

 Projektstelle
Umwelt & Entwicklung

Gestaltung der Agrarpolitik in Deutschland

Schlußfolgerungen
aus der Agenda 21



Bonn 1995

Herausgeber: Projektstelle Umwelt & Entwicklung
Am Michaelshof 8 - 10 · 53177 Bonn
Tel. 0228 - 35 97 04 · Fax 0228 - 35 90 96

Verantwortlich: Peter Mucke

Die Erstellung des Positionspapieres erfolgte durch die Arbeitsgruppe
Nachhaltige Landwirtschaft des Forums Umwelt & Entwicklung.

Für die Arbeitsgruppe Nachhaltige Landwirtschaft:
Rudolf Buntzel, Entwicklungspolitische Bildung auf dem Lande in der EKD
Susanne Korte, AgrarBündnis e.V.
Regine Mövius, Pestizid Aktions-Netzwerk (PAN) e.V.

ISBN 3-923458-50-9

Herstellung: Luthe-Druck, Köln

Inhalt

1. Vorbemerkung	5
2. Nachhaltige Landwirtschaft - Eine Definition	6
3. Ökologisierung der Agrarpolitik in Deutschland	7
4. Preis- und Einkommenspolitik	11
5. Pflanzenschutz	14
6. Pflanzenernährung	16
7. Biologische Vielfalt	18
8. Klimaänderung und Landwirtschaft	21
9. Energie und nachwachsende Rohstoffe	25
10. Agrarforschung und Lehre	27
11. Partizipation	29
12. Bildung und Dienstleistungen	32
13. Handel	35
14. Internationale Organisationen der Agrarentwicklung	37
15. Kommentar	39
16. Abkürzungsverzeichnis	42

1. Vorbemerkung

Die Arbeitsgruppe Nachhaltige Landwirtschaft ist eine der neun Arbeitsgruppen des Forums Umwelt und Entwicklung, das den Folgeprozeß der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED, Rio de Janeiro 1992), in der Bundesrepublik begleitet. In der Arbeitsgruppe haben sich Vertreter und Vertreterinnen von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, Agrarvereinigungen und ländlichen Bildungsträgern zusammengefunden, um die Umsetzung der für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung relevanten Beschlüsse der Konferenz auf nationaler Ebene zu analysieren. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Arbeitsgruppe wollen die Bundesregierung zur Einhaltung ihrer eigenen Beschlüsse verpflichten und die Ergebnisse und Konsequenzen von Rio einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machen.

Bei ihrer Sitzung im April 1995 in New York prüft die UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development – CSD) unter anderem, was Regierungen und internationale Organisationen seit Rio getan haben, um die Aussagen der Agenda 21 zu nachhaltiger Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung (Sustainable Agriculture and Rural Development – SARD) in praktische Politik umzusetzen. Die AG Nachhaltige Landwirtschaft bringt das vorliegende Papier, das einen Konsens darstellt, in diesen sogenannten CSD-Prozeß ein.

Dieses Positionspapier dient vornehmlich drei Zielen: dem Dialog mit der Bundesregierung im Zusammenhang mit der nationalen Berichterstattung an die CSD; der Diskussion mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) auf europäischer und auf internationaler Ebene und der Debatte in der breiten Öffentlichkeit. Darüber hinaus soll es Teil einer eigenständigen NRO-Vorlage bei der CSD werden.

Die Positionen beschränken sich auf die Konsequenzen der UNCED '92 (United Nations Conference on Environment and Development) für die Bundesrepublik. Eine umfassende entwicklungspolitische Auseinandersetzung mit den landwirtschaftlichen Aussagen der Agenda 21 ist in diesem Papier nicht enthalten.

Die Arbeitsgruppe hielt sich in ihren Ausführungen möglichst dicht an die Agenda 21. Bei aller Anerkennung der umfassenden Perspektive der Agenda 21 ist sie jedoch oft vage (zum Beispiel in bezug auf ökologische Landwirtschaft) oder widersprüchlich (einerseits befürwortet sie den internationalen Freihandel, andererseits enthält sie interventionistische Aussagen). Ganze Themenbereiche sind vollkommen ausgespart (zum Beispiel Verbraucherinteressen, die Rolle des Agrobusiness, speziell der Agrarhandelskonzerne, sowie Tierschutz). Darüber hinaus werden in der Agenda 21 Positionen vertreten, die von der Arbeitsgruppe nicht geteilt werden (zum Beispiel zur Gentechnologie in der Landwirtschaft und zur landwirtschaftlichen Regionalentwicklung); die AG hat ihre Meinung zu Themenbereichen dann nicht entfaltet, wenn sie zu weit von der Agenda 21 abwich. Aus Gründen des Umfangs konnten nicht alle Punkte der Agenda 21 in diesem Papier berücksichtigt werden.

Die diesem Papier zugrunde liegende Definition von nachhaltiger Landwirtschaft, auf die sich die Arbeitsgruppe geeinigt hat, ist breiter angelegt als für die realpolitische Diskussion in Deutschland erforderlich. Dadurch will die Arbeitsgruppe den Nichtregierungsorganisationen in Lateinamerika, Asien oder Afrika Rechnung tragen, die in der Debatte um nachhaltige Landwirtschaft Probleme ansprechen müssen, die bei uns kaum eine Rolle spielen, zum Beispiel Demokratie, Agrarreform, internationale Verschuldung oder Handelsgerechtigkeit.

2. Nachhaltige Landwirtschaft

Eine Definition

Nachhaltigkeit verlangt eine grundsätzliche Umorientierung ganzer Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme. Die Nachhaltigkeit kann und darf nicht reduziert werden auf eine Umweltverträglichkeit im engeren Sinne, die sich lediglich auf Effekte auf Boden, Wasser und Luft bezieht. Sie setzt eine ganzheitliche Betrachtung voraus und muß - über den eigentlichen Produktivsektor hinaus - soziale, kulturelle und ethische Aspekte umfassen. Nachhaltige Landwirtschaft ist eher energie- und ressourcenextensiv und wissens- und arbeitsintensiv. Nachhaltiges Wirtschaften hat das Ziel, die Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen zu erhalten und zu entwickeln und dadurch die Chancen zukünftiger Generationen zu sichern. Voraussetzung dafür sind demokratische Systeme, die die gesamte Bevölkerung in die Entscheidungsfindung und Verantwortung einbeziehen, und die die gerechte Verteilung von Land beziehungsweise gerechte Zugangsmöglichkeiten zu den Ressourcen, zu angepaßten Technologien und zu Finanzierungs- und Absatzmöglichkeiten gewährleisten. Nachhaltige Landwirtschaft ist nicht vereinbar mit gentechnologischen Methoden.

In Abhängigkeit von naturräumlichen, gesellschaftlichen, klimatischen, kulturellen und wirtschaftlichen Vorgaben können die für eine nachhaltige Wirtschaftsweise erforderlichen Maßnahmen sehr stark variieren. Berücksichtigt werden müssen neben ökologischen Zusammenhängen und regionalen Bezügen auch Gerechtigkeit bei internationalen Handelsbeziehungen, Verbraucherinteressen sowie Tier- und Artenschutz. Als weitere Ziele umfaßt nachhaltige Landwirtschaft die Ernährungssicherung, insbesondere die der sozial schwachen Bevölkerungsgruppen, die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt, den Klimaschutz sowie die Respektierung und Förderung des traditionellen Wissens und gewachsener Kulturen. Die ökologische Wirtschaftsweise gibt eine wichtige Orientierung für die Entwicklung eines umfassenden Konzeptes von nachhaltiger Landwirtschaft.

3. Ökologisierung der Agrarpolitik in Deutschland

Problemanzeige

Mit der EU-Agrarreform von 1992 wurden Preissenkungen, Ausgleichszahlungen (auf Hektarbasis für Marktordnungsprodukte) und die Flächenstilllegung beschlossen. Damit sollten nicht nur die hohen Erträge - und damit die Überschüsse - abgebaut, die Handelskonflikte gelöst und der Einkommensverfall der Landwirte aufgehalten werden, sondern man versprach sich von dem Maßnahmenbündel auch erhebliche Extensivierungs- und Umweltentlastungseffekte. Rein umweltbezogene Programme wurden auf einen Teilbereich, die sogenannten flankierenden Maßnahmen, verlagert. Bis auf die Ausgestaltung der Rinderprämien, die mit einer Flächenbindung einhergehen, und das Sonderprogramm der langfristigen Flächenstilllegung gibt es keine eingebauten Regelungen für Umwelt- und Naturschutz.

