

Herausforderungen für die Agrarpolitik

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, Thünen-Institut, Braunschweig

Kurzfassung, Juni 2013

1 Entwicklung der Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für den Agrarsektor haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten stark verändert, und für die Zukunft zeichnen sich weitere Änderungen ab. Damit verändern sich auch die Herausforderungen für die Agrarpolitik.

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 (z. B. Milch) gab es nur geringe Steigerungen der Inlandspreise, weil zunächst die (zuvor sehr niedrigen) Weltmarktpreise an das EU-Niveau herangeführt wurden. Mittlerweile agieren die meisten EU-Agrarbranchen auf Weltmarktpreisniveau.

Die deutsche Agrarwirtschaft hat sich in den meisten Teilsektoren expansiv entwickelt. Diese Expansion wie auch die steigenden Boden- und Pachtpreise bringen zum Ausdruck, dass der deutsche Agrarsektor insgesamt wettbewerbsfähig ist. Der Strukturwandel in Richtung auf größere Betriebe läuft derweil weiter, d. h. Jahr für Jahr stellen Einzelbetriebe fest, dass sie im Wettbewerb mit ihren wachsenden Nachbarbetrieben nicht mithalten können.

Sofern die Erdölpreise künftig auf ihrem hohen Niveau bleiben oder noch weiter steigen, wird das Agrarpreisniveau nicht wieder auf das niedrige Niveau von vor 2005 absinken (abgesehen von konjunkturellen Preistälern). Die Frage, ob die Erdölpreise auf hohem Niveau bleiben, ist jedoch immer schwieriger zu beantworten. Sollten die internationalen Klimaschutzverhandlungen scheitern, ist mit einem beschleunigten Ausbau der auf fossilen Energieträgern (Kohle, Gas, Uran) fußenden Segmente der Energiewirtschaft zu rechnen. Dies könnte mittelfristig zu sinkenden Erdölpreisen führen (Kohleverflüssigung, Erdgasautos, Heizölsubstitution usw.), was den Agrarboom spürbar abkühlen würde.

Insbesondere für die Nutztierhaltung ist festzustellen, dass die Richtung des Agrarstrukturwandels (regionale Konzentration, größere Betriebe, höhere Tierleistungen, veränderte Haltungsverfahren) zum Teil auf massive gesellschaftliche Akzeptanzprobleme stößt. Allerdings kommt die kritische Haltung vieler Bürger in Meinungsumfragen wesentlich stärker zum Ausdruck als im individuellen Kaufverhalten.

Ländliche Regionen werden in einigen Teilen Deutschlands von einem besonders tiefgreifenden demographischen Wandel erfasst. In einigen Regionen könnte das Zusammenwirken von Geburtenrückgang und Abwanderung dazu führen, dass die Bevölkerungsdichte in der zweiten Jahrhundert-Hälfte auf unter fünfzig Prozent der heutigen Werte sinkt.

2 Wissenschaftliche Politikberatung versus Realpolitik

Die Wissenschaft hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Vorschläge für eine Anpassung der Politik an die veränderten Herausforderungen vorgelegt. Die Vorschläge wurden zum Teil gar nicht, zum Teil stark abgeschwächt und zeitverzögert umgesetzt.

Auch im weiteren Verlauf dieses Vortrags wird deutlich werden, dass die Politik erwägen sollte, auf die neuen Herausforderungen mit weitreichenderen Politikänderungen zu reagieren als sie dies bisher vorhat.

Angesichts der Divergenz zwischen wissenschaftlichen Empfehlungen einerseits und politischer Realität andererseits wirft oft die Frage gestellt, weshalb die Politik der Wissenschaft so zögerlich folgt. Daher sei auch an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Politik und Wissenschaft unterschiedliche Aufgaben haben und nach unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten funktionieren:

- Die Wissenschaft entwickelt Politikoptionen, mit denen die Gesellschaft ihre Ziele mit höchster Effizienz und geringen schädlichen Nebenwirkungen erreichen kann. Oft stellt sie dabei die etablierten Politikmaßnahmen grundlegend in Frage.
- Die Politik ist zumeist auf eine schrittweise Evolution ihrer Maßnahmen ausgerichtet. Maßgeblich ist dabei vor allem, (a) für welche Lösungen sich Mehrheiten organisieren lassen und (b) wie ein Ausgleich unterschiedlicher Interessen erfolgen kann.

