

\_\_\_\_\_ M. Jänicke: Umweltpolitische Instrumente und Politikmuster \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ U. Kallee: EU-Chemikalienpolitik \_\_\_\_\_ U. Brand: Der Mythos des Globalen \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ H. Ott/St. Thomas: Klima- und Energiepolitik \_\_\_\_\_

# politische ökologie 97-98



## Zukunft wachküssen

Leitlinien für ein nachhaltiges Regierungsprogramm

Dezember 05/Januar 06 \_ 23. Jahrgang \_ 18,00 Euro \_ 28,80 sFr. \_ ISSN 0947-5028 \_ ISBN 3-86581-004-7 \_ B 8400 F



# Zukunft wachküssen

Leitlinien für ein nachhaltiges Regierungsprogramm



## Unter der Kuppel

### Kleine Anfrage

**10 Von den Außerirdischen lernen!**  
Konstruktive Umweltpolitik  
*Von Angela und Karlheinz Steinmüller*

**12 Einseitiges Krisenbewusstsein**  
Wirtschaftswachstum als Allheilmittel?  
*Von Uwe Möller*

**16 Ministeriale Kleinstaaterei beenden**  
Integration von Umwelt und Nachhaltigkeit  
*Von Klaus Jacob und Axel Volkery*

**20 Deutsches Umweltrecht  
fit für Europa machen**  
Föderalismusreform  
*Von Joachim Sanden*

**23 „Die Farbzusammensetzung  
einer Regierung nicht überschätzen“**  
Umweltpolitische Instrumente  
und Politikmuster  
*Interview mit Martin Jänicke*

**26 Wissensproduktion  
in Zeiten der Nachhaltigkeit**  
Zukunftsfähige Forschungspolitik  
*Von Thomas Korbun*

## In den Fachausschüssen

**30 Die nationalen Hausaufgaben machen**  
Klima- und Energiepolitik  
*Von Hermann E. Ott und Stefan Thomas*

**34 Ein Spurwechsel ist möglich**  
Motorisierter Individualverkehr  
*Von Peter Michaelis*

**37 Historische Chance nicht verspielen**  
EU-Chemikalienpolitik  
*Von Ulrike Kallee*

**41 Den Freihandel entzaubern**  
WTO und Marktzugang  
*Von Markus Steigenberger*

**45 Knackpunkt Verteilungsgerechtigkeit**  
Fiskalische und politische Nachhaltigkeit  
in der sozialen Sicherung  
*Von Winfried Schmähl*

**48 Natur ist mehr als eine Ware**  
Biodiversität und Naturschutz  
*Von Helmut Röscheisen*

**51 Stiefkind der  
europäischen Landwirtschaftspolitik**  
Ländliche Entwicklung  
*Von Lutz Ribbe*

**54 Für ein Ende der Discount-Kommunen**  
Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung  
*Von Ulrich Kriese*





## Vor der Wandelhalle

### 58 Der Mythos des Globalen

Politische Steuerungsfähigkeit  
 Von Ulrich Brand

### 61 Mehr als ein Feigenblatt

Geschlechtergerechte Nachhaltigkeitspolitik  
 Von Ulrike Röhr und Anja Becker

### 65 Kein Platz für Visionen im grauen Alltag?

Nachhaltigkeitsinnovationen  
 Von Rolf Kreibich

### 69 Die langfristige Perspektive im Blick

Forschungs- und Technologiepolitik  
 Von Torsten Fleischer und Arnim Grunwald

### 72 Der Weg zur grünen Konsolidierung

Ökologische Finanzreform  
 Von Kilian Bizer und Michael Thöne

## Impulse

75 Projekte/Konzepte

80 Medien

## Spektrum Nachhaltigkeit

### 86 Von Grund auf ambivalent

Anmerkungen zum Friedensnobelpreis  
 für El-Baradei und die IAEO  
 Von Xanthe Hall

### 89 Wenn Deiche weichen

Umsiedlung im Hochwasserschutz  
 Von Christian Kuhlicke und Daniel Drückler

### 93 Botschaft an den Rest der Welt

Internationaler Flugverkehr  
 und EU-Emissionshandel  
 Von Bernd Brouns und Hans-Jochen Luhmann

### 95 Glaubwürdigkeit ist wichtiger als der Preis

Fairer Handel für heimische Biobäuerinnen  
 und Biobauern  
 Von Anja Sobczak und Henrike Burchadi

## Rubriken

3 Editorial

84 Reaktionen

97 Vorschau/Impressum

---

Wir danken für die freundliche finanzielle  
 Unterstützung der Selbach-Umwelt-Stiftung.

