

Landwirtschaft

97

Der kritische Agrarbericht

Daten, Berichte, Hintergründe

Positionen zur Agrardebatte

AgrarBündnis e.V.

Impressum

Herausgeber AgrarBündnis e.V., Bonn
Verlag ABL Bauernblatt Verlags-GmbH
Satz Frieder Thomas, Gesamthochschule Kassel
Herstellung Schröder Druck und Verlags KG, Hagen
ISBN 3-930 413-06-X

Bestelladresse ABL Bauernblatt Verlag
..... Marienfelderstr. 14
..... 33378 Rheda-Wiedenbrück
..... Telefon 05242-48185, Telefax 05242-47838

Redaktionsleitung und Endredaktion Frieder Thomas,
..... AG Ländliche Entwicklung,
..... Fachbereich Stadt- und Landschaftsplanung,
..... Universität Gesamthochschule Kassel

Redaktion der einzelnen Kapitel

Gedanken zur Zeit Götz Schmidt
Agrarpolitik Frieder Thomas und Bernd Keller
Internationale Beziehungen Astrid Engel
Produktion und Markt Onno Poppinga
Regionalentwicklung Horst Luley
Zur sozialen Lage in der Landwirtschaft Heide Inhetveen
Agrarkultur Heinz Gengenbach
Landwirtschaft und Ökologie Jörg Haafke
Gentechnologie und Landwirtschaft... Linde Peters und Christoph Then
Tierschutz und Tierhaltung Heidrun Betz
Nahrungsmittel und Verbraucherpolitik Brigitta Poppe
Wald Wilhelm Bode

Kassel - Rheda-Wiedenbrück - Bonn: Januar 1997

Das AgrarBündnis wurde 1989 als Dachverband der Deutschen Agraropposition e.V. (DDA) von mehreren parteiunabhängigen Organisationen aus Landwirtschaft, Umwelt-, Natur- und Tierschutz sowie Verbraucher- und Entwicklungspolitik gegründet. Das AgrarBündnis vertritt - Stand 1.1.97 - 20 Mitgliedsorganisationen mit mehr als 1 Millionen Einzelmitgliedern. Das AgrarBündnis setzt sich für eine umwelt- und sozialverträgliche bäuerliche Landwirtschaft mit artgerechter Tierhaltung, für die Produktion gesunder Lebensmittel und für einen funktionsfähigen ländlichen Raum ein. Auch die Fördermitgliedschaft von Personen und Organisationen im AgrarBündnis ist möglich.

Editorial

Vier Jahre lang hat die Redaktion auf ein Vorwort verzichtet.

Zum einen fällt es bei der großen inhaltlichen Breite des Kritischen Agrarberichts nicht leicht, in wenigen Zeilen noch einmal etwas ganz Wesentliches zu beleuchten.

Zum anderen werden Vorworte bekanntlich immer am Ende geschrieben - und dieses Ende bestand in den letzten vier Jahren immer aus einer ungeheuren Hektik, die es nicht mehr zuließ, einen inhaltlich klaren Gedanken zu fassen. Denn einerseits sollten ganz aktuelle Beiträge auch in letzter Minute noch berücksichtigt werden, andererseits lag der Termin für die Vorstellung des Kritischen Agrarberichts in der Öffentlichkeit schon lange fest.

Das lange Schweigen mag aber auch ein Zeichen dafür sein, daß wir uns unserer Stärke nicht bewußt waren und anfangs Zweifel hatten, ob es uns gelingen würde, den Kritischen Agrarbericht zu einer Dauereinrichtung zu machen. Wie wir erfreut feststellen können, ist es uns dies aber gelungen - und soweit wir es selbst einschätzen können, wirkt der Kritische Agrarbericht auf den drei Ebenen für die er gedacht war:

1. Die Wirkung nach außen: Der Kritische Agrarbericht macht (agrar-)politische Positionen öffentlich, die den (immer noch) herrschenden Strategien entgegengehalten werden können. Hier können wir feststellen, daß der Kritische Agrarbericht dazu beigetragen hat, daß wir uns besser in die Debatten einmischen können.

2. Die Wirkung nach innen: Der Kritische Agrarbericht belebt die Diskussion innerhalb des AgrarBündnis selbst und mit anderen ihm nahestehenden Organisationen und Einzelpersonen. Gerade bei der redaktionellen Arbeit wird immer wieder deutlich: Trotz gemeinsamer grundsätzlicher Positionen sind viele Details umstritten. Für die Redaktion ist es nicht immer leicht, sich für oder gegen einzelne Beiträge zu entscheiden. Aber es gilt eben, daß „namentlich gekennzeichnete Beiträge nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wiedergeben.“

3. Die Aufklärung: Die Fachdiskussion nach außen und nach innen findet jedoch vor dem Hintergrund einer gesellschaftlichen Entwicklung statt, die dazu führt, daß immer weniger Menschen an ihr überhaupt teilnehmen können. Über die engeren landwirtschaftlichen Kreise hinaus muß Aufklärung über landwirtschaftliche Fragestellungen betrieben werden. Daß diese

Aufklärung notwendig ist mag das folgende Beispiel verdeutlichen: Ein Landesverband einer großen deutschen Umweltorganisation gestaltet regelmäßig zur besten Sendezeit eine Fernsehsendung zu Umweltthemen. Ein - in seiner Grundaussage durchaus ansprechender - Beitrag zum Thema Trinkwasserschutz durch Ökologischen Landbau wurde eingeleitet durch Informationen über die Problematik übermäßiger Düngung in der Landwirtschaft. Während eine Stimme aus dem Off die Umweltsünden der Landwirtschaft aufzählte, flimmerten unter anderem Bilder eines miststreuenden Bauern über den Fernsehschirm. Der Miststreuer - das Symbol für eine umweltverträgliche Düngung und eine artgerechte Tierhaltung schlechthin - wurde als Bild für genau sein Gegenteil benutzt. Vergleichsweise hätten Radfahrer als Symbol für heutige Verkehrsprobleme herhalten können.

