

Die Agrarwende – Neuanfang oder Seifenblase?

von Volkhard Wille

Der erste im November 2000 amtlich festgestellte BSE-Fall in Deutschland löste eine stürmische Medienberichterstattung und eine intensive Debatte über die Agrarpolitik aus. Das Auftreten der Maul- und Klauenseuche im Frühjahr 2001 verlängerte noch einmal die Phase der tagespolitischen Dominanz der Agrarpolitik und vertiefte den Wunsch großer Teile der Bevölkerung nach grundlegenden agrarpolitischen Veränderungen.

Die Agrarpolitik wurde in den letzten Jahrzehnten von einem kleinen Kreis von Funktionären der Landwirtschaft, der nachgelagerten Bereiche in der verarbeitenden Industrie sowie dem Handel und den Fachpolitikern der großen Parteien geprägt. Dabei gab es keinen grundsätzlichen Disput über die Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik. Das hat sich mit dem Amtsantritt von Renate Künast geändert und findet derzeit auch in anderen europäischen Ländern Parallelen. Damit ist eine Diskussion über das Leitbild der zukünftigen Landwirtschaft verbunden, die gerade erst begonnen hat und derzeit noch eine Reihe wichtiger Fragen offen lässt.

Nachfolgend werden die bisherigen Veränderungen in der Agrarpolitik bewertet. Darauf aufbauend wird skizziert, in welchem Korridor sich die zukünftige Agrarpolitik wahrscheinlich entwickeln wird: Welche der eingeleiteten Reformen sind zwangsläufig und unumkehrbar, welche sind im Rahmen der zukünftigen politischen Weichenstellung auf internationaler, EU- und Bundesebene noch offen und durch die Arbeit von Politik und Verbänden zu beeinflussen? Werden die tiefgreifenden Reformabsichten Bestand haben oder werden sie wie so viele Ansätze früherer Jahre wieder „versanden“?

Gesellschaftliche Ursachen der Agrarwende

Jahrhunderte lang war die Landwirtschaft von zentraler Bedeutung für das Überleben der Menschen, die Stabilität von Regierungen und die wirtschaftliche Leistungskraft einzelner Länder. Landwirtschaftliche Misere konnten Hungersnöte auslösen und Regierungen in ernsthafte Schwierigkeiten

stürzen. Die Agrarpolitik und die Unterstützung der Landwirtschaft war daher immer von hoher politischer Priorität und eine Sonderbehandlung der Landwirtschaft war gesellschaftlich akzeptiert. Seit den siebziger Jahren setzte hier jedoch ein tiefgreifender Wandel ein: Eine ausreichende Versorgung mit Lebensmitteln wurde selbstverständlich (und die Überproduktion ein Ärgernis) und die wirtschaftliche Wertschöpfung erfolgte zum ganz überwiegenden Teil in der Industrie und im Bereich der Dienstleistungen.

In einem kontinuierlichen Prozess haben sich in den letzten Jahren die gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft verändert. Neben der Produktion und Bereitstellung von gesunden Lebensmitteln werden heute weitere Anforderungen an die Landwirtschaft gestellt: der Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaften und der Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenarten sowie die Einhaltung von Tierschutz- und Umweltstandards. Die Erfüllung dieser gesellschaftlichen Erwartungen ist eine wesentliche politische Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung der Landwirtschaft mit Steuergeldern.

Spätestens seit Mitte der siebziger Jahre wurden die Defizite der landwirtschaftlichen Intensivierungspolitik immer offensichtlicher: Ausräumung vielfältiger Kulturlandschaften, bedrohlicher Rückgang der typischen Tier- und Pflanzenarten der Agrarlandschaften, Tierschutzdefizite, Umweltbelastungen und nicht zuletzt erhebliche Probleme für die Entwicklung ländlicher Räume durch den landwirtschaftlichen Strukturwandel. Fast 40 Jahre schaffte es die eingespielte Lobby von Landwirtschaftsverbänden, Agrarpolitik und Agrarverwaltung, den offensichtlichen Reformbedarf zugunsten der wirtschaftlichen und politischen Ziele einer kleinen Bevölkerungsgruppe abzuwehren. In gigantischem Ausmaß wurden Steuergelder zur Finanzierung einer gesellschaftlich nicht akzeptierten Politik verwendet.

