



Änderungen im Kleinen – weiter wie zuvor im Großen

Eine kritische Würdigung der „Agrarwende“ am Beispiel zentraler Themenbereiche

von Onno Poppinga

Die Zielsetzungen, unter denen im Zuge der BSE-Krise eine agrarpolitische „Wende“ für Deutschland propagiert wurde, waren ambitioniert: der Ökologische Landbau sollte gestärkt, der Tierschutz deutlich verbessert, der Verbraucherschutz aufgewertet werden. Aber auch die sozialen Belange der Landwirtschaft sollten stärker als bisher von der Politik berücksichtigt werden. Was ist von diesen Zielen erreicht worden, welche sozialen und ökonomischen Probleme der Landwirtschaft wurden angegangen? Der Verfasser kommt in seiner Analyse der zentralen Themenfelder rot-grüner Agrarpolitik zu einer ernüchternden Bilanz der bisherigen Agrarwende.

Für die Darstellung und kritische Würdigung der mehrjährigen Agrarpolitik einer Regierung gibt es fraglos mehr als einen Ausgangspunkt. Die für mich wesentlichen Gesichtspunkte, an denen sich die Agrarpolitik messen lassen muss, sind:

- Eine allgemeine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der in der Landwirtschaft lebenden und arbeitenden Menschen insbesondere, mit dem Ziel, eine sozial gerechte Bezahlung der Arbeit zu erreichen.
- Eine allgemeine Minderung der mit bestimmten Formen der Landwirtschaft einhergehenden negativen Umweltwirkungen.
- Eine allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen der Nutztiere.
- Die Herstellung fairer Beziehungen im Außenhandel mit landwirtschaftlichen Gütern. Fair bedeutet vor allem die Verbesserung für die jeweils beteiligten Erzeuger.
- Die Beibehaltung und Wahrnehmung wichtiger Aufgaben durch das Gemeinwesen (Staat, Länder, Gemeinden) bei der Regelung der Märkte und der Produktionsformen. Dabei ist auch auf Formen zu achten, die für die Landwirte akzeptabel sind („ehrenwerte“ oder „bürgerliche“ Vertragsbeziehungen).
- Zusammenfassend: an die Stelle des Höfesterbens („Strukturwandel“) treten die Erhaltung und Förderung bestehender Betriebe, die Förderung von Existenzgründungen und ein intensiver Austausch zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft über soziale und ökologische Fortschritte.

Agrarwende und „Realpolitik“

Die Schwerpunkte des agrarpolitischen Ansatzes des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) und damit der rot-grünen Bundesregierung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Agrarwende.* – „Der Maßstab dabei ist Klasse statt Masse“. Dieser Schwerpunkt geht eng einher mit der Förderung der Ökologischen Landwirtschaft.
- *Tierschutz.* – Hier stand von Anfang an eine neue Regelung für die Haltung von Legehennen im Zentrum der Politik.
- *Verbraucherschutz.* – Von hohem Symbolgehalt sind die Umbenennung des Ministeriums (Verbraucherschutz steht an erster, Landwirtschaft an dritter Stelle) und die Neueinrichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz.
- *Fairer Handel.* – Was darunter zu verstehen ist, wurde besonders deutlich bei der EU-Debatte um die Marktordnung für Zucker.
- *Gesundheitsorientierte Ernährung.*

Das Argument „Mehr Verbraucherschutz“ ist das Ergebnis eines Lebensmittelskandals (BSE) (1). Insofern ist es verständlich, reicht aber nicht über die Ebene eines Skandals hinaus. Es erwies sich schnell, dass die Verbraucher die ihnen zugedachte Aufgabe der politischen Umsetzung nicht erfüllten. Zwar dehnte sich bei-

spielsweise der Ökolandbau in der Fläche deutlich aus, die Preisentwicklung war aber (von den ersten Monaten abgesehen) eine überwiegend negative. Statt Lebensmittel hoher Qualität zu entsprechend höheren Preisen verstärkt nachzufragen, bestimmte wie zuvor die Orientierung an niedrigen Preisen den Lebensmittelmarkt.

Die Begrenztheit dieses Ansatzes zeigt sich auch an einer zweiten zentralen Vokabel: der „gläsernen Produktion“. Statt eine Debatte über die Inhalte der Produktion zu befördern, bildete die Forderung nach „gläserner Produktion“ eine willkommene Basis für die Agrarindustrie, jetzt endlich die Produktionsbedingungen auf den landwirtschaftlichen Betrieben direkt zu kontrollieren. Mit dem Label „QS“ („Qualität und Sicherheit“) entwickelte sie ein System, in dem die Produktion auf allen Stufen kontrolliert und ihren Bedürfnissen angepasst werden konnte. Das gelang mit großem Erfolg. Für die Bauern blieben höhere Aufwendungen, mehr Bürokratie und größere rechtliche Unsicherheit. Bessere Erzeugerpreise gab es nicht (2). Im Gegenteil: wer nicht mitmacht, muss Preissenkungen akzeptieren.

Unter dem Motto „Klasse statt Masse“ hätte es viele Möglichkeiten gegeben, die Bedeutung von Lebensmitteln aufzuwerten. In Frankreich, Italien und Österreich wird das beispielsweise durch die Förderung von Lebensmitteln mit regionalen Herkunftszeichen mit guten Erfolgen praktiziert. Auch unmittelbare Qualitätsunterschiede bei Lebensmitteln – Frischmilch statt pasteurisierte, Milch auf der Grundlage von Weidegang statt aus Futterkonserven (um nur zwei Beispiele zu nennen) – hätten Ansatzpunkte sein können für eine Verbesserung der Erzeugerpreise. Zudem hätte durch eine Förderung dieses Weges das Lebensmittelhandwerk unterstützt werden können. „Klasse statt Masse“ blieb dagegen die ganzen Jahre ein eher unklarer Appell.

