

Ausgabe Nr. 30
November 2016

Alfons Balmann

Über Bauernhöfe und Agrarfabriken: Kann die Landwirtschaft gesellschaftliche Erwartungen erfüllen?

Die Landwirtschaft steht derzeit unter der besonderen Herausforderung, sich zugleich einer wachsenden gesellschaftlichen Kritik an modernen, zunehmend großbetrieblichen Produktionsweisen zu stellen als auch die Möglichkeiten weiteren technologischen Fortschritts zu realisieren, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit ist nötig, wird aber nicht genügen. Die Landwirtschaft ist gefordert, die bestehenden Defizite ehrlich anzuerkennen und durch aktive Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung neues Vertrauen zu gewinnen. Nur so kann es gelingen, für moderne und künftige Produktionsmethoden glaubwürdig zu werben und langfristig eine breite gesellschaftliche Akzeptanz zu erreichen. Der Weg dorthin ist reich an Hürden. Das erforderliche Umdenken im Sektor bedarf erheblicher interner Auseinandersetzungen; denn es wird nicht nur Gewinner eines solchen Prozesses geben. Der Strukturwandel wird eher beschleunigt. Ebenso herausfordernd wird sein, in Wertschöpfungskette und Politik Mitstreiter für koordinierte Aktionen zu finden, die erlauben, soziale Dilemmata zu überwinden.

Während der vergangenen Jahre geriet die deutsche Landwirtschaft zunehmend in die öffentliche Kritik. Vorwürfe beziehen sich vor allem auf Umwelt- und Tierschutzaspekte heutiger Produktionsweisen. Neben zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen (NGOs) befassen sich auch viele Medien kritisch mit der Thematik. Vorwürfe betreffen unter anderem einen zu hohen Antibiotikaeinsatz, die häufig kurze Nutzungsdauer von Milchkühen, Ferkeltötungen, Tötungen männlicher Küken, den hohen Gülleanfall in Verbindung mit Überdüngung sowie einen hohen Pflanzenschutzmitteleinsatz. Vielfach wurden diese Probleme mit gestiegenen Betriebs- bzw. Unternehmensgrößen in Verbindung gebracht, was sich in Schlagworten wie „Massentierhaltung“ und „Agrarfabriken“ widerspiegelt. Die Landwirtschaft und ihre Standesvertretungen hatten dieser Entwicklung zunächst wenig entgegenzusetzen. Vielmehr muss sogar davon ausgegangen werden, dass die Landwirtschaft die Deutungshoheit zu landwirtschaftlichen Fragen an NGOs und Medien verloren hat. Teilweise wurde diese Problematik erkannt und versucht, nun durch neue Formen der Öffentlichkeitsarbeit, einschließlich sozialer Medien, die Deutungshoheit

zurückzugewinnen. Neben Verbandsaktivitäten finden sich viele Initiativen, die von einzelnen Landwirtinnen und Landwirten ausgehen, wie die Initiative „Wir machen Euch satt!“ als Gegenpol zur landwirtschaftskritischen „Wir haben es satt!“-Bewegung.

Öffentlichkeitsarbeit nicht ausreichend

Die Kritik an den modernen Produktionsmethoden der Landwirtschaft kommt allerdings längst nicht mehr nur von agrarkritischen NGOs und den Medien. So hat etwa der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft in letzter Zeit wiederholt angemahnt, Probleme im Bereich der Düngung und des Tierschutzes ernst zu nehmen und durch Maßnahmen der Wertschöpfungskette und der Politik zu lösen. Verschiedene Initiativen der Ernährungsindustrie und des Einzelhandels zeigen, dass auch dort ein erheblicher Handlungsbedarf gesehen wird. Der gesellschaftlichen Kritik alleine mit einer verbesserten Öffentlichkeitsarbeit zu begegnen, ist deshalb nicht ausreichend. Vielmehr müssen

