

Agrarpolitik in solidarischer Gestaltung

Stellungnahme des Evangelischen Bauernwerks in Württemberg e.V. zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik

Über Jahrhunderte hinweg praktizierten unsere Vorfahren das, was heute als „Spannungsfeld von Schöpfungsbebauung und Schöpfungsbewahrung“ bezeichnet wird. Ohne große ökologische oder schöpfungstheologische Überlegungen über Umwelt- und Tierschutz, Lebensmittelqualität oder Landschaftspflege betrieben bäuerliche Familien die Landwirtschaft und gestalteten aus ihrer alltäglichen Arbeit heraus ihr Leben in Anpassung an die natürlichen Gegebenheiten. Heute, in einer modernen hoch arbeitsteiligen spezialisierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft wird die Landwirtschaft zwischen gegensätzlichen Erwartungshaltungen und Funktionserfüllungen zerrieben. Einerseits soll sie Teil eines globalen Weltmarktes sein und sich darin als Produzent von zugleich qualitativ hochwertigen wie kostengünstig erzeugten Lebensmitteln behaupten, andererseits soll sie gesellschaftliche Funktionen erfüllen, welche den vielfältigen Anforderungen, wie z.B. tiergerechter Haltung, Klimaschutz, dem Erhalt der Artenvielfalt gerecht werden sollen. Mit dem Begriff der „multifunktionalen Landwirtschaft“ wird versucht, genau das zu beschreiben: eine Landwirtschaft, die für die gesamte Gesellschaft unverzichtbare Lebenswerte hervorbringt:

- die Sicherung des täglichen Brotes, um das wir als Christen im Vaterunser bitten, wäre ohne heimische Landwirtschaft weltweit nicht denkbar. Nicht nur bei uns in Deutschland oder Europa, sondern weltweit muss es das Ziel sein, die Ernährungssouveränität der Völker und damit die Sicherung der Welternährung durch eine heimische Landwirtschaft zu fördern.
- unsere Schöpfungsgrundlagen Boden, Wasser, Pflanzen und Biodiversität müssen von der Landwirtschaft durch einen verantwortungsvollen und haushälterischen Umgang gesichert werden. Gerade angesichts der Herausforderungen des Klimaschutzes stellt sich für Landwirtschaft, Politik und Wirtschaft mit der Produktion von Biomasse und deren stofflicher Verwertung eine besondere Sorgfaltspflicht.
- das, was als emotionaler Begriff der „Heimat“ gelebt wird, wäre ohne heimische Landwirtschaft nicht denkbar, weil sie die traditionellen Kulturlandschaften pflegt und das ländliche Kulturerbe erhält.

Es geht insgesamt also um den Erhalt einer möglichst flächendeckenden Landbewirtschaftung, um die gesellschaftliche Erwartungen an die Landwirtschaft erfüllen zu können, was andernfalls durch einen drastischen Strukturwandel mit Aufgabe von Höfen gefährdet wäre. Seit dem Einzug von Fremdenergie, insbesondere Erdöl, wurden in der Landwirtschaft erhebliche Veränderungen in den letzten 50 Jahren ausgelöst, welche zu einem agrarischen Strukturwandel führte, der immer schneller und gravierender verläuft. Dieser permanente Wachstumsdruck darf von der Politik nicht weiter forciert und gefördert werden. Denn das Leitbild einer nachhaltigen Landwirtschaft beinhaltet auch deren soziale Dimension: dass die betroffenen Menschen auf den Höfen sich nicht unter einem Wachstumszwang in einer unerträglichen Belastung aus Arbeit, Finanznöten, ständigem Existenzdruck und Terminzwängen verstricken. Unter der Perspektive unternehmerischer Entscheidungsfreiheit ist jeder Betriebsleiter zwar selbst verantwortlich für seine Entwicklungsschritte. Politische Zielvorstellungen und Förderprogramme, wie die Forderung nach Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirtschaft auf den globalen

Agrarmärkten dürfen aber nicht die Weichen zu immer größeren Betriebseinheiten, Flächenwachstum und Tierbeständen setzen; zumal mit Größenwachstum zumeist auch Intensivierung und Spezialisierung einhergehen, worunter die Erfüllung der gesellschaftlichen Zielvorstellungen der Landwirtschaft leidet.

Solidarität als Kernelement agrarpolitischer Reformgestaltung

Die Umsetzung der Reform zur gemeinsamen europäischen Agrarpolitik sollte unter dem Leitgedanken der Solidarität erfolgen. Dies beinhaltet:

