

Die deutsche Landwirtschaft im „perfekten Sturm“ - Ein systemrelevanter Schlüsselsektor mit Existenzsorgen - von

Prof. i. R. Dr. Dr. h. c. Michael Schmitz
Justus-Liebig-Universität Gießen

Stürmische Zeiten für Landwirte und ihre Marktpartner

Landwirte in Deutschland werden immer mehr zu Sündenböcken der Nation. Ihnen werden Verstöße gegen Umwelt-, Klima- und Tierschutz vorgeworfen. Ihre Familien sind Anfeindungen ausgesetzt. Stalleinbrüche sind keine Seltenheit mehr. Zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien, Kirchen, Wissenschaft und Politik fordern einschneidende Änderungen der bisherigen Wirtschaftsweise und eine Wende in der Agrarpolitik. Bisherige Konsumstile im Nahrungsmittelbereich und marktwirtschaftliche Grundprinzipien werden in Frage gestellt. Immer ehrgeizigere Ziele zum Umwelt-, Klima- und Tierschutz werden ohne Folgenabschätzung für die Landwirtschaft und ihre Marktpartner verfolgt. Gleichzeitig sind gesetzliche Standards und Dokumentationspflichten deutlich verschärft worden. Und das alles geschieht in Zeiten Corona-bedingter Einschränkungen auch für die Landwirte, der Afrikanischen Schweinepest und ihrer Folgen sowie der gerade ausgebrochenen Vogelgrippe in Norddeutschland. Es kann deshalb kein Zweifel bestehen: Die deutsche Landwirtschaft befindet sich in einem „perfekten Sturm“¹. Kaum jemand fragt noch nach den wirtschaftlichen Folgen dieses Sturms und ob der Sektor nicht überfordert und in seiner Existenz bedroht ist.

Anzeichen für Verzweiflung und Resignation sind nicht zu übersehen. Unter Tränen berichtet beispielsweise die niedersächsische Ministerin Otte-Kinast dem Landesparlament in Hannover von der Verzweiflung der Landwirte und ihrer Familien über den Schweinestau in den Ställen und die katastrophale Marktlage. Corona-bedingte Schlachthofschließungen und Exportstopps für deutsches Schweinefleisch nach China, Japan und Südkorea wegen des Ausbruchs der Afrikanischen Schweinepest bei Wildschweinen führen zu existenzbedrohenden Absatz- und Preiseinbrüchen mit der Gefahr von Notschlachtungen. Die Ministerin zitiert aus Telefonaten mit Landwirten, die nicht mehr ein und aus wüssten: „Sie sagen, ich töte meine Schweine und werde mich umbringen“.

Diese aktuell dramatische Lage für Schweinemäster, Sauenhalter und Ferkelerzeuger wirft ein Schlaglicht auf die Stimmung und Verunsicherung der Landwirte insgesamt. So fragt der Präsident des Deutschen Bauernverbands Joachim Rukwied auf dem letzten Bauerntag zu Recht: „Hat Landwirtschaft in Deutschland noch eine Zukunft?“ Tatsächlich fühlen sich viele Landwirte und ihre Familien von Politik und Gesellschaft allein gelassen. Dabei hatten sie aus ihrer Sicht doch alles getan, um die Ernährung sicherzustellen, die Umwelt zu schonen und ihre Tiere pfleglich zu behandeln.

Und in der Tat ist die Entwicklung der deutschen Landwirtschaft in zweierlei Hinsicht eine bemerkenswerte Erfolgsstory. Gemeinsam mit ihren Marktpartnern im vor- und nachgelagerten Bereich hat sie **zum einen** ihre Wirtschaftsleistung vervielfacht. Während ein Landwirt 1950 nur zehn Personen ernähren konnte, waren es 2016 bereits 135 Personen. Diese enormen Produktivitätsfortschritte in der Pflanzen- und Tierproduktion waren und sind vor allem das Ergebnis einer modernen, arbeitsteilig orientierten

und unternehmerisch geführten Landbewirtschaftung. Deutsche Agrar- und Ernährungsprodukte erfreuen sich zunehmend auch im Ausland großer Beliebtheit und Nachfrage. Etwa ein Drittel der deutschen Produktion wird exportiert, drei Viertel davon gehen an die EU-Partnerländer und ca. ein Viertel an Drittstaaten wie die Schweiz, die USA, China, Nordafrika und Saudi Arabien. Schließlich hat sich der Sektor gerade auch in der Corona-Pandemie bewährt und als ausgesprochen widerstandsfähig erwiesen, indem er trotz einiger Lieferkettenprobleme eine stabile und weitgehend störungsfreie Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln gesichert hat. Die Einstufung der Agrar- und Ernährungswirtschaft als systemrelevanter Sektor der deutschen Volkswirtschaft durch das Bundeskabinett hat diesem Umstand Rechnung getragen, und nicht zuletzt ist damit auch die Effizienz und Resilienz des Sektors gewürdigt worden.

Der Erfolg beschränkt sich aber nicht nur auf das Ökonomische, sondern kann **zum anderen** auch für die verschiedenen nicht-ökonomischen Schutzgüter belegt werden. So sind die Stickstoff-Emissionen aus der Landwirtschaft seit 1990 rückläufig und hatten sich bis 2014 fast halbiert. Auch die Treibhausgasemissionen haben sich seit 1990 um 18 % verringert. Gleichzeitig ist die Klimateffizienz der deutschen Landwirtschaft insgesamt deutlich verbessert worden. Es wird mehr produziert bei geringerer CO₂-Belastung. Im Bereich der Nutztierproduktion haben sich der Arzneimitteleinsatz und die Tierverluste reduziert und die Ressourceneffizienz durch verbesserte Futtermittelverwertung erhöht. 40 % aller Betriebe nehmen freiwillig an staatlich geförderten Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen teil. Alles in allem kann deshalb auch im Umwelt-, Klima- und Tierschutz von einer positiven Entwicklung gesprochen werden. Und die Landwirte sind bereit, weitere Schritte zu gehen, sofern diese fachlich begründet und wirtschaftlich verkraftbar sind. An beiden Voraussetzungen mangelt es aber gerade in Deutschland.

