

Politische Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Braunschweig

1 Deutschland im Herbst 2005

Die künftige Bundesregierung übernimmt ein äußerst schwieriges Amt. Auf der einen Seite muss sie in vielen Politikbereichen grundlegende Reformen auf den Weg bringen bzw. das bereits erreichte Reformtempo noch weiter erhöhen. Auf der anderen Seite muss sie aber auch darauf achten, dass die Bürger die Reformen als richtigen Weg für unser Land akzeptieren und dabei auch neue Zuversicht für ihre individuelle Zukunft gewinnen.

Wie schwer das ist, hat die jüngste Bundestagswahl gezeigt. Die Angst vor grundlegenden Veränderungen, insbesondere auch vor Deregulierung, sitzt bei den meisten Deutschen tief. Zwar schimpfen viele Menschen über weltfremde Politiker und unerträgliche Bürokratie, doch wenn ganz konkret zwischen „Markt, Leistung, Eigenverantwortung“ auf der einen Seite und „Staat, Fürsorge, Umverteilung“ auf der anderen Seite zu wählen ist, gibt die Mehrheit der Bevölkerung offenbar eher der zweiten Variante den Vorzug. Das kann dazu führen, dass auch dort, wo eigentlich gründliche Reformen nötig wären, am Ende eher halbherzige Reförmchen und faule Kompromisse herauskommen. Besser den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach.

In einigen Politikbereichen werden sich jedoch die Probleme mit kleinen Kurskorrekturen nicht vernünftig lösen lassen. Diese Einschätzung vertreten jedenfalls viele Fachleute und auch viele ausländische Beobachter. Insbesondere der öffentliche Dienst, der ja in alle Politikbereiche hineinwirkt, bietet in Deutschland das Bild eines Personalcomputers, der seit Jahrzehnten immer wieder nachgelötet wurde, um ihn an die zwischenzeitlich gewachsenen Herausforderungen und technischen Möglichkeiten anzupassen. Jeder PC-Nutzer weiß, dass das auf Dauer nicht funktionieren kann. Irgendwann kommt der Punkt, an dem man den alten PC wegwerfen und einen neuen kaufen muss. Schafft es Deutschland, ein System zu kaufen, das sich andernorts bewährt hat?

Zweifel sind angebracht, allein schon deshalb, weil hier ja faktisch nicht nur eine einzige Regierung das Sagen hat, sondern je nach Politikbereich oft zwei oder sogar noch mehr Regierungen. In der Vergangenheit wurden die Weichen immer stärker dahin gestellt, dass die Verantwortung für ein- und denselben Politikbereich auf drei verschiedene Ebenen verteilt ist (Land, Bund, EU). Und auf einer dieser drei Ebenen herrscht eigentlich immer Wahlkampf, also ist die Zeit immer gerade ungünstig für eine grundsätzliche Neuausrichtung.

Vor diesem Hintergrund müssten (a) die Entflechtung der politischen Zuständigkeiten (Land, Bund, EU) und (b) die Harmonisierung der Wahltermine in Bund und Ländern eigentlich ganz oben auf der politischen Agenda stehen. Tatsache ist aber, dass auch

diese grundlegende Reform, sozusagen die Mutter aller weiteren Reformen, bisher im föderalen Gestrüpp stecken geblieben ist.

Die Gesamtlage wird weiterhin dadurch erschwert, dass sich Bund und Länder in der Vergangenheit finanziell übernommen haben und daher heute über keine Reserven verfügen, mit denen sie den Bürgern die Bereitschaft zu grundlegenden (d. h. mit Umverteilungen und Risiken verbundenen) Reformen „abkaufen“ könnten. Der größte Teil der Steuermittel wird inzwischen für Zinszahlungen, Pensionszahlungen und andere scheinbar unabweisbare Altverpflichtungen verbraucht. Die Maastricht-Kriterien werden ein ums andere Mal verfehlt, die Schuldenuhr tickt unerbittlich.

2 Was bedeutet das für die Agrarpolitik?

Angesichts des Reformstaus, den die deutsche Politik insgesamt vor sich her schiebt, ist es ausgesprochen schwierig, Empfehlungen für einzelne Sektorpolitiken wie z. B. die Agrarpolitik zu geben.

Je stärker nämlich die verschiedenen Sektorpolitiken unkoordiniert nebeneinander her entwickelt werden, desto unübersichtlicher wird die politische Gesamtlage. Damit wächst das Risiko, dass es zu inkonsistenten oder gar widersprüchlichen Politikentscheidungen kommt, die dann letztlich auch von der Bevölkerung als ungerecht empfunden werden (z. B. Agrarsozialpolitik vs. Allgemeine Sozialpolitik). Und wenn in den Folgejahren unter dem Druck der öffentlichen Meinung oder leerer Kassen politisch nachjustiert werden muss, beklagen sich die Betroffenen zu Recht darüber, dass sie von der Politik aufs falsche Gleis geführt worden sind.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass überall der Ruf nach mehr Planungssicherheit laut wird. Die kann es im Grunde genommen aber nur dann geben, wenn sich auch die Sektorpolitiken an ordnungspolitischen Grundsätzen ausrichten, die für die gesamte Gesellschaft und die gesamte Volkswirtschaft in Deutschland gelten. Vor diesem Hintergrund wäre es sicher wünschenswert, zunächst von weiteren sektoralen (z. B. agrarsozialpolitischen) Reformen und Reförmchen abzusehen und stattdessen im ersten Schritt die Kernbereiche des Staatswesens sowie der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auf neue Füße zu stellen, damit dann im zweiten Schritt die sektoralen Politikmaßnahmen konsistent an den erneuerten ordnungspolitischen Grundsätzen ausgerichtet werden können.

Die praktische Politik wird dieser „reinen Lehre“ jedoch nur in Ausnahmefällen folgen können, allein schon deshalb, weil aus dem internationalen Raum permanent neue Herausforderungen kommen, die eine Anpassung der deutschen Politik erforderlich machen. Das gilt für den Agrarsektor und die Agrarpolitik in ganz besonderem Maße. Die Stichworte Globalisierung, WTO, EU-Agrarreform, Klimaschutzabkommen, GMO-Produkte zeigen exemplarisch, dass es sich hierbei nicht um Kleinigkeiten handelt.

So bleibt nur die Empfehlung, das eine zu tun ohne das andere zu lassen. Mit anderen Worten:

- Die Politik muss einerseits mit einer guten Portion Pragmatismus die unumgänglichen Entscheidungen kurzfristig fällen. Dabei sollte sie darauf achten, dass mit den kurzfristigen Entscheidungen auch die langfristigen Ziele erreicht werden.

