



Universität Hamburg

BIOGUM-Forschungsbericht/BIOGUM-Research Paper

FG Landwirtschaft

Nr. 7

„Agrarwende“: Programm, Maßnahmen und institutionelle Rahmenbedingungen

Peter H. Feindt und Christiane Ratschow

BIOGUM, Universität Hamburg
Hamburg, Oktober 2003



Der Forschungsschwerpunkt Biotechnik, Gesellschaft und Umwelt (BIOGUM) an der Universität Hamburg wurde 1993 als unmittelbare Einrichtung des akademischen Senats gegründet. Er dient der interdisziplinären Forschung über Voraussetzungen, Gestaltungsbedingungen und Folgen der wissenschaftlich-technischen Entwicklungen in der modernen Biotechnologie. Weitere Aufgaben liegen in der Lehre in Studiengängen zur modernen Biotechnologie, in der Förderung der gesellschaftlichen Diskussion sowie in der Politik- und Gesellschaftsberatung. Näheres siehe www.biogum.uni-hamburg.de

BIOGUM-Forschungsberichte/BIOGUM Research-Paper berichten aus laufender Forschung. Sie zielen auf zuverlässige, unabhängige Information und Förderung der Diskussion zwischen Wissenschaftsdisziplinen, Politik und Gesellschaft. Die Inhalte wurden einem internen Diskussionsprozess unterzogen, die Verantwortung liegt aber allein bei den Autorinnen und Autoren.

Feindt, Peter H.; Ratschow, Christiane: „Agrarwende“: Programm, Maßnahmen und institutionelle Rahmenbedingungen

BIOGUM-Forschungsbericht/BIOGUM Research-Paper Nr. 7, BIOGUM, Universität Hamburg, Hamburg, Oktober 2003, 41 Seiten.

ISBN: 3-937792-10-4

Veröffentlicht vom:

Forschungsschwerpunkt Biotechnik, Gesellschaft und Umwelt (BIOGUM)
Forschungsgruppe Technologiefolgenabschätzung zur modernen Biotechnologie
in der Pflanzenzüchtung und der Landwirtschaft
Ohnhorststraße 18
22609 Hamburg
Tel.: 040-428 16 505
Fax: 040-428 16 527
<http://www.biogum.uni-hamburg.de>
<http://www.agchange.de>

Die Autorinnen und Autoren:

Peter H. Feindt: feindt@agchange.de
Christiane Ratschow: ratschow@agchange.de

Die Autorin und der Autor haben gemeinsam diesen Forschungsbericht erarbeitet. Die Reihenfolge der Autorin und des Autors ist daher alphabetisch gewählt.

Die Nachwuchsgruppe „AgChange. Konflikte der Agrarwende“, Laufzeit 2002 – 2007, wird vom BMBF im Rahmen des Programms „Sozial-ökologische Forschung“ unter FKZ 07NGS08 gefördert.

Inhaltsverzeichnis

1	ZUR ENTSTEHUNG DES BEGRIFFS DER „AGRARWENDE“	4
2	BEGRÜNDUNG DER „AGRARWENDE“ UND PROGRAMMATISCHE AUSSAGEN	7
3	DIE „AGRARWENDE“-POLITIK BIS ZUR BUNDESTAGSWAHL 2002.....	11
3.1	MAßNAHMEN IM UNMITTELBAREN ZUSAMMENHANG MIT DER BSE-BEKÄMPFUNG	11
3.2	MAßNAHMEN IM BEREICH FUTTERMITTEL UND FLEISCHHYGIENE.....	12
3.3	MAßNAHMEN IM BEREICH TIERHALTUNG.....	13
3.4	MAßNAHMEN ZUR FÖRDERUNG DES ÖKOLOGISCHEN LANDBAUS	14
3.5	MAßNAHMEN ZUR ERHÖHUNG DER UMWELTVERTRÄGLICHKEIT DER LANDWIRTSCHAFT INSGESAMT	15
3.6	MAßNAHMEN ZUR FÖRDERUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS.....	16
3.7	MAßNAHMEN ZUR FÖRDERUNG NACHWACHSENDEDER ROHSTOFFE UND ZUR FÖRDERUNG VON EINKOMMENSALTERNATIVEN IN DER LANDWIRTSCHAFT	17
3.8	ORGANISATORISCHE UND INSTITUTIONELLE MAßNAHMEN, INKLUSIVE PERSONALPOLITIK.....	18
3.9	NEUORIENTIERUNG IN DER POLITIKBERATUNG	18
3.10	FAZIT.....	19
4	INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN DER „AGRARWENDE“.....	20
4.1	AKTIONSBEREICHE DER AGRARPOLITIK	20
4.2	ALLGEMEINER RAHMEN: MEHREBENENSYSTEM VON BUND, LÄNDERN UND EU.....	21
4.3	MARKT- UND PREISPOLITIK.....	23
4.4	AGRARSTRUKTURPOLITIK.....	27
4.5	AGRARUMWELTPOLITIK	28
4.6	AGRARSOZIALPOLITIK	29
4.7	FÖRDERUNG VON FORSCHUNG, AUSBILDUNG UND BERATUNG.....	29
4.8	AGRARHANDELSORDNUNG (WTO)	29
4.9	DIE GEMEINDEN	30
4.10	EXEKUTIVE UND AGRARISCHE SELBSTVERWALTUNG.....	31
4.11	TARIFPOLITISCHE ARENA.....	31
4.12	DER DEUTSCHE BAUERNVERBAND	32
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN	33
6	LITERATUR.....	36
7	AGCHANGE. KONFLIKTE DER „AGRARWENDE“ – PROJEKT UND TEAM	38

Nach dem Wechsel im Amt des Bundeslandwirtschaftsministers auf dem Höhepunkt der deutschen BSE-Krise signalisierte der Begriff der „Agrarwende“ eine grundlegende Neuorientierung der Agrarpolitik. In dem hier vorgelegten Arbeitspapier wird zunächst der Genese des Begriffs nachgegangen und sein Bedeutungshorizont skizziert. Anschließend wird gezeigt, dass die Notwendigkeit einer „Agrarwende“ mit einer radikalen, modernisierungstheoretischen Diagnose der BSE-Krise begründet wird, aus der aber eher inkrementalistische programmatische Schlussfolgerungen gezogen werden. Eine Bestandsaufnahme der von der Bundesregierung unternommenen politischen Maßnahmen bis zur Bundestagswahl 2002 zeigt, dass an einer Vielzahl von kleinen Stellschrauben gedreht wird, die angesichts der umfassenden Verrechtlichung und des hohen Grads wirtschaftspolitischer Intervention im Agrarsektor von den Reformpolitikern bereits weitgehend vorgefunden wurden. Eine umfassende Bestandsaufnahme des institutionellen Rahmens mit Hilfe des von Fritz Scharpf entwickelten Konzepts der Interaktionsformen zeigt, dass der angestrebte Politik-Wechsel in der Agrarpolitik in einer Vielzahl miteinander verflochtener Verhandlungsarenen durchgesetzt und abgesichert werden muss. Dies erzwingt geradezu inkrementalistische Politikmuster. Abschließend wird diskutiert, warum unter solchen Umständen Krisen und langfristige Veränderungen der Problemwahrnehmungen eher als der Wechsel politischer Mehrheiten als Ursache für einen Politik-Wechsel in Frage kommen. Daraus werden Forschungsfragen für eine notwendige dynamische Analyse des Politikfelds unter Einbeziehung der Wahrnehmungen der Akteure abgeleitet. Im Kontext der sozial-ökologischen Forschung zum Handlungsfeld Landwirtschaft und Ernährung sollen mit dem hier vorgelegten Arbeitspapier der Gegenstand einer prozessbegleitenden institutionen- und diskursanalytischen Erforschung der „Agrarwende“ und deren politisch-institutionelle Rahmenbedingungen beschrieben werden.

1 Zur Entstehung des Begriffs der „Agrarwende“

Der Begriff der „Agrarwende“ wurde durch die erste Regierungserklärung der neuen Bundesministerin für Verbraucherschutz und Landwirtschaft, Renate Künast, am 8. Februar 2001 in der politischen Debatte verankert.¹ Vor dieser Rede war der Begriff in der politischen Diskussion kaum präsent.² Eine Suchwortabfrage der CD-ROM-Ausgabe der *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* verzeichnet für den Zeitraum vom 1.1.2000 bis zum 8.2.2001 lediglich zwei Verwendungen des Begriffs, die erste davon am 10. Januar 2001 in einer Reaktion auf die Ernennung der neuen Ministerin: „Die Umweltverbände BUND und NABU teilten mit, die Regierung habe nun die personellen Voraussetzungen für eine Agrarwende geschaffen.“³ Im weiteren Verlauf des Jahres findet sich der Begriff der „Agrarwende“ dann

¹ Regierungserklärung zur neuen Verbraucherschutz- und Landwirtschaftspolitik. Rede der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Frau Renate Künast, am Donnerstag, 8. Februar 2001, www.verbraucherministerium.de; Abrufdatum 13. Juli 2001.

² Allerdings gibt es Vorläufer, insbesondere das Buch „Landbau-Wende“ von Arnim BECHMANN (1987) vom Zukunftsinstitut Barsinghausen, das sich auf die Arbeit der Enquete-Kommission „Einschätzung und Bewertung von Technikfolgen; Gestaltung von Rahmenbedingungen der technischen Entwicklung“ des 10. Deutschen Bundestages bezieht (1983-1987; siehe ENQUETE-KOMMISSION 1987).

³ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 9 vom 11. Januar 2001, S. 2. Bei der zweiten Fundstelle handelt es sich um die Wiedergabe eines Kommentars der *Neuen Zürcher Zeitung*: „Eine so tief greifende Krise wie jene der BSE verlangt von einem Regierungschef mehr als verbale Häppchen wie ‚Weg mit den Tierfabriken‘ oder eine hastig

allein in der *FAZ* 176-mal.⁴ In einer im September 2001 von Emnid im Auftrag des FSP BIOGUM durchgeführten Repräsentativbefragung geben 54 % der Befragten an, den Begriff zu kennen, und unterlegen dies auf Nachfrage mit zumeist zutreffenden Assoziationen (KUHNER et al. 2002). Der Begriff stellt die ebenso einprägsame wie umstrittene Kurzformel für eine „neue Verbraucherschutz- und Landwirtschaftspolitik“ dar – so die offizielle Überschrift der Regierungserklärung.

Die Konturen einer solchen neuen Agrarpolitik haben sich während der ersten Wochen der bundesdeutschen BSE-Krise schrittweise heraus gebildet, deren heiße Phase am 24. November 2000 mit der ersten Entdeckung einer BSE-Erkrankung bei einem in Deutschland geborenen Rind begann.⁵ Bundeskanzler Gerhard Schröder rief bereits am 30. November 2000 im Deutschen Bundestag dazu auf, die Krise zu nutzen, „um eine Perspektive für eine andere, verbraucherfreundliche Landwirtschaft zu entwickeln, also weg von den Agrarfabriken zu kommen“.⁶ Allerdings wurde die Überzeugung Schröders nicht von seinem damaligen Landwirtschaftsminister Karl-Heinz Funke geteilt. Funke warnte noch in der gleichen Bundestagsdebatte, niemand dürfe so tun, als ginge die zunehmende Liberalisierung und Globalisierung an der Landwirtschaft vorbei: „Wir brauchen Spezialisierung und Rationalisierung, um damit fertig zu werden.“ Er sage dies an die Adresse all derer, die „gewissen idyllischen Zügen“ anhängen.⁷ In der gleichen Debatte forderte die agrarpolitische Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen, Ulrike Höfken, eine radikale Änderung der „industriellen Produktionsweisen“ in der Landwirtschaft.⁸

Funke selbst legte am 5. Januar 2001 im Vorfeld einer Sitzung des Agrarausschusses des Deutschen Bundestages ein Acht-Punkte-Programm für eine verbraucher- und umweltorientierte Agrar- und Ernährungspolitik vor. Dessen Schwerpunkte lagen im Bereich der Futtermittelgesetzgebung und bei der Einführung eines durchgehenden Herkunftsnachweissystems für Lebensmittel, das alle Stufen der Lebensmittelkette umfasst, und für das Mittel des Absatzfonds eingesetzt werden sollen. Außerdem kündigte Funke an, die Gemeinschaftsaufgabe Küstenschutz und Agrarstruktur zu einer Gemeinschaftsaufgabe „Nachhaltige ländliche Entwicklung“ weiterzuentwickeln. Den Ökolandbau wollte Funke durch Einführung eines staatlichen Kennzeichens und durch eine Förderung des Anbaus und der Vermarktung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe fördern. Funke nahm in diesem Zusammenhang die Rhetorik einer „Neuaustrichtung der Agrarpolitik“ auf.⁹

Konkreter und zum Teil über Funkes Positionen hinaus gehend ist ein Arbeitspapier der beamteten Staatssekretäre Rainer Baake (BMU) und Martin Wille (BML), das am 3. Januar 2001 vom Umweltministerium an die Öffentlichkeit lanciert wurde und den Stellenwert einer Beschlussvorlage für eine Sitzung der Agrar- und Umweltminister des Bundes und der Länder

ausgerufene ‚Agrarwende‘. . .“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 12 vom 15. Januar 2001, S. 2. Eine Abfrage des Jahrgangs 2000 findet keine Verwendung des Begriffs in der *FAZ*.

⁴ Anzahl der Treffer bei Eingabe des Suchbegriffs in die CD-ROM-Ausgabe des Jahrgangs 2001.

⁵ Vgl. zum Beispiel *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 275 vom 25.11.2000, S. 1.

⁶ *Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/137, S. 13446*

⁷ *Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 14/137, S.13442*

⁸ *Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/137, S. 13445*

⁹ Vgl. *Agra-Europe* Nr. 2/01 vom 8. Januar 2001, Länderberichte, S. 24; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 5 vom 6. Januar 2001, S. 1-2 u. S. 14.

hat.¹⁰ Die Staatssekretäre fordern: „Die bisherige Landwirtschaftspolitik muss grundlegend überprüft und angepasst werden.“¹¹ Kernpunkte sind eine Kopplung der Agrarsubventionen an Umweltauflagen und die Einführung eines Umweltcontrollings. Den ökologischen Landbau wollen die Staatssekretäre mit 500 Millionen DM pro Jahr fördern. Außerdem wird hier zum ersten Mal von Mitgliedern des Kabinetts schriftlich und öffentlich ein Potenzial des ökologischen Landbaus von 20 % für möglich gehalten.

Auch in einem im Januar 2001 lancierten Non-Paper aus dem Kanzleramt¹² wird die „Perspektive einer ‚anderen‘ Agrarpolitik“ (S. 1) entworfen und eine „Neuaustrichtung der Landwirtschaft“ (S. 4) strategisch angegangen. Als Problemrahmen werden hier die Abwanderung der Wertschöpfung aus der Landwirtschaft in die vor- und nachgelagerten Bereiche, die Bürokratisierung, die EU-Erweiterung, die WTO-Anforderungen, Umwelt- und Naturschutzprobleme, sinkende Zahlungsbereitschaft der Steuerzahler für die Landwirtschaft, ein dysfunktionales volkswirtschaftliche Rechensystem in der Agrarwirtschaft, veränderte Ernährungsgewohnheiten, eine ungerechte Verteilung der Mittel sowie kriminelle Energie im Agrarsektor genannt (S. 3). In all diesen Papieren und Stellungnahmen wird das Wort „Agrarwende“ jedoch nicht benutzt. In die regierungsamtliche Rhetorik wird der Begriff von Renate Künast in ihrer ersten Regierungserklärung vom 8. Februar 2001 eingeführt: „Ich setze auf die Agrarwende. Unser Maßstab ist dabei: Klasse statt Masse.“¹³ Der Begriff „Agrarwende“ steht dabei für eine ihrem Anspruch nach radikale Neuaustrichtung der Agrarpolitik, für einen Wandel hin zu einer anderen Prioritätensetzung.

Die Rede ist als „Regierungserklärung zur neuen Verbraucherschutz- und Landwirtschaftspolitik“ überschrieben. Sie beginnt mit einer rhetorischen Unterscheidung zwischen alter und neuer Agrarpolitik: „Der BSE-Skandal markiert das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs“ (S. 1). Dann folgt eine Passage, in der die Zusammenlegung von Verbraucherschutz und Agrarpolitik als neue Form der Agrarpolitik eingeführt wird. Begründet wird die Zusammenlegung von Agrarpolitik und Verbraucherschutz mit dem „Verlust des Vertrauens in unsere Nahrungsmittel“ (S.1). Die Zusammenführung der Bereiche der Agrar- und der Verbraucherschutzpolitik wird also vorgenommen, indem die Sicht von Konsumenten eingenommen wird, denen einerseits die Transparenz fehlt, die sich andererseits nicht ohne eigene Kontrollmöglichkeit auf die Qualität und Unbedenklichkeit von Produkten verlassen mögen. Die neue politisch-institutionelle Rahmung der Agrarpolitik wird dann mit einer progressivistischen Rhetorik (vgl. HIRSCHMAN 1992) verbunden, und es wird eine langfristige Interessenharmonie von Verbraucherschutz und Landwirtschaft postuliert, wie das folgende Zitat zeigt: „Wir werden die Verbraucher schützen und nicht den Verbrauch! Damit machen wir keine Politik gegen die Bauern, im Gegenteil: Hier liegt ihre Zukunft!“ (S.1). Die Zukunfts- und Vorsichtsorientierung der angestrebten Politik wird im darauf folgenden Absatz gebündelt:

¹⁰ Vgl. *Agra-Europe* Nr. 2/01, Länderberichte, S. 24; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 4 vom 5. Januar 2001, S. 13.

¹¹ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, a.a.O.

¹² Vorschläge für eine verbraucherorientierte Neuaustrichtung der Agrarpolitik, für eine andere Landwirtschaft. Das Konzept des Bundeskanzleramts, Stand 23.1.2001. Fundstelle: www.soel.de, Abrufdatum 18.4.2001, hier: Seite 1. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 47 vom 24.2.2001, Seite 3. In einem Experteninterview haben die Autoren den Hinweis erhalten, dass das Papier um die Jahreswende 2000/2001 verfasst und in der zweiten Januarwoche abgestimmt wurde.

¹³ Regierungserklärung zur neuen Verbraucherschutz- und Landwirtschaftspolitik, a.a.O., S. 3. Auf diesen Text beziehen sich auch die folgenden Seitenzahlen in Klammern.

