

Sonderdruck aus der Kartei für Rationalisierung

# **Eine agrarpolitische Wende gegen die Vernunft?**

Prof. Dr. P.M. Schmitz

Eine agrarpolitische Wende gegen die Vernunft?

Prof. Dr. P.M. Schmitz ist Direktor des Institutes für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen

Vortrag RKL-Tagung 2002 in Neumünster

## 1. Neue Leitbilder

Die Landwirte in Deutschland reiben sich verwundert die Augen. Ist denn da wirklich von ihnen die Rede, wenn über Massentierhaltung und Agrarfabriken gesprochen wird oder wenn führende Politiker der Koalition eine Wende in der Agrarpolitik ankündigen, um Tierquälerei, Umweltverschmutzung und Naturzerstörung zu beenden. Allen voran der Bundeskanzler hat in Reaktion auf die BSE-Krise eine Abkehr von der industriellen Landwirtschaft gefordert. Der ökologische Landbau solle das neue Leitbild für die Zukunft der Landwirtschaft sein. Die Landwirte sind zu Recht zornig, wenn von selbst ernannten Agrarexperten ein Bild in der Öffentlichkeit gemalt wird, das mit der Realität in den Betrieben wenig zu tun hat. Es ärgert sie, dass ihre Jahrzehnte langen Anstrengungen für bzw. Investitionen in eine nachhaltige Pflanzen- und Tierproduktion nicht wahrgenommen wurden und dass Medien oft mit großer Unwissenheit oder Halbwissen über das landwirtschaftliche Geschehen berichten. Schließlich schütteln die Landwirte den Kopf über die großen Gesellschafts- und Marktwirtschaftskritiker, die nun wieder Hochkonjunktur haben. Diese haben es nämlich schon immer gewusst. Unternehmerisches Denken, Marktorientierung und offene Märkte, neue Technologien und leistungsstarke Betriebe sind Schuld an der BSE-Krise und dem mangelnden Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz. Das alles seien Opfer an die Göttin Ökonomie, die es nun durch mehr staatliche Kontrolle und weniger Markt zu vermeiden gelte. Das Kopfschütteln der Landwirte ist nur allzu verständlich, zeigen doch die historischen Erfahrungen eindeutig, dass ein dauerhafter Verstoß gegen ökonomische Gesetzmäßigkeiten zu wirtschaftlichem und sozialem Niedergang von Volkswirtschaften führt und letztlich auch der Umwelt schadet. Und nun sollen dies auf einmal taugliche Rezepte für die Landwirtschaft sein? Zweifel sind angebracht.

## 2. Das Bild der Landwirtschaft

Dass es zu solchen Überreaktionen und Fehltritten kommt, liegt an der Art, wie Landwirtschaft in der Öffentlichkeit vermittelt wird. Die Öffentlichkeit hat Bilder von der Landwirtschaft im Kopf, kennt aber die Realität kaum oder gar nicht. So standen lange Zeit romantische Vorstellungen über das Leben und Arbeiten auf einem Bauernhof im Vordergrund und die Landwirte wurden als Opfer der Geschäftemacher dargestellt. Der Berufsstand hat diese Bilder auch gepflegt, nicht zuletzt um daraus Forderungen für staatlichen Schutz und Unterstützung abzuleiten. Heute ist aus der Opfer- eine Täterrolle geworden. Landwirte gelten in einer breiten Öffentlichkeit eher als Umweltsünder denn als Umweltbewahrer. So muss es in Reaktion auf die BSE-Krise nicht verwundern, dass eine leicht beeinflussbare Öffentlichkeit, die von Bildern über die Landwirtschaft lebt und die Realität nicht kennt, eine agrarpolitische Wende

gegen die Vernunft unterstützt und auf Begriffe wie Massentierhaltung und Agrarfabriken hereinfällt.

### **3. Industrielle Landwirtschaft**

Zunächst bleibt völlig unklar, was unter einer industriellen Landwirtschaft zu verstehen ist und ab welcher Bestandsgröße von Massentierhaltung gesprochen werden kann. Die deutsche Landwirtschaft ist im Vergleich zu den europäischen Partnern eher kleinstrukturiert und die Unternehmen werden in der Regel als mittelständisch geprägte Familienbetriebe geführt. Selbst dort, wo andere Arbeitsverfassungen bzw. Rechtsformen gelten und die Betriebe größere Bestände und Flächen bewirtschaften (z. B. in Nord- und Ostdeutschland) bleibt der mittelständische Charakter erhalten. Zu Recht wird zum Beispiel in den neuen Bundesländern von Mehrfamilienbetrieben gesprochen. Dass gleichwohl alle landwirtschaftlichen Betriebsleiter zunehmend als Unternehmer denken müssen, ist inzwischen unumstritten und für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und damit der Zukunftsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft dringend erforderlich.

