

CIEA 2002

**Die Wichtigkeit, landwirtschaftliche Wissenssysteme
zu verwalten**

**Gérard Viatte, Direktor für Ernährung, Landwirtschaft und Fischerei
OECD, Paris, Frankreich**

Montag, 19. August 2002

**23. INTERNATIONALER LEHRGAN ÜBER DIE BERUFLICHE
AUSBILDUNG UND DAS UNTERRICHTSWESEN IN DER LANDWIRTSCHAFT**

Es freut mich sehr, für dieses wichtige, internationale Seminar, mit dem ich seit vielen Jahren verbunden bin, mich wieder in Grangeneuve zu befinden. Obgleich ich von meiner Stellung als Direktor für Nahrung, Landwirtschaft und Fischerei der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) Ende des Jahres 2001 zurückgetreten bin, blieb ich in engem Kontakt mit der Arbeit dieser Organisation und mit anderen internationalen Tätigkeiten, insbesondere in der Kapazität als speziellen Beraters der FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen) während den letzten Monaten. Dies gab mir die Gelegenheit, meine Verbindungen mit Entwicklungsländern zu verstärken und die Vorbereitungen und Diskussionen des Welternährungs-Gipfels der FAO im Juni 2002 zu verfolgen.

Angesichts dieser Erfahrung, möchte ich mich mit drei Aspekten auseinandersetzen, die sich auf das Management von landwirtschaftlichen Wissenssystemen beziehen und die, für die Politik auf internationaler Ebene, von sehr grosser Bedeutung sind:

1. Nahrungs- und Agrarpolitik werden immer komplexer und sind in zunehmendem Masse mit anderen ökonomischen und sozialen Dimensionen verknüpft. Folglich erfordern sie eine integrierte Annäherung sowohl an inländische Bedürfnisse, als auch auf internationaler Ebene.
2. Die Formulierung und Implementierung der Nahrungs- und Agrarpolitik wird zunehmend ein empfindliches Thema und betrifft mehr und mehr verschiedene Gruppen der Gesellschaft. Deshalb sind neue Verfahren in der Zusammenarbeit gefordert.
3. Um auf diese Herausforderungen zu reagieren, muss sich das landwirtschaftliche Wissenssystem bedeutenden Anpassungen unterziehen. Dies trifft sowohl für die Substanz als auch die Organisation zu.

I. Eine integrierte Annäherung an die Nahrungs- und Agrarpolitik

Die Entwicklungen in der Agrarpolitik während den letzten zehn bis zwanzig Jahren können durch zwei Haupteigenschaften charakterisiert werden:

- erstens wird in allen Gruppen von Ländern in zunehmendem Masse erkannt, dass die Landwirtschaft nicht nur Nahrung zu produzieren hat - obgleich dies bei weitem ihre Hauptzielsetzung bleibt – sondern auch auf viele gesellschaftliche Notwendigkeiten hin reagieren muss;
- zweitens wird die Agrarpolitik zunehmend durch internationale Entscheidungen bestimmt oder wenigstens beeinflusst, was durch die regionale Integration oder durch die weltweiten WTO-Verhandlungen verdeutlicht wird.

Die erste der oben erwähnten Entwicklungen ist in vielen Ländern durch das Konzept der "Multifunktionalität" zum Ausdruck gekommen. Während Ihres Aufenthaltes in der Schweiz werden sie noch oft hören, dass dies schon seit vielen Jahren ein Grundpfeiler der Schweizerischen Agrarpolitik ist. Multifunktionalität ist auch ein Schlüsselkonzept in Ländern wie z.B. Norwegen, Japan, Korea, usw. Vor kurzem wurde sie eines der Hauptelemente im Zusammenhang mit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der EU und wird als Schlüs-

selbestandteil des "Europäischen Landwirtschaftsmodells" betrachtet. Auch Entwicklungsländer schenken den verschiedenen Rollen der Landwirtschaft immer mehr Aufmerksamkeit. Tatsächlich ist der Titel eines gegenwärtig laufenden Projektes der FAO, an dem ich selber teilnehme, "Rollen der Landwirtschaft". Sogar in den Ländern, die sich am Konzept der Multifunktionalität nicht beteiligen, oder sich ihm entgegensetzen, wie z.B. die Vereinigten Staaten von Amerika oder die Mitglieder der „Cairns Group“¹, ist die Rolle der Landwirtschaft, die über die Nahrungsmittelproduktion hinausgeht in den Diskussionen und der Ausarbeitung der Politik wichtiger geworden: So spielen z.B. auch Umweltüberlegungen, die sich auf die Landwirtschaft beziehen, eine zentrale Rolle.

