

Vortragsabend
der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen
im Niedersächsischen Landtag in Hannover

EU-Agrarpolitik und Niedersachsen: Muss Brüssel alles entscheiden?

STEFAN TANGERMANN

1. Dezember 2009
Hannover

Die Landwirtschaft durchlebt turbulente Zeiten. Vor zwei Jahren sind an den internationalen Agrarmärkten die Preise geradezu explodiert und haben teilweise auch die Märkte in Europa und Niedersachsen mitgerissen. Bald danach brachen die Preise dann aber wieder zusammen. Die Landwirtschaft, der eben noch eine goldene Zukunft prophezeit worden war, wurde jetzt vielfach als eine Branche im Niedergang gesehen.

Dieses Auf und Ab an den Märkten wird von Ungewißheit über die Zukunft der Agrarpolitik begleitet. Der gegenwärtige Haushaltsrahmen für die EU gilt bis zum Jahr 2013. Danach soll er nicht einfach fortgeschrieben werden. Vielmehr haben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten im Dezember 2005 die EU-Kommission aufgefordert, „[...] eine vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik, und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich, vorzunehmen“¹. In dem Prozeß, der damit angestoßen wurde, geht es nicht um finanztechnische Fingerübungen. Vielmehr steht die Gesamtpolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand.

Die Kommission ist jetzt damit befaßt, eine erste Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat zu entwerfen, in der sie die Grundlinien ihrer Vorschläge darlegen will. Diese Mitteilung wird erst dann heraus-

¹ Erklärung Nr. 3 zur Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung - ABl. C 139 vom 14. 6. 2006.

gehen, wenn die Kommission sich in ihrer neuen Zusammensetzung nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon etabliert haben wird. Allerdings ist bereits eine (in der Europäischen Kommission offensichtlich noch nicht abgestimmte) Entwurfsfassung bekannt geworden, die eigentlich vertraulich sein sollte, die aber, wie das – beabsichtigt oder nicht – bei größeren Reformvorhaben häufig geschieht, bereits den Weg in die Öffentlichkeit gefunden hat. In diesem Entwurf wird eine weitere Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eingefordert, die zwei Ziele verfolgen sollte, nämlich (in meiner Übersetzung aus dem Englischen):

Erstens, sie sollte die Modernisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik entschieden vorantreiben, um sie in die Lage zu versetzen, auf neue Herausforderungen zu reagieren und die Ausgaben dort zu konzentrieren, wo sie den höchsten Mehrwert erbringen. Zweitens, sie muß zu einem weiteren signifikanten Rückgang des Anteils der Landwirtschaft am EU-Haushalt führen, so daß Mittel für neue Prioritäten der EU freigesetzt werden².

Was Einzelheiten angeht, bleibt der Entwurf noch vage. An konkreteren Vorschlägen für die zukünftige Agrarpolitik wird die Kommission noch eine Zeit lang arbeiten. Bemerkenswert ist aber, daß der jetzt in die Öffentlichkeit gesickerte Entwurf bereits ein Vorschlagselement enthält, das geradezu revolutionär ist. Die Kommission spricht nämlich davon, daß

ein größeres Maß an Verantwortung für gegenwärtige Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik an die Mitgliedsstaaten übertragen werden könnte, oder Direktzahlungen könnten durch nationale Beiträge kofinanziert werden³.

Vorschläge, die in eine solche Richtung zielen, wurden bisher regelmäßig als schwere europapolitische Häresie abgekanzelt, wie sie nur wildgewordenen Bewohnern akademischer Elfenbeintürme – oder vielleicht des „Blauen Turms“, also des Sitzes der Göttinger Agrarökonomien – in den Sinn kommen kann. Schließlich gehörte es bisher zum europapolitischen Glaubensbekenntnis, daß die Gemeinsame Agrarpolitik immer eine Kernaufgabe der Europäischen Union bleiben müsse, daß deshalb also jeder Versuch einer – sogleich als „Renationalisierung“ geschmähten – Rückübertragung von Verantwortlichkeit auf die Mitgliedsstaaten oder sogar ihre Teilkörperschaften als ein Angriff auf die Integrität der Europäischen Union strikt zurückzuweisen sei.

² Commission of the European Communities, A Reform Agenda for a Global Europe [Reforming the Budget, Changing Europe] – The 2008/2009 EU Budget Review. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Draft 6-10-2009. Brussels xx.yy 2009. COM(2009)xyz.

³ Ebenda.

Und damit bin ich beim Thema meines Vortrags: Muß in der Agrarpolitik Europas eigentlich dauerhaft Brüssel den Ton angeben? Oder wäre es angesichts der im Wandel begriffenen Herausforderungen an Landwirtschaft und Agrarpolitik nicht sinnvoll, die Aufgabenteilung zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten neu zu überdenken? Könnten den Bundesländern dann neue Spielräume für die Gestaltung ihrer Agrarpolitik eingeräumt werden? Was könnte das für Niedersachsen bedeuten?

Das Thema für meinen heutigen Vortrag enthält die Frage „Muss Brüssel alles entscheiden?“ Ich gebe gerne zu, daß dies etwas reißerisch formuliert ist, denn schon bisher ist es durchaus nicht so, daß Brüssel in der Agrarpolitik alles entscheidet. Bestimmte Bereiche der Agrarpolitik werden tatsächlich in den Mitgliedsstaaten gestaltet und in Deutschland auch in den Bundesländern. Im Laufe der Entwicklung hat sich die Natur dieser Arbeitsteilung allerdings gewandelt. Um das zu erläutern, muß ich zunächst einen kurzen Ausflug in die Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik unternehmen, bevor ich dann auf die aktuelle Situation und die Gestaltungsmöglichkeiten für die Zukunft zu sprechen komme.

1. Die Gemeinsame Agrarpolitik im Wandel der Zeiten

Als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 1958 mit dem Vertrag von Rom gegründet wurde, war von vorneherein klar, daß sie auch einen Gemeinsamen Markt für die Landwirtschaft einschließen sollte⁴. Das ist immer als eine der politischen Grundfesten der europäischen Integration verstanden worden, nicht zuletzt auch deshalb, weil darin ein Ausgleich der wirtschaftlichen Interessen zwischen Frankreich und Deutschland gesehen wurde: Als Gegenleistung für den freien Zugang deutscher Industrieprodukte zum Gemeinsamen Markt galt die Öffnung der Märkte des entstehenden Europas für französische Agrarexporte. Dieser deutsch-französische Interessenausgleich wird noch heute oft beschworen, wenn über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik debattiert wird.

