

Wider die Ausgleichslogik

Die Beantwortung der Zukunftsfragen gehört zum Kern der EU-Agrarpolitik

von Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union steht vor der nächsten Reform. Bislang versucht die Europäische Union – unter maßgeblicher Beteiligung der Bundesregierung – die Schäden, die ihre bisherige Agrarpolitik durch die umfangreiche Förderung der Rationalisierung und Industrialisierung der Landwirtschaft verursacht, an anderen Stellen durch Kompensationsmaßnahmen auszugleichen. Das kann nicht funktionieren und es funktioniert auch nicht. Die Konsequenz daraus muss sein, die Agrarpolitik in ihrem Kern so auszurichten, dass sie die Schäden erst gar nicht hervorruft. Die Weichen sind so zu stellen, dass die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen von der Agrarpolitik selbst gemeistert werden.

Die Erzeugung von Lebensmitteln ist dauerhaft untrennbar mit dem Anspruch verbunden, soziale Chancengerechtigkeit innerhalb der Landwirtschaft, Klimaschutz, Erhalt der biologischen Vielfalt, Schutz der Umwelt und internationale Entwicklungsverträglichkeit zu gewährleisten. Soweit all das mit Landwirtschaft zu tun hat, können und wollen wir das nicht anderen aufbürden. Das ist unsere Verantwortung, der wir uns als Bäuerinnen und Bauern selbstbewusst stellen und auf die wir auch die Agrarpolitik verpflichten. Letztlich geht es bei all dem um unsere Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen.

Als Anspruch ist das in der EU weitgehend unbestritten. Aber viele wollen die Konsequenzen daraus in eine ferne Zukunft verschieben. Oder sie versuchen die Herausforderungen so groß zu zeichnen, dass sie nicht mehr von der Agrarpolitik lösbar, sondern nunmehr Aufgabe der ganzen Gesellschaft seien. Die ureigene Verantwortung der Agrarpolitik soll auf andere Politikbereiche abgeschoben werden: auf die Umwelt-, Entwicklungs- oder Sozialpolitik. Auch regional wird versucht, Problem und Lösung zu entkoppeln, zum Beispiel indem der Schutz der biologischen Vielfalt aus den Börde-Landschaften und Veredlungsregionen ausgelagert und den wirtschaftlich ohnehin schon benachteiligten Gebieten aufgetragen wird.

Eigene Verantwortung

Das Ziel bei all dem ist klar: Die Profiteure der bisherigen Agrarentwicklung sollen geschützt werden. Das stellt die

Verantwortung bewusst auf den Kopf. Es ist Ausdruck einer Ausgleichslogik, die Schäden nicht vermeidet, sondern an anderer Stelle auszugleichen versucht. Doch diese Versuche des Ausgleichs können nur scheitern:

- Ökologische Risiken, die zum Beispiel durch eine weitere regionale und betriebliche Konzentration der Tierhaltung eingegangen werden, können nicht durch eine flächengebundene Tierhaltung in anderen Regionen ausgeglichen werden.
- Der Verlust der biologischen Vielfalt in der Magdeburger Börde kann nicht durch Naturschutz im Schwarzwald kompensiert werden.
- Auch der Tierschutz ist unteilbar. Von dem Beispiel der Weidehaltung auf den Almen haben die Milchkuhe in 1.000-Kuh-Anlagen mit ganzjähriger Stallhaltung erst etwas, wenn sie selbst auch auf die Weide kommen.
- Eine Region, die wirtschaftliche Wertschöpfung durch das Aufgeben von Betrieben in Landwirtschaft und Ernährungshandwerk verliert, hat nichts davon, wenn an einem anderen Standort die Ernährungsindustrie Kapazitäten zusammenführt und dort mit einem örtlichen Zuwachs an Arbeitsplätzen wirbt.
- Die steigende Abhängigkeit vom Mineralöl als Folge einer weiteren Industrialisierung in der Landwirtschaft lässt sich nicht durch nachwachsende Rohstoffe mindern, weil die wirksame Bekämpfung des Hungers von mittlerweile einer Milliarde Menschen absolute Priorität haben muss: „Volle Teller *und* volle Tanks für alle“, das ist eine Illusion.

