

Universität
Rostock



Traditio et Innovatio

Vorlesungsskript Agrar- und Umweltpolitik

Prof. Dr. Sebastian Lakner

Wintersemester 2023/24, 2. Auflage

Lehrstuhl für Agrarökonomie,
Fakultät für Agrar- und Umweltwissenschaften, Universität Rostock



Hinweis: Das vorliegende Skript ist ausschließlich zu Lehrzwecken gedacht und soll daher nur an Studierende der Universität Rostock weitergegeben werden. Ich hoffe, dass das Skript zum besseren Verständnis der Lehrinhalte beiträgt und die Möglichkeit eines vertieften Lesens bietet. Ich möchte mich bei Frau Dipl. Ing. agr. Carola Möller für ihre Hinweise und ihre Unterstützung bei der Erstellung dieses Skriptes bedanken.

Es handelt sich um die zweite Version, die vermutlich auch Fehler und Lücken enthält. Daher bin ich für Hinweise zur Verbesserung des Skriptes jederzeit dankbar. Für alle Fehler oder Unzulänglichkeiten bin ich selbstverständlich alleine verantwortlich.

Inhalt

1	Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik.....	3
2	Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten	30
3	Strukturwandel in der Landwirtschaft	56
4	Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte.....	83
5	Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP)	106
6	Die Reformphase der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 1992	139
7	Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU.....	220

1. Kapitel

Einführung: Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Inhalt

1	Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik.....	3
1.1	Bedeutung der Landwirtschaft in einer Volkswirtschaft.....	3
1.2	Die Bedeutung der Agrarpolitik für landwirtschaftliche Entscheidungen.....	4
1.2.1	Bedeutung der agrarpolitischen Zahlungen für Betriebe und private Haushalte	5
1.2.2	Bedeutung der Agrarpolitik für die öffentlichen Haushalte	7
1.3	Ziele in der Wirtschaftspolitik.....	8
1.3.1	Gesellschaftlichen Grundwerten und ökonomische Ziele.....	8
1.3.2	Formale Zielbeziehungen in der Wirtschaftspolitik.....	11
1.4	Ziele der Agrarpolitik.....	12
1.4.1	Agrarpolitische Ziele des deutschen Landwirtschaftsgesetzes (1955)	12
1.4.2	Agrarpolitische Ziele des Vertrages von Rom (1957)	13
1.4.3	Neuere Ziele der EU Agrarpolitik?	15
1.4.4	Ziele im Koalitionsvertrag	16
1.4.5	Neue Ziele zur Nachhaltigkeit: die Sustainable Development Goals (SDG).....	17
1.5	Agrarpolitik als Querschnittsaufgabe.....	18
1.6	Gegenstand, Träger und Institutionen der Agrarpolitik.....	20
1.7	Die Aufgabe der wissenschaftlichen Agrarpolitik.....	22
1.8	Wiederholungsfragen.....	25
	Literatur.....	25

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Abbildungen

Abbildung 1-1: Wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft sowie die Verflechtung mit dem vor- und nachgelagerten Bereich in Deutschland	3
Abbildung 1-2: Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren von landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland.....	4
Abbildung 1-3: Darstellung gesellschaftlicher Grundwerte und wirtschaftspolitischer Ziele.....	9
Abbildung 1-4: Zielbeziehungen in der Wirtschaftspolitik,	11
Abbildung 1-5: Zuordnung der agrarpolitischen Ziele zu den wirtschaftspolitischen Zielen.....	15
Abbildung 1-6: Anteil der wichtigsten Themen in den Koalitionsverträgen von 1994 bis 2018.....	17
Abbildung 1-7: Die Nachhaltigkeitsziele (SDG) der Vereinten Nationen	18

Tabellen

Tabelle 1- 1: Bedeutung der agrarpolitischen Zahlungen für Betriebe in Deutschland 2021/22	5
Tabelle 1- 2: Ausgaben für Landwirtschaft auf EU-, Bundes- und Landesebene 2019	7
Tabelle 1- 3: Ausgaben für Agrarpolitik 2017 absolut, pro Fläche und pro Arbeitskraft im internationalen Vergleich.....	8
Tabelle 1- 4: : Ziele der EU-Kommission im Rahmen von „Future of Food and Farming“, 2017	16
Tabelle 1- 5: Beispiele für Träger der Agrarpolitik auf nationaler und europäischer Ebene	22
Tabelle 1- 6: : Grundfragen der positiven und normativen Analyse	22
Tabelle 1- 7: : Mögliche wissenschaftliche und nicht-wissenschaftliche Aussagen zur Einkommenssituation der Landwirtschaft	23

Boxen

Box 1-1: Messung des „Well-beings“ in landwirtschaftlichen Haushalten	6
Box 1-2: Artikel 39, Arbeitsweise der Europäischen Union.....	14
Box 1-3: Cassis de Dijon Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) von 1979	19

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

1 Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

1.1 Bedeutung der Landwirtschaft in einer Volkswirtschaft

Der Sektor Landwirtschaft spielt in einer Volkswirtschaft eine wichtige Rolle. Betrachtet man die Rolle des Sektors Landwirtschaft historisch, so stand die landwirtschaftliche Produktion in den Agrargesellschaften der vergangenen Jahrhunderte im Zentrum der Wertschöpfung. Der Wohlstand vergangener Gesellschaften, wie etwa des römischen Reiches, war stark davon abhängig, inwieweit die Landwirtschaft die Gesellschaften ernähren konnte und Arbeitsteilung stattfinden konnte. Seit der industriellen Revolution verlor der Sektor Landwirtschaft aber in zunehmendem Maße an Bedeutung. Dennoch blieb die Landwirtschaft auch bis heute ein wichtiger Sektor. Allerdings unterliegt sie einem starken Strukturwandel, der in Abschnitt 3 beschrieben und analysiert wird.

Ein wichtiger Gradmesser für den Wohlstand eines Landes ist das sog. Bruttoinlandsprodukt (BIP), das den Wert aller Waren und Dienstleistungen misst, die innerhalb eines Jahres in einem Land entstehen. Der Anteil der Landwirtschaft als Sektor am Bruttoinlandsprodukt hat kontinuierlich abgenommen und liegt aktuell bei 0,7 %. Eine ähnliche Entwicklung kann man beim Anteil der Landwirtschaft an den Arbeitskräften beobachten, hier liegt der Anteil bei ca. 1,6 %, ist jedoch auch seit vielen Jahrzehnten rückläufig. Zählt man dann jedoch die Lebensmittelverarbeitung hinzu, so zeigt sich, dass das Agribusiness 6 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) erwirtschaftet. Es sind etwa 11 % der Arbeitskräfte in Landwirtschaft und Agribusiness beschäftigt (vgl. Abbildung 1-1):

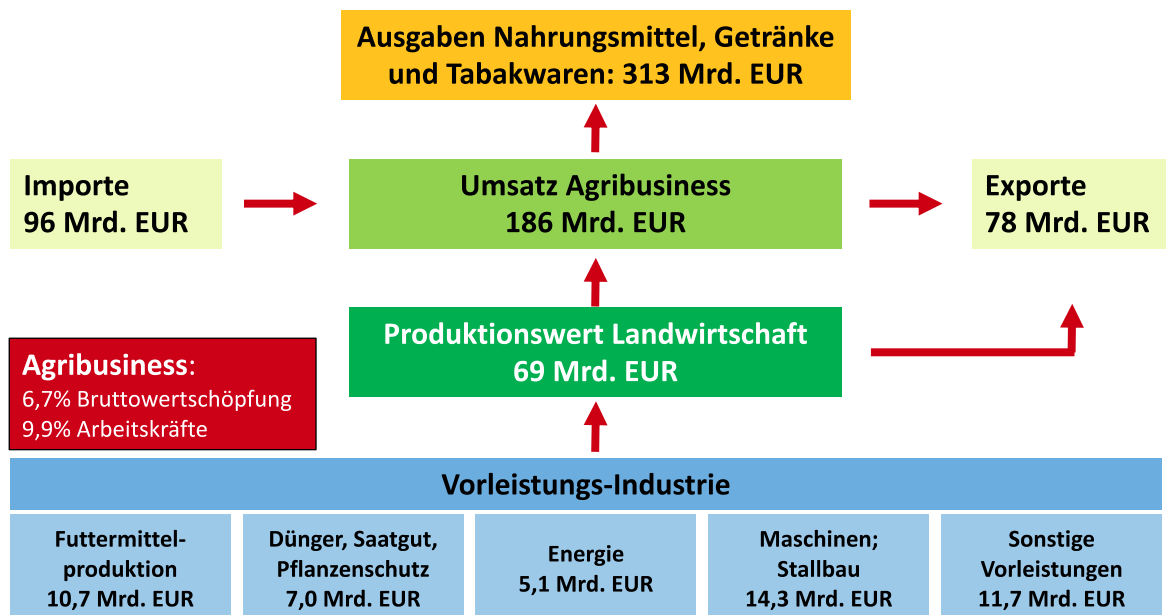


Abbildung 1-1: Wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft sowie die Verflechtung mit dem vor- und nachgelagerten Bereich in Deutschland

Quelle: vgl. DBV (2022); leicht verändert.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

1.2 Die Bedeutung der Agrarpolitik für landwirtschaftliche Entscheidungen

Die Agrarpolitik spielt eine bedeutende Rolle für wichtige Produktionsentscheidungen in der Landwirtschaft. Die folgende Abbildung zeigt einige wichtige Einflussfaktoren für die Entscheidungen auf landwirtschaftlichen Betrieben:

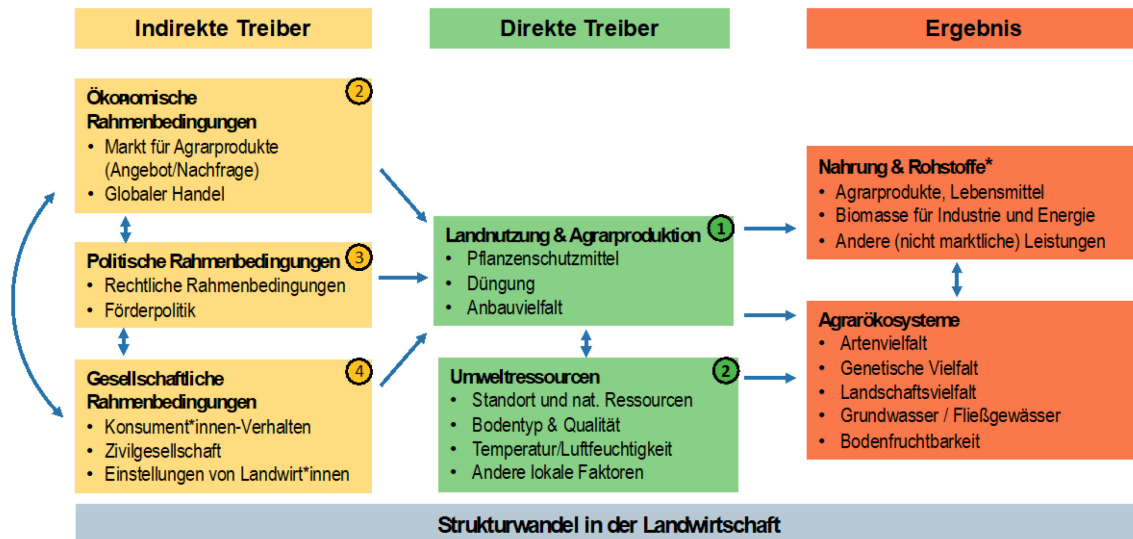


Abbildung 1-2: Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren von landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland

Quelle: Abgewandelte Darstellung nach Mupepele et al. (2019); * Das Ergebnis ist eine Mischung der landwirtschaftlichen Produktionstheorie und der Theorie der Ökosystemleistungen

Landwirtschaftliche Betriebe oder Unternehmen¹ werden von agrarpolitischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Entscheiderinnen und Entscheider auf den Betrieben sollten für eine wirtschaftlich erfolgreiche Betriebsführung die politischen Rahmenbedingungen, d.h. die rechtlichen Rahmenbedingungen und die angebotenen Förderprogramme gut kennen.

Die landwirtschaftliche Produktion ist sehr stark von **rechtlichen Rahmenbedingungen** beeinflusst, die häufig im Rahmen der guten fachlichen Praxis zusammengefasst werden und fördertechnisch als sog. Cross Compliance bei Betriebsprüfungen überprüft werden. So ist etwa die Düngung und der Pflanzenschutz durch sehr detaillierte Gesetze und Verordnungen geregelt und gerade die Novellierung der Düngeverordnung hat 2019 und 2020 zu heftigen Diskussionen und Protesten geführt. Auch die Verwendung von Saatgut, die Fütterung und der Stallbau sind rechtlich genau geregelt, so dass die Kenntnis rechtlicher Rahmenbedingungen existenziell wichtig für die landwirtschaftliche Produktion ist.

Andererseits spielen **förderpolitische Maßnahmen** bei den Entscheidungen auf betrieblicher Ebene eine wichtige Rolle. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) werden einerseits die Direktzahlungen gewährt, mit denen einkommenspolitische Ziele umgesetzt werden. Andererseits gibt es im Rahmen der GAP freiwillige Maßnahmen wie z.B. die Agrarumwelt- und Klimaprogramme, mit denen umweltfreundliches Verhalten der Betriebe honoriert wird. Es werden Agrarinvestitionsprogramme angeboten, mit denen Betriebe z.B. größere Bauvorhaben beim Stallbau

¹ In diesem Skript werden Betriebe und Unternehmen (sofern nicht anders gekennzeichnet) synonym verwendet. Nach Definition der landwirtschaftlichen Betriebslehre sind Betriebe eine örtliche Einheit, während Unternehmen an verschiedenen Orten tätig sein können (vgl. Mußhoff und Hirschauer 2020).

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

finanzieren können. Auch national werden Förderinstrumente wie die Agrardieselerstattung oder die Dürrebeihilfe gewährt. Daher ist es vorteilhaft, wenn Betriebsleiter*innen die verschiedenen Ziele, Instrumente und Maßnahmen der Agrarpolitik z.B. für die Wahrnehmung von Förderungen gut kennen.

1.2.1 Bedeutung der agrarpolitischen Zahlungen für Betriebe und private Haushalte

Die Agrarpolitik hat immer noch eine große Bedeutung für die Einkommen für landwirtschaftliche Haushalte und für landwirtschaftliche Betriebe. Der Agrarbericht der Bundesregierung berichtet alle vier Jahre über die Lage der Landwirtschaft und die agrarpolitischen Maßnahmen. Aus dem Bericht kann man einen guten Überblick über die Bedeutung der agrarpolitischen Zahlungen für Agrarbetriebe bekommen (Tabelle 1-1):

Tabelle 1- 1: Bedeutung der agrarpolitischen Zahlungen für Betriebe in Deutschland 2021/22

	Acker- bau	Garten- bau	Wein- bau	Obst- bau	Milch	Sonst. Futterbau	Verede- lung	Verbund	Alle
Strukturdaten									
Betriebe Anteil %	20,8	3,4	4,3	1,8	34,1	10,9	11,7	12,7	100
Ldw. genutzte Fläche (LF) ha	150,9	10,0	18,7	22,1	83,2	81,8	75,5	102,0	92,1
Arbeitskräfte (AK)	2,2	6,4	2,9	4,8	2,1	1,6	1,9	2,1	2,3
€/Unternehmen									
EU-Direktzahlungen	40 846	2 527	5073	6 372	23 127	23 112	21 165	28 381	25 430
Zins- & Investitions-zuschüsse	621	79	320	2 132	2 141	1 408	4 330	1 212	1 730
Agrardieselvegütung	3 886	935	746	1 052	3 238	2 176	2 257	3 017	2 883
Ausgleichszulage	794	104	31	38	2 137	1 954	449	1 110	1 308
Agrarumweltmaßnahmen ¹⁾	7 005	453	832	3 209	5 078	9 226	2 720	6 839	5 496
sonstige Zahlungen	6 312	655	2512	2 766	1 357	2 903	45 183	18 424	9 893
Zahlungen insgesamt									
€/Unternehmen	60 239	4 754	9 678	15 827	37 428	40 958	76 604	59 431	47 166
€/ha LF	399	477	517	716	450	500	1 014	583	512
€/AK	27 859	740	3 388	3 329	17 716	25 365	40 362	27 744	20 755
in % der betrieblichen Erträge	13,9	0,6	3,6	4,2	8,6	13,5	11,5	12,4	10,4
Einkommen (Gewinn plus Personalaufwand) €/AK	54 340	41 409	39 403	30 824	51 815	35 675	38 955	42 087	46 118
Anteil der Zahlungen insg. am Einkommen in %	51,3	1,8	8,6	10,8	34,2	71,1	103,6	65,9	45,0

Quelle: BMEL (2023, 33); ¹⁾ nationalstaatlich ko-finanziert

Der einfachere Blick auf den Anteil z.B. der landwirtschaftlichen Subventionen für landwirtschaftliche Betriebe zeigt, dass der Anteil der Zahlungen am Betriebseinkommen im Durchschnitt der deutschen Betriebe 45 % ausmacht. Der größte Posten sind hierbei die Direktzahlungen, die im Durchschnitt mit 25.430 €/Betrieb zum Betriebseinkommen beitragen. Die Übersicht zeigt auch, dass der Anteil der Zahlungen am Einkommen (letzte Zeile) stark schwankt: Während die Zahlungen bei Futterbau- und Ackerbaubetrieben einen recht hohen Anteil erreicht (71,1 % und 51,3 %), liegt der Anteil bei Milchvieh und Veredelungsbetrieben deutlich niedriger (34,2 % und 103,6 %). Bei Obst- und Weinbau und vor allem bei Gemüsebetrieben spielen die agrarpolitischen Zahlungen dann eher eine untergeordnete Rolle. In ähnlicher Weise unterscheidet sich die Bedeutung zwischen den Agrarbetrieben in den verschiedenen Bundesländern (BMEL 2019).

Betrachtet man die Bedeutung der landwirtschaftlichen Subventionen innerhalb der Europäischen Union, so wird deutlich, dass sich die Bedeutung agrarpolitischer Zahlungen auch zwischen den EU-Mitgliedsstaaten deutlich unterscheidet. Die folgende Abbildung 1-3 zeigt den durchschnittlichen

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Gewinn landwirtschaftlicher Betriebe in den EU-Mitgliedsstaaten in den Jahren 2007 bis 2013 und den Anteil der Direktzahlungen an den Betrieben:

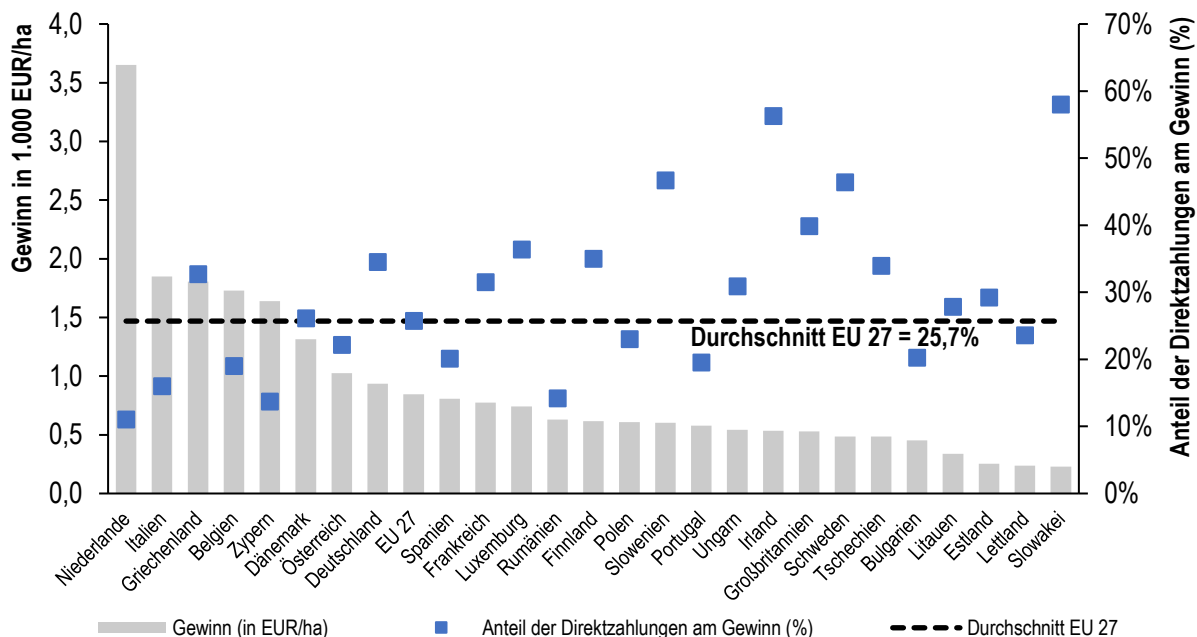


Abbildung 1-3: Bedeutung der Direktzahlungen für Betriebseinkommen in der EU-27 in 2007-2013

Quelle: Pe'er et al. (2017); Dargestellt wird der durchschnittliche Gewinn der landwirtschaftlichen Betriebe 2007-2013 in den EU-Mitgliedsstaaten basierend auf den Daten des Farm Accountancy Data Network (FADN).

Die Erfassung der sozialen Lage der Landwirtschaft kann über das Konzept des Well-beings (übersetzt: Wohlbefinden) erfolgen (dazu: Mishra et al. 2002). Das Konzept sieht vor, dass empirische Daten von allen Einkunfts- und Vermögensarten auf der Haushaltsebene erhoben werden. Eine umfassende Betrachtung von Haushaltseinkommen bietet den Vorteil, dass sie sehr viel aussagekräftiger ist, als Daten über das Betriebseinkommen.

In landwirtschaftlichen Haushalten kommen unterschiedliche Einkommensarten zusammen, d.h. auch Einkünfte aus Tätigkeiten in anderen Berufen außerhalb der Landwirtschaft tragen in zunehmendem Maße zum Haushaltseinkommen bei. Auch die Einkommenskombinationen innerhalb der Landwirtschaft sind in den letzten Jahrzehnten komplexer geworden: Betriebe haben sich z.B. geteilt in einen landwirtschaftlichen Teil (etwa mit Milchvieh oder Veredelung) und einen Teilbetrieb Biogas, der separat Gewinne erzielt und somit ebenfalls zum Haushaltseinkommen beiträgt. In Ostdeutschland wurden rinderhaltende Betriebe häufig aus steuerlichen Gründen in einen Milchvieh- und einen Mutterkuhbetrieb geteilt. Wenn nur einer der beiden Betriebe wirklich Gewinne erwirtschaftet, so ist der Betriebsgewinn eines dieser Betriebe nur noch bedingt aussagekräftig, wenn man das Well-being eines Haushaltes beurteilen will. Viele Landwirtinnen und Landwirte gehen neben dem landwirtschaftlichen Beruf noch anderen beruflichen Tätigkeiten nach und betreiben landwirtschaftliche Produktion nur im Nebenerwerb. Für eine umfassende Analyse des Well-beings muss auch das Vermögen eines Betriebes erfasst werden.

Box 1-1: Messung des „Well-beings“ in landwirtschaftlichen Haushalten

Insgesamt zeigen die verfügbaren Statistiken schon, dass die agrarpolitischen Zahlungen für die Betriebe finanziell eine große Bedeutung haben. Insofern erscheint es wichtig, sich im Rahmen des agrarwissenschaftlichen Studiums einen Überblick über die Wirkungsweisen der agrarpolitischen Instrumente und über die Funktionsweise der agrarpolitischen Entscheidungsmechanismen zu verschaffen.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

1.2.2 Bedeutung der Agrarpolitik für die öffentlichen Haushalte

Die Bedeutung der Agrarpolitik kann auch an Hand der Ausgaben in öffentlichen Haushalten gemessen werden. Dies trifft vor allem auf den Haushalt der Europäischen Union zu. Der Anteil der agrarpolitischen Ausgaben am gesamten EU-Haushalt beträgt aktuell noch immer 38 %, in den 1980er Jahren betrug er für einige Jahre sogar über 70 %. Dies mag zunächst überraschen, da die Landwirtschaft nur einen Anteil von etwa 2,5 % der Wertschöpfung in der EU (gemessen als BIP) beiträgt. Der Grund für diesen hohen Anteil liegt darin, dass die Agrarpolitik seit der Gründung der Europäischen Union, die zunächst Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) genannt wurde, eine sogenannte „*vergemeinschaftete Politik*“ ist (Martinez 2014; Schorkopf 2015), die weitgehend auf EU-Ebene und nicht auf der Ebene der Mitgliedsstaaten reguliert wird. Dies heißt nicht, dass es keine nationalstaatlichen politischen Gestaltungsmöglichkeiten gibt, aber die grundlegenden Regeln für die Agrarpolitik werden auf europäischer Ebene im Rahmen der sog. Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) getroffen. Die Bedeutung der nationalen Ausgaben für die Agrarpolitik liegt mit 1,6 % Anteil am Bundeshaushalt dagegen sehr viel niedriger. Eine Übersicht ist in Tabelle 1-2 gegeben:

Tabelle 1- 2: Ausgaben für Landwirtschaft auf EU-, Bundes- und Landesebene 2019

In Mio. EUR 2018-Preise	Gesamtausgaben (in Mio. EUR)	Agrar-Ausgaben (in Mio. EUR)	Anteil (%)
EU-Haushalt 2019 ¹	148.198,9	58.407,3	39,4%
EU-Haushalt 2027 ²	155.113,0	48.161,0	31,0%
Bundeshaushalt 2019 ³	356.400,0	7.019,0	2,0%
Landeshaushalt 2019 Mecklenburg-Vorpommern	8.140,8	183,7	2,3%

Quelle: Eigene Darstellung; Nach EU-Kommission 2019; Bundesfinanzministerium 2019 und Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern 2018; Alle Angaben in Preisen 2018/19; auch die Angaben für das Jahr 2027. **1:** Es wurden die „Verpflichtungsermächtigungen“, nicht die geplanten Ausgaben gewählt. **2:** Hier wurden die Angaben der EU-Kommission für den MFF 2021-27 gewählt. **3:** Hier wurden die Ausgaben des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL); **4:** Die Angaben von 2019 sind aus dem beschlossenen Haushalt 2018/19. Es wurden nur die Ausgaben für den Kernbereich Landwirtschaft dargestellt. Die Ausgaben für Verwaltung und für den Bereich Umwelt sind nicht berücksichtigt.

Integrierende Funktion der Agrarpolitik

Die Agrarpolitik spielt also auf europäischer Ebene eine zentrale Rolle, d.h. Agrarpolitik hat eine integrierende Funktion z.B. für Beitrittskandidaten, die vor dem Beitritt zur EU den vollständigen gemeinschaftlichen Rechtsbestand der EU (im EU-Fachjargon der so genannten „*Akquis communautaire*“) übernehmen müssen. Ein wichtiges Beitrittskriterium für Beitrittskandidaten besteht darin, nachzuweisen, dass man in verschiedenen Rechtsbereichen die Rechtsstandards der EU bereits eingeführt hat. Dies betrifft z.B. Hygienestandards beim Melken, etwa die Frage, wie hoch muss eine Melkkammer gefliert sein muss oder wie häufig sie saubergemacht werden soll. Die Regeln der EU sind hier sehr streng und werden häufig als kleinlich dargestellt, allerdings haben solche Regeln oft durchaus positive Auswirkungen z.B. für Verbraucher, da ein Verbraucher sicher sein kann, dass z.B. beim Melken auf Hygiene geachtet wird und es zu keinen Verschmutzungen kommt. Gerade die Bevölkerung in Beitrittsländern erwartet sich hierbei auch Fortschritte auf solchen Rechtsgebieten. Die EU-Agrarpolitik spielte insofern eine einigende Rolle bei der Bildung und Entwicklung der Europäischen Union.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Ausgaben Agrarpolitik im internationalen Vergleich

International spielt die Agrarpolitik auch eine wichtige Rolle, da in Transformations- und Entwicklungsländern die Agrar- und Handelspolitik eine viel wichtigere Rolle spielt. Die **Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)** hat eine Methode entwickelt, um die ökonomische Wirkung der agrarpolitischen Maßnahmen zu berechnen, die sich „*Producer Support Estimate (PSE)*“ nennt. Diese Methode erfasst sowohl die direkte Unterstützung für den Agrarsektor (z.B. als Direktzahlungen) als auch die indirekte Unterstützung etwa über Preisstützungen oder Zollschutz vor Importen. Der Producer Support Estimate gibt einen monetären Wert für die Unterstützung an (mehr zur Methode siehe Kapitel 4).

Es zeigt sich, dass die EU absolut betrachtet den größten Betrag für Agrarpolitik ausgibt, dass aber je Fläche oder je Arbeitskraft andere Staaten ihren Agrarsektor sehr viel höher subventionieren:

Tabelle 1- 3: Ausgaben für Agrarpolitik 2017 absolut, pro Fläche und pro Arbeitskraft im internationalen Vergleich

Land	Producer Support Estimate (PSE) 2017 (in Mio. €)	Zahlungen pro Hektar (€/ha)	Zahlungen pro Person (€/AWU)
Australien	711,07	1,91	2.233
Neuseeland	124,84	11,72	789
Vereinigte Staaten	43.708,96	107,78	19.975
Kanada	3.831,85	66,42	13.710
OECD⁴	207.050,43	175,63	7.723
Europäische Union (EU-28)	90.452,91	490,83	9.543
Schweiz	5.502,87	3.637,06	39.112
Norwegen	2.702,95	2.743,81	49.677
Japan	33.630,25	7.567,56	15.217
Chile	326,47	20,73	426
Ukraine	500,92	12,07	201

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten der OECD 2011: S.53, <http://dx.doi.org/10.1787/888932452022> und FAO 2013, <http://faostat.org> ; PSE = Producer Support Estimate; AWU = Agricultural Working Unit

1.3 Ziele in der Wirtschaftspolitik

1.3.1 Gesellschaftliche Grundwerte und ökonomische Ziele

Die Analyse von agrarpolitischen Maßnahmen beginnt mit der Analyse der Ziele von Politik. Hierbei lohnt zunächst ein Blick in die Systematisierung der übergeordneten Ziele in allgemeiner Form, wie sie typischerweise in den Wirtschaftswissenschaften vorgenommen wird und wie sie für alle Bereiche der Wirtschaftspolitik Geltung haben. Die übergeordneten Ziele stellen die politischen Prioritäten der politischen Akteure dar, aus denen sich die wirtschaftspolitischen Ziele und Prioritäten ableiten lassen.

Die folgende Tabelle 1-3 zeigt die übergeordneten Ziele der Gesellschaft und die daraus abgeleiteten Ziele der Wirtschaftspolitik, die in der Form eine Operationalisierung darstellen.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

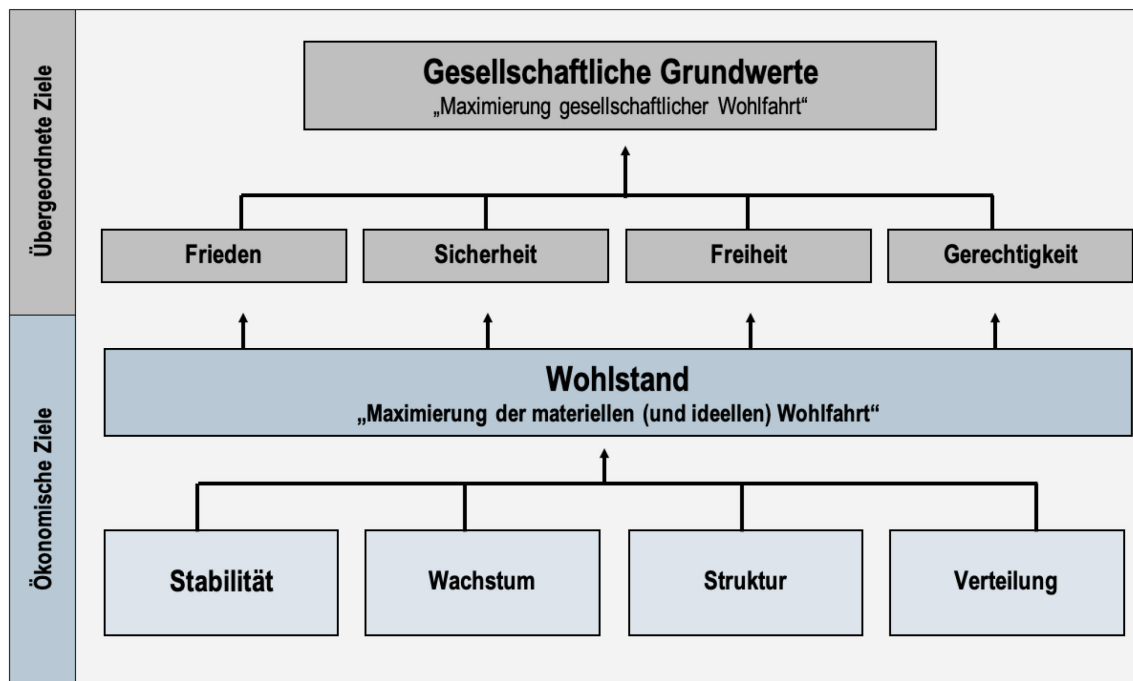


Abbildung 1-3: Darstellung gesellschaftlicher Grundwerte und wirtschaftspolitischer Ziele

Quelle: (Berg and Cassel 1995; Berg, Cassel, and Hartwig 2007); S. 311, leicht verändert

Die wichtigsten übergeordneten Ziele sind Frieden, Sicherheit, Freiheit und Gerechtigkeit, auf die sich fast alle operationalen Ziele zurückführen lassen. Doch selbst diese allgemeinen Ziele geben Spielraum für Interpretation. Das Ziel **Frieden** erscheint zunächst recht klar und unumstritten². Auch beim Thema **Sicherheit** ist das Spektrum der Interpretationen nicht so weit gefächert. Kontroverser wird die politische Debatte bei der Interpretation der zwei anderen Grundwerte Freiheit und Gerechtigkeit (dazu Henrichsmeyer and Witzke 1994: S.36).