Orkantief in der Nutztierhaltung

Zerrbild von Landwirtschaft in der Öffentlichkeit

Seit vielen Jahren werden Agrarthemen in der Öffentlichkeit von Gegnern einer modernen, arbeitsteiligen und technologieoffenen Landwirtschaft dominiert. Deren Geschäftsmodell ist es, anhand von ausgesuchten Negativbeispielen ein vermeintlich repräsentatives Bild der deutschen Landwirtschaft zu zeichnen, um so radikale Änderungen insgesamt zu rechtfertigen und politisch durchzusetzen. So entstandene Zerrbilder haben sich inzwischen längst, medial unterstützt, auch in den Köpfen einer immer stärker urban geprägten Gesellschaft festgesetzt. Kampfbegriffe wie industrielle Massentierhaltung, Intensivlandwirtschaft, Ackergifte, Agrarfabriken, Monokulturen, Arten- und Höfesterben entfalten ihre Wirkung und erschweren eine fachlich und sachlich geführte Diskussion um zweifellos noch vorhandene Verbesserungspotenziale in der Nutztier- und Nutzpflanzenproduktion. Gefordert wird stattdessen ein Verzicht auf chemischen Pflanzenschutz und grüne Gentechnik, eine deutlich Reduzierung der Düngung und der Viehdichte sowie eine Aufgabe der Exportorientierung und Hinwendung zur regionalen Produktion in kleineren Betriebseinheiten und engeren Kreisläufen.

Politik reagiert bislang auf diese radikalen Forderungen, auch aus Angst vor dem Wähler, mit einer Doppelstrategie. Zum einen werden Standards und Regulierungen in zahlreichen die Nutztier- und Nutzpflanzenproduktion betreffenden Rechtsgebieten verschärft, häufig auch im nationalen Alleingang und gegen fachlichen Rat, und zum anderen werden außerparlamentarische Kommissionen eingesetzt (zum Beispiel das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung bekannt als Borchert-Kommission oder die Zukunftskommission Landwirtschaft), deren

¹ In Anlehnung an den US-Bestseller „The perfect storm: A true story of men against the sea“ von Sebastian Junger, wonach verschiedene Komponenten ungünstig zusammentreffen, sich gegenseitig verschärfen und zu einer maximalen Katastrophe führen.

Arbeitsergebnisse dann Gesetzeskraft erlangen sollen. Dass die Zusammensetzung solcher Kommissionen handverlesen nach politischem Kalkül erfolgt und nicht demokratischen Auswahlprinzipien entspricht, stört offenbar niemanden mehr. Problematisch bleibt es allemal. So ist die Zukunftskommission Landwirtschaft nur zu 25 % mit Vertretern aus der Landwirtschaft besetzt. Und wenn dann zum Beispiel die Borchert-Kommission in ihrem Abschlussbericht von der „Mitte der Gesellschaft“ spricht, aus der heraus die intensive Nutztierhaltung kritisiert wird, ist zumindest Vorsicht geboten. Gesellschaftliche Präferenzen und Mehrheiten spiegeln sich im Parlament wider und in den Kaufentscheidungen der Bürger am Point-of-Sell.

Empfehlungen der Borchert-Kommission mit Fragezeichen
Trotz allgemein großer Zustimmung zu den Empfehlungen der Borchert-Kommission sind doch gerade aus Sicht der Landwirte erhebliche Zweifel angebracht, ob es für die vermeintlich „gesellschaftlich gewünschte“ Leistung eines höheren Tierwohlniveaus tatsächlich eine Gegenleistung der Gesellschaft in Form einer auskömmlichen finanziellen Honorierung wie auch einer verbesserten Akzeptanz des Sektors gibt. Die Borchert-Kommission spricht in diesem Zusammenhang von einem impliziten Gesellschaftsvertrag, wohlwissend dass die Vertragsbestandteile an vielen Stellen mit großen Unsicherheiten versehen und die Haftungsfragen völlig ungeklärt sind. Was passiert zum Beispiel, wenn die Landwirte mehr Tierwohl bereitstellen, aber weder die langfristige Finanzierung politisch sichergestellt ist, noch sich eine verbesserte gesellschaftliche Akzeptanz einstellt, weil Tierschützer immer weitergehende Forderungen an die Tierhalter richten. Landwirte hätten es dann nicht mit einem erreichbaren festen Zielbild zu tun, sondern mit von campagnestarken Tierschutzaktivisten und -lobbyisten getriebenen, immer ehrgeizigeren Zielbildern (moving targets), deren Umsetzung für viele Betriebe finanziell nicht mehr zu verkraften wäre. Planungssicherheit für Landwirte bliebe dann Utopie. Im Übrigen sind die Erfahrungen mit von Expertengremien und der Politik formulierten Leit- beziehungsweise Zielbildern für die Ausrichtung/Entwicklung der Landwirtschaft und ihrer Strukturen nicht gerade ermutigend (Mansholt-Plan, Erste Hektare). In der Regel wird die Vielfalt der allein von individuellen Unternehmern und ohne staatlichen Einfluss geschaffenen Strukturen unterschätzt. Stattdessen favorisieren marktferne Gremien eher politisch und administrativ leichter steuerbare Systeme und Strukturen. Vielfalt und Wettbewerbsfähigkeit bleiben dabei auf der Strecke.

