliche Protektion einzuführen. Zum Zeitpunkt der Einführung der gemeinsamen Marktordnungen wurde diese Einschränkung für die EG als nicht sehr gravierend betrachtet. Getreidesubstitute, insbesondere Soja und Tapioka, wurden zu damaliger Zeit in der EG nur in einem geringen Umfang produziert, und auch die Importmengen waren relativ unbedeutend. Eine Beschränkung des Außenschutzes auf die Produkte, die von der EU-Landwirtschaft produziert wurden, erschien daher ausreichend, um den inländischen Produzenten eine gewünschte Einkommenshöhe zu sichern.

Die Entwicklung zeigte aber, daß diese sogenannte „offene Flanke“ der EG-Agrarmarktordnungen zu einer zunehmenden Belastung der EG-Haushalte führte. Inländisches Futtergetreide wurde durch importierte Getreidesubstitute verdrängt; die Überschüsse auf dem EG-Getreidemarkt stiegen daher schneller als erwartet. Weiterhin verbilligten die importierten Getreidesubstitute die Produktion von Milch und erhöhten damit das Wachstum der Überschüsse auf dem EG-Milchmarkt. Auch verringerte sich die Nachfrage nach dem wichtigsten Milchprodukt, der Butter, durch importiertes pflanzliches Öl, da sich hierdurch die Produktion von Margarine verbilligte.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Durch die schwierige Geburt war die EWG-Agrarpolitik mit einigen erheblichen Konstruktionsfehlern behaftet; es kann daher durchaus nicht verwundern, daß sich im Zeitablauf zunehmende Probleme einstellten.

III. Die Entwicklung der EG-Agrarpolitik bis 1992

Die Durchführung der EWG-Agrarpolitik bereitete in den ersten Jahren für die Agrarpolitiker nicht allzu große Probleme. Auf den meisten Märkten bestand ein Einfuhrbedarf, so daß Preisanhebungen nicht zu zusätzlichen Ausgaben führten. Es war daher relativ leicht, einstimmige Entscheidungen im Ministerrat zu treffen. Auch wenn die nominalen Preisanhebungen in der Mehrzahl der Jahre unter der allgemeinen Inflationsrate lagen, waren die ökonomischen Bedingungen für die Landwirte aufgrund der realisierten technischen Fortschritte so günstig, daß der Selbstversorgungsgrad mit Agrarprodukten von Periode zu Periode stieg.

Tabelle 1: Selbstversorgungsgrad der EG bei Agrarprodukten, in Prozent

	1967–1971	1978	1982–1983
Zucker	82	125	159
Butter	91	118	114
fetth. Milch	100	112	119
Gerste	103	112	112
Reis	100	108	98
Wein	97	107	104
Geflügel	101	103	111
Weichweizen	–	102	121
Rindfleisch	90	95	105

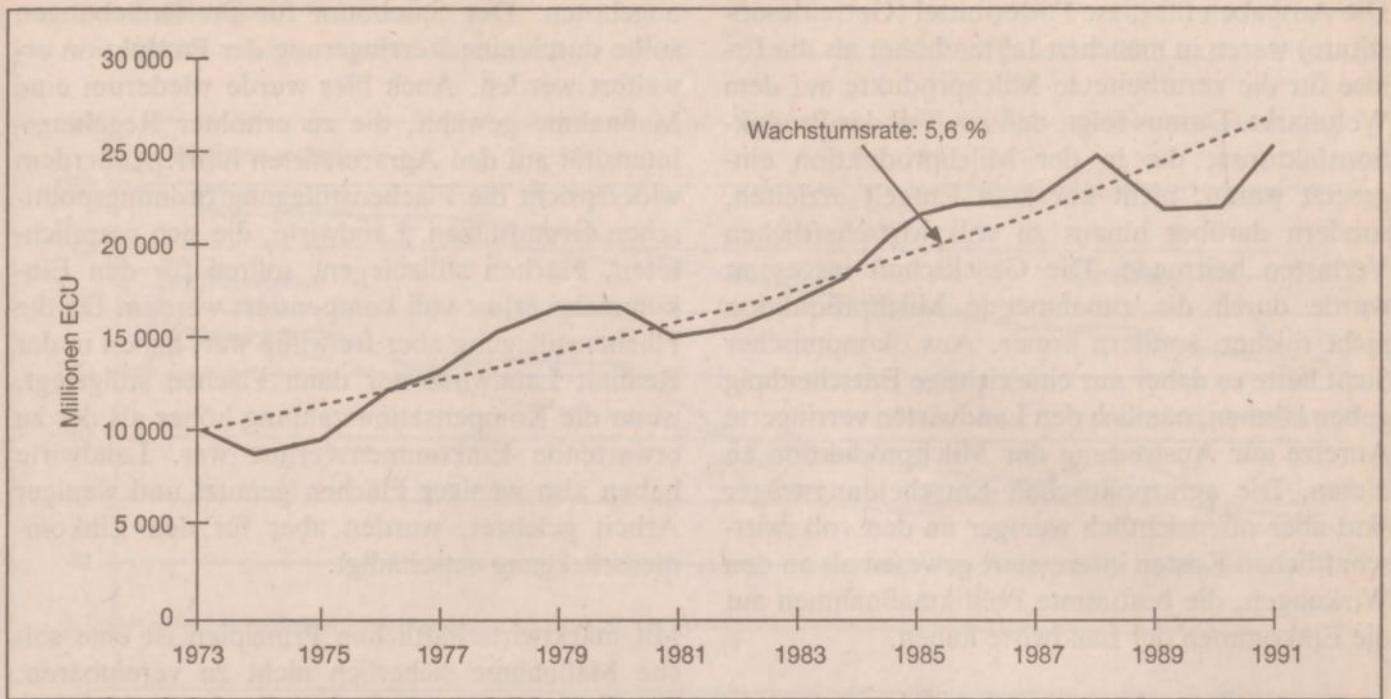
Quelle: U. Koester/M. D. Bale, *The Common Agricultural Policy of the European Community – A Blessing or a Curse for Developing Countries?* World Bank Staff Working Paper No. 630, The World Bank, Washington (D. C.) 1984.

Mit dem steigenden Selbstversorgungsgrad stiegen auch die Ausgaben für die Agrarpolitik auf EG-Ebene kontinuierlich an (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 2). Schwieriger wurde die Situation, als mit dem Jahr 1982 der Selbstversorgungsgrad von 100 Prozent für den Durchschnitt der Agrarprodukte überschritten wurde (vgl. auch Abbildung 3).

Die Politiker versuchten zwar, eine restriktive Preispolitik einzuschlagen, d. h. nur relativ moderate Preisanhebungen zu verwirklichen. Doch zeigte sich, daß die Preise im Inland weniger sanken als auf dem Weltmarkt und daher der Agrarschutz im Zeitablauf trotz der Überschüsse im Inland zunahm.

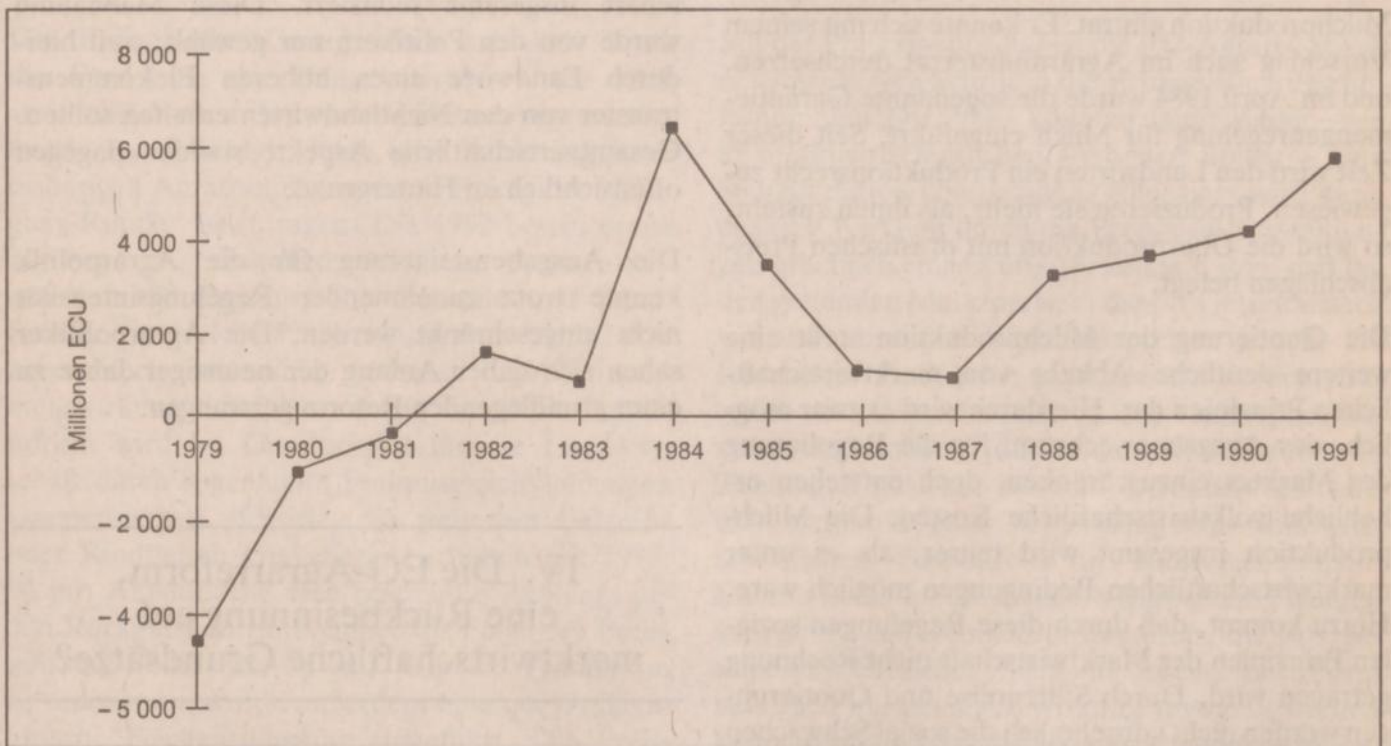
Besonders herausragend waren die Ausgabensteigerungen für Milch und Milchprodukte. Für diese Produkte wurden etwa 40 Prozent der Gesamtaus-

