

Schöpe, Manfred

**Article**

## Streitpunkt öffentliche Ausgaben für die Landwirtschaft

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Schöpe, Manfred (2013) : Streitpunkt öffentliche Ausgaben für die Landwirtschaft, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 66, Iss. 17, pp. 20-29

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165318>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Immer wenn der Haushaltsrahmen der Europäischen Gemeinschaft für die kommende Mittelfristperiode festgezurrert werden soll und die Ausgabenpositionen auf dem Prüfstand stehen, wecken die Ausgaben für den Agrarsektor das allgemeine Interesse. Landauf, landab beteiligen sich Politiker aller Ebenen, Medien und Öffentlichkeit an einer öffentlichen Diskussion, die die Höhe des Agraretats, die Ausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik und insbesondere die Mittelverwendung zum Gegenstand hat. Die Einigungsprozesse zum mittelfristigen Haushaltsrahmen 2014–2020, für den die Kommission bereits 2012 Vorschläge erarbeitet hatte, gestalteten sich im Laufe des Jahres 2013 außerordentlich schwierig, und das nicht nur, weil die Zahl der teilnehmenden Staaten mit 27<sup>1</sup> an sich schon sehr hoch und die Interessenlage naturgemäß sehr divergierend war. Gleichzeitig galt es, die Reformen der Agrarpolitik weiter voranzutreiben und damit die zukünftigen Rahmenbedingungen für die europäische Landwirtschaft nach Auslaufen der bisherigen Ordnungssysteme zu fixieren.

Heftige öffentliche Diskussionen über die Agrarpolitik hatte es bereits in den Jahren zuvor gegeben, als die EU-Kommission im Zuge der gemeinschaftlichen »Transparenzinitiative« die Mitgliedsländer verpflichtet hatte, die Namen der von Agrarmaßnahmen begünstigten Zahlungsempfänger sowie die Höhe der jeweils erhaltenen Beträge zu veröffentlichen. Die Art der Veröffentlichung trug jedoch nicht dazu bei, dass Transparenz geschaffen wurde. Sie stiftete stattdessen in erheblichem Umfang Verwirrung und führte zwangsläufig zu Fehlinterpretationen, die weder für das Ansehen der Europäischen Gemeinschaft noch für das der Begünstigten förderlich waren.<sup>2</sup> Schließlich wurden ohne irgendeinen differenzierenden Hinweis Gelder und Empfänger genannt, wobei die zugrunde liegenden Sachverhalte ein Maßnahmenpektrum darstellen, das von Marktentlastungsmaßnahmen, Projekten der Strukturverbesserung, Direktzahlung an Landwirte bis hin zu Maßnahmen der Regionalentwicklung reicht.

## Warum also überhaupt eine Agrarpolitik?

Diskussionen wie die oben angeführten tragen dazu bei, das gesamte agrarpolitische System in Frage zu stellen. Warum also wird so viel Aufwand um einen Sektor gemacht? Sicher im Land leben zu können und ausreichend zu essen zu haben, gehört zu den Grundbedürfnissen der Bevölkerung. Dies auf lange Sicht zu gewährleisten, dafür haben auch schon in der Vergangenheit Regierungen Verantwortung übernommen. Auch wenn echte Versorgungskrisen, ausgelöst durch Kriegseignisse, Missernten usw., in Europa schon über 65 Jahre zurückliegen und dank des intensiven internationalen Handels bei Versorgungsengpässen eines Landes quasi automatisch über den Weltmarkt ein Ausgleich stattfindet, so stellt doch niemand der politischen Verantwortungsträger ernsthaft die Notwendigkeit, eine eigene funktionsfähige Landwirtschaft zu erhalten, in Frage.

Bei genauerem Hinsehen wird deutlich, hier geht es nicht nur um bloße Sektorpolitik, auch nicht ausschließlich um Fragen der Ernährungssicherung. Nachdem Landwirtschaft letzten Endes nur in der Fläche betrieben werden kann, zielt Agrarpolitik auch auf den ländlichen Raum, die Bewahrung der natürlichen Ressourcen, die »Multifunktionalität« der ländlichen Gebiete. Schließlich werden über 50% der Fläche Deutschlands landwirtschaftlich genutzt und liegen damit in der unmittelbaren Verantwortung von landwirtschaft-

<sup>1</sup> Seit 1. Juli 2013 sind es 28 Mitgliedstaaten.

<sup>2</sup> Die Form der Veröffentlichung verstieß nicht nur gegen allgemeine Grundsätze des Datenschutzes. Der Europäische Gerichtshof, der in seinem Urteil vom Februar 2010 die dem bisherigen Verfahren zugrunde liegende EU-Verordnung für ungültig erklärte, kritisierte vor allem, dass Kriterien wie Zeiträume, Häufigkeit, Art und Umfang der Beihilfen nicht unterschieden werden. Mittlerweile hat die EU-Kommission im September 2012 einen neuen Vorschlag zum Thema »Finanzierung, Verwaltung und Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik« vorgelegt, der die Belange von öffentlicher Transparenz und Personendatenschutz besser ausgleicht.

lichen Betriebsleitern. Und es geht um die Menschen im ländlichen Raum, die in der Landwirtschaft Beschäftigten mit ihren Familien sowie die Bevölkerung insgesamt, die dort lebt und wirtschaftet.

Ein Blick zurück auf die deutsche Agrarpolitik der 1950er Jahre: 1955 hatte sich die Bundesrepublik mit dem »Landwirtschaftsgesetz« ein agrarpolitisches Grundgesetz gegeben. Vorrangiges Ziel war zu der Zeit, die Versorgung der Bevölkerung unter quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten sicherzustellen. Dabei waren die Voraussetzungen alles andere als günstig: Eine Agrartechnik, die noch weitgehend dem Vorkriegsstand entsprach, zahlreiche Klein- und Kleinstbetriebe sowie zersplitterte Fluren in den Realteilungsgebieten<sup>3</sup>, geringe Produktivität, ineffiziente Organisation der Vermarktung, hygienische Mängel und Seuchen. So stellten beispielsweise Krankheiten wie Tuberkulose und Brucellose noch gravierende Probleme in der Rinderhaltung dar. Die vorgesehenen agrarpolitischen Maßnahmen zielten daher vorrangig auf die Verbesserung der Produktivität und die Steigerung der Effizienz auf der landwirtschaftlichen Erzeugungsebene sowie im Bereich der Erfassung, Verarbeitung und Vermarktung ab. Ebenso wichtig waren auch Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensmittelqualität und -sicherheit. Betriebliches Wachstum, Nutzung des züchterischen Fortschritts und der Einsatz moderner Produktionstechniken waren unbedingt erforderlich, um die genannten Ziele zu erreichen. Der dafür notwendige Strukturwandel wurde teils aktiv gefördert (z.B. Flurbereinigung, Aussiedlung von Betrieben aus Dorflagen), teils durch Maßnahmen der Agrarsozialpolitik begleitet.

