

Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013: Wohin die Reise nicht gehen sollte

Valentin.Zahrnt@ecipe.org

Viele Umwelt- und Naturschützer haben über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte gelernt, dass die Erwartungen in der Landwirtschaftsdebatte nicht zu hoch angesetzt werden dürfen und Kompromissbereitschaft der Schlüssel zum (bescheidenen) Erfolg ist. Zudem ist der Übergang zwischen Umwelt- und Naturschützern einerseits und Öko- und Kleinbauern andererseits fließend, so dass die Argumente der Landwirte (wo sie nicht direkt im Konflikt mit Umweltzielen stehen) leicht Eingang in die Positionen der Umwelt-NGOs finden.

Wenn es nun um die Frage nach den gesellschaftlichen Zielen der künftigen Agrarpolitik geht, droht somit die Gefahr einer verfehlten, oder zumindest verfrühten Kompromissbereitschaft. Deswegen möchte ich gegen fünf in der aktuellen Diskussion regelmäßig vorgeschlagene Ziele plädieren. Die GAP sollte nicht vorrangig darauf ausgerichtet werden,

- die Ernährungssicherheit in Europa zu gewährleisten,
- zur weltweiten Ernährungssicherheit beizutragen,
- Preise zu stabilisieren,
- Landwirte für strenge EU-Vorschriften zu entschädigen
- oder ländliche Entwicklung zu fördern.

Zu dem einen oder anderen dieser Ziele mag die GAP einen begrenzten Beitrag leisten. Die Ziele sollten aber weder zum Leitmotiv der nächsten Reform werden noch die künftige Mittelverwendung signifikant bestimmen. Im Zentrum der GAP nach 2013 sollte der Natur- und Umweltschutz stehen, und dessen Befürworter sollten mutig und offensiv für eine ökologische Neuausrichtung eintreten. Natur- und Umweltschützer sollten sich nicht auf einen multifunktionalen, allumfassenden Zielkatalog einlassen. Der Versuch, Umwelt und Wirtschaft im Rahmen einer Nachhaltigkeitsstrategie in Einklang zu bringen, hat gezeigt, dass Umwelthanliegen allzu oft zu einer Fußnote hinter den politisch entscheidenden Zahlen – der geschaffenen Arbeitsplätze, des Wirtschaftswachstums – werden.

Es gibt zahlreiche potentielle Ziele, die ich ablehne – insbesondere die Förderung des bäuerlichen Einkommens, da ich eine Sozialpolitik bevorzuge, die sich an der Bedürftigkeit von Haushalten ausrichtet und nicht an landwirtschaftliche Beschäftigung oder Bodenbesitz gebunden ist. Die hier getroffene Auswahl erklärt sich wie folgt:

- Mit der europäischen und globalen Ernährungssicherheit fällt meine Auswahl zunächst auf zwei Ziele, die mit dem außergewöhnlichen Preisanstieg im Jahr 2008 zurück auf die politische Tagesordnung gelangt sind.
- Die Forderung nach Preisstabilisierung ist eng mit der Milchpreis-Diskussion um ‘faire (Mindest-)Preise’ verbunden und wird weiter aktuell bleiben, da die Preisvolatilität insbesondere mit dem Klimawandel zunehmen dürfte. Viele der Argumente gegen die Preisstabilisierung lassen sich auch gegen alternative Instrumente der Einkommensstabilisierung verwenden, wie sie von französischer Seite gefordert werden und in den USA mit der letzten “farm bill” bereits ausgebaut worden sind.

- Das Kompensations-Argument dürfte verstärkt ins Feld geführt werden, da es zum einen als Rechtfertigung für die gefährdeten Betriebsprämien herhalten kann und es zum anderen mehr Zugkraft gewinnen wird, sollte die Zölle in Folge eines Abschlusses der WTO-Doha-Runde gesenkt werden.
- Die ländliche Entwicklung wird thematisiert, weil hier eine Fehlentwicklung droht, sollten Gelder von der ersten in die zweite Säule verschoben werden, ohne dass die Instrumente der zweiten Säule selbst hinterfragt würden.

Ich lasse im Folgenden offen, inwieweit es sich bei den abgelehnten Zielen um „öffentliche Güter“ im Sinne der ökonomischen Theorie handelt. Oftmals lassen sich diese Ziele als Förderung eines öffentlichen Gutes darstellen (beispielsweise die Preisstabilität als Planungssicherheit) – die genaue Abgrenzung ist aber kein geeigneter Zugang zur inhaltlichen Frage, ob ein gegebenes Ziel im Gemeinschaftsinteresse liegt.