Es ist vorprogrammiert, dass beide Ansätze zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Oft eilen die Empfehlungen der Wissenschaft den politischen Realitäten weit voraus. Wichtig ist, dass sich beide Seiten mit Respekt begegnen und voneinander zu lernen versuchen.

3 Wichtige politische Weichenstellungen

Im Folgenden werden ausgewählte Politikfelder angesprochen, bei denen die Politik (nach Auffassung des Autors) vor besonders wichtigen Weichenstellungen steht.

In der vorliegenden Kurzfassung wird darauf verzichtet, den jeweiligen Sachstand ausführlich herzuleiten. Die Befunde werden lediglich mit Stichworten plakativ skizziert, um anschließend die politischen Herausforderungen in Form von Fragen zu formulieren.

(1) EU-Agrarpolitik: Zukunft der Direktzahlungen

- Direktzahlungen beanspruchen den Großteil des agrarpolitischen Mittelvolumens.
- Verteilungswirkungen sind problematisch.
- Strukturwandel kann mit entkoppelten Zahlungen nicht verhindert werden.
- Unterstützungsbedarf liegt eher in der Tierhaltung als in der Pflanzenproduktion, außerdem fehlen Mittel in anderen Politikfeldern (z. B. Ländliche Räume).

- Modulation der Zahlungen (mehr Geld für Kleinbetriebe) ist politisch naheliegend, aber keine überzeugende Dauerlösung.
- ➔ Sollen die Direktzahlungen (a) in ihrer bisherigen Form verstetigt, (b) allmählich abgeschafft, (c) zu einem sozial- bzw. strukturpolitischen Instrument umgebaut werden?

(2) EU-Agrarpolitik: Ausgestaltung des Greenings

- Für Deutschland zeichnet sich ab, dass das Mittelvolumen in der 2. Säule stärker schrumpft als in der 1. Säule, sofern der nationale Gesetzgeber nicht gegensteuert.
- Solange Greening als 1. Säule-Maßnahme ausgelegt ist, wird ein regionales Fine-tuning (ausgerichtet auf Umweltprobleme vor Ort) kaum möglich sein.
- Der Beitrag ökologischer Vorrangflächen zum Klimaschutz wird vernachlässigbar klein sein.
- Der Beitrag zur Biodiversität ist zwar vorhanden, aber vermutlich nur in Größenordnung des Beitrags, den die Flächenstilllegung vor 2005 hatte.
- Beim Greening in der 1. Säule wird sich vermutlich ein interregionaler Tauschhandel von „Produktionsrechten“ bzw. „Ökologisierungspflichten“ herausbilden.
- ➔ Sollen die ökologischen Vorrangflächen in der 1. Säule obligatorisch werden, oder sollen die Mitgliedstaaten ersatzweise in der 2. Säule aktiv werden können?
- ➔ Welches Ausmaß der nationalen Mittelumschichtung von der 1. in die 2. Säule der Agrarpolitik wäre wünschenswert?

(3) Förderung der Bioenergie

- Derzeit werden in Deutschland ca. 20% der Ackerfläche für Bioenergie eingesetzt, damit können ca. 3% des deutschen Endenergieverbrauchs erzeugt werden.
- Diese Politik belastet die Energieverbraucher mit mehr als 2 Mrd. € pro Jahr.
- Der klimapolitische Nutzen der Politik ist sehr gering.
- Die Förderung der Bioenergie verstärkt die Landnutzungskonkurrenz.
- ➔ Ist der Grundansatz des EEG, die am wenigsten wettbewerbsfähigen Energielinien am höchsten zu fördern, noch zeitgemäß?
- ➔ Wäre die Streichung des NawaRo-Bonus ein Ansatz, um die Bioenergie-Förderung des EEG konsequent auf Reststoffe auszurichten?

(4) Nutztierhaltung

- Politik und Wirtschaft haben zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um auf die gesellschaftliche Kritik zu reagieren.