„Fortan gilt das Prinzip des vorsorgenden Verbraucherschutzes“ (S.2).¹⁴ Es folgen eine Passage, in der Künast eine Reihe von Politikfeldern aufzählt, in denen sie zusammen mit den jeweiligen Fachministern Aspekte des Verbraucherschutzes zur Geltung bringen will, sowie einige dramatische Bemerkungen zur BSE-Krise¹⁵, die Künast unter dem Thema „Ernährung“ subsumiert (S. 3). Erst dann wird der Begriff der „Agrarwende“ eingeführt (S.3), wobei die letzten sieben Seiten des 10-seitigen Redemanuskripts die Grundlinien der „neuen Agrarpolitik“ skizzieren.

Mit der „Wende“-Metapher, die Renate Künast in diesem Zusammenhang gebraucht und die ihren Ursprung im Umweltdiskurs der 70er Jahre haben dürfte (Erhard Eppler 1975: „Wende oder Ende“, vgl. HUBER 2001: 280f.), verweist sie auf die Perspektive einer weit reichenden Transformation des landwirtschaftlichen Produktionssystems. Laut Duden bezeichnet „Wende“ eine einschneidende Veränderung, laut Brockhaus in der Politik eine einschneidende Veränderung oder einen gesellschaftlichen Umbruch.¹⁶ In Deutschland werden mit dem Begriff zudem die Ereignisse nach der Öffnung der innerdeutschen Grenze 1989 assoziiert – insbesondere für Berlin, wo der Wahlkreis von Renate Künast liegt, ein einschneidendes Datum. Indem Künast in ihren ersten Reden als Ministerin nach eigenem Anspruch „grundlegende Fragen“ (S. 2) stellt, entwirft sie die Perspektive einer radikalen Veränderung des landwirtschaftlichen Sektors. Die Problematisierung der „Industrialisierung der Produktionsprozesse bei der Lebensmittelherstellung“ signalisiert eine Abgrenzung von einem Entwicklungspfad, der durch eine hohe Rate technologischer Innovation und laufende Integration der Produktionsprozesse entlang der gesamten Produktionskette gekennzeichnet ist. Im Begriff der „Wende“ wird diese „Neuausrichtung“ gebündelt und zugleich signalisiert, dass der ‚alte‘ Entwicklungspfad die Ursache für die krisenhafte Situation darstelle.

2 Begründung der „Agrarwende“ und programmatische Aussagen

In ihrer ersten Rede als Ministerin vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Bundestagsdebatte zur BSE-Krise am 18. Januar 2001 konstatiert Renate Künast: „Mein Auftrag ist, dem gesundheitlichen Verbraucherschutz zum Durchbruch zu verhelfen. Das hat Vorrang. Aber ich werde dabei nicht die Landwirte in ihrer wirklich schwierigen Situation vergessen.“¹⁷ Diese Aussage wird in der Regierungserklärung vom 8. Februar 2001 zum Primat des Prinzips eines vorsorgenden Verbraucherschutzes verdichtet (siehe oben).

Bereits in der Bundestagsrede vom 18. Januar 2001 wählt Künast einen Argumentationsrahmen, der radikale Veränderungen bei Verbrauchern, Produzenten und Staat anmahnt: „Wir werden auf sehr grundlegende Fragen Antworten finden müssen: zu unseren Ernährungsgewohnheiten und dem Hang, möglichst wenig Geld für Lebensmittel auszugeben. Zur Industrialisierung der Produktionsprozesse bei der Lebensmittelherstellung.

¹⁴ In der über die Website des BMVEL verbreiteten Schriftfassung der Rede ist die Formel „vorsorgender Verbraucherschutz“ unterstrichen.

¹⁵ „Der Schauer, den wir in diesen Tagen angesichts der BSE-Krise empfinden, ist ein Schauer über uns selbst“ (S. 3).

¹⁶ <http://www.xipolis.net/30e98238c133fe4cc523f3d38fac7605/suche/trefferliste.php?category=Lexika>. Abrufdatum: 10.10.2003

¹⁷ Rede der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Frau Renate Künast, vom 18. Januar 2001. Fundstelle: www.verbraucherministerium.de, Abrufdatum 13. Juli 2002, hier: S. 4.

Zur Organisation und Effizienz der Verwaltungsstrukturen in Bund und Ländern und schließlich auch zur Rolle der Agrarpolitik, die ja seit Jahrzehnten in der Kritik steht.“¹⁸

Am gleichen Tag übernimmt die neue Ministerin in ihrer Rede zur Eröffnung der Grünen Woche das 20 %-Ziel für den ökologischen Landbau: „Es gibt in Deutschland einen sich dynamisch entwickelnden Markt für Ökoprodukte. Er könnte nach meiner Einschätzung in 10 Jahren einen Anteil von bis zu 20 % erobern. Dazu werden wir die erforderlichen Weichenstellungen vornehmen.“¹⁹

Die Notwendigkeit einer „Agrarwende“ wird von Renate Künast in ihrer Regierungserklärung²⁰ mit der lange Zeit vorherrschenden Ausrichtung der Agrarpolitik und der Landwirtschaft nach dem Prinzip der Produktionssteigerung begründet, die als Ursache für die Probleme in der Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit gesehen wird: „Wie nie zuvor blicken jetzt endlich alle auf die Missstände und Begleiterscheinungen einer auf Massenproduktion ausgerichteten Agrarpolitik“ (S.3). Die Abkehr von einem vorwiegend auf die Mengenproduktion ausgerichteten agrarpolitischen Ansatz wird in der Formel „Klasse statt Masse“ gebündelt.

Zugleich wird mit dem Konzept des „Magischen Sechseck“ ein Signal der Kooperation an den Sektor ausgesandt. „Sechs Akteure entscheiden über den Erfolg der neuen Landwirtschaftspolitik: die Verbraucherinnen und Verbraucher, die Landwirte, aber auch die Futtermittelindustrie, die Lebensmittelindustrie, der Einzelhandel und ... die Politik“ (S. 4). Auffallend ist dabei das Fehlen der Umwelt-, Tierschutz und Verbraucherschutzverbände. Das Konzept des „Magischen Sechseck“ repräsentiert die Akteure der Wertschöpfungskette im engeren Sinne, nicht aber die gesellschaftlichen Anspruchsgruppen (*stakeholder*). Diese erkämpften sich erst in den folgenden Monaten Zugang zu den Runden Tischen.²¹

Den verschiedenen Akteuren werden dabei unterschiedliche Rollen zugeordnet. Zunächst werden die Verbraucher angesprochen: „Die Verbraucher entscheiden an entscheidender Stelle [sic!] über die Qualität ihrer Nahrungsmittel: Sie müssen bereit sein, ihr Konsumverhalten zu verändern“ (S. 4). Dabei wird im Zusammenhang mit den Verbrauchern zum ersten Mal in der Regierungserklärung auf den ökologischen Landbau verwiesen, „den wir in zehn Jahren auf 20% Marktanteil bringen wollen“, und dessen Produkte mit einem „Qualitätslabel“ ausgezeichnet werden sollen (S. 4). Durch dieses und ein weiteres Label, das – ganz im Sinne des oben erwähnten Konzeptpapiers aus dem Kanzleramt – „für Mindeststandards, artgerechtere Tierhaltung, Medikamente nur bei Krankheit und Vorrang für Produkte aus der Region“ stehen soll (S. 4), soll die Wahlfreiheit der Verbraucher gestärkt werden: „Jetzt haben sie die Wahl!“ (S. 4). Die Verbraucher werden hier also für die Ausdehnung des ökologischen Landbaus durch ihr Kaufverhalten in die Verantwortung genommen, die Ausweitung des ökologischen Landbaus erscheint vorrangig als ein Problem

¹⁸ Rede der Ministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Frau Renate Künast, aus Anlass der Bundestagsdebatte BSE, Donnerstag, 18. Januar 2001, www.verbraucherministerium.de; Abrufdatum 13. Juli 2001; hier: S. 2.

¹⁹ Rede der Ministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Frau Renate Künast, aus Anlass der Eröffnung der Grünen Woche 2001, Donnerstag, 18. Januar 2001, www.verbraucherministerium.de; Abrufdatum 13. Juli 2001; hier: S. 4.

²⁰ Regierungserklärung vom 8. Februar 2001, a.a.O.. Die Seitenzahlen in Klammern beziehen sich im folgenden auf diesen Text.

²¹ Auskünfte von Vertretern von Umweltverbänden in Intensivinterviews, die zwischen Januar und April 2003 geführt wurden.

der Akzeptanz durch die Verbraucher. Allerdings schwingt auch die Annahme mit, dass die Nachfrage nach ökologischen und Qualitätsprodukten durch mangelnde Produkttransparenz behindert wird.

Um diesem Problem zu begegnen, wird der Einzelhandel ebenfalls in die Pflicht genommen: „Ökologische Produkte müssen raus aus der Nische“ (S. 4). Damit ist die Aufforderung an die Supermärkte und Lebensmittelketten verbunden, ihr Sortiment weniger am Preis und mehr an Qualität auszurichten. Dahinter dürfte die Überlegung stehen, dass eine flächendeckende Präsenz von Ökolandbauprodukten im Lebensmitteleinzelhandel zu einer Verminderung der Stückkosten und damit zu geringeren Verbraucherpreisen für diese Produkte führt, und dies wiederum weiter erhöhte Verkaufszahlen und somit eine Ausweitung des Ökolandbaus insgesamt nach sich zieht. Die Lock-In-Situation des Ökolandbaus, dass die geringe Größe des Teilssektors zu Ineffizienzen in Produktion und Vertrieb und damit zu erhöhten Stückkosten führt, wird hier in die Vision einer positiven Rückkopplung durch Ausweitung des Bio-Sektors überführt.

Der Lebensmittel- und der Futtermittelindustrie wird die Aufgabe zugewiesen, ebenfalls weniger auf die Preise und mehr auf die Qualität ihrer Produkte zu achten. Daneben werden die Wiedereinführung der 1977 abgeschafften offenen Deklaration und einer Positivliste für Futtermittel sowie Strafverschärfungen für Futtermittelverunreinigungen angekündigt (S. 5).

Von den „Bauern“ wird die „Bereitschaft zum Umdenken“ und „Ideenreichtum“ gefordert (S. 5). Um dies zu erleichtern, will Künast „den Bauern in diesem Land, die seit Jahren unter dem Strukturwandel leiden, eine klare Perspektive hin zu ökologischerer und regionaler Produktion geben“ (S. 5). Beide Themen, ökologische Landbewirtschaftung und regionale Wirtschaftskreisläufe, werden in dieser Passage eng geführt: „Es muss ein Bündnis der Bauern mit der Natur geben. Wir brauchen mehr direkte und regionale Vermarktung. So bleibt die Wertschöpfung in der Region“ (S. 5). Später in der Rede wird die Stärkung regionaler Strukturen mit der Erwartung verbunden, Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu sichern (S. 8).

Die Passage über die Rolle der Politik leitet Künast mit einem Hinweis auf den zwei Tage zuvor einberufenen Runden Tisch zur Erarbeitung von Qualitätsstandards für Fleisch sowie mit Erläuterungen der Maßnahmen zur BSE-Bekämpfung ein (S. 6). Damit wird ein Politikmuster skizziert, in dem der Staat einerseits kooperativ auftritt und die Erarbeitung gemeinsamer Lösungsansätze moderiert, andererseits bei Bedrohung wichtiger Rechtsgüter wie der Gesundheit der Verbraucher entschieden durchgreift.

Ihre Aussagen zur „Finanzierung der Agrarwende“ (S. 7) beginnt Künast mit Bezug auf Überlegungen des EU-Agrarkommissars Franz Fischler und plädiert dafür, dass die öffentlichen Mittel der Agrarpolitik „vorrangig für eine ökologischere Landbewirtschaftung, artgerechtere Tierhaltung und die Sicherung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum eingesetzt werden“ (S. 7). An dieser Stelle stößt Künast auf das Problem der engen institutionellen Einbindung der deutschen Agrarpolitik, die sie auf die Formel bringt: „Agrarpolitik ist Europapolitik“ (S. 7). Als strategischer Ansatzpunkt zu einer Ausweitung der Handlungsspielräume wird der fünf Monate nach dem Zeitpunkt der Regierungserklärung anstehende Midterm Review der Europäischen Kommission zur Agenda 2000 (der bis Ende 2006 laufenden Förderperiode) genannt. Künast erwartet offenbar nicht, dass alle Mitgliedsstaaten gleich laufende Reformen unternehmen. Vielmehr schlägt sie vor, „dass die nationalen Spielräume zur Veränderung der Agrarsubventionen ausgeweitet werden“ (S. 7),

ohne jedoch eine Zielgröße oder konkrete Aktionsbereiche zu nennen. Zudem sollen die Agrarsubventionen dahin gehend reformiert werden, dass sie nicht mehr die Produktionsmenge, sondern extensive Bewirtschaftungsformen fördern. Konkret erwähnt Künast das Ziel, die „Tierhaltung wieder an den Boden zu koppeln“ (S. 9). Mit dem Stichwort der nationalen Spielräume wird das Thema institutioneller Reformen aufgeworfen.²²

Insgesamt basiert die Regierungserklärung von Renate Künast auf der Annahme, dass die BSE-Krise als ein Symptom für die Probleme einer auf Intensivproduktion ausgerichteten landwirtschaftlichen Produktionsweise zu verstehen sei. Für deren Entwicklung wird die bisherige Agrarpolitik mit verantwortlich gemacht und Vorrang für die Förderung von Umweltverträglichkeit, Tiergerechtheit und Sicherung von Arbeitsplätzen angekündigt, jedoch sofort auf die europäische und europapolitische Einbindung hingewiesen. Die Formel, dass Agrarpolitik Europapolitik sei, kann dabei als Hinweis auf die agrarpolitischen Kompetenzen der EU verstanden werden. Möglicherweise sollte mit dem Hinweis auf die Europapolitik aber auch angesprochen werden, dass bei der weiteren Ausgestaltung der GAP nicht nur agrarpolitische, sondern weiter gehende, außen-, außenwirtschafts- und friedenspolitische Aspekte der Europapolitik zu beachten sind, die im Rahmen umfassender Kompromisse zu Abstrichen an agrarpolitischen und agrarumweltpolitischen Zielen bewegen können. Das Konzept des „Magischen Sechseck“ ist darüber hinaus ein Hinweis darauf, dass nicht erwartet wird, dass der historisch eingeschlagene Entwicklungspfad von der Politik allein korrigiert werden könnte.

Der Regierungserklärung liegt also eine relativ radikale, modernisierungskritische Diagnose zugrunde. Dem stehen Handlungsansätze gegenüber, die eher inkrementalistisch – als Politik der kleinen Schritte – anmuten (in ihrer Wirkung für die Betroffenen aber durchaus weit reichende Konsequenzen haben können). Konkrete Ankündigungen und das Handlungsmuster eines starken Staats finden sich im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit (und später dann im Tierschutz). Die Förderung des Ökologischen Landbaus wird in Verbindung mit dem 20%-Ziel – der einzigen konkreten Zielmarke in der Rede – zum Symbolthema.²³ Die Aussagen zu den Bereichen Verbraucher, Handel und Landwirtschaft sind jedoch wenig konkret und appellativ. Dies ist auch konsistent. Denn wenn die modernisierungskritische Diagnose richtig ist, dann wäre nicht zu erwarten, dass ein staatliches Sofortprogramm Abhilfe schaffen könnte.

²² Welche Richtung gemeint gewesen sein könnte, wurde dann später im Verlauf der Ausgestaltung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik deutlich, die auf dem Luxemburger Gipfel im Juni 2003 beschlossen wurden (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003). Dort werden den Mitgliedsstaaten Spielräume insbesondere bei der Ausgestaltung der von der Produktion entkoppelten Direktzahlungen und der Modulation – der Kürzung von Direktzahlungen zugunsten der Mittel für die ländliche Entwicklung und die Agrarumweltprogramme – eingeräumt.

²³ Eine repräsentative Emnid-Umfrage im Auftrag des FSP BIOGUM der Universität Hamburg ergab, dass im September 2001 der Begriff „Agrarwende“ ganz überwiegend mit „ökologischem Landbau“ assoziiert wird (KUHNERT et al. 2002).

3 Die „Agrarwende“-Politik bis zur Bundestagswahl 2002

Betrachtet man jenseits der Programmatik die Maßnahmen und politischen Initiativen des BMVEL nach Ministerwechsel und Umbenennung, so lassen sich in den gut eineinhalb Jahren bis zur Bundestagswahl im September 2002 neun Hauptstränge unterscheiden:

1. Maßnahmen im unmittelbaren Zusammenhang mit der BSE-Bekämpfung,
2. Maßnahmen im Bereich Futtermittel und Fleischhygiene,
3. Maßnahmen im Bereich Tierhaltung,
4. Maßnahmen zur Förderung des ökologischen Landbaus,
5. Maßnahmen für eine erhöhte Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft insgesamt,
6. Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums,
7. Maßnahmen zur Förderung nachwachsender Rohstoffe und zur Förderung von Einkommensalternativen in der Landwirtschaft,
8. organisatorische und institutionelle Maßnahmen, inklusive der damit verbundenen Personalpolitik, sowie
9. Neuorientierungen in der Politikberatung.

Diese werden im Folgenden nacheinander dargestellt. Das Kapitel endet mit einem kurzen Fazit.

3.1 Maßnahmen im unmittelbaren Zusammenhang mit der BSE-Bekämpfung

Mit dem Verbot der Tiermehlverfütterung und der Verordnung zur fleischhygienerechtlichen Untersuchung von geschlachteten Rindern auf BSE (BSE-Test-Verordnung) vom 1. Dezember 2000²⁴ wurden die ersten Maßnahmen aus diesem Bereich noch von Künasts Vorgänger Funke politisch verantwortet. Das Gesetz zum Verbot des Verfütterns, des innergemeinschaftlichen Verbringens und der Ausfuhr bestimmter Futtermittel wurde am 1. Dezember 2000, also eine Woche nach Bekanntwerden des ersten BSE-Falls, verabschiedet – das schnellste Gesetzgebungsverfahren in der Geschichte der Bundesrepublik.²⁵ Die erste auf dieser neuen gesetzlichen Grundlage erlassene Verfütterungsverbotsverordnung wird am 27. Dezember 2000 verkündet.²⁶ Die BSE-Test-Verordnung wird bereits am 25. Januar erneut geändert und das Testalter von 30 auf 24 Monate gesenkt.²⁷

Das Gesetz zur Änderung futtermittelrechtlicher, tierkörperbeseitigungsrechtlicher und tierseuchenrechtlicher Vorschriften im Zusammenhang mit der BSE-Bekämpfung (BSE-Maßnahmengesetz) vom 19. Februar 2001²⁸ enthält in Artikel 2 in Ergänzung des erst kurz zuvor erlassenen Verfütterungsverbotsgesetzes eine umfassende Verordnungsermächtigung des BMVEL, die unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrates steht. Artikel 2 regelt die Überwachung des Gesetzes durch die Landesbehörden und sieht für Verstöße Geldbußen

²⁴ Verkündet am 05.12.2000 im BGBl I. S. 1659, in Kraft getreten am 06.12.2000.