Abb. 2: Entwicklung der EG-Agrarausgaben



Quelle: A. Larsen et al., EC agricultural policy for the 21st century. European Commission. European Economy, Reports and Studies No. 4, Brüssel-Luxemburg 1994, S. 14.

Abb. 3: Entwicklung der EG-Agrarüberschüsse¹



¹ Produktion minus Verbrauch, gewichtet mit Weltmarktpreisen von 1979.

Quelle: A. Larsen et al. (Abb. 2), S. 15.

gaben des Ausrichtungs- und Garantiefonds beansprucht. Aus diesem Fonds werden die Ausgaben für die Finanzierung der Agrarpolitik bereitgestellt. Der Agrarministerrat versuchte daher, durch spezielle Maßnahmen das Ausgabenwachstum auf diesem Markt einzuschränken. Doch diese Maßnahmen – wie die sogenannte Mitverantwortungsabgabe (den Landwirten wurde etwas weniger ausgezahlt, als ihnen aufgrund der Preisbeschlüsse zugestanden wurde) und auch die Ein-

führung einer Prämie für die zeitweilige Aufgabe der Milchproduktion (sogenannte Nichtvermarktungsprämie) – konnten das Ausgabenwachstum nicht bremsen.

Aus ökonomischer Sicht lag es natürlich nahe, die Preise für Milch zu senken. Ein Teil der Milchproduktion führte Anfang der achtziger Jahre zu erheblichen volkswirtschaftlichen Verlusten. Die Steigerung der Milchproduktion erfolgte vornehm-

lich auf der Grundlage importierter Futtermittel. Die Ausgaben für diese Futtermittel (Getreidesubstitute) waren in manchen Jahren höher als die Erlöse für die verarbeiteten Milchprodukte auf dem Weltmarkt. Daraus folgt, daß ein Teil der Produktionsfaktoren, die in der Milchproduktion eingesetzt waren, nicht nur kein Entgelt erzielten, sondern darüber hinaus zu volkswirtschaftlichen Verlusten beitrugen. Die Gesellschaft insgesamt wurde durch die zunehmende Milchproduktion nicht reicher, sondern ärmer. Aus ökonomischer Sicht hätte es daher nur eine richtige Entscheidung geben können, nämlich den Landwirten verringerte Anreize zur Ausweitung der Milchproduktion zu bieten. Die agrarpolitischen Entscheidungsträger sind aber offensichtlich weniger an den volkswirtschaftlichen Kosten interessiert gewesen als an den Wirkungen, die bestimmte Politikmaßnahmen auf die Einkommen der Landwirte haben.

1. Quotierung der Milchproduktion: Ein marktwirtschaftlicher Sündenfall

Es war daher nicht überraschend, daß der deutsche Agrarminister Kiechle für eine Quotierung der Milchproduktion eintrat. Er konnte sich mit seinem Vorschlag auch im Agrarministerrat durchsetzen, und im April 1984 wurde die sogenannte Garantiemengenregelung für Milch eingeführt. Seit dieser Zeit wird den Landwirten ein Produktionsrecht zugewiesen. Produzieren sie mehr, als ihnen zusteht, so wird die Überproduktion mit drastischen Preisabschlägen belegt.

Die Quotierung der Milchproduktion stellt eine weitere deutliche Abkehr von marktwirtschaftlichen Prinzipien dar. Hierdurch wird es zwar möglich, das Ausgabenwachstum für die Regulierung des Marktes einzuschränken, doch entstehen erhebliche volkswirtschaftliche Kosten. Die Milchproduktion insgesamt wird teurer, als es unter marktwirtschaftlichen Bedingungen möglich wäre. Hinzu kommt, daß durch diese Regelungen sozialen Prinzipien der Marktwirtschaft nicht Rechnung getragen wird. Durch Stützpreise und Quotierungen werden nicht vornehmlich die sozial Schwachen gefördert, sondern vor allem diejenigen, die in der Ausgangssituation relativ viel Milch produzierten. Andererseits werden durch die Preisstützung vor allem die ärmeren Konsumenten belastet, die einen relativ hohen Anteil ihres Einkommens für Agrarprodukte ausgeben. Die Verteilungswirkungen widersprechen somit sonstigen sozialpolitischen Zielsetzungen.

2. Flächenstilllegung: Eine Fortsetzung der Abkehr von marktwirtschaftlichen Prinzipien

Um die Probleme der wachsenden Überschüsse und Ausgaben in den Griff zu bekommen, wurde

ein Programm der freiwilligen Flächenstilllegung angeboten. Der Spielraum für Preisanhebungen sollte durch eine Verringerung der Produktion erweitert werden. Auch hier wurde wiederum eine Maßnahme gewählt, die zu erhöhter Regelungsintensität auf den Agrarmärkten führt. Außerdem widerspricht die Flächenstilllegung ordnungspolitischen Grundsätzen. Landwirte, die sich verpflichteten, Flächen stillzulegen, sollten für den Einkommensverlust voll kompensiert werden. Da die Flächenstilllegung aber freiwillig war, haben in der Realität Landwirte nur dann Flächen stillgelegt, wenn die Kompensationszahlung höher als der zu erwartende Einkommensverlust war. Landwirte haben also weniger Flächen genutzt und weniger Arbeit geleistet, wurden aber für den Einkommensrückgang entschädigt.

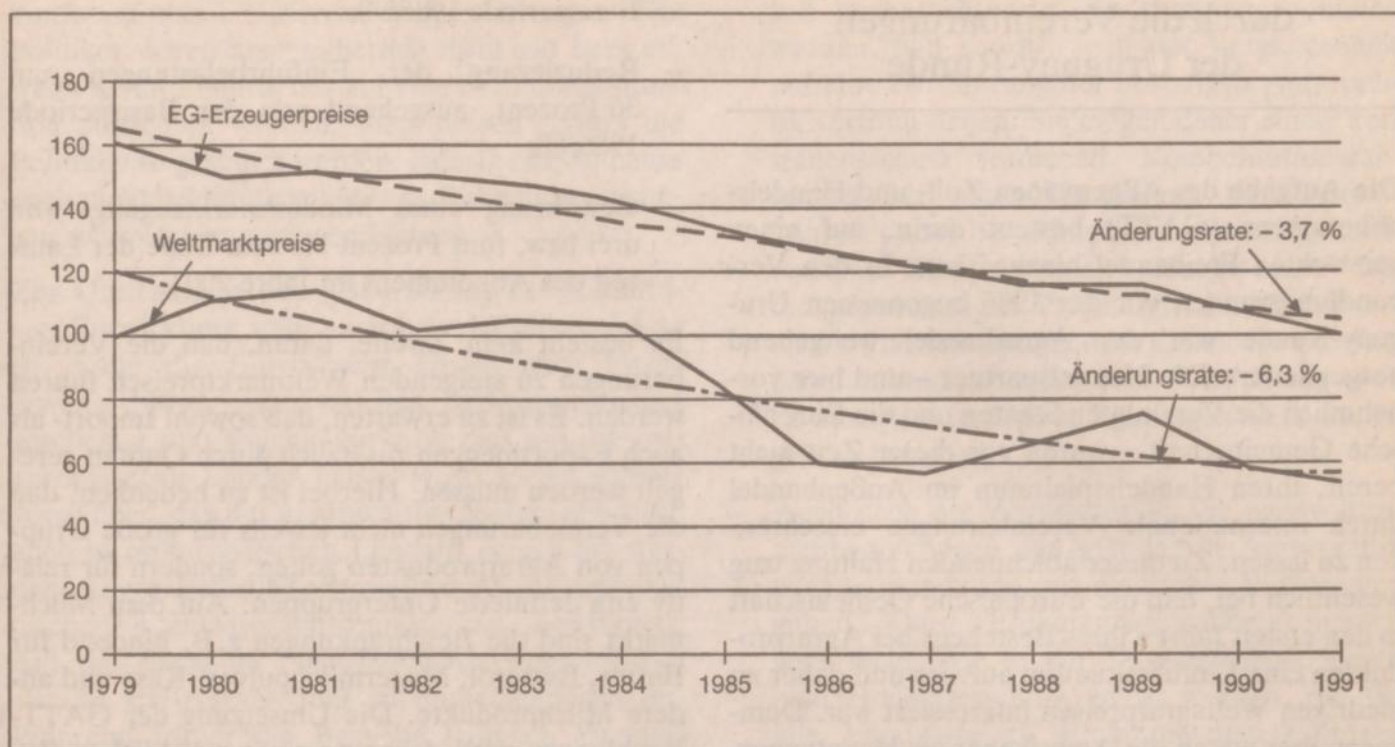
Mit marktwirtschaftlichen Prinzipien ist eine solche Maßnahme sicherlich nicht zu vereinbaren. Durch die Nichtnutzung eines Produktionsfaktors, der offensichtlich relativ knapp ist – dies wird durch die hohen Bodennutzungspreise angezeigt –, wird der Wohlstand in der Gesamtwirtschaft insgesamt reduziert. Diese Maßnahme wurde von den Politikern nur gewählt, weil hierdurch Landwirte einen höheren Einkommens-transfer von den Nichtlandwirten erhalten sollten. Gesamtwirtschaftliche Aspekte standen dagegen offensichtlich im Hintergrund.

