

Die Landwirtschaft befindet sich wie viele andere Wirtschaftszweige im Spannungsfeld einer zunehmenden Globalisierung. Im Vergleich zu anderen Sektoren führen Anpassungsreaktionen der Landwirtschaft zum Teil zu erheblichen Veränderungen in der Kulturlandschaft. Die Konsequenzen für den Menschen werden zur Zeit sehr eindringlich durch die BSE-Krise dokumentiert. Die Änderungen in der Landschaft vollziehen sich nur sehr langsam und werden daher vielfach nicht in dem erforderlichen Maß wahrgenommen. Wer denkt z.B. heute noch bei dem Begriff „Fahrt ins Blaue“ an die blau blühenden Flachsfelder im Allgäu?

Mit einer zunehmenden Spezialisierung der Landwirtschaft reduzierte sich die Vielfalt der Ackerfrüchte. Während 1960 noch ein großer Teil der Ackerflächen mit Klee gras, Luzerne und Futterrüben bestellt war, sieht man heute überwiegend Silomais. Es wäre jedoch zu einfach, nur die negativen Konsequenzen einer sich ändernden Landwirtschaft anzuprangern. Hier gilt es vielmehr auch nach den Ursachen und ökonomischen Notwendigkeiten für diese Entwicklung zu fragen. Die starke Ausdehnung des Silomaisanbaues ist unter anderem dadurch begründet, dass der Maisanbau viele arbeitswirtschaftliche Vorteile besitzt. Gegenüber Grünland muss nur eine Ernte eingebracht werden, das Witterungsrisiko ist im Vergleich zu Heu und Grassilage deutlich geringer und der Anbau und die Futtervorlage können sehr gut mechanisiert werden. Angesichts dieser Vorteile ist es den Landwirten nicht zu verdenken, dass sie hier den technischen Fortschritt konsequent genutzt haben.

Unsere Kulturlandschaft wurde von den Landwirten über Jahrhunderte geschaffen. Was passieren kann, wenn sich die Landwirte auf Grenzertragsstandorten aus der Produktion zurückziehen, zeigen sehr eindringlich die Gemeinden, in denen trotz eines bereits sehr hohen Waldanteiles, aufgelassene landwirtschaftliche Flächen aufgeforstet werden. Eine sich abzeichnende negative Entwicklung konnte durch die Einführung einer Grünlandprämie abgeschwächt werden (vgl. Abb. 2).

Die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft ist daher ein vorrangiges politisches Ziel. Das Leitbild einer flächendeckenden nachhaltigen Landwirtschaft umfasst eine standortangepasste landwirtschaftliche Nutzung, die sich an den ökologischen und ökonomischen Erfordernissen orientiert, es beinhaltet jedoch auch den Bereich der Landschaftspflege durch die Landwirtschaft. Dies gilt besonders für die Flächen, bei denen eine Nutzung nicht mehr wirtschaftlich ist (z.B. Streuwiesen), jedoch aus Sicht des Umwelt- und Landschaftschutzes die Mahd bzw. das Offenhalten der Landschaft ein wichtiges Ziel darstellt. Generell stellt sich die Frage, wie die Landwirtschaft diese vielfältigen Anforderungen der Gesellschaft erfüllen kann.

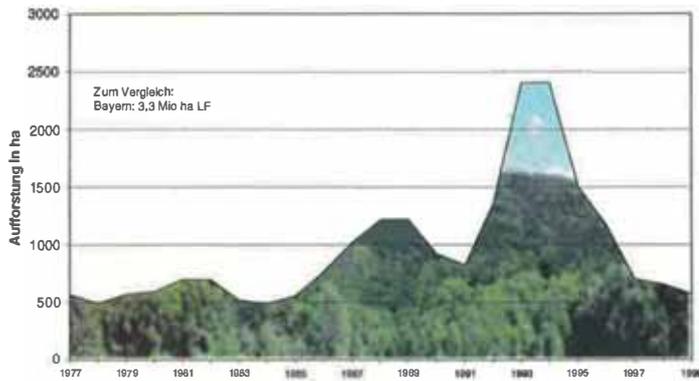
## Handlungsfelder für die Politik – Agrarumweltprogramme

Bayern hat mit dem Vertragsnaturschutzprogramm und dem Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) eine wichtige Grundlage für die Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen geschaffen.

