

Alois Heißenhuber

Konzepte für die Agrarpolitik nach 2013

Einleitung

Die Agrarpolitik der BR Deutschland bzw. der EU hat sich in den vergangenen fünfzig Jahren von einem System der Preisstützung, sichergestellt durch staatliche Interventionsmaßnahmen, Importzölle und Exporterstattungen über produktbezogene Direktzahlungen, eingeführt in der EU-Agrarreform von 1992, zu einem System mit entkoppelten Direktzahlungen, in Verbindung mit Cross Compliance-Vorschriften, in der Agrarreform von 2003 entwickelt. Die Landwirte sind nun in der Lage, ihre Produktionsentscheidungen an den Marktverhältnissen auszurichten ohne durch Direktzahlungen in eine bestimmte Richtung gedrängt zu werden. Dies trifft zumindest für Produktionsverfahren zu, bei denen die Direktzahlungen vollständig entkoppelt wurden.

Allgemein wird davon ausgegangen, dass bei dem geltenden Finanzierungsrahmen im Jahr 2013 eine grundsätzliche Neuausrichtung erfolgt. Als Hauptargument ist anzuführen, dass die bei Einführung der Direktzahlungen zutreffenden Argumente mit zunehmendem zeitlichen Abstand immer weniger als Begründung herangezogen werden können. Es erscheint unbedingt erforderlich, die entkoppelten Direktzahlungen gegenüber dem Steuerzahler hinreichend zu begründen.

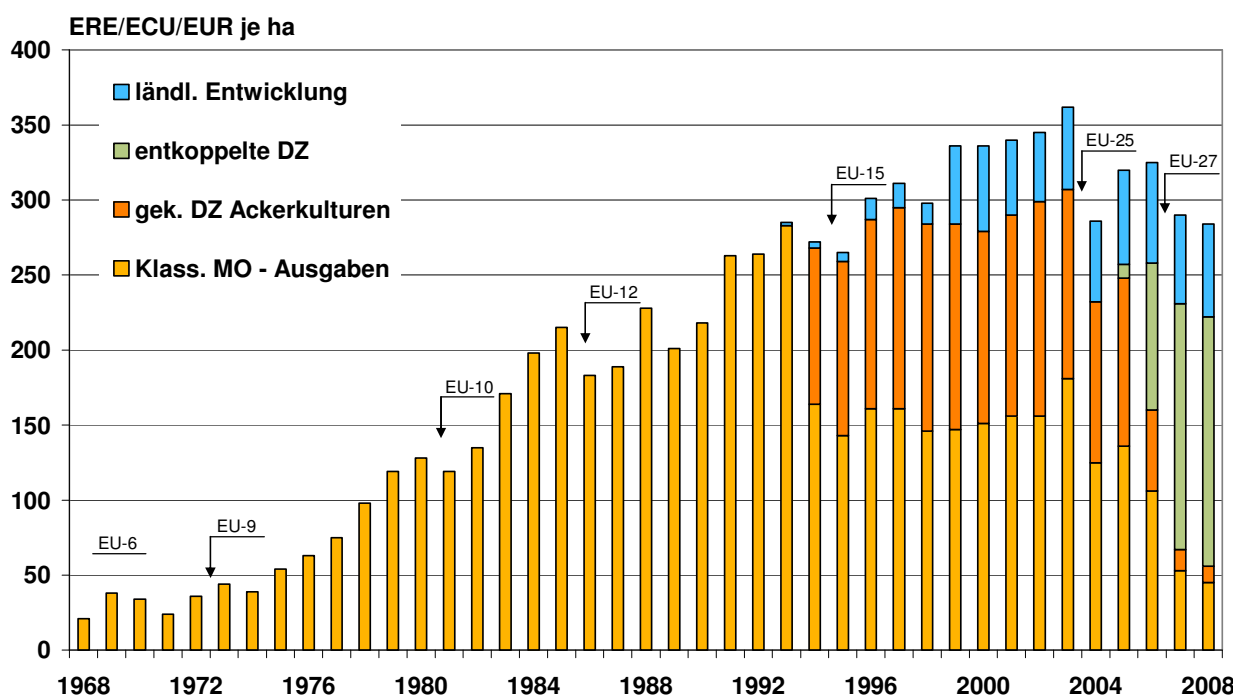
Bisherige Politik

Die EU-Agrarpolitik war bei wichtigen flächenabhängigen Produkten, wie Getreide, Milch und Rindfleisch ursprünglich darauf ausgerichtet, eine positive Entwicklung der Erzeugerpreise sicherzustellen. Demgegenüber wurden die vorwiegend mehr flächenunabhängigen Verfahren, wie z.B. Schweinefleisch- und Eierzeugung mehr der Entwicklung der Märkte ohne wesentliche staatliche Einflussnahme ausgesetzt. In diesen Produktionsbereichen war seit den 60er Jahren ein enormer technischer Fortschritt wirksam. Letztlich führte das gerade bei Schweinefleisch und Eiern zu nominal sinkenden Erzeugerpreisen.

Demgegenüber führte speziell bei Verfahren der Rinderhaltung ein deutlich weniger wirksamer technischer Fortschritt in Verbindung mit massiven staatlichen Eingriffen bis in die 80er Jahre hinein zu einem deutlichen Preisanstieg.