- Die Politik sollte andererseits aber auch die Grundsatzreformen (z. B. Reform der Entscheidungs- und Finanzstrukturen) entschlossen vorantreiben, damit ein besserer Rahmen für künftiges agrarpolitisches Handeln entsteht.

3 Prioritätenverschiebung: Wettbewerbsfähigkeit wird wichtiger

Die Forderung, dass die (oft pragmatisch getroffenen) agrarpolitischen Beschlüsse von heute bereits auf die agrar- und gesellschaftspolitischen Visionen von morgen ausgerichtet sein sollten, ist leicht ausgesprochen. Beim Versuch der praktischen Umsetzung zeigt sich jedoch, dass in Deutschland ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die richtige Langfriststrategie in der Agrarpolitik derzeit nicht existiert.

Zwar gibt es eine recht gute Übereinstimmung bezüglich der allgemeinen Ziele der Agrarpolitik (gesunde Nahrungsmittel, Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt- und Tierschutz, ...), doch schon auf der Ebene der Leitbilder beginnen die Differenzen (Großbetriebe, Kleinbetriebe, Ökolandbau, Tierhaltungsverfahren, ...), und auf der Ebene der konkreten Politikmaßnahmen gibt es viele handfeste Meinungsverschiedenheiten (Preisstützung, Direktzahlungen, Quoten, QS-Systeme, Umwelt- und Tierschutzaufgaben, ...). Dabei gehen die Diskussionsfronten oft quer durch die politischen Parteien.

Für die Zukunft ist allerdings zu erwarten, dass die „Wünsch dir was“ – Leitbildebatten tendenziell an Bedeutung verlieren werden, weil immer mehr Politiker einsehen, dass ihre Möglichkeiten zur Gestaltung der Agrarstruktur unter den Bedingungen einer international verflochtenen Marktwirtschaft immer geringer werden. Der Rückbau des Außenschutzes, der Marktordnungen und der Subventionszahlungen im Agrarbereich sind klar vorgezeichnet und aller Voraussicht nach unumkehrbar. Das hat gravierende Folgen: In den vergangenen Jahrzehnten konnten sich die Agrarpolitiker sehr viele Experimente leisten, weil die heimische Landwirtschaft hinter hohen Zollmauern verschanzt war. Auflagenbedingte Kostensteigerungen wurden im Endeffekt auf die Verbraucher überwältigt, die Produktion blieb im Lande. Künftig führen erhöhte Auflagen immer stärker zur Abwanderung der Produktion in Drittländer, mit unerwünschten Folgen für die Beschäftigung in ländlichen Räumen, aber auch für die Agrarstruktur und auch für den Tier- und Umweltschutz in der Landwirtschaft.

In den Mittelpunkt der Agrarpolitik wird somit ganz automatisch die Frage rücken, wie die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft ohne den bisherigen staatlichen Schutz optimal auf die Anforderungen der Verbraucher im In- und Ausland ausgerichtet werden kann. Denn: Wer nichts verkaufen kann, verschwindet von der Bildfläche und kann deshalb auch nichts bewirken – keine Wertschöpfung, keine Arbeitsplätze, aber auch keine Umweltqualität und keinen Tierschutz. Die Frage der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft auf den In- und Auslandsmärkten wird somit in der Agrarpolitik eine sehr hohe Priorität erlangen.

Einige allgemeine Konsequenzen aus den bisherigen Feststellungen lassen sich bereits an dieser Stelle ziehen.

- Für den nationalen und internationalen Wettbewerb gilt: Nicht die Großen fressen die Kleinen, sondern die Schnellen die Langsamen. Eine auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Agrarpolitik muss deshalb ihr Augenmerk vor allem auf die Beschleunigung von Innovation und Investition legen.

- Hierbei spielt das Verhalten staatlicher Einrichtungen eine entscheidende Rolle. Entbürokratisierung darf nicht länger nur ein Schlagwort bleiben. Die Verwaltungsabläufe müssen erheblich beschleunigt und flexibilisiert werden. Die Agrarforschung muss effizienter und praxisrelevanter aufgestellt werden.
- Die Agrarpolitik muss begreifen, dass ihre Kernaufgabe künftig immer weniger darin bestehen kann, Fördermittel auszuhändigen. Förderung ist vor allem dann kontraproduktiv, wenn sich später herausstellt, dass der Staat die Programme finanziell nicht durchhalten kann. Mit dem Abbau unsinniger bürokratischer Vorschriften kann der Staat der Wirtschaft wahrscheinlich besser helfen.
- Die Gewährleistung hoher Standards bei Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Tierschutz bleibt dauerhaft eine zentrale staatliche Aufgabe. Das Ziel „Nullrisiko überall“ hilft jedoch nicht weiter. Es kommt darauf an, die Kräfte auf die wesentlichen Risiken zu konzentrieren und hierfür effiziente Lösungen zu entwickeln.
- Bei den anstehenden Reformen der nationalen Steuer- und Sozialgesetzgebung müssen die vielfältigen Sonderregelungen, die früher einmal für die Landwirtschaft geschaffen wurden, kritisch überprüft werden.

4 Eine Agenda zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Im Folgenden wird im Überblick dargestellt, mit welchen Kurskorrekturen die Agrarpolitik einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Agrarwirtschaft leisten kann.

Da der verfügbare Platz begrenzt ist und der Gesamtüberblick im Vordergrund stehen soll, können die einzelnen Punkte jeweils nur thesenartig aufgeführt und lediglich mit den wichtigsten Kernargumenten untermauert werden.

Ferner sei vorausgeschickt, dass die Fokussierung auf „Wettbewerbsfähigkeit“ durch die Themenstellung vorgegeben war. Es ist selbstverständlich, dass es neben der Wettbewerbsfähigkeit noch weitere Politikziele gibt und dass deren Verfolgung unter Umständen zu anderen Politikempfehlungen führen kann.

(1) Nationale Interessen pro-aktiv einbringen!

Viele der Rahmenbedingungen, die für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft von Bedeutung sind, werden in internationalen Gremien ausgehandelt. Hierbei geht es beispielsweise um die Festlegung von Standards und Normen, um die WTO-Regelungen zu Produkt- und Herkunftsangaben, um die Weiterentwicklung der EU-Agrarreform oder um internationale Abkommen zum Klimaschutz oder zur Seuchenprävention.