²⁵ BGBl. I S. 1635; neue Kurzform laut Novellierung vom 19.2.2001: Verfütterungsverbotsgesetz – VerfVerbG.

²⁶ BAnz. S. 24069.

²⁷ Verkündet am 30. Januar 2001 (BGBl I S. 164).

²⁸ Veröffentlicht im BgBl Teil I, Nr. 8 vom 21.2.2001, in Kraft getreten am 22.2.2001; Zweite Futtermittel-Verwertungsverbotsverordnung, Ausfertigungsdatum: 16. Juli 2001, BGBl I 2001, 1656.

und Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren vor. Die Artikel 3 und 4 des BSE-Maßnahmengesetzes enthalten eine Reihe von Verschärfungen und Aktualisierungen des Tierkörperbeseitigungsgesetzes²⁹ und des Tierseuchengesetzes³⁰.

3.2 Maßnahmen im Bereich Futtermittel und Fleischhygiene

Die Futtermittelindustrie wurde im Rahmen der BSE-Diskussion immer wieder als möglicher Verursacher genannt. Dennoch werden die Aktivitäten im Bereich der Futtermittelregulierung nicht unmittelbar dem Bereich der BSE-Bekämpfung zugerechnet.³¹

Am 17. Januar 2001 beschließt die Agrarministerkonferenz, das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft mit der Erarbeitung eines „Nationalen Kontrollprogramms Futtermittelsicherheit“ zu beauftragen, mit dem nicht zuletzt europäischen Anforderungen Genüge getan werden soll. Die entsprechenden Programme für 2001 und 2002 werden von der Agrarministerkonferenz am 23.3.2001 bzw. 7.3.2002 verabschiedet.³²

Ab März 2001 ist die Futtermittelverordnung Gegenstand laufender Verordnungstätigkeit.³³ Die zweite Futtermittel-Verwertungsverbotsverordnung vom 16. Juli 2001 verbietet die Verwendung von verendeten Tieren und von Tieren, die nicht zum Zwecke der Gewinnung von Lebensmitteln getötet wurden, für die Herstellung von Futtermitteln für Tiere, die zur Gewinnung von Lebensmitteln bestimmt sind.³⁴

Dass auf einen umfassenden Ansatz gezielt wird, ist der Tatsache zu entnehmen, dass die Website des BMVEL ein auf den 12.6.2001 datiertes Zehn-Punkte-Programm „zur Futtermittelsicherheit als Beitrag zur Lebensmittelsicherheit“³⁵ aufweist.

²⁹ Vom 2. September 1975, BGBl I S. 2313, 2610.

³⁰ Bekanntmachung vom 20. Dezember 1995, BGBl I S. 2038, geändert durch Art. 2 § 24 des Gesetzes vom 22. Dezember 1997, BGBl. I S. 3224.

³¹ Die Website des BMVEL führt im Oktober 2003 das Thema Futtermittel unter der Rubrik „Landwirtschaft“, das Thema BSE unter der Rubrik „Tiergesundheit“.

³² Das Nationale Kontrollprogramm Futtermittelsicherheit 2003 findet sich im Internet unter <http://www.verbraucherministerium.de/> in der Rubrik Landwirtschaft/Futtermittel, Abrufdatum 20.10.2003.

³³ Seit der „Agrarwende“ konnten wir bis zum Oktober 2003 zehn amtliche Änderungen verzeichnen:

1. Artikel 1 der Verordnung vom 12.03.2001 (BGBl. I S. 431), 2. Artikel 1 der Verordnung vom 12.07. 2001 (BGBl. I S. 1632), 3. Artikel 1 und 2 der Verordnung vom 21.01.2002 (BGBl. I S. 437), 4. Berichtigung der Zweiten Verordnung zur Änderung futtermittelrechtlicher Verordnungen sowie der Bekanntmachung der Neufassung der Futtermittelverordnung vom 03. April 2002 (BGBl. I S. 1514), 5. Zwanzigste Verordnung zur Änderung der Futtermittelverordnung vom 21. Mai 2002 (BGBl. I S. 1675), 6. Artikel 6, § 2 des Gesetzes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 06. August 2002 (BGBl. I S. 3082), 7. Einundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Futtermittelverordnung vom 25. September 2002 (BGBl. I S. 3956), 8. Artikel 1 und 2 der Fünften Verordnung zur Änderung futtermittelrechtlicher Verordnungen vom 21. März 2003 (BGBl. I S. 408), 9. Zweiundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Futtermittelverordnung vom 11. April 2003 (BGBl. I S. 534), 10. Dreiundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Futtermittelverordnung vom 5. September 2003 (BGBl. I S. 1902).

³⁴ Verkündet im Bundesgesetzblatt, Teil 1, Nr. 36, Seite 1656 vom 23. Juli 2001, in Kraft getreten am 24. Juli 2001.

³⁵ <http://www.verbraucherministerium.de/>, Abrufdatum 20.10.2003. Die zehn Punkte umfassen: 1. Verbot der Verfütterung bestimmter tierischer Proteine und Fette, 2. Obligatorische offene Deklaration von Mischfuttermitteln, 3. Positivliste zugelassener Futtermittelausgangserzeugnisse, 4. Verbot von Antibiotika zur Leistungsförderung, 5. Gentechnisch veränderte Futtermittel, 6. Anforderungen an Futtermittelhersteller und -transporteure, 7. Dokumentationspflichten für Futtermittelhersteller, 8. Verbesserung der Futtermittelüberwachung, 9. Verschärfung von Straf- und Bußgeldvorschriften, 10. Aktionsplan für besondere Ereignisse.

Auch das Fleischhygienegesetz wurde mehrfach novelliert.³⁶ Die Novelle vom März 2002 verlagert u.a. Kompetenzen vom Gesundheits- zum Verbraucherschutzministerium.³⁷ Die Novelle vom 6. August 2002 ist Bestandteil des Gesetzes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit. Dieses enthält außerdem u.a. Änderungen des Futtermittelgesetzes, der Futtermittelverordnung, der BLE-Futtermittel-Kostenverordnung, des Chemikalien- und des Arzneimittelrechts, sowie verschiedener lebensmittelrechtlicher und geflügelfleischhygienerechtlicher Vorschriften.³⁸

Das 11. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes tritt am 1. November 2002 in Kraft.³⁹ Mit neuen Regelungen über die Zulassung, das Inverkehrbringen und die Anwendung von Tierarzneimitteln soll der Einsatz von Tierarzneimitteln „auf das therapeutisch unerlässliche Mindestmaß“ zurückgeführt werden.⁴⁰ Die Maßnahme zielt auf Tiere, die der Lebensmittelgewinnung dienen, und wird mit dem Prinzip des vorsorgenden Verbraucherschutzes begründet.⁴¹

3.3 Maßnahmen im Bereich Tierhaltung

Auch im Bereich der Tierhaltung wird eine umfangreiche gesetzgeberische Aktivität entfaltet:

- Die Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung – TierSchNutztVO) vom 25. Oktober 2001 formuliert Anforderungen an die Ausstattung von Ställen, an die Überwachung, Fütterung und Pflege von Nutztieren und in Abschnitt 2 besondere Anforderungen an die Haltung von Kälbern.⁴²

³⁶ BGBl I 2001 S. 2702; 7.3. 2002 S. 1046; 6.8.2002 S. 3082, vgl. http://www.umwelt-online.de/recht/lebensmt/lebensmb.ges/flhg_ges.htm, Abrufdatum 20.10.2003. Letzte Neufassung durch Bekanntgabe v. 30. 6.2003 I 1242, 1585. Siehe <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/flbg/>, Abrufdatum 20.10.2003.

³⁷ Gesetz zur Änderung des Fleischhygienegesetzes, des Geflügelfleischhygienegesetzes und des Tierseuchengesetzes vom 7.3.2002, verkündet in BGBl I 2002 Nr. 17 vom 13.3.2002.

³⁸ BGBl. I Nr. 57 vom 14.8.2002 S. 3082. Vgl. http://www.umwelt-online.de/recht/lebensmt/lebensmb.ges/flhg_ges.htm, Abrufdatum 20. Oktober 2003.

³⁹ Verkündet am 27. August 2002 im Bundesgesetzblatt, Teil I, Seite 3348.

⁴⁰ Mitteilung des BMVEL vom 5. September 2002; <http://www.verbraucherministerium.de/index-uuid=0000A4D6D4801D8592E101A5C0A8E066&print=yes.html>, Abrufdatum 20. Oktober 2003.

⁴¹ Im Einzelnen enthält das Gesetz folgende Neuerungen:

- „Einschränkung des Dispensierrechts der Tierärzte mit der Folge, dass Tierärzte in der Regel zugelassene Fertigarzneimittel in den Verkehr bringen und eine Herstellung von apothekenpflichtigen Arzneimitteln mit stofflicher Bearbeitung in der tierärztlichen Hausapotheke zukünftig grundsätzlich nicht mehr möglich ist,
- Einschränkungen bei der Herstellung von Fütterungsarzneimitteln, so dass zum Beispiel zukünftig Fütterungsarzneimittel nur noch auf Verschreibung durch den Tierarzt hergestellt werden (Verbot der Hofmischung) und die Anzahl von Arzneimittelvormischungen, die in einem Fütterungsarzneimittel zusammengemischt werden dürfen, beschränkt werden, (mit Übergangsfristen)
- Beschränkung der Menge an Arzneimitteln, die an den Landwirt abgegeben werden dürfen,
- Einführung einer Ermächtigung, pharmazeutische Unternehmer und Großhändler zu verpflichten, über die abgegebenen
- Mengen von bestimmten Stoffen und Arzneimitteln, die diese Stoffe enthalten, Meldung machen zu müssen (Erfassung der Warenströme).“

Mitteilung des BMVEL vom 5. September 2002; <http://www.verbraucherministerium.de/index-uuid=0000A4D6D4801D8592E101A5C0A8E066&print=yes.html>, Abrufdatum 20. Oktober 2003.

⁴² BGBl 2001. Teil I S. 2758.

- Die Erste Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (Neue „Legehennenverordnung“) vom 28. Februar 2002 verbietet ab 2007 die Haltung von Legehennen in Käfigbatterien.⁴³ Die Einführung der Legehennenverordnung wurde von einer bundesweiten Kampagne mit dem Slogan „Freiheit schmeckt“ begleitet.⁴⁴
- Aufnahme des Tierschutzes als Staatszielbestimmung ins Grundgesetz: Nach jahrzehntelangen Diskussionen und einem gescheiterten Anlauf im Jahr 2000 stimmte am 17. Mai 2002 der Deutsche Bundestag und am 21. Juni 2002 der Bundesrat mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit einer Ergänzung des Artikel 20a Grundgesetz zu, nach dem bereits die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sind, und beschloss, die Worte „und die Tiere“ einzufügen. Artikel 20a lautet danach: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ Diese Grundgesetzänderung wurde am 31. Juli 2002 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und ist am Tag darauf in Kraft getreten.

3.4 Maßnahmen zur Förderung des ökologischen Landbaus

Auf der Ebene der inhaltlich-konzeptionellen Orientierung wird der ökologische Landbau als diejenige Produktionsweise heraus gestellt, die sowohl die Qualitäts- als auch die Umweltstandards am besten erreicht, weshalb dem Ökologischen Landbau die Rolle eines Modells für die gesamte Landwirtschaft zugewiesen wird.⁴⁵

Ab Sommer 2001 wurde unter Beteiligung der relevanten Akteure das Bundesprogramm Ökologischer Landbau entwickelt⁴⁶ und am 18. Oktober der Ministerin übergeben. In den ersten Tagen des Jahres 2002 gibt das BMVEL bekannt, dass in den Jahren 2002 und 2003 jeweils ca. 35 Millionen Euro für Maßnahmen im Bereich der Information und Aufklärung, der Forschung und Beratung entlang der gesamten ökologischen Produktionskette bereit gestellt werden soll.⁴⁷ Das Programm soll Hemmnisse für eine Ausweitung des ökologischen Landbaus entlang der Wertschöpfungskette senken und sieht Fördermaßnahmen in den Bereichen Bildung und Ausbildung, Kommunikation, Vermarktung und Forschung vor.

Am 10. Juli 2002 wurde das Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus (Öko-Landbau-Gesetz - ÖLG) verabschiedet und damit die rechtliche Grundlage für eine staatliche Regulation des ökologischen Landbaus gelegt.⁴⁸

⁴³ BGBl 2002, Teil I Nr. 16 vom 12. März 2002, S. 1026.

⁴⁴ Vgl. Rede der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft aus Anlass der Vorstellung der Informationskampagne über die neue Regelung zur Hennenhaltung und zur neuen Eierkennzeichnung am 4.6.2002 im Zollernhof in Berlin, <http://www.verbraucherministerium.de/>, Abrufdatum 20.10.2003.

⁴⁵ „We want to provide consumers with information on organic farming as it can function as a role model for farming in general.“ Künast, Renate 2001: Germany's Ideas about a new European Agricultural Policy, Speech given by Renate Künast, Federal Minister of Consumer Protection, Food and Agriculture, on the Occasion of the International Conference „Where next for European Agriculture“, London, July 17th, 2001.

⁴⁶ Vgl. dazu die Informationsbroschüre des BMVEL: „Bundesprogramm ökologischer Landbau“, unter www.verbraucherministerium.de; sowie das Hintergrundpapier der Projektgruppe (ISERMEYER et al. 2001) unter <http://www.bundesprogramm-oekolandbau.de>.

⁴⁷ Zur Chronologie vgl. <http://www.bundesprogramm-oekolandbau.de>, Rubrik News.

⁴⁸ BGBl Teil I, Nr. 47 vom 15. Juli 2002, S 2558.

Die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) von Bund und Ländern gemeinsam getragene Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe wurde im Juni 2001 zugunsten einer Förderung des ökologischen Landbaus reformiert.⁴⁹ Der GAK-Rahmenplan wurde mit dem Ziel erweitert, Maßnahmen der ländlichen Entwicklung und zur Förderung des ökologischen Landbaus verstärkt einzubeziehen. Dies geschieht in Form von erhöhten Flächenprämien für den ökologischen Landbau, erhöhter Unterstützung für die Vermarktung von ökologischen Lebensmitteln und erhöhter Förderung für neue Nutzungsformen landwirtschaftlicher Arbeit und landwirtschaftlicher Gebäude.

Sichtbarste Maßnahme zur Förderung des ökologischen Landbaus war die Einführung des „Ökosiegels“, einer staatlich kontrollierten Produktkennzeichnung für alle ökologisch produzierten Lebensmittel, die den Anforderungen der EU-Öko-Verordnung entsprechen.⁵⁰ Die Einführung des Siegels wurde im Juni 2001 von der Ministerin angekündigt,⁵¹ die das sechseckige Emblem nebst Kampagnen-Bus und Website im September 2001 der durchaus aufmerksamen Öffentlichkeit vorstellte.⁵² Nachdem sich die verschiedenen Verbände des ökologischen Landbaus über Jahre nicht auf eine gemeinsame Kennzeichnung hatten verständigen können, sollte das einheitliche Bio-Siegel den Markt für die Verbraucher transparenter machen. Auf Kritik etwa seitens des BUND stieß jedoch der Umstand, dass die Anforderungen der EU-Öko-Verordnung unter denen der meisten deutschen Anbauverbände liegen.⁵³ Ende November 2001 stimmte der Bundesrat der gesetzlichen Regelung der Einführung eines einheitlichen Ökokennzeichens zu, das ein grün gerahmtes Sechseck mit dem Hinweis „Bio nach EG-Öko-Verordnung“ zeigt.⁵⁴

3.5 Maßnahmen zur Erhöhung der Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft insgesamt

Im Zuständigkeitsbereich des Bundesumweltministers trat nach mehrjähriger Vorarbeit Anfang 2002 die von den Vorgängerregierungen mehrfach verschobene Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 4.4.02) in Kraft. Hier wird in § 5 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Landwirtschaft sich an den Grundsätzen des Naturschutzes zu orientieren habe. Außerdem wird eine „natur- und landschaftsverträgliche Landwirtschaft“ vorgeschrieben. Damit löst sich der Gesetzgeber von der bis dahin geltenden Annahme, dass eine „gute landwirtschaftliche Praxis“ per se den Anforderungen des Naturschutzes genüge. Von potenziell hohem Gewicht ist darüber hinaus die gesetzliche Festschreibung, dass die „Tierhaltung in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau“ zu stehen habe. Insofern bietet die Novellierung des Gesetzes eine Rückendeckung für die „Agrarwende“.

⁴⁹ Vgl. Beschlüsse der Agrarministerkonferenz in Potsdam am 13. Juni 2001 unter <http://www.agrarministerkonferenz.de/>, Abrufdatum 20.10.2003. Beschluss des PLANAK vom 29.6.2001, <http://www.bundesregierung.de/artikel,-46921/Bund-und-Laender-beschliessen-.htm>, Abrufdatum 20.10.2003.

⁵⁰ Vgl. Pressemitteilung des BMVEL vom 5. 9.2003 unter: <http://www.bio-siegel.de/press/archive/2001-09-05-001-49.htm>.

⁵¹ *Süddeutsche Zeitung* Nr. 134 vom 13. Juni 2001, Seite 2.

⁵² Vgl. zum Beispiel *Süddeutsche Zeitung* Nr. 205 vom 6.9.2003, S. 1,4 und 5.

⁵³ *Süddeutsche Zeitung* Nr. 205 vom 6.9.2003, S. 5.

⁵⁴ *Süddeutsche Zeitung* Nr. 277 vom 1.12. 2001, S. 5.

3.6 Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums

Im September 2001 wurde der Wettbewerb „Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft“ gestartet, mit dem die ländliche Entwicklung in 20 ausgewählten Modellregionen gefördert werden soll. Auch hierbei soll auf eine Umstellung der Landwirtschaft in Richtung Kreislaufwirtschaft hingearbeitet werden.

