

STANDPUNKT:

Alfons Balmann, IAMO, balmann@iamo.de

Der Krieg in der Ukraine: Eine Zeitenwende für die Agrarpolitik?!

Kaum scheint die Corona-Pandemie mit gewaltigen Belastungen für Gesellschaft, Wirtschaft und öffentliche Haushalte einigermaßen überwunden, löst der Krieg in der Ukraine auf den internationalen Agrarmärkten mit explodierenden Nahrungs-, Futter- und Düngemittelpreisen neue Schockwellen aus. Diese neuen Schockwellen werden andauern und ebenfalls enorme Konsequenzen für Gesellschaft, Wirtschaft und Staatshaushalt haben. Einher geht mit diesen Belastungen und der kaum vermeidbaren Nahrungsmittelkrise in vielen Entwicklungsländern ein neu erwachtes Bewusstsein dafür, dass die ureigenste Aufgabe der Landwirtschaft in der Erzeugung von Nahrungsmitteln liegt. In der Konsequenz dieser Ereignisse werden sich in der Agrarpolitik die Prioritäten verschieben müssen. Allerdings bleiben die bislang ungelösten und drängenden Probleme der Landwirtschaft hinsichtlich Tier-, Klima-, Umwelt- und Biodiversitätsschutz bestehen. Es stellt sich damit angesichts der ohnehin großen Herausforderungen die Frage, was die vielbeschworene Zeitenwende für die Agrarpolitik und die politischen Akteure bedeutet und wo Lösungen liegen könnten. Zur Beantwortung werden im Folgenden vier Thesen diskutiert und anschließend eingeordnet.

1. Die Landwirtschaft soll sich verändern, aber es gibt enorme Zielkonflikte!

Die Gesellschaft in Deutschland erwartet eine Veränderung der Landwirtschaft. Es gibt erhebliche, wissenschaftlich gut dokumentierte Probleme und Herausforderungen im Tier-, Klima-, Umwelt- und Biodiversitätsschutz. Viele dieser Probleme sind seit langem bekannt, wie etwa die Nitratbelastung des Grundwassers und das Artensterben. Entsprechend groß ist der politische Handlungsdruck. Der Krieg in der Ukraine hat nun wieder verstärkt ins Bewusstsein gerückt, dass die Sicherung der Ernährung die grundlegende gesellschaftliche Funktion der Landwirtschaft ist. Das gilt national wie global. Hierbei stellt sich unweigerlich die Frage nach Zielkonflikten, wie etwa zwischen Tier- und Klimaschutz oder zwischen Artenschutz und Ernährungssicherung. Allerdings gibt es sowohl innerhalb der Landwirtschaft als auch innerhalb der Gesellschaft sehr unterschiedliche Ansichten darüber, ob sich die Zielkonflikte eher im Rahmen einer ökologischen Agrarwende oder durch eine nachhaltige Intensivierung bewältigen lassen. Die Argumente der jeweiligen Sichtweise gehen einher mit unterschiedlichen Vorstellungen darüber, inwieweit Verarbeitung und Verbrauch von Agrarerzeugnissen ökologisch nachhaltiger gestaltet werden können. Betrachtet man die bisherigen Trends und die aktuelle Nahrungsmittelkrise, wirft die Zielsetzung einer erheblichen Ausdehnung der ökologischen Landwirtschaft (wie im Green Deal der EU auf 25 % der Fläche und im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung gar auf 30 % der Fläche bis 2030) erhebliche Fragen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit auf, falls dem Ökolandbau nicht drastische Steigerungen der Flächenproduktivität gelingen.

2. Die Landwirtschaft wird sich verändern, denn es gibt eine Reihe gleichzeitiger Treiber!

Die Landwirtschaft befindet sich weltweit im Wandel, unter anderem angetrieben durch die Digitalisierung, biotechnologische Entwicklungen, den Klimawandel und sich ändernde Konsum-

muster. Diese Entwicklungen scheinen sich in jüngster Zeit sogar zu beschleunigen, wie etwa dadurch, dass aus immer größeren Rechenkapazitäten, einer immer größeren Datenverfügbarkeit und Methoden der künstlichen Intelligenz völlig neue technologische Möglichkeiten entstehen. Dabei befindet sich die Landwirtschaft in einem globalen Wettbewerb um knappe Ressourcen und Absatzmärkte, dem sie sich nicht entziehen kann. Teilweise scheinen sich Innovationen im Agrarsektor derzeit schneller in Schwellenländern in Südamerika und Osteuropa auszubreiten als in der EU. Entsprechend verkürzt sind daher Diskussionen, wonach deutsche Standortnachteile primär aus höheren Umweltstandards resultieren. Vielmehr wird der globale Technologiewettbewerb ein zunehmend bedeutsamer Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit von Landwirtschaft und Wertschöpfungsketten.