Ogleich der Vertrag von Rom noch offen ließ, ob auch eine gemeinschaftliche Agrarpolitik eingeführt werden sollte, stellte sich bald heraus, daß freier innerschaftlicher Agrarhandel und eine Gemeinsame Agrarpolitik wie die zwei Seiten einer Medaille zusammengehörten. Die Mitgliedsstaaten verständigten sich darauf, die Agrarpreise innerhalb der

⁴ Für eine Darstellung der Entstehung und Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik in ihrer frühen Zeit siehe z.B. Tracy, M. (1982), *Agriculture in Western Europe. Challenge and Response. 1880–1980. Second Edition.* London, Toronto, Sydney, New York: Granada.

EWG auf einem Niveau zu stützen, das deutlich oberhalb der Weltmärkte und unabhängig von seinen Schwankungen sein sollte. Um das zu erreichen, war eine einheitliche Marktpolitik erforderlich – und damit war der Kern der Gemeinsamen Agrarpolitik entschieden. Unausweichliche Folge davon war auch, daß diese Politik auf europäischer Ebene zu finanzieren sei. Im Laufe der Zeit entstand dann aus diesen Elementen eine zunehmend umfangreiche und eingriffsintensive Europäische Agrarpolitik. Die hohen Agrarpreise führten dazu, daß zunehmend Überschüsse produziert wurden, die sich nur mit Subventionen exportieren oder in den staatlichen Interventionslagern unterbringen ließen – das waren die berühmt-berüchtigten Butterberge und Weinseen.

Es gab verschiedene Versuche, der gemeinsamen Marktpolitik auch eine EU-Strukturpolitik für die Landwirtschaft an die Seite zu stellen – lange Zeit mit nur bescheidenem Erfolg. Bis zum Ende der achtziger Jahre machten die Ausgaben für die Agrarstrukturpolitik der Union weniger als 5% ihrer Gesamtausgaben für die Agrarpolitik aus⁵. Für das heutige Thema ist das insoweit relevant, als nur in der Agrarstrukturpolitik Raum für die Mitgestaltung durch die Mitgliedsstaaten und ihre Gebietskörperschaften besteht, denn die Marktpolitik muss für einen gemeinsamen Markt selbstverständlich eine einheitliche Politik auf der Ebene der Union sein. Mit anderen Worten: über lange Zeit hinweg war die EU-Agrarpolitik bis auf einen geringen Anteil von weniger als 5% tatsächlich das exklusive Geschäft von Brüssel.

Manche Kommentatoren haben diesen Satz gerne auch umgekehrt und gesagt, daß die Politik der EU fast exklusiv Agrarpolitik sei. Das hat selbstverständlich so nie gestimmt. Allerdings hat die Gemeinsame Agrarpolitik tatsächlich immer eine herausragende Rolle gespielt, zumindest was den Haushalt angeht. Zu Beginn der EWG war die Gemeinsame Agrarpolitik der einzige mit Ausgaben verbundene Politikbereich, und sie machte deshalb fast 100% der gesamten Haushaltsausgaben aus. Mit der Einführung anderer ausgabenwirksamer Politiken sank der Anteil der Agrarausgaben bis zu den achtziger Jahren auf einen Wert von etwa zwei Dritteln ab. In den finanziellen Krisenjahren 1985 und 1988 aber, als die Agrarausgaben aufgrund von Marktentwicklungen heftig anstiegen und den gesamten Haushalt der Gemeinschaft zu sprengen drohten, stiegen sie wieder auf mehr als

⁵ Die hier und im folgenden angegebenen Daten zur Struktur des Haushaltes der EU und seiner Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik sind entnommen aus: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht xxxx (verschiedene Jahrgänge). Brüssel, Luxemburg.

70% des gesamten Haushaltes an. Heute liegt der Anteil der Agrarpolitik am EU-Haushalt etwas unter 50%.

Nicht zuletzt die prekären Folgen für das Haushaltsgleichgewicht der Gemeinschaft, aber auch die immer lauter werdenden Proteste der Handelspartner, die das subventionierte Abladen der EU-Agrarüberschüsse auf den internationalen Märkten nicht mehr hinnehmen wollten, haben dann zu Revisionen der Gemeinsamen Agrarpolitik gezwungen. Nachdem in den achtziger Jahren verschiedene Versuche unternommen worden waren, die Symptome zu kurieren, hat im Jahr 1992 der damalige Agrarkommissar Ray MacSharry die ersten ernsthaften Reformen durchgesetzt⁶. Das Niveau der Agrarpreisstützung wurde abgesenkt. Zum Ausgleich für die landwirtschaftlichen Einkommen wurden Direktzahlungen eingeführt. Der nächste Agrarkommissar, Franz Fischler, hat diese Reformen beherzt fortgesetzt und ab 2003 die Direktzahlungen von der Produktion losgelöst, also entkoppelt. Die Landwirte erhalten seit dieser Zeit die Zahlungen pauschal, d.h. unabhängig davon, wieviel sie produzieren. Sie müssen allerdings eine Reihe von Umweltauflagen erfüllen – im Fachjargon als *cross-compliance* bezeichnet⁷. Die jetzt aus dem Amt scheidende Agrarkommissarin Mariann Fischer Boel hat die Reform der Agrarpolitik weiter ausgebaut⁸.

In der EU-Agrarpolitik wird jetzt zwischen zwei Säulen unterschieden. Die erste Säule umfaßt die Marktpolitik und die Direktzahlungen. In der zweiten Säule findet sich die Politik für die ländliche Entwicklung, früher als Strukturpolitik bezeichnet. Seit 2003 sind zunehmend finanzielle Mittel von der ersten in die zweite Säule verlagert worden – die Agrarpolitiker bezeichnen diesen Vorgang als *Modulation*. Die Bedeutung der ländlichen Entwicklung hat also in jüngerer Zeit zugenommen. Für das Thema meines Vortrags ist das insofern bedeutsam, als die Politik der ländlichen Entwicklung in erheblichem Maße von den Mitgliedsstaaten und in Deutschland von den Bundesländern mitgestaltet und mitfinanziert wird.

Der Anteil der landwirtschaftlichen Strukturpolitik an den EU-Ausgaben für die Agrarpolitik ist im Zuge dieser Entwicklung von früher unter 5% auf inzwischen etwa 20% angewachsen. Wenngleich diese beiden Anteile auf-

⁶ Zu den Bemühungen um eine Reform der EU-Agrarpolitik siehe z.B. Moyer H.W. and Josling T.E. (2003), *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA in the 1990s*. Burlington, VT, and Aldershot: Ashgate Publishing.

