

Erst die Mittel, dann das Ziel?

Wie sich die EU-Agrarpolitik in eine Sackgasse manövriert und wie sie dort wieder herauskommen kann

Folkhard Isermeyer, Thünen-Institut¹
Braunschweig, Juli 2012

1 Einleitung: Wissenschaftliche Agrarökonomie im Abseits

In allen Mitgliedstaaten und Regionen der EU wird seit Monaten wieder intensiv über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) diskutiert. Fast schon ein Ritual, welches sich alle sieben Jahre wiederholt, mit weitgehend gleichbleibenden Argumenten. Aus agrarökonomischer Perspektive fällt auf, dass einige der zentralen Argumente, die in dieser Debatte immer wieder verwendet werden, einer wissenschaftlichen Überprüfung nicht standhalten. Dennoch werden sie ein- ums andere Mal wiederholt, und das offenkundig mit Erfolg.

Der Mangel an wissenschaftlicher Geradlinigkeit in der öffentlichen Debatte ist insofern verständlich, als es bei der Reform der GAP nicht vorrangig um Wissenschaft geht, sondern um Politik. Viele Milliarden Euro stehen zur Verteilung an, und deshalb betreiben Interessengruppen einigen Aufwand, um die Öffentlichkeit argumentativ auf ihre Seite zu ziehen. Kein Vorwurf, das ist ihr gutes Recht. Und da die Materie kompliziert ist, wäre es für die Interessengruppen weder machbar noch politisch opportun, differenzierte Analysen mit dem Ziel der umfassenden Aufklärung der Öffentlichkeit vorzutragen. Die Strategie besteht eher darin, aus dem großen Setzkasten möglicher Argumentationen jene auszuwählen, die (a) möglichst gut an den Vorurteilen der Öffentlichkeit anknüpfen, (b) die Notwendigkeit eines möglichst ungeschmälernten Finanztransfers für die GAP unterstreichen und (c) dazu führen, dass im Endeffekt ein möglichst großer Teil dieses Finanzvolumens den eigenen Interessen nützt.

Kann es aber dauerhaft gutgehen, wenn die Politik Entscheidungen trifft, die viel Geld kosten und nach wissenschaftlicher Erkenntnis nicht zur Erreichung der politisch deklarierten Ziele führen werden?

Beim aktuellen Streit geht es im Kern um die künftige Rolle der Direktzahlungen. Diese Zahlungen sind flächenbezogen und von der Produktion entkoppelt, d. h. jeder Landwirt erhält je Hektar einen bestimmten Finanzbetrag, der unabhängig von der Art der Bewirtschaftung ist. Die Direktzahlungen machen mit ca. 40 Mrd. Euro den Löwenanteil des EU-Agrarbudgets von insgesamt ca. 55 Mrd. Euro pro Jahr aus. Die EU-Kommission schlägt vor, die Direktzahlungen auch künftig in den Mittelpunkt der GAP zu stellen, sie dabei allerdings an einige wenige zusätzliche Anforderungen zu binden („Greening“).

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMELV hat im Sommer 2010 die Linie „Weiter wie bisher, nur grüner“ grundlegend kritisiert. Er hat herausgearbeitet, dass sich mit

¹ Für wertvolle Anmerkungen danke ich Martin Banse, Hiltrud Nieberg und Peter Weingarten, Thünen-Institut Braunschweig.

dieser Politik die künftigen Herausforderungen im Agrar- und Ernährungssektor nicht meistern lassen, und deshalb eine grundlegende Politikreform gefordert. Viele wissenschaftliche Agrarökonominnen im In- und Ausland haben sich ähnlich kritisch geäußert.

Demgegenüber signalisieren die allermeisten Akteure, die für die praktische Politikgestaltung wesentlich sind, d. h. die Mehrzahl der Regierungen, das Europäische Parlament sowie ein Großteil der Agrar- und der Umweltverbände, grundsätzliche Zustimmung zu den Kommissionsvorschlägen. Zwar gibt es zwischen diesen Gruppen zum Teil auch Meinungsverschiedenheiten, doch betreffen diese nicht die grundsätzliche Architektur der GAP, sondern lediglich einzelne Ausgestaltungselemente. Die allgemeine Presse hat sich ebenfalls tendenziell positiv zu den Kommissionsvorschlägen geäußert.

Die wissenschaftliche Agrarökonomie steht also in der gegenwärtigen Reformrunde ziemlich isoliert da. Bezüglich der Frage, wie sie mit dieser Isolation umgehen soll, gibt es unterschiedliche Empfehlungen:

- (1) Einige Diskutanten bemängeln, dass sich die Wissenschaft zu lange mit realitätsfernen Grundsatzdebatten aufhält. Sie empfehlen den Agrarökonominnen, agrarpolitische Grundsatzentscheidungen (z. B. die Fokussierung der Politik auf Direktzahlungen) den hierfür zuständigen Instanzen zu überlassen und sich darauf zu beschränken, wissenschaftliche Grundlagen für eine optimierte handwerkliche Ausgestaltung dieser Politiken zu erarbeiten.
- (2) Andere ermuntern die wissenschaftliche Agrarökonomie, an ihrer Fundamentalkritik der Agrarpolitik festzuhalten und alternative Politikkonzepte zu entwickeln. Es reiche aber nicht aus, solche Alternativkonzepte lediglich allgemein zu skizzieren, sondern diese müssten (a) konkret ausformuliert und operationalisiert, (b) mit Folgenabschätzungen versehen und (c) für die Öffentlichkeit verständlich kommuniziert werden.
- (3) Wiederum andere sehen die wissenschaftliche Agrarökonomie (ebenso wie die Ökonomie insgesamt) in einer tiefgreifenden Existenzkrise, die vor allem auf eine zu stark verengte („ökonomisierte“) Perspektive zurückzuführen sei. Einige dieser Kritiker stellen das ökonomische Prinzip als solches in Frage und fordern eine grundlegend „andere Ökonomie“. Andere erkennen das ökonomische Prinzip zwar als realitätsnahe und vernünftige Basis an. Sie mahnen jedoch, die wissenschaftliche Ökonomie solle sich bei der Erarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen weniger einseitig auf quantitative ökonomische Modelle stützen, sondern eine stärkere interdisziplinäre Vernetzung vornehmen und dabei insbesondere sozialen Aspekten größere Beachtung schenken.

Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, die Systemschwächen der derzeitigen Agrarpolitik und des Reformvorschlags herauszuarbeiten – deutlicher und zugespitzter als bisher, um darauf aufbauend ein Fundament für eine bessere Agrarpolitik nach 2020 legen zu können.

Zu diesem Zweck werden die beiden Kernfragen analysiert, die für den Fortbestand der Direktzahlungen essentiell sind:

- Ist es aus wirtschaftlichen Gründen erforderlich, die Direktzahlungen dauerhaft aufrechtzuerhalten?
- Ist es erfolgversprechend, die Direktzahlungen durch neue Elemente wie z.B. „Greening“ oder Kappung zum zentralen agrarpolitischen Lenkungsinstrument umzubauen?

Der Beitrag wird zeigen, dass (a) die Aufrechterhaltung der Direktzahlungen dauerhaft weder nötig noch sinnvoll ist und dass (b) die „begrünt“ Zahlungen nur geringe Beiträge zu den gesellschaftspolitischen Zielen im Agrarbereich leisten können. Er wird ferner zeigen, dass sich die EU-Agrarpolitik mit dem Hauptinstrument „begrünte Direktzahlungen“ immer tiefer in eine Sackgasse manövriert: Wachsende Kritik an den Verteilungswirkungen, zunehmender bürokratischer Aufwand, und dennoch wenig Zielerreichung.

In dieser Lage kann die Agrarökonomie ihrer gesellschaftlichen Verantwortung nur gerecht werden, wenn sie sich nicht allein auf die Ausgestaltung der jeweils beschlossenen Agrarpolitik beschränkt (s. o., Empfehlung 1), sondern auch grundlegend andere Handlungsoptionen erarbeitet. Es wäre schön, wenn der vorliegende Beitrag den Startschuss für eine Gemeinschaftsaktivität wissenschaftlicher Einrichtungen geben könnte (Empfehlung 2).

Implizit bezieht der vorliegende Beitrag auch Position zur Frage „Krise der Ökonomie“ (s. o., Empfehlung 3). Einerseits wird deutlich werden, dass nicht die wissenschaftliche Agrarökonomie auf einem brüchigen Fundament steht, sondern die derzeitige EU-Agrarpolitik und die zu ihrer Untermauerung vorgetragenen Thesen. Insofern besteht kein Anlass, nun das Kind mit dem Bade auszuschütten und alle bewährten Theorien und Erkenntnisse der Ökonomie über Bord zu werfen. Andererseits steht außer Zweifel, dass eine überzeugende Alternative zur gegenwärtigen GAP nur entwickelt werden kann, wenn die beteiligten Wissenschaftler ihre Arbeitsweise und ihr Methodenspektrum deutlich über die bisher üblichen Begrenzungen hinaus ausweiten.

Ob das dann immer noch zu kurz greift und am Ende doch eine komplett „andere“ Ökonomie vonnöten ist, mögen die Leser am Schluss dieses Beitrags selbst beurteilen.

2 Direktzahlungen und Wettbewerbsfähigkeit – eine konfuse Debatte

Die meisten Verbandsvertreter und Agrarpolitiker vertreten den Standpunkt, ohne Direktzahlungen könne man in der EU keine wettbewerbsfähige Landwirtschaft betreiben. Die EU-Kommission unterstützt diese Einschätzung, wenn sie in der Begründung ihrer aktuellen Reformvorschläge schreibt: *„Der Druck auf die landwirtschaftlichen Einkommen wird wahrscheinlich anhalten ... deshalb muss die Einkommensstützung beibehalten werden ...“*.

Unter den normalen Zeitungslesern sind gewiss viele geneigt, die so angestimmte Melodie mitzusingen. Jahrzehntelang haben die Medien das Klischee gefördert, Bauern würden an 365 Tagen im Jahr hart arbeiten, aber wirtschaftlich kaum über die Runden kommen und weniger verdienen als es ihnen eigentlich zustehe. Wahrscheinlich reichten deshalb die 55 Milliarden Euro pro Jahr, die die europäischen Steuerzahler insgesamt in die EU-Agrarpolitik stecken, immer noch nicht aus. Das könne man – so die gängige Argumentation – ja doch schon daran erkennen, dass trotz der Milliarden-Zahlungen jedes Jahr Tausende von Betrieben aus der Landwirtschaft ausscheiden müssen.

Die etwas besser informierten Zeitungsleser könnten allerdings auch stutzig werden:

- Haben sie nicht ebenfalls gelesen, dass die Weltagrarpreise inzwischen doppelt so hoch sind wie in der Zeit vor 2005? Wenn ein Landwirt derzeit 200 statt vormals nur 100 Euro

für die Tonne Weizen erhält und 7 Tonnen pro Hektar erntet, könnte das nicht den Verlust der gut 300 Euro Direktzahlungen pro Hektar aufwiegen – selbst wenn man die gleichfalls gestiegenen Betriebsmittelkosten einrechnet?

- Ferner war zu lesen, dass sich die Agrarpreise inzwischen weltweit an den hohen Erdölpreis angekoppelt haben. Ethanol, d. h. Biomasse, kann nicht billig werden, wenn Benzin teuer ist. Da die Pflanzenproduktion in der EU inzwischen zu Weltmarktbedingungen erfolgt, müsste diese Preisabsicherung doch eigentlich auch den europäischen Landwirten zu Gute kommen - oder?
- In dieselbe Richtung weisen die vielen Reportagen über die starke Ausdehnung der Weltlandwirtschaft. Sind Bewässerungsausbau, land grabbing oder Urwaldrodung nicht ein deutliches Zeichen für Landknappheit? Würden all die Investoren tatsächlich für viel Geld Agrarland kaufen, wenn sie ernsthaft befürchten müssten, dass dieses Land bald brachfallen wird?
- Wurde in der Zeitung nicht ebenfalls berichtet, dass hierzulande die Landpreise höher sind als in den meisten anderen Ländern und dass sie weiterhin stark ansteigen? Eigentlich gar nicht überraschend, denn das milde Klima beschert der deutschen Landwirtschaft relativ günstige Bedingungen, so dass man hier weit überdurchschnittliche Erträge erzielt. Wie kann es aber sein, dass man dann ausgerechnet diesen Standort dauerhaft subventionieren muss, damit er im internationalen Wettbewerb mithalten kann?
- Nicht zu vergessen die Berichte zur deutschen Bioenergie-Förderung. Die gesetzlich vorgeschriebene Vergütung für Biogas-Strom führt dazu, dass nach Abzug aller Kosten eine Grundrente von über 700 Euro je Hektar Biogas-Mais verbleibt. Wie passt das zur These vom „Einkommensdruck“ und zur Sorge um ein mögliches Brachfallen der Agrarflächen? Das Subventionsäquivalent der deutschen Biogas-Förderung liegt bei 2 Mrd. Euro pro Jahr. Müssen die Steuerzahler da wirklich noch dauerhaft zusätzliche Direktzahlungen draufsatteln?

Also was denn nun: Reiche Bauern oder arme Bauern? Wettbewerbsfähige Landwirtschaft oder nicht-wettbewerbsfähige Landwirtschaft?

Strukturwandel: Beleg für Wettbewerbsschwäche des EU-Agrarsektors?

Die Konfusion löst sich auf, wenn man lernt, zwischen der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit ganzer Agrarregionen zu unterscheiden. So wichtig diese Unterscheidung für das Verständnis der Gesamtsituation ist, so schwierig ist sie leider für das allgemeine Publikum (und auch für Agrarpolitiker) zu erfassen.