Flankierend verständigten sich die Agrarminister des Bundes und der Länder auf einer Sitzung des Planungsausschuss der GAK (PLANAK) am 29. Juni 2001 auf die Einführung der Modulation ab dem Jahr 2003.⁵⁵ Dieses zu diesem Zeitpunkt freiwillige Instrument der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU sieht vor, dass die Mitgliedsländer die Direktzahlungen an die Betriebe in ihrem Hoheitsgebiet kürzen und für zusätzliche Programme der ländlichen Entwicklung und für Agrarumweltprogramme verwenden können, die allerdings von den Mitgliedsländern kofinanziert werden müssen. Von der Einführung der Modulation, die durch Obergrenzen für Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe oder durch deren progressive Kürzung ausgestaltet werden kann, wären v.a. große Betriebe betroffen. Aus Sicht der Landesvertretung gehen der Landwirtschaft dabei unter dem Strich Gelder verloren, da ein Teil der Mittel, die landwirtschaftlichen Betrieben entzogen werden, an andere Wirtschaftsakteure im ländlichen Raum – z.B. Bauunternehmen, Vermarkter, Tourismusbereich – fließen. Im Zuge der Verhandlungen mit den Ländern im Rahmen des PLANAK wurde die Modulationsrate jedoch von zunächst angestrebten 4% im Jahr 2002 und 8% im Jahr 2003 (Agra-Europe 20/01, Länderberichte 31) auf 2 % gesenkt und auf Obergrenzen für Zuwendungen verzichtet (BMVEL-Informationen 29/01).

Nach Veröffentlichung im Bundesanzeiger trat das Modulationsgesetz am 11. Mai 2002 in Kraft. Danach werden die Direktzahlungen der Europäischen Union an landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland oberhalb eines Freibetrags von 10.000 Euro ab 1.1.2003 um 2 % gekürzt. Davon erhofft sich die Bundesregierung Einsparungen von 52 Millionen Euro. Zusammen mit weiteren 30 Millionen Euro von Bund und Ländern sollen dann über 80 Millionen Euro für die Förderung umweltschonender und tiergerechter Produktionsformen zur Verfügung stehen.⁵⁶

Ein Aktionsprogramm „Bäuerliche Landwirtschaft“ wurde von Ministerin Renate Künast am 16. Januar 2003 auf der Grünen Woche vorgestellt.⁵⁷ In dem gleichnamigen Positionspapier des BMVEL (2003a) werden zunächst vielfältige ökonomische, ökologische und soziale Funktionen der bäuerlichen Landwirtschaft benannt, die „allerdings nicht oder nicht angemessen entlohnt“ würden, „da die Marktpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse die gesellschaftlichen Leistungen nicht widerspiegeln [sic!]“ (BMVEL 2003a, S. 2). Insbesondere wird die laufende Aufgabe vieler Betriebe und das Fehlen von qualifiziertem Nachwuchs problematisiert, und beklagt, dass sich unter den gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen viele Landwirte von den Prinzipien der Kreislaufwirtschaft entfernten. Bemängelt wird schließlich, dass bäuerliche Betriebe von der ganz überwiegend produktionsorientierten Verteilung öffentlicher Zuwendungen an die Landwirtschaft nur

⁵⁵ <http://www.bundesregierung.de/artikel,-46921/Bund-und-Laender-beschliessen-.htm>, Abrufdatum 20. Oktober 2003.

⁵⁶ <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Landwirtschaft-,8928/Modulationsgesetz.htm>, Abrufdatum: 20. Oktober 2003.

⁵⁷ Aktionsprogramm „Bäuerliche Landwirtschaft“. Positionspapier des BMVEL vom 16.1.2003, im Internet unter: www.agrar.de/agenda/BMVEL-AbLneu-03-01-161.doc - Abrufdatum: 20. Oktober 2003.

unterdurchschnittlich profitierten (ebda, S. 2f.). Um die bäuerliche Landwirtschaft zu fördern, werden Maßnahmen in vier Bereichen vorgeschlagen:

- Erstens Veränderungen der Förderungsgrundsätze der GAK: Über die im Jahr 2002 beschlossenen Änderungen hinaus werden für das Jahr 2003 im Rahmen der Einführung der Modulation neue Agrarumweltmaßnahmen angekündigt (siehe oben). Für das Jahr 2004 wird angestrebt, Maßnahmen zu entwickeln, durch die eine integrierte ländliche Entwicklung mit landwirtschaftlichen Interessen, insbesondere der Erschließung neuer Einkommensquellen (zum Beispiel Verpflegung an Ganztagschulen), verknüpft werden.
- Zweitens sollen im Rahmen einer „Existenzgründeroffensive“ (ebenda, S. 4) Hofübernahmen und Existenzgründungen und die entsprechende Beratung gefördert, Hofbörsen unterstützt sowie Bürgschaftsinstrumente und Weiterbildungsgutscheine eingeführt werden. Vorgesehen wird auch die Berücksichtigung der Schaffung von Arbeitsplätzen bei der Vergabe von BVVG-Flächen und die Änderungen bei der Junglandwirteförderung.
- Drittens sollen die im Rahmen der Reform der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik eingeführten Instrumente der Förderung von Ich-AG bzw. Familien-AG sowie von Dienstleistungen im Niedriglohnbereich (400 bzw. 800 Euro-Jobs) auch auf die Landwirtschaft angewendet werden. Landwirtschaftliche Betriebe sollen auch in die allgemeine Mittelstandsförderung einbezogen sein.
- Viertens soll eine Arbeitsgruppe im BMVEL nach Möglichkeiten des Bürokratieabbaus im Bereich der regionalen und der direkten Vermarktung suchen. Dabei seien aber „die notwendig hohen Standards von Verbraucherschutz und Umweltvorsorge zu wahren und das europäische Anlastungsrisiko gering zu halten“ (ebenda, S. 6.).

3.7 Maßnahmen zur Förderung nachwachsender Rohstoffe und zur Förderung von Einkommensalternativen in der Landwirtschaft

Die Förderung nachwachsender Rohstoffe war bereits vor der „Agrarwende“ ein Ziel der rot-grünen Bundesregierung. Sie erfolgt direkt, indirekt und regulativ.⁵⁸ Im Herbst 2003 bestehen folgende Förderelemente:

a) direkt

- Förderung der Forschung und Entwicklung nachwachsender Rohstoffe mit 26,1 Millionen Euro aus Mitteln des BMVEL;
- Markteinführungsprogramm des BMVEL mit einem Volumen von 16,4 Millionen Euro;
- Marktanreizprogramm des BMU unter Beteiligung des BMVEL mit einem Volumen von 190 Millionen Euro;
- Tatbestände im Rahmen der Investitionsförderung der GAK;
- Steuerbefreiung für biogene Treibstoffe;
- Produktionserstattung für Stärke und Zucker: Förderung der Verwendung im industriellen Bereich (Fördervolumen wechselnd nach Weltmarktlage, EU, BMF);
- Forschungsförderung im Rahmen des 6. EU Forschungsrahmenprogramms.

b) indirekt

⁵⁸ Alle Informationen aus dem Überblick, den die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe auf ihrer Website unter der Rubrik Förderprogramm, Unterrubrik Übersicht gibt. <http://www.fnr.de/>, Abrufdatum 20.10.2003.

- Flächenprämien für Flächen im Flächenstilllegungsprogramm, auf denen nachwachsende Rohstoffe angebaut werden.

c) regulativ

- Im Erneuerbare Energien-Gesetz (EEG) wurde eine Abnahmeverpflichtung von Strom aus erneuerbaren Ressourcen für die Netzbetreiber und Mindestvergütungen festgelegt.
- In der Verpackungsverordnung ist eine Privilegierung von BAW-Verpackungen auf der Basis nachwachsender Rohstoffe durch eine spezielle Verwertungsoption über die Kompostierung fest geschrieben.

3.8 Organisatorische und institutionelle Maßnahmen, inklusive Personalpolitik

Erster sichtbarer Ausdruck der „Agrarwende“ war die Umstrukturierung und Umbenennung des Ministeriums mit der Eingliederung des Verbraucherschutzes, der zugleich zur neuen Leitorientierung erhoben wurde. Damit einher ging eine Stärkung der Abteilung 5, die zuständig für die ländliche Entwicklung ist.⁵⁹ Diese Restrukturierung der Bundesregierung wurde nach der Bundestagswahl am 22. September fortgesetzt, aus der eine knappe rot-grüne Mehrheit von neun Sitzen hervor ging.

Die Schaffung eines neuen Bundesinstituts für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) sowie eines neuen Bundesinstituts für Risikobewertung und Risikokommunikation (BfR) stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Erfahrungen aus der BSE-Krise. Beide wurden von der Präsidentin des Bundesrechnungshofes, Frau von Wedel, in ihrem von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Gutachten zur BSE-Krise gefordert (VON WEDEL 2001).⁶⁰ Die Konsequenz ist eine institutionelle Aufteilung von erstens wissenschaftlicher Risikobeschreibung, zweitens wissenschaftsbasierter behördlicher Risikobewertung, und drittens politischer Risikobewertung.

3.9 Neuorientierung in der Politikberatung

Von der allgemeine Öffentlichkeit eher unbemerkt ging eine andere Veränderung innerhalb des BMVEL vonstatten. Die Arbeit des Wissenschaftlichen Beirat am Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten, der vorwiegend mit Agrarökonomern besetzt war und dem immer wieder eine beachtliche Rolle für die Entscheidungsfindung im Ministerium zugesprochen worden war (BMELF-Informationen 8/2000, HENRICHSMEYER/ WITZKE 1994), ruhte nach dem Ministerwechsel im Januar 2001. Nachdem Renate Künast die Berufungsmodalitäten des Beirats ändern und zudem die Amtszeit der im Beirat tätigen Mitglieder verkürzen wollte, trat der Wissenschaftliche Beirat geschlossen zurück.⁶¹ Statt dessen wurde im September 2002 die konstituierende Sitzung für einen neuen

⁵⁹ Im Organigramm des BMVEL steht die ländliche Entwicklung nun auf gleicher Stufe wie Verbraucherschutz und Markt- und Preispolitik. Abzurufen unter <http://www.verbraucherministerium.de/data/B10F8A76901246E9BAD3A895D273972E.0.pdf>.

⁶⁰ Die Beauftragung dieses Gutachtens hatte Bundeskanzler Schröder ungewöhnlicherweise in seiner Neu-jahrsansprache zum Jahreswechsel 2000/2001 angekündigt und damit auf die öffentliche Kritik am BSE-Krisenmanagement reagiert, die kurz darauf in den Rücktritt der Minister Andrea Fischer und Karl-Heinz Funke mündete. Vgl. *Agra-Europe* 1/01 vom 2. Januar 2001, Länderberichte, S. 1.

⁶¹ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 272 vom 22. November 2001, S. 15.

wissenschaftlichen Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik gehalten, welcher weitgehend mit Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen aus den Bereichen Wirtschafts-, Rechts-, Lebensmittel- und Ernährungswissenschaften besetzt ist (BMVEL-Informationen 37/2002). Daneben wurde im Januar 2003 jedoch zusätzlich ein Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume beim BMVEL berufen. Die Neubesetzung dieses Gremiums wurde am 14. Februar 2003 der Öffentlichkeit bekannt gegeben, wobei nun neben den wie im alten Beirat dominierenden Agrarökonomen und Veterinären auch LandschaftsökologInnen und WissenschaftlerInnen mit Schwerpunkt Raumplanung und ländliche Entwicklung den Beirat bilden. Somit manifestiert sich auch auf der Ebene der institutionalisierten wissenschaftlichen Politikberatung die veränderte Leitorientierung des Bundesministeriums, weg von der landwirtschaftlich und produktionstechnisch orientierten Betrachtung hin zur Perspektive des Verbraucherschutzes und der Ernährung.

3.10 Fazit

Insgesamt ist festzustellen, dass die Bundesregierung nach Ausrufung der „Agrarwende“ eine Fülle von politischen und gesetzgeberischen Initiativen in der Agrarpolitik ergriffen hat. Die Maßnahmen im unmittelbaren Zusammenhang mit der BSE-Bekämpfung sowie im Bereich Futtermittel und Fleischhygiene wurden dabei größtenteils im Konsens mit der Opposition beschlossen. Zur Diskussion stand jedoch zum Teil die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, insbesondere bei der Herdenkeulung.⁶²

Als Richtungswechsel wurden vor allem die Maßnahmen im Bereich Tierhaltung zur Förderung des ökologischen Landbaus wahrgenommen. Ob insbesondere bei der Novellierung der Vorschriften zur Käfighaltung die angestrebten Ziele erreicht werden, ist in hohem Maße umstritten. Die Maßnahmen zur Förderung des ökologischen Landbaus wurden und werden hingegen unter Einbeziehung der Akteure aus dem Teilsektor in einem gerichteten Diskussionsprozess entwickelt und evaluiert. Die vielfach geforderte partizipative Erarbeitung eines „Aktionsplans für den ökologischen Landbau“ wurde bislang jedoch nicht begonnen.

Die Maßnahmen für eine erhöhte Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft insgesamt, zur Förderung des ländlichen Raums, zur Förderung nachwachsender Rohstoffe und zur Förderung von Einkommensalternativen in der Landwirtschaft stellen keine neuen Elemente der Politik der Bundesregierung dar, sind aber zum Teil noch einmal akzentuiert worden.

Eher strukturell und mittelfristig wirksam werden dürften die organisatorischen und institutionellen Maßnahmen sowie die Neuorientierungen in der Politikberatung. Beides kann zu einer Umorientierung in der Politikgestaltung beitragen, wenn die neuen Leitorientierungen mit konsistenten Konzepten unterfüttert werden, die auch die institutionellen Rahmenbedingungen berücksichtigen.

⁶² So ein Ergebnis der Intensivinterviews mit 40 Schlüsselakteuren der deutschen Agrarpolitik, die die Autoren zwischen Januar und April 2003 u.a. über den Verlauf und die Folgen der BSE-Krise in Deutschland führten.

4 Institutionelle Rahmenbedingungen der „Agrarwende“

Bereits bei der Analyse des Programms der „Agrarwende“ und selbst in mehreren Formulierungen in der Regierungserklärung von Renate Künast klang an, dass sich die deutsche Agrarpolitik in einem sehr ausdifferenzierten institutionellen Rahmen bewegt. Dessen Grundzüge sollen in diesem Abschnitt dargestellt werden, indem die institutionalisierten Entscheidungsarenen identifiziert und die in ihnen vorherrschenden Interaktionsformen beschrieben werden. Das Konzept der Interaktionsformen entnehmen wir dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (SCHARPF 2000). Je nach institutionellem Rahmen unterscheidet SCHARPF (2000, S. 91f.) die vier grundlegende Interaktionsformen: einseitiges Handeln (Markt oder Anarchie), Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen und hierarchische Steuerung, die ein unterschiedliches Potenzial zur Lösung von Kooperationsproblemen sowie zur Werte- und Interessenberücksichtigung aufweisen.⁶³

Bei den folgenden Darstellungen beschränken wir uns auf die agrarpolitischen *Entscheidungsträger*, deren Rollen gesetzlich institutionalisiert sind, und vernachlässigen die agrarpolitischen *Einflusssträger*, also all jene Organisationen, die weder Entscheidungs- noch Durchführungskompetenzen haben, aber mehr oder weniger gezielt versuchen, die Agrarpolitik zu beeinflussen. Aufgrund seiner großen Bedeutung innerhalb der Agrarpolitik und seiner komplexen inneren Struktur werden wir am Ende dieses Kapitels jedoch auf den Deutschen Bauernverband (DBV) als *Einflusssträger* eingehen.

4.1 Aktionsbereiche der Agrarpolitik

Die Agrarpolitik wird herkömmlicherweise in fünf Aktionsbereiche eingeteilt: Markt- und Preispolitik, Agrarstrukturpolitik, Agrarumweltpolitik, Agrarsozialpolitik sowie die Förderung von Forschung und Beratung (HENRICHSMEYER/WITZKE 1994). Diese Bereiche unterscheiden sich nicht nur nach den jeweils im Mittelpunkt stehenden politischen Zielen und den daran interessierten gesellschaftlichen Gruppen, sondern insbesondere auch in der Verteilung der institutionellen Kompetenzen auf Bund, Länder und Europäische Gemeinschaft. Dabei wird deutlich, dass die bundesdeutsche Agrarpolitik schon aus institutionellen Gründen vor der Notwendigkeit steht, sich mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, aber auch mit den Bundesländern abzustimmen. Die institutionelle Einbindung der deutschen Agrarpolitik erschwert dabei schnelle Politikwechsel.

⁶³ *Einseitiges Handeln* ist nicht zur Lösung von Kooperationsproblemen und zur Realisierung kollektiver Güter geeignet. Während auf einem idealtypischen, rechtlich konstituierten Markt gewährleistet ist, dass nur Transaktionen zustande kommen, die den Interessen der Beteiligten entsprechen, ist unter Bedingungen der Anarchie damit zu rechnen, dass das einseitige Handeln von Stärkeren auf die Interessen Schwächerer keine Rücksicht nimmt. *Mehrheitsentscheidungen* garantieren weder, dass durch Kooperation erreichbare Wohlfahrtsgewinne realisiert werden, noch dass die Interessen der Minderheit beachtet werden. *Hierarchien* sind zwar geeignet, Koordinationsprobleme durch Anweisung zu lösen, stoßen aber leicht auf Kapazitätsgrenzen der oberen Hierarchieebenen und auf Probleme bei der Informationsverarbeitung und -weitergabe. Die Beachtung der Interessen der in der Hierarchie Untergeordneten hängt insbesondere von der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft und den Opportunitätskosten einer Nichtmitgliedschaft ab. Durch *Verhandlungen* auf der Basis von institutionalisierten Veto-Positionen kann grundsätzlich erreicht werden, dass Koordinationsprobleme gelöst werden, solange alle Beteiligten sich davon einen Vorteil versprechen (win-win-Situationen), und dass die Interessen der Beteiligten berücksichtigt werden. Bei allen vier Kooperationsformen kommen mögliche Probleme durch Auswirkungen auf Dritte hinzu.

Zum institutionellen Rahmen, in dem sich eine am Ziel einer „Agrarwende“ orientierte bundesdeutsche Agrarpolitik bewegen muss, gehören aber auch die Gemeinden mit ihrer Kompetenz in Planungsfragen, und die internationale Handelsordnung. Erst im Entstehen begriffen sind die Institutionen einer europäischen Verbraucher- und Gesundheitsschutzpolitik, die potenziell ähnlichen Einfluss auf die Entwicklung des Agrarsektors hat wie die Umweltgesetzgebung, die mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes und der darin enthaltenen erstmaligen Spezifizierung der Anforderungen einer guten fachlichen Praxis ihre Wirkung auf den Agrarbereich verstärkt zu entfalten beginnt.

