

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und Ländliche Räume**

Folkhard Isermeyer

Die Agrarwende : was kann die Politik tun?

Manuskript, zu finden in www.fal.de

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2001**

Also available at: <http://www.bal.fal.de/download/Wende2001.pdf>

Die Agrarwende – was kann die Politik tun?

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig

KURZFASSUNG

Die Agrarpolitik steht vor der Herausforderung,

- die Landwirtschaft einerseits stärker in Einklang mit den Wünschen der deutschen Bevölkerung nach noch mehr Tier- und Umweltschutz sowie vorsorgenden Verbraucherschutz zu bringen
- und sie andererseits fit zu machen für den internationalen Wettbewerb, der auf Grund übergeordneter politischer Rahmenbedingungen weiter an Bedeutung für die deutsche Landwirtschaft gewinnen wird.

Versucht die Politik eine Verbesserung des Tier- und Umweltschutzes allein durch zusätzliche **Verbote bzw. Auflagen** herbeizuführen, so riskiert sie, dass insbesondere die Tierhaltung im Laufe der Zeit ins Ausland abwandert. Tierhaltung ist grundsätzlich mobil. Wird die Tierhaltung dann im Ausland zu Bedingungen fortgeführt, die ungünstiger sind als die gerade im Inland verbotenen, so erreicht die Politik ihr Ziel nicht.

Es stellt sich daher die Frage, ob die Verschärfung der Auflagen durch andere Politikmaßnahmen sinnvoll ergänzt werden kann.

Die Möglichkeiten der **Agrarhandelspolitik** sind sehr gering. Der Staat darf minderwertige Agrarprodukte ausländischer Anbieter nur dann vom heimischen Markt fernhalten, wenn die Produkte für die Gesundheit der Verbraucher bedenklich sind und hierüber ein wissenschaftlicher Nachweis geführt werden kann. Geht es jedoch nicht um die Produktqualität im engeren Sinne, sondern um die Prozessqualität (Umwelt- und Tierschutzaspekte der Produktion), so lässt sich mit den Mitteln der Agrarhandelspolitik praktisch nichts ausrichten.

Die Perspektive, dass die **Verbraucher** ihre tierschutz- und umweltpolitischen Vorstellungen konsequenter als bisher in ihrem Kaufverhalten zum Ausdruck bringen und somit über den Markt Anreize für eine Veränderung der landwirtschaftlichen Produktionsmethoden vermitteln, besteht durchaus. Sie greift allerdings nur im „oberen Qualitätssegment“ des Marktes. Dieses könnte - mit Vorteilen für alle Beteiligten - gewiss noch deutlich ausgedehnt werden. Da die Mehrzahl der Verbraucher aber auch künftig Nahrungsmittel vorrangig „über den Preis“ kaufen wird, lässt sich die Masse der Agrarproduzenten auf diesem Wege nicht erreichen.

Daher ist zu erwägen, den Landwirten seitens der Politik **finanzielle Anreize** für die Umstellung auf gesellschaftlich erwünschte Produktionssysteme zu bieten. Graduell noch schärfer ist die Option, die Veränderung der Produktionssysteme durch Auflagen zu erzwingen und den betroffenen Landwirten hierfür eine **finanzielle Kompensation** zu gewähren. Die sogenannte zweite Säule der EU-Agrarpolitik bietet für beide Varianten einen geeigneten Rahmen.

Eine nennenswerte Wirkung im Sinne der „Agrarwende“ ließe sich mit dieser Strategie allerdings nur dann erzielen, wenn die zweite Säule inhaltlich weiterentwickelt und finanziell deutlich ausgebaut würde.

- Zum einen müsste die Förderung umwelt- und tiergerechter Verfahren der Tierhaltung ein viel stärkeres Gewicht erhalten. Die Ausgestaltung der **einzelbetrieblichen Investitionsförderung** wäre anzupassen, und die hierfür verfügbaren Finanzmittel müssten kräftig aufgestockt werden. Einen Umbau der Tierproduktion wird es nur geben, wenn Unternehmer große Summen in den Um- und Neubau von Stallanlagen investieren.
- Zum anderen müssten in der Politik für den ländlichen Raum neue Wege zur **Weiterentwicklung der Agrarlandschaften** beschritten werden. Anzustreben wäre, nicht nur in der „großen Politik“, sondern auch in den ländlichen Gemeinden den Dialog zwischen Bevölkerung und Landwirtschaft zu fördern. Dadurch kann einerseits die Agrarlandschaft stärker den Wünschen der Bevölkerung angepasst werden, im Gegenzug kann aber auch Akzeptanz für betriebswirtschaftlich sinnvolle Stallbau-Investitionen an geeigneter Stelle in der Landschaft entstehen.

Um den erheblichen finanziellen Mehrbedarf in der zweiten Säule der Agrarpolitik decken zu können, wären **Einschnitte** bei den bisher dominierenden Politikmaßnahmen **in der ersten Säule** (Marktinterventionen, Exportsubventionen, Flächen- und Tierprämien) erforderlich. Es gibt überzeugende ökonomische Gründe, die für einen allmählichen Abbau der Flächen- und Tierprämien sprechen. Die Abschaffung der Milchquotenregelung, die Abschaffung der Rinderprämien, der Übergang zu einer Einheitsprämie für Acker- und Grünland sowie die vorübergehende Etablierung einer personenbezogenen Kompensationszahlung für Rindviehhalter könnten Elemente eines Etappenzieles für die erste Säule im Jahr 2007 sein. Die Alternative, die Agrarwende durch einen Umbau der traditionellen Agrarpolitik innerhalb der ersten Säule anzusteuern („cross compliance“), ist auf den ersten Blick verlockend, sollte aber aus verschiedenen Gründen nicht verfolgt werden.

Die hier angesprochenen Grundsatzfragen sind für das Gelingen der „Agrarwende“ von entscheidender Bedeutung. Sie können nicht im nationalen Alleingang, sondern nur **auf EU-Ebene** entschieden werden. Eine der wichtigsten Aufgaben für Ministerin Künast ist es deshalb, auf dem internationalen Parkett die richtigen **Bündnispartner** zu finden und mit ihnen gemeinsam zu Werke zu gehen.

Die Agrarwende – was kann die Politik tun?

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig

Mit Renate Künast steht seit einigen Wochen eine Politikerin an der Spitze des zuständigen Bundesministeriums, die keinen Zweifel daran lässt, dass sie eine grundlegende Neuorientierung der Agrarpolitik anstrebt und die landwirtschaftliche Produktion stärker auf die in der Bevölkerung verbreiteten Zielvorstellungen ausrichten möchte.

Zwar kann niemand genau sagen, wie die Vorstellungen der Bevölkerung über die anzustrebende Form der Landwirtschaft aussehen. Jeder hat schließlich seine eigene Meinung. Meinungsumfragen und Fernsehkommentare zeigen jedoch nicht erst seit November 2000: Die moderne Landwirtschaft findet so, wie sie sich in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat, in der öffentlichen Meinung in Deutschland oft kein gutes Urteil. Während Modernität und Strukturwandel in vielen anderen Branchen der Wirtschaft von der Bevölkerung ausdrücklich begrüßt und dementsprechend auch politisch eingefordert werden, fällt das Urteil der Kommentatoren für den Agrarbereich ganz anders aus. Der Erwartungsdruck auf die Ministerin ist nun entsprechend hoch.

Bei vielen Landwirten stößt die angekündigte Politikwende auf Skepsis. Sie wissen, dass die zahlreichen in der Vergangenheit erlassenen Auflagen zum Tier- und Umweltschutz die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft bereits empfindlich beeinträchtigt haben. Sie wissen auch, dass sich der unternehmerische Anpassungsdruck für die deutschen Landwirte schon in naher Zukunft abermals erhöhen wird: Der Vollzug der Agenda 2000, der verbesserte Marktzugang für zahlreiche Entwicklungsländer, die Folgen der bevorstehenden Osterweiterung der EU, die Ergebnisse der kommenden WTO-Runde und das zu erwartende Freihandelsabkommen mit Südamerika werfen ihre Schatten voraus.