Durch die spezifische Art der Festsetzung der Ausgleichszahlungen, die auf einem durchschnittlichen regionalen Ertrag basieren, haben zwar die hervorragenden Ackerbaubetriebe und besten Regionen unmittelbar die größten Einbußen hinnehmen müssen, die Entwicklung läuft jedoch absehbar auf eine Zweiteilung der Landwirtschaft hinaus. Die leistungsfähigen Betriebe, Regionen und Strukturen rüsten sich für die Weltmarktkonkurrenz unter voller Ausnutzung des zugelassenen technischen Fortschritts mit Hilfe weiterer Spezialisierung und Intensivierung. Die Mehrheit der Bäuerinnen und Bauern dagegen sieht keine Zukunftsperspektive. Sie nutzen die staatlichen Ausgleichszahlungen und Umweltsubventionsprogramme zur kurzfristigen Existenzabsicherung, doch im Strukturwandel werden diese Betriebe entweder von anderen geschluckt, oder die Landwirtschaft ganzer Regionen fristet ein Dasein ausschließlich mit Landschafts-, Naturschutz- oder Umweltaufgaben.

Die leistungsunabhängigen Ausgleichszahlungen, die nicht an ökologische Auflagen gebunden sind, zementieren die Produktionsstrukturen und geben keine Anreize zu neuen Fruchtwechelsystemen oder zu einer Diversifizierung. Dadurch widersprechen sie den Programmen, die eine Ökologisierung bezwecken.

Die Reform der EU-Agrarpolitik erfüllt nicht die Forderung nach einer nachhaltigen Landwirtschaft, auch wenn kurzfristig der durchschnittliche Düngemittel- und Pestizideinsatz und die Zahl der gehaltenen Rinder zurückgegangen sind.

Aussagen der Agenda 21

Die Agenda 21 formuliert in bezug auf nachhaltige Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (SARD) eindeutig: „Das Fehlen einheitlicher nationaler Rahmenbedingungen (für SARD) ist relativ häufig zu beobachten und nicht nur auf Entwicklungsländer beschränkt“ (14.6)¹. Sie fordert daher: „Alle Länder müssen eine umfassende Bewertung der Auswirkungen einer solchen Politik ... vornehmen“ (14.6). Allerdings wird für die Landwirtschaft nur eine konkrete und verbindliche, mit einer zeitlichen Fixierung verbundenen Maßgabe aufgestellt: „... bis 1995: Prüfung und gegebenenfalls Festlegung eines Programms zur Integration einer umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung in die Zielanalyse im ernährungs- und agrarpolitischen Bereich und in die Analyse, Formulierung und Umsetzung der relevanten gesamtwirtschaftlichen Ziele“ (14.8.a). Bis spätestens 1998 wird die „Entwicklung operativer Verbundpläne, Programme und politischer Maßnahmen“ (14.8.b) gefordert.

¹ Alle Hervorhebungen innerhalb von Zitaten wurden von den AutorInnen des Positionspapiers eingefügt.

Hier ist hervorzuheben, daß die Agenda 21 nicht das Anfügen isolierter Umweltschutzprogramme an eine ansonsten anderen Zielen verpflichtete Agrarpolitik meint, sondern einen Rahmen innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung schaffen möchte, „um Umweltschutz in ihre ökonomischen Aktivitäten einbeziehen zu können“ (14.6).

Die Umsetzung von Nachhaltigkeit richtet sich nach den jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnissen. Für das hohe Ertrags- und Überschußniveau Europas kann Nachhaltigkeit nur Extensivierung bedeuten, das heißt Senkung der spezifischen Intensität von fossiler Energie und Chemie pro Tier beziehungsweise Hektar. „Die vermehrte Inanspruchnahme externer Produktionsmittel und die Entwicklung spezialisierter Produktions- und Betriebssysteme führt meist zu einer erhöhten Anfälligkeit gegenüber Umweltbelastungen und Marktschwankungen. Daher muß eine Intensivierung der Landwirtschaft durch Diversifizierung der Produktionssysteme mit dem Ziel einer möglichst effizienten Nutzung der einheimischen Ressourcen bei gleichzeitiger Minimierung der ökologischen und ökonomischen Risiken angestrebt werden“ (14.25). Diese Ausrichtung der Agenda 21 wird auch im Kontext von „Entwicklung und Transfer angepaßter Agrartechnologien – gegebenenfalls einschließlich nachhaltiger landwirtschaftlicher Systeme mit niedrigem Produktionsmitteleinsatz“ (14.9.e) deutlich. Da die Agenda 21 in erster Linie die Verhältnisse der Dritten Welt im Auge hat und auf die Besonderheiten Europas nicht eingeht, taucht der Begriff „Extensivierung“ nicht explizit auf.

Die Agenda 21 geht nicht so weit, ökologischen Landbau als alternatives Methodengefüge zu fordern, obwohl er die logische Konsequenz für eine Umstellung auf nachhaltige Landwirtschaft in der EU wäre. Die Agenda 21 verfolgt einen Ansatz der dualen landwirtschaftlichen Regionalentwicklung, den die AG Nachhaltige Landwirtschaft nicht unterstützen kann. Die Agenda 21 befürwortet die „Steigerung der Leistungsfähigkeit der ertragreichen landwirtschaftlichen Nutzflächen“ (14.3), während sie „weniger ertragreichen Flächen“ (und Regionen) lediglich die Rolle „der Erhaltung und Rehabilitierung der natürlichen Ressourcen“ bei der „Aufrechthaltung eines tragfähigen Verhältnisses der Arbeitskräfte zur landwirtschaftlich genutzten Fläche“ (14.3) zuweist.

Die Intensivtierhaltung ist in der Agenda 21 fast völlig ausgeblendet, obwohl gerade sie Kern- und Angelpunkt der landwirtschaftlichen Umweltproblematik und aller Extensivierungsbemühungen in der Landwirtschaft Europas sein muß.

Forderungen

Die AG Nachhaltige Landwirtschaft stellt folgende Hauptforderung bezüglich der Umsetzung der Agenda 21 in der deutschen beziehungsweise europäischen Agrarpolitik:

- ▶ Eine ökologisch orientierte Reform der EU-Agrarreform ist anzustreben. Dies bedeutet:
- ▶ Die Landwirtschaft muß umweltverträglich und nachhaltig auf der gesamten Fläche wirtschaften, statt die Intensität in einigen Gebieten und auf einigen stillgelegten Flächen zu reduzieren. Die Rücknahme der Intensität auf allen Flächen hat aus Umwelt- und Naturschutzsicht Vorrang vor Brache oder passiver Sanierung ganzer Regionen.

► Die Anliegen der umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung müssen zum prioritären Ziel erhoben und zum integralen Bestandteil aller landwirtschaftsrelevanten Politikprogramme gemacht werden; nur eine integrierte Agrarumweltpolitik erreicht Konsistenz aller Agrarprogramme und Kohärenz mit anderen Politikbereichen.

► Nachhaltigkeit darf nicht von Markt abkoppelt und dem staatlichen Subventionsbereich zugewiesen werden, sondern muß in die ökonomischen Rahmenbedingungen eingehen. Nachhaltig und effizient wirtschaftende Bauern und Bäuerinnen müssen in der Lage sein, durch den Verkauf ihrer Produkte zu leben und nicht durch die Förderung vom Staat. Außerdem sind marktwirtschaftliche Umwtelelemente Subventionen aufgrund des geringeren Verwaltungsaufwands überlegen.

► Konkret heißt dies für die AG Nachhaltige Landwirtschaft:

Das Ziel der nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung muß in den Zielekatalog des Agrargesetzes von 1955 mitaufgenommen werden und in die Berichterstattung durch den Agrarbericht der Bundesregierung eingehen.

Ein Ökologisierungsprogramm soll an die Stelle der (kurzfristigen) Flächenstilllegung, der flankierenden Maßnahmen und der sonstigen Extensivierungsprogramme treten. Langfristig soll die Ökosteuer beziehungsweise Umweltabgabe auf unerwünschte Betriebsmittel beziehungsweise Produktionsmethoden das Rückgrat der Agrarpolitik werden.