- *Solidarität der Landwirtschaft mit der Gesellschaft:* Agrarpolitik hat sich von der einstigen sektoralen Wirtschaftspolitik zu einer umfassenden Gesellschaftspolitik entwickelt. Von daher ist es berechtigt, dass unterschiedliche Wünsche und Erwartungen von gesellschaftlichen Gruppen an die Landwirtschaft herangetragen werden. Die Landwirtschaft kann sich daher nicht vor der gesellschaftlichen Wirklichkeit verschließen, sondern muss im Dialog ihre Zukunft gestalten.
- *Solidarität der Gesellschaft mit der Landwirtschaft:* bäuerliche Familien sollen in ihrer alltäglichen Arbeitsgestaltung vielfältige, oftmals auch widersprüchliche gesellschaftliche Leistungen, wie günstige und hochwertige Nahrungserzeugung, Umwelt- und Tierschutz, Landschaftspflege und Erhaltung der Biodiversität, erbringen. Dazu benötigen sie grundsätzlich eine gesellschaftliche Unterstützung, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht durch staatliche Transferleistungen, weil sie ansonsten diese Leistungen nicht erbringen können. Die Lebensfähigkeit der vielfältigen historisch gewachsenen Höfe ist auf die Solidarität der Gesellschaft angewiesen.
- *Solidarität der Politik mit der Landwirtschaft:* bäuerliche Familien benötigen auch von der Politik verlässliche und berechenbare Rahmenbedingungen, welche ihnen Planungssicherheit ermöglichen. Notwendige Neuregelungen müssen behutsam und vorausschauend eingeführt werden, damit ausreichend Zeit bleibt, sich auf Veränderungen einzustellen. Eine solidarische Agrarpolitik erfordert auch die gleichartige Umsetzung allgemein gültiger Regelungen und Programme auf nationaler und europäischer Ebene. Unterschiedliche Interpretationen und Ausgestaltungen des politischen Regelwerks führen zu Wettbewerbsverzerrungen. Die Ausdehnung von Verordnungen sowie Nachweisverpflichtungen signalisiert von Seiten der Politik ein grundsätzliches Misstrauen in eine verantwortungsvolle Unternehmensethik der Landwirte, anstatt zu konstruktiven Ansätzen für Problemlösungen durch entsprechende Förderprogramme zu motivieren. Im Rahmen der zahlreichen Förderrichtlinien, Zertifizierungs- und Qualitätssicherungssysteme werden oftmals Normen gesetzt, welche für viele landwirtschaftliche Betriebe aufgrund ihrer begrenzten finanziellen, personellen und zeitlichen Ausstattung nur schwer zu erfüllen sind. So fördert Agrarpolitik nicht Solidarität mit der Landwirtschaft, sondern den Strukturwandel zu immer größeren Betrieben.
- *Solidarität unter den Bauern:* durch agrarpolitische Rahmenbedingungen kommt es immer häufiger zu Zielkonflikten und Interessenskollisionen innerhalb der Landwirtschaft. Dies betrifft insbesondere den Zugang zu Land (Pachtpreise), was durch Förderprogramme oftmals angeheizt wird. Bäuerliche Solidarität muss sich auch in globaler Dimension auf die eine Welt beziehen: nationale oder europäische Agrarpolitik darf nicht zu Lasten der nationalen Ernährungssouveränität und bäuerlicher Existenzen in Entwicklungsländern gehen.

Umgestaltung des Prämiensystems

Die Solidarität von Politik und Gesellschaft mit der Landwirtschaft zeigt sich konkret in der Ausgestaltung des Fördersystems, welches die Leistungen der Landwirtschaft finanziell honoriert. Diese steht gegenwärtig zur Diskussion. Auch das Evangelische Bauernwerk möchte dazu einen inhaltlichen Impuls setzen, der sich folgenden Zielen verpflichtet weiß:

- Sicherung einer möglichst flächendeckenden Landwirtschaft in vielfältigen regionalen Agrarstrukturen
- Rücknahme von den Strukturwandel forcierenden agrarpolitischen Elementen
- einfache administrative Handhabung des Fördersystems.

Erhalt der ersten Säule

Alle landwirtschaftlichen Betriebe erhalten eine von der Produktion entkoppelte Grundprämie, unabhängig von Bewirtschaftungsweise, Kulturart und Unternehmensform. Dies wird einheitlich für Acker- und Grünland bezahlt. Darin ist die Bewirtschaftung der Fläche nach den Kriterien der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ geknüpft. Eine weitergehende Verpflichtung zu einer besonderen Bewirtschaftungsweise ist nicht angemessen. Die Grundprämie ist Ausdruck der Solidarität der Gesellschaft mit der Landwirtschaft zum Erhalt ihrer Lebensfähigkeit.

Da eine solidarische Agrarpolitik unter der Maßgabe einer sparsamen und sozial ausgewogenen Agrarförderung erfolgen sollte, ist die Grundprämie stufenlos, in fließender Degression auszugestalten. Das Maß der Prämienreduzierung orientiert sich an den Kosteneinsparungen, die sich durch zunehmende Flächengröße ergeben. Größe allein soll nicht bestraft, aber auch nicht als Begründung zu gesellschaftlicher Honorierung herangezogen werden, da sich bei Investitions- und Bewirtschaftungsmaßnahmen sowie im Arbeitseinsatz Kostenvorteile einstellen. Eine stufenlose Degression der Prämienzahlung würde auch den Pachtmarkt entlasten, da größere Betriebe tendenziell weniger flächenhungrig wären.