Zumindest für den Agrarbereich ist festzustellen, dass sich Deutschland in diesen Gremien in den vergangenen Jahren nicht immer optimal positioniert hat. Um im internationalen Politikfeld erfolgreich zu agieren, müssen erfolgversprechende Lösungsvorschläge möglichst frühzeitig erarbeitet und bereits weit im Vorfeld der eigentlichen Verhandlungen mit verbündeten Nationen abgestimmt werden. Das wiederum erfordert, dass vorab eine nationale Strategie ausgearbeitet wird, möglichst unter Beteiligung von Wirt-

schaft und Wissenschaft. In der Vergangenheit boten deutsche Vertreter jedoch oft ein ganz anderes Bild – und konnten dann letztlich nur das abnicken, was andere vorge-dacht und vorverhandelt hatten.

Eine Änderung dieses wenig befriedigenden Zustands wird nur möglich sein, wenn die Politik es schafft, den Sachverstand und das kreative Potenzial der Ministerien, der Wis-senschaft und der Wirtschaft stärker als bisher zu aktivieren. Das erfordert Mut, strate-gischen Weitblick und die Bereitschaft, einen ergebnisoffenen Dialog über die richtigen Instrumente zuzulassen.

(2) Direktzahlungen: Entkopplung EU-weit durchsetzen!

Die im Jahr 2003 beschlossene Entkopplung der Direktzahlungen stellt eine wichtige Vorleistung der EU für die laufende WTO-Runde dar. Sie führt allerdings nur dann zu akzeptablen Ergebnissen, wenn sie den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten der EU nicht verzerrt. An dieser Stelle enthält die bisherige Beschlusslage noch einen ent-scheidenden Konstruktionsfehler, indem sie den Mitgliedstaaten freistellt, bei bestimm-ten Produkten nur eine Teilkopplung vorzunehmen. Mitgliedstaaten, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, verschaffen ihrer Landwirtschaft ganz offenkundig einen Wettbewerbsvorteil im innereuropäischen und im globalen Wettbewerb – unter anderem auf Kosten der deutschen Agrarwirtschaft.

Die Teilkopplung der Direktzahlungen ist mit den Prinzipien des Europäischen Binnen-marktes nicht vereinbar und sollte daher schnellstmöglich beendet werden. Nach der Halbzeitbewertung 2009 sollte es in allen Mitgliedstaaten der EU zu einer vollständigen Entkopplung der Direktzahlungen kommen. Überlegungen einzelner Mitgliedstaaten, auch im Rahmen der Zuckermarktordnung teilgekoppelte Zahlungen zuzulassen, sollten von vornherein zurückgewiesen werden.

(3) Cross Compliance: Der Verlockung widerstehen!

Mit dem Luxemburger Beschluss zur EU-Agrarreform wurden die Direktzahlungen zwar von der Produktion entkoppelt, gleichzeitig wurde aber festgelegt, dass Landwirte die flächengebundenen Direktzahlungen nur dann in vollem Umfang erhalten, wenn sie be-stimmte Anforderungen hinsichtlich Umweltschutz, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit etc. erfüllen. Diese so genannte „Cross Compliance“ wurde zunächst so ausgestaltet, dass im Wesentlichen nur die Einhaltung des ohnehin bestehenden Fachrechts als Grundlage für die volle Prämienauszahlung eingefordert wird. Teilweise gehen die An-forderungen aber jetzt schon über das bestehende Fachrecht hinaus, wobei die Mit-gliedstaaten hier erhebliche Ausgestaltungsspielräume haben.

In der Zukunft kann Cross Compliance dazu führen, dass neue Auflagen für die Land-wirtschaft eingeführt werden. Solange die Politik den Landwirten nämlich nur die Einhal-tung des bestehenden Fachrechts als Voraussetzung für die Prämienzahlung abver-langt, wird sie dem Vorwurf ausgesetzt sein, den Landwirten Geld dafür zu zahlen, dass sie sich an Gesetze halten. Das ist auf Dauer nicht durchzuhalten. Also werden die Poli-tiker, denen die Einkommen der Landwirte am Herzen liegen, in Versuchung geführt, neue Auflagen für die Landwirtschaft zu „erfinden“, um auf diese Weise den ursprüng-lich zum Einkommensausgleich geschaffenen Finanztopf besser mit umweltpolitischen

Argumenten rechtfertigen zu können. Eine sachgerechte Umweltpolitik wird dadurch allerdings nicht entstehen, sondern in erster Linie eine Aufblähung bürokratischer Regulations- und Kontrollmechanismen. Für die Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft ist dies kontraproduktiv. Generell gilt: Je schärfer Cross Compliance gefasst wird, desto eher wird Nicht-Produktion zur dominanten Strategie.

(4) Modulation: Vorsicht mit gestaffelten Direktzahlungen!

Es ist absehbar, dass künftig in regelmäßigen Abständen auf EU-Ebene über den Umfang der entkoppelten Direktzahlungen zu entscheiden sein wird. Dies wird jedes Mal in einem zähen politischen Ringen enden, an dem sich alle Mitgliedstaaten der EU beteiligen. Die Position derer, die die unbedingte Aufrechterhaltung der Zahlungen fordern, wird im Zeitablauf tendenziell schwächer, weil bei fortschreitendem Strukturwandel immer offenkundiger wird, dass (a) der ursprüngliche Anlass für die Direktzahlungen immer länger zurückliegt und (b) ein immer größerer Teil der Direktzahlungen nicht bei den aktiven Landwirten verbleibt, sondern entweder an die Grundeigentümer oder an die Erstempfänger der Zahlungsansprüche durchgereicht wird.

Man braucht kein Prophet zu sein, um vorherzusagen, dass im Zuge dieser Debatte wieder die Forderung auftritt, die Direktzahlungen stärker nach sozialen Kriterien wie zum Beispiel dem Einkommen oder der Betriebsgröße zu staffeln. Eine Umsetzung solcher Vorschläge würde im Endeffekt dazu führen, dass kleinere Betriebe deutlich höhere Direktzahlungen erhalten als größere Betriebe. Das würde dazu führen, dass der Staat durch seine Direktzahlungen die Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Betriebe auf den lokalen Pacht- und Bodenmärkten massiv beeinflusst. Das marktwirtschaftliche Prinzip, wonach der Boden im Strukturwandel zum besten Wirt wandern muss, wäre durchbrochen, mit gravierend negativen Folgen für die Planungssicherheit aller Beteiligten und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrarsektors. Vor allem aus diesen Erwägungen hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim BMVEL bisher stets gegen eine Modulation und für eine zeitliche Degression der Direktzahlungen ausgesprochen.

(5) Milchmarktpolitik: Quotenausstieg bald besiegeln!

Der Milchmarkt der EU wird durch die beschlossene Agrarreform und durch die absehbare Abschaffung der Exportsubventionen unter Druck geraten. Die Zollsenkungen, die in der laufenden WTO-Runde voraussichtlich ebenfalls beschlossen werden, können den EU-Markt ebenfalls belasten, möglicherweise aber auch entlasten, denn die subventionsfreien Exporte aus der EU werden ja nicht mehr so stark durch die Zollschranken unserer Handelspartner behindert.