Das Landwirtschaftsgesetz hatte die Regierung auch verpflichtet, die Einkommensentwicklung der in der Landwirtschaft Tätigen zu beobachten und die Politik so zu gestalten, dass die Landwirtschaft nicht von der allgemeinen Lohn- und Gehaltsentwicklung abgehängt wird. Als Maßstab dienen die durchschnittlichen Bruttolöhne abhängig beschäftigter Arbeitnehmer (ohne Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung), erhöht um einen Zuschlag für die Betriebsleitertätigkeit und eine »angemessene« Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals. Der politisch relevante Einkommensabstand errechnet sich aus der Höhe des durchschnittlichen Gewinns landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe und diesen Vergleichsansätzen. Um derartige Analysen durchführen zu können, musste die Bundesregierung ein Testbetriebsnetz bilden, das sind nach statistischen Gesichtspunkten ausgewählte landwirtschaftliche Betriebe unterschiedlicher Produktionsausrichtung und Größe, die ihre Buchfüh-

<sup>3</sup> Nach dem Tod des Betriebsinhabers wurden die Nutzflächen unter allen Kindern aufgeteilt.

**Tab. 1**  
**Kennzahlen zur Produktionsstruktur und Leistungsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft**

Merkmal	1955 bzw. 1954/55 in der Bundesrepublik	2010 in Westdeutschland
Anzahl der Betriebe (in Tsd.)	1 815,9	273,7
Betriebe unter 5 ha ldw. genutzter Fläche (in Tsd.)	1 041,2	24,7
Ldw. genutzte Fläche pro Betrieb (ha)	7,3	40,7
Beschäftigte (Vollarbeitskräfte) (in Tsd.)	3 202	445,3
Zugpferde (in Tsd)	1 072	k.A.
Zugkühe und -ochsen (in Tsd.)	1 724	k.A.
Milchleistung pro Kuh (kg)	2 910	7 085
Ertrag von Brotgetreide pro Hektar (100 kg)	26,0	72,5

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2012; Der Grüne Plan 1958; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1958.

rungsergebnisse für Auswertungen zur Verfügung stellen. Die Ergebnisse dieser Auswertungen waren in Form eines umfassenden »Agrarberichts« alljährlich dem Parlament vorzustellen.<sup>4</sup>

Um den Einkommensabstand nicht zu groß werden zu lassen, setzte die damalige Agrarpolitik vor allem auf Elemente der Markt- und Preispolitik. Mindestpreisgarantien, Preissubventionen (z.B. bei Mehl), vorgeschriebene Verbraucherpreise (z.B. bei Trinkmilch), Marktinterventionen seitens der Einfuhr- und Vorratsstellen, Regulierung des Außenhandels, Verwendungszwänge (inländisches Brotgetreide), Subventionierung von Betriebsmitteln (Dünger, Dieselkraftstoff) und manches mehr sollten bewirken, dass die Inlandsmärkte stabil blieben, die nationale Nahrungsmittelerzeugung gefördert und den Landwirten ein ausreichendes Einkommen gesichert wird.

### Warum dominieren die Agrarausgaben im EU-Haushalt?

Die Agrarausgaben der EU fallen unter den Titel »Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen«, die 2010 mit 46,5% des gesamten EU-Haushalts den größten Einzelabschnitt darstellten. Die Planung für 2013 sah einen Anteil von 42% vor. Innerhalb dieses Blocks der natürlichen Ressourcen dominieren die Ausgaben für die Posten »Agrarmärkte« und die »Ländliche Entwicklung« mit insgesamt rund 98%. In den zurückliegenden Jahrzehnten, die näher am Gründungsdatum der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft liegen, lag der Anteil der Ausgaben für »Agrarpolitik«

<sup>4</sup> Seit 2009/10 wird der Agrarbericht nur noch alle vier Jahre erstellt, die Auswertungen des Testbetriebsnetzes werden nach wie vor jährlich veröffentlicht.

– so der damalige Terminus – sogar noch erheblich höher: 1985 waren es zum Beispiel 73%. Woran sich die Kritiker dieses Ungleichgewichts heute nur noch selten erinnern, ist, dass es sich dabei um ein Konstruktionselement<sup>5</sup> handelt, das die Gründerväter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit Absicht in die Gründungsverträge 1957 aufgenommen hatten. Es war ihre Überzeugung, dass eine Wirtschaftsgemeinschaft der damals beteiligten Staaten nur dann gelingen kann, wenn der komplexeste Teil nationalen wirtschaftspolitischen Handelns und zugleich einer der sensibelsten, nämlich die Agrar- und Ernährungspolitik, in eine gemeinsame – also nicht mehr nationale – Verantwortung übertragen und damit gemeinsamen Zielen untergeordnet wird. Gleichzeitig verband sich damit die Hoffnung, dass über die Klammer einer gemeinsamen Agrarmarkt- und -strukturpolitik die Wirtschaftsgemeinschaft mehr und mehr zusammenwachsen würde und damit auch die Chance zu einer politischen Gemeinschaft eröffnet werden.

So verwundert es nicht, dass die Ziele der »Gemeinsamen Agrarpolitik« bereits im Gründungsvertrag ausführlich beschrieben und auch die möglichen Instrumente produktspezifischer Marktordnungen aufgeführt wurden<sup>6</sup>: »Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr.« Die gemeinsame Agrarpolitik war also, wie sich leicht erkennen lässt, die Fortführung der nationalen Agrarpolitiken mit all ihren Zielen und Instrumenten, nur in gemeinsamer Verantwortung und gesteuert von einem zentralen Apparat. In nationaler Kompetenz blieben im Wesentlichen nur die Agrarsozialpolitik und die steuerpolitische Behandlung der Landwirtschaft. Vorhaben der ländlichen Entwicklung, Infrastrukturmaßnahmen, umweltbezogene Vorhaben und Ähnliches wurden einer gemeinsamen Rahmenplanung unterworfen, die Finanzierung erfolgt meist unter Beteiligung der verschiedenen politischen Ebenen von EU, Mitgliedstaat und ggf. Region. Eine derart weitreichende Kompetenzübertragung an eine zentrale Institution, die auch die Finanzverantwortung miteinschließt, gibt es in keinem anderen Politikbereich der Europäischen Union.

### Warum erhalten die Landwirte Direktzahlungen?

So wie die gemeinsame Agrarpolitik ursprünglich konzipiert war, bewirkte sie ein dynamisches Produktionswachstum, das

<sup>5</sup> Weitere wesentliche Konstruktionselemente waren die Errichtung einer Zollunion nach außen und freier Warenverkehr im Inneren sowie Freizügigkeit von Arbeitskräften, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.