Konsequenzen folgen, die die akuten Probleme hinreichend und in einer Weise lösen, die der Landwirtschaft auch Perspektiven bieten. Verweigert sich die Landwirtschaft, drohen nicht nur weitere Eskalationen der Kritik, sondern politische Reaktionen, die ihr langfristig teuer zu stehen kommen. Auf der einen Seite besteht die Gefahr, dass strukturelle Anpassungen nur aufgeschoben werden und später umso gravierendere Reaktionen erzwingen. Auf der anderen Seite drohen zunehmend Forderungen nach einer Art postmoderner „Agrarwende“, die Problemlösungen weniger in technischen Fortschritten und internationaler Arbeitsteilung als in einer Verklärung tradierter Agrarverfassungen suchen und damit weder kompatibel mit der Befriedigung der weltweit steigenden Konsumansprüche scheinen, noch damit, dass Deutschland wie die EU insgesamt Teil einer globalisierten Welt ist, die in anderen Bereichen des Lebens weiter auf Entwicklung statt Suffizienz setzt.

Gesellschaftlich akzeptierte Landwirtschaft ist teuer

Will die konventionelle Landwirtschaft die Deutungs- hoheit zurückgewinnen, dann kommt sie nicht umhin tatsächliche Probleme zu erkennen und aktiv an Lösungen zu arbeiten. Dabei ist klar, dass diese Lösungen nicht umsonst sind. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik schätzte kürzlich allein die jährlichen Kosten der Schaffung einer gesellschaftlich akzeptierten Tierhaltung in Deutschland auf 3 bis 5 Milliarden Euro. Es geht somit um gewaltige Herausforderungen, die in ihrer Größenordnung dem Transformationsprozess der ostdeutschen Landwirtschaft nach der Wiedervereinigung entsprechen dürften.

Zur Vereinbarung von Globalisierung und gesellschaftlich akzeptierten Standards schlägt der Wissenschaftliche Beirat in seinem Tierwohlgutachten einen Politikmix vor, der mehrere Ansätze parallel verfolgt. Diese umfassen eine Beteiligung der Verbraucherinnen und Verbraucher über angemessene Preise für höhere Produktstandards ebenso wie der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für besondere gesellschaftliche Ansprüche und auch der Landwirtschaft selber. Letztere dürfte bei Einführung höherer Standards einen erheblichen Strukturwandel erleben, der jedoch zugleich durch induzierte technische Fortschritte auch eine effizientere Problembewältigung ermöglichen könnte. Allerdings würde eine tier- und umweltgerechtere Landwirtschaft letztlich wohl überwiegend in Betrieben stattfinden, die sich in ihrer Größe nicht von denen unterscheiden, die heute mit Begriffen wie „Agrarfabriken“ und „Massentierhaltung“ tituiert werden.

Gesellschaftliche Akzeptanz erfordert Umdenken

Diesem scheinbar inhärenten Widerspruch, dass die Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen wohl nur durch weiteren Strukturwandel

und weitere technische Fortschritte erfolgen kann, können die Landwirtschaft insgesamt und insbesondere die größeren Unternehmen nur entkommen, wenn sie aufhören, den veränderten gesellschaftlichen Erwartungen hinterher zu rennen und stattdessen gesellschaftliche Ansprüche proaktiv aufgreifen. Das erfordert im Grunde die bewusste Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung im Sinne einer Corporate Social Responsibility (CSR). Damit verbunden ist ein gravierendes Umdenken. Die Landwirtschaft muss lernen, sich daran zu orientieren, wie sie längerfristig echten gesellschaftlichen Mehrwert generiert, anstatt lediglich daran, was Märkte oder auch die Politik ihr gerade versprechen.

Die landwirtschaftliche Tretmühle geht weiter

Allerdings gibt es auf diesem Weg mehrere große agrarspezifische Herausforderungen. Zum einen befindet sich die Landwirtschaft nach wie vor in der vom amerikanischen Agrarökonom Willard Cochrane in den 50er-Jahren beschriebenen technologischen Tretmühle. Diese besagt, dass von technischen Fortschritten im Regelfall nur wenige Innovatoren profitieren. Zumeist führen Produktivitätssteigerungen zu Produktionsausdehnungen und begünstigen über den daraus resultierenden Preisdruck vor allem die Verbraucherinnen und Verbraucher. Die große Masse der überwiegend kleineren Betriebe steht vor der Wahl, entweder trotz geringer Rentabilität zu investieren oder auszusteigen.

