

### 3 Landwirtschaft gestalten: ein Blick auf den Wandel der Ziele und Instrumente der europäischen Agrarpolitik

Im Jahr 1957 wurde von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft<sup>a</sup> (EWG) gegründet.<sup>b</sup> Die Landwirtschaft gehörte zu den ersten Branchen, für die die EWG tatsächlich eine gemeinsame und einheitliche Politik in ihrem gesamten Wirtschaftsraum einführt. Die durch den Zweiten Weltkrieg geschwächte Land- und Lebensmittelwirtschaft sollte gestärkt werden, um die Bevölkerung mit ausreichenden Mengen an preiswerten Nahrungsmitteln zu versorgen.

#### Die EU kauft Nahrungsmittel auf, um die Preise hoch zu halten

Die Nahrungsmittel sollten zwar billig sein, für die Politik war es aber zunächst wichtiger, den Bauern die Sicherheit zu geben, dass sie ausreichend verdienen und dass dies auch langfristig so bleiben würde. Die Garantie eines relativ hohen Preisniveaus für die Erzeuger sollte der Anreiz sein, damit die Bauern in teure Maschinen und Ställe investierten und dadurch die Nahrungsmittelerzeugung steigerten.

Diese Politik war – gemessen an den gesetzten Zielen – sehr erfolgreich. In der Landwirtschaft ist ein ungeheurer Produktionsfortschritt erzielt worden: In Deutschland lag der durchschnittliche Hektarertrag von Weizen vor gut 100 Jahren noch bei 18,5 Dezitonnen je Hektar (1.850 kg/ha). Er konnte bis heute mehr als vervierfacht werden (76,7 dt/ha im Jahr 2017).<sup>1</sup> Parallel dazu stieg auch die Arbeitsproduktivität, d.h.: Immer weniger Landwirte erzeugten die Ernährungsgrundlage für die Bevölkerung. Im Jahr 1900 ernährte ein Landwirt vier Personen. 1950 waren es schon zehn Personen: das Zweieinhalbfache. Der Sprung in den folgenden 50 Jahren war noch rasanter. Ein Landwirt ernährte im Jahr 2000 rund 127 Menschen, mehr als zehnmal (!) so viel wie 1950. Inzwischen stagnieren diese Zahlen.<sup>c/2</sup>

Das System, mit dem die EWG relativ hohe Preise für die Bauern garantierte, funktionierte folgendermaßen: Wenn der Preis für bestimmte wichtige Lebensmittel (vor allem Getreide, Rindfleisch, Milch) unter einen festgelegten Preis (den sog. Interventionspreis) fiel, kaufte die EWG diese Lebensmittel und lagerte sie ein. Sie griff ein. Sie „intervenierte“. Durch diese Intervention stieg die Nachfrage und die Preise blieben über dem politisch vereinbarten Niveau. Das Geld, welches die EWG ausgab, ging nicht direkt an die Landwirte, sondern an die-

---

<sup>a</sup> Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hatte sich bei ihrer Gründung vor allem die Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik auf ihre Fahnen geschrieben. Soziale oder ökologische Themen standen damals (noch) nicht auf der Tagesordnung.

<sup>b</sup> Aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde 1993 mit dem Vertrag von Maastrich die Europäische Gemeinschaft (EG). Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde die Existenz der EG beendet. Ihre Rechtsnachfolgerin wurde die Europäische Union (EU).

<sup>c</sup> Die Zahlen weisen nur auf die Größenordnungen hin. Sie sind abgeleitet davon, wie viele Menschen in Deutschland in der Landwirtschaft arbeiten. Angesichts internationaler Handelsbeziehungen (viele Futtermittel für in Deutschland gehaltene Tiere werden nicht in Deutschland erzeugt; insbesondere Obst und Gemüse wird in großen Mengen importiert), sind auch viele Bauern außerhalb Deutschlands damit beschäftigt, unsere Bevölkerung zu ernähren.

jenigen, die die Erzeugnisse der Bauern weiterverkauften, z. B. an Molkereien und an Getreide- oder Viehhandelsunternehmen. Der Staat nahm keinen direkten Einfluss darauf, wie viel diese den Bauern für Milch, Getreide oder Rindfleisch bezahlten. Auf jeden Fall aber waren die Preise für die Bauern so hoch, dass sie umfangreich investierten und intensiv produzierten.

Das Geld, das der Staat für die Einkäufe und für die Lagerhaltung ausgab, stammte nicht allein aus Steuermitteln. Das System hatte auch eigene Einnahmequellen. So wurden die eingekauften Waren nach und nach wieder verkauft, wenn die Preise wieder gestiegen waren. Vor allem aber erhob die Gemeinschaft Zölle und erzielte Einnahmen, wenn Anbieter aus Ländern, die nicht zur EWG zählten, ihre billigeren Produkte hier verkaufen wollten. Diese Importe waren zunächst erwünscht, weil der Selbstversorgungsgrad ja noch unter 100 Prozent lag. Wegen der Zölle stiegen die Preise für die Importprodukten, so dass sie den einheimischen Waren keine wirkliche Konkurrenz machen konnten.

