

Isermeyer, Folkhard

Working Paper

Ökonomische Rahmenbedingungen und Perspektiven landwirtschaftlicher Produktion in den nächsten Jahrzehnten

Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 02/2005

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Isermeyer, Folkhard (2005) : Ökonomische Rahmenbedingungen und Perspektiven landwirtschaftlicher Produktion in den nächsten Jahrzehnten, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 02/2005, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-200909-zi036670-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39423>

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.

Aus dem Institut für Betriebswirtschaft

Folkhard Isermeyer

**Ökonomische Rahmenbedingungen und Perspektiven
landwirtschaftlicher Produktion in den nächsten
Jahrzehnten**

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2005**

Ökonomische Rahmenbedingungen und Perspektiven landwirtschaftlicher Produktion in den nächsten Jahrzehnten

Folkhard Isermeyer

Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie

02/2005

Braunschweig, im März 2005

Inhaltsverzeichnis

1	Die Entwicklung der EU-Agrarpolitik	1
2	Unterschiedliche Konzepte für die Agrarumweltpolitik	3
3	Perspektiven für den Ackerbau	8
4	Perspektiven für die Tierhaltung	11
5	Zusammenfassung	14
	Weiterführende Literatur	15

1 Die Entwicklung der EU-Agrarpolitik

Die Entwicklung der deutschen Landwirtschaft wird maßgeblich durch die Entwicklung der EU-Agrarpolitik bestimmt. Daher muss man sich, wenn man die Zukunftsperspektiven für die deutsche Landwirtschaft vorhersagen will, unweigerlich mit der Zukunft der EU-Agrarpolitik auseinandersetzen.

Die EU-Agrarpolitik durchläuft einen großen Politikzyklus, dessen Gesamtdauer auf mehr als 50 Jahre zu veranschlagen ist.

- Zu Beginn ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik war die Europäische Union (EU) auf wichtigen Agrarmärkten unterversorgt. Dadurch war es relativ einfach möglich, durch staatliche Marktintervention die Inlandspreise oberhalb des Weltmarktpreisniveaus festzusetzen. Diese Politik konnte auch deshalb funktionieren, weil die EU im GATT bzw. in der WTO einen relativ hohen Zollschutz für ihre Agrarprodukte verankert hatte. Die Landwirte freuten sich über die höheren Einkommen, und die Finanzminister über die Zolleinnahmen.
- Die hohen Binnenmarktpreise stimulierten die Agrarproduktion. Das führte schon bald zu Marktüberschüssen in der EU, die zunächst eingelagert und anschließend mit Hilfe von staatlichen Exportsubventionen auf das niedrige Weltmarktpreisniveau heruntergeschleust werden mussten. Dieses Vorgehen führt bei den Welthandelspartnern zu immer größerem Unmut. Auch die Finanzminister in der EU verloren nun die Freude an der Agrarpolitik, da die Zolleinnahmen ausblieben und immer mehr Steuermittel für die Subventionierung der Exporte eingesetzt werden mussten.
- Daraufhin versuchte die EU in den 80er Jahren, die Überschussproblematik durch Mengenbegrenzungen in den Griff zu bekommen (z. B. Flächenstilllegungen, Milchquoten). Es zeigte sich aber, dass die Strategie „Mengen runter, Preise rauf“ auf Dauer und in der vollen Breite der EU-Agrarwirtschaft nicht funktioniert.
- Anfang der 90er Jahre wurde dann ein grundlegender Politikwechsel vollzogen. Das interne Stützpreisniveau wurde für eine Reihe wichtiger Agrarprodukte abgesenkt, und im Gegenzug erhielten die Landwirte Direktzahlungen je Hektar oder je Tier. Außerdem wurde eine „zweite Säule“ der Agrarpolitik eingeführt. Hier wurden unter anderem Maßnahmen angesiedelt, an denen die Landwirte freiwillig teilnehmen können und bei denen sie für konkrete Dienstleistungen, welche z. B. der Entwicklung des ländlichen Raumes oder dem Umweltschutz zugute kommen, Geld erhalten.
- Mit der im Jahre 2003 beschlossenen Agrarreform werden die Direktzahlungen in der „ersten Säule“ nun vollständig von der Produktion entkoppelt. Bisher waren sie nur teilkoppelt, d. h. die Landwirte erhielten die Prämien zwar nicht je Tonne Weizen oder Rindfleisch, aber sie mussten zumindest Weizenfelder oder Mastrinder vorweisen, um an die Zahlungen zu kommen. Künftig erhalten sie die Zahlungen ungeschmälert selbst dann, wenn sie ihre Flächen nur noch mulchen und ansonsten gar keine Landwirtschaft mehr betreiben.

An dieser Stelle des Politikzyklus stehen wir heute, doch ist der Zyklus damit noch nicht abgeschlossen. Für die kommenden 20 Jahre zeichnen sich folgende Entwicklungen ab:

Die entkoppelten Direktzahlungen werden schrittweise abgesenkt. Dies wird einerseits durch die Mittelknappheit in den öffentlichen Haushalten erzwungen. Andererseits werden aber auch die künftig aktiven Landwirte in Deutschland das Interesse an diesen Zahlungen immer mehr verlieren, weil die Zahlungen an die Fläche gebunden wurden und daher ein immer größerer Teil der Gesamtsumme über den Pachtmarkt an die Grundeigentümer überwältzt werden wird. Der Pachtflächenanteil liegt heute bereits bei 65 %, mit deutlich steigender Tendenz. Auch in jenen Mitgliedsstaaten der EU, die sich für eine stärkere Bindung der Zahlungen an die historische Prämiensumme der Betriebe entschieden haben, wird das System für die künftig aktiven Landwirte immer weniger attraktiv werden. Dort findet die Überwälzung zunächst nicht zugunsten der Grundeigentümer statt, sondern zugunsten jener Landwirte, die in der Periode 2000/02 wirtschafteten und anschließend ihren Betrieb aufgeben. Je weiter der Strukturwandel voranschreitet, desto größer wird der Teil der Prämiensumme, welcher von den künftig aktiven Landwirten an diese ehemals aktiven Landwirte („Sofabauern“) transferiert wird. Im kommenden Jahrzehnt wird es dann eine Trendwende geben: Weil aktivierbare Fläche dann auch in jenen Ländern knapp wird, wird auch dort ein immer größerer Teil der Prämiensumme an die Grundeigentümer durchgereicht.

Die Außenhandelspolitik wird weiter liberalisiert, nicht zuletzt deshalb, weil die Mitgliedsstaaten der EU ein erhebliches volkswirtschaftliches Interesse an Liberalisierungsfortschritten haben und zu einem WTO-Abschluss drängen. Partikularinteressen des Agrarsektors spielen hier nur eine untergeordnete Rolle. Für den Agrarbereich ist zu erwarten, dass die Exportsubventionen schneller abgebaut werden als der Importschutz. Wenn die Exportsubventionen fallen, wird bei allen Produkten, auf denen die EU Überschüsse produziert, der Binnenmarktpreis auf Weltmarktniveau sinken. Sinkt der Selbstversorgungsgrad der EU jedoch bei einem Produkt unter 100 % (bzw. 90 %, wenn in der WTO 10 % Importquoten vereinbart sind), dann bildet sich nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage ein interner Gleichgewichtspreis heraus, der oberhalb des Weltmarktpreises liegt und eine weitgehende Selbstversorgung der EU gewährleistet.

Auf sehr lange Sicht ist damit zu rechnen, dass auch der Importschutz immer weiter abgebaut wird, so dass sich EU-Preise und Weltmarktpreise immer weiter annähern werden. Dieser Prozess wird für die Landwirtschaft der EU um so schmerzfreier verlaufen, je günstiger sich die Aussichten für die Weltlandwirtschaft insgesamt entwickeln. Hier gibt es berechtigte Hoffnungen, denn der wirtschaftliche Aufschwung von Teilen Asiens und Südamerikas führt nicht nur zu einer stark steigenden Nachfrage nach Futter- und Nahrungsmitteln, sondern auch zu einer weiteren Verknappung der fossilen Energieträger und damit zu günstigeren Perspektiven für nachwachsende Rohstoffe.

2 Unterschiedliche Konzepte für die Agrarumweltpolitik

Wenn die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik voranschreitet und die klassische EU-Agrarpolitik an Einfluss verliert, dann wird die Zukunft der landwirtschaftlichen Produktion in Europa stärker davon abhängen, wie gut sich die Landwirte im globalen Wettbewerb behaupten können.

Die Wettbewerbsfähigkeit wird in zunehmendem Maße durch die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen in den Bereichen Umweltschutz, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit etc. bestimmt. Die gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft haben in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zugenommen. Das hat zu einer deutlichen Erhöhung der Auflagen geführt, die im nationalen Fachrecht verankert sind und in vielen Fällen auf EU-Verordnungen beruhen, zum anderen zur Einführung freiwilliger Anreizmaßnahmen in der zweiten Säule der EU.

Mit der 2003 beschlossenen EU-Agrarreform wurde den beiden etablierten Politikfeldern „Fachrecht“ und „zweite Säule“ mit der sogenannten Cross Compliance ein weiteres Politikfeld hinzugefügt. Derzeit lässt sich noch kaum abschätzen, welchen Stellenwert Cross Compliance in der künftigen EU-Agrarpolitik gewinnen wird und welche Rückwirkungen sich hieraus auf die anderen Politikfelder ergeben.

Cross Compliance wird als Element der „ersten Säule“ der EU-Agrarpolitik eingeführt. Es besagt, dass Landwirte die Direktzahlungen nur dann in vollem Umfang erhalten, wenn ihre Betriebe bestimmte Anforderungen hinsichtlich Umweltschutz, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit etc. erfüllen. Dieses Instrument soll zunächst so ausgestaltet werden, dass im Wesentlichen nur die Einhaltung des ohnehin bestehenden Fachrechts als Grundlage für die volle Prämienauszahlung eingefordert wird. Teilweise gehen die Anforderungen jedoch über das bestehende Fachrecht hinaus (Bodenschutz, Mindestpflege von Brachflächen, Erhaltung von Landschaftselementen und Grünland), und es ist keineswegs ausgeschlossen, dass Cross Compliance in den kommenden Jahren zu einem eigenständigen Steuerungsinstrument in vielen Bereichen des Umweltschutzes, Tierschutzes und der Lebensmittelsicherheit ausgebaut wird. Wenn hier zusätzliche Auflagen für die Landwirtschaft verankert werden, gewinnen die Direktzahlungen stärker den Charakter einer pauschalen Abgeltung für diese Auflagen. Der Einkommenseffekt der Direktzahlungen sinkt, weil die zusätzlichen Auflagen in den Betrieben zusätzliche Kosten verursachen.