Infolge des Tretmühleneffekts bleibt zugleich dem Großteil der landwirtschaftlichen Produzenten wenig Spielraum, Kosten gesellschaftlicher Leistungen zu übernehmen, sofern diese nicht von Gesellschaft, Politik und Markt besonders honoriert werden. Grundsätzlich ermöglichen höhere Standards im Tier- und Umweltschutz eine Differenzierung. Wenn es gelingt, den Verbraucherinnen und Verbrauchern bzw. der Gesellschaft den Mehrwert dieser Standards zu vermitteln, können tier- und umweltfreundliche Innovationen nicht nur gesellschaftlichen Interessen dienen, sondern auch wirtschaftliche Standortvorteile generieren. Es ist dann eine Frage der Effizienz des Innovationssystems und der Vermarktung des gesellschaftlichen Mehrwertes, inwieweit diese Vorteile die Kosten der höheren Standards ausgleichen.

Soziale Dilemmata müssen überwunden werden

Neben der Tretmühle besteht ein soziales Dilemma. Diejenigen Produzenten, die ohne Honorierung gesellschaftlicher Leistungen Mehrkosten auf sich nehmen, konkurrieren national wie international mit anderen, die mit niedrigeren Standards wirtschaften. Dieses Trittbrettfahrerproblem kann von einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben alleine nicht gelöst werden. Vielmehr sind der Staat, die Verbände und die landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten gefordert.

Der Staat kann höhere Standards durch Regulierung oder besondere Anreizsysteme etablieren. Allerdings laufen staatliche Eingriffe allzu oft der Eigeninitiative der Landwirtschaft zuwider und befreien sie nicht aus der gesellschaftlichen Schusslinie – sofern nicht die Landwirtschaft selber aktiv und glaubwürdig daran mitarbeitet.

Am ehesten gelöst werden könnte das Trittbrettfahrerproblem, indem proaktiv und freiwillig innerhalb der Wertschöpfungskette höhere private Standards für alle definiert würden oder zumindest für diejenigen Betriebe, die auch in zehn oder zwanzig Jahren noch wirtschaften wollen. Zum Teil existieren derartige Ansätze bereits heute. So wird die Nahrungsmittelsicherheit neben staatlichen Vorgaben und Kontrollen durch private Standards der Wirtschaft ergänzt, wie etwa im Rahmen des QS-Systems oder des GlobalGAP. Angetrieben werden solche Initiativen der Wirtschaft vor allem durch die Sorge des Einzelhandels und von Markenanbietern um den eigenen guten Ruf. Die Landwirtschaft könnte dieses Argument für sich nutzen, wenn es ihr gelingt, dem Einzelhandel und Markenanbietern deutlich zu machen, dass diese selber mit unter Beschuss geraten, wenn nicht Standards geschaffen werden, die den gesellschaftlichen Forderungen entsprechen. Eine Herausforderung liegt dabei in einer Preisgestaltung innerhalb der Kette, die die Mehrkosten der Landwirtschaft kompensiert. Die Auslistung von Käfigeiern in Supermärkten und die Brancheninitiative „Tierwohl“ sind Beispiele, die diesem Ansatz entsprechen, wenngleich letztere in der derzeitigen Form erst ein Anfang sein kann.

Gewinner und Verlierer

Verschärft wird die Überwindung der Trittbrettfahrerproblematik durch die erhebliche Heterogenität der Landwirtschaft. Das gilt vor allem hinsichtlich der Betriebs- und Bestandsgrößen. Entsprechend der Pareto-Regel stammt der überwiegende Teil der Produktion von nur einer Minderheit der Produzenten. Der zahlenmäßig größte Teil der Betriebe wirtschaftet dagegen mit zumeist überholten Größen und Technologien. So bewirtschaften nach Erhebungen des Statistischen Bundesamtes die 25 Prozent flächenreichsten Betriebe in Deutschland fast 75 Prozent der Fläche. Die anderen 75 Prozent der Betriebe bewirtschaften lediglich gut 25 Prozent der Fläche. In den neuen Bundesländern bewirtschaften die 20 Prozent Betriebe, die über mehr als 300 Hektar verfügen, sogar 80 Prozent der Fläche. Dort befinden sich sogar 75 Prozent aller Schweine in Beständen mit über 5.000 Tieren. Jährlich scheiden in Deutschland zugleich etwa 3 Prozent aller Betriebe aus der Produktion aus. Deren Produktionsanteil ist jedoch gering.