Freiheit kann eher als formale Freiheit ausgelegt werden, in der die Akteure die freie Wahl zwischen unterschiedlichen Möglichkeiten haben. Allerdings kann Freiheit auch in der materiellen Möglichkeit bestehen, bestimmte Entscheidungen tatsächlich treffen zu können. So können Abiturienten mit einem ausreichenden Notendurchschnitt sich zwar jederzeit für ein bestimmtes Studium entscheiden (formale Freiheit), allerdings setzt dies voraus, dass sie dieses Studium auch finanzieren, und somit ihre Wahlentscheidung auch praktisch umsetzen können (materielle Freiheit).

Zunächst ist die Gleichheit eines der in **Artikel 3 des Grundgesetzes** festgeschriebenen Grundrechte:

Artikel 3, Grundgesetz

(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

(2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

(3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

² Wobei die Linkspartei ‚Frieden‘ im Sinne einer nicht-interventionistischen Außenpolitik interpretiert, während CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis90/Die Grünen das Ziel Frieden auch durch Außenpolitik interpretieren, die sichernde Militäreinsätze vorsieht. Insofern ist auch die Diskussion um das Erreichen des Ziels Frieden nicht unumstritten.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Bei der Interpretation von Gerechtigkeit gibt es jedoch große Unterschiede, wie Gerechtigkeit zunächst zu verstehen ist und folglich auch, auf welchem Wege man Gerechtigkeit in der Wirtschaftspolitik erreichen kann (Becker 2011; Henrichsmeyer and Witzke 1994: 26 ff.):

- 1) Zunächst kann eine **formale Gerechtigkeit** betont werden, was z.B. im Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Grundgesetz umgesetzt wird. Hierbei geht es darum, dass institutionell die gleiche Behandlung z.B. vor Gerichten und in der praktischen Umsetzung der Gesetze gewährleistet wird.
- 2) Die **Leistungsgerechtigkeit** sieht vor, dass für ähnliche Leistungen eine gleiche Entlohnung vorgesehen ist. Dieser Grundsatz ist etwa wichtig, wenn beispielsweise das Funktionieren von Märkten überprüft wird.
- 3) Die **Chancengleichheit** sieht vor, dass die Ausgangsbedingungen eines Prozesses gleich sind, also dass alle Abiturienten bei einem Studium die gleichen Ausgangsmöglichkeiten vorfinden und jeder und jede unabhängig z.B. von ihrer sozialen Herkunft eine Chance hat, Bildung zu erwerben.
- 4) Die **Bedarfsgerechtigkeit** sieht dagegen vor, dass am Ende jeder und jedem nach seinen Bedürfnissen ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden, was eher auf das Ergebnis eines Marktprozesses abzielt als auf die Ausgangsbedingungen.

Während eine liberale Partei eher die Leistungsgerechtigkeit und die Chancengleichheit betonen und in das Zentrum des politischen Handelns stellen wird, stellen sozialdemokratische Parteien den Wert Bedarfsgerechtigkeit eher in den Mittelpunkt. Die konservativ-liberalen Parteien (CDU/CSU) zeichnen sich dagegen eher durch einen Schwerpunkt auf **Sicherheit** aus, während die Abwägung zwischen Freiheit und Gerechtigkeit hier regional unterschiedlich ausfällt.

Aus dieser Schwerpunktsetzung lassen sich die wirtschaftspolitischen Prioritäten ableiten.

Sicherheit wird wirtschaftspolitisch über das **Stabilitätsziel** umgesetzt: Wenn z.B. der Leitzins, das Wirtschaftswachstum und die Arbeitslosigkeit sich wenig verändern, so bedeutet das für viele Bürger und wirtschaftspolitische Akteure im gleichen Zuge, dass ggf. der eigene Arbeitsplatz sicher ist, dass es konstante Zinssätze gibt und man mit stabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen rechnen kann.

Diese sehr einfache Verbindung der **zwei Zieldimensionen** zeigt, dass zunächst das operationale Ziel beschrieben wird, um dann die Wirkung auf das allgemeine gesellschaftliche Ziel zu skizzieren. Dass es hierbei durchaus widersprüchliche Deutungen geben kann, lässt sich mit einer weiteren Überlegung verdeutlichen. Es ist wirtschaftlich durchaus umstritten, ob sich das allgemeine Ziel der **Gerechtigkeit** operationalisieren lässt.

- Mit einem starken **Wirtschaftswachstum** und für deutsche Verhältnisse überdurchschnittlichen Wachstumsraten von mehr als 2% pro Jahr kann Wohlstand erzeugt werden, der dann auch die Einkommen geringerer Einkommenschichten verbessern kann (man nennt dies den sog. „Trickle down-Effekt“). Die optimistische These besteht darin, dass von einem starken Wachstum der Unternehmen alle Akteure in einer Gesellschaft profitieren. Die praktische Schlussfolgerung dieser These war, dass man nur Steuern senken müsse, damit die Unternehmen im internationalen Wettbewerb erfolgreich sein können. Die These des Trickle-Down-Effekts war auch die Grundlage für die Liberalisierung der 1980er Jahre durch Ronald Reagan in den USA (1980-1988; die Ära der sog. „Reagconomics“) und Margaret Thatcher in Großbritannien (1979-1990), die umfassende Steuersenkungen in beiden Ländern zur Folge hatten. Viele der Entwicklungen wurden später zumindest teilweise wieder zurückgenommen.
- An der optimistischen Theorie des Trickle-down-Effekts gibt es jedoch erhebliche Zweifel und Kritik. Es ist empirisch bisher unklar, ob das Wachstum immer in den unteren Einkommenschichten ankommt, oder ob von dem Wachstum eher die Vermögenden profitieren. Dass Wirtschaftswachstum in den

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

letzten dreißig Jahren in vielen Industriestaaten eher zu einer größeren Einkommens- und Vermögensungleichheit geführt hat, wurde von Thomas Picketty (*1971) in seinem „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ an Hand von empirischen Daten gezeigt (Piketty 2013). Insofern sehen andere politische Akteure das Ziel der Gerechtigkeit am besten durch **Verteilungspolitiken** umgesetzt, so dass der erwirtschaftete Wohlstand durch hohe Steuern vom Staat abgeschöpft und über Wohlfahrtsmaßnahmen an andere Einkommensklassen umverteilt wird. Dem halten liberale Ökonomen gerne entgegen, dass zu hohe Steuersätze die Anreize für unternehmerisches Handeln und Innovationen hemmen könnten. Es kann weiterhin sein, dass international aufgestellte Unternehmen Länder mit hohen Einkommenssteuern meiden und sich eher in Ländern mit ihren Firmensitzen niederlassen, in denen geringe Steuern zu erwarten sind, so dass sich das Steueraufkommen verringert.

- Schließlich könnte eine größere Gerechtigkeit durch **strukturpolitische Maßnahmen** erreicht werden, wenn etwa der Zugang zu Bildung für niedrige Einkommensklassen verbessert und gefördert wird. Wenn mehr junge Menschen aus den unteren Einkommensklassen studieren können, ermöglicht dies langfristig auch eine Veränderung der Einkommenschancen und führt im besten Falle dazu, dass die Herkunft aus einem Haushalt mit hohem oder geringem Einkommen die späteren Einkommenschancen eines Menschen nicht beeinflusst. De facto beobachten wir in Deutschland eher das Gegenteil, dass nämlich junge Menschen aus Haushalten mit geringen Einkommen schlechteren Zugang zu Bildung haben und somit mittelfristig kaum Chancen für eine Einkommensverbesserung haben (Becker 2011).
- Diese Betrachtung zeigt die praktischen Zielkonflikte in der wirtschaftspolitischen Umsetzung der Gerechtigkeit zwischen den Interpretationen der Chancengerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit (Becker 2011). Es ist auch klar, dass es eine normativ-moralische oder politische Frage ist, welche Interpretation der Gerechtigkeit man eher anstrebt. Allein die skizzierten Überlegungen zeigen, wie vielschichtig das Ziel der Gerechtigkeit ist und welche schwierigen und widersprüchlichen Überlegungen politische Entscheider anstellen müssen.

Die beschriebenen Beispiele zeigen auch, dass zwischen den einzelnen Zielen häufig Zielkonflikte aber auch Ziel-Komplementaritäten bestehen können. Daneben kann es auch Neutralität zwischen den Zielen geben, d.h. Ziele beeinflussen sich nicht oder es treten widersprüchliche Effekte auf. Im nächsten Abschnitt soll auf die formalen Zielbeziehungen in der Wirtschaftspolitik kurz eingegangen werden.

1.3.2 Formale Zielbeziehungen in der Wirtschaftspolitik

Man kann formal zwischen unterschiedlichen Zielbeziehungen unterscheiden. Die folgende **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** zeigt die unterschiedlichen Zielbeziehungen, wobei auf den Achsen jeweils immer Ziel 1 und Ziel 2 abgebildet sind und die rote Linie jeweils die Zielwirkungen abbildet:

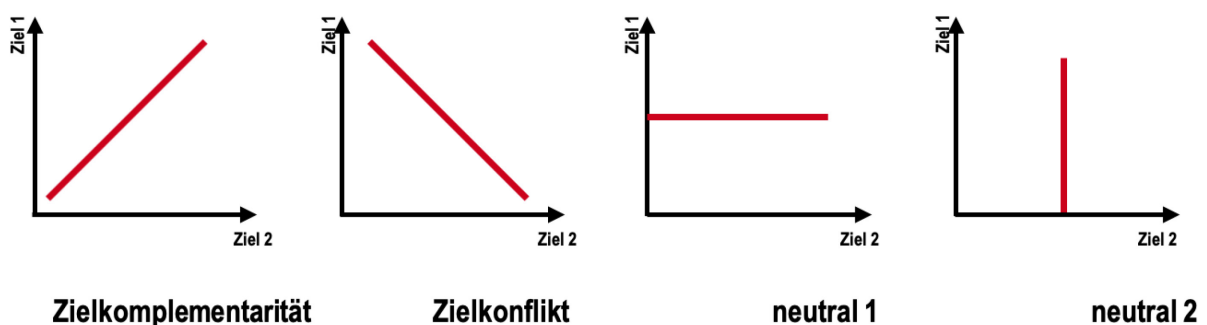


Abbildung 1-4: Zielbeziehungen in der Wirtschaftspolitik,

Quelle: eigene Darstellung

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Die Zielbeziehungen können **komplementär** sein, d.h. eine Maßnahme trägt sowohl zu Ziel 1 als auch zu Ziel 2 bei. Es handelt sich hierbei um eine (eher seltene) Win-Win-Situationen, wenn eine Maßnahme gleichzeitig zwei Politikziele abdecken kann. Ebenfalls eher selten sind **neutrale Zielbeziehungen**, bei denen der Zielerreichungsgrad von einem Ziel unabhängig von dem Zielerreichungsgrad eines anderen Zieles ist.

Der häufigere Fall ist dagegen der **Zielkonflikt**. Hier erreicht man etwa für Ziel 1 einen hohen Zielerreichungsgrad, dafür reduziert die Maßnahme den Zielerreichungsgrad von Ziel 2. Und wenn umgekehrt ein höherer Zielerreichungsgrad für Ziel 2 angestrebt wird, kann man für Ziel 1 weniger erreichen. Die Hauptaufgabe von Politiker*innen besteht in der Praxis häufig darin, mit dieser Art von Zielkonflikten umzugehen und Ziele gegeneinander abzuwägen.

Mit Hilfe von quantitativen Ziel-Mittel-Analysen konnte der Wirtschaftswissenschaftler Jan Tinbergen (1903–1994) zeigen, dass ein wirtschaftspolitisches Problem nur dann eindeutig lösbar ist, wenn für jedes Politikziel ein Instrument gewählt ist. Die daraus abgeleitete **Tinbergen Regel** besagt daher, dass die Anzahl der Ziele mindestens der Anzahl der Instrumente oder Maßnahmen entsprechen sollte. Oder einfacher gesagt, für jedes Ziel ist mindestens eine Maßnahme notwendig. Eine optimale Politikgestaltung ist dagegen mit Maßnahmen, die mehrere Ziele gleichzeitig erreichen sollen, nicht eindeutig möglich. Des Weiteren erfordert eine zielgerechte Politikgestaltung eine genaue Abstimmung der verschiedenen Instrumente und Maßnahmen.

In die Politik übersetzt empfiehlt es sich daher, eine Maßnahme möglichst für ein spezielles Ziel auszurichten und gleichzeitig auch unerwünschte Nebenwirkungen auf andere Politikziele bei der Instrumenten- oder Maßnahmenwahl mit zu berücksichtigen.

1.4 Ziele der Agrarpolitik

Im folgenden Abschnitt soll auf die vielfältigen Zielstellungen auf nationaler und europäischer Ebene eingegangen werden und eine Reihe unterschiedlicher Zieldefinitionen vorgestellt und diskutiert werden.

1.4.1 Agrarpolitische Ziele des deutschen Landwirtschaftsgesetzes (1955)

Das deutsche Landwirtschaftsgesetz war nach dem zweiten Weltkrieg eine Neubestimmung der agrarpolitischen Ziele in der jungen Bundesrepublik. Die Zielstellung der Agrarpolitik wurde im Landwirtschaftsgesetz wie folgt festgelegt:

§1 aus dem Landwirtschaftsgesetz vom 05.09.1955; BGBl I S. 1474

„§1 Um der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und um der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern, ist die Landwirtschaft mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik - insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik - in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden.“

Die recht verklausulierte Zielbestimmung erfordert einen genaueren Blick auf den Text:

- ⇒ Zunächst wird auf die „*fortschreitende volkswirtschaftliche Entwicklung*“ hingewiesen, die aus Sicht der Parlamentarier offensichtlich als Problem für die Landwirtschaft gesehen wurde. Das durchschnittliche Wachstum des Bruttoinlandsproduktes betrug während der 1950er Jahre 8,2 %

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

(Destatis 2019). In Kapitel 4 wird noch diskutiert werden, warum diese Sichtweise nur teilweise eine wissenschaftlich tragfähige Betrachtungsweise ist.

- ⇒ **Versorgungsziel:** In diesem Zusammenhang wird die „*bestmögliche Versorgung der Bevölkerung*“ mit Ernährungsgütern als erstes Ziel genannt. Diese Zielstellung reflektiert die oben beschriebene Bedeutung der Versorgungssicherheit, die in der deutschen Bevölkerung in den 1950er Jahren eine wichtige Rolle spielte. Die Formulierung in diesem Gesetz wurde in den Folgejahren dazu genutzt, den Außenschutz der deutschen Landwirtschaft zu begründen. Der Schutz des Sektors Landwirtschaft gegenüber dem Weltmarkt hat in Deutschland eine lange Tradition, die zurück in das deutsche Kaiserreich reicht. Diese protektionistische Ausrichtung der Agrarpolitik stand im Übrigen in deutlichem Widerspruch zur damals von Wirtschaftsminister Ludwig Erhardt propagierten sozialen Marktwirtschaft (dazu: Petrick 2008).
- ⇒ **Einkommensziel:** Das zweite Ziel sah eine Kompensation gegenüber den sog. „*bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteilen*“ vor, was eine verklausulierte Begründung einer Einkommenspolitik ist. Es ist unklar, ob sich solche naturbedingten Nachteile überhaupt belegen lassen und ob dies ein hinreichender Grund für die Förderung der Landwirtschaft ist. Trotzdem galt dies als Begründung für die Einkommenspolitik.
- ⇒ **Produktivitätsziel:** Das dritte Ziel besteht in einer Steigerung der Produktivität, was ebenfalls eine Strategie zur Sicherung der Versorgung darstellt. Gleichzeitig macht der Nachsatz deutlich, dass die Produktivität auch zur Verbesserung der sozialen Lage beitragen soll. Auch auf diese Zielbeziehung wird in der Analyse der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) in Kapitel 4 weiter eingegangen.

Der Satzesatz legt fest, dass die soziale Lage sich gegenüber „*vergleichbaren Berufsgruppen*“ verbessern soll, wodurch ein vager Maßstab für das Einkommensziel bestimmt wird. In den folgenden Jahrzehnten wurde in der Agrarökonomie eine intensive und teilweise recht polemische Debatte darüber geführt, ob vergleichbare Berufsgruppen ein aussagekräftiger Maßstab sind, was als vergleichbare Berufsgruppe bezeichnet werden kann und welche anderen Maßstäbe es möglicherweise gibt.

In §4 des Landwirtschaftsgesetzes wurde festgelegt, dass die Bundesregierung jährlich einen „Bericht zur Lage der Landwirtschaft“ (den sog. grünen Bericht) vorlegt, in dem über die Entwicklung der sozialen Lage der Landwirtschaft berichtet wird. Die Umsetzung erfolgte über die Löhne vergleichbarer Berufsgruppen, zuzüglich eines pauschalen Aufschlags für Betriebsleitertätigkeit und einer hypothetischen Verzinsung des Eigenkapitals.

Aus dieser Bestimmung ging der agrarpolitische Bericht der Bundesregierung hervor, der bis 2011 jährlich, seither alle vier Jahre erscheint.

1.4.2 Agrarpolitische Ziele des Vertrages von Rom (1957)

Bereits kurz nach Beschluss des deutschen Landwirtschaftsgesetzes wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet. Der Gründungskonsens der sechs Mitglieder³ sah vor, dass die Märkte für Kohle und Stahl, für Atomkraft (Euroatom) und für Landwirtschaft vergemeinschaftet werden sollten. Dabei sollte die damals bereits wieder sehr wettbewerbsfähige Kohle und Stahlindustrie in Frankreich und Italien Absatzmärkte finden, während Frankreichs Agrarsektor v.a. nach Deutschland exportieren sollte. Die Ziele wurden damals wie folgt festgelegt:

³ Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2009)

Quelle: (KOM 2009), eigene Unterstreichungen.

Titel III Die Landwirtschaft und Fischerei, Artikel 39

(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es:

- a) Die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Box 1-2: Artikel 39, Arbeitsweise der Europäischen Union

Diese Ziele reflektieren ähnlich wie im deutschen Landwirtschaftsgesetz die Probleme der Landwirtschaft und der Gesellschaft nach dem II. Weltkrieg. Für viele Menschen waren Hungererfahrungen noch sehr präsent und bei einigen Produkten (z.B. Südfrüchten) war die Versorgungslage auch in den 1950er noch schwierig, insofern waren stabile Märkte und die Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Preisen wichtige Ziele. Auch die Steigerung der Produktivität und der rationale Einsatz von Produktionsmitteln war als Beitrag für eine bessere Versorgungslage gedacht.

Interessant ist die Zielformulierung des Einkommensziels, dass mit Hilfe von Produktivität („auf diese Weise“) die Einkommenslage der landwirtschaftlichen Bevölkerung verbessert werden sollte. Wenn man unterstellt, dass steigende sektorale Erträge und eine so verbesserte Versorgungslage auf landwirtschaftlichen Märkten zu Preissenkungen führen, so dürften Produktivitätssteigerungen c.p. eher zu sinkenden Einkommen führen. Auch die Formulierung „angemessene Lebenshaltung“ sorgt für unterschiedliche Interpretationen, da unklar ist, wie genau „angemessen“ zu interpretieren ist.

Insgesamt fällt auch auf, wie sehr sich die Ziele des Landwirtschaftsgesetzes und der römischen Verträge ähneln. Hier wird deutlich, dass die deutsche Administration ihre politischen Vorstellungen und die deutsche Zieldefinition in die Gründungsakte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft reinverhandeln konnte.

Die Ziele der EU-Agrarpolitik von 1957 lassen sich den allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen zuordnen, wie es in **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** vorgenommen wird:

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Stabilität	c.) die <u>Märkte zu stabilisieren</u> ;
	d.) die <u>Versorgung sicherzustellen</u> ;
Wachstum	a.) <u>Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts zu steigern</u>
Struktur	c.) die <u>Märkte zu stabilisieren</u> ;
	d.) die <u>Versorgung sicherzustellen</u> ;
Verteilung	b.) <u>Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens in LW</u>
	e.) <u>Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen</u>

Abbildung 1-5: Zuordnung der agrarpolitischen Ziele zu den wirtschaftspolitischen Zielen

Quelle: eigene Darstellung

Es zeigt sich, dass vor allem Stabilitäts-, Wachstums- und Verteilungsziele eine wichtige Rolle spielten, während **Strukturziele** nicht primär verfolgt wurden. Man kann Marktstabilität und Versorgungssicherheit zwar auch als Strukturziel im Hinblick auf einen funktionierenden Markt für Agrarprodukte bezeichnen, allerdings sind die Strukturziele den Stabilitätszielen untergeordnet.

Die Ziele der Römischen Verträge wurden bis heute beibehalten und im Vertrag von Lissabon 2009 in Artikel 33 bestätigt, obwohl aus heutiger Sicht diskutiert werden müsste, ob diese Ziele gegenwärtig noch relevant sind. (Über die weitere Entstehung der EU-Agrarpolitik, siehe Kapitel 4.)

Des Weiteren gibt es **handelspolitische Ziele**, wie etwa das Bekenntnis zu freiem Handel in Artikel 206:

„Durch die Schaffung einer Zollunion nach den Artikeln 28 bis 32 trägt die Union im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und bei den ausländischen Direktinvestitionen sowie zum Abbau der Zollschranken und anderer Schranken bei.“

Quelle: wörtliches Zitat aus KOM (2009: Artikel 206)

Gerade im Hinblick auf die praktische Agrarpolitik und die Anwendungen handelspolitischer Maßnahmen wie Zölle und Ausfuhrerstattungen ergeben sich zwischen den agrarpolitischen Zielen und den handelspolitischen Zielen in Artikel 206 deutliche Zielkonflikte.

1.4.3 Neuere Ziele der EU-Agrarpolitik?

In den letzten Jahren hat die EU-Kommission mehrfach neue Ziele jeweils zu den entsprechenden Agrarreformen verabschiedet, die neue Herausforderungen des Agrarsektors aufgreifen. Dies war 2010 der Fall, als ein Ideenpapier für die sog. Ciolos-Reform 2013 formuliert wurde. Auch im November 2017 brachte die EU-Kommission unter der Federführung von EU-Kommissar Phil Hogan das Ideenpapier „Future of Food and Farming“ heraus (KOM 2017), in dem neue Ziele für die Agrarpolitik formuliert wurden.

Die Zielstellungen in dem Ideenpapier greifen aktuelle Probleme in der Landwirtschaft auf. Es gibt drei Hauptziele und neun Unterziele, die in der folgenden Tabelle 1-4 dargestellt sind:

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Tabelle 1- 4: : Ziele der EU-Kommission im Rahmen von „Future of Food and Farming“, 2017

Ziele
1. Einkommen/ Wettbewerb
a) Gerechtes Einkommen für Landwirtinnen und Landwirte
b) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit
c) Wiederherstellen eines ausgewogenen Kräfteverhältnisses in der LM-kette
2. Umwelt
d) Klimaschutzmaßnahmen
e) Umweltpflege
f) Erhalt von Landschaften und Biodiversität
3. Ländliche Entwicklung
g) Förderung des Generationswechsels
h) dynamische ländliche Gebiete
i) Schutz von Lebensmittelqualität und Gesundheit

Quelle: (KOM 2017)

Des Weiteren bekennt sich die EU-Kommission in dem Papier auch zu den Nachhaltigkeitszielen der UN (Siehe nächster Abschnitt).

1.4.4 Ziele im Koalitionsvertrag

Über aktuelle agrarpolitische Ziele in Deutschland kann auch der Koalitionsvertrag der Parteien, die die Bundesregierung stellen, Aufschluss geben. Die Analyse der Koalitionsverträge seit 1994 von Koch (2020) zeigt in Abbildung 1-6, dass sich die wichtigen Themen immer wieder dynamisch verändert haben. In den letzten 25 Jahren haben neben den Themen der Agrarpolitik im engeren Sinn auch die Themen einer Ernährungspolitik (Food Policy) zunehmend an Bedeutung gewonnen und spielen in der nationalen Agrarpolitik keine größere Rolle. Auch die Themen der Nachhaltigkeit wurden in der rot-grünen Koalition stärker in den Vordergrund gestellt, spielten dann nach 2005 zunächst eine geringere Rolle, um seit 2013 wieder eine wichtigere Rolle in den Koalitionsverträgen einzunehmen.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

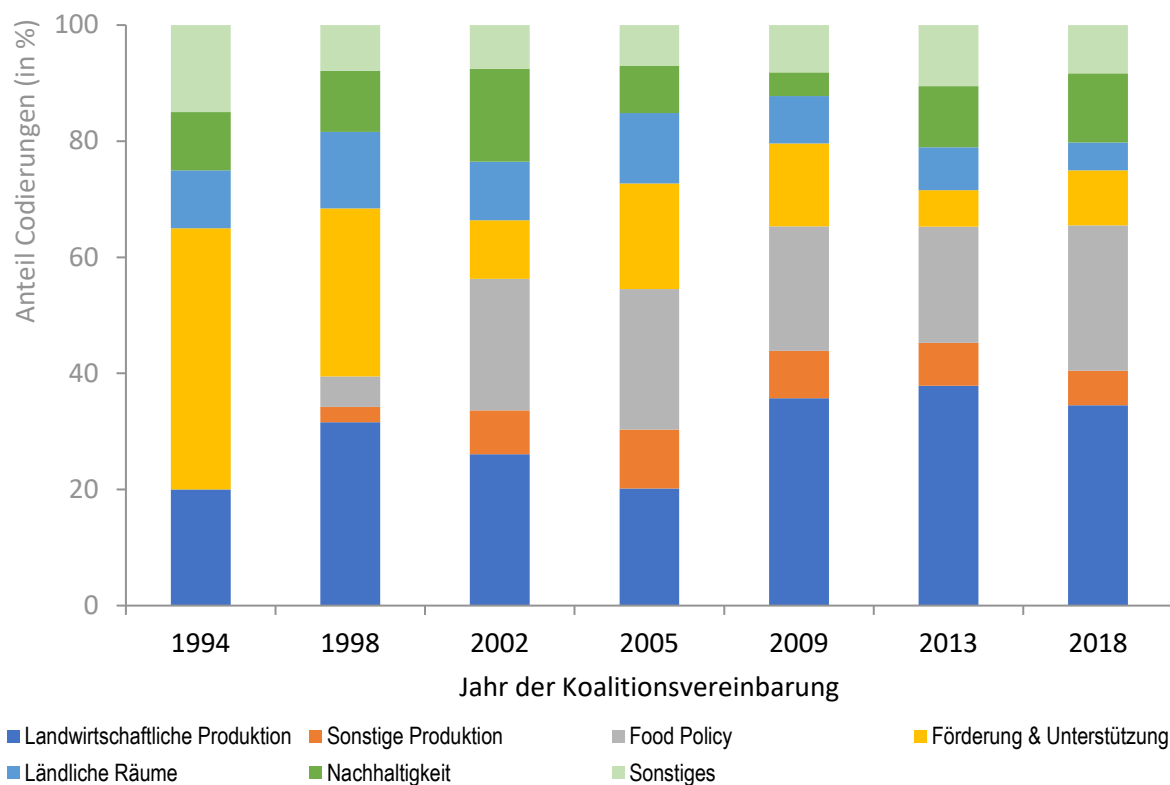


Abbildung 1-6: Anteil der wichtigsten Themen in den Koalitionsverträgen von 1994 bis 2018

Quelle: Koch (2020: S.45)

1.4.5 Neue Ziele zur Nachhaltigkeit: die Sustainable Development Goals (SDG)

Die Zielformulierung in der Wirtschaftspolitik hat in den letzten Jahren auch Kritik hervorgerufen. Die starke Ausrichtung der Politik auf rein quantitative und ökonomische Ziele wurde immer wieder hinterfragt und es wurden andere Zielsysteme und Indikatoren in die Diskussion gebracht, die zumindest interessant erscheinen, selbst wenn eine Operationalisierung solcher Zielsysteme nicht ohne Probleme ist:

- ⇒ Die **Vereinten Nationen (UN)** haben nach der Konferenz von Rio de Janeiro 1992 neue Ziele formuliert, die sich zunächst auf den Kontext der Entwicklungspolitik bezogen, die jedoch inzwischen vermehrt auch auf Politiken in Industrienationen angewendet werden. Die sog. „**Sustainable Development Goals (SDGs)**“ formulieren 18 verschiedenen Ziele, die durch ihre Ausgewogenheit verschiedene Probleme der Gesellschaft ansprechen und damit den Anspruch erheben, Entwicklungen von Volkswirtschaften in Richtung mehr Nachhaltigkeit zu initiieren (Destatis 2020).
- ⇒ Die **Aichi-Targets** im Rahmen der internationalen „UN Convention on Biodiversity (CBD)“ sind dagegen ein sehr spezifisches Zielsystem, das auf den Erhalt von Biodiversität ausgerichtet ist (CBD 2020). Doch auch dieses System beinhaltet Ziele, die für die Landwirtschaft interessant und relevant sind, da ein Teil der schützenswerten Biodiversität einerseits durch landwirtschaftliche Bewirtschaftung entstanden ist und andererseits als Agrarbiobiodiversität teilweise gefährdet ist. So ist etwa das Aichi-Target 3, der Eliminierung von schädlichen Subventionen nicht nur aus ökologischer, sondern aus wirtschaftspolitischer Sicht interessant, da es hier um die Eliminierung unerwünschter Nebenwirkungen von Subventionen geht.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik



Abbildung 1-7: Die Nachhaltigkeitsziele (SDG) der Vereinten Nationen

Quelle: Grafik von BMZ (2019): url: https://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html

1.5 Agrarpolitik als Querschnittsaufgabe

Die Landwirtschaft ist eng mit anderen Sektoren und Politikbereichen verflochten, insofern ist die Agrarpolitik immer eine Querschnittsaufgabe, bei der die Interessen und Besonderheiten anderer Sektoren mitgedacht werden müssen. Des Weiteren sind für die Analyse der Agrarpolitik auch verschiedene Methoden notwendig, da die Teilprobleme der Agrarpolitik nur unter Berücksichtigung der methodischen Probleme der angrenzenden Politikfelder hinreichend analysiert werden können.

Handelspolitik: Agrarpolitik wurde seit Ende des 19. Jahrhunderts über Marktinstrumente beeinflusst und gesteuert. Importbeschränkungen und Binnenmarktregelungen waren für viele Jahrzehnte die wichtigsten Stellschrauben, um das Marktgeschehen auf landwirtschaftlichen Märkten zu regulieren. Insofern gab und gibt es eine enge Verflechtung der Agrarpolitik mit der Handelspolitik, was man etwa daran erkennen kann, dass man z.B. in handelspolitischen Lehrbüchern zahlreiche Agrarbeispiele finden kann. Die Agrarpolitik war gerade in der ersten Phase der EU-Agrarpolitik von 1960-1990 eine zentrale Handelspolitik, die vor allem verflochten ist mit

Ernährungspolitik: Landwirtschaft ist die Grundlage für den Nahrungsmittelsektor und das sog. Agribusiness. In den letzten Jahren gab es immer wieder Ansätze, um über Agrarpolitik als Agrar- und Ernährungspolitik nachzudenken. Allerdings gibt es hier auch konkurrierende Interessen, da die Ernährungspolitik eher vom Konsumenten gedacht wird, während die Agrarpolitik sehr stark auf den Sektor Landwirtschaft konzentriert ist.

Umweltpolitik: Die Landwirtschaft hat auch enge Verflechtungen mit der Umwelt, was spätestens seit dem Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen 1985 auch wissenschaftlich fundiert ist (SRU 1985). Es gibt einige wichtige Umweltprobleme, die durch die Landwirtschaft, den Fortschritt landwirtschaftlicher Produktionsmethoden oder den Agrarstrukturwandel verursacht sind. Der Biodiversitätsrückgang, der Klimawandel, Erosion und die Degradation von Böden oder Nährstoffüberschüsse werden als Umweltprobleme häufig im Zusammenhang mit Landwirtschaft diskutiert, auch wenn die Ursachen und die Verantwortlichkeiten von den verschiedenen Interessengruppen und Parteien und auch in der Gesellschaft sehr unterschiedlich bewertet werden.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Gleichwohl spielen Umweltprobleme in der Agrardebatte immer wieder eine zentrale Rolle. Insofern ist Agrarpolitik immer auch ein Stück weit Umweltpolitik und viele Probleme der Umweltpolitik können nicht ohne landwirtschaftliche Politikinstrumente gelöst werden.