Fraglich ist auch, ob die von der Borchert-Kommission empfohlenen und als unverzichtbar erklärten Voraussetzungen für einen erfolgreichen Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland überhaupt geschaffen werden können, nämlich die

- Verbesserung des Tierschutzes auf EU-Ebene und die Schaffung möglichst einheitlicher Rahmenbedingungen im EU-Binnenmarkt, das heißt letztlich Anhebung der EU-Standards auf das deutsche Niveau;
- rechtzeitige Anpassung der beihilferechtlichen Rahmenbedingungen auf EU-Ebene sowie des Bau- und Umweltrechts auf nationaler Ebene;
- Fortführung der Zahlung von Tierwohlprämien, auch wenn die Stufe 2 der von der Borchert-Kommission vorgeschlagenen Tierwohlkennzeichnung bereits gesetzlicher Mindeststandard ist;
- Erhöhung der Zahlungsbereitschaft von Verbraucherinnen und Verbrauchern für mehr Tierwohl.

Alle diese Voraussetzungen stehen auf wackeligen Füßen. Parallel zu den Empfehlungen der Kommission hätte deshalb die Machbarkeit dieser Vorhaben bereits sorgfältiger geprüft werden müssen.

Konstruktionsfehler der Tierwohlabgabe

Auch eine quantitative Folgenabschätzung der vorgeschlagenen Maßnahmen fehlt völlig. Hätte man diese vorgenommen, wäre vermutlich ein zentraler Konstruktionsfehler der Finanzierungsstrategie mit der Tierwohlabgabe früher aufgefallen. Die Abgabe soll als mengenbezogene Verbrauchssteuer pro Produkteinheit auf Endverbraucherebene beim Lebensmitteleinzelhandel (LEH), der Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung erhoben werden. Produktsteuern werden bekanntlich je nach Höhe der Angebots- und Nachfrageelastizitäten auf die Verbraucher- und Erzeugerpreise überwälzt. Bei offenen Handelsgrenzen und Erhebung einer Tierwohlabgabe nur in Deutschland würden die Preise für Fleisch- und Milchprodukte nach wie vor am Weltmarkt bestimmt, d.h. das Importangebot beziehungsweise die Exportnachfrage des Auslands verliefen weitgehend elastisch. Daraus ergäbe sich dann allerdings, dass die Verbrauchssteuer überwiegend auf die Anbieter (LEH u.a.) überwälzt würde, während inländische Markt- und Verbraucherpreise kaum ansteigen würden. Und es wäre davon auszugehen, dass der LEH und die Gastronomie den um den Steuerbetrag abgesenkten Angebotspreis an die Verarbeiter und Erzeuger von Fleisch- und Milchprodukten weitergeben würden, was einen inländischen Produktionsrückgang bei steigenden Importen und sinkenden Exporten zur Folge hätte. Im Ergebnis ergäben sich Einkommens- und Marktanteilsverluste für deutsche Landwirte, ohne dass ein spürbarer Lenkungseffekt in Richtung eines geringeren Verbrauchs tierischer Produkte eintreten würde. Landwirte würden dann Tierwohlprämien erhalten, die sie selbst über sinkende Erzeugerpreise und -erlöse finanziert hätten. Und wahrscheinlich fielen die Erlöseinbußen höher aus als die Tierwohlprämien, so dass Landwirte nicht nur auf den zusätzlichen Kosten für mehr Tierwohl sitzen blieben, sondern darüber hinaus noch Erlöseinbußen zu verkraften hätten.

Die Bundesregierung wäre vor diesem Hintergrund gut beraten, die geplante schnelle Einführung einer Verbrauchssteuer auf tierische Produkte noch einmal zu überdenken, es sei denn, man wäre bereit, den deutschen Markt vom EU-Binnenmarkt beziehungsweise den EU-Binnenmarkt vom Weltmarkt durch Einfuhrbeschränkungen beziehungsweise Ausfuhrerleichterungen abzuschotten. Auf EU-Ebene ist eine solche protektionistische Idee mit der von Frankreich vorgeschlagenen CO₂-Grenzsteuer bereits in der Diskussion und von der Kommissionspräsidentin aufgegriffen worden. Das hätte allerdings existenzielle Wohlfahrtsverluste und negative Beschäftigungseffekte für die gesamte deutsche und europäische Land- und Ernährungswirtschaft zur Folge, die auch von der Integration in europäische und internationale Märkte leben.

Da zurzeit weder eine sorgfältige Machbarkeitsprüfung noch eine quantitative Folgenabschätzung vorliegen, sind diese Zusammenhänge bislang wenig bis gar nicht bekannt. So hat die Gesinnungsethik mit ihrem überwiegend auf das Tierwohl begrenzten Blick leichtes Spiel gegenüber der Verantwortungsethik, die einem breiteren Blickwinkel auf die Folgen der geplanten Maßnahmen verpflichtet ist. Die große Akzeptanz der Borchert-Empfehlungen verwundert deshalb nicht wirklich. Wer ist schon gegen Tierwohl? Und wenn dann noch den Landwirten eine Kompensation ihrer Mehrkosten versprochen wird, scheint die Welt für die Gesinnungsethiker in Ordnung zu sein.

Problematische Lenkungseffekte von Tierwohlabgabe und -prämie

Die Borchert-Empfehlungen sind aber noch aus einem anderen Grund kritisch zu sehen. Folgt man den Vorschlägen, wäre für Fleisch und Fleischverarbeitungsprodukte je Kilogramm ein Steuerbetrag von 40 Eurocent, für Milch und Frischmilchpro-

dukte sowie für Eier von 2 Eurocent und für Käse, Butter und Milchpulver von 15 Eurocent fällig. Mit diesen auf die Menge bezogenen Abgaben wären allerdings erhebliche Unterschiede bei den prozentualen Preiseffekten verbunden. Geht man wie erläutert davon aus, dass die Abgaben weitgehend auf die Anbieter tierischer Produkte überwältigt werden, führt eine 40 Eurocent-Abgabe auf Geflügelfleisch zu sehr viel größeren prozentualen Preissenkungen als eine 40 Eurocent-Abgabe auf Rindfleisch. Wäre das im Sinn einer klima- und umweltpolitisch gewollten, moderaten Lenkungswirkung? Zwischen und innerhalb der genannten Produktgruppen käme es demnach zu erheblichen Preisverzerrungen für Verarbeiter und Erzeuger, was mit Sicherheit weitere Diskussionen und Korrekturwünsche auslösen würde. Vorsorglich weist die Borchert-Kommission deshalb darauf hin, dass noch zu klären wäre, wie differenziert die Steuersätze ausfallen sollten, auch im Hinblick auf die Verarbeitungsprodukte. Es bleibt aber offen, nach welchen Kriterien die produktgruppen- beziehungsweise die einzelproduktbezogenen Abgaben festgelegt werden sollen. Geht es um Klimaschutz? Dann müssten die CO₂-Fußabdrücke für alle Einzelprodukte eine Rolle spielen. Oder soll lediglich ein bestimmter Geldbetrag zur Finanzierung zusammenkommen, wobei die Belastung für alle tierischen Produkte etwa gleich groß sein sollte?