Unter dem Aspekt der Politiksystematik und der volkswirtschaftlichen Effizienz ist die Einführung von Cross Compliance nicht zu befürworten. Die vier wichtigsten Einwände lauten:

- (1) Cross Compliance führt zu einer schleichenden Umlegitimierung der Direktzahlungen und damit zu einer politischen Stabilisierung der ersten Säule. Dadurch werden hier Steuermittel gebunden, obwohl diese in der zweiten Säule zielgerichteter und wirksamer zugunsten des Umwelt- und Naturschutzes eingesetzt werden könnten. Dieses unbefriedigende Ergebnis kommt über folgenden Mechanismus zustande:

Im Laufe der Zeit wird es für die Politik immer schwieriger werden, die Aufrechterhaltung der Direktzahlungen mit dem Argument „Kompensation für den Politikwechsel 1992“ zu rechtfertigen.

Cross Compliance bietet hier eine neue Legitimationschance. Solange den Landwirten allerdings nur die Einhaltung des Fachrechts abverlangt wird, ist gesellschaftlicher Widerstand vorprogrammiert: „Seit wann zahlt der Staat den Bürgern Geld dafür, dass sie sich an Gesetze halten?“

Also müssen, um das System der Direktzahlungen zu sichern, für Cross Compliance auch eigenständige, zusätzliche Auflagen formuliert werden. Wenn diese Auflagen jedoch wirklich greifen und auf den Betrieben zusätzliche Kosten verursachen, wird die positive Einkommenswirkung der Direktzahlungen (und damit ihr ursprünglicher Zweck) gefährdet.

Deshalb liegt es nahe, Auflagen zu formulieren, die nur „auf dem Papier“ greifen und positive Umweltwirkungen bewirken, „in der Praxis“ aber möglichst geringe Anpassungen bzw. Zusatzkosten verursachen. Die gegenwärtige Debatte darüber, ob die Landwirte zum Anbau von mindestens drei Kulturen pro Betrieb oder ersatzweise zur Vorlage einer Humusbilanz verpflichtet werden sollen, gibt hier einen Vorgeschmack. Hat Deutschland hier bisher ein gravierendes Umweltproblem verschlafen? Wird die Auflage „drei Kulturen“ das Problem lösen? Ist es gerechtfertigt, dass sich Deutschland diesen Lösungsversuch mehr als 5 Mrd. Euro pro Jahr kosten lässt?

Wenn in einigen Jahren die Zukunft der Direktzahlungen auf der politischen Tagesordnung steht, werden die Interessenverbände der Landwirtschaft (vielleicht sogar gemeinsam mit Umweltverbänden) ebenso wie wohlmeinende Politiker den „wichtigen Beitrag“ der ersten Säule für Umwelt- und Tierschutz herausstellen. Das wird helfen, den eigentlich fälligen Abbau dieses Politikbereichs möglicherweise langfristig hinauszuzögern.

- (2) Die Einführung von Cross Compliance macht die Politikgestaltung noch unübersichtlicher als sie bisher schon war. Die Unübersichtlichkeit entsteht zum einen durch die Vermischung von einkommens- und umweltpolitischen Zielen. Letztlich wird ja niemand auch nur annähernd sagen können, zu welchem Teil die insgesamt über 5 Mrd. Euro Direktzahlungen der deutschen Landwirtschaft (a) als Kompensation der Cross Compliance Auflagen zu interpretieren sind, (b) als Kompensation von Auflagen, die ohnehin schon im Fachrecht vorgesehen waren, und (c) als Fortführung der traditionellen Agrareinkommenspolitik. Wie soll man diese Politik evaluieren? Wenn das

Einkommensziel nicht erreicht wird, kann sich die Politik mit den positiven Beiträgen zum Umweltziel herausreden, und umgekehrt.

Außerdem ist es grundsätzlich problematisch, wenn die Politik ein politisches Ziel (hier: Umweltschutz) auf drei verschiedenen Spielfeldern anzusteuern versucht: (a) Fachrecht, (b) Agrarumweltprogramme in der zweiten Säule und (c) demnächst zusätzliche Cross-Compliance-Vorschriften in der ersten Säule der Agrarpolitik. Die Wechselwirkungen zwischen diesen Spielfeldern sind kaum noch überschaubar. Hinzu kommt, dass für jedes Spielfeld eine andere Instanz zuständig ist. Im Endeffekt finden in vielen Parlamente und Ministerien endlose Beratungen statt, aber niemand übernimmt letztlich die Verantwortung, wenn das Umweltziel nicht erreicht wird. Im Zweifel sind immer die anderen schuld. Das sind keine guten Voraussetzungen für eine rationale Politikentwicklung.

- (3) Cross Compliance verursacht erhebliche zusätzliche Administrationskosten dadurch, dass Verpflichtungen, die sich aus dem Fachrecht ergeben und dort bereits mit Bußgeldern bewehrt sind, zusätzlich auch noch mit Subventionsentzug in einem „verwandten“ Politikbereich bewehrt werden.

Stephan Dabbert brachte das Kernproblem in einer Bundestagsanhörung mit folgendem Vergleich auf den Punkt: Soll man einen Vater, der sein Kind im Auto nicht angeschnallt hat, zusätzlich zum Bußgeld auch durch einen Abzug beim Kindergeld oder bei der Altersversorgung sanktionieren? Solch eine Forderung mag auf den ersten Blick gerecht oder auch konsequent erscheinen, doch wird man bei weiterem Nachdenken zu dem Schluss kommen, dass eine derartige Politikverflechtung nur im totalen Verwaltungschaos enden kann.