4.2 Allgemeiner Rahmen: Mehrebenensystem von Bund, Ländern und EU

Die Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland bewegt sich in einem ausgeprägten Mehrebenensystem. Die Agrarpolitik ist der am stärksten vergemeinschaftete Bereich der Europäischen Gemeinschaften. Die Zuständigkeiten für die landwirtschaftliche Markt- und Preispolitik (seit 1962) als auch für die Grundausrichtung der Agrarstrukturpolitik (seit 1972) und die Richtlinienvorgabe in der Agrarumweltpolitik (seit 1992) sind an die EU übertragen worden. Durch die Übertragung dieser Kompetenzen an die EU werden die Grundzüge der Agrarpolitik in Zwangsverhandlungen zwischen den nationalen Regierungen und der EU-Kommission, die in weiten Teilen das alleinige Vorschlagsrecht besitzt, gestaltet.

Die agrarpolitische Gesetzgebung in Deutschland ist zwischen dem Bundestag, dem Bundesrat und den Landtagen verteilt. Da die Bundesrepublik laut Grundgesetz ein föderalistisch gegliederter Bundesstaat ist, sind dementsprechend auch auf dem Gebiet der Agrarpolitik die Kompetenzen auf verschiedene Ebenen und somit auf verschiedene Arenen aufgeteilt.⁶⁴

Im Bundestag, bei dem die Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene liegt, werden agrarpolitisch relevante Angelegenheiten zunächst an den ständigen Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (früher: Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) überwiesen, der die einschlägigen Gesetzentwürfe diskutiert und prüft und dazu Angehörige des Ministeriums und Experten anhören kann. In der Regel empfiehlt der Ausschuss dem Bundestag nach Abschluss der Beratungen ein bestimmtes

⁶⁴ Die Grundsätze für die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen sind in Art. 70-75 des GG festgeschrieben. Dabei gibt es drei zu unterscheidende Bereiche: Erstens die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, zum Beispiel im Bereich der Währungs-, der Markt- und Preis- sowie der Außenhandelspolitik. Die Bundesländer dürfen in diesem Bereich nur aktiv werden, wenn sie vom Bund ausdrücklich dazu ermächtigt werden. Zweitens die konkurrierende Gesetzgebung, wie zum Beispiel in der Agrarsozial- und Agrarstrukturpolitik, in der der Bund ein Gesetzgebungsrecht hat, sofern ein Bedürfnis zur bundeseinheitlichen Regelung besteht. Die Länder dürfen in diesem Bereich nur dann eigenständig Gesetze erlassen, wenn der Bund von seinen Gesetzgebungskompetenzen keinen Gebrauch macht. Innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung kann der Bund zudem Rahmenvorschriften erlassen, die es dann durch die Länder umzusetzen gilt. Diese Form von konkurrierender Gesetzgebung ist insbesondere im Bereich des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Agrarumweltpolitik anzutreffen. Die Rahmenvorschriften des Bundes sind dabei häufig als Konkretisierung der Richtlinien der EU zu verstehen. Und drittens sind die Bundesländer in denjenigen Bereichen alleinig für die Gesetzgebung zuständig, in denen das Grundgesetz dem Bund nicht explizit die Kompetenzen zuspricht (zum Beispiel Kulturpolitik, Kommunalwesen etc.). Die überwiegende Zuständigkeit für die Gesetzgebung liegt insofern beim Bund, mit wachsendem Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze, während den Ländern vor allem die Ausführung der Bundes- und der Ländergesetze obliegt. Die Zuständigkeiten für die landwirtschaftliche Markt- und Preispolitik als auch für die Grundausrichtung der Agrarstrukturpolitik und die Richtlinienvorgabe in der Agrarumweltpolitik liegen bei der EU.

Abstimmungsverhalten. Zur Vorbereitung von Gesetzesvorlagen und anstehenden Entscheidungen kann der Bundestag auch eine Enquête-Kommission bilden, um sich unabhängig von den Ministerien eingehend über das Problemfeld zu informieren. Mit der Zukunft der Landwirtschaft haben sich die Enquête-Kommission „Einschätzung und Bewertung von Technikfolgen; Gestaltung von Rahmenbedingungen der technischen Entwicklung“ des 10. Deutschen Bundestages (1983-1987; siehe Enquete-Kommission 1987) und die Enquete-Kommission „Gestaltung der technischen Entwicklung; Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung“ des 11. Deutschen Bundestages (1987-1990) befasst (BOSEL et al. 1989; DEUTSCHER BUNDESTAG 1990).

Das Recht auf Einbringung eines Gesetzesentwurfs besitzen die Bundesregierung, der Bundesrat und die Fraktionen, wobei die meisten Gesetzesvorhaben von der Regierung eingebracht werden. Entschieden wird mit einfacher Mehrheit, nur verfassungsändernde Gesetze benötigen eine 2/3-Mehrheit. Vom Bundestag verabschiedete Gesetzesvorlagen, die zustimmungspflichtig sind, werden zur Beschlussfassung an den Bundesrat weitergereicht, der mit Mehrheit entscheidet. Im Falle der Ablehnung wird der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat einberufen.

Das Mehrheitsprinzip in Bundestag und Bundesrat ermöglicht es prinzipiell, die von der Minderheit vertretenen Interessen zu übergehen bzw. jenen gesellschaftlichen Gruppen Kosten anzulasten, die keine Unterstützung bei der Mehrheit finden (vgl. SCHARPF 2000, S.260). Die faktisch vorherrschende Partei- und Fraktionsbindung des Abstimmungsverhaltens in Bundestag und Bundesrat stärkt dabei zum einen die Rolle der Fraktionsführungen und der Fachpolitiker in den Fraktionen. Zum anderen erhalten die Aushandlungsprozesse zwischen den Führungen der Mehrheitsfraktionen einen zentralen Stellenwert. Das formale System von Mehrheitsentscheidungen konstituiert so ein informelles Verhandlungssystem zwischen den Koalitionspartnern, das sich bei zustimmungspflichtigen Gesetzen um die Mehrheitsführer im Bundesrat erweitert (in der Regel führende Ministerpräsidenten und die Bundesführung der Partei, die die Mehrzahl der Ministerpräsidenten der Länder stellt). Die Mehrheitsregel in beiden Parlamentskammern bildet somit den Rahmen für ein komplexes Verhandlungssystem, das im Bereich zustimmungspflichtiger Gesetzgebung abrupte Kurswechsel in einem Politikbereich behindert, solange unterschiedliche Mehrheiten in beiden Häusern herrschen.⁶⁵

Im folgenden gehen wir näher auf die Aktionsbereiche der Agrarpolitik ein, ehe wir uns den Gemeinden, der internationalen Handelsordnung und den sonstigen Arenen und Akteuren zuwenden.

⁶⁵ Die Strukturen der Agrarpolitik auf Länderebene sind denen auf der Bundesebene vergleichbar. Fast alle Bundesländer, bis auf die Stadtstaaten, haben ein Ministerium, welches sich explizit mit Landwirtschaft und agrarpolitischen Fragestellungen befasst, wobei dieses Gebiet teilweise zusammengelegt ist mit anderen Aufgabengebieten, wie zum Beispiel Wirtschaft, Naturschutz, Verbraucherschutz oder Umweltschutz. Die Aufgaben der für Landwirtschaft zuständigen Länderministerien und ihrer nachgeordneten Dienststellen liegen dabei vornehmlich in der Durchführung und Umsetzung von EU- und Bundesverordnungen und -gesetzen. Zudem obliegt ihnen die Ausgestaltung der freier gestaltbaren EU- und Bundesrichtlinien, die insbesondere im Agrarumweltbereich zum Tragen kommen.

4.3 Markt- und Preispolitik

Den für die Produktionsentscheidungen der Landwirte wichtigsten und finanziell am besten ausgestatteten Aktionsbereich der Agrarpolitik bildet die Markt- und Preispolitik. Darunter werden staatliche Interventionen auf den Agrarmärkten verstanden, die sich in Instrumente der Mengen- und der Preissteuerung und Direktzahlungen unterscheiden lassen. Die Preis- und Mengenpolitik bildet die „erste Säule“ der europäischen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Hier werden mehr als 75 % der von der EU für die Landwirtschaft und Fischerei aufgewendeten Fördergelder verteilt (von 49 Mrd. Euro an Agrar- und Fischereiausgaben der EU insgesamt entfielen auf die Teilrubrik 1a (traditionelle Ausgaben des EAGFL-Garantie) im Jahr 2002 38,867 Mrd. Euro in 2002).⁶⁶

Maßnahmen der Mengensteuerung, wie beispielsweise die im Detail sehr unterschiedlich ausgestatteten Quoten auf dem Milch- oder dem Zuckermarkt, zielen auf eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der inländischen Erzeugerpreise durch Angebotsverknappung auf den Inlandsmärkten ab. Maßnahmen der Preissteuerung können hingegen sehr unterschiedliche Wirkungen entfalten. Die Setzung von Mindestpreisen, bei deren Unterschreiten Überschussmengen aufgekauft werden (die so genannten Interventionspreise), vermindern das Marktrisiko der Produzenten, setzt sie aber einem politischen Risiko aus, wenn die Garantiepreise nicht langfristig festgeschrieben werden. In dem Maße, wie risikoaverse Produzenten auf Märkte mit Garantiepreisen drängen, werden die Preise hier in Richtung des garantierten Mindestpreises tendieren. Die Auswirkungen auf die Produktionsmenge hängt von den alternativen Verwertungsmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren ab. Die Zahlung von Produktionsprämien, die den Produzenten zusätzlich oder anstelle des Markteinkommens über den Verkauf ihrer Produkte ein Transfereinkommen gewährt, wirkt in der Tendenz grundsätzlich produktionssteigernd. Werden die zusätzlichen Mengen nicht auf einem Drittmarkt abgesetzt, sinken in der Folge die Marktpreise.

Die Wirkung von Preis- und Mengensteuerung auf die Inlandspreise und die Einkommen der Produzenten hängt stark von der außenwirtschaftlichen Flankierung ab. Mengensteuerung über Quoten erfordert zugleich die Einführung von Einfuhrkontingenten. Interventionspreise über dem Weltmarktpreisniveau erfordern ebenfalls eine Kontrolle der Einfuhrmengen – andernfalls müsste die gesamte inländische Produktionsmenge aufgekauft werden, deren Erzeugungskosten höher als der Weltmarktpreis, aber niedriger als der Interventionspreis liegt. Außerdem entsteht das Problem der Verwendung der aufgekauften Produkte, die in der EU über Vernichtung (z.B. von Tomaten) oder subventionierte Exporte „gelöst“ worden ist. Eine andere Möglichkeit ist die Verteuerung der Importe auf das Garantiepreisniveau durch Zölle. Darüber hinaus werden Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, insbesondere Einfuhrkontingente, auch als eigenständige Instrumente der Preis- und Mengenpolitik eingesetzt. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) werden die Instrumente

⁶⁶ Die Europäische Kommission gibt in ihrem Finanzbericht an, dass 38.867,4 Mrd. € für den Teilbereich 1a des EAGFL-Garantie ausgegeben wurden (32. Finanzbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft EAGFL, Abteilung Garantie – Haushaltsjahr 2002. <http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep02/de.pdf>, Abrufdatum: 20.10.2003). Der Agrarbericht der Bundesregierung gibt an, dass 38,9 Mrd. Euro von der EU im Teilbereich 1a ausgegeben wurden, verweist aber darauf, dass 13% davon für „andere Maßnahmen“ ausgegeben wurden, die aber leider nicht weiter spezifiziert werden (AGRARBERICHT DER BUNDESREGIERUNG 2003, S.92). Im Finanzbericht der Europäischen Kommission können diese „Maßnahmen“ nicht zugeordnet werden, so dass nicht klar ist, ob sie zur Markt- und Preispolitik mit dazu gerechnet werden müssen oder nicht.

der Außenhandelspolitik so eingesetzt, dass sie einen effektiven „Außenschutz“ für viele europäische Agrarproduzenten bilden, die über dem Weltmarktpreis produzieren (HENRICHSMEYER/ WITZKE 1994). Seit Einbeziehung des Handels mit Agrargütern in die Regeln der Welthandelsordnung im Jahr 1994 hat sich die EU jedoch zur Einhaltung bestimmter Obergrenzen für Zölle und Exportsubventionen sowie bestimmter Mindestmengen für Importquoten verpflichtet.

Die Bedeutung der Preis- und Marktpolitik für das Programm einer „Agrarwende“ ergibt sich aus ihren massiven allokativen Effekten, also den Lenkungswirkungen auf die Produktions- und Investitionsentscheidungen der Landwirte. Der zentrale Slogan „Klasse statt Masse“ transportiert im Kontext der „Agrarwende“ nicht nur die Aufforderung an die Landwirte, sich stärker an den Wünschen der Verbraucher zu orientieren, sondern auch eine ökologisch und entwicklungspolitisch ansetzende Kritik an der produktionsorientierten Förderpolitik der vergangenen Jahrzehnte. Diese hat zum einen die Anreize für eine Überproduktion über den Eigenbedarf der EU-Bevölkerung hinaus gegeben, die in den subventionierten und protektionierten Bereichen über den Weltmarktkosten erzeugt werden. Dadurch werden unnötig Ressourcen verbraucht, der subventionierte Export der Überschüsse und die Einfuhrhemmnisse vermindern die Einkommens- und Entwicklungschancen der Agrarproduzenten in den agrarexportierenden Ländern. Zum anderen wird die Mengenorientierung der preispolitischen Maßnahmen dafür verantwortlich gemacht, dass sich weitgehend „industrialisierte“ Formen der Landbewirtschaftung sowie eine (zu) intensive Nutzung von Kunstdüngern und chemischen Pflanzenschutzmitteln durchgesetzt haben. Weniger ertragreiche, aber (aus dieser Sicht) ökologisch vorzugswürdige Formen der Landbewirtschaftung werden auf Nischenmärkte zurück geworfen.

Der von liberalen Agrarökonomien, so auch vom früheren Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeslandwirtschaftsministerium, auch mit umweltökonomischen Argumenten wiederholt vorgeschlagene Verzicht auf Preisstützungen würde die europäischen Produzenten allerdings einem zusätzlichen Rationalisierungsdruck aussetzen, und damit die Entwicklung zu „industriellen“ Produktionsformen eher beschleunigen. Eine Ausarbeitung des Grundmotivs der „Agrarwende“ – „Klasse statt Masse“ – macht es daher notwendig, eigene Konzeptionen für eine Reform der Markt- und Preispolitik zu entwickeln.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Markt- und Preispolitik in der Kompetenz der EU liegt. Die Entscheidungsmacht liegt beim EU-Ministerrat, der sich aus den für Landwirtschaft zuständigen Ministern der Mitgliedsstaaten zusammen setzt, im Falle der Nichteinigung durch die Minister beim Europäischen Rat, der sich aus den Regierungschefs zusammen setzt. In beiden Gremien besteht in Bezug auf größere Reformvorhaben insofern Einstimmigkeitsprinzip, als jeder Mitgliedstaat das Recht hat, gegen eine Entscheidung im Ministerrat ein Veto einzulegen, wenn „vitale Interessen“ des eigenen Landes dem Beschluss entgegenstehen (Luxemburger Kompromiss 1966).⁶⁷ Jeder Mitgliedstaat verfügt also über eine Veto-Position. In einer solchen Akteurkonstellation sind Veränderungen des Status Quo normalerweise nur im Rahmen von größeren Paketlösungen möglich.

Der Vertrag von Nizza, unter französischer Präsidentschaft vom Europäischen Rat auf dem Gipfel im Juni 1999 beschlossen, sieht vor, dass das Vetorecht eines jeden Landes im

⁶⁷ So machte der französische Präsident Chirac auf dem Athener Gipfel im Juni 2003 „vitale Interessen“ Frankreichs gegen die von der Kommission entworfene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik geltend, denen die Partner durch weiteres Entgegenkommen entsprachen. Vgl. *Süddeutsche Zeitung* Nr. 140 vom 21.6.2003, S. 6.

Ministerrat auf Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik, der Handwerksordnung, den Kulturbereich, die Finanzierung der Strukturpolitik (äußerst relevant für den Agrarbereich), Fragen der Steuer- und Sozialpolitik, den Handelsbereich und Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik eingeschränkt. Die Abstimmungen im Ministerrat sollten demnach künftig durch drei Prinzipien geregelt werden: Erstens durch die Einführung einer qualifizierten Mehrheitsregel, wobei es darauf ankommt, dass eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat mit 71,3% bzw. nach der Erweiterung mit 73,4% der Stimmen erreicht wird. Zweitens müssen 62% der EU-Bevölkerung durch die Stimmen der Mehrheit repräsentiert werden. Drittens muss die Entscheidung durch eine einfache Mehrheit der kleineren EU-Mitgliedstaaten mitgetragen werden. Entsprechend dem Vertrag von Nizza sind die Mitgliedstaaten mit gewichteten Stimmenanteilen vertreten.⁶⁸ Aus diesen Regeln ergeben sich verschiedene mögliche Sperrminoritäten – je drei große Länder, jede einfache Mehrheit der kleinen Staaten oder jede geschlossene Koalition der Mittelmeeranrainer kann unliebsame Beschlüsse verhindern.⁶⁹

Der Entwurf einer Europäischen Verfassung, die durch den Europäischen Konvent unter Leitung von Giscard d'Estaing vorgelegt wurde (EUROPÄISCHER KONVENT 2003), sieht eine andere Stimmenverteilung vor als der Vertrag von Nizza, die für die mittelgroßen Staaten Spanien und Polen ungünstiger wäre und daher von diesen abgelehnt wird.

Unabhängig von der Stimmgewichtung stellt der Ministerrat ein Zwangsverhandlungssystem dar. Die Mitglieder können sich nicht durch einen Ausstieg dem Zwang zur Einigung entziehen und ihrer eigenen Wege gehen. Zum einen wäre ein Austritt aus der EU für jeden Mitgliedsstaat vermutlich mit prohibitiv hohen Kosten verbunden, zum anderen ist ein Austritt im Regelwerk der EU auch gar nicht vorgesehen. Die Mitgliedstaaten der EU verpflichten sich mit ihrem Beitritt, den agrarpolitischen Rahmen der EU anzuerkennen und die entsprechenden Befugnisse an die EU zu übertragen.