Will man die innere Struktur der Preise für tierische Produkte nicht oder möglichst wenig verzerren, wäre entweder eine prozentual einheitliche Tierwohlabgabe, die die Kommission ablehnt, oder eine viel tiefer differenzierte, mengenbezogene Abgabe auf Einzelprodukte notwendig. Man mag sich gar nicht vorstellen, wie dann eine solche von verteilungs- und umweltpolitischen Lenkungsabsichten überlagerte Festlegung von Tierwohlabgaben durch Experten und Politiker ausgehen würde. Eine ähnliche Problematik planwirtschaftlicher Detailsteuerung würde sich zum einen bei der von der Kommission vorgeschlagen sozialpolitischen Flankierung und zum anderen bei der Festlegung der Tierwohlprämie für die einzelnen Tierhalter ergeben.

Hinsichtlich einkommensschwächerer Haushalte schlägt die Kommission beispielsweise eine Anhebung der Hartz-IV-Sätze, eine Absenkung der Einkommensteuer oder pauschale Transfers vor. Der Konsum tierischer Produkte ist allerdings selbst innerhalb der Gruppe der einkommensschwächeren Haushalte höchst unterschiedlich, so dass es infolge der Entlastungsmaßnahmen zu Unter- und Überkompensationen kommen würde. Außerdem wäre zu erwarten, dass sich noch ganz andere Akteure (zum Beispiel Sozialverbände, Gewerkschaften, Parteien, NGOs) mit weitergehenden Umverteilungsabsichten in die Diskussion einmischen würden. Erfahrungsgemäß ergibt sich nach solchen Diskussionen ein Sammelsurium an Einzelmaßnahmen, das keiner sinnvollen Verteilungsnorm mehr entspricht und auch keine exakte Kompensation der Mehrausgaben erlaubt.

Ein ähnliches Schicksal wäre wohl auch der Tierwohlprämie für Nutztierhalter beschieden, über deren konkrete Ausgestaltung sich die Borchert-Kommission ausschweigt. Gedacht ist lediglich an eine 80- bis 90-prozentige Kompensation für die höheren Kosten tieregerechterer Haltungsverfahren, ohne auf Details einzugehen. Zu befürchten ist, dass auch hierbei wieder verteilungspolitische Elemente eine Rolle spielen, indem Betriebe mit kleineren Tierbestandsgrößen zu Lasten größerer Betriebe bei der Prämienvergabe bevorzugt werden.

Sowohl die Aufbringung und die Verwendung der finanziellen Mittel zur Verbesserung der Tierwohls als auch die geplante soziale Flankierung für einkommensschwächere Haushalte ist daher mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, die Zweifel an der

Effektivität und Effizienz der vorgeschlagenen Maßnahmen aufkommen lassen. Zu erwarten wäre zudem neben den eigentlichen Mehrkosten für höhere Tierwohlstandards ein erheblicher Anstieg des Verwaltungs- und Kontrollaufwands in Betrieben und Behörden. Insbesondere bei einem deutschen Alleingang wäre deshalb die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Land- und Ernährungswirtschaft auf europäischen und internationalen Märkten ernsthaft gefährdet.

Der gelenkte Verbraucher als „Blanker Hans“

Die Eskalationsspirale staatlicher Planwirtschaft und Lenkung würde sich noch weiter drehen, wenn die jüngsten Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zur „Politik für eine nachhaltigere Ernährung“ in die Praxis umgesetzt würden. Der Beirat hält Familie und Individuen für überfordert, in der herrschenden Ernährungsumgebung (zum Beispiel hohe Werbeausgaben für ungesunde Lebensmittel)² die richtige Wahl beim Nahrungsmittelkonsum zu treffen. Er fordert deshalb eine faire Ernährungsumgebung mit deutlich mehr und eingriffstintensiveren Instrumenten wie beispielsweise Lenkungssteuern. Gedacht ist an eine

- Abschaffung der Mehrwertsteuerreduzierung für tierische Produkte;
- Mehrwertsteuersenkung für Obst, Gemüse und Hülsenfrüchte;
- Verbrauchssteuer auf zuckerhaltige Getränke;
- längerfristig zu erhebende Nachhaltigkeitssteuer auf alle Lebensmittel.

So sollen Preisanreize für eine gestündere, sozial-, umwelt- und tierwohlverträglichere Auswahl von Nahrungsmitteln gesetzt werden. Wie man dabei widerspruchsfrei Preise so steuern will, dass gleichzeitig die vom Beirat so bezeichneten „Big Four“ Gesundheit, Soziales, Umwelt und Tierwohl berücksichtigt werden, bleibt allerdings ein Rätsel. Die frühere Gemeinsame Agrarpolitik der EU ist mit der politischen Preissetzung bereits bei nur einem Ziel gescheitert, nämlich beim Einkommensziel. Überwälzungs- und Substitutionsvorgänge haben die Einkommenswirksamkeit der Preispolitik für die Landwirte neutralisiert und teilweise unerwünschte Verteilungseffekte generiert (zum Beispiel Vorteile für Verpächter und Grundbesitzer). Als Lehre daraus ist festzuhalten, dass Gesundheit, Soziales, Umwelt und Tierwohl sehr viel direkter anzusteuern wären als über den Preismechanismus. Effizienz und Effektivität der Maßnahmen bleiben sonst auf der Strecke.