Was die Multifunktionalität an und für sich betrifft, ist es wichtig, das Konzept so klar wie möglich zu definieren und sicherzustellen, dass die Folgerungen der Politik, die sich daraus ergeben, von Belang und wirkungsvoll sind.

Zweifellos spielt die Landwirtschaft eine sehr wichtige Rolle im Bezug auf die Hauptzielsetzungen der heutigen Gesellschaft, wie die Umweltbedingungen, die Pflege der Kulturlandschaft und des kulturellen Erbes, das Gleichgewicht zwischen Stadt und Land usw. In Entwicklungsländern kann die Möglichkeit der Landwirtschaft, ein "Puffer" gegen externe ökonomische Schläge zu sein, sehr wichtig sein (zum Beispiel in Südostasien während der Wirtschaftskrise oder in Ägypten während der Golfkrise). Die Bestimmung, dass die Lebensmittelversorgung der Bevölkerung zu sichern sei, ist auch eines der Hauptziele der Politik. Dies trifft vor allem auf Entwicklungsländer zu und zwar auf nationaler- wie auch auf Haushalts-Ebene. Man kann jedoch argumentieren, dass die Bestimmung der Lebensmittelsicherheit direkt mit der Produktion von Nahrungsmitteln verbunden ist und nicht in sich selbst ein "multifunktionelles" Element sei. Es gibt jedoch indirekte Auswirkungen der Lebensmittelsicherheit, wie z.B. die positiven Konsequenzen auf die Gesundheit oder die Lernkapazität, die mit Sicherheit der Problematik der „Multifunktionalität“ zugeordnet sind.

Die Frage, welche ganz sicher angesprochen werden muss, ist, ob diese verschiedenen "Nichtlebensmittel-" Funktionen der Landwirtschaft wirklich ein mit der landwirtschaftlichen Produktion "verbundenes Produkt" sind, oder ob diese anderen Waren und Dienstleistungen durch andere wirtschaftliche Aktivitäten produziert werden könnten. Die nächste Frage soll feststellen, ob diese anderen Waren und Dienstleistungen durch Marktmechanismen beschaffen werden können (ein gutes Beispiel ist der Tourismus und zwar nicht nur in entwickelten Ländern, sondern auch in Entwicklungsländern), oder ob sie zur Kategorie der "öffentlichen Güter" gehören und folglich eine Regierungsintervention rechtfertigen. In diesem letzten Fall ist die abschliessende Frage, welche Art von Politiken für die Unterstützung der Bereitstellung öffentlicher Güter am wirkungsvollsten sein würden. In den meisten Fällen ist eine spezifische „Zielpolitik“, z.B. in den Bereichen der Umwelt- oder Landwirtschaftspolitik, wahrscheinlich geeigneter um dieses Ziel zu erreichen, als eine allgemeine Stützungspolitik, die mit einem bestimmten Produkt verbunden ist. Dies hat sehr wichtige Folgerungen für die Politik, insbesondere im Zusammenhang mit internationalen Verhandlungen: Wenn das Konzept der Multifunktionalität verwendet wird, um gezielte, "entkoppelte" nicht-produktions- und nicht-handelsverzerrende politische Linien zu entwickeln, wird es von allen Ländern viel besser akzeptiert, einschliesslich der Ausfuhrländer. Wenn Multifunktionalität andererseits zur Rechtfertigung der Aufrechterhaltung von Produktionsstützung oder grenzschützender Massnahmen verwendet wird, wird sie weiterhin auf starken Widerstand seitens der Ausfuhrländer stossen; dies mit der Begründung, dass sie mit der allgemeinen Verpflichtung, den landwirtschaftlichen Handel zu liberalisieren, nicht vereinbar sei.

¹ Die "Cairns-Group" ist ein Zusammenschluss von 18 landwirtschaftlichen Ausfuhrländern (Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, Colombien, Costa Rica, Fiji, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay), welche ein Drittel der landwirtschaftlichen Welt-Exporte tätigen (Übers.).