Daher müssen wir zunächst einige fundamentale Gesetzmäßigkeiten ansprechen, die für eine soziale Marktwirtschaft charakteristisch sind:

- Wenn sich ein Land entscheidet, seinen Agrarsektor marktwirtschaftlich zu organisieren, stellt es all seine Landwirte unweigerlich in das „Hamsterrad“ des Wettbewerbs. Hierbei geht es überhaupt nicht um heutige Reizthemen wie Globalisierung oder Turbo-Kapitalismus, sondern ganz schlicht um den Wettbewerb zwischen den Landwirten in einem Dorf. Der Bessere ist der „Feind“ des Guten, und am Ende vergrößert sich der eine Betrieb, während der andere aufgegeben wird.

- Wenn ein Land diesen Mechanismus im Kern abschaffen will, muss es die Landwirtschaft aus der Marktwirtschaft herausnehmen. Das wäre eine politische Grundsatzentscheidung, für die derzeit vermutlich keine Mehrheit in Sicht ist.
- Der technische Fortschritt heizt den Wettbewerb zwischen den Landwirten an, denn er gibt jedem einzelnen Landwirt die Möglichkeit, mit seiner Arbeitskraft immer mehr Fläche zu bewirtschaften oder immer mehr Tiere zu halten.
- Gemeinsam führen Wettbewerb und technischer Fortschritt zu einem Strukturwandel, der auch in stark abgeschotteten Märkten gewaltig ist: So wurde zum Beispiel die Milch für die Bevölkerung Deutschlands vor 50 Jahren von 1,2 Millionen Betrieben produziert, heute erledigen das weniger als 100.000 Betriebe. In Kanada, dem gelobten Land aller Milchquotenanhänger, verlief dieser Strukturwandel ganz ähnlich, und ebenso war es in allen anderen Industrieländern.
- Kein Agrarpolitiker, der dies bisher mit starken Worten („jeder soll Bauer bleiben“) und hohem politischen Aufwand (Preisstützung, Quoten, Direktzahlungen) verhindern wollte, hat in diesem Punkt bisher irgendeine nachhaltige Wirkung hinterlassen.

Die zentrale Schlussfolgerung zur einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit lautet: In einer Marktwirtschaft ist es grundsätzlich immer so, dass ein Teil der Betriebe eines Wirtschaftssektors wettbewerbsfähig ist und wächst, während ein anderer Teil weniger wettbewerbsfähig ist, d. h. seine Einkommensansprüche nicht erfüllen kann und infolgedessen früher oder später aus der Produktion ausscheidet.

Ganz wichtig: Dieses Nebeneinander von wettbewerbsfähigen und weniger wettbewerbsfähigen Betrieben gibt es sowohl in jenen Regionen, die für einen Sektor eine sehr hohe Wettbewerbsfähigkeit aufweisen und deshalb Marktanteile gewinnen, als auch in jenen Regionen, die für diesen Sektor eine niedrige Wettbewerbsfähigkeit aufweisen und deshalb Marktanteile verlieren. Um beim Beispiel Milch zu bleiben: Selbst in Neuseeland, dem El Dorado der Milchproduktion und als Region zweifellos höchst wettbewerbsfähig, gibt es viele Betriebe, die im Wettbewerb nicht mithalten können und deshalb in absehbarer Zeit ausscheiden werden. Aus ihrer höchstpersönlichen Sicht, aus der Sicht ihrer Familienangehörigen und aus der Sicht von Journalisten, die über solche Einzelschicksale berichten, sind die Agrarpreise auch dort „nicht auskömmlich“ – obwohl viele Landwirte dort mit der Milchproduktion ohne staatliche Unterstützung sehr reich werden.

Was heißt das nun für die Debatte um die EU-Agrarpolitik?

- Aus der Tatsache, dass der Strukturwandel abläuft und Jahr für Jahr Betriebe aus der Landwirtschaft ausscheiden, d. h. erwiesenermaßen nicht wettbewerbsfähig sind, lässt sich keinerlei Schlussfolgerung hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit des EU-Agrarsektors insgesamt oder einzelner Agrarregionen bzw. Branchen ableiten.
- Das von vielen beklagte „Wachsen oder Weichen“ wird voranschreiten, solange Wissenschaftler, Landwirte und die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche innovativ sind und arbeitssparende technische Fortschritte erfinden. Ein Ende dieses Prozesses ließe sich auch mit einer Verdopplung oder Verdreifachung der entkoppelten Direktzahlungen nicht erwirken.

Oder noch kürzer: Mit Direktzahlungen lässt sich der Strukturwandel nicht stoppen, und aus der Tatsache, dass es Strukturwandel gibt, kann man nicht die Notwendigkeit von Direktzahlungen herleiten.

Durchschnittsbetrieb: Wären die Gewinne ohne Direktzahlungen halbiert?

Eine weitere Argumentationslinie, mit der die Notwendigkeit der Direktzahlungen begründet wird, bezieht sich auf die Durchschnittsbetriebe des Agrarsektors und hebt hier die Bedeutung der Direktzahlungen für die landwirtschaftlichen Einkommen hervor. Im Schnitt der Betriebe haben die Direktzahlungen einen Anteil am Gewinn von rund 50 Prozent, und aus diesem Befund wird die Vermutung abgeleitet, die Gewinne in der Landwirtschaft würden bei einem Abbau der Direktzahlungen entsprechend, d. h. um mindestens die Hälfte, schrumpfen.

Aus zwei Gründen ist diese Argumentation nicht korrekt:

- Erstens vernachlässigt sie die Überwälzung der Direktzahlungen. Es gehört zu den grundlegenden Gesetzmäßigkeiten der Ökonomie, dass die „aktiven“ Landwirte von höheren Produktpreisen und/oder höheren Direktzahlungen immer nur kurzfristig profitieren. Da ihre vorübergehend günstigeren Netto-Verdienste Mitbewerber anlocken, führt der Wettbewerb schon bald dazu, dass der ökonomische Vorteil entweder an die Verbraucher (niedrigere Produktpreise) oder an die Eigentümer der knappen Faktoren (höhere Landpreise) überwältigt wird. Dieser Hebel ist sehr bedeutsam, denn der Pachtflächenanteil liegt inzwischen bei über 60 Prozent. Selbstverständlich funktioniert dieser Überwälzungsprozess in beide Richtungen, d. h. Preissenkungen und/oder sinkende Direktzahlungen werden ebenfalls an die Grundeigentümer und/oder Verbraucher überwältigt (mehr hierzu weiter unten).
- Zweitens muss auch hier die Bedeutung des Strukturwandels hervorgehoben werden. Da die geschilderte Überwälzung zugunsten der Grundeigentümer nur zeitverzögert und (je nach Marktstruktur) teilweise nur eingeschränkt funktioniert, bleibt ein Teil der Verluste, die sich aus einer Kürzung der Direktzahlungen ergeben, zumindest vorübergehend bei den „aktiven Landwirten“ hängen. Diese passen sich jedoch verlustminimierend an, indem sie verstärkt in andere (zum Teil außerlandwirtschaftliche) Tätigkeitsfelder wechseln. Dadurch verbessern sich die Wachstumschancen für die im Sektor verbleibenden Betriebe, so dass die zunächst prognostizierte Einkommenseinbuße abgemildert wird.

Wie problematisch die Argumentation „hohe Anteile der Zahlungen am Gewinn, also brauchen wir diese Zahlungen“ ist, zeigt folgendes Gedankenexperiment: Stellen Sie sich einmal vor, die EU-Politik würde doppelt so hohe Zahlungen festlegen. Logisch, dass dann der Anteil der Zahlungen an den betrieblichen Gewinnen noch viel höher wäre als derzeit. Sollte man daraus dann schlussfolgern, eine Absenkung dieser erhöhten Zahlungen sei noch weniger verkraftbar? Sicher nicht!

Wettbewerbsnachteile durch hohe Pachtpreise?

Vollends auf den Kopf gestellt wird die Wirklichkeit, wenn Dauersubventionen für die EU-Landwirtschaft mit dem Argument begründet werden, man müsse den Landwirten einen gerechten Ausgleich für den Standortnachteil „hohe Pachtpreise“ gewähren.

Diese Argumentation verwechselt einzelbetriebliche und regionale bzw. sektorale Wettbewerbsfähigkeit in besonders eklatanter Weise. Für den Einzelbetrieb sind hohe Pachtpreise selbstverständlich ein ärgerlicher Kostenfaktor. Diese hohen Pachtpreise sind jedoch nicht gottgegeben, sondern einzig und allein Ausdruck hoher Zahlungsbereitschaft (d. h. Rentabilität, d. h. Wettbewerbsfähigkeit) anderer Landwirte in der Region, d. h. der regionalen Landwirtschaft.

Unternehmer zahlen relativ hohe Pachtpreise, wenn sie damit (a) das Anrecht auf relativ hohe EU-Direktzahlungen erlangen oder (b) die Aussicht auf besonders rentablen Ackerbau haben oder (c) die Aussicht auf besonders kostengünstige Gülleverwendung. Aus dem Tatbestand hoher Pachtpreise kann also kein Unterstützungsbedarf der regionalen Landwirtschaft hergeleitet werden, sondern das Gegenteil ist der Fall: Je höher die Pachtpreise, desto rentabler ist die regionale Landwirtschaft, und desto weniger Anlass besteht für die Steuerzahler, ausgerechnet jene Regionen mit zusätzlichen staatlichen Transferzahlungen zu unterstützen. Wer tatsächlich versuchen würde, dem angeblichen Wettbewerbsnachteil „hohe Pachtpreise“ mit erhöhten Direktzahlungen beizukommen, würde damit eine weitere Erhöhung der Pachtpreise auslösen und eine endlose Subventions-Spirale in Gang setzen. Das wäre perfektionierter Irrsinn.

In die gleiche Denkfehler-Kategorie fällt die häufig zu hörende Meinung, dass eine Reduzierung der Direktzahlungen nicht zu Pachtpreissenkungen führen würde und deshalb der wirtschaftliche Nachteil allein bei den aktiven Landwirten hängen bliebe.

Zu dieser Meinung sind viele Landwirte wahrscheinlich deshalb gelangt, weil die Pachtpreise zuletzt an fast allen Standorten nur eine Richtung kannten, nämlich aufwärts. Und insbesondere in Deutschland, wo die Bundesregierung durch die Bioenergie-Förderung ein Grundrentenniveau in Größenordnung von über 700 Euro absichert, ist auch für die nähere Zukunft mit einem weiteren deutlichen Anstieg der Pachtpreise zu rechnen. Vielerorts liegen die Pachtpreise derzeit noch deutlich niedriger. Es liegt auf der Hand, dass – sofern sich die Bioenergiepolitik nicht ändert – ein weiterer Anstieg der Pachtpreise auch bei einer starken Absenkung der Direktzahlungen zu erwarten wäre, denn beim aktuellen Pachtpreisdurchschnitt (durchschnittlich knapp unter 300 €/ha) und einer Biogas-Grundrente von 700 €/ha bliebe ja ganz ohne Direktzahlungen noch Luft für Pachtpreissteigerungen. Insofern ist es nicht abwegig, wenn Landwirte meinen, eine Senkung der Direktzahlungen würde nicht zu Pachtpreissenkungen führen.

Dies ist jedoch nur die halbe Wahrheit. Die ganze Wahrheit lautet: Wenn Biogasförderung und Direktzahlungen gemeinsam wirken, steigen die Pachtpreise schneller als es ohne Direktzahlungen der Fall wäre, und gemessen an diesem Referenzsystem ist der Nettoeffekt wegfallender Direktzahlungen eine Pachtpreissenkung.

Bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit bedeutet dies: Die starken Pachtpreissteigerungen, die derzeit durch das Zusammenwirken von (a) Direktzahlungen, (b) Biogas-Förderung und (c) hohen Weltmarktpreisen für Agrarprodukte ausgelöst werden, sind für Landwirte mit Pachtflächen ein bedeutsamer Kostenfaktor. Zugleich sind sie Ausdruck einer immer höheren Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Landwirtschaft.

Kostenträchtige Auflagen: Ausgleich der Wettbewerbsnachteile erforderlich?

Häufig wird die Notwendigkeit dauerhafter Direktzahlungen auch mit dem Argument „höhere Standards“ begründet. Sinngemäß: „Unsere Landwirte haben bei der Produktion mehr kostenträchtige Auflagen zu erfüllen als Landwirte in außereuropäischen Ländern. Also haben sie einen Wettbewerbsnachteil, und diesen müssen wir durch die Direktzahlungen ausgleichen, damit unsere Landwirtschaft im internationalen Wettbewerb mithalten kann.“

Auch diese Argumentation ist – zumindest wenn sie so pauschal vorgetragen wird und die flächenbezogenen Direktzahlungen legitimieren soll – nicht überzeugend.

- Unstrittig ist zunächst, dass es in der EU höhere Auflagen für die Landwirtschaft gibt als in vielen Regionen außerhalb der EU. Soweit dadurch (a) die Produktionskosten erhöht werden und (b) diese Kostensteigerungen nicht auf die Agrarpreise überwältzt werden können, weil der internationale Wettbewerb das nicht zulässt, führen die erhöhten Auflagen tatsächlich zu einer Absenkung der Agrareinkommen.
- Hinsichtlich der Wettbewerbswirkungen müssen wir aber wiederum zwischen der einzelbetrieblichen und der regionalen bzw. sektoralen Wettbewerbsfähigkeit unterscheiden (siehe oben). Von einem Problem für die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (regional, sektoral) können wir nur dann sprechen, wenn die heimische Produktion auflagenbedingt zurückgeht. Andernfalls sinken zwar die Agrareinkommen (wobei dieser Verlust im weiteren Verlauf an die Grundeigentümer überwältzt wird), aber die regionale Produktion bleibt wettbewerbsfähig am Markt.
- In der EU-Realität überwiegt eindeutig die Konstellation „wettbewerbsfähige Landwirtschaft trotz erhöhter Auflagen“, wenngleich sich die Situation zwischen den verschiedenen Branchen der Landwirtschaft unterschiedlich gestaltet. Im Ackerbau sind die auflagenbedingten Kostennachteile für die EU-Landwirte relativ gering (zumeist deutlich unter 50 Euro je Hektar), reichen also nicht annähernd an die Höhe der Direktzahlungen heran. In der Viehhaltung (z. B. in der Geflügelhaltung) oder z. B. im Gartenbau können die Auflagen eine deutlich größere Bedeutung haben. Hinzu kommt, dass die meisten Sparten der Viehhaltung und des Gartenbaues im Vergleich zu Ackerbau (a) wesentlich arbeitsplatzträchtiger und (b) regional mobiler sind. Wenn die Politik also aus Sorge um den Verlust von Wettbewerbsfähigkeit und ländlichen Arbeitsplätzen etwas tun möchte, müsste sie vor allem jenseits des Ackerbaues ansetzen. Mit den Direktzahlungen tut sie aber genau das Gegenteil.
- Zu guter Letzt müssen wir uns auch in Erinnerung rufen, dass es sich bei den Direktzahlungen um entkoppelte Zahlungen handelt. Das bedeutet: Selbst wenn es der Politik gelänge, ihren Zahlungsstrahl genau auf jene Flächen zu richten, die infolge hoher Auflagen brachzufallen drohen, könnte sie damit die Wettbewerbsfähigkeit der Produktion nicht wiederherstellen und das Brachfallen verhindern. Die einzige Wirkung bestünde darin,

mit den Zahlungen die Grundrente auf den brachgefallenen Flächen zu erhöhen. Mit anderen Worten: den Landeigentümern ein Trostpflaster zu spendieren.

