

Scheingegensätze und taktische Polarisierung

Peter H. Feindt

Geboren 1967 in Stade, seit 2017 Professor für Agrar- und Ernährungspolitik am Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat.

Untote Feindbilder zwischen Umwelt-, Klima-, Landwirtschafts- und Ernährungspolitik

Die jahrzehntelange ideologische Gegenüberstellung von Umwelt- und Klimapolitik einerseits sowie Agrar- und Ernährungspolitik andererseits, die vor dem Hintergrund der globalen Klima- und Ressourcenkrise überwunden schien, ist auf die politische Bühne zurückgekehrt.

Das ist keine gute Nachricht. Denn weltweit stehen die Agrar- und Ernährungssysteme vor enormen Herausforderungen angesichts von Klimawandel, Flächenkonkurrenz, Bodenverlust und rapiden Veränderungen der Umweltbedingungen. Dazu gehören vielerorts zunehmende Wasserknappheit, invasive Arten, Einträge von Schadstoffen wie Schwermetalle oder Mikroplastik oder das Auftreten neuer Schadorganismen, die Tier- und Pflanzenkrankheiten auslösen.

Zur langfristigen Sicherung der landwirtschaftlichen Produktion gehört es daher, Risiken zu minimieren, die aus dem menschlich verursachten Klimawandel, schlechtem Wasser- und Ressourcenmanagement oder durch Umweltverschmutzung und Schadstoffeinträge entstehen und die sich in Zukunft möglicherweise kaum noch beherrschen lassen. Ernährungssicherheit erfordert eine vorausschauende Umwelt- und Klimapolitik, die sich am Vorsorgeprinzip orientiert.

Umgekehrt sind die Auswirkungen von Landwirtschaft und Ernährung auf Umwelt und Klima erheblich. In Deutschland trägt die Landwirtschaft circa 12 Prozent zu den Klimaemissionen bei, wenn man Emissionen durch Landnutzung, etwa von Moorstandorten, einrechnet. Weltweit geht etwa ein Drittel aller Klimaemissionen auf den Bereich Ernährung (von der landwirtschaftlichen Erzeugung bis zu Verbrauch und Entsorgung) zurück.¹ Die Tierproduktion allein verursacht 11 bis 20 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen; 70 Prozent des globalen Trinkwasserverbrauchs gehen in die Landwirtschaft; 30 Prozent der weltweiten Landfläche werden direkt oder indirekt für die Tiererzeugung genutzt.² Die Stickstoff- und Phosphoremessionen sowie Einträge von Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft beeinträchtigen Grund- und Oberflächengewässer, Habitate und Trinkwasser. Von der intensiven Tierhaltung gehen Risiken für die menschliche Gesundheit aus, beispielsweise durch Luftverunreinigungen und die Ausbreitung von Zoonosen oder die Entstehung von antibiotikaresistenten Keimen durch die Verwendung von Antibiotika.³ Die Umwelt- und Klimapolitik kommt also nicht daran vorbei, sich mit Landwirtschaft und Ernährungssystemen zu befassen.

Alte Gegensätze, neu belebt

Die Vorstellung eines unvermeidbaren Gegensatzes zur Agrarpolitik stammt aus der Frühzeit der Umweltpolitik in den 1970er-Jahren. Landwirtschaftspolitik war auf die Steigerung von Produktion und Einkommen ausgerichtet und folgte dem Paradigma der „Grünen Revolution“: eine Steigerung der Agrarproduktion durch „Intensivierung“, also durch einen vermehrten Einsatz von externen Inputs wie Mineraldünger und chemisch-synthetischem Pflanzenschutz bei „Optimierung“ der Agrarlandschaft durch Beseitigung unproduktiver Elemente wie Hecken und Tümpel.

Die negativen Umweltwirkungen waren ab Mitte der 1980er-Jahre allgemein bekannt und wissenschaftlich belegt. Die Annahme, dass Landwirtschaft per se umweltverträglich sei, wurde unhaltbar. Auf europäischer Ebene wurde nach und nach ein Rechtsrahmen zum Schutz von Gewässern und Habitaten sowie zur Begrenzung des Einsatzes von

1 Monica Crippa et al.: „Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions“, in: *Nature Food*, 2. Jg., Nr. 3, 08.03.2021, S. 198–209.