- (4) Bei Cross Compliance steht die Höhe der Strafe in keinem vernünftigen Verhältnis zur Schwere des Vergehens. Beispiel Tierschutz: Für einen sehr flächenreichen Betrieb, der nur wenig Vieh hält, kann eine kleine Verfehlung beim Tierschutz schon sehr teuer werden. Nichtstun wird dann zur dominanten Strategie, d. h. wegen des Risikos einer unverhältnismäßig hohen Strafe wird der Betrieb die Viehhaltung lieber einstellen. Umgekehrt wird ein viehstarker Betrieb mit wenig Fläche kaum sanktioniert, weil für ihn die Prämiensumme im Vergleich zum Erlös der Tierhaltung relativ unbedeutend ist. In diesem Betrieb geht also Cross Compliance ins Leere.

Angesichts dieser gravierenden und grundsätzlichen Mängel spricht vieles dafür, Cross Compliance möglichst bald wieder fallen zu lassen und die Direktzahlungen der ersten Säule ausschließlich als eine Einkommensausgleichsmaßnahme anzusehen, die durch den 1992 eingeleiteten Politikbruch vorübergehend nötig geworden ist. Das hätte natürlich zur Konsequenz, dass diese Zahlungen im Laufe der Zeit abzubauen sind, denn Direktzahlungen lassen sich mit dem Argument des Politikbruchs nicht auf ewig begründen.

Zumindest ein Teil der frei hier werdenden Mittel könnte dann in die zweite Säule transferiert werden. Die Konstruktion der zweiten Säule ermöglicht es, dass die Gesellschaft ihre Wünsche in bezug auf Produktionsmethoden und Agrarstruktur formuliert und sich die entsprechenden Dienstleistungen der Landwirte gezielt „einkaufen“ kann.

Der Finanzbedarf in der zweiten Säule wird künftig deutlich steigen.

- Zum einen wird die dem Fachrecht zugrunde liegende „Auflagenpolitik“ (Command and Control) mit fortschreitender Liberalisierung der Agrarhandelspolitik immer schwieriger durchzuhalten, weil die auflagenbedingte Kostensteigerung zu einer Verlagerung der Produktion ins Ausland führt. Die zweite Säule der Agrarpolitik („Einkaufspolitik“) schafft die Möglichkeit, Produktion im Lande zu halten und umwelt- bzw. tierschutzverträglicher zu gestalten.
- Zum anderen wird die Umsetzung der EU-Agrarreform an einigen Standorten zu Ergebnissen führen, die gesellschaftlich unerwünscht sind. So ist z. B. damit zu rechnen, dass Landwirte manche Landschaftspflegeleistungen, die sie traditionell „nebenher“ und unentgeltlich miterledigt haben, infolge der ökonomischen Zwänge künftig unterlassen werden.

Ob die praktische Agrarpolitik dem Plädoyer für die zweite Säule und gegen Cross Compliance folgt, muss allerdings bezweifelt werden. Der Hauptgrund für diese Zweifel liegt im unterschiedlichen politischen Design der beiden Alternativen: Die zweite Säule muss von den Ländern kofinanziert werden, die erste nicht. Es ist deshalb für nationale Politiker viel bequemer, an den Vorschriften zu Cross Compliance „herumzuschrauben“ und sich dadurch in der Öffentlichkeit zu profilieren, als die Aufstockung der zweiten Säule zu betreiben und mit dieser Forderung beim eigenen Finanzminister auf Granit zu beißen. Der Verweis auf Einsparungsmöglichkeiten in der ersten Säule hilft da wenig, denn die sind im großen Konzert der EU-Minister schwer durchsetzbar.

Unter diesen Voraussetzungen ließe sich „Chancengleichheit“ zwischen erster und zweiter Säule wohl nur herstellen, indem auch in der zweiten Säule der Finanzierungsanteil der Länder auf null gesetzt wird. Das würde allerdings im weiteren Verlauf die Frage aufwerfen, weshalb denn überhaupt die Politik für den ländlichen Raum über den großen Brüsseler Entscheidungs- und Finanzkreislauf geregelt werden muss. Es gibt zwar in diesem Politikfeld einige Agrarumweltmaßnahmen, die tatsächlich am effizientesten auf der EU-Ebene zu regeln sind, weil sie überregionale Schutzgüter der Umwelt betreffen, doch die meisten Maßnahmen sollten besser auf der untersten Ebene (Bundesländer) entschieden und verantwortet werden. Wenn aber die Länder die volle Entscheidungshoheit über „ihre“ Mittel wiedererlangen, dann ist fraglich, ob sie diese Mittel auch weiterhin im Politikfeld „Landwirtschaft und ländlicher Raum“ einsetzen oder in ganz andere Politikbereiche umdirigieren. Angesichts dieser Unwägbarkeiten tendieren nationale Agrarpolitiker dazu, das bisherige System trotz der erkennbaren Fehlentwicklungen nicht anzutasten.

Der Kommission in Brüssel kann das nur recht sein, sie möchte ungern Einfluss und Finanzmasse verlieren.

Es ist also durchaus möglich, dass Cross Compliance trotz der offenkundigen Unzulänglichkeiten dieses Ansatzes künftig weiter ausgebaut wird (mit geringer Wirkung auf Umwelt- und Tierschutz, aber großer Wirkung auf die Mittelbindung in der ersten Säule), während der zunächst ins Auge gefasste Ausbau der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik stagniert.

