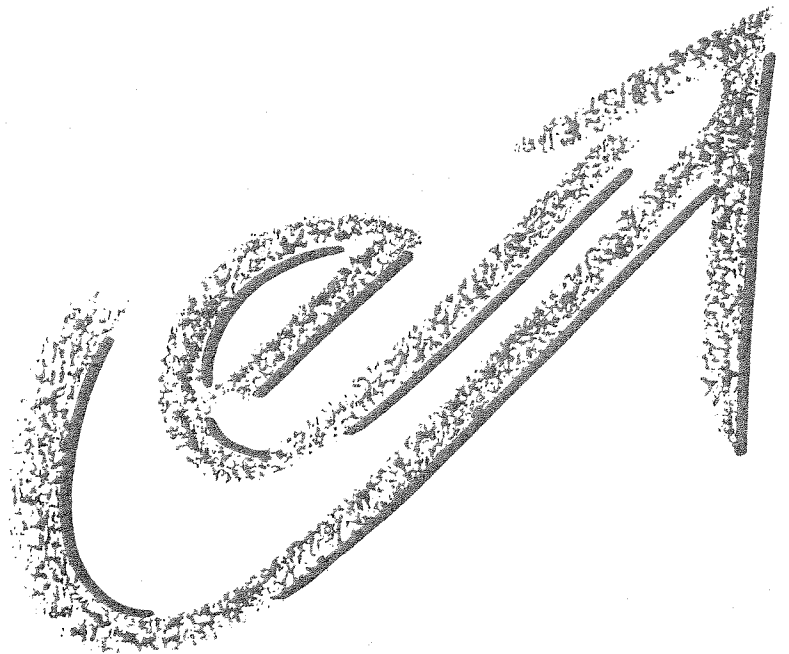


**Trägt die  
europäische Agrarpolitik  
zur Entwicklung einer  
nachhaltigen  
Landwirtschaft bei?**

Diskussionspapier der Arbeitsgruppe  
Nachhaltige Landwirtschaft



Diskussionspapier der Arbeitsgruppe Nachhaltige Landwirtschaft  
des Forums Umwelt & Entwicklung

Erstellt von:

Dr. Rudolf Buntzel, Entwicklungspolitische Bildung auf dem Lande in der EKD  
Bernhard Burdick, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt & Energie GmbH  
Gerhard Hirn, Evangelische Landjugendakademie Altenkirchen  
Susanne Korte, AgrarBündnis e.V.

Weitere Informationen:

Forum Umwelt & Entwicklung  
Am Michaelshof 8 - 10 • 53177 Bonn  
Telefon 0228-35 97 04 • Fax 0228-35 90 96

Bonn 1995

## Inhalt

Einführung	3
Zusammenfassung	4
1 Entwicklung und Situation der Landwirtschaft in Deutschland	6
1.1 Veränderung der Agrarstruktur	8
1.2 Landwirtschaftliche Einkommen	8
1.3 Arbeitskräfte in der Landwirtschaft	9
1.4 Steigender Energieverbrauch in der Landwirtschaft	10
2 Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 1992	11
3 Auswirkungen der EG-Agrarreform	15
3.1 Auswirkungen auf die Umwelt	15
3.2 Auswirkungen auf die Agrarstruktur	18
3.3 Konsequenzen für den internationalen Handel	22
4 Schlußfolgerungen aus den Dokumenten der Rio-Konferenz für die Agrarpolitik in Deutschland	26
4.1 Verpflichtungen der Regierungen durch die Konventionen von Rio	26
4.1.1 Die Klimarahmenkonvention	26
4.1.2 Die Konvention über die biologische Vielfalt	27
4.1.3 Die Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation	28
4.2 Zielvorstellungen, Aussagen und Forderungen der Agenda 21	28
4.2.1 Allgemeine Aussagen des Aktionsplans	29
4.2.2 Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung	29
4.2.3 Positionen deutscher Nichtregierungsorganisationen	30
4.3 Umsetzung der Agenda 21 in Deutschland und der Europäischen Union	31
4.3.1 Preis- und Einkommenspolitik	31
4.3.2 Ökologisierung der Landwirtschaft	32
4.3.3 Biologische Vielfalt	34
4.3.4 Energie und nachwachsende Rohstoffe	35
4.3.5 Partizipation - Stärkung der Rolle der Bauern	36
4.3.6 Agrarforschung und Lehre	37
4.3.7 Handel	38
5 Forderungen zur Umsetzung einer nachhaltigen Landwirtschaft	40
6 Abkürzungsverzeichnis	45
7 Quellenverzeichnis	46

*"Es ist an der Zeit, mit den Korrekturen aufzuhören. Es ist an der Zeit, neue Ideen zu entwickeln und offen zu fragen, was für eine Landwirtschaft Europa braucht und zu sagen, welche Mittel und Instrumente Europa braucht, um dieser Landwirtschaft zum Durchbruch zu verhelfen".*

Edgard Pisani, französischer Landwirtschaftsminister von 1961 bis 1966

## **Einführung**

In dem vorliegenden Diskussionspapier wird untersucht, inwieweit die Reform der EG-Agrarpolitik von 1992 den Beschlüssen der UN-Konferenz für Umwelt- und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro und den Zielen einer nachhaltigen Landwirtschaft in Deutschland gerecht wird.

Da sich die EG-Agrarreform zur Zeit der Erstellung des Diskussionspapiers noch in der Umsetzung befindet, liegen keine konkreten Ergebnisse der Auswirkungen der EG-Agrarreform für das gesamte Bundesgebiet vor. Das Diskussionspapier wurde daher auf der Grundlage vorliegender Ergebnisse aus einzelnen Regionen Deutschlands und anhand einer Literaturrecherche erstellt.

In Kapitel 1 wird die Entwicklung und Situation der Landwirtschaft in Deutschland dargestellt. Dieses Kapitel dient gleichzeitig als Einführung für LeserInnen, die sich bisher nicht sehr intensiv mit der Agrarpolitik auseinandergesetzt haben. Besonders herausgegriffen werden dabei die Veränderungen der Agrarstruktur, des landwirtschaftlichen Einkommens, des Arbeitskräftebesatzes und des Energieverbrauches in der Landwirtschaft. In Kapitel 2 wird die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik erläutert. Kapitel 3 verdeutlicht die Auswirkungen der EG-Agrarreform auf die Umwelt und die Agrarstruktur und ihre Konsequenzen für den internationalen Handel.

In Kapitel 4.1 werden die Dokumente, die bei der Rio-Konferenz verabschiedet wurden, vorgestellt, und in Kapitel 4.2 Zielvorstellungen, Aussagen und Forderungen der Agenda 21 aufgeführt. Auf der Grundlage des von der Arbeitsgruppe Nachhaltige Landwirtschaft des Forums Umwelt & Entwicklung erarbeiteten Positionspapiers "Gestaltung der Agrarpolitik in Deutschland - Schlußfolgerungen aus der Agenda 21" werden in Kapitel 4.3 für die deutsche und europäische Agrarpolitik wichtige Forderungen der Agenda 21 in Bezug auf die Umsetzung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung herausgegriffen und den Auswirkungen der EG-Agrarreform gegenübergestellt und bewertet.

Kapitel 5 enthält konkrete Forderungen zur Umsetzung einer nachhaltigen Landwirtschaft in Deutschland und Europa sowie Forderungen und Anregungen an die europäische Agrarpolitik für die Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft weltweit.

Es würde uns freuen, wenn wir mit diesem Diskussionspapier dazu beitragen können, die Diskussion über die Auswirkungen der EG-Agrarreform, die Beschlüsse von Rio und die Ziele einer nachhaltigen Landwirtschaft anzuregen und konkrete Untersuchungen und Projekte zu initiieren.

## Zusammenfassung

Bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro versammelten sich RegierungsvertreterInnen aus der ganzen Welt, um sich über die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Umsteuerung ihrer Politik zu verständigen. Sie sahen sich gemeinsam vor der Aufgabe, ihr Wirtschaften ökologischen und sozialen Zielen unterzuordnen und es am Ziel der Nachhaltigkeit zu orientieren. Ziele und Maßnahmen wurden in gemeinsamen Dokumenten festgelegt. Im gleichen Jahre reformierten die Länder der Europäischen Gemeinschaft ihre gemeinsame Agrarpolitik. Diese Reform fand jedoch nicht unter der Zielvorgabe "Nachhaltigkeit" der Rio-Konferenz statt.

Die EG-Agrarreform verfolgt primär die Ziele, die Marktordnungskosten durch Annäherung der Agrarpreise an das Weltmarktpreisniveau zu reduzieren und die Anforderungen des Welthandelsabkommens (GATT) zu erfüllen. Die GATT-Vereinbarungen lassen jedoch das in der Agenda 21 geforderte Anreizsystem zugunsten nachhaltiger Landwirtschaft mittels staatlicher Unterstützung nicht zu. Der an den Vorgaben von GATT orientierte internationale Agrarhandel vernachlässigt regionale, ökologische und soziale Aspekte. Er wächst vielfach auf Kosten der nationalen Selbstversorgung und der Tragfähigkeit vieler Agrarsysteme. Die GATT-Regelungen stehen daher in krassem Gegensatz zur Agenda 21. Eine Realisierung nachhaltiger Landwirtschaft ist nur mit einer Änderung der Rahmenbedingungen des Welthandels durchführbar.

Seit Einführung der EG-Agrarreform von 1992 erhalten Bauern und Bäuerinnen als Ausgleich für die mit der Reform beschlossenen Preissenkungen direkte Einkommensübertragungen vom Staat, wenn sie einen Teil ihrer landwirtschaftlichen Fläche aus der Produktion herausnehmen. Diese Ausgleichszahlungen sind an die Fläche bzw. Tierzahl gebunden, nicht jedoch - wie in der Agenda 21 gefordert - an ökologische und soziale Auflagen. Die Ausgleichszahlungen sind daher ebensowenig wie die angestrebten Weltmarktpreise mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar. Die niedrigen Weltmarktpreise decken häufig nicht einmal die Kosten der Erzeugung - erst recht nicht die ökologischen und sozialen Folgekosten.

Die EG-Agrarreform gibt keine Anreize zur Ökologisierung der Landwirtschaft auf der gesamten Fläche. Aufgrund der obligatorischen Flächenstilllegung kommt es zu einem verstärkten Nebeneinander von intensiver Landbewirtschaftung auf den guten Standorten und Stilllegung der schlechten Standorte. Verstärkt wird dies durch die Möglichkeit der Übertragung der Stilllegungsverpflichtung auf andere, weniger ertragreiche Regionen. Die Aufteilung der Landschaft in genutzte und nichtgenutzte Flächen führt zur Zerstörung der durch die Landwirtschaft geschaffenen Kulturlandschaft und ökologischen und sozialen Folgen für die Landwirtschaft und ländlichen Räume.

Ziel der Agrarpolitik muß die Extensivierung der Bewirtschaftung auf der gesamten Fläche sein, d.h. Senkung der spezifischen Intensität von fossiler Energie pro Tier bzw. Hektar. Die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise müssen - wie in der Rio-Deklaration und der Agenda 21 gefordert - gemäß dem Verursacherprinzip die ökologischen und sozialen Kosten enthalten, so daß Bauern und Bäuerinnen über den Verkauf ihrer Produkte angemessen entlohnt werden. Bis zur Erreichung des für eine nachhaltige Landwirtschaft erforderlichen höheren Preisniveaus sollten übergangsweise Ausgleichszahlungen gewährt werden, die - gemäß den Forderungen der Rio-Deklaration und der Agenda 21 - an ökologische und soziale Kriterien gebunden sind. Diese Zahlungen würden den GATT-Regeln entsprechen und dauerhaft abzusichern sein. Zusätzlich muß die regionale Verarbeitung und Vermarktung umwelt-, sozialverträglich und tiergerecht erzeugter Produkte gefördert werden. Neben der Verteuerung der Energie durch Steuern

bzw. Abgaben müssen weitere Maßnahmen zur Energieeinsparung und Entwicklung erneuerbarer nachhaltiger Energiequellen eingeführt werden.

In der Agenda 21 wird an vielen Stellen betont, daß die Beteiligung der Bäuerinnen und Bauern an politischen Entscheidungsprozessen entschieden verbessert werden muß. Für diese notwendige stärkere Beteiligung der Bäuerinnen und Bauern und der ländlichen Bevölkerung in Deutschland und Europa ist eine Dezentralisierung der EU-Agrarpolitik erforderlich, bei der die Subsidiarität ernst genommen und entsprechend in Form verstärkter regionaler Kompetenzen umgesetzt wird. Zudem sollten sämtliche Lehr- und Forschungsinhalte sowie die berufsbezogene Aus- und Fortbildung überprüft und - wie in der Agenda 21 gefordert - entsprechend der Nachhaltigkeitszielsetzung ausgerichtet werden.