Die fatale Ausgleichslogik ist für die EU-Agrarpolitik zu einem konstituierenden Element geworden. Sie suggeriert seit Jahrzehnten Scheinlösungen, die nur das Ziel haben, die Industrialisierung und Ölabhängigkeit der europäischen Land- und Ernährungswirtschaft möglichst ungehindert voranzutreiben.

Es kommt darauf an, die aktuellen Weichenstellungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU so zu setzen, dass diese Ausgleichslogik überwunden wird. Die Agrarpolitik muss ihre Verantwortung in ihrem Kern selbst aktiv wahrnehmen. Dieser Richtungswechsel muss klar erkennbar werden: hin zu einer *integrierten Agrarpolitik*.

An diesem Maßstab, Schäden erst gar nicht entstehen zu lassen, sind alle Maßnahmen der Agrarpolitik auszurichten, auch die Zahlungen. Weder können die finanziellen Mittel eine faire und zukunftsfähige Ausgestaltung der Marktregeln ersetzen, noch ist die Zweite Säule (Ländliche Entwicklung) der GAP in der Lage, die Schäden auszubessern, die durch eine fehlende Qualifizierung der Ersten Säule wissentlich hervorgerufen werden. Eine von Einigen propagierte Kürzung beziehungsweise Streichung der Ersten Säule ist keine Antwort auf die Notwendigkeit der Qualifizierung beziehungsweise Staffelung der verbleibenden Zahlungen. Und eine starke Umverteilung (Modulation) in die Zweite Säule entbindet nicht von der Notwendigkeit, insbesondere die dort angelagerte einzelbetriebliche Förderung konsequent zu qualifizieren.

Direktzahlungen der Ersten Säule

Die seit der Reform von 1992 eingesetzten Direktzahlungen der EU an landwirtschaftliche Betriebe stellen heute den größten Teil der Agrarausgaben dar. Mit den Reformbeschlüssen von 2003 (Mid-term-Review) wurden sie nach und nach von der Erzeugung entkoppelt. Sie werden nun gewährt unabhängig davon, welche Art der Erzeugung in den Betrieben stattfindet, ja ob überhaupt noch Lebensmittel erzeugt werden. An der ungleichen Verteilung der Zahlungen auf die Betriebe und Regionen hat die Entkopplung jedoch zunächst nichts geändert.

Zur Umsetzung gab die EU den Mitgliedsstaaten zwei Wege vor: Entweder der einzelne Betrieb bekam als Zahlung die Summe, die er im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 erhalten hatte. Das schrieb die alte Verteilung vollends fest. Oder die Mitgliedsstaaten konnten die Summe aller Zahlungsansprüche gleichmäßig auf alle prämienerberechtigten Flächen verteilen und so zu einheitlich hohen Zahlungen je Hektar kommen (in Deutschland regional, d. h. in der Regel auf ein Bundesland bezogen). In Deutschland gab es heftige Diskussionen, weil die bisherigen größten Profiteure der Zahlungen um ihre Pfründe bangten. Ergebnis war dann eine Mischform aus zum Teil historisch abgeleiteten und zum Teil regional einheit-

lichen Zahlungsansprüchen (für Acker weit höher als für Grünland) und der Beschluss, diese Mischform in einer fast zehn Jahre dauernden Übergangsform bis zum Jahr 2013 vollständig in regional pro Hektar einheitlich hohe Zahlungsansprüche – dann für Acker- und Grünland gleich – münden zu lassen.