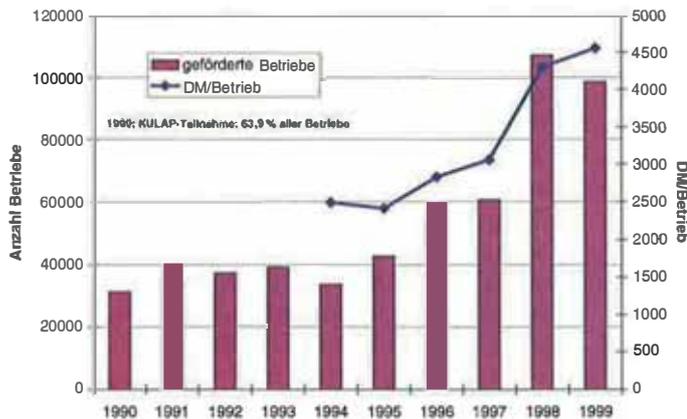


Abbildung 1

Landwirtschaft und Landschaft (Quelle: Foto Riggermann; Koebler).



**Abbildung 2**  
Entwicklung der Erstaufforstung in Bayern (Datengrundlage: Landwirtschaftsministerium).



**Abbildung 3**  
Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm Teil A. Geförderte Betriebe und DM/Betriebe (Quelle: Bayer. Agrarbericht 2000).

Mit bayernweit knapp 100.000 geförderten Betrieben (1999) und einer durchschnittlichen Zuwendung in Höhe von ca. 4.500 DM/Betrieb (vgl. Abb. 3) nimmt das bayerische Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) eine besondere Stellung innerhalb der Agrarumweltprogramme in Deutschland ein. Insgesamt wurden 1999 knapp 455 Mio. DM an die Landwirte ausbezahlt.

Mit der Gewährung einer Grünlandprämie hat Bayern einen richtungsweisenden Weg beschritten, der sich mittlerweile auch in den Konzepten zur Neuorientierung der Agrarpolitik widerspiegelt.

Da das KULAP gerade an solchen Vertragspunkten gemessen wird, bei denen die Öffentlichkeit in besonderem Maße die negativen externen Effekte der Landbewirtschaftung wahrnimmt (Trinkwasserschutz; Erosionsschutz; umweltgerechte Talauennutzung sowie biotischer Ressourcenschutz und Landschaftsbild), sollte durch eine problemorientierte Ausgestaltung der Förderung diesen Aspekten stärker Rechnung getragen werden. Momentan geht z.B. bei einer Förderhöhe von 500 DM/ha für die „Umwandlung von Acker in Grünland in sensiblen Gebieten“ von dieser Maßnahme kein richtungsweisendes Signal für eine umweltgerechte Talauennutzung aus, da sie für viehlos wirtschaftende Betriebe keine finanzielle Alternative zur Ackernutzung darstellt.

### Ökologischer Landbau

Im Rahmen des bayerischen Kulturlandschaftsprogrammes wird der ökologische Landbau mit 450 DM je ha Acker- bzw. Grünlandfläche gefördert. Im Hinblick auf die Förderhöhe liegt dabei Bayern deutlich vor vielen anderen Bundesländern. Die Konsequenzen einer weiteren Anhebung der Flächenprämien für den ökologischen Landbau im Rahmen der durch die BSE-Krise ausgelösten Diskussion um eine Neuorientierung der Agrarpolitik lassen sich somit tendenziell an der Entwicklung in Bayern abschätzen. Abbildung 4 zeigt die regionale Verteilung der Öko-Flächen in Bayern. Von den knapp 85.000 ha liegt ein Großteil der Flächen in Landkreisen mit hohem Grünlandanteil.

Trotz der hohen Flächenförderung von 450 DM/ha zeigt die Abbildung 4 ein starkes Nord-Süd-Gefälle bei den Öko-Flächen in Bayern. Um mögliche Umstellungsgründe bzw. -hindernisse erfassen zu können, wurden in der nachfolgenden Abbildung 5 für den Zeitraum 1997-1999 die Änderungen bei den Öko-Vertragsflächen dokumentiert. Neben starken Zuwächsen in den südbayerischen Landkreisen Traunstein, Rosenheim und Miesbach zeigt die Abbildung relativ geringe Zuwächse in den übrigen Landkreisen bzw. sogar einen Rückgang der Öko-Flächen im Bayerischen Wald. Der Flächenrückgang



Abbildung 4

Umfang und regionale Verteilung des ökologischen Landbaues in Bayern (KOEBLER 2000), Datengrundlage (BStMELF) KULAP Daten 1999. Gesamt: ca. 84.400 ha, 1 Punkt entspricht 50 ha.

