

ARBEITSERGEBNISSE 10/2016

Plädoyer für eine aktive Agrarstrukturpolitik durch Preis-Ausgleichszahlungen

von Dr. Frieder Thomas
unter Mitarbeit von Prof. Dr. Onno Poppinga und Dr. Karin Jürgens

August 2016

Kontakt

Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V.

Dr. Frieder Thomas

Marktstätte 26

78462 Konstanz

Tel 07531 28 29 39-1

Mobil 0151 62511652

Fax 07531 28 29 39-2

thomas@kasseler-institut.org

Inhalt

1	Warum dieses Papier?	3
1.1	Eine aktive Agrarstrukturpolitik ist notwendig	3
1.2	Auf die nächste EU-Agrarreform hinarbeiten.....	3
1.3	Weg von Säulenmodellen	3
1.4	Agrarstrukturpolitik ist keine Sozialpolitik.....	3
1.5	Die Honorierung sogenannter „gesellschaftliche Leistungen“ ist kein Ersatz für Agrarstrukturpolitik	4
2	Unser Modell: Preisausgleichszahlungen in Anlehnung an das Verhältnis von Kosten und Erzeugerpreisen („Preis-Kosten-Ratio“)	6
2.1	Grundsätzliche Überlegungen	6
2.2	Konkreter Gedankengang	6
2.3	Vorteile, Umsetzung, Anschlussfähigkeit	8
2.4	Fazit.....	9

Anhang

Argumente für eine eigenständige Agrarstrukturpolitik

Hier finden sich einige kurze Texte, die in verschiedenen Diskussionszusammenhängen entstanden sind. Die darin entwickelten Gedanken waren die Basis für die Entwicklung des beschriebenen Modells von Preisausgleichszahlungen.

1	Drei Argumente für den Einsatz öffentlicher Mittel (Transferleistungen)	10
2	Exkurs: Gedanken zur „1. Säule“ als Ursache allen Übels	13
3	Kritische Würdigung aktueller Optionen zur Existenzsicherung landwirtschaftlicher Betriebe	14
3.1	„Faire Preise“ auf den Märkten?	14
3.2	Flächenbezogene Direktzahlungen.....	14
3.3	Arbeitsbezogene Direktzahlungen.....	14
4	Honorierung „öffentlicher Leistungen“ plus (Qualitäts)Märkte sind notwendig, aber keine ausreichende Basis für eine nachhaltige Landwirtschaft	16
4.1	„Honorierung“ derzeit nur „Ausgleich“	16
4.2	Qualitätsmärkte entlasten nur begrenzt vom Wachstumsdruck	16
4.3	Basissicherung landwirtschaftlicher Einkommen durch Märkte oder durch staatliche Transferleistungen?	17
4.3.1	Qualitätsmärkte	18
4.3.2	Einzelbetriebliche Reaktion auf Preissenkungen.....	18
4.3.3	Möglichkeiten zur Unterstützung der Einkommenssicherung in der Landwirtschaft	19
4.4	Fazit.....	19

1 Warum dieses Papier?

1.1 Eine aktive Agrarstrukturpolitik ist notwendig

Die aktuelle Krise bei Milch und Schweinen macht es deutlich: Die Lage innerhalb der Landwirtschaft entwickelt sich dramatisch. In den vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft sind kleinere und mittlere Betriebe schon lange weitgehend verschwunden (Züchter, Molkereien, Schlachthöfe usw.). Mit viel Aufwand werden im Rahmen von Regionalentwicklungsprogrammen die wenigen verbliebenen erhalten oder wieder belebt und Neugründungen unterstützt. Nun trifft es die Landwirtschaft in ihrer gesamten Breite mit voller Wucht. Viele Höfe machen dicht, ganz egal ob klein oder groß.

Schon lange gibt es eine Bewegung für eine bäuerlich-ökologische Agrarwende, der wir nahe stehen. Die Instrumente, die in diesem Umfeld derzeit diskutiert werden, sind vor allen Dingen die Honorierung sogenannter „gesellschaftliche Leistungen“ sowie die Ausweitung und Eroberung von Qualitätsmärkten. Wir unterstützen diese beiden Ansätze als wesentliche Beiträge für eine grundsätzliche Veränderung in der Landwirtschaft. Wir sind jedoch Überzeugung, dass sie nicht ausreichen werden, weil der Wachstumsdruck der auf der Landwirtschaft lastet und für viele Fehlentwicklungen, die wir kritisieren, verantwortlich ist, mit diesen Instrumenten nicht grundsätzlich reduziert wird.

Ein Umbau der Direktzahlungen ausschließlich unter dem Gesichtspunkt „Bezahlung gesellschaftlicher Leistungen“ ohne eine Einbettung in eine aktive Agrarstrukturpolitik würde ähnliche Verheerungen anrichten wie aktuell die Abschaffung der Milchquote.

Was jetzt gefragt ist, ist eine gezielte Strukturpolitik.

1.2 Auf die nächste EU-Agrarreform hinarbeiten

Angesichts der zentralen Bedeutung der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) für die Landwirtschaft in der Europäischen Union müssen wesentliche Impulse aus Brüssel kommen. Die folgende Idee ist daher ein Beitrag zur Debatte für die nächste EU-Agrarreform.

1.3 Weg von Säulenmodellen

Mit dem mit dem von uns vorgeschlagenen Modell von Preisausgleichszahlungen propagieren wir eine Abkehr von komplizierten Säulen-Modellen. Sie machen die Zielrichtung zu wenig deutlich, denn die sogenannten Säulen verfolgen jeweils sehr vielfältige und unterschiedliche, zum Teil sich auch widersprechende Ziele.

Wir möchten deutlich machen, dass es eine grundlegend neue Ausrichtung staatlicher Transferleistungen geben muss und dass es praktikable Modelle gibt, die klar trennen zwischen Agrarstrukturpolitik, der notwendigen Honorierung sogenannter gesellschaftlicher Leistungen sowie der Abkehr von einer gezielten Ausweitung der Agrarexporte (ausführliche Erläuterungen hierzu siehe im Anhang).

Wir sind der Überzeugung, dass alle drei Wege beschritten werden müssen.

1.4 Agrarstrukturpolitik ist keine Sozialpolitik

Wenn man von der EU-Agrarpolitik eine aktive Agrarstrukturpolitik einfordert, bekommt man erstaunlicherweise immer wieder zu hören, dass die Europäische Union für Sozialpolitik nicht zuständig sei. Das falle in die Zuständigkeit der jeweiligen Nationalstaaten. Daher sei an dieser Stelle nochmals

ausdrücklich betont: Es geht uns nicht um Sozialpolitik für eine schwächelnde Branche (obwohl auch eine solche Politik derzeit dringend nötig ist).

Uns geht es um Agrarstrukturpolitik als gestaltendes Instrument für die Entwicklung der Landwirtschaft. Es geht uns darum, eine Struktur zu erhalten bzw. zu schaffen, mit der das Modell der sogenannten multifunktionellen Landwirtschaft in Europa bestmöglichst umgesetzt werden kann. Es geht uns um eine Strukturpolitik, die dazu beiträgt, eine vielfältige, bäuerlich-mittelständische, in den Regionen und in den Dörfern verankerte Landwirtschaft zu ermöglichen.

