

Landwirtschaft im „Zukunftsfähigen Deutschland“ – eine Bilanz nach fünf Jahren

Vom Sturm im Wasserglas

Wie kann eine nachhaltige Landwirtschaft aussehen? Die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ gab hier eine eindeutige Antwort: Gefordert wurde die flächendeckende Umstellung auf ökologischen Landbau bis 2010 und der Ausbau der Regionalvermarktung. Entsprechend heftig waren die Reaktionen. Ein Vergleich mit den realen Entwicklungen der letzten Jahre zeigt, dass man von den hehren Zielen der Studie noch weit entfernt ist.

Im Herbst 1995 wurde die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ – erstellt im Auftrag von MISEREOR und dem BUND – der Öffentlichkeit vorgestellt (1). Aus der Analyse der Umweltüberlastung wurden Grenzen der Belastbarkeit definiert. Aus diesen Grenzen wurden Ziele für eine nachhaltige Entwicklung abgeleitet und Wege aufgezeigt, wie diese in einem zukunftsfähigen Deutschland erreicht werden könnten. Als Ziel für eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft wurde die flächendeckende Umstellung auf ökologischen Landbau bis 2010 mit Ausbau der Regionalvermarktung gefordert.

► Lebhaftige Reaktionen

Die Studie hat vom ersten Tag ihrer Veröffentlichung an ein lebhaftes, teilweise auch kontroverses Echo ausgelöst, wobei Kritik von erwarteter wie unerwarteter Seite kam (2). Viele taten die Studie als unwissenschaftlich ab. Andere waren – trotz Zustimmung – zum Teil erschrocken über den hohen Anspruch der Ziele und bezweifelten, dass dieser eingelöst werden könne.

Die Forderung nach flächendeckendem Ökolandbau sei wirklichkeitsfremd und gefährde die nationale wie globale Ernährung (3). Angesichts der drastisch steigenden Weltbevölkerung wäre die Ernährung ohne Mineraldünger und Pflanzenschutzmittel nicht zu sichern. Selbst Deutschland könne sich unter diesen Bedingungen nicht mehr selbst versorgen (4). Ohne der Kritik im Detail zu begegnen, ist der Hunger in der Welt bisher und wohl auch künftig kein Problem einer unzureichenden landwirtschaftlichen Produktion, sondern der gerechten Verteilung ausreichend vorhandener Nahrungsmittel (2).

Auch die Forderung nach stärkerer Regionalvermarktung stieß auf Kritik. Diese sei in einer globalisierten Marktwirtschaft nicht konkurrenzfähig. Im

Gegenteil würde sich das Fehlen leistungsfähiger, großwirtschaftlicher Vermarktungsstrukturen nachteilig für die Landwirtschaft auswirken (3). Solche Forderungen nach weiterem Strukturwandel prägen nach wie vor die Politik des Bauernverbandes. Erst in jüngster Zeit wird auch dort bezweifelt, ob man aus Sicht der Landwirtschaft stolz darauf sein kann, dass Agrarproduktion und Lebensmittel über Jahrzehnte hinweg Billigmacher und Inflationsbremse waren (5).

► Entwicklung des Ökolandbaus

Die ökologisch bewirtschaftete Fläche hat in den 90er Jahren in Deutschland im Durchschnitt um 30 Prozent pro Jahr zugenommen. Dies ist – neben der stetig wachsenden Nachfrage – auch auf die politische und finanzielle Förderung zurückzuführen. Dennoch ist das scheinbar exponentielle Wachstum, das der Ökolandbau in den letzten 20 Jahren erlebte, eine Entwicklung auf sehr niedrigem Niveau. Anfang 2000 wurden in Deutschland gerade einmal 2,22 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche nach den Richtlinien der Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (AGÖL) bewirtschaftet, nämlich 374.383 Hektar in 7.464 Betrieben (6).

In der Europäischen Union (EU) bewirtschafteten 1998 105.000 ökologische Betriebe 2,86 Millionen Hektar. Der durchschnittliche Anteil der ökologischen Fläche lag in der EU damit bei nur 2,1 Prozent. Größere Anteile erreichte der Ökolandbau bislang in Österreich (10,1 Prozent), der Schweiz (7,3 Prozent), Finnland (6,1 Prozent), Dänemark (6,0 Prozent), Italien (4,8 Prozent) und Schweden (3,7 Prozent) (7).

Eine wesentliche Ursache für die nach wie vor sehr verhaltene Entwicklung des Ökolandbaus liegt in der Diskrepanz zwischen politischen Absichtserklärungen und der Realität der agrarpolitischen Beschlüsse.