3 Perspektiven für den Ackerbau

Die EU-Agrarreform wird Auswirkungen auf die Struktur des Ackerbaues in Deutschland haben. Die wichtigsten Wirkungen sollen nachfolgend kurz umrissen werden.

Durch die Entkopplung werden günstigere Voraussetzungen für eine Diversifizierung des Fruchtartenspektrums geschaffen, weil die Landwirte künftig Direktzahlungen für alle Früchte bekommen und nicht nur, wie das bisher der Fall war, für eine begrenzte Anzahl von „Marktordnungsfrüchten“.

Dieser Effekt wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass die insgesamt prämiensfähige Fläche für Feldobst, Feldgemüse und Speisekartoffeln durch den Luxemburger Kompromiss begrenzt worden ist (sogenannte „OGS-Regelung“). Da die politisch bedingte Sonderstellung der OGS zweifellos dem Grundprinzip der Entkopplung widerspricht, gibt es eine gewisse Chance dafür, dass die OGS-Regelung nach der nächsten Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik abgeschafft wird.

Naturschutzmaßnahmen auf der landwirtschaftlichen Fläche können für die öffentliche Hand kostengünstiger werden. Das betrifft solche Maßnahmen, die eine Abkehr von der Produktion der bisherigen Marktordnungsfrüchte (z. B. Getreide, Ölsaaten) erfordern und deshalb für den Landwirt bisher zu Prämienverlust geführt haben. Wichtig ist allerdings, dass eine Beibehaltung des landwirtschaftlichen Charakters der Flächennutzung möglich bleibt, weil die Fläche ansonsten nicht zur Aktivierung der Prämienrechte genutzt werden kann.

Der Ackerbau auf den ertragsstarken Standorten wird sich durch die Entkopplung der Direktzahlungen nicht wesentlich verändern. Der Strukturwandel in Richtung auf größere Einheiten wird weiter beschleunigt, wobei das gesamte Spektrum der vertraglichen Gestaltung zur Anwendung kommen wird (Pflugtausch, Bewirtschaftungsverträge, Pachtverträge, Gründung von BGB-Gesellschaften). Nach den bisher vorliegenden Analysen haben große Ackerbaubetriebe in Deutschland insbesondere in der Weizenerzeugung gute Aussichten, sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten.

Größere Veränderungen können sich auf den ertragsstarken Standorten vor allem beim Zuckerrübenanbau ergeben. Ein Abbau der derzeit noch sehr hohen Zollsätze könnte in zwei oder drei Jahrzehnten dazu führen, dass die europäische Zuckerrübenherzeugung vollständig von der Zuckerrohrherzeugung speziell in Südamerika verdrängt wird. Bereits mittelfristig ist mit einer erheblichen Kürzung der Zuckerquote in der EU zu rechnen. Das muss allerdings noch nicht zu einem proportionalen Rückgang der deutschen Zuckerherzeugung führen; wenn nämlich die Zuckerquote innerhalb der EU über Staatengrenzen hinweg handelbar wird, wird sich der Zuckerrübenanbau wahrscheinlich zunächst aus den

weniger günstigen Standorten im Norden der EU zurückziehen und auf die kostengünstigen Standorte konzentrieren. Hierzu gehört neben Frankreich auch Deutschland.

Auf den ertragschwächeren Standorten kann die EU-Agrarreform schon kurzfristig erhebliche Anpassungsreaktionen auslösen. Die Abschaffung der Roggenintervention wird in Verbindung mit der Entkopplung zu einer verstärkten Stilllegung von Flächen führen, weil die Landwirte durch die Agrarreform die Möglichkeit erhalten, ganze Betriebe ohne Prämienverlust stillzulegen. Sie müssen lediglich eine Minimalpflege gewährleisten, welche die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand hält.

Eine Stilllegung ganzer Landstriche ist allerdings auch auf den weniger fruchtbaren Standorten nicht zu erwarten. Wenn nämlich in einer Region immer mehr Flächen aus der Produktion fallen, dann verbessern sich für die wenigen verbleibenden Betriebe die Möglichkeiten zur (weitgehend unentgeltlichen) Übernahme und Zusammenlegung der Flächen. Diese Wachstumsbetriebe werden ihr Augenmerk vor allem auf Kosteneinsparungen richten müssen, d. h., sie werden den Maschinen- und Arbeitseinsatz drastisch reduzieren und im Zweifelsfall sogar auch die Zielerträge und den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmittel senken.

Auf diese Weise wird der Ackerbau auf den weniger fruchtbaren Standorten Deutschlands künftig stärker den Charakter jener extensiven Produktionssysteme gewinnen, die sich an ertragsschwachen Überseestandorten schon seit Jahrzehnten herausgebildet haben. Mit einer einfachen „Kopie“ der dortigen Systeme ist es allerdings nicht getan, denn die klimatischen Voraussetzungen Deutschlands unterscheiden sich von denen der Übersee-Exportstandorte doch beträchtlich. Hier besteht Forschungsbedarf.

Ein Brachfallen ganzer Landstriche ist auch deshalb unwahrscheinlich, weil die Rahmenbedingungen für den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen zur Energieerzeugung fortlaufend verbessert werden und eine Trendwende hier nicht in Sicht ist.

Vom Brachfallen bedroht werden vor allem solche Felder sein, die (a) ertragsschwach sind, die sich (b) aufgrund ihrer Lage (Nachbarschaft zu Verkehrswegen, Knicks, Gräben usw.) nicht mit anderen Feldern zusammenlegen lassen und für die (c) auch kein Nutzungsinteresse durch Hobbylandwirte besteht. Das betrifft stadtferne Regionen stärker als stadtnahe Regionen. Unter bestimmten Standortbedingungen kann es sinnvoll werden, unrentabel gewordene Ackerflächen, die sich z. B. wegen der Knicke nicht zu größeren Schlägen zusammenlegen lassen, in Grünland umzuwidmen und in großflächige extensive Beweidungskonzepte einzubinden.

