

Die Entkopplung ist nur der erste Schritt

Preise, Leistungen und Ansprüche müssen verhandelt werden

von Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eröffnet den EU-Mitgliedsstaaten einen großen Spielraum bei ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene, ganz besonders bei der Ausgestaltung der Direktzahlungen. Die entkoppelten Prämien geben sowohl den Blick als auch die Produktion frei und richten beide auf den Markt aus. Die Entkopplung ist ein Schritt in die richtige Richtung. Aber die längst fällige Neuverteilung der Prämien und ihre soziale sowie ökologische Anbindung müssen nun auf nationaler Ebene erstritten werden, sonst verkommt die Prämie zur feudalen Leibrente. Mehr Markt heißt auch mehr Mut zu Differenz und Vielfalt, heißt mehr Demokratie in der Wirtschaft schaffen – sie kommt nicht automatisch. Auch darum wird gestritten werden müssen.

Die Agrarreform ist beschlossen und das Kernstück der Reform ist erreicht worden: Die staatlichen Gelder kommen nun direkt bei den wirtschaftenden Bauern an. Trotz heftiger Widerstände seitens Bauernverband und Agrarindustrie werden künftig die Prämien von der Produktion entkoppelt. Ob diese Beschlüsse und ob insbesondere die Entkopplung ein Fort-Schreiten sind – hin zu einer sozial- und umweltverträglichen Agrarpolitik –, das wird sich erst noch erweisen müssen. Denn „Brüssel“ lässt große Spielräume – weitaus größere als bisher vielfach wahrgenommen und in der Öffentlichkeit dargestellt worden sind. Die Reform bedarf daher einer Reform der Verteilung öffentlicher Mittel auf nationaler Ebene. Die eigenen politischen Kräfte sind jetzt gefragt und weniger „die da oben in Brüssel“.

Neue Freiheiten in der Produktion

Fleisch, Milch, Ackerbohnen oder Getreide – was lässt sich verkaufen, was wird in welcher Qualität nachgefragt? Das Risiko der Entscheidung, was auf dem Acker geerntet und im Stall erzeugt und gemästet wird, das liegt nun wieder in den Händen der Bauern und Bäuerinnen. Die staatliche Bürokratie zieht sich aus der Anbauplanung zurück. Verkehrte Entscheidungen werden nicht mehr mit Prämien(-verlust) honoriert, sondern mit schlechten Geschäften quittiert. Schlechte Preise lassen sich nicht länger durch gekoppelte Prämien aus-

gleichen und damit rechtfertigen. Nun entscheidet der Preis über den Anbau.

Den Geschäfts-„Partnern“ (der aufnehmenden Hand der Agrarindustrie und der Agrargenossenschaften) passt dies nicht ins Konzept. Haben sie doch stets von der Prämienwirtschaft profitiert. Der Schlachtpreis für Rindfleisch zu gering? Warum? Ihr bekommt doch eine Bullenprämie und eine Schlachtpremie und eine Extensivierungsprämie dafür! Der Durchgriff der Agrarindustrie auf die Prämien brachte dieser nur Vorteile: sinkende und durch Prämien abgefederte Interventionspreise verbesserten die Absatzchancen auf den Weltmärkten und gaben zugleich das Niveau der heimischen Marktpreise vor. Chancenlos war unter diesen Bedingungen, dass ein Marktpreis einmal wesentlich über dem Interventionspreis lag.

Und nun die Entkopplung der Prämien von der Produktion. Bis zuletzt hatte sich die Agrarlobby, d. h. die nachgelagerte Industrie in ihrer traditionellen Verbindung zum Deutschen Bauernverband dagegen gesträubt. Aus verständlichem Grund. Das zeigten die jüngsten Auseinandersetzungen um den Milchpreis. Die neuen Preisbeschlüsse vor Augen war allen Beteiligten schlagartig klar: Zu dem politisch beschlossenen Preisniveau kann nicht gewirtschaftet werden und es wird künftig keine direkte Abfederung mehr geben. Blicke die Milchprämie hingegen weiterhin ans Produkt gekoppelt, so wäre dies wie eine Einladung an die Molkereien und an den Handel, den Preis so stark zu sen-

ken, dass die Prämie nicht beim Bauern, sondern bei ihnen ankommt.