Politische Trägheiten

Aus der Heterogenität der Betriebe ergeben sich für die Erreichung höherer Standards zwei politische

Hindernisse: Zum einen gilt auch künftig, dass ein erheblicher Teil der Betriebe keine langfristige Perspektive besitzt. Insbesondere sind diese Betriebe kaum willens und in der Lage, in wesentlich höhere Tier- und Umweltstandards zu investieren. Ein Beispiel hierfür ist die Anbindehaltung von Milchkühen, die in manchen Regionen noch immer eine Rolle spielt, und die politisch trotz ihrer Tierwohlproblematik nur sehr zögerlich debattiert wird.

Das zweite Hindernis liegt in den vielfältigen offenen und versteckten Begünstigungen der Landwirtschaft. Jährlich fließen je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche über 400 Euro in Form von Direktzahlungen und Zuschüssen an die deutsche Landwirtschaft. Bei Ökobetrieben sogar fast 600 Euro je Hektar. Weitere gravierende Begünstigungen bestehen etwa im Erb- und Steuerrecht. Die damit verbundenen Vermögensübertragungen und Begünstigungen erreichen selbst für viele, wenig rentable Betriebe einen Umfang von jährlich 10.000 Euro pro Betrieb, so dass auch unrentable Betriebe über den Generationswechsel hinaus fortgeführt werden. Damit sind drei Probleme verbunden: Erstens müssen auch diese Subventionen von der Gesellschaft aufgebracht werden. Zweitens stehen diese Betriebe vor langfristig unbefriedigenden Entwicklungsperspektiven. Drittens verschärft die Weiterführung unrentabler Betriebe die Konkurrenzsituation auf den Produkt- und Faktormärkten. Gerade in ohnehin kleinbetrieblich strukturierten Regionen mit vergleichsweise wenig rentablen Betrieben sind die Pacht- und Kaufpreise landwirtschaftlicher Flächen gemessen an den erwirtschafteten Grundrenten überzogen. Die Furcht kleinbetrieblich strukturierter Regionen vor einem sich beschleunigenden Strukturwandel ist insofern paradox.

Die Heterogenität der Betriebsgrößen in Verbindung mit geringer Rentabilität und der Abhängigkeit von Subventionen führt dazu, dass unter den Mitgliedern des Bauernverbandes diejenigen Betriebe in der Minderheit sind, die langfristig positive Entwicklungsperspektiven haben. Entsprechend schwer dürfte es Standesvertretungen fallen, sich für langfristig orientierte Reformen zu engagieren.

Die politischen Konstellationen zu Themen wie Anbindehaltung und Düngeverordnung verdeutlichen zugleich, dass es nicht nur ein erhebliches Konfliktpotential unter den landwirtschaftlichen Betrieben gibt, sondern auch zwischen den verschiedenen Regionen. Einerseits gibt es die kleinbetrieblich strukturierten süddeutschen Regionen und andererseits den weit größerbetrieblich strukturierten Norden und Osten, der im Kern längst von Betrieben dominiert wird, die auf industriellen Prinzipien basieren. Im Osten stammt nach Daten des Statistischen Bundesamtes nur jede sechste Arbeitsstunde von Familienarbeitskräften. In den norddeutschen Veredlungsregionen besitzen zur Sicherung von Steuervorteilen bereits viele Familienunternehmen Holdingsstrukturen mit verschachtelten und hochspezialisierten Tochterbetrieben, die sich etwa in der Veredlung oder Bioenergiegewinnung engagieren.

Was tun?

