

Vortrag 3

Vom Health Check zur Agrarpolitik 2013

Dr. Felix Prinz zu Löwenstein
BÖLW, Vorsitzender des Vorstandes

„Public Money for Public Goods“ ist ein Schlagwort, das ich letzte Woche gelernt habe. Wenn wir in diesen Tagen über den Health Check diskutieren, dann geht es genau um diese Frage: Wird das Geld der Allgemeinheit für etwas eingesetzt, das dieser Allgemeinheit dient, das ihr ein Anliegen ist? Und geschieht das wirksam und effizient? Dem möchte ich zusammen mit Ihnen ein bisschen nachgehen.

Über lange Jahre prangte auf einem landwirtschaftlichen Anhänger, den ich für unseren Hof gekauft hatte das Schild „Hände weg vom Rübengeld“. Es war von seinem zornigen Vorbesitzer aufgeklebt worden, der sich gegen eine Kürzung der Rübenpreise wehrte. Ganz unberechtigt war das nicht. Zwar schützte der Staat die Rübenbauer vor Weltmarkt-Konkurrenz, die Kosten für die Rübenmarktordnung trugen aber die Zucker-Erzeuger selbst. Kann man aber, so wie das heute durch den Bauernverband vehement vorgebracht wird, auch vom „Geld der Bauern“ sprechen, wenn die Brüssler Milliarden für die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union gemeint sind? Kann man hier wirklich einen Besitzstand geltend machen, der gegen jede Antastung zu verteidigen ist?

Jahrzehntlang bildete die Stützung der Agrarpreise das zentrale Element europäischer Agrarpolitik. Mit dem Ziel, die Selbstversorgung mit Lebensmitteln zu erreichen und zu sichern hatte man so sichere Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft gesetzt. So konnte sich deren Produktion rasant entwickeln, folgte aber keinen Marktsignalen sondern politischen Preis-Vorgaben. Schon in den siebziger Jahren wurden die Ziele erreicht. Bis auf wenige Ausnahmen waren die Märkte gesättigt und allmählich breiteten sich Milchseen aus, füllten sich Kühllhäuser mit Butterbergen und türmten sich Getreidehaufen in staatlich subventionierten Interventionslagern ebenso wie die Gewinne derjenigen, die diese Lager betrieben.

Trotzdem dauerte es bis in die neunziger Jahre, bis jemand die Frage nach der Sinnhaftigkeit dieses Systems so drängend stellte, dass daraus politisches Handeln wurde. Der damalige Agrarkommissar McSharry wollte wissen, welchen Zielen die Agrarpolitik nun zu folgen hätte – da die ursprünglichen Ziele ja nun offensichtlich erreicht und damit die zu ihrer Erreichung eingesetzten Instrumente überflüssig seien. Angetrieben durch diese Überlegungen – wohl mehr aber noch durch die Anforderungen einer sich liberalisierenden Weltmarkt-Ordnung fielen nun die Preisstützungen und die Intervention nur noch auf die Sicherung der Eigenversorgung hin ausgelegt.

An die Stelle der Preisstützung traten nun ab 1992 die Preisausgleichs-Zahlungen, die zunächst noch an verschiedene Produktionsverfahren gekoppelt und je nach dem unterschiedlich hoch waren. Gleichzeitig wurde als zweite Säule ein Politikbereich mit Budgets ausgestattet, mit dessen Hilfe in erster Linie Extensivierungsmaßnahmen mit dem Zweck der Marktentlastungen und mit nationaler Kofinanzierung gefördert werden sollten. Als eine solche Maßnahme fand auch die Ökolandbauförderung Aufnahme in die zweite Säule - als ein Anbausystem mit einem konsistenten Regelwerk und einem eigenen Kontrollsystem, das Produktionsminderungen versprach.

Später rückte stärker der Aspekt in den Vordergrund, dass diese Maßnahmen auch für die Umwelt von Vorteil waren – die Begriffe „Agrarumweltmaßnahme“ und „Ländliche Entwicklung“ wurde ab 2000 durch die VO 1257/99 über die ländl. Entwicklung mit Leben gefüllt.

Auf diese Weise wurden die Mittel der zweiten Säule vielfältigen Zielen zugeordnet, die weniger marktwirtschaftlichen und keinen betriebswirtschaftlichen Charakter hatten, sondern bei denen es um die Erhaltung der Umwelt, den Schutz natürlicher Ressourcen und auch die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raumes ging.