Die Folgeschäden eines solchen Unsinn sind kaum auszumachen: Die Umweltschützer disqualifizieren sich einerseits für jegliche fachliche Diskussion; andererseits werden Bilder und Symbole in der Bevölkerung verbreitet, die es immer schwieriger machen, problemgerecht zu diskutieren.

Solche Vorkommnisse fordern uns heraus; denn es ist offensichtlich, daß nicht nur breite Kreise der Bevölkerung, sondern auch viele derer, die sich an der Diskussion über Landwirtschaft beteiligen, offensichtlich keine realen Kenntnisse über landwirtschaftliche Zusammenhänge mehr besitzen. Während in der Diskussion über Mobilität ganz selbstverständlich zwischen Fahrrädern, Autos und Flugzeugen differenziert wird, sind die Kenntnisse über das, was Landwirtschaft von Landwirtschaft unterscheidet, nur noch sehr begrenzt vorhanden.

Das kann letztlich dazu führen, daß Bäuerinnen und Bauern in Schwierigkeiten geraten können, unabhängig davon, welche Produktionsform sie wählen: sei es daß sie mit der Pflanzenschutzspritze (hier Symbol für nicht erwünschte Produktionsform) auf den Acker fahren, als auch wenn sie ihre Kühe artgerecht halten wollen (hier Symbol für erwünschte Produktionsform), sie über die Straße auf die Wiese treiben und ihre Tiere dabei „Spuren“ hinterlassen.

Alle Organisationen des AgrarBündnis sind angesichts solcher Tendenzen aufgerufen, über die fachliche Diskussion hinaus in unserer Gesellschaft aktiv zu werden. Auf dieser dritten Ebene - der Aufklärung - wirkt der Kritische Agrarbericht vor allem als Grundlage für Multiplikatoren.

Frieder Thomas

Agrarsubventionen - eine allgemeine Betrachtung

Katrin Küster

Die Debatte um Subventionen (1) bewegt sich in der Agraropposition zwischen zwei **Extrem-Positionen**: Einerseits gibt es die Überzeugung, daß Subventionen grundsätzlich notwendig sind, um den Agrarbereich zu (unter)stützen. Kritik bezieht sich vor allem darauf, daß die Subventionen an die „Falschen“ verteilt werden (z.B. die „Großen“). Diese Vorstellung geht davon aus, daß Subventionen auch die „Richtigen“ treffen können. Andererseits gibt es die weniger wissenschaftlich als populistisch formulierte Position, Subventionen seien grundsätzlich abzulehnen. Daher stellt sich die Frage: Muß der Agrarbereich generell subventioniert werden? Und wenn diese Frage mit ja beantwortet wird: An welche Kriterien soll diese Subvention gebunden werden?

Die Besonderheiten der Landwirtschaft innerhalb der Industriegesellschaft als Argument für Subventionen

Agrarsubventionen sind so alt wie die Industriegesellschaft. Die Zeit ab ca. 1870 bis zum Ersten Weltkrieg wird sogar geschichtlich als „Phase der Agrarschutzpolitik“ bezeichnet (2). Das wirft die Frage auf, ob Landwirtschaft, sobald ein Markt existiert, generell geschützt werden muß, z.B. durch den Staat. Wenn landwirtschaftliche Produktion im Kontext kapitalistischer Produktion steht, muß man diese Frage zweifelsfrei bejahen. Bei nationalstaatlicher Konkurrenz übernimmt der jeweilige Staat die Schutzfunktion, z.B. in Form von Subventionen.

Die Notwendigkeit, die Landwirtschaft immer wieder an den Markt „anzupassen“ erwächst aus zwei grundsätzlichen Zwängen:

1. Ein Schutz ist bis heute aus nationaler Sicht unumgänglich gewesen, da die Unfähigkeit, sich aus eigenen Ressourcen zu ernähren, zu einer bedrohlichen Abhängigkeit führen kann. Mit zunehmender Globalisierung muß davon ausgegangen werden, daß die nationalstaatliche durch internationale Konkurrenz abgelöst wird. Die EU-Agrarpolitik zeigt hier die Entwicklungstendenzen.

2. Die Landwirtschaft ist in ganz besonderem Maße abhängig von natürlichen Standortbedingungen wie Bodengüte, Klima usw. Gleichzeitig ist die Landwirtschaft nicht mobil, d.h. sie kann nicht auf einen anderen Standort verlegt werden,

wenn eine flächendeckende Landbewirtschaftung erwünscht wird. Die Produktion auf benachteiligten Standorten muß daher subventioniert werden oder die Benachteiligung muß - mit technischer Hilfe - überwunden werden.

Das Zusammentreffen beider Zwänge im Landwirtschaftsbereich dürfte innerhalb der Industriegesellschaften einmalig sein.

Das Problem der „Entfremdung“

„Der Verweis auf die Besonderheiten der Landwirtschaft gehört zum Standardrepertoire in den politischen Auseinandersetzungen um die Agrarpolitik“ (3). Was hat es aber mit diesen allgemein bekannten Besonderheiten noch auf sich.

Im Zuge der - mittlerweile kritisch diskutierten - Entwicklung der Industriegesellschaften wird seit zwei Jahrhunderten in Gesellschaftstheorien mit dem Begriff der „Entfremdung“ gearbeitet, beispielsweise bei Fichte, dann bei Hegel und auch bei Marx. 1972 formulierte Touraine: „Unsere Gesellschaft ist eine Gesellschaft der Entfremdung, nicht weil sie die Menschen ins Elend stößt oder weil sie polizeiähnliche Zwänge auferlegt, sondern weil sie verführt, manipuliert, integriert.“ (4)

Tatsächlich scheinen die Wirtschaftsbereiche, in denen der Grad der Entfremdung (von Mensch und Natur) besonders hoch ist, die rentabelsten zu sein. Wirtschaftszweige, die mit natürlichen Grundlagen produzieren „müssen“, sind hingegen benachteiligt. Das betrifft nicht nur die Landwirtschaft, sondern generell alle Bereiche, in denen ein oder mehrere Produktionsfaktoren natürlicher Natur sind oder zumindest unmittelbar davon abhängen: z.B. wenn der Boden als Produktionsgrundlage dient oder wenn man sich unter natürliche Perioden und Rhythmen unterordnen muß (Trächtigkeit, Brunstzyklen, Vegetationsperioden) oder einfach tierisches und pflanzliches Leben als Basis der Produktion dient. Um die Benachteiligung aufzuheben muß manipuliert werden. Dafür gibt es zwei verschiedene - sich aber nicht ausschließende - Strategien:

1. Man gleicht gegebene Unterschiede finanziell aus (z.B. die Subventionierung der Landwirte in benachteiligten Gebieten)

2. Man versucht durch wissenschaftlich-technische Lösungen, die Besonderheiten zu überwinden, z.B. durch die Verlängerung der Vegetationsperiode durch Züchtung. Hier kommt gerade

der Gentechnologie heute eine besondere Bedeutung zu.

