

Vorschläge für eine verbraucherorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik, für eine andere Landwirtschaft

Das Konzept des Bundeskanzleramtes

1. Die Perspektive einer “anderen” Agrarpolitik

Eine wahre Geschichte: Ein Praktikant beginnt seine Arbeit in einem modernen deutschen Schweinmastbetrieb. Der Landwirt zeigt ihm seinen 3000er-Stall mit automatischer Fütterung und allen Schikanen zur effizienten Mast seiner Schweine. Dann führt er ihn an einen Stall mit Auslauf und auch ansonsten artgerechter Haltung und Fütterung. “Das sind die 30 Schweine, die wir essen – wir hier und meine Freunde”.

Diese kleine Episode zeigt Einiges: zum Beispiel, dass Landwirte wissen, was gut schmeckt. Zum Zweiten, dass einige Landwirte sehr wohl wissen, was Bundeskanzler Schröder meint, wenn er davon spricht, wir müssten “weg von Agrarfabriken”¹, und wenn er angesichts der BSE-Fälle fordert, es nicht bei der Aufdeckung und Bekämpfung der aufgetretenen Krankheiten und Missstände zu belassen, sondern eine “Perspektive für eine andere, verbraucherfreundlichere Landwirtschaft zu entwickeln.”

In seinen Äußerungen hat Bundeskanzler Schröder nicht nur kleinere Korrekturen, sondern eine wirkliche Umorientierung gefordert. Diese Umorientierung ist in der Agenda 2000 der EU, die im März 1999 in Berlin beschlossen wurde, und auch im Koalitionsvertrag schon angelegt. Aber in der aktuell betriebenen Agrarpolitik hat sie sich wenig niedergeschlagen. Das hier vorgelegte Konzept des Bundeskanzleramtes konkretisiert die angekündigte Wende in der Agrarpolitik. Das Papier zielt nicht auf die Bewältigung der akuten Probleme der BSE-Krise.

“Andere Landwirtschaft” kann angesichts der Breite der Möglichkeiten Verschiedenes meinen. Das Bundeskanzleramt sieht die Essentials einer neuen Entwicklung im Abschied

¹ Mit dem Hinweis darauf, in Deutschland seien die landwirtschaftlichen Betriebe vergleichsweise klein, wurde die Verwendung der Begriffe “Agrarfabriken” und “Industrielle Landwirtschaft” kritisiert. Die Kritiker übersehen, dass man die Verkettungen von Futtermittelherstellern, Chemie- und Pharmaindustrie, Mastbetrieben, Lager- und Vermarktungswirtschaft mit Recht mit den verwendeten Begriffen kennzeichnen kann. Auch im Weltmaßstab betrachtet kleinere Agrarbetriebe sind Teil dieses industriellen Sektors.

von der Förderung der auf Mengenwachstum, Preiswettbewerb und die Belieferung des Weltmarktes zielenden Landwirtschaft und in der Hinwendung hin zu einer Landwirtschaft, die zwar ökonomisch rationell arbeitet, aber den Wettbewerb vor allem über Qualität und Verbrauchersicherheit sucht, sich in Natur, Landschaft und Umwelt einfügt und ihre verschiedenen Funktionen im ländlichen Raum ernst nimmt und dafür gefördert wird. Man könnte es auch anders formulieren: Weg von der besonderen Förderung einer rein betriebswirtschaftlich rationalen und hin zu einer volkswirtschaftlich rationalen Wirtschaftsweise – eben unter Beachtung der externen Effekte in einem eng besiedelten Raum.

2. Wo die Politik ansetzen müsste: Zwei Schwerpunkte der politischen Arbeit für die Umstellung

Schwerpunkt Nr.1 sind die fälligen Änderungen auf der **Angebotsseite (=push)**: Welche Produkte und Produktionsweisen sollen gefördert werden, welche nicht (mehr), welche Rahmendaten soll die Politik der landwirtschaftlichen Produktion setzen, wie fügt man unsere Umstellung in EU und WTO ein. Näheres dazu in Kapitel 5.

Simultan dazu, eher mit einem Schritt voraus, muss es gelingen, die Nachfrage nach ökologisch(er) produzierten Nahrungsmitteln zu erhöhen. Das sollte der **Schwerpunkt Nr.2** sein: **Förderung der Nachfrage (= pull)** nach den Produkten der neu orientierten Landwirtschaft durch massive, staatlich geförderte Werbung zur Änderung des Konsumverhaltens und der Eßgewohnheiten. Zugleich wird damit das Ziel verfolgt, das Vertrauen in die deutsche Landwirtschaft wiederherzustellen. Dieser Vorschlag läuft auf eine bislang noch nie da gewesene Unterstützungsaktion des Staates zugunsten der deutschen Landwirte hinaus. Siehe dazu Kapitel 6.

Die massive Werbung für die Umstellung der Ernährungs- und Einkaufsgewohnheiten ist wichtig, weil es ohne einen gewissen Nachfragesog schwierig wird, ausreichend viele Landwirte zur Umstellung zu bewegen. Nur wenn genügend Nachfrage zu erkennen ist, werden auch die Preise stimmen.²

² Außerdem ist das Risiko eines weiteren Niedergangs des Images der Agrarwirtschaft und des Vertrauens in die deutsche Landwirtschaft sehr groß. Denn die BSE-Krise wird vermutlich unentwegt weitere Nachrichten produzieren. Schon aus diesem Grund tut die Politik gut daran, beim Versuch der Imageerholung zu helfen.

3. Notwendige Änderung der Agrarpolitik nicht nur wegen BSE

Die Notwendigkeit zur Änderung der Agrarpolitik und der Agrarwirtschaft folgt nicht nur aus der BSE-Krise. Eine Reihe anderer Entwicklungen zwingen zu einer Korrektur der bisherigen Agrarpolitik – auf europäischer und auf deutscher Ebene.

In Stichworten:

- Die Agrarpolitik hat 40 Jahre lang zu einer Einschränkung der Funktionen in ländlichen Räumen geführt. Der Landwirtschaft vor- und nachgelagerte **Wertschöpfungen sind abgewandert**.
- Die **Agrarpolitik** ist **hoch bürokratisiert**.
- Die Übertragung der bisherigen GAP auf die **MOE-Beitrittsländer** würde die Produktionsüberschüsse und die Kosten weiter steigen lassen, verbunden mit hohen ökologischen und sozialen Kosten in den Beitrittsländern (Arbeitslosigkeit, Entwurzelung, etc.)
- Die **WTO** wird uns vermutlich zu einer größeren Liberalisierung der Agrarwirtschaft zwingen. Wir tun gut daran, uns darauf auch dadurch vorzubereiten, dass sich der Konsum von Lebensmitteln zunehmend weniger austauschbaren Qualitäts-Gütern zuwendet.
- Die (intensiv betriebene) Landwirtschaft ist in vielen Sektoren Hauptverursacher von **Umwelt- und Naturschutzproblemen**. Die EU Kommission und die Europäische Umweltagentur stellten jüngst fest, dass es noch zu keiner entscheidenden Umkehr bei der Belastung der natürlichen Ressourcen und beim Artenschutz gekommen ist
- Die **europäischen Steuerzahler** werden auf Dauer nicht bereit sein, eine Landwirtschaft zu subventionieren, die Landschaft, Natur und Böden beschädigt, um verbilligt Rindfleisch oder Weizen nach China oder Arabien zu exportieren. Wir tun gut daran, das System der Förderung so umzustellen, dass die Gegenleistung der Landwirtschaft für den Steuerzahler sichtbar wird.
- Das **volkswirtschaftliche Rechensystem in der Agrarwirtschaft stimmt** schon lange **nicht mehr**. Grundregeln der Marktwirtschaft, etwa die Regel, Kosten da anzulasten und in die Preiskalkulation eingehen zu lassen, wo sie verursacht werden, werden massiv verletzt. Wenn die Futtermittelhersteller z.B. den Schaden der BSE-Infektion tragen müssten und dafür Versicherungen hätten abschließen müssen, dann hätte die Fütterung der Rinder vermutlich anders ausgesehen; Tiermehl hätte sich kaum gelohnt.
- Die **Ernährungsgewohnheiten** haben sich geändert und müssten aus gesundheitlichen Gründen weiter verändert werden; die Förderung der Landwirtschaft und damit ihrer Produktionsrichtung verläuft aber in alten überholten Pfaden.
- Die **Verteilung der Mittel** ist **ungerecht**. So erhalten 4% der Bauern 40% der Ausgleichszahlungen, Spitzenbetriebe kassieren mehrere Millionen an Subventionen.
- Last not least: die **kriminelle Energie**, die sich im Agrarsektor breit gemacht hat, verlangt eine Remedur. Schon aus übergeordneten staatspolitischen Gründen

4. Die Änderung als Chance begreifen

Die Änderung muss und kann als Chance begriffen werden, vieles zum Besseren zu wenden.