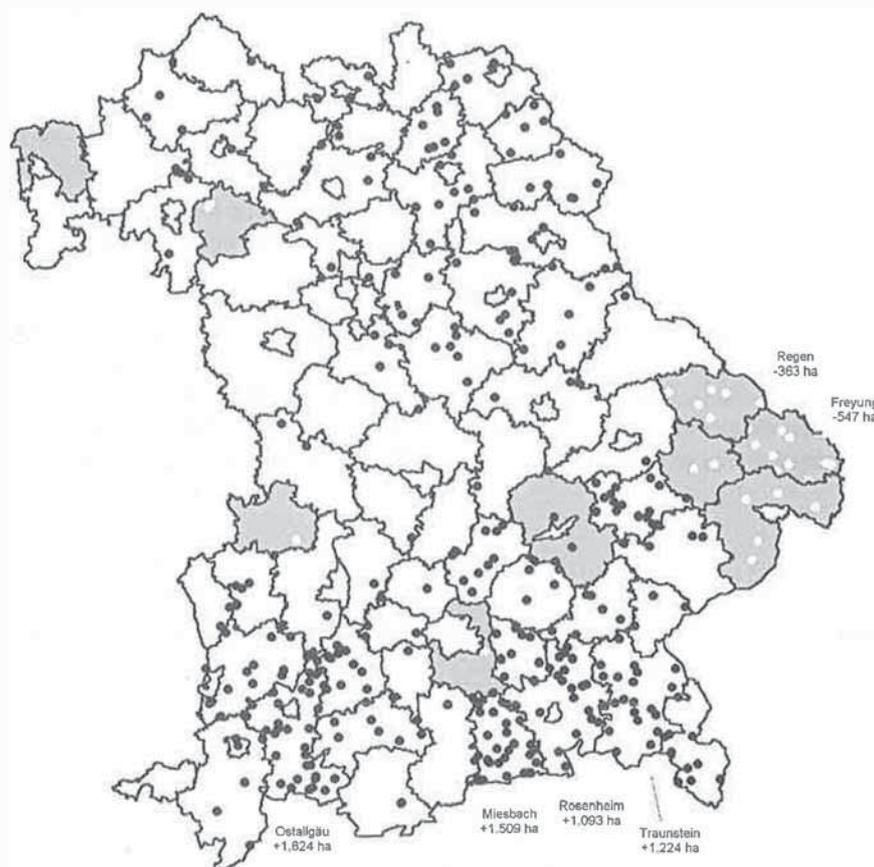


Abbildung 5

Flächenänderung im Öko-Landbau 1999 gegenüber 1997.  Flächenänderung negativ, 1 Punkt entspricht 50 ha.

in einigen Landkreisen Bayerns ist im wesentlichen auf nicht erfüllte Preis- und Absatzvorstellungen zurückzuführen. Aufgrund der ungünstigen Lage zu Verarbeitungsstätten und Absatzmärkten ergeben sich hohe Erfassungs- bzw. Vermarktungskosten, die von den Betrieben offensichtlich deutlich unterschätzt wurden. In Verbindung mit kleineren Betriebsstrukturen führte dies nicht nur im Bayerischen Wald zu einem Rückgang der Öko-Flächen. Im benachbarten Österreich lag trotz vergleichbar hoher Flächenprämie im Vergleichszeitraum die Rückumstellerquote bei 13% (vgl. SCHERMER 2001).

Auf einem Markt mit Angebotsüberschuss – und damit ist mittelfristig zu rechnen – trägt die Flächenprämie dazu bei, dass Betriebe mit günstiger Produktionsstruktur zu einem niedrigeren Preis ihre Produkte anbieten und absetzen können. Bei dieser Fallgestaltung führt die Gewährung einer Flächenprämie langfristig zu sinkenden Erzeugerpreisen. Hinzu kommt, dass der Pachtanteil bei den bayerischen Haupterwerbsbetrieben über 40% beträgt und sich somit steigende flächenbezogene Zahlungen auch in höheren Pachtpreisen widerspiegeln.