<sup>6</sup> §§ 33 und 34 des Gründungsvertrags bzw. §§ 39 und 40 der konsolidierten Fassung von 2008 mit dem Titel: »Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union«.

#### Kasten 1

**Die Ziele der Europäischen Agrarpolitik nach Artikel 39 der konsolidierten Fassung: »Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union«**

- (1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,
- die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern,
  - auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten,
  - die Märkte zu stabilisieren,
  - die Versorgung sicherzustellen,
  - für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

nach Erreichen der innergemeinschaftlichen Vollversorgung auf verschiedenen Produktmärkten zu teils dramatischen Überschusssituationen und erheblichen Kosten für Marktlastungsmaßnahmen wie Lagerhaltung und Drittlandabsatz führte. Zahlreiche aufeinanderfolgende Reformschritte leiteten einen agrarpolitischen Paradigmenwechsel ein (vgl. Rohwer 2010). Abgesehen von einem tief liegenden Sicherheitsnetz wurden Preisgarantien aufgegeben, für bisherige Erzeugungsquoten (Milch, Zuckerrüben) sind bereits Auslauftermine fixiert, spezielle Schutzregeln für einzelne Produkte (z.B. Agraralkohol, Stärkekartoffeln) sind ausgelaufen, der Außenschutz ist stark reduziert, und Exportsubventionen (Erstattungen) wurden mittlerweile ganz eingestellt. Damit steht das Angebot der europäischen Erzeuger der Konkurrenz des Weltmarkts gegenüber. Das hat zur Folge, dass das sich einstellende Erzeugerpreisniveau in den verschiedenen Sparten der Landwirtschaft nicht mehr von der EU-Agrarpolitik vorgegeben wird und auch nicht mehr vom EU-Verbraucher finanziert wird, sondern dass sich die Erzeugerpreise von dem jeweils aktuellen Geschehen auf den Weltmärkten ableiten.

Mit der schrittweisen Senkung der Stützpreise wurden, um die damit einhergehenden Preiseinbußen zumindest teilweise auszugleichen, Direktzahlungen für die betroffenen Landwirte eingeführt. Im Zuge weiterer Reformschritte hatte man immer mehr Erzeugnisse einbezogen. Um der landwirtschaftlichen Praxis keine produktspezifischen Erzeugungsanreize zu bieten, bestand der nächste Schritt darin, diese Ausgleichszahlungen von den Produkten zu entkoppeln, sie zu Betriebsprämien zusammenzuführen und danach auch zu regional einheitlichen Flächenprämien umzugestalten. Damit ist der ursprüngliche gedankliche Bezug, nämlich die in bestimmten Produktionssparten erlittenen Einkommenseinbußen teilweise zu erstatten, völlig verloren. Die europäischen Landwirte wurden, für jedermann sichtbar, zu Subventionsempfängern, nur aufgrund der Tatsache, dass sie eine landwirtschaftliche Fläche in einer bestimmten Region bewirtschaften. Dieses Direktzahlungssystem war jedoch nicht starr, sondern sah durchaus Kürzungsmöglichkeiten vor, so zum Beispiel durch die sogenannte Modulation<sup>7</sup>.

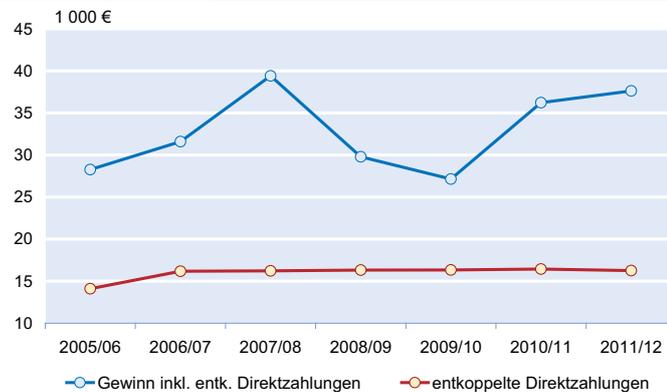
<sup>7</sup> Eine Form der Umverteilung von Mitteln für Direktzahlungen auf Mittel für Zwecke des Umwelt-, Natur-, Tier- und Verbraucherschutzes sowie für die Entwicklung des ländlichen Raums.

Vor allem aber waren die Landwirte verpflichtet, eine Reihe von Vorgaben zum Umweltschutz, zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, zur Tiergesundheit und zum Tierschutz usw. einzuhalten, die als »Cross Compliance« bezeichnet wurden. Dennoch wurden die Sinnhaftigkeit und die Notwendigkeit der Direktzahlungen immer wieder in Frage gestellt. Dabei waren und sind die Vorstellungen sehr unterschiedlich: Verfechter einer liberalen Wirtschaftspolitik stellten derartige Zahlungen grundsätzlich in Frage und plädierten zumindest für deutliche Kürzungen. Unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit wurden Forderungen laut, die zwischen den EU-Mitgliedsländern und gegebenenfalls den Regionen eines Landes bestehenden großen Unterschieden der Hektarbeträge auszugleichen. Aus den Lagern umweltorientierter Politiker kamen Forderungen, die Zahlungen grundsätzlich an umwelt- und tierschutzbezogene Leistungen zu binden, und unter sozialpolitischen Gesichtspunkten wurde auf eine stärkere Subventionierung kleiner Betriebe Wert gelegt, wobei für große Betriebseinheiten Kürzungen vorzusehen wären. Angesichts dieser Meinungs- bzw. Forderungsvielfalt erhebt sich die Frage:

**Würde die deutsche Landwirtschaft ohne Direktzahlungen auskommen?**

In der landwirtschaftlichen Buchführung gehen Direktzahlungen, also auch die entkoppelten Betriebsprämien, als Teil der »Sonstigen betrieblichen Erträge« in die Gewinnermittlung ein. Der Gewinn berücksichtigt neben dem landwirtschaftlichen Betriebsergebnis auch das Finanzergebnis, das außerordentliche Ergebnis und das Steuerergebnis, und er dient als Entgelt für die eingesetzte Arbeit der Unternehmerfamilie(n) sowie das eingesetzte Eigenkapital. Die seit den grundlegenden Reformen der EU-Agrarpolitik zu beobachtenden Preisschwankungen auf den Märkten für landwirtschaftliche Erzeugnisse haben zu durchaus kräftigen Ausschlägen bei der Gewinnentwicklung der Betriebe geführt (vgl. Abb. 1), wohingegen die entkoppelten Direktzahlungen eine gewisse Konstante bildeten. So wurden in dem »guten« Wirtschaftsjahr 2007/08 Gewinne in Höhe von rund 39 400 Euro pro eingesetzte Familienarbeitskraft erwirtschaftet, in dem »schlechten« Jahr 2009/10 waren es lediglich 27 140 Euro. Ohne Anspruch auf die entkoppelten Betriebsprämien hätten sich die Jahreseinkommen pro Vollarbeitskraft in dem genannten Wirtschaftsjahr gerade mal auf 11 800 Euro belaufen, ein Wert, der weit entfernt ist von einem angemessenen Einkommen und der Maßnahmen zur Sicherung einer langfristigen Betriebsentwicklung nicht ermöglicht. Die Betriebsprämie erweist sich in derart problematischen Jahren