Tatsächlich sind die Verhältnisse in der Landwirtschaft nicht so leicht mit schwarz oder weiß zu bewerten. Das gilt für Bio oder konventionell, klein oder groß, wie sich unter anderem an Beispielen aus der Milcherzeugung zeigen lässt: Die Ökologische Landwirtschaft wurde unisono mit „Klasse“ gleichgesetzt. Andererseits wurden kleine Betriebe – ebenfalls unisono – kritisiert, denn da „hingen die Kühe noch an der Kette“. Tatsächlich spielt aber die Anbindehaltung gerade in vielen süddeutschen Ökobetrieben noch eine große Rolle. Andererseits: die Statistiken der Milchleistungskontrollen (beispielsweise des Hessischen Verbandes für Leistungsprüfung) weisen immer wieder nach, dass es sich beim Großteil der Milchviehbetriebe mit höchster Milchqualität (definiert durch Keimzahl ausnahmslos unter zehn Tausend; Zellzahl \pm 100 Tausend im ganzjährigen Durchschnitt) vor allem um kleine Betriebe handelt. Außerdem: wer sich auch nur ein bisschen in den Ställen auskennt weiß, dass die Bewertung der rea-

len Lebensbedingungen von Milchkühen so einfach nicht ist.

Der allgemeine Zusammenhang, aus dem die Formel „Klasse statt Masse“ stammt, lautet: Volkswirtschaften mit hohem Lohn- und Einkommensniveau hätten nur mit weltweit gesuchten Spitzenprodukten eine Chance; Produkte mit Massencharakter könnten (und sollten) stattdessen dort erzeugt werden, wo das mit geringen Erzeugungskosten (vor allem mit geringem Lohnniveau) möglich sei. Was zunächst plausibel klingt, erweist sich bei näherem Hinsehen als perspektivlos: es dürfte wohl kein Produkt und keine Dienstleistung geben, die nicht irgendwo auf der Welt preiswerter hergestellt werden kann als in Deutschland. Statt Grundlage einer „tragfähigen Strategie“ zu sein, ist es lediglich ein probates Mittel, um aktuell schwache Teile der Volkswirtschaft (Landwirtschaft, Bauwirtschaft) zu Gunsten aktuell starker Segmente (Banken, Versicherungswirtschaft, gehobene Dienstleistungen) zur Auflösung freizugeben.

Was von Anfang an keine Beachtung fand in Argumentationen und Maßnahmen des Ministeriums waren die Einkommensverhältnisse in der Landwirtschaft sowie die Bedeutung der landwirtschaftlichen Arbeitsplätze (Tab. 1). Wer sich von der Agrarwende auch eine soziale Wende erhofft hatte, wurde gründlich enttäuscht.

Im Verbraucherschutzministerium selber gab es zwei unterschiedliche Argumentationsrichtungen. Für den „alten Apparat“ wurde die Neubesetzung des Wissenschaftlichen Beirats zur Nagelprobe, was unter Agrarwende realpolitisch zu verstehen sei. Der bisherige, ausschließlich aus Agrarökonomien zusammengesetzte Beirat war aus Protest gegen die „Agrarwende“ im Januar 2001 zurückgetreten. Mehrere Beiratsmitglieder unterstützten die Erklärung „Brauchen wir eine Neuorientierung in der Agrarpolitik? Eine Erklärung von Ökonomen“ (3). In ihr wurde festgestellt, eine „neue Agrarpolitik“ sei unnötig.

Der „alte Apparat“ bemühte sich, möglichst viele der zurückgetretenen Beiratsmitglieder durch die Ministerin wieder berufen zu lassen. Den alten Mitgliedern wurde sogar die Mitwirkung bei Auswahl beziehungsweise Zurückweisung von neu vorgeschlagenen Mitgliedern eingeräumt. Mit nachhaltigem Erfolg: Die alten Mitglieder im „neuen“ Beirat mussten zwar Kollegen und Kolleginnen aus den Disziplinen Ökologische Agrarwissenschaften, Agrarsoziologie und Regionalentwicklung akzeptieren, die Ökonomen behielten aber deutlich die Mehrheit und stellten den Vorsitzenden. Die wichtige symbolische Botschaft nach außen und innen lautete: die Agrarpolitik des Hauses geht unter der Überschrift „Agrarwende“ weiter wie bisher, ergänzt um verstärkte Förderung von Ökolandbau und Regionalentwicklung.

Tab. 1: Arbeitskräfte und Einkommen in der Landwirtschaft

Zahl der Arbeitskräfte (inkl. Gartenbau, ohne Forstbetriebe) (1000)	1999	2001	2003	2004
insgesamt	1.437	1.323	1.303	1.273
Betriebsgewinn	1998/1999	2000/01	2002/03	2003/04
Gewinn je Unternehmen (EUR)	26.240	35.962	26.957	28.254
Betriebe des Ökologischen Landbaus im Vergleich	1998/99	2000/01	2002/03	2003/04
Ökologischer Landbau (EUR/AK)	27.595	19.647	20.544	22.212
Konventioneller Landbau (EUR/AK)	29.499	23.776	17.978	18.185

Quellen: Statistisches Bundesamt, Agrarbericht BMVEL

Die in das Ministerium eintretenden grünen Mitarbeiter (und die sich auf sie beziehenden alten) formulierten dann auch einen politischen Ansatz, der sich folgendermaßen zusammenfassen lässt: Grundlegende Veränderungen an der Agrarpolitik – auf nationaler Ebene, auf EU-Ebene – sind von der Regierung und der Ministerin nicht vorgesehen. Da das nicht zu ändern sei, müssten alle Reformkräfte auf die Gebiete konzentriert werden, wo Veränderungen realpolitisch möglich seien: Ökologischer Landbau, Regionalentwicklung und Verbesserung von Haltungssystemen für Nutztiere. Hierfür wurden spezielle Finanzmittel bereitgestellt.