⁷ Die vielfältigen Aspekte der von Kommissar Fischler durchgesetzten Reform werden analysiert in Swinnen, J.F.H. (ed.) (2008), *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Brussels: Center for European Policy Studies.

⁸ Zu neueren Entwicklungen in der EU-Agrarpolitik siehe z.B. Oskam, A., G. Meester and H. Silvis (eds.) (2010), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

grund veränderter Definitionen nicht voll miteinander vergleichbar sind, läßt sich an ihnen doch ablesen, daß im Lauf der geschichtlichen Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik bereits eine deutliche Verlagerung der Kompetenzen von Brüssel hin zu den Mitgliedsländern und in Deutschland zu den Bundesländern stattgefunden hat.

Was das agrarpolitische Zusammenwirken zwischen Brüssel und Niedersachsen angeht, so sieht in finanzieller Sicht die Situation wie folgt aus. Der Entwurf des Haushaltsplans für das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung sieht für das Jahr 2010 Gesamtausgaben in Höhe von 476 Mill. EUR vor⁹. Davon entfallen 241 Mill. EUR auf Fördermittel, also auf die Agrarpolitik im engeren Sinne (die übrigen Ausgaben sind für Verwaltung und Dienststellen vorgesehen). Von diesen Fördermitteln werden 116 Mill. EUR aus Brüssel zufließen. Mit anderen Worten: knapp die Hälfte der in Niedersachsen für die Agrarpolitik im engeren Sinne vorgesehenen Ausgaben wird aus Brüssel finanziert. Es kommt hinzu, daß die Landwirte Niedersachsens jährlich gut 900 Mill. EUR an Direktzahlungen erhalten, die insgesamt aus Brüssel finanziert, aber durch das Niedersächsische Landwirtschaftsministerium administriert werden. Rechnen wir diese Mittel hinzu, so stammen etwa 90% der agrarpolitischen Zahlungen, die in Niedersachsen geleistet werden, aus der Brüsseler Kasse.

Ob diese Aufteilung von Verantwortung auf Union einerseits und Niedersachsen andererseits sich in Zukunft ändern könnte und vielleicht sollte, das will ich im folgenden diskutieren. Dabei muß ich mit einigen Anmerkungen zur grundsätzlichen Ausrichtung der EU-Agrarpolitik für die Zeit nach 2013 beginnen.

2. Wie wird die EU-Agrarpolitik nach 2013 aussehen?

Das in finanzieller Hinsicht dominierende Element der EU-Agrarpolitik ist zur Zeit das System der Direktzahlungen. Im Jahr 2009 werden knapp 38 Mrd. EUR Direktzahlungen an die Landwirte der EU ausgeschüttet¹⁰.

⁹ Diese und die folgenden Angaben zum Agrarhaushalt Niedersachsens sind entnommen dem freundlicherweise vom Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung zur Verfügung gestellten Dokument Ressort ML, HPE 2010, Aufteilung der Ausgaben im Einzelplan 09, Stand 7. 7. 2009.

¹⁰ Bei dieser Angabe handelt es sich um die Position „Direktbeihilfen: Mittel 2009 – Zahlungen“, entnommen aus EUR-Lex, Gesamthaushaltsplan 2009, Titel 05 – Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums. <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2009.VOL4/DE/nmctitleN123A5/index.html>, abgerufen am 19. 10. 2009.

Das sind fast drei Viertel der gesamten Aufwendungen für die Gemeinsame Agrarpolitik und immerhin ein Drittel des gesamten Haushalts der EU. Die Zukunft dieses Instruments ist also von zentralem Interesse. Die Zahlungen sind, wie ich ausgeführt habe, ursprünglich als Ausgleich für den Abbau der Preisstützung eingeführt worden. Das war eine durchaus sinnvolle Politik: Nachdem die EU-Agrarpolitik der Landwirtschaft über lange Zeit hohe Preise garantiert hatte, konnte sie, als die Überschußprobleme an den Agrarmärkten eine Reform verlangten, nicht über Nacht den Kurs wechseln, ohne den Betroffenen beim Übergang auf eine neue Politik zu helfen. Immerhin hatten viele Landwirte im Vertrauen auf die Fortsetzung der alten Politik investiert und Kredite aufgenommen, sich vielleicht sogar nur in diesem Vertrauen entschlossen, den Beruf des Landwirts zu ergreifen. Das Gebot der Politikverläßlichkeit und des Vertrauensschutzes ist also die Kernbegründung für die Direktzahlungen. Daß die Direktzahlungen dann später von der Produktion entkoppelt wurden, war ebenfalls richtig, denn erst dadurch wurde eine weitergehende Marktorientierung erreicht¹¹. Göttinger Agrarökonominnen und die OECD hatten sich übrigens schon seit längerer Zeit für agrarpolitische Reformen mit dieser Stoßrichtung eingesetzt¹².

Vertrauensschutz trägt als Begründung nur eine begrenzte Zeit. Je länger die Politikreform zurückliegt, um so weiter können sich die Betroffenen an die neue Situation anpassen. Irgendwann ist schließlich der Zeitpunkt erreicht, an dem der Ausgleich für eine lange Zeit zurückliegende Politikreform nicht mehr erforderlich sein sollte. Es gibt in der Geschichte wirtschaftspolitischer Reformen zahlreiche Beispiele dafür, daß Kompensation nur zeitlich befristet geleistet wurde. Es wäre deshalb eigentlich richtig gewesen, schon bei Einführung der Direktzahlungen auch einen Zeitplan für ihr allmähliches Auslaufen zu beschließen. Den Mut dazu hat die Politik seinerzeit nicht aufgebracht. Vielmehr ist nie entschieden worden, wie es eigentlich in Zukunft mit den Direktzahlungen weitergehen sollte. In der Landwirtschaft herrscht deshalb jetzt Unsicherheit. Viele Landwirte sehen die Zeichen an der Wand und vermuten, daß die Direktzahlungen irgendwann einmal abgebaut werden. Die Modulation, also die Umschichtung

¹¹ Zu einer Diskussion der Berechtigung sowie der möglichen Zukunft der Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik siehe Swinbank, A., and S. Tangermann (2004), A Bond Scheme to Facilitate CAP Reform. In: A. Swinbank and R. Tranter (eds.), A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform. Wallingford: CABI Publishing.

¹² Siehe z.B. Koester, U. and S. Tangermann (1976), Alternativen der Agrarpolitik. Eine Nutzen-Kosten-Analyse im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag; sowie OECD (1994), Agricultural Policy Reform: New Approaches. The Role of Direct Income Payments. Paris: OECD.

eines Teils der Direktzahlungen hin zur Politik der ländlichen Entwicklung, hat diese Vermutungen bestärkt. Dauerhaft fortgesetzte Kompensation für frühere Preissenkungen ist im übrigen auch dann nur schwer zu vertreten, wenn die Agrarpreise tatsächlich sogar höher sein sollten, als im Gefolge der Reform zu erwarten war, und das ist angesichts weltweit steigender Nachfrage nach Agrarprodukten für die Zukunft wohl durchaus wahrscheinlich¹³.

