

Ländliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland - Orientierungen, Probleme, Erfahrungen* -

VOLKER BEUSMANN

Institut für Betriebswirtschaft

1. Einleitung

Im folgenden wird ein zusammenfassender Überblick über jüngste Orientierungen, Probleme und Erfahrungen in der ländlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland gegeben, der mit einer Beschreibung des Wandels in den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die ländliche Entwicklung in Abschnitt 1 beginnt. Es folgt eine Darstellung von Veränderungen in den Agrarstrukturen und in der Agrarpolitik in Abschnitt 2. Einige Anmerkungen zu den jüngsten Erfahrungen schließen den Beitrag ab.

2. Sozialökonomische Rahmenbedingungen

Es gibt viele Verbindungen zwischen der Landwirtschaft und dem Rest der Gesellschaft, einige werden im folgenden aufgegriffen, ausgehend von ökonomischen Indikatoren.

Die Wachstumsrate des Nettosozialprodukts war in den 70er Jahren hoch, sie hat sich dann zum Ende der Dekade abgeflacht und war sogar real negativ in den Jahren 1981/82. Seither ist sie angestiegen, zunächst geringfügig, sie hat aber in jüngster Zeit Raten zwischen 3 und 4 % erreicht. Das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten pro Einwohner erreichte ein Niveau von fast 25.000 DM im Jahr 1986. Die Wachstumsrate des Einkommens in der Volkswirtschaft hat bedeutende Wirkungen auf den Agrarsektor: Sie setzt Vergleichsmaßstäbe für das Einkommen in der Landwirtschaft, sie ist ein Faktor für steigende Beschäftigungsalternativen außerhalb des Agrarsektors, sie bewirkt Verlagerungen der Nachfrage nach Nahrungsmitteln hin zu solchen mit höherer Qualität, sie kann eine Quelle zusätzlicher Umweltbelastung sein (Problem eines Wechsels von generellem Wachstum mit negativen Umwelt- oder sozialen Folgen zu qualitativem Wachstum), sie erhöht die Nachfrage für Sport, Erholung und Urlaubsaktivitäten auf dem Lande und die Flächennachfrage für Verkehr, sowie für private und industrielle Bauten.

Der Anteil von Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei am gesamten Nationalprodukt zu Faktorkosten ist von 5,4 % im Jahr 1970 über 2,6 % im Jahr 1980 auf 2,4 % im Jahr 1985 gefallen. Diese Verminderung des Einkommensanteils der Landwirtschaft, die sich in jüngster Zeit etwas verlangsamt hat, spiegelt zwei wesentliche Antriebskräfte wider:

- Im Prozeß volkswirtschaftlichen Wachstums steigt die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten bei einer fast konstanten Bevölkerung nur unterproportional.

* Übersetzte und leicht überarbeitete Fassung eines Vortrages zum Thema "Recent Orientations, Problems and Experiences in Rural Development in the Federal Republic of Germany" auf der Sondersitzung der FAO/ECE Arbeitsgruppe über "Agrarstrukturen und landwirtschaftliche Rationalisierung" anlässlich des 10. Jahrestages der "Weltkonferenz über Agrarreformen und ländliche Entwicklung", Varna, Bulgarien, 12.-15.09.1989. Die Gliederung folgt weitgehend dem Vorschlag der FAO/ECE Arbeitsgruppe.

- Die Spezialisierung führt dazu, daß sich Verarbeitungs- und Handelsaktivitäten aus dem landwirtschaftlichen Sektor in vor- und nachgelagerte Sektoren verlagern, obgleich in jüngster Zeit unter dem Einkommensdruck der letzten Jahre die Direktvermarktung von Landwirten an Verbraucher wieder zunehmendes Interesse gefunden hat.

Der Anteil der Arbeitskräfte, die in Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei beschäftigt sind, an den gesamten Arbeitskräften hat sich von 8,8 % im Jahr 1970 über 5,5 % im Jahr 1980 auf 4,9 % im Jahr 1987 aufgrund derselben Kräfte, die gerade genannt wurden, verringert. Der Anteil an den Beschäftigten liegt über demjenigen im Einkommen, zum Teil infolge eines höheren Anteils von Teilzeitarbeit und versteckter Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft. In welchem Ausmaß diese Differenz auch Einkommensdisparität zwischen der Landwirtschaft und dem Rest der Gesellschaft reflektiert, wird unten diskutiert. Der industrielle Sektor hat relativ an Gewicht verloren, der Dienstleistungssektor dagegen hinzugewonnen.

Die Bevölkerung ist in der letzten Dekade relativ stabil zwischen 61 und 62 Mio Einwohnern geblieben. Während der letzten Jahre sind allerdings die Einwanderungen erheblich gestiegen, sie haben in der ersten Jahreshälfte 1989 ein Niveau von 260.000 Einwanderern erreicht (Süddeutsche Zeitung, 1989). Ohne Nettoeinwanderungen und ohne Änderungen im generativen Verhalten würde sich die Bevölkerung der Bundesrepublik aufgrund demographischer Faktoren langfristig verringern, dies würde zu Problemen besonders in der Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit führen. Die Nettoeinwanderung ist darüber hinaus eine wichtige Quelle, um das Niveau der Nachfrage nach Nahrungsmitteln aufrechtzuerhalten. Anspannungen hat es allerdings in jüngster Zeit auf dem Wohnungsmarkt gegeben, weil die Zahl der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte zugenommen hat und die Nachfrage nach Wohnungen mit höherer Lebensqualität gestiegen ist. Einige politische Maßnahmen zur Reduzierung dieses Drucks sind jüngst verabschiedet worden. Hieraus erwächst eine steigende Nachfrage nach außerlandwirtschaftlicher Bodennutzung. Im Arbeitsmarkt füllen die Immigranten z.T. eine strukturelle Lücke in bestimmten Branchen (insbesondere Handwerk und Bauwesen), in denen es an qualifizierten Arbeitskräften fehlt. In welchem Umfang sie mit inländischen Arbeitssuchenden um Arbeitsstellen konkurrieren, ist derzeit nicht abschätzbar.

Die Zahl der Arbeitslosen hat sich von 1,030 Mio im Jahr 1970 auf 2,230 Mio im Jahr 1980 verdoppelt, die Arbeitslosenrate lag 1987 bei 8,9 %. Die jüngsten Steigerungen im ökonomischen Wachstum lösten zwar einige positive, aber dennoch begrenzte Beschäftigungseffekte aus. Ein Teil der Beschäftigungsprobleme in der Vergangenheit sind auf demographische Ursachen zurückzuführen: Die Zahl der Berufseintritte lag erheblich über derjenigen der Ruhestandseintritte. Diese

Relation wird sich in den 90er Jahren umkehren. Bereits jetzt klagen einige Sparten über eine zu geringe Anzahl von Lehrlingen. Inwieweit dieser demographische Effekt überlagert wird von den Nettoeinwanderungen, bleibt abzuwarten. Letztlich ist dies auch eine Frage, inwieweit ein Zustrom von Arbeitskräften durch entsprechendes Wachstum des Volkseinkommens absorbiert werden kann und welche strukturellen Probleme zu lösen sind.