Das Ökologisierungsprogramm muß folgenden Zielen verpflichtet sein: der Reintegration von Pflanzenbau und Tierhaltung, der Erweiterung der Fruchtfolge, der Erhaltung und Nutzung anspruchsloser Rassen und Sorten, dem Gemischtanbau, der Erweiterung und Qualifizierung der extensiven Dauergrünlandnutzung, tiergerechten Haltungs- und Fütterungsformen, der Bindung der Tierhaltung an die Fläche, der Nutzung von Festmist und Biogas, der Förderung von umweltfreundlichen Arten der Güllebehandlung und der Einführung bodenschonender Verfahren und Maschinen.

Die Förderung muß nach der ökologischen Schutzwürdigkeit der Methoden gestaffelt werden. Um den staatlichen Kontrollaufwand zu minimieren, sind von den Bauern selbstorganisierte Anbauverbände mit eigener Richtlinienüberwachung besonders förderungswürdig, sowohl was Einzelmitgliedschaft als auch die Aktivitäten der Anbauverbände insgesamt anbelangt.

Es muß sichergestellt werden, daß – solange eine Förderung notwendig ist – die Subventionierung ökologischer Leistungen entsprechend ihres tatsächlichen Beitrags zur Umweltentlastung abgestuft und progressiv gerecht entlohnt wird. Die Ausgestaltung der Entlohnung einzelner Maßnahmen soll nicht nur die Mehrkosten der Nachhaltigkeit ausgleichen, sondern ökonomische Anreize geben, die Landwirtschaft immer mehr in Richtung ökologische Landwirtschaft zu orientieren. Dabei darf sich die Förderung keineswegs auf die landwirtschaftliche Primärproduktion beschränken, sondern muß auch Weiterverarbeitung, Vermarktung, Marketing, Beratung, Ausbildung, Kontrollwesen, Werbung, Verbraucherberatung und -aufklärung und Marktentwicklung von umweltgerecht erzeugten Nahrungsmitteln einbeziehen.

Langfristig müssen Rahmenbedingungen der Agrarpolitik geschaffen werden, die Landwirtschaft in Einklang mit Natur und Landschaft bringen, das heißt, das Ziel der nachhaltigen Landwirtschaft anstatt „künstlichem“ Landschafts- und Naturschutz darf nicht aus den Augen verloren werden. Kurz- bis mittelfristig kann es aber erforderlich sein, Flächen für den Naturschutz im Biotop-Verbund und den Landschaftsschutz auszuweisen, ökologisch sinnvolle und verträgliche Aufforstung zu betreiben, produktionsunabhängige Vergütung für Naturschutz und Landschaftsschutz zu gewähren und besondere Dienstleistungen von Landwirten, die sich landschaftsprägend aus-

wirken oder als Pflege von Kulturlandschaftsgütern zu betrachten sind, zu entlohnen. Dieser Bereich muß im Rahmen der Agrarpolitik einen verstärkten finanziellen, rechtlichen und politischen Stellenwert erhalten.

Der Schwerpunkt der Ökologisierung sollte auf der Quasi-Kontingentierung des synthetischen Stickstoffs mit Hilfe einer hohen Stickstoffabgabe auf alle ausgebrachten Mengen über eine Grundmenge hinaus liegen. Diese Maßnahme muß einhergehen mit

- der Anrechnung der anfallenden Düngemengen aus der Tierhaltung;
- der Rückvergütung der staatlichen Einnahmen, die an die Teilnahme am Ökologierungsprogramm gebunden sein soll. Landwirte, die weniger als die Grundmenge Stickstoff eingekauft haben oder völlig auf synthetischen Stickstoff verzichten, erhalten die entsprechende Rückerstattungsprämie für die gesamte Grundmenge. Damit wird eine überdurchschnittliche Düngereinsparung automatisch belohnt. Die Flächenbindung der Tierhaltung mit der entsprechenden Anrechnung der Gülle beziehungsweise des Dungs sollte sukzessive auf 1,5 GV/ha festgesetzt werden, wobei verschiedene Formen des Dunganfalls beziehungsweise ihrer Behandlung unterschiedlich behandelt werden können.

In der Tierproduktion sollten Obergrenzen festgesetzt werden, ab denen die Tierhaltung nicht mehr als „bäuerlich“ betrachtet wird, sondern als Gewerbe mit den entsprechenden steuerlichen und baurechtlichen Konsequenzen.

Die von der EU gewährten Ausgleichszahlungen für die Preissenkungen im Rahmen der EU-Agrarreform von 1992 sind an die Teilnahme der Landwirte an entsprechenden Ökologierungsmaßnahmen zu binden.

Das Ökologierungsprogramm muß nach und nach auch die Marktordnungsprogramme der EU und die ihr zugewiesenen Budgetmittel übernehmen, und zwar in dem Ausmaß, in dem es gelingt, die Internalisierung der externen Kosten zu einem operationalen, preisbestimmenden Faktor auszubauen. Besonders die Mittel für Exporterstattungen sollen schnellstens darin aufgehen.

Eine stärkere Energieautonomie der ländlichen Räume ist gefordert. Der extensive Anbau nachwachsender CO₂-neutraler Rohstoffe und Energieträger mit positiver Ökobilanz soll unterstützt werden. Ihre Wettbewerbsfähigkeit sowie die anderer Energienutzungsformen aus der Landwirtschaft (zum Beispiel Biogas, Strohverbrennung, Hackschnitzel) ist durch Verteuerung der fossilen Energieträger zu verbessern. Andere Formen der Energieeinsparung oder Nutzung alternativer Energien in der landwirtschaftlichen Primär- oder Sekundärproduktion sollen bezuschußt werden (zum Beispiel Solarenergie für Getreidetrocknung).

Das gesamte agrarrechtliche System ist zu vereinfachen. Durch die sich zum Teil überschneidenden oder ergänzenden Zuständigkeiten auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene ist eine unübersichtliche Programmvielfalt entstanden. An ihre Stelle soll eine einheitliche EU-Rahmenrichtlinie für ein Ökologierungsprogramm treten, an der sich die Durchführungsgesetze der EU-Mitgliedsstaaten, Bund und Länder orientieren können. Der EU-Finanzierungsanteil sollte flexibel sein, um eine Ökologisierung der Landwirtschaft auch in den Gebieten zu erreichen, die eine anteilige Eigenfinanzierung nicht gewährleisten können, in denen wegen Marktferte die Internalisierung besonders schwierig ist oder in denen aufgrund der Umweltschäden eine beherzte Ökologisierung besonders dringlich ist.

4. Preis- und Einkommenspolitik

Problemanzeige

Rund 250 Mrd. US-Dollar bringen nach Schätzungen die OECD-Staaten auf, um die Einkommen der Landwirte zu stützen. Der Staatsanteil an den Einkommen liegt in den meisten Staaten schon bei rund 50 Prozent, dennoch nehmen die Umweltprobleme in der Landwirtschaft zu. Die Einkommens- und Umweltpolitik der EU in bezug auf Landwirtschaft sind wenig aufeinander abgestimmt. Die Preispolitik ist in Verruf gekommen und durch das Zoll- und Handelsabkommen GATT stigmatisiert. Die Umweltpolitik soll nur noch mit Hilfe vom Markt abgekoppelter Subventionen möglich sein. Ein Ausweg aus diesem Dilemma kann nur eine Agrarpreispolitik mit einem ökologischen Begründungszusammenhang bieten. Die Bäuerinnen und Bauern sollen vom Ertrag ihrer Arbeit, vom Verkauf ihrer Produkte leben können. Aber die Marktsignale sollen nicht zur Ertragssteigerung sondern zu Umweltleistungen Anreize geben.

Aussagen der Agenda 21

Die Agenda 21 setzt eindeutig auf den Markt, sieht ihn aber als korrekturbedürftig an. So weist sie zu Beginn des Kapitels 14 darauf hin, daß „Wirtschaftssysteme einen Rahmen benötigen, um Umweltschutzaspekte in ihre ökonomischen Aktivitäten einschließlich der Landwirtschaft einbeziehen zu können“ (14.6). Die Regierungen sollen „eine Politik, Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften sowie Anreizstrukturen erarbeiten, einführen und überwachen, die zu einer nachhaltigen landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung und einer besseren Ernährungssicherheit und zur Entwicklung und Transfer angepaßter Agrartechnologien führen“ (14.9.e). Der Markt auf sich allein gestellt schafft dies also offensichtlich nicht.

Dabei kommt der Preispolitik eine herausragende Rolle zu, etwa ganz im Gegensatz zu dem GATT-Agrarabschluß, der alle preispolitischen Maßnahmen einer „roten Box“ zuordnet und abbaupflichtig macht. Die Agenda 21 strebt die „Einführung oder Stärkung einer Politik (an), welche Anstöße für eine Selbstversorgung mit Technologien mit geringem Produktionsmittel- und Energieeinsatz ... und für Preissetzungsmechanismen gibt“ (32.5.d).

