

Wir brauchen ein neues Verständnis der Agrarpolitik

Der Direktor des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen, Prof. José Martínez, über eine verfehlte Düngepolitik, das Fehlen langer Linien in der Agrarpolitik und die Chancen eines Staatsziels „Ernährungssicherheit“

Herr Prof. Martínez, Sie haben im Zusammenhang mit der Zögerlichkeit des Bundeslandwirtschaftsministeriums nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu den Roten Gebieten von einem strukturellen Problem der deutschen Agrarpolitik gesprochen. Gehandelt würde zumeist erst dann, wenn dies von außen erzwungen würde. Im Ergebnis führe eine solche „erzwungene Agrarpolitik“ zumeist zu unausgewogenen und rechtlich angreifbaren Regelungen. Ist die Düngepolitik das Paradebeispiel?

Ja, aber keineswegs das einzige. Bei der Düngung zeigt sich auf eindrückliche Weise, wie eine reagierende, nicht gestaltende Politik entsteht, wenn der Staat nicht frühzeitig einen langfristigen Plan entwickelt.

Welche anderen Beispiele haben Sie?

Aus dem Bereich des Agrarumweltrechts ist der Bodenschutz zu nennen, der im Ergebnis den landwirtschaftlichen Boden aus dem Schutz rausnimmt. Trotz dieses Wissens wartet der Gesetzgeber erst die „Mahnung“ durch Brüssel ab, um tätig zu werden. Bei der Bewässerung steuern wir angesichts eines fortbestehenden Wasserdefizits auf ein Triage-Zustand zu, in dem der Zugriff auf die Bewässerung reduziert oder unterbunden werden muss, mit existenziellen Konsequenzen für die Landwirtschaft. Für diesen Fall gibt es keine Vorsorge-

konzepte. Im Bereich des Nutztier-Tierschutzrechts ist seit Jahren bekannt, dass die Anbindehaltung keine Zukunft hat. Statt jedoch langfristig Transformationsprozesse in den betroffenen Regionen einzuleiten – mit finanziellen Anreizen, Investitionsförderung und regionaler Planung – wird den Tierhaltern vorgegaukelt, dass der Status quo erhalten bleibt. Das geht vermutlich so lange, bis der EuGH entscheidet und dann wieder nur das Ordnungsrecht in Form von Verboten angewandt wird. Schließlich ist der Agrarstrukturwandel als ein Generationsproblem zu nennen.

Inwiefern?

Der Zugang zu Land für junge Menschen, die nicht Hoferben werden, ist aufgrund der Preisentwicklung praktisch verschlossen. Außen vor bleibt dabei bereits die deutsche Besonderheit, dass fast 90 % der Betriebe in der Hand von Männern sind. Hier ist Kreativität und Gestaltungswille gefragt, um jungen Menschen, insbesondere jungen Frauen, eine Chance auf die Landwirtschaft einzuräumen.

Warum ist das Problem der „kurzmatigen“ Agrarpolitik hierzulande besonders ausgeprägt?

Weil wir in Deutschland keine Strategieplanung im Ministerium haben – und erst recht nicht zwischen den Ministerien. Das Bundeslandwirtschaftsministerium und das Bundesumwelt-

Prof. Dr. José Martínez hat seit 2012 eine Professur für Agrarrecht und Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät sowie an der Agrarwissenschaftlichen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen inne. Er ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundeslandwirtschaftsministerium und gehört dem Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht (DGAR) an. Der Rechtswissenschaftler war Mitglied der Borchert-Kommission und hat der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) zugearbeitet.



Foto: privat

ministerium arbeiten nicht koordiniert. Es gibt kein zentrales Gremium, das fragt: „Wo sehen wir die Landwirtschaft in 20 Jahren?“ Stattdessen wird tagespolitisch reagiert – auf Probleme, die von außen kommen. Das Ergebnis sind unausgewogene, rechtlich angreifbare Regelungen, die keine langfristige Sicherheit bieten und die die Vertrauensbasis zwischen Landwirten, Verwaltung und Gesellschaft untergraben.

