

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Landwirtschaft

*Uta Ruge*

DIE WELT IN DEN DÖRFERN  
UND DIE DÖRFER IN UNS

*Frank Uekötter*

KURZE GESCHICHTE  
DER LANDWIRTSCHAFT  
IN DEUTSCHLAND

*Peter H. Feindt*

WARUM WANDEL  
IN DER AGRARPOLITIK  
SO SCHWIERIG IST

*Rolf G. Heinze*

BAUERNPROTESTE:  
SEISMOGRAFIEN FÜR  
TRANSFORMATIONSPROBLEME

*Kiran Klaus Patel*

MOTOR UND SPALTPILZ:  
AGRARPOLITIK IN  
DER GESCHICHTE  
DER EUROPÄISCHEN  
INTEGRATION

*Stephan von Cramon-Taubadel ·  
Sebastian Lakner · Carsten Holst*

AKTUELLE BAUSTELLEN  
DER GEMEINSAMEN  
AGRARPOLITIK DER  
EUROPÄISCHEN UNION

*Achim Spiller · Sarah Iweala*

IST BIO DIE ZUKUNFT? POLITIK  
FÜR EINE NACHHALTIGERE  
LANDWIRTSCHAFT

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Landwirtschaft

## APuZ 15–17/2022

**UTA RUGE**

**DIE WELT IN DEN DÖRFERN  
UND DIE DÖRFER IN UNS**

Wie die Landwirtschaft hat sich auch das Leben auf dem Land grundlegend verändert. Am Beispiel einer Familie und zweier Dörfer in Ost und West werden 100 Jahre landwirtschaftlicher und dörflicher Geschichte skizziert und in Beziehung zur Gegenwart gesetzt.

**Seite 04–08**

**FRANK UEKÖTTER**

**KURZE GESCHICHTE DER LANDWIRTSCHAFT  
IN DEUTSCHLAND**

Über der Landwirtschaft lagert ein dichtes Netz aus politischen Verpflichtungen, sozialen Erwartungen und ökonomischen Regeln, in dem Träume vom freien Unternehmertum rasch verblasen. Der Blick in die Geschichte hilft, die heutigen Pfadabhängigkeiten besser zu verstehen.

**Seite 09–14**

**PETER H. FEINDT**

**WARUM WANDEL IN DER AGRARPOLITIK  
SO SCHWIERIG IST**

Die deutsche Landwirtschaftspolitik ist fest eingebunden in ein komplexes Mehrebenensystem zwischen Bund, Ländern und EU. Dies führt zu langwierigen Entscheidungsfindungsprozessen und erschwert die Weiterentwicklung von überholten agrarpolitischen Paradigmen.

**Seite 15–20**

**ROLF G. HEINZE**

**BAUERNPROTESTE: SEISMOGRAFIEN  
FÜR TRANSFORMATIONSPROBLEME**

In den vergangenen Jahren haben Bäuerinnen und Bauern mit spektakulären Protestaktionen wie Sternfahrten mit Traktoren und Blockaden einige Aufmerksamkeit erregt. Was sind die Gründe für ihre Unzufriedenheit, und wo lassen sich die Protestierenden politisch verorten?

**Seite 21–26**

**KIRAN KLAUS PATEL**

**MOTOR UND SPALTPILZ:  
AGRARPOLITIK IN DER GESCHICHTE  
DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION**

Die Gemeinsame Landwirtschaftspolitik war über mehrere Jahrzehnte nicht nur das strittigste, aufwendigste und kostspieligste Projekt im vereinten Europa, sondern auch Motor für weiteren Zusammenschluss. Zugleich produzierte sie aber auch neue Konflikte und Trennlinien.

**Seite 27–32**

**STEPHAN VON CRAMON-TAUBADEL ·  
SEBASTIAN LAKNER · CARSTEN HOLST**

**AKTUELLE BAUSTELLEN DER GEMEINSAMEN  
AGRARPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION**  
Manch populärer Reformvorschlag für die EU-Agrarpolitik erweist sich bei wissenschaftlicher Betrachtung als kaum realisierbar. Das zeigen etwa die drei Beispiele des Strukturwandels, der Subventionspolitik und des Zusammenhangs von Betriebsgröße und Umweltschutz.

**Seite 33–38**

**ACHIM SPILLER · SARAH IWEALA**

**IST BIO DIE ZUKUNFT? POLITIK FÜR EINE  
NACHHALTIGERE LANDWIRTSCHAFT**

Die Förderung der ökologischen Landwirtschaft ist eine zentrale Säule der Nachhaltigkeitspolitik. Doch ist der Beitrag des Ökolandbaus zur Nachhaltigkeit keineswegs unumstritten. Welche Stärken und Schwächen hat „bio“, und welche begleitenden Instrumente sind notwendig?

**Seite 39–46**

# EDITORIAL

Landwirtschaft war stets mehr als nur agrarisches Unternehmertum. Sie hat über Jahrhunderte Kulturlandschaften und Gesellschaften geprägt. In den zurückliegenden Jahrzehnten hat der Agrarsektor einen tiefgreifenden Strukturwandel durchlebt: Gab es 1950 in der Bundesrepublik noch 1,6 Millionen landwirtschaftliche Betriebe, sind es heute nicht einmal mehr 300 000; entsprechend ist auch die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten massiv zurückgegangen. Im selben Zeitraum ist die durchschnittliche Betriebsgröße, gemessen an der bewirtschafteten Fläche, stark gewachsen, und der technologische Fortschritt hat enorme Produktivitätssteigerungen ermöglicht.

Was der Gesellschaft insgesamt Ernährungssicherheit und Prosperität brachte, schlug sich im ländlichen Raum vielfach als „Höfesterben“ und im Verlust gewachsener dörflicher Lebensweisen nieder. Auch zeigen sich die negativen ökologischen Auswirkungen der intensiven Landnutzung immer deutlicher. So sehen sich Landwirtinnen und Landwirte heute nicht nur mit einem Verlust an Einfluss und Wertschätzung für ihre Branche konfrontiert, sondern zugleich mit gewachsenen Ansprüchen: Landwirtschaftliche Erzeugnisse sollen für alle ausreichend und preiswert sein, aber auch ökologisch nachhaltig und ethisch einwandfrei produziert. Gleichzeitig ist es vielen Bäuerinnen und Bauern kaum mehr möglich, ihre Höfe ohne Subventionen profitabel zu bewirtschaften.

Die 2020 von der Bundesregierung eingesetzte „Zukunftskommission Landwirtschaft“ hat die erforderliche Transformation hin zu mehr Umwelt- und Klimaverträglichkeit in ihrem Abschlussbericht 2021 als „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ bezeichnet, mit der die landwirtschaftlichen Betriebe nicht allein gelassen werden dürften. Unter anderem sei die Agrar- und Ernährungspolitik auf nationaler und europäischer Ebene gefordert, entsprechende Anreize zu setzen. Aber auch die Verbraucherinnen und Verbraucher können durch Konsumentscheidungen für weniger tierische Produkte einen Beitrag leisten.

*Johannes Piepenbrink*

## ESSAY

# DIE WELT IN DEN DÖRFERN UND DIE DÖRFER IN UNS

*Uta Ruge*

Meine Großmütter wuchsen an der Ostseeküste auf. Sie waren keine Bauernmädchen, doch die Männer, in die sie sich verliebten, hatten Landwirtschaft gelernt und erbten die Höfe ihrer Väter. Die Väter der beiden jungen Frauen waren dagegen bei der Kaiserlichen Marine zur See gefahren und hatten nach ihrem Dienst auf den Weltmeeren sichere Posten als Marinebeamte auf Rügen bekommen. Der eine wurde zum Lotsen der Postschiffe zwischen Ystad und Stralsund, der andere Chef des Leuchtturms und der Schiffsrettungs- und meteorologischen Station auf Kap Arkona. Marie, die Tochter des Leuchtturmchefs, heiratete den tuberkulosekranken Bauern Otto, der einen einsam gelegenen Hof südlich vom Kap am Nobbiner Hochufer besaß. Die Lotsentochter Friede wurde sich einig mit Waldemar, einem gut ausgebildeten Landwirt aus Breege, einem nahe der Lotsenstation gelegenen Dorf. Friede und Marie mussten sich in die Rolle der Bauersfrauen erst hineinfinden. Ihre vier, respektive drei Kinder wuchsen auf mit mütterlichen Erzählungen von der Seefahrt und dem väterlichen Wissen vom Ackerbau, nur eine der vielen besonderen Mischungen aus Welt und Dorf.

In unseren Köpfen leben Dörfer meist nur als Orte der Vergangenheit. Und sie sind von eher simpler Art, großväterlich-patriarchale Lebenswelten voller Menschen, Tiere und Geschichten, wo alles einen Vornamen hat, vor allem Kühe und Pferde.

Die real existierenden Dörfer liegen für die meisten von uns in jenen Landschaften, durch die wir mit Zug oder Auto hindurchfahren. Von ferne zeigen Kirchtürme sie an, eine Schule und einen Kindergarten aber gibt es, sieht man näher hin, nur noch in jeder vierten oder fünften Ortschaft. Noch weiter entfernt sind Rat- und Krankenhäuser, manchmal fast 100 Kilometer weit. Ladengeschäfte für die Dinge des täglichen Bedarfs liegen fast nie mehr in Fuß- oder Fahrradnähe, sondern erst in 10 oder 15 Kilometer entfernten Marktflecken. In denen gibt es dann auch Arztpraxen und Apotheken, Physiothe-

rapeuten, Optikerinnen und eine Reinigung – wenn man Glück hat, sogar eine Poststation im Supermarkt. In den Dörfern stehen Autos für die täglichen Wege bereit, die man fahren muss, wenn man auf dem Land lebt. Große Bau- und Möbelmärkte samt Zentrallager dieser oder jener Auslieferung sind zwischen den Dörfern aufs freie Feld gebaut, wo sie, wie wir aus den Zugfenstern sehen können, gänzlich unverbunden mit der Landschaft stehen, um sie herum riesige, asphaltierte Parkplätze. Selbst die Dörfer haben keine so enge Verbindung mehr mit dem Land. Denn die wenigen Landwirte, die es noch gibt, haben ihre Höfe selten noch im Dorf, vielmehr leben sie mit ihren Familien auf den in die Felder ausgesiedelten Höfen. Und womöglich wird ein großer Teil der landwirtschaftlichen Flächen, die wir vom Zug aus sehen, von privaten Großgrundbesitzern oder Agrarholdings bewirtschaftet, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Dörfern und Marktflecken der Umgebung leben – wenn sie nicht als Saisonkräfte ohnehin aus dem Ausland kommen und in Containerdörfern irgendwo am Feld- oder Waldrand wohnen.

Früher bestanden ganze Dörfer aus Bauern, Winzern oder Fischern, und auch die zu ihnen gehörigen Handwerker, die Maurer und Zimmerleute, Schlachter und Schneider, selbst die Kaufleute und der Lehrer hielten auf kleinen Feldstücken und in kleinen Ställen noch ein bisschen Vieh und bauten Gemüse an – vielmehr waren es natürlich ihre Frauen und Töchter, Schwestern und Nichten, Großmütter und Mägde, die diese Arbeit machten. Was uns so hübsche Bilder in die Köpfe zaubert, wurde jahrhundertlang geschaffen, gepflegt und aufrechterhalten durch wenig beachtete und sowieso unbezahlte Frauenarbeit. Inzwischen sind – in ganz Europa – ehemals landwirtschaftlich geprägte Dörfer entvölkert und entkernt. Global wirkende Industrialisierungswellen und Konzentrationsprozesse plus viel Landwirtschafts- und Kommunalreformen haben den größten Teil der ländlichen Sied-

lungen zu Schlaf- und Freizeiddörfern gemacht. In diesen Veränderungszusammenhang gehört auch die Befreiung der Frauen von den sozialen Rollen, die Familie und Dorf ihnen zuwies.

Dörfer haben immer ganz wesentlich daraus gelebt, dass eine Handvoll Familien viele Generationen lang miteinander verbunden waren – durch Heiraten und die Geschichten, die sie einander und über sich selbst erzählten. Diese enggeknüpften Netze aus Erzählung und Gegenerzählung tragen die Prägung, den Geschmack und Geruch der Regionen in sich – Gerüche nach Fischen, nach Roggenfeldern oder Rotweirmaische –, sie sind Ausdruck des Selbstbildes ihrer Einwohner, ihres Stolzes wie ihrer Vorurteile, ihres Grimms und ihrer Trauer. Die Arbeitswelt der Bauern und Bäuerinnen ist weitgehend eine mündliche Kultur geblieben. Als in den 1960er Jahren eine Zeit lang die industrielle Arbeitswelt als Gegenstand von Literatur diskursfähig wurde, blieb die bäuerliche Gesellschaft ohne Stimme. Um die aktuelle Landwirtschaft kümmerte sich inzwischen „Brüssel“, und den historischen Gegenständen wurden liebevoll-nostalgisch Plätze eingeräumt in Museumsdörfern aus traditionellen Haus- und Stallbauten, Mistforken und Schubkarren. Die Erzählungen ihrer Binnenwelten blieben bei denen, die weiter Landwirtschaft, Fischerei, Winzerei betrieben.

\*

Nach dem Ersten Weltkrieg war der verlorene Krieg das eine, das männliche Narrativ. Das andere war eines vom Zuwachs weiblicher Wirksamkeit – auch in der Landwirtschaft. Es wurde in der neuen Republik zunehmend als in Ordnung befunden, dass die Frauen nicht mehr nur die Frauen der Bauern oder auch der Maurer und Zimmerleute, Schlachter, Schneider und Kaufleute und Lehrer sein wollten. Dass sie nicht nur lesen, schreiben und rechnen lernten, sondern auch eine Ausbildung machten und einen Beruf ergriffen.

Meine Großmütter waren zum Zeitpunkt der Revolution von 1918 aber schon 32 und 21 Jahre alt, beide verheiratet und Mütter. Zwar hatten sie auf den „Töchterschulen“ ihrer Zeit das Haushalten und Schlachten, das Wurstmachen und Gärtnern für den Hausgebrauch gelernt, Kochen und Nähen sowieso. Jetzt jedoch saßen sie als Bauersfrauen auf den Höfen ihrer Männer fest und mussten die anfallende Arbeit bald unter ihren Töchtern und auch ein oder zwei Landmädchen („Mäg-

de“ sagte man schon nicht mehr) sinnvoll aufteilen können –, wie ihre Männer es mit den heranwachsenden Söhnen und Landarbeitern machten. Selbst der kleinere der beiden Höfe war über die reine Subsistenzwirtschaft hinaus; man hatte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und verkaufte, was nicht selbst gebraucht wurde – Getreide, Rüben, Kartoffeln und ab und zu ein Schwein. Der eigene Speisezettel wurde bereichert durch Wild und Fisch, den die Schwiegermütter so gut zubereiten konnten, was die jungen Bäuerinnen jetzt von ihnen lernen mussten. Das gehörte ebenso zu ihrer Rolle wie im schönen Ostseesommer das Vermieten der Kinderzimmer an Feriengäste. Nach Nobbins kamen, davon kündeten alte Fotoalben, viele Jahre zwei Lehrerinnen aus Leipzig – und so erfuhr man hier auch etwas aus der Welt einer großen Handelsstadt.

Die Inflation der 1920er Jahre war auch für das Leben auf dem Land einschneidend: Da reichte zunächst nach einem Brand auf dem Hof am Hochufer die ausgezahlte Versicherungssumme nur noch für Fenster- und Türrahmen, und in Breege kaufte Waldemar für den Gegenwert der gesamten Weizenenernte umgehend eine Ferienpension am nahegelegenen Ostseestrand. Dort etablierte sich Friede als Hausmutter, während ihr Mann einen großen Teil der Ländereien verpachtete und auf bessere Zeiten hoffte. Er hatte ja, wie Friede einmal mokant bemerkte, „Gutsbesitzer gelernt“. Tatsächlich arbeiteten gut situierte Landwirte wie mein Großvater Waldemar nach ihrer Ausbildung und bis zum Antreten des Erbes meist als Wirtschaftler auf pommerschen Gütern. Nach ihrer Lehre, der Elevenzeit, machten sie nie mehr eigenhändig die zahllosen Arbeiten selber, sondern sie teilten sie ein – das morgenfrühe Füttern der Arbeitspferde, Anspannen und Pflügen und Eggen, das Melken und Wegbringen der Milch zur Molkerei. Aber mit dem Aufkommen der Arbeiterbewegung und eines neuen Klassenbewusstseins verschwanden aus den Dörfern jene Landarbeiter und -arbeiterinnen, die über Generationen für die schmutzigen und schweren Tätigkeiten, ohne Wochenenden und bei schlechter Bezahlung, zuständig gewesen waren.

Die Inflation untergrub jedoch nicht nur allerorten die Wirtschaft, sondern auch familiäre und nachbarschaftliche Beziehungen. So musste etwa Marie feststellen, dass der Nachbar, der ihr, während ihr tuberkulosekranker Otto im Krankenhaus war, so hilfreich bei der Getreideernte beistand, viele Fuder in die eigene Scheune fuhr.

Bald war der kleine Hof am Hochufer bankrott – und immer mehr Landwirte traten in jene Partei ein, die den von Zwangsversteigerungen gequälten Landwirten eine dramatische Besserung ihrer Lage versprachen, die damals auf Rügen noch so genannte Hitler-Partei.

Die furchtbare Geschichte, die daraus folgte, und ihr furchtbares Ende sind bekannt. Nachzutragen ist, was auf familiärer Ebene geschah: Marias Otto starb 1945 an Tuberkulose, sie selbst lebte noch zehn Jahre als Leiterin einer Großküche in der DDR, bis sie als Rentnerin legal in den Westen gehen konnte. Waldemar und Friede wurden als NSDAP-Mitglieder und „Kulaken“ von der sowjetischen Besatzungsmacht enteignet. Die folgende Generation, meine Eltern also, bewirtschafteten noch ein paar Jahre lang als „Neubauern“ einen kleinen Hof, der sich der Kampagne „Junkerland in Bauernhand“ verdankte. Das darauffolgende „Vom Ich zum Wir“ erzwang ein kollektives Wirtschaften auch in der Landwirtschaft. 1953 verließen sie die DDR und gingen illegal über die Grenze in den Westen.

\*

Das Dorf, in dem sie sich niederließen und in dem ich aufwuchs, war eine 1783 im Hannoverschen gegründete Moorkolonie in der Nähe der Elbmündung. Als wir dort in den 1950er Jahren ankamen, gab es neben Dorfschullehrer und Kneipenwirt nur Bauern. Einst waren hier auf 19 exakt gleichgroßen Stellen Erbpächter eingesetzt worden. Ihre vom Kurfürsten – dem damaligen britischen König Georg III. – befohlene und beförderte Arbeit war die Urbarmachung der Moore, einer bisher brachliegenden Landschaft. Das Moor sollte nicht nur zur Produktion von dringend benötigten Lebensmitteln beitragen, sondern auch zur Ansiedlung einer Bevölkerung, die der Obrigkeit sonst davonlaufen würde – aus Angst vor Armut, Hunger und Militärdienst. Innerhalb von 200 Jahren gelang den Bauernfamilien in größter Armut langsam und mühselig die Entwässerung des tief liegenden Landes und eine gewisse Selbstversorgung. In der Mitte des 19. Jahrhunderts wurden sie durch die Bauernbefreiung sogar zu selbständigen Hofbesitzern – wenn auch hochverschuldet von Anfang an, denn die Ablösung haben sich die Grundherren, Adel, Staat und Kirche, teuer bezahlen lassen.

Auch hier hatte sich die Substanz des Dorfes aus Familien entwickelt, die sich untereinander und

mit ein paar Familien in den Nachbardörfern verheirateten und verschwägerten. Töchter und Söhne wechselten vom elterlichen auf den schwiegerelterlichen Hof. In den Kirchenbüchern sind nicht wenige frühe Tode verzeichnet – durch Arbeitsunfälle, Ertrinken in den Entwässerungskanälen oder auch durch Krankheiten wie Rheuma, Pocken und Marschenfieber (eine europäische Form der Malaria); für die Frauen kamen Tode im Kindbett hinzu. So wurden auch viele zweite und selbst dritte Ehen eingegangen, die Höfe brauchten beide, Mann und Frau – und dazu noch lange viele Kinder als Arbeitskräfte. Alle waren eingespannt in die täglichen, nie endenden Arbeiten, das Torfstechen und -umschichten, Schafescheren, Heumachen und Mistausbringen. Sobald neben den Schafen auch Hornvieh in den Mooren gehalten werden konnte – das man wegen der größeren Mengen von Dung und ihrer Kraft als Spannvieh schätzte –, wurde auch das tägliche Melken und wöchentliche Buttern ein Teil der besonders von Frauen geleisteten Arbeit. Den Männern blieb das Pflügen und Eggen, Einsäen und Ernten – sobald der Boden dann ackerfähig war.

Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts machten sich auch in den niedersächsischen Moordörfern langsam Unterschiede bemerkbar. Seit sie die Höfe besaßen, konnten die Bauern Land kaufen und verkaufen. Es gab zunehmend die größeren und die kleineren Betriebe und gut ausgebildete Landwirte. Aber viele gaben auch auf, gingen nach Übersee und versuchten ihr Glück in Amerika. Besonders nach New York hatte es seit den 1880er Jahren aus den nordhannoverschen Dörfern eine starke Auswanderung gegeben. Eindrucksvolle Erzählungen vom Abfahren und Ankommen wurden Teil der dörflichen Tradition, und mancher Dollar hat hiesigen Wirtschaften zum Aufschwung verholfen. Immer wieder kehrten Auswanderer und Auswanderinnen zurück – und waren wegen ihrer amerikanischen Ersparnisse auf dem lokalen Heiratsmarkt begehrt.

In der Weimarer Republik demokratisierte sich die seit Kaisers Zeiten auch für Frauen entwickelte landwirtschaftliche Ausbildung. Während einfache Landmädchen damals höchstens durch Haushaltsschulen und Dienstmädchenjahre ein Leben außerhalb der elterlichen Höfe kennenlernten, konnten sich Absolventinnen höherer Schulstufen, meist Gutsbesizertöchter und Landadlige, landwirtschaftlich ausbilden lassen. Als 1933 die NS-Regierung sämtliche Organisationen der Landwirtschaft in den Reichsnährstand zwang, wurde die Aus-

bildung der Frauen ebenfalls gleichgeschaltet. Die Landmädchen der Bund-Deutscher-Mädel-Generation – wie etwa meine Mutter – lernten unter dem Zeichen von Ähre und Hakenkreuz und mit aggressiver Blut-und-Boden-Begleitung das Fach Landwirtschaftliche Hauswirtschaft. Trotz der Durchtränkung ihres Alltags mit toxischer Ideologie war es doch eine gründliche Ausbildung in all jenen weiblichen Tätigkeiten, in denen Bauersfrauen traditionell gearbeitet hatten – oder hatten arbeiten lassen. Das reichte vom Kochen und Backen über Gemüseanbau und -verarbeitung zum Schlachten und Verwerten von Kleinvieh ebenso wie zum Stricken und Weben und hörte auch mit Milchverarbeitung und Bienenzucht noch nicht auf; Kranken-, Säuglings- und Altenpflege waren ebenfalls auf dem Plan. So geschah es, dass die Landmädchen unserer Müttergeneration oft die gut ausgebildeten Wirtschafterinnen auf jenen großen Höfen und Gütern waren, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs untergingen – und in der DDR als Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG) wieder auferstanden.

Von der Landwirtschaft hatten nach dem Zweiten Weltkrieg, so sieht es aus, die meisten Frauen allerdings genug. Anfangs warteten sie vielleicht noch darauf, dass die Männer aus der Gefangenschaft zurückkehrten. Der Schwarzmarkt für Kartoffeln und Eier, Fleisch und Butter bot kurze Zeit einen Nebenverdienst. Bald aber wurden im Osten durch den „Sozialismus auf dem Lande“ die Dörfer vollkommen umgestaltet. Während die „Altbauern“ massenhaft in den Westen flohen, entstanden an den Ortsrändern bald Plattenbauten, in denen vor allem jene unterkamen, die hier „Umsiedler“ hießen und aus den inzwischen polnischen Gebieten stammten. Für sie gab es zunehmend Arbeitsplätze mit geregelten Arbeitszeiten in den LPG-Schweine- und Melk- und Fischereibetrieben. Insgesamt richtete sich die Energie der meisten Menschen jedoch bald auf den Ausbau kleiner Gänse- und Kaninchenställe für eine gut bezahlte Fleischproduktion im Nebenerwerb sowie auch – auf Rügen und wohl überall in Küstennähe – auf die Pflege jener Zimmer und Hütten, die über den Freien Deutschen Gewerkschaftsbund an ganze Betriebe zum Ferienmachen vermietet werden konnten. Der ehemalige Hof am Hochufer etwa diente viele Jahre als Sommerdomizil des Dresdner Kreuzchores. Die landwirtschaftlichen Betriebsfunktionäre waren gut qualifiziert, aber wer vor Ort die schwere Arbeit machte, war immer schlechter ausgebil-

det. Land- und Forstarbeit galt als Strafe für die, die nichts weiter konnten und wollten.

In den Dörfern des Westens lockten die wirtschaftlich erstarkenden Städte die Menschen vom Lande fort und zu neuen, sicheren und womöglich sauberen Arbeitsplätzen. Einheimische und Flüchtlinge, deren hohe Zahl die Dörfer eine Zeitlang hatte anschwellen lassen, zogen weg. Ein paar Jahre hatten Flüchtlinge, und vor allem wieder Frauen, bei saisonalen Arbeiten gegen kleinen Lohn ausgeholfen, bei Aussaat und Ernte, beim Schlachten und Rupfen des Geflügels, beim Schweineschlachten und Wurstmachen. Aber bald waren auch sie gegangen. Auf den Feldern, in Stall und Küche brach die Zeit der Maschinen an – Traktoren, Ernte- und Sämaschinen, Staubsauger, Wasch- und Küchenmaschinen ersetzten immer mehr die tierische und menschliche Arbeitskraft.

Auf den Dörfern wurden die Menschen noch ein wenig knapper, vor allem die Frauen. Das Heiraten gestaltete sich zwar wie eh und je nach der Faustregel: *Grot to Grot und Lütt to Lütt* (Groß zu Groß und Klein zu Klein). Aber manchmal heiratete ein gar nicht so kleiner Bauer doch lieber ein Flüchtlingsmädchen, bevor er selbst allein und sein Hof ohne Zukunft blieb. Tatsächlich wurden die Ausbildungs- und Heiratsentscheidungen der Landmädchen zu einem immer wichtigeren Element für die Fortführung bäuerlicher Betriebe.

\*

Das Element der Zukunftslosigkeit in der Landwirtschaft wird heute brutal medial verwertet und in der Fernsehshow „Bauer sucht Frau“ auf schamlose Weise lächerlich gemacht. Ernsthaft analysiert hat die Frage der Ehelosigkeit von Bauern schon früh – seit den 1960er Jahren – einer der ganz Großen der Sozialwissenschaft, Pierre Bourdieu. In dem Bändchen „Junggesellenball – Studien zum Niedergang der bäuerlichen Gesellschaft“ wurden seine vier Jahrzehnte umfassenden Studien 2008 postum herausgegeben. In ihnen wird der dramatische Bedeutungsverlust der agrarischen Lebensweise nachgezeichnet und die soziale Entwertung aufgezeigt, die zunehmend all jene Menschen traf, die ihr Leben mit dem Anbau von Getreide und der Aufzucht von Vieh verbringen.