# 1 Entwicklung und Situation der Landwirtschaft in Deutschland

Die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Funktionen der Landwirtschaft in unserer Gesellschaft gehen weit über ihre Rolle als Arbeitsfeld und Wirtschaftsfaktor hinaus. Landwirtschaftliche Arbeit ist in natürliche Rhythmen und Abläufe eingebettet, sie macht natürliche Lebenszusammenhänge erlebbar und transparent. Durch die Nähe zu den natürlichen Lebensgrundlagen sowie durch erprobte, ökonomisch tragfähige Konzepte ökologischen Wirtschaftens kann Landwirtschaft auf dem Weg zu nachhaltigem Wirtschaften modellhaft Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen. Darüber hinaus sind für die gesamte Gesellschaft neue Weichenstellungen erforderlich. Ein genereller Wertewandel - ein Umsteuern des gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems in Richtung Nachhaltigkeit - ist überfällig.

In einem solchen nachhaltigen System wird anerkannt, daß die Landwirtschaft nicht nur die Aufgabe hat, die Bevölkerung mit Lebensmitteln zu versorgen, sondern daß sie auch eine große Bedeutung für die Kulturlandschaft, den Naturhaushalt und die soziale Situation der ländlichen Räume hat.

Die Landwirtschaft erfuhr - bedingt durch die nationale und europäische Agrarpolitik - in den vergangenen Jahrzehnten erhebliche Veränderungen. In der Nachkriegszeit sollte durch die Förderung des Agrarsektors möglichst schnell die nationale bzw. europäische Selbstversorgung mit Lebensmitteln erreicht werden. Gleichzeitig sollten Einkommen und Existenz der in der Landwirtschaft beschäftigten Menschen dauerhaft gesichert werden. Mit der Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes im Jahr 1955 wurde u.a. festgeschrieben, daß die Landwirtschaft die Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen und preiswerten Nahrungsmitteln zu versorgen habe. Auch die Römischen Verträge von 1957, die Bildung der Europäischen Wirtschaft-Gemeinschaft im Jahr 1958 sowie die Vereinbarungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 1962 paßten in dieses Konzept.

Mit Hilfe von Staatsgeldern sollte die landwirtschaftliche Produktion gesteigert werden. Mit dem einzelbetrieblichen Förderprogramm sollte die Wirtschaftlichkeit der Betriebe verbessert und die Spezialisierung auf wenige Betriebszweige und die Aufstockung zu größeren Einheiten gefördert werden. Der zunehmende Einsatz von Mineraldüngemitteln und Pestiziden, die Fortschritte in der Produktionstechnik sowie in der Pflanzen- und Tierzucht ermöglichten enorme Ertragssteigerungen.

Seit 1973 stieg die landwirtschaftliche Produktion in der Europäischen Union aufgrund von technischem und züchterischem Fortschritt um etwa 2 % pro Jahr, der Verbrauch von Agrarprodukten nahm zwischen 1973 und 1988 jedoch nur um 0,5 % pro Jahr zu (EG-Kommission, 1991). Bei einigen wichtigen Agrarprodukten wurde bereits in den siebziger bzw. achtziger Jahren die Selbstversorgung in Deutschland bzw. Europa erreicht oder sogar erheblich überschritten. Doch die dringend notwendig gewordene Korrektur der Gemeinsamen EG-Agrarpolitik blieb aus. Der Selbstversorgungsgrad für Butter lag z.B. bereits 1975 bei 125 % und 1983 bei 155 % in Deutschland, für Getreide lag er 1982/83 bei 115 % in der EG (EG 10) und für Zucker bei 147 % (Agrarbericht, 1987). Unerwünschte Butter-, Getreide- und Rindfleischberge, Milchseen, Umweltprobleme sowie ein drastischer Strukturwandel in der Landwirtschaft waren die nachteiligen Folgen dieser Agrarpolitik.

Gleichzeitig wurden die Preise für die landwirtschaftlichen Produkte durch Marktordnungen gestützt, Importe mit Zöllen belegt sowie Exporte subventioniert. Damit konnte die EG einerseits auf den Weltmarkt vordringen, andererseits nahm die EG die steigenden Kosten für die Agrarmarktordnungen zum Anlaß, in den 80er Jahren Produktionsobergrenzen bei bestimmten Produkten wie z.B. der Milch einzuführen und die

Erzeugerpreise einzufrieren bzw. zu senken. Dadurch wurde der öffentliche Druck aufgefangen, der landwirtschaftliche Strukturwandel jedoch weiter forciert: Die Landwirte waren damit zur weiteren Spezialisierung, Intensivierung und Vergrößerung der Betriebe gezwungen, um die sinkenden Preise durch Mehrproduktion auszugleichen.

1982 lagen die EG-Ausgaben für die Stützung der Agrarmärkte noch bei ungefähr 30 Mrd. DM, 1990 bereits bei weit über 60 Mrd. DM (EG-Kommission, 1991). 1994 betrug der EU-Haushalt insgesamt 133 Mrd. DM, wovon auf der Ausgabenseite knapp 60 % bzw. 75,6 Mrd. DM auf den Agrarbereich entfielen. Hiervon wurden etwa 64,2 Mrd. DM allein im Bereich der Marktordnung (Abteilung Garantie: Intervention, Lagerhaltung, Exporterstattung) eingesetzt (Agrarbericht, 1995). Der weitaus größte Teil der gesamten EG-Agrarsubventionen kommt somit gar nicht bei den Landwirten an, sondern wird für die Lagerhaltung, den Transport, den hoch subventionierten Export sowie die Vernichtung der Nahrungsmittel ausgegeben (Priebe, 1994 a).

Der Verkauf der Agrarüberschüsse mit Hilfe hoher Exportsubventionen auf dem Weltmarkt trägt erheblich zum Preisverfall bei. Je tiefer die Weltmarktpreise sinken, desto höhere Exportsubventionen mußten aufgewandt werden, um die Überschüsse weiterhin absetzen zu können. Die sinkenden Weltmarktpreise schädigen zahlreiche Entwicklungsländer, die von Agrarexporten abhängig sind. Andere Entwicklungsländer vernachlässigen ihre Landwirtschaft und verlassen sich in ihrer Nahrungsmittelversorgung auf billige Importe aus den Überschußbeständen der Europäischen Union.

In den vergangenen Jahrzehnten sank der Anteil der Ausgaben für Lebensmittel an den gesamten Verbraucherausgaben in den alten Bundesländern um mehr als ein Drittel, obwohl der Fleisch- und Spezialitätenanteil an den Nahrungsmitteln sowie deren Verarbeitungs- und Verpackungsgrad angestiegen sind. 1950 gab der Durchschnittshaushalt im früheren Bundesgebiet noch 43 % seines ausgabefähigen Einkommens für Lebensmittel aus, 1993 weniger als 14 % (in den neuen Bundesländern 16 %) (DBV, 1994 a). Die Gewinnspanne, die von der weiterverarbeitenden Industrie, dem Zwischenhandel und dem Transport abgeschöpft wird, wird immer größer. 1983/84 floß noch fast die Hälfte der Verbraucherausgaben für Nahrungsmittel in die Taschen der Bauern, 1993/94 nur noch ein Viertel (DBV, 1994 a). Die Erzeugerpreise für die Landwirte sind jedoch - trotz stetig steigender Ausgaben für Löhne, Betriebsmittel, Maschinen etc. - etwa gleich hoch geblieben oder sogar gesunken. Der Weizenerzeugerpreis lag z.B. 1994 um 18 % unter dem Niveau von 1950. Er macht heute nur noch 7 % des Brotpreises (dunkles Mischbrot) aus, 1950 waren es noch zwei Drittel (DBV, 1994 a). Der Konkurrenzdruck auf "ökonomisch nicht optimal" wirtschaftende Betriebe wächst somit ständig.

Aufgrund dieses enormen Konkurrenzdrucks wurde die Landwirtschaft weitgehend auf ihre Funktion als Produzent möglichst großer Mengen möglichst preiswerter Nahrungsmittel reduziert bzw. zum Rohstofflieferanten der Nahrungsmittelindustrie degradiert. Dagegen werden die ökologischen und sozialen Funktionen der Landwirtschaft nicht durch die Preise ihrer Erzeugnisse honoriert. Statt dessen sind die Landwirte geradezu gezwungen, mögliche Produktivitätssteigerungen unter rein ökonomischen Gesichtspunkten weitestgehend auszuschöpfen und dabei den ökologischen Zustand der bewirtschafteten Flächen und des Naturhaushaltes - auch zu ihrem eigenen Nachteil und oft gegen ihre eigene Überzeugung - in wachsendem Maße zu beeinträchtigen (SRU, 1985).

Die betriebliche Spezialisierung und regionale Konzentration ist in der Tierhaltung besonders weit vorangeschritten, was zu einer weitgehenden Entkopplung vom Pflanzenbau führt und zentrale Nährstoffkreisläufe zerstört. Die Tierzahlen (v.a. Schweine und Geflügel) sind - ebenso wie der Fleischkonsum - in den vergangenen Jahrzehnten im



früheren Bundesgebiet rapide gestiegen. Der zunehmenden Konzentration in der Tierhaltung folgte ein weitgehender Umbau der Stallhaltung von Festmist- auf Flüssigmist-systeme (Gülle), so daß regional hohe Gülleüberschüsse mit entsprechenden Umweltbelastungen anfallen.

Auch der Konzentrationsprozeß des Handels mit Nahrungsmitteln ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Die 10 größten Unternehmen in Deutschland konnten 1992 drei Viertel der gesamten Umsätze der Branche auf sich vereinen, auf europäischer Ebene entfallen auf die ersten 10 Unternehmen 28 Prozent des Gesamtumsatzes an Lebensmitteln (DBV, 1994 a). Auch wenn die Marktstrukturen im vor- und nachgelagerten Bereich die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise nicht bestimmen, so werden diese - ebenso wie die Arbeits-, Produktions- und Ablieferungsbedingungen der Bauern und Bäuerinnen - maßgeblich von den Marktstrukturen beeinflußt (Niemann, 1993).

### **1.1 Veränderung der Agrarstruktur**

Die durchschnittliche Betriebsgröße im früheren Bundesgebiet stieg zwischen 1949 und 1994 von 8 ha auf 22 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) - in den Vollerwerbsbetrieben auf 34,5 ha LF. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sank im gleichen Zeitraum von 1,65 Millionen auf 551.000. Die sogenannte Wachstumsschwelle, unterhalb derer die Zahl der Betriebe ab- und oberhalb derer die Zahl der Betriebe zunimmt, lag Anfang der achtziger Jahre im früheren Bundesgebiet bei 30 ha, 1990 bei 40 ha, 1992 erreichte sie bereits 50 ha (Agrarbericht, 1995). Seit 1987 schließen im alten Bundesgebiet täglich fast 70 Betriebe für immer ihre Hoftore (Agra-Europe, 1995 a).

Ganz anders stellt sich die "Umstrukturierung" in den neuen Bundesländern dar. Aus den ehemals 4.650 genossenschaftlichen und staatlich bewirtschafteten Großbetrieben der ehemaligen DDR entstanden bis 1993 25.400 Betriebe (> 1 ha LF), die insgesamt 5,3 Mio. ha Landfläche bewirtschafteten. 89 % der Betriebe befanden sich in der Hand natürlicher Personen, die jedoch nur 36 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche bewirtschafteten (durchschnittlich 45 ha LF/Betrieb). Die Zahl der Personengesellschaften stieg von 1992 auf 1993 um 67 % auf 1.879 Betriebe mit durchschnittlich 511 ha LF. Die juristischen Personen (Genossenschaften und GmbH) bewirtschafteten mit 11 % der Betriebe mehr als 64 % der LF (durchschnittlich 1.197 ha LF/Betrieb).

### **1.2 Landwirtschaftliche Einkommen**

Bis zur Agrarreform 1992 erfolgte die Einkommensstützung vorwiegend durch garantierte Festpreise. Aufgrund dieser mengenbezogenen Preisstützung profitierten große Betriebe überproportional von der Stützung (EG-Kommission, 1991).