In Stichworten:

- **Die Neuausrichtung der Landwirtschaft zielt auf eine wirksame Gesundheitsvorsorge.** Die Menschen leben gesünder. Reduzierung der "Dynamik" der Kostenlawine im Gesundheitswesen. Siehe Ernährungsbericht mit der Feststellung "Viel zu fett", zu viel Fett- und Eiweißzufuhr, Zunahme des Fleischkonsums, rund die Hälfte der Erwachsenen haben Übergewicht, weitere 20% haben Probleme mit dem Gewicht.
- Die Menschen leben besser, **es schmeckt besser** – nicht alles, aber vieles.
- Neugestaltung des ländlichen Raums, Renaturierung und **Wiederherstellung einer gewachsenen Kulturlandschaft.** Erhaltung der besonderen Eigenart europäischer ländlicher Strukturen - im Vergleich zu den gesichtslosen Landschaften in anderen Teilen der Welt.
- Wir **verringern die Hypothek**, die wir kommenden Generationen hinterlassen: weniger verseuchte Böden, schönere Kulturlandschaft.

Die Chancen der Umstellung der Agrarwirtschaft sollten bei der öffentlichen Diskussion um eine neue Agrarpolitik eine große Rolle spielen. Die Neuorientierung in der Agrarpolitik, darf, so traurig der Anlaß ist, nicht als Nischenaktivität erscheinen, die einige Freaks erfreut. Die Profiteure und Verteidiger der bisherigen Agrarpolitik werden versuchen, genau in diese Richtung zu argumentieren: Man wolle einen Keil treiben zwischen konventioneller Landwirtschaft und der Öko-Landwirtschaft. Das ist falsch. Es wird wichtig sein klar zu machen, daß es nicht um einen Konflikt zwischen „konventionell“ und „ökologisch“ geht, bei dem nur wenige (Öko-)Betriebe (10%, 20%?) gewinnen. Das hier vorgelegte Konzept kann einem großen Teil der Bauern neue Hoffnung geben. Und es ist zudem ein optimistisches und positives Konzept für den Verbraucher und für die Umwelt.. Gut, schmackhaft essen und in einer schöneren und gesünderen Umwelt zu leben, und gleichzeitig den landwirtschaftlichen Betrieben neue Perspektiven zu eröffnen ist das Ziel und alles andere als ein Grund zum Pessimismus.

5. Schwerpunkt Nr. 1:

Die Vorschläge zur Änderung des Angebots/ Produktion

Die Landwirtschaft ist fast überall in Europa eng verwoben mit dem Leben der Menschen. Sie ist Teil unserer Lebenswelt. Die Art und Weise, wie Landwirtschaft betrieben wird, entscheidet über das Aussehen unserer Kulturlandschaften: Insbesondere in dicht besiedelten Ländern wie Deutschland tangiert sie das Lebensgefühl von uns allen, unsere Umwelt, den Reichtum und die Vielfalt der uns umgebenden Natur, oder ihre Armut, unsere Wasserversorgung, unseren Erholungsraum, die Güte der Luft und unser ästhetisches Empfinden. Mehr als in anderen Wirtschaftssektoren ist das Wirken der Landwirtschaft mit der Lebensqualität der Menschen verbunden. Die BSE-Krise hat uns zudem eindringlich deutlich gemacht, dass unsere Ernährungssicherheit – und damit unsere Gesundheit - mit der Art der Produktion in der Landwirtschaft verbunden ist. Und damit direkt auch mit der Agrarpolitik, denn diese bestimmt in weitem Maße, was und wie produziert wird.

Es gibt auch andere Wirtschaftsbereiche, die die Lebensqualität der Menschen betreffen. Aber es gibt kaum einen Wirtschaftsbereich, der flächendeckend so eng verwoben ist mit dem Leben der Menschen, mit Natur, Landschaft, dem Gesicht ganzer Regionen und mit der Gesellschaft insgesamt. In der Sprache der Wirtschaftswissenschaft: es gibt vermutlich keinen Wirtschaftsbereich, der so viele externe economies und diseconomies aufzuweisen hat, wie die Landwirtschaft.

In der agrarpolitischen Diskussion wird dies “Multifunktionalität” genannt – ein etwas technischer Ausdruck für den Sachverhalt, dass die Landwirtschaft nicht im luftleeren Raum produziert und uns deshalb in vielfältiger Weise betrifft. Positiv und negativ. Positiv beispielsweise, wenn sie unsere Kulturlandschaft erhält und vor dem Verbuschen bzw. vor einer “Ausräumung” bewahrt, negativ beispielsweise indem sie bei intensiver Nutzung Artenvielfalt und Grundwasser bedroht.

Diese Multifunktionalität zu akzeptieren, sie zu nutzen und zu fördern könnte in der jetzigen schwierigen Situation die Brücke in die Zukunft der Agrarpolitik und Agrarwirtschaft sein – für die Landwirtschaft und für die Gesellschaft. (Übrigens, in der ziemlich ausweglosen Situation, in die Agrarwirtschaft wie –politik heute, aktualisiert durch die BSE-Krise, geraten sind, sind Brücken dieser Art notwendig).

Die **Landwirtschaft** akzeptiert, dass ihr generelles oberstes Ziel nicht die allein betriebswirtschaftlich kostengünstigste (Massen-)Produktion und Weltmarktfähigkeit ist – koste es ansonsten, was es wolle. Sie akzeptiert, dass sie zwar die Funktion hat, rationell zu produzieren, aber dies innerhalb Natur und Menschen schonender Rahmenbedingungen

tut und dass sie überdies andere Aufgaben wahrzunehmen hat. Die **Gesellschaft** definiert ihre Ansprüche, bestimmt so die Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion in multifunktionalen Landschaften und akzeptiert, dass die gesellschaftlichen Leistungen honoriert werden müssen.

Die Fördermaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) als älteste Gemeinschaftspolitik der EU konzentrierten sich bislang auf die betriebswirtschaftlich hochproduktiven Betriebe, die am effektivsten große Mengen landwirtschaftlicher Produkte herstellen konnten. Als Folge dieser durch die Marktordnungen geförderten Agrarentwicklung entstanden die schon beschriebenen vielfältigen Probleme, die letztlich eine Umorientierung erforderlich machen. Weil einerseits diese Probleme – diese external diseconomies bis hin zur Verbreitung von BSE über die aus betriebswirtschaftlicher Sicht rationellen Futtermittel oder Milchaustauscher – bisher auf die Gesellschaft als ganzes abgewälzt werden, weil andererseits die von der Landwirtschaft erbrachten gesellschaftlichen Leistungen nicht honoriert werden, haben wir es mit einer **Wettbewerbsverzerrung zugunsten dieser monofunktionalen Landwirtschaft** zu tun. Eine Korrektur ist auch ökonomisch angesagt.

Unser Vorschlag hat somit zum Inhalt, **die Rahmenbedingungen im Agrarbereich so zu verändern, dass sich multifunktionale, umweltverträgliche und qualitätsorientierte Produktionsformen durchsetzen und zusätzliche Einkommensquellen für die landwirtschaftlichen Betriebe erschlossen werden.**

Dazu ist ein Paket von gesetzgeberischen, steuer-, handels- wie baurechtlichen Maßnahmen nötig, hinzu kommt ein umfassender Umbau der Förderpolitik der Gemeinsamen Agrarpolitik.

A. Die Grundidee des Umbaus: Wege ebnen hin zur multifunktionalen Landwirtschaft und weiter bis zum ökologischen Landbau

Wir sehen drei Segmente der Agrarwirtschaft, wie sie sich nach der Umstellung des rechtlichen Rahmens und der Förderung ergeben könnten:

Segment 1: die “gewerbliche Landwirtschaft“

Segment 2: die “multifunktionale Landwirtschaft“

Segment 3: als besonderer Teil von 2: **der “Öko-Landbau”**

Ziel ist, die Richtung umzukehren: nicht mehr – wie in der Vergangenheit üblich - das Segment 1 wachsen zu lassen, sondern die Segmente 2 und – besonders - 3 zu entwickeln. Dies geschieht, in dem Landwirten entsprechende Anreize geboten werden.

Dabei wird sich ein **Grundsatz** wie ein roter Faden durch alle Vorschläge ziehen müssen: **Subventionen, die allein auf Produktionsmengen abzielen oder in ihrer Höhe noch auf solchen basieren, werden abgebaut. Multifunktionale Produktionen bis hin zum Ökologischen Landbau sowie die Verarbeitung und Vermarktung von Qualitätsprodukten und damit Leistungen für die Gesellschaft werden hingegen gefördert und honoriert.**

Segment 1 “gewerbliche Landwirtschaft”

Die gewerbliche Landwirtschaft³ ist tendentiell durch intensive Produktionsweisen (hohe Intensität, enge Fruchtfolgen, geringe Flächenbindung) gekennzeichnet. Sie kann weiter existieren. Es bleibt allen Betriebsinhabern freigestellt, wie sie sich im Rahmen der bestehenden Gesetze nach den Kriterien der betriebswirtschaftlichen Optimierung weiter entwickeln wollen. Anders jedoch als bisher wird die Bevorteilung dieser Betriebe bei der staatlichen Förderung, der Beratung und der Forschung abgebaut.

Auch eine “gewerbliche Landwirtschaft” hat sich an gesetzliche Bestimmungen zu halten. Hierzu gehören u.a. die pflanzenschutzrechtlichen Regelungen, die Tierschutz- und Fütterungsaufgaben, die “Regeln der guten fachlichen Praxis”. Die Einhaltung von gesetzlichen Auflagen ist aber noch keine gesellschaftlich zu honorierende Leistung⁴.