Ernährungssicherheit in Europa

Es ist höchst unwahrscheinlich, dass in Europa eines Tages Lebensmittel fehlen werden. Denn erstens ist die europäische Lebensmittelproduktion beruhigend hoch. In den letzten fünf Jahrzehnten hat Europa jedes Jahr genug Lebensmittel produziert, um seine Bevölkerung zu ernähren. Das europäische Produktionspotenzial wird in der Zukunft weiter wachsen, da sich landwirtschaftliche Technologien und Methoden verbessern. Die Bevölkerung hingegen wird in Europa sehr wenig wachsen. Somit vergrößert sich der Sicherheitspuffer zwischen der EU-Produktion und der zur Ernährung notwendigen Menge an Lebensmitteln. Es ist möglich, dass die Ernte aufgrund des Klimawandels weniger verlässlich wird. Aber das Produktionsniveau ist so hoch, dass eine Hungersnot in Europa nahezu ausgeschlossen werden kann.

Zweitens könnte Europa wirksam auf Missernten reagieren. Die Landwirte könnten ihr Anbaugelände vergrößern, das Land intensiver bearbeiten und die Produktion auf ertragreichere Lebensmittel umstellen. Insbesondere könnten mehr Grundnahrungsmittel hergestellt werden, wenn die Produktion von Fleisch, Milch und Biokraftstoffen reduziert würde. Im Jahr 2005 wurden 51 Millionen Hektar als Wiesen und Weiden genutzt, verglichen mit 100 Millionen Hektar für den Ackerbau. Zudem ist ein Teil des Ackerbaus der Produktion von Tierfutter gewidmet. Europa verfügt also über ein bedeutendes zusätzliches Potenzial für die Produktion von Grundnahrungsmitteln, das im Bedarfsfall aktiviert werden könnte. Dies mag aus ökologischer Sicht nicht wünschenswert sein, wäre aber im Katastrophenfall hinnehmbar.

Drittens gibt es eine sehr einfache Möglichkeit, in Zeiten der Knappheit mehr Essen auf den Tisch zu bekommen, und die lautet: weniger wegwerfen. Etwa ein Drittel der europäischen Lebensmittelproduktion geht nach der Ernte verloren. Deutlich mehr Lebensmittel könnten konsumiert werden, wenn deren Verarbeitung, Transport und Verkauf effizienter organisiert würden und Haushalte sorgsamer mit den Lebensmitteln umgehen. Genau das wird ganz von alleine geschehen, sollten die Lebensmittelpreise jemals so hoch steigen, dass die Grundversorgung in Europa gefährdet wäre.

Viertens können Lebensmittel nur knapp werden, wenn Importe blockiert sind. Sollten andere Länder ihre Exporte begrenzen – wie dies 2008 zu beobachten war – steigt der Preis auf den Weltmärkten. Allerdings verfügt die EU über ausreichend Kaufkraft, um ihren Bedarf auch bei hohen Weltmarktpreisen zu decken. Lebensmittel-Importe wären daher nur gefährdet, falls eine globale Hungerkatastrophe oder ein Weltkrieg ausbrechen sollten, die den Handel zum Erliegen bringen.

Das Risiko einer Lebensmittelknappheit in Europa ist also sehr gering. Wir können dennoch Vorsichtsmaßnahmen ergreifen, um das Risiko weiter zu reduzieren. Allerdings sind die Maßnahmen, die üblicherweise mit dem Argument der Ernährungssicherheit begründet werden, dazu ungeeignet. Die Betriebsprämien erhöhen das landwirtschaftliche Einkommen aber kaum das Produktionspotenzial. Zölle und produktionsgebundene Subventionen stimulieren vor allem solche Sektoren, die für die Ernährungssicherheit nicht wesentlich sind, wie etwa die Fleischproduktion. Außerdem begünstigen sie eine intensive Monokultur, die abhängig von Energie, Samen und Pflanzenschutzmitteln sowie anfällig

gegenüber Tier- und Pflanzenkrankheiten ist. Das bedeutet: Maßnahmen, die unsere heutige Produktion auf kurzfristige Weise erhöhen, vermindern unsere langfristige Ernährungssicherheit.

