

20. Zur Relevanz der Bodenfrage oder warum Bodengerechtigkeit bei den Bauernprotesten keine größere Rolle spielte

Thomas Fickel

Einleitung

Der Winter 2023/24 wird in die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland als ein Winter der »Bauernproteste« eingehen. In einem großangelegten mehrmonatigen Protest demonstrierten tausende Landwirte und Landwirtinnen deutschlandweit mit Blockaden von Straßen und Kundgebungen in vielen deutschen Klein- und Großstädten. Vordergründig ging es um die Abschaffung der Steuerrückerstattung beim Agrardiesel, die Landwirt*innen am Jahresende beantragen können und um die KFZ-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Fahrzeuge. Doch der Frust der Demonstrierenden war eher Ausdruck eines seit Jahrzehnten in der Krise steckenden Landwirtschaftssystems, das für viele kleine und mittelgroße Betriebe keine Struktur bietet, um planungssicher und auskömmlich zu wirtschaften.

Aufmerksamen Beobachter*innen ist dabei sicherlich nicht entgangen, dass die Bodenfrage auf den Demonstrationen in weiten Teilen wenig thematisiert wurde. Wie viele Beiträge in diesem Sammelband verdeutlichen, ist die Finanzialisierung des Bodens zu einem Problem für die Verfügbarkeit von Land für kleinere und mittlere Betriebe geworden, während größere Betriebe und kapitalstarke Akteure durch gestiegene Bodenpreise weniger beeinträchtigt werden.¹ Dennoch gibt es aktuell noch keine breite öffentli-

1 Dazu Susanne Heeg: *Finanzialisierung – ein Problem in der Stadt wie auf dem Land sowie das Interview Boden als endliches Gut: Gespräch über den Landrush und seine Folgen in Stadt und Land mit Susanne Heeg und Hannes Langguth* in diesem Band.

che Diskussion dazu. Gleichzeitig müsste die demokratische und gemeinwohlorientierte Vergabe von Landnutzungsrechten im Zentrum der Debatte stehen. Eine solche sollte nicht nur die Produktion von Lebensmitteln und Energiepflanzen, sondern auch eine multifunktionale Bewirtschaftung – die Biodiversität steigert und erhält, das Grundwasser und Gewässer schützt, Kohlenstoffspeicherung berücksichtigt und kulturell-soziale Belange adressiert – berücksichtigen.

Dennoch wird der Austausch zu einer gerechten und gemeinwohlorientierten Bodenverteilung gesamtgesellschaftlich vernachlässigt und auch die Proteste bilden hier keine Ausnahme. Das ist verwunderlich, denn diese Themen sind von zentraler Relevanz für alle Landwirte und Landwirtinnen in Deutschland. Wie lässt sich diese Leerstelle also erklären? Warum gingen Tausende Landwirt*innen auf die Straße und demonstrierten monatelang ausdauernd mit Verweis auf ihre Krise, ohne den ungleichen Zugang zu Land, die Konzentration des Bodenbesitzes und den Zugriff außerlandwirtschaftlicher Investoren auf das Land als zentrale Anliegen zu problematisieren? Eine Antwort ist, dass die Organisatoren und Organisatorinnen der Proteste eine fragile Protestkoalition nicht gefährden wollten. Langfristig kann diese Taktik jedoch nicht erfolversprechend sein, wenn sie den erschwerten Bodenzugang und eine ungerechte Bodenverteilung als Treiberin des sogenannten »Strukturwandels« hin zu einer stärker output-orientierten Landwirtschaft mit großen weltmarktorientierten Betrieben von der Kritik ausnimmt.