Das überrascht aber auch nicht weiter, weil der WBAE bei seiner Definition von nachhaltiger Ernährung die Wirtschaft ausblendet. Eine gesunde, wettbewerbsfähige heimische Land- und Ernährungswirtschaft ist allerdings Voraussetzung für eine nachhaltigere Ernährung. Immerhin gesteht der WBAE zu, dass eine Veränderung von Ernährungsstilen und eine stärkere Berücksichtigung des Tierwohls den Landwirten hohe Anpassungslasten abverlangen und erhebliche soziale und ökonomische Herausforderungen darstellen würden, die von der Politik begleitet werden müssten. Wobei man wieder bei den problematischen Borchert-Empfehlungen zur Tierwohlprämie, Tierwohlabgabe und ihrer sozialen Flankierung wäre.

² Es stellt sich dabei die Frage, ob es überhaupt ungesunde Lebensmittel als solche gibt. Ist es nicht vielmehr die Ernährung insgesamt, die als gesund beziehungsweise ungesund zu bezeichnen wäre?

Es fällt darüber hinaus auf, dass der WBAE in seinem Gutachten mehrfach von Marktversagen spricht und somit seine Vorschläge für häufigere und tiefere Eingriffe in das Konsumverhalten rechtfertigt. Er setzt damit offensichtlich großes Vertrauen in die Weisheit und Weitsicht von Politikern, die dann auf Empfehlungen genehmer Expertengremien zum vermeintlichen Wohl der Verbraucher an den Preisschrauben sprich Lenkungssteuern drehen. Die Gefahr des Politikversagens wird dabei offensichtlich geringgeschätzt, obwohl die Erfahrung auf verschiedenen Politikfeldern doch eher zur Vorsicht mahnt. Einer solchen paternalistischen Ernährungspolitik, die zudem bei der Verfolgung von Nachhaltigkeit die wirtschaftliche Komponente ausblendet, ist mit großer Skepsis zu begegnen. Gerade für die eingriffstiefen Maßnahmen wie Lenkungssteuern wäre deshalb auch hier dringend eine quantitative Folgenabschätzung für die Land- und Ernährungswirtschaft notwendig.

Gegenwind aus Brüssel

Grüner Generalangriff auf die Landwirtschaft

Nicht viel weniger bedrohlich für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft sind die Signale aus Brüssel. Im Rahmen des „European Green Deal“, der Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent machen möchte, verfolgen die Farm-to-Fork- und die Biodiversitäts-Strategie der EU-Kommission folgende Ziele bis 2030:

- Reduzierung des Einsatzes und der Schadenswirkung chemischer Pflanzenschutzmittel um 50 %;
- Reduzierung des Düngemittleinsatzes um mindestens 20 %;
- Reduzierung des Antibiotikaeinsatzes um 50 %;
- Erhöhung des Anteils des Ökolandbaues von derzeit 8 % auf 25 %;
- Einrichtung von artenreichen Landschaftselementen auf mindestens 10 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche;
- Ausweisung von Schutzzonen auf mindestens 30 % der Landgebiete Europas.

Derart weitreichende, klima- und umweltpolitisch motivierte Eingriffe gehen mit großer Wahrscheinlichkeit zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft. Produktions- und Marktanteile gehen dann an internationale Konkurrenten verloren. Der Präsident des Deutschen Bauernverbands spricht von einem Generalangriff auf die europäische Landwirtschaft. Schließlich garantiert eine Reduzierung der Umwelt- und Klimafußabdrücke in der EU bei offenen Handelsgrenzen auch keine Reduzierung der globalen Fußabdrücke. Produktionsverlagerungen an emissionsintensivere Standorte außerhalb der EU (carbon leakage effect) verschlechtern die globalen Umwelt- und Klimabilanzen und können auch dem Tierwohl schaden.

Schützt man dagegen die heimischen Produzenten mit höheren Abgaben auf Importe (zum Beispiel mit einer CO₂-Grenzsteuer) gibt es allenfalls kurzfristig eine Entlastung, wie die Trump'sche Importzollpolitik zeigt. Zum einen steigen die Kosten der heimischen Exportproduktion durch höhere Preise für importierte Vorleistungsgüter (zum Beispiel Sojafuttermittel bei der Produktion und beim Export von Fleisch- und Milchprodukten), und zum anderen ist mit Retorsionszöllen der Handelspartner zu rechnen, insbesondere wenn die EU ihr industriepolitisch motiviertes Konzept einer strategischen Autonomie auch auf die Agrar- und Ernährungsbranche anwenden sollte. Im Übrigen sind solche Importabgaben zum Ausgleich höherer Sozial- und Umweltstandards derzeit (noch) nicht WTO-konform. Immerhin ist die EU-Kommission ehrlich genug festzuhalten, dass „it

also clear that we cannot make a change unless we take the rest of the world with us“. Und das erscheint derzeit eher unwahrscheinlich. Statt strikter Mengenvorgaben zur Begrenzung existenzieller Betriebsmittel und Produktionsfaktoren beim Pflanzenschutz, der Pflanzenernährung, beim Flächeneinsatz und der Tiergesundheit sollte Brüssel deshalb mehr auf neue Kooperationsmodelle und Märkte beziehungsweise Auktionen für Umweltleistungen setzen sowie die Innovationspotenziale durch Unterstützung technologischer Fortschritte ausschöpfen. Vor allem sind innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, indem EU-einheitliche Regeln geschaffen werden.