Besonders betroffen von der Arbeitslosigkeit sind Arbeitskräfte mit geringem Niveau der schulischen oder beruflichen Ausbildung, mit hohem Alter und Frauen. Regional ist die Arbeitslosigkeit höher im Norden der Bundesrepublik, in Gebieten mit alternder Industrie (Bergbau, Stahl, Schiffbau) und in abgelegenen Gebieten, trotz der Anstrengungen des Bundes und der Länder in der "Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Während in den 70er Jahren die Beschäftigungslage als Sogfaktor für landwirtschaftliche Abwanderung und den Wechsel in den Nebenerwerb wirkte, stellte sie in jüngster Zeit das Haupthindernis für Mobilität dar.

Oftmals werden die Rahmenbedingungen landwirtschaftlicher Entwicklung reduziert auf ökonomische Indikatoren, und die Sphäre der Werte jenseits von geldlichen Kategorien wird vernachlässigt. Nach meiner Auffassung ist dies ein Fehler:

- Das Volkseinkommen ist ein unvollkommener Wohlstandssindikator (Schattenökonomie, Nicht-Marktaktivitäten, externe Effekte auf die Umwelt, Reduktion der Bestände an nicht erneuerbaren Ressourcen und zunehmende Bestände an risikoreichem Müll und Abfall beeinträchtigen den Handlungsspielraum zukünftiger Generationen); das Statistische Bundesamt unternimmt zur Zeit Versuche, diese Lücken durch zusätzliche statistische Quellen und Berechnungen in Form eines sogenannten Satellitensystems zu füllen.

- Die soziale Wertschätzung umfaßt mehr Dimensionen als geldlich bewertete.

- Wandel in den Werten geht veränderten Ausgabeverhalten voraus; ein Blick auf den Wandel in Werten kann deshalb ein früher Hinweis für einen Wandel im Ausgabeverhalten sein.

Derzeit finden erhebliche Verlagerungen in den Werten unserer Gesellschaft statt, beispielhaft kann auf einige Anzeichen dieser Neuorientierung und ihrer Beziehung zur Landwirtschaft verwiesen werden:

- Die Stimmungen und Gefühle gegenüber modernen Technologien, insbesondere Großtechnologien, reichen von Euphorie bis Phobie (z.B. moderne Biotechnologie, insbesondere Gentechnik, und ihre Anwendungen in der Landwirtschaft oder im Wettbewerb zur Landwirtschaft).

- Falls der "sanfte Tourismus" sich stärker ausbreiten würde, würde dies die Nachfrage nach reizvollen und ökologisch intakten Landschaften steigern.

- Die verschiedenen Bezeichnungen für unsere Gesellschaft beleuchten verschiedene Aspekte des Wandels und deuten auf die Komplexität des Wandels hin: "Dienstleistungsgesellschaft" (steigender Dienstleistungssektor, abnehmender Industriesektor); "Risikogesellschaft" (Beck, 1986; Unfälle in Kernkraftwerken oder Umweltverschmutzungen gefährden die Bevölkerung, unabhängig davon, ob sie Befürworter oder Gegner der Techniken sind, die diese Probleme verursachen, und unabhängig von ihrem Einkommen oder Status); "postmaterialistische Gesellschaft" (Nachfrage nach nicht-

materiellen Werten steigt stärker als nach materiellen Werten); "Collagegesellschaft" (v. Recum, 1984; Kombination alter und neuer Werte, z.T. auch aus anderen Kulturkreisen, in einer scheinbar beliebigen Weise) etc.

- Die Gefühle in unserer Gesellschaft zur Landwirtschaft sind zwiespältig: einerseits Romantik in einem Blick zurück auf die Wurzeln der städtischen Bevölkerung, in der Hoffnung, Orientierung zu finden, andererseits Enttäuschung, daß die Landwirtschaft von heute nicht mehr mit der Erinnerung der Städter aus ihren Schulbüchern und ihrer Kindheit übereinstimmt; z.T. wird aus diesem Zwiespalt heraus den Landwirten eine Sündenbockfunktion, z.B. im Umweltbereich, auch dann zugewiesen, wenn Landwirte mit zugelassenen Produktionsmitteln unter Einhaltung geltender Vorschriften produzieren.

- Auf der Suche nach Orientierung ist das Interesse an Ethik im allgemeinen und an landwirtschaftlicher Ethik im besonderen (Tierschutz, Gentechnik, Einsatz von Hormonen in der Tierproduktion etc.) erheblich gestiegen.

- Auf die veränderte Rolle der Frauen in der Gesellschaft wird unten ausführlicher eingegangen.

3. Jüngste Veränderungen in der Agrarstruktur und der Agrarpolitik

3.1 Strukturwandel in der Landwirtschaft

Strukturwandel ist ein permanentes Phänomen von dynamischen Gesellschaften, in der Landwirtschaft hat der Strukturwandel verschiedene Gesichter:

a) Die Zahl der Betriebe reduzierte sich mit einer mittleren jährlichen Rate von 2,3 % seit 1978 auf 667.000 Betriebe im Jahr 1988. Diese Rate liegt erheblich unter der Marke von rund 5 % zu Anfang der 70er Jahre, als gute Arbeits- und Einkommensbedingungen außerhalb der Landwirtschaft Landwirte und ihre potentiellen Hofnachfolger aus der Landwirtschaft zogen. Die verbleibende Abnahmerate ist zu einem überwiegenden Teil auf demographische Faktoren in Kombination mit verzögerten Effekten der hohen Mobilitätsraten in der Vergangenheit zurückzuführen: alte Landwirte treten ohne einen Nachfolger in den Ruhestand.

b) Altersstruktur und Verfügbarkeit eines Hofnachfolgers sind wichtige Determinanten für die Mobilität in der Zukunft. Eine Untersuchung zeigte folgendes Ergebnis:

- 2/3 aller Landwirte im Jahr 1987 waren 45 Jahre und älter, 25 % dieser Gruppe hatten keinen potentiellen Nachfolger.