In den Landkreisen mit großen Zuwachsraten bei den Öko-Betrieben stehen meist die neugeschaffenen Absatzmöglichkeiten für z.B. Öko-Milch im Vordergrund. Dies lässt den Schluss zu, dass eine Ausweitung des ökologischen Landbaues weniger durch eine weitere Anhebung der Flächenprämien, sondern vielmehr durch die Schaffung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen erreicht werden kann.

### Zusammenhang zwischen Verbraucherverhalten und Kulturlandschaft

Bei zunehmend knapper werdendem Haushaltsbudget (vgl. Osterweiterung der EU) kann eine multifunktionale Landwirtschaft die ihr gestellten Aufgaben nur dann dauerhaft erfüllen, wenn neben ökologischen Mindeststandards und einer staatlichen Förderung auch über den Produktpreis eine entsprechende Honorierung der Umweltleistungen (positive externe Effekte) erfolgt. Neben Direktvermarktung oder dem Verkauf auf Wochenmärkten, kommt hier der Regionalvermarktung eine wachsende Bedeutung

zu. Die Transparenz der Produktionsmethode und ein regionaler Bezug bei Produktion, Verarbeitung und Vermarktung gewinnt bei den Verbrauchern bedingt durch die BSE-Krise und die Diskussionen über artgerechte Tierhaltung bzw. Rückstände in Nahrungsmitteln zunehmend an Bedeutung.

Die Bedeutung der Regionalinitiativen für die Sicherung unserer natürlichen Lebensgrundlagen hängt jedoch entscheidend davon ab, inwieweit es gelingt, in den Richtlinien der Regionalinitiativen Vorgaben zu integrieren, die den Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes gerecht werden. Hier gibt es derzeit noch große Unterschiede bei den einzelnen Initiativen.

In vielen Politikfeldern sieht der einzelne Bürger seine Möglichkeiten der Einflussnahme stark begrenzt. Im Bereich der Agrar- und Agrarumweltpolitik kann der Verbraucher jeden Tag aufs Neue durch seine Kaufentscheidung **Heimat mitgestalten**. Oder mit anderen Worten:

### Mit Ihrem Einkauf gestalten Sie die Landschaft!

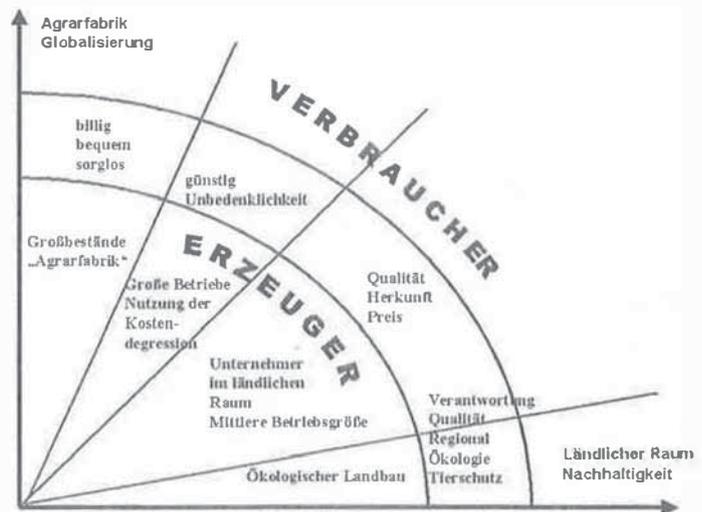
Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass zwischen dem was die Verbraucher äußern und dem, was sie dann an der Kasse in ihrem Einkaufswagen haben, eine große Kluft besteht. Dies verwundert umso mehr, da die Ausgaben für Nahrungsmittel mit etwa 14% des Einkommens auf einem äußerst niedrigen Niveau liegen. Ähnliches gilt auch für den Anteil der landwirtschaftlichen Rohstoffe an dem entsprechenden Produktpreis. Wenn z.B. bei einer Semmel das Getreide etwa einen Pfennig des Preises ausmacht, würde der Umstieg auf Öko-Getreide bei den bestehenden Preis-Kosten-Verhältnissen zu einer Erhöhung des Semmelpreises um etwa einen bis zwei Pfennige führen.