Im Jahr 2013 wird dann – in Deutschland – die Ungleichbehandlung der unterschiedlichen Produkte bei der Zahlungshöhe (wie Grünland versus Silomais) aufgehoben, aber die unterschiedlichen Produktionskosten, die sich aus unterschiedlichen Rationalisierungsständen und -möglichkeiten ergeben, bleiben weiterhin unberücksichtigt. Die unterschiedliche Qualität in der Art und Weise der Erzeugung bleibt unberücksichtigt. Bäuerliche Produktionsweisen, die hohe Leistungen in den Bereichen Umweltschutz und Erhalt der Kulturlandschaft sowie im Tierschutz erbringen, bleiben weiterhin stark benachteiligt.

Im Beispiel aus der Praxis wird das besonders deutlich: Zwei gleich große Betriebe mit jeweils 2.000 Hektar erhalten bei rund 300 Euro je Hektar entkoppelter Direktzahlung beide 600.000 Euro im Jahr. Der eine Betrieb – ein rationalisierter Ackerbaubetrieb – wird von nur fünf Arbeitskräften bewirtschaftet, der andere Betrieb – mit vielfältigem Anbau, flächengebundener Tierhaltung und weiteren Wertschöpfungsbereichen – wirtschaftet mit 50 Arbeitskräften. Die Unterschiede in der Art des Wirtschaftens und dem Beitrag zur örtlichen Wertschöpfung haben auf die Höhe der Zahlungen keinen Einfluss, beide erhalten 600.000 Euro im Jahr, was aber im ersten Fall Direktzahlungen in Höhe von umgerechnet 120.000 Euro je Arbeitskraft und Jahr bedeutet und im zweiten Fall von 12.000 Euro je Arbeitskraft und Jahr: ein Zehntel davon!

Das Beispiel zeigt die Wettbewerbsverzerrung zulasten bäuerlich wirtschaftender Betriebe auf, die mit der Entkopplung nicht aufgehoben, sondern fortgeschrieben worden ist. Das geht nicht nur zulasten der bäuerlichen Betriebe hier, sondern wirkt auch im internationalen Handel im Falle der rationalisierten Betriebe als versteckte Exportsubvention.

Die einzige Bindung der Zahlungen besteht heute darin, dass eine Reihe von gesetzlichen Standards eingehalten werden muss (Cross Compliance). Bei Gesetzesüberschreitungen werden auch Kürzungen bei den Prämien fällig. Diese Regelung wird häufig als eine wesentliche Rechtfertigung für die Zahlungen angeführt. Sie beinhaltet aber keinerlei qualitative Differenzierung der Zahlungen, im Gegenteil. Vielfältig wirtschaftende Betriebe, die mehrere Standards einhalten, erhalten nicht höhere Zahlungen als einseitig spezialisierte Betriebe, die von weniger gesetzlichen Bestimmungen betroffen sind. Die Erhaltung von Landschaftselementen zum Beispiel bedeutet für diejenigen Aufwand und Kosten, die Hecken und Baumreihen in ihren Flächen haben, während die Vorschrift zum Erhalt den Betrieben in mittlerweile ausge-

räumten Landschaften keinen Aufwand abverlangt. Es kommt daher bei der anstehenden Reform darauf an, die Zahlungen nunmehr konsequent zu differenzieren (s. u.).

Die Zweite Säule der EU-Agrarpolitik

Neben den beschriebenen Maßnahmen der Ersten Säule der GAP hat die EU im Zuge der „Agenda 2000“ (1999) eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen zu einer Zweiten Säule zusammengefasst. Im Wesentlichen sind das Programme, die ökologische Schäden der rationalisierten und industrialisierten Wirtschaftsweisen ausgleichen sollen (Agrarumweltmaßnahmen) sowie die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete. Gleichzeitig wurde aber auch die Förderung der Rationalisierung der Produktion in die Zweite Säule verlegt, die insbesondere über die einzelbetriebliche Investitionsförderung (Agrarinvestitionsförderung), die Flurbereinigung sowie die Strukturförderung im nachgelagerten Bereich (Erfassung, Be- und Verarbeitung) erfolgt. Nur ein kleiner Teil der Mittel ist für eine integrierte ländliche Entwicklung angesetzt.

