

Vorabveröffentlichung

Dies ist die begutachtete inhaltlich freigegebene Fassung des Beitrags:

Peter Weingarten

Agrarpolitik

In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
(im Erscheinen)



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

Agrarpolitik

Gliederung

- 1 Begriffsbestimmung, Ziele, Träger
- 2 Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU
- 3 Agrarumweltpolitik
- 4 Agrarsozialpolitik
- 5 Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik
- 6 Für die Agrarpolitik relevante weitere Politikfelder
- 7 Ausblick

Literatur

Die Agrarpolitik wurde in den letzten Jahrzehnten grundlegend reformiert: von einer einkommensorientierten und marktverzerrenden Agrarpreispolitik hin zu einer wettbewerbsorientierten Politik mit direkten, flächengebundenen Einkommenstransfers an Landwirte sowie freiwilligen agrarstrukturellen, agrarumweltpolitischen und regionalpolitischen Fördermaßnahmen (Politik zur Entwicklung ländlicher Räume).

1 Begriffsbestimmung, Ziele, Träger

Traditionell ist die Agrarpolitik „der Teilbereich der allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, der schwerpunktmäßig auf die Landwirtschaft und die mit ihr verbundenen Wirtschaftsbereiche und Bevölkerungsgruppen“ (Henrichsmeyer/Witzke 1991: 13) und in jüngerer Zeit auch über die ▸ *Landwirtschaft* hinaus auf die Entwicklung ländlicher Räume (▸ *ländliche Räume*) ausgerichtet ist. Wichtige Teilbereiche der Agrarpolitik sind die Markt-, Preis- und Einkommenspolitik, die Agrarstrukturpolitik (▸ *Agrarplanung*), die Agrarumweltpolitik (▸ *Umweltpolitik*), die ländliche Entwicklungspolitik, die Agrarsozialpolitik und die landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik (▸ *Bodenmarkt/Bodenpolitik*; ▸ *Bodenrecht*). Die Agrarpolitik in Deutschland wird – außer der Agrarsozialpolitik und der landwirtschaftlichen Bodenmarktpolitik – wesentlich durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (▸ *Europäische Union*) bestimmt.

Die gesetzlich proklamierten Ziele der Agrarpolitik sind in Deutschland seit über 60 Jahren unverändert im Landwirtschaftsgesetz von 1955 festgeschrieben: (1) Teilnahme der Landwirtschaft an der volkswirtschaftlichen Entwicklung, (2) bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit Ernährungsgütern, (3) Ausgleich der naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile der Landwirtschaft, (4) Steigerung der Produktivität und (5) Angleichung der sozialen Lage der in der Landwirtschaft Tätigen an die vergleichbarer Berufsgruppen (Paritätsziel). Die ähnlich 1957 in Art. 39 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) festgelegten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik finden sich im heute maßgeblichen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) unverändert in Artikel 39.




Aus Sicht der 1950er Jahre verwundert es nicht, dass Umwelt-, Natur- und Tierschutz sowie Verbraucherschutz nicht zum Zielkatalog der Agrarpolitik gehörten (vgl. Weingarten 2010). Aus heutiger Sicht kommt ihnen wie auch der Entwicklung ländlicher Räume (▸ *Ländliche Räume*) dagegen eine große Bedeutung für die Agrarpolitik zu. Dass die im Landwirtschaftsgesetz bzw. im EWG-Vertrag offiziell proklamierten Ziele der Agrarpolitik seit rund 60 Jahren nicht geändert wurden, dürfte einerseits daran liegen, dass ihre Bedeutung für die konkrete Ausgestaltung der Agrarpolitik im Laufe der Jahre abgenommen hat. Andererseits legt beispielsweise der AEU-Vertrag fest, dass bei der Festlegung und Durchführung der Politiken der Union – und damit auch der GAP – den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung zu tragen ist. Ähnliches gilt auch bezüglich des Verbraucher- und des Umweltschutzes.

Die wichtigsten agrarpolitischen Entscheidungsträger sind auf EU-Ebene die Europäische Kommission, der für Landwirtschaft zuständige Rat der Europäischen Union (Agrarministerrat) und das Europäische Parlament, auf nationaler und Länderebene der Bundestag, der Bundesrat und die Landtage sowie die für Landwirtschaft zuständigen Ministerien. Zudem besitzen im Bereich der Agrarumweltpolitik die für Umwelt zuständigen Ministerien einen hohen Stellenwert. Die Agrarpolitik ist damit durch eine ausgeprägte Mehrebenenverflechtung gekennzeichnet (vgl. Weingarten/Fährmann/Grajewski 2015). Bei den agrarpolitischen Einflussträgern hat seit den 1990er Jahren eine Pluralisierung stattgefunden. Die nach wie vor einflussreichen landwirtschaftlichen Berufsverbände haben tendenziell an Einfluss verloren, da Umwelt-, Tierschutz- und Verbraucherverbände an Bedeutung gewonnen haben.

2 Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Die Gewichte der proklamierten und der impliziten Ziele der Agrarpolitik haben sich im Laufe der Zeit verschoben, und die „Geschichte der Agrarpolitik in der Europäischen Union [...] ist eine Geschichte der Reformen“ (Kirschke/Häger 2008: 49), wie aus der schematischen Darstellung in Tabelle 1 deutlich wird. Die Kompetenzen für die Markt- und Preispolitik lagen von Beginn an bei der EU bzw. deren Vorläufer. Markt-, Preis- und Einkommenspolitik in Form der Direktzahlungen bilden heute die sogenannte erste Säule der GAP. Als zweite Säule wird die „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“ bezeichnet, ein „Hybrid aus Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik“ (Weingarten/Fährmann/Grajewski 2015: 25).

