

# Arbeitsergebnisse Heft 10/2016: Plädoyer für eine aktive Agrarstrukturpolitik durch Preis-Ausgleichszahlungen

## Antworten auf Fragen, die uns erreicht haben

Stand 2016-10-27

Mit der Herausgabe der Arbeitsergebnisse Heft 10/2016 haben wir ein Modell für eine aktive Agrarstrukturpolitik zur Diskussion gestellt.

Wir sind erfreut darüber, dass uns eine ganze Reihe von Reaktionen erreicht hat und wir offenbar die Diskussion anstoßen konnten, an der uns gelegen ist.

Einige Fragen zeigen, dass der eine oder andere Aspekt nicht klar genug ausgeführt worden ist. Andere zeigen, dass es zu manchen Aspekten noch erheblichen Diskussionsbedarf gibt.

Im Folgenden antworten wir auf einige dieser Fragen.

### Frage: Wie fügt sich das Instrument in die Förderpolitik ein?

#### Antwort

Es ist uns wichtig, dass es

- neben einer aktiven Politik in Bezug auf Märkte (keine Förderpolitik, sondern Steuerung)
- und einer aktiven Förderpolitik in Bezug auf die sog. „Gesellschaftlichen Leistungen“ (= Natur- und Umwelt-, Klima-, Tierschutzpolitik u.a.m.)

eine aktive Agrarstrukturpolitik gibt.

Nach den ersten Diskussionen würden wir allerdings den Titel unseres Programms neu benennen, um in unserer Zielsetzung deutlicher zu werden:

**Preis-Kosten-Ausgleichszahlungen: Umbau der 1. Säule zu einem Sicherheitsnetz.**

**Plädoyer für ein Instrument für die Krisenintervention bei Marktstörungen.**

### Frage: Klassische Preisstützung?

Wie stellt ihr euch die Ausgleichszahlungen konkret vor? Das läuft doch auf eine ganz klassische Preisstützung hinaus. Es geht ja grundsätzlich an alle Betriebe. Oder wird da nach Betriebsgröße differenziert?

#### Antwort

Die klassische Preisstützung griff (in den ersten Jahrzehnten der EU) dann ein, wenn die Erzeugerpreise unter die Interventionspreise fielen. Dann griffen Lagerhaltung, zusätzliche Exportförderung und vieles mehr. Ziel war es, ein bestimmtes (niedriges) Preisniveau nicht noch weiter absacken zu lassen.

Dagegen sagt unser Papier (vielleicht aber noch nicht deutlich genug):

#### **Funktionsfähige Märkte**

Es müssen als erstes die Voraussetzungen für funktionsfähige Märkte hergestellt werden. D.h. vor allem, dass die Bauern sich zu unabhängigen Erzeugergemeinschaften zusammenschließen können

sollten, die mindestens das gleiche Gewicht haben wie die jeweiligen Abnehmer. Dass Bauern nicht mehr abliefern, sondern verkaufen. Weil eine solche Entwicklung lange dauern wird, muss für eine Übergangszeit der Staat über Marktordnungen das Marktversagen kompensieren. Das Mittel der Wahl sollte immer die Beeinflussung der Erzeugungsmenge sein (nicht Überschüsse entstehen lassen, die man dann einlagert etc.). Das wird sich für die einzelnen Erzeugnisse verschieden darstellen, geht aber überall.

### **Geld direkt an Bauern und nach Verhältnis von Kostenstruktur und Erzeugerpreis gestaffelt**

Bei uns geht das Geld nicht an Lagerhalter, Exporteure oder Molkereien, sondern direkt an die Landwirte - und zwar differenziert und nicht pauschal. Das ist das Entscheidende.

Aber da sind wir in der Tat noch nicht eindeutig genug. Zwar wird im Papier ausgeführt (S.7), dass beim INLB die Berechnung der Erzeugungskosten bei Milch nach **Betriebstypen** und insgesamt nach bis zu 6 **Betriebsgrößenklassen** differenziert wird.

Daher hier nochmals: Die Differenzierung der Kostenstruktur erfolgt nach Bundesländern, Größenklassen (derzeit 6) und Spezialisierung (Betriebstyp).

Nicht der Marktpreis ist entscheidend für die Ausgleichszahlung, sondern das Verhältnis von durchschnittlichen Erzeugungskosten und Marktpreis.