**Abb. 1 Gewinnentwicklung in landwirtschaftlichen Haupteinzelbetrieben pro nicht entlohnte Familienarbeitskraft**



Quelle: BMELV Testbetriebsnetz.

als unverzichtbares und stabilisierendes Element und gibt zumindest ein Minimum an Planungssicherheit für die Betriebe. Die Darstellung macht auch deutlich, dass die Gewinne je nicht entlohnte Familienarbeitskraft im Durchschnitt der Betriebe nur in wenigen »Spitzenjahren« die im Landwirtschaftsgesetz definierte Vergleichsgröße (Summe der Vergleichsansätze) erreicht haben. Diese lagen 2009/10 bei 35 270 Euro. Ohne die Direktzahlungen wäre in jedem der dargestellten Jahre ein erheblicher Einkommensabstand zu verzeichnen gewesen.

Für die landwirtschaftliche Praxis sind derartige Durchschnittsbetrachtungen weniger relevant. Sie interessiert die Frage, mit welcher Betriebsgröße und/oder mit welchem Erzeugerpreisniveau sich das angestrebte Einkommen – mit oder ohne Direktzahlungen – erreichen lässt. Um diesbezüglich Größenvorstellungen gewinnen zu können, wurde ein einfacher Kalkulationsansatz<sup>8</sup> verwendet, der von einer zugegebenermaßen nicht ganz praxisgerechten Vorstellung ausgeht, nämlich dass ein Betrieb als einzige Frucht nur Winterweizen anbauen würde. Will ein solcher Betrieb das Vergleichseinkommen, wie es im Landwirtschaftsgesetz definiert ist, erwirtschaften, dann läge das bei ca. 35 000 Euro je Familienarbeitskraft. In Anlehnung an die Daten des Testbetriebsnetzes lassen sich für die Bewirtschaftung eines durchschnittlichen Getreidebaubetriebes 1,3 familieneigene Vollarbeitskräfte veranschlagen, so dass das anzustrebende Gewinnniveau 45 500 Euro ausmachen würde.

Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011 konnten die Landwirte in Bayern 17,07 Euro/dt (ohne MwSt) für Weizen der Qualitätsstufe A einnehmen. Dieser Erzeugerpreis reichte aus,

<sup>8</sup> Die folgenden Berechnungen basieren auf dem Kalkulationsprogramm der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft »LfL Deckungsbeiträge und Kalkulationsdaten«, das in seiner Grundvariante mit bayerischen Durchschnittswerten vorbelegt ist. Bei den Ertrags- und Aufwandsdaten sowie Preisen handelt es sich um Durchschnittswerte der Jahre 2009 bis 2011.

**Tab. 2**  
**Gewinnbeiträge des Produktionszweigs »Winterweizen« in Abhängigkeit unterschiedlicher Erzeugerpreise**  
 Erforderliche Anbaufläche zur Erreichung des Vergleichseinkommens

Erzeugerpreis A-Weizen		Euro/dt	11,00	15,00	17,07 <sup>a)</sup>	20,00	25,00
	Betriebsprämie						
Deckungsbeitrag	ohne	Euro/ha	– 9	261	400	597	933
Gewinnbeitrag	ohne	Euro/ha	– 380	– 111	29	236	562
	mit	Euro/ha	– 23	246	386	583	919
Erforderliche Anbaufläche	ohne	ha				202	81
	mit	ha		185	118	78	50

<sup>a)</sup> Tatsächlicher Durchschnittspreis für A-Weizen in Bayern der Jahre 2009 bis 2011.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts mit Daten der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft.

um einschließlich der erhaltenen Direktzahlungen das Niveau des Vergleichseinkommens zu erreichen, wenn die bewirtschaftete Fläche mindestens 118 ha ausmachte. Ohne Direktzahlungen hätte der Gewinnbeitrag<sup>9</sup> des (einzigen) Produktionszweigs Winterweizen nur 29 Euro/ha betragen, so dass bei diesem Preisniveau keine Chance bestanden hätte, überhaupt zu einem ausreichenden Einkommen zu gelangen. Bei einem vergleichsweise hohen Erzeugerpreis für Weizen von 20 Euro/dt hingegen wäre eine Anbaufläche von über 200 ha ausreichend gewesen, um das Vergleichseinkommen auch ohne Direktzahlungen zu erreichen, vorausgesetzt, man hätte die Arbeit mit dem unterstellten Arbeitskräftebesatz schaffen können. Würde der Erzeugerpreis gar auf 25 Euro/dt steigen, würden sogar gut 80 ha Anbaufläche reichen, um ohne Direktzahlungen auszukommen. Sinken die Preise jedoch auf beispielsweise 15 Euro/dt, dann erweisen sich die Direktzahlungen als überlebenswichtig. Es würde sich allerdings trotz dieser Stützung ein Abstand zum Vergleichseinkommen von 31% ergeben. Preise von 11 Euro/dt, wie sie im Erntejahr 2009 durchaus normal waren, würden sogar trotz erhaltener Direktzahlungen zu negativen Unternehmereinkommen führen.

### Aus landwirtschaftlicher Sicht: Lösen Direktzahlungen die Probleme?

Die ursprüngliche Agrarmarkt- und -preispolitik bot den Landwirten in zweierlei Weise Sicherheit: Die Erzeugerpreise waren auf einem Niveau gesichert, das von der Politik unter strukturpolitischen und sozialpolitischen Gesichtspunkten für verträglich gehalten wurde und dem Gros der landwirtschaftlichen Betriebe ein ausreichendes Einkommen sicherte. Hinzu kam Planungssicherheit, da die Preisschwankungen von Jahr zu Jahr als Folge der von den Marktordnungen vorgesehenen stabilisierenden Elemente nur gering ausfielen. Die als Ergebnis der grundlegenden Reformen ein-

getretene Senkung des Agrarpreisniveaus und Anpassung an das Preisgeschehen auf den Weltmärkten wurde zwar durch die Direktzahlungen weitgehend aufgefangen, die ausgeprägte Volatilität der Preise führt jedoch zwangsläufig einerseits zu Phasen der Überkompensation, andererseits aber auch zu Situationen nicht ausreichenden Ausgleichs. Anschauliche Beispiele hat die Entwicklung seit 2005 bereits geliefert. Von daher er sich die Frage, ob das gegenwärtig eingesetzte Instrument der entkoppelten Direktzahlungen wirklich der Weisheit letzter Schluss ist oder ob es in irgendeiner Weise flexibler gestaltet oder durch andere Maßnahmen flankiert werden müsste.