In der Tat ist zu erwarten, daß die EU-Agrarpolitik für die Zeit nach 2013 einen Rückgang der Direktzahlungen vorsehen wird. Noch wird unter Agrarpolitikern fast fieberhaft nach Begründungen dafür gesucht, wie man die Zahlungen auch weiterhin rechtfertigen und damit ihren Rückgang möglichst gering halten kann. Das wird allerdings nicht leichtfallen.

Die Notwendigkeit der Kompensation für vergangene Politikreform gibt, wie ich begründet habe, eine solche Rechtfertigung nicht her. Auch eine allgemeine Einkommensstützung für die Landwirtschaft trägt nicht als Begründung, denn sie müßte sich an Kriterien orientieren, die generell in der Wirtschafts- und Sozialpolitik für Einkommenshilfen gelten, also an der Bedürftigkeit des jeweiligen Empfängers. Die Direktzahlungen werden aber je Flächeneinheit gezahlt, in Niedersachsen zur Zeit durchschnittlich etwa 350 EUR je Hektar. Größere Betriebe erhalten also höhere Summen als kleinere. Es gibt nicht den geringsten Grund für die Annahme, daß Landwirte um so ärmer seien, je größer die Betriebsfläche ist, die sie bewirtschaften – eher ist es wohl umgekehrt.

Die Absicherung der Nahrungsversorgung in Krisenzeiten ist eine wichtige Aufgabe der Politik. Die gegenwärtigen Direktzahlungen taugen dazu aber nicht, denn sie sind ja bewusst von der Produktion entkoppelt, tragen also nicht dazu bei, dass gerade das aus eigener Produktion erzeugt wird, was im Krisenfall gebraucht würde.

Vielfach wird gesagt, daß Umweltnormen und andere Standards in Europa erheblich anspruchsvoller seien als in anderen Teilen der Welt und deshalb den europäischen Landwirten ein Ausgleich gezahlt werden müsse. In der OECD haben wir uns mit dieser Thematik ausführlich befasst¹⁴, und auch andernorts ist dazu geforscht worden¹⁵. Das Ergebnis: die Zusatzbe-

¹³ Siehe OECD and FAO (2009), OECD-FAO Agricultural Outlook 2009–2018. Paris: OECD.

¹⁴ Siehe insbesondere OECD (2003), Agriculture, Trade and the Environment: The Pig Sector. Paris: OECD; OECD (2004), Agriculture, Trade and the Environment: The Dairy Sector. Paris: OECD; OECD (2005), Agriculture, Trade and the Environment: The Arable Crop Sector. Paris: OECD.

¹⁵ Siehe etwa Hirschfeld, J. (2006), Umweltpolitik und Wettbewerbsfähigkeit. Theoretische und empirische Analyse der Auswirkungen von Umwelt- und Tierschutzpolitik auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft. Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk.

lastung der EU-Landwirtschaft durch hohe Standards ist bei weitem nicht so hoch wie die gegenwärtigen Direktzahlungen.

Zur Begründung für die Direktzahlungen wird in dieser Argumentationsnot immer wieder auf die cross-compliance verwiesen: Landwirte müssen ihre Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten sowie eine Reihe von Auflagen zum Schutz von Umwelt, Grundwasser und Tieren sowie zur Sicherheit von Nahrungs- und Futtermitteln einhalten. Wer das nicht tut, dem werden die Zahlungen gekürzt oder – bei schweren Vergehen – ganz gestrichen¹⁶. Die Zahlungen werden deshalb gern als umweltorientiert beschrieben. Bei genauerem Hinsehen hat aber auch diese Sichtweise erhebliche Haken.

Sie baut auf die Vergesslichkeit des politischen Prozesses, denn die Zahlungen wurden ja nicht aus Umweltgründen eingeführt, sondern als Ausgleich für die Senkung von Stützpreisen. Es kommt hinzu, daß es sich hier weitgehend um Mindestnormen handelt, die überwiegend auch bereits vor der Einführung der Zahlungen galten, die also in jedem Fall einzuhalten wären. Es mag ganz praktisch sein, diese Normen zusätzlich zu bewahren, indem man Zahlungen, die aus anderen Gründen eingeführt wurden, gleichzeitig als Sanktionsmechanismus nutzt. Diese Erwägung kann man aber nicht umkehren und jetzt argumentieren, daß die Zahlungen durch die Mindestnormen gerechtfertigt seien. Das wäre etwa ebenso überzeugend wie der Vorschlag, eine Zahlung an alle Autofahrer einzuführen, die derjenige wieder abgeben muß, der die Höchstgeschwindigkeit überschreitet.

Vor allem aber wird auch durch die cross-compliance kein überzeugender Zusammenhang zu den konkreten Leistungen hergestellt, die der jeweilige Landwirt in der spezifischen Umgebung seines Betriebs für die Allgemeinheit erbringt, denn die Zahlungen werden ja gleichmäßig an jeden Landwirt pauschal je Hektar geleistet. Erst Zahlungen, die gezielt auf spezifische Leistungen ausgerichtet sind, können längerfristig überzeugen.

Die Reformen der EU-Agrarpolitik in den letzten zwei Jahrzehnten waren in der großen Stoßrichtung auf Marktorientierung durch Entkopplung der Stützung von der Produktion ausgerichtet, und sie waren in dieser Hinsicht durchaus erfolgreich und sind weitgehend abgeschlossen. Das Paradigma für die Reformen der kommenden Jahrzehnte wird nun die zielgetreue Ausrichtung der Zahlungen an die Landwirtschaft sein. Um es in dem unter Experten so beliebten Englisch auszudrücken: bisher ging es

¹⁶ Siehe z.B. Jongeneel, R., and H. Brand (2010), Direct Income Support and Cross-Compliance. In: Oskam, A., G. Meester and H. Silvis (eds.) (2010), EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

um decoupling, in Zukunft steht targeting auf der Tagesordnung der EU-Agrarpolitik – und damit auch auf der Tagesordnung der Agrarpolitik für Niedersachsen¹⁷.