Viel Spielraum für nationale Alleingänge

Leider scheint die Kommission mit der neuen GAP einen anderen Weg gehen zu wollen. Geplant sind größere nationale Spielräume bei der Entwicklung von Strategieplänen für die Agrar- und Umweltpolitik. Die Sorgen der deutschen Landwirte sind vor diesem Hintergrund nicht ganz unberechtigt. Zahlreiche Beispiele belegen die kostentreibenden Alleingänge der deutschen Politik, die sich laut einer HFFA-Studie in Mehrkosten gegenüber Wettbewerbern in Höhe von 246 Euro je Hektar niederschlagen. Bei solchen Größenordnungen mag man sich auf die sogenannten First-Mover-Benefits einer grüneren Agrarpolitik nicht wirklich verlassen, die von einer zukünftig höheren Zahlungsbereitschaft für umwelt- und sozialverträglichere Produkte ausgehen. Erfahrungen am Point-of-Sell lassen für die übergroße Mehrheit der Verbraucher anderes vermuten.

Besondere Nachteile für deutsche Landwirte im EU-Kontext ergeben sich derzeit und in naher Zukunft vor allem durch

- verschärfte Auflagen bei der Düngung in sogenannten roten Gebieten der neuen Düngeverordnung, die offensichtlich zu großzügig bemessen wurden und auch Gebiete mit geringen Nitratbelastungen erfasst haben;
- die geplante Novelle der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft mit Nachrüstungsspflichten für Bestandsbetriebe und Vorschriften zur Abluftreinigung beim Neubau größerer Stallanlagen;
- Verzögerungen bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln;
- Notfallzulassungen für Neonikotinoide in 13 von 19 EU-Ländern mit Rübenanbau, was in Deutschland bislang nicht möglich ist;
- Anwendung gekoppelter und damit produktionswirksamer Direktzahlungen für ausgewählte Agrarprodukte in anderen EU-Ländern, während in Deutschland alle Direktzahlungen entkoppelt sind;
- die Umsetzung des Aktionsprogramms Insektenschutz mit nochmals verschärften Auflagen für den chemischen Pflanzenschutz;
- die Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung für eine Nutztierhaltungsverordnung mit kostentreibenden Auflagen.

Und sollte das deutsche Lieferkettengesetz in der vom Arbeitsminister Heil vorgelegten Form beschlossen werden, sind auch für die Land- und Ernährungswirtschaft weitere Einschränkungen zu erwarten.

Das betrifft vor allem Futtermittelimporte aus Südamerika und Obst- und Gemüseimporte aus verschiedenen Entwicklungs- und Transformationsländern. Bei Verstößen von Lieferanten und deren Subunternehmen gegen Menschenrechte sowie gegen soziale und ökologische Mindeststandards sollen die deutschen Unternehmen haften. Es ist abzusehen, dass solche Auflagen die Importgeschäfte nicht nur verteuern, sondern vermutlich auch ein-

schränken. In jedem Fall geht das zu Lasten der Lieferländer, deren Vorteil auf globalen Märkten gerade in der kostengünstigen Produktion liegt. Zwingt man sie bei ihrem derzeitigen Entwicklungsstand zur Einhaltung ehrgeiziger westlicher Standards, geht dieser Vorteil verloren, indem man den zweiten vor dem ersten Schritt geht. Zur Erinnerung: Auch in westlichen Industrieländern sind Menschenrechte erst ab einem gewissen Entwicklungsstand geachtet sowie soziale und ökologische Mindeststandards in der Produktion umgesetzt worden. Das sollte man auch den ärmeren Ländern zugestehen. Ansonsten führen wegbrechende Exportgeschäfte zu einem ernsthaften Entwicklungshemmnis, das zu weniger Einkommen und Beschäftigung und zu mehr Hunger und Armut führen kann. Im Extrem wird Kinderarbeit durch Kinderprostitution ersetzt und die menschenrechtliche Situation wird nicht besser, sondern schlechter. Das sollten Befürworter des Lieferkettengesetzes bedenken, wenn sie fordern: „Es kann nicht sein, dass Lebensmittel - wo auch immer - auf Kosten der Menschen, der Tiere und der Umwelt erzeugt werden“. Es gilt schließlich im Sinn der Verantwortungsethik, auch die möglichen Folgen des Lieferkettengesetzes zu bedenken, und zwar nicht nur für die armen Länder selbst. Auch Deutschland als starke Handelsnation könnte negativ betroffen sein, indem Lieferanten aus Entwicklungs- und Transformationsländern zunehmend Geschäfte mit chinesischen Unternehmen abschließen, die es bekanntlich mit den Menschenrechten sowie den Umwelt- und Sozialstandards nicht so genau nehmen.

Direktzahlungen als Tummelplatz für Überregulierung

Schließlich ist nach der heftigen Kritik von Umweltverbänden an den aktuellen Beschlüssen des Agrarministerrats und des EU-Parlaments zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu erwarten, dass nicht nur auf EU-Ebene, sondern gerade auch in Deutschland noch Verschärfungen der Auflagen vorgenommen werden. Insbesondere die flächenbezogenen Direktzahlungen stehen in der Kritik. Einmal mehr wird gefordert, öffentliche Gelder nur noch für öffentliche Leistungen zu zahlen. Dabei wird übersehen, dass dieser Forderung schon lange Rechnung getragen wird. Bereits seit 2005 sind die EU-Direktzahlungen mit 13 Einzelvorschriften an Auflagen (Cross-Compliance) in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz sowie an den Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzfläche in gutem Bewirtschaftungs- und Umweltzustand gebunden. Mit Einführung der Greeningprämie (das heißt Erhalt von Dauergrünland, Bereitstellung von Ökologischen Vorrangflächen, Fruchtartenvielfalt) in Höhe von 30 % der Direktzahlungen ist seit 2013 ein weiteres Element hinzugefügt worden, den gesellschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden. Und nach der Reform der GAP (2021-2027) soll für die gesamte Basisprämie eine „erweiterte Konditionalität“ gelten, die sowohl die Greening-Auflagen als auch die um zusätzliche Standards erweiterten Cross-Compliance-Vorschriften umfasst. Schließlich sollen je nach Reformbeschluss im Trilog Prämien für sogenannte Eco-Scheme-Maßnahmen in Höhe von 20 % bis 30 % der Direktzahlungen verpflichtend von den Mitgliedstaaten angeboten werden, die von Landwirten freiwillig für einjährige, über die erweiterte Konditionalität hinausgehende umwelt- und klimawirksame Vorhaben in Anspruch genommen werden können.