Es gibt aber ein Element der Agrarreform, das vorübergehend doch zu einem starken Anstieg der Branche in ertragschwachen Regionen führen kann. Im Luxemburger Kompromiss wurde nämlich beschlossen, die quasi-obligatorische Flächenstilllegung beizubehal-

ten: Für ca. 7 bis 9 % der Ackerfläche werden sogenannte „Stilllegungs-Prämienrechte“ ausgegeben, welche die Landwirte nur aktivieren können, wenn sie die Stilllegung eines entsprechenden Flächenäquivalents nachweisen. Da diese Rechte handelbar sind, wird die quasi-obligatorische Flächenstilllegung aus den guten Ackerbaustandorten weitgehend verschwinden und sich an den ungünstigen Standorten konzentrieren. Angesichts dieser Wirkungen ist es allerdings wahrscheinlich, dass die Politikmaßnahme in der Halbzeitbewertung 2009 unter Druck geraten wird, zumal sie weder mit dem Grundprinzip der Entkopplung in Einklang zu bringen ist noch nennenswerte Marktentlastungen auslöst. Man kann also darauf spekulieren, dass diese Form der Stilllegung ab 2010 endgültig in das Kuriositätenkabinett der agrarpolitischen Geschichtsschreibung überstellt wird.

4 Perspektiven für die Tierhaltung

Sowohl die Agrarreform als auch die WTO-Ergebnisse werden in erster Linie die Rahmenbedingungen für die Rindvieh- und Schafhaltung verändern. Demgegenüber können die Schweine- und Hühnerhalter diesen Reformen weitaus gelassener entgegen sehen, denn Direktzahlungen spielen für ihre Betriebe nur eine relativ geringere Rolle, und auch der Außenschutz ist für ihre Produkte nur relativ gering.

Die Milchviehhalter werden mit deutlich geringeren Erzeugerpreisen konfrontiert werden. Ursache der Preissenkungen ist zum einen der zusätzliche Angebotsdruck auf dem EU-Binnenmarkt, hervorgerufen durch die Aufstockung der Milchquoten und die Abschaffung der Exportsubventionen, zum anderen die starke Absenkung der Interventionspreise und der Interventionsmengen. Im Gegenzug erhalten die Milcherzeuger Direktzahlungen, die allerdings von Beginn an entkoppelt werden (Aufschlag auf die hektarbezogenen Zahlungen). Durch diese Ausgestaltung werden die Milchquoten ab 2007 weitgehend entwertet. Das wiederum versetzt die Politik in die Lage, die Milchquotenregelung ab 2014 endgültig abzuschaffen. Ob hierfür eine Mehrheit zustande kommt, bleibt allerdings noch abzuwarten.

In einigen Regionen der EU wird der Quotenpreis voraussichtlich noch in diesem Jahrzehnt auf null fallen. Von diesem Moment an wird die Milcherzeugung der EU insgesamt zu sinken beginnen. Je schneller dieser Rückgang sich vollzieht und je schneller dadurch der Selbstversorgungsgrad der EU von derzeit ca. 120 % auf künftig vielleicht 100 % zurückgeht, desto eher besteht Aussicht auf einen Wiederanstieg der Milchpreise. Wenn der Selbstversorgungsgrad der EU unter 100 % sinkt, sorgt nämlich der hohe Zollschutz bei Milchprodukten (Größenordnung derzeit 90 %) „automatisch“ dafür, dass sich ein internes Milchpreisniveau herausbildet, welches ein weiteres Absinken der Milchproduktion in der EU verhindert. Dieser interne Gleichgewichtspreis wird möglicherweise erheblich oberhalb des Weltmarktpreises liegen. Er wird im Endeffekt so hoch liegen, dass Investitionen in einer ausreichenden Anzahl von Wachstumsbetrieben rentabel sind.

Auf dem Weg durch dieses „Tal der Tränen“ wird sich der Strukturwandel der Milchwirtschaft in Richtung auf größere Betriebe tendenziell weiter beschleunigen. Ähnlich wie beim Ackerbau wird es darauf ankommen, die Erweiterungsschritte noch kostengünstiger als bisher zu gestalten. Auch hier besteht Forschungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf unkonventionelle Lösungen. Ähnlich wie beim Ackerbau wird es auch in der Milchviehhaltung darauf ankommen, standortangepasste „Intensitätspakete“ zu schnüren, die in sich stimmig sind. Während die Milchleistung je Kuh auf Standorten mit Ackerfutterbau und bei ganzjähriger Stallhaltung wahrscheinlich weiter ansteigt, kann es auf absoluten Grünlandstandorten vorteilhaft sein, anderen Zielen Vorrang zu geben. Besondere Aufmerksamkeit verlangt die Frage, wie man unter den Standortbedingungen Deutschlands Low-input-Systeme so ausgestaltet, dass eine ausreichende Grünlandqualität nachhaltig gewährleistet bleibt.