---

# Stiefkind der europäischen Landwirtschaftspolitik

Von Lutz Ribbe

**Der Markt versagt bei der Stärkung ländlicher Räume. Flächenmanagement und Diversifizierung scheitern in Europa bislang an den Interessen einzelner Länder und Lobbygruppen. Agrarpolitik könnte einen wichtigen Beitrag zum Umweltschutz und zur Schaffung von Arbeitsplätzen leisten – wenn sie denn wollte.**

Die europäische Agrarpolitik hat lange Zeit Nachhaltigkeitsprinzipien nicht im Geringsten berücksichtigt. Mit Milliardenaufwand wurden Strukturen gefördert, die im großen Stil Arbeitsplätze vernichteten sowie Natur und Umwelt belasteten. Ganz langsam ändert sich dies. Die Agrarreform von 2003 war ein richtiger Schritt. Sie machte es zum Prinzip, dass die Direktzahlungen an die Landwirte nicht mehr an den Anbau bestimmter landwirtschaftlicher Kulturen beziehungsweise an das

Halten bestimmter Nutztiere gebunden sind, sondern von der Produktion entkoppelt werden. Klassische Agrarzah- lungen, die erste Säule der europä- ischen Agrarpolitik, wurden somit an- satzweise reformiert.

Durch die Entkopplung können die bi- snerigen Benachteiligungen bestimmter, ökologisch oftmals wertvoller und ar- beits(platz)intensiver Standorte, etwa der Grünlandstandorte, aufgehoben oder zumindest gelindert werden. Die neue Flächenprämie, die allerdings erst ab 2013 für alle Agrarflächen in glei- cher Höhe gezahlt wird, macht das mög- lich. (1) Doch es bleibt zu klären, worin eigentlich die zukünftigen Zahlungen begründet sind, nachdem die alte Be- gründung mit der so genannten Ent- kopplung verloren gegangen ist.

Die Aussage der Bauernlobby: „Ohne diese Zahlungen sind wir nicht wettbe- werbsfähig“ ist wenig überzeugend. Auch die scheinbare Logik, den Struk- turwandel fortzusetzen und das Geld auf die vermeintlich leistungsfähigen Betriebe zu konzentrieren führt in die Irre: Leistungsfähigkeit im Sinne von Strukturwandel, Konzentration, Arbeits- platzabbau und Umweltbelastung?

## Subventionen ade

Eine neue Begründung für zukünftige Transferzahlungen an die Landwirtschaft kann nur darin liegen, dass die Land- wirte Leistungen erbringen, die von der Gesellschaft nachgefragt werden, die sich aber im Produktpreis nicht wider- spiegeln. Landwirte bekämen keine Sub-

ventionen mehr, sondern würden für be- sondere Leistungen entlohnt. Diese Lei- stungen könnten in unterschiedlichen Bereichen, etwa im Umwelt- und Natur- schutz oder bei besonders tierschutzge- rechten Verfahren erbracht werden. In der EU-Sprache nennt man eine solche Kopplung von Transferzahlungen „cross compliance“. Doch die bisher angedach- ten und gemeinsam vom deutschen Bundestag und Bundesrat beschlosse- nen „cross compliance Kriterien“ sind aus Nachhaltigkeitssicht eine Nullnum- mer. (2)

Nur Betriebe, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen und beispielsweise ihre Tierproduktion an die Fläche binden, für weite Fruchtfol- gen und somit Vielfalt sorgen und in deren Landschaft ein Anteil von fünf Prozent an Landschaftselementen wie Hecken, Feldraine, Feldgehölze und Ge- wässer vorhanden ist, sollten künftig Anspruch auf entsprechende Flächen- prämi- en haben. Und selbst dieser An- spruch sollte nicht mehr unbegrenzt zur Auszahlung kommen. Denn neben den genannten ökologischen Kriterien ist auch die soziale Komponente wichtig. Die staatlichen Zahlungen an die Land- wirtschaft müssen einen Beitrag zur Er- haltung und Schaffung von Arbeitsplät- zen leisten. Die Prämien an die Betriebe sollten deshalb degressiv gestaffelt sein. Nach dem Motto: Je höher der Prämien- anspruch, desto geringer die ausge- zahlte Prämienhöhe – zwischen 25 und 75 Prozent des Anspruchs. Bei Nachweis entsprechender sozialversicherungspflich-

tiger Lohnkosten könnte der Prämienanspruch wieder auf bis zu 100 Prozent erhöht werden. So würden die Faktoren Arbeit und Umwelt in die Agrarzahllungen integriert und jene Betriebe belohnt, die das umsetzen, was die EU „Multifunktionalität“ nennt.

Die Entkopplung der Direktzahlungen war also nur ein erster Schritt. Der zweite, die Neukopplung der Zahlungen an Nachhaltigkeitskriterien, steht noch aus. Nur mit einer ökologischen und sozialen Qualifizierung und einer daraus resultierenden Umverteilung der Agrargelder können diese dauerhaft gesellschaftsfähig werden.