Tabelle 1: Entwicklung der GAP

Produktivität  Wettbewerbsfähigkeit  Nachhaltigkeit 						
Die frühen Jahre	Die Krisenjahre	MacSharry-Reform (1992)	Agenda 2000 (1999)	Luxemburger Beschlüsse (2003)	GAP-„Gesundheitsprüfung“ (2008)	GAP-Reform 2013/14
1960er Jahre	1970er – 1980er Jahre	1990er Jahre	1. Hälfte 2000er Jahre	2. Hälfte 2000er Jahre	ab Ende 2000er Jahre	ab 2014
Ernährungssicherung Produktivitätssteigerung Marktstabilisierung Einkommensstützung	Überproduktion Ausgabenexplosion Internationale Friktionen Strukturmaßnahmen	Überschussreduzierung Umwelt Einkommensstabilisierung Budgetstabilisierung	Vertiefung des Reformprozesses Wettbewerbsfähigkeit Ländliche Entwicklung	Marktorientierung Verbraucheraspekte Ländliche Entwicklung Umwelt Vereinfachung WTO-Kompatibilität	Bekräftigung der 2003-Reform Neue Herausforderungen Risikomanagement	Begründung Zielorientierung Umverteilung Ende der Produktionsbeschränkungen Wertschöpfungskette Nahrungsmittel Forschung und Innovation

Quelle: Ergänzte und übersetzte Darstellung nach COM 2009: 2; COM o. J.

2.1 Entwicklung der GAP bis 2013

Vor dem Hintergrund von Unterversorgung und Hunger in den Kriegs- und ersten Nachkriegsjahren, des hohen Anteils der Ausgaben für Lebensmittel an den gesamten Haushaltsausgaben und der ausgeprägten strukturellen Einkommensprobleme in der Landwirtschaft kam der Ernährungssicherung und der Produktivitätssteigerung in den 1960er Jahren eine große Bedeutung zu. Zur Regelung der Agrarmärkte wurden Marktordnungen geschaffen. Kennzeichnend für die meisten Marktordnungen waren ein hoher Außenschutz, Mindesterzeugerpreise (die zum Teil deutlich

über dem Weltmarktpreis lagen) und staatliche Aufkäufe zur Preisstützung (Interventionssystem) sowie Exportsubventionen, um Überschüsse auf dem Weltmarkt absetzen zu können (vgl. Koester 2010). Die Marktordnungen beruhten von Beginn an auf den Grundprinzipien des freien Warenverkehrs (und damit lange bevor dieser als Teil des Binnenmarktes 1993 für alle Wirtschaftssektoren in der EU verwirklicht wurde), auf der Gemeinschaftspräferenz (Vorrang der innergemeinschaftlichen Erzeugung vor Importen) und auf der finanziellen Solidarität (Finanzierung der Ausgaben aus dem EU-Haushalt).

Die stark gestiegene (Überschuss-)Produktion führte in den späten 1970er und den 1980er Jahren zu „Milchseen“, „Butterbergen“ und „Getreidebergen“ sowie stark steigenden Agrarausgaben und Störungen auf den Weltagrarmärkten durch die subventionierten EU-Agrarexporte. Eine Reaktion hierauf war die Einführung einer Mengenbegrenzung für die Milchproduktion (Milchquote) im Jahr 1984. In die 1970er Jahre fallen die Anfänge der Agrarstrukturpolitik auf europäischer Ebene. Zu nennen sind die Strukturrichtlinien von 1972, insbesondere die zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe. 1975 wurde die Ausgleichszulage für Landwirte in Berggebieten und anderen bezüglich der natürlichen Standortbedingungen benachteiligten Gebiete eingeführt. Die Reform der Strukturfonds von 1988 führte zur Koordination der Agrarstrukturpolitik mit bestimmten Politiken im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (*► Europäische Regionalpolitik*) und des Europäischen Sozialfonds (von Urff 2005).

Eine wegweisende Reform der Agrarpolitik, die einen ersten Schritt weg von einer einkommensorientierten Preispolitik hin zu einer am Markt orientierten Agrarpolitik darstellte, setzte 1992 der damalige Agrarkommissar MacSharry durch. Interventionspreiskürzungen von 35 % bei Getreide und 15 % bei Rindfleisch gingen einher mit der Einführung von flächen- und tiergebundenen Preisausgleichszahlungen und einer obligatorischen Flächenstilllegung. Als flankierende Maßnahmen wurden die Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren und der Erstaufforstung sowie eine Vorruhestandsregelung eingeführt.

Mit der 1999 beschlossenen Agenda 2000 wurde dieser Reformweg einer stärkeren Marktorientierung (Kürzung von Interventionspreisen, z. B. bei Getreide -15 %) und einer Einkommensstützung über direkte Einkommenstransfers (jetzt als Direktzahlungen bezeichnet) fortgesetzt. Die Politik zur ländlichen Entwicklung wurde als zweite Säule der GAP aufgewertet und fasste Agrarstruktur- und Agrarumweltmaßnahmen sowie über den Agrarsektor hinausgehende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in der „Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums“ (Verordnung (EG) Nr. 1257/1999) zusammen.