Ursprünglich wurde die Zweite Säule mit dem Anspruch entworfen, aus dem Ausgleichsgedanken heraus eine eigenständige und integrierte Entwicklung der ländlichen Regionen fördern und aufbauen zu können. Doch zeigt schon der Mix aus Rationalisierungs- und Ausgleichsmaßnahmen, dass es schwer war, diesen Anspruch mit Leben zu füllen. Mittelkürzungen ausschließlich in der Zweiten Säule im Zeitraum 2007–2013 taten ihr Übriges; sie wurden in den Mitgliedsstaaten (und Bundesländern) vielfach bei den Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulagen weit stärker vollzogen als bei den Rationalisierungsmaßnahmen.

Die Einteilung der EU-Agrarpolitik in eine „schlechte“ Erste und „gute“ Zweite Säule springt daher zu kurz. Eine bloße Zusammenfassung der beiden Finanzlinien bringt ebenso wenig automatisch den notwendigen qualitativen Fortschritt wie die lineare Kürzung der Ersten Säule. In *beiden* Finanzlinien muss eine Qualifizierung erfolgen in dem Sinne, dass nicht die eine Maßnahme als Ausgleich einer anderen dienen soll, sondern Schäden hier wie da „systemimmanent“ vermieden werden. Das bedeutet, dass die Erzeugung selbst so ausgerichtet werden muss, dass sie die notwendigen Anforderungen aus Klimaschutz, Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz und ländlicher Wirtschaftsentwicklung aktiv aufgreift und integriert und nicht auf andere Gebiete, Sektoren oder Politikmaßnahmen abschiebt.

Die bisherigen Ausführungen zeigen: Es geht nicht zu viel Geld in die Landwirtschaft und die ländlichen Räume Europas, es geht weitgehend in die falschen Kanäle und wird dem Anspruch der Bevölkerung, die die Gelder bereitstellt, nicht gerecht. Eine Agrarpolitik, die mit öffent-

lichen Geldern die Schäden hervorruft, die sie mit weiteren finanziellen Maßnahmen auszugleichen versucht, geht auf Dauer auf Kosten aller: der Bauern, der Umwelt und der Steuerzahler. Sie bedient zwar kurzfristige Interessen einiger, aber ist langfristig für die gesamte Gesellschaft untragbar und geht zulasten kommender Generationen.

Die Schlussfolgerung, die sich daraus zwingend ergibt, beschreibt auch der Weltagrarbericht: Eine Zukunft gibt es nur mit einer bäuerlich-ökologischen Landwirtschaft, denn nur so lässt sich eine Lebensmittelerzeugung erreichen, die auch in anderen Lebensbereichen soziale, ökologische und ökonomische Stabilität bringt.

Leitlinien für die anstehende Agrarreform

1. Die Qualifizierung der staatlichen Agrargelder einleiten
Die EU-Kommission muss ihren Vorschlag zur Staffelung der Direktzahlungen von der letzten Reform wieder vorlegen: Beträge, die pro Betrieb und Jahr über 100.000 Euro lagen, sollten um zehn Prozent gekürzt werden, über 200.000 Euro um 25 Prozent und über 300.000 Euro um 45 Prozent. Das Geld sollte in den Mitgliedsstaaten verbleiben und für Maßnahmen der Zweiten Säule eingesetzt werden. Ergänzt werden muss diese Staffelung mit dem Vorschlag, den das Europäische Parlament übernommen hatte, nämlich den betroffenen Betrieben die Möglichkeit zu geben, auf Antrag ihre sozialversicherungspflichtigen Arbeitskosten zur Minderung der Abzüge in Ansatz zu bringen. Damit wird die Wettbewerbsverzerrung zulasten großer, aber arbeitsintensiv wirtschaftender Betriebe vermieden.

Das bedeutet nicht, dass der Staat die Lohnkosten der Betriebe übernimmt. Umso mehr gilt aber, dass kein Betrieb länger höhere Direktzahlungen bekommen soll als seine Arbeitskosten betragen, während die bäuerlichen Betriebe nur einen Bruchteil davon erhalten.