### **Wankende zweite Säule**

Die Agrarreform der EU hat nicht nur die Entkopplung innerhalb der ersten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik, gebracht. Sie wollte eigentlich auch neue Zeichen in der so genannten zweiten Säule, Ländliche Entwicklung, setzen. In dieser zweiten Säule finden sich drei Schwerpunktachsen:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft,
- Förderung umweltfreundlichen Landmanagements,
- Diversifizierung von Wirtschaftstätigkeiten im ländlichen Raum.

Ex-Agrarkommissar Fischler wollte diese zweite Säule zu Lasten der ersten Säule

ausbauen, denn er war sich mit seiner Nachfolgerin Fischer-Boel einig, dass gerade in der zweiten Säule riesige Potenziale für mehr Arbeitsplätze und mehr Umwelt- und Naturschutz schlummern. Doch Fischler scheiterte an den Egoismen einiger Mitgliedstaaten und indirekt am Lobbydruck der Bauernverbände.

Jacques Chirac war es, der seine Regierungskollegen „überzeugte“, die Direktzahlungen der ersten Säule bis zum Jahr 2013 zu zementieren. Das war ein pfiffiger Streich, denn kein Land profitiert mehr von diesen Zahlungen als Frankreich. Und andere Länder machten bereitwillig mit, denn die Direktzahlungen aus der ersten Säule sind „easy money“, sie kommen zu 100 Prozent aus Brüssel und dies, ohne dass Gegenleistungen erbracht werden müssten. Ganz anders sieht es bei der Ländlichen Entwicklung aus: Um diesen Schatz zu heben, braucht es zuerst Ideen und – daraus resultierend – angemessene Programme. Diese sind dann mit Brüssel abzustimmen, müssen kofinanziert, umgesetzt, verwaltet und kontrolliert werden. Viel Arbeit. Und da Geld auch in Europa knapper wird, war schnell klar, dass am Ansatz für die Ländliche Entwicklung bei der finanziellen Vorausschau für die Jahre 2007-2013 Sparpotenziale schlummern – eine Lobby zur Erhaltung dieser Ausgaben gibt es nicht.

Es sind folglich die Politiker(innen) in den Mitgliedstaaten der EU, die den wirklichen Wandel der Agrarpolitik bisher verhindert haben. Ihre Entscheidungen sind nach wie vor von alten Denkmustern geprägt. Sie wollen den Strukturwandel aktiv fördern und Wettbewerbsfähigkeit dadurch herstellen, in dem sie für die Bauern Kostenvorteile schaffen. Scharfe Umweltauflagen, bessere Tierschutzstandards, die Umsetzung des Natura-2000-Netzes – all das stört Bauern beim globalen Preiskampf. Dabei haben die knapp 50 Jahre der EU-Agrarpolitik gezeigt, dass genau diese Politik nichts mit Nachhaltigkeit zu tun hat und zum Scheitern verurteilt ist.

### **Nachhaltiges Flächenmanagement**

Die zweite Säule will Wettbewerbsfähigkeit durch Qualitätsvorteile und durch Schaffung neuer, innovativer und umweltverträglicher Arbeitsplätze herstellen. Ein wichtiger Bestandteil des Umsetzungskonzeptes zur Förderung einer solchen multifunktionalen Landwirtschaft wären die Programme zum Flächenmanagement. Darunter werden etwa die Agrarumweltprogramme verstanden, die natur- und umweltverträglichen Produktionsformen zusätzliche finanzielle Hilfe bieten. Ein wirklich überzeugendes Bekenntnis der großen Parteien, diese Programme auszubauen ist nicht auszumachen. Dabei wären solche Programme extrem wichtig, um die Landwirtschaft in den Regionen zu halten, aus denen sie sich im freien Wettbewerb zuerst verabschieden würde.

Um ein konkretes Beispiel zu nennen: Auf nahezu jeder Milchverpackung, die der Verbraucher im Geschäft kauft, sind Kühe zu sehen, die auf Weiden grasen. Die Verbraucher wollen nicht nur diese Bilder heiler Landwirtschaft sehen, sie erhoffen sich eigentlich auch die mit diesen traditionellen Produktionen verbundene Qualität beim Kauf. Doch der Großteil der Milchkühe betritt aus betriebswirtschaftlichen Gründen die eventuell noch vorhandenen hofnahen Weideflächen, wenn überhaupt nur noch,