Die Bundesregierung wird die Überführung möglichst vieler “gewerblicher” Landwirtschaftsbetriebe in das Segment 2 “multifunktionale Landwirtschaft” und 3 “ökologischen Landbau” unterstützen. Dieses könnte dadurch geschehen, dass der Abbau der bestehenden Regelungen zeitlich gestreckt, eine “Umstellungsberatung” angeboten und

³ Also jene, die nicht den Minimalkriterien einer “multifunktionalen Landwirtschaft” entspricht (Definition s. unten unter “Segment 2”)

⁴ Zu den Honorierungen zählen wir nicht nur direkte Zahlungen, auch steuer- und baurechtliche Privilegien, die für die gewerbliche Landwirtschaft nicht weiter aufrecht erhalten werden.

bei möglicherweise notwendig werdenden Anpassungsinvestitionen geholfen wird. Man gibt damit zu verstehen, dass man nicht möchte, dass diese Betriebe, deren Entwicklung die Agrarpolitik bislang prioritär verfolgte, nun zu Verlierern einer überholten Denkweise der Agrarpolitik und –beratung werden. Die Betriebe sollen sich einer veränderten Situation anpassen können, dies ist eine wichtige Botschaft des Konzepts..

Segment 2: “multifunktionale Landwirtschaft”

Die Landwirte des Segments 2 schließen - de facto oder dem Gedanken nach - einen Vertrag mit der Gesellschaft über ein abgestuftes Paket von Leistungen ab, die sie für die Gesellschaft erbringen und die von dieser honoriert werden. Während es bisher betriebswirtschaftlich meist lohnend war, die “Multifunktionalität” zugunsten einer einseitigen betrieblichen Entwicklung einzuschränken, tritt nun eine Umkehrung ein: neben der klassischen Agrarproduktion wird nun **die Erhaltung und Entwicklung einer vielfältigen Landschaft und die Produktion von Qualität zum Förderprinzip erklärt**. In einer multifunktionalen Landschaft zu wirtschaften wird so zum (betrieblichen) Standortvorteil.

Betriebe, die zumindest ein **Paket mit Minimalkriterien** umsetzen, gehören zum Segment 2 “multifunktionale Landwirtschaft”. Die, die es nicht tun, zum Segment 1 “gewerbliche Landwirtschaft”. Zu den noch genauer zu entwickelnden Minimalkriterien müsste beispielsweise gehören:

- Die **Tierhaltung ist an die Fläche gebunden**, es sind maximal 2 GVE pro ha erlaubt⁵.
- **Landschaftselemente und –strukturen** wie Hecken, Raine, Feldholzinseln, Bachläufe, Trockenmauern etc. **machen einen bestimmten Mindestanteil** (beispielsweise 5%) an der bewirtschafteten Nutzfläche **aus**⁶.
- Es wird eine **Mindestfruchtfolge** vorgeschrieben, keine der angebauten Früchte darf mehr als einen Prozentsatz von 25-30% (zu diskutieren) an der Anbaufläche ausmachen⁷
- Die Landschaft wird offen gehalten, es findet eine **Mindestbewirtschaftung** statt⁸

⁵ Bei Milchviehbetrieben sollte ein maximales Lieferrecht von 10.000 l Milch pro Hektar Futteranbaufläche festgelegt werden.

⁶ Je höher dieser Anteil ausfällt, desto höher gestalten sich letztlich die zu gewährenden Prämien. (Hinweis: die Schweiz macht einen Anteil von 7 % der Betriebsfläche als “ökologische Ausgleichsfläche” zur Bedingung für Prämienberechtigung)

⁷ Sonderkulturen ausgenommen

- Die **Schlaggröße** wird **begrenzt**.

Alle Betriebe, die die definierten Minimalkriterien der multifunktionalen Landwirtschaft einhalten, erhalten für alle Flächen eine Flächenprämie, und zwar unabhängig von der angebauten Kultur. Wir nennen sie die “**Basisprämie Multifunktionalität**”.

Ein beachtlicher Teil der Betriebe wird diese Kriterien erfüllen, ein anderer, wesentlich kleinerer Teil wird sich umstellen müssen. Dies ist gewollt, und dabei soll geholfen werden.

Ergänzend zu dieser Basisprämie werden den Landwirten **weitere Angebote** unterbreitet, die sie freiwillig nutzen können. Diese bestehen im Prinzip im **Ausbau der bestehenden Agrarumweltprogramme** der Bundesländer und haben zum Ziel, die Vielfalt in der Landschaft und die Qualitätsproduktion weiter zu fördern und strategisch möglichst viele Betriebe in Richtung Segment 3 “ökologischen Landbau” zu entwickeln.

Es wird darauf ankommen, die jeweiligen Prämien genau zu berechnen und zu entwickeln, um tatsächliche Anreize zu schaffen, eine Entwicklung in Richtung “Segment 3” zu vollziehen.

Der Vorteil einer solchen Umorientierung liegt u.a. darin, dass ein großer Teil der heutigen Betriebe in dieses Segment 2 fallen würde. Vor allem die bäuerlichen Mischbetriebe, die heute vom “Strukturwandel” besonders bedroht sind, würden maßgeblich profitieren. Sie stehen derzeit vor der Frage, wohin sie sich entwickeln sollen. Sie erhielten erstmals ein Zukunftsangebot der Politik, sich in Richtung einer qualitativen Entwicklung zu orientieren und erfahren so gleichzeitig eine Wertschätzung ihrer bisherigen Arbeit durch die Gesellschaft.

Es ist wichtig und politisch klug, sich intensiv gerade diesen Betrieben zu widmen, ihnen Hoffnung zu geben, deutlich zu machen, dass sie gebraucht werden, um ein neues Agrarmodell verwirklichen zu können.

Segment 3 “Ökologischer Landbau“

Für Betriebe in diesem Segment 3 gelten hinsichtlich der Anbauregeln die entsprechenden EU-Verordnungen für den ökologischen Landbau. Sie verkörpern am besten das Prinzip

⁸ Mindestens 1 x pro Jahr mähen und Verwertung des Ernteguts. Über gewollte Nichtnutzungen, z.B. in

der Multifunktionalität auf den Betrieben. Ihre Produktion wird im Rahmen der Agrarumweltprogramme wie bisher unterstützt. Selbstverständlich gelten für die Öko-Betriebe alle sonstigen Grundregeln und Förderungen wie für die Betriebe aus dem Segment "multifunktionale Landwirtschaft".

Wie könnte nach diesen Vorstellungen die weitere Entwicklung aussehen?

Die beiden Segmente 2 und 3 werden zunehmend regional gut verankert, mit einer wachsenden emotionalen Bindung der Verbraucher an ihre Leistung und Produkte.

Es soll somit eine Trendwende erreicht werden, der bisherige Pfad der Entwicklung hin zu Segment 1 soll umgekehrt werden. Ziel ist, Segment 2 zu stärken und möglichst viel Betriebe in Segment 3 zu entwickeln.

Segment 1 würde, wenn man seine heutige Dimension als Schätzwert heranzieht, max. 15 % der Betriebe umfassen. Segment 2 hätte den Löwenanteil. Segment 3, die ökologisch betriebene Agrarwirtschaft, bewirtschaftet heute gerade mal 2,6% der Fläche. Sie wird morgen nicht die Mehrheit der Anbaufläche erobern können. Das im Staatssekretärs-Papier anvisierte Ziel – 20% bis 2010 – ist ehrgeizig. Es muss aber auch nicht dabei bleiben. Dass es Spielräume für eine dynamische Entwicklung gibt, zeigt z.B. die Entwicklung in Österreich. Dort werden ca. 10% der Fläche ökologisch bewirtschaftet, im Raum Salzburg hat man 40% erreicht. Die Bio-Landwirtschaft wird nach unseren Überlegungen beim notwendigen Versuch einer Veränderung des Eßverhaltens und der Anhebung der Qualität und Preise, die einer "kulturellen" Veränderung gleich kommen müßte, eine Rolle spielen, die weit über ihre quantitative Bedeutung hinausgeht (s. Kapitel 6).

In jedem Fall wird es sowohl bei der Produktion als auch beim Konsum auf lange Sicht Mischformen geben. Hier Betriebe mit konventioneller, aber umweltschonender und landschaftspflegender Anbauweise, dort solche mit ökologischer Landwirtschaft, und dann den Teil gewerblicher Landwirtschaft. Viele Verbraucher werden alle Zweige nutzen, jedenfalls für eine lange Zeit des Übergangs.

Zur Einordnung des Konzeptes

An dieser Stelle soll kurz zur Einordnung des gerade skizzierten Konzepts dargestellt und beschrieben werden, welcher Pfad der Entwicklung bislang beschritten wurde und nun verlassen werden soll.

Die traditionelle bäuerliche Produktion⁹ zeichnet sich durch relativ geschlossene betriebliche Kreisläufe aus. In der konventionellen Landwirtschaft werden diese mehr und mehr geöffnet: Während früher Leguminosen und der Tierdung der Stickstoffversorgung der Böden dienten, gibt es heute immer mehr viehlose Betriebe und enge Fruchtfolgen, der Stickstoff wird industriell hergestellt. In der intensiven Viehhaltung wird hingegen der Dung zum Abfallproblem. Während früher weite Fruchtfolgen, Mischkulturen und die menschliche Arbeitskraft (Hacken) für den "Pflanzenschutz" und die Unkrautbekämpfung sorgten, werden heute Produkte der Pflanzenschutzmittelindustrie verwendet. Auch die Produktion von Futter wird heute mehr und mehr aus der bäuerlichen Hand in die Futtermittelindustrie verlagert, die die Produkte nicht mehr regional besorgt, sondern weltweit einkauft und zusammen mischt.