*"Eine Einkommensstützung, die fast ausschließlich in Form von Preisgarantien erfolgt, ist weitgehend proportional zum Produktionsvolumen und konzentriert dadurch die Stützung auf die größten Betriebe mit dem höchsten Intensivierungsgrad. So entfallen beispielsweise auf nur 6 % der Getreideanbaubetriebe insgesamt 50 % der Getreideanbaufläche, auf der 60 % des gesamten Getreides erzeugt wird, im Milchsektor entfallen auf 15 % der Betriebe 50 % der Erzeugung und im Sektor Rindfleisch auf 10 % der Haltungen 50 % des Bestandes. Dies führt dazu, daß 80 % der Mittel des EAGFL<sup>1</sup> an nur 20 % der Betriebe gehen, die aber mehr als die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche bewirtschafteten. Das bestehende System trägt der Einkommenssituation der großen Mehrheit der kleinen und mittleren Familienbetriebe nicht ausreichend Rechnung".*

EG-Kommission, 1991

Dies wird auch deutlich am Anteil der Beihilfen und Transferzahlungen am Betriebs-einkommen unterschiedlich großer landwirtschaftlicher Betriebe. Die Summe von unternehmensbezogenen Beihilfen und personenbezogenen Transferzahlungen erreichte 1992/93 im Durchschnitt der Vollerwerbsbetriebe 19.814 DM (21 % mehr als im Vorjahr). Wegen der gleichzeitig sinkenden Gewinne erhöhte sich der prozentuale Beitrag der unternehmens- und personenbezogenen staatlichen Leistungen am Gewinn in den Vollerwerbsbetrieben von 31 % 1991/92 auf 40 % 1992/93. Mit der Betriebsgröße steigt auch der Gesamtbetrag der Beihilfen und Transferzahlungen, allerdings nicht so deutlich wie das Gewinnniveau in den einzelnen Betriebsgrößenklassen. Aufgrund der geringeren Betriebsgröße und dem z.T. höheren Gesamteinkommen war der Anteil aus Beihilfen am Gesamteinkommen in den Zuerwerbs- (31 %) und Nebenerwerbsbetrieben (19 %) relativ kleiner als im Vollerwerb (Agrarbericht, 1994).

Die auf technisch-ökonomische Effizienz verengte Sicht führt in eine Zerstörungspolitik, für die ganze Bürokratien geschaffen und Milliarden an Steuergeldern ausgegeben werden. So sind die höheren Einkommen einiger größerer Landwirte teuer erkauft, und die durch diese Politik wachsende Arbeitslosigkeit und die Zerstörung unserer ländlichen Sozialstruktur und Lebensumwelt werden von den Agrarpolitikern immer weniger wahrgenommen (Priebe, 1994 b).

### 1.3 Arbeitskräfte in der Landwirtschaft

Im Zuge der Rationalisierung und Mechanisierung wurde die menschliche und tierische Arbeitskraft zunehmend durch Maschinen und Betriebsmittel mit hohem Fremdenergieeinsatz ersetzt. Dies führte zu einer Abnahme der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft der alten Bundesländer von etwa 5 Mio. in 1950 auf 2 Mio. in 1970 bzw. 711.000 in 1993. Die betriebliche Arbeitsleistung sank von 3,9 Mio. Arbeitskraft-Einheiten in 1950 auf 646.000 AK-Einheiten in 1993. Der Arbeitskräftebesatz sank von 29 AK/100 ha LF (1950) auf 4,6 AK/100 ha LF in den alten Bundesländern (ABL: 1993) bzw. 2,8 AK/100 ha in den neuen Bundesländern (NBL: 1993). Die landwirtschaftlich genutzte Fläche nahm im gleichen Zeitraum nur von etwa 14,5 Mio. ha (1950) auf etwa 11,7 Mio. ha (ABL: 1993) ab.

<sup>1</sup> EAGFL = Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Noch erheblich dramatischer war der Abbau von Arbeitskräften - und damit der Verlust von Arbeitsplätzen - in den neuen Bundesländern im Zuge des Strukturwandels nach der Wiedervereinigung. Von den etwa 850.000 Personen, die 1989 in den landwirtschaftlichen Betrieben beschäftigt waren, wurden im April 1993 nur noch etwa 180.000 Beschäftigte mit einer Arbeitsleistung von etwa 147.000 AK-Einheiten registriert (Agrarbericht, 1994).

#### 1.4 Steigender Energieverbrauch in der Landwirtschaft

Neben dem steigenden Energieverbrauch durch den zunehmenden Einsatz von Maschinen nahm vor allem der Einsatz energieintensiver Vorleistungen wie chemisch-synthetischer Düngemittel, Pestizide und importierter Futtermittel in der Landwirtschaft drastisch zu.

Der Einsatz von mineralischen Stickstoffdüngern hat sich z.B. von 1950 bis 1980 verfünffacht und erreichte Ende der achtziger Jahre seinen Höhepunkt. Im Bundesdurchschnitt gelangen insgesamt - d.h. durch Mineral- und Wirtschaftsdünger, aus Gründüngung und durch den Eintrag aus der Atmosphäre ( $\text{NO}_x$ ,  $\text{NH}_3$ ) - mehr als 250-300 kg Stickstoff je ha und Jahr auf die Flächen. Dies ist oftmals mehr als das Doppelte dessen, was die Pflanzen aufnehmen können und dem Agrarökosystem entzogen wird (u.a. UBA, 1994; Isermann, 1994). Der überhöhte mineralische und organische Stickstoffeinsatz führt zur großflächigen Eutrophierung (Überdüngung) und Versauerung von Böden und Gewässern und ist am Artensterben und Waldsterben beteiligt. Die Überschüsse werden größtenteils als Nitrat in Grund- und Oberflächengewässer ausgetragen oder entweichen gasförmig als Ammoniak ( $\text{NH}_3$ ), Stickstoffoxide ( $\text{NO}_x$ ) oder zunehmend auch als Lachgas ( $\text{N}_2\text{O}$ ) in die Atmosphäre. Lachgas ist ein äußerst wirksames Treibhausgas und auch an der Zerstörung der Ozonschicht in der Stratosphäre beteiligt.

Im Zusammenhang mit dem Energieeinsatz tritt der Unterschied zwischen intensiver konventioneller und ökologischer Landwirtschaft besonders deutlich zu Tage. Der flächenbezogene, direkt zuzuordnende Energieeinsatz beträgt im ökologischen Landbau mit 6,6 Gigajoule/ha nur ein Drittel des Energieeinsatzes auf konventionellen Flächen mit 19,4 Gigajoule/ha (Durchschnitt der Haupterwerbsbetriebe). Der deutliche Unterschied ist v.a. auf den völligen Verzicht auf mineralische Düngemittel und insbesondere Stickstoffdüngemittel und auf den weitgehenden Verzicht auf Zukauffuttermittel zurückzuführen (Haas u. Köpke, 1994). Trotzdem liegen die Erträge im ökologischen Landbau höchstens um ein Drittel unter denen der konventionellen Landwirtschaft.

## 2 Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 1992

Die wachsenden Agrarüberschüsse und Agrarmarktausgaben der europäischen Landwirtschaft und die eskalierenden Konflikte mit den Handelspartnern während der Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen erzwangen 1992 eine Reform der EG-Agrarpolitik.

Ziele der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik waren (EG-Nachrichten, 1993):

- Rückführung des Angebots an landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Abbau der Überschüsse, weil sie auf die Erzeugerpreise drücken und die landwirtschaftlichen Einkommen sinken lassen;
- Sicherung stabiler Einkommen für die Landwirte in einem wirtschaftlich vorhersehbaren Rahmen;
- eine bessere Verteilung der EG-Gelder, damit eine größere Zahl von Landwirten davon profitiert;
- Förderung der Extensivierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit;
- Anerkennung der doppelten Funktion der Landwirte als Erzeuger und als Erbringer von Leistungen für den Umweltschutz und die Landschaftspflege;
- Förderung der Verwendung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Nichtnahrungsmittelsektor.

Diese Ziele sollten durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Annäherung an das Weltmarktpreisniveau durch deutliche Preissenkungen bei den Marktordnungsprodukten Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Getreide und Rindfleisch;
- Stilllegung von Teilflächen zur Marktentlastung und Ausgleich der Einkommensverluste durch direkte Transferzahlungen an die Landwirte;
- Flankierende Maßnahmen zur Abfederung sozialer Härten und zur Förderung umwelt- und standortgerechter Produktionsverfahren.

Die EU-Marktordnung mit Preisstützung und Außenschutz durch Importzölle und Exportsubventionen wird auch nach der Agrarreform im Grundsatz beibehalten. Die Preise bei Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Öllein orientieren sich künftig am Weltmarktpreisniveau, d.h. es gibt keinen Außenschutz und keine interne Marktpreisstützung mehr, sondern lediglich flächenbezogene Ausgleichszahlungen. Die Stützpreise bei Getreide wurden schrittweise um insgesamt etwa 30 % bis 1995 gesenkt. Der Interventionspreis für Rindfleisch wurde ebenfalls in drei Schritten bis 1995 um insgesamt 15 % gesenkt. Gleichzeitig werden die Interventionsankäufe bis 1997 von 750.000 t (in 1993) schrittweise auf 350.000 t Rindfleisch zurückgeführt.

Zur Kompensation dieser Preisrückgänge erhalten die Erzeuger direkte flächen- bzw. tierbezogene Ausgleichszahlungen. Die Ausgleichszahlungen im pflanzenbaulichen Bereich werden nur gezahlt, wenn 15 % der insgesamt ausgleichsberechtigten Flächen bei Rotationsbrache bzw. 20 % bei den übrigen Stilllegungsformen stillgelegt werden<sup>1</sup>. Die Höhe der Ausgleichszahlungen richtet sich nach dem Umfang der Anbaufläche und dem Durchschnittsgetreideertrag in der jeweiligen Region.

---

<sup>1</sup> Die Ausgleichszahlungen erhalten nur die LandwirtInnen, die mindestens 15 % (im Wirtschaftsjahr 1994/95 12 %) ihrer ausgleichsberechtigten Anbauflächen innerhalb der Fruchtfolge für eine Vegetationsperiode stilllegen (Rotationsbrache) und frühestens im sechsten Jahr darauf erneut stilllegen. Der Stilllegungszeitraum beträgt mindestens 7 Monate (15. Dezember bis zum 15. Juli des folgenden Jahres). Bei Verkürzung der Rotationsdauer (3 statt 6 Jahre) oder dauerhafter Stilllegung (d.h. für mindestens 5 Jahre) müssen sogar mindestens 20 % (im Wirtschaftsjahr 1994/95 nur 17 %) der Fläche stillgelegt werden. Auf den stillgelegten Flächen muß eine Selbstbegrünung oder eine gezielte Begrünung erfolgen. Auch der Anbau nachwachsender Rohstoffe für die Energiegewinnung oder als Industrierohstoffe ist ohne Verlust der Stilllegungsprämie gestattet.

Sogenannte Kleinerzeuger, die maximal 92 t Getreide (entsprechend einer Fläche von etwa 15-20 ha) erzeugen, sind von der Stilllegungspflicht befreit. In Deutschland waren dies 1992 etwa 82 % aller Betriebe und ca. 42 % der Anbaufläche. Diese Kleinerzeuger erhalten für Getreide (einschließlich Silomais), Ölsaaten und Eiweißpflanzen einen einheitlichen, vom Getreide abgeleiteten Preisausgleich. Auch Erzeuger mit größerer Fläche können Behandlung als Kleinerzeuger beantragen, erhalten den Preisausgleich jedoch lediglich für die "Kleinerzeugerfläche". Veredlungsbetriebe, die aufgrund von Umweltbestimmungen (Höchstbesatzdichten, s.u.) bei der Teilnahme an der Flächenstilllegung ihren Tierbestand reduzieren müßten, können ihre Stilllegungsverpflichtung auf andere Erzeuger übertragen.

Die Ausgleichszahlungen für die gesenkten Rindfleischpreise erfolgen durch höhere Ausgleichsprämien für männliche Rinder und Mutterkühe. Der Schweine- und Geflügelmarkt wird von der Agrarreform nicht erfaßt. Die Prämie für männliche Rinder wurde bis 1995 in drei Schritten erhöht. Ebenso stieg die Mutterkuhprämie je Tier und Jahr. Im Bereich der Schafhaltung bleibt die bisherige Regelung der Prämien für Mutterschafe weitgehend erhalten, es werden aber Bestandsobergrenzen eingeführt.

Die Gewährung der Rinder- und Schafprämien ist an bestimmte Besatzdichten gekoppelt (1994: 3,0 GVE<sup>1</sup>/ha Futterfläche; 1995: 2,5 GVE/ha Futterfläche; ab 1996: 2,0 GVE/ha Futterfläche). Hieraus errechnet sich für jeden Betrieb eine Höchstzahl förderungsfähiger männlicher Rinder und/oder Mutterkühe. Bei einer Besatzdichte unter 1,4 GVE je ha Futterfläche kann zusätzlich eine Extensivierungsprämie (71 DM je Tier und Altersklasse) beantragt werden. Gleichzeitig auf dem Betrieb gehaltene Milchkühe (entsprechend dem Milchkontingent) sowie Mutterschafe, für die eine Prämie beantragt wurde, sind von der Anzahl maximal förderfähiger GVE (Fördergrenze) abzuziehen. Andere Tierarten (Schweine, Geflügel etc.) werden hierbei nicht angerechnet. Im Kalenderjahr sind pro Betrieb und Altersklasse in den alten Bundesländern höchstens 90 Mastbullen/Mutterkühe prämiensberechtig, in den neuen Bundesländern gelten Sonderregelungen.