Sollten diese Effekte per saldo dazu führen, dass die EU-Milchpreise in den nächsten Jahren fallen, dann wird sich die politische Diskussion über die Handhabung der Milchquoten wieder verschärfen. Die Politik gerät hier in ein Dilemma: Selbstverständlich kann sie kurzfristig den Milchpreis stabilisieren, indem sie die Quoten reduziert. Durch den stabilisierten Milchpreis gewinnt aber die Quote erneut an Wert, und das wiederum erschwert den Ausstieg aus dem Quotensystem. Damit wird eine erneute Verlängerung des Quotensystems wahrscheinlich, was für die EU-Milchwirtschaft letztlich eine neue Periode der Politikunsicherheit, des gebremsten Strukturwandels und des Verlustes an

internationaler Wettbewerbskraft bedeutet. Dass die Quote langfristig die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Molkereisektors eher schwächt als stärkt, steht außer Zweifel.

Diese Aussicht ist unbefriedigend, wenn man realistischerweise davon ausgeht, dass das Quotensystem spätestens nach der übernächsten WTO-Runde ohnehin am Ende sein wird. Denn der schrittweise Abbau der Zölle führt dazu, dass eine Stabilisierung des EU-Preises deutlich oberhalb des Weltmarktpreises nicht mehr gelingen kann – auch nicht durch ein Quotensystem.

(6) Zuckermarktordnung: Eine Strategie muss her!

Im Unterschied zu den meisten anderen Branchen des deutschen Agrarsektors könnte die Zuckerwirtschaft eine vollständige Liberalisierung der Agrarhandelspolitik wahrscheinlich nicht überleben. Die Zuckernerzeugung auf Basis des Zuckerrohrs kann insbesondere in Brasilien so kostengünstig erfolgen und so stark ausgedehnt werden, dass die Zuckernerzeugung auf Basis der Zuckerrübe in einer Freihandelsituation über kurz oder lang vollständig verdrängt würde. Die Politik muss entscheiden, ob sie das will oder nicht. Wenn sie das Aus für die europäische Zuckerwirtschaft in Kauf nehmen will, sollte sie dies klar kommunizieren, damit sich die Wirtschaft entsprechend orientieren kann. Wenn sie hingegen die europäische Zuckernerzeugung dauerhaft schützen will, dann muss sie versuchen, eine weltweite Mengenregulierung mittels WTO-Zollquoten herbeizuführen. Das funktioniert nur mit starken Bündnispartnern, und hierfür kämen insbesondere die USA und die zuckerproduzierenden Entwicklungsländer in Betracht. Wenn diese Strategie verfolgt wird, dürften die Binnenmarktpreise in der EU jetzt nicht so stark abgesenkt werden wie von der Kommission vorgesehen, denn die Entwicklungsländer verlieren bei stark abgesenkten Preisen ihr Interesse am Erhalt der EU-Zuckermarktordnung.

Wenn allerdings strategisch entschieden wird, auf die Unterstützung der Entwicklungsländer zu verzichten, kommt man zu einer anderen Empfehlung. Dann müssten die Binnenmarktpreise für Zucker möglichst weit abgesenkt werden, damit (a) die Entwicklungsländer möglichst geringe Anreize für Wachstumsinvestitionen erhalten und (b) die Produktion in der EU möglichst schnell auf die wettbewerbsfähigsten Standorte konzentriert wird. In diesem Fall wäre es aber um so wichtiger, alle Elemente der Zuckermarktordnung konsequent auf das Ziel „Kostensenkung“ auszurichten. So müsste zum Beispiel darauf hingewirkt werden, dass die Transportkosten künftig den einzelnen Rübenlieferanten aufgebürdet werden, damit sich die Rübenerzeugung möglichst kostengünstig im Umkreis der Zuckerfabriken arrondiert.

(7) WTO: Zucker als sensibles Produkt deklarieren, Milch eher nicht!

Wenn die laufende WTO-Runde erfolgreich abgeschlossen wird, werden aller Voraussicht nach die Exportsubventionen komplett gestrichen. Für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft ist es wichtig, dass im Gegenzug auch andere Maßnahmen der staatlichen Exportunterstützung abgeschafft werden, beispielsweise die in den USA gebräuchlichen Exportkredite. Auf der Importseite erhalten die Verhandlungspartner voraussichtlich die Möglichkeit, eine kleine Anzahl von Produkten als „sensitives Produkt“ zu deklarieren. Das hat zur Folge, dass der Zollabbau bei diesem Produkt

deutlich niedriger ausfällt als allgemein üblich. Die Kehrseite dieser Medaille ist jedoch, dass aller Voraussicht nach bei sensitiven Produkten die Importquote für zollfreie bzw. stark zollbegünstigte Produkte deutlich erhöht werden muss.

Sofern die EU die heimische Zuckererzeugung langfristig schützen will, liegt es nahe, Zucker als sensitives Produkt zu deklarieren. Die dann notwendige Öffnung des Importfensters ist im Zuge der EBA-Regelung ohnehin bereits auf den Weg gebracht worden und offensichtlich politisch gewollt. Bei Milch ist die Ausgangslage anders. Europa gehört zu den größten Milchproduzenten und –exporteuren der Welt und hat gute Chancen, sich auch in einer stärker liberalisierten Welt im internationalen Wettbewerb zu behaupten. Die wenigen Gunststandorte auf der Südhalbkugel, die ihre Kühe kostengünstig rund ums Jahr auf der Weide halten, können durch Expansion nur einen Bruchteil der Marktanteile der EU übernehmen. Der EU-Preis und der Weltmarktpreis nähern sich allmählich einander an. Würde Milch nun als sensitives Produkt deklariert, so würde die dann fällige Öffnung des Importfensters den ohnehin absehbaren Preisdruck noch einmal deutlich beschleunigen. Die EU könnte dem nur ausweichen, indem sie ihre Milchquoten drastisch einschränkt. Es ist fraglich, ob dies im langfristigen Interesse der Milchproduzenten und des Molkereisektors liegt.

(8) Lebensmittelsicherheit: Rückverfolgbarkeit überall durchsetzen!