Die Kernfrage lautet daher: Wie verträgt sich eine heimische Agrarpolitik, die noch mehr Tierschutz, Umweltschutz sowie vorsorgenden Verbraucherschutz einfordert, mit den übergeordneten politischen Rahmenbedingungen, die eher in Richtung einer stärkeren Weltmarktorientierung weisen?

Lebensmittelsicherheit hat Vorrang

Das zur Zeit wichtigste Anliegen der Verbraucher ist die Gewährleistung eines hohen Sicherheitsstandards für die Lebensmittel. Schlagzeilen wie „Was können wir

noch essen?“ in der Boulevardpresse bringen dies zum Ausdruck. Politik und Wirtschaft haben auf diese Sorgen in den vergangenen Monaten mit vielen Aktivitäten reagiert. Vom multinational agierenden Lebensmittelkonzern bis zur kleinen Metzgerei haben viele Unternehmen Einzelaktivitäten gestartet, um Qualitätssicherung „von der Ladentheke her rückwärts“ besser als bisher zu organisieren und die gewünschten Standards über die Stufen der Lebensmittelkette hinweg vertraglich abzusichern.

In der Agrarwirtschaft tätige Verbände haben sich das Ziel gesetzt, diesen Prozess im gesamten Agrarsektor Deutschlands umfassend zu verankern. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um das Problem der „schwarzen Schafe“ besser in den Griff zu bekommen und künftigen Lebensmittelskandalen vorzubeugen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass alle Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft, d. h. auch die vielen Kleinbetriebe, alle wesentlichen Elemente ihrer Produktionsprozesse (z. B. Futtermittelkäufe, Arzneimiteleinsatz, Schlachttierbefund) dokumentieren. Alle Betriebe des Agribusiness müssten sich dann verpflichten, von der jeweils vorgelagerten Stufe nur Erzeugnisse aus zertifizierter Produktion zu übernehmen, und der Staat hätte die Endkontrolle über diesen Prozess zu übernehmen.

Die Politik unterstützt die vielfältigen Bemühungen der Wirtschaft. Dadurch leistet sie einen wichtigen Beitrag zum vorbeugenden Verbraucherschutz und zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Agrarwirtschaft. Da die Durchsetzbarkeit eines umfassenden Qualitätssicherungssystems für den gesamten Agrarsektor aber noch mit etlichen Fragezeichen verbunden ist, sind die Landwirte gut beraten, zur Sicherung ihrer Absatzmöglichkeiten privatwirtschaftliche Lösungen im Rahmen vertikal integrierter Verbände zu suchen.

Politische Forderungen gehen darüber hinaus

Ob sich die öffentliche Meinung und die neue Ministerin damit zufrieden geben, dass der Agrarsektor zu einer immer besseren Dokumentation seines Status quo in der Lage sein wird, darf bezweifelt werden. Auf der politischen Tagesordnung steht, wenn man den Verlautbarungen führender Politiker glauben darf, nicht allein die Dokumentation, sondern darüber hinaus auch die deutliche Veränderung des Status quo der deutschen Landwirtschaft.

Lebensmittel sollen nicht nur in puncto Lebensmittelsicherheit überzeugen, d. h. gesundheitlich unbedenklich sein, sondern sie sollen auch in puncto Produktqualität (z. B. Gehalt wertvoller Inhaltsstoffe) und Prozessqualität (z. B. umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren) überzeugen und somit den Verbrauchern vollendeten „Genuss ohne Gewissensbisse“ ermöglichen. Insbesondere bei der Prozessqualität setzt die Kritik der öffentlichen Meinung an, wenn sie auch oft recht diffus ist und

zuweilen überhaupt nicht mit den wissenschaftlichen Fakten in Übereinstimmung steht. Die Kritik richtet sich insbesondere gegen die intensiven Produktionsverfahren in der Tierproduktion, hier vor allem in der Geflügel-, Schweine- und Kälberhaltung sowie gegen Tiertransporte, immer mehr internationalen Handel sowie übermäßigen Einsatz von Mineraldünger und chemischen Pflanzenschutz.

Bei dieser Ausgangslage besteht die naheliegende Reaktion der Politik darin, zunächst einmal über ein Verbot der von der Gesellschaft am wenigsten gewünschten Produktionssysteme nachzudenken (z. B. Verbot der Käfighaltung von Geflügel, Verbot von Vollspaltenböden, Verbot des Einsatzes bestimmter Futterkomponenten). Durch solche Verbote könnte sie die Landwirte zwingen, auf andere Produktionssysteme umzustellen. In einer geschlossenen Volkswirtschaft könnte dieser Ansatz auch durchaus zielführend sein: Alle Produzenten hätten höhere Produktionskosten, und auf den Nahrungsmittelmärkten würden sich höhere Preise bilden, weil keine preiswerteren Alternativen zur Verfügung stünden. Die Verbraucher würden also über die erhöhten Nahrungsmittelpreise die Zusatzkosten der Produktion abdecken, d. h. die Konsequenzen der von ihnen gewünschten Politikentscheidungen letztlich selbst tragen.

Auflagen verschärfen Abwanderungsdruck

Die deutsche Landwirtschaft agiert aber nicht in einer geschlossenen Volkswirtschaft, sondern in einem schärfer werdenden internationalen Wettbewerb. Hieran wird eine deutsche Bundesministerin im Grundsatz nichts ändern können. Im internationalen Wettbewerb gilt: Eine einseitige Verschärfung der Auflagen im Inland führt, wenn sie nicht durch weitere politische Maßnahmen begleitet wird, zur Abwanderung eines mehr oder weniger großen Teils der Produktion an kostengünstigere Standorte im Ausland.

Unternehmen investieren verstärkt im Ausland, weil sie dort kostengünstiger produzieren können, und Verarbeitung und Handel sorgen dafür, dass die dort erzeugten Produkte mit den hier geltenden Lebensmittelvorschriften im Einklang stehen und für den EU-Verbraucher ansprechend beworben werden. Die Erfahrung des Wirtschaftslebens lehrt, dass diese Strategie erfolgreich ist: Die Verbraucher greifen zu.

Diese einfache Argumentation wird bisweilen als abgedroschen bezeichnet. Sie wird dadurch aber nicht falsch. Wenn Investoren zur Zeit neue Geflügelfarmen und Ei-produktwerke, die in den kommenden Jahrzehnten den europäischen Markt beliefern sollen, in Asien und nicht in Europa bauen, dann ist dies nicht zuletzt auf die Verschärfung der Tierschutzbestimmungen in der Europäischen Union zurückzuführen.

Wie kann die Politik Abwanderung verhindern?

Zunächst einmal müssen die Politiker erkennen: Die drohende Abwanderung der Tierproduktion stellt keineswegs nur ein Problem für die inländischen Landwirte dar, die Einkommenseinbußen erleiden oder gar ihren Arbeitsplatz verlieren. Die Abwanderung wird möglicherweise auch ein Problem für die Politik selbst, weil sie nämlich ihre Ziele nicht erreicht.

Jenseits der Landesgrenzen wird die abgewanderte Produktion (für den deutschen Markt) zu Bedingungen fortgeführt, die nicht vom deutschen Gesetzgeber geregelt werden können. Nun kann man gewiss nicht sagen, die Haltungsbedingungen im Ausland seien grundsätzlich schlechter als in Deutschland. Vergleiche mit der irischen Milchviehhaltung oder der argentinischen Rindermast würden leicht das Gegenteil beweisen. In der intensiven Schweine- und Geflügelhaltung ist aber in vielen Fällen tatsächlich davon auszugehen, dass die Haltungsbedingungen in den ausländischen „Zuwanderungsgebieten“ zum Teil wesentlich ungünstiger sind als diejenigen, die man in Deutschland gerade verbieten möchte. In solch einem Fall kann die Auflagenpolitik für das Tierschutzziel kontraproduktiv wirken: Alte Anlagen genießen in Deutschland noch Bestandsschutz über viele Jahre hinweg, so dass sich kaum etwas in die gesellschaftlich gewünschte Richtung bewegt, und neue Anlagen werden nicht im Inland gebaut, sondern im Ausland zu den dortigen Bedingungen.

