

Für eine nachhaltige Landwirtschaft (1994)*

von Wolfgang Reimer

Eine Agrarpolitik mit Zukunft muss in ein gesamtgesellschaftliches Konzept eingebettet sein. Technische Entwicklung und wirtschaftlicher Strukturwandel sollen nicht beendet, sondern in eine ökologisch und sozial bestimmte Richtung gelenkt werden. Die Perspektive zukünftiger Agrarpolitik ist aber nicht der »Agrarstandort Deutschland«, sondern die Verwirklichung einer »nachhaltigen Landwirtschaft«.

Eine »nachhaltige Landwirtschaft« muss

1. den in ihr arbeitenden Menschen eine Existenzgrundlage geben;
2. gesunde Lebensmittel in Anlehnung an den Bedarf erzeugen;
3. dabei die Umwelt (Boden, Luft, Wasser) und die Natur (Tier- und Pflanzenarten) schonen und pfleglich mit den anvertrauten Tieren umgehen;
4. mit den Ressourcen haushalten (Energie, Düngemittel);
5. international einen fairen Handel zulassen.

Das bedeutet, dass künftig nicht mehr auf einem Teil der Fläche mit hohem Energie- und Chemieaufwand produziert wird, während daneben durch Stilllegungen auf die natürliche Fruchtbarkeit verzichtet wird. Das bedeutet auch, dass die zunehmende Trennung von Ackerbau und Viehhaltung (in verschiedene Regionen und Betriebe) rückgängig gemacht werden muss. Es ist untragbar, wenn einerseits der Viehdung aus den Intensivtierhaltungen »entsorgt« werden muss und dabei Boden, Luft und Wasser belastet und andererseits in den Ackerbauregionen große Mengen Kunstdünger eingesetzt werden müssen.

Das bedeutet, dass die ökonomischen Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass die Bauernhöfe zur Kreislaufwirtschaft zurückfinden. Das bedeutet weiterhin, dass die Landwirtschaft nicht zunehmend billige Rohstoffe (Futtermittel) aus den Dritte-Welt-Ländern mit einem unsinnigen Energieaufwand veredelt und die erzeugten Überschüsse mit Exportsubventionen auf die Weltmärkte bringt. Zur Verwirklichung einer nachhaltigen Landwirtschaft sind folgende Maßnahmen notwendig:

Preis- und Einkommenspolitik

Mit GATT und EG-Agrarreform werden die Preise weltweit auf einen imaginären Weltmarktpreis abgesenkt, der weder dem Markt, noch den Produktionskosten, geschweige denn den Umweltkosten entspricht.

Fehlentwicklungen

Damit werden verhängnisvolle Fehlentwicklungen eingeleitet:

- Bäuerinnen und Bauern werden zunehmend von staatlichen Einkommensübertragungen und damit der Situation öffentlicher Haushalte abhängig; das neue System hat mit Marktwirtschaft weniger zu tun als das alte.
- Die Länder der Dritten Welt und die Staaten Osteuropas können bei niedrigen Weltmarktpreisen weder ihre eigene Landwirtschaft entwickeln noch Deviseneinnahmen aus Agrarexporten erzielen.
- Die Dumping-Preise erzwingen geradezu eine agrarindustrielle Produktion, bei der auf die Natur keine Rücksicht genommen wird.
- Die Preissenkungen verbilligen die Nahrungsmittel künstlich (wobei der größte Teil nicht zum Verbraucher kommt, sondern im Handel bleibt) und verteuern die ökologischen Reparaturmaßnahmen.

Weltmarktpreise

Weltmarktpreise waren und sind keine realen Preise. Sie bilden sich weder in Abhängigkeit von den Produktionskosten noch nach Angebot und Nachfrage.

* Der kritische Agrarbericht 1994, S. 15-18.

Der Weltmarktpreis von Weizen schwankte oft von neun bis 20 DM pro Dezitonne, ein Preis zu dem genauso wenig kostendeckend produziert werden kann wie der nun durch die EG-Agrarreform festgelegte Preis von 23,50 DM. Der Weltmarkt ist kein Markt. Einerseits bringen fast alle Industrieländer ihre Agrexporte mit hohen Subventionen auf diesen Weltmarkt. Deshalb umfassen die Exporterstattungen jeweils 40 bis 50 Prozent der gesamten europäischen Agrarmarktausgaben. Andererseits ist es so, dass beispielsweise die sechs führenden Getreidekonzerne der Welt 85 Prozent des gesamten Weltgetreidehandels und vier Zuckermultis 60 Prozent des freien Zuckerhandels kontrollieren. Rund 50 transnationale Handelsunternehmen sind die eigentlichen Akteure des internationalen Agrarhandels; sie wickeln auch 80 Prozent der Agrexporte der Dritten Welt ab.