Dabei geht es nicht um eine willkürliche Festsetzung von Preisen, sondern um die Internalisierung der Umweltfolgekosten. „... die vermehrte Hinwendung zu einer Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kosten bei ökonomischen Aktivitäten, damit die Preise die relative Knappheit ... auch wirklich angemessen widerspiegeln und mit zu einer Verhütung der Umweltzerstörung beitragen“ (8.31.b, auch 32.5.d, 32.5.e und 32.4).

Parallel wird konsequenterweise eine „volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit dem Ziel“ verlangt, „die ökologischen und sozialen Größen mit in den Bezugsrahmen einzubinden“ (8.42), so daß daraus eine „integrierte umweltökonomische Gesamtrechnungen (IEEA)“ (8.42) erfolgt.

In den kommenden Jahren muß es zu spürbaren Fortschritten bei der „Einbeziehung der Umweltkosten in die Entscheidung von Herstellern und Verbrauchern (kommen), um die bestehende Tendenz, die Umwelt als „freies Gut“ zu betrachten und die Kosten auf andere Teile der Gesellschaft, andere Länder oder künftige Generationen abzuwälzen, ins Gegenteil zu kehren“ (8.31.a).

Die Internalisierung der Folgekosten in der Preispolitik ist kein fertiges Rezept, sondern ein Anspruch, dem man sich nur annähern kann. „Die Regierungen, die Privatwirtschaft einschließlich transnationaler Unternehmen, akademische Einrichtungen und internationale Organisationen sollen auf die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten und Methoden für die Internalisierung

der Umweltkosten in betriebswirtschaftliche Kostenrechnung und Preisgestaltung hinarbeiten“ (30.9).

„Preismechanismen, handelspolitische Maßnahmen, steuerliche Anreize und andere politische Instrumente, welche die Entscheidungen des einzelnen Bauern beeinflussen“, sollen auf Nachhaltigkeit und Ernährungssicherheit überprüft werden, „um die Auswirkungen dieser Entscheidungen auf die bäuerlichen Einkommen, auf die Beschäftigungssituation und die Umwelt voll zu berücksichtigen“ (32.6.b).

Doch auch andere einkommenswirksame Maßnahmen des Staates sollen in Hinblick auf Nachhaltigkeit überdacht werden (32.6.b). Regierungen sollen sich verpflichten, ihre Politik umzuorientieren, um auf diese Weise „diejenigen Subventionen ganz abzuschaffen oder allmählich abzubauen, die mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung nicht vereinbar sind“ (8.32.b), und um „zur Verwirklichung von Umwelt- und Entwicklungszielen bereits vorhandene wirtschaftliche und steuerliche Anreizsysteme zu verbessern oder umzugestalten“ (8.32.c und auch 8.36.a) und um „eine Preispolitik anzustreben, die mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar ist“ (8.32.e).

Forderungen

Aus diesem Bekenntnis leitet die AG Nachhaltige Landwirtschaft folgende agrarpolitischen Forderungen für eine Reform der EU-Agrarreform ab:

▶ Die Förderung aller Instrumente, die die Internalisierung der Umweltkosten und der sozialen Kosten im gesamten Produktionsablauf (Produktion, Verarbeitung, Vermarktung) durchsetzen, wie zum Beispiel neue Handelsklassen, Qualitätsmerkmale, Kennzeichnungsverordnung, mutigere Anwendung des Wettbewerbsrechts gegen Marktmacht, Förderung der Direktvermarktung und alternativer Handelskanäle. Dazu gehört auch die „Erweiterung des Kreditrahmens und der ländlichen Infrastruktur für den Verarbeitungs-, Transport- und Vermarktungsbereich“ (14.33.b), um insbesondere den Bauern mehr Gelegenheit zu geben, höhere Wertschöpfungsanteile an ihren Erzeugnissen zu realisieren.

▶ Die Einführung von Umweltabgaben auf ertragssteigernde und bedenkliche Betriebsmittel und Produktionsverfahren, wie zum Beispiel auf synthetische Stickstoffmittel, Pestizide, Flüssigdünger; zweckgebundene Umverteilung der Einnahmen aus diesen Steuern für die Förderung nachhaltiger Methoden und der Einkommenssicherung umweltorientierter Betriebe.

▶ Die Aufstockung der Mittel für Umwelt- und Naturschutzprogramme, Landschaftserhaltung und Erhaltung der biologischen Vielfalt; Einführung von kostengerechten Entlohnungssystemen für Umweltleistungen.

▶ Die Einführung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Gewährung von Ausgleichszahlungen für Preissenkungen im Rahmen der EU-Agrarreform.

▶ Gesetzliche Einschränkungen bei der Zulassung ökologisch problematischer neuer Technologien, wie zum Beispiel bei der Verwendung von Hormonen in der Tierhaltung oder gentechnisch hergestellten Betriebsmitteln.

▶ Hohe gesetzliche Auflagen bei der Intensivtierhaltung.

-
- Die Aufnahme einer jährlich fortzuschreibenden Internalisierungsberechnung von Umweltfolgekosten in der Landwirtschaft in den Agrarbericht.
 - Die Abschaffung beziehungsweise Kriterienüberprüfung der Subventionen, die mit den Zielen nachhaltiger Landwirtschaft nicht vereinbar sind, zum Beispiel einzelbetriebliche Investitionsförderprogramme oder bestimmte Arten der Flurbereinigung.
 - Die Bereitstellung günstiger Kredite für Umweltinvestitionen, Marktnischenentwicklung, Existenzgründungsprogramme.
 - Die Förderung regionaler Vermarktung, Marktentwicklung, Markenprodukte, Verarbeitung, eigenständiger Entwicklung.

5. Pflanzenschutz

Problemanzeige

In der Agenda 21 wird der integrierte Pflanzenschutz die „*optimale Lösung für die Zukunft*“ (14.74) genannt. Die AG Nachhaltige Landwirtschaft ist dagegen der Überzeugung, daß selbst eine Einführung des integrierten Pflanzenschutzes in breitem Umfang die weitreichenden Probleme der chemieintensiven Landwirtschaft nicht lösen kann. Die eingesetzten chemischen Pflanzenschutzmittel werden auch bei reduzierter Dosis das ökologische Gleichgewicht stören. Fungizide beispielsweise schädigen oder vernichten auch solche Pilze, die Schädlinge befallen. Darüber hinaus kann der Einsatz von Fungiziden die Massenvermehrung von Insektenschädlingen hervorrufen, weil auch die pilzlichen Schädlingskrankheiten vernichtet werden. Nachdem Landwirte nun die wichtigsten Schädlinge erfolgreich bekämpfen können und über wirksame Fungizide verfügen, sind jetzt Viruskrankheiten zum dominierenden Problem geworden. Weiterhin sind die toxikologischen und ökotoxikologischen Risiken der eingesetzten Pflanzenschutzmittel noch ungeklärt. Umweltbelastung bei der Herstellung und gesundheitliche Risiken bei der Anwendung sind neben den möglichen Rückständen in den Nahrungsmitteln ausreichende Gründe, um auf diese Mittel ganz zu verzichten.

Ziel muß ein möglichst chemiefreier Pflanzenschutz sein, bei dem chemische Pestizide – wenn überhaupt – lediglich in Ausnahmefällen eingesetzt werden. Dazu bieten die vielseitigen Gemischtbetriebe mit flächengebundener Tierhaltung, vielseitige Fruchtfolgen und geringere Produktionsintensität einen guten Ansatzpunkt. Der starke Einsatz von Pestiziden war und ist mitbedingt an dem massiven Artenschwund in der Agrarlandschaft. Der Schutz der biologischen Vielfalt erfordert die unverzügliche Reduzierung des Pestizideinsatzes auf ein absolutes Mindestmaß.

Aussagen der Agenda 21

In der Agenda 21 wird der integrierte Pflanzenschutz gefordert: „*Ein integrierter Pflanzenschutz, der die biologische Bekämpfung, Wirtspflanzenresistenz und angepaßte Anbaupraktiken miteinander verknüpft und die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf ein Minimum reduziert, ist die optimale Lösung für die Zukunft*“ (14.74). Integrierter Pflanzenschutz bedeutet dagegen im Sinne des deutschen Pflanzenschutzgesetzes von 1987, daß die Anwendung chemischer Pflanzenschutzmittel „auf das notwendige Maß beschränkt wird“. Eindeutig bleibt die deutsche gesetzliche Vorgabe hinter der Forderung der Agenda 21 zurück, die der Notwendigkeit der Einschränkung des Pestizideinsatzes wesentlich mehr Ausdruck verleiht.