Die Ausgabensteigerung für die Agrarpolitik konnte trotz zunehmender Regelungsintensität nicht eingeschränkt werden. Die Agrarpolitiker sahen sich daher Anfang der neunziger Jahre zu einer grundlegenden Reform gezwungen.

IV. Die EG-Agrarreform, eine Rückbesinnung auf marktwirtschaftliche Grundsätze?

Die Ausgabensteigerungen für die GAP waren nicht allein die Folge agrarpolitischer Entscheidungen in der EG, sondern auch das Spiegelbild der Entwicklung auf den Weltagrarmärkten. Abbildung 4 verdeutlicht, daß die Weltagrarpreise im Zeitablauf stärker gefallen sind als die EG-Preise und daß durch erhöhte Subventionen die Differenz zwischen Inlandspreisen und Weltmarktpreisen ausgeglichen werden mußte. Während in den ersten Jahren der GAP die EG als Importeur an niedrigen Weltmarktpreisen für Agrargüter interessiert war, strebte sie nunmehr als Exporteur hohe Weltmarktpreise an.

Abb. 4: Entwicklung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise in der EG und Weltmarktpreise (Index: 1979 = 100)



Quelle: s. Abb. 2, S. 17.

Die Europäische Gemeinschaft sah sich durch die Forderung der Handelspartner – die auch von inländischen Industrieverbänden unterstützt wurde – gezwungen, durch eine Änderung ihrer bisherigen Agrarpolitik zu einem Erfolg der „Uruguay-Runde“ beizutragen. Die 1992 beschlossene Agrarreform beinhaltet drastische Preissenkungen (um 30 Prozent) für Getreide und Rindfleisch. Eine solche Preissenkung wäre zehn Jahre zuvor noch undenkbar gewesen. Die Einkommenswirkung der Preissenkung durch die Agrarreform wird im Durchschnitt für die Landwirtschaft durch sogenannte Preisausgleichszahlungen kompensiert: Landwirte, die weiterhin Getreide oder Rindfleisch produzieren, erhalten seit 1993/94 pro Anbaufläche eine bestimmte Zahlung, die den Rückgang an Einkommen als Folge der Preissenkung kompensieren soll. Um die Produktion zu reduzieren, wurde außerdem eine quasi-obligatorische Flächenstilllegung eingeführt. Die Preisausgleichszahlung wird nur geleistet, wenn Landwirte einen bestimmten Prozentsatz (im ersten Jahr der Reform waren es 15 Prozent und im zweiten 12 Prozent) ihrer Fläche stilllegen. Hierdurch soll erreicht werden, daß sich das inländische Angebot verringert, damit die Exportmengen reduziert werden und die Weltmarktpreise als Folgewirkung steigen. Weiterhin beinhaltet die Agrarreform die Einführung sogenannter „flankierender Maßnahmen“: Für Extensivierungs- und Aufforstungsmaßnahmen sowie für den vorzeitigen Ruhestand werden Sonderzahlungen geleistet.

Mit der Preissenkung haben die EU-Agrarpolitiker einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung unternommen. Die Preise könnten damit wieder – wie in marktwirtschaftlichen Systemen üblich – eine Signalfunktion übernehmen. Allerdings wird diese positive Wirkung durch die Preisausgleichszahlungen erheblich eingeschränkt. Es kann sein, daß bei den geltenden Marktpreisen, die für Getreide nach wie vor über den Weltmarktpreisen liegen, die Kosten der Produktion nicht gedeckt werden. Getreide und Ölsaaten (z.B. Raps) werden auf bestimmten Standorten nur produziert, weil staatliche Zahlungen geleistet werden. Offensichtlich wird hier weiterhin eine Vergeudung von volkswirtschaftlichen Ressourcen in Kauf genommen. Ebenso bedeutet die quasi-obligatorische Flächenstilllegung, daß Produktionsfaktoren, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht in irgendeiner Form sicherlich mit positiver Wirkung verwandt werden könnten, durch staatliche Verordnung nicht genutzt werden. Auch diese Maßnahme widerspricht somit grundsätzlichen gesamtwirtschaftlichen Erwägungen. Die Reform der Agrarpolitik ist aus ordnungspolitischen Gründen auch deswegen negativ zu beurteilen, weil hier erhebliche Einkommens-transfers geleistet werden, die mit dem Prinzip der Sozialstaatlichkeit nicht begründet werden können. Zudem ist zu bedenken, daß die Agrarreform ein weiterer Schritt zu einer zunehmenden Regelungsintensität auf den Agrarmärkten bedeutet. Um Flächenstilllegungen zu kontrollieren und Preisausgleichszahlungen zu leisten, sind Informationen auf einzelbetrieblicher Ebene notwendig.

V. Weitere Anpassungszwänge durch die Vereinbarungen der Uruguay-Runde

Die Aufgabe des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) besteht darin, auf einen verstärkten Freihandel hinzuwirken. In den Verhandlungsrunden vor der 1986 begonnenen Uruguay-Runde war der Agrarhandel weitgehend ausgegliedert. Die Handelspartner – und hier vornehmlich die Vereinigten Staaten und die Europäische Gemeinschaft – waren vor dieser Zeit nicht bereit, ihren Handelsspielraum im Außenhandel durch internationale Vereinbarungen einschränken zu lassen. Zu dieser ablehnenden Haltung trug wesentlich bei, daß die Europäische Gemeinschaft in den ersten Jahren ihres Bestehens bei Agrarprodukten eine Einfuhrsituation aufwies und daher an niedrigen Weltagrarpreisen interessiert war. Demgegenüber waren die Amerikaner als Hauptexporteur an hohen Weltmarktpreisen interessiert. Die agrarpolitischen Maßnahmen in diesen beiden Agrarhandelsblöcken waren daher einander entgegengerichtet. In den Vereinigten Staaten versuchte man, durch produktionsbeschränkende Maßnahmen, insbesondere durch Flächenstilllegungen, die Produktion zu verringern, damit die Exporte zu senken und die Weltmarktpreise tendenziell in die Höhe zu treiben. In der Europäischen Gemeinschaft dagegen reduzierte man durch das System der Abschöpfungen die Einfuhrmengen, verringerte dadurch die Nachfrage auf dem Weltmarkt und trug zu sinkenden Weltmarktpreisen bei. Diese entgegengesetzte Interessenlage schwächte sich mit der abnehmenden Importsituation der Europäischen Gemeinschaft ab und schlug 1982 mit dem Übergang zu einer Exportsituation in das Gegenteil um. Als darüber hinaus in den achtziger Jahren die Weltmarktpreise stark fielen und dies zu einer erheblichen Belastung der Agrarbudgets in allen Ländern führte, war es möglich, in einer neuen GATT-Runde die Agrarhandelsfragen in den Mittelpunkt zu stellen.

Es muß betont werden, daß das Ergebnis der GATT-Runden zwar für alle Mitgliedsländer, die die Vereinbarung unterzeichnen, bindend ist, daß das Ergebnis der Verhandlungen aber vornehmlich von den Haupthandelspartnern bestimmt wurde. Als wichtigste Punkte der Verhandlungsergebnisse sind zu nennen:

- Reduzierung der subventionierten Exportmenge um 21 Prozent, ausgehend von der Basisperiode 1986/90;

- Reduzierung der Zahlungen für Exporterstattungen um 36 Prozent, ausgehend von der Basisperiode 1986/90;
- Reduzierung der Einfuhrbelastungen um 36 Prozent, ausgehend von der Basisperiode 1986/88;
- Gewährung eines Mindestmarktzugangs von drei bzw. fünf Prozent bis zum Ende der Laufzeit des Abkommens im Jahre 2001.