- Angesichts der Vielzahl der kritisierten Aspekte ist jedoch fraglich, ob durch Einzelmaßnahmen die gesellschaftliche Akzeptanz grundlegend verbessert werden kann.
- Daher fordert das Nutztierkonzept der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA) einige grundlegende Systemänderungen. Diese betreffen u.a. die gesellschaftliche Kommunikation, Indikatorensysteme und die Verbreitung von on-farm-research.
- On-farm-research ist nötig, weil die Kapazität staatlicher Versuchsstationen nicht ausreicht, um in kurzer Zeit genügend praxisrelevante Empfehlungen zu generieren.
- Die DAFA-Strategie wird zwar viel zitiert, aber bisher nicht wirklich beherzigt, sondern auf den Aspekt „Forschungsförderung“ reduziert.
- Eine umfassende Alternative zur DAFA-Strategie ist nicht in Sicht.
- ➔ Braucht Deutschland einen „Runden Tisch“, um die gesellschaftliche Debatte zur Nutztierhaltung auf einen Konsenskurs zu lenken?
- ➔ Soll das neue Instrument der „European Innovation Partnerships“ (2. Säule GAP) genutzt werden, um ein on-farm-research (möglichst länderübergreifend) zu etablieren?

(5) Welternährung

- Die Erfolge beim Kampf gegen den Welthunger waren bisher gering. Nach wie vor leiden fast eine Milliarde Menschen unter Hunger und Unterernährung.
- Hauptursache des Hungers ist nicht ein globaler Mangel an Nahrungsmitteln, sondern Armut und unzureichender Zugang zu Nahrungsmitteln in den Problemregionen.
- Sofern die Nahrungskonkurrenz weiter zunimmt und somit längerfristig hohe Agrarpreise vorherrschen, wird sich die Hungerproblematik weiter verschärfen.
- Ob Spekulation mit Lebensmitteln temporäre Agrarpreisspitzen verschärfen kann und wie das evt. auf die Hungerproblematik wirkt, ist in der Wissenschaft umstritten.
- „Welternährung“ ist weder in Deutschland noch in der EU integraler Bestandteil der Agrar- und Ernährungspolitik; sie dient nur ab und zu als Stichwort in der Debatte.
- ➔ Sollte das Thema „Ernährungssicherung“ stärker in die deutsche und/oder EU-Agrarpolitik integriert werden?
- ➔ Wie könnten Grundzüge einer entsprechenden Politikstrategie aussehen?

(6) Ländliche Räume

- Viele ländliche Räume in Deutschland, insbesondere jene mit starkem Bevölkerungsrückgang, stehen vor enormen Herausforderungen.
- Eine ländliche Entwicklungspolitik, die bisher in der 3. Achse der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik verortet war, kann diese Probleme nicht annähernd lösen.

- Das Kompetenzgerangel zwischen verschiedenen Ressorts sowie zwischen EU, Bund und Ländern erschwert eine ländliche Entwicklungspolitik „aus einem Guss“.
- Es gibt keine „integrierte Agrarlandschaftspolitik“, bei der Aspekte des Landschaftsbildes, der Biodiversität und der Wertschöpfung simultan optimiert werden.
- ➔ Lässt sich das Problem „alle reden mit, aber niemand übernimmt Gesamtverantwortung für ländliche Räume“ durch veränderte politischen Zuständigkeiten lösen?
- ➔ Ist eine „integrierte Agrarlandschaftspolitik“ erstrebenswert, und wie müsste sie ausgestaltet sein?

4 Wünsche an die Agrarpolitik

Bei den oben angesprochenen Themen handelt es sich um „dicke Bretter“, deren erfolgreiches Bohren nur gelingen wird, wenn die Politik weitsichtig, mutig und mit langem Atem agiert. Erfolg kann sich – wenn überhaupt – nur langfristig einstellen, zumal in der Regel zwei oder gar drei Politikebenen (EU, Bund, Länder) einzubinden sind.

Wie die oben aufgeworfenen Fragen beantwortet werden, ist letztlich Sache der Politik. Aus der Perspektive eines Wissenschaftlers, der über einige Erfahrung in der Politikberatung verfügt, sollen abschließend drei Wünsche vorgetragen werden, die nicht das Ergebnis der politischen Entscheidung (also z. B.: Direktzahlungen langfristig beibehalten oder nicht?) betreffen, sondern den politischen Entscheidungsprozess in Deutschland.