Landwirtschaftliche Produktionsprozesse bringen es mit sich, dass sich die Betriebsleiter gegen vielerlei Risiken absichern müssen (witterungsbedingte Risiken, Tierseuchen, Elementarschäden). Strategien zu entwickeln, die das Preisrisiko auffangen oder abmildern, ist dagegen für die Landwirtschaft relativ neu. Nachdem zwischen Anbauplanung und Ernte mindestens ein dreiviertel Jahr liegt<sup>10</sup> und – wie die zurückliegenden Jahre lehren – in diesem Zeitraum erhebliche Preisbewegungen stattfinden können, stellt Preisabsicherung eine notwendige Strategie dar, um extreme Einbußen zu vermeiden und gegebenenfalls ein aktuell hohes Preisniveau zu sichern. In diesem Kontext haben Warenterminbörsen für landwirtschaftliche Erzeugnisse an Bedeutung gewonnen. Landwirten, die nicht selbst ins Börsengeschäft einsteigen wollen, sei es, dass ihnen die vorgeschriebenen Kontraktgrößen zu umfangreich sind, sei es, dass sie das Liquiditätsrisiko scheuen oder dass sie sich mit dem Einmaleins des Börsenhandels nicht in der gebotenen Intensität beschäftigen wollen, bieten mittlerweile einige Unternehmen des erfassenden Landhandels börsenbasierte Preisabsicherungsmodelle. Auch die Bayerische Landesbank bietet Produkte zur Rohstoffpreisabsicherung (für Weizen, Mais, Raps) an, die in enger Zusammenarbeit mit den Landwirtschaftlichen Maschinenringen vertrieben werden. Alternativen zu börsenbasierten Modellen wären Ver-

<sup>9</sup> Der Gewinnbeitrag errechnet sich aus den monetären Leistungen eines Produktionsverfahrens abzüglich der variablen Kosten (Deckungsbeitrag) sowie der anteiligen Festkosten. Kalkulatorische Faktorkosten wie Zinsansatz für Umlaufkapital und eigenfinanzierte Investitionen, Pacht- und Lohnansätze werden nicht berücksichtigt.

<sup>10</sup> Landwirte müssen bereits im Herbst die Anbauplanung für das kommende Erntejahr erstellen, da die wichtigsten Getreidearten und Winterraps bereits im Herbst ausgesät werden müssen.

sicherungslösungen, die in Deutschland bisher allerdings nur wenig Eingang in die landwirtschaftliche Praxis gefunden haben. Von Seiten des landwirtschaftlichen Berufsstands wurde eine steuerlich begünstigte Risikoausgleichsrücklage in die Diskussion eingebracht, ein Vorschlag, der bei der Regierung bisher noch nicht auf erkennbare Bereitschaft stieß.

**Aus Verbraucher- und Steuerzahlersicht: Wie stark sind die Belastungen?**

Die Bürger sind in zweierlei Weise von den Auswirkungen der Agrarpolitik betroffen: Als Steuerzahler müssen sie die Mittel für die öffentlichen Haushalte aufbringen, und als Verbraucher haben sie die Preise für Nahrungsmittel zu zahlen. Protektionistische Systeme mit abgeschotteten Binnenmärkten und kontrolliertem Außenhandel führen tendenziell zu einer höheren Belastung der Verbraucher über die Preise, insbesondere wenn die Erzeugerpreise der Landwirte eine starke Absicherung erfahren. Die nationalen Agrarpolitiken der 1950er Jahre und die EU-Agrarmarktpolitik in ihrer ursprünglichen Konzeption sind Beispiele dafür. Mit dem schrittweisen Systemwechsel haben sich die Lasten der Agrarpolitik stärker auf die Steuerzahler verlegt, während die Bürger als Verbraucher von tendenziell niedrigeren Verbraucherpreisen profitieren können.

Gemessen an den öffentlichen Ausgaben (Gesamthaushalt) sind die auf den Sektor Ernährung, Landwirtschaft und Forsten entfallenden Beträge auffallend gering: 2010 machten sie gerade mal 0,9% aus (vgl. Tab. 3). In diesem Betrag sind die Überweisungen aus dem EU-Haushalt an die deutsche Landwirtschaft, also auch die Direktzahlungen, bereits enthalten. Für Wissenschaft und Bildung wurde 2010 etwa elfmal so viel ausgegeben wie für die Landwirtschaft, der größte Anteil entfiel jedoch auf Sozialmaßnahmen. In der Anfangsphase des »Grünen Plans« der Bundesregierung hatten die Ausgaben für den Agrar- und Ernährungsbereich – zu der Zeit noch rein nationale Zahlungen – noch deutlich höher gelegen, so z.B. bei 6% 1957. Ein Vergleich der Bür-

gerbelastung pro Kopf macht deutlich, dass die »Kosten« für die Agrarpolitik mit 126 Euro pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich zu anderen Politikbereichen wie Verteidigung, öffentliche Sicherheit usw. vergleichsweise niedrig ausfallen und auch im Vergleich zur Situation in den 1950er Jahren – anders als in vielen anderen Politikbereichen – nur geringfügig gestiegen sind (vgl. Tab. 3).

Rechnet man die Preise aus den 1950er Jahren mit Hilfe des allgemeinen Verbraucherpreisindex und der DM/Euro-Relation zu konstanten Preisen von 2010 um, so wird man feststellen, dass die Landwirtschaft unter heutigen Marktgegebenheiten (2010), verglichen mit der damaligen Situation, bei fast allen Produkten deutlich niedrigere Preise erzielt (vgl. Tab. 4). Auch die Verbraucher haben von dieser Entwicklung profitiert: Für Mehl, Zucker, Butter, Eier und viele andere Produkte zahlten sie erheblich weniger, als es ihre Eltern und Großeltern in den 1950er Jahren noch mussten. Nimmt man gar den für den Erwerb von Nahrungsmitteln notwendigen Einsatz von Arbeitsstunden<sup>11</sup> als Maßstab, so wie es die deutsche Agrarstatistik seit Jahrzehnten ausweist, wird deutlich, wie sehr die Ausgaben für Nahrungsmittel relativ an Bedeutung verloren haben. Man kann der Darstellung in Tabelle 4 entgegenhalten, dass sie hinsichtlich der statistischen Abgrenzungen wenig exakt ist.<sup>12</sup> Da es aber nur um die Verdeutlichung von Tendenzen geht, ist sie nach Auffassung des Autors dennoch hilfreich.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass weder aus Sicht der Steuerzahler die Ausgaben für die Erreichung der agrarpolitischen Ziele mit weniger als 1% am Gesamthaushalt zu hoch sind, noch aus Sicht der Verbraucher eine übermäßige Belastung durch überhöhte Nahrungsmittelpreise stattgefunden hat. Das Gegenteil ist sogar der Fall, die Verbraucher sind zunehmend entlastet worden. Dieser Effekt dürfte jedoch kaum dem

<sup>11</sup> Kaufkraft des Industriearbeiterstundenlohnes, ausgedrückt in Arbeitsminuten, die für den Kauf eines Produktes eingesetzt werden müssen.  
<sup>12</sup> Die Produktdefinitionen 1957 und 2010 sind nicht in jedem Fall exakt deckungsgleich, außerdem verwendete die Statistik 1957 die Bruttolöhne, 2010 die Nettolöhne.