Wettbewerbsfähig ohne Direktzahlungen? Wie man zu besseren Antworten käme

Bis hierhin wurde dargelegt, dass jene Argumentationslinien, die die Direktzahlungen pauschal als „für die Wettbewerbsfähigkeit unabdingbar“ zu begründen versuchen, einer wissenschaftlichen Überprüfung nicht standhalten. Wir wissen nun also, wie es nicht geht.

Im nächsten Schritt ist zu klären, wie es denn vielleicht gehen könnte. Konkret: Wie könnte man die Frage, ob die EU-Landwirtschaft auch ohne Direktzahlungen wettbewerbsfähig wäre, einer wissenschaftlich belastbaren Antwort zuführen?

Ausgangspunkt einer solchen Analyse muss die Tatsache sein, dass in der EU regional sehr unterschiedliche Bedingungen für die Landwirtschaft anzutreffen sind. Daher ist eine regional differenzierte Analyse unabdingbar. Es gilt somit für verschiedene regionale Konstellationen zu untersuchen,

- wie sich die Einkommenslage der Betriebe bei einer schrittweisen Absenkung der Direktzahlungen verändern würde,
- welche verlustminimierenden Anpassungen die Betriebe vornehmen könnten und wie sich diese auswirken würden,
- wie sich ein eventuell beschleunigter Strukturwandel auf die Einkommenssituation der verbleibenden Betriebe auswirken würde,
- wie sich, sofern sich trotz dieser Maßnahmen keine zufriedenstellende Einkommenslage ergibt und daher eine Abwanderung der Landwirtschaft droht, die Pachtpreise verändern würden und inwieweit dies die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Landwirtschaft stabilisiert.

Kurzum: Es geht um die Abschätzung einzelbetrieblicher und agrarstruktureller Anpassungen, so dass ein einfaches Durchrechnen der betrieblichen Ist-Strukturen mit veränderten Direktzahlungen bei weitem nicht ausreicht.

Die agrarökonomische Forschung verfügt über ein breites Methodenspektrum, das grundsätzlich geeignet ist, um die komplexen Folgewirkungen einer veränderten Agrarpolitik abschätzen zu können. Die Datenlage ist ebenfalls nicht schlecht, zumindest was die Erfassung der vielgestaltigen betrieblichen Ausgangssituationen in der EU anbelangt. Mit dem EU-Testbetriebsnetz steht ein hervorragender repräsentativer Datensatz bereit, der alljährlich mit hohem finanziellem Aufwand auf den neuesten Stand gebracht wird.

Die Herausforderung besteht darin, die Daten, Modelle und ergänzenden standörtlichen Informationen so zusammenzufügen, dass die resultierenden Abschätzungen sowohl realistisch als auch repräsentativ sind. Hier gibt es verschiedene Ansätze, die sich grob in zwei Gruppen einteilen lassen:

- Zum einen EU-weite Modelle auf Basis des Testbetriebsnetzes, die den Vorteil der hohen Repräsentativität haben, aber bezüglich der Abschätzung des Anpassungsverhaltens der Betriebe bzw. „Regionshöfe“ in stärkerem Maße auf Annahmen angewiesen sind.

- Zum anderen einzelbetriebliche Analysen ausgewählter Standorte, die den Vorteil einer tieferen Durchdringung der standörtlichen Verhältnisse und Anpassungsmöglichkeiten haben, aber keine statistisch repräsentativen Ergebnisse hervorbringen können.

Für beide Ansätze gilt, dass sie bisher nur begrenzt in der Lage sind, belastbare Aussagen zu den konkreten Folgen einer fundamentalen Veränderung der EU-Agrarpolitik hervorzu- bringen. Hier gibt es noch erheblichen Entwicklungsbedarf. Eigentlich wäre es auch nahelie- gend, beide Ansätze systematisch miteinander zu verknüpfen, denn sie haben ihre Stärken und Schwächen in unterschiedlichen Bereichen und würden sich insoweit gut ergänzen. Dies ist aber bisher von der EU-Politik nicht in Betracht gezogen worden.

Selbstverständlich wären derartige Weiterentwicklungen nicht umsonst zu haben. Zu teuer? Aus Sicht der Steuerzahler müsste man die Frage anders stellen:

Müsste es nicht eigentlich selbstverständlich sein, erst einmal ein paar Millionen Euro in die Hand zu nehmen, um den tatsächlichen Transferbedarf der EU-Landwirtschaft sorgfältig und regional differenziert zu prüfen, anstatt (auf Basis bloßer Annahmen über eine angeblich nicht vorhandene Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft) zu beschließen, der Subventi- onsbedarf der EU-Landwirtschaft liege auch in der Periode 2014 bis 2020 bei 30, 40 oder 50 Milliarden Euro pro Jahr?

Derzeitige Einschätzung: Wettbewerbsfähig auch bei gekürzten Zahlungen

Vorab: Die hier diskutierte Politikoption „Schrittweiser Abbau der Direktzahlungen“ ist kein Selbstzweck. Es geht nicht darum, Landwirten oder Grundeigentümern etwas wegzunehmen, sondern darum, einen größeren Teil der Steuermittel effektiv auf die Erreichung der gesell- schaftlichen Ziele im Politikfeld „Lebensmittel, Landwirtschaft, ländliche Räume“ auszurichten. Dass der Reformvorschlag der EU diesbezüglich wenig leistet, wird im Kapitel 3 dargelegt.

Zumindest für Deutschland lassen sich Einschätzungen darüber, wie unsere Landwirtschaft mit einem schrittweisen Abbau der Direktzahlungen zurechtkäme, bereits heute ableiten, wenn man die ökonomisch-theoretische Analyse mit empirischen Ergebnissen und Modell- kalkulationen verbindet:

- Im Ackerbau sind die Erzeugerpreise stark gestiegen. Sie lagen im Zeitraum 2007 bis 2012, unterbrochen von einem Preistief in 2009, ungefähr doppelt so hoch wie in der Zeit vor 2005, und die Terminmärkte signalisieren diesbezüglich bis 2015 keine Trendwende. Bei den meisten Ackerfrüchten schlagen die positiven Weltmarktpreisentwicklungen un- mittelbar auf den EU-Markt durch. Die Preise für Betriebsmittel sind zwar ebenfalls ge- stiegen, prozentual teilweise noch stärker als die Agrarpreise, doch verbleibt unter dem Strich – da diese Betriebsmittelkosten in €/ha längst nicht so bedeutend sind wie die Ver- kaufserlöse der Agrarprodukte – ein klares Wertschöpfungs- und Einkommensplus für die Ackerbaubetriebe (Anstieg der Grundrenten um mehr als 200 €/ha). Auch für die fernere Zukunft werden hohe Agrarpreise erwartet (unterbrochen von vorübergehenden Preistä- lern), da sich das Weltmarktpreisniveau bei Erdölpreisen oberhalb von ca. 50 Dollar pro Barrel an den Erdölpreis angekoppelt hat. Die niedrigen Agrarpreise, die vor 2005 das Weltmarktgeschehen geprägt haben, dürften somit auf absehbare Zeit der Vergangenheit angehören – abgesehen von vorübergehenden konjunkturellen Preistiefs. Es ist deshalb für die meisten Regionen Deutschlands, aber auch der EU, nicht zu erwarten, dass eine

starke Kürzung der Direktzahlungen zu einem großflächigen Brachfallen von Ackerflächen führen würde.

- In der Schweine- und Geflügelhaltung wirken die stark gestiegenen Agrarrohstoffpreise zunächst einmal kostensteigernd. Diese Kostensteigerungen konnten bisher nur teilweise in Form von Preissteigerungen an die Verbraucher weitergegeben werden. Das hat unter anderem mit der „Industrialisierung“ zu tun, die den Schweine- und Geflügelsektor derzeit weltweit erfasst hat. Dieser Prozess führt einerseits zu starken Produktivitätsfortschritten und Kostensenkungen, andererseits zu Strukturen, die zumindest in der deutschen Gesellschaft auf massiven Widerspruch stoßen. Die EU-Agrarpolitik steht hier im Grunde abseits, weil sie mit ihrer Fokussierung auf flächengebundene Zahlungen die flächenunabhängige Nutztierhaltung kaum erreichen kann. Mit höheren oder niedrigen Direktzahlungen (in der gegenwärtigen flächengebundenen Form) wird die Politik die Entwicklung in diesem Bereich der Landwirtschaft auch künftig kaum beeinflussen können.
- Die Rinderhaltung liegt zwischen diesen beiden Extremen. Die Weltmarktpreise für Milchprodukte haben sich, ebenso wie im Ackerbau, seit 2005 ungefähr verdoppelt, und die Trend-Aussichten deuten auf relativ hohe Preise hin (abgesehen von vorübergehenden konjunkturellen Preistälern). Ein Großteil der globalen Milcherzeugung findet auf ackerfähigen Flächen statt, so dass weltweit die Preisentwicklung im Ackerbau- und im Milchsektor nicht dauerhaft voneinander abweichen kann. In der EU konnte jedoch die inzwischen erfolgte Verdopplung der Weltmarktpreise – anders als beim Ackerbau – bisher nur sehr eingeschränkt auf den Binnenmarkt durchschlagen. Das liegt daran, dass der EU-Milchmarkt später als der Getreide- oder Ölsaatenmarkt liberalisiert wurde. Bis 2005 lagen die (durch Exportsubventionen niedrig gehaltenen) Weltmilchpreise nur bei gut 50% der EU-Preise, und der seither erfolgte Anstieg der Weltmilchpreise führte größtenteils nur dazu, dass sich die Weltmarktpreise an die EU-Preise angeglichen haben. Seit kurzem agiert nun also auch die EU-Milchbranche auf Weltmarktpreisniveau, so dass ein weiterer Preisanstieg dort künftig auch hierzulande voll preiswirksam würde.
- Nicht vergessen sollte man den Obst- und Gemüsebau, der für die Wertschöpfung und die Arbeitsplätze des EU-Agrarsektors von großer Bedeutung ist und auch weltweit zu den großen Expansionsbranchen zählt. Auch der Weinbau ist in vielen Regionen von großer wirtschaftlicher Bedeutung für die lokale Landwirtschaft. Im globalen Maßstab stellt die Aquakultur die am stärksten expandierende Branche dar. Und dann wäre da ja auch noch der große Sektor Forst- und Holzwirtschaft, der in waldreichen Regionen von größerer Bedeutung für die regionale Wertschöpfung sein kann als die Landwirtschaft. Für all diese wichtigen Branchen gilt die Einschätzung, die bereits für den Schweine- und Geflügelsektor vorgetragen wurde: Die EU-Agrarpolitik steht weitgehend abseits, d. h. höhere oder niedrigere Direktzahlungen haben kaum Einfluss auf die künftige Entwicklung dieser Branchen.

Kurz gefasst lautet das Fazit aus diesen branchenspezifischen Darlegungen: Für mehrere bedeutsame Teilbereiche des Agrarsektors haben die Direktzahlungen kaum Bedeutung, so dass ein Rückgang der Zahlungen hier auch nicht schädlich sein kann. Besonders wichtig sind die Zahlungen derzeit für den Ackerbau, und hier schaffen die nachhaltig gestiegenen Agrarpreise Spielräume für einen Zahlungsabbau, ohne dass ein Brachfallen der Flächen zu befürchten wäre.

Die insgesamt optimistische Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit des EU-Agrarsektors gilt für die Mehrzahl der Standorte in der EU, jedoch nicht für alle. Die meisten EU-Agrarregionen verfügen über Boden- und Klimaverhältnisse, die im weltweiten Maßstab als überdurchschnittlich gut einzustufen sind.

Es gibt jedoch auch benachteiligte Regionen, die zu Weltmarktbedingungen wahrscheinlich nicht rentabel bewirtschaftet werden können. Sofern die Politik diese Standorte in der Produktion halten will, sind Zahlungen der öffentlichen Hand erforderlich. Hierfür bedarf es aber nicht der flächendeckenden Direktzahlungen der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, sondern regional zugeschnittener Zahlungen, wie sie in der 2. Säule schon seit langem als Ausgleichszulage für benachteiligte Regionen etabliert sind. Dieses Instrument könnte gegebenenfalls angepasst und finanziell aufgestockt werden.

Aufrechterhaltung der Direktzahlungen aus sozialpolitischen Gründen?