Die Agenda 21 fordert zudem „*nachhaltige landwirtschaftliche Systeme mit niedrigem Produktionsmitteleinsatz*“ (14.9.e) und „*die optimale Nutzung der im eigenen Betrieb vorhandenen Produktionsmittel und der möglichst geringe Einsatz externer Betriebsmittel*“ (14.18.f). Damit geht sie bei der Benennung von praktischen Maßnahmen über die derzeit in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Begriff „Integrierter Pflanzenschutz“ subsumierten Zielvorgaben hinaus. Nach dem derzeit gültigen deutschen Pflanzenschutzgesetz dürfen Pestizide „nur nach guter fachlicher Praxis angewandt werden“. „Zur guten fachlichen Praxis gehört, daß die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes berücksichtigt werden“ (§ 6 Absatz 1).

Weiterhin wird in der Agenda 21 die Verantwortung aller Länder, insbesondere der Industrieländer, für den Schutz der biologischen Vielfalt hervorgehoben (14.4.g und Übereinkommen über die biologische Vielfalt). Dieser Aspekt des Schutzes der Pflanzen ist weder im Pflanzenschutzgesetz noch in anderen Gesetzen der Bundesrepublik aufgegriffen. Pflanzenschutz bei uns heißt immer noch: Ertragsschutz vor Pflanzenkrankheiten.

Die Agenda 21 formuliert als Ziel „spätestens bis zum Jahre 2000 ... die Verbesserung der vorhandenen und Einführung neuer Pflanzenschutz- und Tiergesundheitsdienste einschließlich Mechanismen zur Kontrolle der Anwendung und des Gebrauchs von Pflanzenschutzmitteln und zur Einführung des internationalen Verhaltenskodexes für das Inverkehrbringen und die Anwendung von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln“ (14.75.a). Im Kapitel 19 der Agenda 21 wird die „Förderung eines intensiveren Informationsaustausches über Fragen der Sicherheit, der Verwendung und der Freisetzung von Chemikalien zwischen allen (b)eteiligten (Ländern)“ (19.38.a) verlangt. Dabei wird insbesondere auf die Bedeutung des PIC-Verfahrens hingewiesen, dem sogenannten Prior Informed Consent. Das PIC-Verfahren soll sobald wie möglich in nationales Recht überführt werden (19.38.b und 19.39.d).

Forderungen

➤ Die AG Nachhaltige Landwirtschaft fordert die gesetzliche Orientierung an der von der FAO formulierten Definition des integrierten Pflanzenschutzes: „Wenn es nötig erscheint, daß Pflanzenschutzmaßnahmen ergriffen werden müssen, muß das Arsenal an nichtchemischen Methoden voll berücksichtigt werden, bevor eine Entscheidung zur Anwendung chemischer Mittel getroffen wird. Die angemessenen Schädlingsbekämpfungsmethoden dürfen nur in einem integrierten Verfahren zur Anwendung kommen. Pestizide sollten nur auf der Basis von einer absoluten Notwendigkeit zum Einsatz kommen und nur als letztes Element in dem Arsenal integrierter Systeme“ (FAO, Field Programme Circular No. 8/92, Dec. 92).

➤ Die AG Nachhaltige Landwirtschaft fordert die Veröffentlichung aller zur Beurteilung des Gefährdungspotentials von Pestiziden notwendigen Daten durch die Biologische Bundesanstalt und den freien Informationsaustausch beim Export gefährlicher Chemikalien. Der PIC muß auch für die BRD gesetzlich fixiert und verbindlich werden.

➤ Die anstehende Novellierung des deutschen Pflanzenschutzgesetzes sollte die in den Beschlüssen von Rio enthaltenen Verpflichtungen im Hinblick auf den Pflanzenschutz berücksichtigen. Die einzelnen Formulierungen und Gesetzesmaßnahmen sind in der Studie zur Novellierung des deutschen Pflanzenschutzgesetzes detailliert erläutert, die 1994 im Auftrag der AG Nachhaltige Landwirtschaft erstellt wurde.² Darüber hinaus sind die agrarpolitischen Rahmenbedingungen so zu verändern, daß flächendeckend umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren zum Einsatz kommen. Als Folge wird der Einsatz von Pestiziden minimiert, beziehungsweise ganz wegfallen.

² Projektstelle Umwelt & Entwicklung, Schlußfolgerungen aus der Agenda 21 für eine Novellierung des deutschen Pflanzenschutzgesetzes. Redaktion: Carina Weber und Jürgen Knirsch, Pestizid Aktions-Netzwerk – PAN.

6. Pflanzenernährung

Problemanzeige

Die nahezu beliebig steigerbare Einsatzmenge an Mineraldüngern und Futtermitteln führt bei zunehmender Trennung von Pflanzen- und Tierproduktion in der Landwirtschaft der EU zu steigenden Nährstoff-Emissionen und zu hohem Verbrauch an fossiler Energie. Gleichzeitig hat der stark gestiegene Düngaufwand zu hohen Ertragszuwächsen und Überschüssen geführt. Stickoxide werden in erheblichem Maße durch mikrobielle Denitrifikation aus mineralischer und organischer Düngung freigesetzt. Bei der Lagerung und Ausbringung von organischem Dünger – insbesondere Gülle – können erhebliche Ammoniak-Verluste auftreten. Diese Emissionen tragen bei zu Versauerungsprozessen in Böden, führen durch Umsetzung zu klimaschädlichen Gasen und können direkt pflanzenschädigend wirken. Die in der Praxis weit verbreitete Überschufzufuhr der Hauptnährstoffe Stickstoff, Phosphor und Kalium führt unter anderem zu Stickstoff-Grundwasserbelastungen und der Phosphat-Eutrophierung von Oberflächengewässern. Die Synthetisierung von Stickstoffdüngern ist sehr energieintensiv. Die Landwirtschaft Deutschlands beziehungsweise der EU trägt auch zu reaktiven Verbindungen von Kohlenstoff, Stickstoff, Phosphor und Schwefel und damit zur Versauerung naturnaher Ökosysteme, der Hypertrophierung und der Klimaveränderung bei.

Aussagen der Agenda 21

In der Agenda 21 sind die Gefahren der Emission durch Düngung deutlich formuliert. Sie fordert die Einführung und Beibehaltung von „integrierten Pflanzenernährungskonzepten“ (14.85.a), „Strategien zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit“ (14.85.c) und die Steigerung der künftigen Erträge durch die nachhaltige Versorgung mit Pflanzennährstoffen „ohne Schädigung der Umwelt und der Bodenfruchtbarkeit“ (14.83). Im Rahmen des Gewässerschutzes wird die „Kontrolle anthropogener Stickstoff- und Phosphoreinträge in Küstengewässer“ (17.28.f) gefordert, sowie die „Entwicklung und Einführung umweltverträglicher Landnutzungstechniken und -praktiken zur Reduzierung der Einträge in Fließgewässer und Mündungsbereiche“ (17.28.h). Zum Schutz der Süßwasserressourcen soll das „Vorsorge- und Verursacherprinzip auf alle Arten der Verschmutzungsquellen“ (18.40.b.i und b.iv) gelten, wobei der „Einsatz von Stickstoffdünger und anderer Agrochemikalien“ (18.40.b.vii) explizit erwähnt wird. Auch im Zusammenhang mit dem Schutz der Erdatmosphäre werden sowohl von der Agenda 21 (9.21.b) als auch der Klimarahmenkonvention (Art. 4.1.c) eindeutige Aussagen über die Verhinderung von Emissionen durch die Landwirtschaft gemacht. Ausgehend von dem Postulat der Agenda 21, Wasser als „knappe, verletzte Ressource“ zu behandeln und bei der Gebührenregelung die „vollen Kosten zu berücksichtigen“ (18.16) sowie „wirtschaftspolitische Instrumente zu entwickeln, die den Opportunitätskosten und den umweltbezogenen externen Effekten Rechnung tragen“ (18.15), müssen die Überdüngung in den Industriestaaten und der enorme Nährstoffaustrag eingeschränkt werden. Das ist am effektivsten möglich durch eine erhebliche Verteuerung des synthetischen Stickstoffs, die gesetzliche Bekämpfung einer überhöhten Tierhaltung beziehungsweise Gülleausbringung und durch die Förderung von Extensivierungsmaßnahmen.