**Tab 3**  
**Öffentliche Ausgaben<sup>a)</sup> zugunsten des Sektors Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

	Öffentliche Ausgaben		Ausgaben pro Kopf		
	1957 in Mill. DM	2010 in Mill. Euro	1957 in DM	1957 in Euro <sup>b)</sup>	2010 in Euro
Insgesamt	66 076	1 105 876	1 230	1 717	13 526
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten zum Vergleich	3 963	10 300	74	103	126
Verteidigung	7 635	27 346	142	198	334
öffentliche Sicherheit, Ordnung	1 883	25 287	35	49	309
Wissenschaft, Bildung	7 793	114 148	145	202	1 396
Sozialwesen	16 708	626 162	311	434	7 659

<sup>a)</sup> Gesamthaushalt, d.h. Bund, Länder, Gemeinden, Zweckverbände usw. – <sup>b)</sup> Umrechnung mit Verbraucherpreisindex sowie DM/Euro-Kurs.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

**Tab. 4**  
**Entwicklung der Preise für Nahrungsmittel und der Kaufkraft der Verbraucher**

Warengruppe	Einheit	1957 <sup>a)</sup>	1957	2010
		DM	Euro <sup>b)</sup>	Euro
<b>Getreide</b>				
EP Weizen	100 kg	40,2	56,1	16,9
VP Weizenmehl	kg	0,77	1,07	0,48
KK Mischbrot	Min/kg		22	11,1
<b>Zucker</b>				
EP Zuckerrüben	1000 kg	63,0	87,9	26,0
VP Haushaltszucker	kg	1,20	1,67	0,69
KK Haushaltszucker	Min/kg		33	3,2
<b>Speisekartoffeln</b>				
EP Kartoffeln	100 kg	12,0	16,7	17,6
VP Kartoffeln	kg	0,22	0,30	0,69
KK Kartoffeln	Min/kg		6	3,1
<b>Rindfleisch</b>				
EP Schlachtrind lebend	100 kg	170,00	237	139
VP Rindfleisch	kg	5,07	7,07	7,21
KK Rindfleisch	Min/kg		129	35,2
<b>Schweinefleisch</b>				
EP Schlachtschwein lebend	100 kg	235	328	104
VP Schweinekotelett	kg	4,76	6,64	5,65
KK Schweinekotelett	Min/kg		156	21,8
<b>Milch</b>				
EP Milch ab Hof	100 kg	31,9	44,5	31,5
VP Vollmilch	Liter	0,43	0,60	0,62
VP Butter	kg	7,15	9,98	3,88
KK Vollmilch	Min/kg		12	2,8
KK Butter	min/l		198	17,7
<b>Eier</b>				
EP Eier	100 kg	324	452	134
VP Eier	10 Stck	2,20	3,07	1,35
KK Eier	Min/10 Stck		60	6

Erläuterung: EP = Erzeugerpreis, VP = Verbraucherpreis, KK = Kaufkraft des Industriearbeiterstundenlohns (1957 brutto, 2010 netto). – <sup>a)</sup> Erzeugerpreise für Wirtschaftsjahr 1956/57. – <sup>b)</sup> Umrechnung mit Verbraucherpreisindex sowie DM/Euro-Kurs.

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, verschiedene Jahrgänge.

Erfolg der Agrarpolitik, sondern eher der Produktivitätsentwicklung in der Landwirtschaft und den Wettbewerbsverhältnissen auf den Märkten für Agrarerzeugnisse zuzurechnen sein. In diesem Kontext sind auch die Ergebnisse einer kürzlich veröffentlichten Studie zum europäischen Mehrwert des EU-Haushalts (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013) interessant, die jeweils zwei Szenarien ausgewählter Politiken – »allein in nationaler Kompetenz« kontra »in zentraler gemeinschaftlicher Kompetenz« – hinsichtlich der Kosten verglich. Für die Agrarpolitik der Jahre vor 2010 konnte zwar kein genereller Mehrwert festgestellt werden, angesichts der zwischenzeitlich vorgenommenen und weiterhin vorgesehenen Kürzungen des Agraretats ist ein europäischer Mehrwert jedoch zu erwarten. Immerhin konnte bereits für 2010 ein Nutzen der europäischen Agrarpolitik in Höhe von 23 Mrd. Euro ermit-

telt werden, d.h. bei einer allein national zu verantwortenden Agrarpolitik hätte die Belastung für die europäischen Steuerzahler um diesen Betrag höher gelegen.

### Was ist der aktuelle Verhandlungsstand?

Formal handelt es sich um zwei verschiedene Vorgänge, die mit Blick auf den Agrarsektor aber eng miteinander verknüpft sind. Es ist die Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens der EU für die Jahre 2014–2020 und die nächstfolgenden Schritte zur Reform der EU-Agrarpolitik, d.h. die Agrarpolitik ab 2015. Die Verhandlungen über den zukünftigen Finanzrahmen hatten sich bereits auf der Ebene der Ressortminister und der Staats- und Regierungschefs als außerordentlich schwierig gestaltet und führten angesichts der sehr heterogenen Interessenlage letztlich zu einem Kompromiss, der unmittelbar viel Kritik hervorrief. Das Europäische Parlament, dem die »Schlussfolgerungen des Europäischen Rates« zur Beratung und Zustimmung vorgelegt wurde, reagierte im März 2013 mit einer Entschliebung, in der die bis dahin erzielten Einigungsergebnisse aus grundlegenden Bedenken sowie wegen zahlreicher konkreter Kritikpunkte nicht akzeptiert wurden. Angesichts des sich abzeichnenden Zeitdrucks setzte der amtierende irische Ratspräsident auf »Trilog-Verhandlungen«, bei denen Europäischer Rat, die Europäische Kommission und die Vorsitzenden des Parlaments beteiligt waren. Ende Juni führten die Trilog-Verhandlungen zu einer Einigung. Damit ist zwar der entscheidende Durchbruch gelungen, es sind aber noch nicht alle Arbeiten erledigt: Sprachjuristische Prüfung, Ausarbeitung zahlreicher Rechts-

akte für einzelne Sektoren und vor allem die formale Zustimmung des EU-Parlaments haben noch zu erfolgen. Was den Agrarsektor betrifft, sind insgesamt weniger Mittel veranschlagt. Maßnahmen zugunsten der Agrarmärkte und für Direktzahlungen wurden um 15% niedriger angesetzt als im vorausgegangenen Finanzrahmen 2007–2013, und bei den Ausgaben für die ländliche Entwicklung waren es 4% weniger.