Die Summe der staatlichen Eingriffe, beginnend in den 60er Jahren, hatte steigende Marktordnungsausgaben (vgl. Abb. 1) zur Konsequenz, trotzdem gelang es im Laufe der Zeit immer weniger, eine positive Entwicklung der Erzeugerpreise sicherzustellen. Die durchwegs ungünstige Entwicklung der Agrarpreise bei gleichzeitig steigenden Marktordnungskosten und zunehmenden Konflikten mit den Handelspartnern wegen der subventionierten Exporte, führte letztlich zu einem grundlegenden Kurswechsel der EU-Agrarpolitik in der Agrarreform von 1992. Die Preise sollten sich nun nach Angebot und Nachfrage richten. Die durch den Preisrückgang verursachten Einkommenseinbußen wurden, zumindest zu einem wesentlichen Teil, durch produktbezogene Direktzahlungen kompensiert. Derartige Zahlungen gab es u.a. für Getreide und Rindfleisch. Wie Abb. 1 zeigt, hat sich seit 1992 die Struktur der Direktzahlungen verändert. Ein kleiner werdender Anteil wird für Marktordnungen verwendet, ein Teil geht über Flächen- und Tierprämien direkt zum Landwirt und ein Teil wird für Maßnahmen zur Förderung von Umweltbelangen verwendet. Im Durchschnitt der EU-Länder beläuft sich der Agrarhaushalt auf ca. 300 Euro pro Hektar.

Abbildung 1: Entwicklung der EU - Agrarausgaben von 1968 bis 2008



Anmerkung 1: bis 1980 ERE, 1981 - 1998 ECU, ab 1999 EUR

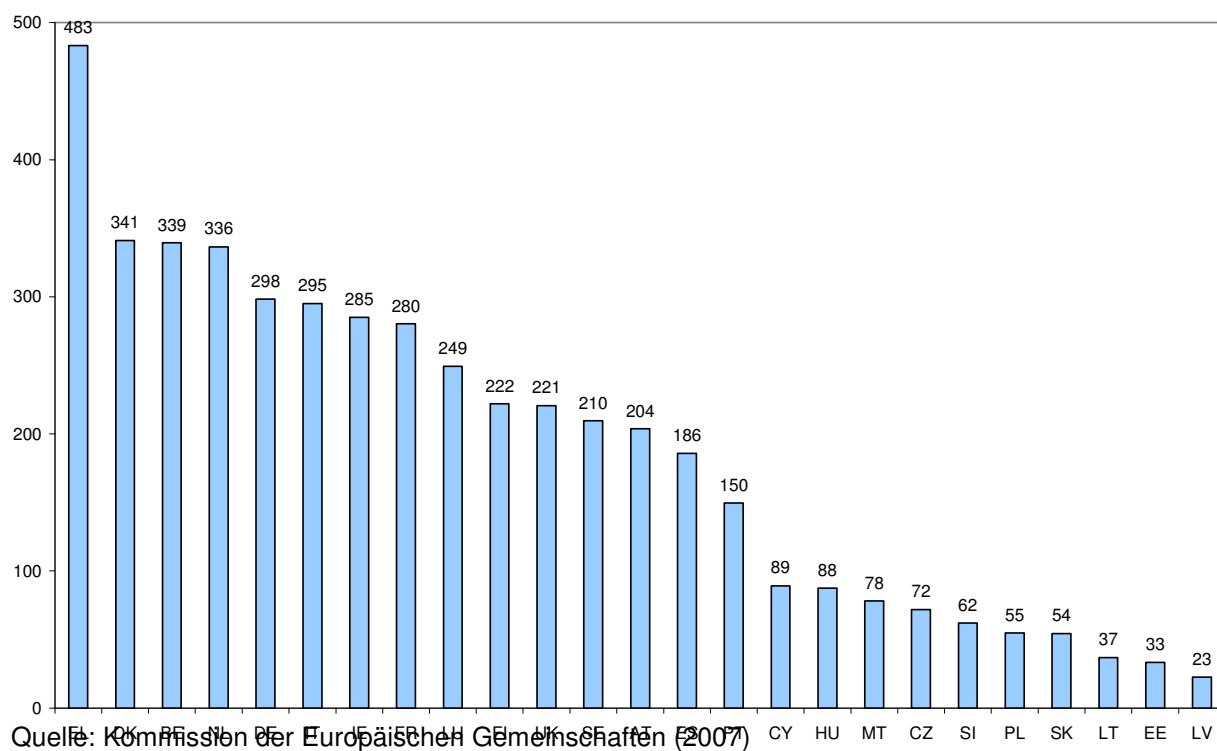
Anmerkung 2: bis 1972 EU-6, ab 1973 EU-9, ab 1981 EU-10, ab 1986 EU-12, ab 1995 EU-15, ab 2004 EU-25, ab 2007 EU-27.

Quelle: Agrarbericht der Bundesregierung

Zwischen den Mitgliedsländern gibt es extrem große Unterschiede. Die 1992 eingeführten Direktzahlungen dienten für einen teilweisen Ausgleich der durch Preissenkung bedingten Einkommensverluste. Die zuletzt beigetretenen Länder waren davon nicht betroffen, weswegen deren Direktzahlungen auf einem deutlich niedrigeren Niveau liegen (vgl. Abb. 2), wenngleich bei den zuletzt beigetretenen Ländern bereits ein Anstieg der Direktzahlungen vereinbart wurde.