„Wir setzen uns für verlässliche Rahmenbedingungen und Planungssicherheit ein“, heißt es im Landwirtschaftskapitel des Koalitionsvertrages. Ist die Koalition diesem Anspruch im ersten Jahr gerecht geworden?

Die Regierung hat den Status quo stabilisiert; das ist Verlässlichkeit im engeren Sinne. Doch wenn „verlässlich“ bedeutet, dass ein Rechtsrahmen in zehn Jahren noch gelten soll, ist diese Politik ungeeignet. Die klimatischen, ökologischen, gesellschaftlichen und geopolitischen Veränderungen erfordern heute Antworten – auch wenn die Folgen erst in fünf Jahren sichtbar werden. Ein vorsorgender Staat muss den Mut haben, Entscheidungen zu treffen, die zwar heute belastend wirken, aber morgen die Grundlage für eine nachhaltige Zukunft bilden. Damit muss ein Politiker heute Maßnahmen vertreten, die den Bürger belasten und deren Früchte erst in der nächsten Legislaturperiode geerntet werden.

Ist das nicht zu viel verlangt von Politikern, die auf Zeit gewählt sind?

Das ist ein hoher Anspruch, der Mut, Persönlichkeit und Verantwortungsbewusstsein erfordert. Die Geschichte der Bundesrepublik zeigt es: Arbeitsmarktreformen, Kohleausstieg, die Transformation Bayerns vom Agrarland zum Technologiestandort – alle waren mutige, langfristige Entscheidungen, die heute als Erfolg gelten. Langfristige Planungssicherheit ist nicht nur Stabilität des Alten – sie ist die Fähigkeit, heute die Weichen für morgen zu stellen. Daher ist die entscheidende Frage nicht: „Ist die Regierung verlässlich?“ Sondern: „Ist sie mutig genug, um verlässliche Rahmenbedingungen für die Zukunft zu schaffen – auch wenn sie heute nicht beliebt ist?“

Die Koalition will Bestandsschutz für neu- und umgebaute Tierwohlställe für mindestens 20 Jahre schaffen. Kann der Staat eine solche Zusage einhalten?

Ja! Der Staat ist in der Lage, eine solche Zusage über 20 Jahre einzulösen – und das auf fundierter rechtlicher und wissenschaftlicher Grundlage, wie die Borchert-Kommission gezeigt hat. Ein solcher Prozess erfordert allerdings ein Gesamtpaket aus Ordnungsrecht, Investitionsbeihilfen, Anreizinstrumenten und Marktsicherung wie zum Beispiel eine verpflichtende Tierwohlkennzeichnung. Voraussetzung ist eine gesamtpolitische Überzeugung. 20 Jahre sind notwendig, um eine tiefgreifende Umgestaltung der Tierhaltung zu ermöglichen.

Wie schätzen Sie die Erfolgsaussichten der Normenkontrollklage des Landes Berlin beim Bundesverfassungsgericht ein?

Die Vorgaben zur Schweinehaltung sind knapp 20 Jahre alt. In dieser Zeit haben sich die Erkenntnisse zur Tierhaltung erheblich verändert. Die Klage ist daher berechtigt. Es spricht einiges dafür, dass das Bundesverfassungsgericht die Vorschriften für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklären wird, insbesondere im Hinblick auf den Tierschutz als Staatsziel. Es würde dann dem Ordnungsgeber auferlegen, eine neue Übergangsregelung zu schaffen – und dazu eine Frist setzen. Allerdings ist das Gericht bislang in solchen Fällen des legislativen Unterlassens sehr zurückhaltend gewesen, sodass der Ausgang ungewiss bleibt.

Dennoch die Frage, welche Konsequenzen könnte ein Erfolg haben?

Ein Erfolg würde die bestehenden Vorschriften aufheben. Der Bund und die Länder müssten schnell eine neue, tierwohlgerechte Rechtsgrundlage schaffen. Das würde eine dringende Notwendigkeit für eine gesamtpolitische Reform unterstreichen – und die Borchert-Kommission als Referenz für eine zukunftsfähige, langfristige Strategie wieder in den Fokus rücken.

Wäre der Borchert-Plan die Lösung für kurzatmige Politik gewesen?