Diese Zusammenhänge gelten nicht nur für die Tierschutzpolitik, sondern teilweise auch für die Umweltpolitik. Auch hier kann die Abwanderung der Produktion kontraproduktiv sein, wenn mit dem Produktionszuwachs im Ausland eine zunehmende Umweltbelastung verbunden ist, die die Umweltentlastung im Inland überkompensiert.

Die Agrarpolitik steckt hier in einem Dilemma: Verschärft sie die Auflagen für die deutsche Landwirtschaft und nimmt damit die Abwanderung der Tierhaltung in Kauf, so setzt sie sich dem Vorwurf der Scheinheiligkeit aus („Probleme dorthin verlagert, wo man sie nicht mehr sieht“). Lässt sie aber alles beim Alten, so kommt dies einer Kapitulation vor der Kapitalflucht-Problematik und einer Bankrott-Erklärung für jegliche eigenständige Tierschutz- und Umweltpolitik gleich.

Daher wird die Politik nach Möglichkeiten suchen müssen, die Produktion trotz auflagenbedingt steigender Produktionskosten im Inland zu halten. Drei mögliche Politikfelder werden im Folgenden diskutiert.

Strategie I: Verbraucher aktivieren

Dieses ist der Weg, der in den Verlautbarungen der Bundesregierung bisher am stärksten propagiert wird. Wenn die Verbraucher bei ihren Kaufentscheidungen die

Qualität der Produkte einschließlich der sogenannten „Prozessqualität“ (tiergerechte Haltungsverfahren, umweltschonende Produktion) stärker berücksichtigen würden, so das Argument, dann müssten sie eigentlich auch bereit sein, den durch Auflagen verteuerten einheimischen Produkten trotz des Preisnachteils gegenüber den billigeren Importwaren den Vorzug zu geben. Die Politik hätte dann in erster Linie die Aufgabe, für eine präzise Kennzeichnung der Lebensmittel zu sorgen und die Verbraucher ausreichend über die verschiedenen Herkunftsbezeichnungen aufzuklären.

Sie könnte bei dieser Strategie aber auch einen Schritt weitergehen, indem sie in der Lebensmittelkette potentielle Partner für die Belieferung von Qualitätsmärkten zusammenbringt, mit ihnen gemeinsam eine Schwachstellenanalyse vornimmt und gegebenenfalls die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in geeigneter Weise weiterentwickelt. Einige Mitgliedstaaten der EU haben zum Beispiel gezeigt, dass der Marktanteil für Produkte aus ökologischem Landbau beträchtlich ausgeweitet werden kann, wenn Politik und Wirtschaft strategisch zusammenarbeiten. Vorreiter ist hier Dänemark, wo im Rahmen von Aktionsplänen erfolgreiche Expansionsstrategien ausgearbeitet und umgesetzt worden sind. Der Grundstein für einen deutschen Aktionsplan wurde im April 2001 auf einer Tagung in der FAL in Braunschweig gelegt. In dieser Tagung wurde aber auch deutlich, dass aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik Hindernisse erwachsen, die nicht leicht aus dem Weg zu räumen sind.

Bund, Länder und Kommunen haben darüber hinaus natürlich etliche Möglichkeiten, durch das „Drehen an kleinen Schrauben“ Zeichen zu setzen und Beiträge zu leisten. Die bevorzugte Vermietung bester Innenstadtlagen für Öko-Supermärkte oder die Veränderung der Speisepläne öffentlicher Einrichtungen sind nur zwei Vorschläge, die beispielhaft für viele Anregungen in der gegenwärtig geführten Diskussion stehen.

Künasts Dilemma

Bei aller Aufbruchstimmung sollte aber nicht übersehen werden, dass überzogene Hoffnungen auf einen durchschlagenden Erfolg dieser Strategie nicht gerechtfertigt sind. Zwar kann das „obere Segment“ in der Qualitätsskala gewiss noch beträchtlich ausgeweitet werden, doch lehrt die ökonomische Erfahrung, dass sich in aller Regel immer nur der kleinere Teil der Gesamtproduktion eines Wirtschaftszweiges als teure Markenware verkaufen lässt, während der größere Teil nach wie vor über den Preis verkauft werden muss. Beim Einkauf von Rohstoffen für das „untere Qualitätssegment“ werden sich Verarbeitungsunternehmen und Lebensmitteleinzelhandel schwer tun, höhere Preise für Inlandsprodukte zu zahlen, wenn gesundheitlich unbe-

denkliche Importprodukte zu deutlich niedrigeren Einstandspreisen zur Verfügung stehen. Der Wettbewerb bleibt schließlich knallhart.

Die Lebensmittelbranche wird sich wahrscheinlich auch nicht der Hoffnung hingeben, dass den deutschen Verbrauchern der Appetit auf Produkte ausländischer Herkunft mit dem Verweis auf mögliche gesundheitliche Risiken verdorben werden könnte. Sie weiß: Die wichtigste Aufgabe von Verbraucherschutzministerin Künast wird es sein, für die Unbedenklichkeit aller Lebensmittel zu sorgen, die in Deutschland auf den Markt kommen. Je besser sie diese Aufgabe erfüllen wird, desto eher werden sich die Verbraucher dankbar wieder in Sicherheit wiegen und in ihre früheren Konsummuster zurückfallen.

Aus diesen Gründen sind die Chancen der Bundesregierung gering, den proklamierten „Umbau“ der deutschen Landwirtschaft allein über eine politische Beeinflussung des Verbraucherverhaltens herbeiführen zu können.¹

Strategie II: Grenzen dicht machen

Die Möglichkeiten des Staates, Erzeugnisse ausländischer Anbieter mit dem Verweis auf unzureichende Qualitäten außer Landes zu halten, sind eng begrenzt. Sie ergeben sich im Wesentlichen nur dann, wenn Gesundheitsgefahren für die Verbraucher zu befürchten sind und hierüber ein wissenschaftlich akzeptierter Nachweis geführt werden kann. Es ist nicht möglich, Importe mit dem Hinweis auf eine minderwertige Prozessqualität (d. h. Mängel bezüglich Tierschutz, Umweltschutz, etc.) abzuwehren.

Bei verschiedenen Agrarprodukten verschaffen die im GATT vereinbarten Zölle den EU-Produzenten zur Zeit noch einen gewissen Schutz gegenüber Drittlandsanbietern. Dieser Außenschutz dürfte als Resultat der kommenden WTO-Runden aber tendenziell reduziert werden. Ein Wiederaufbau von Zollschränken infolge zunehmender Auflagen einzelner Mitgliedstaaten der EU steht überhaupt nicht zur Diskussion. Es ist nicht zuletzt die deutsche Wirtschaft, die in Übereinstimmung mit dem Wirtschaftsminister und dem Bundeskanzler ein Interesse an einem erfolgreichen Abschluss der nächsten WTO-Runde artikulieren wird.

Vor diesem Hintergrund relativiert sich auch die von deutschen Agrarpolitikern gern erhobene Forderung, Umwelt- und Sozialstandards gehörten in der nächsten WTO-

¹ Gegner der Agrarwende verweisen auf das Einkaufsverhalten der Mehrzahl der Verbraucher und leiten daraus die Schlussfolgerung ab, die Bevölkerung sei im Grunde gar nicht bereit, zusätzliche Opfer für eine Agrarwende zu bringen, so dass es auch einer politisch induzierten Agrarwende eigentlich gar nicht bedürfe. Eine kritische Stellungnahme zu dieser Argumentation findet sich im Anhang unter der Überschrift „Schizophrene Verbraucher?“

Runde ganz oben auf die Tagesordnung. Die Europäer tun gut daran, den Stellenwert ihrer Standpunkte realistisch einschätzen. Sie müssen beispielsweise zur Kenntnis nehmen, dass schon in naher Zukunft jedes zweite Schwein der Erde in China leben wird. Wer die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in diesem neuen WTO-Mitgliedsland kennt, weiß, dass eine Harmonisierung von Standards auf globalem Niveau in absehbarer Zukunft vollkommen illusorisch ist. Das Beste, was die Europäer unter Verweis auf ihre besonderen Bedingungen heraushandeln können, ist wohl letztlich das Zugeständnis eines verlangsamten Abbaus ihrer Zollschränken sowie Freiräume bei der Förderung einer umwelt- und tiergerechten Produktion innerhalb der Europäischen Union.