Diese nach wie vor ungleiche Verteilung wird 2013 sicher zu kontroversen Diskussionen führen. Des Weiteren wird die Begründung der entkoppelten Direktzahlungen hinterfragt werden. Nicht zuletzt hat sich im Jahr 2007 aufgrund steigender Nachfrage, speziell nach Getreide, ein deutlich höheres Preisniveau eingestellt. Diese Entwicklung führte zu einer Diskussion um die Rechtfertigung der Direktzahlungen, wenngleich festzuhalten ist, dass auch 2007 nur ein Teil der Agrarprodukte bessere Preise erzielte. Bei tierischen Erzeugnissen ist diese Entwicklung nicht eingetreten. In der Zwischenzeit hat sich das gesamte Preisniveau wieder deutlich nach unten bewegt.

Abbildung 2: Direktzahlungen je Hektar LF (2006)



Des Weiteren sei noch darauf hingewiesen, dass zwischen den EU-Mitgliedsländern große Unterschiede bezüglich der Mittelverteilung zwischen 1. und 2. Säule bestehen. Einen hohen

Anteil (über 80 %) hat die 1. Säule in Ländern wie Dänemark, Niederlande und Deutschland. Einen weit überproportionalen Anteil hat die 2. Säule in Ländern wie Österreich.

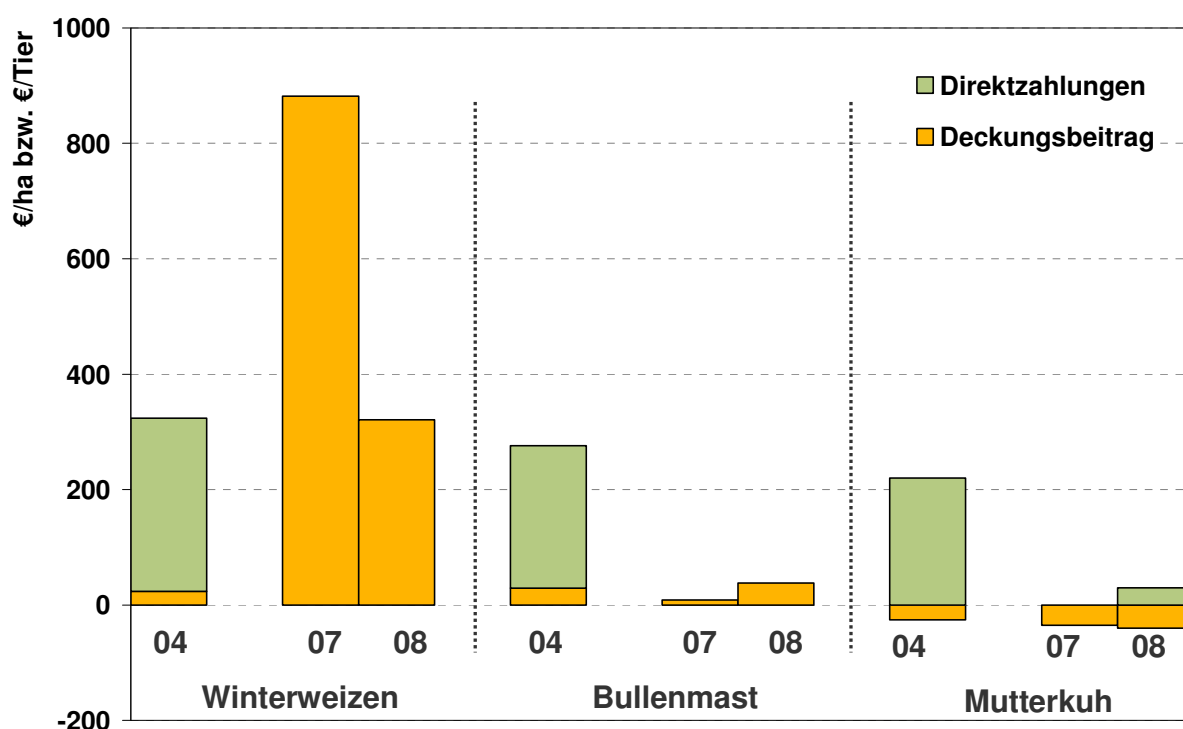
Schließlich ist noch zu erwähnen, dass die Direktzahlungen in einigen Ländern bereits voll entkoppelt sind, während in anderen Ländern ein Teil der Direktzahlungen noch teilweise gekoppelt sind (vgl. Übersicht 1). Die Teilkoppelung hat zur Folge, dass die betroffenen Produktionsverfahren noch weitergeführt werden, während sie in Ländern mit vollständiger Entkoppelung möglicherweise aufgegeben wurden. Das führt einerseits zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Ländern, andererseits hat es gravierende Auswirkung speziell auf den Umfang der tierischen Erzeugung, da hier die Erzeugerpreise nicht angestiegen sind. Wie Abb. 3 verdeutlicht, wird unter bundesdeutschen Verhältnissen nach der Entkoppelung bei den zwei dargestellten Verfahren (Bullenmast und Mutterkuh) kein positiver Deckungsbeitrag mehr erwirtschaftet. Das hängt damit zusammen, dass die Erzeugerpreise nicht in dem Maße angestiegen sind wie im Getreidebereich, während zugleich die höheren Futtermittelkosten diese Verfahren belasten. Dass die Betriebe diese Verfahren dennoch nicht aufgegeben haben, ist auch damit zu erklären, dass die Direktzahlungen noch gewährt werden. Darüber hinaus kann man gerade ein Verfahren der tierischen Erzeugung nicht so kurzfristig einstellen und schließlich besteht die Hoffnung auf eine positive Preisentwicklung. Nicht zuletzt bestärkt diese Entwicklung die in einigen Ländern noch vorgenommene Teilkoppelung.