2 Siehe dazu Daten der Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO), <https://www.fao.org/faostat/en/#data> [letzter Zugriff: 15.01.2026].

3 Tengfei Zhang et al.: „The Impacts of Animal Agriculture on One Health–Bacterial Zoonosis, Antimicrobial Resistance, and Beyond“, in: *One Health*, 18. Jg., Juni 2024, 100748.

Pflanzenschutz- und Düngemitteln etabliert. Die Landwirtschaft betrachtete diese Vorgaben vielfach als Eingriff in die unternehmerische Freiheit. Der Widerstand reichte tief in die Politik. Deutschland drohten mehrfach Vertragsverletzungsverfahren wegen verzögerter Umsetzung der Vorgaben der Europäischen Union.

In Wissenschaft und Politik setzte sich ab Anfang der 1990er-Jahre unter dem Leitbegriff der Nachhaltigkeit die Auffassung durch, dass Umweltschutz, Wirtschaft und Soziales zusammengedacht werden müssen, um Win-win-Lösungen zu entwickeln. Dies führte zur Strategie, Umweltschutz in die Agrarpolitik zu integrieren und bei den Ursachen der Umweltprobleme anzusetzen. Ziel war es, die intensiven Produktionsmethoden zumindest in ökologisch sensiblen Gebieten durch extensivere Formen der Landbewirtschaftung zu ersetzen. Weil diese oft nicht mehr wettbewerbsfähig waren, sollten sie durch staatliche Hilfen unterstützt werden. Dem liegt das Konzept einer „multifunktionalen“ Landwirtschaft zugrunde, die nicht nur marktfähige Nahrungsmittel und Rohstoffe produziert, sondern auch wichtige Funktionen für den ländlichen Raum hat, etwa durch den Erhalt einer ästhetisch ansprechenden und ökologisch intakten Kulturlandschaft. Diese Funktionen werden jedoch nicht über den Markt entgolten. Sie haben den Charakter von öffentlichen Gütern, die mit öffentlichen Finanzmitteln unterstützt werden müssen. Daher können Betriebe seit den 1990er-Jahren im Rahmen von Agrarumweltprogrammen Zahlungen für genau definierte extensive und umweltfreundliche Methoden erhalten.

Großes Budget, massive Verteilungskämpfe

1992 vereinbarte die Europäische Union im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) eine relativ weitgehende Liberalisierung ihrer Agrarmärkte, die zu einer deutlichen Senkung der staatlich garantierten Preise für viele Ackerfrüchte und tierische Produkte führte. Zur Kompensation wurden flächenbezogene Direktzahlungen eingeführt, die in Deutschland noch immer etwa 20 Prozent zum landwirtschaftlichen Faktoreinkommen beitragen. Diese Zahlungen wurden zur besseren Legitimation zunehmend an Auflagen im Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz geknüpft. Die Auflagen und die damit einhergehenden Dokumentationspflichten sind bei den Betrieben unbeliebt. Durch die Direktzahlungen wurde zudem deutlich, wie abhängig die Betriebe von staatlicher Unterstützung sind.

Die Europäische Union gibt im Rahmen ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) jährlich circa 50 Milliarden Euro für Agrarzahlungen aus. Davon entfallen etwa 70 Prozent auf die Direktzahlungen, ein

deutlich kleinerer Anteil auf Agrarumweltmaßnahmen. Wissenschaft und Umweltverbände fordern seit Jahrzehnten, die Zahlungen konsequent an die Bereitstellung und Sicherung öffentlicher Güter zu knüpfen. Im Rahmen der von der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel einberufenen Zukunftskommission Landwirtschaft stimmten auch die Agrarverbände einem mittelfristigen Auslaufen der Direktzahlungen zugunsten von Zahlungen für öffentliche Güter zu. Die jüngste GAP-Reform, die im Zeichen des *European Green Deal* stand, wandelte ein Viertel der Direktzahlungen in „Ökozahlungen“ um. In den ersten Vorschlägen für den EU-Haushalt 2028–2034 sind Mittel für Agrarumweltmaßnahmen jedoch nicht abgesichert.