3. Was bedeutet eine zielgetreue Ausrichtung der Agrarpolitik?¹⁸

Die Grundlage einer solchen Politik ist eine Verständigung darüber, welche Zusatzleistungen die Landwirtschaft – neben der Erzeugung von Agrarprodukten – für die Gesellschaft erbringt. Es gibt keinen Zweifel daran, daß dies vielfältige, bedeutende und wünschenswerte Leistungen sind. Es geht dabei zum Beispiel um Schutz und Verbesserung der Umwelt, Erhaltung und Stärkung der Biodiversität sowie Bewahrung von gewachsenen Kulturlandschaften und des kulturellen Erbes in Siedlungsstrukturen. Gleichzeitig kann die Landwirtschaft neben anderen Wirtschaftsbereichen zur Stärkung der ländlichen Regionen und damit zu einer ausgewogenen Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität und Bevölkerung im Raum beitragen. Schließlich wird der Beitrag, den die Landwirtschaft zur Eindämmung des Klimawandels leisten kann, immer wichtiger. Leistungen dieser Art lassen sich – im Gegensatz zu Getreide, Fleisch und Milch – nicht über den Markt verkaufen, denn es handelt sich bei ihnen um das, was die ökonomische Theorie als öffentliche Güter bezeichnet. Wenn die Gesellschaft Leistungen dieser Art in einem hinreichenden Umfang zur Verfügung gestellt sehen will, muß deshalb der Staat einspringen und die Landwirte dafür entlohnen, daß sie diese Leistungen erbringen. Mir scheint es angebracht, solche Zahlungen nicht als Subventionen, sondern als Leistungsentgelte zu bezeichnen. Sie werden zukünftig immer stärker in den Mittelpunkt der Agrarpolitik rücken, parallel zu einem schrittweise erfolgenden Abbau der bisherigen Direktzahlungen. Es geht also um den Übergang von der Ausschüttung pauschaler Zahlungen zur gezielten Honorierung wohldefinierter Leistungen.

Wohldefiniert heißt, daß zunächst festgelegt wird, welche Leistungen gefragt sind und wie sie beschaffen sein sollen. Dann gilt es, „Preise“ für diese Leistungen festzulegen, also zu ermitteln, wieviel zu zahlen ist, damit diese Leistungen auch erbracht werden können. Und schließlich wird nach festgestellter Leistung gezahlt. Ich bin mir voll bewußt, daß dies in der allgemeinen Form, in der ich es aus Zeitgründen hier nur darstellen kann, sehr

¹⁷ Zu diesem Paradigmenwechsel siehe OECD (2008), *Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis*. Paris: OECD.

¹⁸ Zu den Prinzipien sowie Möglichkeiten der Ausgestaltung einer zielgerechten Agrarpolitik („targeting“) siehe OECD (2007), *Effective Targeting of Agricultural Policies: Best Practices for Policy Design and Implementation*. Paris: OECD.

viel leichter zu beschreiben ist, als es sich im Tagesgeschäft der Agrarpolitik implementieren läßt. Aber ich weise auch darauf hin, daß es inzwischen eine umfangreiche und empirisch gut fundierte Literatur gibt, die zeigt, wie man das in die Praxis umsetzen kann.

Ich gehe nicht davon aus, daß die EU-Agrarpolitik nach 2013 eine dramatische Volte nehmen und mit vollen Fahnen zu solchen neuen Ufern aufbrechen wird. Aber ich denke schon, daß eine Politik mit dieser Ausrichtung schrittweise zunehmend ausgebaut werden wird. Die Direktzahlungen im Rahmen der ersten Säule würden dann langsam vermindert, hoffentlich nach einem festgelegten Zeitplan, auf den die Landwirte sich verlassen können, damit sie Planungssicherheit haben. Parallel dazu würden Leistungsentgelte ausgebaut, sei es im Rahmen einer neu gestalteten zweiten Säule oder unter einer anderen Überschrift. Daneben bleibt die Politik gefordert, auch für die Landwirtschaft die Rahmenbedingungen so zu gestalten, daß wirtschaftliche Aktivität sich erfolgreich entfalten kann. Dazu gehören beispielsweise die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie die Verbreitung ihrer Ergebnisse in der Praxis durch Ausbildung und Beratung.

Je mehr die Agrarpolitik sich auf Leistungsentgelte umstellt, um so dringender wird die Frage, wie die Verteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeit auf die verschiedenen Ebenen am besten zu gestalten ist. Das ist der Grund, warum ich heute über diese Frage sprechen wollte.

4. Wie sollte die Arbeitsteilung zwischen den Ebenen gestaltet werden?

Dabei braucht das Rad nicht neu erfunden zu werden. Vielmehr gibt es einige breit akzeptierte Leitlinien, an denen sich auch die Agrarpolitik orientieren kann¹⁹. Zentral ist dabei das Subsidiaritätsprinzip, das mit dem Vertrag von Maastricht 1992 als grundlegendes Kriterium für die Arbeitsteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsländern festgelegt und jüngst mit dem Lissabon-Vertrag erneut bekräftigt und prozedural untermauert wurde. Die Europäische Union wird nach diesem Prinzip nur tätig, „sofern

¹⁹ Aus der breiten Literatur zu dieser Thematik siehe z.B. die folgenden Veröffentlichungen sowie die dort zitierten Arbeiten: Grethe, H. (2008), Agriculture Policy: What Roles for the EU and the Member States? In: G. Gelauuff, I. Grillo and A. Lejour (eds.), Subsidiarity and Economic Reform in Europe. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag; Mahé, L.P., H. Naudet and M.-A. Roussillon-Montfort (2010), The UK Rebate, the Budget, and the Post-2013 CAP Faced with Fiscal Federalism. In: S. Senior Nello and P. Pierani (eds.), International Trade, Consumer Interests and Reform of the Common Agricultural Policy. London, New York: Routledge; OECD (2005), Financing agricultural policies with particular reference to public goods and multifunctionality: which level of government? AGR/CA/APM(2005)19/FINAL. Paris: OECD

und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umgangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können²⁰. Dieses Prinzip gilt sinnvollerweise auch innerhalb föderal verfasster Staaten, in Deutschland also für die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern.

Bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist es hilfreich, drei Fragen zu stellen: (1) Hat die Maßnahme Wirkungen, die über die Grenzen des Mitgliedsstaates bzw. Bundeslandes hinausreichen? Die Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang von externen Effekten. (2) Sind die Bürger in allen Mitgliedsstaaten oder Bundesländern gleich stark an der Maßnahme interessiert? Für die Ökonomen ist das die Frage nach den Präferenzen. (3) Gibt es Kostenvorteile, wenn die Maßnahme auf der Ebene des Bundes oder der EU ergriffen wird? Hier geht es in der Sprache der Ökonomen um Skalenerträge. Werden alle drei Fragen mit nein beantwortet, so spricht vieles dafür, die fragliche Maßnahme auf der Ebene des Bundes bzw. des Bundeslandes anzusiedeln – und umgekehrt. Lauten die Antworten teils ja, teils nein, muss sorgfältig abgewogen werden²¹. Lassen Sie mich diese Kriterien an Beispielen aus der Agrarpolitik illustrieren.