Übersicht 1: Anwendung von Teilkopplung in der EU-15

Ackerkulturen	ES, FR, jeweils 25 %
Sonderprämie männliche Rinder	DK, SE, FI jeweils 75 %
Schlachtprämie Rinder	ES, FR, NL, AT, PT jeweils 40%
Schlachtprämie Kälber	BE , ES, FR, NL, AT, PT jeweils 100 %
Mutterkuh	BE, ES, FR, AT, PT jeweils 100 %
Schafe und Ziegen	DK, ES, FR, PT, FI jeweils 50 %

Vollständige Entkopplung: IE, LU
 Weitgehende Entkopplung: DE, UK
 Quelle: European Commission, 2008

Abb. 3: Wirtschaftlichkeit (Deckungsbeitrag) ausgewählter Produktionsverfahren



Datengrundlage: LfL, 2007, 2008; ZMP (verschiedene Jahrgänge); eigene Berechnungen

Konzept einer differenzierten Agrarpolitik

Die entkoppelten Direktzahlungen werden spätestens 2013 auf den Prüfstand gestellt. Da aber für die dann folgende Finanzierungsphase die Vorarbeiten schon lange davor beginnen müssen, erscheint es angebracht, diese Diskussion schon jetzt zu führen. Diesbezüglich sind wohl zwei Extrempositionen zu unterscheiden, nämlich auf der einen Seite die Fortführung der bisherigen Regelungen ohne nennenswerte Änderungen mit den bekannten Argumenten, auf der anderen Seite die Forderung, den EU-Agrarhaushalt drastisch abzubauen. Diese Extrempositionen lassen sich auch an zwei Szenarien der Landnutzung verknüpfen (vgl. Übersicht 2). Eine ausschließlich am Markt orientierte gemäß den gesetzlichen Vorgaben durchgeführte Erzeugung von Nahrungsmitteln und agrarischen Rohstoffen bezieht das Einkommen ausschließlich aus den Markterlösen. Zusätzliche Gemeinwohlleistungen sind damit nicht verbunden. Aus diesem Grunde entfällt auch die Notwendigkeit der staatlichen Direktzahlungen. Dies entspricht z.B. der Haltung der niederländischen Regierung, die davon ausgeht, dass langfristig auf etwa 25 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche überhaupt keine Direktzahlungen gewährt werden (vgl. Niederländisches Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelsicherheit).

Demgegenüber hat man in Regionen mit einem hohen gesellschaftlichen Wert bzw. in Betrieben, die umfangreiche Gemeinwohlleistungen erbringen, eine Begründung für umfangreiche Direktzahlungen.

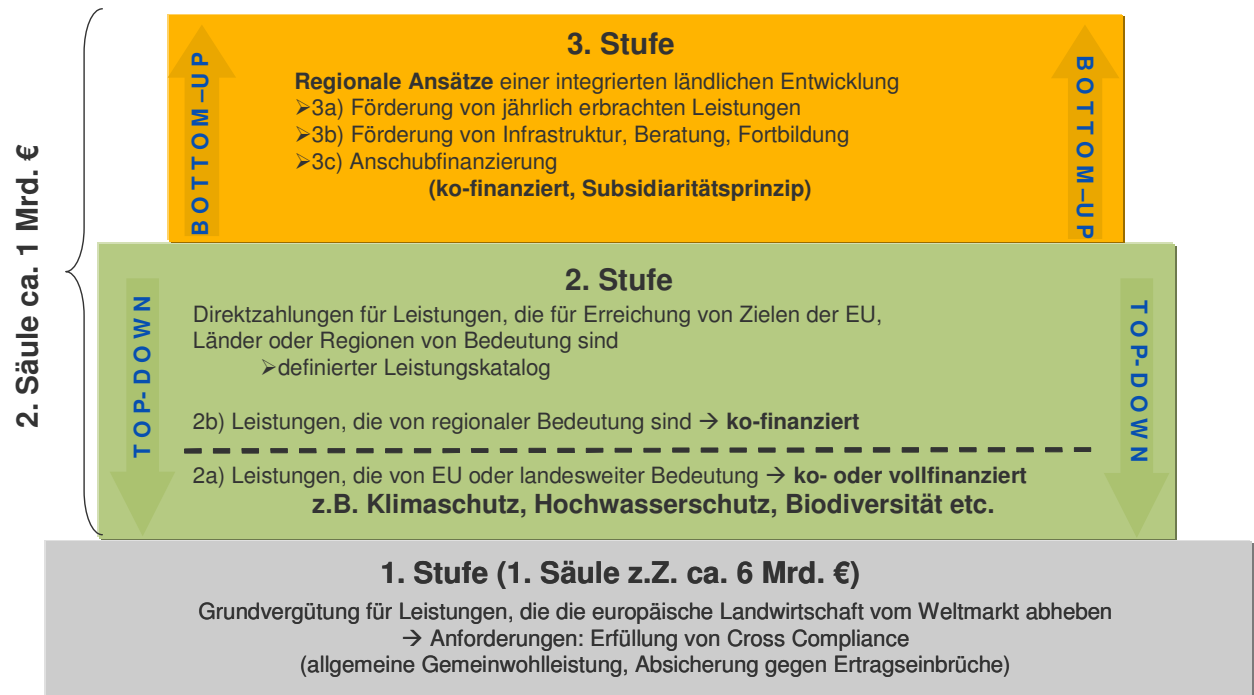
Übersicht 2: Zwei Extremszenarien der Landnutzung