Jede Teilkopplung mindert daher die Summe, die bei den Betrieben ankommt. Ob bei Rindern oder auf dem Acker: teilkoppelte Prämien erhalten die Durchgriffsmöglichkeit der Agrarindustrie. Erst bei völliger Entkopplung werden die Transferleistungen nicht mehr dem Preis und dem Produkt angerechnet werden können.

Entkopplung nutzen für mehr Marktmacht

Durch die Entkopplung aber fließen die Prämien allein schon durch die Bewirtschaftung der Kulturlandschaft. Was die Bauern erzeugen, ist freigestellt. Die Position der Molkereien und Schlachtereien ist daher etwas schwächer geworden. Die Bauern sind nicht mehr gezwungen, bestimmte Produkte zu erzeugen damit Prämien fließen. Im Gegenteil, es verbessert sich die Verhandlungsposition des Bauern. Er wird künftig fordern können, dass ein gerechter, zumindest ein kostendeckender Preis bezahlt wird und kann damit drohen, das Melken oder Mästen einfach einzustellen. Dann werden die Verarbeiter zusehen müssen, wer für sie noch zum angebotenen Preis diese Leistung erbringen kann. Vielleicht wird sich sogar der Preis künftig über dem Interventionspreis einpendeln können. Gerade der Milchpreis hat gute Chancen dazu, denn trotz der aktuellen Milchüberschüsse von rund 20 Prozent genügten zwei bis drei Prozent weniger „Rohstoffaufkommen“, damit die in der Produktion verbliebenen Milchbauern mehr herausholen können als bisher.

Die Entkopplung der Prämien schafft mehr Transparenz in den Verhältnissen. Sie verändert die Verhandlungsposition der Bauern, nicht aber automatisch die Machtverhältnisse. Um die Preise muss künftig verhandelt und auch mehr gestritten werden. Dabei werden vor allem diejenigen Betriebe in die Verhandlungen gehen müssen, die in den letzten Jahren stark gewachsen sind, denn sie sitzen in der Verschuldungsfalle.

Und nicht zuletzt eröffnet die Entkopplung den Betrieben eine Wahlmöglichkeit. Wozu soll die Prämie verwendet werden? Soll sie die bisherige Produktion stützen, zur Diversifizierung genutzt oder direkt einkommenswirksam verwendet werden? Die Ausrichtung der Betriebe, ihre Fortführung, Ausweitung oder das Aufgeben – sie müssen neu gedacht und entschieden werden. Kein einfacher Prozess und mit vielen Stolpersteinen und Unsicherheiten gepflastert. Umso wichtiger ist es, dass auch ein politischer Neubeginn gewagt wird und die „Altlasten“ beseitigt werden: die Benachteiligung des Grünlandes und der Milch sowie die Überkompensation in stark rationalisierten Betrieben.

Abbau sozialer Ungerechtigkeit

Die Zeit drängt. Bis Mitte 2004 hat die Bundesregierung ein von der EU zu notifizierendes Gesetz vorzulegen, in dem festgelegt wird, wie Deutschland die Entkopplung vollziehen will.

Wir sind dafür eingetreten, dass die Prämien pro Betrieb nicht danach bemessen werden, wie viel die Betriebe jeweils früher bekommen haben (Referenzmodell), denn das würde die alte Verteilung beibehalten und die sieht in Deutschland so aus, dass 1,5 Prozent der Betriebe zusammen ein Drittel aller nach Deutschland fließenden Direktzahlungen erhalten. Mit welcher Berechtigung sollte man eine solche Verteilung für die Zukunft festschreiben? Stattdessen war für uns immer klar: Wir müssen die Möglichkeit der Reform nutzen und zu einer zunächst einheitlichen Flächenprämie kommen, für Grünland und Ackerland gleich hoch.