Ebenfalls im Juni 2013 hatten sich Spitzengremien der EU auf einen Kompromiss über die weiteren Reformen der Agrarpolitik von 2014–2020 geeinigt. Die Rechtstexte, insgesamt vier Verordnungen<sup>13</sup>, werden nach der Sommerpause vor-

<sup>13</sup> Zu den Direktzahlungen, zur ländlichen Entwicklung, zur einheitlichen gemeinsamen Marktordnung und zu »übergreifenden Regeln«, z.B. Cross Compliance.

aussichtlich endgültig vom Europäischen Parlament verabschiedet. Die wichtigsten Linien sind:

*Liberalisierung der Märkte:* Es bleibt bei den Plänen, nun auch die letzten protektionistischen Bollwerke von Produktionsbeschränkung bzw. -rechten zu schleifen. 2017 läuft das deutsche Branntweinmonopol für Klein- und Obstbrennereien endgültig aus, die EU-Garantiemengenregelung für die Milchzeuger endet 2015, das System der europäischen Zuckerquotenregelung vor der Ernte 2017, und die restriktiven Regelungen für Neuanpflanzungen von Rebflächen werden gelockert.

*Angleichung der Direktzahlungen:* Sie bleiben Kernstück auch der reformierten europäischen Agrarpolitik. Es wird jedoch mehr Konvergenz angestrebt, d.h., dass die Beträge pro Flächeneinheit sich nicht mehr nach den historischen Referenzwerten richten, sondern mehr und mehr zwischen den Staaten und innerhalb von Staaten, soweit es unterschiedliche Beträge gab, angeglichen werden.

*Ökologisierung:* Für den Erhalt von Direktzahlungen werden unterschiedliche Konditionen eingeführt. Bis zu 70% des Prämienvolumens werden nach den bisherigen Regeln der Cross Compliance vergeben (Basisprämie), d.h., sie sind an die Einhaltung diverser Grundanforderungen an die Betriebsführung geknüpft, die die Umwelt, den Zustand der landwirtschaftlichen Flächen, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie den Tierschutz betreffen. Weitere 30% werden nur vergeben, wenn sich ein landwirtschaftlicher Betrieb verpflichtet, darüber hinaus weitere Maßnahmen zum Umwelt- und Klimaschutz durchzuführen. Zu diesen Maßnahmen gehören Vorschriften zur Erhaltung von Dauergrünland, zur Anbaudiversifizierung und zur Erhaltung von Flächen, für die ein besonderes Umweltinteresse besteht (ökologische Vorrangflächen).<sup>14</sup> Vorgesehen ist zunächst ein Mindestumfang von 5% der Ackerflächen. Diese Ökologisierungsmaßnahmen werden als zwingend vorgeschrieben, bei Nichteinhaltung droht (nach einer Übergangsfrist) nicht nur der Verlust dieses Prämienanteils, sondern noch eine zusätzliche Strafe. Die Bewirtschaftung von Biobetrieben wird als eine ökologisierungsäquivalente Maßnahme betrachtet, so dass für sie keine weiteren Anforderungen formuliert werden.

*Entwicklung des ländlichen Raumes:* Hier bleibt es im Prinzip beim bisherigen Grundkonzept. Die Mitgliedstaaten oder Regionen konzipieren Mehrjahresprogramme zur Entwicklung ihrer Regionen, orientiert an dem von der EU vorgegebenen Maßnahmenkatalog, die EU beteiligt sich über die sogenannte zweite Säule des Agrarhaushalts an der Finanzierung. Neu ist, dass die EU zur Einordnung der Programme sechs Themenfelder (»Prioritäten«) nennt, die sich jeweils

in »Schwerpunktbereiche« untergliedern. Den beantragenden Ländern und Regionen wird insgesamt mehr Gestaltungsspielraum gegeben.

Der angesichts der divergierenden Interessen sehr schwierige Einigungsprozess hat dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Gestaltung der Basisprämie als Teil der Direktzahlungen einen beachtlichen Spielraum erhalten haben. So können die Mitgliedstaaten eine Umverteilungsprämie gewähren, d.h., sie können für die ersten 30 ha eines Betriebs (oder bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße ihres Landes) höhere Flächenprämien gewähren, was dann zu Lasten der größeren Betriebe gehen würde. Darüber hinaus können sie Junglandwirte über die Flächenprämie besonders fördern, eine »Kleinlandwirteregelung« einführen und die Landwirtschaft in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen besonders unterstützen, d.h. zusätzlich zu den Maßnahmen, die ohnehin schon als Bestandteil der »zweiten Säule« vorgesehen sind.

Wie dem noch vor der Sommerpause erschienenen Konzept der Bundesregierung zur nationalen Umsetzung der Reformbeschlüsse zu entnehmen ist, plant sie, bis 2019 die Basisprämie auf ein bundeseinheitliches Niveau (pro ha) zu bringen und die Ökologisierungsprämie von vornherein bundeseinheitlich zu gestalten. Bei der nationalen Ausgestaltung des »Greening« soll auch eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung der ökologischen Vorrangflächen möglich sein, so z.B. durch den Anbau stickstoffbindender Pflanzen. Als Maßnahme im Sinne der »Umverteilung« ist vorgesehen, die ersten 15 ha eines landwirtschaftlichen Betriebs mit zusätzlichen 50 Euro/ha und die nächsten 15 ha mit zusätzlich 30 Euro/ha zu unterstützen. Auch die Landwirtschaft in naturbedingt benachteiligten Gebieten soll den Plänen der Bundesregierung zufolge mit ca. 40 Euro/ha (Grünland) zusätzlich gefördert werden, für Junglandwirte ist ein Betrag von 50 Euro/ha (bis maximal 90 ha) vorgesehen. Im Rahmen einer Kleinerzeugerregelung ist die beabsichtigte Stützung auf maximal 1250 Euro je Betrieb begrenzt, wobei die teilnehmenden Betriebe von der Greening-Verpflichtung und den Cross-Compliance-Auflagen befreit sind. Zu beachten ist jedoch, dass all diese Sondermaßnahmen den finanziellen Spielraum für die reguläre Basisprämie verringern.

