200 170 DIN 19 051 140 120

POLITIK

Nr. 1 Februar 1988 Informationsdienst der SPD

Agrarpolitisches Aktionsprogramm der SPD

Beschluß des SPD-Parteivorstandes

C88-825

1. Agrarpolitische Ausgangslage verschlechtert

Die SPD hat ihr Reformkonzept im Jahre 1985 auf der Basis des marktorientierten Reformansatzes aus dem Jahre 1980 vorgelegt. Hauptziele sind

- die Sicherung einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft,
- die Sicherung möglichst vieler landwirtschaftlicher Arbeitsplätze,
- die Erhaltung funktionsfähiger ländlicher Räume,
- ein verantwortungsvoller Umgang mit dem Naturhaushalt und
- die Verbesserung der Qualität unserer Lebensmittel.

Hauptforderung unseres Programms ist, die Aufgaben des Marktausgleichs und der Einkommenssicherung für die Landwirte stärker voneinander zu trennen. Durch eine marktgerechtere Preisgestaltung in Verbindung mit einer extensiveren Landnutzung sollen die nicht mehr finanzierbaren Agrarausgaben der EG gesenkt und Mittel für eine ökonomisch sinnvollere, umwelt- und naturschutzverträglichere Einkommenspolitik freigesetzt werden. Durch produktionsneutrale Direktzahlungen sollen die einkommens-, struktur- und regionalpolitischen Ziele in sozial- und umweltverträglicher Form flankiert werden.

Zur Stabilisierung der ländlichen Räume bedarf es der Erhaltung und Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze. Die Agrarreform und ihre Auswirkungen müssen durch beschäftigungspolitische Maßnahmen abgesichert werden.

Dieses realistische und zukunftsorientierte Konzept der SPD unterscheidet sich deutlich von den Vorstellungen der CDU/CSU und der FDP. Denn weder eine unrealistische Preispolitik in Verbindung mit bürokratischen Mengenregulierungen und Flächenstillegungsprogrammen noch die Zulassung eines ungehemmten Wettbewerbs schaffen unseren Landwirten und den ländlichen Räumen eine gute Zukunft.

Angesichts der Krise in unserer Landwirtschaft bekräftigen wir unser Konzept.

Durch folgende Entwicklungen wird jedoch die Erreichung unserer Ziele noch erschwert:

- Die Finanzprobleme der EG haben sich zwischenzeitlich durch die anhaltende Überschußproduktion weiter verschärft. Dadurch ist der finanzielle Spielraum für unser Reformkonzept eingeengt. Die geplante Steuerreform schränkt die Hilfsmöglichkeiten für die Landwirtschaft weiter ein.
- Auch in den Haushalten von Bund und Ländern ist eine weitere Aufstockung der Hilfen für die Landwirtschaft nicht ohne weiteres möglich. Die verfügbaren Mittel müssen deshalb gezielter und effektiver eingesetzt werden.
- Die deutsche Landwirtschaft ist einem zunehmenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt und droht gegenüber Partnerländern der EG immer mehr ins Hintertreffen zu geraten. Die in den letzten Jahren beschlossenen Änderungen im System des Grenzausgleichs haben erheblich dazu beigetragen.
- Ein immer höherer Anteil landwirtschaftlicher Betriebe befindet sich in akuten Einkommensschwierigkeiten und Existenzproblemen. Dies gilt inzwischen auch für leistungsfähige größere bäuerliche Familienbetriebe.
- Aktuelle Schwierigkeiten und die widersprüchliche europäische und nationale Agrarpolitik haben zu Resignation und Pessimismus in der Landwirtschaft beigetragen — insbesondere in der jüngeren Generation. Zur Überwindung der Krise bedarf es der Mitarbeit der Menschen in der Landwirtschaft. Ihnen müssen realistische Perspektiven und Chancen aufgezeigt werden.

Die größte Agrarkrise seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften ist durch weltweite Agrarüberschußprobleme und Subventionswettläufe verschärft worden. Im Kern aber hat die Krise interne Ursachen, nämlich ein auf Mehrproduktion angelegtes Agrarstützungssystem und politische Fehlentscheidungen.

Der von uns vorgeschlagene Reformweg ist zunächst bekämpft, dann zu spät aufgegriffen und schließlich zu halbherzig beschritten worden.

Die Bundesregierung hat dabei eine unheilvolle Bremserrolle gespielt. Sie hat eine aktive Preispolitik versprochen und weitere Mengenregulierungen durch Quoten angekündigt. Dadurch sind die Landwirte verstärkt in die Mehrproduktion getrieben worden.

