

Isermeyer, Folkhard

**Working Paper**

## Künftige Anforderungen an die Landwirtschaft: Schlussfolgerungen für die Agrarpolitik

Thünen Working Paper, No. 30

**Provided in Cooperation with:**

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

*Suggested Citation:* Isermeyer, Folkhard (2014) : Künftige Anforderungen an die Landwirtschaft: Schlussfolgerungen für die Agrarpolitik, Thünen Working Paper, No. 30, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-201410-dn053990-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/103308>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Künftige Anforderungen an die Landwirtschaft – Schlussfolgerungen für die Agrarpolitik

Folkhard Isermeyer

Thünen Working Paper 30

**Prof. Dr. Folkhard Isermeyer**

Johann Heinrich von Thünen-Institut,  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig

Fon: +49 531 596-1001

Fax: +49 531 596-1099

E-Mail: [folkhard.isermeyer@ti.bund.de](mailto:folkhard.isermeyer@ti.bund.de)

**Thünen Working Paper 30**

Braunschweig/Germany, im Oktober 2014

## Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wird dargelegt,

- vor welchen Herausforderungen unsere Landwirtschaft steht,
- dass die EU-Agrarpolitik hierauf nicht gut zugeschnitten ist,
- wie eine grundlegend verbesserte Agrarpolitik aussehen könnte,
- weshalb ein solcher Politikwandel aber wenig wahrscheinlich ist,
- wie sich die Agrarpolitik wohl stattdessen weiterentwickeln wird.

Die wichtigsten Einschätzungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Agrarsektor boomt weltweit. Die meisten Regionen Deutschlands wären in der pflanzlichen Produktion auch ohne finanzielle Unterstützung wettbewerbsfähig. In der Nutztierhaltung bestehen demgegenüber größere Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit.
- Der Agrarstrukturwandel hat den Weg zu einer wettbewerbsfähigeren Landwirtschaft geebnet. Manche Erscheinungsformen dieses Wandels (z. B. „industrielle Tierhaltung“) laufen jedoch den Erwartungen zuwider, die die deutsche Bevölkerung an die Landwirtschaft stellt.
- Landwirtschaftliche Produktionsmethoden und -strukturen möglichst gut in Einklang mit den gesellschaftlichen Anforderungen zu bringen, ist im Kern eine Aufgabe der Politik. Sie muss die Leitplanken für die Wirtschaft setzen. Freiwillige Labelling-Aktivitäten der Wirtschaft können die Agrarpolitik ergänzen, diese aber nicht ersetzen.
- Die Politik tappt bei der Einschätzung der gesellschaftlichen Erwartungen teilweise im Dunkeln. Beispielsweise werden aus dem Befund „Bevölkerungsmehrheit kritisiert Billigfleisch, kauft es aber“ vollkommen unterschiedliche Schlüsse gezogen – kein guter Startpunkt für eine rationale Politik. Daher sollte die Politik verstärkt in die Analyse gesellschaftlicher Erwartungen und in den öffentlichen Diskurs investieren.
- Auch Expertengremien geben auf die Frage „Wo werden die gesellschaftlichen Erwartungen derzeit am stärksten verfehlt?“ recht unterschiedliche Antworten. In Deutschland stehen Nutztierhaltung und Umweltschutz weit oben auf der Agenda, doch auch Flächenversiegelung, Bodendegradation, Phosphorverbrauch, ländliche Entwicklung u. a. m. werden genannt.
- Die EU-Agrarpolitik setzt den größten Teil der Finanzmittel für entkoppelte, flächengebundene Direktzahlungen ein, die allen Landwirten zugutekommen und kaum Steuerungswirkung entfalten. Die Zahlungen werden künftig an bestimmte Umweltauflagen gebunden; dieses „Greening“ ist jedoch kein effizientes Instrument zur Erreichung der gesellschaftlichen Ziele für den Agrarbereich.
- Die 2. Säule der EU-Agrarpolitik ist besser geeignet, um gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Mit den hier verankerten Fördermaßnahmen versucht die Politik gesellschaftlich erwünschtes Verhalten gezielt bei den Landwirten „einzukaufen“. Viele Herausforderungen im Agrarbereich lassen sich jedoch auch mit der derzeitigen 2. Säule nicht bewältigen, da die hier veran-

kerten Maßnahmen noch zu sehr auf „Förderung von Einzelbetrieben“ und zu wenig auf „Erreichung konkreter gesellschaftlicher Ziele“ ausgerichtet sind.

- Daraus leitet sich folgender Politikvorschlag ab: Schrittweiser Abbau der 1. Säule und finanzielle Aufstockung der 2. Säule der EU-Agrarpolitik, verbunden mit einer Aufteilung dieser Säule in (a) eine ländliche Entwicklungspolitik (dezentral betrieben, sektorübergreifend konzipiert) sowie (b) eine moderne Agrarstrukturpolitik, deren Ziel es ist, die Landwirtschaft möglichst gut mit den gesellschaftlichen Erwartungen in Einklang zu bringen.
- Die Agrarstrukturpolitik der 2. Säule ist bisher im Wesentlichen so konzipiert, dass die Politik Fördertatbestände formuliert (bzw. aus der Vorperiode übernimmt), diese mit gesellschaftlichen Erwartungen begründet und dann alle Betriebe fördert, die die Tatbestände erfüllen. Als Alternativkonzept wäre zu erwägen, dass die Politik künftig zunächst die gesellschaftlichen Ziele formuliert (als konkrete Ziele, nicht als vage „Begründungen“ für Fördermaßnahmen), die Zuständigkeiten für die Zielerreichung klärt, die bestgeeignete Strategie entwickeln lässt und anschließend gemäß dieser Strategie die öffentlichen Mittel so einsetzt, dass die Ziele auch tatsächlich erreicht werden.
- Um eine insoweit weiterentwickelte Agrarstrukturpolitik zu etablieren, müssten die EU und auch Deutschland im institutionellen Bereich Neuland betreten. Die derzeit etablierten Politikstrukturen sind darauf ausgerichtet, Produktionsbeschränkungen (Auflagen) zu erlassen und Fördermittel auszuhändigen (Investitionsförderung, Flächenförderung, Forschungsförderung usw.). Für die Entwicklung und Umsetzung kraftvoller, kohärenter Strategien sind sie weniger geeignet, wie die vielen „offen Baustellen“ aus der jüngeren Vergangenheit anschaulich zeigen (Biodiversität, Nutztierhaltung, ländliche Entwicklung, ...).
- Aus heutiger Sicht erscheint es aber sehr unwahrscheinlich, dass sich die Realpolitik zu solch weitreichenden Veränderungen durchringen wird. Die bestehende Mehrebenen-Verflechtung in diesem Politikfeld, die Gesetzmäßigkeiten des föderalen Politikbetriebes und die Interessenlage einiger wichtiger Akteure sprechen dagegen.
- Deshalb ist eher davon auszugehen, dass die jetzt beschlossene Architektur der EU-Agrarpolitik auch über das Jahr 2020 hinaus beibehalten wird, dann aber voraussichtlich mit einer erhöhten Greening-Dosis und einer verstärkten betriebsgrößenbezogenen Staffelung der Direktzahlungen. Je mehr Finanzmittel in diesem Bereich gebunden werden, desto stärker muss dann bei den vielfältigen anderen Herausforderungen im Agrarbereich auf Politikmaßnahmen ausgewichen werden, die eher in die Kategorie „Symbolpolitik“ fallen.

*Schlüsselworte:* Gemeinsame Agrarpolitik, EU, Greening, Agrarstruktur, Tierwohl, Gesellschaftliche Erwartungen

*JEL-Code:* Q10, Q18, Q57, Q58

## Summary

This paper shall outline

- which challenges our agricultural sector will be facing,
- why the current Common Agricultural Policy is not well-suited to meet these challenges,
- how an improved agricultural policy could be designed,
- why such a fundamental policy switch is rather unlikely to happen,
- how agricultural policy will probably evolve instead.

The most important findings can be summarized as follows:

- The agricultural sector is booming worldwide. In Germany, plant production would probably remain profitably even if there were no public support available. In contrast, the international competitiveness of German livestock production is much more vulnerable.
- Agricultural structures have changed considerably, and this change has paved the sector's way towards international competitiveness. Some features of this structural change (e. g. „factory livestock farming) are not appreciated by the majority of German citizens.
- Aligning agricultural production systems with public expectations is in first place a political task. Policy must create “guarding rails” for the economy. Voluntary entrepreneurial actions such as labeling can be regarded as valuable contributions but not as a substitute for political measures.
- Policymakers find it difficult to truly assess public expectations with regard to agriculture. When for example the majority of a society is buying cheap meat while complaining at the same time about „industrial“ livestock production, this observation leads to highly different conclusions about the “real” public expectations. The high degree of uncertainty about public expectations is not a good starting point for a rational policy. Hence, policy should invest in the scientific analysis of public expectations and in the public dialogue about the results.
- Even in expert groups, there is currently no clear answer to the question „Where is currently the greatest mismatch of public expectations and agricultural reality?”. In Germany, animal welfare and pollution control are relatively high on the agenda, but also other challenges such as loss of agricultural land, degradation of soils, scarcity of phosphorous fertilizers, or rural development are nominated.
- The Common Agricultural Policy (CAP) uses the largest share of its budget for per hectare-payments which are decoupled from agricultural production and distributed more or less evenly to all EU regions. These payments have only little impact on the structure of agricultural production. In future, part of these payments will be subject to the so called “greening” (requirements with regard to crop rotation; maintenance of grassland; ecologically sensitive areas). This type of greening, however, cannot be regarded as an efficient policy instrument to achieve public goals in agriculture.