Es gibt klügere Ansätze, um dem unwahrscheinlichen Fall einer Lebensmittelknappheit vorzubeugen. Die öffentlichen Reserven, die sich auf historisch niedrigen Ständen befinden, könnten aufgestockt werden. Die Widerstandsfähigkeit der Landwirtschaft gegen den Klimawandel, Wasserknappheit und Krankheiten könnte verbessert werden – beispielsweise durch den Schutz der genetischen Vielfalt von Nutzpflanzen und -tieren. Und die Abhängigkeit der Landwirtschaft von Energie, deren Versorgung selbst unsicher ist, könnte reduziert werden.

Weltweite Ernährungssicherheit

Man könnte sagen: Die EU ist moralisch verpflichtet, ihren Ernährungsbedarf selbst zu decken. Wenn die EU auf den Weltmärkten mehr Lebensmittel kauft als verkauft, treibt sie die Preise in den Entwicklungsländern in die Höhe, so dass sich die Ärmsten ihr täglich Brot nicht mehr leisten können. Man könnte sogar argumentieren, dass die GAP die Produktion stärker ankurbeln sollte, damit die EU einen aktiveren Beitrag zur Welternährung leisten kann.

Es ist allerdings nicht klar, ob niedrigere Lebensmittelpreise im Kampf gegen Hunger und Armut wünschenswert sind. Da die Ärmsten tendenziell mehr Lebensmittel konsumieren als sie produzieren, dürften niedrigere Lebensmittelpreise kurzfristig die Zahl der Hungernden senken. Allerdings üben niedrige Preise langfristig einen negativen Effekt auf die Landwirtschaft in Entwicklungsländern aus. Dies mindert die Löhne für gering qualifizierte Arbeitskräfte, die oft in der Landwirtschaft tätig sind. Zudem reduziert es das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern und deren Steueraufkommen, das für soziale Zwecke ausgegeben werden kann. Es ist daher durchaus möglich, dass mehr Lebensmittel-Importe in die EU, und damit höhere Preise auf den Weltmärkten, vorteilhaft im Kampf gegen die Armut sind.

Auf jeden Fall ist die GAP höchst ungeeignet, um weltweite Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Die EU kann wesentlich effektivere Maßnahmen ergreifen. Vor allem könnte die EU mehr Mittel bereitstellen, um eine auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer ausgerichtete Agrarforschung voranzutreiben. Allgemein gesagt sind alle Maßnahmen, welche die Armut in den Entwicklungsländern verringern, auch wirksam gegen den Hunger. Das Problem liegt nicht in einer globalen Lebensmittelknappheit sondern in der ungleichen Verteilung.

Preisstabilität

Der Staat sollte landwirtschaftliche Preise nicht stabilisieren. Erstens stehen Landwirten eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, um mit Preisrisiken umzugehen. Landwirte können ihr Einkommen diversifizieren, indem sie verschiedene Produkte aus Ackerbau und Viehzucht anbieten, einer bezahlten Arbeit außerhalb des Bauernhofes nachgehen oder zusätzliche Einnahmequellen auf dem Bauernhof erschließen, beispielsweise im Fremdenverkehr. Sie können ihre Risiken durch langfristige Lieferverträge vermindern, beispielsweise mit Supermärkten. Sie können Risiken durch Produktionsgenossenschaften teilen, ihre Risiken versichern und auf den Finanzmärkten durch Derivate 'hedgen' oder Einkommensschwankungen durch Ersparnisse und Kredite ausgleichen. Die Preisstabilisierung untergräbt die Eigenverantwortung der Landwirte: je mehr der Staat sich um die Landwirte sorgt, desto weniger sorgen diese selbst vor.

Zweitens kommen die finanziellen Vorteile der Preisstabilisierung nicht primär armen Landwirten zugute, die infolge niedriger Preise in Notlage geraten könnten. Große Agrarunternehmen profitieren ebenso, obwohl von ihnen erwartet werden kann, dass sie ein effizientes Risikomanagement betreiben – oder wie jedes andere Unternehmen in einer Marktwirtschaft die Folgen tragen. Auch reiche Landwirte

und Landbesitzer ziehen einen Nutzen aus der Preisstabilisierung. Doch wieso sollte die Gesellschaft dafür aufkommen, dass wohlhabende Haushalte regelmäßigeres Einkommen beziehen?