Rechtspolitik: Agrarpolitik als Teilbereich der Rechtswissenschaften: Die Landwirtschaft ist der erste, weitgehend europäisierte Politikbereich. Die Schaffung der Marktordnungen für die verschiedenen landwirtschaftliche Produkte in den späten 1960er Jahren und später die Vorbereitung eines europäischen Binnenmarktes in den 1980er Jahren machten es erforderlich, die landwirtschaftliche Produktion und Bereiche der Lebensmittelsicherheit rechtlich zu regeln, so dass etwa Definitionen von Produkten rechtssicher und in Europa einheitlich erfolgten.

Ein Beispiel für den Einfluss von Rechtsurteilen auf die Umsetzung der Agrarpolitik besteht im Cassis de Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) von 1979 (aus Koester 2016: S.300). Der Cassis de Dijon ist ein französischer Likör mit einem Alkoholgehalt von ca. 15-20 Vol. %. Die Bundesmonopolverwaltung verbot dem Lebensmittelkonzern REWE in den 1970er Jahren den Verkauf des Likörs in Deutschland, da ein Likör nach deutscher Rechtslage mindestens einen Alkoholgehalt von 32 % vorsah. Der Konzern klagte gegen dieses Verbot und der Europäische Gerichtshof gab Rewe Recht mit dem Argument, dass die **Warenverkehrsfreiheit** (Artikel 34 Vertrag über die Arbeitsweise der EU) nur durch notwendige nationale Regelungen eingeschränkt werden dürften, was der EuGH im Falle des Cassis de Dijon nicht gegeben sah.

Siehe auch <https://de.wikipedia.org/wiki/Cassis-de-Dijon-Entscheidung>

Box 1-3: Cassis de Dijon Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) von 1979

Entwicklungspolitik: Die Agrarsektoren spielen in Transformations- und Entwicklungsländern noch eine sehr viel wichtigere Rolle, weil hier die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus eigener Produktion von großer Bedeutung ist. Andererseits führte die EU-Agrarpolitik bis in die 2000er hinein zu Störungen auf dem Weltmarkt, so dass die Agrarpolitik in mehrfacher Hinsicht Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik hat. Auch wenn die EU-Agrarpolitik durch den Abbau von Exportsubventionen heute kaum noch die gleichen Auswirkungen hat, ist es notwendig, die Implikationen der Agrarpolitik auf Entwicklungsländer und damit auch auf die Entwicklungspolitik zu betrachten. Des weiteren können Entwicklungsländer heute aus den zahlreichen Fehlern der Agrarpolitik in Industriestaaten lernen und gleich von vorne herein eine bessere Wahl bei agrarpolitische Instrumenten treffen, auch wenn die Praxis zeigt, dass Probleme in der Regierungsführung (Governance) und Regierungskorruption in vielen Entwicklungsländern ein solches Lernen verhindern.

Ethik: Es gibt Themen in der landwirtschaftlichen Produktion, die ethische Probleme aufwerfen. Dies betrifft vor allem die Tierhaltung, die in den letzten Jahren mehrfach in der Kritik stand. Die Frage, wie man in der Landwirtschaft mit Tieren als Mitwesen umgeht, verursacht ethische Probleme. Die Haltungsbedingungen werden als nicht tierfreundlich kritisiert. Es gibt einige Kriterien, die das Wohlbefinden von Tieren in verschiedenen Haltungssystemen wissenschaftlich untersuchen. Es wird weiterhin von Tierschützern in Frage gestellt, ob es statthaft ist, Tiere zunächst Jahre zu halten, um sie dann zu schlachten und zu essen. Es ist sehr schwer, diese sehr fundamentale Kritik überhaupt wissenschaftlich einzuordnen und zu analysieren, da zunächst noch nicht mal klar ist, ob Tierschutz ein Teil des Umweltschutzes ist oder ob Tierschutz eher eine Erwartung von Teilen der Gesellschaft ist. Es soll an der Stelle nicht darum gehen, wie dieses nicht ganz einfache Thema abschließend zu bewerten ist, sondern es soll der Blick dafür geschärft werden, dass es diese Debatte gibt und wie sie teilweise mit den Methoden der Ethik beurteilt wird. Für Betriebsleiter*innen ist das Thema gerade aus den

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

genannten Gründen sehr anspruchsvoll im Umgang und in der Kommunikation mit Kund*innen oder Bürger*innen. Für die politische Beurteilung kann hierbei zunächst eine gut strukturierte Problem- und Diskursbeschreibung helfen.

1.6 *Gegenstand, Träger und Institutionen der Agrarpolitik*

Wenn man zunächst fragt, was ist Gegenstand der Agrarpolitik, so kann diese nach Henrichsmeyer and Witzke (1994) definiert werden als:

„die Gesamtheit aller Bestrebungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für den Agrarsektor zu gestalten und den Ablauf der ökonomischen Prozesse im Agrarsektor zu beeinflussen.“

(Henrichsmeyer and Witzke 1994: S.13)

Nach dieser Definition können zwei Hauptbereiche unterschieden werden, nämlich einerseits die **Ordnungspolitik**, die die Rahmenbedingungen für den Markt setzt, in dem sich die Marktakteure bewegen. Der ordnungspolitische Rahmen wird populärwissenschaftlich gerne auch als Leitplanke für den Markt umschrieben. Andererseits wird in der Definition die sog. **Ablaufpolitik** beschrieben, die darauf ausgerichtet ist, den Ablauf von ökonomischen Prozessen zu beeinflussen und im Hinblick auf ein bestimmtes Ergebnis zu verändern.

Es stellt sich auch die Frage, wer überhaupt Träger der Agrarpolitik ist.

1.) Exekutive: Die spontane Antwort könnte lauten „der Staat“ (Altmann 2007: S.13-15), also Ministerien und Verwaltung. Dies wird üblicherweise mit den Exekutiven bezeichnet und sie haben tatsächlich einen sehr großen Einfluss auf die Politikgestaltung und -ausführung. Vor allem die Landes- und Bundesministerien für Landwirtschaft, aber auch für Umwelt beeinflussen den Ablauf der Agrarpolitik. Auf Europäischer Ebene spielt die Europäische Kommission und das Generaldirektorat Landwirtschaft und Ländliche Räume eine dominierende Rolle und gestaltet das Feld der europäischen Agrarpolitik. Gerade die Europäische Ebene ist hier von großer Bedeutung, da die Agrarpolitik eines der wenigen „vergemeinschafteten Politikfelder“ ist und die EU-Kommission seit Ende der 1960er Jahre ganz maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung der Agrarpolitik ausübt.

2.) Legislative: Allerdings geht die Staatsgewalt in einer demokratisch verfassten Gesellschaft vom Volk aus (Artikel 20 (2) des Grundgesetzes), so dass mindestens die Parlamente von Bundesländern, auf Bundesebene oder in der EU mit einbezogen werden müssten, folglich auch die Parteien, deren Kandidaten zu Vertretern der Gesetzgebungsorgane gewählt werden.

Artikel 20 (2) Grundgesetz:

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

3.) Judikative: Auch die Gerichte (die Judikative) spielen in dem Rechtssystem eine wichtige Rolle, die Bundesgerichte wie der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesverfassungsgericht oder der Europäische Gerichtshof bestimmen durch Gerichtsurteile oder Feststellungen den Ablauf des Marktgeschehens und zwingen mitunter auch Regierungen, Regeln neu oder genauer zu fassen und die Praxis der Agrarpolitik zu korrigieren.

4.) Auch *para-fiskalische Organisationen* gehören folglich dazu, die öffentliche Zwecke verfolgen wie etwa Sozialversicherungsträger, Kirchen, die Bundesbank oder die berufsständischen Kammern. Auf internationaler Ebene spielen halbstaatliche Organisationen wie etwa die UN Food- and Agricultural

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Organisation (FAO), die World Bank, die World Trade Organisation (WTO) oder die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) eine Rolle.

5.) Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO): Des Weiteren findet (gerade in der Agrarpolitik) eine Beeinflussung durch Interessenverbände oder durch Nicht-Regierungsorganisationen statt, was als Lobbyismus bezeichnet wird. (Über die Vor- und Nachteile des Lobbyismus wird an einer späteren Stelle in dem Skript noch gesprochen). Hierzu könnte man zunächst landwirtschaftliche Verbände wie den Deutschen Bauernverband, aber auch andere Agrarverbände wie z.B. die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), die Ökoverbände wie Bioland, Naturland oder Demeter zählen. Auch die Verbände aus dem vor- und nachgelagerten Bereich können dazu gezählt werden, wie etwa der Industrieverband Agrar (IVA), der die Interessen der zuliefernden Industrien aus dem Bereich Pflanzenschutz und Düngung vertritt, der Deutsche Raiffeisenverband, der die Interessen der Landhändler aus dem Raiffeisenverband vertritt oder der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, der Interessen der Lebensmittelwirtschaft im Ökosektor artikuliert.

Wie kann man diese Institutionen und Organisationen in ihrer Motivation beschreiben, bzw. wie lautet die Definition der Träger der Agrarpolitik? Folgen wir Koester (Koester 2016) sind Organisationen, Personen oder Gruppen von Personen Träger der Agrarpolitik, die sich (a) zum Ziel gesetzt haben, Agrarpolitik zu gestalten und (b) die über die Macht oder Einflussmöglichkeiten verfügen, um dieses Ziel zu verwirklichen (Koester 2016: S.226).

Definition 1: *Agrarpolitische Akteure sind alle Personen, Personengruppen oder Organisationen, die*
a) das Ziel haben, die Agrarpolitik durchzuführen und

b) über die Möglichkeit verfügen, Agrarpolitik zu beeinflussen oder auszuführen.

(Koester 2016: S.235)

Weiterhin wird die Agrarpolitik als die Summe aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen verstanden, deren Ziel es ist, den Ablauf des agrarpolitischen Geschehens in einem Gebiet oder Bereich zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen (*ebd*).

Definition 2: *Institutionen der allgemeinen Wirtschaftspolitik können beschrieben werden durch*
a) die Kompetenz, wirtschaftspolitische Entscheidungen zu treffen und

b) Die Macht, diese Entscheidungen auszuführen (nach Altmann 2007):

Die folgende Tabelle 1-5 gibt eine strukturierte Übersicht über die typischen Entscheidungsträger auf nationaler und europäischer Ebene und erwähnt einige Beispiele, die jedoch beliebig ergänzt werden können:

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Tabelle 1- 5: Beispiele für Träger der Agrarpolitik auf nationaler und europäischer Ebene

Ebene	Nationale Ebene	Europäische Ebene
Legislative	Deutscher Bundestag Landesparlamente	EU-Ministerrat, EU-Parlament Wirtschafts- und Sozialausschuss
Exekutive	Bundes- und Landesregierung, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) Landesministerien für Landwirtschaft Nachgeordnete Verwaltung wie die Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE)	EU-Kommission DG Agriculture and Rural Development Europäischer Rechnungshof
Judikative	Bundesgerichtshof, Verfassungsgericht	Europäischer Gerichtshof
Politische Parteien	CDU/CSU, SPD, AfD, FDP, Linke, Grüne.	EVP, S&D, Renew Europe, Green/EFA, ...
Para-fiskalische Organisationen	Landwirtschaftskammern Landwirtschaftliche Sozialversicherungen Unfallversicherung	UN Food- and Agricultural Organisation (FAO), Die World Bank, Die World Trade Organisation (WTO) Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)
Verbände	Landwirtschaftsverbände z.B. Deutscher Bauernverband (DBV). Industrieverband Agrar (IVA) Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) Umwelt- oder Verbraucherschutzverbände: z.B. Greenpeace, BUND, Naturschutzbund Food Watch	Landwirtschaftsverbände Copa (Bauernverbände) Cogeca (Iw. Genossenschaften) CEJA (Junglandwirte) Umwelt- oder Verbraucherschutzverbände: Birdlife int. Friends of the Earth International Association for Organic Farming Movements (IFOAM)

Quelle: eigene Darstellung

1.7 Die Aufgabe der wissenschaftlichen Agrarpolitik

Im Rahmen der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse von politischen Maßnahmen haben sich zwei Bereiche der Analyse herausgebildet, die positive Analyse und die normative Analyse (Tabelle 1-6):

Tabelle 1- 6: : Grundfragen der positiven und normativen Analyse

Positive Analyse:	Normative Analyse:
<p>Die positive Analyse erklärt die Auswirkung wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf wirtschaftliche Prozesse und Akteure, auf „empirische Gesetzmäßigkeiten und sozialökonomische Zusammenhänge“ (Giersch 1960). Insofern orientiert sich diese Analyse daran, wie etwas ist.</p> <p>Typische Forschungsfragen sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Was sind die Gründe / Motivationen hinter einer Politik-Maßnahme? • Was sind die Ziele der Wirtschaftspolitik? • Welche Maßnahmen werden ergriffen? • Wie werden die Maßnahmen administriert? • Was sind die Wirkungsweisen einer Maßnahme? 	<p>Die normative Analyse befasst sich mit der Frage, wie etwas sein soll. D.h. hier geht es um die Verknüpfung von wirtschaftlichen Prozessen mit politischen Werturteilen mit dem Ziel, die Wahl der wirtschaftspolitischen Instrumente auf mögliche (normative) Ziele abzustimmen.</p> <p>Typischen Forschungsfragen sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche Maßnahme ist geeignet, um Zustand X zu erreichen? • Ist die Maßnahme Y sinnvoll, um Ziel Z zu erreichen? • Leisten die gewählten Maßnahmen einen Zielbeitrag für ein bestimmtes vorgegebenes Ziel?

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Giersch (1960: S.26 ff.) und Koester (2016: S.9-11).

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Bei genauerem Nachdenken wird deutlich, dass man beide Analyseformen nicht immer klar voneinander trennen kann. Die positive Analyse zeichnet sich durch das Postulat der Werturteilsfreiheit aus, d.h. getroffene Sachaussagen lassen sich zweifelsfrei logisch nachvollziehen. Diese Art der Analyse dürfte vor allem in der Grundlagenforschung eine zentrale Rolle spielen und hat eine Nähe zu anderen Wissenschaftsbereichen.

In der Wissenschaft hat sich ein Konsens herausgebildet, dass wissenschaftliche Aussagen grundsätzlich werturteilsfrei zu sein haben. Moralische Aussagen oder Werturteile gehören insofern zunächst nicht in den Bereich der Wissenschaft. Allerdings kommt die Politik nicht ohne Werturteile aus, weil etwa Parteien, Verbände oder Nicht-Regierungsorganisationen im politischen Wettbewerb basierend auf Werturteilen um Mehrheiten und um die richtige politische Lösung ringen. Wenn politischen Maßnahmen analysiert werden sollen, so wird ein Werturteil oder eine moralische Aussage im Rahmen der normativen Analyse zum Objekt von wissenschaftlichen Untersuchungen. Das Werturteil, oder mit anderen Worten der gewünschte wirtschaftspolitische Zustand, wird in einer normativen Analyse als Ausgangspunkt oder Zielsystem gewählt, um etwa zu untersuchen, welche Maßnahmen oder Instrumente geeignet sind, um diesen Zustand zu erreichen. Die normative Analyse findet folglich Ihre wichtigste Anwendung in der Politikberatung.

Den Unterschied zwischen einem Werturteil und einer wissenschaftlichen Aussage lassen sich am besten an Hand zweier Aussagen zur Einkommenspolitik verdeutlichen:

Tabelle 1- 7: : Mögliche wissenschaftliche und nicht-wissenschaftliche Aussagen zur Einkommenssituation der Landwirtschaft

Nicht-wissenschaftliche Aussage	Wissenschaftliche Aussage
„Die Einkommen der deutschen Landwirte in 2004 sind zu niedrig.“	„Betrachtet man die Einkommen der Landwirte als zu niedrig, wenn das Pro-Kopf-Einkommen der in der Landwirtschaft Tätigen niedriger ist als das Pro-Kopf-Einkommen der in der Industrie arbeitenden, dann waren die Einkommen der deutschen Landwirtschaft im Jahr 2004 zu niedrig.“

Quelle: Koester (2016)

Bei der ersten Aussage wird eine Aussage bekenntnishaft ohne einen Bezugsrahmen geäußert, während die zweite, wissenschaftliche Aussage von einem Werturteil, das der Wissenschaftler als Grundlage für die eigene Beurteilung der Einkommenssituation akzeptiert, abgeleitet wird. Dies zeigt, dass vor allem die normative Analyse häufig die Zielstellung der Politik akzeptiert und über effiziente Instrumente der Zielerreichung nachdenkt. Eine politiknahe Disziplin wie die Agrarpolitik kommt nicht um die Bezugnahme auf Werturteile herum:

1. Es ist dabei zunächst wichtig, dass Wissenschaftler*innen die Werturteile und Annahmen, mit denen sie arbeiten, transparent machen.
2. Die Leistung des Wissenschaftlers besteht dann darin, dass er die wissenschaftliche Aussage auf eine Art herleitet, die *intersubjektiv nachvollziehbar* ist (Koester 2016: S.10).
3. Ein *gewisses subjektives Element* in der Wissenschaft besteht gleichwohl in der Wahl des Untersuchungsgegenstandes, den der Wissenschaftler in der Regel frei wählen kann. Die Freiheit der Wissenschaft ist im Grundgesetz verbrieft, eine Beschränkung der Freiheit der Wissenschaft besteht gleichwohl in der Finanzierbarkeit von Wissenschaft. Trotzdem kann davon ausgegangen werden, dass viele Wissenschaftler in der Wahl von Forschungsgegenständen und Methoden frei ihren Interessen und Fähigkeiten folgen können und hierin ein subjektives Element von Forschung besteht.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Exkurs: Über die Beziehung der Wissenschaft zur Politik

Es mag einigen aufmerksamen Lesern aufgefallen sein, dass die Wissenschaft hier nicht genannt wird. Die Frage wäre, was das Selbstverständnis der Wissenschaft im Verhältnis zur Politik ist. Auf diese Frage wird im nächsten Kapitel eingegangen.

Allerdings lässt sich die Frage, warum die Wissenschaft kein Träger der Agrarpolitik ist bereits aus der oben genannten Definition beantworten: Es geht der Wissenschaft in Bezug auf Politik darum, die Prozesse, Institutionen und Wirkungen einer Politik zu beschreiben, aber ein Wissenschaftler will nur in Ausnahmefällen wirklich auf diese Prozesse, Institutionen oder Wirkungen „selbst aktiv einwirken“. Es steht außer Frage, dass die klassische Tagespolitik durch wissenschaftliche Erkenntnisse immer wieder beeinflusst wird und dass wissenschaftliche Erkenntnisse von Politikern gerne für ihre eigene Argumentation genutzt werden. Aber üblicherweise ist das Ziel von Wissenschaft nicht, den Prozess selbst zu verändern, sondern ihn zu beschreiben.

Daneben gibt es eine lebhaft diskutierte Diskussion, wie stark die Wissenschaft sich über tagespolitische Fragen äußern kann und soll. So fragt etwa DIE ZEIT in ihrer Ausgabe vom 24.09.2020: „Wie politisch ist Wissenschaft?“ und lässt vier prominente Vertreter der Wissenschaft im Interview zu Wort kommen. Hier vertritt etwa Joachim von Braun, Agrar- und Entwicklungsökonom und Präsident der päpstlichen Akademie der Wissenschaft im Vatikanstaat eine sehr zurückhaltende Position:

„Ein Grundprinzip der Wissenschaft ist die permanente Suche nach Wahrheiten. Die Wissenschaft darf sich nicht zu populären oder gar populistischen Positionen hinreißen lassen. Wir brauchen also ethische, moralische Fundamente insbesondere für die politikberatende Wissenschaft.“ (J. von Braun in DIE ZEIT, 24.09.2020: S.4).

Sein Kollege, der Klimaforscher Hans Joachim Schnellhuber macht auf das typische Leitbild der Wissenschaft nach dem II. Weltkrieg aufmerksam:

„Nach dem Zweiten Weltkrieg hieß es plötzlich: Wir sind von nun ab völlig objektiv, wertfrei. Wir wollen mit der schmutzigen Politik nichts mehr zu tun haben. Das war ein Versuch einer persönlichen Wiedergutmachung. Und daraus ist das hochgradig ideologisierte Bild von einer ideologiefreien Wissenschaft entstanden.“ (H.J. Schnellhuber; in DIE ZEIT 24.09.2020: S.4).

Das Idealbild ist eine *ideologiefreie Wissenschaft*, die sich stets neutral zu allen tagespolitischen Fragen, wenn überhaupt, nur zurückhaltend äußert, hat jedoch auch Nachteile: Eine solche Vorgehensweise dürfte tendenziell dazu führen, dass man nur absolut unumstrittene Erkenntnisse äußert und damit bestehende gesellschaftliche Probleme nicht verändert, da es z.B. zu Fragen der Ungleichheit oder der mangelnden Gerechtigkeit gegenüber Entwicklungsländern keine analytisch eindeutige Antwort gibt und diese Antwort somit politisch gegeben werden muss.

Andererseits gibt es zunehmend Wissenschaftler, die sich zum politischen Tagesgeschäft äußern oder einen sog. transformativen Anspruch mit ihrer Wissenschaft verfolgen. Ein Beispiel für diese Art der Vorgehensweise sind Klimaforscher, die mit zunehmender Vehemenz ihre Befunde vortragen und damit sehr viel offensiver auf die politischen Akteure und den politischen Prozess einwirken. Diese Vorgehensweise ist zwar einerseits mit der Tragweite der wissenschaftlichen Ergebnisse im Bereich Klimaschutz begründet, andererseits beinhaltet ein solches Engagement die Gefahr, inhaltlich nicht immer einwandfreie Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zu kommunizieren.

Die Frage, wie Wissenschaft sich zur Politik verhält, lässt sich somit nicht ganz klar beantworten. Gleichwohl kann festgehalten werden, dass selbst Vertretern einer aktiveren Rolle der Wissenschaft in fast allen Fällen diese nicht den Anspruch haben, selbst politisch aktiv zu werden. Insofern wird Wissenschaft kein Träger von Politik sein. Der Anspruch von Wissenschaft besteht lediglich darin, mit

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

Erkenntnissen dazu beizutragen, dass die politischen Akteure wissenschaftsbasierte Entscheidungen treffen können. Aber die Entscheidungen trifft am Ende immer der politische Akteur, niemals der Wissenschaftler.

1.8 Wiederholungsfragen

Bedeutung der Agrarpolitik

- Welche Gründe für eine Beschäftigung mit Agrarpolitik kennen Sie?
- Welche Bedeutung haben agrarpolitische Zahlungen für landwirtschaftliche Betriebe und für öffentliche Haushalte?
- Welche verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen sind Ihrer Meinung nach an einer angemessenen Analyse der Agrarpolitik beteiligt? Nennen Sie zwei Beispiele Ihrer Wahl, die die Analyse einer Richtlinie oder Maßnahme erklären!
- Welche Interaktionen mit anderen Politikbereichen kennen Sie?

Definition der Agrarpolitik

- Was ist der Unterschied zwischen normativer und positiver Analyse der Agrarpolitik? Welche Rolle spielen moralische Urteile bei der wissenschaftlichen Analyse der Agrarpolitik?
- Was ist die Definition für „Akteur der Agrarpolitik“? Welche agrarpolitischen Institutionen kennen Sie in der Europäischen Union? Ist die Wissenschaft eine Institution, die zu dieser Definition passt (geben Sie Ihrer Antwort Argumente!)?
- Definieren Sie die typischen Merkmale des Agrarsektors! Listen Sie die fünf wichtigsten Themen auf.

Ziele der Agrarpolitik

- Erklären Sie grafisch und verbal die möglichen Beziehungen zwischen wirtschaftlichen Zielen! Nennen Sie zwei praktische Beispiele!
- Listen Sie die Ziele der Agrarpolitik gemäß dem Vertrag von Rom von 1957 auf! Diskutieren Sie mögliche Konflikte und Ergänzungen dieser Ziele!
- Machen Sie eine vertikale Analyse zwischen den GAP-Zielen von 2009, Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) und den allgemeinen Zielen der Wirtschaftspolitik, die Stabilität, Wachstum, Struktur und Verteilung sind!
- Welche anderen Ziele innerhalb der EU könnten für die Gemeinsame Agrarpolitik wichtig sein?

Literatur

Altmann, Jörn. 2007. *Wirtschaftspolitik (8.Auflage)*. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Becker, Irene. 2011. "Soziale Gerechtigkeit im Spiegel der Einkommensverteilung in Deutschland." *Mitteilungen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institutes (WSI)* 4/2011:171-177.

Berg, H., and D. Cassel. 1995. "Theorie der Wirtschaftspolitik." In *Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik (6. Auflage)*, edited by D. et. al. BENDER, 165-238. München: Verlag Vahlen.

Berg, H., D. Cassel, and K.-H. Hartwig. 2007. "Theorie der Wirtschaftspolitik 2.Teil." In *Vahlens Kompendium*, edited by Apolte et al., 245-361. München: Verlag Vahlen.

BMEL. 2019. *Agrarbericht der Bundesregierung 2019*. edited by Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Berlin.

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

- BMEL. 2023. Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe - Buchführungsergebnisse der Testbetriebe des Wirtschaftsjahres 2021/2022. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).
- BMZ. 2019. "Die Nachhaltigkeitsziele." Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ). https://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html.
- CBD. 2020. "Aichi Biodiversity Targets." Convention on Biodiversity (CBD). <https://www.cbd.int/sp/targets/>.
- DBV. 2022. Situationsbericht 2022/23 - Trends und Fakten in der Landwirtschaft. Berlin: Deutscher Bauernverband (DBV).
- Destatis. 2019. Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts seit 1950 (lange Reihe). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis).
- Destatis. 2020. "Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Sustainable Development Goals (SDG))." Statistisches Bundesamt (Destatis). <https://sustainabledevelopment-deutschland.github.io>.
- Giersch, Herbert. 1960. *Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen*. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Gabler.
- Henrichsmeyer, Wilhelm, and Heinz-Peter Witzke. 1994. *Agrarpolitik Band 2*. Stuttgart: UTB-Verlag.
- Koch, Menko Uden. 2020. "Analyse agrarpolitischer Inhalte und ihrer Veränderungen in den Koalitionsverträgen der Bundesrepublik Deutschland im Zeitverlauf (nicht publiziert)." Masterarbeit, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Georg-August-Universität Göttingen.
- Koester, Ulrich. 2016. *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre (5.A)*. München: Verlag Vahlen.
- KOM. 2009. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Brüssel, Belgien: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2017. Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2017) 713 final). Brüssel, Belgien: EU-Kommission (KOM).
- Martinez, José. 2014. "§ 6 Die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik der Union." In *Europarecht – Politiken der Union*, edited by Matthias Niedobitek, 705-770. Berlin: De Gruyter.
- Mishra, Ashok K., Hisham S. El-Osta, Mitchell J. Morehart, James D. Johnson, and Jeffrey W. Hopkins. 2002. Income, Wealth, and the Economic Well-Being of Farm Households. Farm Sector Performance and Well-Being Branch. In *Agricultural Economic Report No. 812*. Washington: Resource Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture.
- Mupepele, Anne-Christine, Katrin Böhning-Gaese, Sebastian Lakner, Tobias Plieninger, Nicolas Schoof, and Alexandra-Maria Klein. 2019. "Insect conservation in agricultural landscapes - An outlook for policy-relevant research." *GAIA* 28 (4):342 – 347. doi: <https://doi.org/10.14512/gaia.28.4.5>.
- Mußhoff, Oliver, and Norbert Hirschauer. 2020. *Modernes Agrarmanagement - Betriebswirtschaftliche Analyse- und Planungsverfahren (5.Auflage)*. München: Vahlen.
- Pe'er, Guy, Sebastian Lakner, Robert Müller, Gioele Passoni, Vasileios Bontzorlos, Dagmar Clough, Francisco Moreira, Clémentine Azam, Jurij Berger, Peter Bezak, Aletta Bonn, Bernd Hansjürgens, Lars Hartmann, Janina Kleemann, Angela Lomba, Amanda Sahrbacher, Stefan Schindler, Christian Schleyer, Jenny Schmidt, Stefan Schüler, Clélia Sirami, Marie von Meyer-Höfer, and Yves Zinngrebe. 2017. Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check

1. Bedeutung, Ziele und Träger der Agrarpolitik

assessment. Leipzig, Germany: In Report, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv).

Petrick, Martin. 2008. "The Co-evolution of Semantics and Policy Paradigms: 50 Years of Europe's Common Agricultural Policy." *Intereconomics* July/August 2008:246-252. doi: 10.1007/s10272-008-0257-8.

Piketty, Thomas. 2013. *Das Kapital des 21. Jahrhunderts (deutsche Ausgabe)*. München: Beck.

Schorkopf, Frank. 2015. *Der Europäische Weg (2.A)*. Tübingen: Mohr Siebeck.

SRU. 1985. Umweltprobleme der Landwirtschaft (Sondergutachten von März 1985. Kohlhammer, Stuttgart und Mainz: Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU).

2. Kapitel

Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

Inhalt:

2	Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten	30
2.1	Annahmen der Ökonomik.....	30
2.2	Systeme der Marktkoordination.....	31
2.2.1	Der Wirtschaftskreislauf: Ein einfaches Marktmodell	31
2.2.2	Der erweiterte Marktkreislauf.....	33
2.2.3	Systeme der Koordination	34
2.3	Was kann der Markt leisten?.....	35
2.4	Herleitung der Angebotsfunktion.....	37
2.4.1	Herleitung des optimalen Produktangebots	37
2.4.2	Elastizität des Angebots.....	39
2.5	Herleitung der Nachfragefunktion.....	41
2.5.1	Herleitung der Nachfrage	41
2.5.2	Preiselastizität der Nachfrage.....	43
2.6	Ableitung des Marktgleichgewichtes.....	44
2.7	Kriterien zur Beurteilung von Verteilungseffekten.....	47
2.7.1	Das Pareto-Kriterium	47
2.7.2	Das Kaldor-Hicks-Kriterium.....	49
2.8	Analyse der Pareto-optimalen Wohlfahrtsverteilung.....	50
2.9	Wiederholungsfragen.....	53
	Literatur.....	53

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

Abbildungen

Abbildung 2-1: Ein einfacher Wirtschaftskreislauf	32
Abbildung 2-2: Ein einfacher Wirtschaftskreislauf	33
Abbildung 2-3: Koordinationsmodelle für wirtschaftliche Prozesse	34
Abbildung 2-4: Typischer Verlauf einer Angebotskurve.....	38
Abbildung 2-5: Aggregation der individuellen Angebotskurve zu einer gesellschaftlichen Angebotskurve	39
Abbildung 2-6: Ableitung der aggregierten Angebotskurve mit konstanten Grenzkosten.....	39
Abbildung 2-7: Angebotsfunktionen mit unterschiedlicher Preiselastizität des Angebots	40
Abbildung 2-8: Herleitung der optimalen Inputnachfrage basierend auf einer Produktionsfunktion .	42
Abbildung 2-9: Aggregation des individuellen Wertgrenzproduktes zur aggregierten Nachfragekurve	42
Abbildung 2-10: Aggregation des individuellen Zahlungsbereitschaftsfunktionen zu einer aggregierten Nachfragekurve	43
Abbildung 2-11: Nachfragefunktionen mit unterschiedlicher Elastizität.....	44
Abbildung 2-12: Herleitung der Produzenten und Konsumentenrente bei vorhandenem Marktgleichgewicht.....	44
Abbildung 2-13: Analyse der Wohlfahrtsveränderung durch eine Produktsubvention.....	46
Abbildung 2-14: Auswirkung einer Produktsubvention unter Bedingungen des Weltmarktes.....	47
Abbildung 2-15: Bewertung der Nutzenverteilung zwischen zwei Individuen	48
Abbildung 2-16: Verbesserungen nach dem Kaldo-Hicks-Kriterium	49
Abbildung 2-17: Wirkung der Kompensation nach Kaldor-Hicks	50
Abbildung 2-18: Konstruktion der sog. Edgeworth-Box.....	50
Abbildung 2-19: Analyse der Umverteilung mit Hilfe der Edgeworth-Box	51
Abbildung 2-20: Ableitung der Kurve der effizienten Umverteilungen	52

Tabellen

Tabelle 2-1: Wohlfahrtsbilanz der Einführung eines Interventionspreissystems	46
--	----

Box

Box 2-1:Gleichgewichtsbedingungen einer geschlossenen Volkswirtschaft.....	33
--	----

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

2 Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

Es gibt unterschiedliche Methoden, um sich der Analyse von agrarpolitischen Maßnahmen anzunähern. Gerade im letzten Abschnitt wurde gezeigt, dass es viele Überschneidungen mit anderen Politikbereichen gibt und dies gilt auch für die Analysemethoden.