2. Regionale Erzeugung und Vermarktung vor Weltmarktorientierung

Europa ist schon jetzt Netto-Importgebiet für Nahrungs- und Futtermittel, gleichzeitig betreibt die Europäische Union mit direkten und indirekten Exportsubventionen Dumping auf Märkten, auch auf den Märkten in Entwicklungsländern. Es ist daher widersinnig, die europäische Landwirtschaft auf billige Weltmärkte auszurichten. Die lukrativsten Märkte liegen vor der Haustür. Die hohe Präferenz der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher für gentechnikfreie Lebensmittel ist ein Beispiel dafür, dass mit einer Qualitätsstrategie die heimischen Märkte viel Potenzial bieten. Qualität definiert sich dabei nicht allein an dem Endprodukt, sondern insbesondere auch an der Art der Erzeugung, das heißt an der Prozessqualität.

Für viele Betriebe ist die Ausrichtung auf höherpreisige regionale Qualitätsmärkte gängige und erfolgreiche Praxis. Diese Marktstrategie hat weit mehr Betriebe in der Erzeugung gehalten als die Wachstumsstrategie. Bei der Gentechnik haben der klare Verbraucherwille zusammen mit der gentechnikfreien Praxis die Politik bislang zum Nachgeben gedrängt. Das ist Vorbild auch für andere Bereiche der Agrarpolitik.

Das bedeutet, dass die Agrarmärkte Regeln benötigen, die sich an den qualitativen Anforderungen der Bevölkerung ausrichten müssen und die zweitens dafür Sorge tragen, dass für die verschiedenen Stufen von der Erzeugung (Bauern) über die Verarbeitung (Ernährungshandwerk und -industrie) bis zur Vermarktung (Handel) faire und ausgewogene Machtverhältnisse gelten. Die für die Bauern bisherige Position der Schwäche am Markt ist in eine gleichberechtigte Position der Stärke zu verwandeln. Dazu braucht es – neben aktiven Erzeugerzusammenschlüssen vor Ort – entsprechende Rahmenbedingungen.

3. Von der ölgesteuerten hin zur solargestützten Landwirtschaft

Die Landwirtschaft ist der Wirtschaftsbereich schlechthin, der Sonnenenergie nutzen und nutzbar machen kann. Tatsächlich aber ist die Landwirtschaft durch Rationalisierung und Industrialisierung in eine erhebliche Öl-abhängigkeit geraten, was eine Ursache ihrer heute negativen Klimabilanz ist. Es gilt daher, Wege aus dieser Abhängigkeit von fossilen Energien zu entwickeln und zu gehen. Wir müssen weg von der ölgesteuerten und hin zu einer solargestützten Landwirtschaft.

Im Ackerbau bedeutet das, Leguminosen (Hülsenfrüchte und Klee beziehungsweise Eiweißpflanzen) in deutlichem Umfang in die Fruchtfolge zurückzuholen, um energieaufwändig hergestellte Mineraldünger zu ersetzen und den Humusgehalt und damit den Kohlenstoffspeicher des Bodens zu erhöhen. Das ist nicht zuletzt auch angezeigt, um den Flächenverbrauch der europäischen Landwirtschaft außerhalb Europas (insbesondere in Form der Soja-Futtermittel-Importe) zu verringern. Außerdem ist das Grünland, insbesondere das Weidegrünland, als maßgeblicher Humusspeicher zu erhalten, was nur über eine wirtschaftliche Tierhaltung mit Wiederkäuern (Milch, Rindfleisch) möglich ist.

4. Artenvielfalt durch die Erzeugung erhalten

Die große Artenvielfalt der europäischen Kulturlandschaften – sowohl an wildlebenden Tier- und Pflanzenarten als auch an Nutztieren und Nutzpflanzen – hängt an der bäuerlichen landwirtschaftlichen Kultur. Deshalb kann sich der Schutz der biologischen Vielfalt nicht auf Naturschutzflächen beschränken, sondern muss – systemimmanent – auch durch eine entsprechende Wirtschaftsweise selbst erreicht werden. Das bedeutet für die

Erzeugungsflächen vor allem, dass die Entwicklung hin zu Monokulturen umgekehrt und eine vielgliedrige Fruchtfolge erreicht werden muss. Der Erhalt des Grünlandes ist ein weiterer notwendiger Schritt.