Die Mittel der ersten Säule jedoch – und das ist bis zum heutigen Tag der Fall – dienten einem klar beschreibbaren Ziel: die Einkommen der Landwirte zu stützen, um die Existenz der Betriebe zu sichern, die sonst nach Freigabe der Preise nach unten in Gefahr geraten wäre. Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht wurde, kann man bei einem Rückgang der Betriebszahlen von 600.000 in 1991 auf 350.000 Betriebe 2006 kritisch hinterfragen. Dennoch ist eindeutig: diese Zahlungen waren von Anfang an Einkommen-Transfers zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation in den Betrieben und bei den dort arbeitenden Menschen.

Den Meisten von Ihnen sind diese Zahlen und diese Zusammenhänge vertraut. Ich musste diese Rückschau aber unternehmen, weil sie unabdingbar für eine Frage ist, die 16 Jahre nach McSharry neu gestellt werden muss: für welches Ziel werden heute und werden ab 2013 die Mittel der Europäischen Agrarpolitik – immerhin reden wir über 42 Milliarden Euro alleine aus den Brüsseler Töpfen – eingesetzt?

Bei Zugrundelegung von Buchführungsergebnissen der vergangenen Jahre und bei Betrachtung der Preisentwicklung von 2006 auf 2007 zeigt sich, dass die Gewinne der Ackerbaubetriebe in diesem einen Jahr um einen Betrag gestiegen sind, der ungefähr dem zweifachen der Direktzahlungen entspricht. Man kann, man muss diese Entwicklung natürlich etwas relativieren:

- kann man sich nicht darauf verlassen, dass ab jetzt die Preise nur noch steigen werden.
- haben bereits im letzten Jahr die Betriebsmittelpreise stark angezogen und werden das in nächster Zeit noch weiter tun.
- brauchen viele Betriebe erst einmal ein paar fette Jahre, um wieder Eigenkapital zu bilden, das sie allzu lange verzehrt haben, um liquide zu bleiben. und
- darf man nicht unter den Tisch kehren, dass alle Betriebsformen, die intensiv zukaufen müssen, um ihre Tiere – oder ihre Biogas-Bakterien – zu füttern, derzeit eher verstärkt existenzielle Probleme haben.

Man wird also nicht erwarten dürfen, dass nach einem Jahr haussierender Rohstoffpreise die Betriebe dankend auf die Ausgleichszahlungen verzichten können. Aber ebenso wenig realistisch scheint mir, dass es auch noch 20 Jahre nach McSharry gelingen wird, den Bürgern und den von ihnen gewählten Politikern klar zu machen, dass aufgrund von Preissenkungen, ausgelöst vom Abbau von Interventionspreisen im Jahr des Heils 1992 ein Löwenanteil des EU-Haushaltes den Landwirten als Einkommens-Beihilfe auszuzahlen sei. Und dass die Gegenleistung der Bauern für dieses Geschenk darin bestünde, sich auf die Einhaltung der geltenden Gesetze überprüfen zu lassen. Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich auszumalen, dass dann immer öfters Geld, das die Bauern für das ihre hielten, seine Verwendung weit weg von ihnen finden wird – im Weltraum, zum Beispiel.

So hat es ja nicht an Stimmen gefehlt, die schon seit Jahren anmahnen, die in Brüssel versammelten Gelder vermehrt dort einzusetzen, wo „public goods for public money“ entstehen. In der zweiten Säule der Agrarpolitik.

Ich will nicht ausschließen, dass es dieser Säule zugeordnete Programme gibt, in denen Unsinn finanziert worden ist – so wie ich nicht ausschließen würde, dass mancher aus der ersten Säule Einkommensbeihilfen erhalten hat, der diese für sein persönliches und wirtschaftliches Überleben in keiner Weise nötig hatte.

Aber dass man auf solche Programme zugunsten des Bürokratie-Abbaus verzichten kann, dem würde ich heftig widersprechen.

Es gibt nämlich keinerlei Hoffnung darauf, dass in Zukunft externe Kosten entfallen, also Kosten, die durch die landwirtschaftliche Produktion – oder in der Folge des technischen Fortschrittes - entstehen, aber nicht den Landwirten und ihren Produkten sondern der Allgemeinheit angelastet werden. Es gibt deshalb ein großes Interesse der Gesellschaft, diese Kosten entweder loszuwerden – sie also doch irgendwie zu „internalisieren“ - oder sie wenigstens so gering wie möglich zu halten.