Neben diesen Anreizen durch eine Preisstabilität auf relativ hohem Niveau wurden auch direkte Zuschüsse (Förderung) für die Umstrukturierung der Landwirtschaft eingeführt, z.B. für Investitionen in Maschinen und Stallbauten. Damit wurde den Landwirten ein zusätzlicher Anreiz zum Investieren gegeben.

## **Butterberge und Milchseen**

Das System funktionierte so gut, dass die Mangelsituation in den 1980er-Jahren vorbei war und bei vielen wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen Überschüsse erzeugt wurden: die damals sprichwörtlichen Butterberge und Milchseen. Es gab kaum mehr Phasen, in denen die eingelagerten Produkte wieder auf den heimischen Märkten verkauft werden konnten. Um das Problem zu lösen, wurden Exportsubventionen eingeführt. Handelsunternehmen, die Erzeugnisse aus der EWG auf dem Weltmarkt mit seinen sehr viel niedrigeren Preisen verkauften, bekamen die Differenz zwischen dem Preis innerhalb der EWG und dem Weltmarktpreis erstattet.

Zu Beginn dieser Politik war den meisten Beteiligten wahrscheinlich nicht klar, was das für Auswirkungen haben würde. Europäische Lebensmittel wurden nun weltweit zu staatlich subventionierten Dumpingpreisen verkauft und vergrößerten das Angebot. Vor allem in Ländern, die sich nicht durch Zölle schützen konnten, geschah genau das, was die Europäer für ihre eigene Landwirtschaft verhinderten: Die Preise für Agrarprodukte sanken durch das große Angebot so sehr, dass für die dortigen Landwirte kein Anreiz mehr bestand, über den eigenen privaten Bedarf hinaus für den Markt zu produzieren. In Entwicklungsländern aber, in denen Bauern immer noch die große Mehrheit der Bevölkerung stellen, ist eine solche Entwicklung fatal.

Auslöser für eine erneute Änderung der Politik waren jedoch weder diese entwicklungspolitisch schädlichen Auswirkungen, noch die immer deutlicher werdenden ökologischen Folgen der Intensivierung der Landwirtschaft. Innerhalb der EWG regte sich Widerstand, weil das System einfach zu viele Steuergelder verschlang. Und auch international geriet die EWG in die Kritik, weil sie ja weiterhin mit hohen Zöllen ihr Gebiet vor Importen schützte. Diese Kri-

tik kam nicht nur von außen, sondern auch von innen, da die meisten anderen exportorientierten Wirtschaftsbranchen der EWG an einer Abkehr von hohen Zollschränken interessiert waren.

## Abkehr von Produktionsanreizen

Die europäische Politik reagierte ab den 1980er Jahren mit einer Reihe von Reformen. Der Überproduktion wollte sie durch die Einführung von Produktionsobergrenzen Einhalt gebieten. So legte beispielsweise die Milchquote fest, wie viel Milch ein Bauer maximal abliefern durfte. Außerdem begann die Europäische Union damit, extensive Bewirtschaftungsmethoden gezielt zu fördern. Zunächst weniger aus ökologischen Gründen. Weil aber die Erträge bei extensiven Produktionsmethoden – wie beispielsweise beim ökologischen Landbau – geringer sind als bei intensiver Landwirtschaft, leisteten extensive Wirtschaftsweisen einen Beitrag zum Abbau der Überschüsse. Diese Förderung ist später in sehr gezielte Agrarumweltprogramme umgewandelt worden. Beispielsweise werden alle Betriebe, die ökologischen Landbau betreiben, durch diese Programme mit einer bestimmten Summe je Hektar unterstützt.

Die entscheidende Wende war jedoch eine ganz andere. Das Ziel der Ernährungssicherung hatte man ja erreicht. Wenn man nun die Menge halten, die Preise aber auch innerhalb der Europäischen Gemeinschaft<sup>a</sup> (EG) auf Weltmarktniveau herabsenken könnte, würde man zwei neue Ziele gleichzeitig erreichen: Auf der einen Seite könnte die europäische Lebensmittelwirtschaft sich mit sehr viel billigeren einheimischen Rohstoffen versorgen und zugleich würden keine Exporterstattungen (Steuermittel!) mehr benötigt, um die überschüssigen Lebensmittel für den Export zu verbilligen. Auf der anderen Seite war klar, dass die überwiegende Mehrheit der europäischen Landwirte nicht zu Weltmarktpreisen produzieren kann und dass Landwirte selbst kaum Möglichkeiten haben, die Preise für ihre Produkte zu beeinflussen. Der Systemwechsel würde ein dramatisches Höfesterben auslösen. Um dies zu verhindern, wurden sog. Ausgleichszahlungen eingeführt. Ein Teil der Differenz zwischen den früher erzielten Erlösen und den nun auf Weltmarktniveau sehr viel geringeren Erlösen wurde mit staatlichen Mitteln ausgeglichen. Diese Mittel wurden „Direktzahlungen“ genannt. Denn im Gegensatz zum vorhergehenden System, bei dem das Geld an Handels- oder verarbeitende Unternehmen ging, bekamen die Landwirte das Geld nun „direkt“; allerdings mit einem enormen Aufwand an Bürokratie. Diese Direktzahlungen wurden an bestimmte Produkte gekoppelt, beispielsweise an Weizen oder Rindfleisch. Wer viel Weizen oder Rindfleisch erzeugte, bekam auch viele Ausgleichszahlungen. Für Produkte wie Kartoffeln oder Schweinefleisch gab es keine Direktzahlungen, denn für diese Produkte hatte es auch vorher schon keine Interventionspreise und Schutzzölle gegeben.