### **4. Massentierhaltung**

Auch der Begriff der Massentierhaltung erweist sich bei näherem Hinsehen als wenig präzise und sogar irreführend. Gemeint ist offensichtlich eine Abkehr von nicht Tierart gerechten Haltungsformen, die der Gesundheit und dem Wohlbefinden der Tiere abträglich sind. Solche Haltungsformen kann es nun aber in großen und kleinen Beständen geben. Vieles spricht sogar dafür, dass Tiere in großen Beständen bessere Haltungsbedingungen vorfinden. Wo dies nicht der Fall ist, sollten gesetzliche Regelungen nachhelfen.

### **5. Landwirt als Unternehmer**

Die Verwunderung bei den Bauern über die Politikreaktion ist aber auch deshalb besonders groß, weil der Bundeskanzler ihnen noch vor kurzem auf dem Bauerntag in Cottbus empfohlen hatte, sich mehr als bisher unternehmerisch zu verhalten, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern – was häufig nur über Bestandsvergrößerungen und größere Feldstücke möglich ist – und sich an den internationalen Märkten zu orientieren. Das steht in krassem Widerspruch zur angekündigten Wende in der Agrarpolitik, die sich nach der Regierungserklärung von Ministerin Künast und einem

internen Papier des Bundeskanzleramts nun klarer abzeichnet. Dort ist von der Abkehr vom Weltmarkt, der Stärkung regionaler Strukturen und der Bodenbindung der Tierhaltung die Rede. Im Klartext heißt dies, dass die deutsche Landwirtschaft gegen den internationalen Trend auf Arbeitsteilung mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftspartnern in der Nahrungskette und mit anderen Regionen verzichten soll. Der Zukauf moderner Betriebsmittel und die überregionale Vermarktung sollen also zukünftig erschwert werden. Die Landwirte fragen sich zu Recht, wie sie bei prinzipiell offenen Grenzen eine solche Neuausrichtung finanziell verkraften sollen, wenn die ausländischen Wettbewerber nicht unter diesen restriktiven Bedingungen wirtschaften müssen.

## **6. BSE und Politikversagen**

Schließlich muss auch verwundern, warum neben den Sofortmaßnahmen zur Bekämpfung der BSE-Krise überhaupt eine Wende in der Agrarpolitik bzw. eine völlig andere Landbewirtschaftung nötig sein soll. Eine sachgerechte Problemlösung erfordert das Ansetzen bei den Ursachen der Krise. Der bisherige Kenntnisstand über das Entstehen und die Verbreitung von BSE ist leider noch unbefriedigend. Einiges spricht aber dafür, dass die Krankheit durch belastetes Futter übertragen wird. Bereits 1994 wurde deshalb EU-weit ein Verbot der Verfütterung von Tiermehl an Wiederkäuer erlassen. Dies ist offensichtlich nicht durchgängig eingehalten worden. Festzustellen bleibt demnach, dass die Einhaltung der Gesetze nicht streng genug kontrolliert worden ist und die Strafen für Zuwiderhandlung möglicherweise zu gering waren. Es liegt also klassisches Politikversagen vor, dass einige schwarze Schafe der Futtermittelbranche dann prompt missbraucht haben. Ganz und gar nichts hat das Auftreten von BSE-Fällen mit der Frage zu tun, ob konventionell oder ökologisch gewirtschaftet oder ob in großen bzw. kleinen Tierbeständen Fleisch produziert wird. So sind die deutschen BSE-Erkrankungen eher in kleinen und mittelgroßen Beständen aufgetreten, und in den Nachbarländern sind Fälle von BSE in ökologischen Betrieben bekannt. Auch in Deutschland ist dies prinzipiell nicht auszuschließen, weil auch in ökologisch wirtschaftenden Betrieben mitunter Futter zugekauft wird und bis vor kurzem Blutmehl als organischer Dünger verwendet werden durfte. Aus diesem Sachverhalt lässt sich deshalb eine Abkehr von der konventionellen Landwirtschaft und eine Hinwendung zum Leitbild des ökologischen Landbaues logisch nicht ableiten.