Agrarökonomie: Im Studienfach Agrarwissenschaften gibt es zunächst eine lange Tradition, agrarpolitische Maßnahmen mit Hilfe der wirtschaftswissenschaftlichen Methoden zu analysieren. Dem folgt in groben Zügen auch dieses Skript, als dass hauptsächlich eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse der agrarpolitischen Instrumente vorgenommen wird.

Politikwissenschaften: Es gibt einen weiteren Wissenschaftszweig, der sich in den letzten Jahren verstärkt der Analyse der Agrarpolitik gewidmet hat, nämlich die Politikwissenschaften. Gerade wenn es darum geht, die Willensbildung, die Entscheidungsprozesse oder das Regierungshandeln zu analysieren, können die Politikwissenschaften Methoden bereitstellen, die neue Erkenntnisse liefern. In diesem Skript wird zumindest am Rande auch auf Erkenntnisse der Politikwissenschaften verwiesen.

Geschichtswissenschaften: Es gibt auch andere Methoden der agrarpolitischen Analyse, wie etwa historische Betrachtungsweisen. Zumindes werden für die Beschreibung der EU-Agrarpolitik einige historische Einordnungen vorgenommen, die allerdings nicht den Kriterien einer historischen Arbeit standhalten. Es gibt einige hervorragende historische Betrachtungen, etwa das Buch von Ulrich Kluge (Kluge, 1989) oder die sehr aktuelle Darstellung der BMEL-Historikerkommission unter Leitung von Möller et al. (2020) „Agrarpolitik im 20.Jahrhundert“, das die Geschichte des Landwirtschaftsministeriums seit den 1920er Jahren personell und institutionell nachzeichnet.

Rechtswissenschaften: Auch die Rechtswissenschaften können notwendig sein, um die Funktionsweise der Agrarpolitik und vor allem die Anwendung von Rechtsnormen zu untersuchen. Dies geht über den Fokus dieses Skriptes weit hinaus, hierzu sei nur auf das hervorragende Agrarpolitik-Skript von José Martinez von der Universität Göttingen verwiesen (Martinez, 2014).

Im weiteren Ablauf dieses Kapitels werden die wichtigsten Grundlagen der ökonomischen Analyse von politischen Maßnahmen skizziert. Allerdings baut dieses Skript darauf auf, dass mikroökonomische Grundlagen bereits in anderen Kursen vermittelt werden. Die Darstellung ist daher eher knapp gehalten und beschreibt die wichtigsten Grundzüge ökonomischer Politikanalyse. Für eine vollständige und vertiefende Darstellung der methodischen Grundlagen sei auf die Lehrbücher von Koester (2016), Dabbert and Braun (2006) oder Mußhoff and Hirschauer (2020) verwiesen. Eine sehr gute Kurzfassung der wesentlichen ökonomischen Annahmen findet sich auch im Lehrbuch von Fritsch (2018).

2.1 *Annahmen der Ökonomik*

Die Wirtschaftswissenschaften gehen in ihrer Analyse zunächst von einigen recht einfachen Grundannahmen aus, an die hier erinnert werden soll:

- Knappheit als Ausgangsproblem der Ökonomik,
- das Prinzip der Arbeitsteilung,
- den methodologischen Individualismus,
- die strikte Trennung von stabilen Präferenzen und Restriktionen,
- die Eigennutz-Annahme und
- die Rationalitäts-Annahme.

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

Knappheit: Das Grundproblem jeder ökonomischen Betrachtung ist die Knappheit von Ressourcen oder Arbeitskräften. In dem Moment, wo etwas knapp ist, erscheint es wichtig, diesen knappen Faktor möglichst gewinnbringend einzusetzen.

Arbeitsteilung: Eine weitere Annahme ist Arbeitsteiligkeit zwischen Individuen und Unternehmen. In dem Moment, wo mehrere Akteure Ressourcen und Arbeitskräfte nutzen, entsteht ein Koordinationsproblem, weil sich auch hier die Frage stellt, wer Ressourcen und Arbeitskapazitäten gewinnbringend nutzen kann.

Methodologischer Individualismus: Die Wirtschaftswissenschaft geht von individuellen Entscheidungen aus und analysiert die Auswirkungen dieser Einzelentscheidungen auf die gesamte Volkswirtschaft. Es wird weiterhin davon ausgegangen, dass die Individuen die Entscheidungen basierend auf Überlegung von Eigennutz treffen.

Rationales Handeln: Es wird auch davon ausgegangen, dass Individuen im Rahmen der eigenen Möglichkeiten sich rational verhalten. Die Annahme von Rationalität bedeutet nicht, dass Akteure immer alle Möglichkeiten überblicken, über alle Informationen verfügen oder alle Implikationen des eigenen Handelns vollständig durchdenken. Insofern wurde das Konzept des rationalen Handelns durch einige Autoren kritisiert, da diese recht weitgehende Annahme doch unrealistisch erscheint.

Bounded Rationality: Da die Rationalitätsannahme unrealistisch erscheint, führte der Institutionen-Ökonom O.E. Williamson den Begriff der „*bounded rationality*“ ein, der besagt, dass rationales Handeln in bestimmten Grenzen stattfindet. Individuen beurteilen ökonomische Alternativen immer im Rahmen der eigenen Möglichkeiten. Diese Möglichkeiten können bedeuten, dass z.B. bei einer bestimmten Entscheidung nicht alle Informationen vorhanden sind, weil es entweder nicht rational ist, sich zu einem bestimmten Problem vollständig zu informieren, oder weil z.B. nicht bekannt ist, welche Potenziale eine Technologie mittelfristig entfalten kann und ein Akteur eine Entscheidung unter Unsicherheit treffen muss. Auch die intellektuellen Kapazitäten von Akteuren unterscheiden sich, so dass Rationalität nur bedeutet, dass Akteure Alternativen soweit möglich gegeneinander abwägen.

Effektivität, statische und dynamische Effizienz: Im Zentrum der wirtschaftlichen Analyse von politischen Maßnahmen steht die Frage, wie sich die Marktprozesse verändern, ob die Maßnahmen effektiv und effizient im Hinblick der Zielerreichung sind. Effektivität beschreibt zunächst, ob die Maßnahme den gewünschten Effekt im Hinblick auf das eigentliche Ziel, aber auch im Hinblick auf andere Ziele erzielt.

Des Weiteren wird gefragt, ob die Maßnahme die Funktionsweise des Marktes wiederherstellen kann. Die Betrachtung ist zunächst eher kurzfristig angelegt. In diesem Zusammenhang wird auch von der sog. statischen Effizienz gesprochen. Schaut man sich dagegen den mittel- bis langfristigen Effekt einer Maßnahme an, so kann man die dynamische Anpassung der Marktakteure an die neue Marktsituation analysieren, insofern wird hier von der dynamischen Effizienz.

2.2 Systeme der Marktkoordination

2.2.1 Der Wirtschaftskreislauf: Ein einfaches Marktmodell

Die Grundlage der Analyse von agrarpolitischen Maßnahmen ist das System der marktlichen Koordination. Die Wirtschaftswissenschaften haben sich recht früh mit der Frage beschäftigt, wie die Koordination zwischen den Akteuren auf Märkten funktioniert.

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

Im 20. Jahrhundert besteht eine der Kernerkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften darin, dass Märkte theoretisch und unter bestimmten (restriktiven) Annahmen zu einer optimalen Verteilung von Ressourcen und zu einer Erhöhung des Wohlstands in einer Gesellschaft führen. Kenneth J. Arrow und Gerard Debreu konnten in einem Aufsatz von 1954 mit Hilfe einer Marktmodellierung zeigen, wie es zu einem Gleichgewichtspreis kommt (Arrow and Debreu, 1954). Entscheidend ist, dass für die Herleitung eines solchen Gleichgewichts eine Reihe mathematischer Randbedingungen und Annahmen formuliert werden müssen.

Für die Darstellung eines einfachen Wirtschaftskreislaufes wird zunächst angenommen, dass es sich um einen Wirtschaftskreislauf in einer *geschlossenen Volkswirtschaft* handelt. Diese Annahme ist wichtig, weil man so den normalerweise sehr wichtigen Faktor Außenhandel ausschließen kann. Daneben wird angenommen, dass der Staat weder durch Steuern noch durch Subventionen in diesen Wirtschaftskreislauf eingreift. Einer der ersten Wissenschaftler, der das Beziehungsgeflecht des Marktes beschrieben hat, ist der französische Physiokrat Francois Quesnays. Er wählte 1758 folgende Kreislaufdarstellung für die Markttransaktionen in einer geschlossenen Volkswirtschaft (Abbildung 2-1):

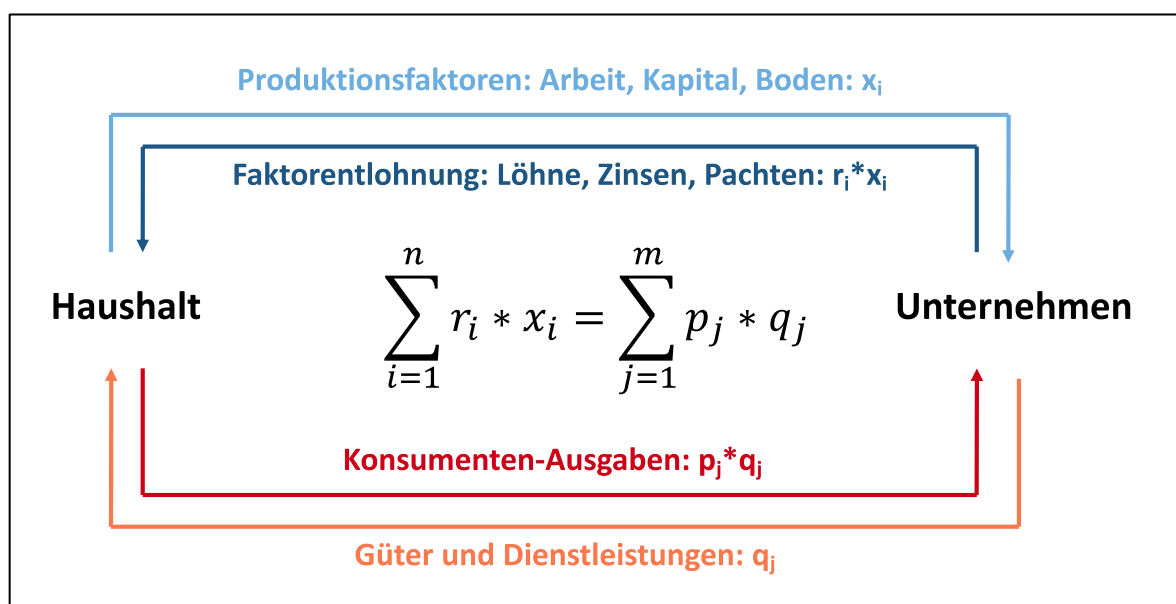


Abbildung 2-1: Ein einfacher Wirtschaftskreislauf

Quelle: eigene Darstellung

Wenn sich in einer geschlossenen Volkswirtschaft eine Gleichgewichtssituation einstellt, so müssen die Ausgaben der Haushalte den Einnahmen der Unternehmen entsprechen und umgekehrt. Mathematisch lässt sich dieser Zusammenhang wie folgt darstellen:

$$\text{Einnahmen} = \sum_{i=1}^n r_i * x_i = \sum_{j=1}^m q_j * p_j = \text{Ausgaben},$$

mit x = Faktoren (Boden, Arbeit und Kapital)

$i = 1, 2, \dots, n$ Produktionsfaktoren

r = Faktorpreise

q = Güter und Dienstleistungen

$j = 1, 2, \dots, m$ Güter und Dienstleistungen

p = Preise für Güter und Dienstleistungen

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

In einem solchen Gleichgewichtszustand in dieser vereinfacht dargestellten, geschlossenen Volkswirtschaft gelten weitere **Gleichgewichtsbedingungen**:

<p>Ausgaben der Haushalte = Einnahmen der Haushalte $r_i^{\text{Haushalte}} = x_i^{\text{Haushalte}}$</p> <p>Einnahmen der Unternehmen = Ausgaben der Unternehmen $r_i^{\text{Unternehmen}} = x_i^{\text{Unternehmen}}$</p> <p>Gleichgewicht auf allen Faktormärkten $x_i^{\text{Angebot}} = x_i^{\text{Nachfrage}}$</p> <p>Gleichgewicht auf allen Märkten für Güter und Dienstleistungen $q_j^{\text{Angebot}} = q_j^{\text{Nachfrage}}$</p>
--

Box 2-1: Gleichgewichtsbedingungen einer geschlossenen Volkswirtschaft

Quelle: eigene Darstellung

2.2.2 Der erweiterte Marktkreislauf

Man kann das einfache Modell eines Marktkreislaufs noch um die Rolle des Staates erweitern, der einerseits Steuern und Abgaben von den Haushalten und den Unternehmen einnimmt und andererseits Subventionen und Ausgaben an diese verteilt. Die folgende Abbildung 2-2 zeigt die Erweiterung des Marktkreislaufes:

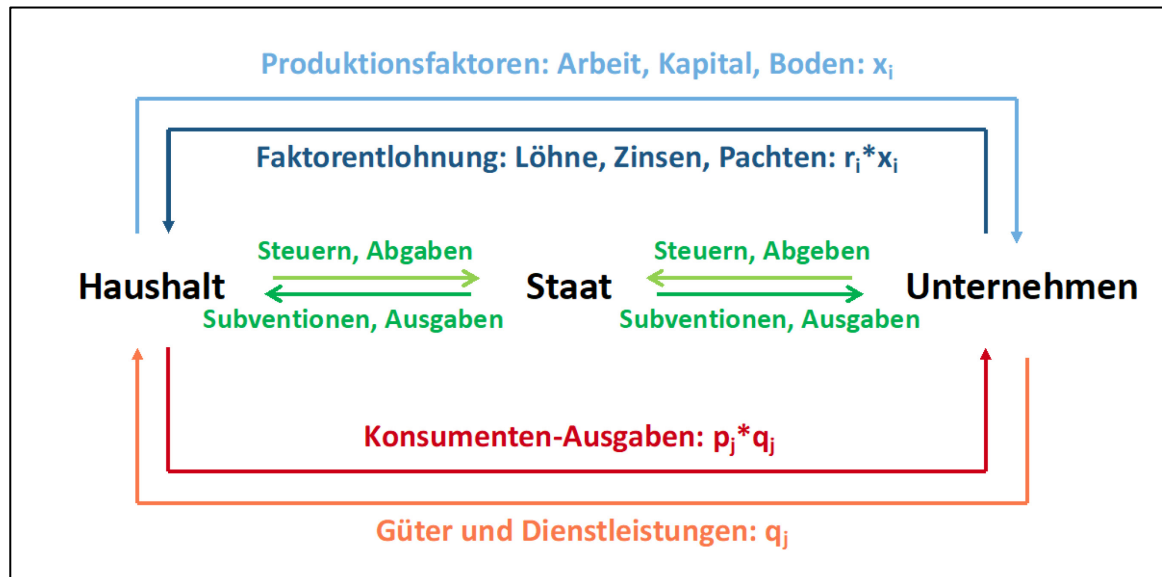


Abbildung 2-2: Ein einfacher Wirtschaftskreislauf

Quelle: eigene Darstellung

Mit Haushalten bzw. Konsumenten, den Unternehmen (bzw. Produzenten) und dem Staat haben wir auch die drei wesentlichen Gruppen für die gleich folgende Wohlfahrts-Analyse benannt.

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

2.2.3 Systeme der Koordination

Es wurde zunächst angenommen, dass sich ein solches Gleichgewicht *automatisch* einstellt. Stellt man die Volkswirtschaft zunächst derart einfach dar, so erscheint eine solche Annahme plausibel, allerdings handelt es sich bei dem Finden des Gleichgewichtszustandes um ein **Koordinationsproblem**, das in den Wirtschaftswissenschaften schon immer umstritten war und nach wie vor Forschungsgegenstand ist. Es gibt mehrere Modelle, wie Angebote und Nachfrage zueinander finden. Zwei Grundrichtungen existieren, die entweder dem Staat eine starke Rolle zubilligen oder eher auf das Funktionieren von Marktkräften setzen. Treibt man diese zwei Ansätze ins Extreme, so ergibt sich folgende Skala (Abbildung 2-3):

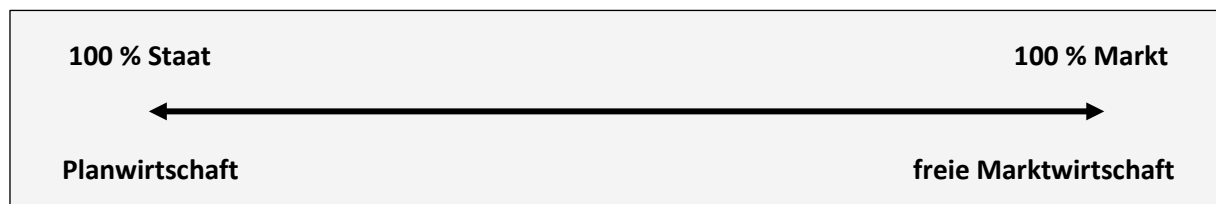


Abbildung 2-3: Koordinationsmodelle für wirtschaftliche Prozesse

Quelle: eigene Darstellung

Für das Koordinierungsproblem von Märkten gibt es unterschiedliche Lösungen, die dem Staat unterschiedliche Rollen zuweisen. Die von den Wirtschaftswissenschaften meist präferierte Lösung besteht in der **freien Marktwirtschaft**, die durch Ideen von Adam Smith und David Ricardo geprägt wurden. Adam Smith bemühte 1776 in seinem Buch „The Wealth of the Nations“ (Wohlstand der Nationen) den Begriff der „*unsichtbaren Hand*“. Der Markt allein kann demnach auch ohne staatliche Eingriffe eine optimale Lösung zu diesem Allokationsproblems herbeiführen, indem durch die freie Preisbildung auf den einzelnen Märkten Signale an die Haushalte und Unternehmen abgegeben werden, um die wirtschaftlichen Aktivitäten zu koordinieren. Die Rolle des Staates besteht in dieser Beschreibung darin, die allgemeinen Regeln des Marktes zu definieren, dessen Koordinationsmechanismen zu einer Vermehrung der Wohlfahrt führen. Bernard Mandevill bemühte bereits 1714 in seiner Satire die Bienenfabel das Bild des Marktes als „Bienenstock“, in dem viele einzelne Akteure ihr Handeln koordinieren (Fritsch, 2018: S.15).

Die Kritiker der Marktwirtschaft sprechen in diesem Zusammenhang vom sog. „Nachtwächterstaat“, der sich weitgehend aus dem Marktgeschehen heraushält. Die extreme Ausprägung dieser Ideen konnte im „Manchester-Kapitalismus“ im Großbritannien des 19. Jahrhunderts beobachtet werden, in dem einerseits eine liberale Wirtschaftsordnung und freier Handel umgesetzt wurde und in der andererseits die Arbeiter unter ökonomischer Ausbeutung litten. Die Beobachtung dieser sozialpolitischen Fehlentwicklungen führten in England Mitte des 19. Jahrhunderts zur Entwicklung der Gegenposition.

Die Gegenposition wurde von Karl Marx und Friedrich Engels im 19. Jahrhundert mit dem **Marxismus** entwickelt. Ausgehend von der schwierigen Situation der Arbeiter entwickelten sie Vorstellungen, wie die Unternehmen verstaatlicht werden könnten und der Staat als planende Institution die Wirtschaft im Sinne der Arbeiterklasse lenken könnte. In einer Planwirtschaft war das Eigentum an den Produktionsmitteln nicht vorgesehen, alle Produktionsstätten wurden verstaatlicht und der Staat trat als einziger Unternehmer auf. Dies führte einerseits zu Vollbeschäftigung in der Bevölkerung, da die Einstellung von Arbeitskräften nicht von der individuellen Produktivität oder von der potenziellen Wertschöpfung einer Produktionseinheit abhängig war. Die Arbeit selbst wurde einheitlich entlohnt

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

nach der Bedürftigkeit. In der Praxis wurden auch die Preise von bestimmten Produkten subventioniert Kerber (1997: S.602/603) identifiziert drei Hauptprobleme:

- **Informationsproblem:** In sozialistischen Systemen ist die Information nicht möglich, weil die Koordination und Preisfestsetzung nicht auf individuellen und sehr feinen Prozess beruht.
- **Motivationsproblem:** Arbeitnehmer werden meistens nicht basierend auf ihrer Produktivität entlohnt, daher ist die Motivation (gerade bei Betriebsleitern) nicht besonders hoch.
- **Innovationsproblem:** Auch die Innovationskraft war in sozialistischen Systemen nicht sehr hoch, da die Innovationen von Unternehmen ausgehen, die am Wettbewerb bestehen und sich daher immer wieder auf die Wünsche ihrer potenziellen Kunden einstellen.

Oskar Lange (1904-1965) entwickelte Anfang der 30er Jahre des 20. Jahrhunderts mit dem sog. **Konkurrenzsozialismus** eine Zwischenposition (vgl. Boettcher, 1982: S. 145): Der Staat war darin als Eigentümer der Unternehmen vorgesehen und eine staatliche Behörde sollte die Preise für Produktionsfaktoren festsetzen und in zeitlichen Abständen anpassen, um damit die Nachfrage und das Angebot am Faktormarkt zu steuern. Die Leiter von Staatsunternehmen hätten somit die Wahl in der Menge der eingekauften Faktoren und auch zwischen verschiedenen Bezugsquellen, die Preise wären jedoch festgelegt worden. Das Marktgeschehen auf der Seite der Produkte und Dienstleistungen sollte sich nach den Vorstellungen Langes frei entfalten können, so dass die Zwischenposition in einer Kombination von staatlicher und marktlicher Koordination bestand. Die Preise sollten von einer unabhängigen staatlichen Behörde festgesetzt werden. Lange kehrte nach dem zweiten Weltkrieg nach Polen zurück, konnte sich dort jedoch mit seinen Vorstellungen nicht durchsetzen. Lediglich in der kurzen Phase des Prager Frühlings 1968 wurden seine Vorstellungen diskutiert, eine Umsetzung scheiterte jedoch an dem Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes im August 1968 (Boettcher, 1982).

Einer der wichtigsten liberalen Vordenker des 20. Jahrhunderts, Friedrich August von Hayek (1899-1992), beschreibt den *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Hierbei müssen die Akteure am Markt sich über Angebote, Mengen und Preise informieren, so dass das Funktionieren von Märkten von der Verfügbarkeit von Informationen abhängt. Konsumenten und Produzenten müssen durch ständiges Entwickeln und Ausprobieren von neuen Produkten in Erfahrung bringen, welches der Produkte die individuellen Bedürfnisse befriedigt. Das Entwickeln von neuem Wissen durch die Unternehmen und das in Erfahrung-bringen von günstigen Möglichkeiten durch den Konsumenten charakterisiert einen solchen Wettbewerbsmarkt, in dem Information ein konstituierendes Element ist (Kerber, 1997: S.605).

2.3 Was kann der Markt leisten?⁴

Der Ausgangspunkt jeder Analyse ist das Modell eines funktionierenden Marktes, wie er im Rahmen der neoklassischen Theorie entwickelt wurde. Hier könnte man zunächst fragen, warum dieses Marktmodell als derart vorteilhaft angesehen wird oder in anderen Worten, was ein funktionierender Markt leisten kann (Fritsch, 2018).

1. **Leistungsgerechtigkeit:** Die Markteinkommen werden entsprechend der Marktleistung verteilt. Die Entlohnung ist abhängig von der Produktivität der einzelnen Akteure und mittelfristig von deren Innovationsfähigkeit. Wenn Märkte funktionieren, können die wirtschaftlichen Akteure die eigenen Produkte entsprechend der wahrgenommenen Qualität absetzen.

⁴ Der Abschnitt 2.3 ist angelehnt an die Darstellung bei Fritsch (2016: 17):

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

2. **Prinzip der Konsumentensouveränität:** Der Markt führt dazu, dass die Erstellung und Verteilung des Angebots an Waren und Dienstleistungen entsprechend der Präferenzen der Konsumenten erfolgt. Dies hat zur Folge, dass aus Konsumentensicht ein breites, nach Qualitäten und Preisen differenziertes Angebot existiert und Konsumenten aus dieser breiten Produktpalette ein Produkt nach den eigenen Präferenzen auswählen können.
3. **Prinzip der Faktorallokation:** Die Produktionsfaktoren werden zum Ort ihrer produktivsten Verwendung gelenkt. Im Ergebnis führt ein funktionierender Wettbewerb dazu, dass besonders effiziente und produktive Akteure einen Vorteil auf dem Markt für Produktionsfaktoren bekommen und die Faktoren volkswirtschaftlich effizient genutzt werden.
4. **Anpassungsflexibilität:** Ein funktionierender Wettbewerb führt dazu, dass sich verändernde Präferenzen dazu führen, dass Produzenten ihr Angebot entsprechend anpassen, so dass das Angebot sich entsprechend der Konsumentenpräferenzen verändert. Andererseits wird über die Nachfrage der Konsumenten die Qualitätspräferenz signalisiert, so dass Produzenten auf eine Veränderung der Präferenzen reagieren können.
5. **Innovationsfunktion:** In so einem Szenario lohnt sich die Investition in technischen Fortschritt und in die Entwicklung innovativer Produkte, die eine Marktlücke füllen, da besonders innovative Produkte am Markt einen Mehrpreis erzielen können. Über diese Funktionsweise regt ein funktionierender Markt Innovationen an und führt so im Ergebnis zu mehr Leistungsgerechtigkeit. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht trotzdem Umverteilungsmaßnahmen von Seiten des Staates als politisch notwendig erachtet werden.

Die Funktionen 1-3 beziehen sich auf den Status Quo und beschreiben somit das statische Optimum des Marktes, während die Funktionen 4 und 5 die Leistungen des Marktes im Zeitablauf beschreiben und somit das dynamische Optimum des Marktes darstellen.

Voraussetzungen für das Funktionieren des freien Marktes:

Wichtig ist an der Stelle auch der Hinweis, dass die oben beschriebenen Eigenschaften nur im Idealfall, d.h. unter einer Reihe von theoretischen Voraussetzungen eintreten. In der neoklassischen Theorie der Wirtschaftswissenschaften werden eine Reihe von Annahmen und Voraussetzungen formuliert, unter denen z.B. ein Marktgleichgewicht eintritt und somit die beschriebenen Leistungen vom Markt erbracht werden:

- Kurzfristig keine Veränderungen der Verfahren und Produkte
- Gegebene und im Zeitablauf zunächst konstante Präferenzen
- Formale Freiheit der Wahl zwischen Alternativen
- Homogenität der Güter: Die Qualität von Gütern ist einheitlich und lässt sich zeitnah und mit geringem Aufwand von Konsumenten kontrollieren.
- Atomistische Marktstruktur: Keine Marktkonzentration auf der Angebots- oder Nachfrageseite und keine Marktmacht. Die Preise bilden sich frei am Markt und werden nicht von einzelnen Marktakteuren beeinflusst.
- Vollständige Markttransparenz: Produzenten und Konsumenten liegen vollständige Informationen über Marktprozesse vor.
- Unbegrenzte Mobilität sämtlicher Produktionsfaktoren und Güter: Keine Transaktionskosten
- Unbegrenzte Teilbarkeit sämtlicher Produktionsfaktoren und Güter
- Unendliche Reaktionsgeschwindigkeit: Produzenten und Konsumenten können schnell auf veränderte Präferenzen oder veränderte Produkte reagieren.
- Keine unfreiwilligen Austauschbeziehungen: Keine externen Effekte.

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

Einige dieser Annahmen des neoklassischen Modells treffen in der Realität nicht zu und führen zu Marktversagen (Kapitel 3). Was passiert, wenn es zu Marktversagen kommt, wird in Abschnitt 3 an einigen Beispielen diskutieren.

Wie moralisch ist der Markt?

Basierend auf der Darstellung von Fritsch (2018: S.17) folgt auf diese Darstellung der vorteilhaften Funktionen des Marktes die Frage, ob der Markt aus politischer und moralischer Sicht stets zu zufriedenstellenden Ergebnissen führt. Während der Markt zu leistungsgerechter Entlohnung führt, muss das Ergebnis des Wettbewerbs nicht von allen Marktteilnehmern akzeptiert werden, da Wettbewerb implizit auch immer Verlierer erzeugt. Insofern führt ein funktionierender Markt keineswegs dazu, dass gesellschaftlich erwünschte Zustände wie etwa eine sozial verträgliche Verteilung von Einkommen oder eine intakte Umwelt bereitgestellt werden. Über die Gründe, warum dies nicht über den Markt gewährleistet wird, wird noch zu sprechen sein. Wichtig ist dabei zunächst die Unterscheidung zwischen den allgemeinen Rahmenbedingungen. Der Markt definiert hierbei die ökonomischen Rahmenbedingungen oder Spielregeln für das individuelle Handeln der Akteure. Allerdings müssen diese Rahmenbedingungen durch Handeln der Individuen gefüllt werden. Sofern unfaires Verhalten durch die Rahmenbedingungen bestraft wird, besteht ein Anreiz für Fairness und Akteure halten sich an die Regeln. Insofern kann moralisch erwünschtes Handeln durch eine kluge Wahl von Rahmenbedingungen befördert werden.

2.4 Herleitung der Angebotsfunktion⁵

Für eine Darstellung von Marktprozessen und Politikeingriffen ist es notwendig, die Angebots- und Nachfragefunktion herzuleiten und die Entstehung des Marktgleichgewichts abzubilden. Das Ziel besteht darin, die typischen Marktfunktionen mikroökonomisch herzuleiten und zu analysieren. Hierzu soll im ersten Schritt zunächst geklärt werden, wie das Angebot definiert wird. Der konzeptionelle Ausgangspunkt für die Angebotsfunktion ist die Grenzkostenfunktion der anbietenden Betriebe. Im zweiten Schritt wird hergeleitet, wie die Nachfragefunktion definiert ist. Die Nachfragefunktion basiert auf der Zahlungsbereitschaft, die Konsumenten für ein Produkt haben.

2.4.1 Herleitung des optimalen Produktangebots

Für die Bestimmung einer aggregierten Angebotsfunktion wird zunächst gefragt, nach welchen Regeln die Angebotserstellung aus Sicht der einzelnen Produzenten erfolgt. Allgemein ist das Angebot oder die Angebotsmenge q von einer Reihe von Faktoren abhängig (Koester, 2016: S.80):

$$q = q(p_1, p_2, \dots, p_n; r_1, r_2, \dots, r_n, T, Z, V)$$

Mit p_1 als Preis des Produktes, und p_2 bis p_n als Preise von Substituten, mit r_1 bis r_n als Preise der Produktionsfaktoren oder Inputs (wie z.B. variable Kosten, Arbeit, Boden, Kapital...), von T der Technik, Z den Betriebszielen und V Verbräucheinstellungen. Im Folgenden untersuchen wir den Einfluss von p_1 auf die Menge und lassen hierfür die sonstigen Faktoren gleich. Die Annahme, dass man alle anderen Faktoren gleich belässt und nur den Faktor von Interesse verändert, bezeichnet man in der Ökonomik lateinisch mit *ceteris paribus* (c.p.), oder auf Deutsch „unter sonst gleichen Bedingungen“.

Wenn man der Produkttheorie folgt, kann davon ausgegangen werden, dass mit steigendem Preis p auch die angebotene Menge q steigt, was in der folgenden Preis-Mengen-Diagramm ausgedrückt ist:

⁵ Eine sehr viel ausführlichere Darstellung findet sich im Lehrbuch von Koester (2016): S.80 ff.