- In principal, the second pillar of the CAP provides a more suitable concept to efficiently reach public goals. Public money is used in a more target-oriented way to “purchase” certain public goods from a certain number of farmers. For many challenges in the agricultural sector, however, even the second pillar (in its current shape) is still not an adequate policy instrument because the measures are mainly geared to “support farms” and not enough geared to “achieve well-defined public goals”.
- This discussion leads to the following policy proposal: Stepwise transfer of the CAP budget from the first into the second pillar, and a separation of the second pillar into (a) one pillar for regional development aid (to be operated in a decentral and cross-sectoral manner) and (b) a modern agricultural structural policy attempting to align agricultural production systems with public expectations.
- Until now, the agricultural structural policy in the second pillar basically works as follows: Policy is (a) formulating criteria for individual farm support (or taking such criteria from the past period), (b) justifying these criteria with public expectations, (b) giving financial support to all farms which meet the criteria. An alternative concept would be: Policy is (a) formulating public goals (as well-defined targets and not as vague „justification“ for farm support measures), (b) clarifying responsibilities, (c) developing the best-possible strategy, (d) afterwards using public money according to the strategy so that the goals are really achieved.
- Establishing such an agricultural structural policy would mean that the EU and Germany would have to break new ground (with regard to institution-building). Current policy mechanisms are mainly geared to either setting certain limitations (bans, decrees, etc.) or giving financial support for certain activities (investment aid, area payments, research funding). They are less suitable, however, to „purchase“ the development and/or the operation of a powerful, target-oriented, coherent strategy. This is exemplified by a large number of pending “construction areas” (so-called strategies in the fields of biodiversity, animal welfare, rural development etc. – none of them being *sensu stricto* a strategy)
- From where we stand, it seems highly unlikely that such far-reaching policy changes will ever come true. This expectation is backed by a number of reasons, e.g. the current interaction of several „policy levels“ (EU, member state, region), the mechanisms of political opinion-making in a federal system with many actors, and the economic interest of some important stakeholder groups.
- It can rather be expected that the architecture of the current CAP will be maintained beyond 2020, then however with an increased dose of greening and a more pronounced degeneration of direct payments with increasing farm size. The more financial means are tied in pillar 1 of the CAP, the more our politicians will be forced to address all the unsolved issues in agriculture (animal welfare, climate change, biodiversity, rural development etc.) by policy measures which rather belong to the category „symbolic political gesture“.

*Keywords:* Common Agricultural Policy, EU, Greening, Agricultural structure, Animal welfare, Societal expectations

*JEL-Code:* Q10, Q18, Q57, Q58

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>i</b>
<b>Summary</b>	<b>iii</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Wie entwickeln sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen?</b>	<b>3</b>
<b>3 Wo sollte die Politik regulierend eingreifen?</b>	<b>5</b>
<b>4 Wie zielgerichtet ist die aktuelle EU-Agrarpolitik, wie könnte sie besser werden?</b>	<b>11</b>
<b>5 Wie wahrscheinlich ist ein fundamentaler Kurswechsel der Agrarpolitik?</b>	<b>21</b>
<b>6 Weiterführende Literatur</b>	<b>25</b>





## 1 Einleitung

„Die deutsche Landwirtschaft steht vor schwierigen Herausforderungen.“ Mit solchen Worten leiten Politiker seit Jahrzehnten ihre Vorträge ein, um anschließend darzulegen, dass die Politik eine Vielzahl von Fördermaßnahmen ergriffen habe, um den Agrarsektor bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen.

Passt dieses Ritual noch in die heutige Zeit?

Im Folgenden wird gezeigt,

- wo die künftigen Herausforderungen für die Landwirtschaft liegen,
- weshalb gesellschaftliche Ziele trotz des erheblichen Mitteleinsatzes nicht erreicht werden,
- wie sich die Politik besser aufstellen könnte, um die Herausforderungen zu bewältigen,
- weshalb ein derartiger Politikwandel aber wenig wahrscheinlich ist.

Der Beitrag soll das breite Thema in einem möglichst knappen Gesamtüberblick abhandeln. Daher werden die einzelnen Passagen nur theseartig formuliert und nicht bis ins Detail vertieft. Auf weiterführende Literatur wird verwiesen.



## 2 Wie entwickeln sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen?

Die Weltagrarpreise haben sich seit 2005 ungefähr verdoppelt. Bei einigen Produkten (z. B. Getreide und Ölsaaten) schlug diese Preissteigerung auf die Inlandspreise durch. Bei anderen Produkten (z. B. Milch) gab es nur geringe Steigerungen der Inlandspreise, weil die Weltmarktpreise anfangs sehr weit unterhalb der EU-Preise lagen und die Weltmarktpreissteigerungen hier „nur“ dazu führten, dass die Weltmarktpreise nun auf EU-Niveau liegen. Mittlerweile agieren die meisten EU-Agrarbranchen auf Weltmarktpreisniveau.

Während die Weltagrarwirtschaft seit langem hohe Wachstumsraten aufweist, war die Entwicklung der europäischen Landwirtschaft eher durch Stagnation gekennzeichnet. Innerhalb dieses tendenziell stagnierenden europäischen Agrarraums hat sich die deutsche Agrarwirtschaft im vergangenen Jahrzehnt relativ expansiv entwickelt. Die gute Wettbewerbsposition der deutschen Agrarwirtschaft kommt auch in den steigenden Boden- und Pachtpreisen zum Ausdruck.

Der Strukturwandel in Richtung auf größere Betriebe läuft derweil weiter. Jahr für Jahr stellen Einzelbetriebe fest, dass sie im Wettbewerb mit ihren wachsenden Nachbarbetrieben nicht mithalten können. Mit anderen Worten: Die landwirtschaftliche Produktion ist wettbewerbsfähig, viele landwirtschaftliche Betriebe sind es jedoch nicht.

Diese Diskrepanz zwischen sektoraler bzw. regionaler Wettbewerbsfähigkeit einerseits und einzelbetrieblicher Wettbewerbsfähigkeit andererseits ist weltweit typisch für die Entwicklung von Agrarsektoren. Sie wird jedoch von vielen Politikern nicht verstanden; diese versuchen mit Blick auf die nicht wettbewerbsfähigen Einzelbetriebe günstigere Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektor insgesamt zu schaffen (z. B. Einkommensstützung) – und sind anschließend enttäuscht darüber, dass sie damit die nicht-wettbewerbsfähigen Einzelbetriebe nicht retten konnten (vgl. ausführlich: Isermeyer, 2012).

Für die Abschätzung der künftigen wirtschaftlichen Situation der Landwirtschaft ist die Abschätzung des künftigen Erdölpreises immer wichtiger geworden, denn die Weltagrarpreise haben sich an den Erdölpreis angekoppelt. Sofern die Erdölpreise künftig auf ihrem hohen Niveau verbleiben oder noch weiter steigen, wird das Agrarpreisniveau nicht wieder auf das niedrige Niveau von vor 2005 absinken (abgesehen von konjunkturellen Preistälern).

Zur Frage, in welche Richtung sich der künftige Erdölpreis bewegen wird, gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Der Erdölpreis hat sich im vergangenen Jahrzehnt verfünffacht, und bis vor kurzem bezweifelte kaum jemand, dass er auch künftig hoch bleiben würde. Inzwischen zeichnet sich jedoch immer klarer ab, dass die internationalen Klimaschutzverhandlungen nicht zu einer rechtlich verbindlichen, weltweiten Begrenzung der Treibhausgasemissionen führen. Daher ist mit einem weiteren Ausbau der auf fossilen Energieträgern (Kohle, Gas, Uran) fußenden Segmente der Energiewirtschaft zu rechnen. Dieses – vermutlich letztmalige – Aufbäumen der fossilen Energiewirtschaft könnte mittelfristig zu deutlich niedrigeren Erdölpreisen führen (Kohleverflüs-

sigung, Erdgasautos, Heizölsubstitution usw.) und das Agrarpreisgefüge über einen längeren Zeitraum hinweg mit nach unten ziehen. Die meisten Agrar- und Energieexperten halten dieses Szenario allerdings derzeit für weniger wahrscheinlich als eine Fortsetzung des Hochpreisszenarios (vgl. ausführlich: Isermeyer, 2013).

Im Hinblick auf die künftige Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Agrarsektors folgt daraus, dass die pflanzliche Produktion wahrscheinlich wettbewerbsfähig bleibt, selbst wenn die Direktzahlungen der EU-Agrarpolitik schrittweise abgebaut würden. Diese Aussage gilt nicht ohne weiteres für jene Regionen Deutschlands, die von der Natur benachteiligt sind (z. B. Berggebiete). Für diese Regionen steht jedoch in der 2. Säule der EU-Agrarpolitik mit der Ausgleichszulage ein zielgerichtetes agrarpolitisches Instrument bereit (vgl. Isermeyer, 2012).

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Nutztierhaltung hat sich in der Vergangenheit stark verbessert. Hierzu hat der Agrarstrukturwandel beigetragen (regionale Konzentration, größere Betriebe, höhere Tierleistungen, veränderte Haltungsverfahren). Die Richtung dieses Strukturwandels stößt allerdings in der deutschen Bevölkerung auf zum Teil erhebliche Kritik, wobei die Kritik in Meinungsumfragen wesentlich stärker zum Ausdruck kommt als im individuellen Kaufverhalten, wo die Orientierung auf niedrige Preise nach wie vor dominiert. Ob sich dies in den kommenden Jahren substantiell ändern wird, erscheint aus heutiger Perspektive eher unwahrscheinlich.

Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Nutztierhaltung ist aus mehreren Gründen stärker gefährdet als die Wettbewerbsfähigkeit der Pflanzenproduktion. Erstens kann die Tierwohl-Debatte dazu führen, dass die Auflagen für die deutsche Nutztierhaltung so hoch geschraubt werden, dass hier deutliche Kostennachteile gegenüber ausländischen Standorten entstehen. Zweitens sind mittlerweile große Teile der Nutztierhaltung bodenunabhängig, d. h. sie können sich an Standorten mit günstigen wirtschaftlichen bzw. rechtlichen Rahmenbedingungen regional konzentrieren (z. B. außerhalb Deutschlands). Drittens gibt es bei der Pflanzenproduktion bei nicht vorhandener Wettbewerbsfähigkeit eher die Möglichkeit einer „passiven Sanierung“, indem die Flächen auscheidender Betriebe von den Nachbarbetrieben übernommen werden und dort zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit führen. Die Möglichkeiten der Nutztierhaltung, Kostensenkungen durch Mitnutzung brachfallender Stallgebäude zu realisieren, sind demgegenüber wesentlich geringer.