Forderungen

➤ Agrarproduktion muß auf möglichst geschlossenen Betriebskreisläufen basieren, das heißt unter anderem:

- ▶ flächendeckende Landwirtschaft im Rahmen eines integrierten Umwelt- und Ressourcenschutzes mit minimiertem Nährstoffaustrag und Emission;
- ▶ effizienter, umweltverträglicher Einsatz der Wirtschaftsdünger bei Reintegration von Pflanzen- und Tierproduktion (1,5 GV pro ha auf betriebseigener Futterfläche);
- ▶ effiziente Rückführung einwandfreier kommunaler Entsorgungsprodukte;
- ▶ effizienter, drastisch verminderter Mineraldüngereinsatz.

Da seit Jahrzehnten das Vollzugsdefizit groß ist, fordert die AG Nachhaltige Landwirtschaft hinreichende Rahmenbedingungen in der Agrar- und Umweltschutzgesetzgebung der EU für eine entsprechende Reduzierung.

➤ Die AG Nachhaltige Landwirtschaft fordert die Einführung einer Stickstoffsteuer auf synthetische Düngemittel, die hoch genug sein muß, um zu einer spürbaren Reduzierung des Düngaufwands zu führen. Die Tierhaltung muß entsprechend berücksichtigt werden. Diese Stickstoffsteuer soll die Flächenstilllegung ersetzen, die wenig zur Emissionsreduzierung beiträgt, sondern im Gegenteil vielfach zu unsachgemäßer Brache mit erhöhter Nährstoffauswaschung führt. Die Einnahmen aus der Stickstoffsteuer sollen in einen Ökologisierungsfonds fließen, der Maßnahmen und Betriebe fördert, die wesentlich zur Senkung der Düngintensität und Emission beitragen. Die Ausgleichszahlungen, die im Rahmen der EU-Agrarreform gewährt werden, sollen ebenfalls nur Betrieben zugute kommen, die sich an einem solchen Ökologisierungsprogramm beteiligen.

➤ Die bundesdeutsche Novelle des Düngemittelgesetzes muß die Vorsorge für den Boden- und Wasserschutz in den Mittelpunkt stellen. „Gute landwirtschaftliche Praxis“ ist im Rahmen einer verbindlichen Definition von „ordnungsgemäßer Landwirtschaft“ mit klaren Inhalten zu füllen.

➤ Die Bundesregierung sollte sich für eine internationale Bodenschutzkonvention einsetzen, die auch Verpflichtungen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit durch angemessene Bearbeitung und Düngung enthält. Die völkerrechtlich unverbindliche Agenda 21 stellt dafür keinen Ersatz dar.

7. Biologische Vielfalt

Problemanzeige

Unsere Landwirtschaftspolitik orientiert sich zu sehr am Ziel der wirtschaftlichen Produktion. Dadurch werden traditionelle Sorten, Arten und Rassen, die bei der Ertragssteigerung züchterisch nicht mithalten können, an den Rand gedrängt, teilweise sind sie sogar ausgestorben. Was nicht wirtschaftlich nutzbar ist, wird als „Unkraut“ bekämpft. Viele Bauern und kritische Pflanzenzüchter wissen andererseits schon lange um die Bedeutung der biologischen Vielfalt. Diese vernachlässigten genetischen Ressourcen sind auch unter dem wirtschaftlichen Nutzaspekt wichtig für die Sicherung der Welternährung, denn sie können Funktionen erfüllen, die heute von chemischen Pflanzenbehandlungsmitteln wahrgenommen werden. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt, sowohl in der natürlichen Umwelt, wie etwa durch traditionelle Ackerbau- und Tierhaltungssysteme oder in Naturschutzgebieten, als auch in Genbanken macht ökonomisch Sinn.

Die gesetzliche Verpflichtung zur „ordnungsgemäßen Landwirtschaft“ in der Bundesrepublik hat das rapide Artensterben nicht verhindern können. Nach der Roten Liste der gefährdeten Tier- und Pflanzenarten in der Bundesrepublik Deutschland sind mehr als 50% aller Wirbeltiere und mehr als 30% aller Blütenpflanzen und Farnarten bedroht oder bereits ausgestorben, darunter fast alle wildlebenden Hühnerarten, Amphibien, Reptilien sowie Orchideen. Darüber hinaus wurde die Individuenzahl vieler wildlebender Arten in erschreckendem Maße dezimiert. Die landwirtschaftlichen Ursachen der Artenzerstörung sind vielfältig: so führt zum Beispiel die Intensivierung der Grünlandnutzung zum Rückgang artenreicher Wiesen und Weiden; Pestizide schädigen Fauna und Flora; Drainage und Bachregulierung zerstören Feuchtbiotope; Flurbereinigung zerstört Hecken und andere Kleinbiotope; Mechanisierung und häufige Mahd stören und zerstören Gelege bodenbrütender Vögel.

Aussagen der Agenda 21 und des Übereinkommens über die biologische Vielfalt

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt formuliert in Artikel 1: „Die Ziele dieses Übereinkommens ... sind die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile, insbesondere durch angemessenen Zugang zu genetischen Ressourcen und angemessene Weitergabe der einschlägigen Technologien unter Berücksichtigung aller Rechte an diesen Ressourcen und Technologien sowie durch angemessene Finanzierung“. In Artikel 8 werden die entsprechenden Maßnahmen aufgeführt: „... ein System von Schutzgebieten oder Gebieten, in denen besondere Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt notwendig sind, (sind) einzurichten“ (Art. 8.a); der „Schutz von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung lebensfähiger Population von Arten in ihrer natürlichen Umgebung ist zu fördern“ (Art. 8.d); man muß „sich bemühen, die Voraussetzungen zu schaffen, daß die gegenwärtigen Nutzungen mit der Erhaltung der Biologischen Vielfalt und der nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile vereinbar sind“ (Art. 8.i).

Die Bedeutung des Erhalts der Artenvielfalt speziell für die Landwirtschaft wird besonders in Art. 14.54 ff der Agenda 21 betont: „Die pflanzengenetischen Ressourcen für die Landwirtschaft sind eine unverzichtbare Grundlage für die Deckung des zukünftigen Nahrungsmittelbedarfs. Die Gefahren für die Sicherheit dieser Ressourcen nehmen ständig weiter zu, und für die Erhaltung, Weiterentwicklung und Nutzung der genetischen Vielfalt stehen zu wenig finanzielle Mittel und zu wenig Personal zur Verfügung. Viele bestehende Genbanken bieten zu wenig Sicherheit, und in einigen Fällen ist der Verlust an pflanzengenetischer Vielfalt in den Genbanken ebenso groß wie im Freiland“ (14.54.).

Der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der tiergenetischen Ressourcen für eine nachhaltige Landwirtschaft widmet sich Kapitel 14.h. der Agenda 21. Kapitel 15 ist in seinen Zielen und seinen Maßnahmen darauf ausgerichtet, die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die nachhaltige Nutzung der biologischen Ressourcen zu verbessern und das Übereinkommen über die biologische Vielfalt zu unterstützen.