Viele Skandale der letzten Jahre haben einen wachsenden Bevölkerungskreis für die Fehlentwicklungen in der Agrarpolitik sensibilisiert: Hormone in der Kälbermast, Nitrat- und Pestizidrückstände im

Grundwasser, Dioxin in Hühnereiern. Aber erst die sogenannte BSE-Krise führte zu einem schlagartigen Wandel des öffentlichen Bewusstseins und diente als Projektionsfläche für die verlorengegangene Akzeptanz der Gesellschaft in Hinblick auf die derzeitige Agrarpolitik. Völlig zu Recht wurde dieses Ereignis vom Generalsekretär des Deutschen Bauernverbandes (DBV) als „Dammbruch“ gewertet. Eine derartige Entwicklung lässt sich nicht mehr zurückdrehen und führt zwangsläufig zu dauerhaften Veränderungen der Rahmenbedingungen.

Ohne dass dies der breiten Öffentlichkeit richtig bewusst geworden ist, hat die Bundesregierung im Frühjahr 2001 auf dem Feld der Agrarpolitik eine tiefgreifende Wende eingeläutet – im Vergleich zu allen Vorgängerregierungen, zu anderen Politikbereichen und mit weitreichenden Auswirkungen auf die europäische Agrarpolitik.

Leitbilder der Agrarpolitik

Das alte Leitbild der Agrarpolitik lässt sich mit den Stichworten Intensivierung, Strukturwandel, Industrialisierung und zunehmender Weltmarkt-orientierung umschreiben. Mit den klassischen Instrumenten der Betriebswirtschaft wie Spezialisierung und Größenwachstum wurde versucht, die landwirtschaftliche Produktion anzukurbeln und effizienter zu gestalten. Die Einbindung der Landwirtschaft in natürliche Kreisläufe und die Tatsache, dass man mit lebenden Geschöpfen zu tun hat, wurde dabei in immer stärkerem Maße ignoriert. Letztlich wurden Tiere – z. B. Schweine – wie Autos behandelt, deren Produktion man auf Produktionsstätten in ganz Europa verteilt. Die „Zwischenprodukte“ – wie Ferkel und Zuchttiere – werden im Rahmen von Tiertransporten durch ganz Europa gefahren und der Ort der Endfertigung (Schlachtung) wird dabei nach Subventionsgesichtspunkten ausgewählt. Der Begriff der „Agrarfabrik“ steht als Synonym für diese Form der Landwirtschaft, wobei weniger die Größe als vielmehr die enge Verkettung von Futtermittelherstellern, Chemie- und Pharmaindustrie, Mastbetrieben, Lager- und Vermarktungswirtschaft kennzeichnend ist. Eine ökologische Landwirtschaft wurde bisher vom Mainstream der Agrarpolitik nur als Nischenlösung betrachtet – ähnlich dem Nebenerwerb oder Formen der multifunktionalen Landwirtschaft (Tourismus, Energieerzeugung). Dabei wird häufig gerne übersehen, dass der ökologische Landbau betriebswirtschaftlich eine ernst zu nehmende Alternative ist und aufgrund

der vernachlässigten Forschung in diesem Bereich in den letzten 50 Jahren noch erheblich größere Optimierungspotenziale hat als der konventionelle Landbau.

Die grundlegenden Anforderungen an die zukünftige Agrarpolitik werden durch folgende Eckpunkte umrissen:

1. Landwirtschaft in Einklang mit der Natur (Naturwirtschaft);
2. Achtung vor Mitgeschöpfen durch artgerechte Tierhaltung;
3. Angemessenes Einkommen der landwirtschaftlichen Beschäftigten und erträgliche Arbeitsbedingungen;
4. Handelspolitisch fairer Umgang mit allen Staaten der Welt, insbesondere den Entwicklungsländern.