Zwei Merkwürdigkeiten in der Argumentation, die zu diesem „realpolitischen“ Verständnis einer „Agrarwende“ gehören, seien noch erwähnt: Um Zustimmung für die Konzentration auf Ökologischer Landbau und Regionalentwicklung zu gewinnen, wurde insbesondere der Einfluss der WTO auf die EU-Agrarpolitik überhöht dargestellt. Sie sei verantwortlich dafür, dass weitergehende grundsätzliche Reformen nicht möglich seien. Aus einer Clearingstelle der Wirtschaftsinteressen von Staaten, Staatengruppen und „Global Players“ unter den Handelsunternehmen wurde eine ökonomische Zentralmacht, gegen die niemand ankommen könne. Und um die Themen Ökologischer Landwirtschaft und Regionalentwicklung zu befördern, wurde die Vokabel von einem diesbezüglichen „gesellschaftlichen Interesse“ konstruiert und ins Spiel gebracht (4). So, als wenn nur die Klientel, die man mit diesen Maßnahmen ansprechen wollte, „gesellschaftliche Interessen“ konstituierte.

Der auf Förderung des Ökologischer Landbaus, der Regionalentwicklung und bestimmter Tierhaltungssysteme konzentrierte Ansatz hatte eine weitere wichtige Konsequenz: die grundsätzliche Konfliktstellung bezüglich der Finanzausstattung. Es sollten ja möglichst viele Finanzmittel von der „ersten“ (Marktordnung) in die „zweite“ Säule (Entwicklung ländlicher Räume) umgewidmet werden. Das Schicksal der Finanzmittel aus der „nationalen Modulation“ (zwei Prozent Umschichtung)

hatte aber zuvor schon die engen Grenzen dieses Bemühens der Finanzumschichtung deutlich gemacht: der Bauernverband (DBV) setzte sich mit seinem Ansatz durch, die abgezogenen Mittel über den Umweg „Zweite Säule“ möglichst vollständig den Betrieben zukommen zu lassen, denen sie abgezogen worden waren (das Scharnier dabei war die Aufnahme von Direktsaatverfahren und Ausbringung von Gülle mit dem Schleppschlauchverfahren in die Fördertatbestände der zweiten Säule). Die „realpolitische“ Strategie hatte somit ihre Grenzen bei der Agrarpolitik der Bundesländer und bei den trostlos niedrigen Erzeugerpreisen der konventionellen Landwirtschaft (sie hielten auch die Bio-Erzeugerpreise auf niedrigem Niveau).

Die Fischler-Reform

Die rot-grüne Bundesregierung hat sowohl der EU-Reform „Agenda 2000“ als auch der am 26. Juni 2003 beschlossenen „Fischler-Reform“ mit großem Nachdruck zugestimmt. Insbesondere mit Blick auf die Entkoppelung wurde sie als Teil – als „Herzstück“ (5) – der eigenen Agrarwende gedeutet.

Die zentralen Punkte der Neuausrichtung der EU-Marktordnungen im Jahr 1992 waren die schrittweise Reduzierung der Maßnahmen der Marktstützung und die Einführung von Ausgleichszahlungen zur Kompensation der verloren gegangenen Markteinnahmen. Nicht einbezogen wurden zum damaligen Zeitpunkt die wichtigen Marktordnungen für Milch und Zucker.

Im Kern entstand ein System, wie es für die Zurverfügungstellung öffentlicher Güter durchaus weit verbreitet ist: Beim Verkehr, der Bildung, der Energieversorgung, der medizinischen Versorgung bestehen ebenfalls Formen der gemischten Finanzierung aus Markteinnahmen und öffentlichen Transferzahlungen. Sie haben gegenüber einer reinen Marktlösung offenbar einige Vorzüge.

Um auch für die Landwirtschaft ein funktionierendes und auf Dauer angelegtes System dieser Art zu etablieren wäre es allerdings notwendig gewesen, es zu dynamisieren. Das hätte insbesondere die Einführung einer demokratisch legitimierten Regulierungsinstanz, in der die Höhe der Transfereinkommen den aktuellen Kosten-, Preis- und Einkommensentwicklungen jährlich neu angepasst worden wäre, erforderlich gemacht. Ähnliche Instanzen, allerdings als Bürokratie organisiert, sind in den vergangenen Jahren mehrfach eingeführt worden (für die Energiemärkte, Telekommunikation usw.). Diese Regulierungsinstanz wäre auch das notwendige Gremium für die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Anliegen gewesen.