Es sind diese Veränderungen im Produktionsprozess, die agrarindustrielle Methoden ausmachen. Die Agrarfabrik ist nicht durch die Größe eines Betriebes oder die Zahl der Tiere, sondern allein durch die betrieblichen Verfahren gekennzeichnet. Ein Kleinbetrieb, der viele Produkte zukauf und wenige Tiere nicht artgerecht hält, wirtschaftet "industrieller" als ein großer Betrieb mit vielen Tieren, die artgerecht gehalten und mit betriebseigenen Futter versorgt werden.

Das industriell hergestellte Tierfutter ist in der Vergangenheit immer wieder Ausgangspunkt von Skandalen gewesen, nicht nur bei BSE¹⁰. Oder anders: der vorgelagerte Bereich ist das Problem.

Mit der neuen Agrarpolitik sollen Anreize geschaffen werden, betriebliche Kreisläufe zu fördern. Sie bricht somit mit der Tendenz, immer mehr Produkte des der Landwirtschaft vorgelagerten Sektors einzusetzen. Mit dem Ausbau des Segment 3 "ökologischer Landbau" werden Verfahren unterstützt, die auf weitgehend geschlossene Betriebskreisläufe abzielen. Im Segment 2 "multifunktionale Betriebe" geht es – bei der Tierhaltung - um einen verstärkten Anbau von betriebseigenem Futter (Förderung Grünland

⁹ ganz besonders aber der ökologische Landbau

¹⁰ Dies hängt zum Teil mit einer engen Verflechtung von Futtermittelproduzenten und der Abfallwirtschaft zusammen: Dioxinskandal in belgischem Fleisch 1999, Klärschlamm im Futter (Frankreich 1999), Dioxin/ PCB in Milch etc.

und Ackerfutterbau)¹¹, und bei allen Betrieben, die weiter auf den Zukauf von Kraftfutter setzen, soll durch die Verschärfung des Futtermittelrechtes die Gefahr von Kontaminationen der Tiere (und damit letztendlich der Nahrungsmittel) verringert werden.

B. Konkrete Maßnahmen

Bei Prüfung der folgenden konkreten Maßnahmen wird man feststellen: Viele Maßnahmen, insbesondere eine grundlegende Neuausrichtung der Agrarpolitik, sind schon jetzt auf der Grundlage der Agenda 2000 möglich. Für Anderes sind EU-rechtliche Änderungen notwendig, die Bundesregierung soll in diese Richtung initiativ werden. Auch die EU-Kommission hat eine entsprechende Initiative angekündigt.

Zur Umgestaltung der Förderpolitik

(1) Keine Direktzahlungen mehr ohne gesellschaftliche Gegenleistung

– Abbau monofunktional ausgerichteter Marktordnungen in der 1. Säule

Direktzahlungen in ihrer derzeitigen Form abbauen: Die bestehenden Marktordnungen sollten grundlegend geändert werden. Die Direktzahlungen (Ausgleichszahlungen für Preissenkungen) nutzen bislang besonders flächenstarke Bauern auf ertragreichen Standorten. Sie haben keinen Bezug zur Multifunktionalität.

Benachteiligung bestimmter Kulturen aufheben: Die bisherigen Marktordnungen benachteiligen die für die natürliche Futtermittelversorgung und für die Ökologie wichtigen Ackerfutterkulturen und das Grünland, in dem im Ackerbau nur für bestimmte Kulturen (z.B. Getreide¹², Silomais¹³) ein Preisausgleich gewährt wird. Durch die GAP wird es immer lukrativer, Milch und Fleisch aus Getreide (Kraftfutter) statt aus dem Grundfutter (Grünlandbasis) zu erwirtschaften. Diese Privilegierung soll aufgehoben werden, denn sie hat zu erheblichen Fehlallokationen geführt.

Tierprämien nur für flächengebundene Haltung: In den Genuß der Tierprämien kommen nur Betriebe, die nicht mehr als 2 GVE/ ha halten. Sie sollten an den Nachweis von Grünland oder Klee gras gebunden werden¹⁴

Alle Subventionen auf Multifunktionalität überprüfen: In den letzten Jahrzehnten wurde eine Vielzahl von Subventionen eingeführt, die oft interessenorientiert waren und keinen bzw. negative Beiträge zur Multifunktionalität leisten. Diese sind auf den Prüfstand zu stellen. **Agrarexportsubventionen** sind für Qualitätsprodukte nicht

¹¹ was nicht nur der artgerechten Tierhaltung dient, sondern auch umweltschonend ist

¹² Das resultierend aus der früheren Preisgarantie.

¹³ Von einigen Mitgliedstaaten (u.a. Deutschland) gewollt, von der EU Kommission immer abgelehnt.

¹⁴ Nachweis von 0,5 ha Grünland/ Klee gras pro Kuh/ Rind

erforderlich, sie sind volkswirtschaftlich betrachtet auch sonst sinnlos. Die Privilegierung (Subventionierung) des Magermilchpulvers gegenüber der Rücklieferung flüssiger Magermilch ist einzustellen.

(2) Honorierung konkreter, definierter Leistungen der Landwirte im Rahmen einer neuen “Basisprämie Multifunktionalität”

Neue Basisprämie Multifunktionalität: Der “Vertrag” zwischen Gesellschaft und Landwirtschaft über die Abgeltung der konkret erbrachten Basisleistungen in der Kulturlandschaft wird mit einer neu konzipierten Flächenprämie¹⁵, die sich vom bisherigen Ansatz eines Einkommenstransfers ohne Gegenleistung löst, umgesetzt. In ihren Genuß kommen alle Betriebe der Segmente 2 und 3. Alle Kulturen, auch die, die bislang nicht gefördert wurden (z.B. Leguminosen, Futterrüben, Klee gras, Grünland), werden einbezogen. Dies baut die bisherige Diskriminierung ab, macht somit die wirtschaftliche Nutzung bislang benachteiligter Kulturen interessanter und führt – als nützlicher Zusatzeffekt - zu einer wesentlichen (Verwaltungs)Vereinfachung des bisherigen Systems.

Grünlandnutzung wird gestärkt: gegenüber der heutigen Situation wird die Grünlandwirtschaft durch die Basisprämie und die Bindung der Tierprämien sowie der Milchproduktion an die Nutzung von Grünland begünstigt.

Anreize für die Erhaltung von Landschaftselementen: unter die Basisprämie, und dies wäre neu, sollten zukünftig auch im klassischen Sinn nicht produktiv genutzte Flächen (also Hecken etc.) fallen. Damit bekommen diese einen direkten ökonomischen Wert, es wird erstmalig ein Anreiz geboten, sie nicht zerstören.

Regionale Staffelung: aufgrund der großen naturräumlichen Unterschiede sollte die Basisprämie regional differenziert entwickelt und umgesetzt werden.

(3) Ausbau und Fortentwicklung “ländliche Entwicklung” und der “Agrarumweltprogramme” im Rahmen der “2. Säule” der GAP¹⁶

2. Säule finanziell stärken: Die mit der Agenda 2000 eingeführte so genannte 2. Säule der GAP (“Entwicklung ländlicher Räume” inkl. Agrarumweltmaßnahmen) ist mit einem 10% Anteil an den Gesamttagrarausgaben finanziell viel zu schwach ausgestattet. Sie bietet aber gute Ansatzmöglichkeiten, die genutzt und fortentwickelt werden sollten.

Agrarumweltprogramme ergänzen “Basisprämie Multifunktionalität”: Die vorhandenen Agrarumweltprogramme sollten auf der Basisprämie aufbauen. Mit ihnen werden Landwirte motiviert, zusätzlich angebotene und vertraglich abgesicherte Sonderleistungen aufzugreifen. Sie sollen künftig so gestaltet werden,

¹⁵ Finanziert durch EU und Bund

¹⁶ Finanzierung wie bisher durch EU, Bund und Länder.

dass sie flächendeckend eine “Sogwirkung” hin zum Segment 3 “ökologischer Landbau” ausüben¹⁷.

Auch bestehende Nutzungen einbeziehen: Die Agrarprogramme sind fortzuentwickeln. Im Kern geht es darum, mit lohnenden Anreizen die Aufrechterhaltung bestehender Nutzungen, die besonders naturnah-, umwelt- und tierfreundlich, aber betriebswirtschaftlich weniger rentabler sind, zu unterstützen. Dies geschieht bisher nur in zaghaften Ansätzen¹⁸.

Die Förderung **klassischer Extensivierungen**¹⁹ bleibt bestehen.

Naturschutzleistungen abgelten: Die zusätzliche Einbeziehung von Schutzgebieten (nach dem Bundesnaturschutzgesetz bzw. des europäischen Netzwerkes NATURA 2000) und des **Vertragsnaturschutzes** in den neuen Finanzierungsmechanismus wird empfohlen. Bislang erhalten die Landwirte zwar für intensiv genutzte Maisäcker Geld, aber nur in extrem wenigen Ausnahmefällen²⁰ für gesellschaftlich gewollte (und in Verwaltungsvorgängen ausgewiesenen) Schutzgebiete. Die hat entscheidend zum Konflikt zwischen der Landwirtschaft und dem Naturschutz beigetragen.