## 7. Konventionelle Landwirtschaft

Im übrigen ist auch der Begriff „konventionell“ irreführend, weil er suggeriert, neuere Erkenntnisse einer umweltschonenden nachhaltigen Landbewirtschaftung hätten noch keinen Eingang in die Betriebe gefunden. Tatsächlich unterliegen die modernen Betriebsmittel strengen Zulassungsbedingungen und Umwelt- bzw. Gesundheitsauflagen, und es stehen neue Technologien zur Verfügung (Präzisionsackerbau, Reinigungstechniken, EDV-gestützter Betriebs- und Futtermitteleinsatz, bodenschonende Landmaschinen, moderne Stallhaltung) oder sind in der Entwicklung (biotechnologisch veränderte Nutzpflanzen mit besonderen Eigenschaften). Inzwischen können intensiv wirtschaftende Betriebe genauso umweltschonend, mitunter sogar umweltfreundlicher produzieren als Extensivbetriebe oder ökologisch wirtschaftende Betriebe. Das liegt einfach daran, dass letzteren per se die Umweltverträglichkeit zugesprochen wird und sich die Kontrollvorschriften eher auf Handlungen als auf Folgewirkungen beziehen. Das Auftreten von Krebs auslösenden Mykotoxinen bei Verzicht auf eine wirksame Pilzbekämpfung ist nur ein Beispiel dafür. Oder der Einsatz des Schwermetalls Kupfer zur Pilzbekämpfung im ökologischen Weinbau ist ein weiteres Beispiel. Die Schlussfolgerung daraus kann nur lauten, dass Landbewirtschaftung grundsätzlich einen Eingriff in die Natur darstellt, von dem Gefahren ausgehen können. Unabhängig von der Bewirtschaftungsform ist deshalb auf die Umwelt- und Gesundheitsverträglichkeit der Produktion und Distribution der Nahrungsgüter zu achten. Dabei sollten die neuesten Erkenntnisse einer nachhaltigen Produktionsweise und die modernsten Technologien ausgenutzt werden.

## 8. Ökologische Landwirtschaft

Denkt man den Umstieg auf eine ökologische Landwirtschaft konsequent zu Ende, ist darüber hinaus folgendes festzuhalten:

- Organischer Dünger lässt sich wesentlich weniger zielgerichtet, am tatsächlichen Nährstoffbedarf der Pflanzen orientiert einsetzen als zugekaufter Mineraldünger.
- Der Verzicht auf chemischen Pflanzenschutz schließt eine wichtige Option von Schutzmaßnahmen aus, die heute mit hohem Wirkungsgrad, kleinsten Wirkstoffmengen, schneller Abbaubarkeit und selektiver Ausrichtung arbeitet und aufgrund strengster Zulassungsvorschriften umweltfreundlich ist.
- Die Ablehnung der grünen Biotechnologie verhindert, dass in Zukunft auf leistungsstarke Sorten zurückgegriffen werden kann, die resistent gegen biotischen und abiotischen Stress sind und die aus Sicht der Ernährung und Gesundheit wichtige Eigenschaften mitbringen.

- Die Konzentration auf regionale Produktion und Verarbeitung schränkt den Handel und die Einkommens- bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten einer Region ein, erweist sich als Hemmschuh, wenn – wie jetzt geschehen – die Importnachfrage nach Ökoprodukten in England nicht befriedigt werden kann und ist nicht einmal umweltfreundlicher, weil der kleinräumige Verkehr bzw. Transport oft energieintensiver und emissionsreicher ausfällt als der überregionale Austausch.
- Schließlich gibt es auch im ökologischen Landbau Kontrollvorschriften, die es einzuhalten gilt. Ein Verstoß gegen solche Vorschriften ist genauso wahrscheinlich oder unwahrscheinlich wie im konventionellen Landbau. Die Gesetzesverstöße im Zusammenhang mit der BSE-Krise legen deshalb nicht zwingend einen Umstieg auf den ökologischen Landbau nahe, sondern allenfalls eine verstärkte Kontrolle generell.