Da diese notwendige Maßnahme unterblieb – und die Neuausrichtung auf gemischte Finanzierung wichtige Märkte nicht erfasste – kam es zu deutlich negativen Entwicklungen:

- Der Verfall wichtiger Preise löste eine Steigerung der Intensität (Düngemittel- und Pestizideinsatz, Konzentratfutter in der Milchviehhaltung) aus.
- Die fehlende jährliche Anpassung der Transfereinkommen verschlechterte von Jahr zu Jahr die Einkommensverhältnisse in den Betrieben, bei denen die Transfereinkommen eine große Bedeutung hatten (Getreide, Raps, Rindfleisch).
- Insbesondere die extrem niedrig justierten Getreidepreise verstärkten die Verdrängung der Kühe vom Grünland beziehungsweise die ganzjährige Stallhaltung. Anders formuliert: Die Industrialisierung der Tierhaltung erfasste nun verstärkt auch die Milchkühe.
- Gesichtspunkte sozialer Gerechtigkeit sowie Erhalt und Förderung qualifizierter Arbeitsplätze blieben unberücksichtigt.

Mit der Agenda 2000 war bereits beschlossen worden, auch den Milchmarkt in das neue System aus Markt- und Transfereinkommen einzubeziehen. Dies geschah auf folgende Weise:

- schrittweiser Abbau der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver,
- Abbau der bisherigen Förderung spezifischer Verwendung von Milchprodukten (beispielsweise die Streichung der Förderung von Schulmilch);
- (Ankündigung einer) Aufstockung der Milchquote und
- die Entscheidung, nur circa 60 Prozent der wegbrechenden Markteinnahmen durch Transferzahlungen zu ersetzen,

Die gewählte Form begünstigte einen dramatisch zu nennenden Rückgang der Milcherzeugerpreise.

Mit Blick auf die Reform hatte Agrarkommissar Fischler angekündigt, die bisherige finanzielle Bevorzugung der flächenstarken Betriebe beziehungsweise der Mastrinder-Großbetriebe zu beenden; es sollte auch die spezielle Benachteiligung des Grünlandes (und damit der Grünlandbetriebe) durch die bisher gewährte Silomaisprämie beendet werden. Er kündigte an, dass durch seine Reformen das Transfereinkommen auf eine neue, von der Gesellschaft akzeptierte Basis gestellt werde. Als Ergebnis ist festzuhalten:

- Eine (geringe) Gründlandprämie wurde eingeführt.
- Es kam zu keiner Korrektur der Begünstigung der großen Betriebe.
- Die Silomaisprämie bleibt den bisher begünstigten Betrieben in Form einer höheren betriebsindividuellen Prämie erhalten.
- Durch die Entkopplung der Transfereinkommen von der Produktion wird ihnen der ökonomische Zusammenhang entzogen, das heißt: das 1992 eingeführte Modell der Mischung aus Markt- und Transfereinkommen wird nicht weiterentwickelt, der tragende Zusammenhang wird vielmehr gekappt.
- Die Tatsache, dass es Zahlungen gibt für Getreide, das nicht angebaut wird, für Grünland, das nicht genutzt wird, für Mastbullen, die es nicht mehr gibt, bereitet eine politische Diskreditierung des Systems der gemischten Finanzierung vor. Es ist schon jetzt ein gezieltes Argument zur Vorbereitung eines weiteren Zahlungsabbaus (6).
- Schließlich: die behauptete Verbesserung der Erzeugerpreise und darüber der landwirtschaftlichen Einkommen als Folge der Entkopplung ist nicht eingetreten.

In einer vom Agrarausschuss des EU-Parlaments ausgeschriebenen Studie heißt es denn auch: „Die Absenkung der Interventionspreise hat Kursschwankungen begünstigt, was im Gegenzug das mittlere Einkommensniveau in Mitleidenschaft gezogen und seine Schwankungsbreite verstärkt hat. Die Gefährdung der Betriebe hat dadurch zugenommen“ (7).

Bei einer Gesamtwürdigung der Fischler-Reform kann leider der selbstgefälligen Feststellung des DBV nicht widersprochen werden, wonach die Reform der EU-Agrarpolitik von Anfang an darauf ausgerichtet gewesen sei, die deutsche und europäische Landwirtschaft noch stärker als bisher auf den Weltmarkt auszurichten und dass das „Kernanliegen“ des DBV, „auch in dieser Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik die zukunfts- und wettbewerbsfähigen Betriebe zu stärken, in hohem Maße umgesetzt“ wurde (8).

Die Kommunikationsstrategie von Fischler, für seine Reform mit sozialen und ökologischen Versprechungen zu werben, eine neue und tragfähige Begründung

für die Transferzahlungen anzukündigen, real aber das Höfesterben und die Unterordnung der Landwirtschaft unter die Agrarindustrie zu beschleunigen, ist gelungen.

Was das „entkoppelte“ System den Betrieben aber zweifelsohne gebracht hat, ist eine deutliche Zunahme an Bürokratie und finanzieller Unsicherheit. „Cross Compliance“ hat eben nicht zu der bisweilen propagierten „Umkopplung“ im Begründungszusammenhang für die Transferzahlungen geführt, sondern nur zu einer allgemeinen Verunsicherung.

Und ein weiteres Ziel wollte Ministerin Künast mit der Einführung von Cross Compliance erreichen: „Durch die höheren Bedingungen [für Cross Compliance] können wir automatisch dafür sorgen, dass das Fördervolumen zurückgeht. (...) Insgesamt könnte der Anteil der europäischen Agrarsubventionen zu Beginn des nächsten Jahrzehnts auf unter 30 Prozent am EU-Haushalt sinken. Dafür soll im Jahr 2007 oder 2008 die Agrarpolitik überprüft und an den neuen Kriterien ausgerichtet werden“ (9). Im Ergebnis bedeutet das höhere Anforderungen für die Betriebe bei gleichzeitig sinkenden Einkommen.