Auch die umsatzbezogene Mehrwertsteuerpauschale hat im Bereich der Veredlungserzeugung Anreize zur Ausdehnung der Produktion gegeben und den Preisverfall beschleunigt.

In dieser verfahrenen Situation ist eine besondere Kraftanstrengung erforderlich. Eine bäuerlich strukturierte Landwirtschaft hat in der Bundesrepublik nur Überlebenschancen, wenn schnell gehandelt, ein klares Konzept vorgelegt und umgesetzt wird.

Es gilt:

- die Überschußproduktion in der EG spürbar und nachhaltig abzubauen,
- auf diesem Wege den Preisverfall zu stoppen und Mittel für direkte Hilfen freizubekommen,
- die Direktzahlungen unmittelbar einkommenswirksam, sozialgerecht und umweltverträglich einzusetzen,
- die Wettbewerbsfähigkeit bäuerlicher Familienbetriebe im EG-Vergleich zu stärken.

Dazu legt die SPD ihre konkreten Reformvorschläge vor. Auf dieser Grundlage lädt sie Verbände, Wissenschaftler, Betroffene und Interessierte zu einem Dialog über die Zukunft der Landwirtschaft ein.

2. Das EG-Agrarmarktsystem muß grundlegend reformiert werden

Die gemeinsame Agrarpolitik der EG befindet sich in der Sackgasse. Wichtige Ziele wie Einkommenssicherung der Landwirte und Marktausgleich sind nicht erreicht worden.

Gescheitert ist vor allem der Versuch der Bundesregierung, durch eine aktive Preispolitik die Einkommen bäuerlicher Betriebe zu sichern und zu verbessern. Ergebnis dieser Politik war ein rapider Anstieg der Agrarausgaben, von denen immer weniger beim Landwirt einkommenswirksam ankommt.

Eine marktgerechtere Preisgestaltung ist deshalb unerläßlich. Sie muß auf eine Grundabsicherung der Marktpreise abzielen. Staatliche Ankaufverpflichtungen sollten auf den Ausgleich von Ernteschwankungen und auf eine angemessene Versorgungssicherung der Bevölkerung beschränkt werden.

Diese Politik aber bedarf der Begleitung durch direkte Einkommensübertragungen, die vor allem einkommensschwachen kleinen und mittleren Landwirten zugute kommen müssen.

Auch künftig muß ein wirksamer Außenschutz bestehen bleiben, um die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Agrarmarktes der EG abzusichern.

Wenn im Rahmen der laufenden GATT-Verhandlungen eine allmähliche Absenkung der Höhe des Außenschutzes auch im Agrarbereich erfolgen sollte, ist ein gleichgewichtiges Vorgehen aller Handelspartner unverzichtbar. Eine Neuregelung der Einfuhren von Substituten mit dem Ziel der Rückführung muß in die Überlegungen einbezogen werden. Einseitige Maßnahmen wie die Einführung einer Fettsteuer darf es nicht geben.

In den letzten Jahren ist das Überschußpotential der EG im Agrarbereich ständig ausgeweitet worden. Durch den Einsatz moderner Produktionsmittel und -methoden und aufgrund verstärkter Anwendungen der Bio- und Gentechnologie ist mit weiteren Ertragssteigerungen und Produktionszuwächsen zu rechnen.

Wegen stagnierender oder sogar rückläufiger Nachfrage nach Agrarprodukten würde der Versuch, Angebot und Nachfrage durch weltmarktorientierte Agrarpreise zum Ausgleich zu bringen, zu nicht verantwortbaren Ergebnissen führen:

- Preise und Einkommen würden kurzfristig drastisch zurückgehen, mit der Folge, daß bäuerliche Familienbetriebe auf der Strecke bleiben und Agrarfabriken weiter zunehmen.
- Die Landwirtschaft würde sich aus den benachteiligten Agrarstandorten immer stärker und schneller zurückziehen zum Nachteil der ländlichen Räume und teilweise zu Lasten der bäuerlichen Kulturlandschaft und der Natur.
- Die deutsche Landwirtschaft würde einem noch stärkeren Wettbewerbs- und Anpassungsdruck ausgesetzt, dem sie wegen ihrer im Vergleich zu anderen EG-Ländern kleinbetrieblichen Struktur nicht standhalten könnte.