In welchem Maße regionale Produkte an Bedeutung gewinnen, hängt stark von den Wünschen der Verbraucher ab (Sortimentsbreite und -tiefe; ganzjährige Verfügbarkeit). Eigene Untersuchungen in Zusammenarbeit mit der Regionalinitiative TAGWERK und ein Vergleich mit Daten anderer Naturkostläden auf Bundesebene führen zu dem Schluss, dass ein maximal realisierbarer Umsatzanteil von regionalen Produkten bei etwa 40% liegt. Wobei dieser Wert je nach



**Abbildung 6**  
Globalisierung und Regionalisierung  
(Quelle: eigene Darstellung).

**Abbildung 7**  
**Erzeugung und Verbrauch im Kontext zur Umweltqualität** (Quelle: nach Zacharias, 1999, verändert).



Produktgruppe starken Schwankungen unterliegt. Ein höherer Regionalitätsanteil führt bei den Läden zu höheren Kosten bei Logistik, Wareneinsatz und Personal. Aufgrund suboptimaler Belieferungsstrukturen ist es infolge zusätzlich anfallender Transportwege (insbesondere bei hohem Regionalitätsanteil durch direkte Belieferung) schwierig, die gesteckten Umweltziele (kurze Wege) zu erreichen.

In der Landwirtschaft hat die Rückbesinnung auf regionale Produktions- und Konsummuster große Hoffnungen geweckt. Die Realität sieht indes deutlich anders aus: Etwa 80% des Lebensmittelhandels werden durch acht große Konzerne bestimmt. Die 50 größten Unternehmen der Lebensmittelbranche erwirtschaften 99% des Gesamtumsatzes. Sowohl die Landwirte als auch die Verarbeiter der landwirtschaftlichen Erzeugnisse beklagen diese Marktmacht des Handels. Letztendlich entscheidet aber der Verbraucher durch sein Einkaufsverhalten, in welchem Umfang und wie rasch ein höherer Anteil von regional erzeugten Produkten bei diesen Unternehmen angeboten wird.

Inwieweit der Imagegewinn infolge der Regionalvermarktung langfristig zu einer Umsatzsteigerung führt, hängt wesentlich von der Anbindung der Regionalvermarktung an effiziente Logistiksysteme des Handels ab. Auf diese Weise lassen sich die hohen Vermarktungskosten reduzieren.

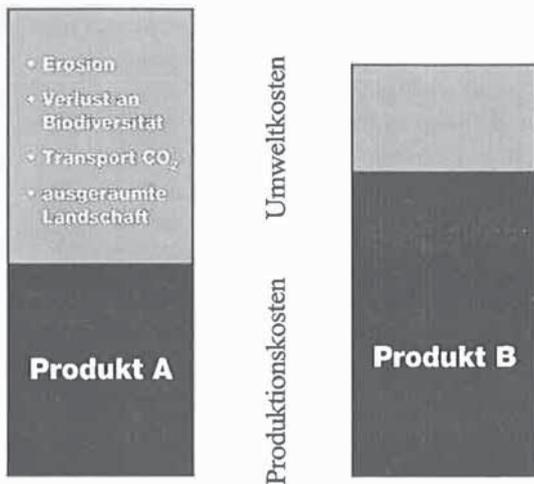
### Regional ist erste Wahl!?

Zweifelsohne ist man geneigt diese Forderung vorbehaltlos zu unterstützen. Es gibt jedoch auch Fälle, die aus der Sicht einer nachhaltigen Landnutzung einen überregionalen Warenaustausch erfordern. Betrachtet man z.B. die Dauergrünlandstandorte im Allgäu, so zeigt sich, dass durch die Milch und Rindfleischproduktion das Grünland sehr effizient genutzt werden kann. Aufgrund der klimatischen Bedingungen gibt es dort zur Grünlandnutzung keine Alternativen.