Drittens lassen sich Preise nur stabilisieren, wenn Zölle die EU vom Weltmarkt partiell abkoppeln. Stabilere Preise bedeuten damit zwangsläufig höhere Preise. Das trifft vor allem arme Haushalte, die einen verhältnismäßig hohen Anteil ihres Einkommens für Lebensmittel ausgeben. Das ärmste Fünftel der Haushalte in der EU verwendet 25% seines Einkommens auf Lebensmittel, Getränke und Tabak. Das reichste Fünftel gibt hierfür nur 15% seines Einkommens aus. Arme Konsumenten tragen also eine unverhältnismäßig hohe Last.

Viertens kommt es zu einer negativen Wechselwirkung zwischen europäischer und globaler Preisstabilität. Weltmarktpreise schwanken im Allgemeinen weniger als inländische Preise, da die Angebots- und Nachfrageänderungen in den verschiedenen Ländern nur teilweise parallel verlaufen: eine Trockenheit in Australien kann durch eine gute Ernte in Europa ausgeglichen werden. Der Weltmarkt funktioniert wie ein Puffer. Doch viele Maßnahmen zur Preisstabilisierung schwächen diesen Puffer. Wenn die Weltmarktpreise und damit auch die europäischen Preise fallen, greifen die Stabilisierungsmaßnahmen der EU wie höhere Exportsubventionen und Zölle. Dies führt zu mehr EU-Exporten und weniger EU-Importen. Auf dem Weltmarkt wächst damit das Angebot, während sich die Nachfrage vermindert. Die Folge ist, dass die Weltmarktpreise weiter fallen. Der Weltmarkt wird also von vielen Maßnahmen destabilisiert, die den europäischen Markt stabilisieren sollen.

Preisstabilisierung ist der falsche Weg. Andere Instrumente sind geeigneter, um Landwirten zu helfen, mit Preisschwankungen umzugehen. In verschiedenen Mitgliedstaaten können Landwirte ihre Steuern auf ein mehrjähriges Durchschnittseinkommen zahlen. Dies mindert den Nachteil, der ihnen sonst aus der Kombination schwankender Einkommen und der progressiven Einkommensteuer entstünde.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, Landwirten spezielle Sparkonten anzubieten. Landwirte brauchen das Geld, das sie auf diese Konten einzahlen, nicht sogleich zu versteuern, sondern erst wenn sie es abheben. Somit können Landwirte in einkommensschwachen Jahren Einlagen auflösen, auf die sie dann nur niedrige Einkommensteuersätze zu leisten haben.

Der Staat könnte armen Haushalten, deren Einkommen stark von der Landwirtschaft abhängt, zusätzlich unter die Arme greifen. Der Staat könnte solchen Landwirten bei ihrem Risikomanagement helfen und, sollte dies politisch unvermeidlich sein, sogar ihre Einkommen absichern. Allerdings sollte derartige Hilfe mit Augenmaß geleistet werden. Preisschwankungen sind ein natürliches Phänomen der Marktwirtschaft, und nur solche Anbieter, die damit zurechtkommen, sollten langfristig auf dem Markt bestehen bleiben. Diese ökonomisch effiziente Lösung bringt die europäische Ernährungssicherheit nicht in Gefahr.

Kompensation für Auflagen zu Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Umweltschutz

Eine typische Argumentationslinie besagt: Die GAP entschädigt europäische Landwirte, die strenge Auflagen zu Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Umweltschutz einhalten müssen. Ohne eine solche Kompensation würde landwirtschaftliche Produktion in Länder mit niedrigeren Standards verlagert werden.

Mehrere Faktoren halten eine solche Verlagerung in engen Grenzen. Erstens müssen importierte Lebensmittel mit vielen EU-Vorschriften kompatibel sein, insbesondere im Gesundheitsbereich. Zweitens wird ein stetig wachsender Anteil der Lebensmittel von Marken und Supermarktketten verkauft, die ihre eigenen, noch höheren Standards durchsetzen. Wenn ausländische Anbieter für diese Marken und Supermarktketten produzieren möchten, müssen sie genau den gleichen Ansprüchen genügen wie europäische Anbieter. Drittens scheinen die zusätzlichen Kosten für europäische Landwirte, die strengere europäische Regeln einhalten müssen als ihre ausländischen Konkurrenten, moderat auszufallen. Selbst im Bereich des Tierschutzes, in dem Landwirten verhältnismäßig hohe Kosten entstehen, die meist nicht

durch Preisaufschläge ausgeglichen werden können, besteht nur ein geringer Druck zur Produktionsverlagerung.