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

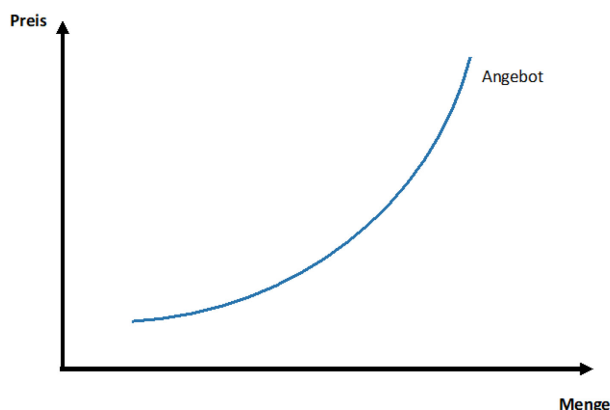


Abbildung 2-4: Typischer Verlauf einer Angebotskurve

Quelle: Koester 2010: p. 81

Im Folgenden soll die Bedingung abgeleitet werden, unter der die Produzenten in die Produktion einsteigen und ein Angebot erstellen. Der Gewinn eines Produzenten ist von zwei Kenngrößen abhängig, nämlich dem Erlös, von dem die Kosten abgezogen werden. Dies lässt sich als Gleichung formulieren und ist der Ausgangspunkt für die Herleitung der gewinnmaximierenden Bedingung:

$$G = E - K$$

Gewinn = Erlös – Kosten

$$G = G(q)$$

Der Gewinn ist abhängig von der produzierten Menge

$$E = E(q)$$

Der Erlös ist abhängig von der produzierten Menge

$$K = K(q)$$

Die Kosten sind abhängig von der produzierten Menge

$$G = G_{max}$$

$$G(q) = E(q) - K(q) \Rightarrow \max!$$

Die Ableitung der Gewinngleichung nach der Menge q liefert uns die Bedingung für die Maximierung des Gewinns. Die erste Ableitung der Gewinnfunktion ist im Maximum null:

$$\frac{\partial G}{\partial q} = \frac{\partial E}{\partial q} - \frac{\partial K}{\partial q} = 0!$$

Weil der Preis p am Markt konstant und für den individuellen Akteur nicht veränderbar ist, entspricht der Grenzerlös gleich für jede Einheit dem Preis \bar{p} . Daher kann man den Grenzerlös $\frac{\partial E}{\partial q}$ durch den konstanten Preis \bar{p} ersetzen ($\frac{\partial E}{\partial q} = \bar{p}$) und hieraus ergibt sich die gewinnmaximierende Bedingung:

$$\bar{p} = \frac{\partial K}{\partial q}$$

Die Bedingung für die Maximierung des Gewinns lautet in einem atomistischen Markt mit vielen kleinen Anbietern:

Preis = Grenzkosten

Wenn man die individuellen Angebotskurven der vielen Anbieter am Markt zusammenfügt, so ergibt sich folgende schematische Darstellung einer gesamtwirtschaftlichen Angebotskurve (Abbildung 2-5):

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

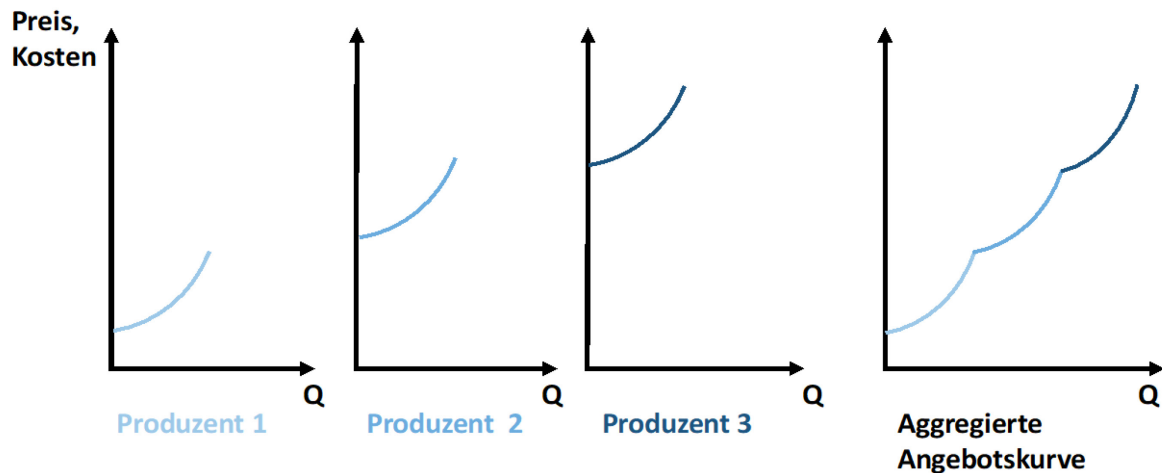


Abbildung 2-5: Aggregation der individuellen Angebotskurve zu einer gesellschaftlichen Angebotskurve

Quelle: eigene Darstellung

Die Angebotskurve ist insofern zusammengesetzt von den individuellen Angebotskurven der einzelnen wirtschaftlichen Akteure, die ihre Waren zu unterschiedlichen Kosten am Markt anbieten.

Es ist auch denkbar, dass einzelne Betriebe z.B. konstante Grenzkosten haben, wie etwa in der Milchviehhaltung, bei der die zusätzlichen Kosten für jede weitere Kuh im Rahmen eines nicht ausgelasteten Stalls die gleichen Grenzkosten erzeugen. Auch hier beginnen bei steigenden Preisen nacheinander Betrieb 1, 2 und 3 mit der Produktion. Die folgende Abbildung 2-6 zeigt eine solche Aggregation bei konstanten Grenzkosten:

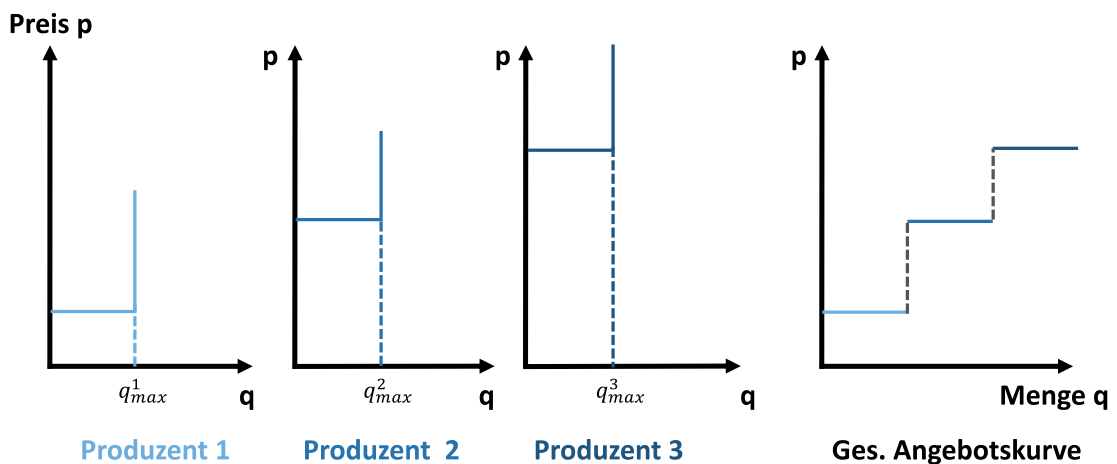


Abbildung 2-6: Ableitung der aggregierten Angebotskurve mit konstanten Grenzkosten

Quelle: nach Koester 2016, S.83

2.4.2 Elastizität des Angebots

Das Angebot reagiert nicht immer gleichmäßig intensiv auf Preisveränderungen. Eine Maßzahl für die Intensität der Reaktion des Angebots (oder auch der Nachfrage) auf Änderungen im Preis ist die Elastizität. Die Elastizität gibt es für sehr unterschiedliche Sachverhalte, aber ein Prinzip wird dabei immer eingehalten, dass nämlich eine Elastizität immer definiert ist als Wirkung einer Ursache. Hierbei

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

wird die Ursache, die eine Entwicklung auslöst, immer im Nenner genannt, während die tatsächliche Wirkung im Zähler zu finden ist. Allgemein kann man daher sagen:

$$\varepsilon = \frac{W}{U}$$

mit ε als Symbol für die Elastizität und W als Wirkung und U als Ursache. Dies kann man auf den ersten Fall der Angebotsreaktion auf Preisänderungen übertragen. Die Angebotselastizität (oder genauer: Preiselastizität des Angebotes) stellt dar, in welchem Maße (in %) sich das Angebot ändert, wenn sich der Preis für ein Produkt ändert (vgl. Koester 2010: S.96).

$$\varepsilon^A = \frac{\frac{\partial q}{q}}{\frac{\partial p}{p}}$$

Die Elastizität ist eine weitere Eigenschaft, die für die Neigung der Angebotsfunktion wichtig ist. In der folgenden Darstellung sind drei unterschiedliche Angebotsfunktionen dargestellt, die im Fall von A sehr unelastisch, von B elastisch und von C sehr elastisch sind.

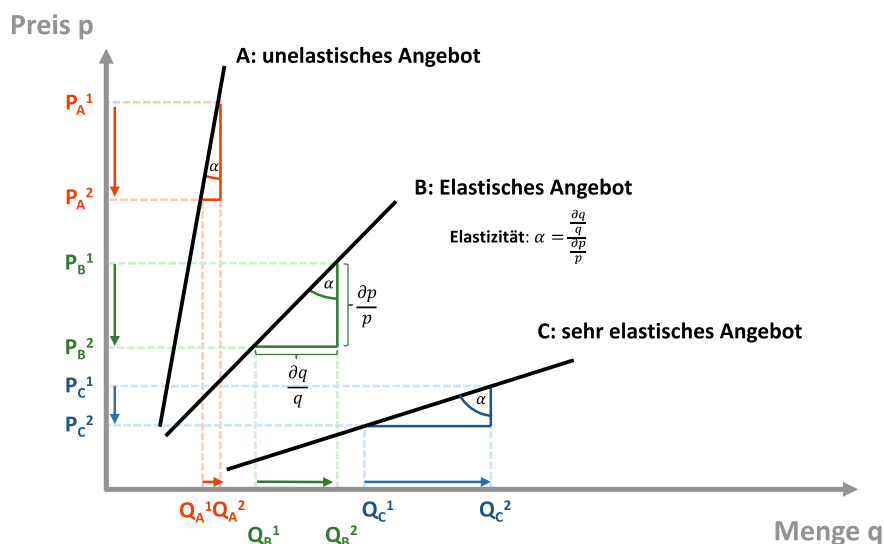


Abbildung 2-7: Angebotsfunktionen mit unterschiedlicher Preiselastizität des Angebots

Quelle: eigene Darstellung

Die Abbildung zeigt, dass bei Angebot A eine Preisänderung nur zu einer minimalen Mengenänderung führt. Diese Mengenänderung fällt bei B sehr viel deutlicher aus. Bei C führt schon eine sehr kleine Preisänderung zu einer starken Mengenanpassung des Angebots, so dass man hier von einer sehr elastischen Angebotsreaktion sprechen kann. Es zeigt sich, dass der Neigungswinkel α als Verhältnis Mengenänderung zu Preisänderung die Neigung der Angebotsfunktion angibt. Insofern deutet die Neigung von Angebots- und Nachfragefunktionen in einem Preis-Mengen-Diagramm immer darauf hin, wie elastisch oder unelastisch das Angebot oder die Nachfrage jeweils auf Preisänderungen reagieren.

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

2.5 Herleitung der Nachfragefunktion

2.5.1 Herleitung der Nachfrage

Für die Herleitung einer volkswirtschaftlichen Nachfragekurve wird vom individuellen Nachfrageverhalten ausgegangen. Hierbei kann zwischen der Nachfrage nach Produktionsinputs oder der Nachfrage nach Konsumgütern unterschieden werden. Wir gehen im Weiteren von einer Nachfrage nach Produktionsinputs aus, da sich diese Nachfrage aus der Produktionstheorie ableiten lässt⁶.

Die Produktionstheorie ermittelt den optimalen Inputeinsatz, d.h. die Nachfrage nach einem typischen Agrarprodukt wie Gerste oder Mais zu Futterzwecken. Die gewinnmaximale Nachfrage nach Inputs wird mit Hilfe der Erlös und Kostenfunktion abgeleitet. Für den einzelnen Betrieb lässt sich die Gewinnfunktion wie folgt darstellen:

$$G = E - K$$

Der Gewinn entspricht (wie oben) dem Erlös E abzüglich der Kosten K . Wenn man davon ausgeht, dass die Produktionsmenge und der Marktpreis gegeben sind, kann eine Optimierung der Produktion mit Hilfe der optimalen Nachfrage nach Inputs ermittelt werden. Wenn die Inputmenge so angepasst ist, dass sie zur Erlössituation passt, dann sprechen wir von einem input-orientierten Optimum. Hierfür bilden wir die erste Ableitung der Gewinnfunktion und setzen diese gleich Null:

$$G = E - K \text{ mit } E = q(x) * p \text{ und } K = x * r$$

Der Erlös E ist bestimmt durch den Output q , der mit dem Output-Preis p multipliziert wird. Der Output q ist dabei abhängig vom Inputeinsatz x , was durch $q(x)$ ausgedrückt wird. Die Kosten werden andererseits durch die Multiplikation der Inputs x mit dem Inputpreis r gebildet. Beide Nebenbedingungen werden in die Gleichung eingesetzt:

$$G = q(x) * p - x_1 * r_1$$

Um die gewinnmaximale Nachfragemenge zu bestimmen, wird die partielle Ableitung nach dx wie folgt gebildet:

$$\frac{\partial G}{\partial x} = \frac{\partial q}{\partial x} * p - \frac{\partial x}{\partial x} * r = 0$$

Umgeformt ergibt diese Gleichung die Maximalbedingung für den Inputeinsatz:

$$p * \frac{\partial q}{\partial x} = r$$

Die linke Seite der Gleichung stellt den Grenzertrag $\frac{\partial q}{\partial x}$ dar, multipliziert mit dem Output-Preis p . Man erhält das Wertgrenzprodukt oder synonym den „Grenzerlös“. Wenn das Wertgrenzprodukt dem Inputpreis r entspricht, so ist die optimale (gewinnmaximale) Inputmenge erreicht. Bei der nächsten produzierten Einheit würde der Faktorpreis bereits leicht über dem Wertgrenzprodukt liegen, so dass der Produzent mit einer weiteren produzierten Einheit einen Verlust machen würde. Anders umgeformt kann man die Maximalbedingung auch so darstellen:

$$\frac{\partial q}{\partial x} = \frac{r}{p}$$

⁶ Die Nachfrage nach Konsumgütern funktioniert jedoch ähnlich, allerdings basierend auf einer sinkenden marginalen Zahlungsbereitschaft für ein Produkt.

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

Mit anderen Worten lautet die Bedingung für die optimale Inputnachfrage also der Grenzertrag $\frac{\partial q}{\partial x}$ entspricht im Maximum dem umgekehrten Preisverhältnis $\frac{r}{p}$. Grafisch zeigt sich, dass sich im Schnittpunkt zwischen Wertgrenzprodukt und Grenzkosten der Abstand zwischen Erlös und Kosten maximal:

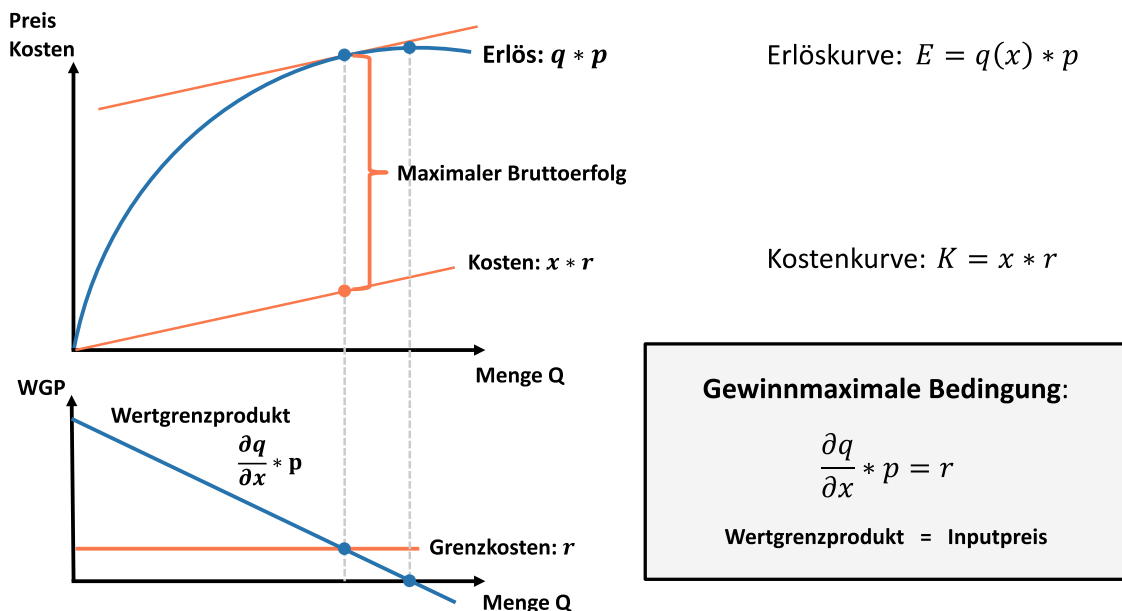


Abbildung 2-8: Herleitung der optimalen Inputnachfrage basierend auf einer Produktionsfunktion
Quelle: Mußhoff u. Hirschauer 2020: S.146

Die Funktion des Wertgrenzproduktes entspricht der individuellen Nachfragefunktion nach betrieblichen Inputs. Wenn man die unterschiedlichen Nachfragefunktionen der einzelnen Produzenten aggregiert, ergibt sich eine aggregierte Nachfragefunktion des Gesamtmarktes. Die horizontale Aggregation ist in der folgenden Abbildung 2-9 dargestellt:

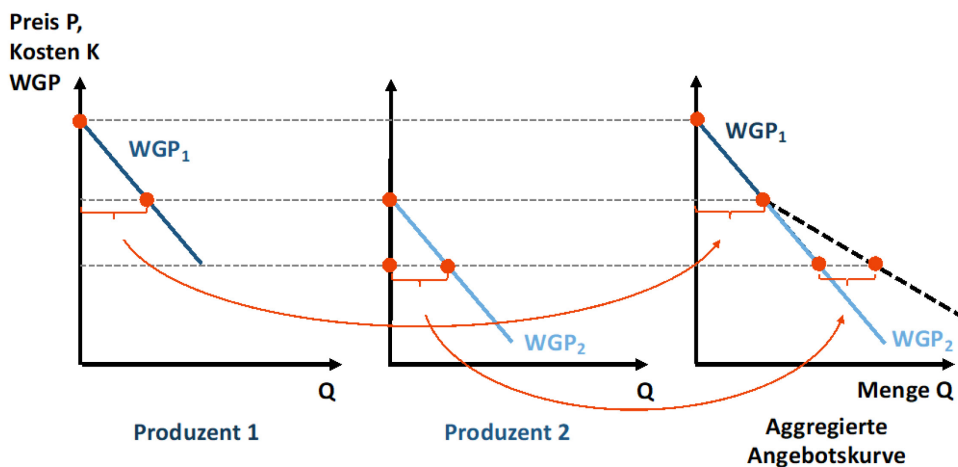


Abbildung 2-9: Aggregation des individuellen Wertgrenzproduktes zur aggregierten Nachfragekurve

Quelle: eigene Darstellung, ähnlich bei Koester 2010: S.87

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

Die horizontale Aggregation der zwei Nachfragekurven führt zu einer aggregierten Nachfragekurve mit fallendem Verlauf: Zuerst greift die Nachfrage des ersten Unternehmens WGP1, das Inputs in Abhängigkeit der eigenen Produktionsfunktion nachfragt. Ab einem bestimmten Punkt werden beide Nachfragekurven horizontal addiert, so dass die gestrichelte Kurve als Zusammenfassung beider Nachfragekurven entsteht. Die gesamte Nachfragefunktion besteht aus vielen einzelnen Nachfragefunktionen.

Geht man davon aus, dass Konsumgüter nachgefragt werden, besteht die Nachfragefunktion aus den individuellen Zahlungsbereitschaften. Auch hier nimmt die Zahlungsbereitschaftskurve einen fallenden Verlauf, da die Zahlungsbereitschaft für die erste konsumierte Einheit sehr hoch ist und für alle weiteren konsumierten Einheiten dann sinkt und sich irgendwann null annähert, wenn der Bedarf gesättigt ist und es keine weitere Zahlungsbereitschaft für das Gut gibt. Die folgende Abbildung 2-10 stellt die Aggregation der Zahlungsbereitschaft zu einer Nachfragekurve dar:

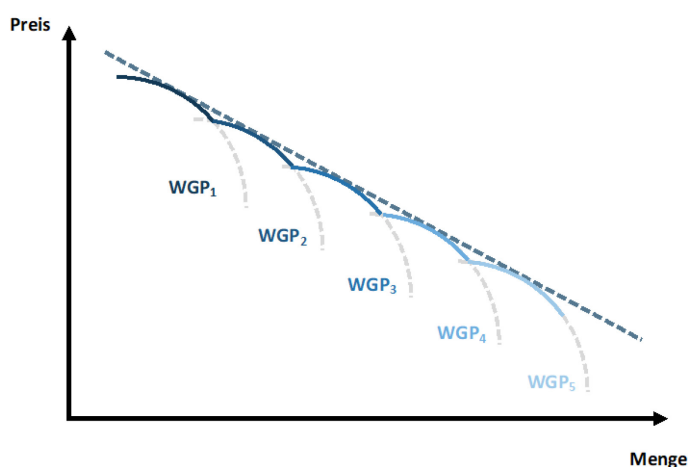


Abbildung 2-10: Aggregation des individuellen Zahlungsbereitschaftsfunktionen zu einer aggregierten Nachfragekurve

Quelle: eigene Darstellung.

2.5.2 Preiselastizität der Nachfrage

Auch auf der Nachfrageseite ist Elastizität ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die entsprechende Neigung der Nachfragefunktion. Die Preiselastizität der Nachfrage beschreibt, in welchem Maße (in %)

sich die Nachfrage ändert, wenn sich der Preis für ein Produkt ändert: $\varepsilon^N = \frac{\frac{\partial q}{q}}{\frac{\partial p}{p}}$

Die Elastizität als weitere Eigenschaft, die für die Neigung der Angebotsfunktion wichtig ist, ist in Abbildung 2-11 dargestellt:

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

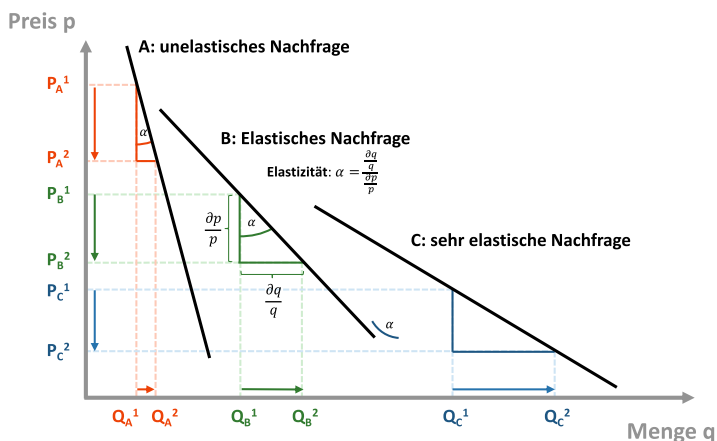


Abbildung 2-11: Nachfragefunktionen mit unterschiedlicher Elastizität

Quelle: eigene Darstellung

In der Darstellung 2-11 sind drei unterschiedliche Nachfragefunktionen dargestellt, die im Fall von A sehr unelastisch, von B elastisch und von C sehr elastisch sind.

2.6 Ableitung des Marktgleichgewichtes

Bei der ersten Annäherung an die Darstellung des Marktgleichgewichtes ist zunächst wichtig, dass diese Darstellung auf einigen Annahmen basiert. Das Marktgleichgewicht wird hier zunächst für den Inlandsmarkt einer geschlossenen Volkswirtschaft ermittelt, d.h. mögliche Handelseffekte sind hier ausgeblendet. Des Weiteren basiert die Darstellung auf den Annahmen des neoklassischen Modells wie z.B. vollständige Markttransparenz, keine Marktmacht, unmittelbare Reaktion von Angebot und Nachfrage. Auf die Annahmen des *neoklassischen Modells* sowie möglicher Verletzungen dieser Annahmen gehen wir in Kapitel 3 ein (dazu auch Fritsch 2014: S.123).

Wenn man die Angebots- und die Nachfragekurve in einem Diagramm darstellt, erhält man das Marktgleichgewicht, bei dem sich der Gleichgewichtspreis P^* und die Gleichgewichtsmenge Q^* einstellt, wie in Abbildung 2-12 zu sehen:

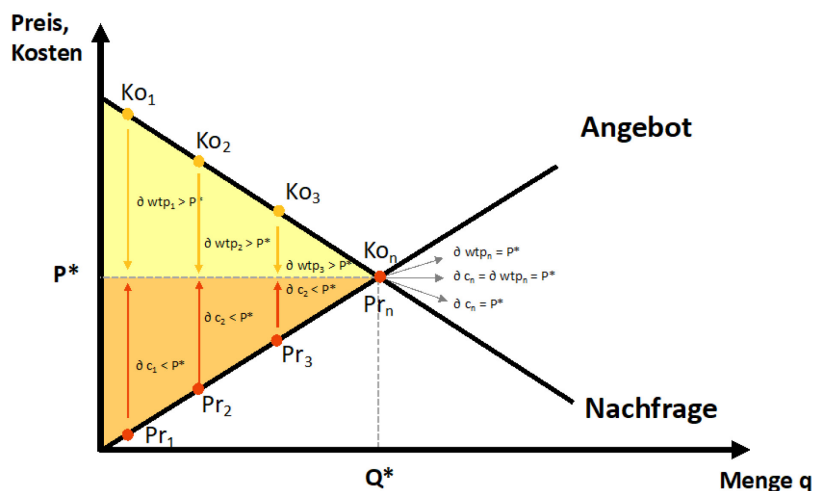


Abbildung 2-12: Herleitung der Produzenten- und Konsumentenrente bei vorhandenem Marktgleichgewicht.

Quelle: eigene Darstellung

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

In der Abbildung ist jeweils die Marktsituation für Konsumenten (Ko_i) und Produzenten (Pr_i) abgebildet. Bei Ko_1 bis Ko_3 ist jeweils die marginale Zahlungsbereitschaft (∂WTP) größer als der Preis, d.h. die Konsumenten müssen jeweils weniger zahlen als ihre individuelle Zahlungsbereitschaft ist. Dies bedeutet, dass sie durch den Marktprozess etwas gewinnen, nämlich die Differenz zwischen dem Gleichgewichtspreis P^* und ihrer individuellen Zahlungsbereitschaft. Der Begriff „Rente“ wird verwendet für Leistungen, die jemand erhält ohne eine Gegenleistung erbringen zu müssen. Konsumenten müssen nicht in der Höhe ihrer individuellen Zahlungsbereitschaft zahlen, sondern nur in Höhe des Gleichgewichtspreises, insofern erhalten sie durch den funktionierenden Marktprozess eine Zahlung, eine Rente. Die Differenz zwischen der Nachfragekurve und dem Gleichgewichtspreis P^* wird folglich als „**Konsumentenrente**“ bezeichnet.

Gleichzeitig sind bei den Produzenten Pr_1 bis Pr_3 die Grenzkosten (∂C) niedriger als der Gleichgewichtspreis P^* . Auch hier ergibt sich für die drei dargestellten Produzenten Pr_1 bis Pr_3 durch die Funktionsweise des Marktprozesses jeweils ein individueller Gewinn, da sie eigentlich zu Grenzkosten von C_1 bis C_3 produzieren würden, aber einen höheren Preis P^* erhalten. Das Dreieck zwischen dem Gleichgewichtspreis und der Grenzkostenfunktion wird daher (analog zur Konsumentenrente) als „**Produzentenrente**“ bezeichnet.

Das Marktgleichgewicht ist erreicht, wenn der letzte Akteur auf Angebots- und Nachfrageseite jeweils aktiv wird. Hierbei wird vom sog. Grenzanbieter und Grenznachfrager gesprochen. Für beide gelten die Optimalitätsbedingungen. So entspricht für den Grenznachfrager im Marktgleichgewicht die marginale Zahlungsbereitschaft dem Preis. Sinkt die marginale Zahlungsbereitschaft unter den Preis, so gibt es keinen Grund mehr, ein Produkt nachzufragen.

Die Zielgröße der Analyse ist die Gesamtwohlfahrt einer Volkswirtschaft. Hierbei wird immer noch davon ausgegangen, dass die Volkswirtschaft eines fiktiven Landes ohne jeden Außenhandel funktioniert.⁷ Die Gesamtwohlfahrt einer Volkswirtschaft besteht aus den Renten von Produzenten und Konsumenten, die beide (wie oben dargestellt) aus der freien Preisbildung am Markt resultieren

Wenn man die Gesamtwohlfahrt in einer Volkswirtschaft vollständig analysieren will, so muss weiterhin der Staat in diese Analyse einbezogen werden. Auch die Einnahmen und Ausgaben des Staates in Form von Steuern und Gebühren einerseits, und Subventionen andererseits tragen zur Gesamtwohlfahrt bei und können die volkswirtschaftliche Bilanz entsprechend ändern. Dem aufmerksamen Leser dürfte spätestens jetzt auffallen, dass die Gesamtwohlfahrt einer Volkswirtschaft an Hand der drei Hauptgruppen, wie sie in Abbildung 2.2 dargestellt sind, hergeleitet wird.

Wenn man die Wirkung von Politikmaßnahmen beurteilen will, kann man zunächst beobachten, wie sich Preise und Mengen aufgrund der zu untersuchenden Maßnahme verändern. Im zweiten Schritt wird untersucht, wie sich aus der Sicht der Gesamtwohlfahrt die Bilanz der drei Hauptgruppen in einer Volkswirtschaft, den Konsumenten, den Produzenten und des Staates, in Folge des Politikeingriffs verändert.

Beispiel Analyse der Wirkung einer Produktsubvention auf die Wohlfahrt

Im Folgenden soll als kurzes Beispiel die Maßnahme einer Produktsubvention analysiert werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Subvention direkt an das Produkt, d.h. an den Output gekoppelt ist. Folglich beziehen die Produzenten den Erhalt der Subvention bei der Produktionsentscheidung mit ein. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass die Maßnahme in einer geschlossenen Volkswirtschaft,

⁷ Die Erwähnung dieser Annahme ist von zentraler Bedeutung, da der Außenhandel die Herleitung der Gesamtwohlfahrt erheblich verkompliziert, da nun Handelsströme mit berücksichtigt werden müssen.

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

d.h. ohne Handelseffekte wirken. Das folgende Preis-Mengen-Diagramm (Abbildung 2-123) zeigt die Wirkung einer solchen Produktsubvention:

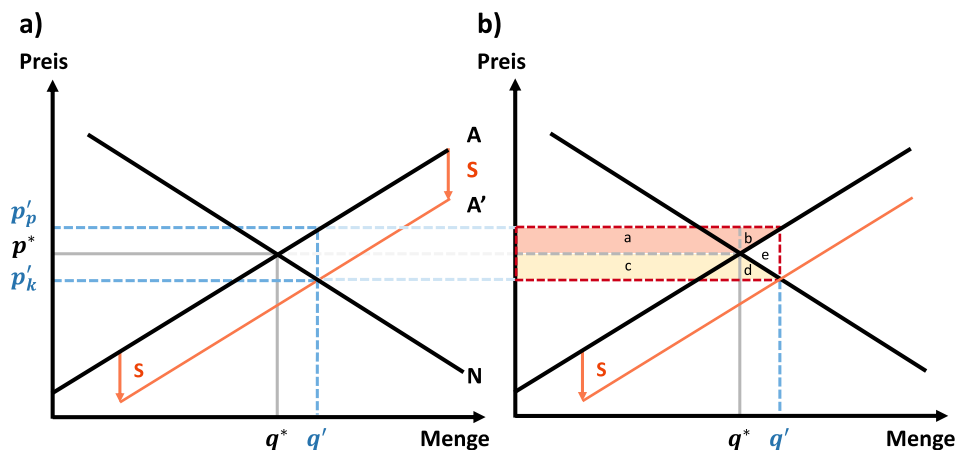


Abbildung 2-13: Analyse der Wohlfahrtsveränderung durch eine Produktsubvention

Quelle: eigene Darstellung. Ähnlich in Koester (2016: S.317)

In Abbildung 2-13a werden die Veränderungen von Preisen und Mengen dargestellt. In der Ausgangslage hat sich aus Angebot A und Nachfrage N ein Marktgleichgewicht eingestellt mit dem Gleichgewichtspreis p^* und der Gleichgewichtsmenge q^* . Das Angebot entspricht den Grenzkosten der Produktion. Durch die Einführung der Produktsubvention S verändern sich sowohl der Preis als auch die Menge. Es wird davon ausgegangen, dass die Produzenten die Subvention in die einzelbetriebliche Entscheidung einpreisen werden, so dass das veränderte Angebot' sich aus den Grenzkosten abzüglich der Subvention ergibt und sich die Angebotsfunktion vertikal nach unten verschiebt. Das neue Marktgleichgewicht ergibt sich aus dem Schnittpunkt von Nachfrage und dem veränderten Angebot'. Als Konsequenz weitet sich die Angebotsmenge bis q' aus und der Marktpreis sinkt bis p'_k . Der für die Produzenten relevante Erlös p'_p liegt allerdings über dem neuen Marktpreis, da zum Marktpreis die Subvention hinzukommt.