**Fazit:** Die wirtschaftlichen Perspektiven für die deutsche Landwirtschaft sind gut. Das gilt insbesondere für die pflanzliche Produktion, die auch bei einem schrittweisen Abbau der Direktzahlungen überwiegend wettbewerbsfähig bliebe. Demgegenüber gibt es in der Tierhaltung größere Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit. Der Betriebsgrößenstrukturwandel setzt sich fort (mit oder ohne Direktzahlungen), sowohl in der pflanzlichen als auch in der tierischen Produktion.

### 3 Wo sollte die Politik regulierend eingreifen?

Der marktwirtschaftliche Wettbewerb bringt Agrarstrukturen hervor (Betriebsstrukturen, Produktionssysteme), die zum Teil nicht mit den gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft übereinstimmen.

Dass in der Bevölkerung über Landwirtschaft und Agrarpolitik kontroverser debattiert wird als über viele andere Wirtschaftszweige, ist eigentlich nicht überraschend. Schließlich geht es um unsere Lebensmittel, unsere ländlichen Räume, unsere natürlichen Ressourcen und den Umgang mit unseren Mitgeschöpfen. Hierzu entwickelt jeder Mensch eine Meinung, und viele artikulieren diese Meinung auch öffentlich.

Viele Landwirte empfinden den Dauerstreit um Landwirtschaft und Agrarpolitik als frustrierend. Aus ihrer Perspektive stellt es sich so dar, dass sie sich nun schon jahrzehntelang an wirtschaftliche Herausforderungen und immer neue rechtliche Rahmenbedingungen angepasst haben – um am Ende dann doch wieder neue Kritik zu ernten. Sie fragen sich deshalb, wann denn der Agrarsektor nach all den Anpassungen die gesellschaftlichen Erwartungen endlich mal „gut“ erfülle und ob denn wirklich immer alles „schlecht“ sei, was sie tun.

Solche Fragen sind verständlich, führen jedoch nicht weiter. Es liegt in der Natur (a) des demokratischen Wettbewerbs um Wählerstimmen sowie (b) des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs um Marktanteile, dass die Akteure unablässig den Status quo infrage stellen und darum ringen, wie sich die Wünsche der Menschen noch besser als bisher erfüllen lassen.

Die Politik hat auf den gesellschaftlichen Druck in den vergangenen Jahrzehnten umfassend reagiert. Zum einen hat sie mithilfe des Fachrechts (Lebensmittelrecht, Umweltrecht, Tierschutzrecht, usw.) eine kaum mehr zu überschauende Fülle von Leitplanken errichtet, die alle Unternehmer beachten müssen, wenn sie in der biobasierten Wirtschaft tätig sein wollen. Zum anderen hat sie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Energiepolitik eine Vielzahl von finanziellen Anreizen etabliert, um die Landwirte „am goldenen Zügel“ in die von der Gesellschaft gewünschte Richtung zu lenken.

Da der gesellschaftliche Streit über die Landwirtschaft aber – allen Regelungen zum Trotz – nicht abebben will, rückt gegenwärtig eine klassische politische Grundsatzfrage wieder stärker ins Bewusstsein: Ist die Politik überhaupt zuständig oder sollte sie die Steuerung der Landwirtschaft nicht besser den Verbrauchern überlassen?

#### **(1) Politik oder Verbraucher – wer ist überhaupt zuständig?**

In einer Marktwirtschaft haben die Menschen die Möglichkeit, ihre Präferenzen durch ihr Einkaufsverhalten zum Ausdruck zu bringen und dadurch Signale an die Produzenten zu senden. Wenn ihnen ein bestimmtes Produkt besonders gut schmeckt oder wenn sie ein Produkt aus anderen Gründen für besonders wertvoll halten (z. B. besonders artgerechte Tierhaltung), dann

sorgen sie mit ihrer erhöhten Zahlungsbereitschaft dafür, dass mehr von diesen Produkten erzeugt wird.

Auf den ersten Blick ist also gar kein staatliches Handeln erforderlich, um dafür zu sorgen, dass die Wünsche der Menschen von der Wirtschaft umgesetzt werden. Auf den zweiten Blick jedoch schon:

Die Erzeugung eines Produkts hat vielfältige Wirkungen auf gesellschaftliche Schutzgüter (Boden, biologische Vielfalt, Wasserqualität, soziale Gerechtigkeit, Tierwohl usw.). Eine besonders Schutzgut-freundliche Produktion ist tendenziell mit höheren Kosten verbunden als eine Produktion, die die Schutzgüter stärker beansprucht bzw. verletzt. Da die Verbraucher dem Produkt aber nicht ansehen können, ob es mehr oder weniger Schutzgut-freundlich erzeugt wurde, orientieren sie sich bei ihrer Kaufentscheidung vorrangig am Aussehen des Produkts, an Werbebotschaften der Verkäufer und am Preis. Besonders Schutzgut-freundliche Produktionssysteme laufen deshalb Gefahr, im Wettbewerb den Kürzeren zu ziehen.

Theoretisch könnten die Erzeuger das korrigieren, indem sie alle Schutzgut-relevanten Wirkungen, die während der Erzeugung eines Lebensmittels auftreten, messen und dem Verkaufsprodukt mitgeben (Labelling), sei es in Form komplexer Beschreibungen („Beipackzettel“) oder in Form hoch aggregierter, einfacher Botschaften („Nachhaltigkeitsampel“). Die insoweit informierten Verbraucher könnten dann selbst entscheiden, wie wichtig ihnen welche Prozesseigenschaften sind, und die Produktion würde sich entsprechend ausdifferenzieren.

Praktisch ist dies wahrscheinlich kein erfolgversprechender Weg, um in der ganzen Breite der Schutzgüter klima-, wasser-, tierschutz-, sozial- und andere politische Ziele anzusteuern. Angesichts der Tatsache, dass der Lebensmitteleinzelhandel mehr als 100.000 verschiedene Artikel listet und dass schon bei einem einzigen Artikel (z. B. Äpfel) je nach Herkunftsort, Jahreszeit usw. unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden, dürfte es kaum möglich sein, für die ganze Palette der Lebensmittel (häufig weiterverarbeitet, z. B. Tiefkühlpizza) ein rechtssicheres und zugleich wirtschaftlich vertretbares Zertifizierungssystem zu etablieren. Und selbst wenn dies gelänge, so sähen sich die Verbraucher vermutlich hoffnungslos überfordert mit dem moralischen Auftrag, bei jedem Einkauf gedanklich stets eine Öko-, Sozial-, Tierschutz-, Regional-, usw. -Bilanz mitlaufen zu lassen – zumal sie neben den Hinweisen zur Prozessqualität auch noch die klassischen Hinweise zur Produktqualität (Nährstoffgehalte, Konservierung usw.) zu „verdauen“ hätten.

Außerdem muss an dieser Stelle natürlich auch die Trittbrettfahrerproblematik angesprochen werden. Solange es den einzelnen Verbrauchern überlassen bleibt, freiwillig zu entscheiden, ob sie einen Beitrag zur Erzeugung öffentlicher Güter leisten oder nicht, tendieren die Menschen zum Trittbrettfahrerverhalten: Sie hoffen, dass alle anderen ihren Beitrag leisten und somit das öffentliche Gut bereitgestellt wird, und sie finden zugleich Gründe, weshalb sie selbst nicht diese „Spende“ leisten, sondern ihr Geld lieber für etwas anderes ausgeben. Aus diesem Grund hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Bereitstellung öffentlicher Güter (Naturschutz, Tierschutz, öffentli-

che Sicherheit usw.) durch Gesetze zu regeln, welche die Lasten verbindlich und gerecht auf alle Bürger verteilen.

Vermutlich würde sich der Staat also kaum darauf einlassen, die Frage der Einhaltung gesellschaftlicher Mindestziele bezüglich Tierschutz, Arbeitsschutz, Umweltschutz usw. komplett den Verbrauchern zu überlassen, denn er würde dann ja tatenlos zusehen, wie ein bestimmtes Marktsegment (z. B. das „untere“ Drittel) zu Bedingungen erzeugt wird, die den Wertvorstellungen der Bevölkerungsmehrheit zuwiderlaufen. Sobald er aber in solchen Fällen mit Auflagen, Agrarumweltmaßnahmen etc. gegensteuert, führt dies zu einer Etablierung von zwei parallel angelegten Regulierungssystemen – was nicht nur ziemlich teuer wird, sondern auch die Wirkung des Labelling auf das Einkaufsverhalten der Verbraucher schmälert (warum sich selbst anstrengen, wenn doch der Staat schon Vorsorge getroffen hat?).

**Fazit:** Durch freiwilliges Labelling können in einzelnen Lebensmittelsegmenten wertvolle Zusatzinformationen für interessierte Verbraucher bereitgestellt werden. Labelling ist jedoch kein geeignetes Instrument, um in der ganzen Breite der Lebensmittel und Schutzgüter die Erreichung gesellschaftlicher Ziele zu erreichen. Im Kern ist und bleibt deshalb die Politik dafür verantwortlich, durch gemeinschaftliche Regelwerke dafür zu sorgen, dass die gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft von den Erzeugern erfüllt werden.

## **(2) Wie kann die Politik die gesellschaftlichen Erwartungen erkennen?**

Die Wünsche bezüglich landwirtschaftlicher Produktionsmethoden, natürlicher Ressourcen etc. unterscheiden sich von Mensch zu Mensch, und sie wandeln sich im Laufe der Zeit. In unserer Demokratie ist es die Aufgabe der Parlamente, diese vielfältigen Erwartungen zu bündeln, konkurrierende Ziele abzuwägen, politische Handlungsoptionen zu prüfen und letztlich Entscheidungen zu treffen.