Investitionsförderung auf Erzeugung und Vermarktung von Qualitätsprodukten konzentrieren: Die Möglichkeiten durch die Programmteile “Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe”, “Junglandwirteförderung” und “Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen”²¹, sind fortzuentwickeln und in Kohärenz mit der übergeordneten Zielsetzung (Förderung von Multifunktionalität und Herstellung von Qualitätsprodukten in den Betrieben der Segmente 2 und 3) zu bringen.

(4) Neue Schwerpunktsetzung der neuen Bund/Länder-Gemeinschaftsaufgabe

“Qualitätsorientierte multifunktionale Landwirtschaft”²²

Eine Neuorientierung und Umbenennung der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes” nötig: die bisherige Ausrichtung löste eher Entwicklungen in Richtung Segment 1 aus. Da nun die

¹⁷ Zwei Schwachpunkte der bisherigen Agrarumweltprogramme müssen dazu abgestellt werden: bislang greifen die Maßnahmen nicht in den landwirtschaftlichen Intensivgebieten, da die Förderanreize zu gering sind. Da die Maßnahmen flächendeckend greifen sollen, sind die Förderhöhen zukünftig so zu gestalten, dass sie auch in Intensivgebieten eine Sogwirkung hin zu extensiveren Produktionsformen auslösen. Andererseits waren die Förderhöhen der unterschiedlich angebotenen Programmteile nicht so aufeinander abgestimmt, dass sie letztendlich zum “ökologischen Landbau” führen. Beispielsweise hat sich in Österreich gezeigt, dass viele Betriebe dem “ökologischen Landbau” wieder den Rücken kehren, da die Förderanreize für weniger effektive Maßnahmen, sog. “integrierter Anbaumethoden”, zu attraktiv sind.

¹⁸ s. “Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten”

¹⁹ Z.B. verminderter Einsatz von Pflanzenschutzmittel oder Düngern, Randstreifenprogramme, Schnittzeitpunkte und Beweidungsintensität beim Grünland etc., die zu Umweltentlastungen, aber auch zu den gewünschten Marktstabilisierungen beitragen.

²⁰ Nur wenige Bundesländer machen von der Möglichkeit, die die EU gegeben hat, Gebrauch und zahlen aus der sog. “Ausgleichszulage” Sonderleistungen in FFH Gebieten. Eine Initiative NRW, die Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes” entsprechend zu nutzen, wurde noch nicht aufgegriffen

²¹ Nach Artikel 25 – 28 der entsprechenden VO 1257/99

²² Auch die Formulierung in Ziff. 4 des BML Papiers vom 5.1.2001 “Gemeinschaftsaufgabe Nachhaltige ländliche Entwicklung” ist gut.

Entwicklung der Segmente 2 und 3 als Schwerpunktaufgabe angesehen wird, muss dies auch Konsequenzen für das entscheidende Finanzierungsinstrument von Investitionen im Agrarsektor in Deutschland haben.

“Ökologischer Landbau” als Schwerpunktaufgabe: Die Bundesregierung sollte in den Verhandlungen mit den Ländern vorschlagen, einen erheblichen Anteil der Mittel (beispielsweise 30 – 50%) für den ökologischen Landbau zu binden.

Die übrigen Mittel werden zur Fortentwicklung der Multifunktionalität der Landschaft (inkl. Naturschutz), zur Verarbeitung- und Vermarktung qualitätsorientierter Regionalprodukte (u.a. durch die Förderung von Erzeugergemeinschaften) sowie für einzelbetriebliche Investitionsförderungen verwendet.

Einzelbetriebliche Investitionen müssen dabei besonderen Standards genügen²³ bzw. zur Umstellung gewerblicher Betriebe dienen.

Eine **Staffelung der Förderung** nach Einkommenshöhe²⁴ sollte eingeführt werden.

(5) Prämienobergrenzen prüfen

Die Einführung von Prämienobergrenzen sollte diskutiert werden. Dabei kann man auf Vorschläge des EU Kommissars Fischler (1997) zurückgreifen und damit auch auf die Kritik des Europäischen Rechnungshofes eingehen. Die besondere Situation der ostdeutschen Bundesländer ist dabei zu beachten.

(6) Direktzahlungen schon jetzt an Umweltauflagen koppeln und differenziert gestalten: Modulation und cross compliance nutzen

Die Bundesregierung muss nicht warten, bis auf EU Ebene eine Reform der Marktordnungen umgesetzt ist, um bereits jetzt Grundelemente der neuen Politik national einzuführen. Sie hat die Möglichkeit, die im Rahmen der Agenda 2000 eingeführten **Direktzahlungen an “Erfordernisse des Umweltschutzes” zu binden²⁵ und “differenziert” zu gestalten²⁶**. Die dadurch “eingesparten” Gelder fließen nicht nach Brüssel zurück, sondern können effektiv für Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume und für Agrarumweltprogramme – via Gemeinschaftsaufgabe – verwendet werden.

Rechtliche, steuerliche und sonstige Maßnahmen

²³ im Tierhaltungsbereich beispielsweise neben Grundprinzip dem Grundprinzip “Flächenbindung”: Einhaltung der Haltungsstandards “Ökologische Tierhaltung” (exkl. Fütterung)

²⁴ Teil der Koalitionsvereinbarung.

²⁵ Deutschland macht hiervon bislang keinen Gebrauch. Es wird argumentiert, im Umweltschutzsektor sei die Einhaltung bestehender Gesetze als ökologisch Auflage ausreichend.

Im Bereich Fütterung/ Futtermittel

Für eine möglichst naturnahe Ernährung der Tiere gelten einfache Wahrheiten: **Kühe fressen** normalerweise **Gras** (und kein Kraftfutter und Mais), **Kälber trinken** normalerweise **Milch** (und keine industriellen Milchaustauscher). Die Futtermittellieferung der Tiere ist deshalb wieder möglichst dieser Erfahrung anzupassen.

Bei industriell hergestellten Mischfuttermitteln sind weitaus strengere Auflagen als bislang nötig, um Skandale wie BSE oder andere möglichst zu vermeiden.

(7) Futtermittelrecht verschärfen

Verschärfung des europäischen Futtermittelrechts: Die von der Bundesregierung mit dem Verbot der Tiermehlverfütterung begonnene Verschärfung des Futtermittelrechts muss konsequent fortgeführt und europaweit angewendet werden. Dazu gehört:

Tierische Einweiße bleiben verboten, sie gehören nicht in die Futterkette.
Ausnahme: Voll- bzw. Magermilch für Kälber

Positivliste erstellen: Derzeit sorgen 62 verschiedene Rechtstexte zum Futtermittelrecht auf EU Ebene mehr für Verwirrung denn für einen vorsorgenden Verbraucherschutz. Die industriell hergestellten Futtermittel sind z.T. zum Abfalleimer der Gesellschaft verkommen²⁷. Es muss endlich eine Positivliste eingeführt werden, um ein für alle mal klar zu stellen, dass nur das, was ausdrücklich erlaubt ist, im Futtermittel vorhanden sein darf.

Offene Deklaration: Alle Bestandteile und Inhaltsstoffe der Mischfuttermittel sind genau nach ihrer prozentualen Gewichtung und ihrer Ausgangsstoffe zu deklarieren

Alle antibiotischen Zusatzstoffe und Leistungsförderer verbieten: Da die Gefahren von Kreuzresistenzen beim Menschen nicht ausgeschlossen werden kann und die Zusatzstoffe die Tierhaltung auf engstem Raum erst möglich machen, sollten sie aus Gründen des vorsorgenden Verbraucherschutzes nicht mehr eingesetzt werden dürfen. Vorbild: die skandinavischen Länder, die seit Jahren diese Forderung auf EU Ebene erheben.

Im Bedarfsfall: nationaler Alleingang? Aus Gründen des vorsorgenden Verbraucherschutzes geht die EU den Konflikt mit den USA um Hormonfleisch zu Recht nicht aus dem Weg. Es kann der Fall eintreten, dass es innereuropäisch zu ähnlichen Konflikten kommt, dann nämlich wenn die notwendigen Standards nicht europaweit umgesetzt werden. Es ist zu prüfen, ob in einem solchen Fall

²⁶ Artikel 3 und 4 der VO 1259/99, Abschläge bis zu 20% des Prämienanspruchs sind möglich

²⁷ Dem Verbraucher ist nicht klar zu machen, weshalb beispielsweise die Verwendung von kommunalen Abfällen oder von mit Holzschutzmitteln behandeltes Holz und Sägemehl im Futtermittel, die Verwendung von Altöl aber nicht verboten ist.

Importverbote ausgesprochen werden können, zumindest muss verlangt werden, dass eine entsprechende Kennzeichnung der Importwaren erfolgt.

(8) Anbau pflanzlicher Eiweiße in Europa ausbauen

Stilllegungsflächen für Anbau freigeben: Das Verbot tierischer Eiweiße macht die Substitution durch pflanzliche Eiweißträger notwendig. Dies ist eine Chance zur Verwirklichung des vorgelegten Konzepts. Voraussetzung hierfür ist, die Anbaufläche in Europa auszudehnen. Als Sofortmaßnahmen könnten die Stilllegungsflächen **vorübergehend** für den Anbau von Eiweißpflanzen freigegeben werden²⁸, was eine Änderung der entsprechenden EU Verordnung erforderlich macht.