Mit den Luxemburger Beschlüssen von 2003 (vgl. Swinnen 2008) erfolgte die weitgehende Entkopplung der bis dahin noch an die Produktion gebundenen Direktzahlungen, die zum Ausgleich weiterer Kürzungen von Interventionspreisen erhöht wurden, verbunden mit der verpflichtenden Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross Compliance) und die Umschichtung von Finanzmitteln aus der ersten in die zweite Säule der GAP durch Kürzung der Direktzahlungen (Modulation). Die Cross-Compliance-Regelung erfordert die Einhaltung von 18 EU-Richtlinien und -Verordnungen aus den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze und Tierschutz sowie den Erhalt der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Verstöße gegen das betreffende Fachrecht können damit nicht nur mit den im Fachrecht vorgesehenen Sanktionen, sondern auch durch eine Kürzung der Direktzahlungen geahndet werden.

Tabelle 2: Anteile der Förderschwerpunkte (SP) und ausgewählter Maßnahmen der 14 ländlichen Entwicklungsprogramme 2007 – 2013 in Deutschland an den gesamten öffentlichen Fördermitteln von 17,9 Mrd. Euro

SP 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	31,0 %
Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	11,3 %
Verbesserung und Ausbau land- und forstwirtschaftlicher Infrastruktur	9,5 %
Hochwasser- und Küstenschutz	6,6 %
SP 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft	40,6 %
Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten	10,8 %
Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	24,7 %
Beihilfen für nicht produktive Investitionen	2,0 %
SP 3: Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	22,6 %
Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	4,1 %
Dorferneuerung und -entwicklung	8,8 %
Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	6,5 %
SP 4: LEADER	4,8 %
Lokale Entwicklungsstrategien – Lebensqualität/Diversifizierung	3,3 %

Quelle: Weingarten/Fährmann/Grajewski (2015: 27) nach Tietz (2010)

Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 „über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“ bildete für die Finanzperiode 2007 bis 2013 den Rahmen für die zweite Säule der GAP. Sie umfasst, wie in Tabelle 2 dargestellt, vier Förderschwerpunkte mit insgesamt 43 möglichen Fördermaßnahmen. Dem Bund kommt über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) eine koordinierende und (ebenso wie der EU) mitfinanzierende Rolle zu. Zur Umsetzung der 2. Säule der GAP stellten die Bundesländer Programme zur ländlichen Entwicklung auf, die von der Kommission notifiziert werden mussten (vgl. Tietz 2007;

Weingarten/Fährmann/Grajweski 2015). Die gesamten öffentlichen Fördermittel belaufen sich auf 17,9 Mrd. Euro. Von diesen kommen 9,1 Mrd. Euro von der EU und 8,8 Mrd. Euro aus Bundes- und Landesmitteln. Ein Viertel der Fördermittel ist für Agrarumweltmaßnahmen vorgesehen.

2008 erfolgte eine „Gesundheitsprüfung“ (Health Check) der GAP. Wichtige Ergebnisse waren Maßnahmen im Milchbereich zur Vorbereitung auf die 2015 erfolgte Abschaffung der Milchquote, eine allgemeine Erhöhung der Modulation und die Einführung einer progressiven Modulation (überproportionale Kürzung der Direktzahlungen für Großbetriebe). Die durch die Health-Check-Beschlüsse aus der ersten in die zweite Säule umgeschichteten Finanzmittel (für Deutschland ca. 730 Mio. Euro für 2010 bis 2013) mussten für die sogenannten „neuen Herausforderungen“ verwendet werden, d. h. für Maßnahmen in den Bereichen Klimawandel (▷ *Klima, Klimawandel*), ▷ *Erneuerbare Energien*, Wassermanagement, biologische Vielfalt (▷ *Biodiversität*) und Begleitmaßnahmen im Milchsektor. Die 1993 zur Produktionsbegrenzung (und damit zur Reduzierung der Ausgaben für Exportsubventionen) eingeführte Flächenstilllegung, die zeitweise 15 % der Ackerfläche betrug, wurde 2008 ausgesetzt und 2009 vollständig abgeschafft (vgl. Holst/von Cramon 2014).

2.2 Die GAP in der Periode 2014 bis 2020

Wie zuvor besteht die Grundstruktur der GAP aus zwei Säulen. Die erste Säule umfasst die in der Gemeinsamen Marktorganisation (Verordnung (EU) Nr. 1308/2013) geregelten Marktmaßnahmen und die Direktzahlungen (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013). Die Maßnahmen der ersten Säule werden vollständig aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGL) finanziert. Die zweite Säule umfasst Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013). Diese werden aus dem ELER finanziert und müssen vom jeweiligen Mitgliedstaat kofinanziert werden.

Das Kernelement der jüngsten GAP-Reform (vgl. KOM 2013), die erstmals nach dem Mitentscheidungsverfahren des Vertrags von Lissabon gemeinsam durch den Ministerrat und das Europäische Parlament beschlossen wurde, ist die Begründung der Direktzahlungen. Die Direktzahlungen bleiben weiterhin das wichtigste agrarpolitische Instrument. Auf sie entfallen für 2014 bis 2020 298 Mrd. Euro bzw. 73 % des gesamten EU-Agrarhaushalts, wie aus Abbildung 1 hervorgeht. Die Mitgliedstaaten können bis zu 15 % der Direktzahlungsmittel in die zweite Säule umschichten. Bestimmte Mitgliedstaaten können auch Mittel aus der zweiten in die erste Säule verlagern. Deutschland schichtet ab 2015 4,5 % seiner Direktzahlungen in die zweite Säule um. Dadurch stehen bis 2020 1,1 Mrd. Euro mehr für Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume zur Verfügung. Auch bei anderen Aspekten der Umsetzung des Direktzahlungssystems haben die Mitgliedstaaten einen deutlich größeren Gestaltungsspielraum als in der vorherigen Finanzperiode. Die Gewährung von Direktzahlungen setzt die Einhaltung der Cross-Compliance-Regelungen voraus.