Die Analyse der Wohlfahrtsveränderung lässt sich in Abbildung 2-13b darstellen. Für die Konsumenten sinkt der Preis auf p'_k und die konsumierte Menge weitet sich bis q^* aus. Die Konsumentenrente liegt zwischen der Preislinie und der Nachfragekurve, hier kommen die Flächen c und d als Wohlfahrtsgewinn dazu. Für die Produzenten ist die Erlöslinie p'_p relevant, da zu den Einnahmen am Markt die Subvention hinzukommt. Die Produzentenrente liegt zwischen der Erlöslinie und der Angebotskurve, so dass die Produzenten die Flächen a und b dazu gewinnen. In der Betrachtung fehlt jedoch noch der Staat, der die Subvention für die gesamte produzierte Menge q' mit der Differenz zwischen der Erlöslinie p'_p und dem Marktpreis p'_k finanzieren muss. Insofern entstehen für den Staat Kosten in der Höhe der Flächen a, b, c, d und e. Die folgende Tabelle 2-1 fasst die Bilanz zusammen:

Tabelle 2-1: Wohlfahrtsbilanz der Einführung eines Interventionspreissystems

Gesellschaftliche Gruppe	Wohlfahrtsänderung				
Produzent:	+ a	+ b			
Konsument:			+ c	+ d	
Staat:	- a	- b	- c	- d	- e
Bilanz:					- e

Quelle: eigene Darstellung

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

Die Kosten der Maßnahme übersteigen offensichtlich die Wohlfahrtsgewinne für Konsumenten und Produzenten, so dass insgesamt ein Wohlfahrtsverlust von $-e$ entsteht. Insgesamt werden mehr Produkte produziert und zu einem niedrigeren Preis angeboten. Man kann darüber diskutieren, ob es wünschenswert ist, wenn die Produzenten in der Produktion teilweise von staatlichen Subventionen abhängig sind. In der Analyse wird davon ausgegangen, dass die Subvention 1:1 an die Konsumenten weitergereicht wird.

Es ist durchaus denkbar, dass die Preisvorteile nicht weitergereicht werden, weil über den Weltmarkt der Preis vorgegeben ist und sich aufgrund einer Subvention nicht verändert. Die Situation mit Weltmarktpreis ist in der Abbildung 2-14 dargestellt.

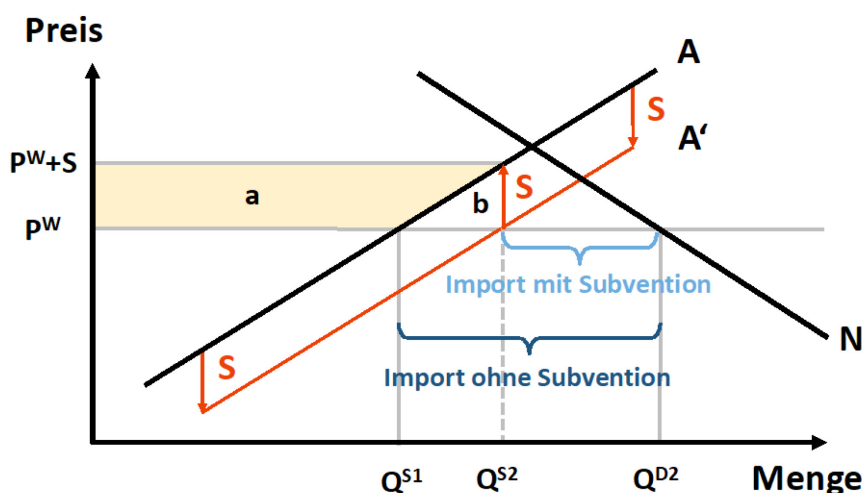


Abbildung 2-14: Auswirkung einer Produktsubvention unter Bedingungen des Weltmarktes

Quelle: Eigene Darstellung, vgl. auch Koester (2016: S.331)

In diesem Fall würden hauptsächlich die Produzenten von einer solchen Subvention im Umfang der Fläche a profitieren. Der Staat muss die Kosten tragen, die im Umfang der Produktion Q^{S2} multipliziert mit der Subvention S entstehen, was die Flächen a und b ergibt. Die volkswirtschaftlichen Kosten bestehen somit in der Fläche b. Inhaltlich besteht dieser Nachteil, weil mehr Produzenten mit der Produktion beginnen als dies unter Weltmarktbedingungen der Fall wäre. Insofern verzichtet die Volkswirtschaft auf den Vorteil der internationalen Arbeitsteilung und das Dreieck b wird folglich als „Verzicht auf Spezialisierungsgewinn“ bezeichnet (vgl. auch Kapitel 4).

2.7 Kriterien zur Beurteilung von Verteilungseffekten

2.7.1 Das Pareto-Kriterium

Bei Eingriffen in den Markt stellt sich grundsätzlich immer die Frage, ob sich durch den Eingriff die Wohlfahrtssituation verbessert oder ob sich nichts ändert oder sich die Wohlfahrt einer Volkswirtschaft unter Umständen sogar verschlechtert. Die hierfür notwendigen Messkonzepte der Wohlfahrtsanalyse wurden bereits dargestellt (z.B. die Produzenten- und Konsumentenrente). Es stellt sich die Frage, wie man diese Nutzenänderungen systematisch beurteilen kann.

Ein sehr häufig angewandtes Beurteilungskriterium wurde von Wilfredo Marquis Pareto (1848–1923) in den 1920er Jahren entwickelt. Seine Definition einer Wohlfahrtsverbesserung lautet:

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

Eine Maßnahme stellt eine Wohlfahrtsverbesserung dar, wenn durch sie mindestens ein Individuum bessergestellt wird und gleichzeitig alle anderen Individuen in ihrem Nutzen gleichbleiben.

(Siehe auch: Henrichsmeyer and Witzke, 1994: S.109)

Daraus folgt, dass das Wohlfahrtsmaximum dann erreicht ist, wenn kein Individuum eine Verbesserung erreichen kann, ohne dass ein anderes Individuum durch diese Veränderung verliert. Dieses Kriterium geht davon aus, dass der Vergleich von individuellem Nutzen jeweils ein Werturteil impliziert. Daher schließt das Kriterium die Verluste von Nutzen aus. Diese Nutzenabwägung lässt sich mit folgender Abbildung 2-15 darstellen:

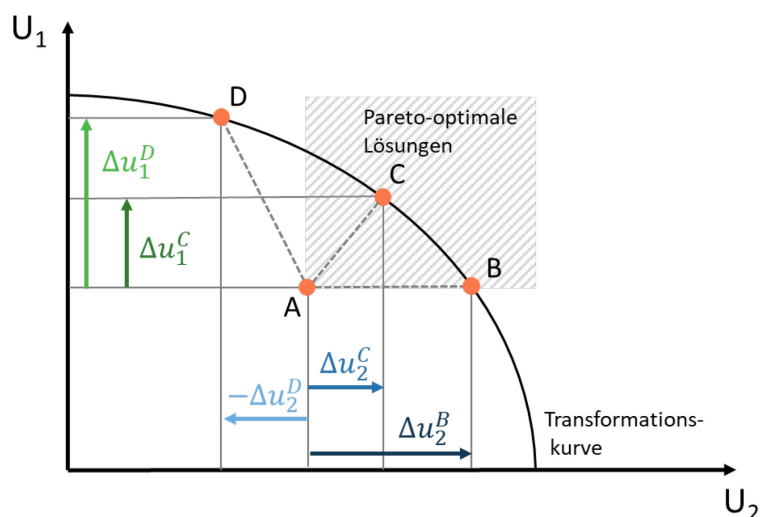


Abbildung 2-15: Bewertung der Nutzenverteilung zwischen zwei Individuen

Quelle: Eigene Darstellung. Vgl. Fritsch 2016: S.24

In dem Schaubild sind zwei Individuen 1 und 2 mit jeweils ihrem Nutzenniveau U_1 und U_2 dargestellt. Ausgehend von knappen Ressourcen beschreibt die Transformationskurve das maximal mögliche Wohlfahrtsniveau, das zwischen den zwei Individuen verteilt werden kann. Der Ausgangszustand in der Abbildung ist der Punkt A. Durch wirtschaftspolitische Veränderungen lassen sich unterschiedliche Wohlfahrtszustände B, C und D erreichen:

- Bei **Punkt B** gewinnt Individuum 2 den Beitrag Δu_2^B , während für Individuum 1 keine Veränderung eintritt, so dass dies eine Pareto-Verbesserung darstellt. Punkt B stellt auch den Grenzfall dar, der den sog. Raum der „Pareto-optimalen Lösungen“ (grau gestreift) begrenzt.
- Bei **Punkt C** gewinnt Individuum 1 $+\Delta u_1^C$ und Individuum 2 $+\Delta u_2^C$. Da beide Individuen gewinnen, entspricht auch dies einer Pareto-Verbesserung, dies wäre eine „Win-Win-Lösung“, von denen gerne gesprochen wird, die jedoch in der Praxis nur selten anzutreffen sind.
- Bei **Punkt D** gewinnt zwar Individuum 1 deutlich dazu ($+\Delta u_1^D$), aber Individuum 2 verliert $-\Delta u_2^D$, so dass dies keine Verbesserung ist. Auf Punkt D ist insofern interessant, da hier zumindest die Gewinne höher als die Verluste sind. Allerdings wird bei dem Pareto-Kriterium auf einen Nutzenvergleich verzichtet, insofern stellt dieser Punkt keine Pareto-Wohlfahrtsverbesserung dar.

In der politischen Praxis ist es allerdings kaum möglich, Maßnahmen zu definieren, bei denen es *keine* Verlierer gibt. Die praktische Folge des Pareto-Kriterium liegt darin, dass sich kaum etwas verändert, da alle Maßnahmen mit Verlierern nicht in Betracht kommen. Einkommensverteilungen dürften nur durch Wirtschaftswachstum, jedoch nicht durch Einkommenseinbußen etwa durch Steuern verändert werden. Insofern wird das Pareto-Kriterium mitunter als „konservativ“ bezeichnet (Henrichsmeyer and Witzke, 1994: S.119). Im Ergebnis ist das Pareto-Kriterium für die ökonomische Theoriebildung

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

durchaus sehr nützlich und findet dort häufig Anwendung. Für die politische Praxis ist es dagegen kaum anwendbar.

2.7.2 Das Kaldor-Hicks-Kriterium

Das Pareto-Kriterium ist für die politische Praxis wenig nützlich, insofern erscheint es naheliegend, über ein Kriterium nachzudenken, das Verluste zulässt und mit Szenarien einer Kompensation formal umgeht. Die Ökonomen Nicholas Kaldor (1908- 1986) und John Hicks (1904 –1989) entwickelten in den 1930er Jahren ein solches Kriterium. Das Kaldor-Hicks-Kriterium wird wie folgt definiert:

Eine Wohlfahrtsverbesserung liegt auch vor, wenn durch eine Maßnahme sowohl Gewinne als auch Verluste erzielt werden, die Verlierer jedoch durch die Gewinne kompensiert werden könnten.

Ein niedrigeres Wohlfahrtsniveau von einigen Individuen ist nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium zulässig. Überträgt man diese Logik auf die Abbildung 2-15, so liegt im Punkt D eine Kaldor-Hicks-Verbesserung vor, da $\Delta u_1^D > -\Delta u_2^D$. Die Verluste von Individuum 2 könne durch den Zugewinn ausgeglichen werden. Der Raum der Kaldor-Hicks-Verbesserungen lässt sich in der folgenden Abbildung 2-16 zeigen:

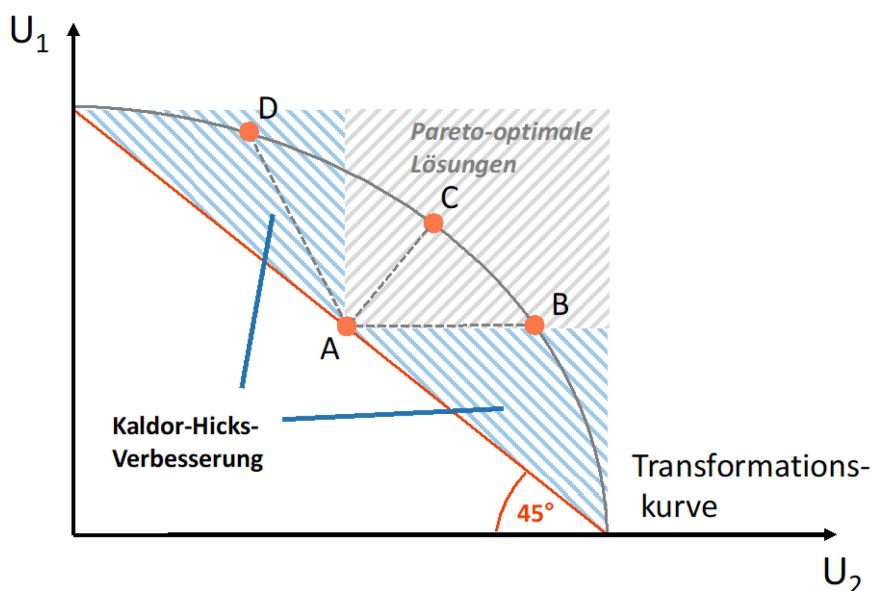


Abbildung 2-16: Verbesserungen nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium

Quelle: eigene Darstellung

Wenn man unterstellt, dass der Grenzfall immer darin besteht, dass der Verlust eines Individuums, dem Gewinn eines anderen Individuums entspricht, so ist die Begrenzung des Kaldor-Hicks-optimalen Lösungsraums immer die 45-Grad Linie.

Zunächst mag dieses Kriterium einige Probleme des Pareto-Kriteriums vordergründig lösen. Allerdings hat auch das Kaldor-Hicks-Kriterium einige Schwächen. Beim aufmerksamen Lesen dürfte auffallen, dass die erwähnte Kompensation der Verluste durch die Gewinne im Konjunktiv formuliert ist. D.h. de facto besagt das Kriterium nicht, dass eine solche Kompensation tatsächlich stattfinden soll, sie sollte nur theoretisch möglich sein. Eine einfache Überlegung zeigt, dass eine tatsächliche Kompensation das Kriterium selbst in Frage stellen würde: Wenn wir davon ausgehen, dass in Punkt D die Verluste von Individuum 2 von $-\Delta u_2^D$ tatsächlich entschädigt werden sollen, so müsste der gleiche Betrag Δu_1^D für Individuum 1 abgezogen werden. Der folgende Ausschnitt der Abbildung 2-17 zeigt das Problem:

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

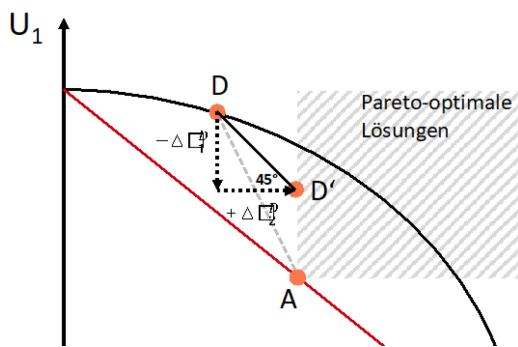


Abbildung 2-17: Wirkung der Kompensation nach Kaldor-Hicks

Quelle: eigene Darstellung

Wenn man eine Kompensation um den Betrag $-\Delta u_2^D$ durchführen würde, so ergibt sich ein neuer Wohlfahrtszustand D' , der mit einer 45-Grad-Linie mit D verbunden ist. Die Abbildung zeigt, dass man mit dieser Kompensation wieder bei einer Pareto-optimalen Lösung wäre und kein Kaldor-Hicks-Kriterium benötigt, weil in dieser Situation Individuum 2 keine Verluste erzielt.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass eine Wohlfahrtsverbesserung von den beteiligten Akteuren keineswegs akzeptiert wird, weil eben nicht de facto kompensiert wird, sondern eine theoretische Kompensation nur möglich sein muss. Des Weiteren lässt sich das Kaldor-Hicks auf eine wissenschaftlich nicht unproblematische Abwägung der Nutzen von verschiedenen Individuen ein. Wenn man das Kaldor-Hicks-Kriterium verwirft, wäre jede Maßnahme, die z.B. Subventionen kürzt oder Steuerprivilegien streicht, nicht möglich. Dies erscheint intuitiv fragwürdig, da Subventionen oder Steuerprivilegien durchaus einige Gruppen in der Gesellschaft besserstellen können, ohne dass sich daraus ein Nutzen für die gesamte Gesellschaft ergibt. Wenn die politischen Entscheidungsträger handlungsfähig bleiben wollten, so müssen sie sich gleichwohl auf die schwierigen Kompensationserwägungen einlassen.

2.8 Analyse der Pareto-optimalen Wohlfahrtsverteilung

Im folgenden Abschnitt soll eine optimale Verteilung von Wohlfahrt zwischen zwei Individuen analysiert werden. Hierbei soll das Pareto-Kriterium als Ausgangspunkt für eine Wohlfahrtsverteilung genommen werden. Die Umverteilung wird mit der sog. „Edgeworth-Box“ vorgenommen, die Konstruktion dieser Box wird in der folgenden Abbildung dargestellt:

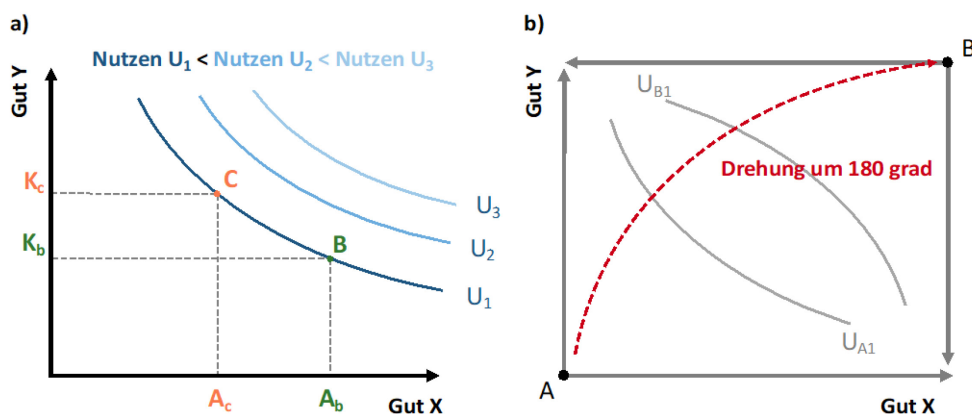


Abbildung 2-18: Konstruktion der sog. Edgeworth-Box

Quelle: eigene Darstellung nach Fritsch 2018

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

In Abbildung 2-18a ist die Nutzenabwägung eines Individuums zwischen den zwei Gütern, Gut X und Gut Y dargestellt. Die dargestellten Isoquanten stellen jeweils verschiedene Güterkombinationen mit gleichem Nutzenniveau dar. Auf der Isoquante U_1 befinden sich z.B. die Kombinationen C und B, die jeweils die Güter X und Y in unterschiedlichem Ausmaß kombinieren und den gleichen Nutzen stiften. Die weiter vom Ursprung entfernten Isoquanten stiften einen höheren Nutzen, so dass die Isoquante U_3 in der Abbildung das höchste Nutzenniveau darstellt.

Die Idee der Edgeworth-Box besteht darin, das Nutzenniveau von zwei Individuen darzustellen und Umverteilungsprozesse mit Hilfe des Pareto-Kriteriums zu analysieren. Hierbei wird (wie in Abbildung 2-18b dargestellt) der Ursprung des 1. Schaubildes um 180 Grad gedreht, so dass eine Box mit gegenläufigen Achsen entsteht. Die Achsen für Gut X und Gut Y stellen in dieser Box jeweils 100 % der verfügbaren Güter dar. Die Ausgangssituation der Analyse ist in Abbildung 2-19 dargestellt:

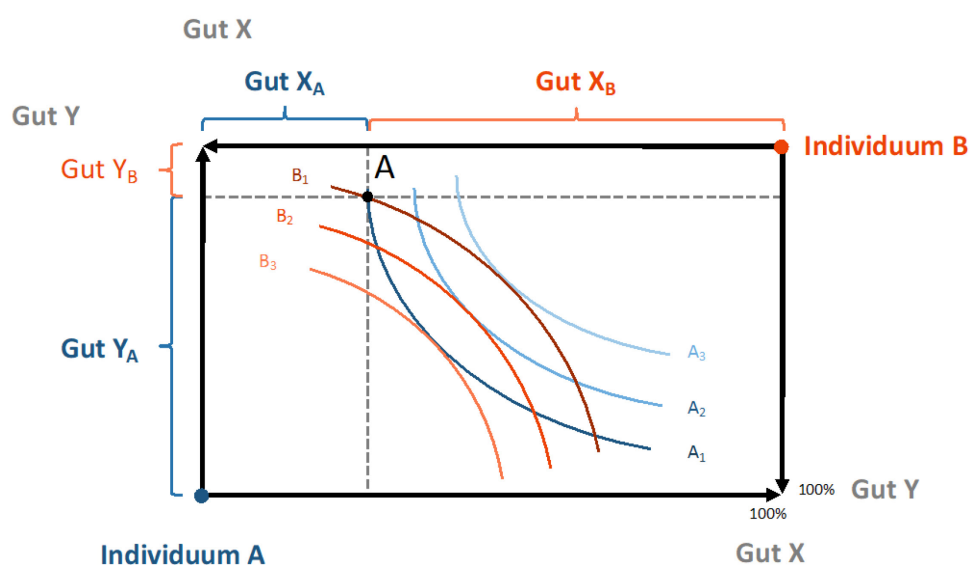


Abbildung 2-19: Analyse der Umverteilung mit Hilfe der Edgeworth-Box

Quelle: eigene Darstellung nach Fritsch 2018

Der Ausgangspunkt für die Analyse ist der Punkt A, in dem die Güter ungleich auf die Individuen verteilt sind. Individuum A hat nur einen geringen Anteil des Gutes X, während es einen größeren Anteil an Gut Y hat. Da die x- und y-Achse jeweils 100 % der Güter X und Y darstellen, ergibt sich, dass Individuum B jeweils einen größeren Anteil an Gut X und einen kleineren Anteil an Gut Y hat. Die Umverlungsoptionen ergeben sich nur aus den Indifferenzkurven der zwei Individuen. Die folgende Abbildung 2-20 zeigt die Pareto-optimalen Verteilungspfade, die jeweils zu einem Optimum führen:

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

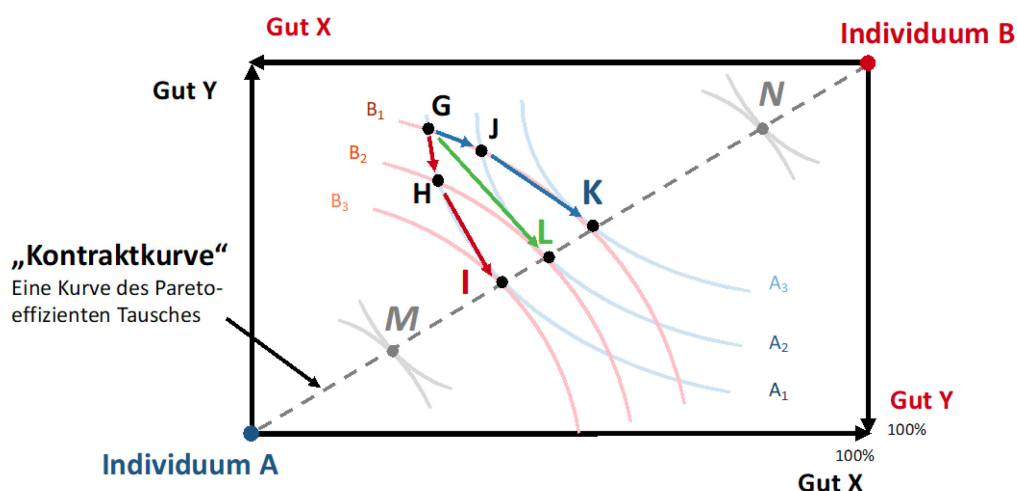


Abbildung 2-20: Ableitung der Kurve der effizienten Umverteilungen

Quelle: Eigene Darstellung, leicht abgewandelt aus Fritsch 2016: S. 32

- Der **erste Pfad** für eine Optimierung ist aus der Sicht von **Individuum B** eine Verbesserung: Vom Punkt G zu Punkt H und zu Punkt I wird jeweils eine höhere Indifferenzkurve von B_1 auf B_2 und B_3 erreicht, so dass B seinen Nutzen erhöht, während der Nutzen für Individuum A gleichbleibt, nämlich auf der Indifferenzkurve A_1 . In Punkt I sind dann die Optionen weiterer Pareto-Verbesserungen erschöpft, da ein Weiterwandern auf Indifferenzkurve A_1 für Individuum B eine Einbuße an Nutzen bedeuten würde.
- Der **zweite Pfad** für eine mögliche Optimierung ist aus Sicht des **Individuums A** eine Verbesserung: Von Punkt G über J bis Punkt K erhöht sich der Nutzen, da von Indifferenzkurve A_1 über A_2 auf A_3 ein höheres Nutzenniveau für A erreicht wird, während der Nutzen von Individuum B auf der Indifferenzkurve B_1 bleibt. Auch hier ist eine Pareto-Verbesserung erreicht. Über den Punkt K hinaus ist keine Verbesserung möglich.
- Zwischen diesen zwei Grenzfällen sind viele weitere Lösungen möglich, wie etwa die Verbesserung von G nach L, bei der beide Individuen jeweils ein höheres Nutzenniveau bekommen, da jeweils eine höhere Indifferenzkurve A_2 und B_2 erreicht wird.

Die Punkte der optimalen Verteilungen bilden gemeinsame eine Gerade, die sog. Kontraktkurve, die alle Punkte der optimalen Verteilung zusammenfassen. Die Punkte der optimalen Tauschverhältnisse zeichnen sich dadurch aus, dass sie Tangentialpunkte zwischen den Indifferenzkurven sind. Dies bedeutet auch, dass in diesen Tangentialpunkten beide Indifferenzkurven die gleiche Steigung haben, d.h. im Optimum ist die Grenzrate der Substitution bei beiden Individuen gleich.

Wählt man innerhalb der Abbildung Punkte, bei denen die Verteilung im Ausgangspunkt ungleicher sind, d.h. Punkte die weiter weg von beiden Ursprüngen sind, sind auch die optimalen Verteilungen der Punkte M oder N denkbar. Es ist einfach erkennbar, dass beide Punkte zwar durch Pareto-optimale Umverteilungen zu Stande kommen und gleichzeitig zu sehr ungleichen Verteilungen führen. Insofern führt die ökonomische Theorie analytisch zu optimalen Ergebnissen, die ungleich sind und die im politischen Kontext durchaus als „ungerecht“ bewertet werden können.

2. Das ökonomische Koordinierungsproblem und die Aufgabe von Märkten

2.9 Wiederholungsfragen

1. Zeigen Sie ein vereinfachtes Diagramm des Wirtschaftsprozesses und beschreiben Sie die Elemente eines solchen einfachen Modells. Welche algebraischen Bedingungen müssen erfüllt sein, damit eine Wirtschaft ein Gleichgewicht erreicht?
2. Welche Leistungen erbringt der Markt? Nennen Sie Voraussetzungen, unter denen die optimalen Bedingungen erfüllt werden! Warum führt der freie Markt nicht immer zu moralisch akzeptierten Lösungen?
3. Zeigen Sie ein einfaches Diagramm mit den beiden extremen Koordinationssystemen und stellen Sie fünf Länder auf diese Skala! Was wäre ein geeigneter Indikator, um das Ausmaß der staatlichen Intervention in einem Land zu messen (geben Sie ein kurzes Argument für jedes Ihrer Länder an)?
4. Wie können wir die Ableitung des Konsumenten- und Produzentenüberschusses in einem Preis-Mengen-Diagramm darstellen? Erklären Sie Ihre Aussage grafisch und verbal! Was steckt hinter der Nachfrage- und Angebotsfunktion?
5. Was sind die Grundvoraussetzungen für einen gewinnmaximierenden Betrieb, um mit der Produktion zu beginnen?
6. Was sind die Auswirkungen der Einführung einer Produktsubvention? Zeigen Sie grafisch auf, wie eine Wohlfahrtsanalyse mit einer Produktsubvention durchgeführt werden kann!
7. Was passiert, wenn ein kleines Importland eine Produktionssubvention einführt? Führen Sie die Wohlfahrtsanalyse unter Einbeziehung der Auswirkungen des Handels durch!
8. Wie ist ein Pareto-Kriterium und das Kaldor-Hicks-Kriterium definiert? Zeichnen Sie ein Koordinatensystem für zwei Individuen und zeigen Sie grafisch, wie man den Nutzen zwischen zwei Individuen umverteilen kann. Zeigen Sie in der Grafik, wo sich die Region der Pareto-optimalen Lösungen befindet und in welchen Bereichen man eher Kaldor-Hicks-Lösungen findet.
9. Was sind die Hauptkritikpunkte am Pareto-Kriterium und am Kaldor-Hicks-Kriterium
10. Erläutern Sie die Herleitung der Kontraktkurve in einer Edgeworth-Box! Warum liefert die Edgeworth-Box zwar Pareto-optimale, politisch jedoch möglicherweise umstrittene Lösungen?

Literatur

- Arrow, K.J., Debreu, G., 1954. Existence of an Equilibrium for a competitive Economy. *Econometrica* 22, 265-290.
- Boettcher, E., 1982. Die Ordnungsdebatte und das Phänomen des ungleichgewichtigen Wachstums, *Jahrbuch der politischen Ökonomie*. JCB. Mohr, Tübingen, pp. S.140-177.
- Dabbert, S., Braun, J., 2006. *Landwirtschaftliche Betriebslehre – Grundwissen Bachelor* (3. Auflage). Ulmer-Verlag, Stuttgart.
- Fritsch, M., 2018. *Marktversagen und Wirtschaftspolitik* (10.A.). Verlag Vahlen, München.
- Henrichsmeyer, W., Witzke, H.-P., 1994. *Agrarpolitik Band 2*. UTB-Verlag, Stuttgart.
- Kerber, W., 1997. *Wirtschaftspolitik*, in: Walter, R. (Ed.), *Wirtschaftswissenschaften: eine Einführung*, Paderborn.
- Kluge, U., 1989. *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland* (Band 1 und 2). Paul Parey, Hamburg und Berlin.
- Koester, U., 2016. *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre* (5.A.), . Verlag Vahlen, München.
- Martinez, J., 2014. § 6 Die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik der Union, in: Niedobitek, M. (Ed.), *Europarecht – Politiken der Union*. De Gruyter, Berlin, pp. 705-770.
- Möller, H., Bitterlich, J., Corni, G., Kießling, F., Münkel, D., Schlie, U., 2020. *Die Agrarpolitik im 20.Jahrhundert - Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und seine Vorgänger*. de Gruyter Oldenbourg, Berlin.
- Mußhoff, O., Hirschauer, N., 2020. *Modernes Agrarmanagement - Betriebswirtschaftliche Analyse- und Planungsverfahren* (5.Auflage). Vahlen, München.