Auf der Suche nach potentiellen Nachteilen darf man nicht vergessen, dass europäische Landwirte exzellente Bedingungen vorfinden. Das Klima ist weit gehend gemäßigt, Niederschläge sind recht regelmäßig und viele Böden sind fruchtbar. Moderne Technik und fachkundige Beratung sind leicht zugänglich, die Märkte für Produktionsmittel funktionieren gut und Landeigentumsrechte sind klar und verlässlich. Direkt vor der Haustür liegt der weltgrößte Markt für Lebensmittel: die EU. Welch ein Vorteil gegenüber Landwirten in Entwicklungsländern, die unter Umständen von niedrigeren Standards profitieren, aber Dürren oder Hurrikanen ausgesetzt sind, nur schwierig Produktionsmittel und Kredite finden, von unsicheren Landrechten beeinträchtigt werden und Schwierigkeiten haben, ihre Ernte auf attraktiven Märkten zu verkaufen.

Sollten anspruchsvolle EU-Standards dennoch dazu führen, dass landwirtschaftliche Produktion ins Ausland verlagert wird, ist dies nicht notwendigerweise problematisch. Die meisten ökologischen Nachteile der Landwirtschaft sind lokal – beispielsweise Wasserverschmutzung und Bodenerosion. Es ist daher sinnvoll, dass jedes Land für sich entscheidet, welche Umweltstandards am besten dem eigenen Entwicklungsstand und sonstigen Charakteristika entsprechen, wie etwa der Bevölkerungsdichte und der Umweltverschmutzung von nicht-landwirtschaftlichen Verursachern. Jede (demokratische) Gesellschaft sollte frei sein, die für die eigenen Bedürfnisse am besten geeigneten Standards zu setzen, und die landwirtschaftliche Produktion sollte sich daran anpassen dürfen. (Wie zuvor argumentiert, führt dies im Fall der Landwirtschaft nicht zu einem internationalen Standortwettbewerb, der unangemessen niedrige Standards hervorbringt.)

Selbst wenn ein globales Gemeingut betroffen ist, wie die Biodiversität und der Klimawandel, ist nicht eindeutig, dass ein Land mit strengeren Standards tatsächlich aus Umweltsicht besser abschneidet. Trotz der verhältnismäßig strengen Umweltvorschriften können europäische Landwirte überdurchschnittlich umweltschädliche Produktionsmethoden einsetzen. Das kann etwa darin liegen, dass in Europa Ackerfläche teurer, Pflanzenschutzmittel und Maschinen hingegen billiger sind als in anderen Staaten.

Ein anderer Grund kann sein, dass die kälteren Winter in vielen europäischen Ländern energieintensive Tierhaltung in Ställen erforderlich machen, wohingegen die Tiere anderswo ganzjährig draußen grasen können. Deswegen ist eine Produktionsverlagerung in Länder mit niedrigen Standards nicht zwangsläufig nachteilig für die globalen Umweltgüter.

Eine Kompensation für die anspruchsvollen Auflagen zu Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Umweltschutz in der EU sollte nur gezahlt werden, wo eine wesentliche und problematische Produktionsverlagerung droht. Andernfalls sollten Landwirte die Kosten der Regeleinhaltung selbst tragen, so wie dies alle anderen Unternehmen auch tun. EU-Vorschriften sind in allen Bereichen verhältnismäßig streng – von Industrieemissionen über die Registrierung von Chemikalien bis hin zu Arbeitnehmerrechten. Es ist undenkbar, alle Unternehmen für die daraus entstehenden Zusatzkosten zu entschädigen.

Ländliche Entwicklung

Drei sehr unterschiedliche Motive stehen hinter dem Ziel, die ländliche Entwicklung zu fördern. Beim ersten geht es um eine ländliche Siedlungsstruktur als Gemeingut, beim zweiten um Umverteilung für mehr Gerechtigkeit, beim dritten um Effizienz und brachliegende Potenziale.