(9) Artgerechte Tierhaltung durchsetzen

Harmonisierung der Tierhaltungsvorschriften auf hohem Niveau:

Unterschiedliche Tierhaltungsvorschriften führen zu Wettbewerbsverzerrungen. Europa hat höhere Standards als z.B. die USA²⁹. Um Wettbewerbsverzerrungen zumindest innerhalb der EU zu vermeiden, ist ein möglichst hoher Standard bei den gemeinschaftlichen Regelungen anzustreben.

Mit Verbraucher-, Tierschutz- und Umweltorganisationen sowie der berufsständischen Vertretung sollten die Tierhaltungsverordnungen überprüft und im Sinne artgerechterer Tierhaltung verbessert werden³⁰. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Legehennen hat gezeigt, dass die Einhaltung bestehender rechtlicher EU-Regelungen teilweise nicht ausreichen. Wenn notwendige Standards in Deutschland sich von denen der EU abheben müssen, muss dies zumindest als besonderes Qualitätsmerkmal kommuniziert werden.

Steuerliche und baurechtliche Regelungen

(10) Privilegien für gewerbliche Landwirtschaft abbauen

In den Genuß **steuerrechtlicher Vorteile**³¹ bzw. von **Baurechtsprivilegien** (Bauen im Außenbereich) kommen zukünftig nur Betriebe, die zu den Segmenten 2 und 3 gehören.

²⁸ Der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen ist auf Stilllegungsflächen erlaubt und wird subventioniert. Der Anbau von Klee gras ist zwar erlaubt, doch darf dies nicht an die Tiere verfüttert werden

²⁹ Beispiel Hennenhaltung: USA 350 qcm/ Henne, EU Vorschlag: 550 qcm/ Henne

³⁰ lt. Koalitionsvertrag

³¹ Z.B.: Ermittlung des Gewinns nach Durchschnittssätzen (§ 13 a Einkommenssteuergesetz) bzw. Möglichkeit der Umsatzsteuerpauschalisierung.

(11) Kennzeichnung von Produkten

Die derzeit häufig erhobene Forderung nach einer "gläsernen Produktion" und mehr Transparenz ist richtig. Es muss also nicht nur das Bewußtsein der Verbraucher für eine höhere Qualitätsproduktion geschaffen werden, die Verbraucher müssen auch die Chance bekommen, beim Kauf klar zu erkennen, wo und wie das Produkt hergestellt wurde. Es bedarf einer mehrstufigen, aber dennoch möglichst einfachen und klaren Lösung. Dabei ist auch darauf zu achten, dass die Label und Kennzeichen eine wichtige Sympathieträgerfunktion haben.

Kennzeichnung der Herkunft des Produktes:

Der Verbraucher muss erkennen können, aus welchem Land das Produkt stammt. Dies ist ein wichtiger Hinweis, da hinsichtlich der Produktionsauflagen für die Landwirtschaft durchaus unterschiedliche Standards gelten können, die die Qualität beeinflussen

Die entsprechende europaweit in Einführung befindliche Regelung (z.B.: "D/D/D Zeichen" für in D geboren, in D gemästet in D geschlachtet) muss für alle Fleisch- und Wurstprodukte verbindlich werden.

Der Hinweis auf das Land ist wichtig, gerade wenn man wie Deutschland die Qualitätsproduktion fördern will. Aber er ist nur sehr bedingt ein Hinweis auf die Qualität, da es sehr unterschiedliche Produktionsformen (Segmente 1 bis 3) und somit unterschiedliche Qualitäten gibt.

Kennzeichnung der Wirtschaftsform:

Es wird vorgeschlagen, dem Verbraucher deutliche Hinweise zu bieten, aus welchem Segment die Produktion stammt. Deshalb sind "Öko-Produkte" also solche ebenso zu kennzeichnen wie Produkte aus "gewerblicher Landwirtschaft".

Kennzeichnung der Haltungform:

Dem Verbraucher sollten ferner deutliche Hinweise auf die Haltungsbedingungen der Tiere geliefert werden. Beispiel Geflügel: es sollte nicht nur eine positive Darstellung von artgerechteren Haltungen ermöglicht, sondern eine generelle und klar erkennbare Kennzeichnung vorgeschrieben sein. So müsste sofort sichtbar sein, ob ein Ei aus einer Käfighaltung oder einer anderen Haltungsform stammt. Die derzeit in Einführung befindlichen freiwilligen Systeme sind nur verwirrend³²

Deklaration der Bestandteile bei Verarbeitungsprodukten:

Die aktuellen Diskussionen um die Bestandteile der Wurst zeigen, dass hier eine hohe Verbraucherverunsicherung besteht³³.

³² Bei ORGAINVENT wird eine 6-stellige Nummer auf jedes Ei gedruckt. Die Nummer an der 4. Stelle gibt Hinweise zu den Haltungsformen, wobei dem Verbraucher kein Hinweis gegeben wird, welche Nummer zu welcher Haltung gehört.

³³ Niemand versteht, warum eine Wildschweiwurst nur zu 5% aus Wildschwein bestehen muss und weshalb in Kalbsleberwurst keine Kalbsleber enthalten zu sein braucht.

In Deutschland müssen die Bestandteile nur in der Reihenfolge ihrer mengenmäßigen Zugabe nach aufgeführt werden. Die dänische Regelung, wonach die Angaben der einzelnen Bestandteile in Prozentzahlen anzugeben sind, sollte auch in Deutschland eingeführt werden

Für Fleisch- und Wurstwaren sind entsprechende Deklarationen beim Einsatz von gentechnisch veränderten Futtermittelausgangsstoffen nötig.

(12) Überprüfung der Handels- und Güteklassen

Die **Handels- und Güteklassen** sind dahingehend zu überprüfen, ob sie der Vermarktung von Qualitätsprodukten noch gerecht werden.³⁴

Die Agrarpolitik ist hochgradig bürokratisiert. Die vorgesehenen Maßnahmen werden den Verwaltungsaufwand nicht auf Null reduzieren. Die Förderkriterien sind jedoch so auszugestalten und der Nachweis so zu führen, dass dies mit geringem Aufwand geleistet werden kann.

6. Schwerpunkt Nr. 2:

Die Förderung der Nachfrage nach den Produkten der neu orientierten Landwirtschaft

Es ist zuvor schon erläutert worden, warum ein großes Engagement der Bundesregierung für die Förderung der Nachfrage nach den Produkten einer qualitätsorientierten, umwelt- und naturfreundlich arbeitenden Landwirtschaft wichtig wäre: Weil so der Durchbruch zu rationalen Größenordnungen von Produktion und Handel eher zu schaffen ist.

A. Kern der Anstrengung wäre ein großes, mehrjähriges Werbe- und PR-Programm der Bundesregierung und ihr nachgelagerter Stellen zur Verhaltensänderung der Konsumenten (=pull-Effekt).

³⁴ Es macht keinen Sinn, beispielsweise bestimmte Obstsorten (Hochstämme) aus Naturschutzgründen zu fördern und deren Vermarktung aus Verbraucherschutzgründen mit dem Argument zu verbieten, sie seien zu klein, zu schrumpelig oder wiesen zuviel Schorf auf.

B. Darüber hinaus müsste die Bundesregierung über verschiedene Kanäle versuchen, ihren Einfluß zur Förderung der Vermarktung der Produkte einer neu orientierten Landwirtschaft geltend zu machen:

- Hilfe beim Aufbau (regionaler) Qualitätszeichen und Vermarktungsstrukturen
- Den Einzelhandel ansprechen. Schlüssel für quantitativ bedeutsame Sprünge. Nutzung und Aufbau von Eigenmarken, Aufnahme in die Regale, Bewerbung durch die Unternehmen.³⁵
- Großküchen bei Verwaltungen, öffentlichen Einrichtungen, caritativen Einrichtungen und privaten Unternehmen müssten animiert werden, mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln und Ökoprodukten zu arbeiten. Heute werden werk-tätlich über 10 Millionen Essen von Großküchen bereitet. Ein wichtiger Multiplikator.

Zu A. Kampagne zur Verhaltensänderung und Imagekorrektur

(1) Ziele, Hauptbotschaften und Inhalte der Kampagne

Die vorgeschlagene Kampagne zielt auf eine „kulturelle“ Veränderung,

- auf eine Änderung des Konsum- und Eßverhaltens: auf den Wunsch nach höherer Qualität und die Akzeptanz eines leicht höheren Preises,
- auf positive Imageänderung/-prägung der Bio-Nahrung
- auf die Verankerung der Wertschätzung deutscher und regionaler Qualitätsprodukte. („Europa/Deutschland/Die Region X besinnt sich auf die eigenen Qualitäten“).
- sowie auf eine gute Information zur Neuorientierung der Agrarwirtschaft, ihrer Produkte und einer gesunden Ernährung insgesamt.