GATT-Verhandlungen

Bäuerliche Landwirtschaft lässt sich auf Dauer nicht über Staatssubventionen erhalten. Die Preise müssen in einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft die ökonomische und ökologische Wahrheit ausdrücken. Die Rahmenbedingungen dafür werden in den GATT-Verhandlungen festgelegt. Die EG hat bisher schlecht verhandelt. Obwohl sie durch ihre Exportsubventionen international auf der Anklagebank sitzt, war sie nicht zu Kompromissen bereit, sondern folgte dem Druck der Großbauern und Agrarwirtschaft. Um die Exporte zu retten, wurde mit der EG-Agrarreform faktisch das US-Agrarsystem übernommen: das heißt Senkung der Erzeugerpreise und staatliche Ausgleichszahlungen. Doch damit waren die anderen Agrexportländer nicht zufrieden. Im Blair-House-Abkommen zwischen den USA und der EG musste die EG nach den Preissenkungen auch eine drastische Reduzierung der Exportstützung und der Exportmengen hinnehmen, ohne im Gegenzug eine Begrenzung der amerikanischen Futtermittelexporte zu erreichen.

Die Alternative

Die EG bietet bei der Wiederaufnahme der GATT-Verhandlungen den Agrexportländern von Cairns und den USA den schrittweisen Rückzug von den Weltmärkten durch den totalen Abbau jeglicher Exportstützungen an und erhält im Gegenzug das Zugeständnis auf ein eigenständiges europäisches Preisniveau mit Außenschutz und Regulierung der Futtermittelimporte. Diese Position wird in den GATT-Verhandlungen derzeit von den EFTA-Staaten vertreten. Da die EG heute Weltmarktführer bei Milch, Rindfleisch und Wein ist und auch bei Getreide und Zucker mit an der Spitze liegt, wäre genug Verhandlungsmasse vorhanden.

Eine eigenständige europäische Agrarpreispolitik darf aber nicht die Fehler der Vergangenheit wiederholen. Sie darf weder zu Überschüssen und höchster Intensität anreizen, noch die Großbetriebe bevorzugen. Sie muss also begleitet werden von ökologischen Auflagen (siehe unten) und von differenzierten Maßnahmen für Groß- und Kleinbetriebe. Sowohl gestaffelte Mitverantwortungsabgaben als auch Preiszuschläge für Grundmengen sind zu diesem Zweck denkbar. Mit Preiszuschlägen auf Grundmengen könnte es auch möglich werden, den hohen Tierbesatz pro Fläche in manchen Regionen zu verringern, ohne die Betriebe in den Ruin zu treiben.

Einkommensübertragungen

Solange die internationale Agrarpolitik (GATT, EG-Agrarreform) eine kostenorientierte Preispolitik nicht zulässt, müssen Ausgleichszahlungen bezahlt und abgesichert werden. Die Einordnung in die *green box* der erlaubten Subventionen bei den GATT-Verhandlungen ist Voraussetzung. Sollte die derzeitige GATT-Strategie des *decoupling* (Entkoppeln) von Preis- und Einkommenspolitik längere Zeit beibehalten werden, so werden Ausgleichszahlungen nur bei einer Bindung an soziale und ökologische Kriterien dauerhaft sicherbar sein.

Parallel zu den europaweiten Ausgleichszahlungen für die Preissenkungen müssen die Möglichkeiten für nationale und regionale Hilfsprogramme erweitert werden. Die Debatte um die politische Einigung Europas muss dazu genutzt werden, das im Vertrag von Maastricht festgeschriebene Subsidiaritätsprinzip konkret auszufüllen. Das bedeutet, dass oben nur geregelt wird, was unten nicht zu regeln ist. Für den Agrarbereich heißt das, dass regionale Programme zur Einkommensstützung, die die Produktion nicht anreizen, genauso zulässig sind wie Programme, die die regionale Vermarktung betreffen oder ökologische Maßnahmen. Mit dem Beitritt der EFTA-Staaten Schweiz, Österreich, Norwegen, Finnland und Schweden, die überwiegend kleinstrukturierte Bauernhöfe aufweisen, kann die politische Bedeutung von Ausgleichszahlungen bzw. Ökopunktmodellen zunehmen.