Je höher die Zollschränken sind, desto größer sind die Spielräume der EU bei der Einführung kostenträchtiger Auflagen, die über das in anderen Teilen der Welt bestehende Niveau hinausgehen. Innerhalb der EU gibt es keine Zollschränken, und die früheren Binnengrenzen verlieren immer stärker an Bedeutung. Die Einführung des Euro im kommenden Jahr wird diesen Prozess weiter beschleunigen. Daher sind politische Alleingänge Deutschlands innerhalb der EU besonders riskant.

Strategie III: Produktionsverfahren „einkaufen“

Der Grundstein für diese Strategie wurde von der Europäischen Union bereits Anfang der 90er Jahre mit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik gelegt. Die Mitgliedstaaten machen den Landwirten seither das Angebot, freiwillig an Agrarumweltprogrammen teilzunehmen. Die Landwirte können selbst entscheiden, ob sie teilnehmen oder nicht. Sie entschließen sich vor allem in solchen Fällen zur Teilnahme, in denen der Zusatzverdienst durch die Bereitstellung der öffentlich erwünschten „Umweltgüter“ (z. B. spät geschnittene Wiesen zum Schutz bestimmter Vogelarten) höher ausfällt als ihre zusätzlichen Kosten bzw. die entgangenen Erlöse. Daher wirkt sich die Teilnahme in der Mehrzahl der Fälle auch günstig auf die Einkommenssituation der Betriebe aus.

Dieser Politikbereich wurde in der Agenda 2000 im Rahmen der sogenannten „zweiten Säule“, in der die landwirtschaftsnahen strukturpolitischen Maßnahmen für den ländlichen Raum zusammengefasst sind, weiter entwickelt und auch finanziell etwas verstärkt. In Einzelfällen wurden sogar Maßnahmen verankert, die nicht mehr den Charakter eines rein freiwilligen Anreizprogramms tragen: In diesen Ausnahmefällen können Landwirte einen finanziellen Ausgleich für Nachteile erhalten, die ihnen durch auferlegte Naturschutzmaßnahmen entstanden sind.

Wenn die Politik die Veränderung landwirtschaftlicher Produktionssysteme durch zusätzliche Auflagen vorantreiben und dabei eine massive Abwanderung der Tierproduktion in andere Länder verhindern will, dann findet sie in der zweiten Säule

der Agenda 2000 grundsätzlich einen erfolgsversprechenden Hebel. Um nennenswerte Wirkung zu erzielen, müsste sie diesen Politikbereich allerdings finanziell kräftig aufstocken und auch inhaltlich weiter entwickeln.

Investitionsförderung einbeziehen

Bei der inhaltlichen Weiterentwicklung wäre es erforderlich, die Produktionsverfahren der Tierhaltung und hier besonders die intensiven Haltungssysteme der Schweine-, Geflügel- und Kälberhaltung in die Programme einzubeziehen. Zum einen, weil hier von der Bevölkerung ein besonders großer Anpassungsbedarf gesehen wird, zum anderen, weil die bodenunabhängige Veredlung, die nicht auf Grünlandstandorte als Futtergrundlage angewiesen ist, im Falle von zusätzlichen Auflagen besonders abwanderungsgefährdet ist.

Weiterhin müsste die einzelbetriebliche Investitionsförderung in das Konzept integriert werden. Einen Umbau der Tierproduktion wird es nur geben, wenn Unternehmer in großem Stil in veränderte Stallanlagen investieren. Die verstärkten Auflagen verursachen im Vergleich zu herkömmlichen Haltungssystemen teilweise erhebliche Mehrkosten. Wenn den Unternehmern nur die Hoffnung bliebe, diese Mehrkosten durch die staatlichen Zahlungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme in den nächsten 10 oder 20 Jahren wieder einzuspielen, dann würden sie wohl kaum investieren. Das Risiko eines erneuten Politikwechsels, in dessen Folge die jährlichen Zahlungen eingestellt werden und sich die Investition als unrentabel erweist, dürfte ihnen zu hoch sein.

Deshalb ist es für die Agrarwende von großer Bedeutung, dass das bewährte Instrument der einzelbetrieblichen Investitionsförderung stärker auf die gesellschaftlich erwünschten Haltungsverfahren ausgerichtet und finanziell deutlich aufgestockt wird.

Runde Tische im ländlichen Raum?

Eine finanziell verstärkte und inhaltlich weiter entwickelte Investitionsförderung hilft allerdings nicht weiter, wenn geplante Stallbaumaßnahmen in den ländlichen Regionen durch massive Widerstände von Bürgerinitiativen und politischen Instanzen bereits im Keim erstickt werden. Genau aus diesem Grund ist es in vielen Gegenden Deutschlands heute praktisch nicht mehr möglich, Viehställe in betriebswirtschaftlich sinnvollen Größenordnungen zu bauen.

Würden lokale Protestaktivitäten ausschließlich in solchen Regionen vorkommen, in denen der Viehbesatz über ökologisch akzeptablen Grenzwerten liegt, oder in der

Nähe von Bevölkerungszentren oder begehrten Tourismusgebieten, so wäre gegen den Protest kaum etwas einzuwenden. Die Tatsache aber, dass der Neubau größerer Viehställe inzwischen auch in dünn besiedelten Landstrichen Deutschlands mit geringer Viehdichte kaum noch realisierbar ist, stimmt bedenklich. Politiker, die diese Entwicklung vielleicht mit klammheimlicher Freude verfolgen, sollten bedenken: Nicht-Investition in unerwünschte Anlagen ergibt keine Agrarwende, sondern Abwanderung. Gelingen wird die Agrarwende nur dann, wenn Unternehmer in Anlagen investieren, die gesellschaftlich akzeptiert werden. Die Politik muss ihnen die hierfür geeigneten Rahmenbedingungen schaffen.

Eine wichtige Ursache der Proteste vor Ort liegt darin, dass die finanziellen Regelkreise in der Volkswirtschaft nicht optimal funktionieren. Aus Sicht der Bevölkerung eines Dorfes gibt es kaum finanzielle Vorteile, wenn ein neuer Stall gebaut wird, dafür aber eine Menge zusätzlicher Risiken: Geruchsbelästigung, Landschaftsbild usw. Weshalb soll man sich darauf einlassen? Vorteilhafter ist die Strategie, dem Sankt Florian-Prinzip folgend zu fordern, die Viehhaltung solle in anderen Regionen ausgedehnt werden. Die staatliche Finanzhilfe für den örtlichen Kindergarten wird hierdurch nicht gefährdet, denn die kommt ja „von oben“.

Es ist zu bezweifeln, dass dieses Grundsatzproblem in absehbarer Zeit beseitigt werden kann, da hier grundlegende Fragen des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen betroffen sind, die weit über den Kompetenzbereich der Agrarpolitik hinausreichen. Umso wichtiger ist es deshalb, dass sich die Landwirte um pragmatische Lösungen vor Ort bemühen. Beispielsweise könnten sie die Bevölkerung ihres Dorfes zu einem „runden Tisch“ einladen, an dem man sich über die gegenwärtige Agrarkrise, aber auch über die Zukunft der örtlichen Landwirtschaft unterhält. Wer miteinander ins Gespräch kommt, wird leichter Verständnis für die jeweils andere Seite entwickeln. Landwirte gestalten den größten Teil des ländlichen Raumes. Für einige Wünsche der Bevölkerung können sie Lösungen anbieten. Nicht auszuschließen, dass die Bevölkerung bereit ist, im weiteren Verlauf auch einige Wünsche der Landwirte mit zu tragen, insbesondere dann, wenn die Landwirte bei ihren Investitionsplanungen (Standortwahl, Bautyp) kompromissbereit sind. Viele Landwirte halten so etwas für pure Illusion. Das zeigt, wie bitter die Erfahrungen der Vergangenheit waren und wie tief die Gräben im ländlichen Raum vielerorts sind. Nur - gibt es eine Alternative?