Ja. Er war ein einmaliger Konsens aller Stakeholder, mit klaren Zielen, einem 20-jährigen Zeitplan und einer finanziellen Absicherung. Er hätte Rechtsunsicherheit verringert und Planungssicherheit geschaffen. Die Umsetzung ist gescheitert, nicht am Geld, sondern am fehlenden politischen Mut der Verantwortlichen. Eine Regierungspartei wollte keine „neue Steuer“ in der Wahlperiode. Und die anderen Parteien wollten sich nicht an einem Projekt verbrennen, dessen Erfolge sie nicht selbst ernten würden. Das war keine sachliche, sondern eine kleingeistige strategische Überlegung. Und genau hier liegt der Kern des Problems: Die Politik hat sich für kurzfristige Rechtfertigung entschieden, statt für langfristige Verantwortung.

Landwirte und Politiker zweifeln an der Verlässlichkeit von Zahlungen, die über mehrere Wahlperioden laufen sollen. Zu Recht?

Nein, nicht zu Recht, aber nachvollziehbar. Die Zweifel rühren nicht von der Unzuverlässigkeit der Idee, sondern von der historischen Erfahrung. Sie sind die Folge einer langen Geschichte von unerfüllten Versprechen. Aber das bedeutet nicht, dass solche Programme nicht funktionieren können. Es bedeutet nur: Sie müssen anders gemacht werden.

Was war das Problem am Bundesprogramm Umbau Tierhaltung (BUT)?

Das BUT war ein Rumpfinstrument, nicht in ein Gesamtsystem eingebunden, ohne langfristige Finanzierung, ohne gesellschaftliche Akzeptanz. Es wurde nicht als Teil einer Strategie, sondern als Einzelmaßnahme verstanden. Gescheitert ist es an der fehlenden politischen und institutionellen Verankerung.

Ist gesellschaftliche Akzeptanz eine Grundvoraussetzung für eine langfristig tragfähige Agrarpolitik?

Ja. Die Geschichte der Energiewende zeigt: Akzeptanz entsteht durch Dialog, Transparenz und Vertrauen – nicht durch Gesetze. Evidenz reicht nicht aus. Sie muss erläutert und an der Praxis getestet werden.

Wie ist der Stellenwert der Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft von 2021 heute?

Hoch. Sie sind keine „Papierkugeln“, sondern eine fundierte, wissenschaftlich abgesicherte Analyse. Nehmen Sie den Umbau der Direktzahlungen. Der ist mittelfristig nicht zu verhindern. Die Frage ist nicht: „Soll man umstellen?“ Sondern: „Wie?“ Soll man den harten Aufprall in 10 Jahren riskieren – und die Landwirte als Leidtragende? Oder soll man heute durch Transformationsregelungen den Übergang abfedern? Die zweite Option – der sanfte Übergang – ist die menschliche, die gerechte, die nachhaltige.

Welche Lehren ziehen Sie aus der fehlenden Umsetzung der Empfehlungen der beiden Kommissionen?

Die Lehre ist eindeutig: Wir brauchen Strategiedenken in den Ministerien – Planungsstäbe, Kooperation zwischen den Ressorts, einen Prozess, der Kommissionsergebnisse nicht vergisst, sondern in die Politik übersetzt. Die Zukunft der Landwirtschaft hängt von einem neuen Verständnis der Agrarpolitik ab.

Würde sich etwas an der bestehenden Unsicherheit ändern, wenn „Ernährungssicherheit“ als Staatsziel ins Grundgesetz aufgenommen würde?

Ja. Die Aufnahme von Ernährungssicherheit als Staatsziel würde eine tiefgreifende verfassungsrechtliche und politische Wende bedeuten. Zuletzt haben die Gerichte bei Abwägungsentscheidungen – etwa zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz, Tierwohl oder Infrastruktur – die Staatsziele Tierschutz und Umweltschutz in den Vordergrund gestellt. Das ist in einem gewissen Umfang richtig, schließlich bestand hier ein erheblicher Nachholbedarf. Doch wir nähern uns mittlerweile einer Grenze.

Warum?