Teilweise kann man das durch Verbote und Gebote erreichen. Z.B. indem man untersagt, dass bis unmittelbar an den Bach hin Spritzmittel ausgebracht werden. Man kann den Einsatz von Pestiziden auch dadurch steuern, dass man sie durch Abgaben verteuert, deren Ergebnis man z.B. für Analyseaufwendungen oder Reinigung von Trinkwasser verwendet. Solche Regelungen finden aber recht enge Grenzen dort, wo sie zu große Verzerrungen im globalen Wettbewerb verursachen. Völlig ungeeignet ist dieses Instrument dort, wo Bewirtschaftung zwar erwünscht aber unrentabel geworden ist – denken Sie an die Almen-Beweidung – oder wo übergeordnete Ziele betroffen sind – wie etwa die Aufrechterhaltung einer bestimmten Besiedlungsdichte in strukturschwachen ländlichen Gegenden.

Hier helfen nur gezielte Förder- oder Anreizprogramme, die zu Leistungen animieren, die unter betriebs- und arbeitswirtschaftlichen Gesichtspunkten unsinnig wären, oder weil die Wirtschaftstheorie keine Ethik des Umwelt- und Tierschutzes kennt. Wenn solche Programme nachvollziehbar und effektiv mit klar benannten Zielen verbunden sind, dann werden öffentliche Güter erzeugt – und damit öffentliche Akzeptanz. Eins muss man aber deutlich dazu sagen: ohne bürokratischen Aufwand ist das nicht zu haben. Und zwar um so weniger, je differenzierter die Ziele definiert sind, zu deren Erreichung der Anreiz dienen soll. Hier muss die Erfüllung der Verpflichtungen kontrolliert werden. Und hier muss ständig evaluiert werden, ob eintritt, was man sich versprochen hat. Das braucht Manpower und das braucht Geld.

Hier liegt ein wesentlicher Grund, warum der Ökologische Landbau ein so sinnvolles Anreizprogramm darstellt. Jörg Große-Lochtmann hat uns dargestellt, wie umfangreich der Ökolandbau und die ihm verbundene Lebensmittelwirtschaft zu gesellschaftlichen Zielen verschiedenster Art beiträgt: Im Hinblick auf die Kulturlandschaft, die Artenvielfalt, die Schonung biotischer und abiotischer Ressourcen oder seine Wirkung auf den Klimawandel ebenso wie durch die Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum. Erfreulicherweise verfügen wir mittlerweile über eine Vielzahl an Studien, die dies belegen.

Der Bio-Landbau bietet so ein ganzes Maßnahmenbündel im Paket an, und bringt obendrein ein fertiges und erprobtes Regelwerk mit. Zu allem Überfluss bietet er noch ein komplettes Kontrollsystem, das privat organisiert und finanziert ist. Damit noch nicht genug: er sucht sich Kunden im Markt, die bereit sind, freiwillig Milliarden zu diesem Programm beizutragen! Es ist deshalb in jeder Hinsicht sinnvoll und vernünftig, auf eben dieses Agrarumwelt- wie ländliches Entwicklungs-Programm ein besonderes Schwergewicht zu legen und es gibt wohl kein Land in der Europäischen Union, das das nicht täte.

Leider stoßen wir bei den Programmen zur Förderung des Ökolandbaus derzeit auf ein Problem, mit dem auch die meisten anderen Programme der 2. Säule zu kämpfen haben: All diese Programme sollen ja jemand dazu verleiten, was die Rentabilität seines Wirtschaftens vermindert. Man braucht kein Mathematikprofessor sein, um sich auszumalen, dass solche Anreize billiger herzustellen sind, wenn auf einem Hektar intensiver Getreidekultur 850 € erlöst werden können – wie das in unserer Gegend 2006 der Fall war – oder ob es 1.500 € in die Kasse spült, wie nach der Ernte 2007.

Es müssen deshalb – und wie ich höre, ist man derzeit im BMELV dabei, das auch zu tun – alle Programme neu durchgerechnet werden und so ausgestattet, dass sie auch unter den veränderten Preis-Kosten-Bedingungen ihre Wirkung noch entfalten. Das aber heißt sehr schlicht und einfach: sie werden teurer werden – müssen.

Wenn man mehr Geld für gleichviel Leistung aufbringen muss, kann man entweder für mehr Geld sorgen, oder sich mit weniger Leistung zufrieden geben – also z.B. einen Teil der Programme streichen und andere dafür besser ausstatten.