Die Politik kann ihren Beitrag leisten, indem sie die gegenwärtige Konzeption der sogenannten „Politik für den ländlichen Raum“ noch einmal grundlegend überdenkt. Zur Zeit werden die Programme im Wesentlichen auf der Ebene der Bundesländer durchgeführt. Die Vorstellungen der Bevölkerung aus den ländlichen Gemeinden fließen, wenn überhaupt, nur sehr indirekt ein. Besser wäre es, einen Teil der Maßnahmen (z. B. einzelbetriebliche Investitionsförderung) auf der Ebene des Bundes verantwortlich zu regeln, um einen Ausgleich für verschärfte Haltungsverfahren

zu ermöglichen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Regionen zu vermeiden. Bei anderen Maßnahmen wiederum sollte die Verantwortung für die Ausgestaltung der Politik für den ländlichen Raum ganz nach unten delegiert werden, damit die Bevölkerung vor Ort selbst entscheiden kann, wie die Mittel optimal zur Verbesserung von Landschaft und Landwirtschaft eingesetzt werden. Hier gibt es bereits ermutigende Erfahrungen von Landschaftspflegeverbänden, bei deren Entscheidungsfindung auch die Landwirtschaft angemessen beteiligt wird.

Das Geld kommt aus der ersten Säule

Mit dem hier skizzierten Ausbau der zweiten Säule der Agrarpolitik (Agrarumweltprogramme, Investitionsförderung, Landschaftsgestaltung) kann die Politik nur dann nennenswerte Wirkung erzielen, wenn eine erhebliche Verstärkung des Mitteleinsatzes in diesen Bereich erfolgt. Da nicht damit zu rechnen ist, dass von den Finanzministern der Länder, des Bundes oder der EU-Mitgliedstaaten in großem Umfang zusätzliche Steuermittel für die Agrarpolitik bereitgestellt werden, ist es bei dieser Strategie praktisch unausweichlich, dass die erste Säule der bisherigen Agrarpolitik als wesentliche Finanzierungsquelle erhalten muss.

Aus der ersten Säule der Agrarpolitik werden zur Zeit zum einen die noch bestehenden Überreste der traditionellen Agrarmarktpolitik finanziert (staatliche Interventionskäufe, Produkteinlagerung, verbilligte Abgabe auf den Inlandsmärkten, Exportsubventionen). Zum anderen beanspruchen die Direktzahlungen je Hektar Ackerfläche bzw. je Mutterkuh bzw. Mastbulle inzwischen einen erheblichen Teil des Budgets. Diese Zahlungen wurden im Zuge der 1992er Agrarreform als Ausgleich für die starke Absenkung der staatlichen Stützpreise eingeführt und mit den weitergehenden Preissenkungen der Agenda 2000 weiter aufgestockt. Die erste Säule umfasst in der EU zur Zeit ein jährliches Mittelvolumen von ungefähr 39 Mrd. €. Im Vergleich dazu ist die zweite Säule mit ca. 4,5 Mrd. €, zu der allerdings die nationalen Kofinanzierungen hinzuzurechnen sind, zur Zeit noch relativ gering ausgestattet.

Für ein mittel- und langfristiges Herunterfahren der Flächen- und Tierprämien lassen sich aus ökonomischer Sicht gute Argumente ins Feld führen:

- Die ursprüngliche Rechtfertigung der Flächen- und Tierprämien bestand darin, die mit der Agrarreform 1992 eingeleitete, starke Absenkung der staatlich garantierten Stützpreise für bestimmte Agrarprodukte zu kompensieren. Damit gestand die Politik den Landwirten, die ihre Planungen im Vertrauen auf die frühere Agrarpolitik gemacht hatten, einen gewissen Vertrauensschutz zu. Das Argument des Vertrauensschutzes verliert aber im Laufe der Jahre an Gewicht. Es ist kaum vorstellbar, dass jemand im Jahr 2020 noch staatliche Unterstützung

für sich reklamieren kann mit dem Argument, 28 Jahre zuvor habe eine Agrarreform stattgefunden.

- Der einkommenspolitische Effekt der Prämien sinkt ebenfalls im Laufe der Zeit. Der Strukturwandel führt dazu, dass ein immer größerer Teil der Agrarfläche als Pachtfläche bewirtschaftet wird. Schon heute liegt der Anteil der Pachtflächen in Deutschland bei 63 %, mit stetig steigender Tendenz. Die staatlichen Zahlungen werden somit zu einem immer größeren Teil über den Pachtpreis an die Grundeigentümer überwältzt. Der Teil, der den aktiven Landwirten einkommenswirksam verbleibt, sinkt beständig, so dass die Zahlungen immer mehr den Charakter einer Subventionierung von Grundeigentümern erhalten. Eine derartige Subventionierung lässt sich verteilungspolitisch auf Dauer nur schwer rechtfertigen.

Da die Überwälzungsproblematik im Laufe der Zeit immer mehr an Gewicht gewinnt, ist es absehbar, dass auch ein immer größerer Teil der Landwirte auf eine Verlagerung der in der Agrarpolitik eingesetzten Mittel von der ersten in die zweite Säule drängen wird. Diese Entwicklung folgt den gleichen Gesetzmäßigkeiten, die nach der Einführung der Milchquotenregelung im Jahr 1983 beobachtet werden konnte und letztlich dazu führte, dass immer mehr zukunftsorientierte Landwirte die Abschaffung der Milchquotenregelung fordern.

Politikwechsel braucht Zeit und Geschick

Bei realistischer Einschätzung der Lage wird andererseits deutlich, dass die Möglichkeiten der Politik, Finanzmittel von der ersten in die zweite Säule zu verlagern, kurzfristig sehr gering sind und wohl auch mittelfristig begrenzt bleiben.

Die Flächen- und Tierprämien sind im Rahmen der Agenda 2000 bis zum Jahr 2006 vereinbart. Die Mitgliedstaaten können diese durch die sogenannte Modulation um bis zu 20 % verringern und die hier gesparten Summen in die zweite Säule verlagern. Dies ist jedoch nur möglich, wenn sie hierfür eine nationale Kofinanzierung aufbringen. Da die Maßnahmen der zweiten Säule in Deutschland zum überwiegenden Teil in den Kompetenzbereich der Länder fallen und nur teilweise in der Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern gemeinsam geregelt werden, sind eine Vielzahl von öffentlichen Haushalten betroffen. Angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte, der überall getroffenen Vorfestlegungen und der zumindest graduell divergierenden Interessenlagen der verschiedenen Bundesländer ist wohl kaum damit zu rechnen, dass auf breiter Front kurzfristig größere Summen für die Kofinanzierung mobilisiert werden können. Bis zum Jahr 2006 kann die Bundesregierung also allein nur relativ wenig ausrichten, es sei denn, es gelingt ihr schon im kommenden Jahr, im Zuge der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 zusammen

mit der Europäischen Kommission und anderen Mitgliedstaaten größere Veränderungen der europäischen Agrarpolitik durchzusetzen.