(1) Stringente Strategien

In der politischen Praxis kommt es häufig vor, dass sogenannte Strategien entwickelt werden, die die Bezeichnung „Strategie“ eigentlich nicht verdienen.

Unter Strategie versteht man allgemein das längerfristig ausgerichtete Anstreben eines Ziels unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen. Viele Politikstrategien, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten veröffentlicht wurden, enthielten jedoch kein klares, widerspruchsfreies, messbares und zeitlich fixiertes Ziel, sondern stellten stattdessen ein Thema in den Mittelpunkt und listeten eine Fülle von Einzelmaßnahmen auf, die irgendeinen Bezug zu diesem Thema aufweisen.

Ein aktuelles, prominentes Beispiel ist die seit längerem geführte Debatte um die sogenannte „Eiweißstrategie“. Ein klares Ziel für diese Strategie ist bisher nicht definiert worden. Würde man es versuchen, ergäben sich vermutlich Widersprüche zu anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen. Also übergeht man die Teilaufgabe „klares Ziel“ und wendet sich gleich diversen Maßnahmenbündeln zu. Bei den Maßnahmen wiederum wird nur unzureichend reflektiert, dass die Ressourcen begrenzt sind. Nach Auffassung des Autors ist hier auch die Leguminosen-Strategie der DAFA noch nicht weit genug gegangen. Wenn beispielsweise die staatliche Förderung der Leguminosenzüchtung propagiert wird, müsste frühzeitig entschieden werden, für welche Kulturart der züchterische Durchbruch angestrebt werden soll.

Strategien mit unklaren Zielen und breit gefächerten Maßnahmenbündeln sind zwar eher konsensfähig, weil alle Interessen berücksichtigt werden können, doch besteht das große Risiko, dass die begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel in unzusammenhängenden Einzelaktivitäten verbraucht werden und das eigentliche Problem letztlich ungelöst bleibt.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die „Eiweißstrategie“ dient hier nur als aktuelles Beispiel, um die Problematik zu illustrieren. Die politische Praxis der letzten Jahrzehnte hält eine Fülle ähnlicher Beispiele bereit. Politik und Wissenschaft sollten daher darüber nachdenken, wie der Prozess der Strategiebildung grundlegend verbessert werden könnte.

(2) Verzicht auf neue Institutionen

Für die meisten der agrarpolitischen Großbaustellen sind, wie oben dargestellt, mehrere Politikebenen (EU, Bund, Länder) und oft auch mehrere Fachressorts zuständig. Die sich daraus ergebende Problematik ist der Politik bekannt. Da es aber oft nicht möglich ist, eine Entflechtung der Zuständigkeiten politisch zu erwirken, steht die Politik vor der Frage, ob man nicht – gewissermaßen als zweitbeste Lösung – zusätzliche Einrichtungen zur Koordination der Zuständigkeiten etablieren sollte. Beliebte Namen hierfür sind Koordinationsstelle, Vernetzungsstelle, Kompetenzzentrum, Agentur oder auch Akademie.

Besonders beliebt ist die Anbahnung solcher Einrichtungen im Vorfeld von Bundestagswahlen. Wenn man es nämlich schafft, eine entsprechende Passage im Koalitionsvertrag unterzubringen, geraten im weiteren Verlauf Bundesregierung und Parlament unter Zugzwang, und nach ein oder zwei Jahren wird dem Wahlvolk eine neue Einrichtung präsentiert, die zur Lösung der erkannten Probleme dienen soll.

Diese Vorgehensweise hat in der Regel zwei gravierende Haken. Erstens wird die Zahl der Einrichtungen weiter erhöht, obwohl man doch eigentlich das Problem lösen wollte, dass es in unserem föderalen Staatssystem eher schon zu viele Einrichtungen gibt. Zweitens werden die Ideen zur Schaffung neuer Einrichtungen zumeist von interessierten Lobbyisten lanciert und anschließend von den Parteien in die Wahlprogramme geschrieben, ohne dass im Vorfeld die bereits bestehenden Einrichtungen oder unabhängige Experten konsultiert werden. Mit anderen Worten: Das Instrument (neue Einrichtung) wird schon politisch fixiert, obwohl eine ordentliche Strategieplanung noch gar nicht erfolgt ist (Ziele, Handlungsoptionen, vergleichende Bewertung).