1.5 Die Honorierung sogenannter „gesellschaftliche Leistungen“ ist kein Ersatz für Agrarstrukturpolitik

Viele Akteure in unserem Umfeld (Umweltbewegung, Tierschutz, kritische Landwirtschaftsverbände, Ökologischer Landbau, engagierte Verbraucher und andere mehr) gehen davon aus, dass „der Markt“ ein geeignetes Instrument sei, um die Entwicklung der Landwirtschaft im beschriebenen Sinne zu regeln. Dem offensichtlichen Marktversagen und den Kollateralschäden der Massenmärkte könne man mit der Entwicklung von Qualitätsmärkten sowie mit ordnungsrechtlichen Lösungen im Bereich des Umwelt-, Klima-, Natur- oder Tierschutzes ausreichend begegnen.

Wir halten das nicht für ausreichend. Es ist notwendig, ein Konzept zu erstellen, das zur Existenzsicherung der landwirtschaftlichen Mittelschicht beiträgt. Ohne Agrarstrukturpolitik werden alle Konzepte für eine umweltgerechte Landwirtschaft mit artgerechter Tierhaltung und für regionale Strukturen und dezentrale Wertschöpfungsketten ad absurdum geführt.

Ein zentrales Manko der Ansätze, die die Abschaffung der bisherigen Form der Direktzahlungen und einen Übergang zu einer „Honorierung öffentlicher Leistungen“ fordern, ist, dass sie von der Existenz und Funktionsfähigkeit (freier) Agrarmärkte ausgehen. Das ist aber - von wenigen Bereichen abgesehen - nicht der Fall.

Um mit den Ausnahmen zu beginnen:

Funktionierende Märkte gib es für die Bereiche der Direktvermarktung und für die Vermarktung von Zuchttieren. Hier sind die landwirtschaftlichen Betriebe aktive und mehr oder weniger gleichberechtigte Marktpartner, die ihre wirtschaftlichen Interessen einbringen können, die über Mengen, Qualitäten und Konditionen das Preisgeschehen aktiv und real beeinflussen können.

Für alle anderen Bereiche gilt das nicht:

Bei Milch fehlen schon dem äußeren Anschein nach alle Merkmale eines Marktes: Zwischen den milcherzeugenden Betrieben und den Molkereien gibt es ausschließlich Liefer- (und keinerlei Markt-)beziehungen. Die landwirtschaftlichen Betriebe müssen die gesamte erzeugte Milch abliefern, die Molkereien müssen die gesamte Milch der genossenschaftlich bzw. über Verträge gebundenen Lieferbetriebe annehmen und das auf der Grundlage einer zumeist zweijährigen Kündigungsfrist. Über die Höhe der Vergütung der abgelieferten Milch entscheidet allein das Molkereiuunternehmen. Es wird nicht über Menge und Preise verhandelt, es wird nicht ge- und nicht verkauft. Weil es zwischen Bauern und Molkereien keinerlei Marktbeziehungen gibt kann es auch nicht die sinnvollen Wirkungen geben, die bei Vorhandensein funktionsfähiger Märkte erwartet werden. Insofern kann es auch nicht überraschen, dass der Präsident des Bundkartellamtes nach der Untersuchung der Beziehungen zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und den Molkereien zu der Einschätzung kam, dass der „Milchmarkt eine wirksame Mengensteuerung braucht“ (top agrar, 11.8.2016).

Plädoyer für eine aktive Agrarstrukturpolitik durch Preis-Ausgleichszahlungen

Bei Schweine-, Rind- und Geflügelfleisch sowie bei Eiern beherrschen jeweils wenige (2 bis 3) Unternehmen den Absatz. Auch hier verkaufen die Bauern nicht, sondern sie liefern ihre Tiere zu zumeist vorher bekannten Preisen ab. Sie schreiben, obwohl sie die Lieferanten sind, keine Rechnung, sondern erhalten, wie die milcherzeugenden Betriebe, eine Abrechnung. Die Landwirte als Anbieter befinden sich in dem ökonomisch hoffnungslosen Status des „Preisnehmers“ (diese Feststellung wurde auch schon wiederholt vom Europäischen Rechnungshof getroffen). Es ist deshalb durchgängig von Marktversagen auszugehen. Es kommt hinzu, dass große Teile der Produktion in der Form der Vertragslandwirtschaft geregelt sind. Die Vertragspartner des landwirtschaftlichen Betriebes geben alle Bedingungen für die Erzeugung und die Preise vor, der Landwirt trägt das komplette Risiko. Der äußeren Form nach sind die Landwirte noch selbständige Unternehmer, ihrer inhaltlichen Form nach handelt es sich bei ihnen aber um Scheinselbständige.

Bei Getreide und Raps sind die Markteigenschaften etwas stärker ausgebildet, aber auch hier kontrolliert ein kleiner Kreis von Nachfragern das Erzeugerpreisniveau. Zwar können die Landwirte eigenständig auch Kontrakte über Börsen abschließen und dadurch versuchen, die saisonalen Preisschwankungen abzumildern; auf das Gesamtniveau der Erzeugerpreise bleibt aber auch das ohne Einfluss. Die mit Aufkommen der Biosprit- und Biogaserzeugung aufkeimende Hoffnung, dass dadurch eine Anbindung der Erzeugerpreise für Getreide und Raps (sowie Zuckerrüben) an die Energiemärkte eintreten und eine Preisabsicherung „nach unten“ eintreten würde, erfüllte sich nur für wenige Jahre. Der scharfe und andauernde Verfall der Rohölpreise führte zur Auflösung dieser Bremse. Auch auf diesen Märkten befinden sich die landwirtschaftlichen Betriebe in der wirtschaftlich hoffnungslosen Position eines „Preisnehmers“.

Nur bei den Zuckerrüben war über viele Jahrzehnte eine ganz und gar andere Situation gegeben und zwar aus historischen Gründen: Sowohl der Anbau der Rüben wie auch die Errichtung und der Betrieb der Zuckerfabriken sowie die Leitung der entsprechenden Verbände lagen in der Hand landwirtschaftlicher Großbetriebe. Daraus erwuchs eine Interessenparallelität, die über viele Jahrzehnte dazu führte, dass gegenüber allen anderen landwirtschaftlichen Erzeugerpreisen der Zuckerrübenpreis herausragte und der Rübenanbau vergleichsweise hohe Deckungsbeiträge und Gewinne ermöglichte. Diese „goldenen“ Bedingungen für die Zuckerrübenanbauer endeten aber mit den einschneidenden Veränderungen der Marktordnung für Zuckerrüben.

Eine Beendigung des durchgängigen Marktversagens bei allen wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen (bei Milch kann man nicht einmal den Terminus „Markt“ verwenden) setzt eine grundsätzlich Neubestimmung der Wirtschaftsposition der Landwirte gegenüber der „Aufnehmenden Hand“ voraus. Bei Milch werden Elemente, die in diese Richtung gehen könnten, aktuell debattiert.

Nur wenn die grundlegenden Bedingungen für Märkte geschaffen werden, bei denen alle Beteiligte „auf Augenhöhe“ agieren können, können sich positive Wirkungen auf die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte einstellen.

Wenn und solange das nicht der Fall ist, sind staatliche Regulierungen auf den Märkten und politische Maßnahmen zur Gestaltung der Agrarstruktur und zur Sicherung landwirtschaftlicher Einkommen zwingend erforderlich.

2 Unser Modell: Preisausgleichszahlungen in Anlehnung an das Verhältnis von Kosten und Erzeugerpreisen („Preis-Kosten-Ratio“)

2.1 Grundsätzliche Überlegungen

Wir gehen von folgenden grundsätzlichen Überlegungen aus (ausführliche Erläuterungen hierzu siehe Anhang).