Wichtige Bereiche der Agrarpolitik

Die 90-Bullen-Grenze

Die Obergrenze für die Preisausgleichszahlungen für Mastbullen, die die EU bei 90 Bullen festgelegt hatte, musste ab 2002 auch in den neuen Bundesländern zur Anwendung gebracht werden (bis dahin hatte die EU der Bundesregierung für die neuen Bundesländer eine Ausnahme zugestanden). Dies war die Nagelprobe für den sozialen Inhalt der Agrarwende. Würde die Zuschwemmung öffentlicher Mittel an Betriebe, die ohnedies große Kostenvorteile hatten, geändert oder blieb alles beim Alten? Ergebnis: es blieb alles beim Alten. Zugestehen ist allerdings, dass die Ministerin in dieser Frage einen schweren Stand hatte, da sich alle (ostdeutschen) Landwirtschaftsminister auf die Seite der zahlenmäßig sehr wenigen Großmastbetriebe stellten. Einen zusätzlichen Beigeschmack erhielt dieser Vorgang dadurch, dass ausgerechnet die von der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) geforderte Bindung der Transferzahlungen an die Zahl von Arbeitskräften benutzt wurde, um die Großmastunternehmen vor Kürzungen zu bewahren. Im Ministerium machte das Wort vom „Modell Klein-Wanzleben“ die Runde. Dieses Agrarunternehmen – unter anderem zweitgrößter Bullenmastbetrieb in Deutschland – habe Pate gestanden für das Rechenmodell.

Reform der Zuckermarktordnung

Nach Durchsetzung der Entkopplung legte die EU-Kommission Mitte 2004 einen Reformvorschlag für den

Zuckermarkt vor. Er beinhaltete eine drastische Senkung der in der EU im Rahmen der Quoten erzeugten Zuckerrübenmengen, eine drastische Senkung der Erzeugerpreise und einen Teilausgleich der entgangenen Markterlöse durch Transferzahlungen. Als Bestandteil eines Teilausgleichs ist die Ackerprämie zu sehen, die nun auch für mit Zuckerrüben bebaute Flächen gezahlt wird (allerdings auf Kosten der sonstigen Ackerprämie, die anteilmäßig gesenkt wurde). Noch stärker als bei der Durchsetzung der Entkopplung und dem weiteren Abbau der Marktstützungen zuvor machte sich die Ministerin zur Anwältin dieser Reform. Mit Einschränkungen drückt sich darin der hohe Stellenwert aus, den das Argument „fairer Handel“ bei ihr hat. Denn diese Unterstützung galt einer Politik, die nichts mit dem Ansatz „Klasse statt Masse“ gemein hat (Bezugspunkt der alten wie der neuen Marktordnung war der „gemeine“ Zucker) und dem von der Ministerin vertretenen Ansatz einer gesundheitsorientierten Ernährung unmittelbar entgegensteht.

Das Motiv „fairer Handel“ war für die Ministerin zweifellos sehr wichtig gewesen, sie vertrat es aber in einer kruden Form. Das vom EU-Zuckersektor verwendete Argument, wegen der im Vergleich zu Brasilien hohen Umwelt- und Sozialstandards in der Gemeinschaft höhere Preise verdient zu haben, wies Frau Künast als unangebracht zurück. Grundsätzlich sei zwar richtig, dass Brasilien mit der Rodung des Regenwaldes dem Klima und auch sich selbst schade; ebenso richtig sei aber auch darauf zu achten, dass Landlose Geld zu ihrer Verfügung hätten. Ohne Export gingen jedoch auch die Landlosen leer aus, wird die Ministerin zitiert und weiter: Die Reformvorschläge von Frau Fischer Boel seien besser als die ihres Vorgängers Fischler, weil sie stärkere Preiskürzungen vorsähen und dadurch Strukturwandel begünstigten (8).

Fairer Handel bezüglich der Erzeuger von Zuckerrüben und Zucker hätte sich dagegen insbesondere um den (schwierigen) Ausgleich der Interessen der Zuckerrübenanbauer und der Belegschaften der Zuckerfabriken in Nord und Süd bemühen müssen.

Dieselölverbilligung

Die Subventionierung des Verbrauchs von Treibstoff ist zweifellos angesichts der Diskussion um fossile Energieressourcen ein Anachronismus. Allerdings ist er keineswegs auf die Landwirtschaft beschränkt: Die Befreiung von Flugbenzin von jeder Steuer und die von Rot-Grün ursprünglich vorgesehene Ermäßigung der Ökosteuer für besonders energieintensive Betriebe sind zwei weitaus größere „Brocken“. Dennoch war eine politische Änderung überfällig. Dabei gilt aber auch, dass in einer Zeit überwiegend unzureichender Einkommen Kürzungen von Transferzahlungen immer eine Härte

sind, ganz gleich, ob es sich um einen Anachronismus handelt oder nicht. Durch die gewählte Form

- Steuervergünstigung nur bei Verbrauch bis zehntausend Liter;
- „Selbstbehalt“ von 350 Euro zuzüglich „Bagatellgrenze“ von 50 Euro

wurden insbesondere kleine und mittlere Bauernhöfe und sehr große Agrarunternehmen getroffen. Es handelt sich immerhin um Kürzungen mit einer Gesamtsumme von 278 Millionen Euro (10).