Umweltverträgliche Landbewirtschaftung

Neben der Bezahlung der bäuerlichen Arbeit wird die Steuerung weiterer Produktivitätssteigerungen und die Schonung der Ressourcen durch ökologische Auflagen und Anreize zum zweiten Hauptstrang einer zukünftigen Agrarpolitik werden müssen. Das ökonomische Grundgesetz unseres Jahrhunderts, wonach die Produktion in die Betriebe und Regionen wandert, in denen am billigsten erzeugt werden kann, muss durch

ökologische Begrenzungen eingeschränkt werden. Dazu zählen allgemein steigende Energie- und damit Transportkosten ebenso wie die Durchsetzung von Qualitäts- und Rückstandsnormen oder Umweltauflagen.

In diesem Sinne geht es nicht um »flankierende Maßnahmen«, sondern um die Ökologisierung der gesamten Produktion. Die Intensität des Betriebsmitteleinsatzes (besonders Dünge- und Pflanzenschutzmittel) muss auf der ganzen Fläche eingeschränkt werden.

Flächenstilllegungen sind weder zur Überschussbekämpfung noch zur Ökologisierung (mit Ausnahme bestimmter Sonderstandorte) geeignet. Es ist weder ökologisch noch volkswirtschaftlich vertretbar, dass einerseits riesige Flächen stillgelegt und damit auf die natürliche Bodenfruchtbarkeit verzichtet wird, während daneben mit einem hohen Aufwand an energiefressenden Betriebsmitteln Höchstserträge produziert und dazu noch Futtermittel aus Hungerländern importiert werden. Die derzeitigen EG-Getreideüberschüsse von über 30 Millionen Tonnen entsprechen mit circa neun bis zehn Millionen Hektar in etwa den EG-Futtermittelimporten.

Unsere Alternativen dazu sind die Lösung der Futtermittelfrage und eine flächendeckende Extensivierung. Während das Substituteproblem durch das Angebot einer Verringerung der EG-Agrarexporte bei den GATT-Verhandlungen gelöst werden kann, wird die flächendeckende Extensivierung durch eine Stickstoffabgabe oder Kontingentierung erreicht. Mit diesem Instrument wird der Stickstoff entweder durch eine Abgabe verteuert oder aber in der Menge beschränkt (unter Anrechnung des Tierbesatzes). Staatliche Ausgleichszahlungen werden solange gewährt, bis durch das sinkende Getreideaufkommen die Preise ansteigen.

Stickstoffbegrenzung statt Flächenstilllegung! Nur so wird erreicht, dass der organische Dünger aus der Tierhaltung sinnvoll eingesetzt werden kann. Bei einem ökologisch vernünftigen Pflanzenbau werden die Überschüsse abgebaut und alle Flächen gebraucht.

In der Tierhaltung wird eine Flächenbindung eingeführt, die bei zwei Großvieheinheiten pro Hektar liegt. Übergangsweise werden Gülleausbringungsverträge und technologische Gülleaufbereitung zugelassen. Der Einsatz von Hormonen, Leistungsförderern in Futtermitteln sowie gentechnisch erzeugten Wachstumshormonen ist zu unterbinden.

Voraussetzung für eine nachhaltige Landbewirtschaftung ist aber, dass bei GATT und anderen internationalen Regulierungen nicht allein der Freihandel dominiert. Umweltauflagen bzw. Gesundheitsstandards sowie Tierschutzbestimmungen dürfen nicht als »nichttarifäre Handelshemmnisse« angesehen

werden. Als Grundregel muss gelten, dass ein Land bzw. Staatenbund in begründeten Fällen Importe zurückweisen kann, wenn sie einem im Inland für die gesamte Produktion geltenden höheren ökologischen Standard nicht entsprechen. Dies muss für den Hormoneinsatz ebenso gelten wie für Tierschutzstandards, für radioaktiv bestrahlte Lebensmittel ebenso wie für die Gentechnik.

Agrarstrukturpolitik

Verglichen mit den kapitalistischen Großbetrieben in den USA oder den sozialistischen Agrarfabriken im Osten, hat die bäuerliche Familienlandwirtschaft den Zielen einer nachhaltigen Landwirtschaft am besten entsprochen und bildet weltweit die Grundlage der Lebensmittelversorgung.

Die Landwirtschaft wurde in allen Industriegesellschaften zunehmend kapitalisiert und in die arbeitsteilige Wirtschaft eingebunden. Mit der Freisetzung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte für eine wachsende Industrie und der Produktion billiger Lebensmittel für eine zunehmende Lohnarbeiterschaft trug die Agrarpolitik wesentlich zum industriellen Aufschwung bei. Dieses Entwicklungsparadigma ist künftig nur noch bedingt gültig. Selbst in weiten Teilen der EG, von Portugal, Spanien, Griechenland über Süditalien bis nach Irland, hat es keine bzw. nur eine regional begrenzte Industrialisierung gegeben. Das wird auch in weiten Gebieten Osteuropas so sein.