In den 1950er und 1960er Jahren hielt das Erzählen in den Dörfern noch an. Kaum jemand hatte schon einen Fernsehapparat im Haus, der die Familien- und Dorferzählungen in den Hin-

tergrund hätte drängen können. Man traf sich weiterhin bei Schützen- und Erntefesten, Hochzeiten, Kindstauften und Beerdigungen, erzählte einander von den neuen Maschinen oder von den nahegelegenen Häfen, in denen immer mehr Landwirte zusätzlich zu arbeiten begannen. Die Frauen sprachen von demnächst stattfindenden Hochzeiten und hofften auf Schwangerschaften – oder fürchteten sie. Und manchmal spottete einer über die Junggesellen des Dorfes – aber nur leise, denn immer öfter fand jemand keine Frau mehr, die das schwere Leben als Bäuerin auf sich nehmen wollte. Und dann verließ auch die Jugend die Dörfer. Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten eröffneten ihnen neu entstehende Berufe im landwirtschaftlichen Feld. Für junge Männer waren Landmaschinenschlosser oder Besamungstechniker interessant, junge Frauen lernten Kindergärtnerin, Altenpflegerin oder Wirtschaftlerin – Berufe, die ihre Mütter noch als Teil ihrer unbezahlten Familienarbeit begriffen hatten. Jetzt konnte man mit diesen Fertigkeiten auch zu sauberen Arbeitsplätzen mit normalen Arbeitszeiten kommen.

Als es im Osten mit dem Sozialismus auf dem Lande – und im ganzen Land – vorbei war, entließen die alten LPGs den größten Teil ihrer Arbeiter und Arbeiterinnen. Sie selbst hatten im Laufe von Jahrzehnten den Landbesitz vergrößert. Jetzt bildeten sich neue Gesellschaften verschiedener Rechtsformen, Investoren aus dem Westen übernahmen die Produktion. Auf den riesigen Flächen – wir können sie vom Zug- und Autofenster aus besonders in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sehen – beschäftigen sie nur noch wenige Menschen, dafür aber große Maschinen. In der Schweinezucht und beim Melken mussten sie nur die Ställe mit ihren mehreren hundert oder tausend Kopf Vieh modernisieren. Die Nachkommen mancher Altbesitzer zogen mit ihren Familien wieder in die alten, mit viel Aufwand und Geld neu hergerichteten Herrenhäuser – und dann wird ums Haus herum gerne mit einer kleinen Biolandwirtschaft experimentiert.

In West und Ost bewirtschaften weniger Landwirte und Landwirtinnen wesentlich mehr Fläche als ihre Eltern und Großeltern. Sie mästen mehr Tiere, melken mehr Kühe, um von den zumeist sinkenden Erzeugerpreisen noch leben zu können. Die EU schützt ihr Einkommen nicht mehr, viel-

mehr hat sie es zu großen Teilen dem Weltmarkt preisgegeben und fordert gleichzeitig eine ökologische Nachhaltigkeit, die sich mit niedrigen Erzeugerpreisen immer schlechter verträgt. Ob die jungen Bauern von heute ihren Eltern noch ein Altenteil werden bieten können, ist in vielen Fällen fraglich geworden, und die Alten mögen mit heimlichem Kummer auf die inzwischen auch auf dem Land aus dem Boden schießenden Altersheime schauen. Denn dort werden sie einmal gepflegt werden, wenn es keine Schwiegertöchter mehr gibt.

Nur die Nicht-mehr-Landwirte wohnen gerne wieder in den Dörfern. Ihre Kinder und Enkel bauen Häuser auf familieneigenem Land, alltäglich steigen sie in ihre Autos, um auf zwar langen, aber fein asphaltierten Wegen zur Arbeit zu fahren. Die Aufrechterhaltung der Dorftraditionen ist ihnen oft kein Anliegen mehr. Die Wiedervernässung der Moore – für niedersächsische Moorbauern ein emotional unerträgliches Ansinnen und eine Existenzbedrohung ihrer Höfe – scheint jenen eine eher angenehme Aussicht, sie wird den Freizeitwert der Dörfer erhöhen.

\*

Seit der Zeit meiner Großmütter und nach dem Zerreißen der Erzählfäden durch Kriege und Verluste aller Art, nach Sozialismus, Wende und Weltmarkt sind neue Erzählungen entstanden, neue Identitäten in den Dörfern. Sind die Bauern, wenn schon nicht mehr ihr Kern, überhaupt noch ein Teil davon? Oder sind ohnehin alle Erzählbezüge versunken – in dem Gefühl, nicht mehr aufeinander angewiesen zu sein, wie es die Bauern sowohl bei Haus- und Stallbauten als auch an langen Erntetagen waren – und immer noch sind? Haben die sogenannten sozialen Medien unsere wahre Gesellschaftlichkeit und das Empfinden für sie vollkommen ersetzt? Schon Bourdieu schrieb von einer Folklorisierung der Bauern, „die die Bauernschaft ins Museum abschiebt und die verbliebenen Bauern zu Hütern der in eine Landschaft für Städter verwandelten Natur macht“.<sup>01</sup> Eine von oben verordnete Agrarwende wird, so scheint mir, diese Tendenz nur verstärken.

#### UTA RUGE

ist freie Autorin und Lektorin. Ihr Buch „Bauern, Land – Die Geschichte meines Dorfes im Weltzusammenhang“ (München 2020) war 2021 für den Preis der Leipziger Buchmesse nominiert.

uta@uta-ruge.de

<sup>01</sup> Pierre Bourdieu, *Junggesellenball – Studien zum Niedergang der bäuerlichen Gesellschaft*, Konstanz 2008, S. 248.

# EIN DURCHAUS EIGENWILLIGES GEWERBE

## Kurze Geschichte der Landwirtschaft in Deutschland

*Frank Uekötter*

Es wäre alles ganz einfach, wenn Albrecht Daniel Thaer Recht gehabt hätte. „Die Landwirthschaft ist ein Gewerbe, welches zum Zweck hat, durch Produktion (zuweilen auch durch fernere Bearbeitung) vegetabilischer und thierischer Substanzen Gewinn zu erzeugen oder Geld zu erwerben“, begann er seine „Grundsätze der rationalen Landwirtschaft“ von 1810.<sup>01</sup> Hell strahlte das Licht der Aufklärung, rationelles Wirtschaften tat not, und Thaer sprach mit der Autorität des vielleicht wichtigsten deutschen Agrarwissenschaftlers seiner Zeit. Er hatte sich mit einem Versuchsgut bei Celle einen Namen gemacht und bewirtschaftete auf Wunsch Preußens seit 1804 das Rittergut Möglin bei Freienwalde, das als Landwirtschaftliche Akademie zum Vorbild für weitere Lehr- und Forschungsanstalten wurde, die teilweise – so etwa in Weihenstephan und Hohenheim – bis heute existieren. Thaer machte freilich eine Erfahrung, die Universitätsdozenten öfters widerfährt: Was im Prinzip ganz einfach war, wurde in der Praxis schrecklich kompliziert.

Zwei Jahrhunderte nach Thaer lagert über der Landwirtschaft ein dichtes Netz von politischen Verpflichtungen, sozialen Erwartungen und ökonomischen Regeln, in der Träume vom freien Unternehmertum rasch verblasen. Es gibt mehr als einen Grund, das moralisch zu kritisieren, aber damit kommt man nicht weit: Wohlfeile Empörung prallt an den Systemzwängen der heutigen Ernährungswirtschaft folgenlos ab. Die landwirtschaftliche Praxis ist in mehrfacher Hinsicht von Pfadabhängigkeiten geprägt, die gerade dadurch ihre Wirkung entfalten, dass sie seit Jahrzehnten zu den unausgesprochenen Grundlagen politischer und betriebswirtschaftlicher Entscheidungen zählen. Der Weg in die Geschichte muss deshalb nicht zwangsläufig in jenes vorindustrielle Idyll führen, das heute in zahlreichen Bauernhofmuseen zu besichtigen ist. Vielmehr kann er hel-

fen, gegenwärtige Probleme als Resultat einer unbewältigten Vergangenheit zu verstehen.

### MALTHUS' ERBE

Während Thaer in Celle und Möglin nach rationalen Wegen der Landbewirtschaftung suchte, schrieb der britische Ökonom Thomas Robert Malthus seine berühmten Warnungen vor Überbevölkerung. Seit mehr als zwei Jahrhunderten leben moderne Gesellschaften deshalb mit der Vision einer Bevölkerung, die schneller wächst als die Nahrungsmittelproduktion und darob ins Verderben voranschreitet, und man kann die zwischenzeitlich gewonnenen Erfahrungen recht einfach zusammenfassen: Im Prinzip lässt sich mit dieser Vision ziemlich gut leben. Die Nahrungsmittel gingen der Menschheit nicht aus, und längst konzentrierten sich die Sorgen der Ernährungsforscher eher auf das Überangebot: Weltweit ist die Zahl der Übergewichtigen heute größer als die der Hungernen.<sup>02</sup> Seit der Transportrevolution des 19. Jahrhunderts waren Missernten keine existenzielle Bedrohung mehr, denn stets gab es Nahrungsmittelreserven, die in die betroffenen Regionen geliefert werden konnten. Entscheidend war der Wille: Entscheidungsträger konnten solche Lieferungen aus Kalkül unterbinden oder durch Inkompetenz verhindern – damit hing letztlich alles an Fragen der politischen Verantwortung. Der Wirtschafts-nobelpreisträger Amartya Sen wurde für die These berühmt, dass es noch keine Hungersnot in einer funktionierenden Demokratie gegeben habe.<sup>03</sup>

Aus diesem Blickwinkel ist die Geschichte der modernen Landwirtschaft eine grandiose Erfolgsgeschichte. Nicht nur in Deutschland gibt es ein reichhaltiges Angebot günstiger Lebensmittel, und das ist welthistorisch gesehen eine Ausnahmesituation. „Jahrhundertlang brechen mit solcher Regelmäßigkeit Hungersnöte aus, daß sie in den Le-

bensrhythmus der Menschen eingehen und mit zu den Strukturen ihres Alltags zählen“, schrieb der Historiker Fernand Braudel.<sup>04</sup> Dahinter steckte ein umfassender Wandel der Produktionsverfahren, der Hektarerträge und tierische Leistungen in völlig neuartige Höhen wachsen ließ und zugleich eine hohe Qualität und Versorgungssicherheit garantierte. Ein Mensch des Mittelalters würde die heutigen Debatten über die Probleme der Landwirtschaft mit ungläubigem Staunen verfolgen: Seid Ihr sicher, dass Ihr Probleme habt?

Das Gespenst des Malthusianismus geht trotzdem weiter um, denn es wird gebraucht. Seit dem Zweiten Weltkrieg wächst die Bevölkerung vor allem in den Ländern des Globalen Südens, und deshalb ist Überbevölkerung ein beliebtes Thema bei all jenen, die in Umweltdebatten von der überwältigenden Verantwortung der Industrieländer ablenken wollen. Agrarlobbyisten verweisen auf die weiterhin wachsende Weltbevölkerung und verbinden das mit Warnungen vor ökologischen Experimenten: Die Welt braucht Lebensmittel, und wir können sie auch produzieren, sofern uns nicht sentimentale Menschen dazwischenfunken. Malthus markiert auch den Auftakt einer Moderne, die sich mit Agrarfragen am liebsten in statistischer Form beschäftigte. Die Agrarhistorikerin Deborah Fitzgerald hat darauf hingewiesen, dass Zahlen und nicht Narrative die bestimmende Sprache agrarischen Wissens wurden.<sup>05</sup>

Vor 100 Jahren zerbrachen sich Universitätsdozenten noch die Köpfe, wie man die Bauern zur Buchführung animieren könnte und was überhaupt die Zahlen waren, die für ordentliches Wirtschaften entscheidend waren.<sup>06</sup> Heute lässt sich der Zahlen-

fetischismus der agrarischen Wissensgesellschaft auf jeder Landwirtschaftsmesse besichtigen. Die Leistungsdaten der Nutztiere werden so selbstverständlich präsentiert, dass sich nur der Laie noch wundert, wie viele Zahlen in eine Kuh passen. Es gibt in der deutschen Landwirtschaft jedoch weiterhin Dinge, die sich einer nüchternen kalkulatorischen Betrachtung entziehen. Das gilt zum Beispiel für die Frage, wer den Hof übernimmt, wenn die Kräfte des Betriebsleiters nachlassen.

## ES LEBE DER HOF

Landwirtschaft ist in Deutschland Bauernsache. Die Berufsvertretung der Agrarproduzenten heißt Deutscher Bauernverband, und wer das für eine unzeitgemäße Bezeichnung hält, wird schwerlich einen Verbandsvertreter finden, der die Argumente hören möchte. Im betrieblichen Alltag sind Landwirte längst Teamplayer, die ihren Boden in enger Abstimmung mit agrartechnischen Dienstleistern und allerlei Aufsehern und Beratern bewirtschaften. Die funktionale Ausdifferenzierung von Berufsfeldern und Aufgabenprofilen steht jedoch neben einem Begriff, der eine Einheit von beruflicher und lebensweltlicher Existenz suggeriert, die wie ein archaischer Überrest in den globalen Kasinokapitalismus des 21. Jahrhunderts hineinragt. Bauer ist man lebenslanglich.

In der Agrargeschichte der Frühen Neuzeit ist die bäuerliche Familienwirtschaft eine von zwei dominanten Betriebsformen. Sie stand in Konkurrenz zur Gutswirtschaft der Rittergutsbesitzer (Junker), die vor allem östlich der Elbe florierte, nicht selten auf Kosten bäuerlicher Existenzen. Man sprach von „Bauernlegen“, wenn Menschen zum Verkauf oder zur Aufgabe ihres Hofes gezwungen wurden und dem Arbeitskräftereservoir eines Gutsbetriebs einverleibt wurden. Die Junker waren in der deutschen Geschichte ein Bollwerk gegen Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit, bis sie nach 1945 mit den Enteignungen in der sowjetischen Besatzungszone sang- und klanglos als soziale Formation verschwanden. Wenn man bedenkt, dass nach beiden Weltkriegen über eine Bodenreform diskutiert worden war und in der Weimarer Republik sogar ein Volksentscheid über die Fürstenenteignung abgehalten wurde, waren die alten Eliten mit diesem Abgang noch ganz gut bedient. Dass gegen die Folgen der sowjetischen Bodenreform nach der Wiedervereinigung Entschädigungsklagen lanciert wurden, war im Grunde

**01** Albrecht Daniel Thaer, *Thaer's Grundsätze der rationellen Landwirtschaft in einem für das Bedürfnis und die Verhältnisse der Schweiz und des südlichen Deutschlands eingerichteten vollständigen Auszuge*, Frauenfeld 1810, S. 1.

**02** Vgl. Majid Ezzati et al., *Trends in Adult Body-Mass Index in 200 Countries from 1975 to 2014. A Pooled Analysis of 1698 Population-Based Measurement Studies with 19.2 Million Participants*, in: *The Lancet* 387/2016, S. 1377–1396.

**03** Vgl. Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford 1999, S. 16.

**04** Fernand Braudel, *Sozialgeschichte des 15.–18. Jahrhunderts*, Bd. 1: *Der Alltag*, München 1985, S. 68.

**05** Vgl. Deborah Fitzgerald, *Every Farm a Factory. The Industrial Ideal in American Agriculture*, New Haven 2003, S. 35.

**06** Vgl. dazu etwa Juri Auderse/Peter Moser, *Die Agrarfrage in der Industriegesellschaft. Wissenskulturen, Machtverhältnisse und natürliche Ressourcen in der agrarisch-industriellen Wissensgesellschaft (1850–1950)*, Köln 2018, S. 49–102.

genommen ein Treppenwitz der deutschen Geschichte, der wohl nur der Amnesie einer umfassend urbanisierten Gesellschaft geschuldet war. In der vergangenen Welt der bäuerlichen Landwirtschaft wusste jeder, dass es beim Grundbesitz nicht bloß um Eigentumstitel ging, sondern um Macht.

Historisch gab es gute Gründe für einen Antagonismus von Bauern und Junkern. Praktisch merkte man davon seit dem späten 19. Jahrhundert nicht mehr viel: Die Landwirte verwandelten sich in eine imaginierte Gemeinschaft, in der Größe und Betriebsverfassung an Bedeutung verloren gegenüber einer gemeinsamen agrarischen Identität. Selbst in Ostelbien, wo es trotz der starken Stellung der Gutsbesitzer weiterhin Vollbauern gab, glaubte seit den 1880er Jahren eine Mehrheit „an eine Interessenidentität von Bauernschaft und Großgrundbesitz“.<sup>07</sup> Zwar gab es in der ländlichen Gesellschaft weiterhin Statusunterschiede, die vom Heiratsverhalten bis zur Geselligkeit sorgsam markiert wurden, aber nach außen hin herrschte seither eine Geschlossenheit, die nicht selten Züge einer Wagenburgmentalität besaß.

Zum Selbstverständnis der Bauern gehörte, dass der Hof, wenn irgend möglich, an die nächste Generation übergeben werden sollte. Längst hat die sozialwissenschaftliche Forschung dokumentiert, dass Landwirte sogar bereit waren, für den Erhalt des Familienbetriebs das persönliche Glück zurückzustellen. In einer Studie über die Landjugend um 1970 konfrontierte der Agrarsoziologe Ulrich Planck seine Interviewpartner mit einem Szenario, in dem eine Frau ihre berufliche und private Existenz aufgeben musste, um den Familienbetrieb für ihren noch minderjährigen Bruder zu sichern, und 68 Prozent der männlichen und 62 Prozent der weiblichen Befragten gaben zu Protokoll, dass der Erhalt des Hofes Vorrang habe.<sup>08</sup> Darin spiegelt sich auch die rigide Geschlechterordnung der bäuerlichen Welt, obwohl es auch hier Zeichen des Wandels gibt. Das Kompendium „1000 Fragen für die junge Landfrau“, das erstmals 1986 herauskam und 2005 in fünfter Auflage erschien, ist seither nicht wieder verlegt worden, während das maskuline Pendant „1000 Fragen für den jungen Land-

wirt“ weiterhin im Handel ist und seit der 18. Auflage von 2018 ohne geschlechtliche Spezifizierung „junge Landwirte“ anspricht – freilich mit einem Titelbild, das einen breit lächelnden Mann mit Tablet und kariertem Hemd zeigt.

Um einen Hof an die nächste Generation zu übergeben, brauchen männliche Betriebsleiter einen weiblichen Partner. Dass Bauern sich dabei mit berufsspezifischen Herausforderungen konfrontiert sehen, weiß der deutsche Fernsehzuschauer, seit sich die Doku-Soap „Bauer sucht Frau“ zum Dauerbrenner entwickelt hat. Man sollte sich freilich vor der Annahme hüten, dass es in der Blütezeit des deutschen Bauerntums romantischer zugegangen wäre. Als die ideologische Verklärung des ewigen Bauern in der frühen NS-Zeit ein schrilles rassenbiologisches Crescendo erfuhr, veröffentlichte das Wochenblatt für die Bauern Westfalens die folgende Kleinanzeige: „Einheirat in schuldenfr. Bauernhof v. 120 Mrg. bietet Bauerntochter (einz. Kind), 25 J., kath., einem tüchtig. Bauernsohn m. Vermögen.“<sup>09</sup> Zahlreiche weitere Heiratsanzeigen, in denen ebenfalls Vermögen und Betriebsgröße im Mittelpunkt standen, lassen erahnen, dass die Zeitgenossen mit dieser Art Rasterfahndung kein Problem hatten.

## SCHRUMPFPROZESSE

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts gehört zur Welt der deutschen Landwirtschaft ein Gefühl des Niedergangs. Die Menschen strebten in die Großstädte des Industriezeitalters, zunächst in Einzelfällen, aber schon im Kaiserreich als breiter Strom, der ostelbische Gutsbesitzer über eine „Leutenoth“ klagen ließ. In der Akademikerdebatte über „Agrar- und Industriestaat“ in den 1890er Jahren wurde verhandelt, was eigentlich längst sozioökonomische Realität war: Die Industrie war der dominante Sektor der deutschen Volkswirtschaft. Billiges Getreide aus Übersee konfrontierte zahlreiche Junker mit einer Konkurrenz, die den Vergleich mit den Globalisierungsschocks seit den 1970er Jahren nicht zu scheuen braucht. Betriebsleiter waren dieser Situation keineswegs hilflos ausgeliefert, denn billige Getreideimporte konnten für innovationsfreudige Landwirte auch eine Chance sein, in die Veredelungswirtschaft einzusteigen. Bei der Schweinefleischproduktion schwang sich Deutschland sogar noch in jüngster Vergangenheit

**07** Patrick Wagner, Bauern, Junker und Beamte. Lokale Herrschaft und Partizipation im Ostelbien des 19. Jahrhunderts, Göttingen 2005, S. 405.

**08** Vgl. Ulrich Planck, Landjugend im sozialen Wandel. Ergebnisse einer Trenduntersuchung über die Lebenslage der westdeutschen Landjugend, München 1970, S. 272.

**09** Westfälischer Bauernstand 91/1934, S. 269.

zum führenden Exportland der Welt auf und erreichte im November 2012 mit einem Bestand von 28,3 Millionen Tieren einen historischen Höchstwert.<sup>10</sup> Aber solche Produktionserfolge können nur notdürftig davon ablenken, dass der Stellenwert des Agrarischen in der Gesamtgesellschaft in jeder nur denkbaren Hinsicht erodierte: bei den Arbeitskräften, dem Beitrag zum Bruttosozialprodukt, der politischen Macht, dem kulturellen Nimbus – Schritt für Schritt wurde die Landwirtschaft in Deutschland zur *quantité négligeable*, zu einer zu vernachlässigenden Größe.

Der Niedergang beschleunigte sich in der Nachkriegszeit so rasant, dass die bäuerliche Welt Alteuropas innerhalb einer Generation zur Vergangenheit wurde. Nach gängiger Ansicht waren es die 1960er Jahre, die nicht nur in der Bundesrepublik eine Wasserscheide markierten. „Wachsen oder weichen“ hieß die Devise, und das lief für zahlreiche Betriebsleiter auf eine schicksalhafte Alternative hinaus. Sie konnten aufgeben und ihre landwirtschaftlichen Nutzflächen an andere Betriebe verkaufen oder verpachten, oder sie konnten versuchen, im Strudel einer Agrarrevolution den Kopf über Wasser zu halten. Inzwischen liegt die Wachstumsschwelle in der deutschen Landwirtschaft bei 100 Hektar: Unterhalb dieser Schwelle nimmt die Zahl der Betriebe weiter ab, darüber steigt sie noch an. Die neuen Betriebsgrößen verlangten nach neuen Produktionsmethoden, und so waren es neben der bäuerlichen Folklore bald nur noch die Eigentumsverhältnisse, die an vergangene Zeiten erinnerten. Bäuerliche Familienbetriebe blieben im Geschäft, schon deshalb, weil im Osten die kollektivierte Landwirtschaft als mahnender Gegenentwurf zu besichtigen war. Das genügte im Kalten Krieg, um allen Überlegungen zu neuen Betriebsformen einen Dämpfer zu verpassen.

Seit Jahrzehnten klagen Landwirte, dass die urbane Gesellschaft den Respekt vor den Produzenten ihrer Lebensmittel vermissen lässt, und das gewiss nicht ohne Grund. „Bauer sucht Frau“ konnte wohl nur deshalb zu einer Erfolgsgeschichte des Trash-TV werden, weil Bauern eine der letzten gesellschaftlichen Gruppen sind, die man gefahrlos diskriminieren kann. Insgesamt gesehen verlief der Niedergang nach 1945 erstaunlich geräuschlos. Das hatte eine Menge damit zu tun, dass Bauern in dieser Zeit auf die Unterstützung der Politik zählen konnten.

<sup>10</sup> Vgl. Lisa Langbehn, Das Geschäftsmodell trägt nicht mehr, in: DLG-Mitteilungen 2/2022, S. 68–71, S. 68.

## SUBVENTIONEN

Der ländliche Raum war in der Moderne ein Synonym für Rückständigkeit, aber deshalb waren die Methoden der Landwirte noch lange nicht rückständig. Der 1893 gegründete Bund der Landwirte konnte sogar eine Pionierrolle für das politische System des Kaiserreichs insgesamt reklamieren. Er war die erste moderne *pressure group*, ein aggressiv auftretender Interessenverband mit straffer Verwaltung, intensiver Medienarbeit und einer Basis, die schon im Jahr der Gründung auf 200 000 Mitglieder answoll. Unterstützung kam aus dem gesamten agrarischen Spektrum vom Kleinbauern bis zu ostelbischen Grundbesitzern, obwohl Letztere doch ziemlich häufig den Ausschlag gaben, was den Bund für Landwirte zu einem Lieblingsobjekt der historischen Forschung machte. In den 1970er Jahren hat Hans-Jürgen Puhle den Bund als präfaschistisch titulierte, inzwischen neigt die Zunft zu differenzierteren Urteilen.<sup>11</sup>

Den Impuls zur Verbandsgründung lieferten Handelsverträge des Reichskanzlers Leo von Caprivi, die den Zollschatz für die Landwirtschaft abbauten. Die Protektion der Landwirte war von Anfang an ein politisches Geschäft, in dem mit harten Bandagen gekämpft wurde, und das lag in der Natur der Sache. Es gab die Konkurrenz mit anderen Branchen – Handel und Industrie fanden Caprivis Handelsverträge zum Beispiel ganz prima –, und im internationalen System der Handelsbeziehungen war stets mit Vergeltungsmaßnahmen anderer Länder zu rechnen. Es gibt angenehmere Verhandlungspartner als Funktionäre einer kriselnden Branche, und die Gründung von Verbänden war auch nur einer von mehreren Wegen, den Interessen der Landwirtschaft Gehör zu verschaffen. In der Zeit zwischen den Weltkriegen entstanden in zahlreichen europäischen Ländern spezielle Bauernparteien, die sich sogar zu einer Grünen Internationale mit Sitz in Prag zusammenschlossen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vgl. Hans-Jürgen Puhle, Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus im wilhelminischen Reich (1893–1914). Ein Beitrag zur Analyse des Nationalismus in Deutschland am Beispiel des Bundes der Landwirte und der Deutsch-Konservativen Partei, Bonn 1975<sup>2</sup>. Exemplarisch für die jüngere Forschung Rita Aldenhoff-Hübinger, Agrarpolitik und Protektionismus. Deutschland und Frankreich im Vergleich 1879–1914, Göttingen 2002, S. 105–112.

<sup>12</sup> Vgl. Heinz Haushofer, Die internationale Organisation der Bauernparteien, in: Heinz Gollwitzer (Hrsg.), Europäische Bauernparteien im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1977, S. 668–690.

Der Protest der Landwirte wurde in mehr als einem Land als demokratiegefährdend empfunden, und das hatte in der Zeit nach 1945 Folgen. Es war nicht nur die Erfahrung des Hungers in Kriegs- und Nachkriegszeiten, die die Regierungen Westeuropas zu einer engagierten Unterstützung der Agrarproduzenten animierte, sondern auch die Angst vor dem ländlichen Protestpotenzial. In der Bundesrepublik gipfelte diese Politik im Landwirtschaftsgesetz von 1955, das den Bauern Parität mit dem Rest der Gesellschaft versprach, und Agrarfunktionäre wurden seither nicht müde, an das Versprechen zu erinnern. In den 1960er Jahren wurde die Protektion der Landwirte dann in der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zementiert.<sup>13</sup>

Es lässt sich trefflich darüber streiten, ob das eine gute Investition für die junge bundesdeutsche Demokratie war. Tatsächlich wurde der radikale Strukturwandel damit zumindest in politischer Hinsicht abgefedert, aber das Kalkül verblasste rasch und war spätestens in den 1970er Jahren obsolet. Da kämpfte die bundesdeutsche Demokratie längst mit ganz anderen Gefährdungen, und außerdem war die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebsleiter für staatsgefährdenden Protest irgendwann zu klein. Dafür waren durch die jahrelange Protektion Pfadabhängigkeiten entstanden, die dem politischen Willen enge Grenzen setzten. Im Kaiserreich konnten viele Bauern noch flexibel reagieren, wenn der Getreidepreis absackte oder Kartoffeln unverkäuflich waren: Dann ging die eigene Ernte halt in den Trog der Schweine. Die spezialisierten Agrarproduzenten, die in der Nachkriegszeit zum dominanten Betriebsmodell wurden, hing an jedoch auf Gedeih und Verderb an einem einzelnen Produkt.