Eine solche Entwicklung kann nicht hingenommen werden. Deshalb muß eine marktgerechtere Preisgestaltung durch ein Bündel von Maßnahmen flankiert werden:

1. Gleichgewichtiger Abbau der Überschußproduktion in allen EG-Mitgliedstaaten im Rahmen einer Änderung des bisherigen Marktordnungs- und Finanzierungssystems. Alle Mitgliedstaaten müssen für die Finanzierung nicht absetzbarer Agrarüberschüsse in die Pflicht genommen werden.
2. EG-weite Einschränkung der Produktion mit Vorrang der Extensivierung. Dabei ist den Mitgliedstaaten bei Einhaltung des vorgegebenen Produktionsrahmens ein möglichst großer Handlungsspielraum zur Verwirklichung regional- und umweltpolitischer Ziele einzuräumen.
3. EG-weites Verbot hormonaler Wachstums- und Leistungsförderer. Lebensmittelrechtliche Harmonisierungsbestrebungen müssen sich an dem höchsten Niveau und dem Grundsatz einer klaren Kennzeichnung der Zusatz- und Ersatzstoffe orientieren. Traditionelle Lebensmittel wie z. B. Wurst müssen lebensmittelrechtlich geschützt werden.
4. Strikte Einhaltung von Umweltvorschriften in allen EG-Mitgliedstaaten.
5. Einführung von flächenbezogenen Bestandsobergrenzen in der Tierhaltung zur Stärkung bäuerlicher Familienbetriebe und zum Schutz der Umwelt.
6. Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen und Ausgleich von währungsbedingten Nachteilen.
7. Abschaffung aller produktionssteigernden Beihilfen, weil sie die Wirkungen einer marktgerechteren Preisgestaltung unterlaufen und konterkarieren.
8. Übergang zu produktionsneutralen Einkommensübertragungen und Finanzierung vor allem durch Umschichtung der bisher in der Marktordnungspolitik für Lagerhaltung und subventionierten Absatz gebundenen Haushaltsmittel.

Angesichts der unterschiedlichen Interessenlage der Mitgliedstaaten ist in Brüssel bei einigen Forderungen mit einem längeren Entscheidungsprozeß zu rechnen. Dies aber darf kein Hindernis sein, in der Bundesrepublik die notwendige Kurskorrektur in Richtung auf eine sozial- und umweltverträglichere Einkommenspolitik sofort einzuleiten. Die SPD schlägt hierfür folgendes Programm vor:

- Festlegung EG-weiter Rahmenvorschriften für produktionsneutrale Direktzahlungen,
- Programm produktionsneutraler Direktzahlungen für die Bundesrepublik,
- Vorruhestandsregelung,
- Extensivierungsprogramm.

3. Programm für eine sozial- und umweltverträglichere Einkommenspolitik

3.1 EG-Rahmenvorschriften für produktionsneutrale Direkthilfen

Als EG-weite Rahmenvorschriften sollten nach Auffassung der SPD festgelegt werden:

- Produktions- und Produktneutralität, d. h. keine Beeinflussung von Art und Umfang der Produktion.
- Bindung an Personen und/oder Fläche, wobei marktentlastende und umweltschutzfördernde Auflagen gemacht werden können.
- Wohlstandskriterien für die Mitgliedstaaten, wonach die Höhe der Erstattung aus dem EG-Haushalt zu bemessen ist.
- Einzelbetriebliche und regionale Kriterien, nach denen die Höhe der Einkommensübertragung berechnet werden sollte.

3.2 Nationales Stufenkonzept für produktionsneutrale Einkommensübertragungen

Die Bundesrepublik ist aufgrund der Beschlüsse des EG-Ministerrates verpflichtet, ab 1. Januar 1989 den gegenwärtigen 5%igen umsatzbezogenen Mehrwertsteuerausgleich umzugestalten. Sie kann ein Finanzvolumen in Höhe von 2% des Mehrwertsteuerausgleichs (rd. 1,1 Mrd. DM) als produktionsunabhängige Direktzahlung an die deutsche Landwirtschaft gewähren. Diese Chance muß für den Einstieg in eine sozial- und umweltverträglichere Agrarpolitik genutzt werden.

Der Abbau umsatzbezogener Subventionen führt kurz- und mittelfristig in Betrieben mit hohem Umsatz und höherer Intensität zu stärkeren Verlusten. Angesichts der angespannten Situation auch in mittleren und größeren Familienbetrieben aufgrund des starken Preisverfalls der letzten Jahre kann der Einstieg in eine sozial- und umweltverträgliche Einkommenspolitik nur allmählich erfolgen und den Betrieben eine Anpassung an die beabsichtigte grundlegende Umgestaltung des Fördersystems ermöglichen.