Für einen Umweltverband wie den NABU sind die Umwelt- und Naturschutzanforderungen an die Landwirtschaft von besonderem Interesse. Dazu gehören der Erhalt der Umweltmedien Boden, Wasser und Luft, die Beachtung der Stoffkreisläufe in der Natur (insbesondere bei Nährstoffen), der Erhalt der Biologischen Vielfalt und die Vermeidung schädlicher Emissionen.

Das Leitbild der „neuen“ Agrarpolitik wird derzeit erst in Grundzügen erkennbar. Wichtige Grundsatzfragen sind noch nicht geklärt und bedürfen einer gesellschaftlichen Diskussion und politischen Entscheidung. Dass in Zukunft die „multifunktionale Landwirtschaft“ eine wesentlich größere Bedeutung erlangen wird, ist unstrittig. Dieser Begriff reicht aber zur Skizzierung der neuen Agrarpolitik nicht aus. So werden wichtige Fragen zur Rolle der Bio- und Gentechnologie und die Konsequenzen der Einsicht, dass die Landwirtschaft im Gegensatz zu anderen Wirtschaftsbereichen unmittelbar in die Kreisläufe der Natur eingebunden ist und der Umgang mit Lebewesen besonderen ethischen Anforderungen entsprechen muss, damit nicht beantwortet. Außerdem bleiben viele Fragen wie z. B. die Einbettung der deutschen und europäischen Landwirtschaft in den Weltmarkt und die damit verbundenen handelspolitischen Fragen weitgehend offen.

Für die Befürworter einer Neuorientierung der Agrarpolitik sind weitere Punkte zu klären. Dazu gehört z. B. die Frage, ob das Leitbild einer „bäuerlichen Landwirtschaft“ noch zukunftsfähig ist. Ferner sollte kritisch überprüft werden, in welchem

Umfang die Verbrauchernachfrage als Motor der Agrarwende dienen kann. Die zeitweise überhöhte Erwartung, über das Konsumentenverhalten dauerhafte Veränderungen in der Agrarpolitik zu erzwingen, droht ansonsten die anderen Instrumente einer Verbraucher- und Landwirtschaftspolitik zu sehr in den Hintergrund zu drängen.

Nicht zuletzt muss der Begriff der „Wettbewerbsfähigkeit“ geklärt werden. Bei einem weltweiten Subventionswettbewerb im Bereich der Agrarprodukte und bei unterschiedlichen ethischen Wertvorstellungen z. B. im Tierschutz wird die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe häufig zu einem wichtigen Feld der politischen Diskussion.

Aktuelle Handlungsfelder der Agrarpolitik

Eine Wende in der Agrarpolitik ist ein Projekt, das mindestens ein Jahrzehnt zur Umsetzung braucht. Während im Bereich der nationalen Agrarpolitik kurzfristig zumindest einige Veränderungen vorgenommen werden können, wird das Umsteuern auf EU-Ebene etwas länger dauern. Erste Gelegenheit dazu könnte der Midterm-Review der Agenda 2000 im Jahr 2003 sein. Spätestens mit der Neuformulierung der europäischen Agrarpolitik im Jahr 2006 kann dann die Agrarwende vollendet werden.

Diesem zeitlichen Ablauf entsprechend wurden im Jahr 2001 vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) eine Reihe von Einzelmaßnahmen in Angriff genommen, die vor allem die Möglichkeiten der nationalen Agrarpolitik sowie die noch nicht ausgeschöpften Angebote der EU-Agrarpolitik betrafen:

1. Die **Reform der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)**. Hier wurde eine Vielzahl neuer Fördertatbestände zur Entwicklung einer multifunktionalen Landwirtschaft geschaffen und Kriterien wie z. B. artgerechte Tierhaltung als Bewilligungsvoraussetzung eingeführt. Die von den Umweltverbänden geforderte vollständige Streichung verschiedener Tatbestände wie Flurbereinigung, ländlicher Wegebau, Wiederaufforstungen und Leistungsprüfungen sind aber noch am Widerstand der Mehrheit der Bundesländer gescheitert. Angesichts einer beginnenden Grundsatzdiskussion über die Gemeinschaftsaufgaben wird die von den Umweltverbänden gewünschte Konzentration der Fördermittel auf die Kernbereiche der Agrarwende die einzige

Möglichkeit sein, überhaupt eine politische Mehrheit für die Fortsetzung dieses Finanzierungsinstrumentes zu bekommen.