zum Beine vertreten. Die historische, auf der Milchverpackung abgebildete Weidenutzung ist unrentabel, weil es über den Marktpreis keinen Ausgleich für die höheren Betriebskosten gibt. Die Grünlandwirtschaft kann nicht mit einer Milchproduktion konkurrieren, die auf den bislang subventionierten Mais oder gentechnisch manipulierte Importfuttermittel als Futtergrundlage setzt. Aber Grünlandwirtschaft ist für den Naturschutz, zum Hochwasserschutz und für die Erhaltung und touristische Nutzung der Landschaft von Bedeutung. Der Staat müsste deshalb diesen und vergleichbaren nachhaltigen Nutzungsformen über die Programme der zweiten Säule finanzielle Unterstützung gewähren. Die EU bietet hier mittlerweile ein ganzes Paket von Möglichkeiten an. So können nach Artikel 69 der EU-Agrarreform besondere Beweidungsprogramme aufgelegt werden, die speziell jenen Regionen helfen werden, die bislang im Windschatten der EU-Agrarsubventionsströme lagen (z.B. Mittelgebirgsregionen, küstennahe Grünlandstandorte). Doch auch hier hat die Politik bislang abgewunken.

### **Bekanntnis an die Vielfalt**

Einen hohen Stellenwert sollte die Politik auch der Diversifizierung des ländlichen Raumes einräumen. In Bereichen, die direkt mit der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten zu tun haben, aber auch bei erneuerbaren Energien und im Tourismus könnten damit Wachstumsimpulse gegeben werden: Kleinkäsereien, kleinen handwerklichen Schlachtereien und Metzgereien zur Herstellung regionaler Spezialitäten und zur Versorgung des wachsenden Marktes von Qualitätsprodukten könnte man so auf die Beine helfen.

Konzentrationstendenzen im Bereich der Ernährungsindustrie bekämen ein Gegengewicht. Denn die Großschlachtereien, die sich vielfach im Besitz europäisch agierender Fleischkonzerne befinden, mögen aus betriebswirtschaftlicher Sicht ihren Sinn machen, können aber nicht den Ansprüchen, die eine Gesellschaft

an eine nachhaltige Entwicklung formuliert, gerecht werden. Einem Gegenmodell zum Durchbruch zu verhelfen wäre Aufgabe des Staates.

### **Nachhaltige Finanzierungsmodelle implementieren**

Die Tatsache, dass mit den Ausgaben in der zweiten Säule mehr für Arbeit und Umwelt getan werden kann und sich damit auch die EU-Zielsetzungen zur Umsetzung der Lissabon-Strategie und der Nachhaltigkeitsstrategie erfüllen ließen, macht es notwendig, nach neuen Finanzierungsmechanismen zu suchen. Eine Möglichkeit besteht darin, dass sich Deutschland auf EU-Ebene für eine Kofinanzierung bei den Ausgaben der ersten Säule einsetzt. Bislang ist es so, dass die Zahlungen aus der ersten Säule zu 100 Prozent, die der Ländlichen Entwicklung je nach Region zu 50 bis 75 Prozent aus Brüssel finanziert werden. Ein gleicher Mechanismus in der ersten wie in der zweiten Säule würde den Bundeshaushalt um rund eine Milliarde Euro jährlich entlasten, ohne dass auch nur ein Euro weniger in die deutsche Landwirtschaft fließen würde. Dass Jacques Chirac einen solchen Ansatz scheut wie der Teufel das Weihwasser, darf dem Beginn einer Diskussion über diesen Ansatz keinen Abbruch tun. Denn, um Roland Koch zu bemühen: Heulen und Zähne klappern gibt es immer, wenn es um Sparen beziehungsweise um eine neue Geldverteilung geht.

### **Anmerkungen**

(1) Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004, Betriebsprämien durchführungsgesetz. BGBl. I S. 1763. Bonn, 26. Juli 2004.

(2) Die bloße Einhaltung zwar existierender aber die Umweltprobleme nicht lösender Gesetze in Verbindung mit der Auflage, die landwirtschaftlichen Flächen mindestens einmal im Jahr zu mulchen (also zu mähen, ohne die Biomasse auch abfahren zu müssen), ist keine überzeugende Begründung für die Zahlung von rund 300 Euro pro Hektar und Jahr.



### **Zum Autor**

Lutz Ribbe, geb. 1957, ist seit 1992 Leiter der umweltpolitischen Abteilung von Euronatur. Er studierte Landschaftsplanung und Landschaftsökologie. Von 1983 bis 1991 war er stellvertretender Bundesgeschäftsführer des BUND e.V. Auf europäischer Ebene ist er Mitglied im Wirtschafts- und Sozialausschuss.

### **Kontakt**

Lutz Ribbe  
Euronatur Bonn  
Grabenstr. 23  
D-53359 Rheinbach/Bonn  
Fon ++49/(0)2226/20 45  
Fax ++49/(0)2226/171 00  
E-Mail lutz.ribbe@euronatur.org  
www.euronatur.org