Die Politik sollte bedenken, dass die erhoffte Zusammenführung der vielfältigen Aktivitäten im Sektor durch die Schaffung einer zusätzlichen „Koordinierungsstelle“ oft nicht funktioniert, allein schon weil die entsprechenden Anreize zur Zusammenarbeit fehlen. Werden solche Anreize hingegen richtig gesetzt, bildet sich die Koordinierungsstelle von ganz allein, und zwar so, wie es die zu koordinierenden Einrichtungen benötigen.

(3) Schlankeres und schnelleres Verwaltungshandeln

Insbesondere für die Bearbeitung der Großbaustelle „Nutztierhaltung“ ist es von großer Bedeutung, dass im Zusammenspiel von Wissenschaft und Wirtschaft so schnell wie möglich verbesserte Haltungsverfahren entwickelt werden.

Der gesellschaftliche Wunsch „so schnell wie möglich“ stößt in der politischen Realität allerdings auf gravierende Hemmnisse.

Erstens: In jenen Fällen, in denen Versuchsstationen an staatlichen Forschungseinrichtungen neu gebaut bzw. grundlegend umgebaut werden müssen, wird der Zeitraum vom politischen Beschluss bis zur Inbetriebnahme des Gebäudes in der Regel auf mindestens fünf Jahre veranschlagt. Rückschauend ist in vielen Fällen festzustellen, dass der Zeitraum eher bei zehn Jahren liegt. Solche Zeiträume wären in der Privatwirtschaft vollkommen indiskutabel, und im öffentlichen Bauwesen müsste das eigentlich auch so sein – zumindest wenn man den Neubau einer Versuchseinrichtung nicht als symbolische Handlung versteht („wir tun ja etwas“), sondern wirklich an inhaltlichen Ergebnissen interessiert ist. Die wesentliche Ursache für die geringe Effizienz im öffentlichen Bau wird jedem deutlich, der die Organigramme zwischen privatem und öffentlichen Bau vergleicht: Viel zu viele Einrichtungen sind beteiligt. Hier könnte die Bundespolitik ohne Einsatz zusätzlicher Finanzmittel grundlegende Verbesserungen herbeiführen.

Zweitens: In der DAFA-Nutztierstrategie wurde herausgearbeitet, dass die Kapazitäten der staatlichen Versuchsstationen bei weitem nicht ausreichen werden, um alle derzeit wichtigen Fragestellungen experimentell zu untersuchen. Aus diesem Grunde sollten ergänzend auch praxisrelevante Fragestellungen auf Praxisbetrieben untersucht werden (unter wissenschaftlicher Begleitung, on-farm-research), um möglichst schnell zu belastbaren Empfehlungen für die breite Praxis zu gelangen. Dies wird sich aber nur realisieren lassen, wenn jenen Landwirten, die sich an den Experimenten beteiligen, eine Kostenerstattung und ein finanzieller Anreiz geboten wird. Hierzu könnte das neue Politikinstrument „European Innovation Partnership“ (EIP) genutzt werden, welches im Rahmen der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt werden soll.

Die DAFA hat die Bedeutung dieser Maßnahme in ihrer Strategie deutlich hervorgehoben, in zahlreichen Veranstaltungen erläutert und alle Agrarministerien von Bund und Ländern angeschrieben. Die Politik hat hierauf bisher, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, überhaupt nicht reagiert (weder zustimmend noch ablehnend), aber auch keinen alternativen Lösungsansatz vorgelegt. Die Debatte zur Implementierung der EIP scheint derweil eher in Richtung klassischer Technologietransfer-Ansätze zu laufen. Wenn sich hieran in den nächsten Monaten nichts Wesentliches ändert, werden wir zur Programmperiode 2021 bis 2027 erneut vortragen dürfen, wie man in Deutschland „so schnell wie möglich“ zu einer national abgestimmten, breitenwirksamen Innovationsstrategie Nutztierhaltung kommen könnte.