Bei Kleinerzeugern, bei denen die Gesamtzahl der männlichen Rinder, Mutterkühe und -schafe, für die Prämien beantragt werden, bei höchstens 15 GVE liegt, spielt die Besatzdichte bei der Prämienvergabe keine Rolle. Kleinerzeuger wird man auch hier durch Erklärung. Die Tierhöchstzahl je Betrieb bzw. die Besatzdichte stellen jedoch ohnehin keine Ausschlußgrenze, sondern nur eine Fördergrenze dar. Die Tierzahl bzw. -dichte je Betrieb kann höher liegen, es werden jedoch nur für die jeweilige Höchstzahl Prämien gewährt.

So wie die Reform derzeit umgesetzt wird, ist sie zu bürokratisch, in der Marktentlastung wirkungslos, für wettbewerbsfähige Betriebsleiter und Hofnachfolger demotivierend und in den Verteilungswirkungen disparitätisch (Zeddies u.a., 1994). Insgesamt sind die planwirtschaftlichen Elemente des bisherigen Systems weiter ausgefüllt worden. Die künftigen Probleme durch die Festlegung und Kontrolle der regionalen Durchschnittserträge bzw. Beihilfenhöhen, der betrieblichen Beihilfefläche, der Kleinerzeugergrenze, der Flächenstilllegung, der betrieblichen Tierbesatzdichte und Bestandsobergrenzen etc. für den gesamten Bereich der EU sind derzeit kaum abschätzbar. Das künftige Kontrolldefizit ermöglicht daher eine mehr oder weniger legale betriebliche Anpassung an die Erfordernisse (Bauer, 1993).

<sup>1</sup> GVE/ha = Großvieheinheiten je Hektar (ein Bulle wird z.B. mit 0,6 GVE bewertet).

Zusätzlich zu den Marktmaßnahmen wurden im Rahmen der Agrarreform auch sogenannte flankierende Maßnahmen beschlossen, innerhalb derer

- umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (EG-Verordnung 2078/92),
- der Vorruhestand in der Landwirtschaft (EG-Verordnung 2079/92),
- Aufforstungsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen (EG-Verordnung 2080/92)

gefördert werden.

Die EG-Verordnung 2078/92 sieht die Förderung folgender Maßnahmen vor:

- deutliche Verringerung des Einsatzes von Dünge- und/oder Pflanzenschutzmitteln/Herbiziden;
- Extensivierung der pflanzlichen Erzeugung durch andere Maßnahmen;
- Umwandlung von Ackerflächen in extensives Grünland;
- Einführung und Beibehaltung von ökologischen Anbauverfahren;
- Anwendung von Produktionsverfahren, die die Umwelt und die natürlichen Ressourcen schonen bzw. zur Erhaltung des natürlichen Lebensraums und der Landschaft beitragen (z.B. Acker- und Gewässerrandstreifen- sowie Kulturlandschaftsprogramme);
- 20jährige Stilllegung von Ackerflächen für Umweltschutzzwecke (Biotop, Gewässerschutz, Naturparks);
- Reduzierung der Rinder- und Schafbestände je Hektar Weideland/Futterfläche;
- Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Rassen;
- Pflege aufgegebenen land- und forstwirtschaftlicher Flächen;
- Fortbildung von Landwirten im Bereich umweltverträglicher Produktionsverfahren.

Auf Grundlage der allgemeinen Richtlinien dieser EG-Verordnung wurden gemeinsam von Bund und Ländern Förderungsgrundsätze entwickelt und in die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" aufgenommen. Die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen bzw. Programme obliegt den Bundesländern. Erst Ende 1994 lagen die genehmigten Länderprogramme für alle Bundesländer vor.

Die Vorruhestandsregelung (EG-Verordnung 2079/92) sieht die Zahlung eines Vorruhestandsgeldes (Produktionsaufgaberente) an Landwirte vor, die ihre landwirtschaftliche Tätigkeit nach dem 55. Lebensjahr einstellen.

Im Rahmen der EG-Verordnung 2080/92 fördert die EU die Aufforstung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen mit einer jährlichen Aufforstungsprämie von bis zu 1.400 DM/ha für die Dauer von 20 Jahren. Hierzu kommt noch ein einmaliger Zuschuß zu den Aufforstungskosten von bis zu 9.400 DM/ha bei Laubwald/Mischwald und bis zu 7.000 DM bei Aufforstung mit Nadelbäumen.

Die Bundesregierung versucht mit Hilfe dieser Maßnahmen, mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, der Ausweisung neuer Golfplätze etc. die erhebliche Verschärfung des Strukturwandels, der mit dem Verlust zahlreicher Arbeitsplätze im ländlichen Raum verbunden ist, zu kompensieren.

*"Als bauernfreundlich hätte die Agrarreform nur dann gelten können, wenn sie ihre wesentlichen Ziele - Abbau der Überschußproduktion, Verbesserung der Umweltverträglichkeit der Produktion und Erhaltung angemessener Einkommen für eine möglichst große Zahl von Landwirten - durch eine zielgerichtete Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen möglichst weitgehend ohne zusätzliche Verwaltungsvorschriften und mit einem Mindestmaß an direkten Einkommenszahlungen erreicht hätte. Das wäre möglich gewesen, aber für die Politik war es offenbar nicht denkbar."*

Weinschenck, 1993

### 3 Auswirkungen der EG-Agrarreform von 1992

#### 3.1 Auswirkungen auf die Umwelt

Die mit der EG-Agrarreform beschlossene starke Absenkung der Erzeugerpreise für die Marktordnungsprodukte spricht einerseits für eine Verringerung der Bewirtschaftungsintensität mit der Konsequenz Ertragsrückgang und reduzierter Umweltbelastung. Die Agrarpreissenkung verschärft jedoch andererseits den ökonomischen Druck auf die landwirtschaftlichen Betriebe. Die im Rahmen der Agrarreform gezahlten Ausgleichszahlungen kompensieren die durch die Preissenkungen entstehenden Einkommenseinbußen der Landwirte nicht. Der ökonomische Druck führt zu weiterer Spezialisierung und Rationalisierung und damit zu verstärkter Produktionsintensität der Betriebe.

Die Flächenstillegung, die eine künstliche Verknappung des Produktionsfaktors Boden darstellt, verstärkt die Intensivierung auf den in der Produktion verbleibenden Flächen zusätzlich (Scheele u. Schmitt, 1993). Es kommt zu einem verstärkten Nebeneinander intensiver Landbewirtschaftung und Nichtnutzung (Brache, Flächenstillegung, Landschaftspflege) und damit zum Verlust biologischer Vielfalt und der Kulturlandschaft (Bauer, 1993; SRU, 1994). In den sogenannten benachteiligten Gebieten werden außerdem nach einer ersten vorübergehenden Stillegung zunehmend Flächen auch dauerhaft aus der Bewirtschaftung genommen. Verstärkt wird dies durch die Möglichkeit der Übertragung der Stillegungsverpflichtung auf andere, weniger ertragreiche Regionen. Verbunden sind damit viele negative Auswirkungen auf die ländlichen Räume wie Bodenwertverlust, Abbau von Arbeitsplätzen, Verlust an gewohnten Landschaftsbildern und Wohnwertverlust (Weins, 1995).

Bereits seit 1980/81 ist ein rückläufiger Absatz von Stickstoff und Phosphat zu erkennen (Agra-Europe, 1995). Die Düngungsintensität der landwirtschaftlich genutzten Flächen ist jedoch bei weitem nicht im gleichem Maße zurückgegangen, da sich mit der bis 1993/94 zunehmenden Flächenstillegung der Anteil an ausgebrachten Wirtschaftsdüngern auf den in der Produktion verbliebenen Flächen erhöhte - auf stillgelegten Flächen ist die Ausbringung verboten - und zudem in den letzten Jahren verstärkt Klärschlamm ausgebracht wurde (Völkel, 1995).

Nach Völkel (1995) zeigen Beobachtungen besonders in Gegenden mit kleinstrukturierten Betrieben, die unter die Kleinerzeugerregelung fallen, daß sich durch die Flächenstillegung die Fruchtfolge gravierend verändert. Bisher wurden auf diesen Betrieben zur Fruchtfolgeauflockerung Gesundheitsfrüchte wie Raps und Körnerleguminosen angebaut. Da diese Früchte nun aufgrund der niedrigeren Flächenbeihilfe und des niedrigeren Preisniveaus keine mit Getreide vergleichbaren Deckungsbeiträge erreichen, werden sie gegen Getreide ausgetauscht. Der Getreideanteil in der Fruchtfolge steigt mit den entsprechenden negativen Auswirkungen weiter an. Die Agrarpolitik behindert somit die Bemühungen in der Landwirtschaft, durch Kombination aller pflanzenbaulichen Maßnahmen die umweltschädlichen Auswirkungen zu mindern (Völkel, 1995). Auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen merkt an, daß durch die Flächenstillegung die in mehrfacher Hinsicht problematischen monotonen Anbaustrukturen in einigen Regionen Deutschlands bzw. Europas beibehalten und sogar noch verstärkt werden (SRU, 1994).

Begleituntersuchungen zum freiwilligen Flächenstillegungsprogramm (1988-1993) zeigen, daß weder die einjährige (Rotationsbrache) noch die fünfjährige Stillegung (sogenannte Dauerbrache) den oft behaupteten positiven Umweltentlastungseffekt aufweisen. Auf stillgelegten Flächen kann es - insbesondere bei Nichtbegrünung der Flächen - zur



verstärkten Nährstoffauswaschung und -ausgasung kommen, weil der überschüssige Stickstoff nicht mehr durch Kulturpflanzen entzogen wird, und das Grundwasser somit deutlich stärker als beim herkömmlichen Getreideanbau belastet wird (Weins, 1995). Auch kommt es in der landwirtschaftlichen Praxis nach Ablauf der Stilllegungsfrist oft zu einer verstärkten Anwendung von Herbiziden, um den erhöhten "Unkraut"- Bewuchs zu vernichten. Die stillgelegten Flächen bieten zwar eine größere Nahrungsvielfalt für Insekten und andere Tiere, meistens handelt es sich hierbei jedoch um Arten, die ohnehin häufig vorkommen. Gefährdete Ackerwildkrautarten sind meist an "ärmere" Böden angepaßt und haben auf den mit Nährstoffen reichlich versorgten Böden keine Chance. Die Hoffnung auf größere Artenvielfalt erfüllt sich somit meistens nicht. Dies gilt auch für die fünfjährige Variante - wenn auch die längerfristigen Stilllegungen insgesamt aus tier- und pflanzenökologischer Sicht positiver zu beurteilen sind. Die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung kann daher auch für den Naturschutz im eigentlichen Sinn, also für den Biotop- und Artenschutz, von Nachteil sein, wenn hiermit Lebensraumvielfalt verloren geht (Weins, 1995).

Daß es bei der Flächenstilllegung nicht vorrangig um Umweltentlastung geht, wird auch daran deutlich, daß auf den angeblich stillgelegten Flächen nachwachsende Rohstoffe wie z.B. Raps (vorrangig als Ersatz von Dieselmotortreibstoff) angebaut werden können. Da sich der Anbau nachwachsender Rohstoffe trotz hoher indirekter Subventionierung über die Stilllegungspämie nur bei sehr intensiver Nutzung rechnet und bei dem Anbau zudem keine Rücksicht auf eventuelle Rückstände in Nahrungsmitteln genommen werden muß, können die "stillgelegten" Flächen künftig die am stärksten belasteten Flächen sein.

Auch im Bereich der Tierhaltung erreicht die Agrarreform weder eine ausreichende marktentlastende noch eine umweltentlastende Wirkung. Im Bereich der Rinderhaltung soll die Kopplung der Ausgleichszahlungen an Tierbestandsobergrenzen je Betrieb (z.B. 90 männliche Rinder pro Betrieb in den alten Bundesländern, in den neuen Ländern gibt es keine Grenze), die Festsetzung der Besatzdichte (2,5 GVE/ha Futterfläche für 1995, 2,0 GVE/ha Futterfläche ab 1996) sowie die Senkung der Interventionspreise und -menge zur Verkleinerung der Bestände beitragen. Die Extensivierungsprämie (<1,4 GVE/ha) soll eine zusätzliche ökologische Entlastung fördern. Die Ausgleichszahlungen in der Rinderhaltung werden zwar an den Höchstbestand und die Viehbesatzdichte gekoppelt, diese stellen jedoch keine Ausschlußgrenze, sondern nur eine Fördergrenze dar. In der aktuellen agrarpolitischen Diskussion wird bereits eine deutliche Anhebung der Bestandsobergrenzen befürwortet. Für höhere und somit umweltbelastendere Tierbestandsdichten gibt es abgesehen von der Fördergrenze keinerlei Sanktionsmechanismen.