Wohin es führt, wenn sich die Agrarpolitik nicht an die veränderte weltwirtschaftliche Lage anpasst und stattdessen dauerhaft an den flächengebundenen Direktzahlungen festhält, lässt sich erahnen, wenn man sich anhand des BMELV-Testbetriebsnetzes die derzeitige wirtschaftliche Situation des oberen Drittels der Ackerbaubetriebe (gemessen am Erfolg) vor Augen führt. Dieses ist ja eine Betriebsgruppe, die im Zuge des Agrarstrukturwandels an Bedeutung gewinnen wird.

Die hier erfassten Betriebe bewirtschafteten im Wirtschaftsjahr 2010/11 durchschnittlich 210 ha LF, davon 143 ha Pachtfläche (68 %). Der Gewinn lag im Durchschnitt dieser Gruppe bei 159.000 Euro. Die Direktzahlungen betragen 67.000 Euro pro Betrieb, die Pachtzahlungen lagen bei 42.000 Euro. Dieser Betrag, der anderen Grundeigentümern zugutekommt, entspricht also 63 % der Direktzahlungen.

Soll dies die Zukunft der EU-Agrarpolitik sein? Es ist vorprogrammiert, dass hier – zumindest aus der Perspektive von Hartz IV-Empfängern oder Personen aus dem Niedriglohnsektor – massive verteilungspolitische Bedenken angemeldet werden.

Die Zahlen zeigen auch, dass die im Zeitablauf zunehmende Überwälzung der Direktzahlungen auf die Pachtzahlungen große Spielräume für eine Reduzierung der Direktzahlungen eröffnet. Für den hypothetischen Fall einer Halbierung der Direktzahlungen verbliebe diesen Betrieben ein Gewinn von durchschnittlich rund 90.000 Euro. Sollten ihnen diese Gewinne nicht ausreichen und sie sich deshalb aus der Produktion zurückziehen, würden die regionalen Pachtpreise sinken, was wiederum die Gewinne der verbleibenden Betriebe stützt. Insgesamt wäre es also äußerst unwahrscheinlich, dass beispielsweise eine Halbierung der Direktzahlungen zu einem Aus für den Ackerbau in Deutschland führen würde.

Wenn wir nun aber nicht das obere Drittel der Ackerbaubetriebe anschauen, sondern den statistischen Durchschnitt aller Haupterwerbsbetriebe im Testbetriebsnetz, so nehmen sich die Zahlen wesentlich kleiner aus: 74 ha LF, davon 47 ha Pachtfläche, 54.000 Euro Gewinn, 25.000 Euro Direktzahlungen, ca. 12.000 Euro Pachtaufwand, d. h. Überwälzung zugunsten anderer Grundeigentümer.

Bei solchen Zahlen schwenkt die Diskussionslage nach aller Erfahrung reflexartig um:

- Kann die Masse der Betriebe, wenn sich der Gewinn bei einer Abschaffung der Direktzahlungen, je nach Entwicklung der Pachtpreise, um bis zum 50% reduziert, wirtschaftlich überleben? Ist es nicht vorprogrammiert, dass es ohne Direktzahlungen zu einem Strukturwandel käme, der langfristig zu deutlich größeren Betrieben führt?
- Ist die großbetriebliche Landwirtschaft, die da entsteht, nicht die Ursache vieler Probleme im Agrar- und Ernährungsbereich. Sollte es der Gesellschaft deshalb nicht recht und billig sein, den kleineren Betrieben durch die Direktzahlungen ein Überleben zu ermöglichen?

Und schon sind alle Erkenntnisse der Wissenschaft, die zuvor dargelegt wurden, wieder vergessen. Deshalb hier noch einmal kurz und bündig:

- Ja, es ist legitim, dass ein Land sich entscheidet, eine kleinbetriebliche Agrarstruktur zu bevorzugen und die Agrarpolitik auf dieses Ziel auszurichten. (Der Wahrheit zuliebe ist hier allerdings zu ergänzen, dass die meisten Herausforderungen des Sektors, vgl. Kapitel 3, mit dem Thema „Klein- oder Großbetriebe“ nur wenig zu tun haben).
- Aber nein, der Strukturwandel hin zu größeren Betrieben lässt sich durch Direktzahlungen nicht verhindern. Dieses wurde theoretisch abgeleitet, und es wird durch die Realität Jahr für Jahr bestätigt. Man kann es nicht deutlich genug sagen: Die Direktzahlungen machen das Sterben der (jeweiligen) Kleinbetriebe für die Betroffenen erträglicher, aber sie verhindern es nicht.

Wenn sich die Direktzahlungen also weder mit dem Argument „Wettbewerbsfähigkeit“ noch mit dem Argument „Agrarstruktur“ rechtfertigen lassen (siehe oben) und wenn sie auch kein geeignetes Instrument zur Erreichung umwelt- und tierschutzpolitischer Ziele sind (siehe Kapitel 3), dann bleibt zur Begründung allein jenes Argument übrig, welches ja auch bei der Einführung der Zahlungen Pate stand: Direktzahlungen zur Abmilderung sozialer Härten.

Diese Begründung war zu Beginn der Direktzahlungen (die in den ersten Jahren nicht als Direktzahlungen, sondern als Preisausgleichszahlungen bezeichnet wurden) einleuchtend, weil die starke Absenkung der Interventionspreise für die betroffenen Landwirte eine massive Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bedeutete. Die Gesellschaft hielt es für angemessen, diesen Personenkreis bei der Bewältigung dieser Anpassungslast zu unterstützen. Ein berechtigtes Ansinnen.

Sollte die Politik nun allerdings beabsichtigen, diese Zahlungen als eine Art „agrarsozialpolitische Dauerunterstützung“ zu verstetigen, so stellen sich ein paar schwierige Fragen:

- Rein formal ist darauf hinzuweisen, dass die Sozialpolitik in der EU keine Gemeinschaftspolitik ist, sondern in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt. Kann und will man sich darüber hinwegsetzen?
- Sachlich stellt sich die Frage, weshalb hier für die Unternehmer eines Wirtschaftszweiges andere Maßstäbe angelegt werden als für alle anderen Bürger der EU.
- Außerdem sind die Maßstäbe für die Zahlungen nicht leicht zu greifen. Wie soll man begründen, dass die Zahlungen fortgesetzt werden, obwohl die Agrarpreise inzwischen teilweise höher liegen als vor der Absenkung der Interventionspreise? Und wie will man Pauschalzahlungen begründen, wo doch das Testbetriebsnetz immer wieder zeigt, dass in allen Betriebsformen (Ackerbau, Futterbau, usw.) sowohl bei hohen als auch bei nied-

rigen Agrarpreisen die Gewinne der Betriebe stets einen Bereich überspannen, der von unter 0 bis weit über 100.000 €/Betrieb reicht?

- In einer vorwiegend sozialpolitisch motivierten Agrarpolitik wäre die Bindung der Direktzahlungen an die betriebliche Flächengrundlage zweifellos der falsche Ausgangspunkt. Der Mechanismus „wer viel besitzt, bekommt viel Geld vom Staat“ steht in einem fundamentalen Widerspruch zu den allgemein anerkannten sozialpolitischen Grundsätzen.

Grundeinkommens-Sicherung im Agrarbereich?

Angenommen, wir könnten die angesprochenen Bedenken (Zuständigkeit der EU; Gleichheitsgrundsatz; Bedürftigkeit) einfach beiseite wischen und dennoch den Gedanken einer sozialpolitisch motivierten EU-Direktzahlung für den Agrarsektor weiterverfolgen, so landen wir früher oder später bei der Kernfrage: „Für wen?“.

Die Antwort „für jeden Landwirt“ ist nicht hinreichend durchdacht, denn wenn eine einigermaßen attraktiv ausgestaltete Grundsicherung (z. B. eine Pauschalzahlung von 10.000 oder 20.000 €/Betrieb) allen Menschen angeboten wird, die sich als Landwirt bezeichnen, so entsteht für jeden Bürger ein erheblicher Anreiz, den formalen Status eines Landwirtes zu erlangen und dadurch in den Genuss der Zahlungen zu kommen. Das System würde schnell aus dem Ruder laufen.

Also wird es erforderlich, den Zugang zur Grundsicherung zu beschränken. Hierbei müssen objektive, allgemeingültige und leicht erfassbare Abgrenzungskriterien gefunden werden. Prinzipiell bieten sich hier zwei Optionen an:

- Man könnte zum einen versuchen, das System auf „richtige Landwirte“ zu beschränken, indem man z. B. Mindestgrößen für die bewirtschaftete Fläche oder für das aus der Landwirtschaft erzielte Einkommen festlegt. Ob diese Stoßrichtung in der gesellschaftspolitischen Debatte durchzuhalten ist, muss allerdings bezweifelt werden. Die agrarstrukturellen und ökonomischen Verhältnisse in der EU sind so unterschiedlich, dass sich bei jedem Abgrenzungsversuch „nach unten“ immer viele Einzelfälle finden lassen, bei denen es besonders ungerecht erscheint, ausgerechnet die Kleinbetriebe aus der Grundsicherung auszuschließen.
- Erfolgversprechender erscheint deshalb der Ansatz, mit einer Stichtagregelung zu arbeiten. Hierbei würden nur jene Landwirte Zahlungsansprüche anmelden können, die zu einem bestimmten, zurückliegenden Datum Direktzahlungen erhalten haben. Bei einem solchen System ist es allerdings zwangsläufig, dass die Zahlungen von vornherein zeitlich degressiv gestaltet werden und irgendwann auslaufen. Man kann gegenüber der Gesellschaft nicht überzeugend begründen, dass jemand nur deshalb finanzielle Unterstützung erhält, weil er oder sie bzw. ihre Vorfahren vor Jahrzehnten einmal Landwirtschaft betrieben haben.

Wenn die Politik sich jedoch dem Dogma verschreibt, an den Direktzahlungen dauerhaft festhalten zu müssen, ist ihr die Stichtagregelung versperrt. Sie muss dann bei den flächengebundenen Direktzahlungen bleiben – und damit beim Prinzip „wer viel besitzt, bekommt viel Geld vom Staat“.

Problematische Verteilungswirkungen, ungeeignete Reparaturversuche

Da die gesellschaftliche Kritik an den problematischen Verteilungswirkungen dieser Politik nicht länger zu überhören ist, hat die EU-Kommission in ihren Vorschlag eine Kappungskomponente eingebaut: Bei Direktzahlungen von mehr als 150.000 €/Betrieb soll eine stufenweise Degression der flächenbezogenen Zahlungen einsetzen, d. h. der Zuwendungsbeitrag soll für weitere Flächen immer stärker gekürzt werden, bis schlussendlich oberhalb von 300.000 €/Betrieb keine weitere Aufstockung der Direktzahlungen mehr möglich ist. Bei Betrieben mit Lohnarbeitskräften sollen allerdings nicht die Direktzahlungen, sondern der Differenzbetrag zwischen Direktzahlungen und Lohnzahlungen ausschlaggebend sein.

Aus verteilungspolitischer Sicht ist dieser Vorschlag nicht überzeugend:

- Erstens wären von der Degression bzw. Kappung nur sehr wenige Betriebe betroffen, und unter den nicht betroffenen Betrieben wären immer noch sehr viele, die sowohl hohe Einkommen als auch hohe Direktzahlungen aufweisen würden. Die öffentliche Debatte würde also nicht verstummen, denn die vorgeschlagenen Schwellenwerte liegen jenseits aller Größenordnungen, die üblicherweise als Bemessungsgrundlage für sozialpolitische Maßnahmen angesetzt werden.
- Zweitens ist davon auszugehen, dass sich auch bei einer Absenkung der Einkommensgrenzen betroffene Großbetriebe der Degression relativ leicht entziehen könnten. Landwirtschaftliche Großbetriebe können formal geteilt werden, um unter die Kappungsgrenzen zu kommen, oder sie können Kooperationen bzw. Fusionen mit außerlandwirtschaftlichen Betrieben vornehmen, um ihre Lohnsumme aufzustocken. Die EU-Kommission möchte zwar die Mitgliedstaaten verpflichten, Betriebe von den Zahlungen auszuschließen, wenn diese sich mit dem Ziel einer Umgehung der Kürzungsmaßnahmen anpassen, doch ist äußerst fraglich, ob diese markige Ansage in der späteren Praxis Wirkung entfalten kann. Im Wirtschaftsleben sind Betriebsteilungen und Fusionen an der Tagesordnung, und es dürfte kaum gelingen, den Akteuren künftig im Einzelfall nachzuweisen, dass der Hauptzweck einer Teilung bzw. Fusion die Subventionserschleichung sei und nicht jener, den sie in den jeweiligen Gesellschaftsvertrag geschrieben haben.

Die EU-Kommission hat noch eine weitere Modifikation vorgeschlagen, um der gesellschaftlichen Kritik an den problematischen Verteilungswirkungen der Agrarpolitik zu begegnen: Betriebe sollen keine Direktzahlungen erhalten, wenn der Zahlungsbetrag weniger als 5 % der Einkünfte beträgt, die der Zuwendungsempfänger aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit erzielt. Diese Regelung zielt darauf ab, kleine Nebenerwerbsbetriebe sowie besonders reiche außerlandwirtschaftliche Kapitalanleger aus dem System auszuschließen. Auch hier sind aber schwierige Debatten vorprogrammiert:

- Mit Blick auf das untere Ende der Einkommensskala ist zu erwarten, dass die Absicht, ausgerechnet kleine Nebenerwerbsbetriebe von den Zahlungen ausschließen zu wollen, anhand von Einzelfällen kritisch hinterfragt werden wird (siehe oben).
- Für das obere Ende der Einkommensskala sind solche Debatten nicht zu erwarten, d. h. der beabsichtigte Ausschluss reicher Personen wird überwiegend Beifall erhalten. Die Kritik richtet sich hier gegen den hohen bürokratischen Aufwand. Um eine Handvoll sehr reicher Personen, die einen überwiegend nicht-landwirtschaftlichen Hintergrund haben,

von den Zahlungen ausschließen zu können, müssen die Behörden künftig die Einkommenslage aller Landwirte-Haushalte in der EU erfassen und justiziabel prüfen. Ob hier der zusätzliche Verwaltungsaufwand einerseits und die (geringfügig) bessere Verteilungsgerechtigkeit andererseits in einem vernünftigen Verhältnis stehen, ist fraglich.