Forderungen

- ▶ Selbst wenn der Schwerpunkt der in-situ-Erhaltung die Ausweisung besonders wertvoller Schutzgebiete darstellt (Art. 8.c des Übereinkommens), müssen auch in angrenzenden Gebieten besonders hohe Auflagen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft erlassen werden (Art. 8. d und e des Übereinkommens). Ökologen stimmen überein, daß eine allgemeine flächendeckende Zurückführung des menschlichen Eingriffs einer völligen Herausnahme einiger weniger Gebiete bei unveränderter landwirtschaftlicher Praxis auf der Restfläche aus der Perspektive des Naturschutzes vorzuziehen ist. Die in-situ-Erhaltung hat auch diesen flächendeckenden Aspekt. Die Integration traditioneller Kulturpflanzen und alter angepaßter Sorten in den Anbau sollte ebenso gefördert werden wie die Haltung gefährdeter Nutztierassen. Landwirtschaft und ungenutzte Flächen in der Natur müssen nebeneinander existieren, wobei der Erhalt bestimmter Biotope und ihre Vernetzung besonders wichtig ist. An diesen Erfordernissen hat sich die Agrarpolitik auszurichten, das heißt Naturschutz muß ein konstitutives Element aller Agrarprogramme, der Ausbildung der Bauern, der Agrarforschung und der Landschaftsplanung werden. Er kann nicht nur eine „flankierende Maßnahme“ sein.
- ▶ Das deutsche Saatgutverkehrsgesetz und das Sortenrecht werden der Erhaltung biologischer Vielfalt nicht gerecht. Während die Verträge von Rio den an ihre Umwelt angepaßten, regional entwickelten Sorten einen hohen Stellenwert beimessen, ist die Definition des „landeskulturellen Wertes“ als Voraussetzung für die Anerkennung einer Sorte beim Bundesamt noch viel zu einseitig auf den unmittelbaren Nutzeffekt ausgerichtet. Sonderprüfungen für Sorten, die anderen Zielen folgen, bedeuten hohe Zulassungskosten für den Anmelder. In diesem Bereich sind daher Änderungen erforderlich.
- ▶ Der ex-situ-Erhaltung wird innerhalb des Übereinkommens eine weniger bedeutende Rolle zugewiesen als der in-situ Erhaltung. In Art. 9 heißt es ausdrücklich, daß die ex-situ Erhaltung „in erster Linie zur Ergänzung der in-situ Maßnahmen“ dient. In Art 9.c wird die „Wiedereinführung (gefährdeter Arten) in ihren natürlichen Lebensraum“ erwähnt. Die Forderung nach dezentralisierten Genbanken erscheint wiederholt. Dies bedeutet, daß das Konzept einiger Großgenbanken zu überdenken ist. Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Landwirten und Genbanken im Rahmen der Förderung beziehungsweise Wiedereinbringung alter Kulturpflanzen ist gefordert: „Oberstes Ziel ist der Schutz der genetischen Ressourcen dieser Erde und ihre Bewahrung für eine nachhaltige Nutzung. Hierzu gehören auch die Festlegung von Maßnahmen zur Erleichterung der Erhaltung und Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen und die Schaffung von Netzen der in-situ-Schutzgebiete und die Verwendung von Instrumenten der ex-situ-Sammlungen“ (14.55).
- ▶ Der beste Schutz für die genetische Vielfalt ist die Einführung der nachhaltigen Landwirtschaft. Die sogenannte Landwirtschaftsklausel im Bundesnaturschutzgesetz bescheinigt der „ordnungsgemäßen Landwirtschaft“, daß sie der Natur und Umwelt nicht abträglich ist. Wie diese „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ im Detail aussieht, ist nirgends definiert. Die Landwirt-

schaftsklausel steht unter anderem in klarem Widerspruch zur EG-Vogelschutzrichtlinie von 1979. Wir fordern deshalb, daß die Landwirtschaftsklausel nur dann bestehen bleibt, wenn eine verbindliche Definition von „ordnungsgemäßer Landwirtschaft“ im Gesetzestext erfolgt.

➤ Die flächendeckende Einführung des ökologischen Landbaus würde mehrere Probleme gleichzeitig lösen. Die menschlichen Eingriffe in agrarische Ökosysteme sind bei ökologischer Bewirtschaftung wesentlich geringer als bei konventionellen Anbauverfahren. Die Destabilisierung von angrenzenden naturnahen Ökosystemen ist bei ökologischem Landbau ebenfalls erheblich schwächer ausgeprägt. Darüber hinaus sind aber auch deutlichere Anreize zur langfristigen Stilllegung von ökologisch wertvollen Flächen, zu deren Pflege und zur Einrichtung naturnaher vernetzter Okotope zu bieten. Die bestehenden, in diese Richtung weisenden EU-Maßnahmen müssen finanziell so ausgestaltet werden, daß eine flächendeckende Umsetzung möglich ist. Im Vermarktungsbereich müssen Handelsklassen oder andere Qualitätsstandards dahingehend überprüft werden, ob sie die kommerzielle Verwertung von Erzeugnissen traditioneller Sorten und Arten unterbinden.

8. Klimaänderung und Landwirtschaft

Problemanzeige

Die Landwirtschaft in der Bundesrepublik ist an den nationalen Emissionen klimawirksamer Spurengase mit

- ca. 4 Prozent bei Kohlendioxid (CO₂),
- ca. 30 Prozent bei Methan (CH₄) und
- ca. 30 Prozent bei Lachgas (N₂O)

beteiligt. Zum gesamten nationalen Treibhauspotential trägt die Landwirtschaft daher deutlich mehr als 10 Prozent bei; die Schätzungen liegen zwischen 15 und 30 Prozent. Das ist ein Vielfaches gemessen an der ökonomischen Bedeutung oder dem Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft in unserer Gesellschaft; deshalb hat die Landwirtschaft auch eine besondere Bringschuld.

Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄) und Distickstoffoxid (N₂O) entstehen in der deutschen/europäischen Landwirtschaft insbesondere bei:

- dem Verbrauch fossiler Energien zur Herstellung, zum Transport und Einsatz der produktionssteigernden Betriebsmittel, zum Beispiel Maschinen, Treibstoffe, Düngemittel, Pestizide (CO₂),
- der stark gestiegenen und häufig überhöhten Ausbringung stickstoffhaltiger Mineraldünger (N₂O),
- der Verdauung durch Haustiere, insbesondere Wiederkäuer (CH₄),
- der Lagerung und Ausbringung der Tierexkremate (vor allem in der Güllewirtschaft) (CH₄, NH₃ beziehungsweise N₂O),
- dem Humusabbau und der Bodenerosion durch intensive Bodenbearbeitung bei mangelnder Humuswirtschaft (CO₂),
- der Verbrennung und Verrottung landwirtschaftlicher und Siedlungsabfälle (CO₂, CH₄).

Die genannten Spurengasemissionen sind überwiegend der Intensivlandwirtschaft anzulasten. Durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft, verbunden mit einer erheblichen Zunahme der Produktionsintensität (Betriebsmitteleinsatz pro ha bzw. pro Tier) und der Spezialisierung, haben die landwirtschaftsbedingten Emissionen und zahlreiche weitere Umweltbelastungen dramatisch zugenommen. Ursprüngliche Stoffkreisläufe wurden durch die Intensivlandwirtschaft zerstört und durch energieintensive Vorleistungen ersetzt. Der Konzentration in der Tierhaltung steht – meist räumlich getrennt – eine intensive Pflanzenproduktion mit überhöhtem Mineraldüngereinsatz gegenüber.

Aussagen der Agenda 21 und der Klimarahmenkonvention

Die Bundesrepublik Deutschland hat in Rio das Rahmenabkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen unterzeichnet (die sogenannte Klimarahmenkonvention). Nach der Ratifizierung durch mindestens 50 Länder der Erde trat die Konvention im März 1994 in Kraft; ihre Regelungen sind damit völkerrechtlich verbindlich.

Die Klimarahmenkonvention enthält in Artikel 2 die Verpflichtung, durch eine drastische weltweite Senkung der Treibhausgasemissionen die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche, anthropogene

Störung des Klimasystems verhindert werden kann. Ein solches Niveau ist innerhalb eines Zeitraums zu erreichen, der kurz genug ist,

- damit die Ökosysteme sich auf natürliche Weise an die Klimaänderung anpassen können,
- um sicherzustellen, daß die Lebensmittelproduktion nicht gefährdet ist,
- damit die wirtschaftliche Entwicklung zukunftsträchtig, das heißt nachhaltig fortgeführt werden kann.

Die entsprechende Interpretation dieses Artikels der Klimarahmenkonvention führt zu der Forderung, daß je nach Lebensdauer der Spurengase in der Atmosphäre die Spurengasemissionen bis zur Mitte des kommenden Jahrhunderts bei CO₂ um 60 bis 80 Prozent, bei N₂O um ca. 80 Prozent, bei CH₄ um 15 bis 20 Prozent und bei FCKW um 60 bis 90 Prozent reduziert werden müssen.

Die Bundesrepublik ist wie alle anderen Unterzeichnerstaaten der Klimarahmenkonvention verpflichtet, diese Forderung in nationale Gesetze und Verordnungen umzusetzen. Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung in Rio freiwillig verpflichtet, die nationalen CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 um 25 bis 30 Prozent gegenüber dem Stand von 1987 abzusenken und dies gesetzlich festgelegt.