Die Krise der Landwirtschaft

Um dieses Argument verständlich zu machen, will ich zunächst wesentliche Problemlagen umreißen, die das zeitgenössische Agrarsystem charakterisieren. In der Forschung gibt es große Einigkeit, dass ein sozial-ökologischer Umbau des Landwirtschaftssektors hin zu einem nachhaltigen und resilienten, multifunktionalen System nötig ist.² Dabei muss in sozial-ökonomischer Hinsicht die Produktion und Unternehmensführung der kleinen und mittleren Betriebe abgesichert und in ökologischer Hinsicht eine multifunktionale

2 P. H. Feindt et al.: Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor.

Landwirtschaft in allen Betriebsgrößen anvisiert werden, die resiliente sozial-ökologische Systeme hervorbringt und neben der Produktion von Lebensmitteln auch Biodiversität steigert und erhält, Kohlenstoffspeicherung berücksichtigt und kulturell-soziale Belange adressiert. Zusammengefasst muss sich die Landwirtschaft von einem stark produktivistischen Paradigma, das die immerwährende Steigerung der Nahrungs- oder Energiepflanzenproduktion betont, zu einem multifunktionalen System entwickeln.

Auf dem Weg zu diesem Ziel steht die Landwirtschaft jedoch vor einer Vielzahl von Problemen, die vor allem kleinen und mittleren Betrieben stark zusetzen. Die Landwirtschaft ist von einem jahrzehntelang andauernden Konzentrationsprozess gekennzeichnet, mit einer Abnahme der Zahl der Betriebe bei gleichzeitigem Anstieg der Durchschnittsgröße, auch als »Höfesterben« bezeichnet. Zwischen 2006 und 2020 stiegen die Preise für landwirtschaftliche Böden um 250 %.³ Dieser Prozess wird unter anderem durch eine Liberalisierung der Märkte (inklusive des Bodenmarkts) und einen damit einhergehenden verstärkten Marktdruck verursacht. Die Praxis einer kleinstrukturierten, vielfältigen multifunktionalen Landwirtschaft wurde hierdurch zugunsten einer auf Export orientierten großstrukturierten Landwirtschaft erschwert. Zusätzlich belasten zunehmende Umweltschutzvorgaben die Wirtschaftlichkeit der Betriebe, die auf internationalen Märkten mit Betrieben konkurrieren müssen, die in ihren Ländern weniger Umweltauflagen erfüllen müssen.

Hinzu kommt die schlechte Marktposition von Landwirt*innen in der Wertschöpfungskette. Landwirtschaftliche Betriebe sind abhängig von den Produkten und der Preisgestaltung von Betriebsmittelherstellern (wie Saatgut- und Pflanzenschutzmittelherstellern), der Preisgestaltungsmacht des weiterverarbeitenden Gewerbes (wie Schlachtbetrieben und Molkereien), Weltmarktpreisschwankungen (wie beispielsweise bei Getreide) und der Macht des Lebensmitteleinzelhandels (LEH). Landnutzungskonflikte zwischen Siedlungsbau, Infrastrukturen, Naturschutz, erneuerbaren Energien und Konkurrenzen innerhalb der Landwirtschaft erschweren den Zugang zu Land.⁴ Denn all diese Nutzungsformen konkurrieren um die rare und

3 Statistisches Bundesamt (Destatis): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke.

4 R. Steinhäuser et al.: National and regional land-use conflicts in Germany from the perspective of stakeholders, S. 183-194.

nicht vermehrbare Fläche.⁵ Viel landwirtschaftliche Fläche geht durch Versiegelung für den Wohnungsbau, graue Infrastrukturen wie Straßen und Bahnstrecken verloren oder durch Naturschutzausgleichsmaßnahmen, die infolge solcher Projekte entstehen. Landwirtschaft und Naturschutz ringen vor allem in der Frage der Biodiversität und Kohlenstoffspeicherung um die Flächennutzung. Streitpunkte sind die Ausweisung von Gewässerrandstreifen, Renaturierungen, Ausweitung von Naturschutzgebietsflächen oder Stilllegungsflächen, die Nutzung von Vertragsnaturschutzprogrammen und die Wiedervernässung von Mooren. Gleichzeitig drängen Produzenten erneuerbarer Energien auf landwirtschaftliche Flächen. Eine PV-Anlage auf Ackerland ist ökonomisch oft wesentlich rentabler als der Anbau von Ackerfrüchten. Hinzu kommt die erhöhte Aktivität von Finanzakteuren, die Land als Geldanlage nutzen oder im Wege sogenannter Share Deals Anteile von landwirtschaftlichen Betrieben kaufen.⁶ Dieses Land-Grabbing ist aktuell vor allem in Ostdeutschland ein Problem⁷ und treibt die Bodenmarktpreise noch weiter in die Höhe.