Die SPD schlägt deshalb ein Stufenkonzept vor:

Stufe I:
Einstieg in produktionsneutrale Direktzahlungen im Rahmen eines Anpassungsprogramms von

1989 bis 1991 im Umfang von rd. 1,1 Mrd. DM aus Mitteln des bisherigen Mehrwertsteuerausgleichs.

Stufe II:
Umstellung des gesamten Fördersystems auf produktionsneutrale Einkommensübertragungen im Rahmen einer sozial- und umweltverträglichen Agrarpolitik für den ländlichen Raum.

Zu Stufe I:
Anpassungsprogramm mit produktionsneutralen Direktzahlungen

Folgende Ziele werden dabei zugrunde gelegt:

- Annähernder Ausgleich der Einkommensverluste zur Vermeidung existenzgefährdender Liquiditätsengpässe in einer Übergangszeit und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe im EG-Vergleich (Grundsatz der Kontinuität und Wettbewerbsgleichheit).
- Vermeidung jeglicher Anreize zur Steigerung der Produktion (Grundsatz der Produktionsneutralität).
- Förderung umweltverträglicher Wirtschaftsweise und Flächennutzung (Grundsatz der Umweltverträglichkeit).
- Knappe Haushaltsmittel müssen so eingesetzt werden, daß im Ergebnis durch Staffelung eine gerechtere Verteilung der Einkommen ermöglicht wird (Grundsatz sozialer Gerechtigkeit).
- Die Durchführung des Programms sollte möglichst einfach und kostensparend sowie für Landwirte und Steuerzahler durchschaubar sein (Grundsatz administrativer Wirksamkeit).

Zu Stufe II:
Umstellung des gesamten Förderungssystem auf mehr Sozial- und Umweltverträglichkeit

Den Landwirten muß bereits heute die von uns beabsichtigte grundlegende Umstellung des Fördersystems angekündigt werden, damit sie sich auf die neue Stituation einstellen können und keine falschen Erwartungen geweckt werden.

Unser Langfristprogramm für die Neuausrichtung der nationalen Agrarpolitik ruht auf 3 Säulen:

(1) Mindesteinkommenssicherung im Rahmen des sozialen Sicherungssystems für Landwirte

Sozialdemokratische Politik zielt darauf ab, daß Landwirte und ihre Familienangehörigen sowie die Arbeitnehmer gegen die Risiken Alter, Krankheit und Unfall versichert sind und ihr Lebenshaltungsniveau nicht unter eine gesellschaftlich akzeptierte Mindestgrenze absinkt. Landwirte können durch Verzehr ihres Betriebsvermögens über längere Zeit ein Mindestniveau der Lebenshaltung aufrechterhalten. Deshalb nehmen Landwirte in der Regel nicht Sozialhilfe in Anspruch, obgleich in vielen Betrieben die erwirtschafteten Einkommen deutlich unter den Regelsätzen liegen.

Die SPD wird innerhalb der nächsten zwei Jahre das von ihr in entscheidender Weise mitgeprägte System der sozialen Sicherung auf seine Finanzierbarkeit und Gerechtigkeit hin überprüfen und Vorschläge für eine Neuausrichtung unterbreiten.

Dabei wird sie insbesondere

- auf eine sozial gerechtere Verteilung öffentlicher Mittel und eine stärkere Einkommensbezogenheit der Beitragsgestaltung hinwirken;
- ein Konzept der Mindesteinkommenssicherung für kleine und mittlere Betriebe durch personen- oder familienbezogene Einkommensübertragungen prüfen.

(2) Umweltverträgliches Fördersystem für den ländlichen Raum

Etwa 50 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Bundesrepublik Deutschland gilt als benachteiligtes Gebiet. Wichtigste Maßnahmen zur Einkommensverbesserung und zur Erhaltung einer Mindestbesiedlungsdichte ist die Ausgleichszulage.

Die SPD wird im Laufe der nächsten 2 Jahre ein Gesamtprogramm zur Entwicklung von Landwirtschaft und Landnutzung im Rahmen eines Programms für den ländlichen Raum entwickeln und dabei den benachteiligten Gebieten besondere Aufmerksamkeit widmen. Für das agrarpolitische Gesamtprogramm gelten folgende Eckpunkte:

- Die Ausgleichszulage bleibt eine zentrale Maßnahme der ergänzenden Einkommenssicherung für Landwirte im ländlichen Raum. Allerdings ist die bisherige produktbezogene Förderung aufzugeben und eine stärker flächenbezogene, positive Umwelteffekte berücksichtigende Verteilung der Fördermittel erforderlich.
- Eine Gesamtpolitik für den ländlichen Raum erfordert eine Abstimmung der verschiedenen Maßnahmen.
- Aufgrund der zunehmenden Belastung von Böden und Gewässern mit Nitrat und Pflanzenschutzmitteln durch intensive Landbewirtschaftung sollte die Vergabe von Fördermitteln im Rahmen einer stärker regionalisierten Agrar- und Umweltpolitik von der Einhaltung umwelt- und naturschutzbedeutsamer Auflagen abhängig gemacht werden, die über gesetzliche Vorgaben hinausgehen. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Viehbesatz und der Dungausbringung je Hektar zu, für die regionalisierte Obergrenzen festzulegen sind.