- Für die Mobilität innerhalb der nächsten 10 Jahre ist ein Blick auf die Gruppe der Landwirte über 55 Jahre mit und ohne Hofnachfolger interessant (in % der Gesamtzahl der Landwirte im Jahr 1987):

• ohne Nachfolger	9,4 %
• Nachfolge noch ungeklärt	10,2 %
• Nachfolger wird voraussichtlich den Hof übernehmen	13,4 %
• insgesamt	33,0 %

Die Wahrscheinlichkeit, daß ein Nachfolger den Hof übernehmen wird, steigt mit der Betriebsgröße. Die Erwartungen, die die Landwirte geäußert haben, wandeln sich allerdings mit den externen Rahmenbedingungen: Falls sich die Einkommensaussichten in der Landwirtschaft nicht signifikant

Tabelle 1: Viehhaltung in den landwirtschaftlichen Betrieben 1987 und 1979

Betriebe mit Milchkühen 1987	331 418
Veränderung gegenüber 1979	- 26.7 %
Milchkühe 1987	5 368 577
Veränderung gegenüber 1979	- 1.1 %
durchschnittl. Bestandsgröße 1987	16.2 Kühe/Betrieb
1979	12.0 Kühe/Betrieb
Betriebe mit Mastschweinen 1987	345 368
Veränderung gegenüber 1979	- 26.4 %
Mastschweine 1987	14 659 627
Veränderung gegenüber 1979	9.6 %
durchschnittl. Bestandsgröße 1987	42.4 Schweine/Betrieb
1979	28.5 Schweine/Betrieb
Betriebe mit Legehennen 1987	267 453
Veränderung gegenüber 1979	- 30.3 %
Legehennen 1987	38 226 140
Veränderung gegenüber 1979	- 6.2 %
durchschnittl. Bestandsgröße 1987	142.9 Henne/Betrieb
1979	106.2 Henne/Betrieb
Quelle: Agrarbericht 1989, Materialband, S. 23	

verbessern (es gibt keine Anzeichen für eine derartige Verbesserung) und die Einkommens- und Erwerbsalternativen sich außerhalb der Landwirtschaft verbessern (was erwartet werden kann, falls die demographische Entlastung des Arbeitsmarktes nicht vollständig durch Nettoeinwanderungen kompensiert wird), wird die Mobilität im Generationswechsel mehr zur oberen Grenze innerhalb des 1 bis 3 %-Korridors der jährlichen Abnahmerate tendieren. Zusätzliche Mobilität könnte aus einem Wechsel der Beschäftigung oder einem Wechsel in den Nebenerwerb resultieren, der in der letzten Dekade durch die ungünstigen Beschäftigungsverhältnisse behindert wurde.

c) Die durchschnittliche Betriebsgröße wuchs von 14,6 ha im Jahr 1978 auf 17,7 ha im Jahr 1988, d.h. um 1,9 % pro Jahr. Diese Rate liegt unterhalb der Rate der Betriebsaufgabe, weil vorwiegend kleinere Betriebe aufgeben. Die durchschnittliche Herdengröße in der Kuh-, Schweine- und Hühnerhaltung hat stärker zugenommen als die durchschnittliche Flächenausstattung (s. Tabelle 1), weil Flächenwachstum strikt an Aufgabe oder Schrumpfen von anderen Betrieben gebunden ist, wohingegen Spezialisierung und Ausdehnung der tierischen Produktion auf der Basis von Zukaufsfuttermitteln zusätzliche Quellen des Wachstums in der Herdengröße sind.

Dennoch liegen die durchschnittlichen Bestandsgrößen in der Bundesrepublik Deutschland erheblich unter denen der nördlichen EG-Wettbewerber. Allerdings ist die durchschnittliche Bestandsgröße nur ein schwacher Indikator für Produktions- und Einkommenskapazität sowie Wettbewerbsfähigkeit etc., weil sie nichts aussagt über die nicht landwirtschaftlichen Einkommensquellen und die Verteilung der Betriebe und Tiere auf Bestandsgrößen. Großstrukturierte und industrielle landwirtschaftliche Produktion hat im Zentrum verschiedener öffentlicher Diskussionen gestanden, wobei die Umweltwirkungen, der Tierschutz, die Nahrungsmittelqualität und der Schutz der Familienbetriebe die öffentliche Besorgnis auslösten. Der einzige Subsektor mit sehr hoher Konzentration ist die Geflügelhaltung: 0,4 % aller Betriebe mit mehr als 5.000 Hühnern pro Betrieb kontrollieren 70 % aller Hühner. Kleine Geflügelhalter decken allerdings eine Marktnische durch Direktvermarktung ab. Das Konzentrationsproblem ist vor allem auf regionaler Ebene von Bedeutung, z.B. hat insbesondere in

der Nord-West-Region die hohe Konzentration der Tierproduktion zu Umweltbelastungen geführt, in deren Folge neue politische Maßnahmen ergriffen wurden.

d) Einkommenskombination ist weit verbreitet: 49 % aller Betriebe im Jahr 1988 waren Vollerwerbsbetriebe, d.h. ihr außerlandwirtschaftliches Einkommen lag unter 10 % des gesamten Einkommens des Betriebsleiters und seiner Ehefrau, 9 % aller Betriebsinhaber verdienten 10 bis 50 % ihres Gesamteinkommens außerhalb der Landwirtschaft und 42 % verdienten mehr außerhalb der Landwirtschaft als innerhalb. Die durchschnittlichen jährlichen Abnahmeraten in der Zahl der Betriebe für diese drei Gruppen im Zeitraum 1978 bis 1988 lagen bei 2,1 %, 5,8 % und 1,3 %. Einkommenskombination ist sehr bedeutungsvoll für die Beschäftigung und die Einkommenslage in der Landwirtschaft, allerdings werden 78 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche, 82 % der Milchkühe und Schweine durch Vollerwerbslandwirte bewirtschaftet, die 81 % aller landwirtschaftlichen Erlöse erzielen. Der Anteil von Nebenerwerbslandwirten steigt von Nord nach Süd mit abnehmender Betriebsgröße. Kleinbetriebliche Strukturen und relativ dezentrale Siedlungs- und Industriestrukturen sind wesentliche Gründe dafür, daß der Anteil von Nebenerwerbslandwirten in der Bundesrepublik relativ hoch im Vergleich zu ihren EG-Nachbarn liegt.

e) Erwerbskombination, saisonale Arbeitskräfte und versteckte Arbeitslosigkeit machen es erforderlich, den Arbeitseinsatz der Landwirtschaft sowohl nach Personen als auch nach Arbeitskräfteinheiten zu betrachten (siehe Tabelle 2; die folgenden Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1988). Der Arbeitseinsatz verminderte sich mit Raten, die leicht über denen der Abnahmerate der Zahl der Betriebe liegen. Dies deutet darauf hin, daß die Substitution von Arbeit durch Kapital innerhalb existierender Betriebe - eine Hauptanpassungsrichtung in der Vergangenheit - in jüngster Zeit nur noch einen begrenzten Einfluß hatte, die Hauptkomponente ist eng an die Aufgabe von Betrieben gebunden. In ähnlicher Weise hat sich die Verminderung der Fremdarbeitskräfte verringert. Die Zahl der ständigen Fremdarbeitskräfte liegt leicht über derjenigen der Saisonarbeiter, 14 % aller Personen, die vollbeschäftigt in landwirtschaftlichen Betrieben arbeiten, waren Fremdarbeitskräfte. Nur ein Viertel der Familienarbeitskräfte arbeiten als Vollbeschäftigte in den Betrieben.