<u>Produktionsorientierung</u> (Farming)	<u>Multifunktionale Orientierung</u> (Agrikultur)
Bewirtschaftung gemäß den Fachgesetzen ohne bewusste Einschränkung	Bewirtschaftung unter besonderer Berücksichtigung gesellschaftspolitischer Forderungen
Einkommen nur über den Markterlös	Einkommen aus Nahrungsproduktion Energieproduktion Dienstleistungen öffentlichen Gütern (z.B. Landschafts- bild, Klimaschutz etc.)
	Einkommenskombination

Quelle: nach Fischler, F., 2007

Diesen beiden Extrempositionen soll ein dreistufiges Konzept einer differenzierten Agrarpolitik gegenübergestellt werden. Die in Abb. 4 genannten Zahlen beziehen sich auf die Bundesrepublik Deutschland. Stufe 1 entspricht der Säule 1, die Stufen 2 und 3 entsprechen der 2. Säule.

Abbildung 4: Konzept einer differenzierten Agrarpolitik



- **Stufe 1**

In der Stufe 1 sind Direktzahlungen vorgesehen, die flächendeckend gewährt werden. Als Begründungen können folgende Punkte angeführt werden:

Erhöhte Anforderungen in der EU an den Ressourcenschutz, den Tierschutz und bezüglich der Hygienestandards im Vergleich zu Ländern außerhalb der EU.

Absicherung gegen ruinöse Einkommenseinbrüche aufgrund stärker schwankender Erzeugerpreise. Denkbar ist hier auch ein notfalls in Aktion gebrachtes Sicherungsnetz.

Gegenüber der bisherigen Flächenprämie werden die Zahlungen für die Stufe 1 in einigen Ländern kleiner ausfallen. An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass z.B. in Österreich bereits bisher in der 1. Säule (hier entsprechend der 1. Stufe) deutlich weniger Direktzahlungen erfolgen als in Deutschland. Da die erhöhten Auflagen der EU die einzelnen Betriebe unterschiedlich betreffen, könnte sich die Zahlungshöhe auf das unterste Niveau beziehen, das tendenziell in Marktfruchtbetrieben anzutreffen sein dürfte. Es soll damit eine Überkompensation vermieden werden. Zu diskutieren ist, inwieweit bei Tier haltenden Betrieben eine Aufstockung erfolgt, um die Wirkung der vollen Entkoppelung der Direktzahlungen zu kompensieren.

- **Stufe 2**

Die Stufe 2 bezieht sich nur auf einen Teil der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Die Vergabe der Mittel erfolgt nach dem „top down-Prinzip“. Der einzelne Landwirt prüft, ob für ihn einer der Fördertatbestände wirtschaftlich interessant erscheint. Diese Vorgehensweise entspricht den bereits bekannten Umweltprogrammen. In Stufe 2 könnte zukünftig noch unterschieden werden zwischen neu zu konzipierenden vollfinanzierten Maßnahmen und den kofinanzierten Programmen. Die Vollfinanzierung seitens der EU könnte für übergeordnete Ziele in Frage kommen. Zu nennen wären hierbei Maßnahmen für den