Dieses führt uns zum zweiten Merkmal der neueren Politiktendenzen, d.h. die "Internationalisierung" der Agrarpolitik, welche ein Teil des gesamten Prozesses der Weltwirtschafts-globalisierung darstellt. Bis zum Agrarabkommen, das Teil der GATT- Marrakesch-Vereinbarung am Ende der Uruguay-Runde 1994 war, war der landwirtschaftliche Sektor in hohem Grade vom generellen Prozess der Handelsliberalisierung ausgeschlossen. Die Marrakesch-Vereinbarung führte zum ersten Mal Disziplinen ein, welche den Marktzugang, Exportkonkurrenz (Exportsubventionen) und inländische Unterstützung, mit speziellen Bestimmungen für Entwicklungsländer betreffen und beinhaltete auch eine Vereinbarung über gesundheitliche und phytosanitäre Massnahmen (SPS). Die konkrete Auswirkung der Verwirklichung dieser Verpflichtungen ist im allgemeinen begrenzt und hat generell den Entwicklungsländern nicht bedeutende Vorteile gebracht. Der fortwährende Prozess der WTO-Verhandlungen seit der Doha-Erklärung² vom November 2001, liefert zweifellos eine Gelegenheit, die Disziplinen der drei „Pfeiler“ der Vereinbarung von Marrakesch zu verstärken: Was den Marktzugang betrifft, wurde erkannt, dass die Einfuhrzölle, welche für Agrarerzeugnisse viel höher liegen als für Industrieprodukte, weiter gesenkt werden müssen; übereinstimmend wird festgestellt, dass Exportprämien eine Handelsmassnahme darstellen, die in höchstem Grade zu einer Verzerrung führen und die erheblich verringert oder sogar ganz beseitigt werden sollten. Was die Inlandstützung betrifft, ist die Hauptfrage eine Übereinkunft darüber, welche Art von Stützung wirklich "entkoppelt" und nicht „marktverzerrend“ ist d.h. ob die gegenwärtigen Ausnahmen der „Green-Box“ erweitert werden könnten oder nicht. Zusätzlich werden die Hauptschwierigkeiten wahrscheinlich in den sogenannten "neuen Gebieten" wie Lebensmittelsicherheit, Ursprungsbezeichnungen, Marktkonkurrenz, Staatshandel usw. entstehen. Auf jeden Fall ist der WTO-Prozess der Hauptantrieb, welcher die Landwirtschaft in zunehmendem Masse von internationalen Entscheidungen abhängig machen wird.

Diese zwei Haupttendenzen haben bedeutende Konsequenzen für das landwirtschaftliche Wissenssystem (AKS). Erstens - wenn man akzeptiert, dass die Landwirtschaft einen "multifunktionalen Charakter" hat - muss das AKS in zunehmendem Masse mit anderen Wissenssystemen verknüpft werden. Das offensichtlichste Beispiel ist die Verknüpfung mit Umwelt, Ökologie und anderen Biowissenschaften im allgemeinen. Zweitens muss das AKS seine Aufmerksamkeit vermehrt auf internationale Entwicklungen lenken, da diese in zunehmendem Masse auf den inländischen Lebensmittelsektor und den landwirtschaftlichen Sektor einwirken. Allgemeiner, müssen die Dimensionen der Politik durch das AKS vermehrt berücksichtigt werden. Im dritten Teil dieser Darstellung kommen wir wieder auf diese Konsequenzen zurück.

II. Vermehrte Zusammenarbeit bei der Formulierung und Implementierung der Politik

Wie zuvor erwähnt, als wir die „Multifunktionalität“ der Landwirtschaft erörterten, sind Fragen der Lebensmittel und der Landwirtschaft zu einem der Hauptanliegen der heutigen Gesellschaft geworden. Dies ist eine grosse Herausforderung für alle Personen, die im landwirtschaftlichen Sektor beschäftigt sind, aber auch eine Riesenchance, um sicherzustellen, dass Lebensmittel und Landwirtschaft die ihnen zustehende Bedeutung einnehmen. Auf internationaler Ebene, war genau dies die Zielsetzung des FAO-Welternährungs-Gipfels, der im Juni 2002 stattfand. Es ist in der Tat wichtig, zu versichern, dass die Landwirtschaft ganz oben auf der politischen Agenda bleibt, und insbesondere die inländische und internationale Unterstützung von Investitionsprogrammen erhält, die benötigt wird, um Hunger und Unterernährung zu beseitigen.

Die Tatsache, dass sich die Gesellschaft im allgemeinen mit verschiedenen Aspekten von Lebensmitteln und Landwirtschaft beschäftigt, bedeutet, dass alle "Interessierten" in die

² 4. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im November 2001 in Doha, der Hauptstadt des Golfemirates Katar (Übers).