## TECHNOLOGISCHE AUFRÜSTUNG

Mit der Agrarrevolution der Nachkriegszeit veränderte sich der Beruf des Landwirts. Die neuen Dimensionen verlangten nach großen Maschinen, zumal sich im Sog des „Wirtschaftswunders“ auch zahlreiche Landarbeiter in Richtung Stadt verabschiedeten und deren Arbeitskraft notgedrungen ersetzt werden musste. Auf den Feldern fuhr Traktoren und Mähdrescher, und auch im Stall regierte die Technik von den Melkmaschinen bis

zur automatischen Entsorgung der tierischen Exkremte. Der neue Landwirt war mit großtechnischen Systemen vertraut und konnte bei Problemen rasch und eigenständig reagieren. Der neue Landwirt war in aller Regel männlich, und das nicht nur, weil viele der Hilfsarbeiten, die vormals Sache der Landfrau gewesen waren, nun entweder wegfielen oder von Maschinen übernommen wurden. Für die neuen Aufgaben brauchte es Spezialwissen und auch eine gewisse physische und psychische Robustheit, und das lief auf einen Phänotypus hinaus, der durchaus soldatische Züge trug. Mütterliche Gefühle, wie man sie Frauen gerne zuschrieb, waren im Massenstall nicht gefragt.<sup>14</sup>

Traktoren ließen sich für vielfältige Aufgaben nutzen. Das sah bei vielen Maschinen anders aus. Wer mit großem Aufwand eine Melkmaschine installiert und zum Laufen gebracht hatte, konnte die Investition nur in der Milchwirtschaft wieder herausholen, das Gleiche galt für Schweineställe mit Spaltenböden oder Legebatterien. Mit jeder neuen Maschine wuchs auch das betriebswirtschaftliche Risiko: Im Zuge der technologischen Aufrüstung wurde die Landwirtschaft zu einem der kapitalintensivsten Wirtschaftszweige überhaupt. Leicht geriet landwirtschaftliche Produktion da zu einem „Rattenrennen“, zumal die Zahl der Abnehmer immer mehr zusammenschumpfte.

Supermarktketten und andere Großkonzerne kauften Agrarprodukte in großen Mengen und spielten dabei ihre Marktmacht aus, oder sie setzten auf Vertragslandwirtschaft und trieben die Landwirte mit genauen Vorgaben über Anbaumethoden und Preise in die Enge. Selbst gut geführte Betriebe mussten mit knappen Margen wirtschaften, und bei einzelnen Branchen – die Milchbauern sind ein notorisches Beispiel – wurde die Selbstaussbeutung quasi zur Geschäftsgrundlage. Das wäre auch dann eine prekäre Situation gewesen, wenn die urbanen Konsumenten seit den 1970er Jahren nicht immer mehr über Ökologie geredet hätten.

## DIE SACHE MIT DER UMWELT

Bis ins 20. Jahrhundert waren die Landwirte Nettoproduzenten von Energie: Sie verwandelten Sonnenstrahlen in agrarische Produkte. Heute

**13** Siehe hierzu den Beitrag von Kiran Klaus Patel in dieser Ausgabe.

**14** Vgl. Frank Uekötter, *Die Wahrheit ist auf dem Feld. Eine Wissensgeschichte der deutschen Landwirtschaft*, Göttingen 2010, S. 345.

hängt die Landwirtschaft genauso an erschwinglichem Strom und Erdöl wie der Rest der Gesellschaft, hinzu kommen Methanemissionen, Nitrate im Grundwasser, Verlust biologischer Vielfalt und zahlreiche andere Umweltprobleme. Seit Jahrzehnten stehen die Landwirte für die negativen Folgen der industrieförmigen Produktionsmethoden in der Kritik, und durchschlagende Erfolge der Umweltpolitik im Agrarbereich lassen noch auf sich warten. Die jüngsten Nachbesserungen bei der Düngeverordnung, die durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs erzwungen wurden, sind gleichsam eine Bankrotterklärung der bundesdeutschen Agrarpolitik: Dass es einen Zusammenhang zwischen Nitratbelastung und Überdüngung gibt, war seit Jahrzehnten bekannt. Und auch mit der neuen, mit heißer Nadel gestrickten Verordnung ist nun anscheinend niemand glücklich.

Die triste Bilanz liegt nicht nur im Kostendruck und in technologischen Pfadabhängigkeiten begründet. Von Anfang an kam die Umweltdebatte in der Landwirtschaft von außen: Sie wurde von urbanen Konsumenten geprägt, und das lief auf eine durchaus beschränkte Agenda hinaus. Seit Jahrzehnten stehen Pestizide im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses – schon bei Herbiziden und Fungiziden nimmt die Aufmerksamkeit spürbar ab –, und zwischen den Zeilen schimmert nicht selten das Klischee des Bauern durch, der verantwortungslos mit giftigen Chemikalien hantiert. Dabei bleibt meist ungesagt, dass kaum je ein Betriebsleiter in die Landwirtschaft ging, um mit der Giftspritze über Felder zu fahren.

Zeitweise trug der Streit um die ökologischen Probleme der Intensivlandwirtschaft Züge eines Glaubenskampfes. Inzwischen hat sich die Debatte entspannt, auch weil viele Betriebsleiter das Thema inzwischen aus der Ausbildung kennen und Fragen nach der Düngebilanz nicht mehr als Beleidigung der bäuerlichen Ehre empfinden. Alternativ wirtschaftende Betriebe beliefern einen etablierten Markt, dessen Chancen und Risiken ohne ideologische Scheuklappen taxiert werden. Vorbei sind die Zeiten, in denen Ökolandwirte als Freaks oder Aussteigertypen galten und in sonntäglichen Kneipengesprächen spekuliert wurde, ob die vielleicht nachts die Giftspritze herausholten. Der heutige Ökobetrieb kämpft vielmehr mit einem Problem, das auch konventionellen Produzenten vertraut ist: Wie bringt man das alles unter einen Hut?

## UNBEWÄLTIGTE VERGANGENHEITEN

So wird Landwirtschaft im 21. Jahrhundert im Schatten einer langen Geschichte betrieben, die sich nicht einfach auf einen Nenner bringen lässt. Der heutige Betriebsleiter ist Subventionsempfänger und gewinnorientierter Unternehmer, er arbeitet mit Zahlen und viel Fingerspitzengefühl, er hantiert mit komplexer Technik und nicht minder komplexen Ökosystemen, er unterliegt einem brutalen Kostendruck und den Kontrollen diverser Aufsichtsorgane, und in Momenten der Muße sorgt er sich um seinen Platz in der Gesellschaft und den Hofnachfolger. Es hat sich eine Menge angesammelt, und zugleich hat sich erstaunlich wenig endgültig erledigt. Selbst Malthus geistert weiter durch die einschlägigen Debatten, obwohl wir über Kalorien im Überfluss verfügen und Demografen inzwischen mehr Angst vor der Überalterung haben.

Es fällt nicht schwer, das gegenwärtige Agrarsystem in Bausch und Bogen zu verdammen. Das Problem ist, dass wir auf absehbare Zeit auf dieses Agrarsystem angewiesen sein werden: Es gibt kein alternatives System, das sich „mal eben“ umsetzen ließe, auch wenn eine ausufernde Populärliteratur gerne einen anderen Eindruck erweckt. Für den Moment bleibt nur ein tastendes Vorgehen, das gleichermaßen auf Umsicht und Entschlossenheit setzt, und vielleicht könnte dabei auch die Geschichte einen Beitrag leisten. Der Blick in die Vergangenheit sensibilisiert für historische Vorbelastungen und Pfadabhängigkeiten, für unausgesprochene Erwartungen, dubiose Leitbilder und illusionäre Hoffnungen auf gewerbliche Normalität, und sie erschließt einen Erfahrungsschatz, wenn es um den Umgang mit divergenten Zielvorstellungen geht. Nicht zuletzt zeigt die Geschichte, dass Debatten über Landwirtschaft immer Teil des gesamtgesellschaftlichen Gesprächs gewesen sind und wohl auch in Zukunft bleiben werden. Vielleicht könnte die eine oder andere Diskussion etwas weniger verbissen geführt werden, wenn man merkt, dass sich manche Fragen nicht zum ersten Mal stellen.

### FRANK UEKÖTTER

ist Historiker mit den Schwerpunkten Umwelt-, Landwirtschafts-, Technik- und Wissenschaftsgeschichte. Er lehrt als Professor of Environmental Humanities an der University of Birmingham, Vereinigtes Königreich.

f.uekoetter@bham.ac.uk

# PARADIGMENSTREIT UND POLITIKVERFLECHTUNG

## Warum Wandel in der Agrarpolitik so schwierig ist

*Peter H. Feindt*

Die deutsche Agrarpolitik der vergangenen Jahre ist durch heftige Konflikte zwischen drei konkurrierenden Paradigmen gekennzeichnet. Das *produktivistische Paradigma* betont die Bedeutung der Landwirtschaft für die Ernährungssicherung, aus der sich eine Verpflichtung der Produzent:innen zur laufenden Erhöhung der Produktivität und eine Verpflichtung des Staates ergibt, strukturell bedingte Einkommensnachteile der landwirtschaftlichen Bevölkerung auszugleichen. Dazu seien erhebliche Eingriffe in die Agrarmärkte gerechtfertigt, da freie Märkte aus dieser Sicht nicht geeignet sind, eine sichere und bezahlbare Ernährung der Bevölkerung zu gewährleisten. Weil diese Argumentation auf einzigartige Besonderheiten des Agrarsektors abhebt, wird sie auch als „landwirtschaftlicher Exzeptionalismus“ bezeichnet.<sup>01</sup>

Das *markoliberaler Paradigma* hält die Landwirtschaft hingegen für grundsätzlich konkurrenzfähig mit anderen Sektoren und wendet sich gegen die Unterdrückung von Marktsignalen und Effizienzverluste, die mit staatlichen Markteingriffen und protektionistischer Abschottung einhergehen.

Das *Multifunktionalitätsparadigma* wiederum betont, dass eine nachhaltige Landwirtschaft sowohl marktfähige Güter (Nahrungsmittel, Futtermittel, Rohstoffe) als auch nicht marktfähige Güter (Bodenfruchtbarkeit, biologische Vielfalt, Kohlenstoffbindung im Boden, schöne Landschaften) erzeugt. Eine Honorierung der nicht marktfähigen Güter durch den Staat sei erforderlich, um ein drohendes Marktversagen zu verhindern. Die nicht marktfähigen Güter werden zudem auch mit einer erhöhten Resilienz der Agrarsysteme in Verbindung gebracht.<sup>02</sup> Dieses Paradigma sieht die Landwirtschaft ebenfalls als einen besonderen Sektor an, aber mit neuen Gründen, die weniger auf die Bedürfnisse der Produzent:innen fokussieren. Es wird daher auch als „Post-Exzeptionalismus“ bezeichnet.<sup>03</sup>

Während in der breiten Öffentlichkeit das Multifunktionalitätsparadigma dominiert, ist der Einfluss des produktivistischen Paradigmas in der deutschen und europäischen Agrarpolitik ungebrochen. Wie lässt sich das erklären? Um dieses Rätsel zu lösen, wird im Folgenden ein Blick auf die Verflechtung der deutschen Agrarpolitik mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union geworfen. Angesichts der daraus resultierenden Probleme, vorwärtsweisende Entscheidungen zu generieren, hat die Suche nach neuen Formen der Interessenvermittlung in der Agrarpolitik begonnen. Es wird daher abschließend auch die Frage aufgeworfen, ob ein deliberativer Pluralismus den überkommenen Agrarkorporatismus ablösen und die Verflechtungsfalle<sup>04</sup> der Agrarpolitik im Angesicht neuer Herausforderungen überwinden kann.

### POLITIKVERFLECHTUNG ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN

Der institutionelle Rahmen der Agrarpolitik in Deutschland besteht aus einem ausgeprägten Mehrebenensystem, in dem Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie der EU aufgeteilt sind. Dies führt zu einer oft sehr komplexen Politikverflechtung zwischen den verschiedenen Ebenen (vertikal), aber auch zwischen verschiedenen Handlungsbereichen (horizontal). Starke Politikverflechtung gilt im Allgemeinen als hemmend für Politikwandel, weil sie mit komplizierten und langwierigen Entscheidungsfindungsprozessen einhergeht.

In der Bundesrepublik fällt die Agrarpolitik gemäß Art. 74 Abs. 1 Grundgesetz (GG) in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Das bedeutet, dass die Länder agrarpolitische Gesetze erlassen können, solange und soweit nicht der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit

Gebrauch gemacht hat. Außerdem erfordern agrarpolitische Gesetzgebungsvorhaben des Bundes eine Mitwirkung des Bundesrates. Nicht zuletzt ist eine enge laufende Abstimmung zwischen Bund und Ländern erforderlich, um Regelungsbedarfe, Verordnungen und deren Umsetzung abzustimmen. Dem dient die Agrarministerkonferenz (AMK), an der die Agrarminister:innen von Bund und Ländern teilnehmen und die sich zwei Mal pro Jahr trifft. Hinzu kommen Sondersitzungen, wenn besonderer Entscheidungsbedarf besteht. Dies war beispielsweise 2021 der Fall, als es um die Frage ging, wie die Reform der GAP in Deutschland umgesetzt werden soll. Neben unterschiedlichen Parteilinien mussten vielfältige Länderinteressen abgestimmt und vermittelt werden.

Gesetzlich verankertes Ziel der deutschen Agrarpolitik ist es, „der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und (...) der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern“. Dies wurde 1955 in Paragraph 1 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) festgelegt. Weiterhin „ist die Landwirtschaft (...) in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Damit soll zugleich die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden.“ Hier werden alle Kernelemente des produktivistischen Paradigmas und des landwirtschaftlichen Exzeptionalismus artikuliert. Einkommensverbesserung einer spezifischen Berufsgruppe als Ziel der Staats-tätigkeit ist in der Bundesrepublik einzigartig. Paragraph 1 LwG ermöglicht dem Staat zu diesem Zweck, die „Mittel der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik – insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik“ einzusetzen – also umfassende Eingriffe in die Agrarmärkte.

**01** Vgl. Carsten Daugbjerg/Peter H. Feindt, Post-Exceptionalism in Food and Agricultural Policy: Transforming Public Policies, in: *Journal of European Public Policy* 11/2017, S. 1565–1584.

**02** Vgl. Miranda P.M. Meuwissen et al., A Framework to Assess the Resilience of Farming Systems, in: *Agricultural Systems* Jg. 176/2019, Artikelnr. 102656.

**03** Vgl. Daugbjerg/Feindt (Anm. 1).

**04** Der Begriff der „Politikverflechtungsfalle“ geht zurück auf Fritz W. Scharpf, *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt/M. 2009.

Zudem wurde 1969 mit der in Art. 91a GG verankerten Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) ein Finanzmechanismus für eine umfassende Agrarförderung geschaffen. Die Aufgaben und Koordinierungsmechanismen müssen dabei gemäß Art. 91 Abs. 2 GG „durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates näher bestimmt“ werden. Bund und Länder müssen also auch hier zusammenwirken. Die GAK ist zwar im Kern ein Finanzierungsinstrument, über die Fördertatbestände und -bedingungen wird jedoch wesentlich die inhaltliche Ausrichtung bestimmt. Diese werden im GAK-Rahmenplan festgelegt, der jeweils für vier Jahre beschlossen wird. Die Entscheidung fällt der Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK), in dem die Agrarminister:innen von Bund und Ländern sowie der Bundesminister der Finanzen zusammenkommen.

Im Laufe der Jahre wurden produktivistisch begründete Maßnahmen – wie Investitionshilfen zur Modernisierung und Rationalisierung – zunehmend durch Maßnahmen im Sinne des Multifunktionalitätsparadigmas ergänzt – etwa durch Agrarumwelt- und -klimamaßnahmen. 2020 wurden über den GAK-Rahmenplan knapp 1,6 Milliarden Euro verausgabt. Davon finanzierten die Länder rund 618 Millionen und der Bund etwa 966 Millionen Euro. Der aktuelle Rahmenplan gilt von 2021 bis 2024. 2021 erhielten die Länder durch die GAK insgesamt knapp 1,1 Milliarden Euro vom Bund. Das LwG begründet unter anderem auch staatliche Zuschüsse in die landwirtschaftlichen Sozialsysteme in Höhe von zuletzt 3,9 Milliarden Euro im Jahr 2020 – als Teil produzentenorientierter Einkommenspolitik.

## EINBINDUNG INS EUROPÄISCHE MEHREBENENSYSTEM

Seit 1957 ist die deutsche Agrarpolitik in ein europäisches Mehrebenensystem eingebunden. Die Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaften hatten im Rahmen der Römischen Verträge in einem eigenen Kapitel zur Landwirtschaft die Etablierung einer Gemeinsamen Agrarpolitik vereinbart. Demnach sollten die landwirtschaftlichen Märkte Teil des europäischen Binnenmarkts werden. Zugleich können auf Vorschlag der Kommission die Mitgliedstaaten die Einführung spezieller „Marktordnungen“ beschließen, was ab Anfang der 1960er Jahre auch

für die meisten Agrarprodukte geschah. Die Umsetzung der Maßnahmen obliegt der Kommission, die sich über ein System von Ausschüssen mit den Mitgliedstaaten abstimmt. Mit jeder neuen Marktordnung wurden Kompetenzen auf die EU-Ebene verlagert. Denn laut Art. 4 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fällt die Agrarpolitik in die geteilte Zuständigkeit zwischen EU und Mitgliedstaaten. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten nur in solchen Bereichen der Agrarpolitik Gesetzgebungskompetenzen besitzen, in denen die Union ihre Zuständigkeit nicht oder nicht mehr ausübt.

Dort, wo die EU agrarpolitisch tätig wird, ist innerhalb der Bundesrepublik gemäß Art. 23 Abs. 4 GG „der Bundesrat (...) an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen“, da er bei agrarpolitischen Fragen „an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte“ beziehungsweise „die Länder innerstaatlich zuständig wären“. In der Folge befinden sich die europäisierten Teile der Agrarpolitik in einem ausgeprägten Mehrebenengeflecht, in dem Bund, Länder und EU-Institutionen zusammenwirken. Dies bedeutete etwa bei den jüngsten Verhandlungen zur GAP für die Förderperiode 2022 bis 2027, dass die Vertreter:innen der Bundesregierung einerseits mit den Bundesländern in der AMK eine abgestimmte deutsche Position und andererseits mit den anderen Mitgliedstaaten im Rat einen EU-weiten Kompromiss aushandeln mussten. Eine solche Politikverflechtung macht die Entscheidungsfindung extrem aufwendig.

Bis zur sogenannten MacSharry-Reform von 1992 wurden mittels der Agrarmarktordnungen die Preise für die meisten landwirtschaftlichen Produkte deutlich über den Weltmarktpreis gehoben. Dies geschah entweder durch Produktionsobergrenzen, sogenannte Quoten (vor allem für Milch und Zucker), oder durch vorgegebene Mindestpreise, Aufkauf von Überschüssen, Einlagerung und Exportsubventionen. Die damit verbundenen Ausgaben führten jedoch zu wiederholten Haushaltskrisen, während die handelsverzerrenden Wirkungen dem Abschluss des Abkommens über die Gründung einer Welthandelsorganisation im Weg standen.

Seit der MacSharry-Reform wurde daher die Einkommensstützung mittels Marktintervention in mehreren Schritten durch Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe ersetzt. Dies ging mit der Umsetzung eines neuen Haushalts-

systems der EU einher. Seit 1993 ist die GAP in Form von siebenjährigen Programmen organisiert, die mit der mittelfristigen Finanzplanung der EU synchronisiert sind. 1999 wurde zudem beschlossen, verschiedene Einzelprogramme zu einer „Integrierten Ländlichen Entwicklungspolitik“ zusammenzufassen, die auch als „zweite Säule der Agrarpolitik“ bezeichnet wird. Die „erste Säule“ der GAP umfasst die Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe sowie die gemeinsame Marktorganisation. Sie wird vollständig aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert. Maßnahmen in der „zweiten Säule“ hingegen müssen von den Mitgliedstaaten zu festgelegten Sätzen kofinanziert werden. Der EU-Anteil wird hier aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) bezahlt.

Zusammen umfasste der GAP-Haushalt 2014 bis 2020 Ausgaben von rund 408 Milliarden Euro, davon etwa 291 Milliarden (71,3 Prozent) für Direktzahlungen, 99,5 Milliarden (24,4 Prozent) für die Entwicklung des ländlichen Raums und rund 17,5 Milliarden (4,3 Prozent) für Marktmaßnahmen. Dies entsprach etwa 38 Prozent des gesamten EU-Haushalts. Die Verteilung zeigt ein deutliches Übergewicht produktivistischer Elemente (also Direktzahlungen, Marktordnungen) gegenüber multifunktionalen Elementen in der GAP (also ländliche Entwicklungspolitik).

## ZIELKONFLIKTE

Aufgrund des enormen finanziellen Volumens gehören die Entscheidungen über die GAP zu den zentralen politischen Weichenstellungen in der EU. Bis zum Ende 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon galten für die beiden Säulen der GAP unterschiedliche Entscheidungsverfahren. Seitdem unterliegt die gesamte GAP dem regulären Gesetzgebungsverfahren der EU. Bei der jüngsten GAP-Reform bedeutete dies konkret, dass die Kommission im Frühjahr 2017 mit einer öffentlichen Konsultation begann und im Juni 2018 Legislativvorschläge unterbreitete, die federführend von der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Räume erarbeitet wurden. Die zeitnah veröffentlichten Vorschläge für den Haushalt 2021 bis 2027 sahen angesichts des Wegfalls der britischen Beitragszahlungen und des Wunsches, mehr Geld für neue Aufgaben freizusetzen, Kürzungen der ersten Säule von rund 10 Prozent und

der zweiten Säule von rund 19 Prozent vor. Die finanziellen Gewichte würden damit noch weiter von den multifunktionalen zu den produktivistischen Elementen der GAP verschoben.

Der Vorschlag der Kommission benötigte im Parlament eine einfache und im Rat eine qualifizierte Mehrheit. Im Parlament ist der Agrarausschuss federführend; hier dominieren traditionell Abgeordnete aus Parteien, die landwirtschaftlichen Interessen nahestehen und eher konservativ ausgerichtet sind. Im Rat ist der sogenannte Agrarrat zuständig. Die Agrarminister:innen stehen oft ebenfalls landwirtschaftlichen Interessen nahe. Beide Gruppierungen verstärken also tendenziell das produktivistische Paradigma. Hinzu kommt, dass der produktivistische Agrarrexzeptionalismus auch in den Europäischen Verträgen verankert ist: Als Ziele der GAP stehen in Art. 39 Abs. 1 AEUV die Erhöhung der Produktivität der Landwirtschaft und des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherstellung der Versorgung sowie die Belieferung der Verbraucher:innen zu angemessenen Preisen. Diese Ziele sind seit 1957 unverändert. Der Agrarrexzeptionalismus tritt auch in Art. 39 Abs. 2 deutlich zutage, der ausdrücklich auf „die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit“ abhebt, „die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt“.

Zugleich sind jedoch alle Institutionen der EU gemäß Art. 2 und Art. 11 AEUV verpflichtet, sich am Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu orientieren und die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Umsetzung der Unionspolitiken und -maßnahmen einzubeziehen. Kommission, Rat und Parlament sollen zudem laut Art. 114 Abs. 3 AEUV ein „hohes Schutzniveau“ in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz anstreben. Diese horizontalen, also alle Politikbereiche betreffenden, Ziele bilden das Einfallstor für den Multifunktionalismus in die GAP. Aufgrund der Festlegungen des Art. 39 AEUV können sie aber nicht zum Kerngehalt der GAP werden. Dies setzt der Möglichkeit, die GAP für die Verwirklichung umwelt-, klima-, verbraucher- oder tierwohlpolitischer Ziele zu nutzen, deutliche Grenzen.

Weiterhin ist von Bedeutung, dass die Ausgestaltung der GAP eng mit dem Haushaltsverfahren der EU verknüpft ist. Die förderpolitischen

Instrumente und Transferzahlungen der GAP hängen wesentlich von den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ab. Das Haushaltsverfahren der EU erfordert jedoch – neben einer Mehrheit im Parlament – Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten im Rat. Diesen Umstand kann jeder Mitgliedstaat nutzen, um für ihn wichtige Aspekte der GAP auf dem Umweg über das Haushaltsverfahren durchzusetzen. Dabei orientieren sich die Mitgliedstaaten zunächst an ihrer Nettozahlerposition, das heißt der Differenz zwischen ihren Beiträgen zum EU-Haushalt und den Rückflüssen aus den verschiedenen Programmen der EU. Da die meisten Mitgliedstaaten Netto-Empfänger der GAP sind, stoßen größere Veränderungen, deren Umverteilungswirkungen möglicherweise schwer absehbar sind, rasch auf Widerstand.

Diese Situation führte bei der jüngsten GAP-Reform dazu, dass das Parlament sich weigerte, eine Position zu beziehen, ehe Klarheit über die für die GAP zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bestand, sodass es vor der Europawahl 2019 nicht mehr zu einer Abstimmung im Plenum kam. Die neue EU-Kommission unter Ursula von der Leyen legte Ende 2019 mit dem European Green Deal, der Farm-to-Fork-Strategie und der Biodiversitätsstrategie drei Dokumente vor, welche den Bestrebungen einer multifunktionalistischen Reform der GAP zunächst Rückenwind gaben. Die Generaldirektion Landwirtschaft, der Agrarausschuss des Parlaments und der Agrarrat kamen jedoch zu dem Ergebnis, dass die bisherigen Vorschläge die Anforderungen des Klima- und Biodiversitätsschutzes bereits weitgehend erfüllten. Die haushaltspolitische Diskussion wurde dann durch das beispiellose Finanzpaket zur Bekämpfung der Folgen der Covid-19-Pandemie bestimmt.

Im Juli 2020 kam es schließlich zur Einigung auf einen Finanzrahmen für die GAP für den Zeitraum 2021 bis 2027 in Höhe von 378,5 Milliarden Euro in laufenden Preisen, davon 291,1 Milliarden (knapp 77 Prozent) für die erste und 87,4 Milliarden (rund 23 Prozent) für die zweite Säule. In konstanten Preisen entspricht dies tatsächlich der angestrebten Kürzung von 10 Prozent in der ersten und 19 Prozent in der zweiten Säule gegenüber der Förderperiode 2014 bis 2020. Die anschließenden Verhandlungen zwischen Rat und Parlament zogen sich noch bis Ende Juni 2021 hin und führten vor allem auf Drängen des Parlaments und des Vizepräsidenten der Kommission,

Frans Timmermans, zu einer gewissen Stärkung der multifunktionalen Elemente in der GAP. So müssen die Mitgliedstaaten 25 Prozent der Mittel der ersten Säule für sogenannte Eco-Schemes reservieren und mindestens 30 Prozent der Mittel der zweiten Säule für umwelt- und klimabezogene Maßnahmen einsetzen. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel an der Umweltwirksamkeit der Maßnahmen, die letztlich die Mitgliedstaaten im Rahmen von Nationalen Strategieplänen ausarbeiten. Diese müssen dann wiederum von der Kommission genehmigt werden. Die Details der Rechtstexte – drei umfangreiche Verordnungen – wurden von der Kommission ausgearbeitet, die endgültigen Fassungen wurden im November und Dezember 2021 vom Parlament und dem Rat verabschiedet.

Insgesamt hat sich der Entscheidungsprozess für die GAP 2021 bis 2027 damit um zwei Jahre verzögert. Dies zeigt, dass die Politikverflechtung im agrarpolitischen Mehrebenensystem der EU im Zusammenspiel mit der finanziellen Bedeutung der GAP das bloße Zustandekommen von Entscheidungen fast unmöglich macht. Wie schwierig eine Konsolidierung der vielfältigen Positionen ist, zeigt sich daran, dass das Parlament insgesamt mehr als 600 Seiten mit Änderungswünschen verabschiedete, die in einem Vermittlungsverfahren mit dem Rat abgearbeitet werden mussten. Eine ambitionierte und kohärente Reform der GAP erscheint mit derart fragmentierten Prozessen der Willensbildung wenig wahrscheinlich.