Klimaschutz, das

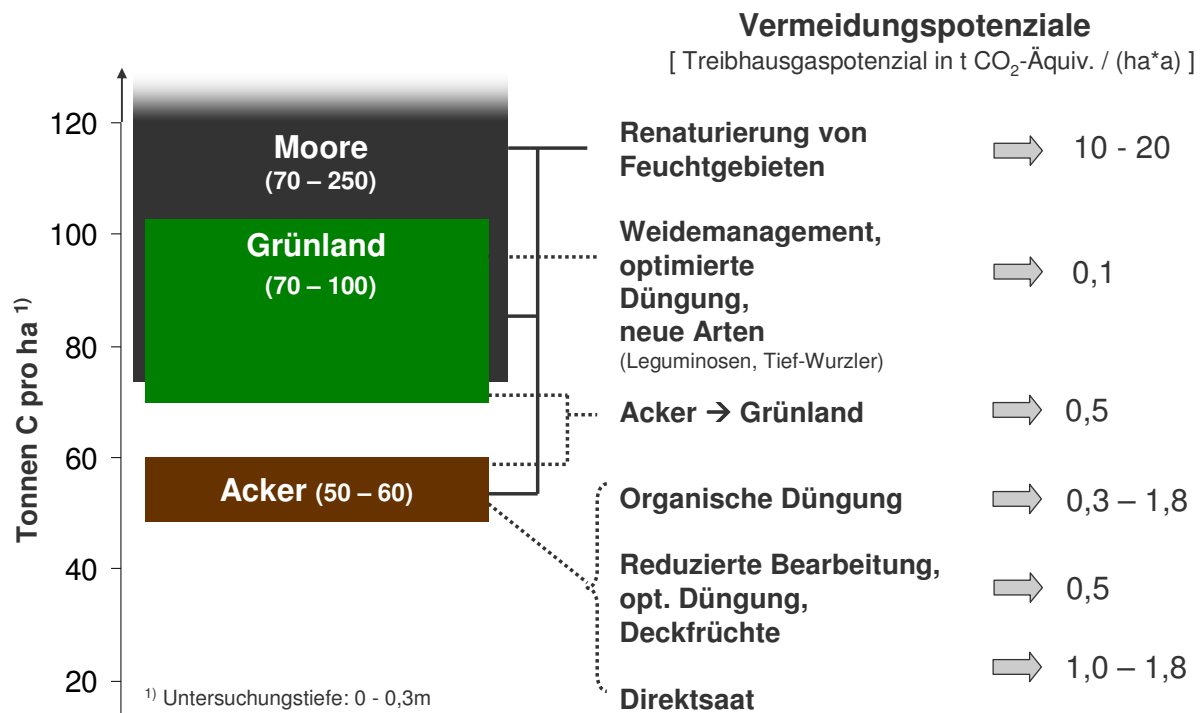
Wassermanagement und die

Förderung der Biodiversität.

Notwendig ist es auf jeden Fall, einfach erhebbare und kontrollierbare Indikatoren auszuwählen, um die Durchführungs- und Kontrollkosten in Grenzen zu halten.

Für den Klimaschutz ist der Kohlenstoffgehalt der Böden von größter Wichtigkeit. In Abb. 5 sind die Kohlenstoffgehalte ausgewählter Böden dargestellt. Es besteht aber ein offensichtlicher Konflikt zwischen dem Kohlenstoffgehalt und der Möglichkeit der landwirtschaftlichen Nutzung. Es ist unter standortbezogener Abwägung der unterschiedlichen Ziele zu entscheiden, welcher Nutzungsform der Vorrang zu geben ist. Auf jeden Fall bestehen umfangreiche Möglichkeiten, den Kohlenstoffgehalt der Böden zu beeinflussen.

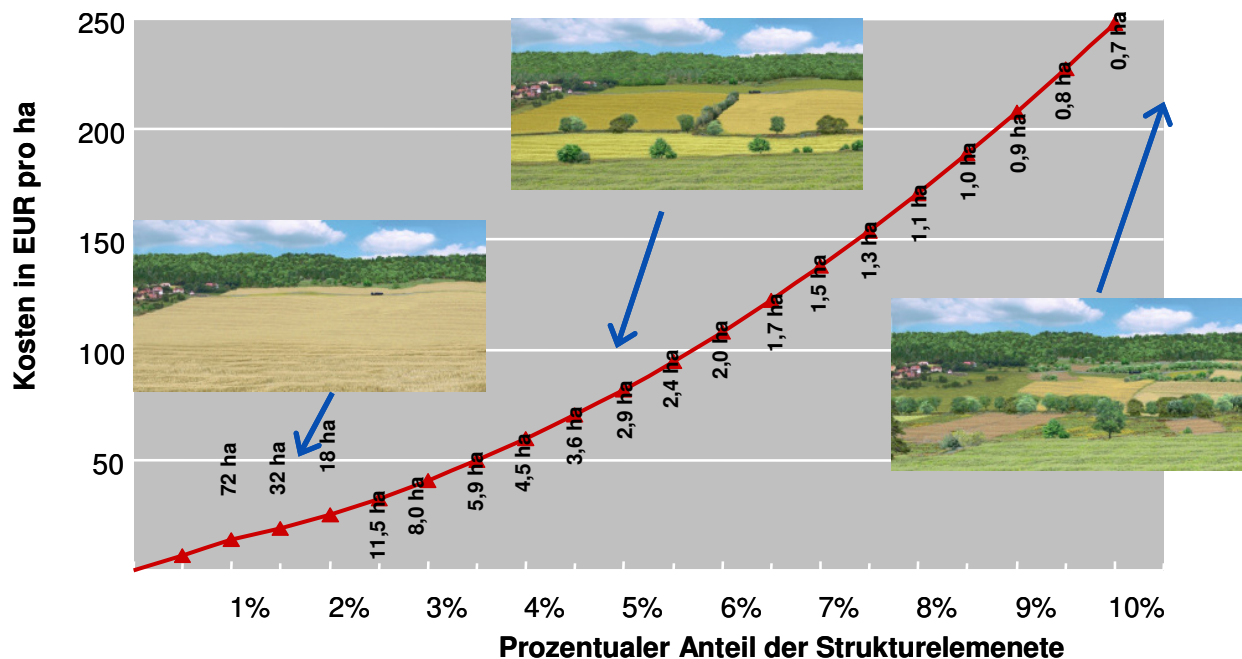
Abbildung 5: Kohlenstoffvorräte ausgewählter Böden



Quelle: eigene Darstellung nach BfN, 2009; Freibauer, 2002

In Abbildung 6 ist ein funktionaler Zusammenhang zwischen dem Anteil an Strukturelementen und den damit verbundenen Mehrkosten der Bewirtschaftung dargestellt. Die Erfassung des Strukturelementeanteils könnte künftig auch über Satellitenaufnahmen erfolgen. Strukturelemente wiederum können einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Biodiversität leisten.