Die Direktzahlungen, die aus verschiedenen Komponenten bestehen, belaufen sich in Deutschland bis 2020 auf jährlich rund 4,9 Mrd. Euro. Davon entfallen auf die Basisprämie rund 62 % (ca. 290 Euro/ha p. a.), auf die Greening-Prämie 30 % (ca. 86 Euro/ha p. a.) und auf die Umverteilungsprämie 7 % (50 Euro/ha p. a. für die ersten 30 ha eines Betriebes und 30 Euro/ha p. a. für weitere 16 ha). Junglandwirte und Kleinerzeuger können spezifische Prämien erhalten (vgl. BMEL 2015).

Agrarpolitik

Die Basisprämie wird von der Europäischen Kommission als Einkommensgrundsicherung für die \triangleright *Landwirtschaft* gerechtfertigt. Die bisher zwischen den Bundesländern bestehenden Unterschiede in der Zahlungshöhe pro Hektar werden bis 2019 vollständig abgebaut. Die Greening-Prämie stellt eine „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ dar. Hierfür müssen Landwirte drei Bedingungen erfüllen: (1) Betriebe über 30 ha Ackerfläche müssen mindestens drei Kulturen auf ihrer Ackerfläche anbauen, wobei der Flächenanteil der Hauptkultur 75 % und der der beiden wichtigsten Kulturen 95 % der Ackerfläche des Betriebs nicht überschreiten darf (Betriebe mit 10 bis 30 ha Ackerfläche: mindestens zwei Kulturen, Hauptkultur max. 75 %); (2) Einhaltung der Vorgaben zum Dauergrünlanderhalt; (3) für Betriebe mit mehr als 15 ha Ackerfläche: Nutzung von mindestens 5 % der Ackerflächen des Betriebs als ökologische Vorrangflächen (z. B. Brachflächen, Hecken, Pufferstreifen, Streifen an Waldrändern, Agroforstflächen, Kurzumtriebsflächen, Aufforstungsflächen, Flächen für Zwischenfruchtanbau, stickstoffbindende Pflanzen), für die bestimmte Umrechnungs- und Gewichtungsfaktoren gelten.

Die Milchquotenregelung ist zum 31.03.2015 ausgelaufen. Mit den GAP-Reformbeschlüssen von 2013 wurde die Abschaffung des Zuckerquotensystems, das Landwirten innerhalb bestimmter Produktionsmengen einen Mindestpreis garantiert, um zwei Jahre auf den 30.09.2017 verschoben.

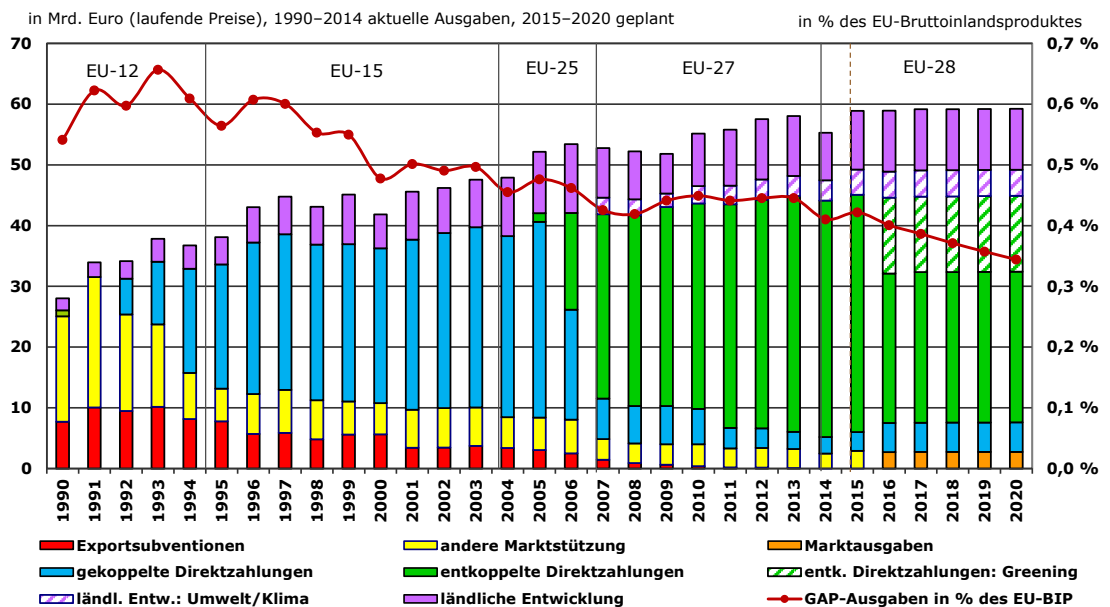
Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der zweiten Säule der GAP soll zu folgenden drei Zielen beitragen: „a) Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, b) Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz, c) Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften“ (Art. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013). Diese Ziele werden durch sechs Prioritäten untersetzt. Von diesen sind vier stark auf die Landwirtschaft (Wettbewerbsfähigkeit, Umweltwirkungen) ausgerichtet und nur die Priorität 6 (Soziale Eingliederung, Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung) adressiert ländliche Entwicklung in einem umfassenderen Sinne. Die möglichen Fördermaßnahmen entsprechen weitgehend denen der vorherigen Förderperiode. Neu sind der gemeinsame strategische Rahmen für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), der unter anderem eine fondsübergreifende Partnerschaftvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission erfordert, und die Ausrichtung auf die Europa-2020-Strategie (vgl. Grajewski 2011).