- Weite Teile der Gesellschaft wünschen sich eine vielfältige von bäuerlichen Betrieben getragene Landwirtschaft.
- Marktmechanismen (im Prinzip auch auf Qualitätsmärkten) und erst recht das auf den Agrarmärkten nahezu durchgängig gegebene Marktversagen führen zu einem kontinuierlichen Wachstumsdruck. Die Folge sind erhebliche Kollateralschäden für Umwelt, Klima, Biodiversität, Tierschutz usw. und eine fortwährende Konzentration bei den Betrieben.
- Ziel muss es sein, diesen Wachstumsdruck zu verringern und eine Existenzsicherung ohne permanenten Zwang zum Wachstum zu ermöglichen (was nicht gegen eine sinnvolle und zielgerichtete Betriebsentwicklung spricht).
- Ein neues Modell muss sich klar abgrenzen von den bisherigen Flächenzahlungen der ersten Säule, die tendenziell den Wachstumsdruck erhöht haben: je mehr Hektar, desto umfangreicher die staatlichen Transferleistungen.
- Wir brauchen ein System für Transferleistungen, welches einfach umzusetzen ist und dennoch der Vielfalt der Betriebe und unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gerecht wird.

2.2 Konkreter Gedankengang

- Grundsätzlich ist anzustreben, die Verhältnisse zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und den Unternehmen der aufnehmenden Hand so zu gestalten, dass möglichst wenig Überschüsse entstehen. Mögliche Maßnahmen sind:
 - Staatliche Eingriffe, wenn sichtbar wird, dass von den Betrieben zu viel erzeugt wird, beispielsweise durch eine Verpflichtung der Reduzierung der erzeugten (oder auch nur der vermarkteten) Mengen; letzteres wäre beispielsweise bei Milch sinnvoll um wieder eine Verfütterung von Vollmilch an Kälber und damit einen Ersatz von Milchaustauscher bzw. „Kälberkorn“ durch Milch zu erreichen.
 - Zölle,
 - keine einzelbetriebliche Förderung mehr für neue Anlagen,
 - Förderung der Umstellung auf artgerechte und umweltfreundliche Produktionsverfahren (ohne zusätzliche Aufstockung)
 - u.ä.m.
- Die Direktzahlungen (oder ein Teil davon) werden nicht grundsätzlich jährlich verteilt, sondern nur, wenn die Unterschiede zwischen Kosten und Preisen ein Missverhältnis aufweisen.

Plädoyer für eine aktive Agrarstrukturpolitik durch Preis-Ausgleichszahlungen

- Jeder Betrieb wird aufgrund seiner Betriebsstruktur einem bestimmten Betriebstyp zugeordnet. Für bestimmte Betriebstypen (nicht für den konkreten Einzelbetrieb!) werden die Produktionskosten errechnet. Auf diese Weise werden strukturelle Unterschiede der Betriebe berücksichtigt.
- Über das von der Europäischen Kommission auf Basis der nationalen Testbetriebsdaten angelegte Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB)¹ existieren bereits sowohl eine recht gute, repräsentative Datenbasis als auch etablierte Verfahren zur Klassifizierung der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Betriebe.² Diese Daten nutzt die EU-Kommission derzeit als Basis zur Analyse der Gewinnmargen und der wirtschaftlichen Lage in den unterschiedlichen landwirtschaftlichen Sektoren (Milch, Fleisch, Getreide etc.) und bei Betrieben unterschiedlicher Größenklassen. Das Ergebnis ist eine wesentliche Entscheidungsbasis für ihre Politik sowie zur Vorbereitung der GAP-Reform. Von allen EU-Staaten werden diese Daten verpflichtend nach einheitlichen Regeln an die Kommission weitergereicht. Sie müssten also ggf. nur weiter verfeinert und methodisch anders aufbereitet werden.

Beispiel einer aktuellen Nutzung dieser Daten durch Verbände: Der Milch Marker Index (MMI)³ ermittelt bereits auf der Basis der entsprechenden Daten aus allen Bundesländern und für drei unterschiedliche Betriebsgrößenklassen die Kostenstruktur der spezialisierten Milchviehbetriebe. Auch alle anderen Kostenuntersuchungen für die im European Milk Board (EMB) organisierten Milcherzeugerverbände werden nach diesem Verfahren durchgeführt.

- Das Verfahren zur Ermittlung der Kosten ließe sich auf landwirtschaftliche Betriebe mit anderer betriebswirtschaftlicher Ausrichtung übertragen. Die EU-Kommission differenziert in ihrem Datenbestand 14 unterschiedliche betriebswirtschaftliche Ausrichtungen (BWA) und bis zu sechs Betriebsgrößenklassen.
- Die Arbeit der selbständigen Landwirte geht in den Kostenberechnungen in Höhe eines vergleichbaren, möglichst tariflich vereinbarten und damit in den jeweiligen EU-Ländern üblichen Lohn für landwirtschaftliche Facharbeiter in der Funktion als Betriebsleiter ein. Für mitarbeitende Familienangehörige sind die Arbeitskosten am Manteltariflohn (Tarif für einfache Lohnangestellte ohne Leitungsfunktion, aber mit Ausbildung) ausgerichtet.

Unser Vorschlag, um die Diskussion anzustoßen, wäre:

- Genauso wie beim Milch Marker Index verfahren wird, sollten auch die Produktionskosten von Betrieben mit anderer betriebswirtschaftlicher Ausrichtung (z.B. Acker- und Futterbau, Milchvieh- und Schweinehaltungsbetriebe etc.) errechnet werden.
- Es erfolgt, eine zusätzliche Berechnung „Einkommensansatz abzüglich X Prozent“. Sinken die Preise unter diese Marge, gibt es für die entsprechenden Betriebstypen staatliche Ausgleichszahlungen. Wie hoch dieses „X“ ist, wird das Ergebnis einer politischen Debatte sein.
- Da sich auf diese Weise für verschiedene Betriebstypen und verschiedene Regionen in Europa voneinander abweichende Erzeugungskosten ergeben und auch die Erzeugerpreise nicht überall gleich sind, ergeben sich entsprechend unterschiedliche Preisausgleichszahlungen.

¹ http://ec.europa.eu/agriculture/fadn/index_de.htm

² siehe Handbuch zum Klassifizierungssystem, S. 35ff

http://circa.europa.eu/Public/irc/agri_rica_library/l_european_community_typology_standard_typology_handbook_DE_1.pdf

³ www.milch-marker-index.de

2.3 Vorteile, Umsetzung, Anschlussfähigkeit

Diese Vorgehensweise hat folgende Vorteile:

- Staatliche Transferleistungen (bzw. der Teil, der für Agrarstrukturpolitik bereit gestellt wird), gibt es nur dann, wenn wirklich Existenzen bedroht sind.
- Da die Kosten nur einen Durchschnittswert der jeweiligen Betriebstypen abbilden, besteht für die einzelnen Betriebe weiterhin der Anreiz, kostengünstig zu wirtschaften.
- Wenn erst bei einer Unterschreitung von Minus x % unter Vergleichseinkommen Transferleistungen gezahlt werden, haben alle Betriebe ein Interesse daran, dass vorher durch aktives Agieren auf den Märkten ein akzeptables Preisniveau erzielt wird, denn die Auszahlung von Transferleistungen auf dem niedrigen Niveau ist zwar Existenz sichernd, aber nicht attraktiv.
- Die oben genannten Berechnungen beziehen sich auf Betriebstypen und nicht auf konkrete einzelbetriebliche Situationen. Das hat den Vorteil, dass nicht für jeden einzelnen Betrieb gerechnet werden muss. Der Staat greift ein, wenn deutlich wird, dass bestimmte Betriebstypen unter eine bestimmte Marge sinken.
- Das Modell knüpft an die Methodik der landwirtschaftlichen Vergleichsrechnung an. Die landwirtschaftliche Vergleichsrechnung ist nichts grundsätzlich Neues. Der Agrarbericht der Bundesregierung enthält entsprechende Berechnungen. Die Stichworte sind „Vergleichsgewinn“ oder „vergleichbarer Gewinn“. Nach der Logik der Vergleichsrechnung ist das der Wert, den die landwirtschaftlichen Betriebe auch mit Hilfe agrarpolitischer Maßnahmen als wirtschaftliches Ergebnis erreichen sollen. Es ist der Wert, der die Fortführung des Betriebes sicherstellen soll.
- Die Orientierung am „Vergleichseinkommen“ hätte den Vorteil, dass in Ländern mit niedrigem Lohnniveau auch weniger Einkommensstützung erforderlich ist. Das Modell wäre damit anschlussfähig an die Situation, dass auch die Flächenprämien von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat in der EU unterschiedlich dimensioniert sind.
- Auch für Ökobetriebe, die höhere Erzeugerpreise erzielen und gleichzeitig höhere Kosten haben, würde der gleiche Mechanismus zur Anwendung kommen – völlig unabhängig von ihren „gesellschaftlichen Leistungen“, die über eigenständige Programme honoriert werden. Auch heute erhalten Öko-Betriebe die Flächenprämie in der gleichen Höhe wie ihre konventionellen Kollegen und unser Modell ist gewissermaßen nur der Ersatz für diese Flächenprämie.
- Es müssen nicht alle Einkommen sichernden Direktzahlungen nach diesem Modell ausgezahlt werden. Man kann es auch auf einen Teil begrenzen. Es wäre möglich, einen Teil der Direktzahlungen weiterhin als Flächenprämien auszus zahlen und einen anderen Teil der Direktzahlungen nach dem vorgestellten Prinzip zu verteilen. Wir halten eine solche Vorgehensweise aufgrund unserer Kritik an der Flächenprämie zwar nicht für grundsätzlich sinnvoll. Uns ist jedoch bewusst, dass es Übergangsphasen geben muss. Möglicherweise könnte man mit besonders problematischen Branchen beginnen (Milch, Fleisch, Getreide).
- Der bürokratische Aufwand wäre gering: Die Daten liegen vor, sind repräsentativ und werden ohnehin jährlich von den EU-Ländern abgerufen und von der EU verarbeitet. Die EU-Kommission nutzt die Daten selbst zur Errechnung von Gewinnmargen in einzelnen Sektoren.

2.4 Fazit

Wir schlagen ein grundsätzlich neues Modell für die Agrarstrukturpolitik vor, welches die Defizite von Strategien zur Honorierung „gesellschaftlicher Leistungen“ und zum Ausbau von Qualitätsmärkten ergänzt.

Der Grundgedanke ist eine Preisausgleichszahlung bei Unterschreitung einer bestimmten – politisch noch zu diskutierenden - Kosten-Preis-Verhältnisses auf der Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe.

Die Berechnung der betrieblichen Kosten erfolgt auf der Basis bereits vorhandener Daten und berücksichtigt agrarstrukturelle Unterschiede auf den Betrieben und unterschiedliche Produktionskosten innerhalb Europas.

Mit dem Modell wird sowohl Raum geschaffen für das Wirken marktwirtschaftlicher Mechanismen, gleichzeitig wird der auf landwirtschaftlichen Betrieben lastende Wachstumsdruck entschärft, der ein wesentlicher Grund ist für eine fortwährende Konzentration bei den Betrieben und erhebliche Kollateralschäden für Umwelt, Klima, Biodiversität, Tierschutz u.a.m.

Anhang

Argumente und Gedanken:

Warum brauchen wir eine eigenständige Agrarstrukturpolitik

Hier finden sich einige kurze Texte, die in verschiedenen Diskussionszusammenhängen entstanden sind. Die darin entwickelten Gedanken waren die Basis für die Entwicklung des beschriebenen Modells von Preisausgleichszahlungen.

1 Drei Argumente für den Einsatz öffentlicher Mittel (Transferleistungen)

In der Diskussion um die nächste Agrarreform taucht immer mal wieder das Slogan auf: „1. Säule abschaffen“. Das kommt aus der Umweltpolitik (Hendrix), aber auch einige Politiker der Grünen äußern sich entsprechend (Habeck, Häusling). Wir sind jedoch der Überzeugung, dass für eine erfolgreiche Diskussion über die nächste Agrarreform eine „Säulendiskussion“ wenig zielführend ist; zumindest zum jetzigen Zeitpunkt.

Denn sowohl die erste wie die zweite Säule verfolgen in sich selbst sehr unterschiedliche und z.T. sich widersprechende Ziele: von Einkommenssicherung über Produktivitätssteigerung und Wettbewerbssteigerung bis hin zu Nachhaltigkeit.

Gleichzeitig sind beide (!) Säulen ein Sammelsurium verschiedener (Förder)Instrumente, die immer an die jeweils aktuellen politischen Ziele angepasst wurden. Weil beide Säulen viel zu heterogen sind, kann man anhand der ersten oder auch zweiten Säule eine Diskussion über Ziele oder Instrumente nicht zielgerichtet führen. Zum jetzigen Zeitpunkt halten wir daher eine Diskussion über konkrete agrarpolitische Ziele für wesentlich sinnvoller als eine Diskussion über sogenannte Säulen.

Nach unserem Verständnis gibt es verschiedene Gründe, warum es sinnvoll ist, die Gestaltung der Landwirtschaft nicht allein den Märkten zu überlassen, sondern auch politisch zu gestalten.

Da es insbesondere bei der EU-Agrarpolitik darum geht, Transferleistungen in erheblichem Umfang zielgerichtet einzusetzen, hier einige Überlegungen, für welche Ziele aus unserer Sicht öffentliche Mittel sinnvoll eingesetzt werden können.

1. Grund für staatliche Transferleistungen (Ausgleich bzw. Förderung): Gesellschaftlich erwünschtes Produktionsverfahren (über gesetzlichem Mindeststandard) bei gleicher Betriebsstruktur und gleichem Standort

Ein Betrieb hat ein ökologischeres, klimafreundlicheres, artgerechteres etc. Produktionsverfahren als die gute fachliche Praxis vorschreibt (bei ähnlicher Betriebsstruktur und gleichem Standort wie ein Vergleichsbetrieb). Diesen Betrieb durch Förderung zu unterstützen ist das, was die meisten meinen, wenn sie sagen „Honorierung ökologischer Leistungen“. Es geht um Produktionsverfahren die „gesellschaftlich erwünscht“ sind, aber

- weniger Ertrag bringen,
- mehr Arbeitsaufwand erfordern
- höhere Betriebsmittelkosten verursachen
- etc.

und damit „teurer“ sind als herkömmliche und im Rahmen des Ordnungsrechts erlaubte Verfahren.

Solche Verfahren müssen „honoriert“ werden. Entweder über höhere Preise am Markt oder - weil das in der Regel nicht ausreichend funktioniert - durch öffentliche Mittel. Beispiele sind Agrarumweltprogramme, Förderung des ökologischen Landbaus, Förderung einer Tierhaltung mit Stroheinstreu und vieles andere mehr.

Bisher wurde diese Form der Förderung zunächst nur „freiwillig“ in Anspruch genommen (Agrarumweltmaßnahmen). Mit dem Greening hat sich das ein bisschen geändert. Es ist zwar weiterhin freiwillig (man könnte ja auf die Mittel verzichten), aber der Verzicht käme die Betriebe so teuer zu stehen, dass nur wenige Betriebe nicht mitmachen. Man könnte hier von Ordnungsrecht mit Entschädigung sprechen.