Für die Zeit nach 2006 ist es möglich, dass auf der europäischen Ebene ein stärkerer politischer Richtungswechsel durchgesetzt werden kann. Ein wichtiger Meilenstein ist die bevorstehende Osterweiterung der Europäischen Union. Diese Entwicklung wird der Verlagerung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule Vorschub leisten, denn die Beitrittsländer haben einen großen Bedarf an Strukturentwicklungsmaßnahmen, und sie erleiden durch den EU-Beitritt keinen Preisbruch, der Kompensationszahlungen rechtfertigen würde. Ein weiterer wichtiger Meilenstein könnte die Abschaffung der Milchquotenregelung werden. Um die dadurch bewirkte Preissenkung abzufedern und die Einkommensverluste für die Milcherzeuger zumindest teilweise zu kompensieren, wird in der ersten Säule ein erheblicher zusätzlicher Mittelbedarf entstehen. Eine Mittelumschichtung innerhalb der ersten Säule zu Lasten der bisherigen Prämienbezieher ist vorprogrammiert, und es ist fraglich, in welchem Maße sich eine weiter gehende Prämienenkung (zur Ermöglichung der Aufstockung der zweiten Säule) politisch durchsetzen lassen wird.

Hierbei ist auch zu bedenken, dass die Diskussion über den wünschenswerten Zustand der Landwirtschaft in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU unter ganz unterschiedlichen Vorzeichen geführt wird. Viele können die Vehemenz, mit der zur Zeit in Deutschland über die Notwendigkeit eines Umbaus der Landwirtschaft gestritten wird, nur schwer nachvollziehen. Dementsprechend gedämpft ist dann möglicherweise auch der Elan, mit dem die Aufstockung der zweiten Säule betrieben wird. Vor diesem Hintergrund wird sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen über die nächste Agrarreform auf einen mühsamen Prozess einstellen müssen. Im Sinne der Agrarwende wäre es sinnvoll, dabei folgende Etappenziele in den Vordergrund zu rücken:

- moderate Weichenstellung auf europäischer Ebene in Richtung „Finanztransfer in die zweite Säule“ (Gleitflug für die erste Säule);
- inhaltliche Erweiterung der zweiten Säule (v. a. Einbeziehung von Tierschutzaspekten, Weiterentwicklung der Investitionsförderung);
- Gleichbehandlung von erster und zweiter Säule hinsichtlich der Kofinanzierung, damit die Mitgliedstaaten künftig eine echte Wahl zwischen der ersten und zweiten Säule haben und nicht unter dem Druck der leeren Kassen stets „automatisch“ die erste Säule (ohne nationalen Kofinanzierungsbedarf) bevorzugen.

Nur wenn es gelingt, die EU-Agrarpolitik in diesem Sinne weiter zu entwickeln, wird die deutsche Regierung künftig über hinreichende Spielräume zur Ausgestaltung der national steuerbaren Politikelemente verfügen. Daher ist die Suche nach den geeigneten Bündnispartnern in der EU und die Erarbeitung gemeinsamer Positi-

onen mit diesen Mitgliedstaaten eine der wichtigsten Voraussetzungen für das Gelingen der Agrarwende.

Warum nicht Cross Compliance?

Angesichts der Mühsal, die das Umschwenken auf den „2. Säule-Ansatz“ in der politischen Praxis bereiten wird, stellt sich für die Politik die Frage, ob sie die Agrarwende nicht besser innerhalb der ersten Säule vollziehen sollte, indem sie die ursprünglich als Kompensation für den Preisbruch eingeführten Flächen- und Tierprämien an Auflagen bindet. Dieser Ansatz, der in der Fachliteratur als „cross compliance“ (Überkreuzverpflichtung) bezeichnet wird, ist in der Agenda 2000 als eine Politikoption verankert worden, die von den Mitgliedstaaten in gewissen Grenzen verfolgt werden kann. Eine nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass sich die umwelt- und tierschutzpolitischen Ziele mit diesem Instrument nur teilweise erreichen lassen, während auf der anderen Seite unerwünschte Nebenwirkungen zu Buche stehen.

Die Prämien werden vor allem für Ackerfrüchte und für die Rindfleischerzeugung gezahlt. Für Betriebe, die z. B. intensive Geflügelhaltung betreiben, sind die Prämien demgegenüber nur von geringer wirtschaftlicher Bedeutung. Daher würde die Landwirtschaft von einer Politik, die die Prämien z. B. an Tierschutzauflagen binden möchte, teilweise gar nicht erreicht werden. Unerwünschte Nebenwirkungen ergeben sich zum einen dadurch, dass die Bindung der flächendeckend gewährten Prämien an Auflagen einen erheblichen staatlichen Kontrollaufwand erfordern würde. Demgegenüber müssen bei freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen nur die Betriebe kontrolliert werden, die tatsächlich an den Programmen teilnehmen. Angesichts der in der politischen Praxis bestehenden Kontrollprobleme könnte die Politik dazu neigen, die Prämien nur an solche Kriterien zu binden, die sehr leicht kontrollierbar sind. Solche Kriterien sind beispielsweise der betriebliche Viehbesatz je Hektar oder das Vorliegen einer Nährstoffbuchführung. In diesem Fall entsteht jedoch ein anderes Problem: Da die Kriterien für die meisten Betriebe relativ leicht zu erfüllen sind, bewirkt die Politik nur eine relativ geringe Umorientierung der Landwirtschaft. Zugleich schafft sie aber eine neue Legitimation für die Zahlungen in der ersten Säule, was den Abbau dieser Säule erschwert. Damit stehen aber für die oben skizzierte Verstärkung der zweiten Säule, d. h. für die wirklich zielorientierten Politikmaßnahmen in den Bereichen Viehhaltung und ländliche Entwicklung, keine zusätzlichen Geldbeträge zur Verfügung.

Aus diesen Gründen ist zu empfehlen, die ursprünglich als Kompensation für den Bruch der Stützpreise eingeführten Prämien jetzt nicht nachträglich mit neuen Zielen

(und kostenträchtigen Auflagen) zu versehen, sondern diese im Gleitflug abzubauen und stattdessen in der zweiten Säule gezielte Politikmaßnahmen zu etablieren.

Neue Abhängigkeit von Subventionen?

Kritiker des „2. Säule-Ansatzes“ wenden ein, hiermit werde lediglich eine bloße Umschichtung der Agrarsubventionen bewirkt; die Landwirte würden abermals von staatlichen Subventionen abhängig und kämen aus der Defensive nicht wirklich heraus.

Diese Argumentation geht am Kern der Sache vorbei. Schon die Wortwahl „abhängig von Subventionen“ bringt einen ganz falschen Zungenschlag in die Debatte. Tatsache ist doch, dass die Gesellschaft offensichtlich einen nicht erfüllten Bedarf an Dienstleistungen hat, im vorliegenden Fall Bedarf an gesellschaftlich erwünschten landwirtschaftlichen Produktionssystemen. Bringt der Markt kein ausreichendes Angebot an solchen Leistungen hervor, so muss der Staat aktiv werden. Dazu kann er entweder den öffentlichen Dienst einsetzen, damit dieser die gesellschaftlich erwünschten Leistungen erbringt, oder er beauftragt private Unternehmen. Letztere werden selbstverständlich nur tätig, wenn der Staat die erbrachten Dienstleistungen bezahlt.

Es ist vernünftig und auch in anderen Bereichen der Wirtschaft völlig normal, dass ein und dasselbe Unternehmen zum einen in staatlichem Auftrag tätig wird und zum anderen auch für private Nachfrager Leistungen produziert. Das gilt für Bauunternehmen ebenso wie für Beratungsunternehmen oder Kulturschaffende. Theater oder Museen beispielsweise erzielen ihr Einkommen sowohl aus dem Verkauf von Eintrittskarten (d. h. „am Markt“) als auch aus der staatlichen Förderung, die gegenüber dem Steuerzahler mit der besonderen Verantwortung einer Kulturnation für die Aufrechterhaltung bestimmter Kultureinrichtungen begründet wird. In gleicher Weise werden auch die Landwirte ihre Einkommen zunehmend aus zwei Quellen erzielen, zum einen aus dem Verkauf von Nahrungsmitteln, zum anderen aus dem „Verkauf“ öffentlicher Güter. Sie können darauf auch genauso stolz sein wie andere Berufsgruppen, die in staatlichem Auftrag öffentliche Güter produzieren. Selbstverständlich sind sie „abhängig“ davon, dass sie von der Gesellschaft für ihre Leistungen bezahlt werden, doch teilen sie damit nur das Los aller anderen Unternehmer, die sich in unserer Gesellschaft auf ihre Kunden einstellen und von diesen bezahlt werden.