Unterschiedliche Interessen in der Landwirtschaft

Landwirtschaftliche Betriebe stehen also enorm unter Druck. Um zu verstehen, weshalb bestimmte Ursachen hierfür aktuell dennoch nicht thematisiert werden, sind die unterschiedlichen Interessen innerhalb der Landwirtschaft zu beachten.

Vereinfacht gesagt, haben im aktuellen politisch-ökonomischen System kleine und große Betriebe unterschiedliche Interessen. Große Betriebe können sich tendenziell besser auf dem Weltmarkt und dem Inlandsmarkt (wie beispielsweise dem Bodenmarkt) behaupten, von Handlungsspielraum durch Marktliberalisierung profitieren und Verluste, die durch Naturschutzvorgaben resultieren, besser verkraften. Kleinere Betriebe hingegen sind von dem

5 Dazu Judith Nurmann und Anne Neuber: *Gemeinsam gegen Flächenfraß: Wie Stadtplanung und Landwirtschaft weitere Versiegelung verhindern können* und Katja Schubel: *Mit progressiver Bodenpolitik zur Postwachstumsstadt: Innenentwicklungspotenziale gemeinwohlorientiert gestalten* in diesem Band.

6 G. Langlotz/E. Mahnke/K. Talanow: *Gerechte Bodenpolitik. Bausteine für Klimagerechtigkeit*.

7 J. Brunner: *Land Grabbing in Ostdeutschland. Ursachen, Auswirkungen, Widerstand*.

sich erhöhenden ökonomischen Druck und den Naturschutzverpflichtungen tendenziell eher benachteiligt. Sie können sich schlechter auf einem zunehmend deregulierten Markt gegenüber großen Produzenten behaupten und gleichzeitig gestiegene Flächenpreise weniger gut bedienen. Das heißt, dass die Organisatoren des Protestes ihre Themen geschickt aussuchen müssen, um trotzdem eine breite Koalition vieler großer und kleiner Betriebe auf die Straße zu bringen. Der Deutsche Bauernverband hat hierbei immer mehr Probleme, denn er begünstigte schon in der Vergangenheit das Wachstum großer Betriebe und das Höfesterben kleiner Betriebe und hat weiterhin ein Interesse Themen zu setzen, die produktivistisch ausgerichtete große Betriebe nicht verprellen. Dabei hat der Verband seit Jahrzehnten enormen Einfluss auf das Landwirtschaftsministerium und besitzt ausgeprägte personelle Verflechtungen in das Agrobusiness. Der 2019 gegründete Verein »Land schafft Verbindung« (LsV) füllt die Repräsentationslücke für kleine und mittlere Betriebe, die der DBV hinterlässt, immer stärker, ist sich jedoch in der grundlegenden politischen Haltung mit dem DBV in vielen Punkten einig.