Die Schweine- und Geflügelhaltung werden von der Agrarreform zwar nicht direkt erfaßt, doch bewirkt die Senkung der Futterkosten die relative Vorzüglichkeit der spezialisierten Veredlungsbetriebe. Das Gülleproblem, das vor allem durch einen Teil dieser spezialisierten Betriebe verursacht wird, wird durch die EG-Agrarreform nicht abgebaut, sondern sogar noch verstärkt (Poppinga, 1993). Die mögliche Übertragung der Stilllegungsverpflichtung auf andere Betriebe, um Höchstbesatzdichten nicht zu überschreiten, ist im Hinblick auf eine - u.a. aus Umwelt- und Klimaschutzgründen - notwendige Kopplung der Tierhaltung an die Fläche auf niedrigem Niveau (max. 1,5 GVE/ha) sehr kritisch zu betrachten, da dies die flächenunabhängige Massentierhaltung zusätzlich fördert, und andere Gebiete fast vollständig aus der Produktion fallen.

Durch die mit der Agrarreform gezahlten Ausgleichszahlungen erreichen der Silomais- und Getreideanbau eine bessere Wettbewerbskraft gegenüber dem Grundfutter. Dies führt zu sinkendem Grundfutterbedarf und geht zu Lasten des Grünlandertrages. Der Preis für Kraftfutter ist schon fast auf das Kostenniveau des Grundfutters gesunken. Auf

der anderen Seite erhöht sich die Wettbewerbskraft des Getreides gegenüber Ölschroten und Substituten (Fuchs u. Trunk, 1994). Der aus ökonomischen und ökologischen Gründen unerwünschte Import von Getreidesubstituten verringert sich dadurch. U.a. mit der Begründung, den Getreideverbrauch auf dem Binnenmarkt weiter anzuregen und die Konkurrenzfähigkeit gegenüber Substituten zu erhöhen, wurde im Wirtschaftsjahr 1994/95 die Flächenstilllegungsverpflichtung von 15 % auf 12 % reduziert (Häpke u. Haafke, 1995).

Aufgrund der niedrigen Getreidepreise wird sich die Milchproduktion vermehrt auf die Standorte verlagern, auf denen möglichst kostengünstig - mit hohem Kraftfuttereinsatz - die Milchleistung gesteigert werden kann. Die freie Handelbarkeit der Milchquoten, losgelöst von der bisherigen Flächenbindung, verstärkt die Abwanderung der Milchviehhaltung aus den ertragsschwächeren, benachteiligten Mittelgebirgsregionen, die häufig als reine Grünlandstandorte ausschließlich für Milchviehhaltung genutzt werden. Gleichzeitig schreitet die Konzentration in dem Molkereisektor weiter fort. Dies führt u.a. zu immer längeren Transportwegen zwischen Bauern, Molkereien, Handel und Verbrauchern, zu ökologischen Schäden und dem Verlust von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum (s. auch 3.2).

Die Förderung der Extensivierung sowie der Umstellung bzw. Beibehaltung des ökologischen Landbaus durch die flankierenden Maßnahmen verringert hingegen die Belastung des Naturhaushaltes und ist daher prinzipiell positiv zu beurteilen. Die Gewichtung dieser Förderung innerhalb des agrarpolitischen Gesamtinstrumentariums und die völlig unzureichende finanzielle Ausstattung ist jedoch äußerst kritisch zu beurteilen (SRU, 1994). Obwohl der Anreiz zur Teilnahme an den Extensivierungsmaßnahmen aufgrund vergleichsweise niedriger Prämien gering ist, können viele Programme nicht in dem vorgesehenen Umfang oder erst nach Umschichtung der Mittel innerhalb des Etats durchgeführt werden. Aufgrund fehlender Kofinanzierung durch die Mitgliedsländer werden zudem die von der EU bereitgestellten Finanzmittel nur zu einem sehr geringen Prozentsatz abgerufen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen weist darauf hin, daß die Teilnahme an den flankierenden Maßnahmen in ertragsschwachen Standorten, auf denen bereits eine extensive Nutzung vorherrscht, besonders hoch ist (Mitnahmeeffekt) (SRU, 1994).

Die Ausgestaltung der verschiedenen Länderprogramme ist sehr unterschiedlich. Die Bundesländer haben die Möglichkeit, die Prämienhöhe gegenüber den Förderungsgrundsätzen (Vorgaben der EU und des Bundes) um bis zu 20 % anzuheben bzw. um bis zu 40 % abzusenken. Desweiteren muß nicht jedes Land alle Tatbestände der Verordnung (2078/92) fördern (Jungehülsing, 1994). Beispielsweise wird in Mecklenburg-Vorpommern der ökologische Landbau gar nicht und in Schleswig-Holstein nur die Umstellung gefördert. In Rheinland-Pfalz wird z.B. der Integrierte Landbau von der finanziellen Förderung her fast mit dem ökologischen Landbau gleichgesetzt, obwohl der Integrierte Landbau im Grunde nur den Mindestanforderungen an eine ordnungsgemäße Landwirtschaft entspricht und daher keine Sonderförderung rechtfertigt.

### 3.2 Auswirkungen auf die Agrarstruktur

Das von der Bundesregierung verfolgte Ziel der Agrarpolitik hat sich in den letzten Jahren erheblich geändert: Aus dem Ziel der leistungsfähigen bäuerlich strukturierten Landwirtschaft aus Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetrieben (Agrarbericht, 1990) wurde das Ziel der leistungsfähigen, marktorientierten und umweltverträglichen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Agrarbericht, 1994).

Deutlich wird diese Veränderung auch am Beispiel der Agrarstrukturpolitik: In dem Agrarbericht 1992 stand unter den Zielen der Agrarstrukturpolitik noch neben der Verbesserung der Agrarstruktur die Erhaltung und Weiterentwicklung des funktionsfähigen ländlichen Raumes sowie die Attraktivität des ländlichen Raumes für jüngere Menschen im Mittelpunkt. In dem Agrarbericht 1994 wird dagegen nicht mehr eine "Verbesserung" der Agrarstruktur angestrebt, sondern der "Agrarstrukturwandel". Die Agrarstrukturpolitik soll sich maßgeblich an der "Bewältigung" des agrarstrukturellen Wandels in den ländlichen Gebieten beteiligen, damit das Ziel der leistungsfähigen, marktorientierten und umweltverträglichen Landwirtschaft erreicht werden kann.

Auch in dem Agrarkonzept "Der zukünftige Weg", das Bundeslandwirtschaftsminister Jochen Borchert im Juni 1993 vorlegte, wird deutlich, daß es nicht mehr um die bäuerliche Landwirtschaft, sondern um die "Sicherung des Agrarstandortes Deutschland" geht. Eine bessere Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ist für Bundesminister Borchert das zentrale Ziel seiner Agrarstrukturpolitik. "Bauern und Bäuerinnen sind Unternehmer" schreibt er direkt zu Beginn unter die Ziele der Agrarpolitik. Er wirbt offensiv für den Strukturwandel und die soziale Abfederung des strukturellen Anpassungsprozesses (BML, 1993 a). Wachsen und Weichen ist somit - wie schon immer, nur noch schneller und offen genannt - angesagt: kleinere Betriebe müssen aufgeben, größere und wettbewerbsfähige Betriebe sollen sich - unterstützt durch staatliche Förderung - auf dem Weltmarkt behaupten und den deutschen Exportanteil ausbauen. Es wird eine Entwicklung angestrebt, die sich negativ für den ländlichen Raum und die bäuerliche Landwirtschaft mit allen ihren gesellschaftlichen Funktionen - von der Bewahrung und Pflege der natürlichen Ressourcen bis hin zur regionalen Wirtschaftskraft - auswirkt.

*"Man ist versucht, hier von einem modernen Bauernlegen zu sprechen - immerhin ist der zivilisatorische Fortschritt unverkennbar -, früher wurde den Bauern Gewalt angetan, heute werden sie einem vermeintlichen wirtschaftlichen Fortschritt geopfert und überzeugt, daß sie nicht mehr in die Zeit passen".*

Priebe, 1994 b

Der Weg in Richtung wettbewerbsfähiger marktorientierter Landwirtschaft wird konsequent und erfolgreich verfolgt: Bundesminister Borchert beklagt daher auch die Benachteiligung der deutschen Vollerwerbsbetriebe gegenüber den Betrieben in anderen Ländern der Europäischen Union. Er begründet dies vor allem mit der im EU-Vergleich ungünstigen Betriebsgrößenstruktur im früheren Bundesgebiet - nur ein Prozent der Betriebe bewirtschaftet dort z.B. mehr als 100 ha, in den neuen Bundesländern hingegen 28 % der Betriebe. Auch die Strukturen in der Tierhaltung in den alten Bundesländern sind nach Minister Borchert recht ungünstig. Während in Großbritannien 80 % der Milchkühe in Ställen mit mehr als 50 Tieren stehen, sind es im früheren Bundesgebiet nur 13 %. In den neuen Bundesländern stehen hingegen 97 % der Milchkühe in Betrieben mit mehr als 100 Tieren (Bundesregierung, 1994).

In den Wirtschaftsjahren 1992/93 und 1993/94 haben die landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe in den alten Bundesländern im Durchschnitt Gewinnrückgänge von 6 % hinnehmen müssen, in den neuen Bundesländern ist dagegen der Unternehmensgewinn u.a. aufgrund der hohen Transferzahlungen 1992/93 um 4 % und 1993/94 um 10 % angestiegen (AgrarBündnis, 1995, s. auch 1.2). Die sogenannten wettbewerbsfähigen Betriebe liegen daher eindeutig in den neuen Bundesländern - u.a. bei den "neu entstehenden Familienbetrieben ... mit 200 bis 500 ha" (Bundesregierung, 1994). Gewinner der Agrarpolitik sind die spezialisierten, durchrationalisierten Betriebe, die auf energie- und kapitalintensives Wachstum setzen. Artgerechte Tierhaltung mit hohem Grundfuttereinsatz sowie weite Fruchtfolgen zur Pflege der Bodenfruchtbarkeit sind von diesen meistens auf kurzfristige Gewinnmaximierung ausgerichteten Betrieben kaum zu leisten.

Die bäuerlichen kleineren und mittelgroßen Betriebe müssen dagegen oft ihre Betriebe aufgeben - bereits jetzt schließen 70 landwirtschaftliche Betriebe pro Tag ihre Tore. Aufgrund des ökonomischen Stresses, der Unsicherheit und der Existenzsorgen haben die Landwirte oft notwendige Ersatzinvestitionen, Umweltaufwendungen und weitreichende Entscheidungen bezüglich der Zukunft unterlassen. Anstehende Entscheidungen, wie z.B. die der Hofnachfolge, werden hinausgeschoben. Die enorm gesunkene Zahl von Landwirtschaftsschülern und Hofnachfolgern läßt erahnen, welcher massiver Strukturwandel noch folgen wird. Als Folge dieser Entwicklung gibt es viele ältere Betriebsinhaber - bereits 1991 waren fast 2/3 der Betriebsleiter 45 Jahre und älter. Nur ein Drittel dieser älteren Betriebsinhaber konnten eine gesicherte Hofnachfolge angeben, bei 44 % war die Frage ungeklärt, 22 % hatten überhaupt keinen entsprechenden Interessenten (Agrarbericht, 1994; Agra-Europe, 1994 a). Mit der Aufgabe der landwirtschaftlichen Betriebe gehen zahlreiche Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Bereichen verloren, die Menschen wandern aus den ländlichen Regionen ab, aus lebendigen und vielfältigen Dörfern entstehen "Schlafdörfer".

Durch die Gewährung einer finanziellen Unterstützung für die Landwirte, die ihren Betrieb auf eine Bewirtschaftung mit verringertem Arbeitsbedarf umstellen, sowie die Zahlung einer Anpassungshilfe für ältere landwirtschaftliche Arbeitnehmer, soll der drastische Strukturwandel sozial abgefedert und zugleich auch gezielt beschleunigt werden (BML, 1994 a; BML, 1994 b).