Neben den Mitgliedstaaten kommt auch der Europäischen Kommission eine Schlüsselrolle zu. Deren Generaldirektion VI befasst sich mit der Agrarpolitik. Die Kommission hat zwar kein Stimmrecht, aber das alleinige Vorschlagsrecht im Ministerrat (WEIDENFELD/WESSELS 2002: 142-151). Sie erarbeitet also die Vorlagen für neue Gesetzesvorhaben und Richtlinien.⁷⁰ Durch ihr alleiniges Initiativrecht wird die Kommission zu einem weiteren Veto-Spieler. Umgekehrt muss sie bei der Formulierung ihrer Vorlagen die Anliegen der Mitgliedsländer berücksichtigen, wenn sie qualifizierte Mehrheiten für ihre eigenen Vorstellungen im Rat gewinnen will.

⁶⁸ Die vier großen EU-Länder Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien verfügen über je 10 Stimmen, Spanien über 8, Niederlande, Griechenland, Portugal und Belgien über je 5, Schweden und Österreich über je 4, Dänemark, Finnland und Irland über je 3 und Luxemburg 2 Stimmen.

⁶⁹ Nach dem Vertrag von Nizza wird diese Stimmengewichtung nach der nächsten Erweiterungsrunde der EU ungültig. Die neue Zusammensetzung und Stimmenverteilung im EU-Ministerrat sieht folgendermaßen aus: Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien je 29 Stimmen, Polen und Spanien je 27, Rumänien 14, Niederlande 13, Griechenland, Tschechien, Belgien, Ungarn und Portugal je 12 Stimmen, Schweden, Bulgarien und Österreich je 10, Slowakei, Dänemark, Finnland, Irland und Litauen je 7 Stimmen, Lettland, Slowenien, Estland, Zypern und Luxemburg je 4 und Malta 3 Stimmen. Die Gesamtzahl der Stimmen in einer EU der 27 würde sich also von 134 auf 345 Stimmen erhöhen (Vertrag von Nizza vom 26.2.2001, veröffentlicht in: Amtsblatt der EG, Nr. C 80, 10. März 2001).

⁷⁰ Daneben obliegt dem Agrarkommissar die Evaluierung der laufenden Agrarpolitik. (WEIDENFELD/ WESSELS 2002: 142-151)

Kommt der Ministerrat zu keiner Entscheidung oder sind Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung zu verhandeln, so entscheidet der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs, der dem Ministerrat übergeordnet ist. Aus der generellen Richtlinienkompetenz der Staats- und Regierungschefs ergibt sich, dass Agrarangelegenheiten im Europäischen Rat – anders als im Ministerrat – im Rahmen umfassender „Paketlösungen“ verhandelt werden können. Nachteile, die einzelnen Staaten durch Reformen der Agrarpolitik entstehen, können dann möglicherweise durch Zugeständnisse an anderer Stelle ausgeglichen werden, um Sperrminoritäten zu überwinden.

Im Ergebnis sind Reformen der EU-Agrarpolitik nur als sektorale win-win-Lösungen für (fast) alle Beteiligten oder im Rahmen umfassender Beschlüsse zu erreichen. Daraus ergibt sich eine starke Tendenz zur Fortschreibung des Status Quo (vgl. RIEGER 1996, SCHARPF 1985), sofern nicht finanzielle Engpässe oder höher gewichtete politische Ziele wie die EU-Erweiterung Reformen erzwingen. Tatsächlich wirkten eintretende oder absehbare Finanzkrisen der EU als treibende Faktor für die wiederholten Reformen der europäischen Agrarmarktordnungen seit 1986.

Ein nicht zu unterschätzender Folgeeffekt der institutionell abgesicherten Status Quo-Orientierung ist jedoch, dass der Agrarsektor im Rahmen der EU-Politik eine politische Bedeutung erhält, die weit über seine wirtschaftliche Bedeutung hinaus geht.⁷¹ Die Durchsetzung einschneidender institutioneller Reformen der GAP erfordert einen koordinierten politischen Kraftakt der europäischen Regierungschefs, der angesichts der Interessenlage der Mitgliedstaaten und der Stärke der sektoralen Interessenvertretungen kaum zu erwarten wäre. Allerdings besteht insbesondere angesichts der laufenden WTO-Verhandlungen, in denen die von der europäischen Wirtschaft geforderte Liberalisierungsschritte im Bereich grenzüberschreitender Dienstleistungen und Warenverkehrs nur bei einer Öffnung der europäischen Agrarmärkte zu erreichen sein wird, Reformdruck von außerhalb des Agrarsektors. Tatsächlich beziehen sich die Begründungen für die im Jahr 2003 verabschiedete Reform der GAP wesentlich auf die WTO-Kompatibilität des Fördersystems.⁷²

Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesministerin Künast im Bereich der Mengen- und Preispolitik weitgehend den Überlegungen der EU-Kommission angeschlossen, die Agrarsubventionen von der Produktionsmenge abzukoppeln, und von einer detailfreudigen Markt- und Preispolitik zu einem System von Direktzahlungen an die (heutigen) Landwirte überzugehen. Dieser Ansatz mündete in die am 25. Juni 2003 beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2003: CAP-Reform – Presidency Compromise). Die Bundesregierung wirkte hier in einem komplexen Verhandlungsprozess mit. An anderer Stelle soll im Detail erforscht werden, inwieweit sie dabei Teil einer Reformkoalition aus Kommission und einer Reihe von Mitgliedsstaaten war.

⁷¹ Aus dem Bereich der Agrarpolitik und der agrarischen Interessenvertretungen wird jedoch zu bedenken gegeben, dass die Landwirtschaft inklusive der vor- und nachgelagerten Bereich, also der Zulieferer und der Ernährungswirtschaft, etwa in Deutschland ein Siebtel der Arbeitsplätze stelle und damit der Automobilindustrie kaum nachstehe.

⁷² „Ein letzter Kritikpunkt schließlich ist die Verknüpfung der Entkopplung mit den WTO-Verhandlungen. Hier kann niemand bestreiten, dass der Kommissionsvorschlag unsere Verhandlungsposition in der Doha-Runde enorm stärken würde.“ Agrarkommissar Franz Fischler, am 22.1.2003 vor dem Ausschuss für Landwirtschaft der COMAGRI (Speech/03/20, http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/cap/pp_cap_en.html, Abrufdatum: 24.7.2003).

4.4 Agrarstrukturpolitik

Im Rahmen der Agrarstrukturpolitik werden Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsstrukturen und der Produktions- und Vermarktungsstrukturen, zur Dorferneuerung und zur Förderung benachteiligter Gebiete, insbesondere der ländlichen Räume gefördert. Die Agrarstrukturpolitik ist für die „Agrarpolitik neuen Typs“ insofern von großer Bedeutung, als hier zum Beispiel Maßnahmen für einen verbesserten Marktzugang für Ökoprodukte oder die Förderung von regionaler Vermarktung angesiedelt sind.

Die Grundlinien der Agrarstrukturpolitik werden durch die EU festgelegt, die konkrete Ausgestaltung erfolgt in den Mitgliedsstaaten. Die meisten Programme der Agrarstrukturpolitik werden durch europäische und nationale Mittel kofinanziert. Zusätzliche Programme in den Mitgliedsländern – beispielsweise das bayerische Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) – bedürfen der Genehmigung durch die europäische Kommission. Dadurch sollen Wettbewerbsverzerrungen durch nationale Subventionen verhindert werden.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Agrarstrukturpolitik seit 1969 im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ausgestaltet, in der Bund und Länder gemeinsam vertreten sind. Die GAK ist im Art. 91a GG verfassungsrechtlich verankert. Ihre Aufgaben liegen im Bereich der Agrarstruktur- und der Agrarumweltpolitik (zu letzterer siehe den nächsten Abschnitt). Im Rahmen der Agrarstrukturpolitik der GAK werden Maßnahmen gefördert, die die Produktions- und Arbeitsbedingungen verbessern oder zur Verbesserung der Marktstruktur beitragen sollen, außerdem Flurbereinigungs- und Dorferneuerungsmaßnahmen, Maßnahmen, die die Wasserversorgung und den ländlichen Wegebau verbessern, die Sturmflutsicherheit erhöhen oder dem Agrarumweltschutz dienen.

Die Abstimmung über die jeweiligen agrarstrukturpolitischen und agrarumweltpolitischen Maßnahmen erfolgt im Planungsausschuss der GAK (PLANAK), in dem der Bund über 16 Stimmen und jedes der 16 Bundesländer über eine Stimme verfügt. Für die Annahme eines Beschlusses, der dann im Rahmenplan der GAK festgeschrieben wird, ist eine qualifizierte Mehrheit von 25 Stimmen erforderlich. Die Durchführung der im Rahmenplan beschlossenen Maßnahmen obliegt den Ländern.

Die GAK stellt also ein Zwangsverhandlungssystem dar, aus dem weder der Bund noch die Länder austreten können. Aufgrund der Mehrheitsregeln verfügen der Bund oder jede Koalition der Hälfte der Länder über eine Vetoposition. Die Erfahrungen der 1990-er Jahre – etwa die von Oskar Lafontaine organisierte Blockade der Steuerreform 1998 durch die SPD-geführten Landesregierungen – zeigen, dass im Bund-Länder-Verhältnis generell die parteipolitischen Konfliktlinien zunächst dominieren. Zu Beginn der Amtszeit von Ministerin Künast sah sich die rot-grüne Bundesregierung lediglich mit sechs CDU-dominierten Landesregierungen („B-Länder“) konfrontiert: Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen, Thüringen, Saarland. Zu dieser Gruppe kamen im Herbst 2001 Hamburg (zuvor rot-grün), im Frühjahr 2002 Sachsen-Anhalt (zuvor SPD mit Tolerierung der PDS) und im Februar 2003 Niedersachsen (zuvor SPD). Seit April 2002 verfügen die B-Länder damit über eine Sperrminorität im PLANAK. Ihnen stehen zwei SPD-CDU-Koalitionen (Brandenburg, Bremen) und fünf SPD-geführte Landesregierungen gegenüber – Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin (bis Herbst 2001 Koalition von SPD und CDU), Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz – von denen die letztgenannte auf einer Koalition

mit der FDP basiert. Eine Gestaltungsmehrheit von Bund und SPD-geführten Landesregierungen bestand während der bisherigen Amtszeit von Renate Künast zu keinem Zeitpunkt. Daher musste der Bund versuchen, spezifische Länderinteressen anzusprechen, um eine Mehrheit der Länder zu gewinnen.

Diese Aufgabe wird strukturell dadurch erleichtert, dass die im Rahmen der GAK beschlossenen Maßnahmen zu einem erheblichen Teil von der EU kofinanziert werden. Kommen nationale Agrarstrukturprogramme aufgrund fehlender Mehrheiten im PLANAK nicht zustande, verlieren die Verhandlungspartner insgesamt Geld. Dies eröffnet die Möglichkeit, win-win-Lösungen zu finden. Die Verhandlungen im PLANAK stellen ein Positivsummenspiel dar, was die Lösung von Verteilungsproblemen erleichtert.⁷³ Allerdings müssen die Maßnahmen, die im Rahmenplan der GAK festgeschrieben werden, die Rahmenvorgaben EU beachten, was den Verhandlungsspielraum begrenzt.

Da zudem in diesem Gremium die Bundesländer über Maßnahmen beschließen, die sie häufig nur zu einem Viertel, in den neuen Bundesländern zum Teil nur zu 10% selbst finanzieren müssen (die restliche Finanzierung wird vom Bund und der EU gestellt), wurde von verschiedenen Experten immer wieder die Frage nach dem Sinn dieser Aufteilung von Finanzierungs- und Entscheidungsebene gestellt (z.B. SHAK Schwäbisch Haller Agrarkolloquium 2000).

Dies dürfte es erleichtert haben, dass eine Reihe von Maßnahmen in der GAK beschlossen wurden, die – wie die Einführung der Modulation oder die Bereitstellung von mehr Mitteln für die Förderung des ökologischen Landbaus – dem Programm der „Agrarwende“ entsprechen.

4.5 Agrarumweltpolitik

Der dritte Aktionsbereich der Agrarpolitik ist die Agrarumweltpolitik. Sie ist an vielen Stellen eng mit der Agrarstrukturpolitik verbunden. Über beide wird zum großen Teil innerhalb der GAK entschieden. Die Agrarumweltpolitik macht im Vergleich zur Markt- und Preispolitik und der Agrarstrukturpolitik einen eher geringen finanziellen Anteil innerhalb der Agrarpolitik aus. Die Europäische Union gab im Jahr 2002 1,9 Mrd. Euro für Agrarumweltmaßnahmen aus, die Bundesregierung in Deutschland 34,8 Mill. Euro für das Bundesprogramm Ökolandbau (AGRARBERICHT 2003). Im Vergleich zu 38,9 Mrd. für die Markt- und Preispolitik der EU oder 912 Mill. der Bundesregierung für die GAK (ebd.) erscheint dies doch ein eher geringes Aufkommen zu sein. Zur Agrarumweltpolitik gehören unterschiedlichste Maßnahmen, wie direkte Umweltauflagen, die Förderung von extensiven Bewirtschaftungsformen, Prämien für Flächenstillegungen, der einschlägige Teil der Forschungsförderung, Information der Landwirte etc. Dabei sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedsländer der EU im Bereich der Agrarumweltpolitik relativ groß. Im Gegensatz zu den verbindlichen Brüsseler Verordnungen in Bezug auf Markt- und Preisstützung, auf Fördermittel und deren Vergabe besitzt die EU im Agrarumweltbereich

⁷³ Mit der win-win-Situation für Bund und Länder in der GAK lässt sich zum Beispiel auch die Entscheidung zu Gunsten einer Einführung der Modulation in Deutschland im Sommer 2001 erklären. Noch im Frühjahr haben zunächst die meisten Bundesländer sich eher skeptisch gegenüber einer Modulation geäußert (vgl. zum Beispiel *Agra-Europe* 19/01, Länderberichte S.18f.). Doch am Ende konnte nach längeren Verhandlungen die Bundesregierung ihr Anliegen durchsetzen, da die Modulation auch zusätzliche Mittel für die Länder durch die Kofinanzierung versprach.

nur die Richtlinienkompetenz. Die Ausgestaltung dieser Richtlinien obliegt den Mitgliedsstaaten. In der Bundesrepublik kommt aus Sicht des Bundes allerdings erschwerend hinzu, dass Umweltpolitik Ländersache ist, und daher auch die Agrarumweltpolitik und deren Umsetzung und Ausgestaltung in der Hand der Bundesländer liegen.

4.6 Agrarsozialpolitik

Der vierte Bereich der Agrarpolitik ist die Agrarsozialpolitik. Die offizielle Ratio einer spezifischen Sozialpolitik für die Berufsgruppe der Landwirte ist, dass im Bereich der Alterssicherung, der Kranken- und Unfallversicherung den besonderen institutionellen Gegebenheiten wie Erbrecht und Personalunion von Betriebsinhaber und Hauptarbeitskraft Rechnung getragen werden müsse (vgl. HAGEDORN 1996). In diesen Bereich fließen auf nationaler Ebene die meisten Gelder in der Agrarpolitik: von 5.696,8 Mill. Euro, die 2002 für die Agrar- und Verbraucherschutzpolitik ausgegeben wurden, entfielen 4.102,5 Mill. Euro auf die landwirtschaftliche Sozialpolitik (AGRARBERICHT 2003). Im Rahmen der EU ist die Agrarsozialpolitik Angelegenheit der Mitgliedsstaaten. In der Programmatik der „Agrarwende“ ist dieser Bereich von geringer Bedeutung – was nicht bedeutet, dass er de facto für die Entscheidungen der Landwirte zu vernachlässigen wäre. So stellt die Ausgestaltung der landwirtschaftlichen Alterssicherung einen wichtigen Entscheidungsfaktor für den Zeitpunkt der Hofübergabe (oder Hofaufgabe) dar und beeinflusst damit die Geschwindigkeit des Strukturwandels. Die Bedeutung dieses Politikfelds für das Zielsystem der „Agrarwende“ ist bislang nicht geklärt.

4.7 Förderung von Forschung, Ausbildung und Beratung

Als fünfter und letzter Aktionsbereich der Agrarpolitik ist die Umsetzung und Förderung von Forschung, Ausbildung und Beratung zu nennen. Dieser steht im Bundesprogramm Ökologischer Landbau mit seinen jeweils 35 Millionen Euro in 2002 und 2003 im Mittelpunkt. Dessen Autoren sehen in der mangelnden Erforschung von Lösungen für spezifische Probleme des ökologischen Landbaus und dessen mangelnder Präsenz in der betrieblichen und universitären Ausbildung sowie der Beratung einen erheblichen Engpass für die Ausweitung dieses Teilsektors (ISERMEYER et al. 2001).

4.8 Agrarhandelsordnung (WTO)

Der Handel mit Agrarprodukten war lange Zeit von den Liberalisierungsbemühungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ausgenommen. Die Beendigung der 1986 begonnenen Uruguay-Runde mit dem Abkommen von Marrakesch (1993) brachte dann nicht nur die Gründung der Welthandelsorganisation WTO im Jahr 1994, sondern auch die Einbeziehung des Agrarhandels in den Bereich der multilateralen Handelsvereinbarungen. Inhalt der Vereinbarungen sind insbesondere Höchstgrenzen für eine Reihe von Zöllen, Mindesteinfuhrkontingente, sowie Höchstgrenzen für Subventionszahlungen an Landwirte, die je nach Intensität der handelsverzerrenden Wirkungen in drei Kategorien eingeteilt sind (amber, blue und green box). Die WTO-Vereinbarungen sind völkerrechtlich verbindlich. Missachtungen berechtigen ein Land, das sich geschädigt fühlt, zu Gegenmaßnahmen, deren Berechtigung in einem Streitschlichtungsverfahren nachgewiesen werden muss.⁷⁴

⁷⁴ Umfassende Informationen und alle Dokumente im Internet unter www.wto.org.

Die bisherigen Vereinbarungen erlauben der EU (und anderen Vertragsparteien) weiterhin erhebliche handelsbehindernde und handelsverzerrende Maßnahmen zum Schutz ihrer Landwirte, wie Importzölle und Importkontingente, Exportsubventionen und interne Stützungsmaßnahmen. In der Vereinbarung von Doha wurde im November 2001 daher vereinbart, im Rahmen einer neuen Verhandlungsrunde, der Doha Development Round, bis Ende 2004 erhebliche Reduktionen von Einfuhrzöllen, handelsverzerrenden Subventionen und Exportsubventionen (mit dem Ziel eines vollständigen Auslaufens) zu erreichen.