Ob eine ländliche Siedlungsstruktur tatsächlich vorteilhaft ist, scheint fraglich. Einige Bürger mögen dies als Gemeingut schätzen, während andere möglichst wenig besiedelte, naturnahe Gebiete bevorzugen. Außerdem müssen die hohen Kosten für Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen in ländlichen Räumen berücksichtigt werden. Und schließlich erhöht die räumliche Dezentralisierung das umweltschädliche Verkehrsaufkommen.

Aus der Gerechtigkeitsperspektive lässt sich feststellen, dass Einkommen zwischen Haushalten stärker variieren als zwischen Regionen. Um Einkommen gleichmäßiger zu verteilen, sollten daher arme Haushalte unterstützt werden und nicht arme Regionen, in denen auch wohlhabende Haushalte niedergelassen sind. Als Nebeneffekt verkleinert dies auch die Einkommensschere zwischen den Regionen, da ein relativ hoher Anteil der unterstützungsberechtigten armen Haushalte in armen Regionen wohnt.

Ebenso ergeben sich Probleme aus einer Effizienzperspektive, der gemäß es Aufgabe des Staates ist, brachliegende Wirtschaftspotenziale zu erschließen. Selbstverständlich lassen sich Erfolge der ersten und dritten Achse der zweiten Säule nachweisen. Aber welche Kosten verstecken sich hinter diesen Erfolgen?

Erstens entstehen Kosten, um öffentliche Mittel zu erheben. Diese reichen weit über den unmittelbaren Aufwand der Bürger und des Staates bei der Steuererhebung hinaus. Sie umfassen auch die weniger sichtbaren Verzerrungen, die von Steuern hervorgerufen werden: Die Bürger arbeiten weniger, sparen weniger und geben weniger für ihre Bildung aus, und die Unternehmen investieren weniger in Ländern mit hohen Steuern.

Eine zweite Art von Kosten – die privaten und öffentlichen Transaktionskosten – sind in der ländlichen Entwicklungsförderung besonders hoch. Der Staat muss detaillierte Vorschriften erlassen, die Förderungswürdigkeit von Antragstellern prüfen und die Einhaltung von Verträgen überwachen. Anspruchsberechtigte müssen sich über Förderprogramme informieren, Berater engagieren, Anträge erarbeiten und in offiziellen Kontrollen kooperieren.

Drittens besteht die Gefahr, dass Zahlungen für übermäßige Investitionen verwendet werden. Wenn der Staat sich an der Renovierung von Bauernhäusern finanziell beteiligt, so dass diese danach für verschiedene Zwecke genutzt werden können, mögen sich die Eigentümer für die Renovierung entscheiden, obwohl nicht nur ihr persönlicher sondern auch der kollektive Nutzen hinter den Kosten zurückbleiben. Ebenso können immer wieder absurde Investitionen in öffentliche und touristische Infrastruktur auf EU-Subventionen zurückgeführt werden.

Viertens können Subventionen die Wirtschaft verzerren. Die deutsche Förderung der ländlichen Entwicklung bietet Landwirten beispielsweise eine Reihe von Zuschüssen zur Diversifizierung. Landwirte erhalten Geld für Investitionen im Bereich „Urlaub auf dem Bauernhof“, Pensionstierhaltung und Alkoholproduktion. Einige Landwirte, die am besten Web-Seiten erstellen oder eine Werkstatt eröffnen könnten, mögen sich daher entschließen, lieber Schnaps zu brennen. Verzerrungen entstehen auch, wenn Landwirte Zuschüsse zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten erhalten, Nichtlandwirten diese hingegen verwehrt werden.

Es ist auch möglich, dass der einzige Effekt einer Subvention der Mitnahmeeffekt ist: Empfänger unternehmen ihre Investition nach Art und Umfang genau so, wie sie es ohne die Subvention getan hätten. In diesem Fall bleiben der Wirtschaft übermäßige oder fehlgeleitete Investitionen erspart, aber die versteckten Kosten der Finanzierung und Durchführung von Subventionen bleiben bestehen – ohne von einem Mehrwert für die Gesellschaft aufgewogen zu werden.