Abbildung 6: Kosten durch Strukturelemente



In Stufe 2 finden sich auch zukünftig die bereits bekannten Umweltprogramme. Diese würden auch weiterhin kofinanziert werden.

• Stufe 3

Einen Bedeutungszuwachs könnte die Stufe 3 erfahren. Hier ist das „bottom-up-Prinzip“ maßgeblich, wie es bereits von den LEADER-Programmen bekannt ist. Ein weiteres Merkmal der Stufe 3 ist das Subsidiaritätsprinzip. Es soll demnach auf regionaler Ebene die Thematik aufgegriffen werden, die dort auch gelöst werden kann. Eine Besonderheit besteht darin, dass diese Maßnahmen nicht allein den landwirtschaftlichen Betrieben zugute kommen. Es geht um eine Stärkung des ländlichen Raumes. Da eine Vielzahl landwirtschaftlicher Betriebe bereits Einkommenskombination in unterschiedlichem Maße betreiben, kommt ein funktionsfähiger ländlicher Raum auch zahlreichen landwirtschaftlichen Betrieben zugute.

Im Einzelnen sind folgende drei Maßnahmenbündel aufzuführen:

Anschubförderung von Investitionen

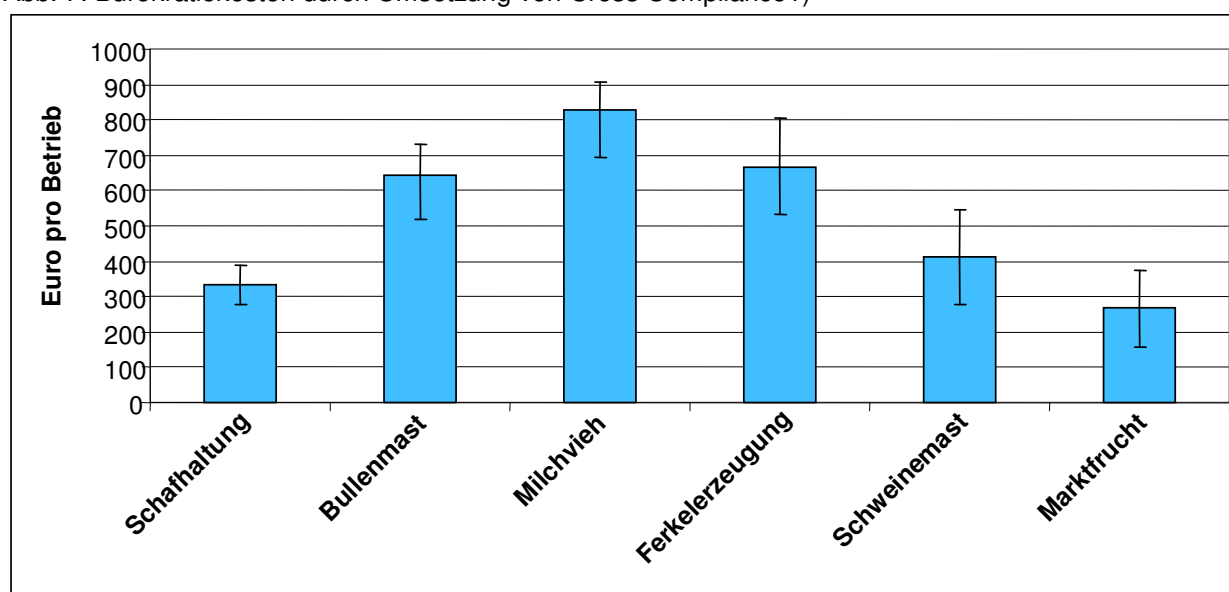
Förderung von Aus- und Fortbildung

Honorierung von jährlich erbrachten Leistungen

Wichtig ist hier, dass die Ideen von der Basis kommen und in einem Wettbewerb ausgewählt werden. Die Region muss aber auch mehr Autonomie bekommen, das verringert den Kontrollaufwand und fördert das Engagement.

Im Rahmen der Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik ist auch darauf zu achten, dass die Bürokratiekosten verringert werden. Zum einen ist zu klären, welche Regelungen wirklich notwendig sind, zum anderen muss es im Interesse aller Beteiligten sein, die Durchführungsbestimmungen so zu gestalten, dass unnötiger Bürokratieaufwand vermieden wird. Wie Abb. 7 verdeutlicht, fallen entsprechend einer Erhebung in existenten Betrieben erwartungsgemäß bei Viehhaltung höhere Kosten an als im Marktfruchtbereich.

Abb. 7: Bürokratiekosten durch Umsetzung von Cross Compliance¹⁾



1) Durchschnittlich anfallende Kosten pro Betrieb; der Mittelwert wird gebildet aus den für alle Betriebe mindestens anfallenden Verpflichtungen einerseits und den sich bei entsprechender Betriebsorganisation und/oder Betriebsausstattung sowie bei vorkommenden Kontrollen ergebenden Maximalkosten.