f) Der Anteil landwirtschaftlicher Betriebe mit spezialisierter Produktion (50 % und mehr der Produktionskapazität durch einen Betriebszweig bereitgestellt) nahm von 87,5 % im Jahr 1977 auf 94,3 % im Jahr 1987 zu, ein durchschnittlich jährlicher Anstieg des Anteils spezialisierter Betriebe von 0,8 % pro Jahr. Ein Gegenteil - beginnend von einem sehr niedrigen Niveau - ist in jüngster Zeit in Erscheinung getreten: Der Wechsel zum sogenannten alternativen Landbau.

g) Die Zahl der alternativ bewirtschafteten Betriebe lag 1988 bei 1.930 Betrieben, das sind 0,3 % aller Betriebe, mit 35.400 ha (0,3 % der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche). Die höhere Vielfalt in der Produktionsrichtung, der geringere Viehbesatz je ha (insbesondere Schweine), geringere Erträge, höhere Produktpreise, mehr Arbeits- und weniger Dünger- und Pflanzenschutzmittelsinsatz sind die Hauptcharakteristika dieser Gruppe, die im Durchschnitt ein Einkommen verdient, das dem vergleichbarer Gruppen konventioneller Betriebe entspricht. Im Rahmen der Extensivierungsrichtlinie der EG kann der Wechsel von konventionellen zu alternativen Bewirtschaftungsverfahren gefördert werden.

Es gab Befürchtungen, daß Regierungseingriffe diese schmale Marktnische zerstören könnten, obgleich die Nachfrage zur Zeit noch höher ist als das inländische Angebot.

h) Auch die Funktionen des ländlichen Raumes unterliegen einem Wandel: Mit zunehmenden Überschüssen an Nahrungsmitteln hat sich das relative Gewicht an dieser Nutzung verringert, durch agrarpolitische Programme wird die Flächenstilllegung und Extensivierung gefördert und es wurden Forschungsprogramme eingerichtet, die langfristig die Wettbewerbsfähigkeit pflanzlicher Produktion für Energie und industrielle Nutzung fördern sollen. Die Nachfrage nach Boden für Sport, Freizeit und Erholung ist mit verminderten Arbeitszeiten gewachsen. Mit steigendem Umweltbewußtsein hat sich auch die Nachfrage nach Ausgleichsflächen für den Naturschutz erhöht, 10 % der Fläche in Form eines verbundenen Netzwerkes werden von Ökologen zum Schutz der Arten gefordert. Aufgrund des steigenden Wasserbedarfs und der geringeren Grenzwerte für Nitrat und Pflanzenschutzmittelrückstände mußten die Trinkwassergewinnungsgebiete ausgedehnt und die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion in diesen Gebieten beschränkt werden (siehe unten). Darüber hinaus ist die Müllbeseitigung zu einem Hauptproblem geworden: Die Grenzen heutiger Depots sind in Sicht und die lokale öffentliche Opposition gegen die Planung neuer Depots ist ebenso stark wie gegen neue Müllverbrennungsanlagen, die unter Umständen gefährliche Emissionen verursachen. Verminderung des Müllanfalls und Sortierung zwischen recyclebarem und nicht-recyclebarem Müll sind Strategien, durch die die Zeitperiode gestreckt werden soll, innerhalb derer die heutigen Kapazitäten weiter genutzt und bessere Müllverwertungstechniken entwickelt werden können. Atomkraftwerke und damit verbundene Technologien sind Beispiele für risikoreiche Großindustrien in ländlichen Gegenden, die erheblichen öffentlichen Widerspruch von den lokalen Gemeinden, unterstützt durch städtische Gegner dieser Technologien, erfahren haben.

Auf der anderen Seite haben wachsendes Umweltbewußtsein und die preisgünstigeren Wohnverhältnisse Städte veranlaßt, in kleinere städtische Zentren oder an den Rand von städtischen Ballungsgebieten zu ziehen. Neue Informationstechniken wären darüber hinaus in der Lage, eine dezentrale Organisation der Arbeit zu ermöglichen, vor allem im

Dienstleistungssektor. Hierdurch wären potentiell Möglichkeiten gegeben, die Einkommensalternativen für die ländliche Bevölkerung im ländlichen Raum zu verbessern.

3.2 Institutionen, Probleme der Dezentralisation und Konzentration und die Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen

Aufgrund der föderalen, demokratischen Struktur und der offenen Volkswirtschaft auf Basis der sozialen Marktwirtschaft sind Netzwerke von Institutionen auf internationaler Ebene, auf EG-Ebene, auf Bundesebene und Ebene der Landesregierungen sowie auch eine Vielzahl von verschiedenen Interessengruppen am Prozeß agrarpolitischer Willensbildung und Entscheidungsfindung beteiligt, so daß nur zwei neue Herausforderungen genannt werden sollen:

- Es gibt eine steigende Tendenz zur Internationalisierung: z.B. Versuche, die Agrarprotektion in westlichen Industrieländern zu vermindern; ökonomische Reformen in Ländern mit Zentralverwaltungswirtschaft könnten die Nachfrage nach Nahrungsmitteln auf den Weltmärkten vermindern; Entwicklungsländer, vor allem diejenigen mit Verschuldungsproblemen, verlangen freieren Marktzutritt in den Industrieländern; die EG hat sich einen konkreten Umsetzungs- und Zeitplan für die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes gesetzt; Umweltprobleme überschreiten Staatsgrenzen und erfordern staatsübergreifende Lösungskonzepte.

- Zur gleichen Zeit gibt es eine stärkere Nachfrage nach Dezentralisierung und Beteiligung der Bevölkerung (Partizipation), d.h. eine Verlagerung von der repräsentativen zur partizipativen Demokratie; Zahl und Einfluß der Bürgerinitiativen sind gestiegen, z.B. in Umweltangelegenheiten und in öffentlichen Planungen.

Beide Trends scheinen einander zu widersprechen, aber sie sollten als komplementäre Pole gesehen werden, die durch die Idee vereinigt werden können: Denke global, handle lokal.