Lebensmittelsicherheit ist auch unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit von allergrößter Bedeutung. Nur wenn Nahrungsmittel „Made in Germany“ nachweislich und nachhaltig sicher sind, lässt sich ein Positiv-Image aufbauen, von dem letztlich der gesamte deutsche Agrarsektor profitiert. Staat und Wirtschaft müssen gemeinsam dafür sorgen, dass ausnahmslos alle Produkte einwandfrei sind und die Verbraucher unbeschwert in die Regale greifen können. Die rechtliche Grundlage hierfür stellt die sogenannte Basisverordnung der Europäischen Union zur Lebensmittelsicherheit (EG/178/2002) dar. Darin werden alle Unternehmen der Lebensmittelbranche ab 2005 verpflichtet, nur einwandfreie Futter- bzw. Lebensmittel an die jeweils nächste Stufe der Lebensmittelkette weiterzuleiten und dies umfassend zu dokumentieren, damit bei Problemen eine schnelle Rückverfolgbarkeit sichergestellt ist.

Die nationale Politik steht vor der Herausforderung, diese Verordnung in Deutschland wirksam und effizient umzusetzen. Dabei wird der Aufbau von Qualitätssicherungssystemen letztlich als Aufgabe der Wirtschaft verstanden, während der Staat die Rahmenbedingungen bestmöglich zu setzen hat und die Kontrolle der Kontrolle durchführt. Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft hat hier in den vergangenen Jahren schon große Fortschritte erzielt, indem stufenübergreifende Qualitätssicherungs- und Kontrollsysteme für verschiedene Produktlinien etabliert wurden. Hier ist an erster Stelle der Aufbau des QS-Systems zu nennen, das die Sektoren Fleisch, Obst, Gemüse und Speisekartoffeln umfasst.

Die bisher von der Wirtschaft eingerichteten Systeme sind allerdings freiwillig, und ihre internen Standards gehen teilweise über die gesetzlichen Anforderungen hinaus. Somit stellt sich die Frage, wie die nicht daran teilnehmenden Betriebe und Branchen künftig erfasst und kontrolliert werden sollen. Die Vision einer perfekt geschlossenen Lebensmittelkette ist zwar inzwischen allgegenwärtig, doch in der Praxis sind insbesondere viele kleinere Betriebe noch weit von einer umfassenden Dokumentation ihrer Produktions-

abläufe und Warenströme entfernt. Offen ist auch die Frage, wie die nationalen Systeme vernünftig mit den parallel entwickelten internationalen Standards in Einklang zu bringen sind. Diese offenen Fragen zu klären wird eine der zentralen Aufgaben der kommenden Legislaturperiode sein.

(9) Umwelt- und Tierschutz: Auflagen mit Augenmaß weiterentwickeln!

In den Bereichen Umwelt- und Tierschutz wurde in den vergangenen Jahrzehnten EU-weit eine sehr hohe Regelungsdichte geschaffen. Die Verordnungen engen die Handlungsspielräume der Landwirte ein, führen zu erhöhten Produktionskosten und beeinträchtigen dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe. Daher gibt es viele Landwirte, die eine Deregulierung fordern. Bei nüchterner Betrachtung der politischen Kräfteverhältnisse kommt man allerdings zu dem Schluss, dass hier nur sehr geringe Spielräume bestehen. Wenn Regelungen erst einmal EU-weit vereinbart sind, weisen sie ein sehr großes Beharrungsvermögen auf. Für die Landwirte hat dies auch eine positive Seite, weil dadurch innerhalb der EU relativ einheitliche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet bleiben.

EU-einheitliche Auflagen auf hohem Niveau werden allerdings für die Landwirtschaft künftig schwerer verkraftbar, wenn die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik voranschreitet und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Drittländern an Bedeutung gewinnt. Deshalb lohnt es sich darüber nachzudenken, ob die EU nicht anstelle schärferer Auflagen lieber die Fördermaßnahmen der zweiten Säule der Agrarpolitik inhaltlich ausweiten und finanziell aufstocken sollte. Die inhaltliche Ausweitung könnte beispielsweise dazu führen, dass sich der Staat neben dem Umwelt- und Naturschutz verstärkt auch den Tierschutz einkauft. Im Vergleich zu einer Verschärfung der Auflagen wäre diese Lösung für die Einkommen der Landwirte günstiger, und sie würde auch dem Tierschutzanliegen besser gerecht, weil eine Abwanderung der Tierhaltung in Drittländer verhindert wird.

Angesichts der politischen Kräfteverhältnisse in der EU und der stark eingetrübten Aussichten für die öffentlichen Haushalte ist es jedoch äußerst fraglich, ob dieser Weg künftig noch eine Realisierungschance auf breiter Front hat. Wahrscheinlich wird der Politik gar nichts anderes übrig bleiben, als künftig die Auflagen zum Tier- und Umweltschutz mit noch mehr Augenmaß weiterzuentwickeln als bisher. Bevor auf EU-Ebene neue Auflagen beschlossen werden, sollte eine umfassende Folgenabschätzung erfolgen, bei der insbesondere zu prüfen ist, in welchem Umfang die Auflagen in einem stärker liberalisierten Umfeld zu einer Abwanderung der Produktion in Drittländer führen.

Und schließlich stellt sich bei der Umsetzung der EU-Verordnungen in nationales Recht die oft diskutierte Frage „national Draufsatteln oder Eins-zu-eins-Umsetzung“. Unter Wettbewerbsaspekten fällt die Antwort klar zugunsten der Eins-zu-eins-Umsetzung aus. Anstatt die deutsche Agrarwirtschaft auf breiter Front gegenüber den Mitbewerbern aus anderen EU-Ländern zu benachteiligen, sollte die deutsche Agrarpolitik, wenn sie denn Sonderwege unbedingt realisieren möchte, besser in Form freiwilliger Anreizmaßnahmen ausgestalten, oder sie sollte gemeinsam mit der Wirtschaft nach Lösungen suchen, die den besonderen regionalen Umständen Rechnung tragen.

(10) Grüne Gentechnik: Den Weg ebnen!

Es steht außer Zweifel, dass die Biotechnologie eine Schlüsseltechnologie des noch jungen 21. Jahrhunderts ist. Die rote Gentechnik hat sich weltweit durchgesetzt, auch in Deutschland. Die grüne Gentechnik ist ebenfalls weltweit auf dem Vormarsch, allerdings primär außerhalb von Europa. Die allermeisten Beobachter gehen davon aus, dass sie in 10 oder 15 Jahren auch bei uns weit verbreitet sein wird. Derzeit lehnen jedoch die meisten Deutschen den Einsatz der grünen Gentechnik in der Landwirtschaft ab. Die Wirtschaft hat viele Projekte erst einmal auf Eis gelegt oder ins Ausland verlagert.

Unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit ist dieser Stillstand ein Rückschritt, denn in vielen anderen Ländern entwickeln sich die Produktionssysteme rasch weiter. Diesen Rückschritt kann sich ein Land, dessen Wohlstand bisher primär auf Know-how-Vorsprung basierte, nicht lange leisten. Es wird deshalb eine der Hauptaufgaben der nächsten Bundesregierung sein, (a) der deutschen Landwirtschaft den Weg in die grüne Gentechnik zu ebnen, (b) die Koexistenz zwischen den verschiedenen Bewirtschaftungsformen rechtlich abzusichern und (c) im internationalen Verbund verbesserte Strategien zum Umgang mit der grünen Gentechnik zu entwickeln, auch mit den Risiken dieser Technologie.

(11) Agrarstrukturpolitik: Kernziele definieren, Effizienz verbessern!

In den nächsten Jahren kommen große Anpassungszwänge auf die deutsche Landwirtschaft zu. Die Betriebe müssen insbesondere in der Tierhaltung erheblich investieren, um fit für den schärfer werdenden Wettbewerb zu werden. Hierfür das nötige Kapital zu beschaffen, ist angesichts der Aussicht auf fallende Stückgewinne und angesichts der restriktiven Kreditstrategie der Banken äußerst schwierig. Die Politik hat in der sogenannten zweiten Säule der EU-Agrarpolitik ein umfassendes Instrumentarium zur Förderung der agrarstrukturellen Anpassung geschaffen. Es zeichnet sich allerdings ab, dass die Finanzmittel in diesem Politikbereich künftig nicht so stark aufgestockt werden wie ursprünglich geplant, ja möglicherweise sogar reduziert werden.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, die Maßnahmen der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik in den kommenden Jahren stärker auf das Kernziel „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ auszurichten. Dadurch würde die Investitionsförderung in den Mittelpunkt rücken. Die Maßnahmen müssten allerdings effizienter ausgestaltet und stärker auf die Schaffung neuer, international wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze ausgerichtet werden. Hierzu werden folgende Kurskorrekturen vorgeschlagen: (a) Konzentration auf größere Wachstumsinvestitionen, vor allem in der Tierhaltung; (b) Reduzierung der kleinen Investitionen und der Maschinenförderung; (c) Lockerung der wachstumsfeindlichen Regelungen zur Kapazitätsaufstockung; (d) Entrümpelung der Förderrichtlinien wie z. B. Nutzungsbindungsfrist oder Architektenpflicht; (e) Beschleunigung des Antragsverfahrens.

Im Hinblick auf die Fortführung der Maßnahme über 2010 hinaus muss sich die Agrarpolitik rechtzeitig darauf einstellen, dass eine mit dem Argument „Wettbewerbsfähigkeit“ betriebene Breitenförderung von Investitionen auf immer stärkeren Widerstand in der WTO stoßen wird. Eine Verstärkung der klassischen Investitionsförderung ließe sich deshalb wohl nur als vorübergehende Maßnahme begründen, die im Zusammenhang mit

den Folgen des gegenwärtigen Politikbruchs gesehen werden muss. Mittelfristig wird der Charakter der Investitionsförderung grundsätzlich zu überdenken sein. Sinnvoll wäre es zum einen, die Maßnahme in Richtung „Förderung von Innovationen“ auszurichten (einzelfallbezogene Handhabung, Einbeziehung in angewandte Forschungs-, Entwicklungs- und Beratungsprojekte). Hier bietet es sich an, verstärkt mit Bürgschaften zu arbeiten. Zum anderen lässt sich die Investitionsförderung überzeugend begründen, wenn damit positive gesellschaftliche Leistungen „eingekauft“ werden (z. B. Investitionen für den Umweltschutz).

Bei den eher flächenbezogenen Maßnahmen der zweiten Säule (Ausgleichszulage, Agrarumweltmaßnahmen, Förderung des Ökolandbaues, Flurbereinigung) wird es angesichts der Mittelknappheit in den öffentlichen Haushalten erforderlich sein, die Politikstrategie stärker als bisher auf Nutzen-Kosten-Erwägungen zu stützen. Unter diesem Aspekt ist auch die klassische Flurbereinigung, die ja traditionell als Eckpfeiler einer staatlichen Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit angesehen wurde, eher kritisch zu sehen.

Zwar kann kein Zweifel daran bestehen, dass eine verbesserte Arrondierung und Verkehrsanbindung landwirtschaftlicher Flächen in vielen Regionen Deutschlands nach wie vor als Schlüsselprojekt zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit anzusehen ist. Und zweifellos kann die Flurbereinigung dieses Ziel auch prinzipiell erreichen, sie ist jedoch zu teuer und zu schwerfällig. Die Neustrukturierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung kann schneller und preiswerter über den Pachtweg erfolgen. Dieser Prozess liegt im ureigenen Interesse der Unternehmer und der Grundeigentümer; sie müssen in diesem Punkte ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen. Die politischen Akteure in den ländlichen Regionen können diesen Prozess allerdings unterstützen, indem sie für eine professionelle Moderation sorgen und indem sie einen Teil ihrer Mittel für die Restrukturierung des Wegenetzes einsetzen. Beim Wegebau und bei den Begleitmaßnahmen gilt es Simultanlösungen zu finden, bei denen die Interessen der Landwirtschaft, des Naturschutzes und der erholungssuchenden Bevölkerung bestmöglich miteinander verbunden werden.

(12) Agrarsozialpolitik: Planungssicherheit schaffen!

Rund 70 Prozent des Agrarhaushaltes der Bundesrepublik Deutschland fließen in die landwirtschaftliche Sozialpolitik. Hauptgrund für die hohen Zuschüsse ist der permanente Agrarstrukturwandel, der dazu führt, dass die Zahl der Beitragspflichtigen stärker schrumpft als die Zahl der Leistungsempfänger. Da sich der Agrarstrukturwandel in den vergangenen Jahren beschleunigt hat und in Zukunft unter dem Einfluss von EU-Agrarreform und WTO wahrscheinlich noch weiter beschleunigen wird, müssten bei einer Fortführung der eigenständigen Agrarsozialversicherung die Bundeszuschüsse deutlich erhöht werden. Das wird angesichts der Haushaltslage des Bundes nicht leicht zu erreichen sein. Außerdem wird auf diese Weise das eigentliche Übel, nämlich das Dauerrisiko einer „Agrarsozialpolitik nach Kassenlage und politischer Willkür“, nicht entschlossen bei der Wurzel gepackt.