Wenn die Landwirtschaft nur noch als wirtschaftliche Tätigkeit wahrgenommen wird, die sich an ökologischen und ethischen Standards orientieren muss, verliert sie ihre existenzielle Funktion als Grundlage der Ernährungssicherung.

Was schlagen Sie vor?

Wir müssen die Gemeinwohlfunktion der Landwirtschaft wieder in Erinnerung zu rufen – eine Funktion, die gleichrangig neben Tierschutz und Umweltschutz steht. Ernährungssicherheit ist kein Nebenprodukt der Landwirtschaft. Sie ist ihre zentrale gesellschaftliche Aufgabe.

Was würde ein Staatsziel Ernährungssicherheit bringen?

Wenn „Ernährungssicherheit“ als Staatsziel im Grundgesetz verankert wäre, hätte das weitreichende Konsequenzen. Für die Rechtsprechung würde es bedeuten, Gerichte hätten eine klare verfassungsrechtliche Leitlinie, um Abwägungen zwischen Landwirtschaft und anderen Staatszielen zu treffen. Die bisherige Tendenz, nur die Umwelt- und Tierwohlintressen zu betonen, würde ausgeglichen. Die existenzielle Bedeutung der Landwirtschaft würde in die Entscheidungsfindung einfließen. Es hätte aber auch Auswirkungen auf die Verwaltung. Bei Planungsentscheidungen, etwa bei der Umwidmung von Agrarflächen für Infrastruktur, Ausgleichsmaßnahmen oder Bauprojekte, wäre die verfassungsrechtliche Wertigkeit landwirtschaftlicher Flächen neu zu bewerten. Die Verwaltung müsste nicht mehr nur ökologische oder ökonomische Kriterien, sondern auch die Funktion der Ernährungssicherung berücksichtigen.

Was hieße das für den Gesetzgeber?

Der wäre verpflichtet, wirksame Schutzregelungen zu schaffen, zum Beispiel im Baugesetzbuch, im Flächennutzungsplanungsrecht oder im Agrarrecht. Es gäbe eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Landwirtschaft nicht nur zu schützen, sondern auch zu stärken – nicht durch die Förderung einzelner Betriebe, sondern durch die Sicherung der Funktion, die sie erfüllt. Wichtig ist, ein Staatsziel „Ernährungssicherheit“ schützt nicht eine bestimmte Agrarstruktur oder einen einzelnen Betrieb. Es schützt die Funktion der Landwirtschaft, nämlich die Ernährungssicherung. Welche Form der Landwirtschaft diese Aufgabe am besten erfüllt, bleibt im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers.

Langfristige Orientierung für die Landwirtschaft könnte das Landwirtschaftsgesetz bieten. Warum ist eine Novelle aus Ihrer Sicht notwendig?

Weil das Landwirtschaftsgesetz von 1955 nicht mehr mit der Realität der heutigen Gesellschaft übereinstimmt und weil es keine Antwort mehr auf die zentralen Fragen unserer Zeit gibt. Das Gesetz stammt aus einer Zeit, in der die Wertigkeit der Landwirtschaft selbstverständlich war. Es verpflichtete das Bundeslandwirtschaftsministerium nur zur Erfassung der ökonomischen Lage der Landwirtschaft, mehr nicht. Es enthielt keine Vorgaben, keine Ziele, keine Verpflichtungen. Heute ist die Landwirtschaft verstreut geregelt in einer Vielzahl von Einzelgesetzen, Verordnungen und Richtlinien, die Belastungen oder Privilegien vorsehen – jedoch ohne ein gemeinsames Leitbild. Wir brauchen daher ein Landwirtschaftsgesetz bereits, um eine gesellschaftliche Diskussion auszulösen zur Frage: „Was wollen wir eigentlich mit der Landwirtschaft in Deutschland?“

Was müsste ein modernes Landwirtschaftsgesetz leisten?