Dieses System stand jedoch im Widerspruch zu den Regeln der internationalen Welthandelsorganisation (WTO), die gerade in dieser Zeit immer größere Bedeutung bekam. Nach WTO-Regeln dürfen keine Produktsubventionen gezahlt werden. Zwar ist es erlaubt, eine

---

<sup>a</sup> inzwischen war die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zur Europäischen Gemeinschaft (EG) geworden

bestimmte Produktionsweise wie den ökologischen Landbau zu fördern. Aber einfach die Erzeugung von Weizen oder Rindfleisch zu subventionieren, war nicht mehr möglich. Weil die Abkommen der WTO weltweit einen hohen Stellenwert haben, musste für die Landwirtschaft eine neue Lösung gefunden werden. Diese sah nun so aus, dass die gesamte Summe der Fördermittel, die bisher an bestimmte Produkte gekoppelt war, „entkoppelt“ wurde. Zum Verteilungsschlüssel wurde die Fläche, die ein Landwirt bewirtschaftet, ganz unabhängig davon, was auf dieser Fläche angebaut wird. Ein Landwirt, der viele Hektar bewirtschaftet, bekommt nun viel, ein Landwirt mit wenig Fläche wenig Geld.

## **Nachhaltigkeit trotz Wettbewerbsfähigkeit? Kritik am System**

Viele halten diese Form der Verteilung für falsch und ungerecht. Umwelt- und Tierschutzverbände fordern, dass staatliche Direktzahlungen an bestimmte Leistungen geknüpft werden; beispielsweise an eine besonders umweltfreundliche Bewirtschaftung oder an eine besonders artgerechte Tierhaltung. Das würde bedeuten, die immer noch recht bescheidenen Agrarumweltprogramme mit mehr finanziellen Mitteln auszustatten.

Verbände, die kleinere und mittlere landwirtschaftliche Betriebe vertreten, fordern, dass auch der Umfang der Beschäftigung auf den Betrieben beachtet werden muss. Wo viele Menschen arbeiten, soll auch der Anteil der öffentlichen Förderung höher sein. Die Subventionen sollten daher eher pro Arbeitskraft als pro Hektar Fläche vergeben werden.

Ein weiteres Kriterium für die Verteilung der finanziellen Mittel könnte die Standortqualität sein. Die Sicherung der Welternährung erfordert, dass weltweit auch dann noch Äcker und Grünland bewirtschaftet werden, wenn die Erträge aufgrund schlechterer Bedingungen grundsätzlich niedriger ausfallen. Weil Bauern auf diesen Standorten aber nicht konkurrenzfähig sind, brauchen sie Ausgleichszahlungen, damit auch diese Flächen bewirtschaftet werden.

## **Aktuelle Situation: das Modell der zwei Säulen**

Im Wesentlichen hat sich derzeit ein System etabliert das folgende Merkmale hat:

Die Europäische Union hat sich von einer aktiven Marktpolitik verabschiedet. Fast alle Instrumente, die direkt auf Preise und Mengen Einfluss genommen haben, sind abgeschafft oder weitgehend zurückgefahren worden: Interventionspreise, Regulierung der erzeugten Mengen, Exportsubventionen etc.

Die für den Agrarhaushalt bereitgestellten Finanzmittel werden auf zwei sog. Säulen verteilt.

Die wesentlich umfangreichere 1. Säule (rund drei Viertel der Mittel) steht in der Tradition der Ausgleichszahlungen. D.h. die landwirtschaftlichen Betriebe sind berechtigt, eine bestimmte Summe zu erhalten. Diese Summe ist abhängig vom Umfang der bewirtschafteten Fläche. Trotz massiver Kritik scheint sich derzeit an diesem System wenig zu verändern. Diskutiert werden vor allem die Rahmenbedingungen, die eingehalten werden müssen, damit ein Betrieb diese Mittel erhält.

Die sog. 2. Säule (rund ein Viertel der Mittel) enthält zahlreiche Förderprogramme. Ein landwirtschaftlicher Betrieb muss sich aktiv durch einen Antrag um solche Fördermittel bewerben. Die Förderung reicht von der Unterstützung des ökologischen Landbaus bis zum Stallbau und von der Pflege von Streuobstwiesen bis zur Einrichtung eines Hofcafés.

Weitere Details siehe Grafik und Text 4.

---

<sup>1</sup> Deutscher Bauernverband (2018): Situationsbericht 2017/18. Kapitel 1 Landwirtschaft und Gesamtwirtschaft  
<https://www.bauernverband.de/12-jahrhundertvergleich-803589> (Stand: 22.8.2019)

<sup>2</sup> Ebd.