Infolge der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine kam es zu erheblichen Störungen auf den Agrar- und Nahrungsmittelmärkten. Die Lebensmittelpreise in Deutschland stiegen erheblich, was insbesondere Haushalte mit geringen Einkommen belastet. Zunehmende geopolitische Verwerfungen und Angriffe auf die regelbasierte internationale Handelsordnung führen zu Forderungen nach „strategischer Autonomie“ auch im Bereich der Ernährungssicherung. Nahrungsmittelproduktion wird sogar als strategische geopolitische Ressource ins Auge gefasst, etwa um Länder wie Ägypten zu versorgen, die wegen ihrer Importabhängigkeit von einer volatilen US-Regierung nervös werden. Dadurch ist die Steigerung der Produktion als Ziel der Agrarpolitik wieder in den Vordergrund getreten.

Von Agrarverbänden wird dies in die Forderung nach einer Lockerung oder Aufhebung von Umweltauflagen übersetzt. Es wird behauptet, diese seien für die hohen Lebensmittelpreise verantwortlich. Dies ist schon deshalb nicht plausibel, weil sich die tatsächlich wirksamen Umweltauflagen seit 2019 kaum verändert haben. Treiber für die Inflation waren vorwiegend gestiegene Kosten für Energie, Betriebsmittel (beispielsweise Mineraldünger) und Arbeitskräfte.

Neue Ansätze statt alter Feindbilder

Hinzu kamen Versuche von Unternehmen, im Schatten der allgemeinen Inflation ihre Gewinnmargen zu erhöhen. Bei einigen Lebensmitteln machen sich globale Knappheiten bemerkbar, etwa bei Fisch aus Wildfang oder bei Kaffee und Kakao, deren Produktion vom Klimawandel und von neuen Schädlingen beeinträchtigt wird. Diese Beispiele unterstreichen die Bedeutung einer vorsorgenden Umwelt- und Ressourcenpolitik, die eine internationale Zusammenarbeit erfordert.

Die Forderung nach dem Ende einer angeblich überzogenen Umwelt- und Klimapolitik bedient sich überholter Klischees und verkennt die Herausforderungen. Allerdings bedarf es neuer Ansätze, um

Umwelt-, Klima-, Agrar- und Ernährungspolitik besser zu verzahnen. Eine Agrarumweltpolitik, die vorwiegend auf Extensivierung setzt, wird der wachsenden Bedeutung der Produktion von Nahrungsmitteln und von Rohstoffen für eine kreislauf förmig organisierte Bioökonomie nicht gerecht. Der Extensivierungsansatz gerät auch deshalb unter Druck, weil die finanziellen Spielräume geringer werden.

Daher werden neue Leitbilder unter Begriffen wie „regenerative Landwirtschaft“, „Agrarökologie“ oder „ökologische Intensivierung“ entwickelt. Letztere meint Produktions- und Qualitätssteigerung durch die gezielte Nutzung ökologischer Prozesse anstatt durch vermehrten Einsatz externer Inputs wie Mineraldünger oder Agrochemikalien. Angestrebt wird eine gleichzeitige Steigerung von Produktion und anderen Ökosystemleistungen.

Solche Ansätze ermöglichen es, Ziele der Umwelt- und Klimapolitik wie der Agrar- und Ernährungspolitik zugleich zu erreichen. Sie erfordern allerdings Lernprozesse von allen Beteiligten – von der Fachpolitik bis zu den einzelnen Betrieben. Dazu würde auch eine Fokussierung der öffentlichen Mittel auf Investitionen in neue Ansätze gehören. Hier bieten sich große Chancen, und viele Betriebe sind dafür bereit. Aufgabe der Politik wäre es, die Kräfte zu bündeln und eine gemeinsame Vision zu entwickeln, anstatt sich an Feindbildern aus der Vergangenheit abzuwenden.