► Enttäuschung Agenda 2000

In agrarpolitischen Kreisen wird zunehmend von Regionalisierung und nachhaltiger Landwirtschaft gesprochen, so auch in den Entwürfen der Agenda 2000 der Europäischen Kommission vom März 1998: „Um eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Gebiete zu fördern ..., sind gezielte Umweltschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft zu verstärken und durch Aufstockung der Haushaltsmittel ... zu fördern.“ In der Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums wurde Instrumenten zur Förderung des Umweltschutzes in der Landwirtschaft sogar „in den kommenden Jahren herausragende Bedeutung“ zugesprochen.

Hiervon blieb in den Beschlüssen zur Agenda 2000 nicht viel übrig. Durchgesetzt haben sich Weltmarktorientierung und weitere Preissenkungen. Der Strukturwandel zugunsten von Großbetrieben in Gunsträumen wird fortgesetzt auf Kosten kleiner und mittlerer Betriebe, die in Nischen ihr Auskommen suchen oder aufgeben müssen. Bundeslandwirtschaftsminister Funke sprach sich wenige Tage nach den Beschlüssen zur Agenda 2000 strikt dagegen aus, Direktzahlungen zusätzlich an die Einhaltung von Umweltauflagen zu knüpfen. In Deutschland sei die „gute fachliche Praxis“ durch eine Vielzahl von Fachgesetzen hinreichend geregelt (8).

Zwar wurde die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen und ländlicher Entwicklung ausgeweitet, sie ist aber weit entfernt von einem *Vorrang* oder gar dem Ausbau zu einer *zweiten Säule* der Agrarförderung. In den nächsten Jahren sind etwa 4,3 Milliarden Euro für ländliche Entwicklung vorgesehen (etwa zehn Prozent der EU-Agrarausgaben). Hiervon sind für Agrarumweltmaßnahmen 2,8 Milliarden Euro pro Jahr eingeplant (9). Neu ist, dass die Mittel weitgehend aus der klassischen Marktordnung stammen.

► Gedämpfte Zukunftshoffnungen

Die flächendeckende Umstellung auf Ökolandbau wurde zwar auch in der Studie „Nachhaltiges Deutschland“ des Umweltbundesamtes (UBA) – bei entsprechender Änderung der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen – als ein mögliches und durchaus vorteilhaftes Szenario beschrieben (10). Da es aber weiterhin am politischen Willen zur Änderung der Rahmenbedingungen mangelt, wird als Ziel vom UBA sowie seitens einiger Bundesländer wie Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen, der Stiftung

Ökologie & Landbau, der AGÖL oder von Umweltverbänden ein Anteil von 10-20 Prozent Ökolandbau bis spätestens 2010 angestrebt.

Welche Rolle künftig der Regionalvermarktung zukommt, ist kaum absehbar. Trotz zahl- und erfolgreicher Modellprojekte gibt es innerhalb des Ökolandbaus widerstrebende Tendenzen. Einerseits gilt es sich dem konventionellen Handel zu öffnen – mit der Gefahr entsprechender Rationalisierung und Zentralisierung. Andererseits mehren sich die Stimmen, die den damit drohenden Verlust an Nachhaltigkeit anprangern und eine stärkere Rückbesinnung auf die Region einfordern. Vieles wird von der Initiative auf kommunaler und regionaler Ebene, aber auch von der Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen wie der Entwicklung der ökologischen Steuerreform oder Förderprogrammen für Regionalvermarktung abhängen.

Trotz heftiger Diskussionen – auch durch das „Zukunftsfähige Deutschland“ – hat sich auf dem Weg zu einer nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft nicht viel getan. Die zunehmenden Skandale in Teilen der konventionellen

Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie eröffnen allerdings wachsende Chancen für die kontrollierte ökologische Landwirtschaft mit einer klar definierten und rechtlich abgesicherten Qualitätssicherung sowie für die Regionalisierung mit einer gesicherten und transparenten Herkunft. Die vielen lokalen und regionalen Initiativen weisen damit den Weg hin zu einem breiten gesellschaftlichen Trend.

Anmerkungen

(1) BUND/Misereor (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland. Basel 1996.

(2) Rosenberger, M.: Die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ in der Fachdiskussion. In: Hermle, R. (Hrsg.): Ein Buch macht von sich reden. Misereor, Aachen 1997, S. 61-95.

(3) Sonnleitner, G.: Rundbrief an die Kreisbäuerinnen und Kreisobmänner des Bayerischen Bauernverbandes. 2.4.1996.

(4) Stoiber, E.: Manuskript der Rede des Bayerischen Ministerpräsidenten anlässlich der Eröffnung der Misereor-Fastenaktion in Eichstätt. 16.2.1997.

(5) DBV: Nachhaltigkeit ist keine Worthülse. DBV-Informationen vom 20.5.1999, S. 7-9.