Auch innerhalb der Parlamente existiert eine große Meinungsvielfalt. Um dennoch zu Entscheidungen zu kommen, gilt die einfache Regel: Die Mehrheit entscheidet. Damit rückt die Frage in den Mittelpunkt, wie die Volksvertreter in den Parlamenten zu ihren Informationen und Meinungen kommen. Diese Meinungsbildung ist ein dynamischer Prozess mit vielen Akteuren. Besonders wichtig sind zum einen die Wirtschafts-Lobbyisten und die NGO-Aktivisten, die die Parlamentarier unmittelbar von ihrer jeweiligen Sicht der Dinge zu überzeugen versuchen, zum anderen die öffentlichen Medien, in denen tagtäglich Kommentare zum Zustand der Gesellschaft, zu unerfüllten Erwartungen und möglichen politischen Handlungsoptionen abgegeben werden.

Alle Beteiligten sind heutzutage einem gigantischen Übermaß an Informationen ausgesetzt. Diese unermessliche Informationsfülle hat eine ambivalente Wirkung: Einerseits ermöglicht sie jedem Einzelnen, sich selbst im Internet Zugang zu einer bestimmten Information zu schaffen. Andererseits führt sie alle Beteiligten (Interessenvertreter, Journalisten, Politiker, aber auch Wissenschaftler) in Versuchung, aus der Informationsflut Teilinformationen auszuwählen und so zu kombinieren, dass vermeintlich abgesicherte „Wahrheiten“ entstehen. Tatsächlich wird aber in



der Regel nicht die Wahrheit dargestellt, sondern nur ein Ausschnitt daraus, eingebettet in eine möglichst plausibel klingende Interpretation. Auf diese Weise vollzieht sich tagtäglich in den Medien ein Wettbewerb um Themensetzungen und Deutungshoheiten, und dieser findet letztlich auch seinen Niederschlag in den Entscheidungen der Parlamente.

Für eine gute Politik wäre es sehr wertvoll zu wissen, welche längerfristigen Präferenzen die Bevölkerungsmehrheit in Bezug auf gesellschaftlich wichtige Fragestellungen verfolgt. Aktuelle Meinungsumfragen sind hierzu aus zwei Gründen nur begrenzt brauchbar. Erstens reflektieren die Befragten mit ihrer Aussage die aktuelle mediale Lage, die sich (siehe oben) sehr schnell ändern kann, wenn einige Wochen später „eine andere Sau durchs Dorf getrieben“ wird. Zweitens äußern die Befragten zumeist nur ihre Wünsche in Bezug auf das gerade angesprochene Thema, berücksichtigen dabei aber nur unzureichend, dass jede Wunscherfüllung auch Kosten verursacht, d. h. Abstriche bei der Verfolgung anderer gesellschaftlicher Ziele. Daher lässt sich aus Meinungsumfragen, in denen nur einzelne „Wünsche“ isoliert und konsequenzlos dargestellt werden, kaum ein Rückschluss auf die von der Bevölkerungsmehrheit erwünschte „Dosis“ an Politikveränderung ableiten.

Wie groß die Unsicherheit über die „tatsächlichen“ Präferenzen der Bevölkerungsmehrheit ist, zeigt sich aktuell in der deutschen Politikdebatte um die Zukunft der Nutztierhaltung. Hier wird einerseits argumentiert, ein Großteil der Bevölkerung äußere sich in Meinungsumfragen ablehnend gegenüber der industrialisierten Tierhaltung. Andererseits wird argumentiert, ein Großteil der Bevölkerung kaufe tierische Erzeugnisse vorrangig nach Maßgabe des Produktpreises ein, habe also offenbar keine ausgeprägte Präferenz für besonders tiergerechte Haltungsverfahren. Solange hier nicht mehr Klarheit bezüglich der gesellschaftlichen Wünsche geschaffen werden kann, haben wir eine denkbar ungünstige Ausgangsposition für die Entwicklung überzeugender Politikstrategien.

Um zu besseren Grundlagen für die künftige Politikgestaltung zu gelangen, richtet das Thünen-Institut (im Verbund mit anderen Einrichtungen) eine Arbeitsgruppe ein, die die gesellschaftlichen Erwartungen hinsichtlich der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Produktionssysteme analysieren soll. Hierbei geht es nicht darum, den bestehenden Meinungsumfragen noch weitere hinzuzufügen. Es geht auch nicht darum, einen „Runden Tisch“ mit Interessenverbänden zu etablieren. Ziel ist es vielmehr, durch eine intensive, langfristig angelegte, wissenschaftliche Analyse herauszufinden, welche Eigenschaften der Produktionssysteme den „normalen Bürgern“ mehr oder weniger wichtig sind, wie die Bürger mit Zielkonflikten umgehen und wie sich ihre Bewertungen verändern, wenn sie mit einer verbesserten Faktengrundlage versorgt werden.

### **(3) Wo werden die gesellschaftlichen Erwartungen derzeit am stärksten verfehlt?**

Wie dargestellt, verfügen wir derzeit noch nicht über einen verlässlichen „Seismographen“, mit dem man (a) systematisch jene Punkte identifizieren könnte, bei denen die gesellschaftlichen Erwartungen und die agrarwirtschaftlichen Realitäten am stärksten auseinanderweichen, und (b)

systematisch analysieren könnte, bei welchen Defizitbereichen die Gesellschaft ihre Ressourcen prioritär einsetzen würde.

Daher bleibt nur der Versuch, durch eine Auswertung unterschiedlicher Quellen eine erste Annäherung an eine Antwort zu finden. Nachfolgend werden drei Quellenarten exemplarisch angezapft:

- (1) *Verlautbarungen der Politik.* So hat zum Beispiel die EU in ihren einleitenden Texten zur aktuellen EU-Agrarreform dargelegt, wo sie gegenwärtig die größten Herausforderungen für den Agrarsektor sieht (v. a. Klima- und Umweltschutz, Einkommensstützung). Aus dem Koalitionsvertrag, der nach der letzten Bundestagswahl geschlossen wurde, lassen sich einige aus deutscher Sicht prioritäre Ziele herauslesen (u. a. Tierwohl, Rückgang der Flächenversiegelung, ländliche Entwicklung).
- (2) *Befragungen der Bevölkerung.* Meinungsumfragen in der deutschen Bevölkerung führten in der jüngeren Vergangenheit zum Ergebnis, dass hier die größten Defizite in den Bereichen Tierwohl und Umweltschutz gesehen werden (zitiert bei: Spiller, 2013). Bezüglich der Nutztierhaltung, die besonders im Fokus der Kritik steht, existiert ein ganzes Bündel von Kritikpunkten, allen voran Antibiotikaeinsatz, mangelnde Bewegungsfreiheit und zu große Bestände (Zander et al., 2013).
- (3) *Einschätzungen von Expertengremien.* Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (2010) hat im Jahr 2010 zusammengestellt, wo seines Erachtens die wichtigsten Herausforderungen im Handlungsfeld „Lebensmittel, Landwirtschaft, ländliche Räume“ liegen: Sicherung der Welternährung; gesunde Ernährung; Lebensmittelsicherheit und -qualität; Wettbewerbsfähigkeit; Preis- und Ertragsrisiken; Anpassung an den Klimawandel; Verringerung der Emissionen; Biologische Vielfalt; Entwicklung ländlicher Räume. Der WBGU (2014) artikuliert aus globaler Sicht besonderen Handlungsbedarf in den Bereichen Klimaschutz, biologische Vielfalt, Phosphorverbrauch und Bodendegradation.

Die meisten Expertengremien, die die o. g. Kataloge zusammengetragen haben, hatten den Anspruch, gesellschaftliche Erwartungen im Überblick zum Ausdruck zu bringen. Interessanterweise zeigt selbst diese rudimentäre, exemplarische Analyse, dass in den verschiedenen Quellen zum Teil ganz unterschiedliche Herausforderungen ins Blickfeld gerückt werden.

Diese große Vielfalt von (mehr oder weniger unerfüllten) gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft macht die Gestaltung der Agrarpolitik nicht leichter. Ein systematisches Verfahren zur Prioritätenbildung, so wie dies beispielsweise Kirschke et al. (2004) für den Bereich der Agrarumweltprogramme angeregt haben, konnte sich bislang in der praktischen Agrarpolitik noch nicht einmal ansatzweise durchsetzen.



## 4 Wie zielgerichtet ist die aktuelle EU-Agrarpolitik, wie könnte sie besser werden?

Die Politik hat grundsätzlich zwei Möglichkeiten, um ihre Ziele zu erreichen: Zum einen setzt sie im Fachrecht durch Auflagen, Ge- und Verbote einen ordnungsrechtlichen Rahmen, an den sich alle Wirtschaftsteilnehmer zu halten haben. Zum anderen etabliert sie finanzielle Anreize bzw. Sanktionen (Subventionen, Steuervergünstigungen, Steuern, Abgaben), um die Wirtschaftsteilnehmer zu gesellschaftlich erwünschtem Verhalten zu bewegen.

Im weiteren Verlauf dieses Beitrags wird nur auf den zweiten Bereich eingegangen, und dabei insbesondere auf den Einsatz öffentlicher Finanzmittel in der Agrarpolitik (Schwerpunkt: Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)).

### (1) Erste Säule der GAP: Größter Finanzposten, geringste Wirkung

Herzstück der EU-Agrarpolitik sind nach wie vor die flächendeckend gewährten, flächenbezogenen Direktzahlungen (1. Säule). Ein Drittel dieser Direktzahlungen wird ab 2015 an sogenannte Greening-Voraussetzungen gekoppelt, d. h. Landwirte erhalten diese Zahlungen nur, wenn sie bestimmte Bedingungen hinsichtlich der Fruchtartenvielfalt, des Grünlanderhalts und der Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen erfüllen. In Deutschland werden derzeit Direktzahlungen in Höhe von über 5 Mrd. Euro pro Jahr ausgeschüttet.

Verschiedene Analysen haben gezeigt, dass die begrüneten Direktzahlungen der 1. Säule für die Kernziele, die mit dem Greening erreicht werden sollen (Klima- und Umweltschutz, vor allem Biodiversität), nur geringe und sehr teure Beiträge bringen (Isermeyer et al., 2014, und die dort angegebene Literatur). Für die anderen gesellschaftlichen Ziele (vgl. Kapitel 3) ist der Beitrag der 1. Säule ebenfalls null oder sehr gering (Isermeyer, 2012).