3. Kapitel

Strukturwandel in der Landwirtschaft

Inhalt

3	Strukturwandel in der Landwirtschaft	56
3.1	Bestimmungsgründe der Agrarstruktur.....	56
3.1.1	Entwicklung der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft.....	56
3.1.2	Entwicklung des Beitrags der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt	57
3.1.3	Betriebsstruktureller Wandel	60
3.1.4	Änderung des Nachfrageverhaltens	64
3.1.5	Landwirtschaftliche Austauschverhältnisse	66
3.1.6	Entwicklung der landwirtschaftlichen Preise	67
3.2	Ursachen für den Strukturwandel.....	69
3.2.1	Erklärung der Abwanderung aus der Landwirtschaft.....	69
3.2.2	Das Modell der technologischen Tretmühle	72
3.3	Wiederholungsfragen.....	79
	Literatur.....	79

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

Abbildungen

Abbildung 3-1: Entwicklung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Europa 1968-2019.....	57
Abbildung 3-2: Anteil von Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Prozent.....	58
Abbildung 3-3: Anteil von Landwirtschaft, Forst und Fischerei am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2019 (in %)	58
Abbildung 3-4: Entwicklung der Beschäftigung in den Sektoren in Deutschland	59
Abbildung 3-5: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes aus den drei Sektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen in China und Indien seit 1960	60
Abbildung 3-6: Anzahl Betriebe in unterschiedlichen Größenklassen 2003-2018.....	61
Abbildung 3-7: Anteil der gepachteten Fläche in Deutschland 1949-2016 (%)	63
Abbildung 3-8: Entwicklung der Arbeitskräfte in West- und Ostdeutschland	64
Abbildung 3-9: Lebensmittelausgaben an Haushaltsbudget (in %)	65
Abbildung 3-10: Entwicklung der wichtiger Produktionsindizes und der landwirtschaftlichen Austauschverhältnisse (Terms-of-trade).....	66
Abbildung 3-11: Entwicklung der realen Weltmarktpreise für Weizen seit 1866 (US\$/t).....	67
Abbildung 3-12: Erzeugerpreis für Backweizen in Deutschland.....	68
Abbildung 3-13: Entwicklung von Produktion und Verwendung sowie Lagerbestände in der globalen Getreideproduktion.....	69
Abbildung 3-14: Faktormobilität zwischen zwei Sektoren mit unterschiedlichen Wertgrenzprodukten	71
Abbildung 3-15: Anzahl Betriebe und Schlepper in der Landwirtschaft seit 1970.....	72
Abbildung 3-16: Bestimmungsgründe der Preisentwicklung durch Änderung von Nachfrage- u. Angebotsfunktion.....	76

Tabellen

Tabelle 3-1: Anteil der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft in Deutschland.....	56
Tabelle 3-2: Betriebsstruktur und Wachstumsschwelle in der Landwirtschaft 1999 und 2018	61
Tabelle 3-3: Gründe für unterschiedliche Preisentwicklungen in Entwicklungs- und Industrieländern	76
Tabelle 3-4: Beispielberechnung einer Preisveränderungen für Industrie- und Entwicklungsländer ..	77
Tabelle 3-5: Mögliche Bestimmungsfaktoren der Preisentwicklungen in den drei Sektoren in einer Volkswirtschaft.....	77
Tabelle 3-6: Beiträge der verschiedenen Sektoren zum ökonomischen Wachstum	78

Box

Box 3-1: Vorgehensweise und Methode der Agrarstrukturerhebung	62
---	----

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

3 Strukturwandel in der Landwirtschaft

Die Agrarpolitik zeichnet sich dadurch aus, dass sie eine spezielle Politik ist, die ausschließlich auf einen Sektor ausgerichtet ist. In vielen Bereichen der Gesellschaft werden Politiken als allgemeine Wirtschaftspolitik formuliert und sind über einen speziellen Sektor hinaus gültig. Dies betrifft z.B. die Steuerpolitik, Sozialpolitik, Gesundheitspolitik oder die Handelspolitik, in denen grundsätzliche Politikentscheidungen für einen großen Teil der Gesellschaft und unabhängig von Sektoren gültig sind. Wenn man die Agrarpolitik genau analysiert, fällt auf, dass es etwa für die vier genannten Bereiche Sonderregelungen und spezielle, auf den Sektor Landwirtschaft ausgerichtete Regeln und Institutionen gibt. Insofern ist die Frage berechtigt, welche Argumente für eine spezifische Agrarpolitik sprechen und inwieweit diese Argumente einer wissenschaftlichen Überprüfung standhalten. In den folgenden Abschnitten sollen Argumente diskutiert werden, die eine spezielle Agrarpolitik begründen, zunächst der Strukturwandel und im folgenden Kapitel das Phänomen des Marktversagens.

3.1 Bestimmungsgründe der Agrarstruktur

Der Agrarsektor gilt (ähnlich wie die Fischerei, die Forstwirtschaft oder der Bergbau) als primärer Sektor, der für den sekundären Sektor (Industrie, verarbeitendes Gewerbe) die Rohstoffe zur Verfügung stellt. Die Primärsektoren und die Landwirtschaft im Besonderen unterliegen einem starken Strukturwandel.

Es lässt sich empirisch zeigen, dass mit fortschreitender Industrialisierung die wirtschaftliche Bedeutung des Primärsektors abnimmt. Dies lässt sich anhand von zwei Indikatoren zeigen, die im Folgenden diskutiert und mit empirischen Daten belegt werden.

Die Agrarstruktur umfasst hierbei die wichtigsten Merkmale der Landwirtschaft, wie etwa Betriebsgröße, Betriebstyp. Weitere Merkmale wie der Anteil der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft, die Verhältnisse von Input- und Output-Preisen sowie die langfristige Entwicklung von Agrarpreisen werden ebenfalls behandelt.

3.1.1 Entwicklung der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft

Der Strukturwandel lässt sich bereits seit dem Mittelalter beobachten, da zu dieser Zeit das Handwerk an Bedeutung zunahm. Durch die Industrialisierung im 19. Jahrhundert wurde der Strukturwandel noch verstärkt. Gerade in Europa und Nordamerika lässt sich beobachten, dass die Landwirtschaft mit fortschreitender Entwicklung an Bedeutung abnimmt. Ähnliche Prozesse lassen sich jedoch auch in Transformationsstaaten wie der Ukraine oder Chile beobachten. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung im Hochmittelalter:

Tabelle 3-1: Anteil der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft in Deutschland

Jahr	Anteil %
900	90 %
1875	50 %
1900	38 %
1950	28 %
2010	1,7 %

Quelle: **Großkopf and Thiele (2005), nicht veröffentlicht**

In den drei Jahrzehnten seit der Wiedervereinigung hat der Anteil der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft in Deutschland deutlich abgenommen. Während 1991 noch 1,174 Mio. Arbeitskräfte

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

(= 3,73 %) in der Landwirtschaft gearbeitet haben, waren es 2017 nur noch 616.000 Arbeitskräfte (= 1,7 %) in der Landwirtschaft, was in etwa die Halbierung der Arbeitskräfte in 26 Jahren bedeutet. In der folgenden Abbildung wird diese Entwicklung für verschiedene europäische Staaten dargestellt:

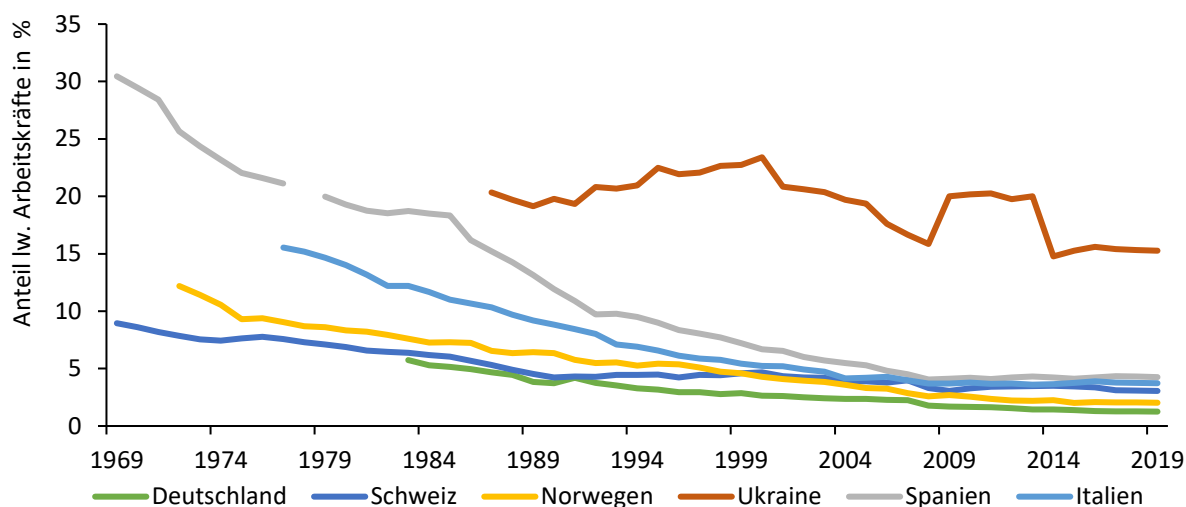


Abbildung 3-1: Entwicklung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Europa 1968-2019

Quelle: nach Daten der Weltbank 2017/2020

Einige der Staaten in der Abbildung sind Teil der Europäischen Union, während drei Staaten nicht in der EU sind. Auf der einen Seite stehen Norwegen und die Schweiz als zwei vergleichsweise wohlhabende Staaten, die ihre landwirtschaftlichen Sektoren stark subventionieren. Auf der anderen Seite steht die Ukraine, ein weniger wohlhabendes Transformationsland, die ihren Agrarsektor weniger subventioniert. Trotzdem lässt sich in allen abgebildeten Staaten Strukturwandel beobachten. Die Datensprünge in der Ukraine haben mit statistischen Erfassungsproblemen zu tun, aber auch hier nimmt der Sektor Landwirtschaft in seiner Bedeutung ab.

3.1.2 Entwicklung des Beitrags der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt

Der Anteil der landwirtschaftlichen Produktion am Bruttoinlandsprodukt gibt einen Hinweis darauf, welchen Anteil die Landwirtschaft an der Wertschöpfung eines Landes hat. Dieser Indikator ist eine monetäre Größe und hat somit den Vorteil, dass er einen Hinweis auf die ökonomische Bedeutung des Sektors Landwirtschaft darstellt. Ein Schwachpunkt dieses Indikators ist allerdings, dass er in Entwicklungsländern nur die über Märkte gehandelten Produkte erfasst. Da ein großer Teil der landwirtschaftlichen Betriebe in Entwicklungsländern Subsistenzwirtschaft betreibt, d.h. zunächst für den Eigenbedarf produziert und nur Überschüsse vermarktet, wird ein Teil der Wertschöpfung aus der Landwirtschaft mit diesem Indikator nicht ausreichend abgebildet. Die folgende Abbildung 3-2 zeigt die Entwicklung des landwirtschaftlichen Anteils am BIP in verschiedenen globalen Regionen:

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

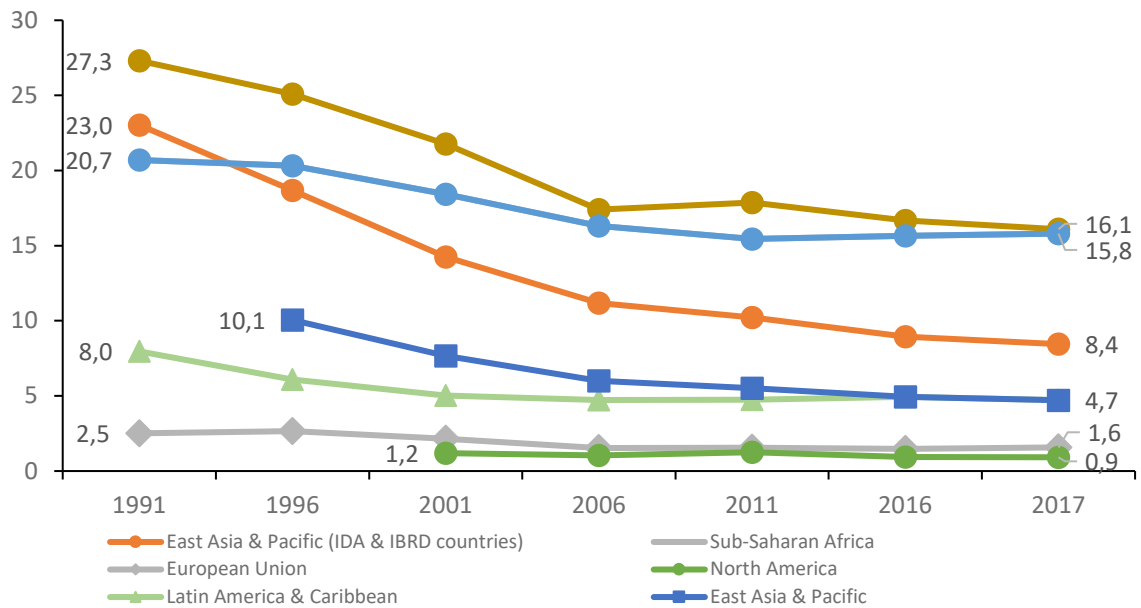


Abbildung 3-2: Anteil von Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Prozent
 Quelle: FAO (2019)

Die Grafik zeigt, dass die Bedeutung des Sektors Landwirtschaft in verschiedenen Regionen der Welt abnimmt. Allerdings sind Europa und Nordamerika in dieser Entwicklung bereits fortgeschritten, in diesen Regionen liegt der Anteil der Landwirtschaft bei 1,6 % und 0,82 %. Eine ähnliche Tendenz lässt sich für Deutschland zeigen, auch hier nimmt die Bedeutung von Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei ab (Abbildung 3-3):

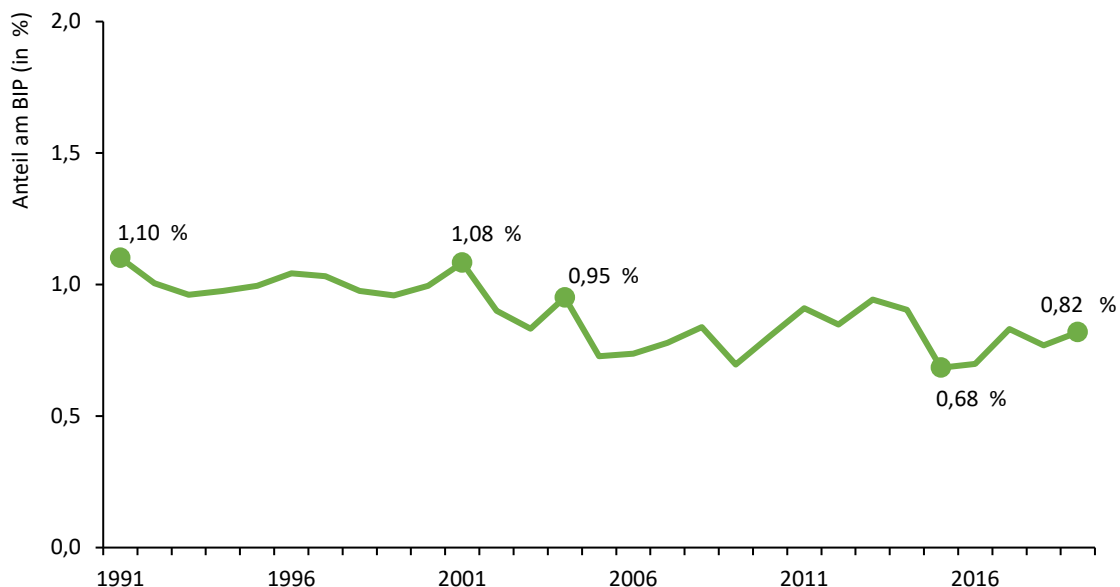


Abbildung 3-3: Anteil von Landwirtschaft, Forst und Fischerei am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2019 (in %)
 Quelle: Weltbank (2020)

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

Betrachtet man die Entwicklung der drei Sektoren in einer Volkswirtschaft, so zeigt sich, dass der Sektor Landwirtschaft sowohl in Deutschland, als auch international abnimmt. Die sektorale Entwicklung lässt sich mit den sogenannten „Leamer-Dreiecken“ zeigen, in denen auf jeder Seite ein Sektor abgebildet ist. Die Verteilung der Arbeitskräfte auf die drei Sektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistung mit Hilfe des Leamer-Dreiecks ist in der folgenden Abbildung gezeigt:

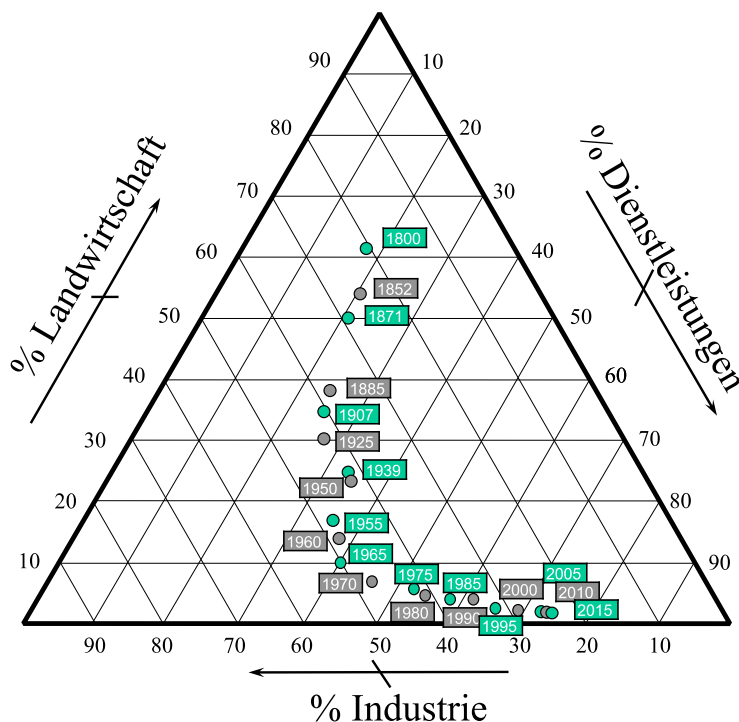


Abbildung 3-4: Entwicklung der Beschäftigung in den Sektoren in Deutschland

Quelle: nach Geißler (2010: S.17), Destatis (2016)

Es zeigt sich, dass die Landwirtschaft noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts (1800) mehr als 60 % der Arbeitskräfte gebunden hat, während die Industrie und der Dienstleistungssektor nur jeweils 20 % der Beschäftigten ausmachten. Der Anteil in der Landwirtschaft nahm in den folgenden 200 Jahren kontinuierlich ab, so dass er bereits 1965 unter 10 % fiel. Der Anteil in der Industrie stieg kontinuierlich bis zu seinem Höhepunkt 1970 (50 %) und fiel seither wieder. Heute liegt der Anteil der Beschäftigten in der Industrie bei 25 %, so dass aktuell (2015) der Dienstleistungssektor mit 74 % die meisten Beschäftigten hat. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich für viele andere Länder weltweit beobachten, bei denen mit zunehmender Industrialisierung mehr Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft zunächst in die Industrie abwandern. Später gewinnt dann der Dienstleistungssektor zunehmend an Bedeutung. Exemplarisch sei hier auf die Entwicklung in China und Indien verwiesen, bei denen wir ähnliche Entwicklungen zeigen können:

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

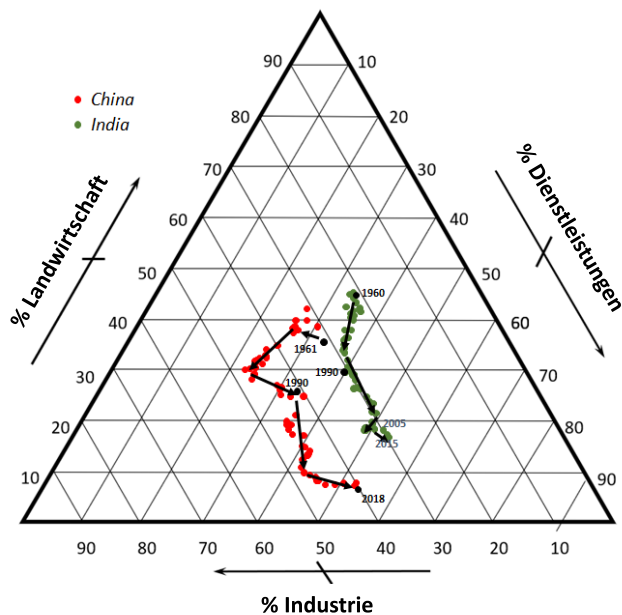


Abbildung 3-5: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes aus den drei Sektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen in China und Indien seit 1960

Quelle: Von Cramon-Taubadel, unveröffentlicht. Rot = China, Grün = Indien.

3.1.3 Betriebsstruktureller Wandel

Neben dem sinkenden Anteil der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft kann man auch einen starken betrieblichen Strukturwandel feststellen. Hierbei muss zunächst festgehalten werden, dass es unterschiedliche Maße für die Betriebsgröße eines landwirtschaftlichen Betriebes gibt.

Die Betriebsgröße kann zunächst als Flächenmaß festgestellt werden. Das Problem besteht hier darin, dass Hektarzahl nicht mit dem Produktionspotenzial eines Standorts gleichgesetzt werden kann, da die Ertragsfähigkeit der Standorte innerhalb Deutschlands sehr unterschiedlich ist.

Zur Messung der Betriebsgröße wird teilweise auch der **Standardoutput** (ISO) angegeben, der den durchschnittlichen Geldwert der Agrarerzeugung eines Betriebes in Euro darstellt (Destatis, 2020). Der Vorteil dieser Standardgröße besteht darin, dass er die flächenarme Veredelung (Schweineproduktion oder Milchviehhaltung bei geringer Fläche) mit anderen Betriebszweigen, die eher viel Fläche nutzen, wie z.B. dem Ackerbau oder Mutterkuhhaltung, vergleichbar macht. Andererseits geht dieser Indikator von Standardwerten aus, so dass der Standardoutput nur eine grobe Annäherung an die tatsächliche empirisch feststellbare Wertschöpfung ist, aber nicht immer realistische Werte angibt.

Im folgenden Abschnitt wird die Entwicklung der Betriebsgrößen nach Hektar dargestellt:

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft



Abbildung 3-6: Anzahl Betriebe in unterschiedlichen Größenklassen 2003-2018

Quelle: eigene Berechnung basierend auf Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis); div. Jahre

Es zeigt sich, dass der Anteil der Betriebe mit einer Betriebsgröße unter 10 ha von 30,7 % in 2003 auf 24,6 % in 2018 gesunken ist, während der Anteil der Betriebe größer als 100 ha sich in diesem Zeitraum von 7 % auf 14 % verdoppelt hat.

Bei der Beschreibung der Entwicklung der Betriebsgrößen hilft teilweise auch die sog. **Wachstumsschwelle**, die die Betriebsgrößenklasse beschreibt, oberhalb derer die Anzahl der Betriebe innerhalb einer Zeitperiode zunimmt. Die folgende Tabelle 3-2 zeigt die Anzahl der Betriebe in den Betriebsgrößenklassen. Aus der Tabelle lässt sich herauslesen, dass die Wachstumsschwelle noch Ende der 1990er Jahre bei 50 ha lag, während sie zwischen 2016 und 2018 bei >100 ha liegt.

Tabelle 3-2: Betriebsstruktur und Wachstumsschwelle in der Landwirtschaft 1999 und 2018

Größenklasse	1998	1999	Änderung	2016	2018	Änderung
Anzahl 1.000 Betriebe						
< 2 ha	87,0	79,8	- 7,18			-
2 - 5 ha	78,0	73,9	- 4,09	23,6	21,8	- 1,8
5 - 10 ha	88,7	87,4	- 1,31	44,4	43,8	- 0,6
10 - 20 ha	56,5	51,8	- 4,75	57,1	54,0	- 3,1
20 - 30 ha	64,4	62,6	- 1,82			-
30 - 50 ha	36,9	37,0	- 0,10	66,4*	63,1*	- 3,3
50 - 100 ha	16,9	17,3	0,43	48,0	46,6	- 1,4
> 100 ha	23,3	24,4	1,08	36,7	37,5	0,8
Insgesamt	428,4	409,8	- 18,62	276,1	266,7	

Quelle: eigene Berechnung nach BMEL (2000: S.27-30),

* Die Größenklassen 20-50 ha wurden ab 2010 zusammengefasst.

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

Die **Wachstumsschwelle** ist jedoch eine recht grobe Annäherung an den Prozess des Strukturwandels, da die Betriebsgrößenklassen recht groß sind und die Betriebe auch innerhalb einer Größenklasse nicht gleich verteilt sind.

Üblicherweise wird die Wachstumsschwelle auch zwischen zwei Jahren betrachtet, wie im Fall von 1998 und 1999. Allerdings gab und gibt es in der Erfassung der Betriebsstrukturdaten immer wieder Änderungen der Methode. So fällt etwa auf, dass die Betriebsgrößenklassen zwischen 20 und 50 ha zusammengefasst wurden. Auch die Statistik 1998/99 wurde zusammengefasst, da die sehr kleinen Betriebe im Stat. Jahrbuch Landwirtschaft damals noch gesondert ausgewiesen wurden.

Box Agrarstrukturerhebung

Die statistische Erfassung von landwirtschaftlichen Sachverhalten wird durch das Agrarstatistikgesetz geregelt. Die Erhebungen werden durch das Stat. Bundesamt durchgeführt. Hierbei wird zwischen der Landwirtschaftszählung, die alle 10 Jahre stattfindet, und einer alle drei Jahre stattfindenden Agrarstrukturerhebung unterschieden. Die Agrarstrukturerhebung ist eine Stichprobenerhebung, während die Landwirtschaftszählung eine Vollerhebung darstellt. In 2010 und 2020 gab es jeweils eine Landwirtschaftszählung, in den Jahren 2001, 2003, 2005, 2007, 2013 und 2016 wurde eine Agrarstrukturerhebung durchgeführt. Die Datenerfassung basiert jedoch teilweise auch auf den Daten der Agrarverwaltung, z.B. dem System zur Erfassung von Anträgen für Direktzahlungen, das sog. „Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (INVEKOS)“. Auch andere Datenbanken wie das Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere (HIT) oder die Informationen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfond für die Entwicklung Ländlicher Räume (ELER) werden genutzt. In den Jahren zwischen den Strukturerhebungen werden wichtige Kennzahlen wie z.B. Anbauumfang und Erträge verschiedener Kulturen oder die Betriebsgrößenstatistik separat als Stichprobe erhoben, um z.B. den Erntebericht durchzuführen.

Box 3-1: Vorgehensweise und Methode der Agrarstrukturerhebung

Insgesamt lassen sich weitere betriebsstrukturelle Veränderungen beobachten, die den Anteil gepachteter Fläche und die Zusammensetzung von Arbeitskräften betreffen. Die traditionelle bäuerliche Landwirtschaft in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bestand aus kleinen Familienbetrieben, deren Flächen weitgehend im Eigentum der Betriebe war. Beide Kriterien haben sich in den letzten 70 Jahren deutlich geändert.

Die erste größere Änderung betrifft den Pachtanteil der Flächen, der sich in den letzten Jahrzehnten in **Westdeutschland** langsam verändert hat. Das betriebliche Wachstum und Generationswechsel führten dazu, dass Betriebe Flächen in stärkerem Maße dazu pachteten. Auf diese Weise erhöhte sich über viele Jahrzehnte der Pachtanteil der Betriebe. Der Prozessstreiber war hier der allgemeine Strukturwandel hin zu größeren Betrieben. Seit der Wiedervereinigung kam es in zunehmendem Maße auch in Westdeutschland zu Betriebskooperationen, was zusätzlich zu höheren Pachtraten führte.

In **Ostdeutschland** fanden bereits zu Zeiten der DDR drastischere Änderungen in der Eigentumsverfassung der Betriebe statt, da viele kleine Betriebsinhaber von bäuerlichen Familienbetrieben v.a. in den 1960er Jahren von den lokalen Parteieinheiten der SED gezwungen wurden, den neuen genossenschaftlichen Betrieben beizutreten und die autonome Bewirtschaftung ihrer kleinen Betriebe aufzugeben. Die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) für Pflanzen- und Tierproduktion waren Betriebe, bei denen die kleinbäuerlichen Betriebseigentümer als Genossen beitraten und ihr Land und Inventar (Inventarbeitrag) einbrachten. Daneben entstanden

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

Volkseigene Güter (VEG), bei denen der Staat Eigentümer der Fläche war. Beides führte im Ergebnis zu sehr großen Betrieben, die fast ausschließlich von angestellten Landwirten bewirtschaftet wurden.

Dies führte dazu, dass bei der Wiedervereinigung in Ostdeutschland viele Betriebe mit einem hohen Pachtanteil und mit einem hohen Anteil familienfremder Arbeitskräfte wirtschafteten, während viele Betriebe in Westdeutschland vorwiegend im Eigentum und mit Familienarbeitskräften wirtschafteten. Die folgende Abbildung 3-7 zeigt die Entwicklung des Anteils von gepachteter Fläche in Deutschland seit 1949:

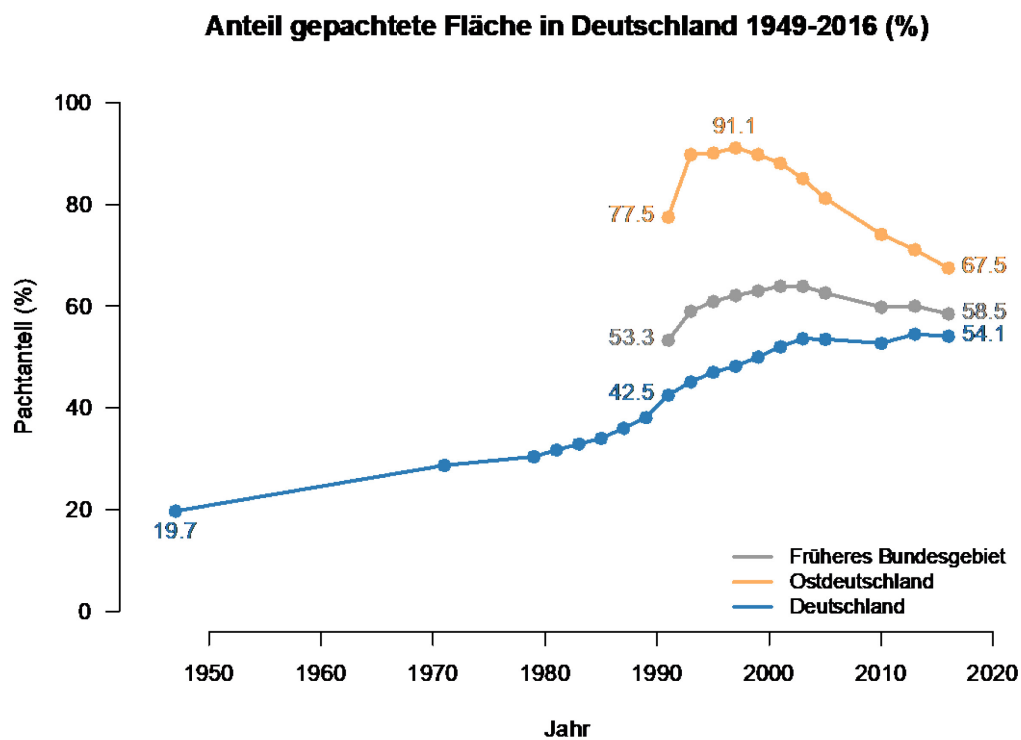


Abbildung 3-7: Anteil der gepachteten Fläche in Deutschland 1949-2016 (%)

Quelle: Eigene Berechnung u. Darstellung; Daten: BMEL (2017)

So nimmt z.B. der Anteil der gepachteten Flächen v.a. in Westdeutschland zu. In Ostdeutschland gab es durch die Wiedervereinigung 1990 und die darauffolgende Wiedereinrichtung oder Neugründung vieler Betriebe in Ostdeutschland sowie die Konsolidierung der ehemaligen Genossenschaftsbetrieben einen höheren Pachtanteil von im Maximum 91 %, der in den 1990ern und 2000ern zunächst deutlich gesunken ist und sich dem westdeutschen Niveau angenähert hat. Inzwischen liegen die Pachtanteile in beiden Landesteilen nicht mehr weit auseinander.

Familienarbeitskräfte

Die Bedeutung der Familienarbeitskräfte auf den landwirtschaftlichen Betrieben hat in den letzten Jahrzehnten deutlich abgenommen. In der Abbildung 3-8 ist die Entwicklung der Arbeitskräfte auf westdeutschen und ostdeutschen Betrieben in den letzten Jahrzehnten dargestellt:

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

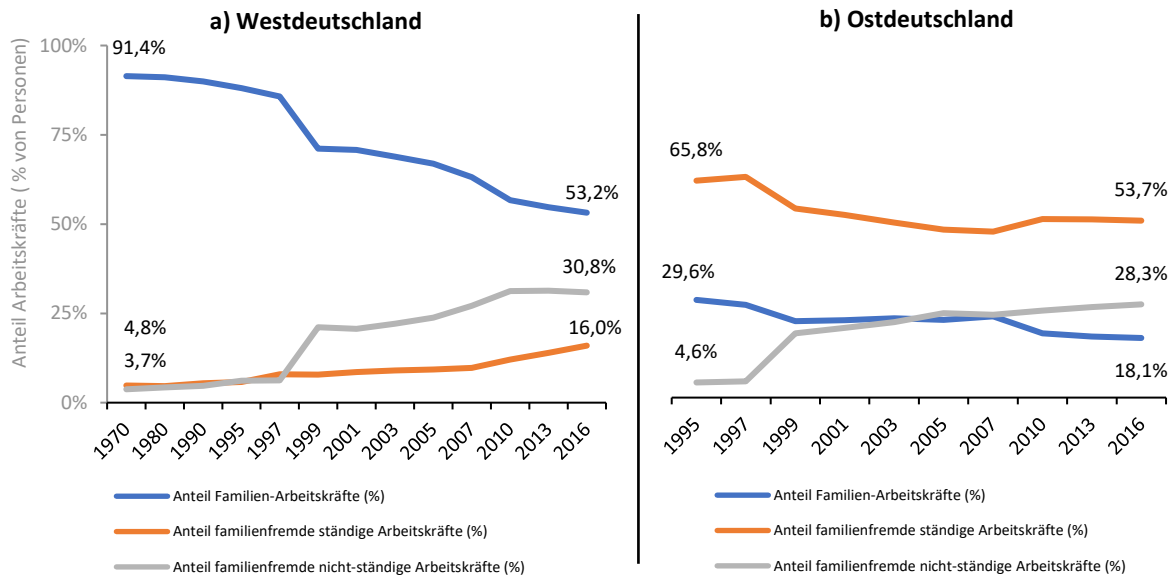


Abbildung 3-8: Entwicklung der Arbeitskräfte in West- und Ostdeutschland

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des BMEL (2018), Der Anteil bezieht sich auf die Anzahl Personen, nicht auf deren Arbeitsleistung.