(6) Stiftung Ökologie & Landbau (Hrsg.): Ökologie & Landbau, Heft 114 (2000), S. 2.

(7) Stiftung Ökologie & Landbau (Hrsg.): Ökologie & Landbau, Heft 112 (1999), S. 2.

(8) o.V.: Funke hält nichts von Cross compliance und Modulation. In: Agra-Europe, Heft 22/1999, S.14.

(9) Jasper, U.: Agenda 2000 – es kam anders als erhofft. In: Agrarbündnis (Hrsg.): Kritischer Agrarbericht 2000, S. 37-41.

(10) Umweltbundesamt (Hrsg.): Nachhaltiges Deutschland. Berlin 1997, S. 163 ff.

Der Autor

Bernhard Burdick ist Projektleiter für Nachhaltige Regionalentwicklung, Land- und Ernährungswirtschaft am Wuppertal Institut.

Kontakt: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Döppersberg 19, 42103 Wuppertal, Tel. 0202/ 2492-110, Fax -250

Wege zu mehr Nachhaltigkeit am Beispiel der Eingriffsregelung

Landwirtschaft contra Naturschutz?

Nachhaltige Landwirtschaft ist ohne den Schutz der natürlichen Ressourcen als eigene Produktionsgrundlage nicht denkbar. Aber auch ein nachhaltiger und flächendeckender Naturschutz ist in der fast durchgängig genutzten Kulturlandschaft Deutschlands ohne die Einbeziehung der Landwirtschaft nicht erreichbar. Dieses besondere Verhältnis von Landwirtschaft und Naturschutz wird am derzeit aktuellen Beispiel der Eingriffsregelung beleuchtet.

Die Eingriffsregelung gilt als eines der wichtigsten Lenkungsinstrumente der Naturschutzpolitik. Das Naturschutzrecht (Bundesnaturschutzgesetz und Ländernaturschutzgesetze) und das Baurecht enthalten die rechtlichen Grundlagen. Das Prinzip der Eingriffsregelung ist leicht einsichtig und lautet vereinfacht: Wer natürliche Ressourcen verbraucht, der ist zur Schadenskompensation verpflichtet. Die Naturschutzpläne entwickeln dazu Kompensationsmaßnahmen, die den jeweiligen Biotopwert- und Bilanzierungskonventionen genügen. Nachdem jahrelang vor allem Bilanzierungsmethoden und Bewertungsfragen disku-

tiert wurden, rückt zunehmend die Problematik des Vollzuges und der Dauerhaftigkeit der Kompensationseffekte der Eingriffsregelung in den Vordergrund. In den wenigen vorliegenden Erfolgsbetrachtungen zur Eingriffsregelung zeichnet sich dabei ein bedenkliches Bild ab (1).

Zum Teil werden nur geringe Anteile geplanter Kompensationsmaßnahmen in der Praxis umgesetzt. Besonders die Pflege und Entwicklung von Ersatzflächen ist häufig nicht gesichert. Die landschaftspflegerischen Begleitplanungen erweisen sich mit Blick auf die Verfügbarkeit der beplanten Flächen oftmals als schwer umsetzbar. Im Unterschied zum Plan stehen im Ergebnis dann häufig Flickenteppiche von Kompensationsmaßnahmen

mit teilweise zweifelhaftem Bezug zu den Eingriffseffekten und vernachlässigbaren landschaftsökologischen Effekten im betroffenen Landschaftsraum. Auch Fragen der Kosteneffizienz werden bislang kaum thematisiert. Unabhängig davon wie kritisch man die Erfolge der Eingriffsregelung im Einzelnen beurteilt: Unstrittig ist, dass Umsetzungsprobleme bestehen und die Wirksamkeit des Instrumentes hinter den Erwartungen zurückbleibt. Beleg für diese Situation ist auch die breite Diskussion zur Weiterentwicklung und Flexibilisierung der Eingriffsregelung (2).

► Landwirtschaft und Eingriffsregelung

Landwirtschaftliche Betriebe erleben die Eingriffsregelung oft als problematisches Instrument. Zunächst sehen sich die Landwirte den Flächenverlust durch das Eingriffsvorhaben gegenüber. Dabei verkehrt sich das Problem der Flächenverluste häufig zur Chance, Land zu einem attraktiven Veräußerungspreis zu verkaufen. Wenn aber die Flächenansprüche zur Kompensation an die Landwirte herangetragen werden, spitzen sich die Konflikte zu. Die Flächenentzüge werfen zum Teil erhebliche agrarstrukturelle und einzelbetriebliche Probleme auf, beispielsweise die Pachtflächenproblematik: Landnutzer und Flächeneigen-

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.