In Doha wurde beschlossen, gleichzeitig Verhandlungen zu insgesamt 20 Bereichen zu führen, darunter Dienstleistungen und Handel mit nicht agrarischen Gütern, die nur als Gesamtpaket verabschiedet werden können. Nach den Regeln der WTO bedarf es dazu der Zustimmung aller 146 Mitglieder (Stand Mitte 2003). Eine Koalition von agrarexportierenden Ländern, die Cairns Group, sowie zahlreiche Entwicklungsländer fordern deutliche Zugeständnisse von den reichen Ländern mit Agrarprotektionismus (insbesondere EU, USA, Japan, Kanada, Schweiz, Norwegen und Südkorea). In diesen Ländern besteht andererseits erheblicher Druck, Chancen für die weitere Liberalisierung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen nicht durch Festhalten an Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft zu vergeben. Der Außenschutz, den die EU ihren Landwirten gewährt, steht damit zu erheblichen Teilen zur Disposition, sofern es nicht gelingt, die gewährten Stützungsmaßnahmen als einerseits nicht handelsverzerrend, andererseits als Entgelt für die Produktion öffentlicher Güter zu rechtfertigen. Das ergebnislose Ende der WTO-Ministerkonferenz in Cancún am 14. September 2003 war dabei wesentlich dadurch bedingt, dass eine neu entstandene Formation von Entwicklungsländern unter Führung von Brasilien, Indien, China und Südafrika die Angebote der entwickelten Länder im Agrarbereich als unzureichend ansah.⁷⁵

4.9 Die Gemeinden

Die Gemeinden, als kleinste Gebietskörperschaft, sind laut Art. 28 GG für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zuständig. Im Bereich der Agrarpolitik haben die Gemeinden insofern durch die Entscheidungen bezüglich des Bau- und Flächennutzungsplans Einfluss auf die Handlungsmöglichkeiten der Landwirte vor Ort. Die Zuständigkeit über die für die Landwirtschaft relevanten Themen, wie den Flächennutzungsplan, aber auch über die Genehmigung für die Ansiedelung von z.B. verarbeitender Industrie oder den Neubau eines Schweinemaststalls, liegt letztlich beim Gemeinderat, der mit Mehrheit entscheidet. Die Tätigkeit der Gemeinden unterliegt jedoch der Kommunalaufsicht.

In den Gemeinderäten sind zumeist die parteipolitischen Zugehörigkeiten maßgeblich für das Entscheidungsverhalten. Doch spielt auf der lokalen Ebene die Einbindung in die dörfliche Struktur bzw. Freundschaften mit benachbarten Anwohnern eine größere Rolle als in der Bundes- und Landespolitik. Hinzu kommt, dass gut organisierte Branchen und Unternehmen, die in einer Region von großer Bedeutung sind, teilweise Einfluss auf Entscheidungen im Rat nehmen können, indem sie mit Wegzug oder wirtschaftlichen Sanktionen in Form von Arbeitsplatzabbau drohen. Durch den starken Rückgang der Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten und der landwirtschaftlichen Betriebe sind agrarische Interessen an vielen

⁷⁵ Auch wenn der unmittelbare Anlass die Differenzen über die so genannten Singapur-Themen Investitionsschutz, Wettbewerbspolitik, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen sowie Erleichterungen im Warenverkehr waren.

Orten im ländlichen Raum mittlerweile in eine Minderheitenposition geraten. Landwirte empfinden die Berücksichtigung gesellschaftlicher Werte, die ihnen etwa bei der Diskussion von Investitionsvorhaben abverlangt wird, häufig als Hemmnis für ihr unternehmerisches Handeln und die Entwicklung ihres Betriebs.

Zu vermuten ist, dass in landwirtschaftlichen Intensivregionen und in peripheren Räumen, in denen die Landwirtschaft noch den wichtigsten Gewerbebereich darstellt, sich die wirtschaftliche Abhängigkeit der Region zumindest partiell auch in politischem Einfluss agrarischer Interessen niederschlägt. Während in den Intensivregionen daraus vermutlich wenig Unterstützung für die Ziele einer „Agrarwende“ erwächst, könnte das politische Handeln in Regionen mit schlechten Standorteigenschaften und kleinteiligen Strukturen eher komplementär zur „Agrarwende“-Politik ausfallen. Diese Vermutung wäre jedoch empirisch zu überprüfen.

4.10 Exekutive und agrarische Selbstverwaltung

Neben den Parlamenten sind die Exekutivorgane ein eigenständiger agrarpolitischer Faktor. Hier ist an erster Stelle das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft BMVEL mit seinen nachgeordneten Institutionen, wie dem Bundessortenamt, der Forschungsanstalt für Landwirtschaft oder der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft zu nennen. Zur Agrarregulierung zählen auch die Landwirtschaftskammern, die eine Mittelstellung zwischen den Staatsorganen und den berufsständischen Organisationen einnehmen. Sie erfüllen zum einen hoheitliche Verwaltungsaufgaben, zum Beispiel bei der Durchführung von Fördermaßnahmen oder bei der Mitwirkung in der Landschaftsplanung, zum anderen agieren sie jedoch auch als landwirtschaftliche Selbstverwaltung, etwa bei der Beratung und Betreuung der Landwirte und bei der Berufsausbildung.⁷⁶ Alle genannten Institutionen sind hierarchisch organisiert, d.h. die agrarpolitisch relevanten Entscheidungen sind vorgegeben und durch die Administration umzusetzen. Im Selbstverständnis dieser Institutionen spielt jedoch fachliche Expertise als Regelungsmechanismus eine erhebliche Rolle. Daraus können sich Spannungen ergeben, wenn politisch gewollte Vorgaben von den Akteuren in den nachgeordneten Institutionen als nicht sachgerecht angesehen werden.

4.11 Tarifpolitische Arena

Von agrarpolitischer Relevanz ist zudem die Arena der landwirtschaftlichen Tarifpolitik. Diese wird bestimmt durch den Gesamtverband der Deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände einerseits und die IG Bauen, Agrar, Umwelt andererseits, in der die ehemalige Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft aufgegangen ist. Der Arbeitgeberverband ist ein assoziiertes Mitglied des Deutschen Bauernverband e.V. (DBV) und arbeitet eng mit dessen Gremien und Organisation zusammen. Ziel der Verhandlungen zwischen den beiden Tarifparteien ist es, bundeseinheitliche tarifpolitische Eckwerte auszuhandeln. Die Reichweite der landwirtschaftlichen Tarifpolitik ist jedoch begrenzt. Der Organisationsgrad der Beschäftigten in der Landwirtschaft ist gering, der Anteil der Selbständigen, aber auch der Saisonarbeiter ist

⁷⁶ Allerdings weisen nicht alle Bundesländer das Landwirtschaftskammersystem auf. In den neuen Bundesländern und in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen existieren die Landwirtschaftskammern nicht. In diesen Bundesländern werden die Aufgaben der Kammern zum Teil von der Agraradministration, zum Teil von den Landesbauernverbänden übernommen.

in der Landwirtschaft besonders hoch. Unter den Themen der „Agrarwende“ erscheinen Gegenstände der Tarifverhandlungen nicht. Für die Attraktivität einer Tätigkeit in diesem Sektor sind die niedrigen Einkommen jedoch ein Hemmnis.

4.12 Der Deutsche Bauernverband

Erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des agrarpolitischen Wandels hat die Arbeit des Deutschen Bauernverband e.V. (DBV), der als Standesvertretung mit sehr hohem Organisationsgrad seine Überzeugungen in einem bis zur „Agrarwende“ klientelistischen System der sektorbezogenen Interessenvertretung zur Geltung bringt (vgl. FÜHRER 1997). 1988 gründete sich zwar der Dachverband der Deutschen Agraropposition (DDA), das heutige AgrarBündnis, in dem verschiedene Umweltschutz-, Verbraucherschutz-, Tierschutz- und alternative Bauernverbände sich zusammenschlossen, um eine alternative Landwirtschaft und Agrarpolitik dem Status quo entgegenzusetzen (GABRIEL 1993). Innerhalb dieses Verbundes spielte und spielt der Ökolandbau, ebenso wie in der „Agrarwende-Politik“, eine herausragende Rolle. Gemessen an Mitgliederzahl, Organisations- und Konfliktfähigkeit ist das AgrarBündnis dem DBV allerdings um Größenordnungen unterlegen.

Als Dachverband muss der DBV erhebliche Anstrengungen zur Interessenvermittlung im Sektor leisten. Weil dies vorwiegend in verbandsinternen Verhandlungsprozessen geschieht, gehen die Ressourcenunterschiede zwischen Inhabern großer und kleine Betriebe, gut und schlecht ausgebildeten, wohlhabenden und ums Überleben kämpfenden Landwirten als Ursache von Einflussdifferenzen in den Meinungsbildungsprozess ein.

Die Bedeutung sektorinterner Ungleichheiten wird deutlich, wenn man die enge Zusammenarbeit zwischen Bauernverband und Bundesministerium berücksichtigt. Dies manifestiert sich etwa in regelmäßigen formellen und informellen Treffen auf allen Ebenen, von der Minister- bis zur Referentenebene (FÜHRER 1997: 69f.). Dadurch waren (und sind) Vertreter des Bauernverbands stets zeitnah über Entwicklungen und Planungen im Ministerium informiert und können frühzeitig Einfluss nehmen. Anderen interessierten Gruppen wie Verbraucher-, Umwelt- und Tierschützern fehlte dieser Zugang zu Informationen und Entscheidungsvorbereitern.

Ein Konzept wie das „Magische Sechseck“ hätte vor diesem Hintergrund den Ansatz einer weitgehenden Öffnung der Einflussstrukturen formulieren können. Das „Magische Sechseck“ orientiert sich jedoch an den Akteuren der Wertschöpfungskette (siehe oben). Tatsächlich wurde dann aber vom BMVEL beispielsweise eine Reihe von runden Tischen mit Teilnehmerschaft weit über die klassischen Agrarverbände hinaus organisiert, deren sichtbarster der „Diskurs Grüne Gentechnik“ war. Inwieweit damit tatsächlich eine Machtverschiebung verbunden ist, bleibt zu evaluieren.

Einen wichtigen Einflusskanal für den DBV bildet traditionell der Agrarausschuss des Bundestages, der seit 2001 als Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft firmiert. Lange Zeit dominierten praktische Landwirte den Agrarausschuss, die dann zum Teil auch Funktionäre der Landesbauernverbände waren (MEHL 1997: 110f.). Ähnlich präsent sind Funktionsträger des DBV in den Länderparlamenten. Zudem sind die Entscheidungen in den Gemeinden über Raumnutzungs- und Flächenplanungen vielerorts noch immer geprägt von dem starken Einfluss, den die schon lange ansässigen Landwirte auf die Lokalpolitik aufweisen können. Als aktive zivilgesellschaftliche Vereinigung bringt der DBV auch auf dieser Ebene Einfluss. Im Bundestag signalisierte die Wahl der vormaligen

Justizministerin Herta Däubler-Gmelin (SPD) zur Vorsitzenden des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zu Beginn der Legislaturperiode 2002 bis 2006 als Nachfolgerin des ‚klassischen‘ Agrarpolitikers Peter Harry Carstensen (CDU) in diesem Zusammenhang eine Zäsur.

Politik und die Rhetorik des DBV bezüglich der „neuen Agrarpolitik“ variieren im Zeitablauf. Einer kooperativen Phase während der heißen Phase der BSE-Krise folgte ab etwa März 2001 eine bis zur Bundestagswahl 2002 zunehmende Konfrontation, und ab der Jahreswende 2002/2003 eine erneute Annäherung, etwa in Form eines betont harmonischen gemeinsamen Auftretens von Ministerin Künast und DBV-Präsident Sonnleitner auf der Grünen Woche 2003 mit dem Thema der aus Sicht der Landwirte zu niedrigen Preise für Agrargüter im Lebensmitteleinzelhandel. Ablauf, Ursachen, Motive und Wirkungen dieser verschiedenen Phasen bedürfen weiterer Forschungen.

5 Schlussfolgerungen

Die Analyse ihrer institutionellen Rahmenbedingungen hat gezeigt, dass sich die deutsche Agrarpolitik in einem Geflecht eng aufeinander bezogener Verhandlungsarenen bewegt. Auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden können die Parlamente zwar Mehrheitsentscheidungen fällen. Die Vorstellungen des Bundes etwa müssen aber außerhalb eines eng umrissenen Kompetenzbereichs⁷⁷ von den durch die Beschlüsse beauftragten Exekutivvertretern innerhalb von Zwangsverhandlungssystemen mit den Ländern und mit den anderen Mitgliedsstaaten der EU durchgesetzt werden. Eine Einigung des Bundes mit den Bundesländern muss mit den Regeln der EU und der WTO konform gehen. Daher ist es nicht ohne weiteres möglich, eine einmal ausgehandelte Politik zu verändern. Präferierte Politikinstrumente und -vorstellungen können nicht auf einer Ebene durchgesetzt, sondern müssen in einer Vielzahl von Arenen verhandelt und abgesichert werden.

Die politischen Akteure in Bund und Ländern müssen also innerhalb eines institutionellen Rahmens handeln, auf dessen Ausgestaltung sie aber im Rahmen von Verhandlungssystemen durchaus Einfluss haben. Dabei kommt es auf die Perspektive an, ob die Gestaltungsmöglichkeiten oder die Restriktionen in den Vordergrund gestellt werden. Die Kompetenzen der Länder etwa sind eng umrissen. Beispielsweise unterliegen Förderprogramme für den ländlichen Raum und Agrarumweltprogramme einem Genehmigungsvorbehalt durch die EU-Kommission. Diese beurteilt die Zulässigkeit eines Förderprogramms nach Regeln, die zwischen den Mitgliedsstaaten ausgehandelt worden sind – wobei die Länder sowohl durch Lobbying wie auch vermittelt über den Bund, auf dessen Position sie einzuwirken versuchen, auf die Verhandlungen über solche Regelungen Einfluss nehmen. Die Einflussmuster dieses Regimes sind jedoch nicht Gegenstand des hier vorgelegten Beitrags und ohne Bezug auf die Ergebnisse der EU-Forschung nicht verständlich. Festzuhalten ist jedoch, dass sich im Zeitablauf Situationen abwechseln, in denen innerhalb bestehender Regeln verhandelt wird, und in denen diese Regeln selbst zum Verhandlungsgegenstand werden – wie etwa die umfassende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 2003 oder die laufenden WTO-Verhandlungen. Die Häufung solcher

⁷⁷ Forschungsförderung; Agrarsozialpolitik; ordnungsrechtliche Auflagen für einheimische Produzenten im Umwelt-, Verbraucher-, Natur- und Tierschutz oberhalb der EU-Mindestanforderungen.

sozusagen verfassungsgebender Momente in den Jahren 2002 bis 2005 könnte für die Umsetzung einer „Agrarwende“ grundsätzlich vorteilhaft sein, wenn die Akteurkonstellation günstig ist. Dieses bleibt zum Teil abzuwarten und empirisch zu untersuchen.

Es wird insbesondere in Bezug auf die Agrarpolitik immer wieder die Vermutung geäußert, dass die verflochtenen Arenen mit ihren Zwangsverhandlungssystemen den Status quo der bisherigen Agrarpolitik absichern und wenig Möglichkeiten für die Durchsetzung von Reformen bieten (DAUGBJERG 1999, SCHARPF 1985, RIEGER 1996). Diesen Eindruck bestätigt auch die hier vorgelegte Skizze des institutionellen Rahmens der deutsche Agrarpolitik. Allerdings stellt sich die Frage, ob dieses Ergebnis nicht zumindest zum Teil dem statischen Analyseansatz zu schulden ist. Ob durch das komplexe, die Verantwortlichkeiten verwischende, für Außenstehende wenig transparente und unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten sicherlich problematische Regime der deutschen und europäischen Agrarpolitik wirklich der Status quo begünstigt wird, ist empirisch nur durch einen dynamischen Forschungsansatz zu klären.

Mögliche Ansatzpunkte dafür sind:

1. Der institutionelle Rahmen erklärt nicht, welche Art von Politik von den Akteuren in den Verhandlungsarenen bevorzugt werden. Dies setzt die Kenntnis ihrer Handlungsorientierungen und Interessenlagen voraus, aus der sich mögliche Koalitionen ableiten lassen.⁷⁸
2. Ist ein bestimmtes Politikmuster einmal etabliert und von einer stabilen Koalition getragen, führen miteinander verflochtene Verhandlungsarenen allerdings dazu, dass die Koordinationsanforderungen an eine Koalition von Akteuren, die die bestehenden Politik und ihre Nutznießer herausfordern, enorm wachsen. Politik-Wechsel wird durch institutionelle Verflechtung insofern *ceteris paribus* unwahrscheinlicher.
3. Aus der Forschung über Politikwandel lässt sich ein Vorrat an Hypothesen entnehmen, unter welchen Bedingungen dennoch mit einem Politikwechsel in einem Politikfeld wie der Agrarpolitik gerechnet werden könnte. SABATIER (1999) hebt als mögliche Ursachen eines Politikwechsels einen Wechsel in den Mehrheitsverhältnissen im übergreifenden politischen System, Krisen sowie langfristige Veränderungen in den Problemwahrnehmungen einer dominanten Anzahl von Akteuren hervor.
4. Unter den institutionellen Bedingungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, die von der EU dominiert werden, fällt die erste Ursache insofern aus, als der Einfluss des Europäischen Parlaments auf die GAP gering ist. Verschiebungen zwischen der Anzahl links- oder rechtsgerichteter Regierungen in den Mitgliedsländern dürften ebenfalls wenig Einfluss haben, solange die agrarpolitische Interessenlage eher durch strukturelle Gegebenheiten der nationalen Agrarwirtschaften geprägt ist.
5. Ereignisse, die von einer Mehrzahl von Akteuren als Krise wahrgenommen werden, können jedoch eine synchronisierende Funktion haben. Es wäre zu klären, inwieweit durch Ereignisfolgen wie die BSE-Krise Handlungsoptionen eröffnet werden, die den Akteuren im Routinemodus des politischen Prozesses nicht zur Verfügung stehen oder von ihnen nicht erwogen werden. Solche Krisen können dann als „Fenster der Gelegenheit“ („window of opportunity“) (KINGDON 1995) verstanden werden, die

⁷⁸ SCHARPF (2000) fasst die dafür notwendigen Analysekonzepte unter dem Begriff der „Akteurkonstellation“ zusammen.

Handlungschancen für Reformen in sonst verflochtenen Politikarenen wie der Agrarpolitik ermöglichen (DAUGBJERG 1999). Dieses wäre etwa dann der Fall, wenn bestehende Koalitionen zerbrechen, weil zentrale Akteure durch eine Krise unter Veränderungsdruck geraten oder unter dem Eindruck veränderter Umstände ihre Positionen verändern.