Im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen gibt es das auch schon: Obwohl die Bewirtschaftung in Naturschutzgebieten ordnungsrechtlich geregelt ist, gibt es Maßnahmen, die den entstandenen Mehraufwand bzw. Minderertrag ausgleichen.

Entschädigungen für einen „erzwungenen“ Umbau der Tierhaltung (derzeit in der Diskussion) könnten in diese Kategorie fallen.

Grundsätzliches Problem

Der Ausgleich im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen gleicht auf der Ebene der Erzeugerpreise nur den Unterschied zwischen „normal“ und „besser“ aus. Wenn das Niveau des „Normalen“ ruinös ist, führt auch ein Ausgleich des Unterschieds nicht zu einem existenzsichernden Einkommen. D.h.: der Wachstumsdruck (und damit eine der wesentlichen Ursachen für die in die Kritik geratenen Produktionsverfahren) wird nicht verringert. Es geht weiter in Richtung Konzentration; ggf. ein bisschen grüner, aber zumindest nicht gerechter.

2. Grund für einen Ausgleich bzw. Förderung:

Standortnachteil gegenüber einem anderen Betrieb

mit gleichem Produktionsverfahren und vergleichbarer Betriebsstruktur

Die Landwirtschaft ist eine produzierende Branche. Bei allen anderen Branchen gilt: Mit der Zeit „optimiert“ sich der Produktionsstandort (Allokation). Die Textilindustrie ist von Europa nach Indien oder China abgewandert. Uhren werden nur ab einem gewissen Standard noch in der Schweiz, sonst eher in China produziert. Klassisches Beispiel in der ökonomischen Theorie ist das Beispiel vom komparativen Kostenvorteil: die Engländer spezialisieren sich auf Textilien, die Portugiesen auf Wein.

Aber gerade solche Standortverschiebungen sollten in der Landwirtschaft nicht vorkommen! Jeder Hektar wird gebraucht, wenn die Welt ernährt werden soll. Das ist eine Besonderheit, die die Landwirtschaft von allen anderen Branchen unterscheidet. Es muss gewährleistet werden, dass auch auf schlechteren Böden wirtschaftlich Landwirtschaft betrieben werden kann. Aber je nach Standort – Schwarzwald oder Magdeburger Börde, Steilhang oder Ebene, trocken oder feucht – sind die Produktionsverhältnisse anders. Die Erträge sind (bei vergleichbaren Betriebsstrukturen und Produktionsverfahren) unterschiedlich. Wenn Landwirtschaft weiterhin flächendeckend erfolgen und wenn gleiche Arbeit zumindest ähnlich entlohnt werden soll, dann muss dies berücksichtigt werden. Daher müssen die standortgegebenen Vor- und Nachteile ausgeglichen werden.

Ein Beispiel aus dem Sport: Beim Skispringen sind die Windverhältnisse für jeden Springer anders, weil sie sich von Minute zu Minute verändern. Seit einigen Jahren gibt es je nach Windverhältnissen

Plus- oder Minuspunkte, so dass man bei schlechten Windverhältnissen auch mit einem etwas kürzeren Sprung gewinnen kann.

Ein Programm, das auf diesem Gedanken basiert ist das Bergbauernprogramm (Förderung benachteiligter Gebiete).

**3. Grund für einen Ausgleich bzw. Förderung:
Strukturelle Unterschiede
bei gleichem Standort und gleichen Produktionsverfahren**

Größere Betriebe haben gegenüber kleineren Betrieben Kostenvorteile (economies of scale: billigerer Bezug von Betriebsmitteln je Einheit, rationellere Maschinennutzung, Molkereien zahlen Zuschläge bei größeren Mengen etc.). Eine Folge ist der Strukturwandel.

Dieser Aspekt hat nichts (überhaupt nichts!) mit ökologischen Leistungen zu tun (siehe Grund 1). Auch im Ökologischen Landbau gibt es Strukturwandel. Deutlich ist es auch im Naturkosthandel. Wie früher die Tante Emma Läden vom Supermarkt verdrängt wurden, werden heute kleinere Naturkostläden von Bio-Discountern verdrängt. Wenn dieser Strukturwandel nicht gewollt wird – auch nicht im Rahmen einer ökologischen, klimafreundlichen und artgerechten Produktion – müsste auch hier staatlicherseits eingegriffen werden.

„Strukturkonservierende“ Maßnahmen wurden von der herrschenden Politik bisher jedoch als rückwärtsgewandt abgelehnt. Begründungen für die Direktzahlungen der 1. Säule sind tendenziell so formuliert, als ob sie hier etwas bewirken sollen: „Einkommenssicherung“. Da die Zahlungen jedoch direkt an die Struktur gebunden sind (je mehr Hektar, desto mehr Direktzahlungen), zementieren und verstärken sie die Unterschiede sogar noch, anstatt sie zu verringern. Ein allererster Ansatz sind die höheren Zahlungen für die ersten Hektare (Stärkung kleinerer Betriebe) und eine Staffelung bzw. Kappung bei größeren Betrieben (in Deutschland nicht umgesetzt, aber im Rahmen der europäischen Agrarpolitik möglich).

Fazit

Es gibt in der Landwirtschaft drei wesentliche aber in ihrer Begründung völlig unterschiedliche Aspekte, die eine öffentliche Förderung plausibel erscheinen lassen. Wenn man die aktuelle Debatte verfolgt kann man den Eindruck gewinnen, dass

- Grund 1 (Honorierung öffentlicher Leistungen) große Akzeptanz erfährt,
- Grund 2 (Standortausgleich) kaum diskutiert wird, nicht grundsätzlich umstritten ist, aber auch nicht in dem Umfang genutzt wird, wie es möglich wäre
- Grund 3 (Agrarstrukturpolitik) „gefühlte“ von vielen akzeptiert wird; aber mehr aus Solidarität für die Kleinen und dem Wunsch nach einer Verlangsamung des Strukturwandels und nicht mit dem Ziel einer gezielten Gestaltung von Agrarstrukturen. Das ist um so erstaunlicher, als es eine Bewegung gibt, die sich eindeutig für „Bauernhöhe statt Agrarfabriken“ einsetzt. Eine wirkliche Diskussion welchen Strukturen wir für eine nachhaltige Landwirtschaft wirklich brauchen, findet trotzdem nicht statt. Dass Betriebsvielfalt ein Wert an sich ist (so wie Artenvielfalt, ohne dass jede einzelne Art ihren Wert konkret nachweisen muss), scheint kein Konsens zu sein; nicht in den Umweltverbänden und auch nicht bei vielen Leuten in den Bioverbänden. Auf einer solchen Basis kann sich aber keine starke Bewegung für eine bäuerlich-ökologische Agrarwende entwickeln.

2 Exkurs: Gedanken zur „1. Säule“ als Ursache allen Übels

von Frieder Thomas

2020 wird die 6. Agrarreform sein, die ich bewusst wahrnehme. Die erste datiert von 1985. Damals hatte ich mein Landwirtschaftsstudium gerade beendet und war für Agrarpolitik ein wenig sensibilisiert. Mir sind nur kritische Presseerklärungen im Kopf, die hinterher herausgegeben wurden. Dass sich Verbände vorher jahrelang vorbereiteten, gab es meines Wissens nicht.