Die wesentlichen Vorteile des „2. Säule-Ansatzes“ gegenüber der bisherigen Agrarpolitik, die immer noch durch die erste Säule dominiert wird, sind:

- Die Zahlungen an die Landwirtschaft werden von der Gesellschaft viel besser akzeptiert, weil sie gezielt auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse ausgerichtet sind.
- Die Politik kann ihre Ziele im Bereich des Tierschutzes, des Umweltschutzes und des vorsorgenden Verbraucherschutzes erreichen, weil sie ihren finanziellen Mitteleinsatz wesentlich gezielter auf die wirklichen Problemfelder konzentriert und zugleich verhindert, dass sich die Tierhaltung der politischen Einflussnahme durch Abwanderung entzieht.
- Die Zahlungen bieten Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für aktive Unternehmer im ländlichen Raum und werden in weit geringerem Maße an die Grundeigentümer überwältzt.
- Die Zahlungen sind besser mit den Grundsätzen der WTO vereinbar als die bisher praktizierten Subventionszahlungen. Sie geben damit der Landwirtschaft eine bessere Investitionsperspektive.

Dieser Ansatz bietet der Landwirtschaft eine Chance, aus der gesellschaftspolitischen Defensive herauszukommen. Dieser Aspekt ist besonders für die jungen Landwirte, die heute ihre Investitionen planen und dabei auch über ihre zukünftige Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft nachdenken, von großer Bedeutung.

Alte Regelungen auf den Prüfstand

Man kann gewiss nicht behaupten, die deutsche Landwirtschaft habe in der Vergangenheit an einem Mangel an staatlicher Regelungsintensität gelitten. Eher das Gegenteil ist der Fall. Angesichts des teilweise kritischen Befundes über den heutigen Zustand der deutschen Landwirtschaft stellt sich nur die Frage, ob die Agrarpolitik in der Vergangenheit immer an den richtigen Hebeln angesetzt hat.

Rückschauend sind besonders die Agrarmarktorfnungen mit ihren zahllosen Detailregelungen kritisch zu beleuchten. Trotz hoher finanzieller Aufwendungen wurden wichtige Ziele nicht erreicht. Der Einkommensrückstand der Landwirtschaft verschärfte sich eher noch, und der Strukturwandel wurde allenfalls geringfügig verlangsamt. Außerdem stehen die ungünstigen Nebenwirkungen zu Buche. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist besonders zu beklagen, dass die Milchquotenregelung und das verwirrend komplexe Prämiensystem für die Rinderhaltung die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft erheblich beeinträchtigen. Permanente Politikunsicherheit, daraus resultierende Investitionsrisiken, eine Fokussierung der Managementkapazitäten auf eigentlich unsinnige Fragestellungen, Investitionen an ungeeigneten Standorten sowie politikinduzierte Tiertransporte über teilweise große Distanzen sind hier zu nennen.

Angesichts dieser Fehlentwicklungen kann man nur hoffen, dass die Politik in den kommenden Jahren nicht der Versuchung erliegt, die durch die „Agrarwende“ neu thematisierten Probleme mit dem untauglichen Instrument der Marktordnungen lösen zu wollen. Die Gefahr besteht durchaus. In das filigrane Regelwerk der Milchquotenregelung und der Rinderprämien ließen sich zusätzliche Aspekte des Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzes ohne allzu große Mühe integrieren, und auch die Modulation der Flächenprämien könnte für ausgeklügelte Systeme der Umverteilung zwischen verschiedenen Betriebstypen, Betriebsgrößen und Regionen eingesetzt werden. Die Beurteilung einer derartigen Strategie fällt so aus, wie dies beim „cross compliance“ für die Prämien bereits dargestellt wurde: Die Wirkungen der Politik sind zu wenig zielgerichtet, die Nebenwirkungen (insbesondere bezüglich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) schlagen negativ zu Buche, und es werden althergebrachte Politikmaßnahmen der ersten Säule stabilisiert, die früher oder später abgeschafft werden müssen.

Marktordnungen für Agrarprodukte mögen in der unmittelbaren Nachkriegszeit ihre Berechtigung gehabt haben. Unter den heutigen wirtschaftlichen Bedingungen sind sie weitgehend verzichtbar, und unter den künftigen politischen Bedingungen (WTO, MERCOSUL, Osterweiterung, usw.) werden sie kaum noch aufrechtzuerhalten sein. Eine Ausnahme mögen in der näheren Zukunft noch die „Sicherheitsnetz“-Interventionen im Falle von extremen Preiseinbrüchen darstellen, doch ist absehbar, dass auch diese bei voranschreitender Liberalisierung des Weltagrarhandels eines Tages besser durch Versicherungslösungen ersetzt werden. Insofern ist es konsequent, dass die Europäische Union seit über einem Jahrzehnt den Abbau der staatlichen Marktordnungen vorantreibt. Eine nach vorn blickende Agrarpolitik wäre nicht gut beraten, ihre verbraucher-, tierschutz- und umweltpolitischen Ziele durch Maßnahmen anzusteuern, die an überkommene, im Untergang befindliche Politikinstrumente angehängt werden und diese dadurch noch weiter verkomplizieren.

Reformen einfach konzipieren und frühzeitig beschließen

Wenn die Politik neue Ziele mit neuen Maßnahmen erreichen will, wird sie darauf achten müssen, dass das allmähliche Herunterfahren der traditionellen Agrarpolitik mit Augenmaß, aber auch konsequent und möglichst unkompliziert erfolgt. Ansonsten, so lehrt die Erfahrung, bindet dieser Abbauprozess so viele Ressourcen, dass keine Kraft für den Aufbau leistungsfähiger neuer Politikelemente in der zweiten Säule verbleibt. Wichtig wäre ferner, durch frühzeitige politische Beschlüsse langfristige Planungssicherheit zu schaffen, damit sich alle Beteiligten (Landwirte, Verpächter, Hoferben) in ihren Dispositionen und Vertragsverhandlungen darauf einstellen können.

Wesentliche Elemente eines bald zu verabschiedenden Zwischenzieles für die erste Säule im Jahr 2007 könnten beispielsweise sein:

- Abschaffung der Milchquotenregelung (flankiert durch Maßnahmen, die einen allzu starken Verfall der Milchpreise verhindern)
- Abschaffung aller Mutterkuh- und Rinderprämien
- Einheitsprämie für Acker- und Grünland, unterhalb des gegenwärtigen Niveaus für Ackerland
- personenbezogene Zusatzprämie zur Kompensation der Einkommensverluste, die sich aus der besonderen Härte für die Rindviehhalter ergibt (degressiv ausgestaltet, in 5 bis 10 Jahren auf null herunterzufahren)

Die Rindvieh haltenden Betriebe wären hiervon zweifellos besonders betroffen. Sorgen über einen möglichen Untergang der für die deutsche Landwirtschaft bedeutenden Produktionsrichtungen Milch und Rindfleischproduktion bräuchte man sich jedoch nicht zu machen. Zum einen würden Flächenprämien sowie personengebundene Zusatzprämien die Einkommenseinbußen abfedern, zum anderen führt bei den genannten Produktionsrichtungen die Binnenmarktnachfrage automatisch zu einer Stabilisierung der Erzeugerpreise. Denn solange die EU einen relativ hohen Zollsatz verankert hat (und dies wird bei beiden Produktgruppen auch nach der nächsten WTO-Runde noch der Fall sein), sorgt der Außenschutz dafür, dass sich am Binnenmarkt von selbst Erzeugerpreise herausbilden, die einen Selbstversorgungsgrad von knapp 100 % sicherstellen.