Aus dem ELER stehen für die von den Bundesländern erstellten Programme zur ländlichen Entwicklung für die Finanzperiode 2014 bis 2020 rund 8,3 Mrd. Euro zuzüglich 1,1 Mrd. Euro aus der Umschichtung aus der ersten Säule zur Verfügung. Die ELER-Mittel müssen zu 30 % für Maßnahmen zu Klimaschutz/-anpassung und Umweltschutz (einschließlich Zahlungen für benachteiligte Gebiete) und zu 5 % für LEADER verwendet werden. Aus dem ELER können in Deutschland in der Regel maximal 53 % der Förderausgaben finanziert werden (63 % in Übergangsregionen); für bestimmte Maßnahmen gelten höhere Höchstsätze (Klima-/Umweltmaßnahmen: 75 %, LEADER: 80 %). Die aus der ersten Säule umgeschichteten Mittel erfordern keine nationale Kofinanzierung. Der Bund beteiligt sich dann an der nationalen Kofinanzierung, wenn es sich um Maßnahmen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Bundesmittel 2014: 600 Mio. Euro) handelt. Aus EU-, Bundes- und Landesmitteln stehen für die ländlichen Entwicklungsprogramme 2014 bis 2020 in Deutschland rund 17,6 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung.

2.3 Fazit zur Entwicklung der GAP

Die GAP hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Dies spiegelt sich auch in der Struktur der EU-Agrarausgaben wider, wie Abbildung 1 zeigt. Bis zur Agrarreform von 1992 entfielen über 90 % der EU-Agrarausgaben auf Exportsubventionen und die sonstige Marktstützung (staatlicher Aufkauf von Überschüssen). Alle Reformen seit den 1990er Jahren waren mit der Reduzierung der staatlichen Preisstützung und einer Angleichung an das Niveau auf den Weltagarmärkten verbunden. Im Mittel der Jahre 1986 bis 1988 lagen die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise innerhalb der EU im Durchschnitt noch 70 % über den Weltmarktpreisen, 2011 bis 2013 dagegen nur noch 5 % (vgl. OECD 2014: 100). Auf die als Ausgleich für Preiskürzungen eingeführten Direktzahlungen entfielen 2014 mit 41,6 Mrd. Euro über 70 % aller EU-Agrarausgaben. Exportsubventionen spielen keine Rolle mehr, andere Marktstützungen nur noch eine geringe. Zugenommen hat in den letzten Jahrzehnten die Bedeutung von Maßnahmen der Politik zur ländlichen Entwicklung. Auf sie entfiel 2014 über ein Fünftel der EU-Agrarausgaben. Der Anteil der EU-Agrarausgaben am gesamten EU-Haushalt ging von 90 % im Jahr 1970 auf 38 % in der Periode 2014 bis 2020 zurück.

Abbildung 1: Entwicklung des EU-Agrarbudgets



Quelle: COM 2015

Die seit Anfang der 1990er Jahre erfolgte Abkehr von der früheren, einkommensorientierten Agrarpreispolitik hin zu einer stärker markt- und wettbewerbsorientierten Agrarpolitik mit direkten, von der aktuellen Produktion entkoppelten Einkommenstransfers ist grundsätzlich positiv zu sehen (vgl. Weingarten 2010; WBA 2010). Die Reformen haben geholfen, Preisverzerrungen abzubauen, und haben damit zu einer besseren Faktorallokation beigetragen und Wohlfahrtsverluste

reduziert. Sie haben den Weg zu einer Liberalisierung der Weltagarmärkte und einer Angleichung der Agrarpreise in der EU an das Weltmarktniveau geebnet. Sie haben die Transfereffizienz erhöht, da die Stützung landwirtschaftlicher Einkommen über entkoppelte Direktzahlungen wirksamer als über gestützte Erzeugerpreise erfolgen kann, auch wenn bei beiden ein Teil der Stützung über den Bodenmarkt an die Bodeneigentümer weitergereicht wird. Die Reformen haben zudem die öffentlichen Finanzhilfen an die Landwirtschaft begrenzt und verlässlicher planbar gemacht. Nicht zuletzt haben sie dazu beigetragen, die Konsumenten zu entlasten, und mit der zweiten Säule der GAP ein Instrumentarium geschaffen, mit dem Gemeinwohlleistungen (▷ *Gemeinwohl*; ▷ *Gemeinschaftsgüter*) der Landwirtschaft zum Beispiel im Umweltbereich gezielt honoriert werden können und die Entwicklung ländlicher Räume unterstützt werden kann.