Insofern ist es geradezu zwingend, die Agrarsozialpolitik nicht isoliert weiterzuentwickeln, sondern in die ohnehin notwendige Gesamtreform der allgemeinen Sozialsysteme zu integrieren. Ob das im Endeffekt zur Aufgabe des eigenständigen Versicherungssys-

tems für die Landwirtschaft führt oder aber zu einer engen Verzahnung des landwirtschaftlichen mit dem allgemeinen System, so wie dies beispielsweise in Österreich der Fall ist, muss nach sachlichen Gesichtspunkten entschieden werden. Unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft ist von Bedeutung, dass die Neuregelung (a) den Besonderheiten des Agrarsektors gerecht wird (Altenteil, Betriebshilfe), (b) zu sinkenden Verwaltungskosten führt und (c) das Politikänderungsrisiko für die Landwirte reduziert, indem verlässliche und planbare Rahmenbedingungen geschaffen werden.

(13) Steuerpolitik: Sonderregelungen abschaffen oder EU-weit angleichen!

Die Schaffung eines einfachen, gerechten und transparenten Steuersystems gehört zu den großen Aufgaben der künftigen Bundesregierung. Mit kleinen Korrekturen am bisherigen System wird sich dieses Ziel nicht erreichen lassen. Eine grundlegende Reform mit der angestrebten starken Vereinfachung kann jedoch nur funktionieren, wenn zunächst einmal alle Sonderregelungen zur Disposition gestellt werden. Die Sonderregelungen für die Landwirtschaft können hierbei ebenso wenig ausgenommen werden wie die Sonderregelungen anderen Branchen. Ein Reformansatz, der vom Erhalt der meisten Sonderregelungen ausgeht, wäre von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Für die Landwirte ist dieser Schnitt verkraftbar, denn der ursprüngliche Vorteil vieler Sonderregelungen ist nach den steuerpolitischen Änderungen der vergangenen Jahre ohnehin kaum noch erkennbar. In zahlreichen Fällen kann sich die Abschaffung der Sonderregelungen sogar vorteilhaft auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe auswirken, weil Mobilitätshemmnisse reduziert werden. Bisher müssen viele unternehmerische Initiativen in der Planungsphase mühsam modifiziert oder sogar abgebrochen werden, weil sich herausstellt, dass die eigentlich sinnvolle Aktivität zu gravierenden steuerlichen Nachteilen führt. Vor diesem Hintergrund besteht eine gute Chance, dass im Endeffekt auch die deutsche Landwirtschaft von einem neu aufgestellten Steuersystem profitieren wird, welches zu mehr Gerechtigkeit, weniger Verwaltungsaufwand und niedrigeren Steuersätzen führt.

An den Stellen, an denen auch im neuen Steuersystem spezielle Regelungen für die Landwirtschaft sachlich geboten sind, sollte eine Angleichung der Steuersätze innerhalb der Europäischen Union angestrebt werden. Das gilt z. B. für die Besteuerung von Agrardiesel. Durch international einheitliche Steuersätze können steuerpolitisch bedingte Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

(14) Nachwachsende Rohstoffe: Nicht um jeden Preis fördern!

EU, Bund und Länder haben die politischen Rahmenbedingungen für die Nutzung nachwachsender Rohstoffe und erneuerbarer Energieträger in den vergangenen 15 Jahren fortlaufend verbessert. Die deutsche Wirtschaft hat auf diese Signale reagiert und insbesondere den Anbau erneuerbarer Energieträger stark ausgeweitet. Derzeit werden auf ungefähr 8 Prozent der Ackerflächen Rohstoffe für die Industrie, den Chemie- sowie den Energiesektor erzeugt. Weltweit sorgen der ständig steigende Energieverbrauch und die absehbare Erschöpfung der fossilen Energievorräte für einen Anstieg der Energiepreise. In Brasilien ist bereits der Punkt erreicht, bei dem der Anbau erneuerbarer Energieträger auch ohne Subventionen oder Steuerbefreiungen genauso rentabel ist wie der Anbau

von Nahrungsmitteln. Ein weiterer Anstieg der Rohölpreise wird deshalb dazu führen, dass das Agrarpreisniveau mit nach oben gezogen wird – nicht nur in Brasilien, sondern weltweit, mit weitreichenden Folgen bis hin zur Entwicklungspolitik.

In Deutschland wird die Wettbewerbsfähigkeit der meisten nachwachsenden Rohstoffe allerdings noch auf Jahre hinaus von der staatlichen Förderung abhängen. Es ist absehbar, dass Steuerzahler und Energieverbraucher im Laufe der Jahre immer intensiver darauf drängen werden, dass ihre Finanzbeiträge aus umwelt- und energiepolitischer Sicht auch möglichst effizient eingesetzt werden. Grundsätzlich sollte die Förderung auf jene Energielinien konzentriert werden, bei denen je Euro Steuermittel die größte Substitution von Erdöl erreicht wird. Dies ist in Deutschland gegenwärtig nicht der Fall. Besonders problematisch erscheint auch die Förderung von Energielinien und Fabriken, bei denen schon jetzt absehbar ist, dass sie bei der fortschreitenden Liberalisierung des Außenhandels unrentabel werden. In diesem Zusammenhang ist besonders die Förderung von Bioethanol als riskant anzusehen.

Außerdem ist zu bedenken, dass das Energieproblem im Kern ein globales Problem ist. Globale Probleme erfordern globale Lösungsstrategien und ein international abgestimmtes Vorgehen. Ob in einer weltweit optimierten Strategie der Finanzbeitrag Deutschlands tatsächlich für die Subventionierung erneuerbarer Energieträger in Deutschland eingesetzt würde oder aber in einem ganz anderen Bereich (z. B. Forschung, Energieeinsparung, Entwicklungshilfe), ist derzeit völlig offen. Solange es keine weltweit abgestimmte Strategie gibt, sollten wir uns zumindest fragen, ob nicht innerhalb unserer NR-Strategie ein wesentlich größerer Teil des verfügbaren Finanzvolumens in die Erarbeitung innovativer Problemlösungen gesteckt werden sollte. Das betrifft sowohl die Erarbeitung technischer Lösungen als auch die Erarbeitung ökonomisch-politischer Lösungen für die Staatengemeinschaft. Von beiden Entwicklungslinien würde im Erfolgsfall ein weltweiter Nutzen ausgehen, während die „einfache“, jährlich wiederkehrende Förderung der Herstellung erneuerbarer Energieträger in Deutschland für sich genommen nicht mehr bewirkt als der berühmte Tropfen auf dem heißen Stein.

Ganz offenkundig gibt es also in diesem Bereich einige Grundsatzfragen, auf die die Politik bisher keine überzeugende Antwort bieten kann. Deshalb ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass die deutschen Landwirte wieder einmal von der aktuellen Förderpolitik auf eine Spur gelockt werden, die sich eines Tages als Sackgasse erweist. Um es an einem Beispiel auf den Punkt zu bringen: Es wäre fatal, wenn der massenhafte Bau von Biogasanlagen in den kommenden Jahren in bestimmten Regionen unseres Landes zu einer Verdrängung der Rindermast führt und dann in 10 oder 20 Jahren festgestellt wird, dass der Standortvorteil Deutschlands in einer liberalisierten Welt ausgerechnet nicht bei Biogas liegt.