Der Leitgedanke der landwirtschaftlichen Solidarität macht es erforderlich, dass grundsätzlich eine behutsame Prämienanpassung erfolgt: in Deutschland zwischen den Bundesländern ebenso wie zwischen den europäischen Ländern. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der Produktionskosten sowie Kaufkraft in den EU-Ländern ist jedoch von einer Standardisierung der Prämienzahlung („Flatrate“) abzusehen.

Eine flächendeckende Landbewirtschaftung ist ohne Arbeitseinsatz durch praktische Bewirtschafter nicht möglich. Daher sollte die flächenbezogene Grundprämie durch eine auf den Arbeitsplatz bezogene Prämie, gemessen an sozialversicherungspflichtigen Arbeitskräften, ergänzt werden. Somit wird verhindert, dass die Rationalisierung der Produktion, wie z.B. in den reinen Ackerbaubetrieben, alleiniger Faktor agrarpolitischer Förderung ist. Zugleich kann damit auch der Mehraufwand für arbeitsintensive Aufgaben in der Landwirtschaft, wie sie von der Gesellschaft erwünscht sind, z.B. Einzeltierbetreuung oder ökologischer Landbau besonders gefördert werden, ebenso die für den ländlichen Raum erforderlichen landwirtschaftlichen Diversifikationsmaßnahmen.

Zweite Säule zur Honorierung der Bereitstellung besonderer öffentlicher Güter

Von Seiten der Gesellschaft existiert ein Bedarf an einer flächendeckenden Landbewirtschaftung in Vielfalt und naturnaher Produktion. Dieser Bedarf kann über den Markt nicht gedeckt werden, so dass der Staat die Aufgaben der Landwirtschaft für die Gesellschaft honorieren muss. Damit tritt an die Stelle umfassender Verordnungen und Regelungen die Honorierung der positiven Effekte. Das Fördersystem ist so auszugestalten, dass die betriebsindividuelle Honorierung zusätzliche von der Gesellschaft gewünschte Leistungen ermöglicht. Die Gesellschaft kauft sich somit bestimmte Produktionsweisen ein und honoriert die Bereitstellung nicht marktfähiger, knapper öffentlicher Güter. Mit dieser zweiten Säule soll daher ein entsprechendes Anreizsystem geschaffen bzw. verbessert werden, dass sich Landbausysteme durchsetzen, die eine höhere ökologische Effizienz besitzen. Voraussetzung hierfür ist, dass sie finanziell ausreichend attraktiv ausgestattet werden, um den erhöhten Arbeitsaufwand und die verminderten Erträge auszugleichen. Damit kann das Ziel einer umweltfreundlichen, naturnahen, ressourcenschonenden und arterhaltenden Landbewirtschaftung sowie besondere tiergerechte Haltungsformen gefördert werden.

Als Ausgleich für den Mehraufwand für die Bewirtschaftung von benachteiligten Flächen (Steillagen, hoher Grünlandanteil) ist von der Förderung einer Gebietskulisse hin zu einer ausgleichenden Vergütung für tatsächlich benachteiligte Flurstücke überzugehen.

Unter dem Gesichtspunkt der Solidarität soll sich der Staat aus der Investitionsförderung gänzlich zurückziehen, weil diese sich zumeist auf das Ziel globaler Wettbewerbsfähigkeit richtet und wiederum den Strukturwandel auf Größenzwachstum forciert. Gleichwohl sind bei Veränderungen von Tierhaltungsverordnungen Anpassungshilfen vorzusehen. Ebenfalls kollidieren exportfördernde Maßnahmen mit dem Ziel einer solidarischen Landwirtschaft im internationalen Kontext; sie sind daher abzuschaffen. Überlegungen, für die Landwirtschaft Versicherungslösungen als Form eines Risikomanagements einzuführen, erscheinen nicht vordringlich.

Die Finanzmittel der zweiten Säule sind ausschließlich auf die Landwirtschaft zu richten und nicht der allgemeinen ländlichen Strukturförderung zuzuweisen. Diese müssen über gesonderte Maßnahmen europäischer Regional- oder Sozialfonds umgesetzt werden.

In christlicher Zuversicht – Zukunftsperspektiven für die Landwirtschaft

Der gesamtgesellschaftliche Wert unserer Landwirtschaft ist auch künftig gesellschaftlich ausreichend zu sichern. Aus diesem Grund gilt unsere Hoffnung, dass die Reform der europäischen gemeinsamen Agrarpolitik

- junge Landwirte motiviert, die verantwortungsvolle Aufgabe der Hofübernahme auf sich zu nehmen, um eine flächendeckende Landbewirtschaftung in einer ausreichenden Zahl von Betrieben zu gewährleisten
- heute praktizierenden Landwirten Mut für die Zukunft gibt und ihnen ein neues Selbstbewusstsein in ihrer gesellschaftlichen Verantwortung ermöglicht
- der Gesellschaft die vielfältigen Aufgaben und den Stellenwert der Landwirtschaft deutlich macht, und die Politik durch entsprechende Rahmenbedingungen zu einer neuen Solidarität zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft beiträgt.