Es besteht kein Zweifel daran, daß die Vereinbarungen zu steigenden Weltmarktpreisen führen werden. Es ist zu erwarten, daß sowohl Import- als auch Exportmengen zusätzlich durch Quoten geregelt werden müssen. Hierbei ist zu bedenken, daß die Vereinbarungen nicht jeweils für große Gruppen von Agrarprodukten gelten, sondern für relativ eng definierte Untergruppen. Auf dem Milchmarkt sind die Beschränkungen z.B. bindend für Butter, Butteröl, Magermilchpulver, Käse und andere Milchprodukte. Die Umsetzung der GATT-Regelungen wird daher zu einer erheblichen Zunahme der internen Regelungsintensität auf den Agrarmärkten führen.

VI. Langfristige Perspektiven

Für die Entwicklung der EU-Agrarpolitik ist von größter Bedeutung, wie sich zukünftig die Weltmarktpreise für Agrarprodukte entwickeln. Sollten die Weltmarktpreise über das Niveau der gegenwärtigen EU-Preise steigen, so wird die Einhaltung der GATT-Restriktionen keine Probleme bereiten. In diesem Fall könnten auch die Regelungen, die mit der Agrarreform von 1992 eingeführt worden sind, aufgegeben werden. Eine solche Entwicklung ist sicherlich nicht undenkbar, aber auch nicht mit großer Wahrscheinlichkeit prognostizierbar. Die Welternährungssituation, die entscheidend für die zukünftige Entwicklung der Weltagrarpreise ist, kann gegenwärtig nur mit großer Unsicherheit beurteilt werden. Es ist insbesondere nicht abzusehen, wie sich die Nahrungsmittelsituation im bevölkerungsstärksten Land der Welt (China mit 20 Prozent der Gesamtbevölkerung) entwickeln wird. Auch läßt sich nur schwer prognostizieren, wie sich die Agrarproduktion in den osteuropäischen Ländern und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion entwickeln wird.

Vieles deutet darauf hin, daß auch zukünftig die Weltagrarpreise auf einigen Märkten – insbesondere auf dem Milch- und Rindfleischmarkt – erheblich unter den Preisen der EU liegen werden.

Dagegen ist es weniger unwahrscheinlich, daß bei Getreide die Weltmarktpreise bereits in naher Zukunft auf das EU-Niveau steigen könnten. Die Politiker wären aber sicherlich nicht gut beraten, wenn sie ihre Politik nur auf eine bestimmte Situation ausrichten würden. Statt dessen sollten die Politiken so gestaltet werden, daß sie sich an heute noch nicht bekannte zukünftige Rahmenbedingungen relativ leicht anpassen können.

Zur Unsicherheit einer Beurteilung der zukünftigen Entwicklung trägt auch bei, daß noch unklar ist, wann die Europäische Union nach Osten erweitert wird, unter welchen Bedingungen dies geschehen und welche Wirkung dies auf die osteuropäischen Länder haben wird. Es ist schwer vorstellbar, daß das gegenwärtige System der GAP auch in osteuropäischen Ländern eingeführt werden könnte. Selbst Ministerialbeamte aus dem polnischen Landwirtschaftsministerium behaupten, daß das damalige Planwirtschaftssystem leichter als das EU-Agrarsystem zu implementieren sei. Während früher die Betriebe lediglich Planaufgaben erhielten, wird beim EU-Agrarsystem jeder landwirtschaftliche Betrieb auch daraufhin überprüft, wie er im einzelnen seine Flächen nutzt. Ein solch administrativer Aufwand ist von den osteuropäischen Ländern wahrscheinlich nicht zu leisten und die Durchführung auch nicht zu kontrollieren. Es wird sich ohnehin bald zeigen, daß in einigen Ländern der gegenwärtigen EU das derzeitige System mit seiner hohen Regelungsintensität nicht adäquat umgesetzt wird. Die Berichte des europäischen Rechnungshofes decken von Jahr zu Jahr eine höhere Zahl von Betrugsfällen mit stark zunehmenden Betrugsschäden auf.

Wenn die EU-Agrarpolitiker den unsicheren zukünftigen Entwicklungen auf den Weltmärkten wie auch hinsichtlich der EU-Erweiterung angemessen begegnen wollen, dann wären sie gut beraten, schon heute eine Umstellung der EU-Agrarpolitik einzuleiten. Eine Reform der Agrarpolitik wird seit vielen Jahren von wissenschaftlicher Seite empfohlen. Eine solche Politik müßte folgende Elemente enthalten:

- Es müßten Preise auf den EU-Agrarmärkten festgesetzt werden, die sich an den Preisen auf den Weltmärkten orientieren. Dies würde zur Entwicklung einer international wettbewerbsfähigen Landwirtschaft beitragen.
- Spezielle Förderungsmaßnahmen der Landwirtschaft könnten notwendig sein, um ökologisch positive Wirkungen zu erzielen. So kann es auch zukünftig berechtigt sein, daß zur Pflege der Kulturlandschaft in bestimmten Regionen Zahlungen an Landwirte geleistet werden.

- Die Zahlung von direkten Einkommensübertragungen kann zumindest in einer Übergangszeit angebracht sein. Es kann angenommen werden, daß Landwirte in der Vergangenheit auf eine Fortführung der bisherigen Agrarpolitik vertraut haben. Sie mögen daher einen Vertrauensschutz verdienen. Kompensationszahlungen bei einer Umstellung des Systems können daher berechtigt sein. Allerdings dürften diese Kompensationszahlungen nicht – wie die gegenwärtigen Preisausgleichszahlungen – an die Flächennutzung oder an andere Produktionsfaktoren gebunden sein. Statt dessen wäre zu wünschen, daß diese Zahlungen an Personen geleistet werden.

- Auch nach der Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen der geänderten Agrarpolitik wird es Landwirte mit niedrigem Einkommen geben. Diese Einkommensprobleme sollten aber nicht, wie in der Vergangenheit, durch eine Hochpreispolitik gelöst werden, die für alle Landwirte zu Einkommenssteigerungen führt, aber insgesamt viele negative Nebenwirkungen hat, sondern durch direkte Zahlungen an die sozial Schwachen. Mit dem System der Sozialen Marktwirtschaft sind solche Direktzahlungen durchaus zu rechtfertigen.

- Eine neu ausgerichtete Agrarpolitik würde auch eine Änderung der Finanzierungsregeln erfordern. Es wäre sinnvoll, wenn die einzelnen Länder wieder mehr Verantwortung für die Zahlungen, die in ihrem Lande geleistet werden, übernehmen müßten. Das Prinzip der Subsidiarität müßte gestärkt werden. Dieses fordert, daß die einzelnen Länder für Zahlungen, die zur Minderung sozialer Härten in ihrem Land notwendig sind, auch nationale Budgets bereitstellen. Allenfalls wäre eine Mischfinanzierung aus EU- und nationalen Mitteln erwägenswert.

Es ist allerdings fraglich, ob die gegenwärtigen Entscheidungsträger auf EU-Ebene in der Lage sind, eine Reform der Agrarpolitik vorzunehmen, die sich an gesamtwirtschaftlichen Kriterien orientiert. Eine Arbeitsgruppe des Europäischen Parlaments hat in einer Vorlage im Mai 1995 eine grundlegende Reform der Entscheidungsfindung in der europäischen Agrarpolitik gefordert³. Dieser Forderung ist voll zuzustimmen. Ohne eine grundlegende institutionelle Reform wird es wohl kaum eine Reform der Agrarpolitik geben, die mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft im Einklang steht.

³ Vgl. European Parliament, Paper on the need for Treaty change to those articles relating to agriculture policy, Mai 1995.

Agrarpolitik der Europäischen Union und Dritte Welt

I. Entwicklung einer gemeinsamen Agrarpolitik

Nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1957 wurde vor dem Hintergrund der Zollunion und der Gemeinschaftspräferenz schrittweise ein Gemeinsamer Agrarmarkt geschaffen. Damit wurde zunächst die Agrarpolitik als einziger Politikbereich integriert, d.h., die Entscheidungsbefugnisse wurden weitgehend auf die EG-Organen übertragen.

Neben den allgemeinen Zielsetzungen und Regelungen enthält der EG-Vertrag konkrete Hinweise auf die anzustrebenden agrarpolitischen Ziele und die zur Zielerreichung anzuwendenden Instrumente. Im Hinblick auf die Ausrichtung der EG-Agrarpolitik umfaßt Artikel 39 Absatz 1 des EG-Vertrages folgende Ziele:

1. Förderung der Produktivität in der Landwirtschaft und Sicherstellung ausreichender Einkommen der Erzeuger;
2. ausreichende Versorgung der Verbraucher mit Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen und
3. Gewährleistung einer gleichgewichtigen Entwicklung der Agrarmärkte in der Gemeinschaft.