Neben den globalen Treibern existieren lokale Treiber des Wandels, wie die geringe Rentabilität des Großteils der deutschen Landwirtschaft. Die Mehrzahl der Haupteinheitsbetriebe in Deutschland erzielt im mehrjährigen Durchschnitt Gewinne je Familienarbeitskraft, die weit unterhalb der Einkommen anderer Sektoren liegen. Dabei ist noch nicht einmal der Zinsanspruch für das enorme Eigenkapital eingerechnet. Die Ursache ist nur teilweise in niedrigen Produktpreisen zu suchen und noch weniger in Marketingstrategien des Einzelhandels. Die vielfach geringen Betriebsgrößen sind ein mindestens genauso wichtiger Faktor, was sich vor allem in den besonders ausgeprägten Einkommensdefiziten der zahlenmäßig dominierenden kleineren und mittleren Betriebe widerspiegelt. Neben dem geringen Einkommensniveau in der Landwirtschaft wird auch der demographische Wandel für Veränderungen sorgen. In vielen ländlichen Regionen wird künftig nur noch ein Bruchteil der altersbedingt aus dem Berufsleben ausscheidenden Arbeitskräfte durch jüngere ersetzt werden können. Die Landwirtschaft wird um diese knapper werdenden Arbeitskräfte nicht nur mit anderen Sektoren, sondern auch mit prosperierenden urbanen Regionen konkurrieren müssen. Auswege eröffnen Rationalisierung durch Digitalisierung, der Abbau arbeitsintensiver Produktion sowie die Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland.

3. Nachhaltiger Wandel braucht Kohärenz, denn Landwirtschaft ist nur als Teil der Gesellschaft wandelbar!

Viele zivilgesellschaftliche und mediale Forderungen nach einer Agrarwende erwecken den Eindruck, dass sich zukunftsfähige und gesellschaftlich akzeptierte Landwirtschaft an einem post-modernen, naturalistischen Leitbild orientieren müsse, das von Prinzipien wie Ganzheitlichkeit, Suffizienz und Regionalität geprägt ist. Umgeben ist die Landwirtschaft allerdings von einer Gesellschaft, die weiterhin auf Wachstum, Innovation und Globalisierung setzt. Forderungen nach mehr Regionalität von Nahrungsmittelproduktion und -konsum stehen nicht nur der fortschreitenden Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft entgegen. Sie werfen auch Fragen danach auf, inwieweit diese Forderungen etwa mit den Erfordernissen des Klima- und Umweltschutzes vor dem Hintergrund der Ernährungsansprüche einer wachsenden und wohlhabenderen Weltbevölkerung vereinbar sind. Gleiches gilt mit Blick auf die Ablehnung neuer Technologien, wie etwa neue Methoden der Gentechnik, die in

anderen Bereichen der Wirtschaft und in der Medizin selbstverständlich genutzt werden.

4. Diskursversagen erfordert neue Lösungen

Die politischen Auseinandersetzungen um die Landwirtschaft leiden seit geraumer Zeit unter einem Diskursversagen. Dieses Diskursversagen zeigt sich zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft, innerhalb der Landwirtschaft sowie auch innerhalb der Gesellschaft. Die jüngste Diskussion um die Frage der Aussetzung der Flächenstilllegung von 4 % im Rahmen der künftigen EU-Agrarpolitik als Antwort auf den Krieg in der Ukraine mag als Beleg für anhaltendes gegenseitiges Fingerzeigen genommen werden. Einerseits würde die von der Landwirtschaft geforderte Aussetzung der Stilllegung nur einen sehr begrenzten Effekt um die aktuelle Nahrungsmittelkrise haben. Sie war zudem durch keinerlei Vorschläge der Landwirtschaft begleitet, wie alternative Beiträge zum Artenschutz aussehen können. Andererseits lässt sich das grundsätzliche Anliegen der Ernährungssicherung seitens der Umweltverbände kaum überzeugend damit entkräften, dass statt einer Aussetzung der Stilllegung einfach weniger Fleisch gegessen werden könne.

Wie kommt es zu derart wenig unfruchtbaren Diskussionen ohne Perspektiven auf Nutzung von Win-Win-Potentialen? Eine Erklärung könnte darin liegen, dass den Akteuren auf den verschiedenen Seiten weniger wichtig ist, Kritiker der eigenen Position zu überzeugen als die eigene Anhängerschaft nicht zu irritieren. Innerhalb der Landwirtschaft besteht wohl ein zentrales Problem darin, dass ein großer Teil der Betriebe keine Perspektive sieht, Veränderungsbedarfe wirtschaftlich bewältigen zu können. Statt Strukturfragen offen zu diskutieren, wird erwartet, dass Marktpartner und Staat die Probleme lösen. Umgekehrt werden innerhalb der Gesellschaft mögliche Inkonsistenzen hinsichtlich der vielfältigen Erwartungen an die Landwirtschaft und damit verbundener Zielkonflikte sowie möglicher Lösungsansätze und deren Kompatibilität mit allgemeinen technologischen wie gesellschaftlichen Entwicklungen kaum differenziert diskutiert. Insofern kann auch nicht verwundern, dass der Diskurs zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft seit geraumer Zeit schwelt und Verantwortlichkeiten weiter hin und her geschoben werden, obwohl die Probleme drängen.

Was wäre zu tun?