Tabelle 2: **Arbeitskräfte in der Landwirtschaft**

Jahr	Familienarbeitskräfte			Familienfremde Arbeitskräfte				Betriebliche Arbeitsleistung 1000 AK-Einheiten
	Betrieb und/oder Haushalt	dar. im Betrieb beschäftigt		Betrieb und/oder Haushalt	dar. im Betrieb beschäftigt		Nicht-ständige Arbeitskräfte	
		vollbeschäftigt	teilbeschäftigt		vollbeschäftigt	teilbeschäftigt		
	1000 Personen							
1975	2440.5	599.5	1517.0	110.7	52.7	53.2	124.0	1168.5
1980	2125.7	497.4	1330.5	97.0	71.0	21.9	85.3	986.7
1985	1922.1	446.8	1193.5	104.3	76.1	23.4	89.6	903.8
1988 ^g	1783.0	414.6	1101.4	96.4	68.7	23.4	83.8	823.3
	jährliche Veränderung in %							
1975-1988	-2.4	-2.8	-2.4	-1.1	+2.1	-6.1	-3.0	-2.7

Quelle: Agrarbericht 1989, S. 8; g = geschätzt

3.3 Die Rolle der Frauen

Frauen spielen eine bedeutende Rolle in der Landwirtschaft: 53 % der weiblichen Familienmitglieder arbeiten im landwirtschaftlichen Betrieb und sie erledigen im Durchschnitt ca. 31 % der im Betrieb geleisteten Arbeit. Ihre Arbeitsbelastung liegt höher in Nebenerwerbs- und Zuerwerbsbetrieben. Neben der Arbeit im landwirtschaftlichen Betrieb sind die Frauen verantwortlich für den Haushalt, der im Durchschnitt 4,2 Personen umfaßt, verglichen mit 2,9 Personen in den Haushalten von Selbständigen außerhalb der Landwirtschaft. In landwirtschaftlichen Haushalten ist es üblich, daß die aktiv wirtschaftende Generation sich nicht nur um die Betreuung und Erziehung der Kinder kümmert, sondern auch um die Pflege der älteren Generation. Verglichen mit 1986 ist die Zahl der weiblichen Betriebsinhaber um 4,9 % auf 55.800 im Jahr 1987 geschrumpft, das sind 8 % der gesamten Betriebsinhaber.

Frauen haben besondere Aktivitäten in den Bereichen Direktvermarktung und Urlaub auf dem Bauernhof entwickelt und dadurch Zugang zu eigenen Einkommensquellen und zu mehr Unabhängigkeit erlangt. In der Sozialversicherung sind sie zwar gegen die Hauptrisiken im Leben versichert, dennoch verbleiben erhebliche Lücken. Zur Zeit gibt es eine Diskussion über die Aussichten, diese Lücken zu schließen. Dies könnte allerdings nur in einer generellen Reform des Systems der sozialen Sicherheit in der Landwirtschaft mit strukturellen Änderungen geschehen, da die öffentlichen Ausgaben und die Mitgliedsgebühren für Inhaber kleiner Betriebe an finanzielle Grenzen stoßen.

Obwohl Frauen dem Recht nach Männern gleichgestellt sind, sehen sie sich doch besonderen Problemen ausgesetzt: Ihr Anteil an der Arbeitslosigkeit ist relativ hoch, ihr Anteil in qualifizierten und verantwortlichen Positionen in der Volkswirtschaft, in der Politik und in der Gesellschaft relativ niedrig. Frauen tragen die Hauptlast der Doppelverantwortung für Familie und Beruf. Die hohe Rate von Scheidungen deutet auf die Spannungen hin. Die Bezeichnung von Frauen als größte Minderheit unserer Gesellschaft verweist auf die Differenz in ihren Anteilen an der Bevölkerung und in ihrem Einfluß in der Gesellschaft. Blickt man auf die Entwicklung seit Wiedergeburt der fundamentalistischen feministischen Bewegung in den späten 60er Jahren bis hin zu den jüngsten Ansätzen in den politischen Parteien, den Anteil von Frauen und ihren Einfluß in politischen Entscheidungsprozessen zu erhöhen und ihre Situation zu verbessern, dann kann man sicherlich Fortschritte in der Lage und der Rolle der Frauen feststellen, aber auch die Notwendigkeit weiterer Veränderungen.

3.4 Wandel in der Agrarpolitik

Zwei verschiedene Dimensionen agrarpolitischen Wandels sind besonders hervorzuheben:

- das Ende unbegrenzter Preisstützung als Instrument landwirtschaftlicher Einkommenspolitik in der EG und
- das wachsende Bewußtsein über die Umwelteffekte auf und durch die Landwirtschaft.

Aus diesem Grunde soll eine kurze Diskussion der Politikinstrumente in diesen Bereichen, aber auch in der Agrarsozial- und Agrarstrukturpolitik, die hiermit eng verbunden sind, gegeben werden.

Landwirtschaftliche Einkommenspolitik durch Preisstützung führt zu Überschüssen und schließlich zu Budgetausgaben für den Export der Überschüsse. Andere industrialisierte Länder

der westlichen Hemisphäre haben einen ähnlichen Kurs verfolgt, und das Dumping-Rennen wurde immer ineffizienter, weil ständig wachsende Haushaltsausgaben immer geringere Einkommenseffekte für die Landwirte bewirkten. Diese Situation führte zu OECD- und GATT-Verhandlungen mit dem Ziel, den landwirtschaftlichen Protektionismus zu begrenzen bzw. abzubauen.

Innerhalb der EG wurden verschiedene Entscheidungen zur Korrektur der Überschußprobleme getroffen: Für Milch wurde ein Kontingentierungssystem in Verbindung mit einer Milchrentenaktion eingeführt. Das Milchangebot wurde dadurch zwar reduziert, aber immer noch auf einem Niveau oberhalb der Selbstversorgung. Die Milchpreise sind in jüngster Zeit gestiegen. Auf der anderen Seite wurden z.B. für Getreide und Ölsaaten Preiskürzungen - z.T. durch Änderungen in den technischen Anforderungen an Interventionsware - beschlossen und Garantieschwellen eingeführt, die zu besonderen Steuern oder Preisabschlägen führen, falls die Produktion bestimmte Grenzwerte überschreitet. Um das Ausmaß dieser Preiskürzungen zu begrenzen und frühzeitig einen Mengeneffekt zu erzielen, wurden Flächenstilllegungs- und Extensivierungsprogramme verabschiedet. Ferner wurde die Produktion von alternativen Pflanzen ohne Überschüsse unterstützt und die EG-Mitgliedsländer wurden ermächtigt, ein Betriebsaufgabeprogramm zu verabschieden, welches die Landwirte für eine vorzeitige Beendigung ihrer Tätigkeit kompensiert; der Boden muß entweder aus der Produktion genommen oder an andere Landwirte strukturverbessernd abgegeben werden. Als Langfristmaßnahme wurden Forschungsprogramme in den Bereichen Biotechnologie und Nachwachsende Rohstoffe aus Agrarproduktion für industrielle Verwertung unterstützt.