Da die Kosten der Arbeit (in der Größenordnung von Tariflöhnen bei abhängig Beschäftigten) in die Berechnung eingeht, wird es auch erheblich unterschiedliche Transferleistungen in den verschiedenen Regionen Europas mit unterschiedlichen Lohnniveaus geben.

Mit den drei Ansätzen „Größenklasse“, „Betriebstyp“ und „regionales Lohnniveau“ gehen die wesentlichen agrarstrukturellen Parameter in den Ansatz ein.

## **Frage: Produktionsanreiz?**

Löst das Modell nicht einen Produktionsanreiz aus? Und kommen dann, bei nicht funktionierenden Märkten, nicht erhebliche Anforderungen auf die öffentlichen Kassen zu?

### **Antwort**

Bisher führt der Absturz der Erzeugerpreise - aktuell bei Milch sichtbar - zu der "inversen Reaktion": mein Einkommen sinkt, meine Existenz ist bedroht, also muss ich als Folge der sinkenden Preise meine Produktion ausdehnen (sonst habe ich ja keine Möglichkeiten) oder ich muss aufhören. Wir gehen davon aus, dass diese Reaktion entweder ganz überflüssig wird oder zumindest an Bedeutung verlieren würde.

Eingegriffen wird erst bei einem relativ niedrigen Niveau, das erst einmal keinen Anreiz darstellt. Es geht nicht um die „Hängematte“, sondern um Sicherung für den Krisenfall.

Außerdem sind die Ausgleichszahlungen abhängig von den Kosten eines Betriebs. Berücksichtigt werden dabei Betriebsgröße, Spezialisierung, Arbeitskosten aber auch andere Kosten (so sind die Futterkosten in Hafennähe klassischerweise niedriger als in Hafenferne). Versucht ein Betrieb durch Wachstum günstiger zu produzieren, geht der dadurch erzielte Vorteil bei den Produktionskosten in die Berechnung ein. Das für ihn errechnete Kostenniveau sinkt und damit auch die Differenz zwischen Kosten und Erzeugerpreis. Damit sinkt dann auch der Anspruch an öffentliche Transferleistungen bzw. dieser Anspruch geht möglicherweise sogar ganz verloren.

Aber in der Tat: die richtigen Werte zu finden, die einen Produktionsanreiz verhindern, ist eine wesentliche Herausforderung für die detailliertere Ausformulierung des Modells.

## Frage: Rückgriff auf Instrumente der 60er und 70er Jahre?

Das ist ein Rückgriff auf die Instrumente der 60er und 70er Jahre. Das kann man doch heute nicht mehr vermitteln.

### Antwort

Unsere Bewegung hat heftigen Widerstand gegen die Einführung der Milchquote Mitte der achtziger Jahre geleistet. Unter veränderten Bedingungen haben wir uns in der jüngeren Vergangenheit für ihre Beibehaltung engagiert. Es gibt keine grundsätzlich „guten“ oder „schlechten“ Instrumente. Es kommt immer auf die Rahmenbedingungen und die gezielte Ausgestaltung der Instrumente an. Daher muss man auch die Ähnlichkeiten mit Instrumenten aus den 60er und 70er Jahren differenziert sehen.

Völlig unterschiedlich ist unser Ansatz in dem Moment, wo er konkret eingreift: nämlich bei Marktversagen und existenzbedrohendem Preisniveau. Die von uns vorgeschlagene Berechnungsweise führt in diesem Moment nicht zu einheitlichen pauschalen Ausgleichszahlungen, sondern zu Transferleistungen, die den konkreten Bedürfnissen je nach Betriebstyp und -größe entsprechen.

Auf der anderen Seite sind Ähnlichkeiten zum Teil richtig und sogar beabsichtigt:

1. Es war den Agrarpolitikern in den ersten Jahrzehnten der EU durchaus bewusst, dass die Betriebe ein bestimmtes Preisniveau brauchen, um eine Existenzgrundlage zu haben. Das hat die neoliberale Agrarpolitik der letzten beiden Jahrzehnte verdrängt zu Gunsten der unsinnigen Forderung "Wenn die Preise nicht reichen, müssen eben die Kosten - durch Wachstum – weiter gedrückt werden".
2. Zu den wirksamen Instrumenten der 60er und 70er Jahre gehörten die Zölle. Deren Niveau ist im Zusammenhang mit der Exportpolitik immer stärker abgebaut worden (aber auf niedrigem Niveau immer noch vorhanden). Wenn gemeinsame Auffassung ist, dass mit der Politik einer inländischen Preissenkung zugunsten der Exportpolitik aufzuhören ist, dann kann und sollte man die Möglichkeiten wieder nutzen, über Zölle ein "angemessenes" inländisches Preisniveau zu sichern. Das ist sogar zwingend erforderlich, weil sonst die von uns überlegten Preis-Kosten-Ausgleichszahlungen überaus teuer werden würden.