Durch den Abbau der hausgemachten Probleme in der Agrarmarktpolitik kann die Politik dazu beitragen, dass sich die landwirtschaftlichen Unternehmen verstärkt auf die Dinge konzentrieren können, die wirklich wichtig sind. Das sind erstens die Wünsche der Verbraucher, zweitens die Anforderungen der Gesellschaft und drittens die Entwicklungen der Wettbewerber.

Die Agrarwende wird nur gelingen, wenn am Ende eine Landwirtschaft steht, die – nicht nur, aber auch – wettbewerbsfähig ist.

Anhang

Schizophrene Verbraucher?

Kritiker der Agrarwende haben wiederholt auf das Verbraucherverhalten hingewiesen und daraus abzuleiten versucht, dass die Agrarpolitik gar nicht gefordert sei, in der gegenwärtigen Situation die gesetzlichen Grundlagen für Tierschutz, Umweltschutz und vorsorgenden Verbraucherschutz weiter zu verschärfen. Bereits heute, so wird argumentiert, haben doch die Verbraucher schon alle Möglichkeiten, sich einen ihren Wünschen entsprechenden Warenkorb zusammenzustellen. Wer erhöhte Ansprüche an die Produktion stellt, kann entsprechend einkaufen – selbstverständlich zu einem erhöhten Preis, weil die Erfüllung besonderer Wünsche nun einmal erhöhte Produktionskosten verursacht. Wenn nun, so die Argumentation weiter, das Marktgeschehen zeigt, dass die Verbraucher trotz all dieser Möglichkeiten überwiegend zu den preiswerten Standardprodukten greifen, müsse man dann nicht folgern, sie seien eigentlich gar nicht bereit, Opfer für eine Verbesserung des Tierschutzes oder des Umweltschutzes zu bringen? Und müsse man daraus nicht die Schlussfolgerung ableiten, die Mehrheit der Bevölkerung sei im Grunde mit der gegenwärtigen Lage zufrieden, so dass es einer politisch induzierten Agrarwende eigentlich gar nicht bedürfe?

Diese Argumentation ist nicht überzeugend. Es ist vernünftig, dass sich Verbraucher bei der Fülle ihrer täglichen Kaufentscheidungen primär an der Produktqualität und am Preis orientieren und gesellschaftliche Aspekte wie z. B. die externen Effekte der Produktion (Tierschutz, Umweltschutz, Kinderarbeit, usw.), von wenigen Ausnahmen abgesehen, ausblenden. Dieses Verhalten basiert auf einem simplen ökonomischen Kalkül: Die individuelle Kaufentscheidung für das gesellschaftlich möglicherweise „bessere“ Produkt würde den einzelnen Verbraucher im Laufe der Jahre viel Geld kosten, aber für sich genommen nur einen vernachlässigbar kleinen Beitrag zur Lösung der „Menschheitsprobleme“ Tierschutz, Klimaschutz, etc. leisten. In solchen Situationen schreiten, allen Appellen zum Trotz, nur wenige Menschen voran, ohne darauf zu achten, ob die anderen mitmachen. Die meisten Menschen warten darauf, dass die anderen ihren freiwilligen Beitrag zuerst leisten, und schließen sich erst dann an. Und viele tun noch nicht einmal das, sondern bleiben bei ihrem ursprünglichen Konsumverhalten – sei es, dass sie von der Richtigkeit ihres Verhaltens überzeugt sind, oder sei es, dass sie zwar ein schlechtes Gewissen haben, aber darauf hoffen, ihr „politisch unkorrektes“ Trittbrettfahrer-Verhalten bleibe unbemerkt. Für den Fall, dass sie von anderen kritisiert werden, lassen sich fachliche Argumente zur Rechtfertigung leicht finden. Schließlich sind die naturwissenschaftlichen und ökonomischen Zusammenhänge sehr komplex, und die Verbraucher wä-

ren hoffnungslos überfordert, müssten sie bei ihrer Kaufentscheidung für jedes einzelne Produkt stets kompetente Öko-, Sozial- und weitere Bilanzen anstellen.

Weil dies so ist, überlässt die Gesellschaft nicht alles dem Markt, d. h. dem Verbraucher, sondern wählt im demokratischen Prozess Parlamente. Diese haben die Aufgabe, bei unerwünschten externen Effekten der Produktion durch gesetzliche Regelungen dafür zu sorgen, dass Produzenten und Konsumenten bei der Verfolgung ihrer individuellen wirtschaftlichen Interessen auch das Gemeinwohl maximieren. Weil die Gesetze für alle Bürger verbindlich sind, wird gemeinsames Handeln der Bürger ausgelöst. Alle wissen: Durch das gemeinsame Handeln wird das definierte gesellschaftliche Ziel auch tatsächlich erreicht. Deshalb, und nicht nur um der möglichen Strafverfolgung zu entgehen, lohnt es sich für den Einzelnen mitzumachen.

Wenn es dieser politischen Handlung gar nicht bedürfte, dann könnte man getrost alle bisherigen Tierschutzgesetze der hoch entwickelten Volkswirtschaften dieser Welt abschaffen und darauf setzen, dass die aufgeklärten Verbraucher mit ihrem Kaufverhalten das gewünschte Ergebnis schon von allein hervorbringen würden. Wir wissen, warum wir das nicht tun.

Wie hoch nun die gesellschaftlich verbindlichen Mindeststandards im Tier- oder Umweltschutz festgelegt werden sollen, ist eine politische Frage, die vernünftigerweise nur von der demokratisch legitimierten Mehrheit auf der Grundlage von persönlichen Werturteilen entschieden werden kann.

Wissenschaftliche Erkenntnisse sollten hierbei eine wichtige Grundlage sein, da nur aufgeklärte Politiker vernünftige Entscheidungen fällen können. Wissenschaftler sollten sich allerdings auf ihre Rolle als „Dienstleister“ beschränken, indem sie Fakten beisteuern, Gesetzmäßigkeiten aufklären und Konzepte zur Problemlösung entwickeln. Mit ihrem (Wert-) Urteil über die politischen Ziele von Regierung oder Opposition, d. h. mit ihrem Werturteil über die Werturteile anderer Menschen, sollten sie sich hingegen in der öffentlichen Diskussion zurückhalten.

Noch ein Nachtrag zur moralischen Bewertung:

Menschen, die in ihrer Eigenschaft als Wähler eine Politik mit hohen Tierschutz- und Umweltstandards einfordern und gleichzeitig in ihrer Eigenschaft als Verbraucher für ihren Haushalt einen relativ preiswerten Lebensmittel-Warenkorb zusammenstellen, sehen sich bisweilen heftiger Kritik ausgesetzt: Ihr Verhalten sei schizophren, wenn nicht gar moralisch fragwürdig.

Vor dem Hintergrund der oben geführten Argumentation sind hier wohl doch einige Fragezeichen angebracht.

- Ist es nicht gut, dass sich Menschen zugunsten künftiger Generationen bzw. zugunsten der Mitgeschöpfe für eine Verschärfung der Umwelt- und Tierschutzregelungen einsetzen und bereit sind, dafür eine Minderung des heutigen Konsumniveaus in Kauf zu nehmen?
- Ist es nicht konsequent, dass sie dieses persönliche Opfer nur dann bringen wollen, wenn sich die Gesellschaft im demokratischen Prozess auf eine für alle verbindliche Erhöhung der Standards einigt? Muss man erst den Märtyrer spielen, bevor man politische Forderungen erheben darf? Dürfen z. B. nur solche Bürger für eine Mineralölsteuererhöhung eintreten, die schon vorher pro Liter Benzin eine Zusatzabgabe an den Staat gespendet haben?
- Machen es sich die Gegner der Agrarwende nicht ein wenig einfach mit dem Argument, die Bürger brächten durch ihr bisheriges Konsumverhalten zum Ausdruck, sie seien überwiegend mit der gegenwärtigen Situation zufrieden?