Ein modernes Landwirtschaftsgesetz darf weder eine Kodifikation des gesamten Agrarrechts sein, das würde an den Gesetzgebungskompetenzen scheitern, noch eine bestimmte Agrarstruktur vorgeben, weil es in Deutschland unterschiedlichste Betriebsformen gibt. Stattdessen muss es eine neue gesellschaftliche Grundlage schaffen – und das in drei zentralen Bereichen: Es müsste erstens eine klare Aussage über die gesellschaftliche Funktion der Landwirtschaft treffen. Was erwartet die Gesellschaft von der Landwirtschaft? Und was erwartet die Landwirtschaft von der Gesellschaft? Ein modernes Landwirtschaftsgesetz müsste zweitens eine Begründung für die besondere Stellung der Landwirtschaft im Rechtssystem liefern. Warum ist sie in bestimmten Bereichen privilegiert? Und warum ist sie in anderen Bereichen besonders belastet? Ein modernes Gesetz müsste diese Gerechtigkeitsfrage endlich öffentlich diskutieren und nicht mehr nur im Verborgenen. Schließlich müsste ein solches Gesetz drittens ein Instrumentarium zur Steuerung der Landwirtschaft enthalten.

Es müsste konkrete, wirksame Instrumente vorsehen: Finanzielle Anreize für nachhaltige Praktiken, Investitionsförderung für Tierwohl und Klimaschutz, Transparenz durch Datenübermittlung, Mechanismen zur Abwägung zwischen Staatszielen.

Zusammengefasst, was könnte ein modernes Landwirtschaftsgesetz?

Es könnte auf nationaler Ebene Orientierung schaffen. Es könnte die Gesellschaft, die Landwirtinnen und Landwirte sowie die Politik an einen Tisch bringen. Es könnte die Vertrauensbasis wiederherstellen, die in den letzten Jahrzehnten verlorengegangen ist.

Die politischen Schwerpunkte haben sich vor allem in Folge des russischen Krieges gegen die Ukraine verändert. Innere und äußere Sicherheit sind in den Vordergrund gerückt, Umwelt- und Klimaschutz haben an Bedeutung verloren. Sie waren vor einigen Jahren an Handlungsempfehlungen für eine klimaneutrale Landwirtschaft mit den drei Handlungsfeldern Stickstoffeffizienz in der Düngung, Verringerung von Konsum und Produktion tierischer Lebensmittel sowie Wiedervernässung von Mooren beteiligt. Alles Schnee von gestern?

Die Handlungsempfehlungen der Borchert-Kommission und der ZKL sind nicht veraltet. Sie sind nicht „Schnee von gestern“ – sie sind „Notwendigkeit von morgen“. Die Veränderung der politischen Prioritäten ändert nichts an der Richtigkeit der wissenschaftlichen Erkenntnisse. Die Probleme – Klimawandel, Umweltzerstörung, Biodiversitätsverlust – schreiten weiter voran. Sie summieren sich. Und die Folgen werden umso schwerer, je länger wir warten. Wir haben die Zeit der „Sorglosigkeit“ der 1990er und 2000er Jahre nicht genutzt, um die Weichen für eine nachhaltige Zukunft zu stellen. Dafür zahlen wir heute – und werden es in Zukunft noch teurer zahlen.

Was macht Sie dennoch zuversichtlich, dass Ernährungssicherheit und Nachhaltigkeit verknüpft werden können?

Zwei Dinge: die junge Generation und die technologischen Fortschritte. Die junge Generation erkennt die Notwendigkeit einer nachhaltigen Zukunft ganz bewusst. Sie verändert ihr Ernährungsverhalten freiwillig – weniger Fleisch, mehr regionale und saisonale Produkte, bewusster Konsum. Dieser Wandel ist kein Zwang, sondern Überzeugung – und zeigt: Die Grundlage für eine nachhaltige Transformation ist bereits da. Gleichzeitig stehen uns heute wissenschaftliche und technologische Instrumente zur Verfügung, die vor wenigen Jahren undenkbar waren: Präzisionslandwirtschaft, stickstoffeffiziente Düngung, pflanzliche Sorten mit geringerem Düngereinsatz, die Wiedervernässung von Mooren als wirksamer Klimaschutz. Diese Technologien beweisen: Nachhaltigkeit ist keine Alternative zur Ernährungssicherheit – sie ist ihre Voraussetzung.

Vielen Dank für das Gespräch. ■ Rainer Münch