5. Artgerechte Tierhaltung als Schwerpunkt prozessorientierter Qualitätserzeugung

Es ist vor allem der hartnäckigen gesellschaftlichen Ablehnung der Käfighaltung von Hühnern zu verdanken, dass die Käfige heute auch wirtschaftlich ein Auslaufmodell sind. Notwendig dazu waren auch die Betriebe, die ihren Hennen Auslauf im Freien ließen und damit nicht nur für sich prozessorientierte Qualitäts-Märkte erarbeitet haben, sondern die Käfighaltung fortwährend in Legitimationsnot brachten.

Das von der AbL, dem Deutschen Tierschutzbund und dem BUND vor über 20 Jahren auf den Weg gebrachte Qualitäts-Fleischprogramm NEULAND für artgerechte Tierhaltung ist durch seine Prozessorientierung am Markt sehr erfolgreich und für die bäuerlichen Betriebe bis heute ein wichtiger Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung. Tiergerechte Haltung in den einen Betrieben kann aber das Leid von Nutztieren in industriellen Massenanlagen nicht ausgleichen. Artgerechte Tierhaltung ist ein grundsätzlicher Anspruch.

Für die europäische Agrarpolitik ergibt sich daraus insbesondere, dass es für agrarindustrielle Massentierhaltungsanlagen keine öffentlichen Investitionshilfen mehr geben darf; Investitionshilfen sind auf bäuerliche, konsequent am Tierwohl ausgerichtete Betriebe zu beschränken. Ebenso sind die gesetzlichen Anforderungen an die Haltungsbedingungen der Nutztiere am Tierwohl auszurichten. Gentechnische Manipulationen und die Patentierung von Nutztieren und Zuchtverfahren sind zu verbieten.

Folgerungen & Forderungen

- Die Beantwortung der Zukunftsfragen wie Klimaschutz, biologische Vielfalt oder soziale Gerechtigkeit gehört – sofern sie mit der Landwirtschaft zu tun haben – zum Kern der Agrarpolitik.
- Die Qualifizierung der staatlichen Agrargelder (Staffelung der Direktzahlungen) ist umgehend einzuleiten.
- Regionale Erzeugung und Vermarktung sollten Vorrang vor Weltmarktorientierung haben.
- Erforderlich ist eine Umorientierung von der ölgesteuerten hin zu einer solar-gestützten Landwirtschaft.
- Die biologische Vielfalt ist bei der landwirtschaftlichen Erzeugung zu erhalten.
- Artgerechte Tierhaltung muss zum Schwerpunkt prozessorientierter Qualitätserzeugung werden.

Fazit: Den Richtungswechsel einleiten

Die Vielzahl von Ausgleichsmaßnahmen, die die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union in den letzten 50 Jahren hervorgebracht hat, ist ein Beleg dafür, dass die Hauptausrichtung der Agrarpolitik Schäden hervorruft – sonst bräuchte es diese Ausgleichsversuche nicht. Doch die Ausgleichslogik ist gescheitert, das zeigten die immer wieder neuen Klimmzüge in Rechtfertigungspapieren und das zeigt sich vor allem in der landwirtschaftlichen und landschaftlichen Praxis selbst. Es kommt daher darauf an, die Ausgleichslogik zu überwinden und den notwendigen Richtungswechsel einzuleiten. Daran werden wir die Vorschläge der EU-Kommission für die anstehende Reform messen.

Hinweis

Ein ausführliches Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft zum Thema kann in der AbL-Bundesgeschäftsstelle angefordert werden.

Autor

Dr. Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf
Bundesvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V.

Bahnhofstraße 31
59065 Hamm
E-Mail: info@abl-ev.de