### NEUE FORMEN DER INTERESSENVERMITTLUNG?

Die Unzufriedenheit mit den eingefahrenen Prozessen in der Agrarpolitik ist bei vielen betroffenen Gruppen stark ausgeprägt und hat zu Überlegungen geführt, wie neue Formen und Foren der Interessenvermittlung in der Agrarpolitik aussehen könnten. Das traditionelle Muster der Interessenvertretung der deutschen Agrarpolitik lässt sich am besten als „Agrarkorporatismus“ beschreiben.<sup>05</sup> Der Deutsche Bauernverband (DBV) hat sich seit etwa sieben Jahrzehnten als mono-

politischer Spitzenverband der deutschen Agrarwirtschaft und als privilegierter Ansprech- und Verhandlungspartner für die staatliche Agrarpolitik etabliert. Der enge Austausch zwischen staatlichen Repräsentant:innen und Spitzenverband kann einerseits die agrarpolitische Steuerungsfähigkeit erhöhen, wenn der Verband bereit und in der Lage ist, seine Mitglieder in schwierige Veränderungsprozesse einzubinden. Andererseits birgt diese Konstellation aber die Gefahr der Vernachlässigung ausgeschlossener Interessen und neuer Gesichtspunkte.

Während sich der DBV vorwiegend als Sachwalter eines produktivistisch orientierten Status quo positioniert hat, haben in den vergangenen Jahren mehrere Verbände im Agrarbereich proaktiv Aspekte des Multifunktionalitätsparadigmas aufgegriffen. Zu nennen sind hier die Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (DLG), die den Grünen nahestehende Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) oder Fachverbände wie der Bund Deutscher Pflanzenzüchter (BDP). Eher defensive Produzenteninteressen verfolgt hingegen der Bundesverband deutscher Milchviehhalter, der wiederholt durch Protestaktionen wie Milchstreiks auf sich aufmerksam machte.

Das Auftreten der im Herbst 2019 als Facebook-Gruppe gegründeten Bewegung „Land schafft Verbindung“ (LsV) veränderte die Dynamik der Agrarpolitik. Ohne feste Verbandsstruktur und trotz eher geringem Professionalisierungsgrad bestimmten die Traktorenproteste von LsV rasch die agrarpolitische Agenda. Als Reaktion wurde im Sommer 2020 beim Bundeskanzleramt eine „Zukunftskommission Landwirtschaft“ (ZKL) eingerichtet, die nach einem Jahr einen 160 Seiten langen Bericht vorlegte. Bemerkenswert ist zum einen die Zusammensetzung der Kommission mit 30 Personen aus den Agrar-, Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden sowie der Wissenschaft. Dies spiegelt ein breiteres Verständnis der relevanten Akteur:innen als im klassischen Agrarkorporatismus wider. Zum anderen gelang es der Kommission, viele eingefahrene Positionen zu überwinden und Brücken zwischen produktivistischen und post-exzeptionellen Ideen zu schlagen, die auch von den Vertreter:innen des DBV und LsV mitgetragen wurden. Angesichts der anstehenden Herausforderungen zeichnet sich hier ein Modell der Interessenvermittlung ab, das den

<sup>05</sup> Vgl. Peter H. Feindt, *Interessenvermittlung in der deutschen und europäischen Agrarpolitik im Wandel*, in: Britta Rehder/Thomas von Winter/Ulrich Willems (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern*, Wiesbaden 2008, S. 68–89.

monopolistischen Agrarkorporatismus durch einen deliberativen Pluralismus ersetzt. Die in integrativen deliberativen Foren wie der ZKL entwickelten Ideen könnten im besten Fall auch dazu beitragen, der agrarpolitischen Politikverflechtungsfalle durch gemeinsame Orientierungen zu entkommen.

## AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

Mit Cem Özdemir als neuem Bundeslandwirtschaftsminister wird der Einfluss der Verbände, die traditionell den Grünen nahestehen, mutmaßlich wachsen. Dies sind zum einen die ABL und der BÖLW, aber auch Umwelt- und Klimaschutzverbände. Zugleich wird sich die neue Hausleitung darum bemühen müssen, breite Teile des Agrarsektors mitzunehmen und dafür auch den DBV einzubinden, der traditionell den Unionsparteien politisch nahesteht.

Eine unmittelbar anstehende Aufgabe ist die Umsetzung der Agrarreform vom Dezember 2021. Der Nationale Strategieplan musste bereits Anfang 2022 vorgelegt werden, und es ist zu erwarten, dass die Europäische Kommission Änderungsbedarf anmelden wird. Zugleich beginnen die Vorbereitungen der nächsten GAP-Reform. Diese steht zwar erst für 2026/27 auf der Agenda. Erste Weichen werden aber bereits bei der Zwischenevaluation der GAP 2024 gestellt. Zudem hat die AMK beschlossen, dass bis 2025 Arbeitsgruppen Vorschläge erarbeiten sollen, wie kooperative Ansätze nach niederländischem Vorbild oder ein Punktesystem für die Entlohnung von Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft umgesetzt werden könnten.

Auch aus dem Bereich der Klimapolitik wächst der Druck auf die Agrarpolitik. Die jüngste GAP-Reform ist jedenfalls kaum geeignet, die Ziele des European Green Deal, der Farm-to-Fork-Strategie und der EU-Biodiversitätsstrategie zu erreichen. Zugleich wachsen generell die Ansprüche an die landwirtschaftlichen Flächen. So setzt die Klimapolitik auf die Wiedervernässung von Mooren. Die Einbeziehung der Kohlenstoffbindung in landwirtschaftlichen Böden in Emissionshandelssysteme könnte erhebliche Auswirkungen auf die Landbewirtschaftung haben. Im Rahmen der Bioökonomiestrategie strebt die Bundesrepublik eine Umstellung der Ressourcenbasis von fossilen auf nachwachsende Rohstoffe im Rahmen einer Kreislaufwirtschaft an. Dadurch entstehen Flä-

chenkonkurrenzen zwischen der Produktion von Nahrungsmitteln, Futtermitteln und Biomasse für stoffliche und energetische Nutzungen. Zugleich sollen mehr Wälder als Kohlenstoffsenke zur Klimastrategie beitragen und mehr Flächen für den Schutz der Biodiversität bereitgestellt werden. Ohne eine umfassende Koordination der Flächennutzung lassen sich diese Ziele aber nicht gleichzeitig verwirklichen.

Zudem hat der Krieg in der Ukraine ab Ende Februar 2022 zu einer Neubewertung des Ziels der Versorgungssicherheit geführt. Eine Herausforderung wird darin bestehen, die kurzfristige Nahrungsmittelerzeugung nicht gegen langfristige Erfordernisse beim Schutz von Klima und Biodiversität auszuspielen. Eine Lösung ist kaum ohne Verminderung der Tierhaltung und damit des Futtermittelbedarfs vorstellbar. Gleichzeitig soll nach den Plänen der sogenannten Borchert-Kommission zur Zukunft der Tierhaltung massiv in die Verbesserung des Tierwohls investiert werden. Eine Koordination dieser verschiedenen Politikbereiche ist notwendig, um Fehlinvestitionen zu vermeiden.

Die für den Klima- und Biodiversitätsschutz sowie die Ernährungssicherheit erforderlichen Umstellungen in der Flächennutzung sind weiterhin nicht ohne eine deutliche Verschiebung der Ernährungsweisen hin zu mehr pflanzenbasierter Ernährung zu realisieren. Dies könnte auch ernährungsbedingte Krankheiten und volkswirtschaftliche Kosten infolge von Fehlernährung vermindern und verweist auf die Perspektive einer Weiterentwicklung der Agrar- hin zu einer integrierten Ernährungspolitik.

Jede einzelne dieser Herausforderungen erfordert eine stärkere Integration der Agrarpolitik und die Einbindung einer großen Bandbreite von Akteur:innen auch jenseits der traditionellen Agrarpolitik. Die etablierten agrarpolitischen Paradigmen sind weiterzuentwickeln: Ernährungssicherheit mit zukunftsfähigen Ernährungsweisen, Multifunktionalität in Zeiten der Klima- und Biodiversitätskrise. Die ZKL war dafür ein interessantes Modell. Nun wird es Zeit, die Zielstellungen der Agrarpolitik in der GAP und im LwG zu reformieren.

### PETER H. FEINDT

ist Professor für Agrar- und Ernährungspolitik am Albrecht Daniel Thaer-Institut der Humboldt-Universität zu Berlin.

peter.feindt@hu-berlin.de

# BAUERNPROTESTE: SEISMOGRAFEN FÜR TRANSFORMATIONSPROBLEME

*Rolf G. Heinze*

Bäuerliche Proteste hat es in der bundesdeutschen Geschichte schon mehrfach gegeben, doch haben sie in den vergangenen Jahren durch ihre oft spektakuläre Art eine neue Qualität und mediale Aufmerksamkeit gewonnen. So rollte ab Herbst 2019 eine dezentral organisierte Protestwelle durchs Land, bei der Landwirtinnen und Landwirte mit Demonstrationen und unkonventionellen Inszenierungen öffentlichkeitswirksam in Erscheinung traten – und zwar ohne die Beteiligung des einflussreichen Deutschen Bauernverbandes (DBV). Über soziale Medien und andere digitale Kommunikationswege entfalteten die Protestnetzwerke breite Mobilisierungskraft und sorgten auf diese Weise dafür, dass zahlreiche Bäuerinnen und Bauern sich an groß angelegten Sternfahrten mit Traktoren in Großstädte beteiligten, Molkereien, Schlachthöfe und Handelsunternehmen blockierten oder grüne Kreuze auf Feldern aufstellten, um ein größeres gesellschaftliches Bewusstsein für ihre Lage zu schaffen.

Trotz einzelner Allianzen hat sich bislang jedoch kein neuer organisationspolitischer Rahmen entwickelt; eher ist eine fragmentierte Empörungskultur mit Ad-hoc-Zusammenschlüssen zu beobachten, die aber jeweils eine Eigendynamik entfalten. Fragmentierung und Mobilisierung stehen hier also nicht im Widerspruch zueinander, vielmehr werden die analogen Protestformen digital stabilisiert. Die „Kommunikation im Internet (kann) den Face-to-Face-Charakter analoger Vergemeinschaftung (zumindest zeitweise) ersetzen und eine tragfähige Protestkultur auf Dauer stellen“.<sup>01</sup> Die oftmals symbolischen Aktionen passen insofern zum gegenwärtigen Trend einer emotionalisierten politischen Öffentlichkeit, als die Kommunikation bei vielen Gruppen nur in der eigenen Blase verläuft und etablierter Politik kaum noch vertraut wird, was soziale Zersplitterungen nach sich zieht.<sup>02</sup>

Was treibt die protestierenden Bäuerinnen und Bauern an? Welche Ursachen gibt es für bestehende Unzufriedenheiten? Wie lassen sich die Betei-

ligten politisch verorten, und welche Perspektiven bieten sich nach dem Abebben der ersten Protestwelle? Da es bei den Protestaktionen um mehr als Landwirtschaft geht und Grundprinzipien der Ernährung und des Umgangs mit der Natur berührt werden, ist es überraschend, dass diese Fragen und die Proteste an sich von der Forschung bislang kaum betrachtet wurden. Während die Umwelt- und Klimaproteste der vergangenen Jahre sowie die Demonstrationen gegen die staatlichen Corona-Maßnahmen auch in der Wissenschaft viel Widerhall fanden, liegen zu den Akteuren und Hintergründen der Bauernproteste keine empirischen Analysen vor. Wie im Allgemeinen spielen der Agrarsektor und der ländliche Raum auch in den Sozialwissenschaften nur eine randständige Rolle. In einem vierköpfigen Team der Ruhr-Universität Bochum und der Fachhochschule Münster haben wir versucht, diese Forschungslücke durch eine Online-Befragung ein Stück weit zu schließen.<sup>03</sup> Im Folgenden werden zunächst einige Entwicklungslinien des Agrarsektors in Deutschland skizziert, anschließend Ergebnisse der Studie vorgestellt und darauf aufbauend die genannten Fragen aus agrarsoziologischer Perspektive diskutiert.

## STRUKTURWANDEL ALS VERLUSTERFAHRUNG

Die Sorgen und die Unzufriedenheit der protestierenden Bäuerinnen und Bauern können nur vor dem Hintergrund des umfassenden Strukturwandels des Agrarsektors und der ökologischen Belastungen, die mit den hochtechnisierten Produktionsformen oft einhergehen, interpretiert werden. Fast unbemerkt von der Öffentlichkeit hat sich in der Landwirtschaft in den zurückliegenden Jahrzehnten ein tiefgreifender Wandel vollzogen, der viele Millionen Menschen direkt berührt. In den vergangenen Jahren hat sich zudem die Situation im global aufgestellten Ernährungsgewerbe durch die Macht der großen Handelsketten und das Ver-

braucherverhalten weiter in Richtung niedriger Preise vor allem für Milch und Fleisch zugespitzt. Viele Agrarbetriebe aus diesen Sparten können nicht mehr wirtschaftlich arbeiten, nicht wenige müssen ihren Hof früher als geplant aufgeben.

Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in der Bundesrepublik ist von 1950 bis Ende der 1980er Jahre von rund 1,6 Millionen auf 0,7 Millionen gesunken und lag nach Angaben des jüngsten Agrarberichts der Bundesregierung von 2019 bei 275 000. Die Zahl der Erwerbstätigen lag in der Landwirtschaft im Jahr 2020 bei 580 000 Personen, das sind 1,3 Prozent aller Erwerbstätigen in Deutschland und bedeutet ein Minus von 3,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Wenn allerdings die gesamte Lebensmittelkette betrachtet wird, also das „Agribusiness“ von der Urproduktion über das Ernährungsgewerbe und den Handel bis hin zum Verbraucher, dann waren dort 2020 rund 4,4 Millionen Menschen beschäftigt. Zugleich ist die landwirtschaftliche Effizienz seit den 1950er Jahren enorm gestiegen: Während damals in der Bundesrepublik ein Bauer zehn Menschen ernährte, sind es 70 Jahre später rund 135 Menschen. Dies hat aber nicht verhindert, dass bei den Bauern finanziell immer weniger hängen bleibt: Während 1950 beim Broteinkauf noch 45 Prozent des gezahlten Ladenpreises beim Bauern verblieben, sind es derzeit nur noch vier Prozent.<sup>04</sup>

**01** Martin Seeliger/Sebastian Sevignani, Zum Verhältnis von Öffentlichkeit und Demokratie. Ein neuer Strukturwandel?, in: dies. (Hrsg.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit? Leviathan Sonderband 37/2021, S. 9–40, hier S. 32. Vgl. auch Armin Nassehi, Das große Nein. Eigendynamik und Tragik des gesellschaftlichen Protests, Hamburg 2020.

**02** Vgl. Rolf G. Heinze, Sozioökonomische Zersplitterung und Digitalisierung: Auf dem Weg zur granularen Gesellschaft, in: Hans-Jürgen Lange/Thomas Model/Michaela Wendekamm (Hrsg.), Zukunft der Polizei, Wiesbaden 2019, S. 11–34.

**03** Vgl. ders./Rabea Bieckmann/Sebastian Kurtenbach/Armin Küchler, Bauernproteste in Deutschland. Aktuelle Einblicke und politische Verortung, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 3/2021, S. 360–379.

**04** Zu den Daten vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2019, Bundestags-Drucksache 19/14500, 24. 10. 2019; Deutscher Bauernverband (Hrsg.), Situationsbericht 2021/22, Berlin 2021; Onno Poppinga, Entwicklungen & Trends 2021: Witterung, Bodennutzung, Tierhaltung, Einkommen, in: Agrarbündnis (Hrsg.), Der kritische Agrarbericht 2022, Hamm 2022, S. 155–170; Statistisches Bundesamt, Betriebsgrößenstruktur landwirtschaftlicher Betriebe nach Bundesländern, 22. 11. 2021, [www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/Tabellen/betriebsgroessenstruktur-landwirtschaftliche-betriebe.html](http://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/Tabellen/betriebsgroessenstruktur-landwirtschaftliche-betriebe.html).

Im Rückgang der Erwerbstätigen spiegelt sich auch die geschmolzene „Konfliktfähigkeit“ agrarischer Interessen wider, die ein Indikator für die Interessendurchsetzung in politischen Entscheidungsprozessen ist. Dies spüren auch die Protestierenden. Während es jungen Klimaaktivistinnen und -aktivisten oftmals gelingt, mediale Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen, weil sie ein globales Problem thematisieren, müssen Bäuerinnen und Bauern für ein bisschen Berichterstattung in der Regel sehr viel mehr Aufwand betreiben, weil ihre Anliegen als Partikularinteressen gedeutet werden. Neben der Organisationsfähigkeit beweist sich die Konfliktfähigkeit von Interessen in Entzugsmöglichkeiten gegenüber staatlichen Instanzen, anderen Interessengruppen oder der Öffentlichkeit: Ein wirksames Druckmittel ist die Zurückhaltung von Kapital oder Arbeit, wie sie etwa von Unternehmen und Gewerkschaften in Konflikten eingesetzt wird. Vor einigen Jahren setzten auch einige bäuerliche Protestakteure auf einen „Milchstreik“, konnten damit allerdings kaum Wirkung erzielen. Ein weiteres Druckmittel von Verbänden gegenüber politischen Parteien ist die Drohung mit dem Entzug von Wählerstimmen. Durch den massiven Rückgang der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft kann diese Drohung bei politischen Parteien jedoch kaum noch ein Entgegenkommen bewirken. Auch dramatisierende Argumente, etwa, dass die Ernährung der Bevölkerung auf dem Spiel stehe, übersetzen sich nicht in mehr mediale Aufmerksamkeit oder politische Durchsetzungsmacht. Eher nutzen sie sich ab und ziehen symbolische Beschwichtigungen nach sich. Demgegenüber wird in der Öffentlichkeit viel stärker auf die Qualität und Nachhaltigkeit der Ernährung geachtet.<sup>05</sup>

Die derzeitige Lage in der Landwirtschaft stellt sich folglich spannungreich und oft subjektiv widersprüchlich dar, zumal es sich um einen globalen Wandel des Agrar- und Ernährungssystems handelt. Einerseits steigen die Anforderungen aus ökologischer und tierethischer Sicht, andererseits

**05** Vgl. APuZ 51–52/2021 zum Thema „Fleisch“. Wie sich die Nutztierhaltung etwa von Schweinen sowohl stärker am Tierwohl orientieren als auch die in Deutschland starke Exportabhängigkeit verringert werden kann, zeigt die finnische Landwirtschaft. Vgl. Katharina Jakob, Bleibt dran!, in: Die Zeit, 17. 2. 2022, S. 33f. Vgl. hierzu auch das Gutachten vom Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Berlin 2015.

ist es für landwirtschaftliche Betriebe wegen der niedrigen Lebensmittelpreise immer schwieriger, überhaupt profitabel zu arbeiten. Es lässt sich somit von einem „Zangengriff von Ökonomie und Ökologie“ sprechen, der sich im Landwirtschaftssektor unmittelbar bemerkbar macht, aber auch allgemein krisenhafte „Störungen der Gesellschafts-Natur-Beziehungen“ kennzeichnet.<sup>06</sup>

## WER PROTESTIERT?

Die Daten zu Teilnehmendenstruktur und Beweggründen der Bauernproteste stammen zum einen aus der Online-Befragung Ende 2020, zum anderen aus begleitenden qualitativen Interviews. Der Teilnahmeaufruf für die Befragung wurde über diverse Kanäle und Foren in sozialen Medien verbreitet, in denen Bäuerinnen und Bauern sich organisieren. Gleichzeitig wurde die Umfrage über eine landwirtschaftliche Fachzeitschrift und einen Newsletter verbreitet, um Personen zu erreichen, die nicht in den genannten Gruppen aktiv sind, aber trotzdem Sorgen und Forderungen äußern wollen.

Insgesamt verzeichneten wir 603 gültige Teilnahmen, wovon 492 genauer betrachtet wurden, da diese Personen sich selbst als Landwirtinnen und Landwirte im Voll- oder Nebenerwerb einordneten (n = 396) beziehungsweise eine Tätigkeit oder einen Beruf in Bezug zur Landwirtschaft angaben (n = 96). Über 82 Prozent der Befragten waren männlich, rund 17 Prozent weiblich. Das Medianalter lag bei 44 Jahren. Von den Befragten betrieben zum Zeitpunkt der Erhebung 93,9 Prozent konventionelle Landwirtschaft, 14,6 Prozent boten Dienstleistungen an (etwa einen Hofladen), und 4,3 Prozent betrieben ökologische Landwirtschaft.

Der überwiegende Großteil der befragten Voll- und Nebenerwerbstätigen ist von grundlegenden ökonomischen Existenzfragen belastet: Über 95 Prozent gaben an, sich einige oder große Sorgen um die persönliche wirtschaftliche Zukunft zu machen, 98 Prozent sorgen sich über die generelle Zukunft der Landwirtschaft. Zudem machen sich über 83 Prozent einige oder große Sorgen um das Ansehen aufgrund des Berufs. Über 85 Prozent gaben einige oder große Sorgen wegen der Klimawandelfolgen an, über 77 Prozent sorgen sich um die Umwelt. Die größ-

ten Sorgen beziehen sich allerdings auf mögliche neue Vorgaben der Politik für die Landwirtschaft: Über 87 Prozent machen sich deshalb große, weitere über 9 Prozent einige Sorgen.

Bei der Frage nach der parteipolitischen Repräsentation der Interessen der Landwirtschaft sehen 40 Prozent der Befragten diese am ehesten von der FDP vertreten, dahinter folgen CDU/CSU mit 18,4 Prozent. Die übrigen Parteien spielen kaum eine Rolle – und überhaupt sehen 37,4 Prozent der Befragten ihre Interessen durch keine Partei vertreten. Gründe hierfür könnten sein, dass sich die Liberalen als die Partei der Selbstständigen definieren und somit an die kulturelle Tradition des „freien“ Bauern erinnern, der eigenständig entscheidet und sensibel auf die Ausweitung bürokratischer Auflagen reagiert. Aus dem hohen Anteil der Personen, die die Interessen der Landwirtschaft von keiner politischen Partei repräsentiert sehen, lassen sich zudem Hinweise auf Repräsentationsdefizite und ein Vertrauensverlust in die traditionellen politischen Institutionen ableiten. Misstrauen und Politik(er)verdrossenheit zeigen sich auch in der schwindenden Bindekraft der traditionell in der landwirtschaftlichen Berufsgruppe stark verankerten Unionsparteien: Laut Forschungsgruppe Wahlen machten bei der Bundestagswahl 2021 zwar immer noch 45 Prozent der Landwirtinnen und Landwirte ihr Kreuz bei CDU/CSU, zugleich bedeutete dies aber einen massiven Verlust im Vergleich zu den vorherigen Bundestagswahlen (2017: 61 Prozent; 2013: 75 Prozent).<sup>07</sup>

Bei der Beobachtung der Proteste im Agrarmilieu taucht immer wieder die Frage auf, inwieweit es populistischen Kräften gelingt, die Unzufriedenheit und den Zorn der Protestierenden in ihren Organisationen zu bündeln. Beispiele aus anderen Ländern legen nahe, dass sich aus dem traditionellen Mittelstand heraus, zu dem auch die bäuerliche Bevölkerung zählt,<sup>08</sup> nicht nur in-

<sup>07</sup> Vgl. Johanna Michel, Bundestagswahl: Diese Parteien haben die Landwirte gewählt, 28.9.2021, [www.agrarheute.com/politik/bundestagswahl-diese-parteien-haben-landwirte-gewaehlt-585757](http://www.agrarheute.com/politik/bundestagswahl-diese-parteien-haben-landwirte-gewaehlt-585757).

<sup>08</sup> Dass Bauern sich zu den Modernisierungsverlierern zählen, belegen zahlreiche Untersuchungen, u.a. Hans Pongratz, Bauern – am Rande der Gesellschaft?, in: *Soziale Welt* 4/1987, S. 522 ff. Der traditionelle Mittelstand wird von jeher in soziologischen Studien zu den „Unzufriedenen“ gezählt. Vgl. Rolf G. Heinze, *Die erschöpfte Mitte*, Weinheim–Basel 2011, S. 107 ff.; Andreas Reckwitz, *Das Ende der Illusionen*, Berlin 2019, S. 97 ff.

<sup>06</sup> Klaus Dörre, Alle reden vom Klima. Perspektiven sozial-ökologischer Transformation, in: APuZ 3–4/2022, S. 4–10, hier S. 4.

dividuelle Rückzugstendenzen verstärken, sondern auch politische Ressentiments ausbreiten, die von populistischen Bewegungen instrumentalisiert werden können. Vor dem Hintergrund sozialräumlicher Fragmentierungsprozesse hat sich etwa in Frankreich und den Niederlanden ein lebendiges und partiell aggressives Protestmilieu etabliert.<sup>09</sup> Auch in Deutschland, vorwiegend im Osten, sind in einigen „abgehängten“ Dörfern Versuche rechtsnational-völkischer Gruppen zu beobachten, sich in traditionellen ländlichen Sozialmilieus auszubreiten.<sup>10</sup> Bislang bleibt der überwiegende Großteil der protestierenden Bäuerinnen und Bauern gegenüber rechtspopulistischen Strömungen jedoch weitgehend resistent, wie die angegebenen Parteipräferenzen in unserer Befragung zeigen. Die Protestgruppen neigen zwar zu Forderungen gegenüber „Anderen“, beharren auf der Fortführung ihres Berufsstatus, wünschen sich Stabilität und wehren sich gegen die Abschmelzung ihrer sozialmoralischen Milieus – insofern gibt es durchaus ähnliche Wahrnehmungen wie in rechtspopulistischen Kreisen, etwa ein starkes Misstrauen gegenüber der etablierten Politik und den öffentlich-rechtlichen Medien –, aber es haben sich bislang keine Allianzen herausgebildet. Gleichwohl ist auch aus diesem Blickwinkel heraus eine weitere empirisch fundierte Einschätzung der bäuerlichen Proteste erforderlich.

## PROTESTMOTIVE

Hinsichtlich der Existenzsorgen zeigen sich erhebliche Differenzen zwischen den verschiedenen ländlichen Regionen. Denn es gibt weder „die“ Landwirtschaft, noch „den“ ländlichen Raum. Eher ist eine zunehmende Zerrissenheit der landwirtschaftlichen Lebenswelten zu beobachten, was auch auf die Protestbewegungen ausstrahlt. Während es in sozioökonomisch „erfolgreichen“ ländlichen Räumen mehr Optionen für eine Diversifizierung gibt und berufliche Alternativen leichter zu finden sind, ballen sich die Problemlagen in peripheren Regionen, die so-

mit von weiterer Entwertung bedroht sind.<sup>11</sup> In nahezu allen Regionen wird aber die Fortführung des traditionellen Agrar- und Ernährungssystems von immer mehr Bevölkerungsgruppen infrage gestellt. Die Kritik an der konventionellen Landwirtschaft und der Missachtung ökologischer Handlungsmaximen kommt längst nicht mehr nur aus alternativen Milieus, sondern auch aus linksliberal-intellektuellen und konservativ-etablierten Kreisen. Zu den (weitgehend passiven) Unterstützern der konventionellen Landwirtschaft zählt nur noch das traditionalistische Milieu, und dieses schrumpft ebenso wie der alte Mittelstand.