Aber auch eine einheitliche Flächenprämie beseitigt nicht die tiefer liegende soziale Ungerechtigkeit, dass viel bekommt, wer viel hat. Erst die Bindung an die Arbeitskraft könnte hier den Ausgleich schaffen (1). Nicht im Sinne einer abstrakten Gerechtigkeitsidee, sondern im Sinne einer gesellschaftlicher Notwendigkeit, Arbeit zu fördern statt Rationalisierung und Arbeitsplatzabbau zu honorieren. Dies gilt insbesondere für die Arbeit im ländlichen Raum. Qualität und Sicherheit der Lebensmittel, Sicherung der Biodiversität und Erhalt der Kulturlandschaft – sie benötigen lebendige Arbeitskraft. Die Anbindung an soziale und ökologische Leistungen ist unabdingbar, auch um eines zu vermeiden: dass es Geld dafür gibt, dass „irgendwie“ gewirtschaftet wird. Dann verkommt die Prämie zur staatlichen Leibrente und das kann einer Gesellschaft nicht zugemutet werden!

Auch wenn es eine soziale und ökologische Anbindung gibt, besteht die Gefahr zum Beispiel bei der Milch, dass Betriebe das Melken aufgeben werden. In einigen Regionen wäre dann ein Strukturbruch absehbar. Hier ermöglicht die Reform gezielte Förderung und Stützung. Besonders aber wird die „Zweite Säule“, die ländliche Entwicklungslinie greifen müssen. Stärker als sie dies bisher getan hat.

Diese Mittel werden nicht vom Himmel fallen, denn sie sind nicht mehr qua Besitz gerechtfertigt, sondern fließen mehr oder weniger in Form von Zuschüssen zu Projekten, Betriebsentwicklungsplänen etc. Das bedeutet, dass jeder Betrieb individuell nach Chancen Ausschau halten muss. Eigene Ideen müssen in den von Brüssel, Bund und Ländern vorgefertigten Förderrahmen gepackt werden. Der lange Weg durch die Bürokratie ist nicht einfach. Viel Arbeit ist dazu noch zu leisten, um Hürden und Blockaden auch in den Köpfen abzubauen.

Die Prämie ist keine Sozialhilfe

Was bedeutet die Entkopplung der staatlichen Transferleistungen von der unmittelbaren Erzeugung von Rohstoffen oder Lebensmitteln für die gesellschaftliche Stellung der Landwirtschaft? Könnte es bedeuten, dass Bauern und Bäuerinnen nicht nur als Subventionsempfänger der Nation, sondern künftig zusätzlich auch noch als Sozialhilfeempfänger betrachtet werden? Oder dass sie sich selbst so betrachten?

Ein nüchterner und klarer Blick ist notwendig, sowohl für Geber als auch für Empfänger. Wofür stehen die Gelder? Die ursprüngliche, in den Preissenkungen der 92er-Agrarreform verankerte Rechtfertigung direkter Einkommenshilfen ist in den Folgejahren nicht nur in Vergessenheit geraten, sie ist auch in dieser Form nicht mehr aufrechtzuerhalten. Und das ist gut so, denn – wie oben beschrieben – die Prämie hat in dieser Form nur preissenkend gewirkt. Nun treten die gesellschaftlichen Ansprüche an die Nutzung des Bodens, der Pflanzen und der Tiere, Ansprüche an eine sichere, nachhaltige Produktion von Lebensmitteln und einem damit verbundenen Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen an die Stelle der alten Begründung. Das, was in der Agenda 2000 bereits als freiwillige Maßnahme den Mitgliedstaaten an die Hand gegeben wurde, wird nun für alle obligatorisch: die Bindung der Zahlungen an die Einhaltung gesetzlich verankerter Umwelt- und Tierschutzrichtlinien.

Mit diesem „Cross Compliance“ genannten Instrument wird eine neue Begründung für die Prämien eingeführt. Gerne wird davon gesprochen, dass der Staat nun die gesellschaftlichen Leistungen honoriere, die die Bauern und Bäuerinnen bisher nebenbei erbringen. So richtig es ist, dass staatliche Transferleistungen an die Landwirtschaft mit gesellschaftlichen Leistungen legitimiert werden, eines muss deutlich bleiben: Bauern und Bäuerinnen begründen ihren Wert a priori über die Qualität ihrer Erzeugnisse. Die Honorierung ihrer kulturellen Leistung müssen sie über den Preis erreichen.