Wurde die „Emanzipation von den Zwängen der Natur“ noch bis in unsere Zeit hinein gefeiert, wird die „Entfremdung“ zunehmend zu einem Vorwurf an die Industriegesellschaft. Welche Bedeutung haben also diese sogenannten Besonderheiten, die den Menschen geradezu zwingen, sich nicht zu „entfremden“, für die Zukunft? Noch wird die Landwirtschaft zu wenig unter dieser Perspektive diskutiert. Die Besonderheiten könnten damit als Chance verstanden werden statt als Hindernis; wie z.B. seit Jahrzehnten in solchen Bewegungen wie von „Demeter“, wo die landwirtschaftliche Produktionsweise sich nicht nur auf eine ökologische Wirtschaftsweise beschränkt, sondern auch Ausdruck einer ganzheitlichen Lebensweise ist. Hier intensiver und selbstbewußter anzusetzen ist dringend erforderlich. Initiativen mit Strategien einer „eigenständigen Regionalisierung“ können ebenfalls in diese Richtung weisen.

Gesamtkostenanalyse statt sektorale ökonomische Betrachtung

Gleichzeitig weist die Abhängigkeit von der Natur deutlich auf einen anderen Zusammenhang hin:

1. Je näher Produktionsbereiche an der Natur sind und je stärker sie den natürlichen Bedingungen unterworfen sind, desto eher schlagen (z.B. ökologische und soziale) Folgekosten einer Mißachtung dieser Bedingungen auf sie selbst zurück. Die Auswirkungen einer intensiven bodenabhängigen Produktion sind z.B. vor Ort auszumachen. Nur so konnte es und kann es gelingen, die Landwirtschaft als die Umweltsünderin auszumachen. Ökologische Folgeschäden aus Industrie, Verkehr und anderen Bereichen werden dagegen letztendlich gleichmäßig auf die Gesamtgesellschaft verteilt; und ebenfalls die Folgekosten, sogar dann, wenn die Verursacher bekannt sind - Beispiel Atomindustrie oder Verkehr.

2. Schon lange arbeiten Ökologen mit der These, daß bei sogenannten Kreislaufwirtschaften die geringsten Folgekosten auftreten. Von ihnen geht an die ökonomischen Theoriegebäude letztendlich der Vorwurf der einseitigen Kostenanalyse. Konsequenter gedacht (auch bei Aufrechterhaltung der von Marx formulierten These „Arbeit und Natur sind letztendlich die Quelle allen Reichtums“) besteht die ökonomische Überlegenheit großer, spezialisierter Strukturen letztendlich in Kostenauslagerung. Egal, ob diese Überlegenheit produktbezogen, betriebsbezogen oder sektor-

bezogen errechnet wird: Umwandlungsprozesse (Spezialisierung, Rationalisierung) tragen immer Konsequenzen. Die Frage hier ist, wer die Kosten trägt. Die von Marx wie selbstverständlich formulierte Annahme, die „Ausgebeuteten“ würden diese tragen, ist nicht mehr richtig. Denn zum einen waren Umweltfolgekosten damals gar nicht absehbar und zum anderen lehnen immer mehr Menschen aufgrund ihres Bewußtseins die Rolle als „Kostenträger“ ab.

Für den Landwirtschaftsbereich ergeben sich aktuelle Konsequenzen:

1. Die geringeren Folgekosten in der (noch naturnah wirtschaftenden) Landwirtschaft werden als Dienstleistung „wiederentdeckt“. Zahlreiche (Agrar)Politiker fordern die Bezahlung des Landwirtes als Landschaftserhalter, aber

2. Durch die vorherrschende und bei diesem Problem beibehaltene einseitige ökonomische Perspektive folgt daraus die monetäre Behandlung von Natur. Noch scheint es ethische Barrieren zu geben, Mensch und Natur monetär werten zu wollen. Aber ausgerechnet aus ökologischer Richtung wird diese Entwicklung gefordert.

3. Die Agrarsubventionspolitik, die Produktionsgrundlagen statt Produkte subventioniert, macht die lückenlose Erfassung dieser Produktionsgrundlagen („gläserner Landwirt“) notwendig. Die Gesamtkostenberechnung von „oben“ ist Zeichen eines immer weiter um sich greifenden Machbarkeitswahns, durch den die Politik immer deutlicher Parallelen zur Planwirtschaft aufweist.

4. Die Entwicklung des Landwirtes vom Produzenten zum Nichtproduzenten wird beschleunigt.

Markt-Strategien der entwickelten Industrieländer

Die europäischen Länder erkannten früh den Zeitgeist der Globalisierung und subventionierten im europäischen Maßstab. Nur so hatten sie eine Chance, gegenüber der - z.B. nordamerikanischen - Konkurrenz zu bestehen. Auch wenn damals schon und heute zunehmend anders argumentiert wird, war es letztendlich das Ziel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, zu expandieren (5). Im Vertrag zur Gründung der EWG vom 25.03.1957 steht wörtlich: „in der Erkenntnis, daß zur Beseitigung der bestehenden Hindernisse ein einverständliches Vorgehen erforderlich ist, um eine beständige Wirtschaftsausweitung ... zu gewährleisten“ (6). Wohin die Landwirtschaft sich entwickeln soll, steht deutlich im Artikel 39 Abs. 1 des EWG-Vertrages: „Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es, die Produktivität der Landwirt-

schaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern" (6)

In den einzelnen Ländergesetzen liest sich das Ziel der Landwirtschaftsentwicklung aber schon ganz anders: In vielen EG-Ländern wurde die Legitimation der Subventionierung mit dem „Anspruch der Landwirtschaft auf gleiche Lebenschancen und das gleiche Wohlstandsniveau wie in Bereichen außerhalb der Landwirtschaft“ gesetzlich definiert: in der BRD 1955 in Gestalt des Landwirtschaftsgesetzes, in Großbritannien 1948 im Landwirtschaftsgesetz, in Frankreich 1960 im Landwirtschaftlichen Orientierungsgesetz, in Italien im Piano Verde I 1960 und im Piano Verde II 1966, in Luxemburg 1965 im Ausrichtungsgesetz usw. (7).