Landwirtschaft kann einen Beitrag zum Klimaschutz leisten, zum Beispiel indem sie auf den Umbruch von Grünland verzichtet und damit die Emission von Treibhausgasen begrenzt. Agrarpolitik, die auf dieses Ziel hinwirkt, hat positive Auswirkungen, die nicht nur dort auftreten, wo auf den Umbruch von Grünland verzichtet wird, denn Klimawandel ist kein lokales Phänomen. Klimaschutzpolitik wird deshalb sinnvollerweise auf der Ebene der EU betrieben, ja besser noch auf der globalen Ebene. Maßnahmen zur Einschränkung von Geruchsemissionen aus der Tierhaltung dagegen haben lokalen Charakter, und zwar sowohl deshalb, weil die negativen Wirkungen solcher Emissionen nur lokal auftreten, als auch deshalb, weil der Grad, in dem sie stören, davon abhängt, wie die Siedlungsstruktur beschaffen ist. Solche Maßnahmen werden deshalb am besten auf einer unteren Ebene angesiedelt. Ein Beispiel für Skalenerträge bietet schließlich die Agrarforschung. Viele Forschungsvorhaben lassen sich am kostengünstigsten gestalten, wenn sie nicht unabhängig voneinander an verschiedenen Standorten gleichzeitig betrieben, sondern koordiniert gestaltet werden. Es

²⁰ Vertrag über die Europäische Union, Artikel G, Absatz 5.

²¹ Abwägung ist auch dann erforderlich, wenn nicht alle Fragen klar mit ja oder nein beantwortet werden können.

ist deshalb durchaus sinnvoll, dass die EU in ihren Rahmenprogrammen auch zur Agrarforschung beiträgt.

Wendet man diese Prinzipien an, um die agrarpolitischen Aufgaben den drei Ebenen EU, Bund und Bundesländer zuzuordnen, so zeigt sich, daß weite Bereiche einer zielgetreuen, also insbesondere auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichteten Agrarpolitik auf der Ebene der Union nicht ideal untergebracht sind. Vielmehr spricht vieles für eine vermehrte Zuweisung von Aufgaben auf die untere Ebene, in Deutschland die Ebene der Bundesländer. Mit anderen Worten: eine moderne Agrarpolitik wird sinnvollerweise weniger in Brüssel, sondern mehr in Hannover gestaltet. Ich kann hier nicht den gesamten Katalog aller agrarpolitischen Maßnahmen aufblättern, sondern muß mich auf einige wenige eher illustrierende Anmerkungen beschränken²².

Die Marktpolitik muß auch in Zukunft der Union vorbehalten bleiben, denn nur dort kann den Erfordernissen eines offenen Binnenmarktes Rechnung getragen werden. Aus den gleichen Gründen sind auch die Verhandlungen in der WTO die ureigenste Aufgabe der Kommission, die dort das Gesamtinteresse der Union vertreten muss. Die Agrarsozialpolitik wird sinnvollerweise auf der Ebene des Bundes betrieben: Die Netze der sozialen Sicherung sind von Nation zu Nation so verschieden, daß der Union aus gutem Grund in der Sozialpolitik keine wesentlichen Kompetenzen eingeräumt worden sind. Unterschiedliche Agrarsozialpolitik zwischen den einzelnen Bundesländern dagegen wäre nicht mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik vereinbar.

Im weiten Feld der Umweltpolitik für Landwirtschaft und ländliche Räume ist die Situation weniger übersichtlich. Einige Umweltziele haben eine so umfassende geographische Dimension, dass sie auf der Ebene der EU verfolgt werden sollten. Das gilt, wie bereits gesagt, ganz eindeutig für die Klimapolitik. Es gilt auch für den Schutz und die Stärkung der Biodiversität, denn Artenvielfalt ist ein gemeinsames Erbe von allen, und übrigens auch eine Vorsorge für zukünftige Pflanzen- und Tierzucht, die ihrerseits nicht nur einzelnen Ländern zugutekommt. Ähnlich sieht es mit der weiträumigen Vernetzung von Biotopen und der Erhaltung europaweit einzigartiger Biotope aus, die deshalb ganz sachgemäß z.B. durch die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie betrieben wird. Der Schutz von Oberflächen-

²² Nähere Einzelheiten zu dieser Thematik, mit konkreten Hinweisen zu sinnvollen Gestaltungsmöglichkeiten in Niedersachsen, habe ich gemeinsam mit den anderen Mitgliedern einer Regierungskommission bereits in einem Bericht für die Niedersächsische Landesregierung ausgeführt, siehe Niedersächsische Regierungskommission (2001), Zukunft der Landwirtschaft – Verbraucherorientierung, Endbericht, November 2001. Hannover: Niedersächsische Landesregierung.

wasser hat immer dort überregionale Bedeutung, wo Fließgewässer nicht an Grenzen halt machen. Auch da handelt es sich also um eine Aufgabe der Union. Anders sieht es dagegen mit dem Schutz des Grundwassers aus, zumindest überall dort, wo Grundwasserreservoirs nicht grenzüberschreitende Ausdehnung haben. Hier wird die Politik am ehesten sachadäquat auf der Ebene der Bundesländer gestaltet.

Generell wird man wohl bei genauer Prüfung zu dem Ergebnis kommen, daß für die Mehrzahl der umweltpolitischen Maßnahmen eine spezifische regionale Ausprägung sinnvoll ist, daß diese also in Deutschland am besten auf der Ebene der Bundesländer betrieben werden sollten. Das gilt beispielsweise für den Schutz von Trinkwasser und lokalen Biotopen, für die Extensivierung auf landwirtschaftlichen Flächen sowie für die Begrenzung von Geruchsemissionen. Es gilt im großen Ganzen auch für die Erhaltung des Landschaftsbilds, für das kulturelle Erbe und die Siedlungsstruktur. Regionale Besonderheiten und Präferenzen sind in diesem Bereich besonders stark ausgeprägt und geraten leicht ins Hintertreffen, wenn die Politik über den Leisten Gesamteuropas oder den des Bundes geschlagen wird.

