

Neue ökonomische Herausforderungen und die Reform der EU-Agrarpolitik*

Prof. Dr. P. Michael SCHMITZ**

Die größte ökonomische Herausforderung für die EU-Landwirtschaft geht zweifellos von der Dynamik der internationalen Agrarmärkte aus. Experten schätzen, dass diese auch längerfristig anhalten wird. Als Gründe hierfür werden genannt:

- Die steigende Nachfrage nach höherwertigen Nahrungsmitteln am Weltmarkt infolge von Bevölkerungs- und Einkommenswachstum sowie von Urbanisierung in Schwellen-, Erdölexport- und Transformationsländern;
- Eine weltweit zunehmende, staatlich geförderte Umwidmung von Agrarflächen zur Produktion von Bioenergie anstelle von Nahrungsrohstoffen und Futtermitteln.
- Der schrittweise Abbau der Handelsschranken im Rahmen der Welthandelsgespräche, vor allem die Senkung von Protektion und Überschüssen in Hochpreisländern.

Dabei ist die Dynamik nicht allein auf die vier neuen großen Spieler am Weltmarkt (BRICs= Brasilien, Russland, Indien und China) beschränkt. Aufsteigende Märkte gibt es auch in Südosteuropa, im mittleren und nahen Osten, im nördlichen Afrika sowie im gesamten Territorium der ehemaligen Sowjetunion, alles Regionen vor unserer Haustür.

Die gegenwärtige EU-Agrarpolitik ist angesichts dieser neuen Entwicklungen noch nicht optimal aufgestellt, weil

erstens die Ausdehnung der Produktion bei Milch, Zucker und anderen Teilbereichen durch strikte Quotensysteme begrenzt wird,

zweitens infolge der obligatorischen Flächenstilllegung, umfangreicher Extensivierungsprogramme und der den Landwirten häufig abverlangten Bereitstellung von Ausgleichsflächen für den Naturschutz das volle Potenzial der Ackerproduktion nicht genutzt wird und

* Statement anlässlich einer öffentlichen Anhörung des Europäischen Parlaments zum „Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik“ am 27. November 2007 in Brüssel.

drittens die Bioenergie EU-weit zu Lasten der Nahrungsmittel- und Futtermittelproduktion massiv gefördert wird.

Die Zeit ist also reif, über einen grundlegenden Wandel der EU-Agrarpolitik nachzudenken, weg von Konservierung und übertriebener staatlicher Alimentierung hin zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und einer Stärkung der Marktkräfte bei offeneren Grenzen. Hierzu gehören zweifellos die Aufhebung der Produktionsbeschränkungen jeglicher Art, die Überprüfung der Extensivierungsprogramme, die Abschaffung der Exporterstattungen, der Rückbau der Intervention, die stärkere Ausrichtung der 2. Säule auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und eine Bioenergiepolitik mit Augenmaß, die auf Konsum- und Investitionslenkung verzichtet und die die Konkurrenzfähigkeit anderer Standorte sowie alternativer Energielinien im Auge behält. Schließlich ist die EU vor allem ein geeigneter Standort für die Produktion hochwertiger variantenreicher Agrarprodukte und Nahrungsmittel. Dort hat sie ihre komparativen Vorteile und auch Exportchancen und nicht in der Produktion homogener Massenware der Bioenergie.

Beim Umbau der Agrarpolitik ist Eile geboten, weil ansonsten andere Spieler die internationalen Märkte besetzen und ausbauen. Einmal verlorene Märkte sind nur schwer wieder zurückzugewinnen. Mit den Luxemburger Beschlüssen und den nachfolgenden Reformen sind vor diesem Hintergrund die Weichen richtig gestellt worden. Mit ihren Vorschlägen zum Gesundheitscheck macht die Kommission zurecht deutlich, dass weitere Reformschritte notwendig sind. Insgesamt gehen die Vorschläge in die richtige Richtung, greifen allerdings in Einzelpunkten zu kurz, sind zum Teil widersprüchlich oder bleiben vage. Am Beispiel der Direktzahlungen soll dies verdeutlicht werden:

Bei den Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Direktzahlungen vermisst man die klare Zielvorgabe. Sollen sie im Sinne des Vertrauensschutzes als Kompensationsmaßnahmen für die verschiedenen reformbedingten Preisbrüche verstanden werden, dann sollten sie für alle Betriebe unabhängig von ihrer Größe und Rechtsform gelten und mit einem angemessenen Zeitabstand zum letzten Preisbruch zeitlich degressiv gestaffelt werden und schließlich auslaufen oder auf einen Grundsockel abgebaut werden.

** Direktor des Instituts für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Giessen (Deutschland)

Will man dauerhaft Einkommenspolitik damit betreiben, ist die Empfehlung zu einheitlicheren Sätzen innerhalb der Regionen aus Sicht der einfacheren Administration zwar verständlich, aber nicht zielführend, weil kollektive Transfers den unterschiedlichen Einkommensverhältnissen nicht gerecht werden. Das gleiche gilt im übrigen für die umweltpolitische Begründung von Direktzahlungen. Da die Knappheit von Umweltgütern von Standort zu Standort selbst kleinräumig unterschiedlich ist und an manchen Standorten gar keine Umweltknappheit vorliegt, ergeben einheitliche Prämien keinen Sinn.

Geht es schließlich um bloße Umverteilung, symbolhaft auf Großbetriebe und Pferde haltende Zahnärzte bezogen, dann sind die Direktzahlungen hierfür völlig ungeeignet. Die degressive Kappung ab einer bestimmten Obergrenze an Zahlungen und die Festlegung der Untergrenzen in Hektar sind willkürlich und stellen eine völlig verzerrte, steuertechnisch nicht begründbare Umverteilung dar. Die Einkommensteuerpolitik mit ihrer Progressionskomponente sowie die Sozialpolitik sind die dafür geeigneten Instrumente der Umverteilung und nicht mit Blick auf die öffentliche Meinung manipulierte Direktzahlungen. Im übrigen belastet die degressive Kappung der Zahlungen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der leistungsfähigen Betriebe, solange die teilweise Kopplung der Direktzahlungen immer noch möglich ist, und kleinere Betriebe mit relativ höheren Transfers im Rücken und einer gewissen Liquiditätsorientierung einen Vorteil auf Pacht- und Quotenmärkten besitzen. Zusätzlich verringern zu erwartende Betriebsteilungen und Ausgründungen von Tochtergesellschaften die Wettbewerbsfähigkeit der Großbetriebe indem zusätzliche Kosten der Systemumstellung anfallen. Auch die Vorstellung, man könne die Großbetriebe noch einmal nach der Zahl der Eigentümer und Beschäftigten differenzieren und sie prämiemäßig unterschiedlich behandeln, geht an der Realität vorbei. Wo will man die Grenze ziehen und wie will man Anpassungsaktivitäten der Betriebe vermeiden?

Sofern eine zeitliche Degression ab 2013 geplant ist und schrittweise im Rahmen der nächsten finanziellen Vorausschau umgesetzt würde, verlöre das Argument fehlender Akzeptanz hoher Einkommenstransfers an große Betriebe zunehmend an Bedeutung. Die Politik sollte deshalb in diesem Fall auf jegliche Kappungsmaßnahmen verzichten und sie dem verteilungspolitischen Gerangel entziehen.