- Hinzu kommen schwierige rechtliche Debatten. Wenn die Direktzahlungen zumindest teilweise mit den Argumenten „Honorierung von Umweltleistungen“ und „Ausgleich für erhöhte Standards“ begründet werden, stellt sich unter Gleichheitsaspekten die Frage, mit welcher Begründung Nebenerwerbslandwirte, die auf ihren Flächen ja zweifellos auch die Umweltleistungen erbringen und den Standards genügen, von den Zahlungen ausgeschlossen werden können.

Festzuhalten bleibt: Die vorliegenden Reformvorschläge der EU-Kommission laufen lediglich auf eine „kosmetische“ Korrektur der Verteilungswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik hinaus. Diese Verteilungswirkungen werden jenen Maßstäben, die unsere Gesellschaft üblicherweise bei sozial- und verteilungspolitischen Maßnahmen anlegt, in keiner Weise gerecht. Die Reformvorschläge der EU können jedoch zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand führen. Überlegungen, die Direktzahlungen als dauerhaftes Instrument zur Erreichung einkommens- und sozialpolitischer Ziele (oder auch eventueller betriebsstrukturpolitischer Ziele) weiterzuentwickeln, führen zu keinem überzeugenden Ergebnis.

Zwischenfazit

Für die erste der eingangs gestellten Fragen (Sind die Direktzahlungen aus wirtschaftlichen Gründen erforderlich?) ist folgendes Ergebnis festzuhalten:

- Für die Aufrechterhaltung eines wettbewerbsfähigen EU-Agrarsektors ist es nicht erforderlich, die Direktzahlungen im bisherigen Umfang fortzuführen. Die Zahlungen könnten schrittweise reduziert werden. Ob sich ein Absenkungsprozess bis auf null umsetzen lässt, müsste im Lichte der künftigen Entwicklungen (v. a. der Agrarpreisentwicklung) Schritt für Schritt beurteilt werden. Insoweit wäre es sinnvoll, bei einem „Ausstiegsbeschluss“ eine Nachjustierungsoption vorzusehen.
- In einigen Regionen Europas, die von der Natur benachteiligt sind, kann es auch bei relativ hohen Weltagrarpreisen erforderlich sein, eine rentable landwirtschaftliche Nutzung mit Hilfe flächengebundener Zahlungen sicherzustellen. Diese Ansprüche können jedoch mit der Ausgleichszulage erfüllt werden, die seit langem als Instrument der 2. Säule der EU-Agrarpolitik etabliert ist. Falls nötig, könnte dieses Konzept angepasst werden (Höhe der Zahlungen; Gebietskulisse; Finanzierungsregeln).
- Falls die Politik diesen Einschätzungen nicht „glaubt“, wäre anzuraten, die einschlägig tätige Agrarforschung so fortzuentwickeln und zu vernetzen, dass hinreichend zuverlässig abgeschätzt werden kann, welche Höhe der Direktzahlungen (unter Beachtung von Anpassungsmaßnahmen und Überwälzungseffekten) für die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Landwirtschaft jeweils erforderlich wäre.
- Demgegenüber könnte die Frage, wie hoch die Direktzahlungen sein müssten, um die Aufrechterhaltung aller Betriebe zu gewährleisten, zu keinem belastbaren Kalkulationsergebnis führen. Die theoretische Diskussion zum Themenkomplex „Marktwirtschaft und Agrarstrukturwandel“ hat nämlich gezeigt, dass man mit flächenbezogenen Direktzahlungen den Agrarstrukturwandel in Richtung auf immer größere Betriebe nicht verhindern

kann – unabhängig von der Höhe der Zahlungen. Allerdings tragen die Zahlungen dazu bei, dass der Strukturwandel für die Betroffenen erträglicher wird.

- Sofern dies, d. h. die soziale Abfederung des Strukturwandels, das eigentliche Handlungsmotiv der Politik ist, wäre es konsequent, von den flächenbezogenen auf personen- bzw. betriebsbezogene Zahlungen umzustellen. Eine solche Grundsicherung könnte jedoch nur als degressive, zeitlich befristete Maßnahme ausgestaltet werden (Stichtag-Regelung).
- Der Versuch der EU-Kommission, am Grundprinzip der flächenbezogenen Zahlungen festzuhalten und deren problematische Verteilungseffekte durch Kappungsgrenzen etc. in den Griff zu bekommen, führt nicht zu einem sozial- und verteilungspolitisch überzeugenden Ergebnis, wohl aber zu einem erhöhten bürokratischen Aufwand.
- Aus diesen Überlegungen ergeben sich zwei empfehlenswerte Politikstränge: a) Abbau der flächenbezogenen Direktzahlungen und b) zeitlich befristete personengebundene Zahlungen.
- Diese beiden Stränge könnten zu einer Maßnahme vereint werden: Schrittweiser Abbau der flächengebundenen Direktzahlungen mit Ausnahme eines einzelbetrieblichen Freibetrags (z. B. maximal 10.000 oder 20.000 €/Betrieb), der noch für einen längeren Zeitraum (z. B. 20 Jahre) erhalten bliebe, aber nicht an die Fortführung des landwirtschaftlichen Betriebes gebunden wäre.

3 Begründete Direktzahlungen – ein omnipotentes Politikinstrument?

Die EU-Kommission schlägt vor, genau die gegenteilige Richtung einzuschlagen, d. h. die flächengebundenen Direktzahlungen ungeschmälert beizubehalten und an zusätzliche Auflagen zu knüpfen („Greening“). Auf diese Weise sollen nicht nur Einkommen gestützt und Wettbewerbsfähigkeit sichergestellt werden, sondern der Agrarsektor soll auch optimal auf die gesellschaftlichen Erwartungen ausgerichtet werden.

Die Themen Einkommen und Wettbewerbsfähigkeit wurde im Kapitel 2 abgehandelt. Nun geht es um die Frage, ob die begründeten Direktzahlungen, die ja den Großteil der Finanzen absorbieren und somit im Zentrum der GAP stehen, geeignet sind, um den Agrarsektor an künftige Herausforderungen und gesellschaftliche Erwartungen anzupassen.

Wie man eine zielgerichtete Politik konzipieren würde

Stellen Sie sich einmal vor, Sie wären in Europa persönlich verantwortlich für das Politikfeld „Lebensmittel, Landwirtschaft, ländliche Räume“ und erhielten von den Steuerzahlern jährlich 55 Milliarden Euro mit der Maßgabe, diese Mittel bestmöglich für die Bewältigung der künftigen Herausforderungen in diesem Politikfeld einzusetzen. Wie würden Sie vorgehen?

Vermutlich würden Sie zunächst einmal die wichtigsten Herausforderungen auflisten. Im nächsten Schritt würden sie überlegen, welche Politikinstrumente jeweils zur Problemlösung in Betracht kämen. Sie würden die Eignung verschiedener Optionen vergleichend bewerten, dabei auch Fragen der Administrierbarkeit und der Nebenwirkungen beachten und dann die jeweils bestgeeigneten Instrumente auswählen. Anschließend würden sie über die erforder-

liche Dosierung, die Finanzmittelausstattung und die bestmögliche Kombination von Maßnahmen nachdenken. Hierzu wären vermutlich Politikfolgenabschätzungen anzustellen, um die Vielzahl der Optionen vergleichend bewerten zu können. Im letzten Schritt würden Sie dann der Politik den aus Ihrer Sicht bestgeeigneten Policy-Mix vorschlagen.

Welche Herausforderungen stehen konkret an? Hier kann man gewiss, je nach politischem Standpunkt, unterschiedliche Schwerpunkte und Rangfolgen favorisieren, aber im Großen und Ganzen dürfte die folgende Auflistung jene Punkte treffen, die von den meisten Menschen hierzulande als wichtigste Herausforderungen angesehen werden:

- Gesunde Ernährung und Lebensmittelsicherheit
- Weltweite Ernährungssicherung
- Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Agrarsektors
- Minderung der Treibhausgasemissionen des Agrarsektors
- Anpassung der Landwirtschaft an den Klimawandel
- Erhöhung der landschaftsbezogenen Biodiversität im Agrarbereich
- Erhöhung der Nutzpflanzen- und Nutztier-Biodiversität
- Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung
- Entwicklung ländlicher Räume und Anpassung an den demografischen Wandel

Wenn Sie mögen, ergänzen Sie diese Auflistung noch um ein oder zwei Zielbereiche, die hier nicht enthalten sind, Ihnen aber besonders wichtig erscheinen. Und nun nehmen Sie sich bitte einen Moment Zeit, um zu überlegen, wie sie bei jeder einzelnen der gelisteten Herausforderungen vorgehen würden, um mit den Ihnen anvertrauten Steuergeldern eine größtmögliche Wirkung im Sinne der Gesellschaft zu erzielen: Für welche Dienstleistungen würden Sie finanzielle Anreize geben, und wie würden Sie die Leistungserbringung konkret messen bzw. kontrollieren? Notieren Sie die Maßnahmenkonzepte für die verschiedenen Politikziele stichwortartig. Abschließend schreiben Sie an jeden Maßnahmenblock noch eine Zahl, nämlich jenen Teilbetrag der 55 Milliarden Euro, den Sie aufgrund Ihrer persönlichen Bewertung der Gesamtlage für den jeweiligen Zielbereich einsetzen würden.²

Was begrünzte Direktzahlungen leisten können – und was nicht

Mal ehrlich: Wäre Ihnen auch nur im Entferntesten in den Sinn gekommen, erst einmal den allergrößten Teil des ihnen anvertrauten Geldes gleichmäßig über alle Agrarflächen Europas auszuschütten und anschließend die Empfänger zu verpflichten, als Gegenleistung für die Zahlungen (a) bestehende Gesetze einzuhalten („Cross Compliance“), (b) kein Grünland umzubrechen, (c) mindestens drei Feldfrüchte anzubauen sowie (d) 7 % ihrer Ackerfläche ohne weitere Zielvorgabe zugunsten ökologischer Ziele umzuwidmen („Greening“)?

Wohl kaum! Genau dieses Konzept soll nun aber dauerhaft als Kern der künftigen EU-Agrarpolitik ausgebaut werden. Schauen wir uns also an, was die „begrünten“ Direktzahlungen der

² Bei mehreren Vorträgen erfolgte inzwischen eine nicht-repräsentative Ermittlung der Prioritäten des Publikums. Auf die ersten drei Plätze kamen dabei die Themenfelder Welternährung, Wettbewerbsfähigkeit und ländliche Räume.

1. Säule zur Zielerreichung wirklich beitragen können, und legen dabei den obigen Zielkatalog zugrunde:

- **Gesunde Ernährung und Lebensmittelsicherheit:** Direktzahlungen können zu diesem Ziel praktisch keinen Beitrag leisten. Politikmaßnahmen müssen vorrangig beim Ernährungsverhalten und in der Lebensmittelkette ansetzen.
- **Weltweite Ernährungssicherung:** Maßnahmen zur Armutsbekämpfung müssen vor allem in den betroffenen Ländern ansetzen. Maßnahmen zur Verbesserung der globalen Nahrungsmittelverfügbarkeit betreffen vor allem die Bereiche Innovation, Bildung, Forschung, Wissenstransfer, Infrastruktur, Lebensmittelverderb, Luxuskonsum, Bioenergiepolitik. Die Direktzahlungen der EU können also auch zu diesem Ziel praktisch keinen Beitrag leisten. Die im Rahmen des Greening geplanten Maßnahmen können sogar tendenziell kontraproduktiv wirken, ganz ähnlich wie die Bioenergiepolitik.
- **Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Agrarsektors:** Hierzu wurde bereits dargelegt, dass – entgegen der landläufigen Meinung – die Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Agrarsektors durch eine schrittweise Absenkung der Direktzahlungen nicht gefährdet würde. Für die meisten Agrarflächen gilt: Höhere Direktzahlungen führen nicht zu mehr Wettbewerbsfähigkeit (im Sinne von mehr Produktion oder mehr Arbeitsplätzen), sondern nur zu höheren Grundrenten. Für benachteiligte Flächen steht die Ausgleichszulage bereit, um die Produktion zu sichern. Für die bodenunabhängige Tierproduktion und den Gartenbau gilt, dass sie durch Direktzahlungen nur sehr begrenzt beeinflusst werden.
- **Minderung der Treibhausgasemissionen des Agrarsektors:** Die wesentlichen Ansatzstellen, mit denen sich dieses Ziel erreichen ließe, sind bekannt: (a) Reduzierung der Stickstoffüberschüsse, (b) Wiedervernässung ehemaliger Moore, (c) Reduzierung der Zahl der Wiederkäuer, (d) Anpassungen in der Lebensmittelkette und im Konsum. Auf vielen Standorten gehört auch (e) Vermeidung des Grünlandumbruchs in diesen Katalog, doch sind in dem komplexen Problemfeld Grünland/Wiederkäuer standörtlich differenzierte Lösungen geboten. Die begrüneten Direktzahlungen bringen für die Punkte (a) bis (e) nur einen sehr kleinen Beitrag: Grünlandumbruch kann auch ohne ein flächendeckendes Direktzahlungssystem standörtlich reguliert werden, der Stickstoffeinsatz wird durch das Greening nur auf den Stilllegungsflächen reduziert (wobei die über den Markt induzierte Mehrdüngung außerhalb der EU gegengerechnet werden muss), und die anderen Ansatzstellen werden durch die begrüneten Direktzahlungen gar nicht tangiert. Die Verringerung der Emissionen, die sich auf diese Weise ergeben wird, liegt – gemessen am globalen Treibhausgasproblem – sehr nahe bei null.
- **Anpassung der Landwirtschaft an den Klimawandel:** Es ist davon auszugehen, dass Landwirte und Agribusiness die meisten Anpassungen im wirtschaftlichen Eigeninteresse vornehmen werden, ohne dass hierfür politische Assistenz vonnöten ist. Staatliches Handeln ist vor allem bei größeren Infrastrukturmaßnahmen geboten (z. B. Züchtungsprogramme; Bewässerungsprojekte). Dieses sind klassische Felder der 2. Säule, die Direktzahlungen können hier keinen Beitrag leisten. Versicherungen zur Abdeckung von Ertragsrisiken können grundsätzlich privatwirtschaftlich organisiert werden. Ob die Politik hier unterstützend tätig werden sollte, ist umstritten. Pauschale Direktzahlungen für alle Flächen wären aber definitiv nicht das Mittel der Wahl.
- **Erhöhung der landschaftsbezogenen Biodiversität im Agrarbereich:** Das Schutzgut Biodiversität ist das einzige öffentliche Gut, auf das das Greening halbwegs zielgerichtet