Ich muß es hier bei diesen Beispielen für die Zuordnung von Aufgaben zu den verschiedenen Ebenen belassen, weise aber darauf hin, daß dazu in der oben zitierten Literatur einiges Material vorhanden ist. Insgesamt ergibt sich daraus das recht eindeutige Bild, daß eine Agrarpolitik, welche die Leistungen der Landwirtschaft für die Gesellschaft in den Vordergrund stellt, mit ausgeprägter Differenzierung im Raum betrieben werden sollte. Auf die EU-Agrarpolitik und Niedersachsen angewendet, bedeutet dies, daß Brüssel immer weniger und Hannover immer mehr Aktionsradius erhalten sollten. Für den Bund zeigt sich dabei übrigens nur ein schmales agrarpolitisches Handlungsfeld, in dem die Agrarsozialpolitik allerdings wichtiger Eckpfosten bleibt.

Würden sich aus einer konsequenten Anwendung solcher Gedanken auf die Ausgestaltung der Agrarpolitik in Europa wesentliche Veränderungen des institutionellen Rahmens ergeben? Auf den ersten Blick mag es so erscheinen, als sei das nicht der Fall. Immerhin ist es ja bereits heute so, daß die Maßnahmen der zweiten Säule, wo viele der zielgetreuen Maßnahmen einzuordnen wären, von denen ich hier gesprochen habe, nicht alleine von Brüssel bestimmt werden. Die EU setzt hier den Rahmen, die unteren Ebenen schlagen dann aber die Programme vor, mit denen sie ihn ausfüllen wollen. In der föderalen Struktur Deutschlands sind es in der Tat die Bundesländer, von denen diese Programme – in durchaus von Land zu Land recht unterschiedlicher Natur – entwickelt und am Ende auch administriert werden. Das geschieht allerdings erst, nachdem die EU-Kommission

die Programmentwürfe der Bundesländer ausführlich geprüft und – nach manchen Ringkämpfen mit der jeweiligen Landesregierung – ihre nicht seltenen Änderungswünsche durchgesetzt hat. Daß dabei auch die Ebene des Bundes noch beteiligt ist, will ich hier – nicht ganz ohne Verwunderung – nur nebenbei erwähnen.

Um den Bundesländern die für eine moderne Agrarpolitik wünschenswerte Autonomie zu gewähren, brauchte dieses Verfahren, so könnte es scheinen, nur so geändert zu werden, daß Prüfung und Abänderung der Programmentwürfe durch Brüssel entfallen. Hannover könnte dann unmittelbar zur agrarpolitischen Tat schreiten.

Es gibt aber einen „Knackpunkt“, und der berührt eine in weiten Bereichen der Politik entscheidende Frage: Wie sieht es mit der Finanzierung aus? Zur Zeit werden Maßnahmen der Agrarumweltpolitik und alles, was sonst noch in der zweiten Säule untergebracht ist, nach festgelegten Anteilsätzen gemeinsam von Union und Mitgliedsländern, in Deutschland auch von den Bundesländern, finanziert, wir haben es also mit dem Institut der Kofinanzierung zu tun. Kofinanzierung geht mit gemeinsamer Entscheidungsfindung der beteiligten Ebenen einher. Und genau da liegt ein Kernproblem. Wo verschiedene Ebenen gemeinsam finanzieren, wird oben typischerweise geklagt, daß die untere Ebene Mitnahmeeffekte sucht und Maßnahmen verwirklicht, an denen sie nicht nur wegen ihrer Wirkungen, sondern auch wegen der mir ihnen einhergehenden Finanzzuweisungen interessiert sei. Unten dagegen beschwert man sich gerne, daß die obere Ebene mit dem Hebel der Kofinanzierung eine Politik durchsetzt, die nicht hinreichend sachgemäß auf die differenzierten Bedürfnisse vor Ort ausgerichtet sei.

Ich brauche kaum zu sagen, daß jede Debatte über Fragen dieser Art sich in einem politischen Minenfeld bewegt. Sie berührt im Übrigen auch Fragen, die in der Theorie kontrovers diskutiert werden, wie in Blick in die reiche Literatur zum fiscal federalism und zum Haushalt der EU zeigt²³. Für Ökonomen ist dabei die Anreizkompatibilität besonders wichtig, in der Alltagssprache: „Wer die Musik bestellt, der bezahlt sie auch“. Wenn es sachadäquat ist, daß eine untere Ebene über die Ausgestaltung einer Maßnahme entscheidet, dann sollte sie diese Maßnahme im Normalfall

²³ Aus neuerer Zeit, und in unmittelbarem Bezug zur aktuellen Überprüfung des EU-Haushalts, siehe insbesondere Begg, I. (2009), *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies; sowie ECORYS Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) and Institute for Economic Research (IFO) (2008), *A Study on EU Spending. Final Report*. Commissioned by the European Commission, Directorate General for Budget. Rotterdam: ECORYS.

auch finanzieren, denn nur dann wird hinreichend sorgfältig abgewogen, ob sie auch sinnvoll ist. Entscheidung und Finanzierung gehören in die gleiche Hand. Dieser Grundgedanke spielt eine entscheidende Rolle auch in der Diskussion über Politikentflechtung im föderalen System Deutschlands, wie sie über die Gemeinschaftsaufgaben beispielsweise im Rahmen der Föderalismusreform geführt worden ist. Mit anderen Worten: das Plädoyer für eine moderne Agrarpolitik, das ich hier vorgetragen habe, ist im Hinblick auf ihre institutionelle Dimension auch ein Plädoyer für Politikentflechtung in der EU-Agrarpolitik.

Selbstverständlich stellt sich damit sofort die Frage, woher Niedersachsen, wenn es denn tatsächlich die Verantwortung für zunehmende Teile der Agrarpolitik erhalte, eigentlich die Haushaltsmittel nehmen sollte, die dann erforderlich wären. Immerhin ist es ja nicht so, daß der Finanzminister dieses Bundeslandes hauptsächlich von der Sorge geplagt wäre, wofür er seine überreichen Steuereinnahmen sinnvoll ausschütten könnte. Sollten die Aufwendungen für die innere Sicherheit, für die Schulen oder Universitäten gekürzt werden, damit niedersächsische Agrarpolitik finanziert werden kann? Oder sollte gar die Göttinger Akademie der Wissenschaften auf die ihr freundlicherweise zur Verfügung gestellten Landesmittel verzichten, damit Hannover sie für eine selbstbestimmte Agrarpolitik einsetzen kann?