## Frage: Wie weit werden betriebsindividuelle Aspekte berücksichtigt

Die Förderung soll nicht betriebsindividuell, sondern durch Zuordnung der Betriebe zu Betriebstypen und Regionen funktionieren. Von den Gebietskulissen der Ausgleichszahlungen wissen wir, dass es sowohl innerhalb der Kulissen Betriebe gibt, die nicht benachteiligt sind, und es außerhalb benachteiligte Betriebe gibt, die nicht gefördert werden können. Sind derartige Erscheinungen auszuschließen?

### Antwort

Während Größenklasse und Betriebstyp die „typischen“ Verhältnisse recht gut abbilden, wissen wir natürlich, dass die natürlichen Bedingungen unterschiedlich sind.

Wir sind jedoch der festen Überzeugung, dass jedes einzelne agrarpolitische Instrument seine Grenzen hat. Für den Ausgleich natürlicher Standortbedingungen gibt es bereits das sogenannte Bergbauprogramm (allerdings mit den beschriebenen Problemen).

Aber wir skizzieren hier so etwas wie den Ersatz der Flächenprämien in der ersten Säule. Diese sind nicht betriebsindividuell nach jeweiligem Ertragspotenzial differenziert.

## Frage: Wird der Druck wirklich reduziert?

Die Annahme, eine Reduzierung des wirtschaftlichen Druckes würde zu weniger Kollateralschäden führen, wird durch die Praxis nicht bestätigt. Es gibt z.B. Nebenerwerbsbetriebe deren Inhaber beide sehr gute außerlandwirtschaftliche Einkommen haben und ihre Felder trotzdem mit Minimalfruchtfolge (Mais, Weizen) und dem vollen Dünge- und Spritzprogramm bewirtschaften.

### Antwort

Richtig, alles was im Rahmen des Ordnungsrecht erlaubt ist, wird potenziell von dem einen oder anderen Betrieb bis an die Grenze ausgereizt. Unser Programm ist aber ganz bewusst kein Agrarumweltprogramm. Es definiert auch nicht die gute fachliche Praxis. Dafür braucht es andere Programme.

Wir gehen davon aus, dass unser Programm die derzeitige erste Säule soweit entlastet, dass für andere Programme, die Anreize für eine umweltfreundliche Landwirtschaft bieten, weit mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden können als bisher.

Zum konkreten Beispiel: Der in der Frage beschriebene Betrieb bekäme nur dann Mittel aus unserem Programm, wenn der Preis für Mais erheblich unter seine Erzeugungskosten sinkt. Davon ist zunächst nicht auszugehen. Er würde also keine Mittel aus diesem Programm bekommen; im Vergleich zur bisherigen Situation eine erhebliche Schlechterstellung.

## Frage: Agrarstruktur über umweltrelevante Faktoren steuern

Agrarstrukturpolitik ist zweifellos notwendig. Wäre es dann nicht zielführender und gerechter, Strukturen wie z.B. Schlaggrößen, Grünlandanteil, Hangneigung, Fruchtfolge und Tierhaltung und darüber hinaus über Degressionsfaktoren die absoluten Größen zu berücksichtigen?

### Antwort

Die genannten Strukturfaktoren sind allesamt umweltrelevante Faktoren. Wir haben ja in unserem Programm mehrfach betont, dass die Honorierung ökologischer Leistungen und auch Leistungen im Tierschutz ebenfalls für honorierungswürdig halten. Das sollte jedoch Inhalt entsprechende Umwelt- und Tierschutzprogramme (Honorierung gesellschaftlicher Leistungen) sein.

Die genannten Aspekte können allesamt auch von sehr großen Betrieben eingehalten werden („umweltfreundliche Großbetriebe“), die gegenüber kleineren Betrieben einen erheblichen Kostenvorteil haben. Das heißt: der Druck besteht nicht nur zwischen umweltfreundlich und nicht umweltfreundlich, sondern auch zwischen groß und klein innerhalb einer umweltfreundlichen Produktion. Wie wir alle wissen, zeigt sich der Strukturwandel innerhalb des ökologischen Landbaus in nahezu identischer Weise wie in der konventionellen Landwirtschaft. Die Honorierung ökologischer Leistungen ist daher keine Garantie für den Erhalt einer mittelständisch-bäuerlichen Landwirtschaft.