Ökolandbau und Regionalentwicklung

Die sehr schnell nach der Konstituierung des Verbraucherschutzministeriums angekurbelte Förderung der Ökolandwirtschaft war aus vielen Gründen nahe liegend. Bereits in der Regierungserklärung der Ministerin war als Ziel angegeben worden: „20 Prozent Öko innerhalb von 10 Jahren“. Ein vor allem von Agrarwissenschaftlern seit langem gefordertes einheitliches „Label“ für Bioprodukte wurde eingeführt. Durch das Bundesprogramm Ökologische Landwirtschaft wurden erhebliche Fördermittel bereitgestellt.

Die vielleicht wichtigste Förderung, die die Ökobauern und -bäuerinnen erlebten, war aber die öffentliche Anerkennung ihrer Wirtschaftsform. Hatten sie sich jahrelang mit Berufskollegen, Agrarverwaltung, Agrarwissenschaftlern und dem DBV herumärgern müssen, standen sie nun im Mittelpunkt. Allerdings: Der Konflikt zu ihren nicht ökologisch wirtschaftenden Berufskollegen wurde dadurch angeheizt wie nie zuvor.

Die „20 Prozent Ökofläche in 10 Jahren“ und die Einführung des einheitlichen Bio-Siegels waren in der Biolandwirtschaft durchaus umstritten: Das 20-Prozent-Ziel, weil eine derart rasche Umstellung die Ökomärkte überfordert hätte (die reale Zunahme in der Umstellung war allerdings nur kurz nach der BSE-Krise ungewöhnlich stark und ging dann wieder deutlich zurück). Darüber hinaus war im Gegensatz zu „Klasse statt Masse“ das 20-Prozent-Ziel ein ausschließlich quantitatives. In der Folgezeit entwickelte sich daraus eine Diskussion um die „Konventionalisierungsfalle“. Hatte die Absatzzunahme der vergangenen Jahre ihre Stütze sowohl im Lebensmittelhandel als auch im Naturkosthandel und in der Direktvermarktung gehabt, so präferierte das 20-Prozent-Ziel speziell den Lebensmitteleinzelhandel.

Das einheitliche Bio-Siegel erleichterte es vor allem diesem, seinen Warenbedarf effizient und kostengünstig zu organisieren (auch durch die Aufwertung, die importierte Ökoware durch das Bio-Siegel erfuhr). Der Endverkauf erzielte erhebliche Wachstumsraten (plus 14 Prozent in 2004). Von den „globaleren“ Versorgungs-

strukturen im Rohwarenbereich, aber auch durch die Ausweitung der Warenvielfalt profitierte auch der Naturkostfachhandel (unter anderem durch Gründung von Biosupermärkten). Da aber gleichzeitig eine zwar diskontinuierliche, aber doch deutliche Marktausdehnung erfolgte, ist schwer zu entscheiden, ob und in welchem Umfang die von vielen Bauern befürchtete erzeugerpreissenkende Wirkung der starken Förderung der Ökologischen Landwirtschaft auch tatsächlich eingetreten ist.

Kritik wurde vor allem geübt an der vergleichsweise geringen Einbeziehung der praktischen Kompetenz der Biobauern und -bäuerinnen in die Maßnahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau, an der bisweilen üppigen Förderung der Forschung auch solcher Wissenschaftler, die bisher klare Gegner des Ökolandbaus waren, sowie an der vollständigen Ausblendung sozialer Fragen der ökologischen Landwirtschaft bei den Forschungsausschreibungen. Ohne Frage war aber „übers Ganze gesehen“ das Bundesprogramm für den Biosektor insgesamt und für die agrarökologische Forschung eine kräftige Unterstützung.

Auch die Einführung des Modellprojektes „Regionen Aktiv“ im Jahr 2001 hatte eine ungemein aktivierende Wirkung im Bereich Regionalentwicklung. Die Auslobung als Wettbewerb löste außerordentliche Anstrengungen „in der Fläche“ aus. Die Projekte hatten ihre Schwerpunkte allerdings nicht im investiven Bereich, sondern in der Beratung, in der Organisation von Gutachten, in der Öffentlichkeitsarbeit. Wenn auch die Arbeit in den einzelnen Regionalprojekten schwer vergleichbar ist, lässt sich doch sagen, dass zahlreiche für die Regionalentwicklung allgemein wie für die politische Kooperation vor Ort wichtige Aufgaben angepackt werden konnten. Allerdings gab es auch Modellprojekte, bei denen das ganze Projekt oder größere Anteile von den bisher etablierten Organisationen übernommen und in ihrem Sinne benutzt wurden.

Eine wichtige Nebenwirkung hatten sowohl das Bundesprogramm Ökologischer Landbau als auch das Modellprojekt „Regionen Aktiv“: Sie banden viele Menschen mit ein, die im Zusammenhang mit einer „Agrarwende“ etwas bewegen wollten, die oft schon seit vielen Jahren auf eine Wende gewartet hatten, die ihre guten Ideen endlich umsetzen wollten. Allerdings bewirkten sie auch Ruhe in der Diskussion. Besonders in dem Modellvorhaben „Regionen Aktiv“ sahen viele Menschen eine Chance. Das ehrenamtliche Engagement war oft außerordentlich groß, überstieg bisweilen die Grenzen der Vertretbarkeit. Ob die „Verlängerung“ der Arbeits- und Entscheidungsstrukturen des Modellvorhabens in die Maßnahmen der allgemeinen Regional- und Agrarpolitik (11) tragfähig ist, ist dagegen sehr zweifelhaft.