Um die Landwirte zu einem noch rationelleren Wirtschaften und dem Aufbau wettbewerbsfähiger Einheiten zu animieren, werden - als eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung des Agrarstandortes Deutschland - einzelbetriebliche Maßnahmen gefördert. Da verschiedene Obergrenzen bei der Agrarförderung der besseren Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe jedoch entgegenstehen, sollen die Grenzen abgeschafft oder zumindest deutlich angehoben werden (Agra-Europe, 1994 b). Ende 1994 wurde daher von der Bundesregierung die Neuausrichtung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung beschlossen. U.a. werden

- die förderfähigen Investitionsbeihilfen von ca. 140.000 DM je AK auf bis zu 170.000 DM je AK und von 280.000 DM je Betrieb auf 340.000 DM je Betrieb angehoben;
- im Milchviehbereich die Förderobergrenzen von 40 auf 50 Kühe je AK und von 60 auf 80 Kühe je Betrieb angehoben;
- die Obergrenze für das Arbeitseinkommen bei Antragstellung von bisher 100 % auf 120 % des Vergleichseinkommens angehoben, die Obergrenze für das Arbeitseinkommen nach der Förderung im sogenannten Zieljahr fällt weg (bisher 120 % des Vergleichseinkommens).

Zusätzlich ist u.a. die zukünftige Förderung einzelbetrieblicher Kapazitätsausweitungen in der Schweineerzeugung geplant.

Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeslandwirtschaftsministeriums empfiehlt sogar, die Obergrenzen für einzelne Investitionsbereiche, die Einkommensgrenzen bei den Förderberechtigten sowie die Begrenzungen der Tierbesatzdichte vollständig entfallen zu lassen. Zudem sollen im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktordnungen der Europäischen Union Regelungen, die Anpassungen der Betriebsgrößenstruktur und der räumlichen Verteilung an Kostenvorteile behindern - wie z.B. die Ausnahme von Kleinerzeugern von der Verpflichtung zur Flächenstillegung und die enge Begrenzung der Mastrinder- und Mutterkuhprämien pro Betrieb - beseitigt werden. Die Handelbarkeit der Milchquoten sollte schrittweise über Ländergrenzen hinaus erweitert werden (BML, 1994 b).

Auch der Deutsche Bauernverband setzt sich für die bessere Förderung der größeren Betriebe ein: er fordert die Erhöhung des förderungsfähigen Investitionsvolumens auf einen Sockelbetrag von 400.000 DM je Betrieb und eine zusätzliche Erhöhung um 100.000 DM je angefangene volle Arbeitskraft bis auf 2,4 Mio. DM je Unternehmen. Juristische Personen sollten im Rahmen eines Sonderförderprogrammes bis Ende 1996 eine Förderung bis zu einer Höhe von 3,5 Mio. DM in Anspruch nehmen können (DBV, 1994 b).

In Ergänzung zu der Rationalisierung der Landwirtschaft soll die Marktstruktur durch den Aufbau moderner und leistungsfähiger Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen verbessert und erhöht werden. In den neuen Bundesländern wurden 1992 z.B. etwa 40 % der eingesetzten Fördermittel (DM 100 Mio.) für den Aufbau einer modernen Molkereistruktur ausgegeben. Von den in den alten Ländern eingesetzten Fördermitteln (1992 DM 57 Mio.) werden immer noch erhebliche Mittel für Arbeitnehmerabfindungen ausgegeben, die im Zuge von Molkereistillegungen erforderlich wurden (BML, 1994 a). Wie die staatlichen Fördergelder für solche Großprojekte z.T. "angelegt" werden, soll am Beispiel der Firma Müllermilch - stellvertretend für andere - verdeutlicht werden:

In Sachsen wurde 1992 zur Modernisierung der sächsischen Molkereiwirtschaft ein sogenannter Sektorenplan vorgelegt, der vorsah, die ehemals 73 Molkereistandorte auf 5 zu verringern - bis 1993 sollten dafür 320 Mio. DM Fördermittel ausgegeben werden. Die staatlich gewollte Konzentration führte zum Erfolg: 2/3 der sächsischen Milchverarbeitung erfolgen inzwischen unter der Regie der Firma Müller-Milch. Nicht den gewünschten Erfolg brachte die staatliche Förderung: von 12,8 Mio. DM Förderung im Jahr 1992/93 durch das Landwirtschaftsministerium an Müller-Milch verwendete die Firma nur 1 Mio. DM zweckentsprechend, der Rest wurde zinsgünstig angelegt und brachte etwa 2 Mio. DM Zinsen. Ein Untersuchungsausschuß im sächsischen Landtag soll die Sache nun klären (Müller, 1995).

Nach Angabe des Bundeslandwirtschaftsministeriums ist die Zahl der Milchverarbeitungsbetriebe in den neuen Bundesländern von 120 Unternehmen (1988) auf 49 Unternehmen (Ende 1994) und von 267 Betriebsstätten (1988) auf 57 Betriebsstätten (Ende 1994) gesunken (Unabhängige Bauernstimme, 1995). Die ostdeutschen Molkereien wurden fast vollständig von westdeutschen, holländischen und italienischen Molkereien übernommen - regional kam es sogar zur Monopolstellung einzelner Molkereien und zu äußerst niedrigen Erzeugerpreisen, die auch den Milchpreis im Westen drückten (Niemann, 1993).

Verstärkt wird diese Konzentration in dem Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich durch Verordnungen und Richtlinien auf europäischer und deutscher Ebene im Hygie-

nebereich - oft mit der Begründung der Europäischen Kommission, "berechtigte Verbraucherinteressen nach hochwertigen und gesunden Lebensmitteln" zu vertreten. Die Verschärfung der EG-Milchhygiene-Richtlinie z.B. dient jedoch weniger den Verbraucherinteressen als vielmehr den Interessen der weiterverarbeitenden Industrie nach längeren Lager- und Transportzeiten (Fink, 1995). Da kleine und mittlere Molkereien die erforderlichen hohen Investitionen nicht tätigen können, sind sie zur Aufgabe gezwungen. Es kommt dann zu einer noch stärkeren Konzentration der weiterverarbeitenden Betriebe, zu immer längeren Transportwegen zwischen Erzeugern, Molkereien und Handel und zu einer immer größeren Abhängigkeit der Landwirtschaft von der verarbeitenden Industrie.

Die Chancen - insbesondere für kleinere landwirtschaftliche Betriebe - Qualitätsmilch und Biomilch zu verarbeiten und zu vermarkten, schwinden immer mehr. In Großmolkereien ist die Verarbeitung dieser kleinen Mengen meistens gar nicht möglich. Die Folgen dieser Konzentration in Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung sind erheblich. Die Landwirte haben kaum noch die Möglichkeit, Preise verschiedener Verarbeiter zu vergleichen - sie sind oft gezwungen, ihre Produkte an einen Abnehmer zu liefern. Dieser Preisdruck, dem die Bauern und Bäuerinnen zusätzlich ausgesetzt sind, verschärft die Situation der bereits durch die Agrarreform drastisch gefallen Preise. Vor allem die kleineren und mittelgroßen Betriebe können kein angemessenes Einkommen mehr über den Verkauf ihrer Produkte erwirtschaften, und insbesondere jüngere Leute sehen keine Zukunft mehr in der Landwirtschaft.

Durch die Ausgleichszahlungen geraten Bäuerinnen und Bauern in immer stärkere Abhängigkeit vom Staat und der Haushaltslage des Staates. Sie werden gezwungen, ihre Betriebsplanungen entsprechend staatlicher Förderkriterien zu optimieren und nicht nach ökologischen und sozialen Kriterien. Diese Abhängigkeit vom Staat nagt am Selbstwertgefühl vieler Bäuerinnen und Bauern. Der Wert landwirtschaftlicher Arbeit geht mit den Subventionen einerseits und fallenden Preisen andererseits verloren. Auch in der Gesellschaft finden die Ausgleichszahlungen wenig Akzeptanz, sie müssen zusammen mit dem erheblichen bürokratischen Aufwand, den sie verursachen, von den Steuerzahlern getragen werden. In der Öffentlichkeit wird bereits seit Jahren eine undifferenzierte Negativpropaganda gegen "die" Landwirtschaft vorangetrieben: Subventionsempfänger, Umweltverschmutzer ... (Strauß, 1994).

*"Es ist für unser Denken nun einmal ein Unterschied, ob jemand sein Einkommen durch Produktion und Verkauf, also durch seiner Hände und Maschinen Arbeit erwirbt, wie hoch die am Markt erzielten Preise auch immer subventioniert sein mögen, oder ob er dieses Einkommen vom 'Postboten bekommt', für den Anbau von Getreide oder - noch schlimmer - dafür, daß er gar nichts tut".*

Weinschenck, 1993

Bereits kurz nach der Festsetzung der Ausgleichszahlungen zeichnete sich - trotz aller Bekundungen seitens einiger Agrarpolitiker - ab, daß diese in absehbarer Zeit ganz gestrichen oder zumindest drastisch gesenkt werden (Unabhängige Bauernstimme, 1992). Die Landwirte werden dann gezwungen sein, mit dem Weltmarkt zu konkurrieren oder ihre Betriebe ganz aufzugeben. Spätestens dann fallen ganze Gebiete vor allem in ertragsschwachen Regionen aus der Bewirtschaftung. Verbunden ist die Aufgabe der Produktion mit vielfältigen negativen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen für die ländlichen Räume - mit Arbeitsplatzverlusten, Veränderung der Landschaftsbilder, Verlust von Lebensraumvielfalt sowie der Abwanderung und Aufgabe von insbesondere kleineren Betrieben aus den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Berei-

chen. Vielerorts wird dann versucht werden, die Kulturlandschaft durch die sehr kostenintensive Landschaftspflege zu erhalten - die Gesellschaft wird diese sehr viel höheren Kosten anstelle der Kosten für die Landbewirtschaftung tragen müssen.

### 3.3 Konsequenzen für den internationalen Handel

Die EG-Agrarreform wurde maßgeblich von den GATT-Verhandlungen beeinflusst. Eines ihrer Hauptziele war die Lösung der internationalen Agrarhandelskonflikte und der Wunsch, die Agrarverhandlungen im Rahmen der Uruguay Runde zu Ende zu bringen.

Internationaler Agrarhandel kann zu einer Ressourcenschonung und damit zu einer umweltfreundlicheren Landwirtschaft führen. Durch den internationalen Austausch ist es möglich, daß sich Regionen auf die Erzeugnisse konzentrieren, bei denen sie aufgrund der ökologischen Bedingungen komparative Kostenvorteile haben. Durch die Arbeitsteilung und den Austausch können Standortbedingungen optimal genutzt werden. Diese Ausschöpfung von Umweltpotentialen kann bei weitem größer sein als die ökologisch zu veranschlagenden Belastungen durch den Ferntransport.

Dieses positive Umweltpotential des Handels geht schnell verloren, wenn die Ressourceneinsparungen nicht zur extensiven Nutzung der Böden verwandt wird, sondern die unbegrenzten Vermarktungsmöglichkeiten durch den internationalen Handel zur Voll- bis hin zur Überauslastung aller Ressourcen in der Landwirtschaft verschiedener Regionen genutzt werden. Geht diese Überauslastung mit der Tendenz der Spezialisierung durch Monokulturen einher, die ebenfalls in der Logik des internationalen Handels angelegt ist, schlägt Welthandel schnell um in ein durch Wachstum und Einseitigkeit die Umwelt stark belastendes Programm.

Das Regelwerk von GATT ist auf Liberalisierung und Handelswachstum ausgelegt. Die Integration der Landwirtschaft in dieses Regelwerk der Uruguay Runde bewirkt tendenziell eine ökologische Gefährdung. Agrarhandel müßte - noch sehr viel ausgeprägter als der Handel mit anderen Gütern - durch internationale Konventionen komplementiert werden, die die Grenzen der Naturausbeutung definieren. Andernfalls ist in der Unbegrenztheit des Handels ein international ruinöser Konkurrenzkampf angelegt. Wer am meisten Raubbau an der Natur betreiben kann, ist - zumindest kurzfristig - der Gewinner.

Ähnlich ambivalent und kritisch wie die möglichen Umweltwirkungen ist die ökonomische Krisensicherheit des internationalen Agrarhandels zu sehen. Zu einer nachhaltigen Landwirtschaft gehört die Stabilität der ökonomischen Rahmenbedingungen. Internationale Agrarmärkte können eine stabilisierende Wirkung auf Preise haben, weil die Versorgung nicht mehr alleine von örtlich schwankenden Bedingungen, wie z.B. dem Wetter, abhängig ist. Aber gleichzeitig wächst mit dem Umfang des Agrarhandels die Komplexität der preisbestimmenden Faktoren. Das Entstehen von Marktmacht auf den internationalen Märkten, von Preisinstabilitäten aufgrund von Wechselkursschwankungen und Währungsspekulationen, von willkürlichen politisch bestimmten Handelsbeschränkungen und von globaler Abhängigkeit nimmt zu.