Auf den Protesten tritt eine bestimmte Konstellation von Landwirt*innen in Erscheinung, die bestimmte Arten der landwirtschaftlichen Betriebsführung repräsentiert.⁸ Diese besteht – so die These des Autors – vor allem aus Vertreter*innen größerer Betriebe, die vorrangig auf die Steigerung von Produktion ausgerichtet sind und kleineren Betrieben, die auch landwirtschaftliche Produktion präferieren, jedoch eine traditionellere Verbundenheit mit dem Land und der Gemeinde sowie konservative Haltungen haben. Junge innovative Landwirt*innen, die neue Märkte unternehmerisch erschließen wollen, wurden nur teilweise angesprochen. Große multifunktionale Betriebe, die ihr Einkommen durch eine Streuung der unternehmerischen Tätigkeit und eine optimierte Ausnutzung nationaler und europäischer Förderungen erzielen und eher kleine naturschutzorientierte und progressive idealistische Betriebe werden tendenziell nicht so stark angesprochen. Letztgenannte Gruppen dürften dem sozial-ökologischen Umbau der Landwirtschaft hinsichtlich Multifunktionalismus eher indifferent bis positiv gegenüberstehen, wohingegen die zwei erstgenannten Typen auf den Protesten vehement das produktivistische Paradigma verteidigten.⁹

8 T. Fickel/F. Anderl: Markt, Macht und Affekt. Ein Erklärungsversuch der widersprüchlichen Landwirtschaftsproteste in Deutschland.

9 Ebd.

Protest für Produktion

Im Kern versuchten die Proteste mit dieser widersprüchlichen Koalition von großen, von Marktliberalisierung profitierenden, und kleinen, eher konservativ ausgerichteten (und von einer Liberalisierung eher unter Druck gesetzten) Betrieben eine produktivistische Bodennutzung zu verteidigen. Dabei spielten sie den Interessen großer Betriebe und Investoren in die Karten, indem sie deren Anteil am Strukturwandel nicht thematisierten. Dies zeigt sich darin, dass die Frage des Zugangs zu Boden und seiner Verteilung entweder gar nicht und wenn dann nur über bestehende Flächenkonflikte mit dem Naturschutz oder (eher marginal mit) Versiegelung aufgegriffen werden. In der Hauptsache ging es den Organisatoren DBV und LsV vor allem darum, die eigene schlechte Marktstellung im internationalen Handel und stellenweise im Inland zu problematisieren. Die Forderungen des DBV waren dabei eher schwammig und zielten auf den Erhalt des Status Quo, wohingegen der LsV sich für Politiken einsetzte, die den Lebensmitteleinzelhandel und Naturschutzrecht schwächen, Lebensmittelimporte reduzieren und Bürokratie (auch solche, die im Zusammenhang mit Naturschutzaufgaben steht) abbauen.

Gleichzeitig stilisierte man die Proteste als Abwehrkampf gegen den Multifunktionalismus, der sich auch besonders in vehementer Ablehnung, bis hin zu Blockaden und Beleidigungen gegenüber den Grünen zeigte. Dabei blieb die programmatische Anschlussfähigkeit für progressive Bodenpolitik auf der Strecke. So wurde die große Frustration im Berufsstand in rechtspopulistische Feindbildkonstruktionen von »den Grünen«, »den Städterinnen«, »den Klimaklebern«, »der EU« kanalisiert. Diese stehen für viele Landwirt*innen symbolisch für einen fremdbestimmten sozial-ökologischen Umbau der Landwirtschaft und Gesellschaft. Daher wurden auch bestehende Flächenkonflikte mit dem Naturschutz tendenziell stärker hervorgehoben. Das Thema Boden wurde indirekt adressiert, indem mittels einer Rhetorik von der »kalten Enteignung« die Verfügungsgewalt des Unternehmers über sein Privateigentum empört gegen den Naturschutz verteidigt wurde. Sich so gegen ausländische Importe, die schlechte Marktstellung gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel im Inlandsmarkt und gegen den Multifunktionalismus zu wenden, zielt letzten Endes auf eine Absicherung der auf Produktion ausgerichteten Landwirtschaft und damit eine unternehmerische Bodennutzung. Dieser Fokus ist für kleine Betriebe, die auf

den Protesten stark vertreten waren, mittelfristig nachteilig, denn ohne eine Regulierung der Flächennutzung und Flächenverteilung unter gemeinwohlorientierten und ökologischen Gesichtspunkten (und damit einhergehenden Beschränkungen für großflächig agierende Unternehmer*innen) sind kleine und mittlere Betriebe langfristig nicht mehr konkurrenzfähig.