Dieses Ergebnis ist nicht überraschend; bereits die theoretische Analyse des Wissenschaftlichen Beirats (2010) hat gezeigt, dass entkoppelte, begrünete Direktzahlungen aufgrund der Architektur dieser 1. Säule keine effiziente Politikmaßnahme sein können. Das Drehen kleiner Schrauben innerhalb dieses Politikrahmens kann den grundsätzlichen Makel nicht heilen.

### (2) Zweite Säule der GAP: Wesentlich besser, aber auch kein Allheilmittel

In der 2. Säule der EU-Agrarpolitik werden zielgerichtete Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume gefördert. Hierfür stehen Deutschland aus der EU-Kasse ungefähr 1,3 Mrd. Euro pro Jahr zur Verfügung, aus der nationalen Kofinanzierung (Bund, Länder, z. T. Kommunen) kommt noch einmal ungefähr der gleiche Betrag hinzu. Diese Mittel fließen vor allem in Agrarumweltprogramme, in Sonderzahlungen für Agrarflächen in benachteiligten Regionen, in einzelbetriebliche Investitionsförderung sowie in allgemeine Entwicklungsmaßnahmen für die ländlichen Räume.

Die 2. Säule der EU-Agrarpolitik bietet prinzipiell günstigere Voraussetzungen, um zielgerichtete Politikmaßnahmen zur Erreichung der gesellschaftlichen Ziele etablieren zu können. Daher empfiehlt die Wissenschaft seit geraumer Zeit, Fördermittel von der 1. Säule in die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zu verlagern (Wissenschaftlicher Beirat, 2010).

Bei näherem Hinsehen wird jedoch erkennbar, dass sich viele Herausforderungen auch über die 2. Säule nicht erfolgversprechend bewältigen lassen. Dies soll skizzenartig anhand einiger Beispiele veranschaulicht werden:

- *Nutztierhaltung*: Der klassische Lösungsansatz besteht darin, neue technische Konzepte in Versuchsbetrieben zu entwickeln und anschließend Technologietransfer zu betreiben. Dieser Ansatz ist wichtig, wird für sich genommen aber voraussichtlich nicht dazu führen, dass eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung entsteht. Aus diesem Grunde hat die DAFA (2012) eine umfassende Strategie entwickelt, deren Ziel die messbare Verbesserung der Nutztierhaltung in Bezug auf die gesellschaftlichen Erwartungen ist. Die vorgeschlagenen Maßnahmen leiten sich konsequent von diesem Ziel ab, z. B. die Analyse gesellschaftlicher Erwartungen, die Einführung eines aussagekräftigen nationalen Tierwohl-Berichts (auf Basis eines umfangreichen, repräsentativen Messprogramms) oder die Entwicklung leistungsfähiger, nationaler abgestimmter Strukturen für on-farm-research zur schrittweisen Veränderung der Haltungsbedingungen in der Praxis. Diese Maßnahmen passen allerdings nur zu einem geringen Teil in die bisherige ländliche Entwicklungspolitik.
- *Nutzpflanzen-Biodiversität*: Weltweit gibt es eine Handvoll von Leitkulturen, deren züchterische Bearbeitung sich für die kommerzielle Pflanzenzüchtung weitaus mehr lohnt als die züchterische Bearbeitung von Nischenkulturen. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich die Ertragsschere zwischen Leit- und Nischenkulturen weiter öffnet und die Fruchtfolgen sich weiter verengen. Der Ansatz der EU-Agrarreform, dieser Problematik durch die 3-Fruchtarten-Regel und die Zulassung des Leguminosenanbaues auf ökologischen Vorrangflächen entgegenzuwirken, ist halbherzig und wird voraussichtlich keine nachhaltige Besserung bringen. Erforderlich ist ein international abgestimmtes Konzept, um wenigstens ein oder zwei Kulturarten dauerhaft in die Wettbewerbsfähigkeit zu führen. Die Erarbeitung und Umsetzung einer entsprechenden Strategie würde einen erheblichen Einsatz öffentlicher Mittel erfordern, doch passt auch dieser Ansatz förderteknisch nicht in das bisherige Konzept der EU-Agrarpolitik.
- *Wassernutzung/Aquakultur*: Die Aquakultur boomt weltweit, doch Deutschland tritt hier auf der Stelle. Der Anteil Deutschlands an der Welterzeugung liegt inzwischen unter 0,1 Prozent, der Selbstversorgungsgrad bei Fisch unter 20 Prozent. Das bedeutet: Immer mehr Fischimporte, oft per Flugzeug, und das in unserem wasserreichen Land, welches mehr als zwei Drittel des Regenwassers ungenutzt in die Meere abfließen lässt. Die DAFA (2014) hat die Ursachen sorgfältig analysiert und einen Vorschlag unterbreitet, wie man Steuermittel prioritär einsetzen müsste, um den Stillstand überwinden zu können. Die drei Komponenten dieses Vorschlags sind: Einrichtung eines standortübergreifenden Deutschen Aquakulturzentrums; Durchführung einer Reihe von Perspektivstudien; ein umfangreiches Verbundprojekt „stand-

ortgerechte Expansion der Aquakultur“ an wenigen ausgewählten Standorten. Angeregt wird ferner die Einbettung von Aquakulturkonzepten in Konzepte zur verbesserten Wassernutzung, z. B. durch vermehrte Wasserspeicherung und überregionalen Wassertransport. Derzeit lassen wir den größten Teil des Niederschlags ungenutzt in die Weltmeere fließen, leisten uns aber via Lebensmittelimport einen erheblichen virtuellen Wasserimport aus anderen Ländern. Also auch hier: große Herausforderungen und Chancen, doch nur sehr partiell integrierbar in die aktuelle EU-Agrarpolitik.

- *Klimaschutz/Bioenergie*: Der Wissenschaftliche Beirat (2008, 2011) hat gezeigt, dass die deutsche Bioenergiepolitik Kosten in Milliardenhöhe verursacht, jedoch nur sehr geringe Beiträge zur Sicherung der Energieversorgung bringen kann. Der Beitrag für den Klimaschutz ist nahe null. Der Beirat hat ferner gezeigt, dass Deutschland auch mit einer deutlich verbesserten (d. h. für den Klimaschutz optimierten) Bioenergiepolitik keine nennenswerte Auswirkung auf die globale Treibhausgasproblematik erzielen könnte. Daraus hat er die Empfehlung abgeleitet, die bisherige Breitenförderung der Bioenergie zu überdenken und sich auf Technologieentwicklung sowie Kaskadennutzung zu konzentrieren, außerdem auf solche Bioenergielinien, die sich günstig in Programme zur ökologischen Aufwertung von Agrarlandschaften einfügen lassen (z. B. Kurzumtriebsplantagen in Biotopverbundsystemen). Im Hinblick auf das Klimaschutzziel hat er vorgeschlagen, die nächste Milliarde nicht für den weiteren Ausbau der Bioenergie in Deutschland einzusetzen, sondern für die Erarbeitung und Bewerbung einer globalen Klimaschutzstrategie. Auch dieser Rat verhallte wirkungslos, nicht zuletzt deshalb, weil sich die vorgeschlagene Maßnahme nicht in etablierte Förderkonzepte einpassen lässt.

Zahlreiche weitere Beispiele ließen sich anführen. Bei all diesen Beispielen geht es nicht um Petitionen, sondern um Top-Herausforderungen für die biobasierte Wirtschaft.

### **(3) Kernproblem: Statt der Zielerreichung rückt die Geldverteilung in den Mittelpunkt**

Das zugrunde liegende Muster, mit dem die geringe Effizienz politischen Handelns erklärt werden kann, ist immer dasselbe: Benötigt würde eine auf Problemlösung ausgerichtete Strategie, wie sie ein Unternehmen – nennen wir es „Deutschland-AG“ – entwickeln und umsetzen würde. Hierfür gibt es jedoch im derzeit dominierenden Politikbetrieb keine „Schublade“, keine Zuständigkeiten, keine Instanzen, und deshalb greifen die Akteure auf den verschiedenen Politikebenen zu allerlei Symbol- und Ersatzhandlungen, die viel Geld kosten, aber die erhoffte Problemlösung nicht erreichen.

Eine unternehmerisch betriebene „Deutschland-AG“ würde, nachdem eine neue Herausforderung erkannt worden ist, vermutlich eine Strategie entlang folgender Leitfragen entwickeln:

- Welches Ziel wollen wir konkret erreichen, und bis wann?
- Wie viele Ressourcen können bzw. wollen wir dafür einsetzen?
- Welches Maßnahmenpaket ist am besten geeignet, um das Ziel mit den begrenzten Ressourcen zeitgerecht zu erreichen?

- Welche Instanzen (zentral/dezentral) sind für den Projekterfolg verantwortlich, und mit welchen Ressourcen und Weisungsbefugnissen werden diese ausgestattet?

Anschließend würde die als optimal erkannte Strategie beschlossen, als Projekt aufgesetzt und mit konkreten Verantwortlichkeiten sowie Berichtspflichten versehen, durchfinanziert und umgesetzt.

Die derzeitige Politik funktioniert vollkommen anders. Ausgangspunkt sind hier die bestehenden „Geldverteilmechanismen“, sei es in der 1. Säule der GAP (Flächen-Förderung), in der 2. Säule der GAP (Flächen- und Investitions-Förderung), in der Bioenergiepolitik (indirekte Preis-Stützung und Investitions-Förderung) oder auch bei der systematischen Entwicklung verbesserter Technologien oder Organisationskonzepte (Forschungs-Förderung). Wenn eine neue Herausforderung erkannt wird, greifen die Entscheidungsträger dieses Thema auf und passen ihre Förderungs-Konzepte an – zumeist auf allen Ebenen zugleich (Land, Bund, EU) und jeweils in mehreren Ressorts (Agrar, Forschung, Umwelt, etc.).