2. Ab dem 1.1.2003 wird in Deutschland voraussichtlich die **Modulation** eingeführt. Dann sollen die Prämienzahlungen der EU um 2 % gekürzt werden, wobei ein Freibetrag von 20.000 DM je Betrieb gilt. Die dadurch einbehaltenen Finanzmittel werden mit nationalen Geldern kofinanziert und für Agrarumweltprogramme und einen Erschwernisausgleich ausgegeben. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass dies nur ein symbolischer Einstieg in die Modulation ist. Die Möglichkeiten der Modulation (gemäß der EU-Verordnung bis zu 20 % der Direktzahlungen) werden nur zu einem Bruchteil ausgeschöpft. Auch hier arbeitet die Mehrheit der Bundesländer und der Bauernverband gegen die Reform. Strategisch geht es um eine Umschichtung der Direktzahlungen (1. Säule) zu den Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (2. Säule).
3. Bei der Durchsetzung einer **artgerechten Tierhaltung** spielen die verschiedenen Tierhaltungsverordnungen eine wichtige Rolle. Das BMVEL legte im Frühjahr eine sehr fortschrittliche Legehennen-Verordnung vor, die mittelfristig ein völliges Verbot der Käfighaltung vorsieht. Die meisten Bundesländer sind auch hier – neben dem Geflügelzuchtverband und dem Bauernverband – in der Bremserrolle. Ob es gelingt, diesen fortschrittlichen Entwurf durchzusetzen, ist zur Zeit noch völlig offen. Dabei muss in Deutschland die Frage beantwortet werden, in welchem Maße man über die derzeitigen Regelungen der EU hinausgehen will und somit ggf. Wettbewerbsverzerrungen mit eventuellen Betriebsverlagerungen in Kauf genommen werden. Andererseits bietet die Profilierung über die Produktqualität eine neue Möglichkeit der Positionierung am Markt. Diese Möglichkeit wird aber weniger für die großen „Agrarfabriken“ als vielmehr für die kleinen und mittleren Familienbetriebe in Frage kommen.
4. Ausgelöst durch den Zusammenbruch des Rindfleischmarktes in Folge der BSE-Diskussion verlagerte sich die Fleischnachfrage der Verbraucher vor allem in den Bereich Schweine- und Geflügelfleisch. Dadurch setzte ein regelrechter Boom beim Bau neuer Anlagen zur Schweine- und Geflügelmast ein; Ställe,

die den Begriff der „Agrarfabrik“ rechtfertigen. Der NABU hat schon im März 2001 von der Bundesregierung eine kurzfristige **Änderung des Baugesetzbuches** gefordert, um derartigen Bauanträgen die rechtliche Grundlage zu entziehen. Der zuständige Bundesbauminister Bodewig ist allerdings bis zum Oktober 2001 noch nicht tätig geworden.