Bodenpolitik als Baustein für eine progressive sozial-ökologische Transformation

Um die Situation möglichst vieler Betriebe zu verbessern, muss eine progressive Bodenpolitik vor allem die ökonomischen Interessen kleiner und mittlerer Betriebe adressieren, deren Zugang zu Land vereinfachen und den Druck auf der Fläche abfedern. Die genannten Betriebe sind aufgrund der insgesamt vielfältigen Landschaftspflege und Nahrungsmittelproduktion, sowie ihrer lokalen Verbundenheit zentral für eine sozial-ökologische Transformation und lebendige ländliche Räume. Dabei haben kleine Betriebe ein besonderes wirtschaftliches Interesse an niedrigen Bodenpreisen und dem Heraushalten von nicht-landwirtschaftlichen Investoren aus dem Bodenmarkt, die die Preise steigen lassen. Gleichzeitig besitzen sie ein Interesse, die weitere Konzentration von Land bei großen Betrieben und damit ein wachsendes Ungleichgewicht von ökonomischer und politischer Macht zu ihren Ungunsten zu verhindern.

Eine gemeinwohlorientierte Vergabe der Fläche verbunden mit Nutzungsaufgaben könnte daher zwei bisher nicht verbundene Gruppen mobilisieren. Einmal die angesprochenen vielen kleinen und mittleren Betriebe, die sich aktuell noch gegen den Multifunktionalismus mobilisieren ließen. Zum anderen diejenigen landwirtschaftlichen Akteure, die sich jetzt schon stark für eine sozial-ökologische Wende des Agrarsektors und damit eine multifunktionale Nutzung des Bodens einsetzen. Bodenpolitik könnte so ein Baustein für neue Koalitionen zwischen kleinen und mittelgroßen konservativen, innovativen bis idealistischen Betrieben sein. In den letzten Jahrzehnten setzte sich vor allem die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft für eine gerechtere Bodenverteilungspolitik ein, scheiterte bisher jedoch noch am Widerstand des DBV, der großen Betriebe, ausbleibender Unterstützung der konservativen kleinen und mittleren Betriebe und anderweitiger fehlender gesamtgesellschaftlicher (städtischer) Aufmerksamkeit.

Darüber hinaus hat das Bodenthema das Potenzial, Interessen von städtischer wie ländlicher Bevölkerung zu verbinden und ein Protest-Framing zu überwinden, das stellenweise »das Land« gegenüber »der Stadt« aufwertet oder gar »die Städter« für die eigenen Probleme verantwortlich macht. Bodenverteilung ist also ein Themenfeld, das progressive Stadt-Land-Allianzen erlaubt. Es ermöglicht einen Brückenschlag zwischen städtischen und ländlichen politischen Programmatiken, da sowohl der städtischen als auch der ländlichen Bevölkerung am Recht auf Wohnen und Land, niedrigen Bodenpreisen und der Abwehr von privaten Großinvestoren gelegen sein sollte. Weitere Koalitionen können sich um das Thema Versiegelung bilden, die auf Kosten von Agrarflächen erfolgt. Das *Bündnis Bodenwende*, welches sich auf der Website der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung als »ein überparteilicher Zusammenschluss von Akademien, Kammern, Verbänden und Stiftungen aus den Bereichen Architektur und Raumplanung, Umwelt und Naturschutz sowie Soziales und gesellschaftliche Teilhabe« beschreibt, »setzt sich dafür ein, dass eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik ganz nach oben auf die Agenda für die kommende Legislaturperiode des Deutschen Bundestages kommt«. ¹⁰ Dieses Bündnis um landwirtschaftliche Akteure zu erweitern und gemeinsam gegen Versiegelung vorzugehen, könnte eine wichtige Koalition gegen den Flächenverbrauch begründen.