Die Umfrageergebnisse und weitere Interviews zeigen, dass es neben den Existenzängsten und der Wut über immer mehr Regulierung – etwa durch Insektenschutz oder Düngeverordnungen – eine weitere wichtige Triebkraft für die Proteste gibt: „Die niedrigen und oft ausbleibenden Erlöse frustrieren viele Landwirte, ebenso wie die bürokratischen Dokumentationspflichten – sie werden teilweise als große Zumutung wahrgenommen. An erster Stelle ist es jedoch meist das schwindende Ansehen, ein in der Öffentlichkeit gezeichnetes Bild, das Bauern als subventionierte Tierquälerei und Umweltvergifter erscheinen lässt, das den Befragten zu schaffen macht.“<sup>12</sup> Durch die breit kommunizierten Forderungen an eine naturverträgliche und tierethisch vertretbare Landwirtschaft fühlen sich viele Bäuerinnen und Bauern in einen ökologischen Umbau der Landwirtschaft gedrängt, was ihnen oft missfällt, weil hierüber ihre Autonomie als „Selbstständige“ tendenziell geschwächt würde. Viele Bäuerinnen und Bauern fühlen sich zudem persönlich angegriffen und in die Rolle als Sündenböcke für ökologische Verfehlungen gedrängt. Die bäuerliche Bevölkerung aus den nicht ökologisch wirtschaftenden Agrarbetrieben, und dies ist immer noch

**09** Vgl. Jan Douwe van der Ploeg, Die Bauern und „die Anderen“. Über Bauernrevolte und Populismus in den Niederlanden und Frankreich, in: Agrarbündnis (Hrsg.), Der kritische Agrarbericht 2021, Hamm 2021, S. 81–87.

**10** Vgl. Andrea Röpke/Andreas Speit, Völkische Landnahme, Berlin 2019.

**11** Vgl. Christian Krajewski/Claus-Christian Wiegandt (Hrsg.), Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung, Bonn 2020; Werner Bätzing, Das Landleben. Geschichte und Zukunft einer gefährdeten Lebensform, München 2020; APuZ 46–47/2016 zum Thema „Land und Ländlichkeit“.

**12** „Die Hofnachfolge gehört zu den zentralen Fragen“, Interview mit dem Volkskundler Thomas Schürmann, o. D., <https://hofuebergabe.agrarzeitung.de/grundlagen/die-hofnachfolge-gehört-zu-den-zentralen-fragen>. Vgl. Thomas Schürmann, Höfe vor der Nachfolge. Landwirtschaft und bäuerliches Selbstverständnis im Oldenburger Münsterland, Cloppenburg 2021.

die große Mehrheit, empfindet die veränderten Konsumwünsche und Bewertungsmaßstäbe oft als Bedrohung ihrer Lebenswelten und reagiert mit Rückzug oder eben Protest.

Genährt wird die Unzufriedenheit auch durch pauschale Verurteilungen, wenn die Verschiedenheit der landwirtschaftlichen Betriebe nicht wahrgenommen wird und höchstens zwischen „der“ Biolandwirtschaft und „der“ traditionellen Landwirtschaft unterschieden wird. Denn auch unter den nicht ökologisch zertifiziert arbeitenden Betrieben gibt es regional orientierte, die sich ihrer Verantwortung für Mensch und Umwelt bewusst sind. In den vergangenen Jahrzehnten war der Trend zur auf Effizienz getrimmten und global operierenden Hochleistungslandwirtschaft – die niedrige Lebensmittelpreise ermöglicht, aber auch Umweltgefährdungen und Ressourcenverschwendung mit sich bringt – jedoch politisch gewollt und wurde vom DBV und den Agrarverwaltungen entsprechend forciert. Die Großbetriebe aber profitieren bislang am stärksten von den milliardenschweren EU-Subventionen, die primär von der Größe der bewirtschafteten Fläche abhängen. „Längst führen die Produktionsformen einer Landwirtschaft, die unter globalisierten Marktbedingungen strikt auf die kontinuierliche Steigerung der quantitativen Erträge pro Flächeneinheit beziehungsweise Nutztier ausgelegt ist, vielfältig zur Überbeanspruchung natürlicher Ressourcen.“<sup>13</sup>

Die ökologischen Herausforderungen sind auch dadurch gewachsen, weil sie jahrzehntelang in der agrarpolitischen Arena ignoriert wurden. Dass die Protesthaltungen der Landwirtinnen und Landwirte allerdings in der Öffentlichkeit bislang auf wenig Entgegenkommen stoßen, liegt auch an den Skandalen in der Fleischindustrie und anderen ethisch fragwürdigen Vorkommnissen in der Hochleistungslandwirtschaft. Viele konventionell wirtschaftende Betriebe lehnen diese Produktionsmethoden jedoch ebenfalls ab, womit insgesamt die internen Spannungen in der Landwirtschaft immer stärker hervortreten: Über die Differenzierung zwischen ökologischer, konventioneller und industrialisierter Landwirtschaft hinaus unterscheiden sich die ökonomischen La-

gen zwischen Groß- und Kleinbetrieben, Viehhaltern und Getreidewirtschaft, Höfen mit Zusatzeinnahmen aus Tourismus und Sport oder bestimmte Lebensmittel.

## ZUKUNFT IN ZEITEN SCHWINDENDER SYSTEMAKZEPTANZ

Die Proteste im Agrarsektor zeigen, dass der klassische Entwicklungspfad in eine Sackgasse geführt hat und die etablierten agrarpolitischen Strategien brüchig geworden sind. Anschaulich wird dies anhand der über Jahrzehnte gepflegten Vorbehalte etwa vom DBV gegenüber der Ökolandwirtschaft, obgleich diese einen zukunftsfähigen Entwicklungspfad aufzeigt, während der bisherige Ansatz nur noch den Bestand weniger Großbetriebe zu sichern vermag. Diese allerdings werden kaum die über Jahrhunderte landwirtschaftlich geprägte Kulturlandschaft bewahren.

Manche Bäuerinnen und Bauern glaubten jahrelang, sie seien als „Ernährer der Bevölkerung“ ganz besonders „systemrelevant“, und ihre Interessen müssten entsprechend berücksichtigt werden. Diese überhöhte Selbstwahrnehmung wurde sowohl vom DBV, der als mitgliederstarker Verband an allen wichtigen agrarpolitischen Entscheidungen aktiv beteiligt war,<sup>14</sup> als auch von den traditionell stark mit der Bauernschaft verbundenen konservativen Parteien unterstützt. Diese Ordnungsmächte sind inzwischen aber erheblich geschwächt und hinterlassen eine politische Repräsentationslücke, die ebenfalls mitverantwortlich für die Proteste ist. Das Beharren auf traditionellen verbandspolitischen Positionen konnte keine Lösung für die sozioökonomische und kulturelle Zersplitterung der Landwirtschaft bieten. Je ausgeprägter die Unterschiede im Agrarsektor werden, desto stärker wird die strategische Positionierung der Verbandspolitik des DBV sichtbar,

<sup>13</sup> Peter Strohschneider, Ökologisierung von Landwirtschaft – zur gesamtgesellschaftlichen Agenda, in: Veronika Grimm et al. (Hrsg.), Deutschlands Neue Agenda, Berlin 2021, S. 199.

<sup>14</sup> Vgl. Rolf G. Heinze, Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl – Der Deutsche Bauernverband, Gütersloh 1992; Elmar Rieger, Bauernverbände. Agrarische Interessenpolitik, institutionelle Ordnung und politischer Wettbewerb, in: Thomas von Winter/Ulrich Willems (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden 2007, S. 294–315; Stephan Leibfried, Agrarpolitik als Sozialpolitik, in: Fabian Hoose/Fabian Beckmann/Anna-Lena Schönauer (Hrsg.), Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, Wiesbaden 2017, S. 289–308.

die traditionell stets zugunsten der ökonomisch starken Betriebe ausgerichtet war.

Im Zuge der Proteste seit 2019 hat es insbesondere das Netzwerk „Land schafft Verbindung“ geschafft, sich als oppositionelle Agrarbewegung zu etablieren. Der eingetragene Verein sieht sich selbst als verbandsübergreifende und parteineutrale Instanz. Die Ausdifferenzierung in Untergruppen birgt indes die Gefahr, sich als bäuerliche Protestbewegung bald wieder selbst zu „zerlegen“. Von außen betrachtet wirken die Aktivitäten oftmals diffus, und die Interessenformierung ähnelt eher zufälligen Schwärmen denn strategisch geleiteten Organisationen. Dies kann zu Rückzügen in geschlossene Teilgesellschaften führen, die den Blick auf gesamtgesellschaftliche Dynamiken verengen. Dadurch driften die Lebenswelten weiter auseinander, und statt auf Kommunikation miteinander und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu setzen, gewinnen Rückzugstendenzen und Abgrenzungen an Bedeutung, um den Statuserhalt zu sichern. Derartige Prozesse sind auch bei anderen abschmelzenden Gruppen aus dem alten Mittelstand zu beobachten: In Zeiten wachsenden Misstrauens gegenüber politischen Institutionen sind negative Allianzen leichter zu positionieren als konstruktive Angebote, denn sie kommen ohne ein kohärentes mehrheitsfähiges Konzept aus.

Nach dem Auslaufen der ersten Protestwelle merken die Bäuerinnen und Bauern indes, dass ihre Forderungen nicht erfüllt wurden, und beklagen sich in den sozialen Medien über die nachlassende Sichtbarkeit in der Medienöffentlichkeit. Insofern wirkten die Proteste als Themengenerator, lösten allerdings keine Problemlösungsresonanz aus, sodass weitere Enttäuschungen und wohl auch Konflikte bereits programmiert sind. Proteste von Bäuerinnen und Bauern können jedoch als seismografische Warnsignale für den konfliktbeladenen Wandel des Landwirtschaftssektors angesehen werden. Die Schrumpfungprozesse in der konventionellen Landwirtschaft vollziehen sich zwar im Stillen, müssen aber individuell verarbeitet werden, denn viele Betroffene

sehen darin aufgrund der sozialräumlichen Verbundenheit ein Auslaufmodell der traditionellen ländlichen Lebensform und damit ihrer Identität. Nicht zuletzt auch deshalb sollte diesen Transformationsprozessen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden – sowohl seitens der Medien als auch der Politik.

Da die ökologische Transformation des Agrar- und Ernährungssystems die landwirtschaftspolitische Agenda der nächsten Jahre mutmaßlich bestimmen wird, sind die Protestierenden somit gefordert, sich über die Artikulation von Verlustängsten hinaus konstruktiv daran zu beteiligen. Hierfür braucht es jedoch eine Arena, in der die Sorgen und Nöte der Protestgruppen gehört und berücksichtigt werden, eine bessere Vernetzung der verschiedenen politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure<sup>15</sup> sowie strategische Räume, um systematische Lernprozesse auszulösen.<sup>16</sup>

Ein institutioneller Rahmen hierfür wäre zum Beispiel eine neue, zentral koordinierte „Konzertierte Aktion“. In der Zukunftskommission Landwirtschaft ist es bereits gelungen, sowohl die Agrarverbände, allen voran den DBV, als auch Umwelt- und Naturschutzverbände sowie weitere maßgebliche Organisationen auf eine gemeinsame Strategie festzulegen. Dieser Konsens sollte nicht nur für einen ökologisch ausgerichteten Umbau des Agrarsystems genutzt, sondern hierüber könnten auch die Sorgen und Frustrationen der Bäuerinnen und Bauern aufgegriffen werden, damit diese nicht in Apathie oder politische Radikalisierung umschlagen. Der Handlungskonsens auf Regierungsebene ist zudem in einen Umsetzungskonsens zu transferieren. Gleichzeitig sind dezentrale Impulse wichtig; Handlungsfelder gibt es genug: von der Reduzierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes bis hin zu den existenziellen ökonomischen Problemen einzelner Gruppen.

<sup>15</sup> Vgl. Zukunftskommission Landwirtschaft, *Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe*, Berlin 2021; Peter Feindt et al., *Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft*, Berlin 2019; *Agrarbündnis* (Anm. 4).

<sup>16</sup> Zur soziopolitischen Steuerung vgl. Rolf G. Heinze, *Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt*, Wiesbaden 2020, S. 185 ff.

#### ROLF G. HEINZE

ist Seniorprofessor für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum.

rolf.heinze@ruhr-uni-bochum.de

# MOTOR UND SPALTPILZ

## Agrarpolitik in der Geschichte der Europäischen Integration

*Kiran Klaus Patel*

Um die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union ist es in den vergangenen Jahren vergleichsweise ruhig geworden. Dagegen machten in früheren Jahrzehnten ihre „Butterberge“ und „Weinseen“ als Symbole teurer Überschussproduktion Schlagzeilen; für viele Menschen stand die GAP für haarsträubenden Bürokratismus und die Fehlentwicklungen europäischer Integration. Die Landwirtschaftspolitik war aber nicht nur viele Jahrzehnte lang das strittigste, aufwendigste und kostspieligste Projekt im vereinten Europa, sondern auch ein Motor für weiteren Zusammenschluss. In den ersten Jahrzehnten des Einigungsprozesses war sie die wichtigste gemeinsame Politik. In keinem anderen eigenständigen Politikfeld wurden im Zeitalter des Kalten Kriegs nationale Kompetenzen so weitgehend auf eine supranationale Ebene verlagert. Die GAP war lange Zeit Leuchtturm und Sorgenkind zugleich; sie bildete einen Motor des zusammenwachsenden Europas, produzierte aber auch neue Konflikte und Trennlinien. Wie Integration und Desintegration in der EU-Agrarpolitik zusammenhängen, und was dies für den Kontinent bedeutete, bleibt dennoch häufig unterbelichtet.

### AUFBRUCH IN EIN GRÜNES EUROPA

Seit dem späten 19. Jahrhundert durchlief die Landwirtschaft in Europa eine tiefgreifende Transformation. Moderne Produktionsmethoden, bei denen chemischer Dünger und energieintensive Maschinen eine immer bedeutsamere Rolle spielten, ermöglichten, dass immer weniger Höfe immer mehr Menschen mit Lebensmitteln versorgten. Dieser riesige Erfolg hatte jedoch eine schon damals viel diskutierte Schattenseite: Die Veränderungen trieben viele Betriebe in die Existenzkrise und zwangen Millionen von Menschen, sich beruflich umzuorientieren. Verstärkt

wurden die Probleme durch die damalige Globalisierungswelle, aufgrund derer billige Agrarerzeugnisse auf die heimischen Märkte drängten. Zugleich galt die Landwirtschaft in Europa mitnichten als ein beliebiger Teil der Wirtschaft: Phasen von Hunger und Krieg hatten gelehrt, wie wichtig der Sektor für Wohl und Wehe eines Landes war. Hinzu kamen agrarromantische Ideen, die der Landwirtschaft eine herausgehobene Rolle für die jeweilige Gesellschaft einräumten – vielerorts galt das Bauerntum als Quelle nationaler Identität. Aus all diesen Gründen intervenierte der Staat in kaum einen anderen Bereich so tiefenscharf und umfassend wie in den primären Sektor. Trotz gradueller Unterschiede setzten die meisten Gesellschaften zunehmend auf staatliche Intervention und Protektion, um die eigene Landwirtschaft zu schützen.<sup>01</sup>

Nach 1945 setzte sich dieser Trend fort, wobei in einigen Gesellschaften die staatlichen Subventionen die Staatskassen bereits wenige Jahre nach Kriegsende zu überfordern drohten. Das galt besonders für Frankreich und die Niederlande mit ihren leistungsstarken Agrarsektoren. Dementsprechend kamen aus diesen beiden Ländern 1949/50 die ersten Vorschläge zugunsten einer europäischen Lösung: Integration sollte den eigenen Betrieben neue Märkte erschließen; im Falle einer supranationalen politischen Lösung würden sich darüber hinaus die bisherigen staatlichen Kosten vergemeinschaften lassen. Insofern war es weniger der Hunger der Kriegsjahre als der sich bereits bald danach abzeichnende Überschuss an Agrarprodukten, der die Debatten über ein grünes Europa antrieb.<sup>02</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt war zudem klar geworden, dass sich ein übernationaler Ansatz maximal auf Westeuropa beziehen könnte – im sich herausbildenden Kalten Krieg zwang die Sowjetunion dem Ostblock das eigene Modell einer kollektivierten Landwirtschaft auf, während im Westen trotz Handelsbeschränkungen, Preisgarantien

und vielen weiteren staatsinterventionistischen Maßnahmen der bäuerliche Familienbetrieb das Leitbild blieb.<sup>03</sup>

Aufbauend auf dem französischen und dem niederländischen Vorschlag scheiterte ein erster Anlauf, eine gemeinsame Agrarpolitik für Westeuropa zu schaffen, im Sommer 1954. Die Haltungen der verschiedenen Regierungen erwiesen sich als zu unterschiedlich, und auch die Agrarlobby sah Europa eher als Gefahr denn als Chance. Außerdem kristallisierte sich nun heraus, dass sich selbst in Westeuropa nur wenige Regierungen auf einen Ansatz zur weitreichenden Übertragung von Kompetenzen auf eine überstaatliche Ebene einlassen würden – viele neutrale Staaten, aber zum Beispiel auch das Vereinigte Königreich und die verschiedenen skandinavischen Gesellschaften waren dafür nicht zu haben.

Der nächste Anlauf zur Integration des Agrarsektors baute deswegen auf ein bereits etabliertes Projekt auf. 1951 hatten die Regierungen von Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und der Bundesrepublik für die Bereiche Kohle und Stahl ein gemeinschaftliches Regelwerk mit stark supranationalen Zügen aufgebaut; mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der sogenannten Montanunion, schufen sie die erste Vorläuferorganisation der heutigen EU. Mitte der 1950er Jahre entschlossen sich diese Regierungen, die europäische Integration noch weiter voranzutreiben und diskutierten eine Reihe von Projekten, etwa einen gemeinsamen Markt und vertiefte Kooperation im Energie- und Verkehrsbereich. Zugleich zogen sie eine Lehre aus dem Scheitern des ersten Anlaufs zugunsten eines grünen Europas: In den Verhandlungen, die 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) führten, sprach man auch über die Landwirt-

schaft. Weil jedoch so Vieles überaus kontrovers blieb, einigten sich die beteiligten Regierungen im Rahmen des EWG-Vertrags lediglich auf die Absicht, den Agrarsektor künftig vereinigen zu wollen. Die größte gemeinsame Klammer bestand in dem Konsens, dass man die Landwirtschaft nicht ungeschützt den Marktkräften überlassen dürfe, da dies das Todesurteil für die meisten Betriebe bedeutet hätte. Da damals noch rund 25 Prozent der Beschäftigten der EWG-Staaten in dem Bereich beschäftigt waren, hätte eine marktliberale Lösung unerträgliche soziale Verwerfungen nach sich gezogen. Soweit war man sich 1957 einig. Alle konkreten Fragen zur Ausgestaltung der GAP überließ der EWG-Vertrag jedoch der Zukunft. Vagheit war hier Programm.<sup>04</sup>

Die Gemeinsame Agrarpolitik startete so als ein äußerst fragiles Pflänzlein. Entsprechend dauerte es mehr als ein Jahrzehnt, bis sie voll funktionsfähig war: Im Juli 1968 erstreckten sich ihre Marktverordnungen auf rund 90 Prozent der gesamten Agrarproduktion in der Gemeinschaft, und 1970 einigte man sich auf dauerhafte Finanzregelungen für den Sektor. Dass dies gelang, erklärt sich im Wesentlichen aus einer Allianz zwischen der französischen und der niederländischen Regierung sowie dem Beitrag der Europäischen Kommission. Wie schon zu Beginn der 1950er Jahre hofften die beiden Regierungen, für ihre Agrarüberschüsse neue Märkte gewinnen zu können und ihre nationalen Subventionen zu vergemeinschaften. Für die Kommission stand Machtgewinn im Vordergrund – denn eine supranationale Politik bedurfte eines handlungsfähigen europäischen Organs jenseits der Mitgliedstaaten. Besonders der damalige Agrarkommissar Sicco Mansholt aus den Niederlanden verstand es mit einer Mischung aus Sachkenntnis und Verhandlungsgeschick immer wieder, Blockaden in den komplizierten Verhandlungen zu überwinden.<sup>05</sup>

Die Bundesrepublik stand dieser Entwicklung äußerst kritisch gegenüber. Die Bundesregierung widersetzte sich zunächst unter Kanzler Konrad

**01** Vgl. Michael Tracy, *Agriculture in Western Europe: Challenge and Response 1880–1988*, London 1989<sup>3</sup>.

**02** Vgl. dagegen die weiterhin übliche Darstellung, die Kriegszerstörungen und Versorgungssicherheit in den Vordergrund stellt, z. B. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, *Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik*, 25.8.2014, [www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-geschichte.html](http://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-geschichte.html).

**03** Vgl. Guido Thieme, *Vom „Pool Vert“ zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik 1950–1957*, München 1999; Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London 2000<sup>2</sup>.

**04** Vgl. Ann-Christina L. Knudsen, *Farmers on Welfare: The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca 2009; Kiran Klaus Patel, *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955–1973*, München 2009.

**05** Vgl. Johan van Merriënboer, *Mansholt: A Biography*, Brüssel 2011; N. Piers Ludlow, *The Making of the CAP: Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Policy*, in: *Contemporary European History* 3/2005, S. 347–371.

Adenauer und später unter seinem Nachfolger Ludwig Erhard nach Kräften jener Ausrichtung der GAP, die sich in den frühen 1960er Jahren herausbildete. Ökonomisch sprach gegen das supranationale Modell, dass es für die Bundesrepublik billiger war, die mittelgroße eigene Landwirtschaft selbst zu subventionieren und den Rest des Bedarfs günstig auf dem Weltmarkt zu kaufen, als sich auf ein teureres, stark integriertes europäisches System einzulassen. Unter dem Druck der westdeutschen Agrarlobby setzte Bonn in Brüssel auf Blockade, aber auch auf hohe Preise für die heimische Erzeugung. Diese Haltung musste die Bundesregierung nach harten Verhandlungen Ende 1964 räumen – als Ergebnis kamen fortan alle EWG-Betriebe bei Getreide als dem Schlüsselprodukt landwirtschaftlicher Produktion in den Genuss vergleichsweise hoher, von Brüssel garantierter Preise.

Es handelte sich um einen mehr als problematischen Kompromiss mit entsprechenden Folgen: Die Politik hoher Preise war ein Produktionsanreiz für die Landwirtschaft. Sie führte zu massiver Überschussproduktion – zu den berüchtigten „Butterbergen“ und „Weinseen“. Dabei hätte man diese und andere Agrarerzeugnisse deutlich billiger auf dem Weltmarkt beziehen können: So kostete etwa ein Kilogramm Rindfleisch 1969 in der EWG 4,80 DM, auf dem Weltmarkt dagegen nur die Hälfte.<sup>06</sup> Diese Entwicklung wurde mit Steuergeldern finanziert, und weitere Summen waren nötig, um das Überflüssige entweder einzulagern, zu zerstören oder zu Dumpingpreisen auf dem Weltmarkt abzusetzen – mit problematischen Folgen für Betriebe anderswo.<sup>07</sup>

## AGRARPOLITIK ALS MOTOR

Trotz dieser Probleme entwickelte sich die GAP bald zu einem Motor und Flaggschiff europäischer Einigung. Das galt hauptsächlich für die Landwirtschaft selbst, die das europäische Regelwerk aufgrund ihres protektionistischen, redistributiven Ansatzes immer weiter durchdrang. Denn der gewählte Ansatz hatte eine Tendenz zur Selbstverstärkung: Die Konzessionen, zu denen sich jede Seite in den komplizierten Verhandlungen gezwungen sah, kompensierte man häufig durch Integrationsschritte für weitere Teile des

Sektors. Gab es erst einmal Marktverordnungen für Weizen, Schweinefleisch, Eier und Geflügel, stellte sich rasch die Frage, warum es nicht auch entsprechende Regelungen für Wein, Tabak oder Hopfen geben sollte. Gestärkt wurde die GAP auch durch die verschiedenen Erweiterungsrounden um neue Mitgliedstaaten: Häufig traten agrarisch geprägte Gesellschaften hinzu, die von der europäischen Landwirtschaftspolitik wesentlich zu profitieren hofften. Das galt etwa für die Republik Irland (1973) ebenso wie für Griechenland (1981), Spanien und Portugal (beide 1986), aber auch für die zahlreichen ostmitteleuropäischen Gesellschaften, die der EU seit 2004 beigetreten sind.<sup>08</sup>

Die herausgehobene Rolle der GAP innerhalb des Einigungsprozesses zeigte sich daran, wie viele politische, administrative, finanzielle und intellektuelle Kapazitäten sie mittelfristig band. Zwischen 1958 und 1965 bezog sich rund 90 Prozent der gesamten Gesetzgebung auf europäischer Ebene auf die GAP. Auch nachdem 1967 die EWG, die Montanunion und Euratom zur Europäischen Gemeinschaft (EG) fusioniert hatten, machte in den 1970er Jahren der Agrarteil über 80 Prozent des gemeinsamen Haushalts aus. In dieser Zeit galt die damalige Generaldirektion VI, die in der Europäischen Kommission in Brüssel für die GAP zuständig zeichnete, als der glanzvollste Teil der gesamten EG. Auch noch in den 1980er Jahren definierte die Agrarintegration das europapolitische Tagesgeschäft mehr als jeder andere Bereich. Es ist nur leicht überspitzt, wenn man sagt: Damals war die GAP die EG, und die EG die GAP.<sup>09</sup>

Entsprechend symbolisch aufgeladen war die GAP: Ihr Bild oszillierte zwischen Ikone und Trivialität. Zugleich galt die Agrarpolitik als Gradmesser für Stand und Ernsthaftigkeit der europäischen Einigung allgemein. Der Kalte Krieg, in dem der Ostblock durch seine Politik der Kollektivierung eine radikale Alternative für den primären Sektor entwickelte, verlieh dieser Tendenz

<sup>08</sup> Vgl. etwa C. Ford Runge/Harald von Witzke, *European Community Enlargement and Institutional Choice in the Common Agricultural Policy*, in: *American Journal of Political Science* 1/1990, S. 254–268.

<sup>09</sup> Einzelnachweise in: Kiran Klaus Patel, *The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, in: ders. (Hrsg.), *Fertile Ground for Europe: The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden 2009, S. 7–23.

<sup>06</sup> Vgl. *Gemeinsamer Markt*, in: *Der Spiegel*, 24. 11. 1969.

<sup>07</sup> Vgl. Patel (Anm. 4), S. 113–288.

zusätzliche Kraft und machte die GAP zu einer heiligen Kuh, an der man nicht herumkritisieren durfte, ohne zugleich die Frage nach der grundsätzlichen Haltung zur EG aufzuwerfen. Diese herausgehobene Sonderstellung des Agrarsektors verdichtete sich in einer rhetorischen Frage, die sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der GAP zieht – ob denn das große europäische Friedensprojekt an Weizen, Sojabohnen oder Zucker scheitern solle. Technische Kontroversen über den Abschöpfungsbetrag für Schweinefleisch oder den Interventionspreis für Olivenöl mussten vor diesem Hintergrund trivial und beinahe lächerlich wirken. Es war genau diese Ambivalenz, welche die Integration immer wieder beflügelte und mögliche Widerstände aus dem Weg räumen sollte.

Dies erklärt zugleich, warum eine grundlegende Reform der GAP lange Zeit als unmöglich galt – zu sehr wurde diese Option mit einer Demontage der GAP assoziiert. Scheitert das grüne Europa, dann scheitert Europa – diese Denkfigur prägte den Einigungsprozess schon lange bevor Bundeskanzlerin Angela Merkel 2010 eine ähnliche Formulierung in Bezug auf den Euro gebrauchte. Die GAP galt als unantastbar, was dringend notwendige Reformen jahrzehntelang verhinderte.