5. Im März 2001 beschloss die Agrarministerkonferenz eine **Reform der Dünge-Verordnung**. Die Stickstoffüberschüsse durch die Landwirtschaft haben sich in den letzten Jahren nicht verändert und mehrere Untersuchungen belegen, dass es ein großes Vollzugsdefizit bei der Umsetzung der Dünge-Verordnung gibt. Damit wird erneut eine Grundsatzdiskussion über die Instrumente der Agrarpolitik notwendig: Welche Ziele können über das Ordnungsrecht und welche über Anreizinstrumente wie Förderung und Abgaben erreicht werden?
6. Der **Pflanzenschutz** konzentrierte sich bisher weitgehend auf den chemischen Pflanzenschutz, wobei die wirtschaftlichen Belange der chemischen Industrie und der Anwender nach Einschätzung des NABU eine starke Beachtung fanden. Der NABU fordert daher auch im Pflanzenschutz eine grundlegende Agrarwende, die mit einer Überprüfung aller zugelassenen Wirkstoffe und mit einer verstärkten Förderung des nicht-chemischen Pflanzenschutzes beginnen sollte. Das kurzfristige Verbot des umstrittenen Pestizids *Brestan flüssig* lässt hoffen, dass auch im Pflanzenschutz in Zukunft Verbraucher- und Umweltschutz im Mittelpunkt stehen. In diesem Zusammenhang kommt auch der Neuordnung der beteiligten Behörden, insbesondere der Biologischen Bundesanstalt (BBA), eine große Bedeutung zu, um Umwelt- und Verbraucherinteressen zukünftig besser im Zulassungsprozess zu berücksichtigen.
7. Damit der Verbraucher bewusste Kaufentscheidungen treffen kann, ist eine klare und verbindliche Kennzeichnung der ökologisch hergestellten Produkte notwendig. Mit der **Einführung eines Öko-Siegels** hat das BMVEL eine wesentliche Voraussetzung dafür geschaffen. Ergänzt werden könnte diese „Positivkennzeichnung“ zumindest in einigen Bereichen durch eine „Negativkennzeichnung“, indem man z.B. Eiern aus Käfighaltung einen unmissverständlichen Stempel „aus Käfighaltung“ aufdruckt.

8. Nächster Schritt muss eine **Reform des Agrarmarketings** sein, das insbesondere eine kontinuierliche und intensive Öffentlichkeitsarbeit für ein bewusstes Verbraucherverhalten zugunsten umweltverträglicher Landwirtschaft und artgerechter Tierhaltung umfasst. Dazu gehört dann auch eine Reform der Centralen Marketingagentur CMA.
9. Der Handel und das verarbeitende Gewerbe spielten in der bisherigen Entwicklung eine unrühmliche Rolle, da sie über den Preisdruck auf die Landwirtschaft die Hauptverantwortung für den scharfen Intensivierungs- und Industrialisierungskurs in der Landwirtschaft tragen. Gerade im Bereich der Tierhaltung wurde dadurch z. B. die den Tierschutz missachtende Massentierhaltung gefördert. Der Gesetzgeber ist gefordert, eine **umfassende Verantwortung des Handels und des verarbeitenden Gewerbes für die Prozess- und Produktqualität** gesetzlich zu verankern, so dass in Zukunft vom Handel ein Druck in Richtung Qualität ausgeübt wird.
10. Das politische Ziel von Ministerin Künast ist es, in 10 Jahren 20% der Betriebe auf ökologische Wirtschaftsweise umzustellen. Um dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, ist die Aufstellung und Durchführung eines **Aktionsprogramm Öko-Landbau** notwendig. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern zeigen, dass ein kontinuierlicher Ausbau des Öko-Landbaus nur erreicht werden kann, wenn die verschiedenen Maßnahmen wie Umstellungshilfen, Aufbau von Vermarktungsstrukturen und umfassende Öffentlichkeitsarbeit aufeinander abgestimmt und konsequent umgesetzt werden. Das BMVEL bereitet zur Zeit entsprechende Aktivitäten unter Einbeziehung der verschiedenen Verbände vor.

Die zuvor geschilderten inhaltlichen Ziele einer reformierten Agrarpolitik werden sich aber nicht ohne eine grundlegende Reform der beteiligten Organisationen, Wirtschaftsbereiche und Behörden erreichen lassen. Nur wenn die verkrusteten Strukturen der alten Agrarpolitik aufgebrochen werden, haben neue Projekte der Agrarpolitik eine Chance. Dazu gehört z. B. die Reform der Landwirtschaftskammern, der CMA und eine konsequente Entflechtung von verbandlichen und staatlichen Strukturen.