Der Bericht des Europäischen Rechnungshofes aus dem Jahr 2006 über die Unterstützung für Obst- und Gemüsebauern, die sich in Genossenschaften zusammenschließen, ist in dieser Hinsicht aufschlussreich. Der Rechnungshof stellt fest:

- die Mitgliedstaaten gewähren EU-Subventionen, ohne Anträge oder Umsetzung gründlich zu prüfen
- Landwirte können daher gewöhnliche Betriebskosten oder Investitionen finanzieren, die wenige Vorteile für die Programmziele bringen
- von 104 untersuchten Maßnahmen wurden 55% als ‘wenig wirksam’ eingestuft
- das Programm erfordert somit den Verwaltungsaufwand, der für gezielte Subventionen nötig ist, hat jedoch die Wirkungsschwäche undifferenzierter Blanko-Subventionen

Nebenbei sei angemerkt, dass der Rechnungshof Erfolg anhand der Programmziele definiert hat. Die meisten Programmziele bieten jedoch keinen Mehrwert für die Gesellschaft, sondern nur betriebswirtschaftliche Vorteile für Landwirte. Insofern stellt er lediglich fest, dass ein fehlgerichtetes Programm zusätzlich noch schlecht gemanaged wird.

Doch selbst wenn man der Meinung ist, dass der Staat trotz all dieser Kosten und Managementprobleme versuchen sollte, brachliegende Entwicklungspotenziale durch Mikro-Interventionen zu erschließen, spricht vieles gegen den aktuellen Fokus der ländlichen Entwicklung auf die Landwirtschaft.

Zunächst sollte staatliche Wirtschaftsförderung nicht an einen Sektor gebunden sein, der häufig nur wenige Prozent der Wertschöpfung einer Region ausmacht. Stattdessen sollte sie sektor-neutral ausgestaltet werden (Stichwort Breitband-Anschluss) oder auf die individuellen Potenziale einer Region eingehen. Sodann führt die Koppelung an die Landwirtschaft dazu, dass Fördermittel nicht an die bedürftigsten Gebiete gehen. Die Einkommens- und Arbeitsmarktsituation variiert deutlich zwischen ländlichen Regionen – und ist in manchen ländlichen Gebieten besser als in Städten, die von der Deindustrialisierung betroffen sind. Ebenso unterscheidet sich die Bevölkerungsentwicklung von einer Region zur anderen, und in einigen ländlichen Gebieten wächst die Bevölkerung.

Und schließlich entsteht das Problem, dass es durch die separate Förderung ländlicher Entwicklung zu Überschneidungen mit der übrigen Regional- und Strukturpolitik kommt.

Wenn man nun dennoch glaubt, dass der Staat ländliche Entwicklung in einem der zuvor genannten Sinne fördern sollte, so lässt sich ein letzter Einwand vorbringen: es besteht kein europäisches Interesse an einer solchen Politik. Es existieren keine relevanten positiven oder negativen grenzüberschreitenden Effekte. Es ergeben sich kaum Synergien aus europaweiter Koordination, die über den Wissensaustausch hinausgingen. Und auch der Binnenmarkt erfordert nicht die Zentralisierung der Subventionen auf EU-Ebene. Ländliche Siedlungsstrukturen zu erhalten, Einkommensunterschiede zwischen Regionen auszugleichen und räumliche Wirtschaftspotenziale zu erschließen fällt im Allgemeinen in die Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Der LEADER-Ansatz verlangt eine gesonderte Betrachtung. LEADER fördert eine Reihe von Gemeingütern, die der Markt, aber auch die gewöhnlichen Staatsstrukturen nicht ausreichend zur Verfügung stellen. Hierzu zählen

- die Umweltziele, die häufig ein zentrales Element der LEADER-Projekte sind
- Innovationen in der lokalen Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien
- Human- und Sozialkapital für lokale und vernetzte Problemlösung

Zudem kombiniert LEADER staatliche Beiträge mit privater Finanzierung und Energie. Der Staat investiert damit in einen Katalysator, der dynamische Prozesse auslöst.

Es bleibt der Vorbehalt, dass der gesellschaftliche Nutzen von LEADER-Projekten mehr lokal und national als europäisch ist und entsprechend nicht aus dem EU-Budget unterstützt werden sollte. Um diesen Vorbehalt zu entkräften, lässt sich jedoch einwenden, dass die Lern-Komponente des LEADER-Ansatzes durchaus europäisch ist. Insoweit LEADER-Projekte tatsächlich in einen europäischen Lern-Prozess integriert werden, könnte dies eine EU-Finanzierung begründen. Ein weiteres Argument ist, dass der LEADER-Ansatz dezentrales Regieren begünstigt: die Zivilgesellschaft wird gefördert und innerhalb des Staates werden Kommunen und Kreise gegenüber Regierungsbezirken, Bundesländern und Bundesministerien gestärkt. In diesem Sinne ist die EU als Unruhestifter und subversive Kraft in eingespielten Hierarchien zu schätzen. Das LEADER-Programm sollte weiter verbessert und noch stärker ökologisch ausgerichtet (vielleicht sogar mit anderen lokalen Nachhaltigkeitsprozessen verschmolzen) werden – hier besteht Potential.