Die Kulturleistung liegt im Marktzugang

Die tatsächliche und eigenständige gesellschaftliche Leistung der Bauern und Bäuerinnen liegt in der Erzeugung von Lebensmitteln und in der damit verbundenen kulturellen Leistung der Landwirtschaft. Der Name sagt es bereits und vielleicht muss im Zeitalter der McDonaldisierung immer wieder an diese Zusammenhänge erinnert werden: Die Agrarkultur – sie ist das Wissen um die Natur und den Umgang mit ihr, sie ist ihre Kultivierung zur Sicherung der Lebensgrundlagen menschlicher Generationen. Die Vielfalt der Landschaften,

der Erhalt natürlicher Ressourcen und der Biodiversität, sie waren also nie Selbstzweck der Landwirtschaft, sondern entstanden erst durch diese Agrarkultur zur Lebenssicherung. Sie lassen sich daher nicht von ihr abkoppeln und dann künstlich erzeugen. Dieser von Region und Tradition abhängige Umgang ist zugleich Basis der spezifischen Esskultur. Die Kultur-Leistung der Bauern und Bäuerinnen vergegenständlicht sich in ihren Erzeugnissen, deren Qualität und Preis. Die Wertschätzung dieser Erzeugnisse und ihrer Qualität, aber auch ihrer Produktionsweise, drückt sich in erster Linie im Preis der Produkte aus, nicht in der Höhe von Prämien. Für Bauern ist der Preis das Entscheidende. Über Prämien lässt sich diese Wertschätzung nicht vermitteln. Prämien können also einen schlechten Preis nicht ausgleichen bzw. verbessern.

Die Realisierung eines dieser Leistung angemessenen Preises am Markt ist daher von fundamentaler Bedeutung, sowohl für die Existenz der Höfe als auch für die darüber ausgesprochene gesellschaftliche Anerkennung ihrer Leistung. Wesentliche Voraussetzung ist der Zugang zum Markt und die damit verbundene Teilhabe am sozialen Leben.

Soziale Anbindung der Flächenprämien

Von einer nach industriellen Maximen geführten Landwirtschaft wird diese bäuerliche Kulturleistung jedoch nicht eingelöst. Daher ist die Anbindung der Flächenprämie an Mindestkriterien einer nachhaltigen Landwirtschaft (das sog. „Cross Compliance“) zwingend für ihre Vergabe, um auszuschließen, dass industrielle Produktionen für nicht erbrachte und zum Teil sogar für negative Kulturleistungen auch noch honoriert werden.

Seit Jahren versucht die bäuerliche Landwirtschaft, mittels verschiedener Strategien wie Ökolandbau, regionaler und/oder direkter Absatz, Qualitätsprogramme für artgerecht erzeugtes Fleisch einen höheren und ihre Kulturleistung abgeltenden Preis am Markt zu realisieren. Die Erschließung höherpreisiger Märkte ist schwierig. Nicht immer gelingt dies in ausreichendem Maße. In einer Marktwirtschaft kann der Preis oft nicht die gesellschaftlich erwünschte Leistung enthalten, zumal das Rationalisierungsniveau der industriellen Landwirtschaft das allgemeine Marktpreisniveau wesentlich mitbestimmt.

Bisher haben die Transferleistungen keine Unterschiede hinsichtlich der Produktionsweise gemacht: Gezahlt wurde für alle gleich, als ob alle die gleichen Kosten hätten und die gleichen gesellschaftlichen Leistungen erbringen würden. Insofern ist eine neue Differenzierung über „Cross Compliance“ richtig und wichtig. Aber sie reicht noch nicht aus, so lange die Zahlungen

weiter je Hektar gegeben werden und nicht auch an die tatsächlich geleistete Arbeitskraft gebunden werden. Für den Erhalt einer bäuerlichen Landwirtschaft ist daher die soziale Anbindung der Flächenprämien von fundamentaler Bedeutung.