Aber meine Erfahrung ist: Das Umfeld, in dem ich mich bewege, war IMMER gegen die Ergebnisse. Egal in welchem Gewand sie daher kamen. Ob es nun Interventionspreise oder gekoppelte Direktzahlungen oder Flächenprämien waren. Wir hatten – und ich denke durchaus zu Recht – immer etwas auszusetzen. Aber nicht, weil grundsätzlich die falschen Instrumente eingesetzt wurden, sondern weil Instrumente, die durchaus sinnvoll hätten eingesetzt werden können, ganz anderen als unseren Zielen dienten und von den herrschenden Kräften entsprechend anders ausgestaltet worden waren.

Ein weiterer Gedanke: Ich kann es nicht nachweisen, aber es ist eine Ahnung – die flächenarmen nordwestdeutschen Bauern in Vechta-Cloppenburg, die heutigen Hühnerbarone und Symbol einer industrialisierten Landwirtschaft, diese Bauern haben eher vom freien Geflügelmarkt profitiert und weniger von Interventionspreisen oder von produktbezogenen (= gekoppelten) Direktzahlungen - die es für Hühner ja gar nicht gab und angesichts ihrer „Bodenlosigkeit“ auch nicht von Flächenprämien. Es mag sein, dass sie eine Zeitlang von der Investitionsförderung profitiert haben, aber die ist nicht Teil der 1. sondern der 2. Säule.

Daher scheint es mir weniger darum zu gehen, die 1. Säule abzuschaffen, sondern darum, zunächst unsere Ziele zu benennen und dann geeignete Instrumente und klare Regeln für ihre Ausgestaltung zu entwickeln. Das kann dazu führen, dass wir die 1. Säule abschaffen wollen, es kann aber auch bedeuten, sie umzubauen.

3 Kritische Würdigung aktueller Optionen zur Existenzsicherung landwirtschaftlicher Betriebe

3.1 „Faire Preise“ auf den Märkten?

Die Diskussion über sogenannte „faire Preise“ ist in der kritischen agrarpolitischen Diskussion weit verbreitet. Doch welcher Erzeugerpreis ist „fair“? Ein einheitlicher Preis - egal ob er sich am Weltmarkt bildet oder ob andere Kriterien dafür maßgebend sind – hat für die regional, national und europaweit sehr unterschiedlichen Betriebe nicht die gleiche Existenz sichernde Bedeutung. Denn die Kostenstrukturen unterscheiden sich von Betrieb zu Betrieb: klein, groß – spezialisiert oder vielfältig – Gunstlagen oder Mittelgebirge – unterschiedliche regionale Strukturen der abnehmenden Hand – usw.

Um „fair“ zu sein, müssten Preise daher so gestaffelt sein, dass sie die besonderen strukturellen Eigenheiten der Betriebe berücksichtigen. Das ist aber ganz offensichtlich bei der Preisbildung am Markt nicht der Fall; und das ziemlich unabhängig davon, ob es sich um Massen- oder Qualitätsmärkte handelt.

Es ist zwar möglich, durch verschiedene Formen der Mengensteuerung Preise steigen oder sinken zu lassen. Auch die Auslobung bestimmter Qualitäten hat Einfluss auf den Erzeugerpreis. Als Instrumente für eine gezielte Agrarstrukturpolitik sind Mengensteuerung und Fokussierung auf Qualitätsmärkten aber nur begrenzt geeignet.

3.2 Flächenbezogene Direktzahlungen

Derzeit basiert die sogenannte erste Säule der Direktzahlungen auf flächenbezogenen Prämien. Als bescheidenes agrarstrukturelles Element wird in Deutschland die Option der EU-Agrarpolitik umgesetzt, für die ersten 46 Hektare eines Betriebes eine höhere Prämie ausbezahlen zu können. Da die Menge der zu verteilenden Mittel insgesamt gedeckelt ist, führt dies dazu, dass bei allen weiteren Hektaren je Betrieb die Flächenprämie unter dem Durchschnitt liegt. Dieses Vorgehen ist ein Anfang und wir müssen, wenn wir im System bleiben, eine noch stärkere Staffelung fordern.

Grundsätzlich ist der Umfang der bewirtschafteten Fläche als Kriterium für Direktzahlungen jedoch infrage zu stellen. Dieses Kriterium wird der komplexen Situation in der Landwirtschaft nicht gerecht. Unter anderem werden die gesamte Arbeit und die Kosten, die in der Tierhaltung entstehen, nicht berücksichtigt.

Sollte die bisherige Art der Verteilung der Direktzahlungen (Orientierung an der Produktionsgrundlage) beibehalten werden, müsste neben dem Verteilungskriterium „Fläche“ das Verteilungskriterium „Tiere“ ergänzt werden (unter Beachtung von Obergrenzen der Tierzahlen je Fläche und Betrieb bei Abstufung der Zahlungen in Abhängigkeit von Standort- und Größeneffekten).

3.3 Arbeitsbezogene Direktzahlungen

Bei der Debatte zur letzten Agrarreform gab es den Vorschlag den Faktor „Arbeit“ in die Gestaltung von Direktzahlungen einzubeziehen. Es gab ein Modell, das in Deutschland von der AbL vorgeschlagen und in Ansätzen von Ciolos in seinen Vorschlägen zur Reform der EU-Agrarpolitik übernommen wurde: Die Fläche sollte weiterhin der entscheidende Faktor für die Verteilung der Direktzahlungen der ersten Säule sein. Die Direktzahlungen sollten jedoch degressiv gestaffelt werden: Je größer ein

Plädoyer für eine aktive Agrarstrukturpolitik durch Preis-Ausgleichszahlungen

Betrieb desto geringer die Förderung je Flächeneinheit. Sehr großen Betrieben sollte die Möglichkeit gegeben werden, die Kürzungen durch den Nachweis der Beschäftigung von relativ vielen Arbeitskräften wieder zu kompensieren. In einigen europäischen Ländern wird von diesem Modell Gebrauch gemacht, in Deutschland nicht.

Zuerst in Österreich und dann auch in Deutschland war auch ein anderes Modell in der Diskussion. Es wurde vorgeschlagen, sich vom Kriterium „Fläche“ grundsätzlich zu verabschieden und stattdessen das Kriterium „Standardarbeitskraft“ zu nehmen. Dabei wird aus den Grunddaten des Betriebs (Fläche, Kulturen, Tiere etc.) errechnet, wie viel Arbeit auf „durchschnittlich“ organisierten Betrieben erforderlich ist, um diesen Betrieb zu bewirtschaften. Es geht dabei nicht um die real auf einem konkreten Betrieb geleistete Arbeit.

Die Bindung eines Instruments zur Einkommenssicherung an den Faktor Arbeit ist strategisch sinnvoll, weil in unserer Gesellschaft „Arbeit“ der zentrale Faktor für das Erwirtschaften von Einkommen ist (neben Einkünften aus Vermögen, Vermietung usw.). Für Modelle, die den Faktor Arbeit einbeziehen, hätte es daher sicherlich Verständnis in der Bevölkerung gegeben.

Die Debatte um das Für und Wider der beiden genannten Modelle wurde in Deutschland sehr kontrovers geführt. Wir sind weiterhin davon überzeugt, dass eine Verteilung der Direktzahlungen in Anlehnung an eine „Standardarbeitskraft“ umsetzbar und in seiner Verteilungswirkung „gerecht“ wäre. Aufgrund der außerordentlich heftig geführten Diskussionen der Vergangenheit sehen wir aber keine Möglichkeit, dass dieses Modell die für seine Umsetzung notwendige breite Zustimmung findet.