### **Ist die europäische Agrarpolitik ein Erfolgsmodell?**

Als Ausdruck des entschiedenen Willens der damaligen Politikergeneration, ein neues Europa zu schaffen, das nationale Egoismen und überkommene Feindschaften überwindet, sind die Römischen Verträge 1957 geschlossen worden. Und eines der Herzstücke war die Formulierung einer Gemeinsamen Agrarpolitik. Damit wurde zum Ausdruck ge-

<sup>14</sup> Zum Beispiel Ackerränder, Hecken, Bäume, Brachflächen, Landschaftselemente, Biotope, Pufferstreifen, Aufforstungsflächen.

bracht: Wir legen die Aufgabe, für die Befriedigung des zentralen Grundbedürfnisses – die Ernährung – zu sorgen, in eine gemeinsame Verantwortung. Mittlerweile ist die Gemeinsame Agrarpolitik mehr als 55 Jahre alt und hat einige teils heftige Krisen überwunden. Die erste massive Krise erlebte sie in den 1970er Jahren, als infolge der auftretenden Währungsturbulenzen die in Europäischen Rechnungseinheiten definierten Marktordnungspreise zu starken Verzerrungen des Preisgefüges innerhalb der Mitgliedsländer führten. Die Landwirte in den damaligen Abwertungsländern Italien und Frankreich profitierten von währungsbedingt steigenden Agrarpreisen, während ihre Berufskollegen in den Aufwertungsländern (BRD, Niederlande), ausgedrückt in ihren nationalen Währungen, erheblich weniger für ihre Erzeugnisse erhielten. Um diese Effekte nicht zu heftig ausfallen zu lassen, beschloss man seinerzeit eine verringerte und zeitlich hinausgezögerte Anpassung. Dies wiederum stellte eine partielle Abkehr vom gemeinsamen Preissystem dar und verkomplizierte den innergemeinschaftlichen Handel mit Agrargütern erheblich. Damit wurde auch das Preisgefüge zwischen den Mitgliedsländern massiv gestört. Schließlich mussten Währungsausgleichsbeträge eingeführt werden, die den Preiseffekt der verzögerten Anpassung bei jedem einzelnen Handelsgeschäft ausglich, und zwar jeweils auf beiden Seiten der Grenze. Bereits damals wurde deutlich, dass eine gemeinsame Währung – auch wenn sie nur sektorspezifisch zur Anwendung kommt – zu erheblichen Problemen führen kann, wenn sich die Volkswirtschaften der beteiligten Länder nicht in der gleichen Weise weiter entwickeln – eine Lehre, an die man sich bei Einführung des Euro durchaus hätte erinnern können.

Die zweite große Krise bahnte sich an, als in verschiedenen Produktbereichen mehr produziert wurde, als in der Gemeinschaft verbraucht werden konnte. Die Überschüsse führten zu enormen Kosten für die Marktentlastung und zu Störungen des Welthandels. Letztendlich zwangen die Kosten, den Prozess der Umgestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik aufzunehmen, indem man versuchte, Mengen zu begrenzen (z.B. Einführung der Milchgarantiemengenregelung und der Stilllegung von Ackerflächen) und sukzessive von dem Preissystem ausgehende Produktionsanreize zu vermeiden.

Das Muster bei der Krisenbewältigung war in gewisser Hinsicht immer das gleiche: Die Gemeinschaft der beteiligten Staaten konnte sich nur mühsam und mit einer gewissen Verzögerung auf die neuen Gegebenheiten einstellen und sich auf erforderliche Maßnahmen einigen. Und je größer die Gemeinschaft geworden ist, desto vielfältiger wurde auch die Interessenlage bei den Verhandlungen. So zeigen auch die diesjährigen Verhandlungsergebnisse zum mittelfristigen Finanzrahmen und insbesondere zur Reform der Agrarpolitik typischen Kompromisscharakter: Es ist von allem etwas drin. Die Verfechter einer weitgehenden Liberalisierung

haben ihre bisherigen Erfolge weiterführen können. Sie dürfen mit Recht davon ausgehen, dass die dadurch beschleunigten Strukturprozesse in der europäischen Agrarproduktion zu einer international stärker wettbewerbsfähigen und modernen Landwirtschaft führen. Die sozialpolitisch Engagierten können sich über die Bevorzugung kleinerer Betriebe über die Umverteilungs- und Kleinerzeugeterregelung sowie die zusätzliche Förderung der Junglandwirte freuen. Auch die Liebhaber eines nostalgischen Landwirtschaftsbildes werden diesen Maßnahmen etwas Positives abgewinnen. Natur-, Tier-, Umweltschutz kommen ganz groß raus. Nur eines muss klar sein: Im internationalen Wettbewerb konkurriert die europäische Landwirtschaft mit Anbietern, denen die europäischen Sozialstandards und Umweltstandards praktisch fremd sind, und mit Angeboten, die unter Verwendung von Produktionstechniken zustande gekommen sind (grüne Gentechnik, Hormone, verschiedene Konservierungsverfahren usw.), die die europäischen Verbraucher ablehnen. Solange weltumspannende Liberalisierung der Agrarmärkte die internationale politische Guideline ist und die europäische Politik im Interesse ihrer Bürger eine konsequent nachhaltige Agrarwirtschaft fordert, fallen Kosten (z.B. Direktzahlungen) für den Erhalt der Landwirtschaft an. Eine Reduzierung landwirtschaftlicher Tätigkeit in Europa – einem unter dem Gesichtspunkt der natürlichen Bedingungen weltweit besten Agrarstandorte – wäre angesichts wachsender Weltbevölkerung ethisch nicht zu verantworten. Es würde die Gefahr bestehen, dass eine Verringerung der Produktion hier eine Produktionsausdehnung an anderen Standorten induzieren würde, z.B. dass dafür Rodungen vorgenommen würden. Abgesehen davon würde Europa dann wirklich Gefahr laufen, sich mit Agrarerzeugnissen zu versorgen, deren Zustandekommen unseren Wertvorstellungen nicht entsprechen würde.

Angesichts derartiger Szenarien kann der europäischen Agrarpolitik durchaus Erfolg bescheinigt werden, auch wenn Schwerfälligkeit in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen und das Ringen um Kompromisse ständige Wegbegleiter waren und sicher weiterhin sein werden. Bedauerlich an den bisherigen Ergebnissen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ist jedoch, dass auf das Problem der stark gestiegenen Volatilität auf den internationalen Märkten für Agrarerzeugnisse, die unmittelbar auf die heimischen Märkte durchschlägt, kaum eingegangen wird. Im Umgang mit den Preisrisiken werden die Landwirte und die auf nationaler Ebene verantwortlichen Agrarpolitiker weitgehend allein gelassen. Lediglich bei den Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume wird auf dieses Problem Bezug genommen, indem Gegenseitigkeitsfonds (nach den Regeln der Kofinanzierung) gefördert werden können, die bei einem Einkommensrückgang von mindestens 30% bis zu 70% der Verluste ausgleichen können. Voraussetzung ist natürlich, dass eine derartige Maßnahme Bestandteil der nationalen oder regionalen Programme ist.

## Literatur

Bertelsmann Stiftung (2013), *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?*, Exploratory Study, Gütersloh.

Rohwer, A. (2010), »Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Fluch oder Segen?«, *ifo Schnelldienst* 63(3), 27–36.