Neue Preise, Ansprüche und Leistungen

Auf dem Wochenmarkt und auf den weiterführenden Binnenmärkten werden sowohl bei den bislang stark „geschützten“ Produkten wie Rindfleisch, Milch, Stärkekartoffeln, Wein und Tabak als auch bei den immer schon den freien Marktkräften überlassenen Produkten künftig nicht nur die Preise verhandelt werden müssen, sondern die damit verbundenen gegenseitigen Ansprüche, Erwartungen und Leistungen. Nicht allein die Entkoppelung der Prämie zwingt zu diesen Verhandlungen, sondern auch die sich ausdifferenzierenden Märkte. Erwartet wird, dass Qualität und Lebensmittelsicherheit sich künftig stärker im Preis der Lebensmittel ausdrücken müssen.

Marktdifferenzierung, das heißt auch, dass das in den Nachkriegsjahren aufgebaute Modell einer nach industriellen Mustern organisierten Massenproduktion agrarischer Rohstoffe einerseits und der möglichst kostengünstigen Versorgung der Konsumenten mit gleich bleibend standardisierten Nahrungsmitteln andererseits ausgedient hat. Die Monopolstellung dieses Modells in Politik, Beratung und auch im Selbstverständnis der Landwirtschaft widerspricht einer notwendigen Differenzierung. Diese Monopolstellung zu verringern ist harte, aber unerlässliche Arbeit. Der mit diesem Modell verbundene anonyme Markt erlaubt der Agrarindustrie-Lobby, im Namen von Bauern und Verbrauchern zu sprechen und gleichzeitig ihre eigenen Ansprüche ohne weitere öffentliche Diskussion durchzusetzen. Einheitsbutter – Einheitsmilch – Einheitsfleisch. Menge und Masse gleich Qualität. Den großen Verarbeitern steht der Markt weit offen – jede kleine Öffnung für bäuerlich-handwerkliche Erzeugnisse jedoch muss mühevoll den Lobbyisten, der ihr dienenden Agrarverwaltung und -politik abgerungen werden.

Differenz statt Einheitsbrei

Heute sind Bauern keine einheitlich produzierende Gruppe mehr und Verbraucher entdecken und erarbeiten sich eine Vielfalt in der Esskultur. Es gibt sowohl auf große als auch auf lokale Märkte spezialisierte Ökobauern, es gibt Landwirte, die sich dem Programm „Neuland“ angeschlossen haben und auf eine tiergerechte und genussorientierte Fleischerzeugung spezia-

lisiert sind, es gibt Milchbauern, die ihre Kuhplätze halbieren und die ermolzene Milch zu einer begehrten Rohkäsespezialität verarbeiten. Es gibt Ackerbauern, die ihr Getreide an internationalen Börsen handeln und Bullenmäster, die sich mit dem Naturschutz verbinden oder am Export verdienen. Im Zeitalter der Globalisierung gibt es nur noch Marktnischen – für den weltmarktorientierten wie für den wochenmarktorientierten Landwirt.

Politik muss die Voraussetzungen für Wahlmöglichkeiten schaffen. Das heißt zum Beispiel auch: Wer keine gentechnisch veränderten Bestandteile im Futter und im Lebensmittel haben will, wer meint, auf Futtermittelzusatzstoffe, die auf gentechnischem Wege hergestellt werden, gut verzichten zu können, der muss die Möglichkeit haben, dieses zu tun. Die Rolle des Staates beschränkt sich künftig auf die Grundsicherung der Lebensmittel und der Wettbewerbsregeln. Das bedeutet im Falle der Gentechnik, dass der Staat eine gentechnikfreie Saatgutlinie sicherstellen muss.