Die Klimarahmenkonvention nennt ausdrücklich die Verantwortung der Land- und Forstwirtschaft zusammen mit der des Energiebereichs, des Verkehrs, der Industrie und der Abfallwirtschaft: „Die Entwicklung, Anwendung und Verbreitung von Technologien, Methoden und Verfahren zur Bekämpfung, Verringerung und Verhinderung anthropogener Emissionen von ... Treibhausgasen in allen wichtigen Bereichen, namentlich Energie, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Abfallwirtschaft, gefördert werden“ (Artikel 4.1c). Sie fordert in diesem Zusammenhang „die nachhaltige Bewirtschaftung“ (4.1d) der Biomasse, der Wälder und Ökosysteme. Die Klimarahmenkonvention geht nicht speziell auf die Art der notwendigen Änderungen in der Landwirtschaft ein. Diese werden aber von der Agenda 21 mit dem Konzept der „nachhaltigen Landwirtschaft“ präzisiert.

Forderungen

- ▶ Ansatzpunkte zur Gestaltung einer klimaverträglicheren nachhaltigen Landbewirtschaftung sind:
 - ▶ Kontrolle, Begrenzung und Verteuerung des Einsatzes ertragssteigernder und umweltbelastender Produktionsmittel (Stickstoff, PSM) zum Beispiel durch Abgaben und/oder Steuern (auch gerechtfertigt durch die notwendige Internalisierung externer Umweltkosten);
 - ▶ Reintegration von Tierhaltung und Pflanzenbau durch die Flächenbindung der Tierhaltung auf betriebseigener Futtergrundlage (1,5 GVE/ha);
 - ▶ artgerechte und bedarfsgerechte Fütterung, insbesondere zur Vermeidung von Eiweißüberschüssen;
 - ▶ Abbau der Güllewirtschaft und Förderung beziehungsweise Wiedereinführung der Festmistwirtschaft (Stallmist-Humuswirtschaft);
 - ▶ Erweiterung der Fruchtfolgen (Leguminosen, Zwischenfruchtanbau, Gründüngung), Höchstanteile für Getreide, Mais und Zuckerrüben in der Fruchtfolge und weitere bodenschützende Bewirtschaftungsauflagen;

-
- ▶ Erhalt und Förderung der CO₂-Senken in Böden und Ökosystemen (zum Beispiel Humuserhaltung, Feldgehölze, Dauerkulturen, Walderhaltung);
 - ▶ ökologisch sinnvolle und naturverträgliche Aufforstung.

Da die Emission von Treibhausgasen in der Landwirtschaft niemals ganz zu vermeiden ist, geht es um deren Minimierung.

Die Land- und Forstwirtschaft bietet darüber hinaus die Möglichkeit, fossile durch nachwachsende Rohstoffe und Energieträger zu ersetzen. Dieser Funktion der Land- und Forstwirtschaft kommt künftig neben dem generellen Ausbau aller regenerativen Energiesysteme zentrale Bedeutung beim Umbau der Gesellschaft zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise zu. Neben dem extensiven und nachhaltigen Anbau nachwachsender Rohstoffe/Energieträger sollten zunächst vor allem biogene Abfälle energetisch genutzt werden (zum Beispiel Biogas aus Gülle und Siedlungsabfällen, Verbrennung von Stroh und Restholz). Die direkte Verbrennung von Biomasse ist am effizientesten, da alle weiteren Verarbeitungs- und Transportschritte die Energiebilanz der Produktkette verschlechtern. Dies erfordert einen dezentralen, kleinräumigen Verbund von Anbau und Verwertung (zum Beispiel dezentrale Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen). Notwendig ist die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit nachwachsender Rohstoffe durch Verteuerung/Besteuerung fossiler Rohstoffe und Energieträger (beziehungsweise CO₂/Energiesteuer) und eine höhere Vergütung regenerativer Energien (Stromeinspeisevergütung).

Umfangreiche Änderungen zum Klimaschutz sind in der Ernährungswirtschaft und im Nahrungsmittelhandel gefordert. Vor allem zentralistische Versorgungssysteme, Fernhandel, der hohe Energieaufwand für zahlreiche Verarbeitungsschritte, Transport und Verpackung sind zugunsten weniger energieintensiver Ernährungs- und Versorgungsmuster abzulösen. Auch die Futtermittelimporte spielen wegen ihrer hohen Transportbelastung und wegen der Zerstörung der CO₂-Senken beim nicht-nachhaltigen Anbau (Regenwälder, Humus) der Futtermittel in Übersee eine wichtige Rolle.

Auch die Landwirtschaft in unseren Breiten ist von der Klimaveränderung negativ betroffen. Das Ansteigen der Temperaturen wird bislang kaum absehbare Auswirkungen auf die Fruchtbarkeit unserer Böden, das Pflanzenwachstum, die Wasserverfügbarkeit und die Pflanzengesundheit haben. Die Klimarahmenkonvention hebt die Notwendigkeit der „*Vorbereitung auf die Anpassung an die Auswirkungen der Klimaänderung*“ (Artikel 4.1.e) auch speziell für die Landwirtschaft hervor. Die Landwirtschaft darf mit der Bewältigung dieser Aufgabe und den Anpassungskosten nicht allein gelassen werden. Die Landwirte selbst müßten das größte Interesse an der Begrenzung der Klimaänderung haben, da sie wie kein anderer Wirtschaftszweig direkt von Klima und Wetter abhängen.

Die Klimaveränderung bringt eine Gefährdung der Welternährung mit sich. Die bestehende Kluft zwischen Hunger und Überschuß im Süd-Nord-Verhältnis wird wachsen, weil die prognostizierte Erwärmung um etwa 0,3°C pro Jahrzehnt im globalen Durchschnitt zur polwärtigen Verschiebung der Vegetationszonen führt. Weiter kommt es zu teilweise starken Veränderungen in der regionalen und zeitlichen Verteilung der Niederschläge und anderer Wetterereignisse, sowie zu einer generellen Zunahme extremer Wetterereignisse (Stürme, Dürren, Hagel, Spät- und Frühfröste etc.). Der Gefährdung der regionalen und globalen Ernährungssicherung kann neben der weltweiten Einführung nachhaltiger Agrarmethoden am besten durch regionale und globale Ernährungssicherungsstrategien entgegengewirkt werden:

-
- ▶ Vorrang der Versorgung des Binnenmarktes gegenüber der einseitigen Exportorientierung;
 - ▶ Respektieren und Förderung der Subsistenzproduktion;
 - ▶ Lagerhaltung von Notreserven auf regionaler Ebene und unter multilateraler Regie;
 - ▶ multilaterale Katastrophen- und Nahrungsmittelhilfe, komplementär vergeben im Rahmen einer konsequenten Politik der eigenen Produktionsförderung.

In unserer Intensivlandwirtschaft mit ihren enormen Überschüssen stellen die Strategien zur Verringerung der Spurengasemissionen keinen Verlust dar, sondern unterstützen die Lösung weiterer Probleme der Landwirtschaft, sofern die Einkommensverluste der Bauern aufgefangen werden können.

▶ Die Ernährung einer wachsenden Weltbevölkerung in den unterversorgten Regionen der Welt erfordert eine standortgerechte, umwelt- und sozialverträgliche Intensivierung der heimischen Landwirtschaft in den Entwicklungsländern. Durch eine maßvolle und angepaßte Erhöhung der Produktionsintensität könnten die Erträge erheblich gesteigert werden. Sofern gewährleistet ist, daß die Ertragssteigerung für die Ernährungssicherung der einheimischen Bevölkerung genutzt wird, kann auch eine wachsende Bevölkerung ernährt werden. Die notwendige Entwicklung in den unterversorgten Regionen der Welt kann aber nur global klima- und umweltverträglich erfolgen, wenn zuvor die Industrieländer ihre Produktionsintensität und damit ihre Umwelt- und Klimabelastung deutlich reduzieren. Gleichzeitig müssen auch erhebliche Anstrengungen zur Beseitigung der Ursachen eines hohen Bevölkerungswachstums unternommen und regionale beziehungsweise globale Rahmenbedingungen der Landwirtschaft und des Welthandels verändert werden. Nur mit Hilfe stabiler und standörtlich angepaßter Anbausysteme (Agroforestry/ Ecofarming) und der Kontrolle der ländlichen Bevölkerung selbst, speziell der Armen, über die wichtigsten Ressourcen, vor allem fruchtbares Land und Wasser, kann der Druck auf ökologisch sensible und bislang kaum genutzte Naturräume vermindert werden. Das wäre einer der wichtigsten Beiträge gegen die fortschreitende Degradierung der Böden, der Brandrodung immer weiterer Waldflächen und des Verlustes biologischer Vielfalt.