Wir gehen daher davon aus, dass die Honorierung besonderer Leistungen und die Bewirtschaftung von Standorten mit besonderen Schwierigkeiten honoriert werden soll und muss, dass aber eine gezielte Agrarstrukturpolitik unabhängig davon notwendig ist.

## Frage: Was ist mit Biobetrieben

Über eine Preis-Kosten-Ratio sollen auch die höheren Kosten und die höheren Preise der Bio Landwirtschaft in gerechter Weise berücksichtigt werden. Besteht hier die Gefahr, in bestimmten Konstellationen, z.B. hoher Bio-Milchpreis und niedrige Produktionskosten, dass die BioLandwirtschaft aus der Förderung fällt und die gesellschaftlichen Leistungen nicht mehr honoriert werden?

## Antwort

Es ist derzeit so, dass Bio-Betriebe eine „konventionelle“ Flächenprämie erhalten und zusätzlich – über Agrarumweltprogramme – eine Förderung ihrer besonders umweltfreundlichen Wirtschaftsweisen.

Wie schon mehrfach beschrieben verstehen wir unsere Prämie nur als Ersatz für die bisherige Flächenprämie. Die besondere Leistung würde weiterhin über eine Ökoprämie aus der zweiten Säule gewährleistet.

In der Tat kann man in Bezug auf die aktuelle Milchkrise feststellen, dass die Bio-Betriebe weiterhin einen so hohen Preis für ihre Milch erhalten, dass sie die Existenzsicherungsmittel, die unser System derzeit für die Milchbetriebe ausschütten würde, möglicherweise gar nicht benötigen.

Es ist – theoretisch – auch die umgekehrte Situation denkbar, dass der Preis für Bio-Lebensmittel dramatisch sinkt, weil zu viele Betriebe in der Hoffnung auf höhere Bio-Preise umgestellt haben. Wenn gleichzeitig die Preise für konventionelle Lebensmittel nicht auch sinken, hätten die Bio-Betriebe ein Problem. In diesem Fall würde unser System für die Gruppe der Bio-Betriebe nicht wirken. Es wäre aber möglich, die Ökoprämie zu erhöhen. Auch wenn die Ökoprämien in den Bundesländern in der Regel nur alle sieben Jahre angepasst werden, ist dies eigentlich auch die übliche Vorgehensweise zur Berechnung der Ökoprämien.

## Frage: Alles nur Almosen?

Kann in der Öffentlichkeit und bei NGOs und auch bei den Bauern selbst der Eindruck entstehen, es handle sich um Almosen, die jeder bekommt, egal wie gut oder ökologisch sinnvoll er seinen Betrieb führt, und dadurch die Akzeptanz bei der Bevölkerung und die Unterstützung der NGOs verloren gehen?

## Antwort

Wir haben nicht den Eindruck, dass die bisherigen Flächenprämien von den Bauern als Almosen wahrgenommen werden. Im Gegenteil werden diese Gelder mit allen Mitteln verteidigt (außer von Minderheiten wie der AbL oder Bio-Verbänden, die sie aber auch nicht abschaffen, sondern „qualifizieren“ möchten).

Zu verteidigen wäre dieser Ansatz daher vor allem gegenüber der nicht landwirtschaftlichen Bevölkerung. Das sind wir jedoch guten Mutes.

Die Demonstranten in Berlin gehen unter dem Motto „Bauernhöfe statt Agrarfabriken“ auf die Straße und nicht unter dem Motto „Agrarfabriken o. k., aber dann bitte umweltfreundlich“.

Auch angesichts der aktuellen Milchkrise konnten wir große Sympathien in der Bevölkerung wahrnehmen, obwohl es sich ganz eindeutig um konventionelle Betriebe handelt und nicht um Bio-Betriebe.

Des Weiteren wissen wir alle, dass Regionalität derzeit einen mindestens so hohen Stellenwert wie ökologischer Landbau hat. Von daher gehen wir davon aus, dass mit ein bisschen Öffentlichkeitsarbeit durchaus große Teile der Bevölkerung und auch der Landwirte hinter einem Programm stehen, das seinen Schwerpunkt in der Existenzsicherung kleinerer Betriebe und in der Abschwächung des Wachstumsdrucks hat.