In aller Regel gibt es dabei keine Strategie (im eigentlichen Sinne, siehe oben), schon gar keine gemeinsame (EU, Bund, Land, ressortübergreifend). Jede Instanz handelt für sich und versucht sich damit zu schmücken, auch einen Beitrag zur Bewältigung der neuen Herausforderung geleistet zu haben. Auf diese Weise möchte sie zumindest dem möglichen Vorwurf der jeweiligen Wähler entgehen, bei der Bewältigung der neuen Herausforderung tatenlos geblieben zu sein.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen geht es dann aber immer weniger um das eigentliche Ziel – meist gibt es ja auch kein *konkretes* Ziel. Stattdessen rückt sehr schnell die Frage in den Mittelpunkt, *wer* bei den vorgesehenen Maßnahmen (d. h. der Flächen-, Investitions-, Preis-, Forschungs-Förderung) welchen Anteil des Steuergeldes bekommt, ob die Mittel gerecht verteilt werden, ob alle die gleiche Chance beim Zugang zu den öffentlichen Mitteln haben, in welcher Region die nächste Behörde angesiedelt wird, usw. Außerdem müssen die Politiker die Programme derzeit so gestalten, dass (a) die Steuermittel auch tatsächlich in jedem Jahr „abfließen“ werden, und zwar so wie geplant („bitte keine innovativen Maßnahmen mit riskantem Ausgang“). Und da es überall „menschelt“, spielt in der realen Welt auch die Frage eine Rolle, ob die Entscheidungshoheit der geldverteilenden Instanzen unangetastet bleibt (also: keine Einmischung aus anderen Referaten des Ministeriums, aus anderen Ressorts der Regierung, aus anderen Politikebenen).

Zugespitzt ausgedrückt: Es wird viel Energie darauf verwendet, die Fortsetzung des Geldverteilens in den etablierten Verteilstrukturen mit den „neuen Herausforderungen“ zu *begründen* (gegenüber den Wählern und Steuerzahlern) und die Verteilmechanismen ein wenig an die Begründungen anzupassen, im Übrigen aber das etablierte Machtgefüge (a) in den Ministerien, (b) zwischen den Ministerien und (c) zwischen den Politikebenen (EU, Land, Bund) möglichst wenig zu stören.

Stellt sich dann einige Legislaturperioden später heraus, dass das eigentliche Ziel nicht erreicht wurde (wie gesagt, meist gibt es ja gar kein konkretes), kann niemand verantwortlich gemacht werden, denn von Beginn an waren ja alle nur teilzuständig bzw. teilunzuständig.

#### **(4) Was müsste geschehen, um die gesellschaftlichen Ziele besser anzusteuern?**

Vorausgesetzt, man fände überhaupt die Kraft für einen Start in eine große Politikreform, so bestünde die erste Aufgabe darin, die Zuständigkeiten für die verschiedenen Ziele neu zu regeln und dabei auf eine möglichst starke Entflechtung der Zuständigkeiten hinzuwirken (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 2006).

##### *Zuständigkeiten*

Dem Subsidiaritätsprinzip folgend, sollten die Bundesländer im Kern für die Entwicklung ihrer ländlichen Regionen verantwortlich sein. Sie sollten den Einsatz der Finanzmittel flexibel planen können, ohne ihn in das Korsett der EU-Agrarpolitik einpassen zu müssen. Es sollte daher geprüft werden, wie die Beschränkungen, die aus den bisherigen Prozeduren mit siebenjährigen Entwicklungsprogrammen, EU-Notifizierungen, Anlastungsrisiken usw. resultieren, überwunden werden können.

In anderen Politikfeldern sind die Bundesländer jedoch nicht die richtige Instanz, um gesellschaftliche Ziele strategisch anzusteuern. Ein besonders augenfälliges Beispiel ist der Klimaschutz. Die Minimierung der Treibhausgasemissionen ist eine globale Aufgabe; sie kann an unterschiedlichen Standorten und bei unterschiedlichen Ansatzstellen (fossile Brennstoffe, Waldrodung, Moore, Düngung, Wiederkäuer, ...) umgesetzt werden. Wenn ein Bundesland versucht, ohne Einbindung in eine übergeordnete Strategie in seiner Landwirtschaft die Treibhausgasemissionen zu reduzieren, verursacht es Kosten, denen wahrscheinlich kein nennenswerter gesellschaftlicher Nutzen gegenüber steht. Zum einen ist es gut möglich, dass als Folge der Politik emissionsintensive Produktionszweige in andere Regionen verlagert werden, sodass das Land zwar auf dem Papier gut dasteht, aber für den Klimaschutz im Endeffekt gar nichts erreicht wurde. Und selbst wenn solche Verlagerungseffekte ausbleiben, ist die im Land erzielte Emissionsminderung, gemessen an den globalen Treibhausgasemissionen, praktisch gleich null. Also wäre es besser, die Finanzmittel nicht Land für Land zu „verkleckern“, sondern im übergreifenden Verbund so einzusetzen, dass tatsächlich ein spürbarer Nutzen für das eigentliche Ziel (Klimaschutz) entsteht.

Beim Tierschutz, bei der Nutzpflanzen-Biodiversität sowie bei Forschung und Entwicklung sind die Länder wahrscheinlich ebenfalls nicht die optimale Strategieebene. Zwar ist unstrittig, dass im Endeffekt Einrichtungen der Länder tätig werden müssen (Behörden, Forschungseinrichtungen, etc.), wenn sich etwas bewegen soll, aber die Orchestrierung dieser Tätigkeit sollte sinnvollerweise auf einer höheren Ebene erfolgen.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob der Bund die richtige „höhere Ebene“ ist oder ob man die Zuständigkeit nicht noch eine Stufe höher ansiedeln müsste, d. h. auf EU-Ebene. Rein sachlich spräche vieles für die EU-Ebene, doch muss beim aktuellen Stand der gemeinsamen Willensbil-



dung in der EU bezweifelt werden, dass auf dieser Ebene die erforderliche Handlungsflexibilität und die erforderliche politische Verantwortung der Regierenden hergestellt werden kann (Abwahl als Sanktion bei Zielverfehlung). Aus diesem Grunde ist es wohl besser, die politische Verantwortung unmittelbar auf Bundesebene anzusiedeln und es der Bundesregierung zu überantworten, sich jeweils auf höheren Politikebenen (EU, UNO) in Gemeinschaftsstrategien einzubringen.

### *Finanzflüsse*

Die nächste Frage lautet dann, weshalb überhaupt die Finanzmittel über die EU-Kasse laufen sollen, wenn sie doch anschließend weitgehend ohne EU-Beteiligung von den Bundesländern oder vom Bund nach Maßgabe der dort entwickelten Strategien verausgabt werden. Nach der „reinen Lehre“ wäre hier tatsächlich zu erwägen, eine Re-Nationalisierung einiger Politikbereiche vorzunehmen, d. h., den Mitteltransfer an die EU entsprechend zu reduzieren und den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern anzupassen.

Jedoch würde dieser Versuch mit größter Wahrscheinlichkeit zu einem Ende der agrarpolitischen Reformüberlegungen führen, bevor diese überhaupt ernsthaft begonnen haben. Finanzfragen sind in der Politik von überragender Bedeutung, die Verteilungsschlüssel sind mühsam ausgehandelt, und insofern ist kaum zu erwarten, dass eine Agrarreform, die zugleich zu einer Verringerung des EU-Budgets führen würde, eine politische Realisierungschance hätte.

### *Ein pragmatischer Vorschlag*

Ein pragmatischer Ansatz bestünde darin, das EU-Finanzsystem im Grundsatz beizubehalten und in der Agrarpolitik bzw. der ländlichen Entwicklungspolitik folgende Änderungen anzuvisieren:

- Die 1. Säule der GAP wäre ab 2020 schrittweise abzubauen, einschließlich des begrünzten Anteils der Direktzahlungen.
- Die bisherige 2. Säule wäre als ländliche Entwicklungspolitik zu konzipieren, die sektorübergreifend betrieben wird. Die Entwicklung der hierfür erforderlichen Strategien wäre Sache der jeweiligen Bundesländer. Sollten die Bundesländer dabei zu der Einschätzung kommen, dass in einigen ihrer Regionen Maßnahmen zur Entwicklung der Agrarlandschaft erforderlich sind, so sollte ihnen freistehen, auch solche Maßnahmen umzusetzen. Hierzu gehören z. B. Maßnahmen zur Sicherung der Landwirtschaft in benachteiligten Regionen oder zur Verschönerung der Agrarlandschaft. Den Ländern sollte nahegelegt werden, ihre Mittel möglichst gezielt einzusetzen und nicht in das „alte Muster“ zurückzufallen, die Mittel erst flächig zu verteilen und hinterher zu überlegen, welche Auflagen man daran binden sollte. Der Bund und die EU sollten in diesem Politikfeld lediglich Aufgaben in den Bereichen Evaluation, Forschung, interregionaler Informationsaustausch und Finanzausgleich übernehmen.
- Für eine moderne Agrarstrukturpolitik sollte eine zusätzliche „Säule“ geschaffen werden, deren Zielsetzung die verbesserte Erfüllung der gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft ist. Diese Zielsetzung umfasst auf der einen Seite die Ökosystemdienstleistungen (Na-

tur-, Umwelt-, Klimaschutz), die Verbesserung des Tierwohls sowie agrarinterne Nachhaltigkeitsfragen (z. B. Nutzpflanzen-Biodiversität, siehe oben), auf der anderen Seite die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Die bisherige Trennung dieser beiden Bereiche (einerseits Wettbewerbsfähigkeit; andererseits Umwelt-, Natur- und Tierschutz) ist nicht mehr zeitgemäß, denn es gilt, den Agrarsektor so auszurichten, dass er seine Wettbewerbsfähigkeit steigert, *indem* er sich bestmöglich im Einklang mit den gesellschaftlichen Erwartungen aufstellt.

Der zweite große Unterschied zur bisherigen 2. Säule-Politik würde darin bestehen, dass ein gewisser Teil der Mittel zunächst einmal für Strategieentwicklung und Innovation eingesetzt und erst *danach* geprüft würde, ob ergänzend tatsächlich noch die Etablierung einer Dauerbezahlung der Dienstleistung für alle Betriebe nötig ist. Am Beispiel „Verzicht auf Schwänze kupieren“: Anstatt längerfristig zigtausenden Schweinehaltern den ökonomischen Schaden zu ersetzen, der ihnen durch den Verzicht entsteht (Betreuungsaufwand, Belegungsdichte, evtl. Tierverluste), sollte der Staat besser zunächst in einer intensiven Zusammenarbeit von Wissenschaft, Beratung und einigen Dutzend Schweinehaltern (on-farm-research) kraftvolle Konzepte entwickeln, mit denen (a) die gesellschaftlich erwünschte Änderung möglichst kostengünstig in die landwirtschaftliche Praxis integriert werden kann und (b) eventuell eine höherpreisige Vermarktung der Tiere erwirkt werden kann.