In der Strukturpolitik werden Rahmenrichtlinien auf EG-Ebene beschlossen, die z.T. Gestaltungsspielraum für die Mitgliedsländer lassen. Innerhalb der Bundesrepublik Deutschland wird die Strukturpolitik zwischen der Bundesregierung und den Länderregierungen durch die "Gemeinschaftsaufgabe Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" koordiniert. Auch bei dieser Abstimmung wird den Ländern z.T. Freiraum für Gestaltungsmöglichkeiten ihrer spezifischen Verhältnisse gelassen. Der Schwerpunkt in der einzelbetrieblichen Förderung hat sich Anfang der 80er Jahre drastisch verlagert: In früheren Zeiten wurden Investitionsbeihilfen konzentriert an Betriebe vergeben, die aufgrund von Betriebsentwicklungsplänen als künftig wettbewerbsfähig eingestuft wurden. Der Kern der Förderung lag auf einer Ausweitung der Produktion. Nachdem bereits in den 70er Jahren durch verschiedene Maßnahmen die selektive Förderung einzelner Betriebe schrittweise in eine breiter gestreute Förderung mit geringeren Subventionswerten je Antragsteller überging, wurde die Ausweitung der Produktionskapazität mit Ausnahme der Sauen- und Mutterkuhhaltung inzwischen aus der Förderung ausgeschlossen und im Vordergrund stehen Rationalisierung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Die Staatsausgaben für die einzelbetriebliche Investitionsförderung sind gesenkt worden. Andererseits ist die direkte Einkommensübertragung für Betriebe in benachteiligten Gebieten ausgedehnt worden, indem einerseits der Anteil benachteiligter Gebiete auf 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche angehoben wurde und andererseits die Förderung pro Betrieb gesteigert wurde. Die Staatsausgaben, die auf diese direkte Einkommensbeihilfe entfallen, stiegen von 64 Mio DM im Jahr 1983 auf 377 Mio DM im Jahr 1987.

Die politische Idee hinter diesem Wandel in den Schwerpunkten der Strukturförderung wurde deutlicher in den Zielen eines neuen Gesetzes, das die bäuerliche Landwirtschaft stärken soll, formuliert: Die Wettbewerbskraft der bäu-

erlichen Betriebe soll gegen Tierproduktion mit geringen oder keinen Bindungen zur Fläche gefördert werden. Dementsprechend wird der sozio-ökonomische Einkommensausgleich, der bis 1992 gezahlt wird, um die Auswirkungen währungspolitischer Beschlüsse der EG auf die bundesdeutsche Landwirtschaft zu mildern, nur an Betriebsleiter gezahlt, deren Viehbestände bestimmte Grenzen nicht überschreiten (z.B. 120 Kühe, 1.700 Mastschweine, 50.000 Hennen) und deren Viehbesatz 3 Dungeinheiten je ha nicht übersteigt. Diese Grenzwerte liegen im Vergleich zu deutschen Durchschnittsbestandsgrößen relativ hoch, sie reflektieren einen Kompromiß zwischen internen Forderungen nach Schutz der Familienbetriebe und externen Orientierungen hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Nachbarn im Norden der EG, die höhere Bestandsgrößen aufweisen und an die bereits Marktanteile in der Periode 1975/77 bis 1985/87 außer für Milch, Rind- und Kalbfleisch verloren gingen. Darüber hinaus werden auch Umweltbestimmungen, z.B. das Bundesimmissionsgesetz, das Wasserhaushaltsgesetz und Gülleverordnungen der Länder gegen eine Konzentration der Tierproduktion und die dadurch ausgelösten negativen Folgen für die Umwelt eingesetzt (siehe unten).

Seit 1989 werden auch Investitionen in Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte und in Einrichtungen, die dem Urlaub auf dem Lande dienen, staatlich unterstützt, um zusätzliches Einkommenspotential für Landwirte zu erschließen. Das Interesse an Urlaub auf dem Bauernhof, speziell für Kurzurlaube, ist jüngst gestiegen, das Interesse an Auslandsreisen hat sich dagegen abgeschwächt, z.T. infolge von Umweltproblemen. Das Interesse am ländlichen Raum ist durch die europäische Kampagne für den ländlichen Raum gefördert worden.

Die Ausgaben im Rahmen der Agrarsozialpolitik wuchsen von 1983 bis 1988 um 38 %. Das sektorspezifische System der sozialen Sicherung ist insbesondere in der Finanzierung des Altersgeldes von staatlichen Unterstützungen abhängig, weil die Zahl der Beitragszahler im Verhältnis zur Zahl der Leistungsempfänger in einem schrumpfenden Sektor sehr ungünstig ist. Darüber hinaus ist die Sozialpolitik ein zusätzliches Instrument der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik. Die jüngsten Änderungen im Bereich der Agrarsozialpolitik zielten vor allem darauf ab, durch Staffelung der Leistungen nach dem Einkommen die Hilfe stärker auf diejenigen zu konzentrieren, die ihrer wirklich bedürfen. Eine generelle Reform der Agrarsozialpolitik ist geplant.

4. Eine kritische Würdigung der bisherigen Erfahrungen und Resultate

4.1 Auswirkungen auf Produktion und Produktivität

Das Niveau pflanzlicher Produktion variiert erheblich von Jahr zu Jahr infolge klimatischer Einflüsse. Auf der Basis von Dreijahresdurchschnitten wuchs die Produktion von Getreide zwischen 1979/81 bis 1986/88 um durchschnittlich jährlich 1,5 %, die von Winterraps mit 18,8 %. Die Erträge stiegen mit 2,8 % pro Jahr für Getreide und 2,7 % für Winterraps. Die Hauptquelle für die Zunahme in der Rapsproduktion lag in einer Ausdehnung der Anbaufläche von Raps auf Kosten von Sommergetreide, die durch entsprechende Preissignale der EG-Agrarmarktpolitik bedingt ist. Die Folgen der neuen politischen Beschlüsse (Preissenkungen, Garantieschwellen, Flächenstilllegung und Extensivierung) können an diesen Zahlen noch nicht abgelesen werden. Die Erträge für Kartoffeln stiegen in derselben Periode um 2,6 % pro Jahr im Durchschnitt, die Erträge für Zuckerrüben nur um 0,2 %. Die durchschnittlichen

Erträge erreichten in den Jahren 1986 bis 1988 folgende Niveaus (dt/ha): Getreide 54, Kartoffeln 353, Zuckerrüben 506 und Winterraps 31.

In derselben Zeitperiode sank der Einsatz von Zukaufsdüngemitteln um 1,0 % pro Jahr, der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln nahm hingegen um durchschnittlich jährlich 1,7 % zu, der Einsatz von Saatgut um 1,6 %. Ein Vergleich dieser jährlichen Wachstumsraten zeigt ein Wachstum der Produktivität infolge verbesserten Saatgutes und verbesserten Produktionsmanagements an.

Der Umfang der tierischen Produktion, die 1987/88 ca. 65 % des Produktionswertes der Landwirtschaft erbrachte, unterlag in den 80er Jahren vor allem veränderten Politikeinflüssen, insbesondere bezüglich der Milchmarktpolitik. Die Milchproduktion stieg von 24,8 Mio t im Jahr 1980 auf 26,9 Mio t im Jahr 1983. Seit Einführung der Milchquotenregelung hat sich die Milchproduktion durch Kürzungen der Liefermengen und Milchrentenaktionen unter Schwankungen auf knapp 24 Mio t im Jahr 1988 reduziert. Der Abbau erfolgte zu einem erheblichen Teil über eine Reduktion der Kuhzahl, mit entsprechenden Auswirkungen auf den Fleischmärkten (Angebots- und Preisdruck). Die durchschnittliche Milchleistung je Kuh stieg bis 1983, danach fiel sie und fluktuierte infolge der Einführung des Quotensystems und weiterer Politikeingriffe; im Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1988 erreichte sie ein Niveau von 4.740 kg/Kuh.