Für die Markt-Strategien der Industriestaaten Europas ist es von Bedeutung, daß es (verschieden) starke Interesse gab, für die die Bedeutung der Landwirtschaft über die Ernährungssicherung der eigenen Bevölkerung und über die Verhinderung von Abhängigkeiten weit hinaus ging.

Im Verlauf ihrer Entwicklung fuhren die Industriestaaten Europas folgende Strategie: Sie wollten bei allen ernährungspolitisch relevanten Größen eine Spitzenposition erreichen, bzw. ausbauen und erweitern (Getreide, Milch, Zucker). Dazu mußten andere relevante Größen zurückgedrängt werden - z.B. Reis, Rohrzucker. Dadurch wurde gleichzeitig eine zunehmende Abhängigkeit derjenigen Länder erreicht, die letztgenannte Produkte erzeugen (5). Diese Strategie führte gleichzeitig zum Zwang, bei allen relevanten Erzeugnissen immer präsent zu sein. Dies wiederum zog die Pflicht der Subventionierung der eigenen Landwirtschaft nach sich, vor allem dann, wenn die eigenen Produktionsbedingungen gar nicht „naturgemäß“ eine Spitzenstellung ergaben.

Hieraus ergibt sich die Feststellung: Subventioniert wurden letztendlich immer diejenigen, die den Expansionszielen am meisten entgegenkamen.

Ebenen der Diskussionen über Subventionen

Typische Probleme der Globalisierung tauchen bei der Diskussion über Subventionen ebenfalls auf. Die Landwirtschaft ist eingebunden in gesamtgesellschaftliche und internationale Zusammenhänge. Die Entscheidungsebene (Europa, EU) hat mit den Interessen einzelner Menschen,

die Landwirtschaft betreiben, kaum mehr etwas gemein. Probleme bereitet es daher auch, die Diskussion auf der richtigen Ebene anzusiedeln. Soll man als Agraropposition darüber diskutieren, wie man selbst anders verteilen würde, wenn man in Brüssel etwas zu sagen hätte? Oder soll man eher fundamentalistische Positionen einnehmen, die zwar nicht die Subventionen, aber die Verteilung von Brüssel aus ablehnen?

Bei vielen Vorwürfen geht der Appell der Kritiker von „unten“ nach „oben“; die Realitätsferne der Politik wird bemängelt. Rohmoser (8) sieht beispielsweise ein großes Problem darin, daß Politiker „die Eigenschaft von Größenwahnsinnigen“ haben, „die politische Verantwortung anzusaugen.“ Typischerweise wird in der Landwirtschaft von den „allmächtigen“ eigenen Politikern die „Allmacht“ der EU beschworen. Rohmoser weist aber ebenfalls darauf hin, daß es nicht nur an denen „oben“ liegt. Bei denen „unten“ sieht er die „fehlende Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen“ und „die Eigenschaft, die politische Verantwortung abzugeben“.

Als Beispiel für die Durchsetzung typisch nationaler deutscher Interessen kann die Flächenstilllegung dienen: Die Möglichkeit der Flächenstilllegung wurde mit dem 1.7.1988 in der EG festgelegt. Das BML hielt 1988 in seinem Gutachten „Handlungsalternativen der EG-Agrarpolitik“ eine „Flächenstilllegung nur für den Fall effektiv, wenn sie innerhalb der gesamten EG systematisch durchgeführt würde“, wogegen sich Chirac Anfang 1988 immer noch aussprach. Der Staatssekretär Gallus forderte schon 1986, die Stilllegung als Chance zu betrachten: „zum ersten Mal in der Geschichte Europas ... können ... wir uns den ökologisch vorteilhafteren Rückzug ... leisten“. In Niedersachsen wurden 1987 für einen Großversuch „Grünbrache“ die Mittel bereitgestellt (9). In der Kritik an EG-Subventionspolitik bleibt dieser offensichtlich nationale Part zunehmend auf der Strecke. Obwohl die Flächenstilllegung vorrangig der gezielten Politik der BRD zuzuschreiben ist, wird die EG kritisiert, anstatt den Verursacher zu benennen - eine Verantwortung, der sich gerade die Agraropposition der BRD zunehmend stellen sollte.

Der Vorwurf an die Höhe der Agrarsubventionen

1995 betrug der EU-Haushalt ca. 76 Milliarden ECU. 72 Milliarden ECU stehen dem Teil B des Kommissionshaushaltes zur Verfügung. In diesem Teil B sind die größten Posten: B1 = „Garantiefond für die Landwirtschaft“ (37 Mrd. ECU) und B2 = „Strukturfond, sonstige landwirt-

schaftliche und regionale Maßnahmen, Verkehr und Fischerei“ (23 Mrd. ECU) (10). Die logische Forderung angesichts dieser Summen ist jedoch nicht die Streichung von Subventionen. Denn es ist einfach „logisch“, daß die Landwirtschaftssubventionen innerhalb der EG den herausragenden Posten einnehmen - nur in diesem Bereich gibt es (bis jetzt) eine gemeinsame europäische (Subventions)politik. Vergleiche auf nationaler Ebene beweisen immer wieder, daß der Landwirtschaftsbereich beileibe nicht Hauptsubventionsempfänger Nr. 1 ist (11).