Die künftige Bundesregierung ist deshalb aufgerufen, die Förderpolitik möglichst schnell in eine ökonomisch fundierte Gesamtstrategie einzubetten, die einen möglichst sinnvollen Einsatz der Steuermittel gewährleistet und den Unternehmen langfristige Planungssicherheit bietet.

(15) Agrarforschung: Agrarministerien müssen Führung ausüben!

Die deutsche Agrarforschung befindet sich in einer tiefen Strukturkrise und schöpft ihre Potenziale bei weitem nicht aus. Die Ursachen für die Strukturschwäche sind in den letzten Jahren von verschiedenen Organisationen hinlänglich beschrieben worden: Föderale Zersplitterung, mangelnde Anreize für praxisrelevante Forschung, unzureichende Verknüpfung von universitärer und außeruniversitärer Forschung, bürokratische Hindernisse, Imageprobleme. Als Hauptursache ist letztlich festzuhalten, dass sich niemand für die deutsche Agrarforschung als Ganzes zuständig fühlt. Dutzende von Universitäten, Wissenschaftsministerien und Agrarministerien reklamieren jeweils die Zuständigkeit über Teile der Agrarforschung, die für sich genommen jedoch nicht über die notwendige kritische Masse verfügen. Alle Lösungsansätze sind deshalb bisher Stückwerk geblieben.

Die deutsche Agrarwirtschaft, die immer stärker dem weltweiten Wettbewerb ausgesetzt wird, ist auf eine leistungsstarke inländische Agrarforschung angewiesen. Die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe sind viel zu klein, um sich eigene Forschungsabteilungen leisten zu können. Außerdem stehen einzelne Innovatoren immer in dem Dilemma, dass sich die Innovation schnell im Sektor verbreitet (alle profitieren), während nur einer die Kosten getragen hat. Daher war es folgerichtig, dass der Staat neben der Grundlagenforschung auch die angewandte Agrarforschung als gesellschaftliche Aufgabe angesehen und unter seine Fittiche genommen hat. Wenn sich nun aber herausstellt, dass der Bedarf der deutschen Landwirtschaft an standortangepassten, innovativen Lösungen nicht mehr erfüllt wird, bedeutet dies eine Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die weder den Wirtschaftsverbänden noch den Regierungen gleichgültig sein darf. Klar ist auch: Mit einer ein oder zwei zusätzlichen Lehrstühlen an einzelnen Fakultäten oder mit einer Stiftungsprofessur lässt sich das Problem nicht grundsätzlich lösen. Erforderlich ist vielmehr die Entwicklung neuer, zeitgemäßer Organisations- und Finanzierungsformen für eine praxisorientierte Agrarforschung.

Die Universitäten und die Wissenschaftsministerien folgen in erster Linie wissenschaftsimmanenten Anreizstrukturen und werden die Probleme deshalb wohl alleine nicht lösen können. Die Agrarministerien sind zwar juristisch nicht für die universitäre Forschung zuständig, sie vertreten aber den Wirtschaftszweig, der unter der Strukturschwäche der Agrarforschung leidet. Sie sollten daher zumindest eine politische Führung bei der Suche nach einer Lösung ausüben. Dies gilt insbesondere auch für das Bundesministerium, das sich nicht länger auf den Standpunkt zurückziehen sollte, es sei nur für die Agrarressortforschung des Bundes zuständig. Das BMVEL sollte diesen Teil der deutschen Agrarforschung nicht länger isoliert entwickeln, sondern in eine Gesamtstrategie für die deutsche Agrarforschung einbringen.

(16) Brancheninteressen wirkungsvoller identifizieren und verfolgen!

Abschließend soll noch einmal die Wirtschaft direkt angesprochen werden, denn das Ziel „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ ist in erster Linie ihr Ziel, und die Agrarwirtschaft in Deutschland sollte sich selbstkritisch fragen, ob sie bisher all ihre Möglichkeiten ausgeschöpft hat, um die Potenziale der Wirtschaft, der Verwaltung und der Wissenschaft optimal auf dieses Ziel hin zu verdichten.

Einige Branchen der deutschen Agrarwirtschaft sind auf diesem Wege in der letzten Jahren schon weit vorangekommen, andere sind dagegen bisher immer noch schwach organisiert und verfügen insoweit noch über erhebliche ungenutzte Potenziale. Diese Branchen sollten erwägen, sich noch wirkungsvoller als bisher entlang der Wertschöpfungskette zu organisieren. In geeigneten Organisationsformen könnten sie dann konkret identifizieren, wer welche Aufgabe übernehmen müsste, damit sich die Branche günstig entwickelt. Hierzu müsste das Benchmarking im internationalen Vergleich ebenso gehören wie die Identifikation von Schwachstellen und Lösungsstrategien, die Suche nach Bündnispartnern, die Erarbeitung, Durchführung und Kontrolle von branchenbezogenen Aktionsplänen. Solche Aktionspläne können ein weites Spektrum umfassen, das von Lobby- über Marketingaktivitäten bis hin zur Vergabe von Forschungsaufträgen oder Organisationsgutachten reicht.

Aus der Erfahrung mit verschiedenen Organisationskonzepten im In- und Ausland lassen sich folgende Empfehlungen ableiten: (a) Keine Organisation für den gesamten Agrarsektor, sondern nur für einzelne Branchen; (b) Umlagefinanzierung durch die Branche, Mittelbewirtschaftung in voller Eigenverantwortung der Branche; (c) kleine Geschäftsstelle, großes Netzwerk; (d) spezifische Arbeitskreise zu einzelnen Problemfeldern; (e) Zusammenführung der erarbeiteten Vorschläge und kritische Diskussion in einem übergeordneten Fachgremium; (f) Vergabe von Projektaufträgen und enge Begleitung der Projekte durch die Geschäftsstelle bzw. die Arbeitskreise.

Die Bundesregierung könnte sich an dieser Weiterentwicklung der Institutionen der deutschen Agrarwirtschaft beteiligen, indem sie (a) ihre diesbezüglichen Interessen artikuliert, (b) über die adäquate Aufstellung ihrer Zuwendungsempfänger nachdenkt und (c) sich gemeinsam mit der Wirtschaft auch finanziell für die Neuausrichtung der angewandten Forschung in Deutschland engagiert (siehe Punkt 15).