Einiges in diesem Sinne Wirksame ist bereits auf den Weg gebracht: Das neue EU-Recht sieht eine stärkere Eigenverantwortung vor für alle, die Lebensmittel erzeugen, verarbeiten und in den Handel bringen. Ohne eine Flankierung durch verschärfte Haftungsbedingungen im Rahmen eines vorsorgenden Verbraucherschutzes gehen sie jedoch ins Leere. Bei Hygienevorschriften und Handelsklassenvorschriften öffnet die Politik nationale Gestaltungsräume. Soll aber künftig der Markt auch für handwerklich-bäuerliche Produkte stärker geöffnet werden, müssen alle an regionaler Vermarktung Interessierten sich für eine entsprechende nationale Umsetzung einsetzen. Die EU hat die Kennzeichnungsvorschriften verschärft. Damit VerbraucherInnen tatsächlich eine Wahl haben und Produkte aus sozial- und umweltfreundlicher Erzeugung am Markt nicht schlechter dastehen, müssen alle Prozessqualitäten erkennbar gemacht werden. Und damit Verbraucher mehr Selbstverantwortung übernehmen können, müssen sie nicht nur informiert werden, sondern ihre Rechte auch einklagen dürfen.

Neue demokratische Streitkultur

Die Ausgestaltung der Handelsregeln darf nicht mehr der Agrarlobby überlassen bleiben. Die Regelungen müssen demokratisch ausgehandelt und bestimmt werden. Dazu aber müssen Bauern und Verbraucher aus der (auch schützenden) Anonymität des „Einheitsmarktes“ heraustreten. Sie werden dies nicht nur persönlich tun müssen, indem jeder für sich und sein Handeln Verantwortung übernimmt. Sie müssen auch bereit sein, ihre jeweiligen Interessen zu bündeln und in

das Wirtschaftsgeschehen und in die Politik einzubringen. Wir brauchen dazu eine stärkere europäische Streitkultur. Nur so wird sich eine in diesem Sinne verstandene Wirtschaftsdemokratie ihr Recht zu verschaffen wissen.

Streitkultur bedarf es auch auf internationaler Ebene. Die eben gescheiterten WTO-Verhandlungen haben gezeigt, dass die großen Blöcke den Deal nicht mehr unter sich ausmachen können. Abschlüsse sind künftig nur noch dann zu erwarten, wenn die WTO transparenter wird und ihr vorhandenes Potenzial an Demokratie auch nutzt. Handel braucht faire Regeln. Insbesondere der internationale Handel, damit das Mehr an Wohlstand auch wirklich diejenigen erreicht, die darauf den dringendsten Anspruch haben.

Nicht nur Entwicklungsländer brauchen das Recht, ihre Kleinbauern und damit die Ernährungsgrundlage vor Dumping zu schützen, auch die EU benötigt einen qualifizierten Außenschutz. Die bäuerliche Erzeugung, die die gesellschaftlich entwickelten Kriterien zu sozialen Aspekten, zur Nahrungsmittelqualität sowie zu Umwelt- und Tierschutz berücksichtigt, muss vor Importen, die diese Standards unterlaufen, geschützt werden. Die importierenden Entwicklungsländer können von unserem hohen Preisniveau profitieren, wenn ihre Produkte die Kriterien erfüllen, die auch für europäische Bauern gelten. Dies unterstützt die Entwicklung ihrer Volkswirtschaften. Zusätzlich soll aus den Abschöpfungen ein Fonds gespeist werden für Projekte der länd-

lichen Entwicklung in diesen Ländern. Auf diese Weise ermöglicht Handel eine Entwicklung im Süden, ohne bäuerliche Landwirtschaft im Norden zu zerstören. Denn für beide, im Norden wie im Süden, ist eine bäuerliche Landwirtschaft die beste Gewähr für eine nachhaltige Ernährungsgrundlage.

Anmerkung

- (1) Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) hat Vorschläge entwickelt zur Anbindung der Prämie an die Arbeitskraft. Siehe hierzu den in diesem Kapitel nachfolgenden Beitrag von Ulrich Jasper zur EU-Agrarreform.

Autor

Dr. Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Mitglied des Europäischen Parlaments (Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz), Vize-Präsident des Agrarausschusses des Europäischen Parlaments.



AbL
Bahnhofstr. 31
59065 Hamm
E-Mail: fgraefe@europarl.eu.int