Vor dem Hintergrund der Schockwellen des Krieges ist wieder ins Bewusstsein gerückt, dass Ernährungssicherheit nicht selbstverständlich ist. Allerdings lösen sich damit die Umwelt- und Tierschutzprobleme nicht in Luft auf. Aus den Schockwellen des Krieges dürften sich überlagernd mit den Folgen der Coronapandemie erhebliche zusätzliche Belastungen für Konsumenten, Steuerzahler und Staatshaushalt ergeben. Entsprechend dürften weitere Mittel für die Landwirtschaft als Ausgleich für Mehrkosten des Umwelt-, Klima-, Biodiversitäts- und Tierschutzes nur begrenzt verfügbar sein. Daher stellt sich mehr denn je die Frage nach Effizienzreserven innerhalb des Agrarsystems, die möglichst Win-Win-Möglichkeiten für Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Umwelt jenseits von zusätzlichen Agrarzahlen eröffnen. So sind die Einkommensdefizite der Landwirtschaft großenteils strukturell bedingt. Ebenfalls sollte anerkannt werden, dass viele Tierschutz- und Umweltprobleme managementbedingt sind. An beidem gilt es anzusetzen. Darüber hinaus bieten die genannten externen Triebkräfte des Wandels neue

Perspektiven. Zu nennen sind insbesondere die Digitalisierung und die Biotechnologie, die es zu nutzen gilt. Diese erfordern gesellschaftliche Akzeptanz, für die es zu werben gilt, ebenso wie für entsprechende Infrastrukturen.

Anzuknüpfen ist zweifellos auch an die Ergebnisse des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung und der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL). Dort ist es grundsätzlich gelungen, auf breiter Basis Kompromisslinien zwischen den Interessengruppen auszuhandeln. Damit ist das Bemühen um eine Überwindung des Diskursversagens ebenso wie die Lösung der Umwelt- und Tierschutzbedarfe erkennbar. Eine nähere Betrachtung lässt jedoch befürchten, dass sich viele der von der Zukunftskommission formulierten Erwartungen kaum erfüllen lassen und sich einige der Kompromisse als „faul“ erweisen: 1.) Die grundlegenden Zielkonflikte sind kaum adressiert; 2.) Die globalen und lokalen Treiber von Veränderungen werden in ihrer Bedeutung unterschätzt oder verleugnet, wie die Digitalisierung und die strukturellen Ursachen der Unrentabilität in der Landwirtschaft; 3.) Es wird ein vermutlich wenig wirklichkeitsgetreues Bild der Gesellschaft gezeichnet, welcher in Zeiten großer Herausforderungen, wie Digitalisierung, Klimaschutzanstrengungen und demographischem Wandel, Suffizienz wichtiger als Wohlstand sein soll. Mit einem Schulterklopfen in Erwartung eines neuen Geldregens ist es somit nicht getan. Vielmehr müssen die Potentiale zur Verbindung von Ernährungssicherheit mit Umwelt-, Klima- und Tierschutzzielen vor allem innerhalb von Landwirtschaft und Wertschöpfungskette erschlossen werden.

Wie Letzteres im Bereich des Tierschutzes gelingen könnte, hat in jüngster Zeit die Wirtschaft über die Initiative Tierwohl und die Bemühungen des Einzelhandels angedeutet. Wichtige Bausteine bilden die Kriterienkataloge der Initiative Tierwohl (die auch Anforderungen an Qualifizierung, Schlachtkörper- und Antibiotikamonitoring umfassen) mit zunehmender Beteiligung der Landwirtschaft, die Haltungsformenkennzeichnung des Lebensmitteleinzelhandels, deren Mittelbereitstellung für tierhaltende Betriebe mit höheren Tierwohlstandards sowie auch die bereits teilweise vollzogene Auslistung von Produkten der niedrigsten Haltungsstufe und weitere Auslistungsankündigungen bis 2030. Anstatt hieran anzuknüpfen und angesichts des enormen Handlungsdrucks zu überlegen, wie diese Entwicklungen durch staatliche Maßnahmen befördert werden können, deutet leider aktuell auf bundespolitischer Ebene einiges darauf hin, dass prinzipienorientierte Kriterien, wie ein Außenklimazugang oder eine Flächenbindung der Tierhaltung, wichtiger scheinen als Ergebnisse. Das gilt umso mehr, wenn Kriterien, wie der Außenklimazugang in der Schweinehaltung, nicht nur hohe Investitionskosten zur Folge hätten, sondern bestehende und nur schwer aufzulösende rechtliche Hürden unwahrscheinlich erscheinen lassen, dass ein Umbau in der Breite überhaupt gelingen kann. Will die Politik vor dem Hintergrund der ohnehin hohen Belastungen von Verbrauchern und öffentlichen Haushalten ernsthaft und zeitnah mehr Tierwohl in der Breite erreichen, wird sie nicht umhinkommen, Pragmatismus, Kosteneffizienz und tatsächliches Tierwohl basierend auf Indikatoren ein deutlich höheres Gewicht zukommen zu lassen. Falls das nicht gelingt, droht der Umbau der Tierhaltung vor allem ein Abbau zu werden, bei dem die Nachfrage künftig großenteils aus dem Ausland bedient wird.