Die totale Faktorproduktivität des Agrarsektors stieg im Zeitraum 1975 bis 1989 um durchschnittlich ca. 1,6 % pro Jahr (vgl. Hockmann, 1989, S. 247). Die Bundesrepublik ist Nettoimporteur für einige Produkte, z.B. Gerste und Schweinefleisch, aber Nettoexporteur für andere (z.B. Magermilchpulver und Zucker). Die EG produziert immer noch erhebliche Überschüsse bei wichtigen Produkten (siehe Tabelle 3).

4.2 Folgen für die Umwelt

Die Beziehung zwischen Landwirtschaft und der Umwelt wurden u.a. in einem Sondergutachten des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen 1985 analysiert. Die Landwirtschaft ist z.B. durch Sauren Regen und andere Schadstoffe, die durch die Luft eingetragen werden, betroffen, andererseits verursacht die Landwirtschaft selbst Umweltschäden, z.B. die Reduktion der Artenvielfalt, Belastung des Grundwassers mit Nitrat und Pflanzenschutzmittelrückständen, Phosphatbelastung im Oberflächenwasser, Bodenerosion und Luftbelastung durch Ammoniakverdunstung aus intensiver Tierhaltung und Düngung. Einige neue Regelungen sind verabschiedet worden, um die Umweltqualität zu verbessern:

Tabelle 3: Selbstversorgungsgrad bei ausgewählten landwirtschaftlichen Erzeugnissen 1987/88 in %

	Bundesrepublik Deutschland	EG-12
Weichweizen	106	119
Gerste	95	122
Getreide insg.	95	114
Zucker	124	123
Wein	59	118
Rind- u. Kalbfleisch	118	106
Schweinefleisch	87	103
Butter	92	104
Magermilchpulver	322	122

Quelle: Agrarbericht 1989, S. 76; vorläufige Werte

- a) Instrumente für eine bessere Luftqualität:
- Erlaß der Großfeuerungsanlagen-Verordnung (1983),
- Novellierungen des Bundesemissionsschutzgesetzes und der TA-Luft,
- verschiedene Maßnahmen zur Verringerung der Umweltschäden, die durch Automobile verursacht werden und
- verschiedene Ansätze in der internationalen Koordination zur Reduzierung der Luftverschmutzung.

Ein jährlicher Bericht über Umfang und Struktur der neuartigen Waldschäden ist zu erstellen, für die Düngung von Wäldern und für die Wiederaufforstung und Neuanpflanzung von Wäldern werden Beihilfen aus dem EG-Extensivierungsprogramm gewährt.

b) Die fünfte Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz vom 1. Januar 1987 bietet Land- und Forstwirten einen Rechtsanspruch zum Ausgleich für Nutzungsbeschränkungen in Wasserschutzgebieten.

c) Neue Gesetze zum Bodenschutz und zum Naturschutz werden vorbereitet.

d) Das neue Pflanzenschutzmittelgesetz von 1987 setzt engere Regeln für Zulassung, Kennzeichnung, Ausfuhr und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln.

e) Es wurden Grundzüge einer ordnungsgemäßen Landwirtschaft erarbeitet, die durch die Länderregierungen zu implementieren sind.

f) Der Arten- und Biotopschutz wurde verbessert.

g) Die Novelle des Tierschutzgesetzes vom 1. Januar 1987 zielt u.a. auf eine Reduzierung und Verbesserung der Bedingungen für Tierversuche ab und setzt Mindeststandards zum Schutz von Legehennen bei Käfighaltung.

h) Verschiedene umweltorientierte Änderungen wurden im Bereich der Strukturpolitik vorgenommen, z.B. wurde die Subventionierung von Drainage eingestellt, Extensivierungsprogramme - u.a. zum Schutz von Wiesenbrütern - wurden verabschiedet, in Flurbereinigungsverfahren müssen Belange des Naturschutzes und des Schutzes ökologisch wertvoller Standorte berücksichtigt werden etc.

i) Das Ausbringen von Gülle während des Winters wurde verboten, es wurden Investitionsbeihilfen für die Erweiterung der Lagerkapazität von Gülle gewährt.

j) Eine Besteuerung von Stickstoff und Pflanzenschutzmitteln wird diskutiert, aber bisher ist keine Entscheidung getroffen.

Für eine Erfolgsbeurteilung der genannten Maßnahmen ist es zu früh, es besteht jedoch unvermindert die Notwendigkeit, die Wirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt weiterhin genauestens zu beobachten und gegebenenfalls neue Maßnahmen zu veranlassen. Neben den Veränderungen im rechtlichen Rahmen wird der Hauptansatz für eine bessere Umweltverträglichkeit der Agrarproduktion in Forschung, Beratung und (Aus-)Bildung gesehen.

4.3 Überlegungen zur sozialen Gleichheit

Soziale Gleichheit zwischen Landwirten und Nichtlandwirten ist ein Ziel, das seit dem Landwirtschaftsgesetz von 1955 mit unterschiedlichem Gewicht und unterschiedlichen Schwerpunkten verfolgt wurde. Allerdings sind Vergleiche aus verschiedenen Gründen sehr schwer anzustellen: Landwirte sind selbständige Unternehmer mit fluktuierenden Einkommen, sie arbeiten länger als Nichtlandwirte und können sich häufig keinen Urlaub gönnen, aber ihre Arbeit ist selbstbestimmt und vielfältiger, und sie genießen Vorteile durch spezielle Gesetzgebungen im Bereich der Sozialversicherung und der Steuerpolitik etc. Im Zeitraum 1976/79 bis 1987/88 schwankte der Gewinn je Familienarbeitskraft in den Vollerwerbsbetrieben um eine konstante Linie, so daß die realen Gewinne mit der Inflationsrate schrumpften. Die Vergleichslöhne stiegen im gleichen Zeitraum um 3,7 % pro Jahr. Die Stagnation der landwirtschaftlichen Einkommen deutet auf die Anpassungsprobleme bei begrenzten außerlandwirtschaftlichen Erwerbsalternativen und Marktüberschüssen im landwirtschaftlichen Sektor hin. Das verfügbare Einkommen je Haushaltsmitglied im Jahr 1985 erreichte ein Niveau von 10.264 DM für Landwirte mit mehr als 50 % Einkommen aus der Landwirtschaft, verglichen mit 12.472 DM im Durchschnittshaushalt eines Arbeiters und 17.361 DM im Durchschnitt aller privaten Haushalte. Allerdings sind die Lebenshaltungskosten auf dem Lande geringer zu veranschlagen als in der Stadt und darüber hinaus gibt es auch nicht-monetäre Wohlfahrtskriterien, die derartige Vergleiche problematisch erscheinen lassen.