Formulierung und Implementierung der Politik mit einbezogen werden müssen. Es ist nicht überraschend, dass die Landwirtschaft, gemeinsam mit der Umwelt, diejenigen Sektoren sind, in welchen nichtstaatliche Organisationen am aktivsten sind. Die Diskussionen rund um nichtstaatliche Organisationen sind am sichtbarsten und angespanntesten; sie sind aber auch von einer viel globaleren Natur. Die Verbraucher, die Lebensmittelindustrie und der Einzelhandel sind die Hauptpartner, welche, zusammen mit den Landwirten, am Prozess der Formulierung politischer Fragen, die ausnahmslos - für alle Mitglieder der Gesellschaft - von Interesse sind, beteiligt sein müssen, z.B. Fragen, welche die Lebensmittelsicherheit oder die Umwelt betreffen. Es ist ermutigend zu beobachten, dass trotz der Meinungsverschiedenheiten und unumgänglichen Spannungen zwischen den verschiedenen Mitgliedern des Nahrungsmittelsektors, eine bessere Übereinstimmung unter ihnen bezüglich der Hauptinteressen herrscht. Ein interessantes Beispiel neueren Datums ist die "nachhaltige Landwirtschaftsinitiative", welche von den drei wichtigsten Firmen in der Nahrungsmittelherstellung (Danone, Nestlé und Unilever) an die Hand genommen wurde.

Die politische Schlüsselfrage ist, wie man diesen Prozess der Zusammenarbeit zwischen allen Partnern organisiert, insbesondere die Definition der jeweiligen Rolle der Parlamente, die die entscheidende gesetzgebende Autorität haben und den lockereren Beratungen zwischen den verschiedenen nichtstaatlichen Organisationen einerseits und zwischen nichtstaatlichen Organisationen und Regierungen andererseits. Dieses ist eines der Hauptprobleme, welches die Organisation der Politik moderner Staaten betreffen. Es ist klar, dass die traditionelle Organisation der demokratischen Staaten, welche sich auf die drei Bestandteile der Gesetzgebung, des Vollzuges und der Justiz stützen, wie von Montesquieu vor Jahrhunderten definiert, immer noch gesetzliche Gültigkeit hat. Sie ist jedoch viel komplexer geworden, da das Volk die Notwendigkeit spürt, auch ausserhalb des formellen parlamentarischen Prozesses gehört zu werden.

Man kann argumentieren, dass diese Art von Politikproblematik weit über AKS hinaus geht. Sie ist tatsächlich eine breitere Streitfrage; ihre Verknüpfung mit AKS ist jedoch offensichtlich. Von der Tradition her, wurde AKS hauptsächlich von Regierungen, welche von Organisationen der Landwirtschaft beraten wurden, entwickelt; dies aus der Erachtung, dass Landwirte die einzigen "Kunden" von AKS seien. Heutzutage, sollte AKS nicht nur als den Landwirten, sondern auch generell den Verbrauchern und der Bevölkerung dienend, betrachtet werden. Dies kann die Organisation des AKS erschweren, da AKS auf viel umfangreichere Bedürfnisse hin reagieren muss als zuvor und manchmal schwierige Entscheidungen getroffen werden müssen, um die Prioritäten des AKS zu definieren. Dies insbesondere, wenn die Regierung dem privaten Sektor mehr Verantwortung im Finden des notwendigen Gleichgewichtes und der Kompromisse zwischen den verschiedenen Interessen überlassen will. Wenn dies einerseits bedeutet, dass die Aufgabe der AKS-Institutionen schwieriger ist, bedeutet es aber auch, dass ihr Umfeld herausfordernder, interessanter und unabhängiger geworden ist. Zusammenfassend und vereinfacht, können die Veränderungen, welchen sich das AKS unterziehen muss, folgendermassen ausgedrückt werden: Das AKS sollte heutzutage der Gesellschaft allgemein und nicht nur einer Bevölkerungsgruppe, d.H. den Landwirten, dienen.