Welchen Sinn sollte es haben, dass die hochindustrialisierten Staaten mit hohen Subventionen auch eine exportlastige Agrarindustrie aufbauen? Die Borchertsche Agrarstrukturpolitik, die bäuerliche Arbeitskräfte durch kapitalintensive Produktionsverfahren in großbetrieblichen Strukturen ersetzen will, hat heute in ökologischer, aber auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht in der BRD keine Berechtigung mehr.

Die arbeitsmarktpolitischen Probleme der neuen Bundesländer lassen sich nicht über die Landwirtschaft, erst recht nicht über die Etablierung von kapitalintensiven Großbetrieben lösen. Nur noch ein Drittel der ehemals Beschäftigten sind heute in der Landwirtschaft tätig; bei den meisten LPG-Nachfolgesellschaften ist die Zukunft ungewiss. Der von Borchert propagierte Weg wird zwar zur Wettbewerbsfähigkeit einiger Agrarfabriken führen, allerdings hohe Fördersubventionen kosten und durch die kapitalintensive Ausstattung wenig Arbeitsplätze bieten.

Angesichts der Tatsache, dass viele Bäuerinnen und Bauern weder in den LPG-Nachfolgebetrieben noch außerhalb der Landwirtschaft einen Arbeitsplatz finden, wäre es sinnvoll, auch kleineren Höfen und Nebenerwerbslandwirtschaften gleichberechtigte Starthilfen zu geben. Auch die Treuhandflächen soll-

ten in erster Linie für die Entwicklung von Wieder- und Neueinrichtern zur Verfügung gestellt werden. Bei einer solchen Entwicklung könnte die Landwirtschaft viele »überschüssige« Arbeitskräfte aufnehmen, die später – wenn es denn dazu kommen sollte – bei einer industriellen Entwicklung wieder freigesetzt werden würden.

Deshalb sprechen nicht nur die vorhandenen Agrarstrukturen, ökologische Argumente und Lebensmittelqualität für bäuerliche Landwirtschaft, sondern auch volkswirtschaftliche Gründe.

Das bedeutet nicht, dass großbetriebliche Strukturen verboten werden. Wenn es jedoch darum geht, staatliche Mittel für die Landwirtschaft bereitzustellen, so muss es eine deutliche Abgrenzung zwischen bäuerlicher und agrarindustrieller Landwirtschaft geben.

Es muss Bestandsobergrenzen in Form von Förderausschlussgrenzen geben: Höfe bzw. Betriebsstätten, die die Obergrenze von jeweils 80 Hektar Landwirtschaftliche Nutzfläche, 60 Kühen mit Nachzucht, 100 Zuchtsauen mit Nachzucht, 600 Mastschweine (bei jeder weiteren hauptberuflich tätigen Familienarbeitskraft bzw. bei jedem weiteren hauptberuflich tätigen und verantwortlich beteiligten Gesellschafter werden zwei Drittel dieser Grenzen zusätzlich angerechnet) und die Grenze von zwei Dungeinheiten pro Hektar überschreiten, verlieren den Status eines

»bäuerlichen« Betriebes und werden als gewerblich eingestuft.

Das bedeutet, dass diese Betriebe von den Privilegierungen und Fördermöglichkeiten für bäuerliche Betriebe ausgeschlossen werden und zwar nicht nur der betreffende Betriebszweig, sondern der ganze Betrieb. Dies betrifft sowohl die Gasölverbilligung, wie steuerliche Vergünstigungen, die Privilegierung beim Bauen im Außenbereich, staatliche Förderung bei Investitionen wie auch die Abgrenzung beim Bundesimmissionsschutzgesetz (Baugenehmigung) und anderen Vorschriften.

Wenn die ökonomische Rationalität, wie vielfach behauptet, sowieso für den Großbetrieb spricht, so ist es nicht einzusehen, dass der Staat die Großstrukturen auch noch subventioniert.

Wolfgang Reimer

Biobauer und langjähriges Mitglied der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft. Von 1985 bis 2001 war er als parlamentarischer Berater der Fraktion Die Grünen im Baden-Württembergischen Landtag tätig, von 2001 bis 2011 als Unterabteilungsleiter im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Von 2011 bis zum 31. Mai 2016 Amtschef im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, von 2016 bis 2021 Regierungspräsident des Regierungsbezirks Stuttgart.