Zugleich sollte man die Leistungen der GAP mitnichten unterschätzen – insbesondere ihre kaum bekannte sozialpolitische Rolle. Die GAP bildete die Form, in der sich die grundstürzende Verwandlung der westeuropäischen Landwirtschaft seit den 1960er Jahren vollzog. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte die Transformation des Sektors tiefgreifende soziale und politische Krisen nach sich gezogen. Verarmung und Perspektivlosigkeit waren Gründe für politischen Radikalismus und den Aufstieg von Diktaturen gewesen, nicht nur in Deutschland. Wie anders dagegen in der zweiten Jahrhunderthälfte: Die GAP half, das Protestpotenzial des primären Sektors in friedlichen Bahnen zu halten. Die Bauern streikten in Brüssel; anders als in der Zwischenkriegszeit drehte sich die Protestspirale allerdings kaum weiter in Richtung physischer Gewalt und politischem Extremismus. Auf dem Papier ging es bei der GAP um eine ganze Reihe von Zielen, besonders um die Erhöhung der Produktion. De facto waren ihre Subventionen für die Betriebe in den Mitgliedstaaten in erster Linie eine versteckte Form der Sozialpolitik, die

dem dramatischen Wandel des Sektors politische Maßnahmen entgegensetzte.<sup>10</sup>

Aufgrund der GAP vollzog sich der „Abschied vom Agrarland“ weitgehend geräuschlos. Denn ihre Subventionen gingen zwar nicht so weit, dass die Landwirtschaft im bestehenden Umfang hätte fortexistieren können. Waren bei Gründung der EWG 1957 noch rund 25 Prozent aller Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, liegt dieser Wert für die heutige EU bei vier Prozent. Die GAP half jedoch, die schlimmsten sozialen Folgen dieses Wandels abzufedern. In diesem Sinn bildete sie eine redistributive Sozialpolitik im Gewand der Wirtschaftspolitik; sie war ein häufig übersehenes Mittel zur Stabilisierung des sozialen Friedens.<sup>11</sup>

### LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK ALS SPALTPILZ

Diese bedeutsame Rolle und diese Erfolge bilden aber nur die eine Seite. Zugleich blieb die GAP weitgehend Solitär und entwickelte sich nicht zum Vorbild weiterer Politiken mit einer ähnlichen Mischung aus supranationalem Ansatz und redistributiver Ausrichtung – und dies, obwohl verschiedene Seiten immer wieder entsprechende Forderungen erhoben. Häufig verband sich damit das Leitbild eines „sozialen Europa“ – als Ansatz, der sich institutionell lange Zeit kaum durchsetzen konnte.<sup>12</sup> Wenn die GAP eine große Integrationsdynamik entfaltete, dann galt dies im Wesentlichen für den Bereich der Landwirtschaft selbst, die sie immer weiter durchdrang.

Der Hauptgrund dafür, dass sie nicht zur Blaupause weiterer Politiken mit ähnlich großer Hebelkraft werden konnte, lag daran, dass der in ihr angelegte Anreiz zur Ausweitung der Produktion exorbitante Kosten für den Haushalt der Gemeinschaft nach sich zog. Das grüne Europa galt deswegen vielerorts bald als abschreckendes Beispiel. Gerade Nettobeitragszahler wie die Bundesrepublik waren nicht bereit, sich auf eine Wiederholung des Modells der GAP einzulassen – und gerade in Bonn sah man gerne darüber hin-

<sup>10</sup> Vgl. Patel (Anm. 4); Knudsen (Anm. 4).

<sup>11</sup> Vgl. Kiran Klaus Patel, *Projekt Europa. Eine kritische Geschichte*, München 2018, S. 86–107; Knudsen (Anm. 4).

<sup>12</sup> Vgl. etwa Lorenzo Mechi, *From Recurring Reference to Identity Trait: The Emergence of Social Justice in the Political Discourse of the European Communities (1950–1986)*, in: *Journal of European Integration History* 2/2021, S. 263–284.

weg, dass man durch die Richtungsentscheidungen der frühen 1960er Jahre selbst wesentlichen Anteil an den Fehlentwicklungen hatte.

Wie sehr die GAP das Potenzial in sich trug, das sich vereinigende Europa zu spalten, zeigte sich auch an anderer Stelle. Besonders für Frankreichs Präsident Charles de Gaulle (1959–1969) ging es mit der für sein Land so wichtigen Agrarintegration oft nicht schnell genug. Die GAP war einer der Hauptgründe, warum der Präsident 1965 mit der sogenannten Politik des leeren Stuhls das Institutionengefüge der Europäischen Gemeinschaften für ein halbes Jahr stilllegte und so eine der tiefsten Krisen in der Geschichte des Einigungsprozesses auslöste.<sup>13</sup> Insofern erwies sich das grüne Europa früh als Spaltpilz, der die gesamte Gemeinschaft zu sprengen drohte.

Die GAP war auch ein wesentlicher Grund, warum de Gaulle im Verlauf der 1960er Jahre zwei Anläufe des Vereinigten Königreichs, der EG beizutreten, torpedierte – zu sehr fürchtete er, dass es aufgrund seiner anderen Agrarstruktur das bestehende Regelwerk kritisieren und zerstören würde. Als das Vereinigte Königreich 1973 beitrug, bewahrheiteten sich zumindest einige dieser Befürchtungen. Das Inselreich wurde überproportional zur Kasse gebeten und beschwerte sich in der Folgezeit lautstark. Die Frage des britischen Beitrags zum Agrarbudget entwickelte sich zu einem Dauerkonflikt, der den gesamten Einigungsprozess lähmte. Eine halbwegs gütliche Klärung gelang erst bei einem Gipfeltreffen in Fontainebleau 1984. Aber auch noch Jahrzehnte später ließen sich auf der Insel leicht Ressentiments gegen die GAP mobilisieren, wie sich nicht zuletzt im Kontext des Brexit beobachten ließ. So unterstrich etwa Premierminister Boris Johnson im Oktober 2019, dass der Austritt einen „better deal“ für die Landwirtschaft bedeute.<sup>14</sup>

Noch in einem weiteren Sinne trug die GAP einen desintegrativen Kern in sich: Durch ihre protektionistischen Züge förderte sie zwar den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten zwischen den Mitgliedstaaten, erschwerte denjenigen mit Drittstaaten jedoch deutlich. Eines der ersten

Länder, das dies zu spüren bekam, war Dänemark. Vor Gründung der EG hatte das skandinavische Land einen guten Teil seiner Agrarproduktion exportiert, etwa in die Bundesrepublik. Dieser Handel geriet nun unter massiven Druck. Und während Dänemark als westeuropäisches Land auf die desintegrative Wirkung der GAP durch einen Beitritt zur EG reagieren konnte, kam diese Option für viele andere Länder in- und außerhalb Europas nicht infrage.<sup>15</sup>

## GAP IM WANDEL

Nachdem die GAP die Agenda der EG mehr als drei Jahrzehnte grundlegend geprägt hatte, trat sie ab den späten 1980er Jahren etwas in den Hintergrund. Neue Projekte, wie der Aufbau des Binnenmarkts, später der Euro oder die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, übernahmen die Schlagzeilen und prägten das Tagesgeschäft in Brüssel.

Zugleich hat sich die europäische Agrarpolitik selbst spürbar gewandelt. Die Logik maximaler Produktion, die den Kurs lange geprägt hatte, wurde 1984 erstmals durch eine Quotenregelung für Milch relativiert.<sup>16</sup> Ein weiterer großer Reformschritt war die sogenannte MacSharry-Reform von 1992, ausgelöst durch die hohen Agrarausgaben und globalen Druck. Während die EG im Kalten Krieg den Liberalisierungsforderungen Dritter, vor allem seitens der Vereinigten Staaten, wenig nachgegeben hatte, vollzog sich nun unter dem Agrarkommissar Ray MacSharry ein weitgehender Wandel der europäischen Agrarpolitik.<sup>17</sup> Die veränderte weltpolitische Lage machte so den Weg zur Reform der GAP frei. Die EU fuhr den Protektionismus gegenüber Dritten zurück; die bisherige, preiszentrierte Politik verlor an Bedeutung im Vergleich zu Maßnahmen, die das Einkommen landwirtschaftlich Beschäftigter durch Direktzahlungen anheben sollten. Immer stärker traten zudem Umweltbelange auf die Agenda.

<sup>13</sup> Vgl. Philip Bajon, *Europapolitik „am Abgrund“*. Die Krise des „leeren Stuhls“ 1965–66, Stuttgart 2012.

<sup>14</sup> Vgl. Boris Johnson „may hope EU leaders sympathise over unfair Brexit extension“, in: *Belfast Telegraph*, 15. 10. 2019; Adam Sheingate/Alan Greer, *Populism, Politicization and Policy Change in US and UK Agro-Food Policies*, in: *Journal of Comparative Policy Analysis* 5–6/2021, S. 544–560.

<sup>15</sup> Vgl. Morten Rasmussen, *How to Defend Danish Agricultural Exports? The Dark Side of European Regionalism in the 1960s*, in: Régine Perron/Guido Thiemeyer (Hrsg.), *Multilateralism and the „Trente Glorieuses“: International Economic Cooperation in Europe 1950–1975*, Paris 2009, S. 119–138.

<sup>16</sup> Vgl. Michel Petit et al., *Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk Quotas and CAP Reform*, Amsterdam 1987.

<sup>17</sup> Vgl. etwa Timothy E. Josling/Stefan Tangermann/Thorald K. Warley, *Agriculture in the GATT*, New York 1996.

Das war höchste Zeit: Die moderne europäische Landwirtschaft gehört zu den großen Emittenten klimaschädlicher Gase und ist ein treibender Faktor des Artensterbens. Solche Probleme hatte kaum jemand auf dem Schirm, als die europäische Agrarpolitik entstand; seit den 1970er Jahren werden diese Probleme dagegen mit immer größerer Dringlichkeit thematisiert.

Den entsprechenden Richtungswechsel hat die EU durch weitere Reformschritte, wie die 1999 beschlossene Agenda 2000 oder den sogenannten Gesundheitscheck von 2009, weiter vorangetrieben. Vor diesem Hintergrund hat sich das Berufsprofil der in der Landwirtschaft Beschäftigten massiv geändert. Sprach man früher vom Bauern oder Landwirt, ist heute auch von Klima- oder Energiewirtschaft die Rede, in der man aus Biomasse Energie gewinnt oder sich in der Landschaftspflege betätigt und damit gewachsene Kulturlandschaften erhält. Daneben hat nicht nur der Ökolandbau die ländlichen Berufe verändert; unter dem Stichwort „Soziale Landwirtschaft“ bieten manche Höfe heute Menschen mit körperlichen oder anderen Beeinträchtigungen eine Beschäftigung.<sup>18</sup> Machte der Anteil der GAP am regulären Gesamthaushalt der EU 2021 noch 31 Prozent aus,<sup>19</sup> so ist diese Zahl weniger aussagekräftig als früher, da viele Maßnahmen, die sich auf den ländlichen Raum und die hier Beschäftigten beziehen, auf ein diffuseres Spektrum von Zielen orientiert sind, als das ursprünglich der Fall war.<sup>20</sup>

Zusammengefasst dominiert mit Blick auf das Politikfeld das Bild übergreifender Kontinuitäten und langsamen Wandels. Wirklich nachhaltig und klimaneutral ist die europäische Landwirtschaft bis heute nicht; knapp ein Drittel des regulären Haushalts für diesen in Beschäftigtenzahlen und Wirtschaftsleistung äußerst nachrangigen Bereich zu investieren, erscheint vielen als verfehlt. Au-

ßerdem hat sich am Interventionismus in vielen Bereichen wenig verändert – dieser folgt nun lediglich anderen Logiken als dem preiszentrierten Ansatz früherer Jahre. Letztlich hängt die Landwirtschaft immer noch am Brüsseler Tropf.

Aus der Perspektive vieler Betroffener überwiegt dagegen das Gefühl dramatischer Veränderungen. Das Versprechen des institutionellen Europas, dem Sektor ein einträgliches Auskommen zu gewährleisten, erfüllte sich stets nur für einen Teil der Betriebe. Dort, wo es zu Liberalisierungsschritten kam, etwa im Bereich des Milchmarkts, hat dies große Proteste seitens der landwirtschaftlichen Betriebe nach sich gezogen. Auch die sich immer weiter verschärfenden Umweltauflagen gelten vielen als Knebel, zumal gerade kleinere Betriebe in längeren Zyklen planen müssen, als es die Politik zulässt. Zugleich dürfte den meisten in der Landwirtschaft Beschäftigten klar sein, dass sie auf einem vollständig liberalisierten Markt chancenlos wären – und sich gleichzeitig der gesellschaftspolitische Konsens so weit gewandelt hat, dass umfangreichere Schutzmaßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene, als sie die EU bieten kann, kaum zu erwarten sind.

Wenngleich Herausforderungen wie die Eurokrise, der Umgang mit der Pandemie oder jüngst der russische Überfall auf die Ukraine viele Fragen drängender erscheinen lassen als die Gemeinsame Agrarpolitik der EU, verdient diese weiterhin, beachtet zu werden. Das gilt nicht nur, weil sie weiterhin ein tragendes Politikfeld der Union ist, sondern auch, weil sich an ihr wie unter einem Brennglas Probleme und Chancen europäischer Einigung studieren lassen.

**18** Vgl. als ein Beispiel für die Diversifizierung des Berufsfeldes Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Landwirte – mehr als nur Lebensmittelproduzenten, 9.7.2021, [www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/wie-funktioniert-landwirtschaft-heute/landwirte-mehr-als-nur-lebensmittelproduzenten](http://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/wie-funktioniert-landwirtschaft-heute/landwirte-mehr-als-nur-lebensmittelproduzenten).

**19** Vgl. Europäisches Parlament, Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Oktober 2021, [www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik).

**20** Vgl. Gerry Alons, Agriculture and Environment: Greening or Greenwashing?, in: Ramona Coman/Amandine Crespy/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), Governance and Politics in the Post-Crisis European Union, Cambridge 2020, S. 140–158.

#### KIRAN KLAUS PATEL

ist Professor für Europäische Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

[patel@lmu.de](mailto:patel@lmu.de)

# AKTUELLE BAUSTELLEN DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

*Stephan von Cramon-Taubadel · Sebastian Lakner · Carsten Holst*

In den Wirtschaftswissenschaften wie in der Politik gibt es schon seit Langem einen lebhaften Streit über die Rolle des Staats in der Wirtschaftspolitik und seine Lösungskompetenz in einer komplexen Welt: Während manche „weniger Staat“ fordern, wünschen sich andere das Gegenteil. Auch in der Agrarpolitik ist der Ruf nach „mehr Staat“ allzu oft zu vernehmen. Zuletzt hat die noch durch Bundeskanzlerin Angela Merkel eingesetzte Zukunftskommission Landwirtschaft im Juli 2021 ehrgeizige Pläne für den Umbau des Sektors vorgelegt. Weil die landwirtschaftliche Produktion auf der Nutzung verschiedener Umweltgüter beruht, werden marktwirtschaftliche Kräfte allein zwar nie zu einer optimalen Lösung führen, doch das heißt nicht automatisch, dass die Situation durch staatliches Eingreifen in jedem Fall besser werde. Die Erfahrungen vergangener Jahrzehnte mit weitreichenden und kostspieligen staatlichen Eingriffen in den Agrarsektor (etwa Preisstützung und Produktionsquoten) zeigen, dass trotz vielfältiger staatlicher Bemühungen eine allgemeine Unzufriedenheit bei Konsument\*innen, Umweltschützer\*innen, Steuerzahler\*innen und gerade auch bei den Landwirt\*innen selbst über das Erreichte besteht.

Diese Einschätzung müsste beim Ruf nach weiteren staatlichen Eingriffen viel stärker zu Bescheidenheit und Vorsicht mahnen. Nachhaltige (Agrar-)Politik setzt Kenntnisse über die Möglichkeiten, aber insbesondere auch die Grenzen staatlichen Handelns voraus. Deshalb werden in diesem Beitrag drei eng miteinander verwobene agrarpolitische „Baustellen“ thematisiert, bei denen die Grenzen der Agrarpolitik in der öffentlichen Diskussion häufig übersehen oder sogar bewusst ignoriert werden, sodass Erwartungen geweckt werden, die von der Agrarpolitik gar nicht zu erfüllen sind.

## STRUKTURWANDEL

Zwischen 1960 und 2020 ist die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit einer Mindestgröße von 2 Hektar in den westlichen Bundesländern von 1 154 882 auf rund 260 000 und somit um durchschnittlich 2,5 Prozent pro Jahr gesunken.<sup>01</sup> Über den gleichen Zeitraum hat sich die durchschnittliche Betriebsgröße von 10,9 auf 42,6 Hektar fast vervierfacht. Wird Ostdeutschland einbezogen, lag die durchschnittliche Betriebsgröße 2020 sogar bei rund 58 Hektar.

Der Rückgang der Betriebsanzahl bei gleichzeitigem Anstieg der durchschnittlichen Größe wird nicht nur in Deutschland beobachtet, sondern schreitet schon seit Jahrhunderten in fast allen Ländern der Welt voran und ist das Resultat des Zusammentreffens fundamentaler ökonomischer und sozialer Kräfte. Dennoch wird in der öffentlichen Diskussion häufig suggeriert, dass ein Aufhalten oder gar die Umkehr des Strukturwandels möglich und in erster Linie nur eine Frage der agrarpolitischen Überzeugung sei. Forderungen nach dem Ende des „Höfesterbens“ und der Abkehr vom bisherigen „Wachsen oder Weichen“ setzen voraus, dass die wirtschaftliche Existenz aller kleinbäuerlichen Betriebe dauerhaft garantiert werden könne. Doch die Geschwindigkeit des Strukturwandels kann von der Agrarpolitik höchstens kurzfristig und nur geringfügig beeinflusst werden. So ermöglichte technischer Fortschritt in der Vergangenheit den landwirtschaftlichen Betrieben, durch Investitionen in die Mechanisierung mit weniger Personal größere Flächen zu bewirtschaften und mehr Tiere zu halten.<sup>02</sup> Gleichzeitig führte der zunehmende Bedarf an Arbeitskräften in den anderen Sektoren zum Anstieg der allgemeinen Lohnentwicklung und entfaltete somit eine Sogwirkung auf landwirtschaftliche Beschäftigte.

Treibende Kräfte des landwirtschaftlichen Strukturwandels sind also der technische Fortschritt und die allgemeine Lohnentwicklung. Selbst wenn es gelingen könnte, den technischen Fortschritt in der deutschen Landwirtschaft fortan gänzlich einzustellen, ließen sich die steigende Einkommensentwicklung für Fach- und Führungskräfte in den anderen Wirtschaftssektoren und der technische Fortschritt in anderen Ländern nicht aufhalten. Zwar spielen bei Landwirt\*innen persönliche Präferenzen für eine selbstständige Tätigkeit, für das Arbeiten in der Natur und das Landleben sowie für die Weiterführung eines Familienbetriebes eine wichtige Rolle, doch werden größere Einkommensunterschiede gegenüber anderen Sektoren in der Regel nur von älteren Landwirt\*innen hingenommen, denen die Hürden für einen Wechsel in einen anderen Sektor zu hoch erscheinen. Spätestens bei einer anstehenden Hofübergabe werden die potenziellen Hofnachfolger\*innen abwägen und ihre Entscheidungen für oder gegen eine landwirtschaftliche Tätigkeit entsprechend ihrer Einkommensaussichten treffen.

Würde demzufolge der Strukturwandel aufhören, wenn der Staat mit Agrarpreisstützungen oder anderen Maßnahmen dafür sorgte, dass die Einkommensentwicklung aller bestehenden Betriebe mit der allgemeinen Einkommensentwicklung Schritt hielte? Denkbar könnte es vielleicht sein, aber es wäre sehr kostspielig. Eine exakte Schätzung dieser Kosten ist nicht möglich, denn hierzu müssten unter anderem Annahmen über die Auswirkungen eines erfolgreichen Aufhaltens des Strukturwandels auf die Investitionsentscheidungen der Betriebe getroffen werden. Eine realistische Größenordnung dieser Kosten lässt sich mit Blick auf die zurückliegenden zwei Jahrzehnte abschätzen.

**01** Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Betriebsstruktur in der Landwirtschaft, [www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/landwirtschaftliche-betriebe](http://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/landwirtschaftliche-betriebe). Vergleiche werden dadurch erschwert, dass die statistischen Erfassungsgrenzen für landwirtschaftliche Betriebe angepasst wurden. Seit 2010 werden in der Regel nur Betriebe mit mehr als 5 Hektar erfasst. 2020 wurden 237 256 Betriebe in den alten Bundesländern gezählt; wir gehen von weiteren rund 23 000 Betrieben zwischen 2 und 5 Hektar aus und folglich von schätzungsweise etwa 260 000 Betrieben mit mindestens 2 Hektar.

**02** Bei adäquater Berücksichtigung aller mit Umwelt und Tierwohl verbundenen Kosten wäre der Strukturwandel vermutlich langsamer verlaufen. Aber auch in der ökologischen Landwirtschaft werden die Betriebe stetig größer und die Produktion entsprechend kapitalintensiver.

Zwischen 1999 und 2020 fiel die Anzahl der in der deutschen Landwirtschaft auf Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben<sup>03</sup> tätigen Familien-Arbeitskräfte (FAK)<sup>04</sup> von 406 500 auf 252 800.<sup>05</sup> 2020 erwirtschaftete eine FAK einen durchschnittlichen Gewinn von 36 851 Euro.<sup>06</sup> Wäre 1999 die Entscheidung getroffen worden, die Abwanderung von in der Landwirtschaft beschäftigten FAK zu stoppen, müsste 2020 ein zusätzlicher Gewinn von 5,7 Milliarden Euro in der Landwirtschaft erwirtschaftet werden, wenn die „verloren gegangenen“ 153 700 FAK denselben Gewinn pro FAK generieren sollten. Natürlich würden zusätzliche Arbeitskräfte einen Teil dieser Summe erwirtschaften, aber um den gleichen Gewinn zu generieren wie die 2020 tatsächlich tätigen FAK, bräuchten sie auch eine entsprechend hohe Ausstattung mit Boden und Kapital. Eine Ausdehnung der Flächenausstattung pro FAK ist unmöglich, eine Ausdehnung der Kapitalausstattung wäre ebenfalls mit Kosten verbunden. Und selbst wenn 5,7 Milliarden Euro eine Überschätzung wären: Ein Betrag in Milliardenhöhe fiel jedes Jahr an und müsste im Zeitverlauf noch weiter steigen, wenn die Landwirtschaft mit der Einkommensentwicklung in anderen Sektoren Schritt halten sollte. Zudem ist bei dieser Betrachtung das Jahr 1999 eher willkürlich als Ausgangspunkt ausgewählt worden, denn bereits vor 1999 wurde schon häufig das Verschwinden vieler landwirtschaftlicher Betriebe beklagt.

Die Aufgabe von landwirtschaftlichen Betrieben ist zweifelsohne auch mit Kosten verbunden, sowohl für die betroffenen Menschen als auch für

**03** Die Agrarstatistik unterscheidet zwischen Einzelunternehmen, Personengesellschaften und juristischen Personen. 87 Prozent aller Betriebe in Deutschland werden als Einzelunternehmen geführt. Übersteigt das landwirtschaftliche Einkommen von Betriebsleiter\*in und ggf. Ehepartner\*in das außerbetriebliche Einkommen, handelt es sich um einen Haupterwerbsbetrieb.

**04** Neben den Fremd-Arbeitskräften, die ständig oder saisonal auf landwirtschaftlichen Betrieben angestellt sind und regulär entlohnt werden, wird die überwiegende Arbeitsleistung in Einzelunternehmen durch die bzw. den Betriebsleiter\*in sowie weitere, in der Regel nicht-entlohnte Familienangehörige erbracht. Als Einkommen ist der Betriebsgewinn anzusehen. Alle Beschäftigten bei Personengesellschaften und juristischen Personen sind per Definition Fremd-Arbeitskräfte.

**05** Vgl. Statistisches Bundesamt, Arbeitskräfte, Fachserie 3, Reihe 2.1.8, Tabelle 256 R (1999); Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer, Fachserie 3, Reihe 2.1.8, Tabelle 0601.1 R (2020). Die genannten Werte beziehen sich auf Arbeitskraft-Einheiten, die Vollzeitäquivalenten entsprechen.

**06** Vgl. Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 2021/2022, Berlin 2021, S. 166.

Dörfer und ländliche Räume, die zunehmend ihren landwirtschaftlichen Charakter verlieren. Es ist daher legitim zu versuchen, den Strukturwandel zu gestalten und soziale Härten abzumildern, aber dauerhaft aufhalten oder völlig umkehren lässt er sich nicht. Wenn sich die Zukunftskommission Landwirtschaft bei der Ausarbeitung ihrer vielzitierten agrarpolitischen Empfehlungen von einer „Vision“ leiten lässt, in der „eine stabile bis steigende Anzahl der Höfe“ für „wünschenswert“ erklärt wird, weckt sie Erwartungen, die nicht zu erfüllen sind.<sup>07</sup>

Eine realistische und keine von Wunschdenken getriebene Auseinandersetzung mit dem Thema ist dringend geboten. Zwar war die Geschwindigkeit des Strukturwandels zwischen 2010 und 2020 nur etwa halb so hoch wie in den fünf Jahrzehnten davor, doch waren 46,7 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebsleiter\*innen in Deutschland 2020 mindestens 55 Jahre alt. Das bevorstehende altersbedingte Ausscheiden der Baby-Boomer wird wieder zu einer Beschleunigung des Strukturwandels führen. Agrarpolitiker\*innen können heute viel versprechen und womöglich auch die anstehenden individuellen Entscheidungen über die Weiterführung von Betrieben beeinflussen, doch letztendlich müssen die Hofnachfolger\*innen mit den Folgen leben.

## EINKOMMEN IN DER LANDWIRTSCHAFT

Die zweite Baustelle betrifft das Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte, das den Strukturwandel wesentlich mitbestimmt. Einkommensstützung ist auch eine der sehr oft genannten Begründungen für die Gewährung von Subventionen an landwirtschaftliche Betriebe. Die Betriebe in Deutschland erhalten verschiedene Subventionen wie die Agrardieselvergütung und Investitionsbeihilfen, laut landwirtschaftlicher Gesamtrechnung insgesamt 6,9 Milliarden Euro im Jahr 2020; auf die EU-Direktzahlungen entfallen davon 4,8 Milliarden.<sup>08</sup>

Wie wichtig sind diese Subventionen für das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland? Laut EU-Kommission betrug der

Anteil der Direktzahlungen am landwirtschaftlichen Faktoreinkommen<sup>09</sup> in Deutschland im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 etwa 32 Prozent, der Anteil aller Subventionen am Faktoreinkommen betrug etwa 40 Prozent.<sup>10</sup> Die Anteile variieren erheblich in Abhängigkeit von der Größe und Ausrichtung eines Betriebs (Ackerbau und/oder Tierhaltung) und sind insbesondere in kleinstrukturierten Regionen wesentlich höher. So schreibt Georg Wimmer, Generalsekretär des bayerischen Bauernverbands: „Gerade auf kleineren Höfen und bei Landwirten im Nebenerwerb kommen unterm Strich 90 Prozent des landwirtschaftlichen Einkommens aus Direktzahlungen. Im Schnitt sind es rund 50 Prozent. Kürzungen oder gar eine Streichung hätten verheerende Auswirkungen.“<sup>11</sup>

Häufig wird in diesem Zusammenhang auf das Einkommensziel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU als Rechtfertigung für die Gewährung von Subventionen und insbesondere der Direktzahlungen verwiesen. Dieses lautet, „auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“. Dabei werden die einleitenden Worte „auf diese Weise“ von Agrarpolitiker\*innen und Vertreter\*innen des Berufsstands gern übersehen. Sie stellen nämlich eine direkte Verbindung zum ersten Ziel der GAP her, dem Produktivitätsziel, das folgendermaßen formuliert ist: „die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern“.<sup>12</sup>

**09** Das landwirtschaftliche Faktoreinkommen entspricht der Nettowertschöpfung zu Faktorkosten und misst das Einkommen, das zur Vergütung von gepachteten oder eigenen Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeit und Boden) zur Verfügung steht.

**10** Vgl. EU-Kommission, Common Agricultural Policy: Key Graphs and Figures, Oktober 2021, [ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph5\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph5_en.pdf).