Im Zusammenhang mit diesen Zielen wird als Rahmenbedingung implizit gefordert, daß die Außenhandelsbeziehungen zu Drittländern aufrechterhalten werden.

Um die genannten Ziele zu erreichen, wurde ein System von Marktordnungen geschaffen, die etwa 90 Prozent der Agrarproduktion in der Gemeinschaft erfassen. Die vereinbarten Marktregelungen werden angewandt, um die vom Ministerrat beschlossenen Agrarpreise, die das Einkommen der Landwirte bilden, sicherzustellen. Preispolitik ist also im System der EG-Agrarpolitik in erster Linie Einkommenspolitik. Rahmenbedingungen dieser Politik sind einmal der Abbau innergemeinschaftlicher Handelshemmnisse und zum anderen die Einführung einer Gemeinschaftsregelung im Agraraußenhandel mit Drittländern, d.h. mit Nicht-EG-Staaten. Es entstand damit eine innergemeinschaftliche Präferenzzone, die im Gegensatz

zu einer Freihandelszone einen gemeinsamen Außenzolltarif hat.

Die preiswirksamen Maßnahmen selbst greifen auf ein kompliziertes Zusammenspiel einzelner Instrumente zurück, wobei die Grundzüge dieses Systems sich auf die folgenden Maßnahmen stützen: Ausgangspunkt ist zunächst im Bereich der Inlandsmärkte der Beschluß von Richt- oder Orientierungspreisen, die der einzelne Landwirt im Verlauf des Wirtschaftsjahres erzielen soll (Kennzeichnung des Preisniveaus). Darunter liegen Interventionspreise als garantierte Mindestpreise. Die nationalen Marktordnungsstellen sind nun verpflichtet, zu diesen Garantiepreisen in der Gemeinschaft erzeugte und ihnen angebotene Ware aufzukaufen, d.h. also eine Marktentnahme vorzunehmen, die über eine Interventionspflicht das Mindestpreinsniveau sicherstellt. Diese intervenierten Mengen müssen bestimmte Qualitätsnormen erfüllen, so daß eine Harmonisierung durch EG-Standardqualitäten möglich wird. Diese Interventionen, als mengenmäßige Maßnahmen zur Marktstützung im Interesse eines vereinbarten innergemeinschaftlichen Preisniveaus konzipiert, können für die Mitgliedstaaten verpflichtend sein, wie z.B. bei Getreide und Milch, das Instrument kann aber auch fakultativ in Abstimmung mit der Gemeinschaft, wie z. B. bei Schweinefleisch, eingesetzt werden.

Mit dieser Preispolitik wird versucht, die Preisentwicklung zu stabilisieren und im Interesse der Einkommen im Agrarbereich auf einem relativ hohen, aber für die Verbraucher noch akzeptablen Niveau zu verankern. Es hat sich bisher gezeigt, daß dieses Preisniveau bei allen Agrarprodukten über den Weltmarktpreisen lag. Um störende Einflüsse auszuschalten, die sich aufgrund der Preisdifferenzen vom Konkurrenzangebot aus Drittländern ergeben, mußte eine außenwirtschaftliche Absicherung eingebaut werden. Die zweite zentrale Komponente der EG-Agrarpreispolitik ist deshalb das Instrumentarium, das den grenzüberschreitenden Warenverkehr mit Drittländern steuert. Auf der Einfuhrseite ist das System durch folgende Elemente gekennzeichnet: Es wird zunächst ein Einfuhr- oder Einschleusungspreis ermittelt. Das ist in der Regel der Preis für das Warenangebot aus Drittländern frei Grenze EG – also der Preis vor Einfuhrbelastung. Diesem Frei-Grenze-Preis steht ein Schwellenpreis gegenüber. Dieser Preis wird von der Gemeinschaft festgelegt.

Soweit der Einfuhrpreis der Drittlandsangebote nun unter dem Schwellenpreis liegt, wird die Differenz durch eine variable Einfuhrbelastung abgeschöpft, d.h., der Produktpreis wird auf das Gemeinschaftsniveau heraufgeschleust. Diese „Abschöpfungen“ werden als variable Wertzölle fortlaufend an die Entwicklung der Weltmarktpreise angepaßt, so daß ein lückenloser Schutz der Inlandspreise gewährleistet ist.

Diese Preisbelastung ist das Kernstück des Außenhandelsschutzes. Im Vergleich dazu wird das Instrument der Einfuhrkontingente, d.h. der *mengenmäßigen* Importbeschränkung, nur in besonderen Fällen angewandt, so z.B. als Zollkontingent bei Obst und Gemüse, wenn ein saisonales Überangebot zu ernsthaften Marktstörungen führt.

Auf der Exportseite ist die Gemeinschaft infolge ihres hohen Binnenpreinsniveaus nicht konkurrenzfähig. Sie ist deshalb gezwungen, die exportierten Waren zu verbilligen. Hierzu werden analog zur Abschöpfung Exporterstattungen gewährt, die sich ebenfalls als Differenzbetrag zwischen Schwellenpreis und Weltmarktpreis ergeben und laufend an die Entwicklung der Preisverhältnisse angepaßt werden.

Das System der EG-Agrarpolitik ist zusammenfassend durch einen ausgeprägten Interventionismus gekennzeichnet. Es wird direkt in den Preismechanismus durch Begrenzung des marktwirksamen Angebotes eingegriffen. Der damit verbundene Dirigismus zeigt sich vor allem im Bereich des Außenhandels, so daß der EG immer wieder der Vorwurf des Protektionismus gemacht wurde. Inwieweit sich nun dieser Außenhandelsschutz bzw. die Politik der Exportförderung auf die internationale Arbeitsteilung auswirkt und dabei vor allem die Entwicklungsländer als Handelspartner betroffen sind, wird in den folgenden Abschnitten behandelt.

II. Zur Entwicklungspolitik der EG

Mit der Schaffung einer Zollunion und der Einführung einer Gemeinschaftspräferenz für den EG-Binnenhandel wurden prinzipiell die Handelsbeziehungen zwischen dem EG-Gründungsmitglied Frankreich und seinen früheren Kolonialgebieten unterbrochen. Deshalb hat Frankreich bereits in den Verhandlungen über die Ausgestaltung des EG-Vertrages darauf bestanden, die außenwirtschaftlichen Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien in die Konzeption des Gemein-

samen Marktes zu integrieren. Mit dem EG-Beitritt Großbritanniens am 1. Januar 1973 gewann dieser Aspekt dann im Hinblick auf die gleichen Interessen auch der Commonwealth-Partner erneut an Bedeutung.

In den Artikeln 131 bis 136 des EG-Vertrages ist dementsprechend als Ziel der EG-Entwicklungspolitik festgelegt worden, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der mit der EG durch besondere Beziehungen verbundenen Überseegebiete zu fördern und zu ihnen enge Wirtschaftsbeziehungen herzustellen.

Ein erster Vergleich dieser Zielvorstellung mit der protektionistischen Ausrichtung der EG-Agrarpolitik, vor allem im Außenhandel, legt den Widerspruch zwischen Handels- und Entwicklungspolitik nahe. Es stellt sich die Frage, wie den Interessen der agrarexportorientierten Entwicklungsländer Rechnung getragen werden kann, wenn andererseits z.B. durch Abschöpfungsregelungen der Zugang zu den kaufkräftigen Märkten der Gemeinschaft verschlossen ist. Eine Auflösung dieses Widerspruchs hängt deshalb davon ab, inwieweit Entwicklungsländer eine Sonderbehandlung erfahren, die ihnen Marktchancen eröffnen kann. Es ist deshalb zu prüfen, inwieweit die EG die Bereitschaft zeigt, die Außenwirtschaftsbeziehungen zur Dritten Welt so zu gestalten, daß damit Entwicklungsimpulse erreicht werden können.

Um die entwicklungspolitische Zielsetzung zu erreichen, wurde vorgesehen, die folgenden Maßnahmen zu ergreifen:

1. Aufbau eines Kredit- und Zuschußfonds.
2. Stufenweise Herstellung eines zollfreien Zugangs zum EG-Markt.
3. Gewährung von Sonderkonditionen, die es den ehemaligen Kolonialgebieten erlauben, die präferenziellen Handelsbeziehungen zu Frankreich und Großbritannien beizubehalten. Gleichzeitig wurde den überseeischen Gebieten das Recht eingeräumt, Schutzzölle zur Förderung ihrer Industrialisierung einzuführen.
4. Vereinbarung von Assoziierungsabkommen mit Drittländern gemäß Absatz 7 der Präambel und Artikel 238 des EG-Vertrages.