Die GAP-Reform von 2013/14 wird aus wissenschaftlicher Sicht dagegen als vertane Chance betrachtet. Der von vielen Wissenschaftlern (vgl. WBA 2010; Zahrnt 2015) empfohlene schrittweise Ausstieg aus dem Direktzahlungssystem und der Ausbau der gezielten Honorierung öffentlicher Güter erfolgten nicht. Die Begründung der Direktzahlungen wird zwar zu geringen positiven Auswirkungen auf die ▷ *Biodiversität* und den Klimaschutz führen. Mit gezielteren, regional zugeschnittenen Maßnahmen, die über die zweite Säule der GAP umgesetzt werden könnten, ließe sich hingegen bei gleichem Finanzmitteleinsatz ein deutliches Mehr an Umwelt- und Klimaschutzleistungen erzielen (vgl. Forstner/Deblitz/Kleinhanß et al. 2012). Insbesondere durch das Greening und die damit einhergehende Überschneidung von erster und zweiter Säule der GAP wächst der administrative Aufwand sowohl für die Agrarverwaltungen als auch für die Landwirte beträchtlich. Kritisch ist auch zu sehen, dass die GAP-Reform in vielen Mitgliedstaaten dazu führt, dass ein größerer Anteil der Direktzahlungen wieder an die laufende Produktion gekoppelt wird.

3 Agrarumweltpolitik

Die Agrarumweltpolitik in Deutschland wird einerseits stark von Vorgaben der EU beeinflusst – etwa der ELER-Verordnung, was die Förderung umwelt- und klimafreundlicher Produktionsverfahren betrifft, der Nitrat- und Wasserrahmenrichtlinie, was den Gewässerschutz (▷ *Grundwasser*) betrifft, oder der Flora-Fauna-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie, was den ▷ *Naturschutz* betrifft (Natura 2000). Andererseits besteht aber Spielraum, wie die Mitgliedstaaten den Rahmen nutzen bzw. in nationales Recht umsetzen. In einzelnen Bereichen wie dem ▷ *Bodenschutz* liegen die Kompetenzen bis heute vollständig bei den Mitgliedstaaten. In der GAP haben Agrarumweltmaßnahmen seit Anfang der 1990er Jahre stark an Bedeutung gewonnen. Diese setzen Landwirten, die freiwillig an solchen Maßnahmen teilnehmen, finanzielle Anreize, umweltfreundlicher zu produzieren, als es das bestehende Ordnungsrecht erfordert. Gleichzeitig wurde in den letzten Jahrzehnten das Ordnungsrecht verschärft, wobei allerdings oftmals ein Vollzugsdefizit beklagt wird (vgl. Möckel/Köck/Rutz et al. 2014). Durch die Einführung von Cross Compliance hat sich diese Situation tendenziell verbessert, da Verstöße gegen das Fachrecht, soweit es bei Cross Compliance einbezogen ist, Kürzungen der Direktzahlungen nach sich ziehen können. Neben ordnungsrechtlichen und anreizorientierten Instrumenten kommt in der Agrarumweltpolitik insbesondere der Beratung eine wesentliche Bedeutung zu.

4 Agrarsozialpolitik

Die Agrarsozialpolitik liegt nahezu ausschließlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. In Deutschland erfolgt die Absicherung im Alter, bei Erwerbsunfähigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Unfall für landwirtschaftliche Unternehmer, deren Ehegatten und mitarbeitende Familienangehörige nicht im Rahmen der allgemeinen Sozialversicherungssysteme, sondern durch Sondersysteme (landwirtschaftliche Alterssicherung, landwirtschaftliche Kranken- und Pflegeversicherung, landwirtschaftliche Unfallversicherung). 69 % (3,7 Mrd. Euro) des Agrarhaushalts des Bundes (5,4 Mrd. Euro) entfielen 2015 auf die Agrarsozialpolitik.

Die Landwirtschaft weist seit Jahrzehnten eine Verringerung der Anzahl der Erwerbstätigen auf. Hieraus folgt eine sehr ungünstige Relation von Beitragszahlern und Leistungsempfängern: 2013 standen in der Alterssicherung einem Beitragszahler 2,6 Leistungsempfänger gegenüber (vgl. BMEL 2014: 70). Bundeszuschüsse zum Ausgleich der strukturwandelbedingten Defizite sind daher gerechtfertigt. Während das Beitrags-Leistungs-Verhältnis in den agrarsozialen Sicherungssystemen lange Zeit erheblich vorteilhafter war als in den allgemeinen Sozialversicherungssystemen, haben sich diese Vorteile aufgrund des weiter voranschreitenden Strukturwandels und verschiedener Reformen der Agrarsozialversicherungen seit Mitte der 1990er Jahre stark verringert (vgl. Mehl 2006; Mehl 2008). Allerdings stellen Bundeszuschüsse zu den Agrarsozialversicherungen weiterhin eine der wenigen nationalen Möglichkeiten dar, Einkommenspolitik für Landwirte zu betreiben.

5 Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik

Wegen seiner Unvermehrbarkeit und seiner Immobilität kommt dem Boden eine besondere Stellung im Vergleich zu den anderen Produktionsfaktoren zu (vgl. Forstner/Tietz/Klare et al. 2011). Nach dem Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz) bedürfen Kaufverträge über land- und forstwirtschaftliche Grundstücke grundsätzlich einer Genehmigung. Wichtigster Versagungsgrund ist eine durch die Veräußerung entstehende „ungesunde Verteilung von Grund und Boden“. Demnach kann die Veräußerung an einen Nichtlandwirt versagt werden, wenn gleichzeitig ein zu den Bedingungen des Kaufvertrages kaufwilliger und -fähiger Landwirt verfügbar ist.