Die konsequente Nutzung dieser komparativen Standortvorteile führt jedoch zu einer Produktionsmenge, die weit über den Konsum in der Region hinausgeht. Für die landwirtschaftlichen Betriebe, die neben der Nahrungsproduktion eine Vielzahl von Umweltleistungen erbringen (Erhaltung der Kulturlandschaft; Almwirtschaft zur Vermeidung von Lawinen bzw. eines beschleunigten Wasserabflusses) ist ein überregionaler Absatz ihrer Produkte unbedingt erforderlich. Dabei ist es zunächst unerheblich, ob dieser Absatz im Inland oder z.B. im benachbarten Italien realisiert werden kann. In der Diskussion um eine Forcierung der Regionalisierung sollte daher auch berücksichtigt werden, dass in Bayern 25.000 landwirtschaftliche Arbeitskräfte vom „Export“ der Güter Milch, Rindfleisch und Zucker „leben“. Die Notwendigkeit des Transportes – und damit letztendlich die Grenze für die Region – ergibt sich also aus der Existenz von Verdichtungsgebieten einerseits und agrarisch geprägten Gebieten andererseits. Dies spricht nicht gegen die Forderung, negative externe Effekte des Transportes (z.B. Tiertransporte) zu internalisieren. Die Tatsache, dass agrarische Überschussgebiete – nicht zuletzt aufgrund der Nutzung von Standortvorteilen – auf „Export“ angewiesen sind, schließt wiederum nicht aus, auf lokalen bzw. regionalen Märkten aktiv zu werden. Diesbezügliche Marketingkonzepte zielen darauf ab, die Herkunft als Kaufargument einzubringen.

### Gerechte Preise für die Landwirtschaft

Die Forderung nach „wahren“ Nahrungsmittelpreisen, d.h. Preise, die neben den Produktionskosten auch die Umweltkosten mit beinhalten, schließt auch die Nahrungsmittel mit ein, die von anderen Ländern auf unserem Markt angeboten werden. Unsere Landwirtschaft kann auf Dauer nicht mit Anbietern konkurrieren, die aufgrund von Umwelt- und Sozialdumping ihre Waren bei uns zu einem günstigeren Preis anbieten können.



**Abbildung 8**

Internalisierung externer Effekte – „Wahre“ Nahrungsmittelpreise.

Die Umweltprobleme der deutschen Landwirtschaft sind letztendlich auch das Ergebnis einer einseitig auf ökonomische Ziele ausgerichteten Produktion zu Weltmarktpreisen. Sofern eine nachhaltige Entwicklung nicht allein über den Produktpreis induziert werden kann, müssen von staatlicher Seite über umweltbezogene Beihilfen die positiven externen Effekte einer nachhaltigen Landbewirtschaftung honoriert werden.

Eine multifunktionale Landwirtschaft geht weit über die Funktion der Nahrungsmittelproduktion hinaus. Sie zu fördern und durch unsere täglichen Kaufentscheidungen mitzutragen, gilt für Politik und Verbraucher gleichermaßen.

**Anschrift des Verfassers:**

Dr. Michael Koebler  
 Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbauers  
 der TU München  
 Alte Akademie 14  
 D-85350 Freising  
 e-mail: koebler@weihenstephan.de

# Berichte der ANL

## 25 (2001)

Herausgeber:

Bayerische Akademie für Naturschutz  
und Landschaftspflege (ANL)

Seethaler Str. 6

D - 83406 Laufen

Telefon: 0 86 82/89 63-0

Telefax: 0 86 82/89 63-17 (Verwaltung)

0 86 82/89 63-16 (Fachbereiche)

E-Mail: [poststelle@anl.bayern.de](mailto:poststelle@anl.bayern.de)

Internet: <http://www.anl.de>

Die Bayerische Akademie für Naturschutz  
und Landschaftspflege ist eine dem  
Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums  
für Landesentwicklung und Umweltfragen  
angehörnde Einrichtung.

Beiträge des vorliegenden Jubiläumsbandes  
gesammelt von:

Manfred Fuchs, Dr. Christoph Goppel,

Dr. Josef Heringer, Dr. Christof Thron

Schriftleitung und Redaktion:

Dr. Notker Mallach, ANL

Für die Einzelbeiträge zeichnen die  
jeweiligen Autoren verantwortlich.

Die Herstellung von Vervielfältigungen

– auch auszugsweise –

aus den Veröffentlichungen der

Bayerischen Akademie für Naturschutz

und Landschaftspflege sowie deren

Benutzung zur Herstellung anderer

Veröffentlichungen bedürfen der

schriftlichen Genehmigung unseres Hauses.

Erscheinungsweise:

Einmal jährlich

Bezugsbedingungen:

Siehe Publikationsliste am Ende des Heftes

Satz: Christina Brüderl (ANL)

Druck und Bindung: Lippl Druckservice, Tittmoning

Druck auf Recyclingpapier (100% Altpapier)

ISSN 0344-6042

ISBN 3-931175-62-6