Die genannten Ansatzpunkte sind die Kernelemente der EG-Entwicklungs- und Außenhandelspolitik im Hinblick auf die jeweils von diesen Maßnahmen erfaßten Entwicklungsländer. Die konkrete Ausgestaltung dieser Politik wird im nächsten Abschnitt dargestellt.

III. Assoziierungspolitik und Abkommen von Lomé

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der EG umfaßt die beiden folgenden Bereiche:

1. Globale Maßnahmen, die prinzipiell alle Entwicklungsländer in Anspruch nehmen können, wie z.B. Nahrungsmittelhilfe, Handelsabkommen, technische und finanzielle Zusammenarbeit.
2. Regionale Abkommen mit dem Ziel einer engen Zusammenarbeit.

Im Hinblick auf den EG-spezifischen Charakter der regionalen Abkommen im Zusammenhang mit der o. a. Sonderbehandlung von Entwicklungsländern soll im folgenden dieser Aspekt im Vordergrund der Betrachtung stehen.

Kernpunkt der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist die Assoziierungspolitik. Verträge zur Assoziierung von Drittländern haben das Ziel einer Kooperation auf der Grundlage einer Freihandelszone durch gegenseitigen oder einseitigen Zollabbau. Die EG hat Assoziierungsabkommen als Vorstufe einer späteren Vollmitgliedschaft (Türkei), mit den Rest-EFTA-Staaten als Schritt zur Bildung eines Europäischen Wirtschaftsraumes und mit zahlreichen Entwicklungsländern vereinbart. Hierzu gehören z.B. die Verträge mit den MAGHREB-Ländern (Tunesien, Algerien und Marokko) sowie mit den MASCHREK-Ländern (Ägypten, Syrien, Jordanien, Libanon) und mit Israel.

Von besonderer Bedeutung war das 1963 in Jaunde (Kamerun) geschlossene und 1969 erneuerte Assoziierungsabkommen mit 17 afrikanischen Staaten und Madagaskar, die ehemalige Kolonien der EG-Staaten waren. Inhalt dieser Abkommen waren die weitgehende Zollfreiheit für Lieferungen in die EG und Zollvorteile für die EG-Lieferungen an die Assoziierten sowie bedeutende finanzielle und technische Hilfen. Die zugesagten finanziellen Mittel wurden in erster Linie über den Europäischen Entwicklungsfonds finanziert. Im ebenfalls 1969 vereinbarten Arusha-Abkommen (Arusha, Tansania) wurden die ostafrikanischen Staaten Kenia, Tansania und Uganda mit der EG assoziiert. Dieses Abkommen enthielt im Vergleich zum Jaunde-Abkommen nur begrenzte Zollvorteile und sah im übrigen keine Zusage im Rahmen der finanziellen und technischen Entwicklungshilfe vor.

Eine wesentliche Erweiterung der Kooperationsabkommen sind die vier Abkommen von Lomé (Lomé I 1975; Lomé II 1979; Lomé III 1984 und Lomé IV 1989) zwischen der EG und zunächst 46, später dann 70 AKP-Staaten (Länder im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum). Die Laufzeit dieser Abkommen, die zunächst fünf Jahre umfaßte, wurde in Lomé IV auf zehn Jahre verlängert. Mitgliedsländer sind in erster Linie frankophone Entwicklungsländer und die Commonwealth-Staaten aufgrund ihrer kolonialen Beziehungen zu EG-Mitgliedstaaten.

In Teil III des Abkommens Lomé IV sind die Bereiche der Zusammenarbeit genannt; sie umfassen:

1. Handelspolitische Zusammenarbeit vor allem in Form des freien Zugangs für Produkte aus den AKP-Staaten auf den Gemeinschaftsmarkt.
2. Zusammenarbeit im Bereich der Grundstoffe mit der Regelung des Ausgleichs von Exporterlöschwankungen bei bestimmten landwirtschaftlichen Rohstoffen (Stabex-System: Stabilisierung der Exporterlöse), mit einer garantierten EG-Einfuhrquote von 1,3 Millionen Tonnen Zucker pro Jahr zu festgelegten Preisen und mit einer finanziellen Hilfe zur Sanierung von Bergbauunternehmen und Diversifizierung (Sysmin).
3. Zusammenarbeit in der Entwicklungsfinanzierung mit der Bereitstellung von 12 Milliarden ECU für den Zeitraum von 1990 bis 1995.
4. Allgemeine Bestimmungen betreffend die am wenigsten entwickelten AKP-Länder, AKP-Binnenstaaten und AKP-Inselstaaten.

Sicherlich sind hierbei sowohl die handelspolitischen Regelungen als auch die Zusammenarbeit im Bereich der Grundstoffe von zentraler Bedeutung.

Im Bereich der Handelspolitik gewährt das Lomé-Abkommen den AKP-Staaten für ihre Produkte weitgehend freien Zugang zum Gemeinschaftsmarkt ohne Gegenpräferenzen. Ursprungswaren der AKP-Staaten sind grundsätzlich frei von Zöllen und ohne mengenmäßige Beschränkungen zur Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassen. Mit dieser Regelung ist der freie Marktzugang für den weitestgrößten Teil aller AKP-Waren gewährleistet. Eine Ausnahme gilt lediglich für Agrarerzeugnisse, die bei der Einfuhr in die Gemeinschaft im Rahmen der Durchführung der gemeinsamen EU-Agrarpolitik nichttarifären Belastungen (z.B. DIN-Vorschriften oder lebensmittelrechtliche Regelungen) unterliegen. Für diese Produkte bietet die Gemeinschaft eine präferenzierte Behandlung an.

Die Präferenzbehandlung ist je nach Produkt unterschiedlich und besteht aus Null-Zöllen und/oder Abschöpfungssenkungen bzw. -aussetzungen. Der von der Gemeinschaft gewährte freie bzw. präferenzielle Marktzugang gilt nur für Ursprungswaren der AKP-Staaten. Die Definition von Ursprungsregeln soll gewährleisten, daß die besonderen Vergünstigungen der Handelsregelung in erster Linie den AKP-Ländern selbst und nicht etwa durch Handelsverlagerungen vorwiegend Dritten Ländern zugute kommen. Deshalb wird unter anderem festgelegt, in welchem Umfang Rohmaterial aus Dritten Ländern bei der Herstellung einer Ware in den AKP-Staaten verwendet werden darf, wenn diese Ware präferenzberechtigt in die Gemeinschaft eingeführt werden soll.

Die Zusammenarbeit im Bereich der Grundstoffe greift im wesentlichen auf das Stabex-System zurück. Durch diese kompensatorische Finanzierung erhalten die AKP-Länder auf Antrag einen produktbezogenen Erlösausgleich für den Rückgang ihrer Exporterlöse aus Agrarprodukten. In Lomé IV ist geregelt, daß der Erlösausgleich nicht mehr als Kredit, sondern als Zuschuß gezahlt wird.

Für 49 landwirtschaftliche Produkte, Rohstoffe und Halbfabrikate können Stabex-Zahlungen in Anspruch genommen werden. Weitere Produkte können bei Erlösrückgängen auf Antrag eines oder mehrerer AKP-Länder durch Entscheidung des EG-Ministerrates in die Liste aufgenommen werden. Voraussetzung ist, daß die Wirtschaft des oder der betroffenen AKP-Länder in erheblichem Umfang von der Ausfuhr dieses Produktes abhängig ist und es sich hierbei um landwirtschaftliche Rohstoffe oder Produkte mit geringem Verarbeitungsgrad handelt. Der Anspruch auf Erlösausgleich ergibt sich aus folgenden Parametern:

- Ausgleichsberechtigt ist ein Land, wenn seine Exporterlöse bei dem betreffenden Produkt im Jahr vor dem Anwendungsjahr mindestens 5 Prozent seiner gesamten Erlöse betragen. Für die am wenigsten entwickelten Länder, Binnen- und Inselstaaten beläuft sich diese Schwelle auf 1 Prozent.
- Der Ausgleichsanspruch errechnet sich aus einem Vergleich der Exporterlöse im Jahr des Rückganges der Exporte in die EG mit dem Bezugsniveau, das sich aus dem Durchschnitt der Exporteinnahmen für dieses Erzeugnis der letzten sechs Jahre vor dem Anwendungsjahr ergibt, wobei das Jahr mit den höchsten und niedrigsten Werten nicht mitgerechnet wird.

Von dem so ermittelten Bruttotransferanspruch wird grundsätzlich ein Betrag von 4,5 Prozent des Bezugsniveaus abgezogen. Dies ist die sogenannte

Eigenbeteiligung der AKP-Länder am Erlösausfall. Für die am wenigsten entwickelten Länder beträgt die Eigenbeteiligung 1 Prozent. Die Eigenbeteiligung ersetzt die Auslöseschwelle des Abkommens Lomé III, nach welcher der Erlösausfall einen bestimmten Prozentsatz des Bezugsniveaus erreichen muß, um einen Transferanspruch zu begründen.