Tab. 2: Nachwachsende Rohstoffe: Flächenzuwachs und Förderung

	1999	2001	2003	2004	2005
Anbau nachwachsender Rohstoffe (1000 ha)	740	711	837	1050	k.A.
Agrarhaushalt des Bundes	1999	2001	2003	2004	2005
Nachwachsende Rohstoffe im Agrarhaushalt (Mill. EUR)	51	51	44	31	(Entwurf soll) 53

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tierschutz

Diese bereits in der Regierungserklärung der Verbraucherschutzministerin angekündigte Schwerpunktsetzung konkretisierte sich vor allem in der Entscheidung, in Deutschland früher als in der EU insgesamt ein generelles Verbot der Käfighaltung von Legehennen durchzusetzen. Hier hat sich die Ministerin auf eine intensive und zähe Auseinandersetzung mit der Agrarindustrie und den dieser nahe stehenden Agrarwissenschaftlern eingelassen. Wenn etwas einen sehr hohen Symbolgehalt für zwingend notwendige Änderungen in der Landwirtschaft hatte, dann war es die Käfighaltung. Hier *musste* eine grüne Ministerin standhaft bleiben.

Es fehlte allerdings die Anwendung der geforderten neuen Standards auch bei allen Importen sowie eine klare und kräftige Förderung derjenigen Formen der Hühnerhaltung, die an die Stelle der Käfighaltung treten sollten. Diese Förderung – als Öffentlichkeitsarbeit, als Vermarktungsförderung – wäre aber für einen Erfolg zwingend gewesen, weil es galt, ganz neue Produktions- und Vermarktungsstrukturen auf kleinteiliger und mittelständischer Basis aufzubauen. Das System Käfighaltung beinhaltet ja auch die erdrückende Dominanz einer sehr kleinen Zahl agrarindustrieller Unternehmen, die lobbymäßig bestens vertreten sind. Diese notwendige Unterstützung blieb aber aus; hier wurde auf den aufgeklärten Verbraucher verwiesen.

Nachwachsende Rohstoffe

Dieser Schwerpunkt wurde bereits in der Regierungserklärung angekündigt und intensiv finanziell und propagandistisch unterstützt (Tab. 2). Das war plausibel, wuchsen doch durch die allgemeine Energiepreissteigerung der Landwirtschaft neue Möglichkeiten zu. Auch die Vorgängerregierungen waren hier bereits aktiv geworden. Es wurden beträchtliche Haushaltsmittel bereitgestellt und – im Gegensatz zur Landwirtschaft allgemein und auch zur Ökologischen Landwirtschaft – ein eigenes Erzeugerpreissystem entwickelt, das im hohen Maße effektiv und protektionistisch ist. Es beinhaltet eine Abkopplung vom allgemeinen Preisniveau für Energie. Die Erzeugerpreise werden – für das gleiche

Produkt! – differenziert nach der Erzeugungsart beziehungsweise den Erzeugungskosten: je höher die technikbedingten Erzeugungskosten, desto höher die staatlich festgelegten Erzeugerpreise, die die Energieversorgungsunternehmen zu zahlen haben. Bei einigen Erzeugungsarten auf der Basis nachwachsender Rohstoffe – beispielsweise Biogas – erhalten Betreiber kleiner Anlagen einen höheren Erzeugerpreis als die Betreiber größerer Anlagen.

Im Widerspruch zu der ansonsten mit großem Nachdruck geforderten Entkopplung von Transfereinkommen und Erzeugung wurde mit der Fischler-Reform bei nachwachsenden Rohstoffen die Kopplung beibehalten.

Erstaunlich, was unter dem Dach einer ansonsten konsequent neoliberalen Agrarpolitik alles an Staatsingriff, Differenzierung und Erzeugerpreisstützung möglich ist! Das zentrale Problem ist allerdings nicht diese intensive Förderung der Energieerzeugung aus nachwachsenden Rohstoffen, sondern die offenkundige Geringschätzung der Erzeugung von Lebensmitteln, gleich ob ökologisch oder konventionell erzeugt.

Aktionsprogramm Bäuerliche Landwirtschaft

Das Aktionsprogramm war der Ministerin im Dezember 2001 vor dem Besuch der Mitgliederversammlung der AbL nahe gelegt worden. Die Ankündigung löste Jubel aus, schien sie doch nach der Förderung von Ökolandbau und Regionalentwicklung nun auch die sozialen Hoffnungen auf eine Agrarwende zu berücksichtigen. Das Ergebnis ist komplett negativ: Schon beim ersten Zusammentreten des dafür einberufenen Ausschusses wurde den erwartungsvollen Mitgliedern aus Praxis und Wissenschaft mitgeteilt, Geld stünde für dieses Programm keines zur Verfügung. Es wurde zwar mit erheblichem Arbeitsaufwand ein Aktionsprogramm ausgearbeitet, das aber, kaum vorgelegt, schon in einer Schublade verschwand.

„Alte Last“

Unter „Alte Last“ (übrigens ein grauslicher Begriff) sind die Zuschüsse des Staates an die Sozialversicherungsträger zu verstehen. Sie machen den Großteil des Agrar-

Tab. 3: Sozialpolitik im Agrarhaushalt des Bundes

	1999	2001	2003	2004	2005 (Entwurf soll)
Landwirtschaftliche Sozialpolitik (ist) (Mill. EUR)	3.961	4.030	4.022	3.778	3.677

Quelle: Agrarbericht BMVEL

Tab. 4. Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden

N-Handelsdünger	1998/99	2000/01	2002/03	2003/04	2004/05
Absatz je Hektar (kg/ha LF, mit Brache)	111	108	105	107	105
Pestizide	1999	2001	2003	2004	2005
Inlandsabsatz (Tonnen)	35.403	33.663	35.755	35.131	k. A.