Man kann mit Recht von dem Ziel einer „kulturellen“ Veränderung sprechen. Mit der Kampagne müsste versucht werden, zunächst einen Trend zu stoppen, der in die andere als die gewünschte Richtung geht: weitere Homogenisierung der Nahrung, Fertigprodukte, Fast Food, Verlust des Interesses an gutem und gesundem Essen bei der jüngeren Generation, Überzuckerung, Aromatisierung, etc.. Dieser erkennbare Trend spricht nicht

³⁵ In der Schweiz hat der zweitgrößte Einzelhändler Coop seinen Marktanteil im Food-Bereich kontinuierlich im Vergleich zum größeren Migros erhöhen können. Das wird von Fachleuten auf sein Öko-Marketing-Konzept Naturaplan zurückgeführt.

gegen sondern eher für die Kampagne. Sie wird aber nicht einfach. Und sie zielt auf ein Umdenken und –fühlen.

Die Verankerung eines guten Images der heimischen und regionalen Produktion ist wichtig, weil uns internationale Verpflichtungen vermutlich zu weiterer Liberalisierung zwingen, d.h. auch zum Verzicht und Abbau von Produktionshilfen. Niemand, auch nicht die WTO, kann uns aber zwingen, auf eine gute Werbung für die regionale Versorgung mit Nahrungsmitteln oder für Produkte deutschen Ursprungs zu verzichten. Jedenfalls kann die Werbung so angelegt sein, dass sie mit den Regeln der EU nicht kollidiert. - Beim Aufbau von Qualitätszeichen und –marken könnte man von schon installierten deutschen regionalen Einrichtungen und/oder von Frankreich lernen.

Diese Maßnahmen liegen im vitalen Interesse der Landwirtschaft. Die auf Mengensteigerung und Kostensenkung ausgerichtete Produktionsstruktur hat zur Krise des Vertrauens geführt, und nicht die Anforderungen des Gesundheits- und Umweltschutzes.

Die Leit-Funktion der Bio-Nahrung

Eine wichtige Frage im Kontext der Inhalts- und Zielbestimmung der Kampagne ist, ob es gelingen könnte, ein deutsches nationales oder regionales Qualitätsimage zu gewinnen oder/und zu festigen, und welche Rolle die Bio-Produkte und ihre Erzeuger dabei spielen sollen. Es ist zu befürchten, dass „deutsch“ oder „bayerisch“ oder ... als Qualitätsmerkmal infolge der BSE-Krise so beschädigt ist, dass damit und schon gar damit allein das Image, das Qualitätsbewußtsein und die Bereitschaft, bessere Preise zu zahlen, nicht hochzuziehen sein wird.³⁶ Das gilt für absehbare Zeit. Deshalb spricht vieles dafür, die Bio-Produkte als eine Art „Leitfigur“ zu nutzen und in ihrem Sog regionale Qualitätsprodukte mitzuziehen. An Bio-Produkten könnte man Qualitätseinschätzungen festmachen und sich auch von Konkurrenten absetzen, z.B. von Frankreich. Im Begriff „Leitfigur“ schwingt schon mit, dass damit nicht gemeint sein kann, nun alle Bauern zu Bio-Landwirten zu machen oder alle Deutschen zu Konsumenten nur noch von Bio-Lebensmitteln. Die Chancen auch der andern Qualitätsprodukte und der Produkte der deutschen Landwirtschaft sollen damit angehoben werden. Dass die Bio-Landwirte von dieser Werbung profitieren werden, ist

³⁶ Es ist z.B. zu vermuten, dass die Vorweihnachts-Anzeigen-Kampagne der CMA für deutsches Rindfleisch mit den Spitzenköchen nicht geholfen hat.

selbstverständlich und gerechtfertigt: sie stellen ihr erworbenes Image ja auch für eine Anstrengung zugunsten der gesamten qualitätsorientierten Landwirtschaft zur Verfügung.

Die Nutzung der Bio-Nahrung für den Zweck des Hochziehens des Gesamtimages setzt allerdings Korrekturen einiger Vorurteile voraus, die bisher von meinungsführenden Politikern, Medien und Verbandsfunktionären verbreitet und am Leben gehalten worden sind.

Die Kampagne kann und sollte inhaltlich breit angelegt sein – in Ressortkategorien beschrieben reicht sie weit über den Bereich des BML hinaus und betrifft die Bereiche des BMGesundheit, des BMUmwelt, des BMZ und des BMA.

Die Kampagne sollte Servicecharakter haben, also z.B. den Familien aus unteren Einkommensschichten helfen, ein Wochenarrangement an Mahlzeiten zusammenzustellen, das ihr Budget nicht überfordert, und wieder etwas Distanz zu Fertigprodukten zu gewinnen.

Weitere Inhalte:

- Die Steuerzahler sollten erkennen lernen, dass die forcierte Umstellung auch sie entlastet und ihnen nutzt. Die Landwirte erbringen eine Gegenleistung für das investierte Geld.
- Das bisherige System führt zu Ungerechtigkeiten auch zwischen den Bauern.
- Beschäftigung von mehr Menschen in der Landwirtschaft.

(2) Die Medien der Kampagne

- Reden und andere Verlautbarungen der Politik. Die Meinungsführerschaft der Politik beachten und wahrnehmen.
- Anzeigen, Spots
- PR- und Medienarbeit, Gemeinsame Aktionen mit Medien. Würden die größte Boulevardzeitung und einige TV-Stationen sich zur Promotion von Bio-Nahrung und/oder anderen Qualitätsprodukten deutscher Provenienz entschließen, es wäre schon fast gelaufen. Einige Medien müssten aus eigenem Image-Interesse an einer Kooperation bei einem solchen Großprojekt interessiert sein.
- Die Kampagne sollte mit Testimonials arbeiten. Sie sollte volksnah sein und keinen elitär abgehobenen Touch haben. (Siehe unten Arbeitnehmer als Zielgruppe.) Das bestimmt auch die Auswahl der Medien.

(3) Zielgruppen

- Alle,

- aber in besonderer Weise die Arbeitnehmerfamilien. Denn in jeder zweiten öffentlichen Einlassung zum Thema taucht heute auf, Bio-Nahrung zu empfehlen sei Ausfluß der Arroganz der Besserverdiener. Arbeitnehmer könnten sich diese nicht leisten. Das ist schon heute ein falsches Vorurteil, weil auch viele Arbeitnehmerfamilien Konsumenten guter Produkte sind. Aber dennoch, das Vorurteil existiert. Deshalb wären Arbeitnehmer und ihre Familien eine Kernzielgruppe der Bundesregierung. „Gut zu essen, darf kein Privileg der Oberschicht sein“.
- Außerdem als schwierige Zielgruppe: Jugendliche, junge Erwachsene, Singles.
- Multiplikatoren

(4) Verbraucheraufklärung

Die Arbeit der Verbraucherverbände wird wichtiger Teil der Kampagne sein. Es wird notwendig sein, sie zu stärken und sie dafür finanziell besser auszustatten

(5) Finanzielle Ausstattung

Die Entscheidung für eine große Informations- und Imagekampagne macht nur Sinn, wenn sie entsprechend dimensioniert ist.

Als Anhaltspunkte seien erwähnt: die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft gibt 100 Millionen DM aus; der Wahlkampf kostet den großen Parteien knapp ebensoviel; die Kampagne der Versicherungswirtschaft für die private Altersvorsorge war über die Jahre hinweg vermutlich um ein mehrfaches teurer; der Börsengang der Post AG kostete ebenfalls 100 Mio. Schon diese Daten zeigen, dass eine Kampagne zu einer Veränderung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln und zur Installierung des besonderen Images einer heimischen Qualitäts-Produktion von Nahrungsmitteln teuer sein wird. Aber eine solche Kampagne wird – wenn sie gut gemacht und erfolgreich ist – immer noch billiger sein, als Hilfen auf der Produktionsseite. Außerdem ist sie auch bei großzügiger Dimensionierung billiger als die Kosten der BSE-Krise. Und sie spart Gesundheitskosten.

(6) Träger der Kampagne

Die Bundesregierung federführend, in Koordination mit den Ländern, soweit diese wollen.

Allerdings darf der Drive in der Abstimmungsmühle nicht gedrosselt werden.

Die finanzielle und sonstige Koordination mit der CMA wird sinnvoll und nötig sein.

Allerdings gibt es dort vermutlich immer noch andere Prioritäten. Das macht die

Verknüpfung nicht einfach.

7. Zentrales Problem Beratung – Neue engagierte Beratungskapazität aufbauen

Durch die gewollte Wende in der Agrarpolitik, in der Agrarproduktion und –vermarktung entsteht ein ganz neuer Beratungsbedarf. Ohne eine kompetente und engagierte Beratung kann ein so vielfältiger Umbau hin zu einer multifunktionalen und ökologischen Landwirtschaft nicht gelingen. Die Beratung muss das Konzept tragen, sie muss positive Stimmung für den Umbau des Systems machen. Es ist fraglich, ob die jetzigen Beratungsstrukturen willens und fähig sind, die Umsetzung der neuen Ausrichtung zu tragen.

Das (staatliche) Beratungswesen war und ist ein Teil des bisherigen Agrarsystems. Innovative, auf die Erzeugung besonderer Qualitäten³⁷ bzw. auf Multifunktionalität ausgerichtete Konzepte kamen in den Officialberatungen ebenso selten vor wie neue Denkansätze, ob beispielsweise mit radikalen betrieblichen Extensivierungen Zukunftsentwicklungen der Höfe erreicht werden können³⁸. Enge Verbindungen zu den Beratungseinrichtungen der Futtermittel-, Pflanzenschutz- und Düngemittelindustrie machen die Officialberatung häufig zum verlängerten Arm der Industrie. Natürlich nicht alle.