Die Zuständigkeit für diese zusätzliche Säule sollte aus den oben genannten Gründen nicht primär bei den Ländern liegen, sondern zumindest teilweise beim Bund. Der Bund hätte die Länder über den Bundesrat einzubeziehen, und er hätte auf der anderen Seite zu prüfen, inwieweit er sich in Gemeinschaftsstrategien auf EU- und internationaler Ebene einbringt.

Um die Neufestlegung von Zuständigkeiten für einzelne Elemente der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erleichtern, sollten die unterschiedlichen Regelungen zur Kofinanzierung vereinheitlicht werden. Gegenwärtig favorisieren die Länder automatisch jene Politikmaßnahmen, bei denen die EU-Mittel nicht durch eigene Mittel kofinanziert werden müssen. Die Begründung dafür, dass Kofinanzierung in der 2. Säule der GAP erforderlich sei und in der 1. Säule nicht, war seit jeher dürftig. Mit der Einführung des Greening hat die Politik nun eine Steilvorlage für die Angleichung der Kofinanzierungssätze geliefert, denn es ist nicht länger vermittelbar, weshalb die Agrarumweltpolitik in der 2. Säule kofinanziert werden muss und die Agrarumweltpolitik in der 1. Säule nicht.

### *Geeignete Institutionen*

Wollte man tatsächlich eine Agrarpolitik etablieren, bei der nicht das „Geldverteilen“ an Landwirte im Vordergrund steht, sondern zuerst die Erarbeitung einer überzeugenden Strategie im Verbund von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sowie anschließend die möglichst effiziente Umsetzung dieser Strategie, dann wäre damit auch institutionelles Neuland zu betreten.

Es könnte dann nicht mehr – wie dies bisher üblich ist – am Beginn einer 7-Jahres-Periode festgelegt werden, für welche „Fördertatbestände“ die öffentlichen Mittel verwendet werden sollen. Im Gegenteil: Es soll ja hier überhaupt nicht um *Förderung* gehen, d. h. weder um Investitions-

*Förderung* noch um Forschungs-*Förderung*, sondern um die Erarbeitung und Umsetzung einer Problemlösung mit (a priori) völlig unbekanntem Maßnahmenbündeln.

Erschwerend kommt hinzu, dass es derzeit vermutlich gar keine Institutionen gibt, die man als uneingeschränkt geeignet für die Aufgabenerledigung (Strategieentwicklung und -umsetzung) ansehen könnte. Privatunternehmen (Consulting-Firmen) handeln im Eigeninteresse, oft kurzfristig; die neue Agrarpolitik benötigt jedoch keine Hochglanzberichte, sondern konkrete Problemlösungen einschließlich eines langfristig ausgerichteten Umsetzungsmanagements – vergleichbar einem großen öffentlichen Gebäude, für dessen Realisierung eben nicht nur ein attraktiver architektonischer Gesamtentwurf erforderlich ist, sondern auch eine kompetente Bauleitung.

Und öffentliche Einrichtungen? In früheren Jahrhunderten haben die Regierenden für agrarische Großprojekte, beispielsweise für die Urbarmachung ganzer Landstriche, ihre besten Beamten eingesetzt und mit entsprechenden Befugnissen und Ressourcen ausgestattet (vgl. Blackburn, 2007). In der heutigen Turbo-Drittmitelwelt erscheint dies allerdings sehr weit weg. Ministerien, Projektträger, Kammern, Forschungseinrichtungen usw. sind so sehr in kurzatmige Geldverteilung, Geldverdien-, Exzellenz- und Evaluationssysteme eingebunden, dass Institutionen mit einer wirklichen Befähigung zur Entwicklung und Umsetzung der benötigten „großen Lösungen“ vermutlich erst wieder entwickelt werden müssten.

#### *Klare politische Ziele*

Eine weitere Herausforderung würde darin bestehen, den jeweils zuständigen politischen Instanzen abzuverlangen, klar definierte Ziele zu benennen.

Bisher sucht man solche Ziele in den Gesetzestexten meist vergeblich. Stattdessen findet sich dort eher eine Vielzahl von „Themen“ (Biodiversität, Umweltschutz, Wettbewerbsfähigkeit, Klimawandel, usw.) ohne klare Zielspezifizierung und -priorisierung. Deshalb gerät die Angelegenheit leicht zur Tautologie: Wenn man nämlich davon ausgeht, dass die Parlamentarier alle Politikoptionen mit ihren Vor- und Nachteilen hinsichtlich des gesamten gesellschaftlichen Zielbündels sorgfältig durchdacht haben, kann man z. B. eine Agrarumweltpolitik, die nur geringe Beiträge zu Umweltzielen erbringt und sehr hohe Kosten verursacht, immer damit rechtfertigen, dass den Parlamentariern vermutlich auch andere Ziele wichtig waren und sie insofern einen optimalen Gesamtansatz gewählt haben.

Damit die Politik hier nicht in die völlige Beliebigkeit abgleitet, muss sie herausgefordert werden, die mit einem Gesetz konkret verfolgten Ziele möglichst klar zu benennen. Wenig überzeugend sind zum Beispiel Zielformulierungen wie „Honorierung von Umwelleistungen“ oder „public money for public goods“, solange diese nicht weiter konkretisiert werden. Sie können nämlich in zwei vollkommen verschiedene Richtungen interpretiert werden: Entweder soll angestrebt werden, mit den verfügbaren Finanzmitteln einen möglichst großen, *zusätzlichen* Nutzen für Schutzgüter der Umwelt zu erzielen, oder es soll angestrebt werden, den Landwirten mit den öffentlichen Geldern einen nachträglichen Anerkennungsbeitrag für bereits getätigtes „Verhalten“ (z. B.

Offenhaltung der Landschaft) zukommen zu lassen. Solange solche zentralen Fragen zur Zielsetzung unbeantwortet sind, fehlt jede Basis für eine rationale Politikgestaltung (vgl. ausführlich: Isermeyer, 2012).

Wenn dem Staat daran gelegen ist, als Treuhänder der Bevölkerung mit einem bestimmten Steuermittelbudget möglichst viele gesellschaftliche Leistungen „einzukaufen“, dann wird er seine Finanzmittel wahrscheinlich nicht zur nachträglichen Honorierung von Leistungen (z. B. „Offenhaltung der Landschaft“) verwenden, die die Landwirte als Kuppelprodukt der Agrarerzeugung ohnehin in ausreichendem Umfang bereitstellen (Isermeyer und Neander, 1991).



## 5 Wie wahrscheinlich ist ein fundamentaler Kurswechsel der Agrarpolitik?

Erste Voraussetzung für einen grundlegenden Schwenk in der Agrarpolitik wäre, dass die politisch Verantwortlichen (Parlamentarier und Minister) sich mit den gravierenden Strukturdefiziten der gegenwärtigen Politikarchitektur auseinandersetzen und daraus den Wunsch nach einem grundlegenden Wandel entwickeln.

Dieses scheint bisher nicht der Fall zu sein. Jedenfalls war es im Vorfeld der bisherigen Agrarreformen jeweils so, dass (a) der größere Teil der Politiker keine Veranlassung für einen grundlegenden Umbau der Agrarpolitik sah und (b) jener kleinere Teil der Politiker, der fundamentale Veränderungen wünschte, sich nicht die Zeit genommen hat, um hier tiefer einzusteigen.

Es mag verwundern, dass an dieser Stelle das Zeitbudget von Politikern (und anderen öffentlichen Entscheidungsträgern) als wichtiges Problem angesprochen wird. Doch liegt hier nach eigener Erfahrung tatsächlich ein gravierendes Problem. Politiker, Spitzenbeamte, Wissenschaftler, Forschungsförderer sind Teil eines immer schneller drehenden Räderwerkes, bei dem im Stundentakt immer neue Themen auf den Tisch kommen und wieder heruntergeschaufelt werden müssen. Für die Politiker steht die nächste Wahl auf EU-, Bundes- Landes- oder Kommunalebene immer schon in wenigen Monaten an – wie soll man sich da die Zeit nehmen, um an einem Politikrahmen zu arbeiten, dessen Früchte vermutlich erst im nächsten Jahrzehnt geerntet werden können?

Wer sich für eine grundlegende Verbesserung der Politikarchitektur einsetzt, wird nicht umhin kommen, die in der Vergangenheit entstandene Mehrebenen-Verflechtung in diesem Politikfeld zu attackieren. Wenn aber politische Zuständigkeiten entflochten und neu geordnet werden sollen, dann ist es zwangsläufig so, dass einzelne Ebenen in bestimmten Politikfeldern Einfluss abgeben müssten – schwer zu verkraften für die eigene Eitelkeit der Regierenden auf der jeweiligen Ebene, außerdem ein gefundenes Fressen für die jeweilige Opposition. In dieser Konstellation genügend Bündnispartner zu finden, um auf allen Ebenen (Land, Bund, EU) politische Mehrheiten für ein fundamentales Reformwerk zu organisieren, ist eine Herkulesaufgabe, vor der Politiker mit begrenztem Zeitbudget höchstwahrscheinlich zurückweichen werden.

Ein grundlegender Wandel der Agrarpolitik wird aber vermutlich nicht nur deshalb ausbleiben, weil keine Instanz ihn kraftvoll vorantreibt, sondern auch deshalb, weil er den Interessen wichtiger Player zuwiderlaufen würde.