Auch wenn der Anteil der Agrargüter und Lebensmittel, die heute in unserer Gesellschaft international gehandelt werden, relativ gering ist, hat die Weltmarktintegration unserer Agrarwirtschaft in den letzten Jahrzehnten enorm zugenommen. Die Forderung nach internationaler Konkurrenzfähigkeit von nationalen Agrarstrukturen beherrscht immer mehr die offizielle agrarpolitische Diskussion. Das bewirken die vordergründigen Interessen der Verbraucher, die möglichst preisgünstige Nahrungsmittel verlangen, wie auch die Interessen der exportorientierten Gesamtwirtschaft, die darauf drängt, daß

unseren Handelspartnern Devisenerwerbsmöglichkeiten durch die Öffnung unserer Agrarmärkte eingeräumt werden. Die Wachstumslogik des gesamtwirtschaftlichen Systems behandelt die landwirtschaftliche Produktion nicht anders als die Produktion von Regenschirmen. Sie rechnet die unterstellten Wohlfahrtsverluste auf, die durch den Agrarprotektionismus der gesamten Wirtschaft in Form von entgangenen Wachstumschancen entstehen. Ausschlaggebend bei dieser Rechnung sind die Wachstumsimpulse, die wirtschaftlich zukunftssträchtigen und wachstumsintensiven Wirtschaftsbranchen zugute kämen, wenn kaufkräftige Nachfrage vom Nahrungsmittelbereich auf sie umgelenkt würde. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln durch die billigsten Produzenten irgendwo auf dieser Welt steigert den Absatz z.B. der Freizeit-, Dienstleistungs- oder Elektronikbranche. Bei dieser Rechnung werden jedoch die daraus resultierenden sozialen und ökologischen Folgekosten und die Kosten für die Landschaftspflege z.B. von aus der Produktion genommenen landwirtschaftlichen Flächen nicht miteinberechnet. Es wird dabei auch nicht hinreichend berücksichtigt, ob eine dauerhafte Versorgung zu den unterstellten niedrigen Weltmarktpreisen durch diese angeblich effizientesten Produzenten der Welt überhaupt langfristig zu gewährleisten ist.

Vergleicht man die Import- und Exportströme der Industriestaaten im Agrarhandel, fällt auf, daß

- die meisten Agrargüter zwischen den Industriestaaten selbst gehandelt werden, die recht ähnliche ökologische Bedingungen aufweisen - z.B. findet 60 % des deutschen Agrarhandels EU-intern statt,
- die Güterstruktur der Agrarimporte mit der Struktur der Agrarexporte sehr ähnlich ist.

Daraus ist zu schließen, daß - mit Ausnahme der tropischen Produkte und Südfrüchte - die Masse des heutigen Agrarhandels immer weniger mit der Ausnutzung ökologischer Unterschiede beim Anbau zu tun hat, sondern vornehmlich auf Standortentscheidungen des Agrobusiness im Weiterverarbeitungsbereich zurückgeht. Diese Standortentscheidungen richten sich vornehmlich nach unternehmensstrategischen Gesichtspunkten, unterschiedlichen Kapitalmarktbedingungen, Marketingfaktoren, rechtlichen Rahmenbedingungen, Arbeitsmarktbedingungen usw.. Positive Wirkungen auf die Umwelt sind bei diesen Standortfaktoren durch den internationalen Agrarhandel nicht automatisch zu erwarten. Solange die Preise für fossile Energie so niedrig wie zur Zeit sind, und die öffentliche Infrastruktur des Fernhandels staatlich subventioniert wird, lohnt es sich für international operierende Firmen, den Transport von Halb- und Fertigprodukten durch ganz Europa in Kauf zu nehmen, um winzige Lohn-, Material- oder Zinsniveau-Unterschiede auszunutzen.

Die Liberalisierung der EU-Agrarpolitik durch die Agrarreform nach der GATT-Logik heißt vor allem: verbesserter Marktzugang für ausländische Anbieter durch Tarifizierung und Mindestmarktzugang, Abbau des Unterstützungsniveaus und Abbau der subventionierten Exporte. Alle diese Bereiche wirken in die gleiche Richtung: Preissenkungstendenz für Agrarerzeugnisse im Inland. Der Abbau des Unterstützungsniveaus durch Preissenkung, Rücknahme der Preisgarantien und Abbau bestimmter Subventionen wirkt mittelbar durch das Absenken der Einkommen der Landwirte. Auf die Beurteilung der Wirkung von Preissenkungen wurde bereits eingegangen.

Der durch GATT entstandene Zwang, Quoten des Mindestmarktzugangs für Importe von erst 3 % und dann 5 % auf allen Teilmärkten einzurichten, wenn nicht aufgrund der anderen Liberalisierungsmaßnahmen automatisch Importe in dieser Größenordnung fließen, führt bei den Marktordnungsprodukten zu zusätzlichen Überschüssen. Die EG-Agrarreform trägt dieser GATT-Anforderung dadurch Rechnung, daß die Agrarmarktordnungspreise stufenweise Richtung Weltmarktniveau abgesenkt werden. Die minder-



wertige Verwendung von Überschüssen als Futtermittel oder Industrierohstoffe oder deren Verschleuderung auf den Weltmärkten ist ein System der gigantischen Vergeudung knapper Ressourcen und alles andere als nachhaltig. Dies soll zwar immer stärker reduziert werden, ist aber trotz GATT immer noch in großem Ausmaß erlaubt.

Die Vereinbarungen von GATT über die spezifischen Fördermaßnahmen, die in die "grüne" bzw. in die "rote Box" fallen - d.h. zu den erlaubten bzw. abbaupflichtigen Subventionsprogrammen gehören -, läßt ein generelles Anreizsystem zugunsten nachhaltiger Landwirtschaft mittels staatlicher Unterstützung nicht zu. Erlaubt sind nur Ausgleichszahlungen durch staatliche Umweltauflagen bis maximal in Höhe der zusätzlichen Kosten. Ein Kostenausgleich für Umweltmaßnahmen stellt aber nur Gleichheit zwischen umweltfreundlicher und umweltfeindlicher Landwirtschaft her. Die Induzierung eines anderen Verhaltens oder gar Setzung von ökologischen Anreizen ist damit nicht machbar. Zudem ist die Legitimität der ökologischen Ausgleichszulage noch gebunden an die Einführung neuer und höherer staatlicher Umweltstandards. Diese unterliegen nach dem GATT-Vertrag über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPM) der Verpflichtung zur internationalen Harmonisierung (s.u.). Langfristig eröffnen daher Umweltsubventionen im Sinne der flankierenden Maßnahmen kaum einen Weg zu der Förderung alternativer Wirtschaftsweisen oder Marktnischenproduktion.

Ein Staat könnte sich über diese Vereinbarungen hinwegsetzen, müßte aber die entsprechende Unterstützung in das allgemeine Unterstützungsniveau für die Landwirtschaft einbeziehen, was bedeutet, daß andere Agrarunterstützungsprogramme um den entsprechenden Betrag zu kürzen und wegen der Abbaupflicht sogar noch zusätzlich zu kappen sind. Eine konsequente Förderung umweltfreundlicher Landwirtschaft ist daher nur gegen den Widerstand starker Interessensgruppen, die am meisten von dem gegenwärtigen Subventionssystem profitieren, durchzusetzen.

Auch Dezentralisierung und Einführung kommunaler Aktionsprogramme sind kein Ausweg zur Ökologisierung der Landwirtschaft nach den GATT-Auflagen. GATT verpflichtet die Nationalstaaten auch die Programme der lokalen Gebietskörperschaften, nachgeordneten Staatsstellen und Nichtregierungsorganisationen mit quasi-staatlichen Hohheitsaufgaben unter die GATT-Disziplin zu stellen. Subventionsprogramme von Länderregierungen, Landkreisen oder Kommunen, die in ihrem Umfang über die reine Kostenerstattung bei Umweltauflagen hinausgehen, sind gleichermaßen in die Abbaupflicht des Unterstützungsniveaus einzubeziehen. Viele vorbildliche kommunale Unterstützungsprogramme für eine dem lokalen Wasserschutz, Landschaftsschutz oder dem Schutz der biologischen Vielfalt dienenden Landwirtschaft sind dadurch gefährdet.

Die umweltbedingten Kostenerstattungsprogramme müssen sich einem Test durch GATT unterziehen. Sie müssen von der Begründung, Zielsetzung und Ausgestaltung der Programme her eindeutig auf den Schutz der Umwelt zugeschnitten sein. Das erscheint auf den ersten Blick gerechtfertigt. Im Einzelfall kann der Nachweis aber oft schwer zu erbringen sein, ob ein Programm seine ausschließliche Begründung im Umweltschutz und nicht im generellen Schutz der einheimischen Anbieter hat. Z.B. könnte jedes Subventionsprogramm zum Schutze der Grünlandbewirtschaftung durch Raufutterfresser als Protektionismus für die Rindfleischproduktion und Milchwirtschaft mißgedeutet werden.

GATT verbietet die unterschiedliche Behandlung von "ähnlichen" Produkten an der Grenze. Es ist also nicht zulässig, die Spaltung von Märkten im Inland nach unterschiedlichen Produktionsmethoden, Produktqualitäten oder Umwelteigenschaften auf Importe weiterzugeben, wenn sich die Importeure nicht freiwillig durch Kennzeichnung ihrer Produkte den inländischen Marktsegmenten zuordnen und wenn es keinen international anerkannten Mindeststandard gibt, der die verschiedenen Marktsegments-

qualitäten abdeckt. Die Hürden für die Schaffung und den Schutz von international anerkannten Kennzeichnungen (Öko-Labeling) sind durch die GATT-Kennzeichnungsregelungen bzw. die des Codex Alimentarius<sup>1</sup> erheblich erhöht worden.

Der GATT-Vertrag über die sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPM) zielt auf die internationale Harmonisierung des Lebensmittelrechts hin. GATT stützt die schon existierende internationale Codex Alimentarius Kommission mit der Kompetenz aus, auf internationaler Ebene Maximalstandards in bezug auf Produkteigenschaften und Zulassungen von Technologien zu setzen. Jedes Land, das strengere Lebensmittelstandards einführen will als die, die von der Codex Alimentarius Kommission empfohlen werden, und diese höheren Standards auch gegenüber Importen schützen will, begibt sich in die Gefahr, von interessierten Importeuren bei GATT verklagt zu werden. Dann muß das Importland den Nachweis erbringen, daß seine höheren Standards wissenschaftlich gerechtfertigt sind. Ausschlaggebendes Kriterium ist lediglich, ob die Gesundheit bei Tier, Pflanze oder Mensch gefährdet ist. Mit dieser Regelung werden erkämpfte Rechtsgrundlagen im EU-Lebensmittelrecht hinfällig, die über die Gesundheitsgefährdung hinaus auch noch andere Kriterien bei der Zulassung zugrundelegen, wie z.B. das der Akzeptanz, der Umweltgefährdung und der Kohärenz mit anderen Politikbereichen. Die bei der Codex Alimentarius Kommission festgelegten Standards für umweltrelevante lebensmittelrechtliche Tatbestände liegen in den meisten Fällen wesentlich niedriger als die in der EU gültigen Standards. Damit führt die Integration unserer Landwirtschaft in die internationale Welthandelsordnung in der Version der Uruguay-Runde zu einer eindeutigen Verschlechterung der Umwelt- und Sozialverträglichkeit von Landwirtschaft und Ernährungsgewerbe. Der Vergleich zwischen dem Vertrag über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen und dem über technische Handelshemmnisse (TBT-Codex)<sup>2</sup> beweist, daß die Landwirtschaft in bezug auf die verbindliche internationale Harmonisierung ganzer Rechtsbereiche eine Vorreiterrolle zu spielen hat. Was gesundheitlich und ökologisch unserer Umwelt und den Verbrauchern zugemutet werden kann, entscheidet in Zukunft nicht unsere Regierung, sondern die Fachausschüsse der Codex Alimentarius Kommission. Diese sind aber wiederum in einem hohen Maß von "Beratern" internationaler Agrarkonzerne durchsetzt. In ihrem Interesse liegt es sicherlich nicht, höhere Standards für den Schutz der Verbraucher oder der Umwelt durchzusetzen, sondern eher durch möglichst niedrige Standards den Absatz ihrer Produkte nicht zu gefährden.

---

<sup>1</sup> Die Codex Alimentarius Kommission ist eine UN-Organisation, die gemeinsam von den UN-Unterorganisationen für Welternährung (FAO) und Weltgesundheit (WHO) geführt wird. Die Codex Alimentarius Kommission hat mehr als 130 Mitglieder und legt lebensmittelrechtliche Standards auf internationaler Ebene fest. Hauptziele der Codex Alimentarius Kommission sind die Förderung des Welthandels mit Lebensmitteln und der Schutz der Gesundheit der VerbraucherInnen.

<sup>2</sup> Der TBT-Codex von GATT existierte bereits vor der Uruguay-Runde, wurde jedoch durch die Uruguay-Runde noch verschärft und teilweise umschrieben.