Tabelle 4: **Gesamteinkommen und verfügbares Einkommen des Betriebinhaberehepaares in DM**

	Vollerwerbsbetriebe		Zuerwerbsbetriebe		Nebenerwerbsbetriebe	
	1986/87	1987/88	1986/87	1987/88	1986/87	1987/88
Gewinn	39 653	35 502	26 209	23 509	5 648	4 732
Bruttogesamteinkommen	44 992	40 346	53 205	49 904	52 193	53 324
verfügbares Einkommen	34 938	29 570	41 157	36 666	35 556	35 259
Quelle: Agrarbericht 1989, S. 43						

Große Einkommensunterschiede bestehen auch innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors infolge von Unterschieden in der Größe, in der Spezialisierungsrichtung, in natürlichen und Marktbedingungen sowie in den Managementqualitäten der Betriebsleiter. Das Durchschnittseinkommen von Nebenerwerbslandwirten übertrifft das von Vollerwerbslandwirten (siehe Tabelle 4).

Der enorme Anstieg im nationalen Agrarhaushalt hat sicherlich die erheblichen Anpassungsprobleme der EG-Agrarmarktpolitik, die u.a. durch Stimmenthaltung und Protestwählerverhalten von Landwirten bei Wahlen deutlich wurden, erleichtert, im Milchmarkt tragen die Konsumenten einen Teil der Kosten der agrarpolitischen Beschlüsse. Langfristig ist allerdings darauf hinzuweisen, daß jede sektorale Unterstützung, die nicht auf die Absicherung eines Mindestlebensstandards zielt oder eine zeitlich befristete Anpassungshilfe beinhaltet, Selbstheilungskräfte mindert oder gefährdet. Diese Abschlußbemerkung ist kein Plädoyer für eine generelle Regierungsenthaltsamkeit und ein freies Spiel der Marktkräfte, sondern eine Aufforderung, von Zeit zu Zeit zu überprüfen, ob von der Höhe und der Struktur des agrarpolitischen Mitteleinsatzes die beabsichtigte heilende Wirkung ausgeht oder nicht.

Zusammenfassung

Wachsende außerlandwirtschaftliche Einkommen bei anhaltender Arbeitslosigkeit, sinkende Anteile der Landwirtschaft am Sozialprodukt und an den Beschäftigten, strukturelle Verschiebungen in der Nachfrage hin zu Agrarprodukten höherer Qualität und ein allgemeiner Wertewandel bildeten die sozial-ökonomischen Rahmenbedingungen für die ländliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland während der letzten Dekade. Die abnehmende Zahl der Betriebe, steigende Flächenausstattung und Bestandsgrößen verbleibender Betriebe, Erwerbskombination, Spezialisierung, Suche nach Nischen - insbesondere in Form des Alternativen Landbaues -, gewandelte Ansprüche der Gesellschaft an den ländlichen Raum und Veränderungen in der Rolle der Frauen charakterisieren die unterschiedlichen Dimensionen agrarstrukturellen Wandels. Die Agrarpolitik stand vor zwei grundlegenden Herausforderungen: Die Einkommenspolitik durch Preisstützung stieß an finanzielle Grenzen. Die Umweltbelastungen für und durch die Landwirtschaft erforderten politisches Handeln. Grundzüge der agrarpolitischen Maßnahmen in der Markt-, Preis-, Einkommens-, Struktur-, Sozial- und Umweltpolitik werden dargestellt.

Abschließend werden die Trends in der Entwicklung von Produktion und Produktivität aufgezeigt sowie Überlegungen zur sozialen Gleichheit von Landwirten und Nichtlandwirten angestellt.

Recent orientations, problems and experiences in rural development in the Federal Republic of Germany in the last decade

Economic growth, lasting unemployment, declining shares of agriculture in income and employment as well as shifts in values formed the socio-economic framework for rural development in the last decade. Decline in the number of farms, increased acreage and herds per farm, pluriactivity, specialization, search for niches - e.g. ecological farming -, shifts in the weights of various functions of rural areas and changes in the role of women characterize the complexity of rural development. Agricultural policy faced to major challenges: Agricultural income policy via price support reached financial bounds and environmental threats on and by agriculture required political action. Basic lines of reorientation in agricultural market, price, income, structural, social and environmental policies are summarized. Finally, production and productivity trends are presented and aspects of social equity between agriculture and the rest of society are discussed.

Literatur

Agrarbericht der Bundesregierung, div. Jahrgänge.

Beck, U.: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. - Frankfurt/M. 1986.

Beusmann, V.: Analyse des landwirtschaftlichen Betriebsgrößenstrukturwandels unter Verwendung eines Markovmodells mit variablen Übergangswahrscheinlichkeiten. - Agrarwirtschaft, Sh 83. Hannover 1980.

Beusmann, V.: Strukturwandel der landwirtschaftlichen Betriebe unter veränderten Rahmenbedingungen. - In: Böckenhoff, E., H. Steinhauser und W. v. Urf (Hrsg.): Landwirtschaft unter veränderten Rahmenbedingungen. - Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 19. Münster-Hiltrup 1982, S. 175-192.

Beusmann, V.: Grundsätzliche Anmerkungen zum Versuch einer Synthese von Wettbewerb und Solidarität in der Sozialen Marktwirtschaft. - Schriftenreihe des Vereins für Agrarwirtschaft e.V., Bd. 42, Neustadt/Aisch 1984, S. 14-22.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Agrarpolitische Schwerpunkte der Bundesregierung seit 1983. "Agrarpolitische Mitteilungen", Nr. 15/1987, vom 15.12.1987.

Hockmann, H.: Zur Ermittlung der totalen Faktorproduktivität in den Agrarsektoren der EG 1975-1984. Ein methodischer Vergleich aus theoretischer und empirischer Sicht. - Agrarwirtschaft 38 (1989), S. 242-250.

Neander, E.: Trends and tendencies in farm management in the light of agricultural and structural developments towards the end of the 20th century. - Report for the 7th session of the FAO/ECE Working Party of Agrarian Structure and Farm Rationalization, Budapest, Sept 30 - Oct 5, 1985.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltprobleme der Landwirtschaft. Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/3613, Bonn 1985.

v. Recum, H.: Dimensionen des Wertewandels. - Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', B 25/84, 23.06.1984, S. 3-13.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, div. Jahrgänge.

Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, div. Jahrgänge.

Süddeutsche Zeitung: Zahl der Immigranten im Zeitablauf. 25.08.1989, S. 23.

Verfasser: Beusmann, Volker, Dr. sc. agr., Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Kommissarischer Institutsleiter: Prof. Dr. E. Neander.