Regionale Initiativen, die meisten Markenfleischprogramme oder die Entwicklungen im Öko-Landbau Bereich und nahezu alle Impulse zur Entwicklung von „alternativen“ Konzepten sind von Bauern selbst oder privaten Verbänden entwickelt worden; und von der Beratung nicht selten mehr behindert denn gefördert worden.

Neue qualifizierte Beratungskapazitäten müssen aufgebaut werden und die bisherige Officialberatung ergänzen. Viele erfolgreiche Beispiele in den Öko-Anbauorganisationen oder in der Regionalberatung zeigen, dass privat bzw. verbandlich organisierte Beratung sehr zielgerichtet und höchst effektiv sein kann, so dass der Staat sich darauf konzentrieren könnte, den effektivsten Institutionen Unterstützung zu gewähren.

8. Förderung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen

³⁷ Es muss zu denken geben, wenn heute 60% der „alternativ“ erzeugten Eier und Geflügel importiert werden müssen. Warum hat die Beratung nicht schon auf eine höhere Produktion hingewirkt, um diese Märkte zu bedienen?

³⁸ Low-input-Strategie wie mittlerweile in der Schweiz in der Milchwirtschaft praktiziert

Ein immer wieder zu hörender Einwand gegen den massiven Ausbau der Öko-Landwirtschaft und einer regionalen Qualitätsproduktion ist der Hinweis, die Produktionsmengen solcher Betriebe würden nicht ausreichen, um den Bedarf der riesigen Lebensmittelketten zu decken.

Einmal abgesehen davon, dass es auch erfolgreiche große Bioproduzenten gibt, ist zu konzedieren: es gibt eine zentrale Aufgabe in einer „anderen“ Agrarwirtschaft, das Angebot verschiedener kleinerer Produzenten zu bündeln. Das geschieht z.B. über Erzeugergemeinschaften, Zerlegebetriebe, Vermarktungsgenossenschaften. Sie im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zu fördern wird ein wichtiger Beitrag zum Erfolg der Umstellung sein. Auch hier ist eine neu strukturierte Beratung gefordert (s.o.).

Es gibt einige wenige interessante Neuansätze zum Aufbau von regionalen Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen: Landräte/ Kreistage richten ihre Wirtschaftsförderaktivität auch in Richtung multifunktionale Landwirtschaft. Sie fördern die Zusammenfassung der Produktion und die Verlängerung der Wertschöpfungskette in ihrer Region; wohl wissend, welchen positiven Einfluss dies auf die qualitative Versorgung der Kreisbewohner, die Beschäftigung von Menschen, das Image der Region und Aufträge für die Zulieferer haben kann.

Ein anderes konkretes Beispiel: Wenn heute in Deutschland eine Schule versuchen will, anstatt Limonade normale Milch in den Pausen anbieten zu lassen, dann wird sie oft schon am Bezugsproblem scheitern. In Österreich hat man das Problem gelöst: über 80% der Schulmilch wird direkt von Bauern, zumeist ökologisch wirtschaftenden Betrieben, geliefert. Das Programm wird auch aus gesundheitspolitischen Gründen staatlich gefördert. Das Beispiel soll zeigen, dass es eine Vielzahl von Möglichkeiten gibt, Nischen zu besetzen, die in ihrer Summe nicht nur wertvolle Vermarktungsbeiträge liefern, sondern auch den Kontakt zwischen Bauern und Verbraucher verbessern.

9. Kontrolle der erzeugten Nahrungsmittel

Bei den neuerlich gemachten Vorschlägen im Kontext der BSE-Krise fällt auf, wie hoch sie die Bedeutung der Kontrolle ansetzen. Kontrolle ist ohne Zweifel richtig und wichtig, auch nach einer grundlegenden Umorientierung der Agrarwirtschaft. Es ist aber davor zu warnen, in besseren Kontrollmechanismen den Schlüssel zur Lösung des Problems zu sehen. Die

Verbreitung von BSE ist nicht ein Problem mangelnder Kontrolle, sondern Ergebnis der industriellen Landwirtschaft und seiner Struktur.

Wenn man die skizzierte Konzeption realisieren will, dann muss man allerdings sehr gute Kontrollmechanismen einplanen. Dies gilt auch, aber nicht nur, für den Bio-Bereich. Dieser bringt sogar das meiste an Vorarbeit mit (Eigenkontrollsystem der AGÖL-Verbände).

10. Zwei Ergänzungen zum Programm der Agrarpolitischen Neuorientierung

(1) Ein Re-Naturierungsprogramm für den ländlichen Raum.

Die Umstellung auf eine multifunktionale, d.h. den ländlichen Raum schonende Agrarwirtschaft kann und sollte ergänzt werden um ein Programm zur Re-Naturierung. In vielen Regionen Deutschlands sind Flüsse begradigt und die Landschaft durch eine rücksichtslose Flurbereinigung und Intensivlandwirtschaft ausgeräumt. Hohlwege und Hecken, Klingen und Baumgruppen sind beseitigt, der Artenreichtum gefährdet, die Hochwassergefahr ist gewachsen. Häufig waren die Veränderungen nicht nur volkswirtschaftlich nachteilig, viele waren betriebswirtschaftlich sinnlos.

Ein Re-Naturierungsprogramm der Bundesregierung (und der Länder) würde die Umstellung der Agrarwirtschaft für Verbraucher, für Bewohner der ländlichen Räume und für Erholungssuchende aus den Städten sichtbar ergänzen. - In der labilen konjunkturellen Situation des Tiefbaugewerbes hätte das Re-Naturierungsprogramm zudem eine gezielte belebende Wirkung, meist auf kleinere Betriebe, die häufig noch mit einheimischen Kräften arbeiten. - Die Bundesregierung könnte Pilotprojekte fördern oder gesamte Programme. Beispielhaft sei ein Programm Re-Naturierung der Bäche am Mittleren Oberrhein genannt. Ein solches Programm hätte eine große Beschäftigungswirkung und würde außerdem bei Lokalpolitikern, beim Fremdenverkehrsgewerbe und bei den Umwelt- und Naturschützern aufmerken lassen.

(2) Ein Programm zur Erhaltung und Förderung der kulturellen Identität und der Ästhetik der ländlichen Räume

In der Diskussion zur Reform der Agrarpolitik tauchen Begriffe wie „Europäisches Agrarmodell“ oder „Europäische ländliche Entwicklung“ auf. Dahinter steckt die Vorstellung oder auch nur die Ahnung, dass Europa etwas verliert, wenn es seine typische dörflich-ländliche Kultur zerstört bzw. nicht wiedergewinnt. Jungen Europäern, die die USA oder Kanada besuchen, fällt auf, dass es hierzulande etwas zu erhalten gibt. Die beschriebene Neuorientierung könnte Akzente auch bei diesem Thema setzen. Der Staatsminister für Kulturelle Angelegenheiten (des Bundes) muss sich ja nicht auf Kultur im herkömmlichen Sinne beschränken. Ästhetische Aspekte könnten auch der Entwicklungsplanung für die ländlichen Räume guttun. In vielen Winkeln Deutschlands sind wir nämlich auf dem besten Weg aufzugeben, was wir an großem kulturellem Reichtum besitzen.

11. Umsetzung des neuen Konzeptes: Konflikte, Partner, sinnvolle Schritte

Es wird große Konflikte geben, wenn man neue Wege gehen will. Hier werden einige Vorschläge und Überlegungen angestellt - ohne systematischen und erschöpfenden Anspruch:

Erstens sind die **Angriffe**, die jetzt kommen werden, auch **dadurch abzuwehren, dass man öffentlich macht, was gespielt wird**, und dass man immer wieder deutlich sagt, warum eine Wende auch unabhängig von BSE notwendig ist.

Zweitens wird empfohlen, einen **Runden Tisch zur Begleitung der Agrarwende** einzuberufen. Dabei muss konventionelle und Öko-Landwirtschaft an einen Tisch, auch die Länder, die Umweltverbände, Verbraucher- und Tierschützer, die Chemie-, Pharma- und Futtermittelindustrie und andere vor- und nachgelagerte Bereiche. Auch die Kritiker einer Umorientierung sollten in die Verantwortung mit einbezogen werden. (Die Kommission hätte also eine andere Funktion als die Kommission, die von Frau von Wedel geleitet wird).

Drittens wird auf der Linie des Vorschlags in Ziffer 6, die **Wiederherstellung des Vertrauens und die Werbung für die Produkte** der erneuerten Landwirtschaft zu befördern, vorgeschlagen, **der Bundeskanzler möge eine große Konferenz von Fachleuten und gesellschaftlichen Repräsentanten zusammenrufen, um mit ihnen dieses Anliegen zu beraten**. Mögliche Teilnehmer: Bauernverband, andere kritische Agrarverbände, Öko-Landwirtschaft, Einzel- und Großhandel, Verbraucher- und Umweltverbände, Ernährungswissenschaft, Kirchen, Werbefachleute, Medien (z.B. die

Öffentlich-rechtlichen Anstalten). Diesem Kreis sollten Grundlinien der Kampagne präsentiert und mit ihm die kulturelle Dimension der eingeleiteten Änderung diskutiert werden

Stand: 23.1.2001, 11.00Uhr