Quelle: Statistisches Bundesamt

haushaltes aus und sind erforderlich, weil es durch das Höfesterben eine große Diskrepanz gibt zwischen Beitragsempfängern und Beitragszahlern. Das Ministerium nahm in diesem Bereich erhebliche und wiederholte Kürzungen vor (Tab. 3). Die Beitragsleistungen der aktiven Landwirte mussten deutlich erhöht werden.

Trotz einer (vorbildlichen!) Beitragsstaffelung beispielsweise bei den Landwirtschaftlichen Krankenkassen führen die Beitragssteigerungen zu einer erheblichen Härte vor allem bei Inhabern kleinerer Bauernhöfe.

Extensivierung

Im Regierungsprogramm war eine Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion angekündigt worden. Das Ergebnis ist ebenfalls komplett negativ. Bei den für die Diskussion zentralen Produktionsmitteln N-Mineraldünger und Pestizide gab es keinerlei auf die Agrarpolitik zurückzuführenden Änderungen in der landwirtschaftlichen Praxis (Tab. 4).

Als Umweltverbände mindestens bei den Pestiziden ein Handeln der Ministerin einforderten, wurde Ende 2004 ein „Reduktionsprogramm chemischer Pflanzenschutz“ vorgelegt und mit Beratungen begonnen. Ergebnisse gab es (noch) keine.

Durch die von der Ministerin unterstützte EU-Agrarreform und durch die darin vorgesehene und erreichte Senkung der Milcherzeugerpreise gab es eine deutliche Zunahme an Rationalisierungsmaßnahmen mit negativen Umweltwirkungen: Zunahme des Maisanbaus für die Milchviehfütterung; Intensivierung der Mais- und Getreideschrotverfütterung an die Kühe mit nachteiligen Folgen für die Tiergesundheit; Zunahme der ganzjährigen Stallhaltung.

Agro-Gentechnik

In dieser ungemein wichtigen Frage befand sich die Ministerin in einer schwierigen Lage. Außer ihrer eigenen

waren alle Fraktionen im Bundestag mehr oder weniger uneingeschränkt für die Entwicklung und den Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in der Landwirtschaft. Der Bundeskanzler hatte es da schon als Ministerpräsident des Landes Niedersachsen nicht an Deutlichkeit fehlen lassen. Auch die EU wollte die Zulassung. Andererseits waren alle Umweltverbände geschlossen gegen die Genehmigung der GMO. Auch vom Großteil der Verbraucher wie der Bauern und Bäuerinnen wird der Einsatz von GMO in der Landwirtschaft abgelehnt.

Herausgekommen ist ein Drahtseilakt: einerseits prinzipiell die Zulassung, andererseits über eine Haftungsregelung zu Lasten möglicher Anwender die praktische Verhinderung des Anbaus. Ein Drahtseilakt, denn falls es doch zu einer Durchlöcherung der Haftungsregelung kommen sollte und mit dem Anbau begonnen würde, so wäre ein Kleinkrieg in den Dörfern zwischen Anwendern und Gegnern zu befürchten. Dagegen bleibt die Agro-Chemie-Industrie unter Rot-Grün bei der Haftungsregelung außen vor. Hier setzt sich eine unselige Tradition der Umweltdiskussion fort: statt die Landwirte als letztes Glied einer Verursacherkette zu sehen, wird sowohl die kritische Diskussion als auch die Maßnahme zentral und ausschließlich gegen sie gerichtet.

Fazit: Fasst man alle dargelegten Teilergebnisse zusammen und sieht man diese im Zusammenhang mit der Agrarreformentwicklung ab 1992, so drängt sich die Frage auf: Agrarwende – war da was?

Anmerkungen

- (1) Siehe Ulrich Jasper: Warum Agrarwende bisher Verbraucherschutz meint. In: Unabhängige Bauernstimme, 12/2001.
- (2) Siehe Günther Völker: Feldbusch ist out. Betrachtungen zur Neuausrichtung der tierischen Erzeugung. In: Unabhängige Bauernstimme, 12/2001.

- (3) Abgedruckt in Günter Altner et al. (Hrsg.): Jahrbuch Ökologie 2002. München 2001.
- (4) So zum Beispiel bei der Neufassung des Agrarinvestitionsprogramms. Siehe Landwirtschaftliches Wochenblatt Hessen – Rheinland-Pfalz 33/2005.
- (5) Renate Künast: Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Vorwort. Berlin 2004.
- (6) Folkhard Isermeyer: Wirkungen des Entkopplungsvorschlages der Europäischen Kommission. Arbeitsbericht 01/2003 der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig 2003.
- (7) Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft, Nr. IPOL/B/AGRI/st-2005/30, Brüssel.
- (8) Landwirtschaftliches Wochenblatt Hessen – Rheinland-Pfalz 29/2004.
- (9) Interview mit Ministerin Künast in der Financial Times vom 1. Juli 2005.
- (10) Landwirtschaftliches Wochenblatt Hessen – Rheinland-Pfalz 8/2005.
- (11) Siehe dazu den „Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstrukturen und des Küstenschutzes‘ für den Zeitraum 2005 bis 2008“, Bundestagsdrucksache 15/5820 vom 22. Juni 2005.

Autor

Prof. Dr. Onno Poppinga
AG Land- und Regionalentwicklung
Universität Kassel, Fachbereich
Ökologische Agrarwissenschaften

Nordbahnhofstr. 1a
37213 Witzenhausen
Telefon und Fax: 05542/98-1668
E-Mail: bschreib@uni-kassel.de