Letzteres dürfte aber schon deshalb der falsche Weg sein, weil die gleiche Entwicklung, die die Programme teurer gemacht hat, sie auch notwendiger macht. Ich zitiere aus der Januar-Ausgabe der Saaten-Union Zeitschrift „praxisnah“, die mir gestern zugestellt wurde. Auf die Frage: „Welche Intensität bei 20 €/dt?“ wird eine sehr detaillierte Antwort gegeben, die in der Feststellung zusammengefasst ist: „Intensive Produktion lohnt sich wieder....“. Das gilt auch für die Nutzung bislang liegen gelassener oder amtlich stillgelegter Flächen, für das Abfahren des zuvor wirtschaftlich nicht nutzbaren Kronen-Holzes aus dem Wald, für den Umbruch von Grünland und für die Vorzüglichkeit von Silomais vor Klee gras. Damit wird der Erhalt von Biodiversität, die Schonung des Trinkwassers oder der Humusvorräte noch wichtiger als vorher.

Was den Bereich betrifft, den ich zu vertreten habe – den Ökolandbau – kann ich in wenigen Worten aufzählen, was jetzt getan werden muss, damit die Anreizwirkung der diesbezüglichen Programme wieder funktioniert:

Nur 5 von 16 Bundesländern schöpfen derzeit den von der GAK eingeräumten Rahmen voll aus, der Rest bleibt 20% oder mehr darunter. Nur vier Länder machen von der Möglichkeit Gebrauch, höhere Prämien in den schwierigen Umstellungsjahren zu zahlen, als für die Beibehaltung danach. Hier liegt jetzt schon Potenzial, das dringend genutzt werden muss.

Darüber hinaus müssen jetzt in Brüssel deutlich höhere Fördersätze zur Notifizierung gebracht werden, die den geänderten Konkurrenzbedingungen Rechnung tragen.

Ich will mit meiner Überzeugung nicht hinter dem Berg halten will, dass Geld alleine ebenso wenig reicht, damit die Leute umstellen, wie es reicht, um Leute zum Kinder kriegen zu animieren. Zu den erforderlichen Rahmenbedingungen gehören beispielsweise mehr Forschungsmittel für den Ökolandbau, um ihn in seiner Effizienz vorwärts zu bringen. Oder die Sicherheit, nicht durch eine uneingeschränkte Gentechnik aus dem Beruf gejagt zu werden. Und eine positivere Stimmung, zu der die Verbraucher schon viel beigetragen hat, viele regierende Politiker in Bund und Ländern und viele hochrangige Vertreter des Berufsstandes aber noch das ihre schuldig geblieben sind.

Trotzdem bleibt: nicht weniger Geld, sondern mehr ist nötig. Und das muss irgendwoher kommen. Und damit schließt sich der Kreis zu dem, was ich zuvor über die Infragestellung der ersten Säule und ihren Zielen gesagt habe. Denn woanders, als aus diesen Mitteln kann und wird das Geld nicht kommen. In der anschließenden Podiumsdiskussion werden die Instrumente dafür – von Modulation bis Degression – zur Sprache kommen.

Es ist deshalb gar kein Zweifel: die fatale Schwächung der zweiten Säule war ein kapitaler politischer Fehler. Langsam sickert das auch bis zu den Bauern durch – vor allem natürlich zu denen, die – wie die Schwarzwaldbauern, denen man dieser Tage die Streichung ihrer Mittel mitgeteilt hat - den Ansagen der Politik geglaubt und in Agrarumweltprogramme investiert haben.

Wenn heute unser Landwirtschaftsminister sich beharrlich die Forderung des Bauernverbandes nach „Verlässlichkeit“ zu eigen macht, und sich mit dieser Begründung gegen jede Umschichtung von erster in zweite Säule stemmt, dann ist das nicht nur unredlich, weil die Schwarzwaldbauern ebenso Verlässlichkeit erwarten dürfen, wie die Weizenbauern aus der Börde. Es ist auch kurzsichtig und gegen das langfristige Interesse aller Bauern. Denn glaubt jemand ernsthaft, man könne die erste Säule bis ins Jahr 2013 ungeschmälert retten, obwohl sie je weniger auf Akzeptanz stoßen wird, je mehr die Preise steigen – oder auch nur oben bleiben? Meint irgendjemand tatsächlich, dass man dann, 2013, mit einem ordentlichen Schubs das Geld über die zweite Säule für den ländlichen Raum retten kann, ohne dass ein Großteil davon in gänzlich andere Kanäle – oder aber in die Schatullen der nationalen Finanzminister zurück fließt? Ich glaube daran nicht. Ich glaube vielmehr, man muss jetzt beginnen, die Agrarmittel nach und nach zu qualifizieren und so zu verwenden, dass mit diesem öffentlichen Geld auch öffentliche Güter entstehen.