## 4      **Schlußfolgerungen aus den Dokumenten der Rio-Konferenz für die Agrarpolitik in Deutschland**

Die Grenzen der gegenwärtigen Wirtschaftsweise sind unübersehbar geworden. Die Regierungen und Gesellschaften der Erde stehen vor der Aufgabe, ihr Wirtschaften grundsätzlich neu zu organisieren und zentralen ökologischen und sozialen Zielen unterzuordnen. Die (an)erkannte dringende Handlungsnotwendigkeit hat im Juni 1992 in Rio de Janeiro auf dem "Weltgipfel" für Umwelt und Entwicklung (UNCED) zur bisher größten Versammlung von Regierungsvertretern geführt. Die wichtigsten Dokumente, die dort erarbeitet wurden, sind:

- die Klimarahmenkonvention,
- die Konvention über die biologische Vielfalt,
- der Beschluß zur Erarbeitung einer Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation (Wüstenbildung),
- die Rio-Deklaration, die wesentliche umwelt- und entwicklungspolitische Grundprinzipien umfaßt, sowie
- die Agenda 21, das sogenannte Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert.

### 4.1      **Verpflichtungen der Regierungen durch die Konventionen von Rio**

Die Konventionen sind, nachdem sie von einer definierten Zahl von Staaten ratifiziert wurden, für die Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich verbindlich. Die Regierungen gehen mit der Unterzeichnung konkrete Verpflichtungen ein, die sie innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens umsetzen müssen. Die Bundesregierung spielte bei der Erstellung der Vertragstexte eine internationale Vorreiterrolle. Die Umsetzung dieser Pläne und Verpflichtungen bleibt jedoch hinter den gemachten Vorgaben zurück.

#### 4.1.1    **Die Klimarahmenkonvention**

In Artikel 2 der Klimarahmenkonvention ist die international rechtlich verbindliche Verpflichtung festgeschrieben, die Emission der klimawirksamen Spurengase weltweit abzusenken, um *"die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraumes erreicht werden, der ausreicht,*

- *damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können,*
- *die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und*
- *die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann".*

Hier ist explizit die Begrenzung der Klimaveränderung zum Schutz der Landwirtschaft gefordert. Der enge Zusammenhang zwischen der globalen Erwärmung, der Schädigung der Ozonschicht und der Artenvernichtung wird festgestellt. Es wird gesehen, daß viele Pflanzen durch die Auswirkungen und Folgen der Klimaänderung ihre Lebensräume und Lebensgrundlagen verlieren werden.

Die Bundesregierung hat in ihrem CO<sub>2</sub>-Minderungsprogramm einen Maßnahmenkatalog für eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 25-30 % bis zum Jahr 2005 beschlossen (Agrarbericht, 1994). Dabei mißt sie einer zumindest EU-weiten CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer besondere Bedeutung bei. Da jedoch kontroverse Politikbereiche wie z.B. der Verkehrssektor weitgehend ausgespart bleiben, läßt sich die vorgesehene Ver-

ringerung des Ausstoßes klimarelevanter Gase wohl kaum umsetzen. Derzeitige wissenschaftliche Untersuchungen gehen von einer möglichen Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen von ca. 10-12 % aus. Positive Wirkungen erwartet die Bundesregierung durch die Reduzierung der Bewirtschaftungsintensität (Extensivierung) in der Landwirtschaft. Bisher bleibt die Umsetzung weit hinter den eigenen Zielvorgaben zurück - konkrete Schritte wie z.B. die Einführung einer Energiesteuer stehen noch aus.

Auch auf internationaler Ebene sind bisher keine greifbaren Fortschritte zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention erzielt worden: die 10. Runde der UN-Klimaverhandlungen benennt in den Empfehlungen für den Klimagipfel im März 1995 in Berlin nicht einmal quantitative Ziele für die Verringerung der Treibhausgase. Auf nationaler Ebene haben bisher lediglich acht Industriestaaten beschlossen, bis 2005 eine 20%ige Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen (Forum Umwelt & Entwicklung, 1994 a).

Die drohende Erhöhung des Meeresspiegels sowie ein verstärktes Auftreten von Naturkatastrophen - auch in den bisher weitgehend verschonten Industriestaaten - veranlaßte die Politiker einiger Länder zu weitergehenden Vorschlägen. Die in der AOSIS-Gruppe zusammengeschlossenen Inselstaaten fordern z.B. die verbindliche Umsetzung sowie eine Verschärfung der Klimarahmenkonvention. Die AOSIS-Staaten verlangen von den Industriestaaten - ebenso wie die internationalen Umweltschutzorganisationen - bis 2005 eine 20%ige Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen.

#### **4.1.2 Die Konvention über die biologische Vielfalt**

Die biologische Vielfalt wird im Eiltempo reduziert: Es wird geschätzt, daß bis zum Jahr 2020 ca. 20 % der weltweit existierenden Arten ausgestorben sein werden. So will die Konvention über die biologische Vielfalt den verbesserten Schutz der biologischen Vielfalt (d.h. genetische Vielfalt, Artenvielfalt und Vielfalt der Ökosysteme) und die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile mit finanziellen Anreizen kombinieren (Forum Umwelt & Entwicklung, 1994 b). Die Konvention beschränkt sich auf die Pflanzenwelt, Tiere bleiben ausgeklammert.

Die Konvention wurde von der Bundesrepublik bereits im Dezember 1993 ratifiziert. Sie berührt in ihren Ansprüchen und Auswirkungen weite Bereiche von Natur und Gesellschaft. Neben der Erhaltung und Verfügbarkeit genetischer Ressourcen stehen rechtliche Fragen (Patentrecht, Patentierbarkeit von Lebewesen) und Naturschutz in der Diskussion. Die Bedeutsamkeit der Regelungen liegt vor allem darin begründet, daß eine enge Beziehung zwischen dem Zugang zu biologischer Vielfalt und dem Zugang zu Technologien besteht.

Besonders hervorzuheben ist die völkerrechtlich verbindliche Festschreibung in der Konvention, daß die Staaten ihre Ressourcen gemäß ihrer eigenen Umweltpolitik nutzen können - die Staaten werden als souveräne Eigner der nationalen biologischen Ressourcen anerkannt.

Auch die Farmers' Rights sollen umgesetzt werden. Bauern und Bäuerinnen sollen das Recht behalten, Saatgut für den eigenen Gebrauch nachzubauen, ohne Lizenzen an die Saatgutfirmen bezahlen zu müssen. Die Umsetzung der Farmers' Rights soll mit einem Aktionsplan zur Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen und der Finanzierung eines Ausgleichsfonds für bäuerliche Gemeinschaften verbunden werden.

### 4.1.3 Die Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation

Die UN-Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation (Wüstenbildung) ist im Juni 1994 in Paris verabschiedet und im Oktober 1994 von 85 Regierungen unterzeichnet worden.

Wüstenbildung ist zu einem wesentlichen Teil Folge menschlichen (Miß-) Wirtschaftens. Überall auf der Welt dehnen sich wüstenhafte Regionen aus. Sechs Millionen Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche gehen jährlich durch Zerstörung der Pflanzendecke, durch Abtragung der Böden oder durch Absinken des Grundwasserspiegels verloren. Mehr als 900 Millionen Menschen sind von den Folgen direkt betroffen. Zur Desertifikation tragen sowohl interne Faktoren in den betroffenen Regionen - Übernutzung und ungünstige Besitzstrukturen wie Großgrundbesitz - bei, als auch externe Faktoren wie Rohstoffpreise, Verschuldung und Benachteiligung im internationalen Handel (Projektstelle Umwelt & Entwicklung, 1994 a). Der wirtschaftliche Verlust infolge von Desertifikation verursacht nach Schätzungen der UNEP<sup>1</sup> jährlich Einkommensausfälle von 42 Mrd US \$. Dies bedeutet für Asien z.B. Verluste in Höhe von 21 Mrd \$ und für Europa von 1 Mrd \$.

### 4.2 Zielvorstellungen, Aussagen und Forderungen der Agenda 21

In der Agenda 21 sind grundlegende umwelt-, sozial- und entwicklungspolitische Positionen, Ziele und Maßnahmen festgeschrieben. Mit diesem "Leitfaden für das 21. Jahrhundert" wollen und sollen die Unterzeichnerstaaten weltweit die drängenden ökologischen und sozialen Probleme angehen.

Im Vorwort der deutschen Übersetzung der Agenda 21 betont der ehemalige Bundesumweltminister Prof. Dr. Klaus Töpfer den Stellenwert, den die Agenda für die nationale und internationale Politik hat:

*"Die Agenda 21, die mit ihren 40 Kapiteln alle wesentlichen Politikbereiche einer umweltverträglichen, nachhaltigen Entwicklung anspricht, ist das in Rio von mehr als 170 Staaten verabschiedete Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert. Mit diesem Aktionsprogramm werden detaillierte Handlungsaufträge gegeben, um einer weiteren Verschlechterung der Situation entgegenzuwirken, eine schrittweise Verbesserung zu erreichen und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen sicherzustellen. Wesentlicher Ansatz ist dabei die Integration von Umweltaspekten in alle anderen Politikbereiche. ... Es ist wichtig, daß möglichst viele Industrie- und Entwicklungsländer nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UNCED-Ergebnisse erstellen und entsprechend an die Kommission für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (CSD) berichten. ... Sie ist das zentrale politische Beschlußorgan im Rio-Folgeprozeß."*

Prof. Dr. Klaus Töpfer

<sup>1</sup> UNEP = United Nations Environment Program (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)

#### 4.2.1 Allgemeine Aussagen des Aktionsplans

In der Präambel der Agenda 21 wird festgestellt, daß die Menschheit aufgrund einer zunehmenden Ungleichheit zwischen Völkern und innerhalb von Völkern, einer immer größeren Armut, immer mehr Hunger, Krankheit und Analphabetentum sowie einer fortschreitenden Schädigung der Ökosysteme an einem entscheidenden Punkt ihrer Geschichte steht.

*"Die Agenda 21 ist Ausdruck eines globalen Konsenses und einer politischen Verpflichtung auf höchster Ebene zur Zusammenarbeit im Bereich von Entwicklung und Umwelt. Ihre erfolgreiche Umsetzung ist in erster Linie Aufgabe der Regierungen. Eine entscheidende Voraussetzung dafür sind politische Konzepte, Pläne, Leitsätze und Prozesse auf nationaler Ebene. ... Außerdem muß für eine möglichst umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit und eine tatkräftige Mithilfe der nichtstaatlichen Organisationen (NGO) und anderer Gruppen Sorge getragen werden".*

Agenda 21, Präambel

Es wird darauf hingewiesen, daß die entwicklungs- und umweltpolitischen Ziele der Agenda 21 einen erheblichen Zustrom neuer und zusätzlicher Finanzmittel in die Entwicklungsländer voraussetzen, damit die Mehrkosten der Maßnahmen gedeckt werden können, die von den Entwicklungsländern zur Bewältigung globaler Umweltprobleme und zur Beschleunigung einer nachhaltigen Entwicklung ergriffen werden müssen. Durch die Vereinigung von Umwelt- und Entwicklungsinteressen und deren stärkere Beachtung sollen die Lebensstandards aller Menschen verbessert sowie ein größerer Schutz und eine bessere Bewirtschaftung der Ökosysteme erreicht werden. Es wird anerkannt, daß dieses Ziel von keiner Nation allein erreicht werden kann, sondern nur in *"einer neuen globalen Partnerschaft, die auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist"*.

Bei dieser generellen Zielsetzung ist eine weitgehende Übereinstimmung mit den umweltpolitischen Leitbildern der Bundesregierung festzustellen (BMU, 1994): *"Nachhaltige Entwicklung erfordert die Berücksichtigung ökologischer wie auch ökonomischer und sozio-kultureller Faktoren sowohl im nationalen als auch im globalen Rahmen. ... Die Umkehr der sich abzeichnenden Trends der Umweltbelastungen kann dauerhaft nur gelingen, wenn nachhaltige Veränderungen in den individuellen Werthaltungen und im Lebensstil eintreten."*

#### 4.2.2 Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung

Die Regierungen bekennen sich in Kapitel 14 der Agenda 21 zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung (Sustainable Agriculture and Rural Development = SARD) und in Kapitel 32 zur Stärkung der Rolle der Bauern/Bäuerinnen. Zur Verdeutlichung der agrarpolitischen Relevanz der Aussagen für Deutschland und die EU sollen im Folgenden zentrale Aussagen wiedergegeben werden.

In Kapitel 14 wird unter der Überschrift "Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung" festgestellt daß *"sowohl in den Industrieländern als auch in den Entwicklungsländern auf nationaler wie auf internationaler Ebene umfangreiche Anpassungen im Agrar- und Umweltschutzbereich sowie auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene notwendig (sind), damit die notwendigen Voraussetzungen für eine nachhaltige,*