Im Bereich der Rindermast ist damit zu rechnen, dass viele kleinere Betriebe nach der Entkopplung die Rindfleischproduktion einstellen werden. Die europäische Produktion wird mittelfristig allerdings nur um höchstens 10 % zurückgehen, denn auch bei Rindfleisch verfügt die EU über einen Außenschutz in der Größenordnung von 90 %, so dass erforderlichenfalls der Anstieg des internen Gleichgewichtspreises die nötige Investitionsbereitschaft herbeiführen wird. Fraglich ist nur, wo innerhalb der EU diese Investitionen getätigt werden. Hierzu gibt der Luxemburger Kompromiss verwirrende Signale. Einerseits wurde den Mitgliedsstaaten das Recht zugestanden, die Prämien in diesem Bereich nur teilweise zu entkoppeln. Ungefähr die Hälfte der Staaten wird hiervon Gebrauch machen. Andererseits wurde die Kommission gebeten, in der Halbzeitbewertung 2009 über die Auswirkungen der partiellen Teilkopplung zu berichten. Das Ergebnis ist vorhersehbar: Die Teilkopplung gibt den Mitgliedsstaaten das Recht, ihren Betrieben produktionsgebundene Subventionen zu geben, und die hieraus resultierende Wettbewerbsverzerrung verstößt gegen die fundamentalen Prinzipien des Gemeinsamen Binnenmarktes. Ein erneuter Politikwechsel ab 2009 ist hier also vorhersehbar, bis dahin herrscht jedoch Politikunsicherheit.

Die Entwicklungen in der Milch- und Rindfleischerzeugung werden dazu führen, dass ein gewisser Teil des Grünlandes nicht mehr wie bisher genutzt wird. Ein Grünlandumbruch ist nach den Bestimmungen der Agrarreform weitgehend ausgeschlossen. Somit gibt es im Wesentlichen zwei Alternativen:

Es kommt zu einer Grünlandextensivierung auf breiter Front, d. h., die gesamte bisherige Grünlandfläche wird weiterhin zur Futtererzeugung genutzt, aber mit vermindertem Düngungs- und Ertragsniveau.

Der größere Teil des Grünlands wird wie bisher intensiv genutzt, während ein kleinerer Teil entweder stillgelegt und nur noch maschinell gepflegt wird oder aber der extensiven Weidehaltung zugeführt wird.

Da die Standortbedingungen in Deutschland sehr unterschiedlich sind, wird wahrscheinlich eine Mischung aus beiden Alternativen zu beobachten sein. Es wird also (a) weiterhin sehr intensiv genutzte Grünlandflächen geben, aber in geringerem Umfang als bisher, es wird (b) in zunehmendem Maße extensiv genutzte Grünlandflächen geben und schließlich (c) auch Grünlandflächen, die nur noch maschinell gepflegt werden. Wie viele Flächen in diese letzte Kategorie fallen, hängt stark von der genauen Spezifikation der Cross-Compliance-Vorschriften ab. Je aufwändiger und damit kostenträchtiger die maschinelle Grünlandpflege wird, desto eher lohnt sich die extensive tiergebundene Grünlandnutzung.

Die Pachtpreise für Grünland werden in Deutschland wahrscheinlich gegen Ende des Jahrzehnts deutlich steigen. Grund hierfür ist die agrarpolitische Entscheidung, die Höhe der Direktzahlungen im Zeitablauf zu nivellieren, so dass ab 2013 für jeden Hektar eines

Bundeslandes ein identischer Prämienbetrag in der Größenordnung von 300 Euro ausbezahlt wird. Das hat Auswirkungen auf die Kosten von Naturschutzmaßnahmen:

Wenn eine Naturschutzmaßnahme dazu führt, dass eine Grünlandfläche nicht mehr als landwirtschaftliche Fläche gilt, so verliert der Landwirt für diese Fläche das Prämieeinkommen. Er wird an der so konzipierten Maßnahme nur dann freiwillig teilnehmen, wenn er einen entsprechend hohen finanziellen Anreiz erhält.

Wenn hingegen die Naturschutzmaßnahme so ausgestaltet ist, dass die Grünlandfläche weiterhin als landwirtschaftliche Fläche gilt, dann wird der Landwirt bereits bei einem viel niedrigeren finanziellen Anreiz zur Programmteilnahme bereit sein. Der hohe Pachtpreis darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Opportunitätskosten der Grünlandnutzung nahe null liegen.

Die Zukunftsperspektiven für die Schweine- und Geflügelhaltung sind zumindest kurz- und mittelfristig günstiger einzuschätzen als für die Rinderhaltung. Die europäische Veredlungswirtschaft wurde in der Vergangenheit nie in eine so große Politikabhängigkeit geführt wie die Rinderhaltung. Der Zollschutz für Schweine- und Geflügelfleisch liegt „nur“ in der Größenordnung von 25 %, es gibt keine gekoppelten Direktzahlungen, und die meisten Wachstumsbetriebe mussten (und konnten) ihre Kapazitäten ohne Investitionsförderung erfolgreich erweitern. Es kann vermutet werden, dass Überseestandorte bei Huhn und Schwein geringere Kostenvorteile haben als in der Rindviehhaltung, weil die natürlichen Bedingungen in der Veredlungswirtschaft nicht so wichtig sind wie in der Rinderhaltung. Für diese Hypothese fehlt allerdings bisher der wissenschaftliche Beleg, weil belastbare globale Kostenvergleiche für die Veredlungswirtschaft nicht existieren.