Der Stabex-Fonds wurde von 925 Millionen ECU auf 1,5 Milliarden ECU aufgestockt – ein Betrag, der in fünf gleiche Jahrestanchen von 300 Millionen ECU aufgeteilt wird. Übersteigen die festgestellten Transferansprüche die vorhandenen Jahresmittel, so erfolgt zunächst ein Vorgriff bis zu 25 Prozent auf die folgende Jahrestanche. Reichen die Mittel dann noch nicht aus, so sind die Transferansprüche bis zu 10 Prozent zu kürzen. Übersteigen die Transferansprüche dann weiterhin die verfügbaren Mittel, so hat der EG-AKP-Ministerrat zu entscheiden, ob die Mittel aus Beträgen des Europäischen Entwicklungsfonds aufgestockt werden oder ob weitere Kürzungen erfolgen sollen.

Starke Preiseinbrüche bei Rohstoffen, wie z.B. Kaffee und Kakao, führten dazu, daß das Antragsvolumen in einigen Jahren (1980, 1981, 1987, 1988, 1989) bei Lomé II und Lomé III die vorhandenen Mittel überstieg.

Eine kritische Beurteilung der entwicklungspolitischen Effizienz der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Handelspolitik und der Grundstoffe kommt zu folgenden Ergebnissen:

Die Marktöffnung im Bereich der Handelspolitik konnte nicht die erwarteten Impulse für eine Ausweitung des Außenhandels mit den AKP-Ländern geben. Im Bereich der Importnachfrage der Industrieländer sind hierfür die folgenden Ursachen verantwortlich:

- Trotz Reduzierung tarifärer Handelshemmnisse (Zölle u. a.) können nichttarifäre Einfuhrbelastungen (z.B. lebensmittelrechtliche oder veterinärpolizeiliche Vorschriften) die Absatzmöglichkeiten erheblich beeinträchtigen.
- Angesichts der relativ hohen Einkommensniveaus in Industrieländern ist die Nachfrage z.B. nach Agrarprodukten und ihren Verarbeitungserzeugnissen unelastisch und wächst im Verhältnis zur Einkommenserhöhung unterproportional.
- Wegen erreichter Sättigungsgrenzen stagniert der Pro-Kopf-Verbrauch. Gemeinsam mit dem niedrigen Bevölkerungswachstum ist dementsprechend die Zunahme des Gesamtverbrauchs begrenzt.

- Die Verwendung von agrarischen und mineralischen Rohstoffen wird durch Substitute eingeschränkt. Darüber hinaus führt der materialsparende technische Fortschritt zur Verminderung der spezifischen Rohstoffintensität, d.h., der Rohstoffanteil pro Produkteinheit (industrielle Halb- und Fertigfabrikate) sinkt tendenziell.
- Schließlich treffen die potentiellen Lieferländer aus dem AKP-Raum auf einen intensiven Wettbewerb z.B. auf westeuropäischen Märkten. Im Hinblick auf Qualität, Serviceleistungen, Lieferung großhandelsfähiger Mengen und die Anwendung von Marketingstrategien sind diese Anbieter vielfach noch nicht konkurrenzfähig.

Aus den genannten Gründen sind die Chancen einer Nutzung des Absatzpotentials nach Marktöffnung a priori begrenzt.

Aber auch in der Zusammenarbeit im Bereich der Grundstoffe stellen sich Fragen im Hinblick auf die entwicklungspolitischen Konsequenzen:

- Inwieweit verdeckt die Stabilisierung der Exporterlöse die Notwendigkeit zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur in den Herkunftsländern?
- Wie konsequent kann die Verwendungskontrolle der ausgezahlten finanziellen Mittel durchgeführt werden?
- Können ausreichende und schnell verfügbare Beträge für diejenigen Empfängerländer bereitgestellt werden, die die Mittel zu einer Erhöhung der Produktivität verwenden?
- Inwieweit sind die Auszahlungen auf wenige Länder und/oder Produkte konzentriert?
- Es handelt sich nicht um ein sich selbst finanzierendes (revolvierendes) System, weil die Transferleistungen inzwischen nicht mehr zurückgezahlt werden müssen.

IV. Wirkungen der Agrarhandelspolitik nach außen Ausgewählte Beispiele

Angesichts des hohen Erzeugerpreisniveaus auf den Agrarinnenmärkten der Gemeinschaft sind verschiedene Märkte in der EG durch preisinduzierte strukturelle Überschüsse belastet. Um die Ware auf den Weltmärkten absetzen zu können, müssen Produkte wie Getreide oder Zucker durch

Exporterstattungen verbilligt werden. In dieser Situation steht die EG in Konkurrenz mit anderen Nettoexporteuren wie z.B. den USA. Der Wettbewerb um Marktanteile am Weltmarkt führt deshalb zu einem Subventionswettbewerb auf Kosten der agrarexportorientierten Entwicklungsländer. Der Preisdruck am Weltmarkt geht damit zu Lasten der Länder, die auf die Devisenerlöse zur Finanzierung ihres Entwicklungsprozesses angewiesen sind.

In welchem Ausmaß die EG durch ihre Außenhandelspraxis die Warenströme an den Weltmärkten beeinträchtigt, zeigt das folgende Beispiel: 1987 verkaufte die EG 100 000 Tonnen Butter an die frühere UdSSR, nachdem das Angebot durch Exporterstattungen zum Weltmarktpreis geliefert werden konnte. Die UdSSR hat die Liefermenge – wegen eigener Butterbestände – zu höheren Preisen an Chile weiterverkauft, so daß Chile als Nachfrager auf dem Weltmarkt für Butter ausfiel. Australien als Exporteur verlor damit Marktanteile und mußte neue Absatzmöglichkeiten in Südostasien erschließen. Die EG hat ihr Überschußproblem auf Australien abgewälzt, was vor dem Hintergrund der Subventionspraxis als ökonomischer Darwinismus zu bezeichnen ist.

Als Folge dieser Außenhandelspraxis hat sich eine Gruppe von 14 agrarexportorientierenden Entwicklungsländern 1986 in Cairns/Australien im Vorfeld der GATT-Verhandlungen (Uruguay-Runde) zur sogenannten CAIRNS-Gruppe zusammengeschlossen, um unter anderem auch die EG zu einer Verhaltensänderung im Außenhandel zu veranlassen.

In ähnlicher Weise lassen sich weltweit Außenhandelseffekte auf die Märkte der Landwirtschaft feststellen. So hat das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik 1995 eine Untersuchung vorgelegt, die sich mit den Auswirkungen von Exporterstattungen der EU auf die Rindfleischsektoren westafrikanischer Länder befaßt. Die Marktanalyse kommt u. a. zu folgenden Ergebnissen:

- Die Dumpingeffekte von Gefrierfleischimporten auf die Verbraucher- und Großhandelspreise der Elfenbeinküste haben sich auch auf das Niveau der Lebendviehpreise an den Viehmärkten Malis und Burkina Fasos ausgewirkt.
- Die Preiswirkungen haben vermutlich – die verfügbaren Marktdaten sind unzuverlässig und lückenhaft – zu einem Rückgang der Exporterlöse aus Rindfleischausfuhren von 30 bis 50 Prozent zwischen 1985 und 1990 geführt.
- Die Preiseffekte haben sich restriktiv auf die Entwicklung einer standortgerechten und arbeitsteiligen Rindermast ausgewirkt.

- Die unmittelbaren Folgen sind negative Auswirkungen auf die realen Einkommen und damit auf die gesamte materielle Lebenshaltung der Nomaden in Mali und in Burkina Faso.
- Schließlich ergeben sich Überweidungseffekte durch Ausweitung der Bestände an Rindern als Folge des niedrigen Preisniveaus. Eine fortschreitende Erosion und Desertifikation sind die entsprechenden Konsequenzen.

Zusammenfassend zeigen diese beiden Beispiele, daß die Märkte für konkurrierende Produkte (Getreide und Rindfleisch werden sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern erzeugt) unmittelbar bzw. indirekt durch die Markt- und Preispolitik der EU beeinflusst werden. Verlagerungen von Handelsströmen, Verdrängungswettbewerb und Preisverzerrungen stehen im Gegensatz zu entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Hier zeigt sich erneut, wenn auch nur in bestimmten Produktbereichen, ein Widerspruch zwischen Handels- und Entwicklungspolitik.

Noch deutlicher werden diese Zusammenhänge mit dem Inkrafttreten der EU-Bananenmarktordnung am 1. Juli 1993. Mit Einfuhrzöllen und Kontingenten werden die Bananenimporte aus mittel- und südamerikanischen Ländern (sogenannte Dollar-Bananen) beschränkt zugunsten höherer Marktanteile der Bananenproduzenten in der EU und ihrer überseeischen Lieferanten. Die Eingriffe in den Markt führten auf den Binnenmärkten zu einem Preisanstieg für Bananen und zu einem unregulierten Handel mit Einfuhrlicenzen im Hinblick auf die mengenmäßige Beschränkung der Gesamtimportmenge. Im Außenhandel ergaben sich (die gewollten) handelsumlenkenden Effekte zu Lasten der traditionellen Lieferländer. Dort sind mit den Exporteinbußen Arbeitsplatzverluste und der Zwang zu Produktionsumstellungen verbunden. Insgesamt hat die Anwendung der Marktordnung dazu beigetragen, daß durch Interventionen und dirigistische Steuerung weder Markt noch Ordnung gegeben sind.