- *Bauernverbände*: Die Vorsitzenden der Bauernverbände erklären ihrem Wahlvolk bis zum heutigen Tag, ein Abbau der Direktzahlungen sei nicht verkraftbar, weil diese Zahlungen die Hälfte des Gewinns der landwirtschaftlichen Betriebe ausmachen. Zwar ist diese Argumentation wissenschaftlich nicht stichhaltig (vgl. Isermeyer, 2012), doch spielt das hier keine Rolle. Wichtig ist, dass sie in der (Bauernverbands-)Welt weit verbreitet ist und somit den Vorsitzenden vehement aus den eigenen Reihen entgegenschallen würde, wenn sie es tatsächlich wagen sollten, plötzlich einem radikalen agrarpolitischen Kurswechsel das Wort zu reden.

- *Finanzminister:* Deutschland ist in der Agrarpolitik ein Nettozahler. Deshalb wird oft vermutet, deutsche Finanzminister und Regierungschefs seien für einen Abbau der Agrarsubventionen. Übersehen wird dabei, dass die Höhe des Mitteltransfers an die EU praktisch unveränderbar ist. Die entscheidende Frage aus Sicht eines deutschen Finanzministers lautet deshalb, ob eine Reform der GAP zu einem höheren oder zu einem weniger hohen Mittelrückfluss nach Deutschland führen würde. Unter diesem Blickwinkel wäre ein Schwenk von der 1. zur 2. Säule durchaus riskant, denn die derzeitige Bemessungsgrundlage „Agrarfläche“ ist sicher abschätzbar, während eine Mittelverteilung nach Maßgabe eines wie auch immer festzustellenden „Problemdrucks“ (z. B. Entwicklungsstand ländlicher Regionen) zu einem geringeren Rückfluss führen könnte.

... was vermutlich eher zu erwarten ist

Angesichts der vielfältigen Hürden ist eher zu erwarten, dass sich der politische Rahmen für die Zeit nach 2020 nicht grundlegend verändert, sondern dass es lediglich zu graduellen Änderungen innerhalb dieses Rahmens kommen wird.

Die öffentlichen Medien könnten eine solche Entwicklung durchaus wohlwollend begleiten. Die Grundmelodie „Unsere Landwirte arbeiten hart, tun viel für unsere ländlichen Räume und sollten nicht schutzlos dem Weltmarkt ausgesetzt werden“ ist in der Gesellschaft gut verankert; sie dürfte sich auch bei der nächsten Reformdebatte als weiterhin tragfähig erweisen. Und das für die GAP 2013+ ausgegebene Spezialmotto „Die GAP soll grüner und gerechter werden“ kann für die GAP 2020+ auch noch einmal erhalten, denn die Defizite der derzeitigen GAP in Bezug auf Umweltnutzen und Verteilungsgerechtigkeit treten ja offenkundig zutage. Komplizierte Debatten darüber, ob der Wandel nach 2020 weit genug geht und ob die „Politikarchitekturen“ überhaupt geeignet sind, lassen sich der allgemeinen Öffentlichkeit kaum vermitteln.

Umweltverbände und innerlandwirtschaftliche Opposition werden diesem Kurs jedoch nur zustimmen, wenn es in zwei Bereichen zu wesentlichen Veränderungen gegenüber der GAP 2013+ kommt.

- *Umverteilung:* Mit den Elementen „Degression und Kappung“ sowie „Umverteilungsprämie“ hat die GAP 2013+ einen Einstieg in eine nach Betriebsgrößen gestaffelte Verteilung der Direktzahlungen vorgenommen. Großbetriebe erhalten weniger Zahlungen je Hektar als Kleinbetriebe. Wissenschaftliche Analysen zeigen, dass auch modifizierte Direktzahlungen kein geeignetes verteilungspolitisches Instrument sein können, sodass auch aus diesem Grund eine schrittweise Abschaffung des Instruments empfohlen wird (Isermeyer, 2012). Sofern die Politik hierzu nicht die Kraft findet, ist zu erwarten, dass in der GAP 2020+ eine stärkere Umverteilung der Prämie erfolgen wird, d. h. ein größerer Teil der Mittel zugunsten flächenarmer Betriebe eingesetzt werden wird.
- *Greening:* In den nächsten Jahren wird sich herausstellen, dass das jetzt eingeführte Greening der Direktzahlungen nur einen geringen Nutzen für den Umwelt- und Klimaschutz erbringt. Sofern die Politik nicht die Kraft zu einer grundlegenden Reform der Politikarchitektur findet,

wird sie in der GAP 2020+ vermutlich ihr Heil (a) in einer Ausweitung und (b) in einer verbesserten Ausgestaltung der Greening-Verpflichtungen suchen. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, in der jetzt beginnenden Politikperiode rasch eine ökologische Begleitforschung zum Greening auf den Weg zu bringen, damit für die GAP 2020+ wenigstens eine wissenschaftlich abgestützte Auswahl der besonders ökoeffizienten Greening-Maßnahmen erfolgen kann (vgl. Isermeyer et al., 2014).

Die Herausforderungen, vor denen Landwirtschaft und Agrarpolitik insgesamt stehen (vgl. Kapitel 3), werden sich mit den begrüneten Direktzahlungen nicht bewältigen lassen. Der unbewältigte Problemdruck in den diversen Bereichen (Tierschutz, ländliche Räume, usw.) wird der Öffentlichkeit nicht verborgen bleiben. Da die finanziellen Mittel aber weitgehend in den flächenbezogenen (begrüneten) Direktzahlungen der GAP gebunden sind, ist zu erwarten, dass die Politik in den anderen Politikfeldern im Wesentlichen auf „symbolische Handlungen“ ausweichen muss, (a) mangels Strategie und (b) mangels finanzieller Ressourcen.

### **Schlussbemerkung**

In der Kategorie „Symbolpolitik“ findet man häufig Modellvorhaben, Vernetzungsstellen, Informationszentren, Forschungsschwerpunkte, 10-Punkte-Pläne und Ähnliches. Um Missverständnissen vorzubeugen: Solche Einrichtungen bzw. Aktivitäten können sehr wertvoll sein. Nur sind sie kein Ersatz für eine überzeugende Strategie, und sie sollten deshalb auch nicht *vor* oder *anstelle* einer Strategie, sondern – sofern dann überhaupt noch nötig – zur *Umsetzung* einer Strategie etabliert werden.

Leider ist es in der praktischen Politik oft andersherum: Wir haben kein klares Ziel, wir haben auch keinen Maßnahmenkatalog, der konsequent auf ein klares Ziel ausgerichtet ist, aber wir etablieren schon einmal eine ganze Reihe von Maßnahmen und Instanzen in der vagen Hoffnung, dass die Probleme damit irgendwie gelöst werden.

Diese kritischen Bemerkungen zur Agrarpolitik sind übrigens keine Aufforderung, die öffentlichen Mittel in andere Politikbereiche umzuschichten. Erstens wäre dies auch kein probates Mittel, um die Herausforderungen im Agrarsektor zu bewältigen, und zweitens müsste erst noch bewiesen werden, dass die Interventionslogik politischen Handelns in den anderen Politikfeldern zielgerichteter und stringenter ausfällt als im Agrarsektor.





## 6 Weiterführende Literatur

- Blackbourn D (2007) Die Eroberung der Natur. Eine Geschichte der deutschen Landschaft. Pantheon-Verlag, München
- Deutsche Agrarforschungsallianz (2012) Fachforum Nutztiere. Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft – gemeinsam für eine bessere Tierhaltung. Strategie der Deutschen Agrarforschungsallianz. Braunschweig
- Deutsche Agrarforschungsallianz (2014) Aquakulturforschung gestalten! Strategie des DAFA-Fachforums Aquakultur. Braunschweig
- Isermeyer F, Neander E (1991) Anmerkungen zum Entwurf "Eckpunkte für einen Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich in Baden-Württemberg (MEKA)". Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig
- Isermeyer F (2012) Erst die Mittel, dann das Ziel? Wie sich die EU-Agrarpolitik in eine Sackgasse manövriert und wie sie dort wieder herauskommen kann. In: J. Lange (Hrsg.): Die Begrün(d)ung der Gemeinsamen Agrarpolitik? Loccumer Protokolle 05/12, 19-62
- Isermeyer F (2013) Dilemma zwischen Energie- und Nahrungspflanzen? Nova Acta Leopoldina NF 118, Nr. 400, 223-248
- Isermeyer F, Forstner B, Nieberg H, Offermann F, Osterburg B, Röder N, Schmidt T, Weingarten P (2014) Gesetzentwurf zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 7. April 2014
- Kirschke D, Daenecke E, Haeger A, Jechlitschka K, Wegener S (2004) Entscheidungsunterstützung bei der Gestaltung von Agrarumweltprogrammen – ein interaktiver, PC-gestützter Programmierungsansatz für Sachsen-Anhalt. Berichte über Landwirtschaft 82 (4), 494-517
- Spiller A (2013) Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft. Vortrag bei der IABL Jahrestagung am 17. Juni 2013
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006) Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume. Stellungnahme
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008) Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik. Münster, Landwirtschaftsverlag, Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 216
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010) EU-Agrarpolitik nach 2013 – Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Gutachten
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011) Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG. Stellungnahme
- Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (2014) Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarer Leitplanken. Ein Beitrag zur SDG-Debatte. Politikpapier Nr. 8
- Zander K, Isermeyer F, Bürgelt D, Christoph-Schulz I, Salamon P, Weible D (2013) Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft. Gutachten im Auftrag der Stiftung Westfälische Landschaft, Münster

**Bibliografische Information:**  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

*Bibliographic information:  
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliografie; detailed bibliographic data is available on the Internet at [www.dnb.de](http://www.dnb.de)*

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter [www.ti.bund.de](http://www.ti.bund.de)

*Volumes already published in this series are available on the Internet at [www.ti.bund.de](http://www.ti.bund.de)*

**Zitationsvorschlag – Suggested source citation:**  
**Isermeyer F (2014) Künftige Anforderungen an die Landwirtschaft – Schlussfolgerungen für die Agrarpolitik. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 33 p, Thünen Working Paper 30**



## Thünen Working Paper 30

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig  
Germany

[thuenen-working-paper@ti.bund.de](mailto:thuenen-working-paper@ti.bund.de)  
[www.ti.bund.de](http://www.ti.bund.de)

DOI:10.3220/WP\_30\_2014  
urn:nbn:de:gbv:253-201410-dn053990-1