Wenn die Beträge aus Brüssel auch noch in Kanäle fließen, die die Landwirte nicht erreichen, ist es kein Wunder, daß Hutter und Ribbe Europa als „Milliardengrab“ bezeichnen (10) (siehe auch den Beitrag von Lutz Ribbe in diesem Band). Sie haben Recht mit ihrer Kritik, daß die Subventionen die „Falschen“ erreichen. Trotzdem trifft die Kritik aus nicht-landwirtschaftlichen Bereichen immer die Bauern. Kein Wunder, sind sie doch per „Gesetz“ zum Hauptgrund und damit Beansprucher der Subventionen gemacht worden. Nicht nur Kritiker wie Hutter und Ribbe weisen darauf hin, daß die Bauern recht wenig

von den Agrarsubventionen haben. Selbst das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung veröffentlichte 1992: „(daß) von den 35 Pfennigen, die (man) im Bäckerladen zahlen muß, ... der Bauer weniger als 3 Pfennig bekommt“ und weiter: „wenn das Korn dann doppelt so teuer wird, könnte das Brötchen ja nur um knapp 3 Pfennig teurer werden“ (12).

Subventionierung im Agrarbericht der Bundesregierung

Subventionen sind laut Agrarbericht der Bundesregierung produktbezogen, aufwandsbezogen oder betriebsbezogen (13). Hier wird jedoch mit Begriffen operiert, die die grundsätzlichen Subventionsstrategien nicht klar definieren bzw. verfälschen, wenn es um die Fragen geht: wer, was und mit welchem Ziel wird subventioniert? Subventionen beziehen sich letztendlich auf Produktionsgrundlagen oder Produkte. Erst eine solche Unterscheidung - wird Aufwand oder Ergebnis subventioniert - läßt klarer erkennen, welche Zielrichtung verfolgt wird.

Beispiele für Subventionen von Produktionsgrundlagen

Selektionsgrad	Subventionierung von		
	Arbeit	Kapital	Natur
gering selektiert		Gasölverbilligung	
stark selektiert: Produktion		selektive Investitionsförderung	Flächenprämien, Tierprämien
stark selektiert: Nicht-Produktion	Hofabgaberente		Stilllegung

Subventionen der Produktionsgrundlagen

Die sogenannten produktbezogenen Subventionen, wie sie heute im Agrarbericht der Bundesrepublik ausgewiesen werden (Flächenbezogene Preisausgleichszahlungen und Tierprämien) sind Subventionen von Kapital und Boden. Sie unterstützen die Produktionsteilnahme, kontingentieren sie oder fördern die Bereitschaft, nicht zu produzieren. Weitere kapitalbezogene Subventionen werden im Bundesagrarbericht aufwandsbezogen genannt (Zinsverbilligung, Investitionszuschüsse, Gasölverbilligung u.a.).

Betriebsbezogene Investitionen werden die Anpassungshilfen bzw. der Soziostrukturelle Einkommensausgleich genannt - sie sind eine passive Subvention der Arbeitskraft. Weitere betriebsbezogene Subventionen lt. Agrarbericht sind die Ausgleichszulage und die Flächenstilllegung - beides Subventionen am Boden.

Die Form der Subventionsausweisung im Bundesagrarbericht läßt die seit 1992 entscheidende Tatsache bei der Entwicklung der Subventionen nicht erkennen: die Verlagerung von produktbezogenen zu produktionsgrundlagenbezogenen Subventionen - bekannter geworden als Lösung der Erzeugerpreise von der Einkommensfunktion für die Landwirtschaft.

Schon frühzeitig setzte sich die Agraropposition mit dem Problem der passiven Subvention, der Entkoppelung der Preise von der Einkommensfunktion, auseinander: „Die Einkommensbildung verliert den Bezug zur produktiven Leistung. ... Dieser Verzicht ... ist aber gleichbedeutend mit dem Verzicht auf Teilhabe an einem für jede Gesellschaft existentiell wichtigen Vorgang: der Erzeugung von Lebensmitteln! In der Bedeutung als Produzent von Lebensmitteln ist die soziale Stellung der landwirtschaftlichen Bevölkerung verankert; hier und nur hier haben sie wirkliche Macht“ (14). Die direkte Sub-

ventionierung des Einkommens - die Subventionierung von Boden, Kapital und Arbeit - und damit der Einfluß auf den Umfang der Produktion bzw. der Nicht-Produktion, hatte zwei Konsequenzen:

1. Das Produktaufkommen wird mittlerweile flächendeckend „von oben“ gesteuert.

2. Die Existenzgrundlage der Betriebe - das Einkommen - ist unmittelbar abhängig vom Subventionswillen geworden.

Ob der Machteinfluß den Landwirten damit tatsächlich genommen wurde und wird, bleibt noch offen. Tatsache ist jedenfalls, daß die Landwirte weiterhin eher Rohstoffe statt Lebensmittel produzieren. Tatsache ist aber auch, daß soziale Umwälzungen immer nur mit gesellschaftlichen Gruppen möglich sind. Wenn eine entscheidende Rolle bei sozialen Umwälzungen solchen Gruppen vorbehalten ist, die innerhalb des Produktionsprozesses einen Machtfaktor darstellen bzw. beanspruchen können, dann führt das aber zu der Frage, welche Menschen zukünftig soziale Änderungen herbeizwingen (sollen), wenn immer weniger Menschen am Produktionsprozeß teilnehmen. Der soziale Sprengstoff liegt innerhalb der entwickelten Länder zwar zunehmend zwischen den noch Verdienenden und den Ausgegrenzten. Die Stellung einer gesellschaftlichen Gruppe, welche sich zu den Verdienenden zählen kann, bei denen aber fast 50% des Verdienstes aus staatlichen Geldern besteht, ist jedoch überdenkenswert.

Die Zuspitzung der Kontroversen durch die sogenannte Wiedervereinigung.

Die ostdeutsche Industriegesellschaft hatte das Problem der „landwirtschaftlichen Arbeitsverfassung“ - welche von Rieger als „Familienarbeitsverfassung“ (15) bezeichnet wurde und von Schriewer als „Kultur der Selbständigen“ (16) - auf ihre Art gelöst: sie löste diese Arbeitsverfassung auf durch „freiwilligen Zwang“ zur Kollektivierung. Es entstand die industriemäßig arbeitende „Klasse der Genossenschaftsbauern“. Seit 1989 stehen sich nun gänzlich unterschiedliche Strukturen gegenüber, die sich mittlerweile gegenseitig den Vorwurf der zu hohen Subventionierung machen.