Nein, eine Umschichtung im Rahmen des gegenwärtigen Haushaltsvolumens wäre weder sachlich sinnvoll noch politisch vorstellbar. Die Finanzmittel müßten vielmehr von dort kommen, wo sie bisher aufgewendet werden, nämlich von der Ebene der EU. Allerdings dürfte das im Sinne der hier beschriebenen Neuorientierung der Agrarpolitik nicht maßnahmengebunden erfolgen, sondern en bloc so, daß Niedersachsen tatsächlich frei über seine eigene Agrarpolitik entscheiden kann. Spätestens hier wird mir aber gewiß vorgehalten, ich sei ein politischer Utopist. Das mag ein durchaus berechtigter Vorwurf sein. Ich bitte Sie aber dennoch, den folgenden Vorschlag zumindest wohlwollend aufzunehmen.

Seit einiger Zeit ist das Element der „Modulation“ in die EU-Agrarpolitik eingeführt worden. Es handelt sich dabei um eine Verschiebung von Haushaltsmitteln von der ersten in die zweite Säule der Agrarpolitik, also konkret von den Direktzahlungen hin zur Politik der ländlichen Entwicklung²⁴.

²⁴ Da die Maßnahmen der „zweiten Säule“ von den EU-Mitgliedsländern kofinanziert werden müssen, bringt die Modulation bereits eine Veränderung in der Verteilung von Aufgaben und Finanzierungsverantwortung zwischen Union und Mitgliedsländern mit sich. Sie führt im übrigen – eben wegen der von den kofinanzierenden Mitgliedsländern zusätzlich aufzubringenden Haushaltsmittel – zu einer wirtschaftspolitisch nicht sinnvollen Ausweitung der insgesamt für die Gemeinsame Agrarpolitik aufgewendeten Finanzmittel.

Denkbar wäre doch, daß das Verfahren der Modulation in Zukunft anders gehandhabt würde, nämlich so, daß Einsparungen bei den Direktzahlungen nicht für kofinanzierte Maßnahmen ausgegeben, sondern denjenigen Mitgliedsländern pauschal überwiesen werden, in denen diese Zahlungen in der Vergangenheit geleistet wurden. In Deutschland könnten diese Zuweisungen dann an die Bundesländer weitergereicht werden, in die sie bisher geflossen sind. Der Landwirtschaft und Agrarpolitik Niedersachsens stünden diese Mittel dann nach wie vor zur Verfügung – für eine autonome Agrarpolitik, die sich an den besonderen Bedürfnissen dieses Bundeslandes orientiert.

Sollte eine Agrarpolitik dieser Art angesteuert werden, müßte sie allerdings mit einer wirksamen Vorsorge gegen Wettbewerbsverzerrungen einhergehen, damit die Landwirte aus den verschiedenen Teilen Europas sich nicht mit Unterstützung der Politik gegenseitig Märkte abspenstig machen. Das könnte etwa so aussehen, wie es auf der internationalen Ebene bereits im Rahmen der WTO durch die Kriterien der sogenannten green box geregelt ist, die ja den Mitgliedsländern der WTO erlaubt, ihre Landwirtschaft unbegrenzt zu fördern, solange die Fördermaßnahmen den internationalen Wettbewerb nicht verzerren²⁵. Auch die EU hat bereits Kriterien für die Wettbewerbskontrolle, und diese Kriterien könnten angewendet und gegebenenfalls weiterentwickelt werden.

5. Schlußbemerkungen

Ich komme zum Schluß. Die Agrarpolitik der EU befindet sich in einer Phase der Neuorientierung. Sie hat sich auf den Weg gemacht, den Marktkräften wieder den Spielraum einzuräumen, der ihnen in einer marktwirtschaftlich verfaßten Wirtschaftsordnung zukommt. Sie hat diesen Prozeß sinnvollerweise durch die Einführung von Direktzahlungen abgefedert, allerdings bisher versäumt, eine explizite Entscheidung über die Zukunft dieser Zahlungen zu fällen. Das wird nicht auf Dauer so bleiben können. Auf das Paradigma der marktorientierten Entkoppelung der Agrarstützung von der Produktion wird das Paradigma einer zielgetreuen Orientierung der Agrarpolitik an den Leistungen der Landwirtschaft für die Gesellschaft folgen. Das wird nicht über Nacht geschehen, sondern schrittweise. Es ist aber gut, dabei ein Fernziel vor Augen zu haben, denn gerade auch die

²⁵ Siehe dazu z.B. die entsprechenden Ausführungen bei Josling, T. , S. Tangermann and T.K. Warley (1996), *Agriculture in the GATT*. Houndmills, London, and New York: Macmillan Press.

Landwirtschaft, die ja ein langfristiges Geschäft ist, braucht Sicherheit der Erwartungen. Die Agrarmärkte sind unsicher genug, da sollte zumindest die Politik vorhersehbar, also nachhaltig bleiben. Nachhaltig ist aber nur Politik, die der Gesellschaft überzeugend vermittelt werden kann. In der Landwirtschaft ist das Politik, in der die Leistungen für die Gesellschaft im Vordergrund stehen. Zumindest diese Hoffnung auf politische Nachhaltigkeit kann ich vielleicht denjenigen als kleinen Trost bieten, denen pauschale Zahlungen – verständlicherweise – lieber sind als Mittel, die nur für konkrete Leistungen ausgebracht werden.

Eine Agrarpolitik mit dieser Orientierung wird dauerhaft nur Erfolg haben, wenn sie ihre Teilaufgaben denjenigen Ebenen zuordnet, auf denen sie sachadäquat wahrgenommen werden können. Mit dem Rückzug aus der Marktpolitik ist deshalb in der europäischen Agrarpolitik auch ein zunehmender Rückzug aus der Gestaltungsmacht der Union sinnvoll. Das ist nicht ein wohlfeiler Ruf nach Dezentralisierung, sondern ein Plädoyer für eine wirksame Politikgestaltung. Eine differenzierte Politik mit zielgetreuer Orientierung muß raumspezifisch sein. Sie kann deshalb vielfach nur auf der unteren Ebene gestaltet werden. Brüssel muß in der Agrarpolitik nicht alles entscheiden – vieles läßt sich sinnvoller in Hannover gestalten. Allerdings muß mit einer Neuverteilung der Verantwortlichkeit für Politikgestaltung auch eine entsprechende Neuverteilung der Haushaltsmittel einhergehen. Wege zu diesem Ziel lassen sich entwickeln.

Die Debatte über die EU-Agrarpolitik für die Zeit nach 2013 wird in den kommenden Monaten gewiß heftig geführt werden. Das Festhalten an gewohnten Politikstrukturen und finanziellen Strömen wird dabei im Widerstreit mit Rufen nach einer langfristig orientierten Neuausrichtung der Politik liegen. Wie überall in der Politik wird das Ergebnis schließlich wohl irgendwo im Mittelfeld liegen – und hoffentlich nicht zu weit von dem entfernt, was für Niedersachsen gut wäre.