In den letzten Jahren sind die Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen in Deutschland stark gestiegen. So hat sich der durchschnittliche Kaufpreis im Zeitraum von 2007 bis 2013 für Deutschland insgesamt um 78 % erhöht, in den ostdeutschen Bundesländern sogar um 154 % (vgl. BLAG 2015). Deshalb und wegen des gestiegenen Interesses außerlandwirtschaftlicher und überregional aktiver Investoren an landwirtschaftlichen Flächen bzw. Betrieben (vgl. Forstner/Tietz 2013; Tietz 2015) werden bodenmarktpolitische Ziele und Instrumente derzeit intensiv diskutiert (vgl. BLAG 2015; > *Bodenmarkt/Bodenpolitik*).

6 Für die Agrarpolitik relevante weitere Politikfelder

Neben der Agrarpolitik haben weitere Politikfelder zunehmend an Bedeutung für die Landwirtschaft in Deutschland und damit indirekt auch für die Agrarpolitik gewonnen. Beispielsweise hat die \triangleright *Energiepolitik* mit der 2004 erfolgten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zu einem Boom in der Erzeugung von Biogas geführt. 2013 wurden in Deutschland auf 1,25 Mio. ha (10,5% der Ackerfläche) Pflanzen für Biogasanlagen angebaut. Der gesamte Energiepflanzenanbau umfasste 2,3 Mio. ha (19,0% der Ackerfläche) (vgl. FNR 2014). Der Tierschutzpolitik kommt angesichts einer schwindenden gesellschaftlichen Akzeptanz für die derzeitige Nutztierhaltung (vgl. WBA 2015) eine wachsende Bedeutung zu. Die Klimapolitik wird zukünftig auch die Treibhausgas- und Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft verstärkt in den Blick nehmen. Die Technologiepolitik wird über die Förderung oder Hemmung neuer Technologien – z. B. im Bereich der Gentechnik – die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft beeinflussen. Auch wenn die zweite Säule der GAP der Politikbereich ist, der die Förderung ländlicher Räume explizit im Namen trägt, so gibt es eine Vielzahl anderer Politikmaßnahmen, die raumwirksam sind (\triangleright *Raumbedeutung*). Die zweite Säule kann daher immer nur einen begrenzten Beitrag zur Entwicklung ländlicher Räume leisten (\triangleright *Ländliche Räume*).

7 Ausblick

Die Europäische Kommission wird 2017 eine Halbzeitbewertung der GAP vorlegen. Ob diese wie die Halbzeitbewertung von 2003 zu einer umfassenden Reform oder nur zu geringen Modifikationen führen wird, bleibt abzuwarten. Eine Entscheidung ist zumindest darüber erforderlich, ob der Mindestanteil ökologischer Vorrangflächen von derzeit 5% auf bis zu 7% angehoben wird. Auch von politischen Entscheidungsträgern wird beklagt, dass die jüngste GAP-Reform zu einem deutlichen Bürokratieranstieg geführt hat und eine Vereinfachung geboten ist. Ob dem Taten folgen, wird sich zeigen. In Deutschland steht für 2018 eine Entscheidung an, ob der Anteil der Direktzahlungsmittel, die in die zweite Säule umgeschichtet werden, auf maximal 15% erhöht wird. Im Hinblick auf die Agrarpolitik nach 2020 dürfte nachdrücklicher über die Maxime „Öffentliches Geld für öffentliche Güter“ diskutiert werden und darüber, ob dies besser durch eine flächendeckende Verschärfung der Greening-Auflagen für Direktzahlungen oder durch einen Ausbau regional differenzierter, freiwilliger Maßnahmen bei einem gleichzeitigen Abbau der Direktzahlungen erfolgen sollte.

Laut Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD sollte die GAK zu einer Gemeinschaftsaufgabe „Ländliche Entwicklung“ weiterentwickelt werden, um die Gemeinschaftsaufgabe (\triangleright *Kooperation Bund-Länder*) für solche Maßnahmen zu öffnen, die keinen Bezug zu Landwirtschaft und \triangleright *Küstenschutz* haben (aber förderfähig über den ELER sind). Dies ist mit der Novellierung des GAK-Gesetzes 2016 teilweise erfolgt. Im „Grünbuch Ernährung, Landwirtschaft, ländliche Räume“ (BMEL 2016) spricht sich das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft für eine weitergehende Öffnung aus. Zu begrüßen wäre es, wenn eine Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe zu einer ausgeprägteren räumlichen Fokussierung genutzt würde (vgl. Weingarten 2014).

In der Agrarumweltpolitik sind verstärkte Anstrengungen erforderlich, wenn zum Beispiel die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nicht in dem Ausmaß wie zurzeit absehbar verfehlt werden sollen oder damit die Verpflichtung zur Reduzierung der Ammoniakemissionen um 42 % bis 2030 im Vergleich zu 2005 erreicht wird. Im Bereich der Bodenmarktpolitik sind in einzelnen Bundesländern Änderungen zu erwarten, die die Position von Landwirten gegenüber Nichtlandwirten stärken. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ (vgl. BLAG 2015) spricht sich dafür aus, eine zu hohe Eigentumskonzentration als weiteren Versagungsgrund in das Grundstücksverkehrsgesetz einzuführen und die Veräußerung von Anteilen an Gesellschaften mit landwirtschaftlichem Grundbesitz in das Grundstücksverkehrsgesetz einzubeziehen und damit für genehmigungspflichtig zu erklären.