4 Honorierung „öffentlicher Leistungen“ plus (Qualitäts)Märkte sind notwendig, aber keine ausreichende Basis für eine nachhaltige Landwirtschaft

Es gab und gibt viele Menschen (insbesondere bei den Umweltverbänden, bei den Grünen und auch bei den Landwirten selbst), die der Überzeugung sind: Wenn es eine Honorierung „öffentlicher Leistungen“ gibt und wenn außerdem Qualitätsmärkte weiter ausgebaut werden, dann kann es dem Spiel der freien Kräfte auf dem Markt überlassen werden, wie sich Landwirtschaft gestaltet und wie sich Einkommen bilden. Eine besondere Absicherung von landwirtschaftlichen Einkommen oder eine aktive Agrarstrukturpolitik sei nicht notwendig.

4.1 „Honorierung“ derzeit nur „Ausgleich“

An dieser Stelle ist es notwendig, darauf hinzuweisen, dass die Honorierung „öffentlicher Leistungen“ nur ein „Ausgleich“ ist: D.h., die ökonomischen Nachteile von besonders umweltfreundlichen oder tiergerechten Produktionsweisen werden ausgeglichen. Das europäische Wettbewerbsrecht verbietet es geradezu, dass die Betriebe einen konkreten wirtschaftlichen Vorteil haben. Entsprechend werden die staatlichen Mittel für Ökolandbau, artgerechte Tierhaltung oder Biodiversität fördernde Produktionsweisen berechnet.

Beim Ausgleich für das Wirtschaften in von der Natur benachteiligten Gebieten haben die vor wenigen Jahren von der EU veranlassten Evaluierungen gezeigt, dass der Ausgleich nur etwa die Hälfte der Nachteile (geringere Erträge, erschwerte Arbeit auf Steilhängen etc.) ausmachte.

Das bedeutet aber auch: Wenn der Vergleichsmaßstab die Weltmarktpreise für konventionelle Produkte sind, dann ist auch der Ausgleich für besondere Leistungen oder für das Wirtschaften in benachteiligten Gebieten kein Garant dafür, dass die Betriebe ein auskömmliches Einkommen erwirtschaften. Es kann daher auch nicht überraschen, dass sowohl Betriebe in benachteiligten Gebieten wie auch ökologisch wirtschaftende Betriebe in gleichem Maße dem Wachstumsdruck unterliegen, in dem ihnen gegebenen Rahmen zur Intensivierung und rationalisierungsneigen und genauso vom Strukturwandel betroffen sind wie alle anderen Betriebe auch.

Zugegeben: Derzeit beobachten wir eine relativ starke Entkoppelung der Preisentwicklung zwischen Massen- und Qualitätsmärkten und die EU senkt nicht sofort die Fördersätze für Agrarumwelt- oder Klimaschutzmaßnahmen, wenn die Weltmarktpreise sinken. Dennoch: wenn es um grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung der Agrarpolitik geht, muss festgestellt werden: das gegenwärtige System sieht nur einen Ausgleich und keine besondere Bevorzugung besonders nachhaltiger Wirtschaftsweisen vor.

Ein Ausbau der 2. Säule würde daher bestimmte Produktionsverfahren unterstützen, eine gezielte Existenzsicherung ginge damit nicht einher.

4.2 Qualitätsmärkte entlasten nur begrenzt vom Wachstumsdruck

Dass Qualitätsmärkte vom Wachstumsdruck entlasten könnten, wird befeuert durch die Alltagserfahrung, dass beispielsweise Ökobetriebe wirtschaftlich durchaus gut dastehen können. Vergessen wird dabei allerdings: Auch im ökologischen Landbau haben wir einen Strukturwandel, der sich im Prinzip vom Strukturwandel in der konventionellen Landwirtschaft nicht unterscheidet. Auch hier gibt es

Wachstumsdruck und es scheiden kleinere Betriebe aus, wenn sie sich nicht kontinuierlich weiter entwickeln. Das Wachstum des gesamten Ökolandbaus kaschiert dieses Phänomen.

Glücklicherweise sind die Landwirte im ökologischen Landbau etwas offener für die Vielfalt an Wachstumsstrategien, die möglich sind. Daher gibt es hier einerseits Betriebe die quantitativ wachsen, es gibt aber auch Betriebe die sich durch qualitatives Wachstum auszeichnen. Wieder andere fahren einen ganz anderen Wirtschaftsstil und sichern ihre Existenz durch „Zurückhaltung“ und gezielte low-cost-Strategien. Dennoch: auch auf den Ökomärkten herrscht Wachstumsdruck und das hat durchaus Rückwirkungen auf die Nachhaltigkeit des Wirtschaftens. So ist auch hier z.B. durch die Rationalisierung zu viehlosen bzw. vieharmen Ökobetrieben eine Abnahme der Bodenfruchtbarkeit und der Erträge zu beobachten und die Rationalisierung der Grünlandbetriebe kann auch unter Ökobedingungen zu einer Abnahme der Artenvielfalt führen. Und auch im ökologischen Landbau gibt es inzwischen eine heftige Debatte um die (offenbar nicht immer ausreichende) Honorierung von abhängig Beschäftigten.

Das alles spricht überhaupt nicht gegen die Honorierung „gesellschaftlicher Leistungen“ oder gegen die Weiterentwicklung von Qualitätsmärkten. Überhaupt nicht. Es deutet nur darauf hin, dass wir uns auch mit Agrarstrukturpolitik beschäftigen müssen.

4.3 Basissicherung landwirtschaftlicher Einkommen durch Märkte oder durch staatliche Transferleistungen?

Zum aktuellen Stand: Die 1. Säule wird von der EU als Beitrag zur Stabilisierung landwirtschaftlicher Einkommen verstanden, sie „umfasst Direktzahlungen und Marktordnungsmaßnahmen, die eine Grundsicherung für die Jahreseinkommen der EU-Landwirte und eine Unterstützung im Fall spezifischer Marktstörungen bieten.“

Dass dieser Beitrag in Form einer flächenbezogenen Zahlung vorhandene Ungleichheiten in der Landwirtschaft und damit den ohnehin schon ungleichen Wettbewerb befeuert und kontinuierlich zu einem weiteren Wachstums der Betriebe führt, wird von uns seit langem kritisiert. Von manchen vor allem wegen der damit einhergehenden Kollateralschäden für Umwelt, Tiere, Klima und anderes mehr; von anderen auch wegen der Verluste an Betrieben und Agrarkultur.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass auch Ökobetriebe, eine existenzsichernde Förderung aus der 1. Säule erhalten. Diese Förderung übersteigt den Umfang der Förderung durch die 2. Säule.

Die Vorstellung, die Existenzsicherung landwirtschaftlicher Betriebe könne allein über „den Markt“ organisiert werden, halten wir für abwegig. Ganz besonders deutlich wird dies durch die aktuelle Krise bei den Milch- und Schweinepreisen. Es gibt inzwischen überhaupt keine (konventionellen) Betriebsstrukturen mehr, die mit den aktuellen Preisen auskömmlich wirtschaften können. Aber auch vor der Krise galt: die Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe konnte mit den „normalen“ Marktpreisen auf die Dauer nicht überleben.

Sowohl das Ausmaß als auch die Dauer beim Zusammenbruch der Milch- und Fleischpreise weisen auf einige grundlegende Besonderheiten sogenannter Agrarmärkte hin:

- Beim Verhältnis zwischen Milcherzeugungsbetrieben und Molkereien handelt es sich nicht um Markt- sondern um bloße Lieferbeziehungen: die landwirtschaftlichen Betriebe liefern die Milch ab, die Molkereien „rechnen ab“. Weil es sich nicht um einen Markt handelt, können auch keine Gesetzmäßigkeiten von Märkten wirksam werden.