zugeschnitten ist und bei dem deshalb überhaupt positive Zielbeiträge erwartet werden können. Allerdings ist das Greening als umweltpolitische Maßnahme auch für das Biodiversitätsziel weder effektiv noch effizient. Grünlanderhalt kann für das Biodiversitätsziel sehr wichtig sein, doch gilt dies für verschiedene Grünlandflächen in ganz unterschiedlichem Maße. Ein „Einfrieren“ der derzeitigen Grünlandkulisse ist deshalb kein effizienter Politikansatz. Bezüglich der ökologischen Vorrangflächen ist daran zu erinnern, dass die Stilllegung von Flächen noch bis 2007 obligatorische Voraussetzung für den Erhalt der Direktzahlungen war (in den 90er Jahren 10 %, später 5 %). Man nannte das damals nicht Greening, sondern Marktentlastung, und ganz offensichtlich war es keine besonders wirksame Maßnahme, um dem Biodiversitätsverlust nennenswert Einhalt zu gebieten. Das wirft die Frage auf, weshalb die künftige Wirkung jetzt so viel besser eingeschätzt wird.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob man bei der Ausgestaltung dieser Maßnahme nicht viel stärkeren Wert auf Qualität legen sollte (Welche Flächen? Welche Maßnahmen?) und im Gegenzug Abstriche bei der Quantität (Welcher Flächenanteil?) zulassen sollte. Als ökonomisch und ökologisch interessante Alternativ-Option wäre der Ausbau des Vertragsnaturschutzes in Betracht zu ziehen: Hier bekämen die Landwirte nicht abermals den Anreiz, einfach nur irgendwelche Flächen stillzulegen, sondern die für den Naturschutz verantwortlichen Fachleute würden nach naturschutzfachlichen Gesichtspunkten prüfen, (a) welche Flächen für ihre Ziele besonders wichtig wären (Biotopverbundnetz) und (b) wie das Öko-Management auf diesen Flächen gestaltet werden müsste. Für die Landwirte ist Vertragsnaturschutz kein Nachteil, denn er basiert auf freiwilligen Verträgen, denen die Landwirte im Regelfall nur zustimmen, wenn ihr Einkommensausfall mindestens ausgeglichen wird. Allerdings wäre das aber wieder ein zielgerichteter Ansatz aus der 2. Säule, die ja aufgrund der Vorfestlegung der Politik nicht gestärkt werden soll.

- **Erhöhung der Nutzpflanzen- und Nutztier-Biodiversität:** Auf die Verbesserung der Nutzpflanzen-Biodiversität zielt die 3-Fruchtarten-Regel der EU-Kommission ab. In den allermeisten Betrieben leistet diese Vorschrift keinen positiven Beitrag, da die Betriebe sie aus wirtschaftlichem Eigeninteresse ohnehin erfüllen. Der Mitnahmeeffekt der Politikmaßnahme liegt also außerordentlich hoch, d. h. der größte Teil des Mitteleinsatz bewirkt gar nichts. Jene Minderheit von Betrieben, die die 3-Fruchtarten-Regel bisher nicht einhält, tut dies vermutlich aus betriebswirtschaftlich wichtigen Gründen (z. B. Maisanbau in kleinbetrieblich geprägten Futterbauregionen mit hoher Viehdichte). Bei solchen Konstellationen werden aber genau diese betriebswirtschaftlichen Motive dazu führen, dass Betriebe nach kreativen Lösungen zur Umgehung der 3-Fruchtarten-Regel suchen (z. B. Pro-Forma-Pacht von weiter entfernten Ackerflächen, die dann gemeinschaftlich bewirtschaftet werden).

Zwar kann die Politik versuchen, solche politisch unerwünschten Anpassungen durch engmaschigere Regelungen zu unterbinden. Die Spielräume sind jedoch begrenzt, da die Regelungen nicht nur für die wenigen Problemfälle, sondern für ganz Europa angewendet und justiziabel administriert werden müssen. Im Gegensatz dazu könnten 2. Säule-Regelungen problemgerecht und kostensparend auf Problemregionen zugeschnitten werden. Zu kritisieren ist ferner, dass mit der geplanten EU-Politik die eigentlichen Ursache der Fruchtarten-Verengung, nämlich die zwischen den Fruchtarten immer stärker auseinanderweichenden Investitionen in einer zunehmend globalisierten Zuchtbranche, überhaupt nicht in den Blick genommen wird. Hierfür wären Politikkonzepte erforderlich,

die sich weder in die 1. noch in die 2. Säule der GAP zwängen lassen. Soweit zur Nutzpflanzen-Biodiversität.

Zur Nutztier-Biodiversität leisten die begrüneten Direktzahlungen keine oder allenfalls sehr geringe Beiträge.

- **Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung:** Die intensiven Diskussionen, die zu diesem gesellschaftlich besonders brisanten Thema im Laufe des Jahres 2011 geführt wurden, haben gezeigt, wo die erfolgversprechenden Ansatzstellen liegen. Das Spektrum reicht von der Tierschutzgesetzgebung über Tierschutzlabel, gläserne Produktion bis hin zur konzertierten Forschung in der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA). Die flächengebundenen Direktzahlungen können hier keine oder allenfalls sehr geringe Beiträge leisten.
- **Entwicklung ländlicher Räume:** In Anbetracht der besorgniserregenden Bevölkerungsprognosen für viele ländliche Räume (Bevölkerungsrückgang von teilweise über 50% bis zur Mitte des Jahrhunderts) spräche vieles dafür, diesem Politiksegment künftig wesentlich größere Aufmerksamkeit zu widmen als bisher. Der Reformvorschlag der EU-Kommission geht jedoch eher in die gegenteilige Richtung. Die über die Landwirtschaft hinausgehende ländliche Entwicklung soll nur noch eines von insgesamt sechs Prioritätsfeldern in der 2. Säule sein, d. h. die Reformvorschläge betonen den agrarsektor- und landnutzungsbezogenen Charakter der 2. Säule, während territoriale und sektorübergreifende Ansätze noch weiter in den Hintergrund treten.

Hinzu kommt, dass die 2. Säule im Vergleich zur 1. Säule wahrscheinlich finanziell eher geschwächt werden wird. Die Direktzahlungen der 1. Säule sind nach einhelliger Einschätzung der Fachwelt nicht als geeignetes Instrument für eine ländliche Entwicklungspolitik anzusehen. Sie sind regional nicht auf die ländlichen Problemregionen zugeschnitten, sondern verteilen die Finanzmittel breit über alle Regionen an eine bestimmte Berufsgruppe, und sie sind inhaltlich nicht auf Entwicklungskonzepte ausgerichtet, sondern werden immer mehr zu einer Grundeigentümer-Subvention.

Fazit: Das von der EU-Kommission favorisierte System der begrüneten Direktzahlungen ist fast durchweg nicht imstande, einen nennenswerten Beitrag zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen und gesellschaftlichen Erwartungen im Politikfeld „Lebensmittel, Landwirtschaft und ländliche Räume“ zu erbringen.

Diese Befunde kommen für Fachleute nicht überraschend. Die Zahlungen wurden in den 90er Jahren eingeführt mit dem Ziel, die durch den radikalen Kurswechsel in der Agrarpolitik ausgelösten Einkommenseffekte betriebsindividuell abzufedern. Dass ein solches Instrument wenig geeignet ist, um wichtige Politikziele wie z. B. Emissionsminderung, Tierschutz oder ländliche Entwicklung zu erreichen, bedarf eigentlich keiner weiteren Erläuterung.

Ihren ursprünglichen einkommenspolitischen Zweck haben die Zahlungen durchaus erfüllt. Die fortschreitende Zeit (Agrarstrukturwandel, betriebliche Anpassungen) und insbesondere die veränderte Lage der Weltagrarwirtschaft (Preissteigerungen, Bioenergie) brachten es aber mit sich, dass sich das Argument „Ausgleich für Politikwechsel“ heute nicht mehr ins Feld führen lässt, um einen Finanztransfer von ca. 40 Mrd. Euro pro Jahr überzeugend zu begründen. Deshalb begann eine Suche nach Ersatzbegründungen.

„Honorierung gesellschaftlicher Leistungen“ – ein ungeeignetes Politikkonzept

Diese Suche brachte das neue Kernargument „Honorierung gesellschaftlicher Leistungen“ hervor. Und hier passierte nun dasselbe wie mit dem Kernargument „Wettbewerbsfähigkeit“ (vgl. Kapitel 2): Anstatt zunächst einmal sorgfältig zu prüfen, inwieweit das Argument als Grundlage für eine nachhaltige Politik überhaupt tragfähig ist, folgte die Politik der Parole „gesellschaftliche Leistungen müssen honoriert werden“ blindlings und wandte sich der Diskussion konkreter Maßnahmen zu.

Dabei hat die Wissenschaft schon vor Jahrzehnten sehr deutlich herausgearbeitet, dass der Staat in unserem Wirtschaftssystem keineswegs die Aufgabe hat, alle positiven Wirkungen, die als Nebeneffekt wirtschaftlicher Tätigkeit entstehen und nicht über Märkte abgegolten werden, mit einer Sonderzahlung aus dem Steuersäckel zu honorieren. Im Gegenteil: Wenn er dieses Prinzip wirklich zur Richtschnur der Politik erheben wollte, wäre der bürokratische Infarkt vorprogrammiert. Bei näherem Hinsehen haben ja die allermeisten unserer Tätigkeiten irgendwelche Nebeneffekte, und davon sind glücklicherweise sehr viele durchaus positiv. Daraus einen Anspruch auf politische Unterstützung ableiten zu wollen, würde zu absurden Zuständen führen. So lässt sich ein Staatswesen nicht organisieren.

Deshalb geht die Politik normalerweise anders vor. Sie überlässt die allermeisten Vorgänge der Selbststeuerung durch die Bürger, und nur dort, wo das Marktergebnis bestimmte kollektive Wünsche der Gesellschaft nicht hinreichend erfüllt, greift der Staat ein. Dies tut er dann zumeist durch Auflagen, bisweilen aber auch durch finanzielle Belastungen unerwünschter Handlungen (z. B. Energieverbrauch) oder durch finanzielle Anreize für erwünschte Handlungen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen).

Wenn der Staat sich für die finanziellen Anreize entscheidet, so sollte er versuchen, mit den knappen öffentlichen Mittel möglichst sparsam umzugehen. Nur wenn er bei jeder Einzelmaßnahme effiziente, d. h. kostengünstige Lösungen verfolgt, versetzt er sich in die Lage, mit dem gesamten Steueraufkommen einen möglichst großen Beitrag zur Erreichung der gesellschaftlichen Ziele zu leisten.

„Gezielter Einkauf“ statt „flächendeckende Honorierung“

Was das konkret bedeutet, lässt sich gut am Beispiel der gesellschaftlichen Leistung „Offenhaltung der Landschaft“³ zeigen:

- Diese Leistung wird von der Landwirtschaft als Nebeneffekt ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit erbracht. Solange diese gesellschaftliche Leistung auch ohne staatliche Subventionierung erfolgt, weil die Landbewirtschaftung aufgrund der Marktgegebenheiten hinreichend rentabel ist, braucht der Staat seine knappen Mittel nicht für den Ankauf dieser (umsonst verfügbaren) Dienstleistung einzusetzen.
- An besonders benachteiligten Standorten können die Bedingungen für die Landwirtschaft so ungünstig sein, dass sich eine rentable Landnutzung nur dann erreichen lässt, wenn der Staat hierfür Direktzahlungen bereitstellt. In solch einem Fall muss die Gesellschaft abwägen, ob ihr dieses Ziel (im Vergleich zu anderen Zielen, die sich mit Steuermitteln

³ Hintergrund: Ohne landwirtschaftliche Tätigkeit würde auf den meisten Acker- und Grünlandflächen Deutschlands im Laufe der Zeit wieder Wald entstehen.

erreichen lassen) wertvoll genug erscheint. Falls dies der Fall ist, ist eine gezielte Förderung der Landwirtschaft an diesem Standort angezeigt.

- Bei den aktuellen und absehbaren Marktverhältnissen ergibt sich in der Gesamtschau, dass es nicht sinnvoll ist, das gesellschaftliche Ziel „Offenhaltung der Landschaft“ mit flächendeckenden Zahlungen anzusteuern. Wesentlich effizienter ist es, die für dieses Ziel erforderlichen Mittel auf jene (wenigen) Regionen zu konzentrieren, bei denen eine Förderung zur Zielerreichung überhaupt nötig ist.

Auf eine derartig differenzierte Debatte hat sich die praktische Agrarpolitik – aus welchen Gründen auch immer – bisher nicht eingelassen. Deshalb steht das Argument „Honorierung gesellschaftlicher Leistungen“ seit Jahren nur als Begründungsfloskel für die Direktzahlungen im Raum, hat aber keinen zielkonformen Politikansatz nach sich gezogen.