**11** Georg Wimmer, EU-Subventionen: Sollen die Direktzahlungen an Bauern abgeschafft werden? Nein, 14. 11. 2019, [www.bayerische-STAATszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/eu-subventionen-sollen-die-direktzahlungen-an-bauern-abgeschafft-werden.html](https://www.bayerische-STAATszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/eu-subventionen-sollen-die-direktzahlungen-an-bauern-abgeschafft-werden.html).

**12** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 39.

**07** Zukunftskommission Landwirtschaft, Zukunft Landwirtschaft. Eine Gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Berlin 2021, S. 49.

**08** BMEL, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung 2020, [www.bmel-statistik.de/log-in/414/landwirtschaftliche-gesamtrechnung/landwirtschaftliche-gesamtrechnung-2020](https://www.bmel-statistik.de/log-in/414/landwirtschaftliche-gesamtrechnung/landwirtschaftliche-gesamtrechnung-2020).

Die EU-Verträge sehen somit keine direkte Subventionierung der Einkommen in der Landwirtschaft vor, denn gemäß Vertragstext sollen höhere Einkommen über die Förderung der Produktivität erzielt werden. Sollte die Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen ein vorrangiges Ziel der EU-Agrarpolitik sein, müssten die zuständigen EU-Institutionen und Agrarpolitiker\*innen ihre Entscheidungen und Maßnahmen auf Basis umfassender Statistiken über die tatsächliche Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Haushalte treffen. Doch das ist nicht der Fall. Die in der EU erhobenen Statistiken erfassen nämlich nur das landwirtschaftliche Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte. Dabei bezieht nicht nur in Deutschland die Mehrheit dieser Haushalte auch außerlandwirtschaftliches Einkommen. 2020 hatte fast die Hälfte der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland Einkommen aus landwirtschaftsnahen Quellen wie der Erzeugung erneuerbarer Energie und dem Fremdenverkehr.<sup>13</sup> Darüber hinaus bezogen insbesondere Nebenerwerbsbetriebe häufig auch Einkommen aus landwirtschaftsfernen Quellen wie Schichtarbeit in der Industrie oder Stellen in der öffentlichen Verwaltung.

Um die einkommensstützende Wirkung der Direktzahlungen zielgerichtet auf die Betriebe zu fokussieren, die besonders einkommensschwach sind, bräuchte man statistische Erhebungen, die das gesamte Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte und nicht nur den landwirtschaftlichen Teil dieses Einkommens erfassen. Allerdings wurden und werden solche Daten in der EU nicht erhoben. Im Rahmen der umfangreichen und detaillierten Erhebung der finanziellen Lage der landwirtschaftlichen Haushalte in der EU, das sogenannte Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen der Europäischen Union, werden Daten über das nicht-landwirtschaftliche Einkommen dieser Haushalte nicht systematisch erfasst. Vor 25 Jahren wurden Daten aus der deutschen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ausgewertet, um Einblicke in die nicht-landwirtschaftlichen Einkommen und das Vermögen der landwirtschaftlichen Haushalte zu

**13** Vgl. Statistisches Bundesamt, Einkommenskombinationen Landwirtschaftszählung, Fachserie 3, Reihe 2.1.7, Tabelle 0701 R (2020).

gewinnen.<sup>14</sup> Inzwischen werden jedoch nur 135 landwirtschaftliche Haushalte in der EVS erfasst (von insgesamt rund 60 000 erfassten Haushalten in der EVS-Erhebung 2013), sodass keine belastbaren Auswertungen möglich sind.<sup>15</sup>

Das Fehlen einer adäquaten Informationsbasis über die Einkommenssituation in der Landwirtschaft ist lange bekannt. Bereits 2003 stellte der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht über die Messung des landwirtschaftlichen Einkommens in der EU fest: „Folglich liefern die statistischen Instrumente der Gemeinschaft derzeit keine ausreichenden Informationen über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte, die eine Bewertung der Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung ermöglichen würden.“<sup>16</sup> 2016 bekräftigte er dieses Defizit: „Die Kommission hat die statistischen Daten, die zur effektiven Bewertung der Leistung von GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten notwendig sind, nicht eindeutig ermittelt. Zum verfügbaren Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte stehen keine repräsentativen Daten zur Verfügung, mit denen beurteilt werden könnte, ob das Vertragsziel der Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte erreicht wurde.“<sup>17</sup>

Etwas überspitzt ausgedrückt befindet sich die GAP im einkommenspolitischen Blindflug. Die Verantwortlichen in Brüssel und in den Mitgliedstaaten wissen nicht, welche Verteilungswirkung die Agrarsubventionen haben, und sie weigern sich seit Jahrzehnten, eine entsprechende Informationsbasis zu schaffen. Zudem ist zu bedenken, dass die Direktzahlungen zwar an die Flächenbewirtschafter\*innen ausgezahlt werden, aber in nicht unerheblichem Umfang über den Pachtpreis an die Bodeneigentümer\*innen weitergereicht werden, die deshalb von der Höhe und dem Fortbestand der Agrarsubventionen

**14** Vgl. Silke Thiele, Das Privatvermögen der Landwirtschaft und dessen Einfluss auf die soziale Lage, in: *Agrarwirtschaft* 6/1996, S. 239–245.

**15** Vgl. Sabrina Bethge/Jost-F. Wendt/Sebastian Lakner, The Economic Well-Being of Farm Households in Germany, in: *German Journal of Agricultural Economics* 4/2021, S. 236–250.

**16** Europäischer Rechnungshof, Über die Messung des landwirtschaftlichen Einkommens durch die Kommission, Sonderbericht 14/2003.

**17** Ders., Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?, Sonderbericht 1/2016.

profitieren.<sup>18</sup> Gelöst werden könnte dieses Informationsproblem durch die Datenauswertung von Steuererklärungen landwirtschaftlicher Haushalte – natürlich unter Berücksichtigung des Steuergeheimnisses und sonstiger relevanter Datenschutzbestimmungen.

## BETRIEBSGRÖÖE UND UMWELTEFFEKTE

Die Agrarumweltpolitik, hier unsere dritte Baustelle, hat in den vergangenen 30 Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Für die Förderperiode 2021 bis 2027 beziehen sich drei der neun Ziele der GAP auf die Umwelt, ab 2023 sind allein in Deutschland Ausgaben in Höhe von jährlich mehr als 2 Milliarden Euro für Agrarumweltmaßnahmen vorgesehen.<sup>19</sup> Auch dieses Politikfeld ist von Irrtümern und Missverständnissen geprägt. Ein häufig anzutreffender Gedanke ist, man müsse kleine Betriebe nur ausreichend fördern, und schon würde sich wie von allein eine bäuerliche Landwirtschaft mit einer umweltfreundlichen Produktion und tierfreundlichen Haltungssystemen einstellen.

Diese Annahme beruht auf Ideen des Ökonomen Ernst F. Schumacher, der in den 1970er Jahren die Entwicklung hin zur modernen Landwirtschaft scharf kritisierte: „Es ist nun einmal das grundlegende ‚Prinzip‘ der Landwirtschaft, dass sie mit Leben, das heißt mit lebenden Substanzen, zu tun hat. (...) Das grundlegende ‚Prinzip‘ der modernen Industrie auf der anderen Seite besteht darin, dass sie mit vom Menschen entwickelten Prozessen zu tun hat, die nur dann zuverlässig wirken, wenn sie auf vom Menschen entwickelte, tote Materie angewendet werden. Das Ideal der Industrie ist die Ausschaltung lebender Substanzen.“ Der zentrale Kritikpunkt Schumachers besteht in der Entwicklung einer „Industrialisierung“ hin zu größeren Betriebsgrößen und zur wachsenden „Mechanisierung und Chemisierung“. Aus der Ablehnung des Wachstums entsteht bei Schumacher die Vision einer dezentralen, vielfältigen und kleinteiligen Wirtschaftsweise, der

er die Aufgabe zuschreibt, „die weitere Umwelt des Menschen menschenwürdig zu gestalten und zu veredeln“.<sup>20</sup>

In der Agrardebatte wurde aus dieser Vision das Leitbild einer „bäuerlichen Landwirtschaft“ entwickelt, die einerseits durch den Einsatz von Familienarbeitskräften, andererseits durch geringe Betriebsgrößen gekennzeichnet ist. Es ist vielfach angemerkt worden, dass der Begriff nicht trennscharf definiert und eine Projektionsfläche für idealistische Vorstellungen einer „Bilderbuch-Landwirtschaft“ ist.<sup>21</sup> Einige agrarpolitische Akteur\*innen schreiben der bäuerlichen Landwirtschaft zahlreiche Umweltvorteile zu. Teile der „Agraropposition“, einem Bündnis von Agrar- und Umweltverbänden, fordern daher eine stärkere Förderung von kleinen, bäuerlichen Betrieben. Aber inwieweit ergeben sich aus einer Orientierung der Umweltpolitik an der Betriebsgröße tatsächlich messbare Umweltvorteile?

Die Forschungsliteratur zu dieser Fragestellung ist überschaubar. Agrarökonomische wie auch agrarökologische Studien belegen überwiegend keinen klaren Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und möglichen Umweltvorteilen.<sup>22</sup> Lediglich bei der Vielfalt des Anbauprogramms haben kleine Betriebe Vorteile.<sup>23</sup> Für Südniedersachsen und Thüringen dokumentieren Forschungen, dass die Größe eines zusammenhängenden Feldes (Schlag) und die Ausstattung mit Landschaftselementen für die Artenvielfalt wichtiger ist als der Unterschied zwischen ökologischer oder konventioneller Bewirtschaftung.<sup>24</sup> Kleinteilige Flächen – nicht gleichzusetzen mit kleinen Betrieben – und eine vielfältig strukturierte Landschaft, über die Flächen eines einzelnen Betriebes hinaus, können die Artenvielfalt in der

**18** Etwa 60 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland befindet sich nicht im Eigentum der jeweiligen Bewirtschafter\*innen.

**19** Vgl. Sebastian Lakner, Neustart oder Rückschritt? Wie die Zukunft der EU-Agrarförderung in Deutschland gestaltet werden kann, Studie im Auftrag von Greenpeace, Hamburg 2021.

**20** Ernst F. Schumacher, *Small is Beautiful*, München 2019 (1973), S. 119, S. 123f.

**21** Vgl. Stephan von Cramon-Taubadel/Carsten Holst/Sebastian Lakner, Probleme moderner Landwirtschaft, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1/2011, S. 52–57.

**22** Vgl. Hiltrud Nieberg, Werden die Umweltwirkungen der Agrarproduktion durch die Betriebsgröße und Erwerbsform landwirtschaftlicher Betriebe beeinflusst?, Dissertation, Universität Göttingen, 1994.

**23** Vgl. David Wuepper/Stefan Wimmer/Johannes Sauer, Is Small Family Farming More Environmentally Sustainable? Evidence from a Spatial Regression Discontinuity Design in Germany, in: *Land Use Policy* Jg. 90/2020, Artikelnr. 104360.

**24** Vgl. Péter Batáry et al., The Former Iron Curtain Still Drives Biodiversity–Profit Trade-Offs in German Agriculture, in: *Nature Ecology and Evolution* 1/2017, S. 1279–1284.

Landschaft fördern und zur umweltfreundlichen Gestaltung von Agrarökosystemen beitragen.<sup>25</sup>

Mit Blick auf die Forschungsliteratur lässt sich insgesamt festhalten: Es gibt keinen nachweisbaren Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Umweltbilanz. Daher erscheint es naheliegend, Agrarumweltpolitik unabhängig von der Betriebsgröße zu fördern und eher die spezifischen Ziele und ökologischen Erfordernisse in den Blick zu nehmen. Eine Förderung kleiner Schläge sowie die Koordination von Maßnahmen auf Landschaftsebene lassen sich durchaus mit Umweltvorteilen begründen.<sup>26</sup> Die Realität in der Agrarumweltpolitik stellt sich teilweise jedoch anders dar: Fördermaßnahmen zielen zunächst hauptsächlich auf den einzelnen Betrieb, mitunter sogar nur auf einzelne Schläge. Der größere Zusammenhang einer ganzen Landschaft spielt dagegen keine Rolle, auch eine Förderung von Kleinstrukturen ist bisher nicht gegeben.<sup>27</sup> Die Förderrichtlinien sehen mitunter Limitierungen vor, die größere Betriebe benachteiligen. So gibt es in sieben Bundesländern eine flächenmäßige Obergrenze für die Förderung von Blühstreifen nach Hektaren.<sup>28</sup> Eine prozentuale Obergrenze wäre hier sachgerecht, ist jedoch nur in drei Bundesländern vorgesehen.

## FAZIT

Die GAP ist eine über Jahrzehnte gewachsene Politik als Ergebnis von verschiedenen Pfadabhängigkeiten. Politische Forderungen, den Strukturwandel endlich zu stoppen, Landwirt\*innen durch Einkommenshilfen zu unterstützen oder kleine Betriebe aus Umweltgründen prioritär zu

fördern, erweisen sich häufig nicht als tragfähig beziehungsweise als schlicht nicht sinnvoll. Der Strukturwandel lässt sich agrarpolitisch allenfalls in seiner Geschwindigkeit bremsen, jedoch nicht als Phänomen insgesamt beeinflussen oder gar beenden. Die Direktzahlungen, das einkommenspolitische Hauptinstrument der GAP, sind wenig effizient und nicht auf das Einkommensziel ausgerichtet. Schließlich gibt es keinen nachweisbaren Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Umweltbilanz.

Die drei in diesem Beitrag diskutierten „Baustellen“ zeigen exemplarisch, dass in agrarpolitischen Debatten immer wieder populäre Lösungsvorschläge diskutiert werden, die sich aber aus wissenschaftlicher Sicht als nicht haltbar erweisen. Vielen agrarpolitischen Akteur\*innen fällt es anscheinend zunehmend schwer, die Komplexität agrarpolitischer Zusammenhänge in der öffentlichen Debatte zu vermitteln und für entsprechend differenzierte und abgewogene Lösungen zu werben.

<sup>25</sup> Vgl. Biodiversität und Management von Agrarlandschaften, Stellungnahme der Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Halle/S. 2020; Teja Tscharnitke, Bedeutung einer vielfältigen und kleinteiligen Agrarstruktur für die Biodiversität und ihre Förderung im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP), Studie für die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin 2021.

<sup>26</sup> Vgl. Uwe Latacz-Lohmann et al., Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrar- und Ernährungspolitik beim BMEL, Berlin 2019, S. 73.

<sup>27</sup> Vgl. Tscharnitke (Anm. 25).

<sup>28</sup> Vgl. Rainer Oppermann/Sebastian Lakner, Ökonomische Impact-Analyse zur Umsetzung von biodiversitätsbezogenen Umweltauflagen bei der Zulassung von PSM, Gutachten für das Umweltbundesamt, Dessau 2020.

### STEPHAN VON CRAMON-TAUBADEL

ist Agrarökonom und Inhaber des Lehrstuhls für Agrarpolitik am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung der Universität Göttingen. [scramon@gwdg.de](mailto:scramon@gwdg.de)

### SEBASTIAN LAKNER

ist Professor für Agrarökonomie an der Agrar- und Umweltwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock. [sebastian.lakner@uni-rostock.de](mailto:sebastian.lakner@uni-rostock.de)

### CARSTEN HOLST

ist promovierter Agrarökonom und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung der Universität Göttingen. [cholst@gwdg.de](mailto:cholst@gwdg.de)

# IST BIO DIE ZUKUNFT?

## Politik für eine nachhaltigere Landwirtschaft

Achim Spiller · Sarah Iweala

Im Diskurs um eine große gesellschaftliche Transformation hin zu mehr Nachhaltigkeit spielt die Landwirtschaft eine zentrale Rolle. Wiederkehrende Demonstrationen von Befürwortern und Gegnerinnen einer Agrarwende und die Einsetzung einer Zukunftskommission Landwirtschaft durch das Bundeskabinett 2020 sind nur zwei Indikatoren für die Brisanz dieser Debatte. Politisch hat die Auseinandersetzung um den geeignetsten Weg zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft in jüngster Zeit erheblich an Fahrt aufgenommen. Die Europäische Kommission hat mit der Farm-to-Fork-Strategie als Teil des sogenannten Europäischen Green Deals, durch den Europa bis 2050 klimaneutral werden soll, einen ambitionierten Plan vorgelegt. Mit Blick auf die landwirtschaftliche Produktion soll beispielsweise bis 2030 der Einsatz von chemisch-synthetischem Pflanzenschutz um 50 Prozent und der von Düngemitteln um 30 Prozent reduziert werden.

Im selben Zeitraum soll die ökologische Landwirtschaft („bio“) von jetzt etwa 10 auf 25 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche ausgeweitet werden. Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wurde für Deutschland mit „30 Prozent Ökolandbau bis zum Jahr 2030“ ein noch ambitionierteres Ziel formuliert. „Bio“ wird politisch als zentrale Säule einer nachhaltigeren Landwirtschaft hervorgehoben. Allerdings ist der Beitrag des Ökolandbaus zur Nachhaltigkeit keineswegs unumstritten – weder in der Landwirtschaft noch in der Wissenschaft.

Im Folgenden beleuchten wir die Hintergründe dieser Debatte. Dabei gehen wir zunächst auf die zentralen Nachhaltigkeitsherausforderungen der Landwirtschaft ein und zeigen auf, welche Ziele damit verbunden sind. Bio wie konventionelle Landwirtschaft weisen Vor- und Nachteile auf, und es gibt Zielkonflikte, die eine Bewertung erschweren. Anschließend werden wir der Frage nachgehen, welche Rol-

le Zwischenformen von Landbausystemen spielen können, die das Beste aus beiden Ansätzen vereinen.

### NACHHALTIGKEITS-HERAUSFORDERUNGEN

Eine nachhaltige Landwirtschaft muss mehreren Zielen dienen, die eng miteinander verwoben sind. Zu den zentralen Herausforderungen gehören Umweltschutz, soziale Aspekte, Gesundheit und Tierwohl. Maßnahmen, die sich in einem Bereich positiv auswirken, können auf einen anderen negative Auswirkungen haben.

**Umweltschutz:** Berechnungen zeigen, dass die Kapazitätsgrenzen der Erde (*planetary boundaries*) vornehmlich in den Feldern Klimawandel, Stickstoffkreislauf und Biodiversitätsverlust, möglicherweise auch im Bereich chemischer Einträge, bereits überschritten sind.<sup>01</sup> Global trägt die Landwirtschaft mit 12 Prozent aller anthropogenen Treibhausgasemissionen zum Klimawandel bei; tierische Produkte fallen besonders ins Gewicht.<sup>02</sup> Die Tierhaltung trägt auch wesentlich zur Überdüngung bei. In den vergangenen Jahrzehnten kam es nur zu geringen Verminderungen der Nitratbelastung des Grundwassers unter landwirtschaftlich genutzten Flächen.<sup>03</sup> Der Rückgang an Tier- und Pflanzenarten (Biodiversitätsverlust) ist in der Agrarlandschaft besonders ausgeprägt und wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Darunter fällt der intensive Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, die Vergrößerung der Felder, wenig abwechslungsreiche Fruchtfolgen, fehlende Vernetzung von Schutzgebieten und das Verschwinden von Hecken und Feldgehölzen.

**Soziale Aspekte:** Zum ökologischen kommt der soziale Fußabdruck der Lebensmittelproduktion. Obwohl die Sozialstandards in Deutschland im internationalen Vergleich hoch sind, gibt es in der Landwirtschaft erhebliche soziale Probleme.

me. Mittlerweile sind etwa die Hälfte der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte abhängig Beschäftigte. Ihr Lohnniveau liegt deutlich unter dem Durchschnitt von Arbeitnehmer:innen in anderen Sektoren.<sup>04</sup> Im Sonderkulturbereich, etwa bei der Spargel- oder Erdbeerernte, ist ein hoher Anteil osteuropäischer Saisonarbeitskräfte beschäftigt, oft unter ungünstigen Arbeitsbedingungen mit niedrigen Löhnen. International betrachtet, bezieht sich der soziale Fußabdruck hauptsächlich auf Importe aus dem globalen Süden, da landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten häufig durch Verletzungen internationaler Arbeitsnormen gekennzeichnet sind.

Hinzu kommt, dass rund 800 Millionen Menschen Hunger leiden – was ein globaler Skandal ist.<sup>05</sup> Bis 2050 muss die Nachfrage der bis dahin auf knapp 10 Milliarden Menschen wachsenden Weltbevölkerung gedeckt werden;<sup>06</sup> die Lebensmittelnachfrage wird zwischen 2010 und 2050 voraussichtlich um 35 bis 56 Prozent steigen.<sup>07</sup> Insbesondere im globalen Süden gilt es, die Erträge aus der Landwirtschaft zu erhöhen.<sup>08</sup> Angesichts des Klimawandels kommt aber auch der Produktion in europäischen Lagen große Verantwortung für die Welternährung zu. Krisen wie der Krieg in der Ukraine, einem zentralen Agrarexportland, können zu steigenden Lebensmittelpreisen und damit zu Hunger beitragen. Eine ausreichende Welternährung ist in

erster Linie ein Armuts-, aber auch – und vielleicht zukünftig noch mehr – ein Produktions- und Verteilungsproblem.

**Gesundheit:** Eine weitere Nachhaltigkeitsherausforderung bezieht sich auf die gesundheitlichen Folgen unserer Ernährung. Zentrale Gesundheitsgefährdungen liegen im Ernährungsstil: zu wenig Obst, Gemüse und Ballaststoffe, zu viel zucker-, fett- und salzreiche Erzeugnisse und dadurch eine Zunahme ernährungsbedingter Krankheiten. Direkte Gesundheitsrisiken einzelner Lebensmittel gibt es laut amtlicher Lebensmittelkontrolle eher selten, wobei das größte Risiko von Schimmelpilzgiften und Kontamination durch Salmonellen und ähnlichen Erregern ausgeht.<sup>09</sup> Verbraucher:innen sind indes eher durch Mikroplastik, Antibiotikaresistenzen und Pflanzenschutzmittelrückstände beunruhigt.<sup>10</sup>

**Tierwohl:** In Deutschland wird ein großer Anteil der Nutztiere unter Bedingungen gehalten, die bedeutende Beeinträchtigungen des Tierwohls mit sich bringen. Dazu gehören etwa die 10 Prozent der Milchkühe, die in ganzjähriger Anbindehaltung kaum Bewegungsfreiheit haben, das Abschneiden des Ringelschwanzes bei Schweinen oder des Schnabels bei Puten. Tiere werden oftmals dem Haltungssystem angepasst – und nicht umgekehrt. Aus Tierwohlperspektive ist in der heutigen Intensivtierhaltung, besonders bei Schweinen und Geflügel, eine „Extensivierung“ notwendig (mehr Platz, artgerechte Umgebung und anderes mehr).

Wie ordnet sich der ökologische Landbau in dieses Geflecht der großen Nachhaltigkeitsherausforderungen ein?

## ÖKOLOGISCHER FUßABDRUCK

Die ökologische Landwirtschaft definiert sich unter anderem durch den Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel, synthetisch hergestellte Düngemittel sowie auf gentechnisch veränderte Pflanzen und Organismen. Für den Pflanzenschutz kommen Nützlinge, zum Beispiel Käfer, die Läuse fressen, sowie mechanische

**01** Vgl. Will Steffen et al., *Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet*, in: *Science* Jg. 347/2015, Artikelnr. 1259855.

**02** Vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change and Land*, IPCC Special Report 2019, [www.ipcc.ch/srcccl](http://www.ipcc.ch/srcccl).

**03** Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), *Politik für eine nachhaltigere Ernährung*, Gutachten, Berlin 2020.

**04** Vgl. ebd.

**05** Vgl. Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) et al., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021*, Rom 2021.

**06** Vgl. *Our World in Data*, *Population and Projected Growth, 1950 to 2100*, <https://ourworldindata.org/grapher/world-population-and-projected-growth-to-2100-total-population-and-under-age-5>.

**07** Vgl. Michiel van Dijk et al., *A Meta-Analysis of Projected Global Food Demand and Population at Risk of Hunger for the Period 2010–2050*, in: *Nature Food* 7/2021, S. 494–501.

**08** Vgl. WBAE, *Ernährungssicherung und nachhaltige Produktivitätssteigerung*, Stellungnahme, Berlin 2012.

**09** Vgl. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, *Jahresbericht 2018 der Bundesrepublik Deutschland zum mehrjährigen nationalen Kontrollplan nach VO (EG) 882/2004*, Berlin 2019.

**10** Vgl. Bundesinstitut für Risikobewertung, *BfR-Verbrauchermonitor 8/2021*.

Unkrautbekämpfung zum Einsatz. Gedüngt wird mit Mist und Kompost, zudem werden bestimmte Pflanzen zur Verbesserung der Böden angebaut (Gründüngung), zum Beispiel Klee. Abwechslungsreiche Fruchtfolgen mit Zwischenfrüchten, ein Viehbesatz, der an die Fläche gebunden ist, und mehr Platz im Stall sind weitere Merkmale.

Die konventionelle Landwirtschaft dagegen ist nicht definiert und umfasst Bewirtschaftungssysteme unterschiedlicher, häufig aber hoher Intensität. Beide Wirtschaftsweisen, bio und konventionell, können je nach Standort und historischen sowie wirtschaftlichen Bedingungen Betriebe unterschiedlicher Größe und Intensitätsniveaus hervorbringen. Entsprechend ist der Vergleich von Umweltwirkungen beider Systeme nur sinnvoll, wenn die auszuwertenden Betriebe beider Systeme repräsentativ sind und sich beispielsweise bezüglich ihrer Bodenqualität und regionalen Lage ähneln.

Eine Auswertung verschiedener Studien zeigt, dass die ökologische Bewirtschaftung in der Mehrheit der analysierten Vergleichspaare beim Umweltschutz Vorteile gegenüber der konventionellen Bewirtschaftung bringt.<sup>11</sup> Den Umweltvorteilen stehen jedoch geringere Erträge im ökologischen Landbau gegenüber. Je nach Pflanzenart sind die Bioernten zwischen 19 und 25 Prozent niedriger als in der konventionellen Landwirtschaft.<sup>12</sup> Diese geringeren Erträge müssen bei der Bewertung der Umweltleistungen berücksichtigt werden, da in der ökologischen Landwirtschaft im Schnitt mehr Fläche benötigt wird, um die gleiche Menge Nahrungsmittel zu erzeugen. Entsprechend relativieren sich die positiven Umweltwirkungen, wenn man nicht je Hektar Land, sondern je Kilogramm Produkt rechnet. Insbesondere beim Klimaschutz unterscheiden sich Ökolandbau und intensive konventionelle Landwirtschaft dann nicht mehr.<sup>13</sup>

Die Entscheidung über die geeignete Vergleichsgröße (bewirtschaftete Fläche oder Menge des Produkts) beruht auf Annahmen über die Zu-

kunft von Landwirtschaft und Ernährung. Wenn weltweit genug Land für die Nahrungsmittelproduktion und andere Zwecke wie den Umweltschutz zur Verfügung stünden, wäre die Berechnung je Flächeneinheit sinnvoll. In den 1980er Jahren war dies angesichts von „Butterbergen“ und „Milchseen“ der Fall. Die EU zahlte den Landwirt:innen bis 2009 sogar Subventionen für die Stilllegung eines Teils ihrer Flächen.

Angesichts der wachsenden Weltbevölkerung, dem Anbau von Energiepflanzen auf Äckern und vermehrter Tierhaltung wurden in den 2000er Jahren landwirtschaftliche Flächen wieder knapp. Global gesehen, produziert die Landwirtschaft heute ungefähr so viele Lebensmittel, wie benötigt werden. Wenn der Anteil an Biobetrieben in Deutschland steigt und auf diesen Bioäckern weniger Lebensmittel geerntet werden, dann kann es dazu kommen, dass anderswo auf der Welt mehr angebaut werden muss, damit weiterhin genügend Lebensmittel für alle vorhanden sind. Diese Anbausteigerung könnte zum Beispiel dadurch erfolgen, dass Kleinbäuerinnen in Afrika auf ihren bisher nicht besonders produktiv bewirtschafteten Flächen bessere Ernten erzielen, aber auch dadurch, dass in Brasilien Urwald gerodet und der Anbau von Soja gesteigert wird. Ersteres wäre häufig positiv, da viele Kleinbauern ihre Äcker nicht genug mit Dünger versorgen (können), was weder für die Ernte noch für den Umweltschutz gut ist. Letzteres, die Rodung von Primärwäldern, um Ackerflächen zu gewinnen („Landnutzungswandel“), ist dagegen ein großes Problem für den Klima- und Biodiversitätsschutz. Die dadurch verursachten Umweltschäden sind fast so hoch wie die gesamten direkten Umweltschäden der Landwirtschaft.<sup>14</sup> Der Nettoeffekt einer Ausweitung von ökologischen Anbauflächen ist somit unklar.