## 9. Agrarwende

Nach den ersten Wochen des Rätselratens, wie denn eine Wende in der Agrarpolitik aussehen könnte, sind in der Regierungserklärung von Ministerin Künast und in dem zitierten Kanzleramtspapier die Konturen nun deutlicher geworden. Danach zeichnen sich Veränderungen auf vier Ebenen ab:

Erstens sollen die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes dazu genutzt werden, die landwirtschaftliche Kreislaufwirtschaft (Abkehr von der Arbeitsteilung) und die regionalen Strukturen zu stärken. In der Diskussion sind auch ein Verbot der grünen Gentechnik, die Begrenzung des Stickstoffüberschusses, Viehbestandsobergrenzen und die Verschärfung der Bedingungen für eine gute fachliche Praxis.

Zweitens soll im Rahmen der EU-Agrarpolitik darauf hingewirkt werden, die Prämienzahlungen an Landwirte an strenge Umweltauflagen zu binden und sie für größere und leistungsfähigere Betriebe zu kürzen (Stichworte: Cross Compliance und Modulation der Prämien).

Drittens sollen im Rahmen der internationalen Agrarpolitik soziale und ökologische Mindeststandards bei der Produktion dafür sorgen, dass Importe den gleichen Bedingungen unterliegen wie heimische Produkte.

Viertens soll schließlich eine 100 Millionen DM schwere Kampagne der Bundesregierung gegen den unbedachten Massenkonsum gestartet werden, die auf Änderungen des Konsumentenverhaltens und der Eßgewohnheiten abzielen und sich auch gegen Fast Food und Fertigprodukte wenden soll.

Für eine solche Wende in der Agrarpolitik wird die Landwirtschaft in drei Gruppen eingeteilt. Die gewerbliche, intensiv betriebene Landwirtschaft soll in Zukunft ohne Subventionen auskommen und gegebenenfalls für den Weltmarkt produzieren. Die multifunktionale Landwirtschaft produziert vornehmlich für die Region und erhält eine Basisprämie für die Einhaltung von Mindeststandards, und die ökologische Landwirtschaft wird zur Schwerpunktaufgabe der Förderung. Eine Spaltung der Landwirtschaft wäre demnach vorprogrammiert.

## **10. Agrarwende und Praxis**

In welchem Umfang sich diese skizzierte Politik umsetzen lässt, hängt maßgeblich von den Spielräumen ab, die uns die internationalen und europäischen Partner lassen, und von den Finanzmitteln, die für die Umorientierung aufgewendet werden. Da das Geld in den öffentlichen Kassen knapp ist und die Bereitschaft der Handelspartner gering zu sein scheint, auf die neue deutsche agrarpolitische Linie einzuschwenken, ist zunächst noch eine gewisse Gelassenheit geboten. Landwirte sollten sich deshalb nach wie vor unternehmerisch verhalten, auf neues Wissen und neue Technologien setzen und das Nachhaltigkeitsprinzip verfolgen.

## **11. Folgen eines nationalen Alleingangs**

Sollte es hingegen zu einer vollen Umsetzung der Ankündigungen kommen, sind schwere Bedenken anzumelden. Diese sind im folgenden zu präzisieren. Jede Form des nationalen Alleingangs hat weitreichende Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft. Das gilt nicht nur für die bereits ergriffenen und noch geplanten Sofortmaßnahmen, sondern vor allem für die agrarpolitischen Vorschläge. Einseitige Prämienkürzungen, Bestandsobergrenzen, Viehbesatzobergrenzen, Stickstoffbegrenzungen und Einsatzbeschränkungen moderner Betriebsmittel führen zu drastischen Einkommenseinbußen, die kaum über Prämienzahlungen für ökologische Leistungen ausgeglichen werden können. Der Abbau der Agrarstützung diskriminiert dabei vor allem die leistungsstärkeren Betriebe, was falsche Signale aussendet. Zudem scheint die ökologische Treffsicherheit der vorgeschlagenen Maßnahmen gering zu sein. Information, Beratung sowie der Einsatz moderner



Betriebsmittel und neuer Technologien können sehr viel zielgenauer und mit geringeren Kosten die Umweltprobleme lösen.