Literatur

- BLAG – Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ (Hrsg.) (2015): Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“. Berlin.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2014): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2014. Münster-Hiltrup.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2015): Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. Berlin.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2016): Grünbuch Ernährung, Landwirtschaft, ländliche Räume. Berlin.
- COM – European Commission, Agriculture and rural development (ed.) (o.J.): Historical development of the CAP. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/cap-history-large_en.png (16.01.2015).
- COM – European Commission, Agriculture and rural development (ed.) (2009): The CAP in perspective: From market intervention to policy innovation. http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/01_en.pdf (29.09.2014).
- COM – European Commission (ed.) (2015): CAP post-2013: Key graphs & figures: Graph 3 CAP expenditure and CAP reform path post-2013. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph3_en.pdf (20.12.2015).
- FNR – Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (Hrsg.) (2014): Anbau nachwachsender Rohstoffe in Deutschland für die Jahre 2013/14 (in Hektar). http://mediathek.fnr.de/media/downloadable/files/samples/a/b/abb03_rgb.jpg (21.04.2015).
- Forstner, B.; Deblitz, C.; Kleinhanß, W.; Nieberg, H.; Offermann, F.; Röder, N.; Salamon, P.; Sanders, J.; Weingarten, P. (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013. Braunschweig. = Arbeitsberichte vTI-Agrarökonomie 4.

Agrarpolitik

- Forstner, B.; Tietz, A. (2013): Kapitalbeteiligung nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren an landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland. Braunschweig. = Thünen Report 5.
- Forstner, B.; Tietz, A.; Klare, K.; Kleinhanß, W.; Weingarten, P. (2011): Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland: Endbericht. Braunschweig. = Landbauforschung Sonderheft 352.
- Grajewski, R. (Hrsg.) (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014: Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Braunschweig. = Arbeitsberichte aus vTI-Agrarökonomie 8.
- Henrichsmeyer, W.; Witzke, H. P.(1991): Agrarpolitik Band 1: Agrarökonomische Grundlagen. Stuttgart.
- Holst, C.; von Cramon, S. (2014): Zur bisherigen Entwicklung der EU-Agrarpolitik. In: Natur und Landschaft 89 (9/10), 422-424.
- Kirschke, D.; Häger, A. (2008): Agrarpolitik in der Europäischen Union: Abkehr vom Protektionismus? In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 118 (4), 49-54.
- Koester, U. (2010): Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre. München.
- KOM – Europäische Kommission (Hrsg.) (2013): Überblick über die Reform der GAP 2014-2020. = Informationen zur Zukunft der Agrarpolitik 5.
- Mehl, P. (2006): Die Reform der landwirtschaftlichen Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Analyse zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Agrarsozialreformgesetzes 1995. In: Berichte über Landwirtschaft 84 (3), 438-454.
- Mehl, P. (2008): Risikostruktur und strukturwandelbedingte Belastungen der landwirtschaftlichen Krankenversicherung. In: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft 2009 (2),139-208.
- Möckel, S.; Köck, W.; Rutz, C.; Schramek, J. (2014): Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft. Dessau-Roßlau. = Texte des Umweltbundesamtes 42.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (ed.) (2014): Agricultural policy monitoring and evaluation 2014: OECD countries. Paris.
- Swinnen, J. (Hrsg) (2008): The perfect storm: The political economy of the Fischler reforms of the common agricultural policy. Brussels.
- Tietz, A. (Hrsg.) (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich – Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Braunschweig. = Landbauforschung Völkenrode 315.
- Tietz, A. (2010): Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer. Braunschweig. = Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 3.
- Tietz, A. (2015): Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Bestandsaufnahme und Entwicklung. Braunschweig. = Thünen Report 35.

- von Urff, W. (2005): Agrarpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handbuch der Raumordnung. Hannover, 34-42.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2010): EU-Agrarpolitik nach 2013: Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Stuttgart.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung: Gutachten. Berlin.
- Weingarten, P. (2010): Agrarpolitik in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (5/6), 6-17.
- Weingarten, P. (2014): Ländliche Entwicklung – Anforderungen und Chancen aus Sicht der Wissenschaft. In: Landentwicklung aktuell 2014 (20), 48-51.
- Weingarten, P.; Fähmann, B.; Grajewski, R. (2015): Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: Karl, H. (Hrsg.): Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung. Hannover, 23-49. = Forschungsberichte der ARL 4.
- Zahrnt, V. (Hrsg.) (2015): A Common Agricultural Policy for European public goods: 2009 declaration by a group of leading agricultural economists. <http://www.reformthecap.eu/declaration-2009> (26.04.2015).

Weiterführende Literatur

- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2015): Agrarpolitische Bericht der Bundesregierung 2015. Berlin.
- Grajewski R.; Tietz, A.; Weingarten, P. (2013): Perspektiven der EU-Förderung ländlicher Räume ab 2014: Zwischen Kontinuität und Wandel. In: Eberstein, H. H.; Karl, H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln, 1-44.
- Isermeyer, F. (2014): Künftige Anforderungen an die Landwirtschaft – Schlussfolgerungen für die Agrarpolitik. Braunschweig. = Thünen Working Paper 30.
- Swinnen, J. (ed.) (2015): The political economy of the 2014 – 2020 Common Agricultural Policy: An imperfect storm. Brussels.
- Tangermann, S.; von Cramon-Taubadel, S. (2013): Agricultural policy in the European Union: An overview. Göttingen. = Diskussionsbeitrag des Departments für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung 1302.