Quelle: eigene Darstellung nach Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 2007

Fazit

Die derzeitige Haushaltsperiode der EU läuft bis 2013. Danach ist von einer grundsätzlichen Neuordnung der Agrarpolitik auszugehen. Die ursprünglichen Argumente zur Einführung der Direktzahlungen werden zunehmend schwächer, so dass eine weitgehend einheitliche Flächenprämie, z.B. entsprechend der in Deutschland vorgesehenen Höhe, schwerlich zu vertreten sein wird. In welchem Umfang die Landwirtschaft weiterhin vom Staat unterstützt wird, ist eine politische, letztlich eine gesellschaftliche Frage. Der Druck wird auf jeden Fall größer werden, den Agrarhaushalt zu kürzen. Demgegenüber bleibt festzuhalten, dass die europäi-

sche Landwirtschaft in umfangreichem Maße Leistungen erbringt, welche nicht über den Markt honoriert werden, wenngleich in einem regional und betrieblich unterschiedlichen Maße.

Bezüglich einer zukünftigen Ausgestaltung der entkoppelten Zahlungen an die Landwirte könnte man sich eine Grundvergütung für Leistungen vorstellen, welche die europäische Landwirtschaft vom Weltmarkt abheben. Dafür gibt es mehrere Begründungen, z.B. die höheren Anforderungen an den Ressourcen- und Tierschutz sowie an Gesundheits- und Hygienestandards gegenüber Ländern außerhalb der EU, den Erhalt aller Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand und die Absicherung gegen ruinöse Einkommenseinbrüche aufgrund stärker schwankender Erzeugerpreise. Zu diskutieren wäre, ob es eine einheitliche Prämienhöhe für alle Betriebstypen geben soll oder eine Differenzierung für Betriebe mit bzw. ohne Tierhaltung.

Über die Grundförderung hinaus könnte es nach dem bisherigen Vorbild eine gezielte Honorierung für gesonderte Leistungen geben. Das Spektrum dieser Leistungen wird sich zukünftig eher noch erweitern. Die Landwirtschaft kann auch einen wichtigen Beitrag leisten für die neuen Herausforderungen, wie Klimaschutz, Wassermanagement und Biodiversität. Deren Honorierung wird aber nur dann auf eine gesellschaftliche Akzeptanz treffen, wenn diese Leistungen eindeutig definiert und quantifiziert werden.

Bei allen Konzepten für eine Neuausrichtung der Agrarpolitik stehen zielgerichtete Zahlungen im Mittelpunkt der Betrachtung. Dabei ist ein Kompromiss zwischen einem hohen Maß an Zielerreichung und einem vertretbaren Umsetzungs- und Kontrollaufwand zu finden.

Literaturverzeichnis

BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (Hrsg.) (verschiedene Jahrgänge), Agrarpolitische Berichte, Berlin. <http://www.bmelv-statistik.de/de/service/archiv-agrarberichte/>

BFN (Bundesamt für Naturschutz), Jessel, B., Ländliche Entwicklung als Arbeitsfeld moderner Naturschutzpolitik, Fachvortrag im Rahmen der Tagung „Innovationskonferenz ländliche Räume – Naturschutz als Motor Ländlicher Entwicklung“, Berlin 2009, <http://ilr-2013.de/download/Jessel.pdf> (Abrufdatum: 12. 05.2009)

European Commission, Overview of the implementation of direct payments under the CAP in Member States - Version 1.1 January 2008, Brüssel 2008.

http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/pdf/2008_01_dp_capFVrev.pdf

Franz Fischler, Land nutzen – Regionen gestalten: AGRIKULTUR IM EUROPA von Morgen. Fachvortrag im Rahmen der IFLS-Fachtagung, Frankfurt 2007. http://www.ifls.de/download/Fischler_Vortrag_Agi-Kultur.pdf (Abrufdatum: 12.01.2009).

Freibauer A., Biogenic Greenhouse Gas Emissions from Agriculture in Europe – Quantification and Mitigation, Donauwörth 2002. <http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=966203704> (Abrufdatum: 12.05.2009).

FÜAK (Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), Bürokratiekosten durch Cross Compliance, Landshut 2007.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 36. Finanzbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie – Haushaltsjahr 2006. KOM (2007) 562 endgültig, Brüssel 2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0562:FIN:DE:PDF>

LfL (Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft) (Hrsg.), Fleisch- und Geflügelwirtschaft in Bayern, Freising-Weihenstephan 2007.

LfL (Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft), Deckungsbeiträge und Kalkulationsdaten, München 2008. <http://www.lfl.bayern.de/ilb/db/14249/index.php>

Niederländisches Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelsicherheit (Hrsg), Grundriss der europäischen Agrarpolitik 2020, Den Haag 2008.

StMELF (Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), Pilotprojekt zum Standardkosten-Modell am Beispiel Cross Compliance (CC) und

CC-relevantem Fachrecht, Landshut 2007
(http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/aktuell/20884/linkurl_1.pdf)

ZMP (Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH) (Hrsg.) (verschiedene Jahrgänge), ZMP-Marktbilanz – Getreide, Ölsaaten und Futtermittel – Deutschland, EU und Welt. ZMP GmbH, Bonn.

Autor:

Prof. Dr. Dr. h.c. Alois Heißenhuber

TU München-Weihenstephan

Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaues

Alte Akademie 14

D-85350 Freising-Weihenstephan

Dieser Beitrag wurde als Referat im Rahmen der **Wintertagung 2009** des Ökosozialen Forums Österreich gehalten und in der „**Agrarischen Rundschau**“ veröffentlicht.

www.oesfo.at