Fazit

Meine Kernaussage fasst sich so zusammen:

Der gesamte EU-Haushalt muss radikal überprüft werden, ohne Rücksicht auf Besitzstände. EU-Gelder müssen dort eingesetzt werden, wo sie den größten Mehrwert leisten. Das erfordert eine grundsätzliche Neuausrichtung der Ziele und Instrumente der EU-Agrarpolitik. Ernährungssicherheit in der EU und der Welt, Preisstabilisierung, Kompensation für EU-Vorschriften und eine traditionelle ländliche Entwicklungspolitik sollten keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die wesentliche Herausforderung der zukünftigen Agrarpolitik liegt im Umwelt- und Naturschutz. Eine solch revolutionäre Stärkung der ökologischen Dimension macht es sinnvoll, Agrarpolitik in eine übergeordnete Politik nachhaltiger Lebensräume und Ökosysteme einzugliedern. Diese sollte vermehrt auf lokale und zivilgesellschaftliche Prozesse, wie das LEADER-Programm, setzen.

Damit die EU diesen Weg einschlägt, müssen die Umweltschützer einen hart geführten Richtungsstreit gewinnen. Zu Beginn habe ich aus dem Umstand, dass Umweltschützer oft zu kurz kommen, wenn sie mit Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen in Einklang gebracht werden sollen, gefolgert, dass die Forderung klar Natur- und Umweltschutz und nicht nachgiebig Nachhaltigkeit heißen solle. Das bedeutet allerdings keinesfalls, dass Umweltschützer im zwangsläufigen politischen Konflikt mit Wirtschaftsinteressen stünden. Der Konflikt ist unvermeidlich mit all jenen, die aus wirtschaftlichen Gründen in die Wirtschaft eingreifen wollen – nicht nur durch die erste, sondern auch durch die bestehenden ländlichen Entwicklungsmaßnahmen der zweiten Säule. Es existiert ein inhärenter Gegensatz zu merkantilistischen und sonstigen interventionistischen Ideen („Weltmärkte erobern“) wie auch zu den Gewinnern der aktuellen GAP, die ihre Einzelinteressen auf Kosten der Allgemeinheit verteidigen

Hingegen gibt es eine beachtliche Schnittmenge zwischen ökologischen und liberalen Positionen. Die liberale Position (im ökonomischen nicht parteipolitischen Sinn) vertritt, dass Agrarpolitik die Wirtschaft weniger verzerren soll. Die Instrumente, die entsprechend abgeschafft werden sollen, sind aus ökologischer Sicht wenig wünschenswert oder sogar schädlich – wie etwa die Exportsubventionen. Zudem sollen die Instrumente, die mit gesellschaftlichen Zielen begründet werden können – und dies sind nahezu ausschließlich ökologische Ziele, da die anderen (wie in diesem Vortrag ausgeführt) aus liberaler Sicht nicht stichhaltig sind – wirksamer ausgestaltet werden. Zusammengefasst heißt das: *mehr* Geld für umwelt-orientierte Instrumente und *mehr* Umweltschutz (ergo weniger versteckte Einkommenshilfe) in der Ausgestaltung der umwelt-orientierten Instrumente.

Angesichts der gegenwärtigen Marginalisierung der Umweltschützer im Agrarhaushalt und der bewusst zugelassenen ökologischen Wirkungsschwäche vieler Agrarumweltmaßnahmen ist die ökologische Kernfrage nicht, wie hoch der zukünftige GAP-Haushalt ausfallen wird, sondern wie konsequent er auf Umweltziele ausgerichtet werden wird. Daraus resultiert die zentrale Übereinstimmung zwischen ökologischen und liberalen Ansichten, die neue Koalitionen auf der Suche nach einem neuen Weg in der Agrarpolitik ermöglicht.