Grundsätzlich gilt, daß die Agrarstruktur die Subventionsstruktur und -höhe widerspiegelt, (was auch logisch folgt, wenn die Produktionsgrundlagen direkt am Bestand subventioniert werden): Deshalb gilt z.B.:

- Die Anpassung der ostdeutschen Landwirtschaft an die Rahmenbedingungen des Westens führte zu dem Ergebnis, daß der Arbeitskräftebesatz (2,4 AK/100 ha) unter dem der alten Bundesländer (5,1 AK/100 ha) liegt. Auf die Arbeitskräfte bezogen liegen die Gesamtsubventionen demzufolge im Osten höher als im Westen.

- Betrachtet man die Subventionen der konjunkturellen Stilllegung, ist die Subventionssumme im Osten ebenfalls höher. Der Stilllegungsanteil im Osten ist dreimal so hoch wie im Westen, weil die Stilllegung letztendlich eine Zwangstilllegung für alle größeren Erzeuger ist (ab einer Jahresproduktion von 92 Tonnen Getreide) und das sind in den neuen Bundesländern fast alle Betriebe. Im Westen greift die sogenannte Kleinerzeugerregelung bei vielen Betrieben, so daß, nur ca. ein Drittel der Betriebe zwangsläufig stilllegen muß.

- Die Beihilfen für Tierprämien fallen im Osten deutlich geringer aus als für die westlichen Bundesländer, weil die Tierbestände (GV/100 ha) im Osten deutlich geringer sind als in den alten Bundesländern.

Strategien

Im Kontext der eigenen Probleme, der Auswirkungen auf die Dritte Welt und der ökologischen und sozialen Folgen kommen verschiedenste Agrarpolitiker und die Landwirte selbst zu dem Ergebnis: „(Dabei) hat für die Landwirte der Europäischen Union die bürokratische Formung und Beeinflussung ihrer Lebenschancen einen Grad erreicht, der nur noch als das Aufzwingen selbstzerstörerischen Verhaltens bezeichnet werden kann.“ (17)

Auswege aus diesem Dilemma haben verschiedene Ansätze:

Gestaffelte Subventionssysteme

Bei der produktbezogenen Subventionierung setzte sich die Agraropposition schon früh mit zwei Problemen auseinander. Zum einen wurden die Subventionssysteme so gestaltet, daß nicht das landwirtschaftliche Produkt, sondern das Endprodukt bezuschußt wurde (und wird). Subventionsempfänger ist deshalb in erster Linie nicht der Bauer, sondern die Erzeuger oder Händler der Endprodukte. Bei den Subventionen, die wirklich in der Landwirtschaft ankommen, sind zudem diejenigen bevorzugt, die am ehesten der Philosophie der Gewinnmaximierung durch Aufwandsminimierung und Massenproduktion entsprachen. Denn subventioniert wurde jedes Produkt, egal welche Menge und unter welchen Bedingungen erzeugt wurde. Die (gewünschte)

Folge war der bekannte „Strukturwandel“ durch Rationalisierung und Spezialisierung. Die Alternative der Agraropposition war u.a. die Forderung nach gestaffelten Preisen.

Ist mit der Verlagerung der Subventionen auf die Produktionsgrundlagen die gestaffelte Gestaltung dieser Subventionen wieder eine Alternative?

Seit 1992 werden die Produktionsgrundlagen der Landwirte, welche unmittelbar aus der Natur entstanden (Fläche, Tierbestände), subventioniert. Hier wiederum aber nur „ausgewählte“ - genau die, welche für die Vorrangstellung auf dem Weltmarkt benötigt werden: Getreide, Zucker usw. Es wird also wieder indirekt die herkömmliche intensive und rationalisierte Produktionsweise subventioniert und damit ausgerechnet diejenigen Produktionsgrundlagen, aus denen wiederum die Überschüsse resultieren (vor allem Getreide, Raps usw.), obwohl die Eindämmung dieser Überschüsse wichtigster Legitimationsgrund für die Agrarreform 1992 war. Zusätzlich ist der Besitz von Flächen, die man stilllegt, zwangssubventioniert - was folgerichtig innerhalb der Landwirtschaftsfläche zur Selektion in Schutz- und Schmutzonen führt. Gleichzeitig sind alle marktentscheidenden Produkte quotiert: Milch, Zucker und Getreide. Die nahezu vollständige Aushebelung der sonst so viel beschworenen freien Konkurrenz auf dem Markt mit diesem Agrarsubventionssystem neuer Qualität zog folgerichtig den Machtkampf um die Subventionen und Quoten nach sich, in denen der „Meistbesitzende“ Gewinner ist.

Eine Staffelung von Subventionen innerhalb dieser festgelegten Spielregeln kann den Druck des Strukturwandels nur mindern. Es sollte aber erreicht werden, daß zumindest alle drei Produktionsgrundlagen - Boden, Kapital und Arbeit - Bezugsgrößen sind. Subventionen dürfen nicht nur an Fläche, Kapital und Tierbestände gebunden werden, sondern müssen auch die Arbeitskraft einbeziehen!

Hier besteht ein zusätzliches Problem zwischen Ost und West: Wenn alle Rechtsformen eingebunden werden, kann diese Bindung an die Arbeitskraft sich nicht am Betrieb orientieren, sondern muß personell erfolgen!