## **12. Bewertung der Verbraucher**

Es erscheint wenig realistisch, die Verbraucher mit Hilfe einer Kampagne gegen die ökonomischen Sachzwänge zu einer Abkehr von ihren Eß- und Kaufgewohnheiten veranlassen zu wollen. Ökologische Produkte sind nun einmal teurer als konventionelle, arbeitsteilig hergestellte und vertriebene Nahrungsmittel, und der Trend zu Fast Food und Fertiggerichten ist Ausdruck der Knappheit der Zeit in den Haushalten. Der Umstieg auf teurere Nahrungsmittel aus dem Ökolandbau und die Abkehr von Fast Food und Fertiggerichten würde gerade die einkommensschwächeren Haushalte treffen, in denen beide Partner berufstätig sind. Wenn die Zahlungsbereitschaft der Verbraucher schließlich nicht ausreichen sollte, die teureren Ökoprodukte zu finanzieren, hätte zudem der Staat die Kosten zu tragen. Subventionen würden dann nicht abgebaut, sondern lediglich umverteilt.

## **13. Aufgaben des Staates**

Dem Verbraucherschutz ist am besten gedient, wenn die Staatstätigkeit auf die unverzichtbaren hoheitlichen Aufgaben konzentriert wird. Der Staat hat sich im Rahmen der Agrarpolitik aus dem unmittelbaren Geschehen auf den Märkten und in den Betrieben zurückzuziehen. Mengensteuerungspolitiken (z.B. Produktionsquoten) und staatliche Preisfixierungen haben in einer sozialen Marktwirtschaft keinen Platz. Insofern war die bisherige Agrarpolitik mit einer stärkeren Marktorientierung, wenn auch sehr langsam, auf dem richtigen Weg. Marktorientierung heißt im Grunde Verbraucherorientierung. Solange aber der Staat die Preise setzt und durch Prämien und Quoten die Produktion lenkt, können Verbraucher keine Preissignale aussenden und die Erzeuger können sich nicht oder nur schwer anpassen. Wenn bisher Masse statt Klasse produziert worden ist, dann lag das weder am Verbraucher noch am Erzeuger, sondern vor allem am staatlichen Regelsystem, das falsche Signale ausgesendet und ineffiziente Verhaltensweisen bzw. Strukturen zementiert hat.

## **14. Unternehmerische Landwirte, mündige Verbraucher**

Das Fazit aus diesen Überlegungen kann deshalb nur lauten: Wir brauchen eine moderne, leistungsfähige und unternehmerisch denkende Landwirtschaft, die auf

Arbeitsteilung und Kooperation mit den Partnern in der gesamten Nahrungskette setzt und sich offen gegenüber europäischen und internationalen Märkten zeigt. Ob dabei ökologisch oder „konventionell“ gewirtschaftet bzw. regional oder überregional vermarktet wird, entscheiden die Unternehmen selbst. Dem Staat fehlen hierzu die notwendigen Informationen. Er sollte deshalb auch nicht diskriminierend eingreifen. Beschäftigungs-, regional- und umweltpolitische Ziele sind sowieso nicht mit agrarpolitischen Mitteln effizient zu erfüllen. Der Verbraucher schließlich bedarf nicht der staatlichen Bevormundung und Erziehung. Er kann selbst besser einschätzen, was seine Präferenzen sind, wie viel Geld er für Nahrung ausgeben kann und woher die Güter kommen sollen. Er hat zu Recht einen Anspruch auf qualitativ hochwertige, gesundheitlich unbedenkliche und preiswerte Nahrungsmittel. Bei einer Abkehr von einer modernen, arbeitsteiligen Landwirtschaft ist dieser Anspruch nicht zu erfüllen.

## **15. Gläserne Produktion und Distribution**

Was wir dringend brauchen, sind gläserne Ketten der Produktion und Distribution. Dazu sind mehr Informationen, genaue Deklaration, volle Kennzeichnung und vor allem offene Hof-tore notwendig. Die Öffentlichkeit muss die Realität auf den Bauernhöfen neu kennen lernen. Den Landwirten stehen dabei verlässliche Geschäftspartner aus Industrie und Handel zur Seite. Erfolg und Verbraucherorientierung erreicht man nur durch unternehmerisches Denken und Kooperation in der Nahrungskette. Die Landwirte sollten sich deshalb nicht entmutigen lassen. Dazu besteht überhaupt kein Anlass. Wachsende Weltmärkte und Märkte in Osteuropa, qualitätsbewusste Verbraucher, beste Böden, gute Wasserverfügbarkeit, das Angebot neuester Technologien sowie ausreichend vorhandenes Wissen über intensive, aber nachhaltige Produktionsmethoden sind beste Voraussetzungen für den Erfolg. Dies gilt auch in der BSE-Krise.