In der längerfristigen Perspektive gibt es jedoch auch Risiken für die deutsche und die europäische Schweine- und Geflügelhaltung. Die sehr starke räumliche Konzentration der Veredlungswirtschaft ist aus ökologischer Sicht bedenklich. Wenn durch politische Maßnahmen eine Senkung des Viehbesatzes in den Verdichtungsräumen erzwungen wird, dann führt das nicht automatisch zu einer Erhöhung des Viehbesatzes in den Ackerbauregionen Deutschlands und der EU. Investitionsbereite Landwirte, die Viehställe in betriebswirtschaftlich sinnvollen Größenordnungen bauen wollen, stehen nämlich auch in den vieharmen Regionen der EU vor zwei gravierenden Problemen. Zum einen müssen sie mit Umwelt- und Tierschutzauflagen zu Recht kommen, die schärfer sind als an den meisten außereuropäischen Standorten, zum anderen werden Investitionsvorhaben durch erhebliche Widerstände vor Ort behindert. Diese Problematik wird in Deutschland durch nationale Alleingänge der Politik noch verschärft. Daher ist zu erwarten, dass die deutsche Veredlungswirtschaft auch in Zukunft Marktanteile verliert, wobei ein Teil dieser Marktanteile dem europäischen Ausland und ein anderer Teil dem außereuropäischen Ausland zugute kommt.

5 Zusammenfassung

Die Entwicklung der Landwirtschaft wurde in den vergangenen Jahrzehnten wesentlich durch die Agrarhandelspolitik und die Markt- und Preispolitik bestimmt. Diese Politikbereiche verlieren künftig an Einfluss. Demgegenüber steigt die Bedeutung der Umwelt-, Tierschutz- und Verbraucherpolitik im Agrarbereich. Die gestiegenen gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft werden inzwischen auf drei politischen „Spielfeldern“ geregelt, nämlich (a) im Fachrecht, (b) in freiwilligen Anreizprogrammen der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik und (c) seit neuestem auch in den Cross-Compliance-Vorschriften der ersten Säule. Diese Konstruktion ist nicht optimal, wird sich aber möglicherweise langfristig halten.

Die Agrarstrukturen werden sich dem veränderten agrarpolitischen Rahmen anpassen. Der Strukturwandel in Richtung auf eine Vergrößerung der bewirtschafteten Einheiten wird beschleunigt. Im Ackerbau ermöglicht die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion ein breiteres Fruchtartenspektrum. Hier setzt allerdings die sogenannte OGS-Regelung noch Grenzen, sie sollte daher baldmöglichst beseitigt werden. In kleinstrukturierten Regionen und auf ertragsschwachen Standorten kann es zu einer Stilllegung ganzer Betriebe kommen. Ein großflächiges Brachfallen ist allerdings nicht zu erwarten, wenn man einmal von der regionalen Konzentration der quasi-obligatorischen Flächenstilllegung absieht. Auch diese Maßnahme sollte endgültig abgeschafft werden. Naturschutz auf der landwirtschaftlichen Fläche wird durch die Agrarreform tendenziell billiger, weil die Nutzungskosten der Fläche in vielen Fällen nahe null liegen.

In der Viehhaltung sind vor allem die Milchvieh- und Rindfleischerzeuger vom Niedergang der klassischen Agrarpolitik betroffen. Die Agrarreform schafft die Voraussetzungen für eine Abschaffung der Milchquotenregelung. Mit oder ohne Quotenregelung ist davon auszugehen, dass die Produktion von Milch und Rindfleisch leicht zurückgehen wird. Ein starker Produktionsrückgang ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, weil der Zollschutz eine weitgehende Selbstversorgung der EU gewährleistet. Der Grünlandanteil an der landwirtschaftlichen Fläche wird weitgehend konstant bleiben. Auf der Grünlandfläche wird es teilweise zu einer Extensivierung kommen, auf einigen Flächen wird sich sogar die rein maschinelle Pflege durchsetzen. Die Schweine- und Geflügelhaltung ist durch Außenhandelsliberalisierung und Agrarreform weniger gefährdet als die Rinderhaltung. Die Risiken für die Zukunft der Veredlungswirtschaft liegen in anderen Bereichen: hohe regionale Konzentration, strenge Umwelt- und Tierschutzaufgaben, lokale Widerstände gegen den Neubau von Viehställen.

Weiterführende Literatur

- GAY S, OSTERBURG B, SCHMIDT T (2004): Szenarien der Agrarpolitik – Untersuchung möglicher agrarstruktureller und ökonomischer Effekte unter Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.), Materialien zur Umweltforschung, Nr. 37
- ISERMEYER F (2001): Die Agrarwende – was kann die Politik tun? Arbeitsbericht 02/2001 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- ISERMEYER F (2002): Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags. Arbeitsbericht 03/2002 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- ISERMEYER F Hrsg. (2002): Milchproduktion 2025. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 242
- ISERMEYER F (2003): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- ISERMEYER F Hrsg. (2003): Fleisch 2025. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 262
- ISERMEYER F (2004): Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Agrarwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 39, S. 37-50
- ISERMEYER F (2004): Wie sieht die Zukunft aus? Agrarreform, WTO, internationaler Markt – die Rahmenbedingungen für die Milchbauern werden sich grundlegend ändern. DLG-Mitteilungen 8/2004, S. 60-63
- ISERMEYER F Hrsg. (2004): Ackerbau 2025. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft (im Druck)
- NITSCH H, OSTERBURG B (2004): Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik. Landbauforschung Völkenrode 54 (3):171-185
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK, NACHHALTIGE LANDBEWIRTSCHAFTUNG UND ENTWICKLUNG LÄNDLICHER RÄUME BEIM BMVEL (2003): Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 26. Juni 2003