Eine einfache Lösung zur Überwindung der internen und externen Konflikte der Landwirtschaft existiert nicht. Ansatzpunkte jedoch schon. Vor allem scheint dringend erforderlich, dass sich die Landwirtschaft weniger den Konflikten mit der Gesellschaft widmet als ihren eigenen Defiziten. Das ist zum einen die selbstkritische Analyse der bisherigen Produktionsstandards. Zum anderen sind es die internen Konfliktpotentiale mit den sehr unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven innerhalb der Landwirtschaft. Nur auf Basis derartiger Überlegungen

lassen sich Wege suchen, die zumindest längerfristig Win-Win-Situationen ermöglichen und für Verlierer der Anpassungsprozesse Wege eröffnen, die soziale Härten möglichst gering halten. Erst wenn landwirtschaftsintern Möglichkeiten ausgelotet und Perspektiven entwickelt wurden, lassen sich fruchtbare Diskurse mit der Gesellschaft führen, die jenseits unergiebiger Auseinandersetzungen über Bauernhöfe oder Agrarfabriken liegen. Denn eines ist zugleich klar: Nur eine innovative und wettbewerbsfähige Landwirtschaft kann ihre gesellschaftlich wichtige Versorgungsfunktion mit hochwertigen Agrarprodukten nachhaltig erfüllen.

Weiterführende Informationen

Literatur

Balmann, Alfons; Chatalova, Lioudmila; Gagalyuk, Taras; Valentinov, Vladislav (2016) Gesellschaftliche Verantwortung in der landwirtschaftlichen Tretmühle: Moderne Landwirtschaft, technologische Tretmühle und gesellschaftliche Entfremdung – Folgen, Herausforderungen und Lösungsansätze. In: DLG e.V. (Hrsg.): Moderne Landwirtschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Eine kritische Analyse, DLG-Wintertagung 2016, Archiv der DLG (Band 110), 147–170: DLG-Verlag https://www.researchgate.net/publication/292139532_Gesellschaftliche_Verantwortung_in_der_landwirtschaftlichen_Trethmuhle_Moderne_Landwirtschaft_technologische_Trethmuhle_und_gesellschaftliche_Entfremdung_-_Folgen_Herausforderungen_und_Losungsansatze

Chatalova, Lioudmila; Müller, Daniel; Valentinov, Vladislav; Balmann, Alfons (2016) The Rise of the Food Risk Society and the Changing Nature of the Technological Treadmill. Sustainability – Open Access Journal 8 (6): 584. <http://www.mdpi.com/2071-1050/8/6/584>

Grethe, Harald; Christen, Olaf; Balmann, Alfons; Bauhus, Jürgen; Birner, Regina; Bokelmann, Wolfgang; Gauly, Matthias; Knierim, Ute; Latacz-Lohmann, Uwe; Nieberg, Hiltrud; Qaim, Matin; Spiller, Achim; Taube, Friedhelm; Weingarten, Peter; Martinez, Jose; Tenhagen, Bernd-Alois; Schmidt, Thomas (2015) Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Berlin: BMEL http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile

Kontakt

Prof. Dr. Alfons Balmann
balmann@iamo.de
Tel.: +49 345 2928-300
Fax: +49 345 2928-399

Leibniz-Institut für
Agrarentwicklung
in Transformations-
ökonomien (IAMO)
Theodor-Lieser-Straße 2
06120 Halle (Saale)
www.iamo.de

Printausgabe: ISSN 2363-5770
ISBN 978-3-95992-029-2

Online-Ausgabe: ISSN 2363-5789
ISBN 978-3-95992-028-5

iamo

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) widmet sich der Analyse von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungsprozessen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie in den ländlichen Räumen. Sein Untersuchungsgebiet erstreckt sich von der sich erweiternden EU über die Transformationsregionen Mittel-, Ost- und Südosteuropas bis nach Zentral- und Ostasien. Das IAMO leistet dabei einen Beitrag zum besseren Verständnis des institutionellen,

strukturellen und technologischen Wandels. Darüber hinaus untersucht es die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Agrar- und Ernährungssektor sowie die Lebensumstände der ländlichen Bevölkerung. Für deren Bewältigung werden Strategien und Optionen für Unternehmen, Agrarmärkte und Politik abgeleitet und analysiert. Seit seiner Gründung im Jahr 1994 gehört das IAMO als außeruniversitäre Forschungseinrichtung der Leibniz-Gemeinschaft an.


Leibniz-Gemeinschaft