6. Während der deutschen BSE-Krise bestand bei einigen Akteuren der deutschen Agrarpolitik der Eindruck, dass sich unter dem Druck der öffentlichen Meinung ein solches Fenster der Gelegenheit öffnen würde. Die Begrifflichkeit des „Schauders“ und der „Wende“ hat die rhetorische Funktion, das Außergewöhnliche einer Situation zum Ausdruck zu bringen, die grundlegende Veränderungen erfordert. Inwiefern solche Veränderungen möglich sind, hängt wesentlich davon ab, ob in den Verhandlungsarenen eine ausreichend starke Koalition von Akteuren entsteht, die einer solchen Interpretation der Situation folgt. Diese Überlegungen verweisen auf die Notwendigkeit, die institutionelle Analyse durch eine Untersuchung der Storylines der Akteure zu ergänzen, um zu klären, inwiefern sich aus der Fülle der Interessenlagen stabile Tendenzkoalitionen heraus bilden (SABATIER 1999; BRAUN 1998).
7. Schließlich wäre zu klären, ob durch die BSE-Krise und die in der Folge ausgerufenen „Agrarwende“ tatsächlich ein Politik-Wechsel angestoßen wurde, oder ob es sich nicht eher um die Akzentuierung oder Beschleunigung eines ohnehin im Gang befindlichen, langfristigen Politik-Wandels handelt. Dies wäre dann der Fall, wenn sich die Programmatik und die Maßnahmen der „Agrarwende“-Politik in das Muster der Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik seit Mitte der 1980-er Jahre einordnen ließen. Als Ursache eines Politikwandels käme dann eine langfristige Veränderung in den Problemwahrnehmungen der Akteure im Politikfeld in Frage – etwa eine höhere Gewichtung von Qualitäts- und Umweltaspekten gegenüber der Mengenerzeugung.

Auf die Forschungsagenda gehören daher folgende Leitfragen: erstens die Evaluierung der Tiefe und Nachhaltigkeit des Politikwandels, der von der „Agrarwende“ ausgeht; zweitens eine institutionentheoretisch fundierte, aber den politischen Prozess einbeziehende dynamische Erklärung dieses Politikwechsels; drittens eine Analyse und Prognose des Ausmaßes, in dem bislang vernachlässigte Aspekte in der Agrarpolitik auch institutionell verankert werden können (oder aus anderen Politikfeldern wie der Umweltgesetzgebung oder dem Verbraucherschutz an sie heran getragen werden); und viertens eine demokratietheoretische Beurteilung, ob dem Anspruch größerer Verbrauchernähe auch ein Anspruch und eine Politik größerer Bürgernähe und Transparenz entspricht.

6 Literatur

- BECHMANN, Arnim (1987): Landbau-Wende: gesunde Landwirtschaft - gesunde Ernährung, Vorschläge für eine neue Agrarpolitik, unter Mitarbeit von Evelyn Gustedt, Frankfurt a.M.: Fischer.
- BOSEL, Hartmut et al. (1989): Perspektiven zur Zukunft der Landwirtschaft (Agrarpfade), Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Technikfolgen-Abschätzung und –Bewertung“ des 11. Deutschen Bundestages, Hannover/Kassel 1989.
- BRAUN, Dietmar (1998): Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: Politische Vierteljahresschrift 39/4, S. 797-818.
- BMVEL - BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (2003): Ernährungs- und Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2003, Bonn.
- BMVEL - BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (2003a): Aktionsprogramm „Bäuerliche Landwirtschaft“. Positionspapier des BMVEL vom 16.1.2003, im Internet unter: www.agrar.de/agenda/BMVEL-AbLneu-03-01-161.doc - Abrufdatum: 20.10.2003.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2003): CAP-Reform – Presidency Compromise, No. 10961/03 vom 30.6.2003.
- DAUGBJERG, Carsten (1999): Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures, Journal of Common Market Studies Vol. 37/ No. 3, S. 407 – 428.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1990): Landwirtschaftliche Entwicklungspfade. Bericht der Enquete-Kommission „Gestaltung der technischen Entwicklung; Technikfolgen-Abschätzung und –Bewertung“, BT-Drucksache 11/9771 vom 24.9.1990.
- ENQUETE-KOMMISSION „Einschätzung und Bewertung von Technikfolgen; Gestaltung von Rahmenbedingungen der technischen Entwicklung“ (1987): „Alternativen landwirtschaftlicher Produktionsweisen“, Materialien zu Drucksache 10/6801, Band V, Bonn, März 1987.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003): Grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik für eine nachhaltige Landwirtschaft in Europa, IP/03/898 vom 26.6.2003, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/898&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en>, Abrufdatum: 28.6.2003.
- EUROPÄISCHER KONVENT (2003): Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa vom 13. Juli 2003. Abrufbar unter <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf>. Abrufdatum: 7.10.2003.
- FÜHRER, Jochen (1997): Interessenvermittlung und Steuerungsproblematik im agrarpolitischen Netzwerk, Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M.
- GABRIEL, Jens-Peter (1993): Grundstrukturen agrarpolitischer Willensbildungsprozesse in der Bundesrepublik 1949 – 1989, Leske und Budrich, Opladen.
- HEINZE, Rolf G. (1992): Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl : der Deutsche Bauernverband, hrsg. von Renate Mayntz, Verlag Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.
- HENRICHSMEYER, Wilhelm/WITZKE, Heinz-Peter (1994): Agrarpolitik, Band 2 – Bewertung und Willensbildung, UTB für Wissenschaft, Stuttgart.
- HIRSCHMAN, Albert O. 1992: Denken gegen die Zukunft, München: Hanser.
- HUBER, Joseph 2001: Allgemeine Umweltsoziologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- ISERMAYER, Folkhard/NIEBERG, Hiltrud/DABBERT, Stephan/HEB, Jürgen/DOSCH, Thomas/LÖWENSTEIN, Felix Prinz zu (2001): Bundesprogramm ökologischer Landbau. Entwurf der vom BMVEL beauftragten Projektgruppe, <http://www.verbraucherministerium.de/landwirtschaft/oekolog-landbau/bundesprogramm-oekolog.pdf>, Abrufdatum 20.10.2003.
- KINGDON, John W. (1995): Agendas, Alternatives and Public Policies, 2nd edition, Addison-Wesley Educational Publishers Inc., New York.
- KUHNERT, Heike/FEINDT, Peter H./WRAGGE, Stephan/BEUSMANN, Volker (2002): Nachfrage nach Öko-Lebensmitteln - Veränderungen durch BSE? BIOGUM Research Paper Nr. 1 (2002), Download unter www.biogum.uni-hamburg.de.

KUHNERT, Heike/FEINDT, Peter H./WRAGGE, Stephan/BEUSMANN, Volker (2002a): Datensammlung zur Repräsentativbefragung zur Nachfrage nach Lebensmitteln und zur Wahrnehmung der „Agrarwende“, BIOGUM Research Paper Nr. 2 (2002), Download unter www.biogum.de.

MEHL, Peter (1997): Reformansätze und Reformwiderstände in der Agrarsozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Sozialpolitische Schriften SPS 72, Berlin.

RIEGER, Elmar (1996): Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik?, in Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Europäische Integration, UTB für Wissenschaft, Opladen, S. 401 – 428.

SABATIER, Paul A. (Editor) (1999): Theories of the Policy Process, Westview Press, Oxford.

SCHARPF, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 4/1985, S. 323 – 356.

SCHARPF, Fritz W. (2000): Interektionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske+Budrich.

SHAK SCHWÄBISCH HALLER AGRARKOLLOQUIUM (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip. Denkschrift des Schwäbisch Haller Agrarkolloquiums der Robert-Bosch-Stiftung, Analytica Verlagsgesellschaft mbH, Berlin.

VON WEDEL, Hedda (2001): Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel): Empfehlungen der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, hrsg. von der Präsidentin des Bundesrechnungshofes, Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung; Bd. 8 Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.

WEIDENFELD, Werner/ WESSELS, Wolfgang (2002): Europa von A bis Z, Europa Union Verlag GmbH, Bonn.

7 AgChange. Konflikte der „Agrarwende“ – Projekt und Team

Nachwuchsgruppe im Forschungsschwerpunkt Biotechnik, Gesellschaft und Umwelt (BIOGUM) der Universität Hamburg

Gefördert vom BMBF im Programm „Sozial-ökologische Forschung“ unter FKZ 07NGS08

Laufzeit: Mai 2002 – Juni 2007

Problemstellung

Das interdisziplinäre Projekt „AgChange. Konflikte der Agrarwende“ fragt am Beispiel Deutschland nach den gesellschaftlichen Gestaltungs- und Bewertungsmöglichkeiten des landwirtschaftlichen Modernisierungsprozesses. „Agrarwende“ steht dabei – unabhängig vom politischen Konzept der rot-grünen Bundesregierung – als Metapher für die Suche nach neuen Optionen für eine umwelt- und qualitätsbewusste, zudem multifunktionale Landwirtschaft in (post-)industriellen Gesellschaften mit hohen Arbeitskosten, hoher Kapitalintensität, hoher Siedlungsdichte und hohem Urbanisierungsgrad.

Projektdesign

Organisatorisch gliedert sich das Projekt „AgChange“ in fünf disziplinär angelegte Teilprojekte und drei inter- und transdisziplinäre Querschnittsprojekte. Die Teilprojekte werden von jeweils einem Wissenschaftler bearbeitet und münden in wissenschaftliche Qualifikationsarbeiten (Doktor- oder Habilitationsarbeiten). Darüber hinaus bilden die drei Querschnittsprojekte den inhaltlichen Rahmen für eine inter- und transdisziplinäre Zusammenarbeit. Diese wird durch regelmäßige interne Seminare, Workshops und Klausurtagungen sowie durch räumliche Nähe unterstützt.

Teilprojekt 1 Institutionelle, prozessuale und situative Bedingungen der „Agrarwende“

Die Entwicklung des europäischen Agrarsektors in den letzten fünf Jahrzehnten ist in hohem Maße durch staatliche Interventionen geprägt. Agrarkrisen sind daher immer auch politische Krisen. Umgekehrt erfordert jede Anpassung des Sektors an neue Herausforderungen eine politische Flankierung. Vor diesem Hintergrund untersucht Teilprojekt 1 auf der Institutionen-Ebene, inwiefern die institutionellen Verflechtungen der deutschen Agrarpolitik von der lokalen bis zur globalen Ebene überhaupt politische und unternehmerische Gestaltungsspielräume eröffnen. Auf der Akteur-Ebene wird gefragt, wie sich verschiedene Problemdeutungen und Lösungsansätze in den Akteurkonstellationen durchsetzen. Auf der Prozess-Ebene wird analysiert, ob im Prozess der Politikgestaltung „Fenster der Gelegenheit“ genutzt werden. Handlungs- und Konfliktpotenziale sollen identifiziert, das Potenzial alternativer *governance*-Ansätze abgeschätzt, konkrete Zielvorstellungen und Strategievorschläge entwickelt werden.

Teilprojekt 2 Diskurse als bedeutsame Faktoren gesellschaftlicher Steuerung

Zentrale Fragestellung dieses Teilprojektes ist, inwieweit Diskurse die Umsetzung der Agrarwende politik fördern oder hemmen. Dazu werden anhand von Dokumenten- und Medienanalyse sowie anhand von Interviews, die in Wellen wiederholt werden, die entscheidenden Diskursstränge und -the men zur Agrarpolitik ermittelt. Ziel ist es, deren Durchsetzung und Einflüsse auf die konkrete Politik sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene darzulegen.

Teilprojekt 3 Gendersensible Analyse von Wertorientierungen und Naturwahrnehmungen von Landwirtinnen und Landwirten in ihrem sozialem Umfeld

Im Zentrum der Fragestellung stehen Frauen und Männer in landwirtschaftlichen Betrieben mit ihren Wahrnehmungen und Beurteilungen der „Agrarwende“ sowie mit ihren Entscheidungs- und Hand lungsspielräumen für die Gestaltung der betrieblichen Zukunft. Diese Betrachtungsweise wird auf die Bereiche »Natur« und »landwirtschaftliche Arbeit« gelenkt und ermöglicht, Aussagen darüber zu tref fen, ob und wie sich die veränderten Rahmenbedingungen auf die Lebens- und Arbeitsbereiche je von Frauen und Männern auswirken und wie diese in ihrem sozialen Umfeld damit umgehen.

Teilprojekt 4 Naturwissenschaftliche Bewertungskonzepte für eine „multifunktionale“ Land wirtschaft

Die Aufbereitung naturwissenschaftlicher Bewertungskonzepte für Landnutzungen und Landbausys teme wird verwendet, um Nutzungs- und Zielkonflikte zu identifizieren, um naturwissenschaftliche Leitbilder zu rekonstruieren und um ein Bewertungsmodell für die weitere Arbeit auszuwählen. Dieses Modell wird exemplarisch auf eine Region angewendet, und es wird untersucht, welche ökologischen Auswirkungen verschiedene Maßnahmen der „neuen Agrarpolitik“ haben könnten. Weiterhin soll exemplarisch abgeschätzt werden, welche Höhe finanzielle Förderungen in den Bereichen der kon ventionellen Qualitätsproduktion, des Ökolandbau oder nachwachsender Rohstoffe haben müssten, damit sie einen wirkungsvollen Anreiz für die Landwirte darstellen.

Teilprojekt 5 Partizipative Modellbildung zur Bewertung komplexer landwirtschaftlicher Funk tionen

Das mentale Modell von Stakeholdern über Auswirkungen von Landbaumethoden wird in einem par tizipativen Verfahren mit einem computergestützten Modell abgebildet. Bei dem Verfahren wird den Stakeholdern (LandwirtInnen, UmweltschutzvertreterInnen und VerbraucherschützerInnen) auch na turwissenschaftliches Wissen (s. Teilprojekt 4) zur Modellerstellung angeboten. Der Prozess der Mo dellierung und das Modell selbst vermittelt den TeilnehmerInnen Systemverständnis und Wissen über die Folgen verschiedener Landbaumethoden. Bei der Modellierungsmethode wird an Erfahrungen des „Group Model Building“ von System Dynamiken und des „Participatory Integrated Assessment“ an geschlossen. Dabei sollen viele relevante Wechselwirkungen (ökologische, ökonomische und soziale

Dimension) in den Blick genommen werden, die für eine breite Entscheidungsunterstützung notwendig sind.

Querschnittsprojekte

Im Querschnittsprojekt 1 wird in Zusammenarbeit aller fünf Teilprojekte ein Katalog von Querschnittsfragen bearbeitet. Dazu gehören insbesondere:

- Zielwissen: Wie wird das Konzept einer nachhaltigen Landbewirtschaftung aus Sicht der verschiedenen Akteursgruppen ausgefüllt?
- Systemwissen: Welche Optionen und Restriktionen für eine nachhaltigen Landwirtschaft nehmen die unterschiedlichen Akteure wahr?
- Transformationswissen: Welche Ansätze für eine Lockerung gegebener Restriktionen für eine nachhaltigere Landwirtschaft lassen sich identifizieren?
- Gender: Wie sind die möglichen Nachhaltigkeitskonzeptionen und -strategien, die tatsächlichen Strategien der Akteure sowie deren Options- und Restriktionsräume unter *gender*-Aspekten zu bewerten?

Querschnittsprojekt 2 umfasst die drei Teilprojekte 1, 2 und 3. Es behandelt die diskursiven und institutionellen Bedingungen einer Politik der „Agrarwende“ auf der lokalen, nationalen (Bund und Länder) und internationalen Ebene (EU, WTO) und deren Wechselwirkungen. Die Analyse des deutschen Falls wird ergänzt um eine komparative Perspektive mit vergleichenden Länderstudien in Großbritannien, Frankreich, Spanien und den USA.

Im Querschnittsprojekt 3 sollen die beiden Teilprojekte 4 und 5 gemeinsam ein Bewertungstool zur Entscheidungsunterstützung für eine nachhaltigere Landbewirtschaftung erarbeiten. Dazu werden mit den Ergebnissen aus den anderen Teilprojekten und im Dialog mit *stakeholdern* Bewertungsprofile erstellt.

Eine frühzeitige, dialogische und intensive Einbeziehung von Praxispartnern aus Landwirtschaft, Agrarverbänden, Umweltgruppen, Verbraucherschutz, Politik und Verwaltung in Form von insgesamt ca. 400 Leitfaden-Interviews, Fokusgruppen und Workshops soll dabei eine laufende Praxisintegration erleichtern. Das Projekt mündet im letzten halben Projektjahr in einen Konsultationsprozess mit den betroffenen *stakeholdern* mit einem großem Abschluss-Workshop.

Team

Dr. rer. pol. Peter Henning Feindt (Leiter), Dipl.-Volkswirt. Wirtschaft, Demokratie, Steuerung und Partizipation. Bearbeitet TP 1, QP 1, QP 2.

Tel. 040/42816-613; feindt@agchange.de

Manuel Gottschick, Dipl.-Ing. (FH) für Umwelttechnik. Nachhaltiges Wirtschaften, Stoffstromanalyse, LCA, Umweltmanagement.

Bearbeitet TP 5, QP 1, QP 3.

Tel. 040/42816-615; gottschick@agchange.de

Christina Müller, Dipl.-Sozialwirtin. Soziologie des ländlichen Raums; rurale Geschlechterforschung.

Bearbeitet TP 3, QP 1, QP 2.

Tel. 040/42816-612; mueller@agchange.de

Christiane Ratschow, Dipl. Politologin, Dipl.-Ing. Agrar. Agrarökonomie und Politikwissenschaft.

Bearbeitet TP 2, QP 1, QP 2.

Tel. 040/42816-616; ratschow@agchange.de

Inga Roedenbeck, Dipl.-Biologin. Agrarökologie, Naturschutz, Bewertung von Landbausystemen.

Bearbeitet TP 4, QP 1, QP 3.

Tel. 040/42816-614; roedenbeck@agchange.de

Birgit Sonntag, Büro und Organisation.

Tel. 040/42816-505; sonntag@agchange.de

Kooperationspartner

SUmBi - Ingenieurbüro für Sozial- & Umweltbilanzen

www.sumbi.de

Ökopol - Institut für Ökologie und Politik GmbH

www.oekopol.de

Kontakt

AgChange. Konflikte der Agrarwende.

FSP BIOGUM, Universität Hamburg

Ohnhorststr. 18; D-22609 Hamburg

Phone: +49-40-42816-505; Fax: -527

[Name]@agchange.de; www.agchange.de