Berücksichtigt man die hier dargelegte Argumentation, hatten die Organisator*innen der Proteste gute taktische Gründe, die Bodenfrage auf den Protesten nur eingeschränkt zu thematisieren. Das Thema gefährdet die vielbeschworene und den Status Quo absichernde »Einigkeit des Berufsstandes«. Die Frage nach einer demokratischen Verteilung von Boden, die weniger stark von Marktmechanismen geprägt ist, ist nicht im Interesse großer Betriebe und kapitalstarker außerlandwirtschaftlicher Akteure. Ein politisches Projekt für gerechtere Bodenverteilung muss sich daher auch weiterhin auf Widerstände etablierter und mächtiger Akteure im Berufsstand einstellen, wie das Beispiel der Agrarstrukturgesetze zeigt. ¹¹ Damit es Erfolg haben kann, sind breite gesellschaftliche Allianzen mit einer kritischen

10 Siehe: <https://www.srl.de/über-srl/aktuelles/4043-bündnis-bodenwende.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

11 Dazu Reiko Wöllert und Andreas Thiel: *Warum wir Agrarstrukturgesetze brauchen* in diesem Band.

Masse an landwirtschaftlichen Betrieben notwendig. Dafür ist unerlässlich, dass die bisher städtisch ausgerichteten und verankerten sozialen Bewegungen und Organisationen sich stärker mit Akteuren auf dem Land vernetzen, dort Strukturen ausbauen und die Perspektiven der Bevölkerung aufgreifen. Denn so wenig konstruktiv die Proteste für die Sache kleiner und mittlerer Betriebe mittelfristig waren, sie lenkten den Blick berechtigterweise auf die ländlichen Räume, die in den kommenden progressiven Bewegungen eine wesentlich zentralere Rolle spielen müssen.

Literaturverzeichnis

- Brunner, Jan: Land Grabbing in Ostdeutschland. Ursachen, Auswirkungen, Widerstand. GLOCON Country Report, No. 3, Berlin 2019. Siehe: https://www.land-conflicts.fu-berlin.de/_media_design/country-reports/Jan-Brunner_Land-Grabbing-Ostdeutschland_Juni-2019.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2024.
- Feindt, Peter H./Krämer, Christine/Früh-Müller, Andrea/Heißenhuber, Alois/Pahl-Wostl, Claudia/Purnhagen, Kai P./Thomas, Fabian/van Bers, Caroline/Wolters, Volkmar: Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor, Berlin/Heidelberg: Springer 2019.
- Fickel, Thomas/Anderl, Felix: »Markt, Macht und Affekt. Ein Erklärungsversuch der widersprüchlichen Landwirtschaftsproteste in Deutschland«, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 37 (2) (2024), S. 174-195.
- Langlotz, Gesine/Mahnke, Eva/Talanow, Katharina: Gerechte Bodenpolitik. Bausteine für Klimagerechtigkeit. Konzeptwerk Neue Ökonomie, 2023. Siehe: https://konzeptwerk-neue-oekonomie.org/wp-content/uploads/2023/04/Dossier_Bodenpolitik_KNOE2023.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2024.
- Statistisches Bundesamt (Destatis): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke, Fachserie 3, Reihe 2.4, 2020. Siehe: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Baupreise-Immobilienpreisindex/Publikationen/Downloads-Bau-und-Immobilienpreisindex/kaufwerte-landwirtschaftliche-grundstuecke-2030240207004.pdf?__blob=publicationFile&v=8, zuletzt abgerufen am 16.12.2024.

Steinhäuser, Reimund/Siebert, Rosemarie/Steinführer, Annett/Hellmich, Meike: »National and regional land-use conflicts in Germany from the perspective of stakeholders«, in: Land Use Policy 49 (2015), S. 183-194.