Was folgt nun daraus für die Frage, ob Bio- oder konventionelle Landwirtschaft nachhaltiger ist? Mit einem steigenden Bioanteil in Deutschland nehmen die direkten Umweltschäden ab – im Gegenzug aber gefährden wir wertvolle Flächen anderswo. Doch es gibt Stellschrauben, die einen Einfluss darauf haben, wie viel ökologische und ähnlich extensive Landbewirtschaftungssysteme wir uns in Deutschland „erlauben“ können (*Abbildung 1*): Dazu gehören die Reduk-

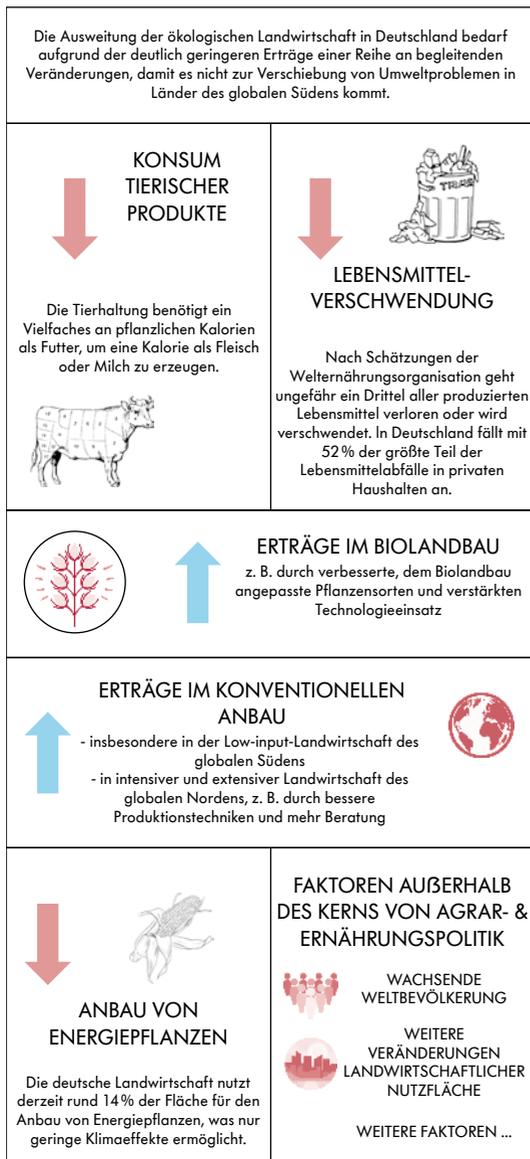
<sup>11</sup> Vgl. Jörn Sanders/Jürgen Heß, Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft, Thünen Report 65/2019.

<sup>12</sup> Vgl. Eva-Marie Meemken/Matin Qaim, Organic Agriculture, Food Security, and the Environment, in: Annual Review of Resource Economics 10/2018, S. 39–63.

<sup>13</sup> Vgl. WBAE/Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik beim BMEL, Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwertung, Gutachten, Berlin 2016.

<sup>14</sup> Vgl. IPCC (Anm. 2).

Abbildung 1: Stellschrauben, um mehr Biolandwirtschaft zu ermöglichen



Quelle: eigene Darstellung

tion des Konsums tierischer Erzeugnisse sowie die Verringerung von Lebensmittelverschwendung.<sup>15</sup> Denn Tierhaltung benötigt ein Vielfaches an pflanzlichen Kalorien als Futter, um eine Kalorie als Fleisch oder Milch zu erzeugen, und ein Drittel aller produzierten Lebensmittel geht ver-

loren oder wird verschwendet.<sup>16</sup> Zudem ließen sich durch bessere Sorten, neue Techniken und optimierte Ausbildung Ertragsfortschritte erzielen – was allerdings für Bio- und konventionelle Landwirtschaft gilt. Es gibt noch weitere Stellschrauben: So nutzt die deutsche Landwirtschaft derzeit rund 14 Prozent der Fläche für den Anbau von Energiepflanzen,<sup>17</sup> mit nur geringen Klimaeffekten. Agrophotovoltaik, also die Erzeugung von Solarstrom auf weiterhin landwirtschaftlich nutzbaren Flächen, etwa durch erhöhte Solarmodule, würde erheblich mehr Energiegewinnung auf weniger Fläche ermöglichen, sodass mehr Platz für Biolandwirtschaft bliebe.

Schließlich gibt es eine Reihe von Faktoren, die außerhalb des Agrarsystems liegen, insbesondere die Entwicklung der Weltbevölkerung und die Frage, wie stark die verfügbare Fläche für Landwirtschaft durch Urbanisierung und Verkehrswege oder auch durch den Klimawandel abnimmt.

### SOZIALE ASPEKTE, GESUNDHEIT, TIERWOHL

Auch wenn die landwirtschaftliche Herstellung von Nahrungsmitteln in der Regel die größte Umweltrelevanz hat, bestimmen Transport, Verpackung, Weiterverarbeitung, Handel, Nutzung im Haushalt und Recycling von Verpackungen die Umweltbilanz eines Lebensmittels ebenfalls mit. Bioprodukte sind in diesem Zusammenhang nicht systematisch besser, da die EU-Öko-Verordnung dazu wenig Vorgaben macht. So bleibt Bio im Kern ein Landbewirtschaftungssystem, keine Umwelloptimierung der gesamten Wertschöpfungskette, auch wenn es eine Reihe von Bioherstellern gibt, die zu den Pionieren des Umweltmanagements zählen.

In sozialer Hinsicht ist die Befundlage ebenfalls uneinheitlich. Die landwirtschaftlichen Einkommen sind in den vergangenen Jahren bei Bio-betrieben etwas höher als bei konventionellen Vergleichsbetrieben. Ob dies ebenso für die Löhne der angestellten Arbeitskräfte zutrifft, ist unklar. Auch die Biolandwirtschaft arbeitet mit osteuropäischen Saisonarbeitskräften zu niedrigen

<sup>15</sup> Vgl. Adrian Muller et al., Strategies for Feeding the World More Sustainably with Organic Agriculture, in: Nature Communications 8/2017, S. 1–13.

<sup>16</sup> Vgl. Jenny Gustavsson et al., Global Food Losses and Food Waste: Extent, Causes and Prevention, Rom 2011.

<sup>17</sup> Vgl. Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe, Flächennutzung in Deutschland 2021, <https://pflanzen.fnr.de/anbauzahlen>.

Löhnen. Es gibt aber auch eine überproportional große Anzahl an Biobetrieben, die sich für Inklusion einsetzen oder innovative Formen der gesellschaftlichen Einbindung erproben. Auch ist der Fairtrade-Anteil hoch. Bioprodukte sind allerdings erheblich teurer, schließen damit Menschen mit niedrigem Einkommen eher aus und sind bisweilen Bestandteil eines Distinktionskonsums.

Auch zur Frage, ob Biolebensmittel gesünder sind als konventionell erzeugte, ist die Studienlage nicht eindeutig. Vorteile gibt es bei der Rückstandsfreiheit, etwa von Pestiziden, und beim Antibiotikaeinsatz in der Tierhaltung. Ob diese Vorteile gesundheitlich relevant sind, konnte bisher aber nicht überzeugend belegt werden, obgleich es Hinweise in diese Richtung gibt.<sup>18</sup> Unterschiede hinsichtlich weiterer gesundheitsrelevanter Eigenschaften wie Nährwertgehalt sind sehr gering. Es gibt im Biobereich allerdings eine Reihe von Unternehmen, die besonders schonende Verarbeitungsverfahren und Vollwertnutzen und so zum Beispiel höhere Ballaststoffanteile ermöglichen.

Bezüglich des Tierwohls ist unbestritten, dass Biobetriebe Haltungssysteme erlauben, die durch mehr Platz, Auslauf und Stroh mehr artiegenes Verhalten zulassen. Solche naturnäheren Systeme sind allerdings durchaus anspruchsvoll in der Betreuung, und nicht allen Biobetrieben gelingt es, ein hohes Tiergesundheitsniveau zu etablieren.

Insgesamt weist ökologische Landwirtschaft damit in vielen Nachhaltigkeitsdimensionen keine systematischen Vorteile auf, die eine konventionelle Landwirtschaft nicht auch erzielen *könnte*. Jedoch ist der Anteil der nachhaltigkeitsorientierten Unternehmen, die neue Wege erproben, bei Bio größer. Schließlich genießt die Biolandwirtschaft auch gerade in Deutschland eine besonders hohe Glaubwürdigkeit, hat sie sich doch über Jahrzehnte zu einem integralen Bestandteil der Umwelt- und Nachhaltigkeitsbewegung entwickelt.<sup>19</sup>

## MÖGLICHE ANSATZPUNKTE

Die polarisierte Debatte um „bio vs. konventionell“, auch als „Food Wars“ beschrieben,<sup>20</sup> wird

<sup>18</sup> Vgl. WBAE (Anm. 3).

<sup>19</sup> Vgl. Joachim Radkau, *Die Ära der Ökologie*, München 2011.

<sup>20</sup> Tim Lang/Michael Heasman, *Food Wars. The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*, London 2015.

aus naturwissenschaftlicher Sicht der Diversität der landwirtschaftlichen Praxis nicht gerecht.<sup>21</sup> Ein weiterer Ausbau des Pioniersystems Ökolandbau kann nicht-intendierte Folgen haben und sollte in eine umfassende Politik für eine nachhaltigere Ernährung eingebunden sein. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft folgert vor diesem Hintergrund: „Insofern ist die immer weitere Ausdehnung des Ökolandbaus kein ausreichender Ansatz zur Verringerung des ökologischen Fußabdrucks der Landwirtschaft. Um die landwirtschaftsbedingten Umweltprobleme in Deutschland zeitnah zu lösen, werden deutlichere Verbesserungen in der konventionellen Landwirtschaft benötigt.“<sup>22</sup> 100 Prozent Biolandwirtschaft ist nicht die Lösung, doch welche anderen Formen einer nachhaltigen Landbewirtschaftung gibt es, und warum haben sie sich bisher am Markt nicht durchsetzen können?

Mit dem „**integrierten Landbau**“ wird bereits seit den 1960er Jahren ein Versuch unternommen, eine Zwischenform am Markt zu etablieren. Dabei werden sowohl chemischer Pflanzenschutz als auch synthetischer Dünger eingesetzt. Der chemische Pflanzenschutz beschränkt sich allerdings auf das notwendige Maß und erfolgt nicht präventiv. Bis heute ist es jedoch nur in der Schweiz gelungen, mit dem Zertifizierungsprogramm der Produzentenorganisation IP-Suisse und dem dazugehörigen Marienkäfer-Siegel ansatzweise eine Marke für diese Zwischenform zu etablieren.<sup>23</sup>

Ähnlich könnte es dem in den vergangenen Jahren aufgekommenen Konzept der „**nachhaltigen Intensivierung**“ gehen. Der Fokus liegt hier zumeist auf Ertragssteigerungen bei reduzierten negativen Auswirkungen auf die Umwelt.<sup>24</sup> Wie genau eine solche ökoeffiziente Landwirtschaft aussieht, kann sich je nach regionalen Gegebenheiten unterscheiden.<sup>25</sup> So wird von einer De-In-

<sup>21</sup> Vgl. James Sumberg/Ken E. Giller, *What Is „Conventional“ Agriculture?*, in: *Global Food Security* 32/2022, Artikelnr. 100617.

<sup>22</sup> WBAE (Anm. 3), S. 242.

<sup>23</sup> Vgl. Marianne Lefebvre et al., *Incentives and Policies for Integrated Pest Management in Europe: A Review*, in: *Agronomy for Sustainable Development* 1/2015, S. 27–45.

<sup>24</sup> Vgl. FAO, *Save and Grow. A Policymaker's Guide to the Sustainable Intensification of Smallholder Crop Production*, Rom 2011.

<sup>25</sup> Vgl. Johan Rockström et al., *Sustainable Intensification of Agriculture for Human Prosperity and Global Sustainability*, in: *Ambio* 46/2017, S. 4–17.

tensivierung der industriellen Landwirtschaft im globalen Norden und einer nachhaltigen Intensivierung der *Low-input*-Landwirtschaft im globalen Süden gesprochen.<sup>26</sup> Letztlich ist das Konzept plausibel, bleibt aber ähnlich unbestimmt wie der integrierte Anbau.

Relativ unstrittig ist jedoch, dass eine **Präzisionslandwirtschaft**, die auf Basis computergestützter Technologien und Auswertungsmethoden die Effizienz der Ressourcennutzung verbessern will (etwa durch Farmroboter und Künstliche Intelligenz), ein wesentliches Element für eine nachhaltige Intensivierung sein kann. Neue Agrartechnologien können für alle Formen der Landbewirtschaftung angewendet werden. Beispielsweise kann die Umweltbelastung reduziert werden, indem Düngemittel und Pestizide nur dort und nur dann ausgebracht werden, wo und wenn sie benötigt werden. Anders sieht dies bei neuen gentechnischen Verfahren aus (*genome editing*), die erhebliches Potenzial insbesondere für die ökologische Landwirtschaft mit ihren Restriktionen haben, bisher aber in Deutschland nicht zugelassen und für die Biolandwirtschaft explizit verboten sind.

Ein weiterer Ansatz besteht im **Agrarklimaschutz** (*climate-smart agriculture*), der konzeptionell auf der Doppelrolle der Landwirtschaft beim Klimawandel basiert: Einerseits ist sie besonders anfällig für die Folgen des Klimawandels, andererseits verursacht sie selbst massiv Treibhausgase. *Climate-smart agriculture* hat sich drei Ziele gesetzt: Nachhaltige Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität, Anpassung an den Klimawandel und Aufbau von Widerstandsfähigkeit sowie die Verringerung von Treibhausgasemissionen.<sup>27</sup> Bisher fallen eine Vielzahl unterschiedlicher Praktiken unter den Rahmen des Agrarklimaschutzes, wobei der Fokus auf Beispielen im globalen Süden liegt.<sup>28</sup>

Konkreter wird der Ansatz der **pestizidfreien Landwirtschaft**: Im Gegensatz zur ökologischen Landwirtschaft ist der Einsatz von synthe-

tischem Dünger erlaubt, um Ertragsverluste zu begrenzen, doch gibt es ein generelles Einsatzverbot chemischer Pflanzenschutzmittel. In der Schweiz und Frankreich werden derzeit Schritte zur Kennzeichnung einer pestizidfreien Landwirtschaft unternommen. So hat das marktführende Schweizer Handelsunternehmen Migros angekündigt, ab 2023 nur noch Brot aus pestizidfrei angebautem Getreide zu führen. Wissenschaftliche Begleitstudien zeigen, dass aufgrund der geringeren Umstellungshürden im Vergleich zur ökologischen Bewirtschaftung Potenziale für eine breitere Skalierung gegeben sind und mehr Betriebe gewillt sind, einzusteigen.<sup>29</sup> Forschungsprojekte zur Landwirtschaft ohne chemischen Pflanzenschutz, aber mit synthetischer Düngung, laufen derzeit auch in Deutschland.<sup>30</sup>

In den 1980er Jahren entwickelte sich in den USA unter dem Begriff der „**regenerativen Landwirtschaft**“ eine weitere Form der Bewirtschaftung, die zunächst kaum Bedeutung fand, in jüngerer Zeit aber wieder intensiver diskutiert wird. Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist die Regeneration des Bodens, um dessen vielfältige versorgende, regulierende und unterstützende Ökosystemleistungen zu erhalten. Das Ziel ist nicht nur die Verbesserung der ökologischen, sondern auch der sozialen und der wirtschaftlichen Dimension der Nahrungsmittelproduktion.<sup>31</sup> In den USA wurde 2017 die Zertifizierung *Regenerative Organic Certified™* eingeführt, die den Fokus auf Bodengesundheit, Tierwohl und soziale Fairness legt. Es gibt aber auch Formen regenerativer Landwirtschaft, die nicht bio sind. Das Konzept ist letztlich ebenfalls vage geblieben.

Im nächsten Schritt stellt sich die Frage, welche Potenziale die skizzierten Landbausysteme am Markt haben. Dies hängt auch davon ab, ob es eine klare Definition und damit eine nachvollziehbare Abgrenzung zu anderen Landbewirtschaftungsformen gibt. Der Vorteil einer pestizidfreien Produktion etwa liegt in der

<sup>26</sup> Vgl. Paul C. Struik/Thomas W. Kuyper, Sustainable Intensification in Agriculture: A Richer Shade of Green, A Review, in: *Agronomy for Sustainable Development* 37/2017, S. 1–15.

<sup>27</sup> Vgl. FAO, *Introducing Climate-Smart Agriculture*, 2017, [www.fao.org/climate-smart-agriculture-sourcebook/concept/module-a1-introducing-csa/chapter-a1-2/en](http://www.fao.org/climate-smart-agriculture-sourcebook/concept/module-a1-introducing-csa/chapter-a1-2/en).

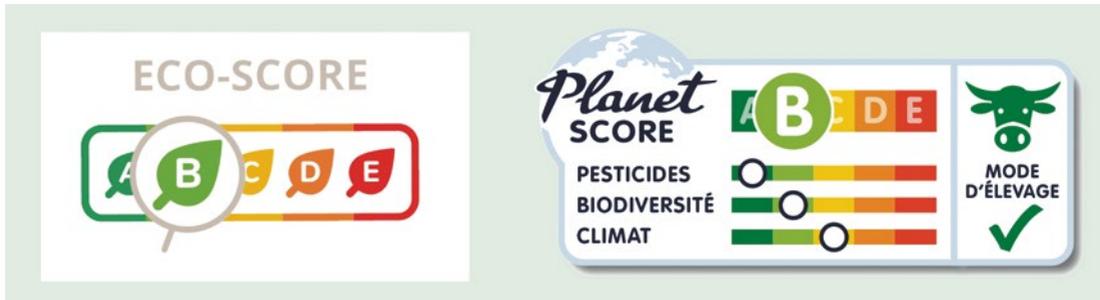
<sup>28</sup> Vgl. Alvin Chandra/Karen E. McNamara/Paul Dargusch, *Climate-Smart Agriculture: Perspectives and Framings*, in: *Climate Policy* 4/2018, S. 526–541.

<sup>29</sup> Vgl. Niklas Möhring/Robert Finger, Pesticide-Free but Not Organic: Adoption of a Large-Scale Wheat Production Standard in Switzerland, in: *Food Policy* 106/2022, S. 1–18.

<sup>30</sup> Vgl. Beate Zimmermann et al., Mineral-Ecological Cropping Systems – A New Approach to Improve Ecosystem Services by Farming without Chemical Synthetic Plant Protection, in: *Agronomy* 9/2021, Artikelnr. 1710.

<sup>31</sup> Vgl. Loekie Schreefel et al., *Regenerative Agriculture – The Soil Is the Base*, in: *Global Food Security* 26/2020, Artikelnr. 100404.

Abbildung 2: Label zur Kennzeichnung von Lebensmitteln in Frankreich



Quelle: <http://itab.asso.fr/activites/planet-score.php>; <https://docs.score-environnemental.com/v/en>

Kommunizier- und Kontrollierbarkeit im Vergleich zur regenerativen oder klimaintelligenten Landwirtschaft. Begriffe wie „integrierter Landbau“ oder „nachhaltige Intensivierung“ sind viel zu abstrakt und den meisten Verbraucher:innen nicht auf Anhieb verständlich. Daneben müssen die Betriebe zu einem vertretbaren Kontrollaufwand valide geprüft werden können, damit ein verlässliches Labeling möglich wird. Das Beispiel der Schweiz verweist zudem auf die Bedeutung des nachfragemächtigen Einzelhandels bei der Verbraucheransprache. Bisher zeichnet sich für Deutschland am Markt kein erfolgreiches Landbewirtschaftungssystem *zwischen* bio und konventionell ab. Eine stärkere Differenzierung in die bisherige Schwarz-Weiß-Debatte kommt aus anderen Richtungen.

Zum einen ist hier die in den vergangenen Jahren stark zunehmende Regionalvermarktung zu nennen. Allerdings ist das Konzept „Regionalität“ inhaltlich nicht festgelegt und wird häufig weit gedehnt. Und auch wenn viele Menschen das anders sehen, ist Regionalität kein guter Indikator für Nachhaltigkeit, da Transportentfernungen in der Gesamtbewertung der Umweltverträglichkeit häufig keine große Rolle spielen und kleinere regionale Anbieter nicht selten ineffizientere Prozesse aufweisen. Vielfach entstehen durch großbetriebliche Prozesstechnik Umweltvorteile (*ecologies of scale*), die gegen den Transportaufwand abgewogen werden müssen.

Zum anderen etablieren sich am Markt neue mehrstufige Label wie der Nutri-Score, ein fünfstufiges Nährwertkennzeichnungssystem, das den Gesundheitswert von Lebensmitteln mit Ampelfarben signalisiert. Für die Umweltverträglichkeit von Lebensmitteln wurden ähnlich gestaltete Label in Frankreich erarbeitet (Eco- und Planet-

Score, *Abbildung 2*). Das Discountunternehmen Lidl hat den Eco-Score Ende 2021 erstmals in Deutschland getestet. Auch die EU strebt im Rahmen ihrer Farm-to-Fork-Strategie ein solches Nachhaltigkeitslabel an. Erste Forschungsergebnisse deuten an, dass diese Label den Markt verändern könnten, da Nachhaltigkeitseigenschaften differenzierter dargestellt werden und Bioprodukte nicht automatisch gut abschneiden, etwa beim Nutri-Score, wenn die Rezepturen wenig gesund sind, oder bei einem Umweltlabel, wenn das Lebensmittel grundsätzlich einen hohen Klimaimpact hat, wie zum Beispiel Fleisch.<sup>32</sup>

## FAZIT

Die Politik steht vor der Herausforderung, Maßnahmen so aufeinander abzustimmen, dass sie sich bei der Bewältigung der Transformationsherausforderungen in der Landwirtschaft nicht im Weg stehen. Ein massiver Ausbau der ökologischen Landwirtschaft wird kontraproduktiv, wenn es nicht gelingt, die genannten Stellschrauben zu drehen, um das Problem nicht einfach in andere Länder zu verlagern. Auch die erforderlichen parallelen Entwicklungen wie die Reduktion von Lebensmittelverschwendung sind keine Selbstläufer; sie verlangen ihrerseits weitreichende politische Maßnahmen auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite.

Die spezifische Förderung des Ökolandbaus aus Nachhaltigkeitsgründen ist sinnvoll, weil er wichtige Umwelteleistungen in Deutschland er-

<sup>32</sup> Vgl. Kristin Jürkenbeck/Sarah Hölker/Achim Spiller, Bio-Lebensmittel in Kombination mit dem Nutri-Score: Gesundheitswahrnehmung und kognitive Dissonanzen, Chartbook, Göttingen 2021.

bringt und ein Feld für Nachhaltigkeitsinnovationen ist. Aus gesellschaftswissenschaftlichem Blickwinkel ist der Ökolandbau ein Pioniersystem der Agrartransformation, eine besonders glaubwürdige Alternative zu einer konventionellen Landwirtschaft, in der sich viele Verbände und Unternehmen lange Zeit erfolgreich gegen wirksamere Umwelt- und Tierschutzbemühungen gewehrt haben. Dennoch: Die positiven Umwelteffekte der ökologischen Landwirtschaft in Deutschland kommen nur in einer kohärenten Gesamtstrategie zur Geltung. Dieses Zusammenspiel wird von Entwicklungen des Ernährungsverhaltens auf nationaler und globaler Ebene und der unterschiedlichen Landbewirtschaftungssysteme beeinflusst. Vor diesem Hintergrund sollte die Einschätzung des Ökolandbaus in regelmäßigen Abständen überprüft werden, zum Beispiel, wenn ein Zwischenziel von 20 Prozent Flächenanteil erreicht ist.<sup>33</sup>

Ökolandbau entspricht den ausgeprägten Natürlichkeitspräferenzen vieler Verbraucher:innen. Für viele Menschen hängt Natürlichkeit dabei insbesondere mit der Art und Weise zusammen, wie Lebensmittel angebaut und hergestellt werden, und welche Eigenschaften das Endprodukt aufweist. Dies ist Vor- und Nachteil des Biolandbaus zugleich: Der ökologische Landbau verkörpert einerseits ein starkes Vorsorgeprinzip. Er fordert die konventionelle Landwirtschaft immer wieder heraus, da diese in ihrem Versuch der Natur- und Tierbeherrschung nicht selten über das Ziel hinausgeschossen ist. Andererseits tendiert er – überspitzt ausgedrückt – zur Wissenschaftsfeindlichkeit, was „bio“ als alleiniges Gegenmodell zu stark verengt, da Innovationen und Chancen einer technisch orientierten nachhaltigen Landwirtschaft nicht genutzt werden. *Genome editing* etwa könnte dabei helfen, Pflanzen resistenter gegen Krankheiten und Schädlinge zu machen, wodurch sich der Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel reduzieren ließe. Vor allem für den ökologischen Landbau, der keinen chemischen Pflanzenschutz nutzt, könnten innovative Züchtungsformen besonders attraktiv sein,<sup>34</sup> aber sie widersprechen dem starken Natürlich-

keitsfokus, den die Biobranche mit dem Großteil ihrer Kund:innen teilt.

Landwirtschaft ist ein besonders hart umkämpftes Feld des Nachhaltigkeitsdiskurses. Die Polarisierung „bio vs. konventionell“ hat diese Debatte über Jahrzehnte geprägt. Der ökologische Landbau sollte auch weiterhin ein wichtiges Element der Agrarumweltpolitik sein – eingebunden in eine ambitionierte Ernährungspolitik, die Spielräume für Ökolandbau erschließt, und von Ansätzen zur Stärkung nachhaltigerer konventioneller Systeme begleitet wird. Wie Letzteres angesichts der polarisierten Debatte gelingen kann, haben wir hier angedeutet. Wir sehen Chancen in der Entwicklung und Zertifizierung eines neuen Konzepts *zwischen* bio und konventionell sowie in mehrstufigen Umweltlabeln.

Das diesem Beitrag zugrunde liegende Forschungsvorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 031B0731A gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei der Autorin und dem Autor.

#### ACHIM SPILLER

ist Professor für Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte an der Georg-August-Universität Göttingen und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Er war zudem Mitglied der Zukunftskommission Landwirtschaft. [a.spiller@agr.uni-goettingen.de](mailto:a.spiller@agr.uni-goettingen.de)

#### SARAH IWEALA

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und promoviert am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung der Georg-August-Universität Göttingen.

[sarah.iweala@uni-goettingen.de](mailto:sarah.iweala@uni-goettingen.de)

<sup>33</sup> Vgl. WBAE (Anm. 3), S. 692.

<sup>34</sup> Vgl. Kai P. Purnhagen et al., Europe's Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals?, in: Trends in Plant Science 6/2021, S. 600–606.

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 1. April 2022

#### REDAKTION

Anne-Sophie Friedel  
Julia Günther  
Sascha Kneip  
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Anne Seibring  
Robin Siebert (Volontär)  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
www.bpb.de/apuz-podcast  
twitter.com/APuZ\_bpb

## APuZ

Nächste Ausgabe  
18–19/2022, 2. Mai 2022

## GELDPOLITIK

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,  
Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
Fazit Communication GmbH  
c/o Cover Service GmbH & Co. KG  
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)