- Bei der Abgabe von Schweinen und Rindern an Schlachthöfe gibt es zwar mehr als reine Lieferbeziehungen; die Nachfragemacht der abnehmenden Schlachthöfe ist aber so groß (drei Unternehmen kontrollieren das Geschehen), dass auch hier die landwirtschaftlichen Betriebe (wie es der Europäische Rechnungshof wiederholt festgestellt hat) nur „Preisnehmer“ sind. D.h. auch hier kann der Markt nicht so funktionieren, dass gesellschaftlich erwünschte Wirkungen eintreten.
- Ähnlich ist es beim Handel von Getreide und Raps.
- Bei der Abgabe von Geflügel dominiert seit Jahrzehnten die „Vertragslandwirtschaft“; sie hat ebenfalls keinerlei Eigenschaften von Märkten.

Die aktuelle Krise macht aber vor allem deutlich, dass Preise mit den realen Kosten der Erzeugung so gut wie nichts zu tun haben. Es ist offensichtlich, dass sich am Markt ohne besondere Eingriffe kein „fairer“ Preis einstellt. Das ist auch kein rein landwirtschaftliches Phänomen, beim Erdöl ist die gleiche Situation zu beobachten. Das ist im Prinzip nichts Neues: Jeder Ökonom weiß, dass Preise nur indirekt etwas mit den Kosten der Produktion zu tun haben. Sie sind vor allem ein Signal für das Verhältnis von Angebot und Nachfrage.

4.3.1 Qualitätsmärkte

Wir können derzeit beobachten, dass auf den sogenannten Qualitätsmärkten (Ökoprodukte, Regionalprodukte, Heumilch und vieles andere mehr) eine andere Situation herrscht. Das sollte aber nicht zu der Annahme verführen, dass auf diesen Märkten alles ganz anders ist. Wir haben auch schon erlebt, dass auf dem Biomarkt trotz permanenter Wachstumsraten bei der Nachfrage bei den Betrieben in Deutschland wenig ankam. Der globale Biomarkt organisiert eben auch die Konkurrenz mit Billiganbietern aus China oder Südspanien. Auch die Umstellungswelle bei den vor dem Ruin stehenden konventionellen Milchbetriebe macht dem ÖkoBereich bereits Angst. Wenn es auf dem Biomarkt ein Überangebot gibt, werden auch dort die Preise sinken; vor allem weil die Abnehmer inzwischen immer häufiger keine solidarischen Kollegen entlang der Bioszene (Öko-Wertschöpfungskette) mehr sind, sondern ganz „normale“ global player.

Daher gilt bei allen durchaus vorhandenen Vorteilen von Qualitätsmärkten: Die Grundproblematik volatiler und nicht zwangsläufig einkommenssichernder Erzeugerpreise gilt auch für sie.

4.3.2 Einzelbetriebliche Reaktion auf Preissenkungen

Ein besonderes Problem sind die Machtverhältnisse in der Wertschöpfungskette. Diese führen dazu, dass bei einem Überangebot ein einzelner Landwirt wenig Vorteile davon hat, die Produktion zu senken, wenn andere ihm nicht gleich tun. Das ist auch der Grund dafür, dass BDM, European Milk Board und inzwischen auch viele andere den Staat auffordern, hier einzugreifen.

Denn weil es sich bei der Milch um Liefer- und nicht um Marktbeziehungen handelt und weil bei den Märkten für Getreide, Rind- und Schweinefleisch die landwirtschaftlichen Betriebe ohne Einfluss sind, führt jeder Überschuss (und wenn er von der Menge her noch so gering ist), zu einem Fall der Preise „ins Bodenlose“. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass fallende Preise nicht wie von der „Marktlehre“ behauptet, zu einem Rückgang, sondern im Gegenteil zu einem Anstieg der Produktion führen; zumindest über einen längeren Zeitraum. Das ist derzeit bei Milch zu beobachten; man spricht hier von der „inversen Reaktion“.

Will man trotz Liefer- statt Marktbeziehungen bzw. trotz Marktversagen eine gesellschaftlich akzeptable Gestaltung der Wertschöpfungskette erreichen, so sind staatliche Regulierungen unumgänglich.

Der immer wieder vorgebrachte Einwand – „das mit den Mengen müssen die Bauern doch selbst hinkriegen!“ – zeugt von ökonomischem Unverständnis. Beim bereits zitierten Erdöl erleben wir es auch, dass es selbst einer Hand voll gut organisierter Staaten nicht gelingt, die Fördermenge im Einvernehmen zu senken.

Hinzu kommt, dass es kartellrechtlich gar nicht erlaubt ist, solche preisstigernden Absprachen zu tätigen. Auch daher der Appell an den Staat, hier einzugreifen. Immerhin hat im Milchbereich die EU bereits die Krise ausgerufen und entsprechende Absprachen – als Ausnahmen – zugelassen. Grundsätzlich ist es erforderlich, das Kartellrecht an die realen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Landwirten und dem nachgelagerten Sektor anzupassen. Die Regulierungen beim Energiemarkt, der Telekommunikation u.v.a.m. zeigen ja, dass das Kartellrecht politisch gestaltet werden kann.

4.3.3 Möglichkeiten zur Unterstützung der Einkommenssicherung in der Landwirtschaft

Auch wenn einige Agrarökonomien aus ihren Elfenbeintürmen an den Hochschulen heraus immer noch dafür plädieren, die Milch- und Schweinemastbetriebe in ihrer Mehrheit vor die Wand fahren zu lassen, ist inzwischen eine Mehrheit in der Bevölkerung und auch in der Landwirtschaft davon überzeugt, dass – bei aller Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen – ein mögliches „Staatsversagen“ immer noch weniger schlimm ist als das aktuell beobachtete „Marktversagen“.

Vor diesem aktuellen Hintergrund ist es notwendig, sich Gedanken über Instrumente zur Einkommenssicherung in der Landwirtschaft zu machen - völlig unabhängig von den anfangs genannten besonderen Leistungen im Bereich von Ökologie, Tierschutz, Klimaschutz u.a.m.

4.4 Fazit

Grundsätzlich gilt es für die Gestaltung der Landwirtschaft Instrumente zu finden,

- durch die einerseits eine positive Entwicklung ermöglicht wird,
- die andererseits aber auch dazu beitragen, dass der permanente Wachstumsdruck, der zu Kollateralschäden bei Umwelt, Tieren, Klima und Qualität der Nahrungsmittel geführt hat, verringert wird.

Beide Aspekte müssen bei der Wahl der geeigneten Instrumente beachtet werden.

Wesentlich für die Diskussion scheint mir zu sein, dass die Gesetzmäßigkeiten der Agrarmärkte eine Landwirtschaft, so wie wir sie haben möchten, nicht garantieren können.

Qualitätsmärkte können eine begrenzte Alternative für die problematischen Massenmärkte sein. Ihre Gesetzmäßigkeiten sind aber grundsätzlich keine anderen, so dass auch auf Qualitätsmärkten ähnliche strukturelle Entwicklungen bemerkbar werden, wie auf Massenmärkten.

Staatliche Transferleistungen sind daher sinnvoll

1. um einen Ausgleich (bisher) und in Zukunft auch eine deutliche zusätzliche Honorierung für besondere über dem normalen Standard liegende Leistungen sowie einen wirklich angemessenen Ausgleich für naturgegebene „Benachteiligungen“ zu gewähren.
2. um ein Existenz sicherndes Einkommen in der Landwirtschaft zu garantieren, um damit den permanenten Wachstumsdruck mit all' seinen Kollateralschäden zu verringern. Es gibt Möglichkeiten, entsprechende Instrumente so zu gestalten, dass weiterhin marktwirtschaftlicher Wettbewerb stattfindet.