Der ökologische Ansatz

Verschiedene Organisationen und Verbände, die sich vor allem auf die ökologischen Auswirkungen der Agrarentwicklung konzentrieren, fordern, die Subventionierung auf ökologische Kriterien flächendeckend umzustellen, wie z.B. in der Studie des Wuppertal-Institutes (18). Damit könne - so hofft man - eine ökologische Produktionsweise erreicht werden. Die ebenfalls gewoll-

ten Effekte der umfassenden ökonomischen und sozialen Strukturwandlung werden in dieser Studie unter „Regeneration von Stadt und Land“ (19) geschildert. Sie bleiben aber nur „Leitbilder“. Die Umstellung auf ökologische Produktion bleibt in dieser Studie im Kontext der bestehenden Marktwirtschaft und löst damit die ökonomischen, ökologischen und sozialen Probleme letztendlich nicht. Im Gegenteil: nach dem ökonomischem Triumph der entwickelten Länder folgt der ökologische Auseinandersetzungen innerhalb der Bewegung des Ökologischen Landbaus haben gerade dieses Problem zum Inhalt: Trotz ökologischer Wirtschaftsweise geht der Prozeß des Strukturwandels auch innerhalb der anerkannt ökologisch wirtschaftenden Betriebe weiter.

Der „Macht“-Ansatz

In der Erkenntnis der eigenen Machtlosigkeit wird nicht nur vom Bauernverband, sondern auch zunehmend von Organisationen, die sich als Opposition verstehen, der Weg der Landwirtschaft zur Machterringung gegenüber der Nahrungsmittelindustrie propagiert.

„Die Rolle von Strukturen für die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit ... wird ... kaum beleuchtet, obwohl wissenschaftliche Vergleiche mit Frankreich und Großbritannien eindeutig Zusammenhänge zwischen Betriebsgröße und Effizienz nachweisen.“ Es „sollten Formen der Kooperation ... stärker unterstützt und propagiert werden“ (20). An anderer Stelle noch deutlicher: „die Lösung dieses Widerspruches (zwischen erzwungener Produktivitätsentwicklung einerseits und nicht gesellschaftlich sinnvollem Einsatz des Produktivitätsgewinns andererseits) kann nicht in der Konservierung überholter Produktionsweisen liegen.“ (21) - womit die westlichen Familienbetriebe gemeint sein dürften sowie die betriebliche Subventionierung dieser Betriebe.

Die Strategie der Bildung von Erzeugergemeinschaften u.a. als Gegendruckmittel durchzieht mittlerweile alle Organisationen, obwohl Konzentration wieder Konzentration nach sich zieht.

Der „Markt“-Ansatz

Auch hier beanspruchen verschiedenste Organisationen Lösungsansätze: Bekannt ist die Strategie der Eroberung neuer Märkte durch neue Produkte - z.B. durch nachwachsende Rohstoffe, Nischen-Produkte usw.

Die Förderung einer zukunftsfähigen Produktionsweise

Dieser dürfte der utopischste Ansatz sein und er kursiert in der Literatur unter verschiedensten Synonymen, vor allem als „zukunftsfähig“.

„ganzheitlich“ oder „nachhaltig“. Je nach Verfasser ist unter dem jeweiligen Begriff immer gerade das mit „Zukunftsfähigkeit“ oder „Nachhaltigkeit“ gemeint, was die Interessen des jeweiligen Autors einschließt.

Konsequenterweise müßte im Verwirrspiel um die Subventionen für eine zukunftsfähige Landwirtschaft der Landwirt und seine Produktionsweise im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Dabei dürften nur solche Unternehmen gefördert werden, die Potentiale für eine zukunftsfähige Wirtschaftsweise haben. Kriterien für die Bewertung dieser Potentiale könnte man wohl am treffendsten mit den Kategorien *vielfältig, ökologisch, relativ eigenständig, regional, ausbeutungsfrei und sozial* beschreiben.

Beispiele für solche Wirtschaftsweisen entstehen immer wieder „von unten“; entsprechende Projekte werden heute oft als „Regionalprojekte“ bezeichnet. Durch ihre Entstehung „von unten“ sind sie nicht Erfüllungsgehilfen neu installierter Leitbilder, sondern eine Verkörperung eigener Ideen und Bedürfnisse. Oft setzt man hier auf die Zurückgewinnung regionaler Märkte. Natürlich nutzen sie gleichzeitig auch Subventionen. Ihr eigenständiger Charakter muß allerdings in dem Moment hinterfragt werden, in dem diese Projekte ohne Subventionen langfristig nicht mehr lebensfähig sind.

Für die Agraropposition kann die Kombination der Erfahrungen eigenständiger Regionalprojekte mit der Rückbesinnung auf alte Erfahrungen bei der Forderung nach Staffelung von Subventionen zu einer neuen Qualität in der Auseinandersetzung mit dem Subventionsproblem führen.

Literatur

- 1 Subvention heißt laut Duden „zweckgebundene finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln“.
- 2 Henning, F.W.: Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft in Deutschland, Band 2, Verlag Schöningh Paderborn 1988, S.9

- 3 Rieger, E.: Bauernopfer - Das Elend der europäischen Agrarpolitik. Campus Verlag Frankfurt/M-New York 1995, S.25
- 4 Touraine, Alain: Die postindustrielle Gesellschaft, zitiert in: Treibel, A.: Einführung in soziologische Theorien der Gegenwart; Leske+Budrich, Bocholt 1993, S.63
- 5 BUKO-Agrarkoordination (Hrsg.): Wer Hunger pflanzt und Überschuß erntet. Konfront Druck Hamburg 1987
- 6 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25. März 1957
- 7 Rieger, a.a.O., S.51
- 8 Rohmoser, Franz: Konfliktlösungen in der Eigenständigen Regionalentwicklung. In: Unabhängige Bauernstimme 10/96 S. 12
- 9 Kluge, U.: Vierzig Jahre Agrarpolitik in der BRD, Band 2, Paul Parey Verlag Hamburg-Berlin 1989, S.322-324
- 10 Hutter, C.-P.; Ribbe, L.: Milliardengrab Europa in: euronatur-Hintergrund, Bonn/Brüssel Juni 1995
- 11 Argumente - Situationsbericht 1995 - Hrsg.: Deutscher Bauernverband e.V.; Bonn 1996, S.87
- 12 Unsere Landwirtschaft - gestern/heute/morgen; Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung; Colordruck Pforzheim 1992, S.87
- 13 Agrarbericht der Bundesregierung 1995; Universitätsdruckerei Bonn 1995, S.52-55
- 14 Poppinga, O.; Schmidt, G.: Die zwei Wege landwirtschaftlicher Reformen in: Bauernblatt extra, Hrsg.: ABL, Rheda-Wiedenbrück 1990; S.27
- 15 Rieger, a.a.O.
- 16 Schriewer, K.: Die strukturelle Lebensformanalyse, Hrsg.: Arbeitskreis Volkskunde und Kulturwissenschaften Marburg 1993
- 17 Rieger, a.a.O., S.61
- 18 „Zukunftsfähiges Deutschland - Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, hrsg. von BUND und MISEREOR; Birkhäuser Verlag Basel 1996, S.314
- 19 ebd.; S. 236ff
- 20 Hrsg.: PDS im Bundestag: Mehr Spreu als Weizen - Kritischer Kommentar zum Agrarbericht 1996 der Bundesregierung, S.4
- 21 ebd. S.2

Autorin

Katrin Küster, kooptiertes Mitglied im Vorstand der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)

Was muß geschehen, damit auch seltene Sorten verkehren?