Auch dieses Beispiel zeigt, daß im Agraraußenhandel Diskriminierung, Handelsumlenkung und damit Preisverzerrungen zu beobachten sind, die Verbraucher sowie Import- und Binnenhandel belasten. Die Bundesregierung hat dementsprechend Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erhoben, die am 5. Oktober 1994 aber abgewiesen wurde. Damit sind die Auseinandersetzungen noch nicht abgeschlossen, denn nach dem sogenannten Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Oktober 1993 kann die EU die Bundesrepublik Deutschland nicht zwingen, internationale vertragliche Verpflichtungen wie etwa die Anwendung der WTO (World Trade Organisa-

tion)-Regeln zu brechen. Hierzu wurde bereits in einem Schiedsverfahren der WTO festgestellt, daß die EU-Bananenmarktordnung nicht mit der Welt handelsordnung der WTO vereinbar ist. Im übrigen regelt selbst der EWG-Vertrag in Artikel 234 den Vorrang internationaler Altverträge vor Gemeinschaftsrecht.

V. Ergebnisse

Vor dem Hintergrund der EU-Markt- und -Preispolitik und ihrer Wirkungen auf Binnenmärkte und auf den Außenhandel ist die Haltung der EU gegenüber Entwicklungsländern ambivalent, inkonsistent und diskriminierend. Mit der Einführung der gemeinsamen Agrarmarktordnungen und mit der Schaffung einer innergemeinschaftlichen Präferenzzone wurde der Außenhandel mit Drittländern durch Protektionismus belastet. Im Warenverkehr mit anderen Industrieländern (z.B. den USA und Japan) hat dies teilweise zu ernsthaften, kurzfristigen Konflikten geführt.

Im Handel mit Entwicklungsländern wurden Sonderbehandlungen eingeführt, die dem multilateralen Charakter der internationalen Arbeitsteilung nicht gerecht werden. Mit der Vereinbarung der Abkommen von Lomé wurden zwar für 70 Entwicklungsländer marktconforme Regelungen im Agraraußenhandel festgelegt – gleichzeitig wird diese Ländergruppe privilegiert, mit der Gefahr einer Spaltung der sogenannten Dritten Welt.

Es ist unverkennbar, daß Liberalisierungsschritten im Agraraußenhandel (Marktöffnung) negative Effekte der Exportförderung und dirigistischer Importregelungen gegenüberstehen. Es kann deshalb nur eine Bilanz der handelschaffenden Wirkungen im Vergleich mit den durch Protektionismus verhinderten Absatzchancen eine abschließende Beurteilung ermöglichen, die allerdings wegen der Komplexität der internationalen Handelsbeziehungen hohe Anforderungen an die analytische Behandlung stellt.

Tendenziell ist nicht auszuschließen, daß z.B. mit einem Verzicht auf den Subventionswettbewerb im Bereich der Exportförderung die Devisenerlöse agrarexportorientierter Entwicklungsländer erhöht bzw. stabilisiert werden könnten (aid by trade), so daß auf einen Teil entwicklungspolitischer Leistungen verzichtet werden könnte. Dies aber setzt eine internationale Arbeitsteilung voraus, die sich im Interesse der Wohlfahrtseffekte für alle beteiligten Welthandelspartner am freien Warenverkehr nach dem Prinzip der komparativen Kostenvorteile orientieren sollte.

Jürgen Zeddis: Die Situation der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/95, S. 3-13

In der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den letzten fünf Jahrzehnten ein technisch-struktureller Wandel vollzogen, der bis zu Beginn der neunziger Jahre die Basis für eine insgesamt gute Einkommens- und Vermögenslage geschaffen hat. Die technisch modernisierte Landwirtschaft hat allerdings eine Intensität der Landschaftsnutzung hervorgebracht, die häufig über dem umweltverträglichen Niveau liegt. Der Hauptkonflikt zwischen Landwirtschaft und Umwelt ist eine zunehmende Belastung der Umweltmedien Boden, Luft und Wasser durch Düngung, Pflanzenschutz sowie Emissionen klimarelevanter Gase. Mit der EU-Agrarreform wurde die Chance verpaßt, die Landschaft in den globalen Problembereich „Bevölkerungswachstum, Nahrungsmittelerzeugung, Energie, Klima und Ökosystemschutz“ einzubeziehen. Die Werthaltungen in der Bevölkerung wandeln sich zur Zeit offenbar in Richtung einer Agrarproduktion *und* Landschaftspflege, die die verfügbaren Potentiale zur Nahrungsmittelproduktion und zur Bereitstellung von Umweltgütern sowie von nachwachsenden Rohstoffen im Sinne einer weltweiten Wahrung einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Ökosystementwicklung nutzen.

Hans Mittelbach: Zur Lage der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/95, S. 14-24

Die ostdeutsche Landwirtschaft verfügt über das Potential, eine wettbewerbsfähige Region in der Europäischen Union zu werden. Inwieweit dies erreicht wird, hängt aber nicht nur davon ab, wie der Strukturumbruch durch Fördermittel flankiert wird, sondern auch davon, in welchem Maße die ostdeutsche Landwirtschaft durch die nationale Agrarpolitik von unnötigen Belastungen freigehalten wird. Die deutsche Agrarpolitik muß daher ein ausgeglichenes Konzept entwickeln, das den zu erwartenden Anforderungen der Europäischen Union und des Weltmarktes genügt. Dabei können auch die in der ostdeutschen Landwirtschaft gesammelten betriebswirtschaftlichen Erfahrungen von großem Nutzen sein. Bereits jetzt kann festgestellt werden, daß die noch bestehenden Betriebe ihre Leistungsfähigkeit in der Marktwirtschaft unter Beweis gestellt haben. Das ist um so höher zu bewerten, als die ostdeutsche Landwirtschaft dies in einer Umbruchphase erreicht hat, in der viele Familienbetriebe erst neu gegründet werden mußten bzw. die umstrukturierten Großbetriebe extremen zusätzlichen Belastungen ausgesetzt waren, die in diesem Beitrag dargestellt werden.

Ulrich Koester: Die europäische Agrarpolitik. Eine Reform ohne Ende?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/95, S. 25-33

Die europäische Agrarpolitik widerspricht weitgehend den Grundsätzen rationaler Politikgestaltung. Hier zeigt sich noch deutlicher als in anderen Politikbereichen, daß ökonomische Erwägungen zugunsten von Gruppeninteressen zurücktreten. Die Entwicklung der europäischen Agrarpolitik kann daher nicht mit ökonomischen Kategorien, sondern nur mit einem politikökonomischen Ansatz erklärt werden. Die Dominanz von Gruppeninteressen bei der Entwicklung der europäischen Agrarpolitik ist vor allem durch die institutionellen Rahmenbedingungen bei der Konzeption der Gemeinsamen Agrarpolitik möglich geworden. Das bis in die achtziger Jahre angewandte Prinzip der Einstimmigkeit bei Verhandlungen im Agrarministerrat hat eine Einigung entsprechend ökonomischen Grundsätzen erschwert oder unmöglich gemacht. Die Entwicklung der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft wie der Europäischen Union zeigt eher eine Zunahme der Regelungsintensitäten als eine Rückbesinnung auf marktwirtschaftliche Grundsätze.

Walter Schug: Agrarpolitik der Europäischen Union und Dritte Welt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/95, S. 34-39

Ziele und Maßnahmen der EU-Agrarpolitik haben auf den Binnenmärkten und im Außenhandel zu zahlreichen Interventionen geführt. Die eindeutige Präferenz für den EU-Binnenhandel und der Schutz der Landwirtschaft widersprechen dem Ziel einer Aufrechterhaltung des Handels mit Drittländern. Sowohl Importbelastungen als auch eine konkurrierende Exportförderung der Industrieländer erschweren die internationale Arbeitsteilung. Die negativen Konsequenzen der Bildung einer Zollunion und eines Gemeinsamen Agrarmarktes mit Abschöpfungen auf der Importseite und Exporterstattungen im Bereich der Ausfuhr werden partiell durch die Assoziierungspolitik der EU kompensiert. Die damit verbundene Sonderbehandlung kommt in den Abkommen von Lomé zum Ausdruck. Während so auf der einen Seite 70 überwiegend frankophone und anglophone Entwicklungsländer die Chancen einer Freihandelszone und ein System der Exporterlösstabilisierung nutzen können, treffen Preissubventionen zur Exportförderung und dirigistische Importbeschränkungen die jeweiligen Länder willkürlich.