(3) Stabilisierungs- und Risikominderungsprogramm für die Landwirtschaft

Der Abbau umsatzbezogener Subventionen und eine stärker marktorientierte Preispolitik erfordern Überlegungen, wie z. B. preisabhängige und währungsbedingte Einkommensschwankungen geglättet werden können. Hierzu ist ein produktionsneutrales Stabilisierungs- und Risikominderungsprogramm zu entwickeln.

3.3 Vorruhestandsregelung

Im Rahmen einer Bündelung von Maßnahmen Einführung einer freiwilligen **Vorruhestandsregelung,** um älteren Landwirten das vorzeitige Ausscheiden aus der Landwirtschaft zu ermöglichen.

Dabei kann

- die freiwerdende Fläche des Betriebes stillgelegt, muß jedoch entsprechend den regionalen Anforderungen des Natur- und Umweltschutzes genutzt werden;
- die Fläche an bäuerliche Klein- und Mittelbetriebe strukturverbessernd abgegeben werden, wobei unter Berücksichtigung regionaler Erfordernisse Extensivierungsauflagen festgelegt werden können.

3.4 Extensivierung

Bei der notwendigen Verringerung der Überschußproduktion ist eine Verminderung der Intensität der landwirtschaftlichen Erzeugung unumgänglich. Dabei sollten Maßnahmen der großflächigen Extensivierung Vorrang vor Flächenstillegungen im Einzelfall haben. Mit der Umsetzung des Beschlusses der EG-Agrarminister zur Einführung von Extensivierungsmaßnahmen wird dazu ein erster Schritt in die richtige Richtung getan. Um jedoch eine wirksame Anwendung dieser Maßnahmen in allen EG-Mitgliedstaaten sicherzustellen, bedarf es sowohl eines attraktiven finanziellen Mindestangebotes an die Landwirtschaft als auch einer ausreichenden Beteiligung der EG.

Bei Getreide und Raps sollten jene Maßnahmen den Vorzug erhalten, die im Interesse eines flächenhaften Natur- und Gewässerschutzes eine allgemeine Verringerung der Nutzungsintensität ermöglichen. Die Maßnahmen sind deshalb unter Beachtung der regionalen Verhältnisse mit den Erfordernissen des Natur- und Umweltschutzes abzustimmen.

Extensivierungsmaßnahmen sind Bestandteil der EG-Agrarmarktpolitik und daher von der EG und dem Bund zu finanzieren.

3.5 Verbesserung der Vermarktungsbedingungen

Die deutschen Landwirte werden als Produzenten von Nahrungsmitteln im sich verschärfenden Wettbewerb mit ihren Konkurrenten in den Mitgliedstaaten der EG letztlich nur dann dauerhaft bestehen können, wenn sie ihre Konkurrenzfähigkeit durch Eigeninitiative nachhaltig stärken. Staatliche Förderung kann dabei nur Hilfe zur Selbsthilfe sein. Es bedarf einer Verbesserung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen. Die Möglichkeiten der Direktvermarktung müssen ebenso genutzt werden wie die Vorteile der überbetrieblichen Zusammenarbeit. Dabei kommt der Kooperation auf Genossenschaftsebene eine besondere Bedeutung zu.

3.6 Absicherungsmaßnahmen für Arbeitnehmer

Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und in den unmittelbar vor- und nachgelagerten Bereichen dürfen mit ihren, sich aus der Agrarkrise ergebenden sozialen Problemen nicht alleingelassen werden. Die SPD wird ihre Vorstellung zur Absicherung dieser Personengruppen im Laufe des Jahres 1988 in einem besonderen Programmpapier konkretisieren.

Herausgeber: Vorstand der SPD, Referat Öffentlichkeitsarbeit, 5300 Bonn 1
Druck: Courir-Druck, Königswinterer Straße 115, 5300 Bonn 3 — 2-88 — A1 — 10 — Bestell-Nr. 200264