Auch „public money for public goods“ muss präzisiert werden

Auf diesem Nährboden (diffuse Verweise auf „gesellschaftliche Leistungen“) konnte nun zu Beginn der aktuellen Reformdebatte ein interessantes Missverständnis heranwachsen. Verschiedene Akteure machten sich den neuen Slogan „Public Money for Public Goods“ zu Eigen, um für den Fortbestand der Direktzahlungen zu werben, und erst bei näherem Hinsehen wurde erkennbar, dass der Slogan dabei ganz unterschiedlich interpretiert wurde:

- Der Bauernverband interpretierte ihn tendenziell als „Zahlungen für Leistungen, welche die Landwirtschaft bereits gegenwärtig erbringt“.
- Einige Umweltverbände interpretierten ihn tendenziell als „Zahlungen für Leistungen, die gesellschaftlich erwünscht wären, aber bisher nicht erbracht werden“.

In bestimmten Politikphasen kann es für Interessenvertreter durchaus sinnvoll sein, solche „Feinheiten“ zunächst einmal ungeklärt zu lassen. Und so entwickelte sich eine bemerkenswerte Koalition: Nicht nur die Agrar-, sondern auch viele Umweltverbände bestärkten die Politik darin, die Direktzahlungen beizubehalten und in Richtung auf „Public Money for Public Goods“ weiterzuentwickeln.

Die EU-Kommission hat geliefert, was gewünscht wurde. Der Greening-Vorschlag liegt seit Herbst 2011 auf dem Tisch. Und gleich danach begann, wie man es erwarten konnte, der große Streit darüber, wie nun eigentlich der Slogan „Public Money for Public Goods“ zu interpretieren sei.

Aufgehängt wird dieser Streit vor allem an den 7 % „ökologischen Vorrangflächen“. Die Umweltseite begrüßt sie als „neue“ Umweltleistung, während die Agrarseite sie (mit verschiedenen Argumenten) ablehnt und die Direktzahlungen als angemessene Honorierung jener Umweltleistungen erachtet, die die Landwirtschaft bereits erbringt. Auch wenn noch längst nicht geklärt ist, was auf sogenannten Vorrangflächen überhaupt geschehen soll und wer darüber letztlich zu entscheiden hat: Allein die Zahl 7% elektrisiert. Es liegt in der Natur solcher Politikprozesse, dass sich die öffentliche Aufmerksamkeit immer stärker auf die „eine“ symbolträchtige Entscheidung richtet. Und wenn dann am Ende ein politischer Kompromiss erzielt sein wird, werden die Verantwortlichen vor die Kameras treten und den Eindruck vermitteln, die gefundene Lösung sei für die Umwelt und für die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors gleichermaßen von Vorteil.

Aus dem Blickfeld gerät dabei,

- dass das Gerangel um 5, 7 oder 10 % für die Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen, die insgesamt im Politikfeld „Lebensmittel, Landwirtschaft, ländliche Räume“ anstehen, ziemlich irrelevant ist (siehe obige Diskussion), und
- dass durch den Politikbeschluss auf Jahre hinaus Milliardensummen festgelegt werden, die zum Wohle des Tierschutzes, der Welternährung, der ländlichen Entwicklung oder anderer gesellschaftlicher Ziele dringend gebraucht würden.

Warum nicht die naheliegende Lösung: Ausbau der 2. Säule?

Das naheliegende Prinzip eines gezielten „Einkaufs“ öffentlicher Güter muss weder neu erfunden noch neu in der GAP etabliert werden. Es ist dort bereits seit Mitte der 90er Jahre als wesentlicher Bestandteil der 2. Säule der GAP verankert.

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMELV hat 2010 in seinem Gutachten zur Zukunft der GAP herausgearbeitet, dass es einige Herausforderungen des Politikfeldes „Lebensmittel, Landwirtschaft, ländliche Räume“ gibt, für deren Bewältigung das Grundkonzept der 2. Säule nicht geeignet ist. Insofern wird man sich auf Dauer nicht damit begnügen können, nur eine inhaltliche Erweiterung der 2. Säule und die Umschichtung von Mitteln aus der 1. Säule vorzunehmen, sondern muss eine umfassendere Politikreform ins Auge fassen.

Gleichwohl bleibt die Frage, weshalb die EU-Kommission in der derzeitigen Reformrunde nicht wenigstens einen ersten Schritt unternommen und eine Mittelaufstockung der 2. Säule vorgeschlagen hat, sondern stattdessen agrarumweltpolitische Ziele künftig überwiegend (jedenfalls wenn man den Mitteleinsatz zum Maßstab nimmt) mit der 1. Säule ansteuern will. Die Konzentration auf die 2. Säule hätte doch den großen Vorteil,

- auf bewährte Maßnahmen zurückgreifen zu können, d. h. in der Agrarumweltpolitik das Rad nicht zum zweiten Mal erfinden zu müssen,
- in der Programmplanung das gesamte Maßnahmenbündel nach Maßgabe der regionalen Erfordernisse austarieren und mit der notwendigen Finanzkraft versehen zu können,
- das Durcheinander zu vermeiden, das unweigerlich entsteht, wenn man – wie der Kommissionsvorschlag dies nun ermöglicht – ein und denselben Sachverhalt (Ökolandbau, benachteiligte Regionen, Junglandwirte usw.) sowohl aus der 1. als auch aus der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzieren kann.

Die Kommission stellt es etwas anders dar. Die unter Agrarkommissar Fischler entwickelte Zwei-Säulen-Struktur werde im Grundsatz fortgeführt, wobei künftig auch die 1. Säule stärker zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele eingesetzt werden soll; gewissermaßen als Ergänzung der 2. Säule, die ja bisher schon mit gezielten Maßnahmen diesen Zweck verfolgte. Was soll daran schlecht sein?

Das mag für Außenstehende einleuchtend klingen, daher vielleicht auch das überwiegende Lob in der allgemeinen Presse. Für Fachleute stellen sich jedoch wichtige Grundsatzfragen:

- Wenn der Politik wirklich daran gelegen ist, die gesellschaftlichen Herausforderungen entschlossen anzupacken, weshalb entwickelt sie dann den hierfür bereits etablierten

Teil der Agrarpolitik (2. Säule) nicht konsequent weiter und stockt ihn mit den frei werdenden Mitteln der 1. Säule finanziell auf?

- Oder andersherum: Wenn die Politik von der Leistungsfähigkeit der 2. Säule nicht überzeugt ist, weshalb hält sie dann überhaupt an der 2-Säulen-Struktur fest?

Auf diese Fragen gibt es keine überzeugenden Antworten. Es wird lediglich gebetsmühlenhaft wiederholt, (a) an der 2-Säulen-Struktur solle nicht gerüttelt werden, (b) an der Finanzausstattung der 1. Säule müsse man festhalten, (c) die 1. Säule müsse begründet werden, um den hohen Mitteleinsatz in jenem Bereich gegenüber der Gesellschaft begründen zu können.

Kann es an der Kofinanzierung liegen?

Häufig erhält man auf die Frage, weshalb die 2. Säule im Vergleich zur 1. Säule nicht vorankommt, die schlichte Antwort „wegen der Kofinanzierung“. Nach den geltenden Regeln können Mitgliedstaaten bzw. Bundesländer Maßnahmen der 2. Säule der GAP nur in Anspruch nehmen, wenn sie aus eigenen Haushalten zusätzliche Finanzmittel bereitstellen. Da die klammen Haushalte dies oft nicht hergeben, sei die Politikpräferenz für die 1. Säule doch leicht erklärlich.

Diese Antwort mag zum Verständnis der Vergangenheit einleuchtend sein, sie stellt aber im Hinblick auf die künftige Politikgestaltung kein überzeugendes Argument dar. Wenn eine von der Politik gesetzte „Spielregel“ (hier: Kofinanzierung) zur Folge hat, dass anstelle von zielgerichteten Politiken (z. B. Umweltpolitik in der 2. Säule) weniger zielgerichtete Politiken etabliert werden (Umweltpolitik in der 1. Säule), dann spricht eigentlich alles dafür, über eine Änderung der Spielregel nachzudenken.

Für die „Säulendebatte“ gilt dies umso mehr, weil ja mit dem Reformvorschlag der EU-Kommission säulenübergreifend sowohl die Inhalte als auch die Begründungen beider Säulen ineinander geflossen sind. Konkret am Beispiel der Agrarumweltmaßnahmen: Eine 100%-EU-Finanzierung von Umweltmaßnahmen in der 2. Säule wurde bisher von vielen mit dem Argument abgelehnt, die Länder würden ohne den Zwang einer eigenen Kofinanzierung das EU-Geld einfach nehmen und ineffizient „verbraten“. Also müsse man an der Kofinanzierung festhalten. Das führt nun aber zur schlechtesten aller denkbaren Optionen: Es werden zwei parallele Umweltpolitiken eingerichtet, wobei die zusätzliche Umweltpolitik in der 1. Säule wahrscheinlich noch ineffizienter sein wird als es jene Umweltmaßnahmen wären, die die Länder im Rahmen ihrer Programme der 2. Säule organisieren würden, wenn sie über „kofinanzierungsfreie“ Mittel aus Brüssel verfügen könnten.

Je stärker sich die beiden Säulen der GAP hinsichtlich ihrer Begründungen und Zielsetzungen überlappen (Umwelt, Junglandwirte, ...), desto weniger überzeugend ist das Argument, beide Säulen müssten hinsichtlich der Kofinanzierung unterschiedlich geregelt werden.

4 Konsequenzen für die Periode 2014-2020

Die vorgetragenen Überlegungen führen zu der Einschätzung, dass das von der EU-Kommission vorgeschlagene Politikkonzept (a) zu fragwürdigen Verteilungswirkungen führt und (b) nicht geeignet ist, um die wesentlichen Herausforderungen im Politikfeld „Lebensmittel,

Landwirtschaft, ländliche Räume“ zu bewältigen. Wichtig ist: Die Kritik bezieht sich keineswegs nur auf Einzelaspekte des vorgeschlagenen Politikkonzepts, sondern darauf, dass die gesamte Architektur des Vorschlags ungeeignet ist, um eine nachhaltig überzeugende Lösung erreichen zu können.

Eigentlich wäre deshalb eine grundlegende Überarbeitung des vorgeschlagenen Politikkonzepts erforderlich. Das lässt sich jedoch bis zum Beginn der Politikperiode 2014-2020 unmöglich erreichen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich der Politikbeschluss für die Periode 2014-2020 im Wesentlichen am Kommissionsvorschlag orientieren wird. Für diese Periode sind also nur noch kleine Weichenstellungen möglich, und eine grundlegende Reform wird erst für die Zeit nach 2020 auf den Weg gebracht werden können.

Das führt uns zu der Frage, welche konkreten Weichenstellungen denn dann noch für die Periode 2014-2020 zu empfehlen sind. Um diese Frage schlüssig beantworten zu können, muss man zumindest eine grobe Vorstellung darüber entwickeln, wohin die GAP langfristig steuert. Hier gibt es zwei Denkrichtungen:

- Wenn man der Auffassung ist, die GAP werde nun auf Jahrzehnte hinaus durch die „begrünten“ Direktzahlungen geprägt sein, ist es sicher sinnvoll, die Weichen jetzt in Richtung auf ein möglichst öko-effizientes Greening zu stellen.
- Wenn man hingegen der Auffassung ist, die begrünnten Direktzahlungen werden aufgrund der grundsätzlichen Konstruktionsmängel nicht von Dauer sein, ist es eher sinnvoll, jetzt den administrativen Aufwand für dieses neue System in Grenzen zu halten und möglichst schnell die Weichen zugunsten einer nachhaltig tragfähigen Politik zu stellen.

Angesichts der zuvor vorgetragenen Fundamentalkritik an den begrünnten Direktzahlungen wird im vorliegenden Beitrag die zweite Option verfolgt, d. h. die begrünnten Direktzahlungen werden lediglich als vorübergehende Episode in der Evolution der GAP angesehen. Daraus ergeben sich für die Politikgestaltung in der Periode 2014-2020 folgende Empfehlungen:

- Sowohl die Kofinanzierungssätze für die 1. und 2. Säule als auch die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, Mittel zwischen den beiden Säulen zu transferieren, sollten so gestaltet werden, dass für die Mitgliedsstaaten ab 2014 ein möglichst großer Anreiz besteht, die problemgerechteren Politikmaßnahmen der 2. Säule finanziell besser auszustatten.
- Da sich die politische Beschlussfassung zur Agrarreform wahrscheinlich über das Jahresende 2012 hinauszieht, sollte erwogen werden, den Beginn der nächsten Politikperiode um ein Jahr zu verschieben. Andernfalls bleibt nicht mehr genügend Zeit für eine innovative und kohärente Politikplanung in der 2. Säule, was de facto dazu führen würde, dass im Wesentlichen nur die alten Politikmaßnahmen „überrollt“ würden und innovative Politikansätze für die 2. Säule zu kurz kämen.
- Der administrative Aufwand für das Greening der 1. Säule sollte so gering wie möglich gehalten werden. Zwar spräche aus umweltpolitischer Sicht vieles dafür, das Greening problemgerechter zu gestalten als dies bisher vorgesehen ist (z. B. durch Beteiligung regionaler Umweltbehörden an der Festlegung ökologischer Vorrangflächen), doch würden auf diese Weise administrative Ressourcen in einem Politikinstrument gebunden, das ineffizient ist. Besser ist es, diese Ressourcen unmittelbar in den Aufbau und die Optimierung langfristiger tragfähiger Politikkonzepte der 2. Säule zu leiten.