Szenario

In den zurückliegenden Jahren hat sich die Landwirtschaft in den einzelnen Regionen Deutschlands sehr unterschiedlich entwickelt: Während in den Gunststandorten der Norddeutschen Tiefebene und der Bördelandschaften eine starke Intensivierung und Spezialisierung stattgefunden hat, ist der Anteil der multifunktionalen Landwirtschaft, die im Tourismus, der Energieerzeugung oder der Landschaftspflege weitere Standbeine hat, in den Mittelgebirgsregionen deutlich höher. Andere Grenzertragsstandorte wurden ganz aus der landwirtschaftlichen Nutzung herausgenommen. Der Ausbau der multifunktionalen Landwirtschaft außerhalb der landwirtschaftlichen Gunsträume dürfte unabhängig von der Landwirtschaftspolitik der nächsten Jahre weiter fortschreiten. Diese Entwicklung dürfte um so stärker ausfallen, je mehr Gelder von der ersten in die zweite Säule der Agrarpolitik verlagert und zur Entwicklung des ländlichen Raumes ausgegeben werden.

Die Kernfrage der zukünftigen Agrarpolitik kreist um den Umgang mit der heutigen Intensiv-Landwirtschaft: Was passiert mit den Tierhaltungsbetrieben, die weder Kriterien der Artgerechtigkeit erfüllen noch über eine angemessenes Flächenangebot zur Ernährung der Tiere sowie zur Gülleentsorgung verfügen?

Was passiert mit den Garten- und Ackerbaubetrieben, die einseitig auf den chemischen Pflanzenschutz ausgerichtet sind und in oft ausgeräumten Agrarlandschaften produzieren?

Die derzeitige Politik von Ministerin Künast setzt diesen Betrieben nicht nur klare Grenzen, sondern beginnt auch mutig mit der Umgestaltung – beispielhaft seien hier das geplante Verbot der Käfighaltung von Legehennen und die Bindung von Investitionsbeihilfen der GAK an Kriterien der artgerechten Tierhaltung genannt. Allerdings blockieren oder bremsen Landesregierungen fast jeder politischen Couleur diesen Kurs. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich bei einer BMVEL-Leitung durch eine andere Partei der derzeitige Kurs verlangsamt oder sogar zum Stillstand kommt.

Das extremste Gegenmodell wäre sicherlich eine rein an den Prinzipien des freien Marktes ausgerichtete Landwirtschaftspolitik, die die Aspekte

von Natur und Umwelt sowie Tiergerechtigkeit weitgehend ignoriert. Das würde dazu führen, dass die Intensivierung und der Strukturwandel in den landwirtschaftlichen Gunsträumen voranschreitet.

Resümee

Die im Frühjahr 2001 von der Bundesregierung eingeleitete Agrarwende ist mit Sicherheit keine Seifenblase, sondern unter Umständen der Anfang einer der bedeutendsten Reformen dieser Regierung. Wird diese Politik konsequent und langfristig fortgesetzt, könnte sie sich rückblickend zu der historisch wichtigsten Reform der rot-grünen Bundesregierung entwickeln. Der NABU wird diese Politik konstruktiv begleiten.

Literatur

1. Born, H. (2001): BSE-Krise – ein politischer Dammbruch. Deutsche Bauernkorrespondenz 12/2000.
2. Bundeskanzleramt (2001): Vorschläge für eine verbraucherorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik, für eine andere Landwirtschaft.
3. Ehrke, Michael (2001): Frisch auf den Tisch ... Die BSE-Krise, die europäische Agrarpolitik und der Verbraucherschutz. Analysepapier des Referat Internationale Politikanalyse in der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung.
4. Myrdal, Janken (2001): Die neue Produktion der Landwirtschaft. Vortrag anlässlich eines deutsch-schwedischen Seminars zur Agrarpolitik.
5. NABU (2001): Anforderungen an eine neue Verbraucher- und Agrarpolitik der Bundesregierung aus Sicht des NABU.
6. Niederländisches Landwirtschaftsministerium (2001): Eine Zukunft für die Tierhaltung in den Niederlanden. Agenda für die Neugestaltung des Sektors.
7. Ribbe, Lutz (2001): Die Wende in der Landwirtschaft. Aus Politik und Zeitgeschichte.

Autor

Dr. Volkhard Wille,
Naturschutzbund Deutschland (NABU),
Referent für Agrarpolitik

Herbert-Rabius-Str. 26, 53225 Bonn
Tel.: 02 28/40 36-167, Fax: 02 28/40 36-203
E-Mail: Volkhard.Wille@epost.de