III. Die Herausforderungen, welche das AKS betreffen

Das ganze CIEA-Seminar wird eine wichtige Gelegenheit liefern, die Implikationen dieser Entwicklungen für das AKS zu besprechen. Es wäre folglich anmassend, in dieser ersten Eröffnungssitzung gleich Schlussfolgerungen zu ziehen. Gleichwohl möchte ich Ihnen für Ihre weiteren Diskussionen einige Anmerkungen hinterlassen, welche selbstverständlich nicht das ganze Gebiet erschöpfen:

Erstens, wird das Wissenssystem in allen Wirtschaftssystemen und Gesellschaftsgruppen einer der Hauptantriebe für Wirtschaftswachstum und Sozialentwicklung sein. Theoretisch findet dies mit Leichtigkeit allgemeine Zustimmung, es sollte jedoch in die Praxis umgesetzt werden, indem einerseits die notwendigen öffentlichen und privaten Mittel zur Verfügung gestellt werden und andererseits die leistungsfähigste Weise, diese zwei Finanzquellen zu kombinieren - abhängig von der spezifischen Situation der Länder – gefunden wird. Selbst wenn aus makroökonomischen Gründen Druck besteht, die Staatsausgaben zu verringern, sollten Forschung und Bildung nicht die Hauptsektoren sein, welche durch die Sparmassnahmen beeinträchtigt werden. Dies ist auch auf internationaler Ebene zutreffend, wo Forschung und Bildung eine Hauptpriorität der internationalen Zusammenarbeit bleiben sollten – wie das gegenwärtige Seminar oder, mehr allgemein, die Tätigkeiten des CGIAR im Agro-Lebensmittelsektor, bezeugen.

Zweitens, ist die Notwendigkeit, der Forschung und Bildung im Agro-Lebensmittel Sektor einen hohen Stellenwert einzuräumen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt besonders angebracht, da nach den enttäuschenden Resultaten der letzten Jahren die moralische und ökonomische Verpflichtung besteht, einen entscheidenden Fortschritt in der Verringerung von Hunger und Unterernährung zu erzielen. Diese Priorität wird sogar noch offensichtlicher, wenn man die verschiedenen Erwartungen der Gesellschaft allgemein, die sie an die Landwirtschaft, das Gebiet der Lebensmittelsicherheit, die Umwelt, die ländliche Entwicklung, die Kulturlandschaft, die Kultur, usw. stellt, in Betracht zieht.

Drittens, sollte folglich das AKS in die anderen Segmenten des Wissenssystems, insbesondere in diejenigen der Biowissenschaften, enger integriert werden. Die Organisation der Forschungs- und Bildungs-Systeme muss aus diesem Gesichtspunkt überprüft werden. Dies wird wahrscheinlich nicht einfach sein, da eine solche Überprüfung eine Anzahl erworbener Rechte (oder mindestens feststehender Traditionen) in Frage stellt; um zu überleben, gibt es jedoch für das AKS keinen anderen Weg, als eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Elementen des Wissenssystems zu akzeptieren.

Viertens, sollten Forschung, Bildung und zugeordnete Gebiete genauer in ein zusammenhängendes, umfassendes landwirtschaftliches Wissenssystem integriert werden. In den meisten Ländern – sowohl in entwickelten Ländern als auch in Entwicklungsländern - können in dieser Richtung bedeutende Fortschritte beobachtet werden, dies sollte jedoch ein konstantes Ziel bleiben. Keines der drei Glieder der Kette sollte gegenüber den anderen vorrangig behandelt werden. Selbst wenn man bedenkt, dass die Forschung der "Ausgangspunkt" der "Wissenskette" ist, können zugeordnete Gebiete und Bildung den Forschern sehr interessante Rückmeldungen liefern.

Fünftens, sollte AKS "greifbare Wissenschaften" und "menschliche Wissenschaften", insbesondere ökonomische, soziale und sogar kulturelle Wissenschaften, zusammenfassen. Die Trennlinie zwischen diesen zwei Gruppen von Wissenschaften scheint in der gegenwärtigen Gesellschaften überholt zu sein. Gleichzeitig sollte AKS enger in den Politikprozess mit einbezogen werden, damit die Macher der Politik und diejenigen Personen, die im Bereich des AKS tätig sind, vermehrt aufeinander einwirken können. Dieses bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Unabhängigkeit des AKS eingeschränkt wird, aber die Bereitschaft, auf die Fragen der öffentlichen Körperschaften und der Gesellschaft als Ganzes zu reagieren.

Zusammenfassend, zu einer Zeit, in der der Agro-Lebensmittelsektor in der gegenwärtigen Gesellschaft eine Hauptrolle spielt und von der ganzen Bevölkerung stärker beachtet wird, kann und sollte das AKS dem Agro-Lebensmittelsektor helfen, auf diese Herausforderungen zu reagieren. Dieses ist für alle Teilnehmer des Seminars, das hier stattfindet, eine faszinierende Aufgabe.

Gr