Karl-Josef Müller

Schutz der Saatgut-Nutzer ...

Das Saatgutverkehrsgesetz soll den Verbraucher vor dem Erwerb minderwertigen Saatgutes schützen. Ob ein Saatgut minderwertig ist, kann aber nur im Verhältnis zum tatsächlich möglichen Wert beurteilt werden. Die Bewertung erfolgt in erster Linie über die Wertschätzung des Verbrauchers und die Bewertung des Aufwands durch den Erzeuger. Der Schutz des Verbrauchers besteht somit letztendlich darin, daß die Erwartungen, die sich aufgrund der Sortenbeschreibung an das Saatgut richten, prinzipiell erfüllt werden und daß die angegebene Keimfähigkeit bei sachgemäßer Lagerung über einen befristeten Zeitraum tatsächlich gegeben ist.

... und unterschiedliche Vorstellungen vom 'landeskulturellen Wert'

Das Saatgutverkehrsgesetz geht in einigen Punkten aber noch darüber hinaus und läßt von den Arten, die in das Artenverzeichnis des Gesetzes aufgenommen wurden, nur diejenigen Sorten zu, die vom Bundessortenamt auf Unterscheidbarkeit, Homogenität, Beständigkeit und 'landeskulturellen Wert' geprüft und anerkannt wurden. Der landeskulturelle Wert muß aber nur bei landwirtschaftlichen Arten wie Getreide, Futterpflanzen, Öl- und Faserpflanzen, Rüben und Kartoffeln bestimmt werden. Bei Gemüsearten wird individuellen Vorlieben der Verbraucher, Anbauer und Züchter mehr Bedeutung beigemessen und auf die Bestimmung des landeskulturellen Wertes verzichtet. Denn beim Gemüse wird der kulturelle Wert der Vielfalt scheinbar offensichtlich. Einer Vielfalt, die in der UNO-Konvention über die Biologische Vielfalt von Rio de Janeiro (1992) als ein zu schützender, eigener Wert anerkannt wird. Dem Saatgutverkehrsgesetz ist hinsichtlich der Gemüsearten genüge getan, wenn das Bundessortenamt festgestellt hat, daß eine Sorte einheitlich ist und unzweifelhaft von anderen Sorten unterschieden werden kann. Ob dies bereits den kulturellen Wert der Vielfalt schützt, darf allerdings noch weiter in Frage gestellt werden.

Beim Getreide erfolgt die praktische Umsetzung des Gesetzes gegenüber sortenspezifischen Besonderheiten weniger tolerant. Ein Landwirt, der drei Weizensorten miteinander anbaut und

nach einigen Jahren von den Nachkommen der spontanen Kreuzungen unter seinen Anbaubedingungen wenige, ihm geeignet erscheinende auswählt und vermehrt, stellt erfreut fest, daß diese neue 'Sorte' für seine Bedingungen wesentlich besser geeignet ist als alles andere ihm verfügbare (so geschehen¹). Er findet, daß er auf seinem Standort unter Verwendung ausschließlich betriebsintern erzeugter, organischer Dünger ein besseres Brot backen kann und ohne Einsatz von Fungiziden die Anfälligkeit gegenüber einer an seinem Standort bedrohlich werdenden samenbürtigen Krankheit (*Tilletia* sp.) wesentlich verringert ist. Selbst Beikräuter können mit dieser Hofsorte aufgrund einer Frohwüchsigkeit in der Jugendentwicklung und hohem Wuchs ganz einfach über die Beschattung der Beipflanzen mit der Kulturpflanze ohne Einsatz von Herbiziden an einer übermäßigen Ausbreitung gehindert werden. Für die weit überwiegende Mehrheit der ackerbaulich genutzten Standorte wird diese Sorte aber wegen unzureichender Standfestigkeit und unbefriedigendem Ertragsniveau² nicht geeignet sein und sicherlich werden über 99% der Landwirte sich für diese Sorte überhaupt nicht interessieren. Will jener Landwirt aber seine Sorte an Kollegen unter vergleichbaren Bedingungen abgeben, sieht er sich mit der Forderung des Saatgutverkehrsgesetzes nach amtlicher Bestätigung konfrontiert, daß „die Gesamtheit der wertbestimmenden Eigenschaften gegenüber den zugelassenen vergleichbaren Sorten eine deutliche Verbesserung für den Pflanzenbau, die Verwertung des Erntegutes oder die Verwertung aus dem Erntegut gewonnener Erzeugnisse erwarten läßt“³. Bei der derzeitigen Sortenprüfungspraxis ein ökonomisch nicht mehr zu vertretender Aufwand, denn eine Bestätigung der 'Verbesserung' ist zwar prinzipiell zu erreichen, aber nur mit einem Anbau unter den spezifischen Gegebenheiten bestimmter Standort- und Anbaubedingungen. Diese müßten zur Prüfung der Sorte an verschiedenen Orten hergestellt und nicht zuletzt auch in die Sortenbeschreibung mit aufgenommen werden. Aber welcher Landwirt unter vergleichbaren Umständen in derselben Region, beispielsweise im Südschwarzwald, würde überhaupt fordern, daß jene Sorte zu seinem Schutz in Ostniedersachsen auf ihre 'Verbesserungen' hin geprüft wird? Als reguläres