Vor diesem Hintergrund abwertend von „Green Washing“ der Direktzahlungen zu sprechen, ruft bei den betroffenen Landwirten nur noch Kopfschütteln hervor. Seit 2005, spätestens aber seit 2013 werden öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen verwendet, die verpflichtend in den Cross-Compliance- und Greening-Auflagen der Direktzahlungen verankert sind. Jetzt so zu tun, als würden Umwelt-, Klima- und Tierschutzanliegen erst mit der Einführung der Eco-Schemes Berücksichtigung finden, ist irreführend und unrealistisch.

Aktuell wird auch wieder intensiver über die seinerzeit vom Deutschen Verband für Landwirtschaftspflege (DVL) vorgeschlagene Gemeinwohlprämie diskutiert. Sie sieht vor, Landwirte für freiwillige Leistungen in den Bereichen Biodiversitäts-, Klima- und Gewässerschutz mit einem in Geld bewerteten Punktesystem zu entlohnen, ihnen also aktiv einen neuen Betriebszweig zu eröffnen. Die zentrale Frage dabei wäre allerdings, ob die Gemeinwohlprämie die bisherigen Direktzahlungen ersetzen oder lediglich ergänzen sollte. Bei einem vollständigen Ersatz müsste dann aber geprüft werden, ob nicht weitere Gemeinwohleleistungen der Landwirtschaft, wie zum Beispiel die Ernährungssicherung, in Rechnung zu stellen wären. Und was wäre mit den bisherigen Begründungen für EU-Direktzahlungen bezüglich Einkommenssicherung, Ausgleich für höhere Standards und Risikoausgleich? Nach einschlägigen Berechnungen Kieler Agrarökonomen kämen nämlich hauptsächlich Gemischtbetriebe, Betriebe mit extensiven Bewirtschaftungssystemen und Ökobetriebe in den Genuss der Gemeinwohlprämie als Mitnahmeeffekt. Hoch spezialisierte und intensiv wirtschaftende konventionelle Betriebe würden dagegen weitgehend leer ausgehen.

Ergänzt man dagegen die EU-Direktzahlungen um eine Gemeinwohlprämie, was wohl die wahrscheinlichere Variante ist, wäre vor allem zu prüfen, wie diese mit den bisher etablierten Maßnahmen/Auflagen zusammenpasst. Zu befürchten wäre eine endlose Diskussion um Mindestanteile und Obergrenzen für die Gemeinwohleleistungen sowie um den in Euro definierten Punktwert der Gemeinwohlprämie im Kontext zur Höhe der traditionellen Direktzahlungen. Und auch wenn Experten hierzu konsistente und überzeugende Vorschläge parat hätten, sind solche Diskussions- und Entscheidungsprozesse erfahrungsgemäß von verteilungspolitisch und ideologisch geprägten Motiven überlagert. Im Ergebnis sind dann noch kompliziertere Regeln zu Lasten von Landwirten und Verwaltung zu erwarten als sie jetzt schon bestehen.

Weniger wäre deshalb mehr. Vieles spricht eher für eine pauschale Abgeltung der zahlreichen Sonderwünsche an die Direktzahlungen in der Ersten Säule statt einer weiteren Ausdifferenzierung. So könnte man Transaktions-, Verwaltungs- und Kontrollkosten einsparen und eine unergiebigere politische Diskussion darüber vermeiden, wie man Direktzahlungen gleichzeitig mit Blick auf Gemeinwohl, Tierwohl, Klimaschutz, Nachhaltigkeit, Fairness und Gerechtigkeit zukünftig ausgestalten müsste. Das wäre eine Suche nach der eierlegenden Wollmilchsau. So gesehen wären die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Eco-Schemes eigentlich entbehrlich, zumal Cross-Compliance-Vorschriften, Greening-Auflagen und die erweiterten Konditionalitäten der Forderung „öffentliches Geld nur für öffentliche Leistungen“ bereits gerecht werden. Und Spezialwünsche lassen sich im Übrigen sehr viel besser und zielgenauer über die Fördermaßnahmen der Zweiten Säule der GAP realisieren. Leider traut sich niemand mehr zu sagen, dass die Direktzahlungen vor allem auch eine Einkommenssicherungsfunktion für die Landwirtschaft besitzen. Immerhin machten sie im Wirtschaftsjahr 2018/19 ca. die Hälfte des Unternehmensgewinns von Haupterwerbsbetrieben aus. Von der ursprünglichen Begründung als Kompensation für den reformbedingten Preisbruch Anfang der 90er Jahre haben sich die Direktzahlungen inzwischen aber zweifellos zu einem Besitzstand für die Landwirte entwickelt. Auch wenn es gute Gründe gibt, diesen Besitzstand in Frage zu stellen und schrittweise abzubauen, hat er doch zumindest einen ebenso langen Vertrauensschutz verdient, wie er beim Kohleausstieg vereinbart worden ist. Und letztlich bleibt dann noch die Frage für Ökonomen und Politiker, ob einkommenssichernde Transfers an einen systemrelevanten Sektor nicht

auch dem Gemeinwohl dienen können, insbesondere im Umfeld von global durch Marktmacht und staatswirtschaftliche Einflüsse verzerrte Märkte.

Landwirtschaft vom Winde verweht?

Lässt man alle diese Aussagen Revue passieren, kommt man aus Sicht der Landwirte zu dem eindeutigen Schluss, dass im Namen von Umwelt-, Klima- und Tierschutz

- zu viel auf einmal verlangt wird;
- zu schnelle Anpassungen erwartet werden;
- zu einseitig oft im nationalen Alleingang gehandelt wird;
- zu marktferne Instrumente zum Einsatz kommen.