- Es sollte erwogen werden, die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen der 2. Säule für das Greening anrechnungsfähig zu machen. Eine Möglichkeit wäre, dies auf betrieblicher Ebene zu regeln: Je stärker ein Betrieb an Agrarumweltprogrammen teilnimmt, desto stärker kann er von den Greening-Verpflichtungen ausgenommen werden. Da dies jedoch einen erhöhten administrativen Aufwand mit sich brächte (administrative Verknüpfung von 1. und 2. Säule in jedem Einzelfall), wäre alternativ eine Pauschalregelung auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu erwägen. Beispielweise: Je stärker ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit zum Mitteltransfer aus der 1. in die 2. Säule Gebrauch macht, desto geringer wird für diesen Mitgliedstaat der Prozentsatz der ökologischen Vorrangflächen für die 1. Säule festgelegt (z. B. 3 % statt 7 %).
- Die Betriebe sollten außerdem die Möglichkeit erhalten, ihre ökologischen Vorrangflächen – anstatt sie nur einfach stillzulegen – einer umweltpolitisch sinnvollen produktiven Nutzung zuzuführen (z. B. Kurzumtriebsplantagen schnellwachsender Bäume, artenreiche Aussaaten für die Biogasproduktion, Teilnahme an „on-farm“-Forschungsstrategien). Im Rahmen von Begleitforschungen sollte untersucht werden, wie sich unterschiedliche Greening-Varianten (Anordnung der Flächen im Raum; Maßnahmen auf den Flächen) auf die deklarierten Ziele (v. a. auf das Biodiversitätsziel) auswirken.
- Um die Lage und das Management ökologischer Vorrangflächen aus ökologischer und ökonomischer Sicht optimieren zu können, sollten die Betriebe die Möglichkeit zur Realisierung überbetrieblicher Lösungen erhalten. Betriebe könnten dann Greening-Verpflichtungen innerhalb gewisser Grenzen auf andere Betriebe in ihrer Region übertragen. Auf diese Weise würde ein unnötiges „Hin- und Herpachten“ von Flächen vermieden.
- Auch beim Versuch, die unerwünschten Verteilungseffekte der Direktzahlungen zu korrigieren, sollte der bürokratische Aufwand so gering wie möglich gehalten werden. Hier ist vor allem der Vorschlag, die Direktzahlungen auf die Gruppe der sogenannten „aktiven Landwirte“ zu beschränken, als äußerst problematisch anzusehen, denn dies würde eine Ermittlung der Einkommenslage aller Betriebe erfordern.
- Demgegenüber sind Degression und Kappung in der Form, wie sie die EU-Kommission jetzt vorgeschlagen hat, einfacher administrierbar. Nur wäre es wohl naiv, davon auszugehen, dass es langfristig bei diesem einfachen Konzept bleibt. Wenn die Modulation der Zahlungen auf der Grundlage von Gerechtigkeits- oder Bedürftigkeitserwägungen erst einmal als Bestandteil der Politik etabliert ist, wird die Umverteilung der Zahlungen in jeder künftigen Reformrunde ein Thema sein. Den hier zu erwartenden, permanenten Verteilungsstreit kann man nur mit Kompromissen lösen, und früher oder später werden dabei Lösungen herauspringen, bei denen Administrierbarkeit und Bürokratieabbau nur noch eine untergeordnete Rolle spielen.

5 Fazit und Ausblick

Die EU-Agrarpolitik steht wieder einmal vor einer wichtigen Weichenstellung. Es geht dabei um die Zukunft der flächenbezogenen Direktzahlungen, die derzeit mit rund 40 Mrd. € p.a. das weitaus wichtigste Politikinstrument sind. Der Reformvorschlag der Kommission sieht vor,

diese Zahlungen auch künftig in den Mittelpunkt der Agrarpolitik zu stellen und ihnen mit dem „Greening“ künftig eine umweltpolitische Steuerungsfunktion zuzuschreiben.

Ziel des vorliegenden Beitrags war es, die Interventionslogik des Kommissionsvorschlags anhand von zwei Leitfragen zu untersuchen: (1) Sind die Direktzahlungen wirtschaftlich erforderlich? (2) Ist es erfolgversprechend, die Direktzahlungen durch Greening, Degression, Kappung etc. zum zentralen agrarpolitischen Lenkungsinstrument umzubauen?

Folgende Kernergebnisse sind festzuhalten:

- Sofern sich die Situation auf den internationalen Agrar- und Rohstoffmärkten so weiterentwickelt, wie dies inzwischen allgemein erwartet wird, würde ein schrittweiser Abbau der flächendeckenden Direktzahlungen die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarwirtschaft nicht gefährden. Lediglich für einige benachteiligte Regionen könnte sich eine langfristige flächenbezogene Förderung als dauerhaft nötig erweisen.
- Gegen einen Abbau der flächenbezogenen Direktzahlungen wird vorgetragen, dass dies einen Agrarstrukturwandel hin zu immer größeren Betrieben auslösen würde. Dieses Argument erweist sich jedoch als nicht stichhaltig. Der Strukturwandel findet mit und ohne Direktzahlungen statt. Strukturziele lassen sich mit flächengebundenen, entkoppelten Direktzahlungen nicht erreichen. Die Zahlungen verhindern also nicht das Ausscheiden von Betrieben, sondern sie machen das Ausscheiden für die Betroffenen erträglicher und schieben vielleicht die Betriebsaufgabe zeitlich ein wenig nach hinten.
- Die erwünschte einkommenspolitische Wirkung könnte man zumindest für die derzeitige Landwirte-Generation auch bei einem Abbau der flächenbezogenen Direktzahlungen erreichen. Man müsste lediglich einen einzelbetrieblichen Freibetrag von der Abbauregelung ausnehmen (z. B. maximal 10.000 oder 20.000 €/Betrieb) und diesen als personen- gebundene Zahlung für einen längeren Zeitraum (z. B. 20 Jahre) vorsehen. So könnte man viel Geld sparen, das bei der derzeitigen Politik vor allem in die Erhöhung der Grundrenten fließt.
- Die EU will einen anderen Weg einschlagen und dauerhaft am Prinzip der EU-weiten flächenbezogenen Zahlungen festhalten. Diese Politikstrategie wird jedoch bei fortschreitendem Strukturwandel immer problematischere Verteilungseffekte hervorbringen. Reparaturmaßnahmen wie z.B. Kappungsgrenzen sind die logische Konsequenz. Ein sozial- und verteilungspolitisch akzeptables Ergebnis wird sich auf diese Weise aber nicht erreichen lassen.
- Der Versuch, die Direktzahlungen künftig auch als umweltpolitisches Instrument auszugestalten, wird die EU-Agrarpolitik weiter verkomplizieren. Für die beiden umweltpolitischen Kernziele, die die Kommission in ihrer Begründung des Greening-Konzepts proklamiert (Klimaschutz, Biodiversität), werden die begrüneten Direktzahlungen unterschiedlich viel leisten: Während ein spürbarer Effekt für den Klimaschutz nicht zu erwarten ist, lässt sich ein positiver Zielbeitrag zur Biodiversität durchaus erkennen. Doch ließe sich auch dieses Ziel mit Hilfe der 2. Säule der GAP wesentlich effizienter ansteuern.
- Da nach dem Vorschlag der EU-Kommission der Großteil der Finanzmittel auf die Direktzahlungen entfallen soll, fehlen diese Mittel bei der Bewältigung der anderen Herausforderungen im Politikfeld „Lebensmittel, Landwirtschaft, ländliche Räume“. Wenn man sich vor Augen führt, wie groß z. B. die Herausforderungen in den Bereichen Welternährung,

Tierschutz oder Entwicklung ländlicher Räume sind, kann man sich über die einseitige Prioritätensetzung des Politikvorschlags (Bezugspunkt: EU-Agrarflächen) nur wundern.

Der eigentliche Grund für diese einseitige Prioritätensetzung liegt in der Historie des Instruments. Die flächengebundenen Direktzahlungen wurden ursprünglich eingeführt, weil man (a) mit diesem Instrument allen Landwirten eine finanzielle Kompensation für den Ausstieg aus der Marktpreisstützung gewähren konnte und weil (b) dieses Instrument im Vergleich zu möglichen Alternativen relativ einfach administrierbar war.

Heute sucht man nach neuen Begründungen für die Zahlungen, da die ursprüngliche Begründung mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Politikwechsel an Überzeugungskraft verliert. Weil man dabei das flächenbezogene Förderinstrument partout nicht wechseln will, ist es zwangsläufig, dass die neuen Begründungen für die Politik und die neuen Auflagen, an die man die Zahlungen bindet, (a) im Bereich der Bodennutzung und der Pflanzenproduktion liegen und (b) auf einfache Weise EU-weit flächendeckend administrierbar sein müssen.

Erst die Mittel, dann das Ziel?

Wir sind also an einem Punkt angekommen, bei dem die Grundprinzipien rationaler Politikgestaltung auf den Kopf gestellt werden. Eigentlich sollte es so sein, dass erst einmal der Gesamtkanon der politischen Ziele festgelegt wird und dann die politischen Instrumente möglichst prioritätengerecht und effizient (d. h. ressourcensparend) auf eine umfassende Zielerreichung hin ausgerichtet werden. Hier ist es nun aber so, dass zuerst das Instrument fixiert wird („begünstigte Direktzahlungen sollen den Löwenanteil der Finanzmasse erhalten“) und dann überlegt wird, welche Ziele man damit erreichen kann bzw. welche Begründungen für das Instrument man finden kann. Erst die Mittel, dann das Ziel?

Dass eine dermaßen auf den Kopf gestellte Politik auf Dauer zu keinem vernünftigen Ergebnis führt und auch keine wissenschaftliche Anerkennung findet, ist vorhersehbar. Die Wissenschaft muss sich jedoch auch an die eigene Nase fassen: Wo ist ihr Gegenentwurf, an dem sich die Politik hätte orientieren können? Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMELV hat sich zwar mit seinem Gutachten 2010 alle Mühe gegeben, zumindest eine Grobskizze für einen alternativen Politikentwurf zu entwerfen, doch kam diese Skizze (a) für die laufende Reformrunde zu spät, (b) war sie zu unkonkret, (c) nicht mit einer Politikfolgenabschätzung versehen und (d) nicht in ein Kommunikationskonzept eingebettet.

Nun kann man gewiss darüber streiten, ob es überhaupt zu den Aufgaben der Wissenschaft gehört, kohärente und weitgehend operationalisierte Politikvorschläge zu entwickeln. Die allermeisten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler definieren ihre Aufgabe anders und verorten die Aufgabe „Politikgestaltung“ bei den Ministerien und bei der EU-Kommission. Nur: Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass es den Ministerien und der EU-Kommission heutzutage an jenen (zeitlichen und gedanklichen) Freiräumen fehlt, die erforderlich sind, um komplexe alternative Politikoptionen zunächst in Grundzügen entwickeln und anschließend möglichst widerspruchsfrei und administrativ umsetzbar ausfeilen zu können.

Liegt der Ball also doch wieder bei der Wissenschaft? Eine Stärke unserer breit gefächerten Forschungslandschaft sollte sein, dass nicht alle dasselbe tun, sondern sich unterschiedliche Profile herausbilden. Angesichts der Krise der Realpolitik wäre es vielleicht keine schlechte Entwicklung, wenn sich auch in der Wissenschaft einige Köpfe fänden, die über die bloße

Kritik an der derzeitigen Realpolitik hinausgehen und mit eigenen „Politik-Erfindungen“ aufwarten. In diesem Sinne beabsichtigt das Thünen-Institut, künftig einen (eng begrenzten) Teil seiner Ressourcen auf die Entwicklung besserer Politikoptionen für die Zeit nach 2020 auszurichten. Da eine einzelne Forschergruppe mit dieser Aufgabe überfordert wäre, laden wir Institute aus dem In- und Ausland sowie EU-Kommission und Ministerien ein, dieses Projekt gemeinschaftlich in Angriff zu nehmen.

Erst die Mittel ...

Die Voraussetzungen für die Politikgestaltung nach 2020 sind insofern günstig, als voraussichtlich auch im Jahr 2020 immer noch eine recht große Finanzmasse für diesen Politikbereich verfügbar sein wird.

Diese Sicherung einer voraussichtlich guten Finanzausstattung ist angesichts der erheblichen Herausforderungen im Politikfeld „Lebensmittel, Landwirtschaft, ländliche Räume“ von großer Bedeutung – und sie ist gewiss keine Selbstverständlichkeit, sondern nach Einschätzung vieler Beobachter Ergebnis einer geschickten Verhandlungsführung verschiedener Agrarpolitiker, allen voran Agrarkommissar Darian Ciolos.

Bewertet man also den heute vorliegenden Kommissionsvorschlag einmal nicht – wie bisher in diesem Beitrag geschehen – aus agrarökonomisch-wissenschaftlicher Sicht, sondern aus politischer Sicht, so gelangt man unter Umständen zu einem wesentlich positiveren Ergebnis. Ganz wichtig wird bei einer solchen Bewertung nämlich die Frage, ob andere Politikentwürfe in der politischen Arena ähnlich überzeugend gewirkt hätten wie der Kommissionsvorschlag.

Möglicherweise wären die von der Wissenschaft für die Periode 2014 bis 2020 bevorzugten Politikoptionen schon frühzeitig an ganz profanen Hürden des politischen Geschäfts gestrauchelt, beispielsweise an Fragen der Ressortzuständigkeit (ländlicher Raum, Welternährung) oder der Kofinanzierung. Angesichts des hohen Finanzbedarfs, den z. B. auch der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMELV langfristig für das Politikfeld „Lebensmittel, Landwirtschaft und ländliche Räume“ sieht, wäre das keine gute Entwicklung. Die Erfahrung lehrt: Sind Haushaltsmittel erst einmal von einem Politikfeld (z. B. Agrarpolitik) in ein anderes Politikfeld (z. B. Forschungspolitik) verschoben, ist es später auch mit guten Argumenten und überzeugenden Politikvorschlägen kaum möglich, eine Rückverlagerung zu erreichen.

Unter diesem Blickwinkel könnte, wenn man es optimistisch sieht, die aktuelle Politikstrategie „Erst die Mittel, dann das Ziel“ sogar gut ausgehen: Jetzt werden erst einmal die langfristigen erforderlichen Finanzmittel gesichert, und es wird genügend Zeit gewonnen, um für die Periode nach 2020 eine grundlegend verbesserte Politik zu entwickeln, welche dann – so wie es sein sollte – dem Grundsatz „Erst das Ziel, dann die Mittel“ verpflichtet ist.