Geht man diesen Weg weiter, sind große Teile der deutschen Landwirtschaft in ihrer Existenz bedroht. Dabei braucht man doch die Landwirte nicht nur zur Ernährungssicherung als einer Schlüsselfunktion für die Gesellschaft, sondern gerade auch für die Belange des Umwelt-, Klima- und Tierschutzes. Immerhin bewirtschaften sie 50 % der Landfläche Deutschlands. Wer sollte sonst diese Aufgaben übernehmen. Wandert die Produktion ins EU-Ausland oder sogar in Nicht-EU-Länder ab, sind die genannten Schutzgüter nicht unbedingt in besseren Händen.

Es kommt also im Sinn der Nachhaltigkeit maßgeblich darauf an, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft zu erhalten. Dann sind Landwirte auch in der Lage und bereit, mehr für Umwelt-, Klima- und Tierschutz zu tun. Am Willen dazu mangelt es nicht. Die Politik für diese Schutzgüter sollte allerdings mit sehr viel mehr Augenmaß betrieben werden und nicht überreagieren. Auch um Chancen einer Korrektur wahren zu können, sind allzu drastische Eingriffe und Wendemanöver in der Agrar- und Ernährungspolitik zu vermeiden. Weiche marktnahe Eingriffe, ausreichende Übergangsfristen und gegebenenfalls angemessene Kompensationszahlungen sind zu bevorzugen. Dahinter steht das wirtschaftspolitische Konzept des Piecemeal Social Engineering, wonach eine Reformpolitik der kleinen lernenden Schritte abrupten Änderungen beziehungsweise Revolutionen von sozialen Systemen vorzuziehen ist. Alle Standardsetzungen, Verbote und Lenkungsmaßnahmen sollten vor diesem Hintergrund Gegenstand einer sorgfältigen quantitativen Folgenabschätzung im Sinn einer Nutzen-Kosten-Analyse sein. Das gilt insbesondere für die Vorschläge der Borchert-Kommission und die Empfehlungen des WBAE zur Politik für eine nachhaltigere Ernährung sowie für die geplanten Maßnahmen der GAP-Reform und des Green Deal der EU-Kommission. Dabei sind nicht nur die sektorinternen Effekte zu erfassen, sondern alle sektor- und länderübergreifenden Rückkopplungen und Anpassungsvorgänge in Produktion, Konsum und Handel sind zu berücksichtigen.

Gerade beim Klimaschutz als globales und sektorübergreifendes Phänomen macht es nämlich beispielsweise keinen Sinn, singular nur die Rückführung der Nutztierproduktion oder einen Fleischverzicht der Verbraucher zu fordern, ohne zu wissen, ob die freiwerdenden Produktionsfaktoren beziehungsweise Haus-

haltungsmittel an anderen Stellen im Inland oder Ausland nicht viel mehr CO₂-Emissionen verursachen beziehungsweise ob nicht CO₂-Einsparmaßnahmen in anderen Sektoren sehr viel geringere CO₂-Vermeidungskosten verursachen. Statt mit sektoralem Klein-Klein in der Agrar- und Ernährungspolitik Klimaschutz zu betreiben, sollte Politik endlich die Vorschläge der Fünf Weisen ernst nehmen, und das erfolgreich erprobte Konzept des EU-Emissionshandels auf möglichst viele weitere Sektoren übertragen und dabei auf ad-hoc Preiseingriffe verzichten. Es reicht nämlich aus, die höchstzulässige CO₂-Emissionsmenge festzulegen. Der Preis bildet sich dann von allein und lenkt die CO₂-Einsparaktivitäten an Stellen mit den geringsten Vermeidungskosten. In der Branche gibt es bereits erste Überlegungen für diesen Richtungswechsel. So mahnt der DLG-Präsident Hubertus Paetow die Nutzung marktpolitischer Instrumente in der Klimapolitik an, zum Beispiel die Einbeziehung der Landwirtschaft in den europäischen Emissionshandel. Voraussetzung dafür sei aber laut Paetow eine präzise Bilanzierung auf Betriebsebene statt pauschaler Berechnungsvorschriften. So könne die Landwirtschaft einen entscheidenden Beitrag zur Bekämpfung der globalen Erwärmung leisten.

Um den aktuell perfekten Sturm mit seiner zerstörerischen, existenzbedrohenden Wirkung zu überstehen, wäre aus Sicht der Landwirtschaft deshalb

- etwas mehr Verständnis einer immer stärker urban geprägten Gesellschaft für die Belange und Existenzsorgen der Landwirte und ihrer Familien notwendig;
- wieder etwas mehr Vertrauen in marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen und Kooperationsformen statt staatlicher Lenkung durch Auflagen, Verbote und direkte Markteingriffe hilfreich;
- die Rückbesinnung auf die unbestreitbaren Vorteile von Arbeitsteilung und offenen Märkten für Einkommen und Beschäftigung im gesamten Agribusiness empfehlenswert statt Abschottung und reiner Selbstversorgung, irreführend oft als Ernährungssouveränität bezeichnet;
- die Abneigung der Gesellschaft gegenüber technologischen Fortschritten und Innovationen im Agrar- und Ernährungsbereich zu überwinden;
- auch die moderne konventionelle Landbewirtschaftung als effizienter und effektiver Weg zur Umsetzung von Nachhaltigkeit zu akzeptieren. Der Ökolandbau hat trotz seiner Verdienste dabei keinen Alleinvertretungsanspruch.

Nimmt man die Landwirte auf diese Weise mit in eine grünere Zukunft, ohne ihre wirtschaftlichen Grundlagen zu zerstören, bleibt die Ernährungssicherung als zentrale Schlüsselfunktion des Sektors erhalten, und zwar nicht nur für die heimische Bevölkerung. Bei klimabedingt schwierigeren Agrarverhältnissen in vielen Entwicklungsländern kommt der deutschen und europäischen Landwirtschaft mit besten Standortvoraussetzungen nämlich auch eine weltbürgerliche Verantwortung bei der Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung zu.