Wichtig ist bei der Darstellung zunächst der Hinweis, dass hier der Anteil der Personen dargestellt ist, nicht der tatsächlich erbrachten Arbeitsleistung. Die Arbeitsleistung dürfte v.a. bei den nicht-ständigen Arbeitskräften deutlich geringer sein, da diese häufig als Saison-Arbeitskräfte arbeiten. Auch die ständigen familienfremden Arbeitskräfte dürften weniger arbeiten als durchschnittliche Familienarbeitskräfte, da manche dieser Arbeitnehmer ständig, aber nur geringfügig beschäftigt sind und daher nur eine begrenzte Anzahl von Stunden auf einem Betrieb arbeiten.

Die Abbildung zeigt, dass es deutliche strukturelle Unterschiede in der Arbeitsverfassung zwischen West- und Ostdeutschland gibt. In **Westdeutschland** sind Familienarbeitskräfte immer noch dominierend auf den Betrieben, auch wenn deren Anteil von 1970 bis 2016 von 91 % auf 53 % gefallen ist. In **Ostdeutschland** spielen die ständigen familienfremden Arbeitskräfte die wichtigste Rolle. Dies hängt mit dem großen Anteil von Personengesellschaften und Juristischen Personen zusammen, bei denen viele Arbeitskräfte als Angestellte arbeiten. Daher spielten Familienarbeitskräfte hier in den 1990er Jahren keine dominante Rolle. Auch hier hat die Bedeutung beider Gruppen abgenommen. Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland hat die Bedeutung von nicht-ständigen Arbeitskräften in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen.

3.1.4 Änderung des Nachfrageverhaltens

Die Nachfrage nach Agrarprodukten bzw. nach Lebensmitteln ist von einigen Besonderheiten gekennzeichnet. Hierzu gehört zunächst die Beobachtung, dass der Anteil der Ausgaben für Lebensmittel und Getränke an den gesamten Haushaltsausgaben im Zeitablauf abgenommen hat. Die folgende Abbildung zeigt diesen sehr langfristigen Trend:

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

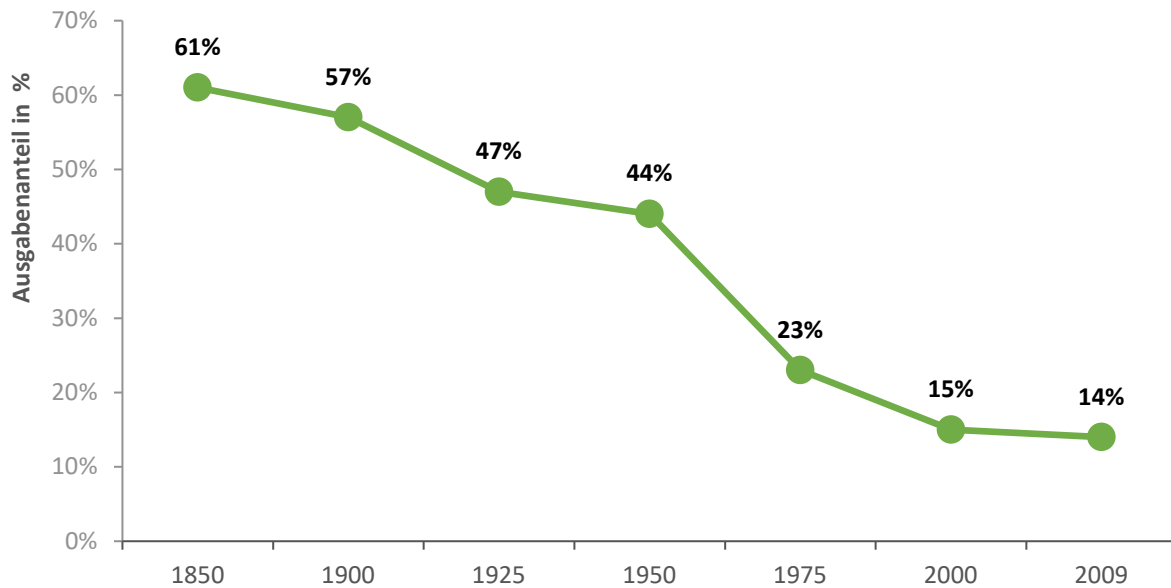


Abbildung 3-9: Lebensmittelausgaben an Haushaltsbudget (in %)

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Deutschen Bauerverbandes bzw. dem Statistischen Bundesamtes.

Es zeigt sich, dass der Ausgabenanteil in den Haushalten von 61 % Mitte des 19. Jahrhunderts auf aktuelle 14 % in 2009 gefallen ist. Diese Ausgaben enthalten auch Getränke und Restaurantbesuche.

Dies hängt zunächst mit der Tatsache zusammen, dass ein Mensch auch bei einer deutlichen Steigerung des Haushaltseinkommens nicht über den täglichen Kalorienbedarf hinaus, d.h. über seine Sättigungsgrenze zusätzliche Mengen an Lebensmitteln konsumieren kann. Bei höherem Einkommen können hochwertigere Lebensmittel und Getränke gekauft werden, aber der Menge sind Grenzen gesetzt.

Eine Steigerung des Einkommens kann auch dazu führen, dass bestimmte Güter weniger nachgefragt sind und durch andere Güter ersetzt werden (Substitutionseffekt). Andererseits werden diese Güter bei geringen Einkommen stets nachgefragt, da es für sie keinen adäquaten Ersatz gibt. Diese Güter werden als *inferiore* oder *Giffen-Güter* bezeichnet, da der Statistiker Robert Giffen beobachtete, dass arme englische Haushalte bei steigenden Brotpreisen Brot nicht substituierten, sondern andere Güter weniger nachfragten und die Brotnachfrage sogar anstieg. Ein Beispiel für ein inferiores Gut könnten Grundnahrungsmittel wie Kartoffeln sein, die in reicheren Haushalten unter Umständen weniger konsumiert werden. Anders herum werden Güter, die bei Einkommenssteigerungen mehr konsumiert werden, als „superiore Güter“ bezeichnet.

Das Maß für die Bestimmung der Nachfrage bei Einkommensänderungen, ist die

Einkommenselastizität der Nachfrage: $\eta = \frac{\frac{dq^N}{q^N}}{\frac{dY}{Y}}$; Die Änderungen des Einkommens $\frac{dY}{Y}$ führt zu einer

Änderung der Nachfrage $\frac{dq^N}{q^N}$.

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

3.1.5 Landwirtschaftliche Austauschverhältnisse

Mit den sog. Austauschverhältnissen (terms-of-trade) ist das Preisverhältnis von landwirtschaftlichen Inputs zu Outputs gemeint. Für Betriebe sollte es eigentlich vorteilhaft sein, wenn die Preise für Outputs sich gegenüber den Inputs vorteilhaft entwickeln. Es lässt sich jedoch empirisch zeigen, dass sich die Austauschverhältnisse aus Sicht der Landwirtschaft eher verschlechtern. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Austauschverhältnisse seit den 1970er Jahren: ...

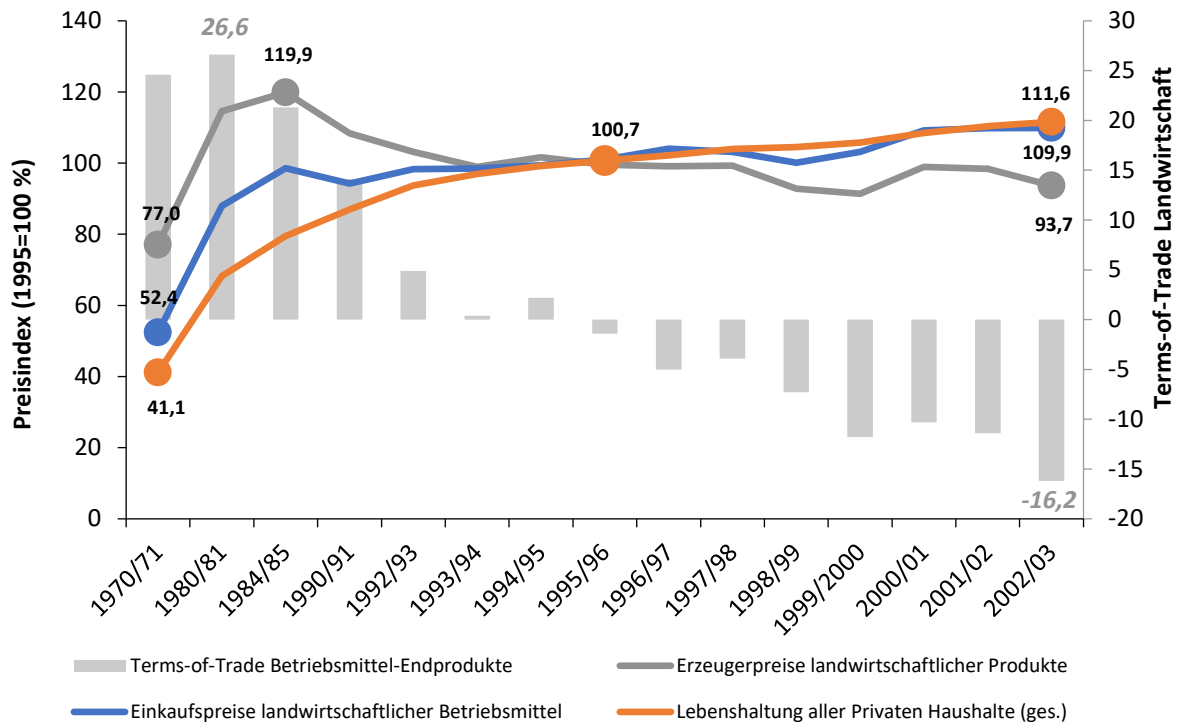


Abbildung 3-10: Entwicklung der wichtiger Produktionsindizes und der landwirtschaftlichen Austauschverhältnisse (Terms-of-trade).

Quelle: eigene Darstellung; nach Daten des BMELV (2004: S.92)

Die Darstellung zeigt zunächst, wie sich verschiedene Preisindizes in der Landwirtschaft und in der sonstigen Wirtschaft entwickelt haben. Bei der Berechnung solcher Preisindizes werden Preise herangezogen und über viele Jahre für die Inflation korrigiert („deflationiert“). Schließlich wird ein Basisjahr gleich 100 % gesetzt und alle Preise ins Verhältnis zu diesem Basisjahr gesetzt. In der Abbildung 3-10 ist das Basisjahr 1995.

Es zeigt sich z.B., dass die **landwirtschaftlichen Erzeugerpreise** 1970 im Verhältnis zum Basisjahr 1995 77 % betragen und im Laufe der 1980er Jahre auf einen Höchststand von 119 % ansteigen, dann jedoch wieder fielen. Beide Prozesse sind direkt mit der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) verknüpft, da die GAP mit Hilfe des Interventionspreissystems die Preise seit den 1970 künstlich stützte und hochhielt. Reformen führten seit Beginn der 1990er Jahre dazu, dass diese Preise gesenkt wurden. Beides führte dazu, dass die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise 2002 nur noch 93,7 % des Niveaus von 1995 betragen.

Für die ersten 20 Jahre der Grafik lässt sich ein ähnlicher Trend bei den **landwirtschaftlichen Betriebsmitteln** zeigen, für die die Preise von 52 % in 1970 auf ca. 100 % in 1995 kontinuierlich anstiegen. Allerdings stiegen die Preise für landwirtschaftliche Betriebsmittel danach weiterhin und sind 2002 auf 109 % des Niveaus von 1995. Bei **Lebenshaltungskosten** von privaten Haushalten war

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

der Anstieg zunächst nicht so deutlich, hier war das Ausgangsniveau bereits 77 % in 1970. Der Anstieg ging recht kontinuierlich weiter und lag 2002 auf einem Niveau von 112 % gegenüber 1995.

Bereits ein Blick auf diese Daten deutet darauf hin, dass sich die landwirtschaftlichen Austauschverhältnisse gerade seit 1995 nicht unbedingt verbessert haben. Die Austauschverhältnisse (Terms-of-Trade) beschreiben in diesem Zusammenhang die Differenz beider Indizes von Input- und Output-Preisen, was in der Grafik als graue Balken dargestellt ist. Die Entwicklung im ersten Teil der Abbildung von 1970 bis 1985 ist zunächst aus landwirtschaftlicher Perspektive positiv, da die Erzeugerpreise schneller als die Inputpreise steigen. Um 1980 ist das Verhältnis am günstigsten mit einem Verhältnis von 26,6 %-Punkte. Nach 1984 kehrt sich diese Entwicklung jedoch um, da die Betriebsmittel-(Input-)preise weiter steigen, während die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise fallen. Dies führt dazu, dass sich das Austauschverhältnis gegen Null und dann in den negativen Bereich entwickeln. Der schlechteste Wert wird 2002 mit -16,2 %-Punkte erzielt. Übersetzt in die Realität bedeutet das, dass die Gewinnspanne zwischen Inputs und Outputs immer kleiner wird und Betriebe ein Vielfaches an Output erzeugen müssen, um ein vergleichbares Betriebseinkommen zu generieren.

3.1.6 Entwicklung der landwirtschaftlichen Preise

Die Austauschverhältnisse werden wesentlich durch die Agrarpreise beeinflusst. Bei einer Betrachtung landwirtschaftlicher Preise im Zeitablauf muss die jeweilige Inflation (d.h. die Abnahme der realen Kaufkraft) berücksichtigt werden. Deflationiert man landwirtschaftliche Preise, so lässt sich zeigen, dass Agrarpreise über einen sehr langen Zeitraum eine fallende Tendenz aufweisen, die lediglich durch Krisenereignisse wie die zwei Weltkriege oder die Ölpreiskrise der 1970er Jahre unterbrochen wird. Die folgende Abbildung 3-11 zeigt die Entwicklung der (deflationierten) Weizenpreise seit 1866:

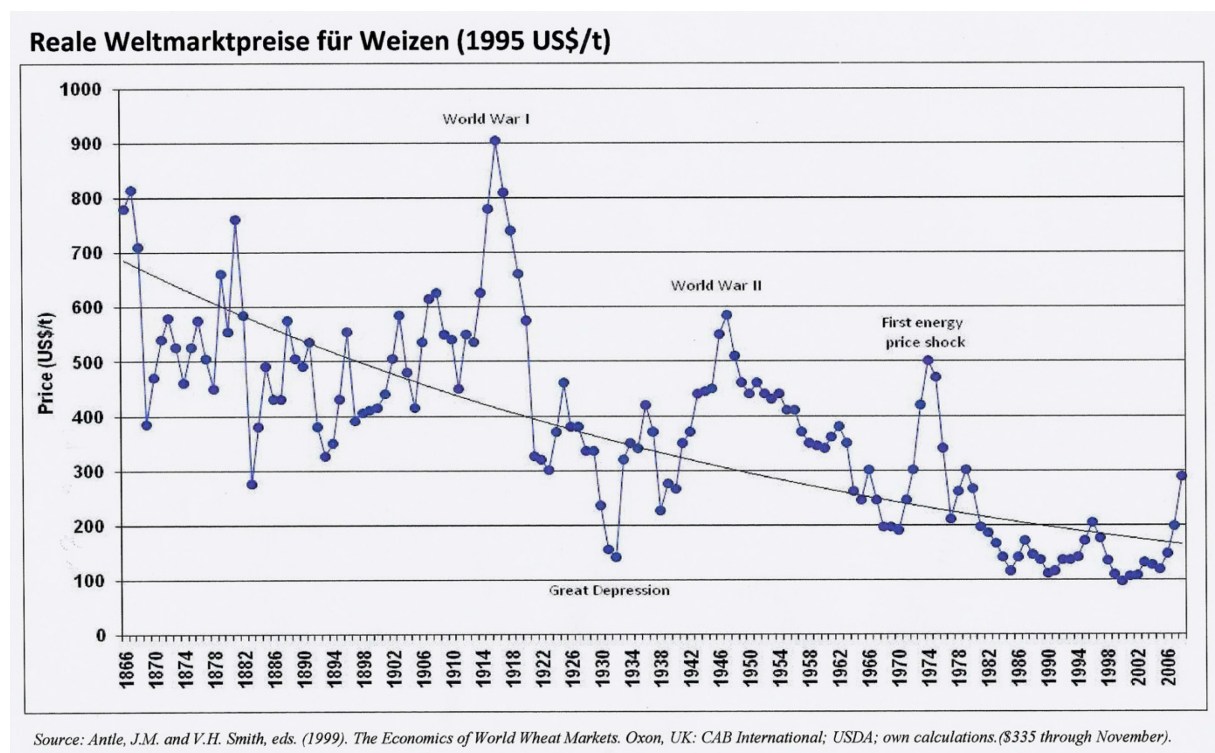


Abbildung 3-11: Entwicklung der realen Weltmarktpreise für Weizen seit 1866 (US\$/t)

Quelle: aus Antle and Smith (1999)

Auch in dieser Abbildung wurden die Preise um die jährliche Inflationsrate korrigiert, so dass die Preise der realen Kaufkraft in einem Jahr entsprechen. Zunächst wird deutlich, dass es einen sehr langfristigen

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

Abwärtstrend der Weizenpreise seit Mitte des 19. Jahrhunderts gibt, der jedoch immer wieder von einzelnen historischen Krisenereignissen unterbrochen wurde. Die Abbildung zeigt, dass es einige Versorgungskrisen gab, während derer die Getreidepreise recht hoch waren. Die beiden Weltkriege lassen sich gut in der Preisgrafik finden, auch die Ölpreiskrise 1973 lässt sich als Preispeak finden. Insgesamt zeigt sich der grundlegende Zusammenhang zwischen der Preisentwicklung und der globalen Versorgungslage.

Diese Beobachtungen lassen sich auch anhand der hohen Agrarpreise der Jahre 2006/7 und 2010-2014 zeigen (Abbildung 3-12), während derer die globale Produktion in einigen Jahren hinter der globalen Nachfrage zurückblieb (Abbildung 3-13). Bereits in den frühen 2000er Jahren wurde vor allem die Lagerhaltung in China aufgelöst, hinzu kamen einige Missernten in verschiedenen Regionen. Daher ergab sich vor allem zu Beginn der 2000er Jahre ein Abbau der globalen Pufferkapazitäten, die Missernten ausgleichen können. Aufgrund schlechter Ernten v.a. 2005 und 2006 kam es zu einer dynamischen Preisentwicklung, einem drastischen Preisanstieg 2006/7, einem deutlichen Abfall 2008 und einem Wiederanstieg 2010. Von 2010 bis 2014 blieb der Preis auf einem recht hohen Niveau, um dann 2015 ff. wieder leicht abzufallen.

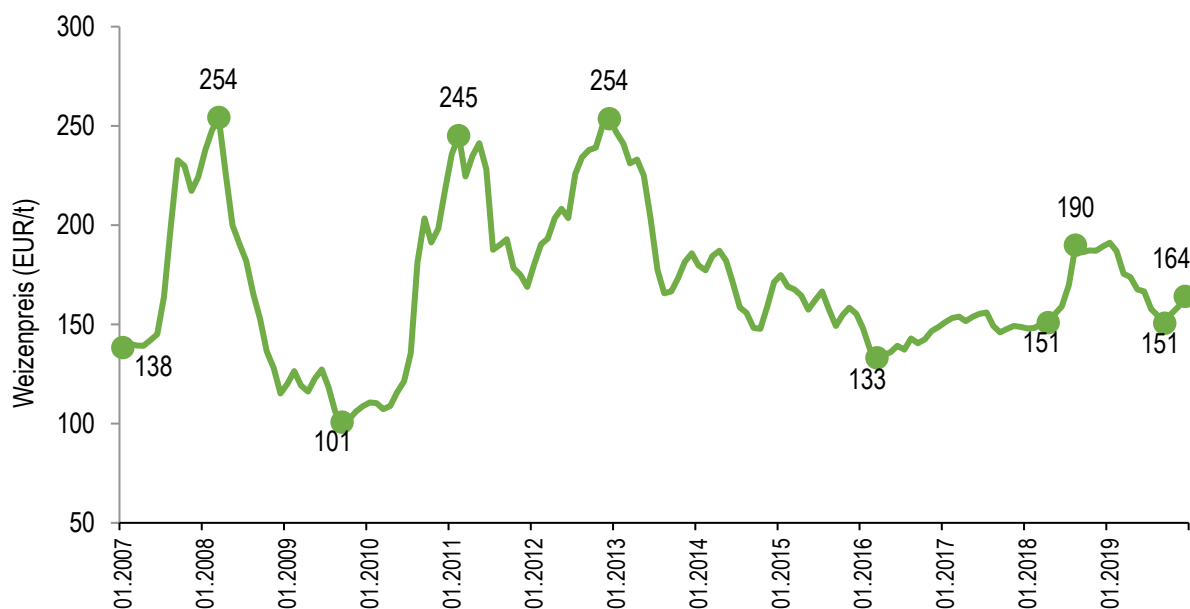


Abbildung 3-12: Erzeugerpreis für Backweizen in Deutschland

Quelle: eigene Darstellung; nach Daten der AMI (2020).

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

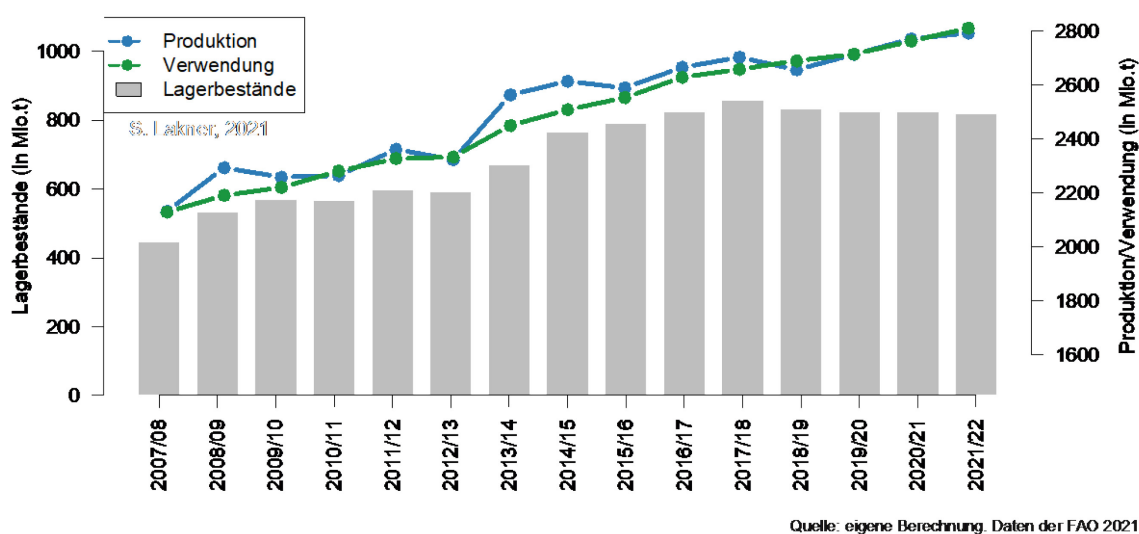


Abbildung 3-13: Entwicklung von Produktion und Verwendung sowie Lagerbestände in der globalen Getreideproduktion

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach FAO (2021).

Insgesamt stellt sich die Frage, wie dieser sehr langfristige Abwärtstrend von landwirtschaftlichen Preisen zu erklären ist. Im folgenden Abschnitt werden einige Theorien präsentiert, mit denen landwirtschaftlicher Strukturwandel und der langfristige Fall von Agrarpreisen erklärt werden kann.

3.2 Ursachen für den Strukturwandel

Der Strukturwandel lässt sich durch folgende Eigenschaften zusammenfassen:

- **Abnehmende Bedeutung der Landwirtschaft:** Im Zuge der Industrialisierung nimmt der Anteil der Landwirtschaft am Brutto-Inlandsprodukt ab und steht 2019 bei 0.8 % des Bruttoinlandsproduktes.
- Auch der **Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte** geht seit langem zurück und befindet sich 2019 lt. Weltbank in Deutschland bei 1.3 % der Arbeitskräfte.
- Die **Betriebe** wachsen, was zu weiteren strukturellen Änderungen führt, wie etwa der Abnahme von Familienarbeitskräften und der Zunahme von Pachtland.
- **Rückläufige Privatausgaben für Lebensmittel:** Auch der Anteil der Ausgaben für Nahrung, und Lebensmitteln geht mit zunehmendem Wohlstand zurück.
- **Die Austauschverhältnisse** zwischen Input- und Output-Preise haben sich zum Nachteil der Landwirtschaft entwickelt.
- **Landwirtschaftliche Preise** zeigen über einen langen Zeitraum einen fallenden Trend

Aber wie können diese empirischen Befunde erklärt werden? Im folgenden Abschnitt werden zwei Modelle zur Erklärung des Strukturwandels und der fallenden Agrarpreise dargestellt.

3.2.1 Erklärung der Abwanderung aus der Landwirtschaft

Eine Theorie des Strukturwandels besagt, dass innerhalb des Sektors ein **Abwanderungsdruck** entsteht (Push-Faktor), der Arbeitskräfte, vor allem junge Landwirt*innen dazu bringt, den Hof der Eltern nicht weiter zu führen und sich in der Industrie oder dem Dienstleistungssektor um eine Beschäftigung zu bemühen. Der Betrieb der Elterngeneration wird in so einem Fall entweder verpachtet oder im Nebenerwerb weitergeführt.

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

Diese Entwicklung innerhalb des Sektors hängt mit Wettbewerbsprozessen und technischem Fortschritt zusammen und konnte vor allem in den 1950er und 1960er Jahren beobachtet werden. Wenn Betriebe z.B. Traktoren oder Erntemaschinen einführen, so sind die ersten Betriebe im Vorteil, da sie im Pflanzenbau höhere Schlagkraft entwickeln und mit den vorhandenen Arbeitskräften sehr viel mehr Fläche bewirtschaften können. Dieser Vorteil führt auch zu einer erheblichen Kostenersparnis. Es ist durchaus denkbar, dass Betriebe mit neuer Agrartechnik ihre Produkte leicht unter den aktuellen Agrarpreisen anbieten können und somit im Wettbewerb einen Vorteil haben. Andere Betriebe geraten durch diese Entwicklung unter Druck, selbst eine ähnliche Technik anzuwenden.

Die Wettbewerbsintensität erhöht sich einerseits und andererseits wird Arbeitskraft eingespart und durch Kapital ersetzt. Wenn der technische Fortschritt von weiteren Betrieben eingesetzt wird, sinken mittelfristig die Agrarpreise, da der gleiche Output mit immer geringerem Einsatz von Betriebsmitteln und v.a. Arbeit produziert werden kann. Gleichzeitig werden die Töchter und Söhne aus Landwirte-Familien überlegen, ob sie überhaupt den Betrieb übernehmen wollen, da der Betrieb vielleicht gar nicht ausreichend Arbeit für mehrere Betriebsnachkommen bietet. Insofern entsteht im landwirtschaftlichen Sektor auch ein gewisser Druck der Abwanderung, der vor allem im Zusammenhang mit der Hofnachfolge aktuell wird.

Gleichzeitig führten **Zugkräfte** aus der Industrie, vor allem in der dynamischen Wachstumsphase der alten BRD von 1949 bis 1963 dazu, dass die Industrie mehr Arbeitskräfte suchte und dadurch Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft abwerben konnte. Die Wachstumsraten des BIP lagen in den 1950er Jahren bei durchschnittlich 8,2 % p.a. und selbst in den 1960er Jahren wuchs die deutsche Wirtschaft (auf höherem Niveau) im Durchschnitt um 4,4 % (Stat. Bundesamt 2019). Die Arbeit in industriellen Betrieben bedeutete ein regelmäßiges monatliches Einkommen und geregelte Arbeitszeiten. Insofern passte diese Entwicklung mit dem Abwanderungsdruck in der Landwirtschaft zusammen.

Die folgende Abbildung zeigt schematisch den Abwanderungsprozess aus der Landwirtschaft mit Hilfe der Wertschöpfungskurven von Landwirtschaft und Industrie:

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

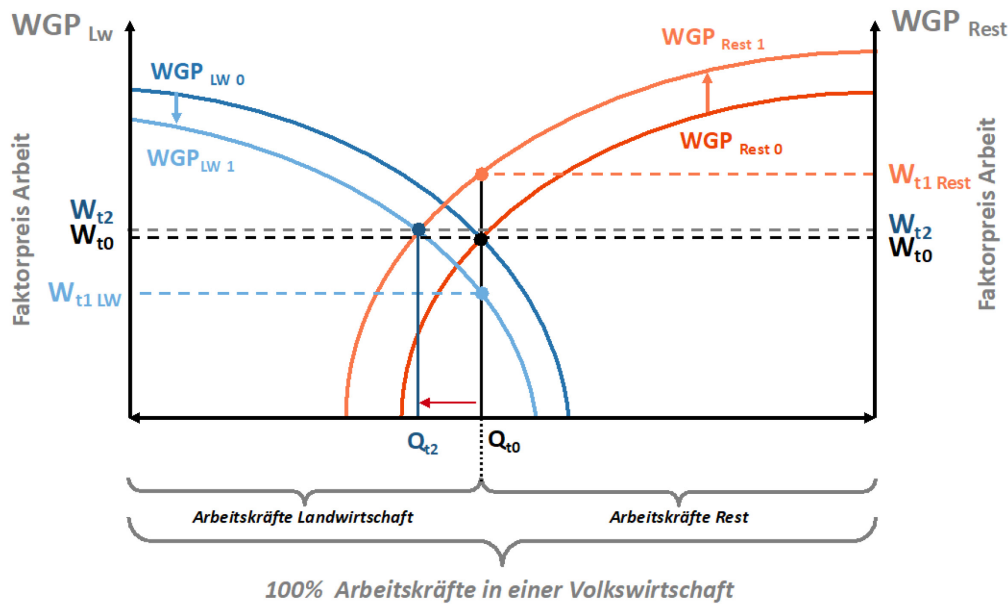


Abbildung 3-14: Faktormobilität zwischen zwei Sektoren mit unterschiedlichen Wertgrenzprodukten

Quelle: eigene Darstellung. Ähnlich in Krugman, et al. (2012: S.99 ff).

Die Darstellung geht zunächst von zwei Wertgrenzprodukten in der Landwirtschaft und dem Rest der Volkswirtschaft aus. Wie bereits in Abschnitt 2 erläutert, bestimmt das Wertgrenzprodukt die Nachfrage nach Inputs, in dem Fall hier den Input Arbeit, dem Lohn, hier bezeichnet mit W (für engl.: Wages). Das Wertgrenzprodukt in dieser Abbildung ist somit proportional zum Faktorpreis Arbeit, dem Lohn für die Arbeit in der Landwirtschaft und den anderen Sektoren. In der Ausgangslage (zum Zeitpunkt t_0) bildet sich ein Lohngleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt, dort, wo die zwei Wertgrenzproduktkurven WGP_{LW} und WGP_{Rest} sich schneiden. Es bildet sich ein höheres Lohnniveau W_{t0} , das zu einer Aufteilung der Arbeitskräfte bei Q_{t0} , in der links von Q_{t0} die Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und rechts von diesem Punkt die Arbeitskräfte in den anderen Sektoren zu finden sind.

Wenn sich die Wertgrenzprodukte verändern und das landwirtschaftliche Wertgrenzprodukt leicht absinkt ($WGP_{LW0} \Rightarrow WGP_{LW1}$), während das Wertgrenzprodukt im Rest der Volkswirtschaft ansteigt ($WGP_{Rest0} \Rightarrow WGP_{Rest1}$), so hat dies im ersten Schritt Konsequenzen für die Löhne. Bei höherer Wertschöpfung im Rest der Volkswirtschaft sind höhere Löhne (W_{t1Rest}) notwendig, um die höhere Wertschöpfung darzustellen und die knappen Arbeitskräfte in den produktiven Bereichen zu halten. Andererseits fallen die Löhne in der Landwirtschaft (von W_{t1LW}), da die Wertschöpfung nicht mehr so hoch ist.

Im nächsten Schritt werden sich Arbeitnehmer in der Landwirtschaft fragen, ob sie weiterhin zu einem niedrigen Lohn arbeiten wollen, während im Rest der Volkswirtschaft sehr viel höhere Löhne gezahlt werden. Und Arbeitgeber werden nach weiteren Arbeitskräften suchen, da ihre Wertschöpfung hoch ist. Insofern ist Abwanderung aus der Landwirtschaft die Konsequenz dieser Lohn disparität. Der Arbeitsmarkt wird ein neues Gleichgewicht am Schnittpunkt der neuen Wertgrenzprodukte WGP_{LW1} und WGP_{Rest1} bilden.

Dieses Szenario der niedrigeren Wertschöpfung in der Landwirtschaft passt zu den sich verschlechternden Austauschverhältnissen in der Landwirtschaft, die oben bereits empirisch festgehalten wurden. Wenn sich das Verhältnis zwischen den Inputkosten ($x \cdot r$) und den Output-

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

Kosten ($y * p$) verschlechtert, so lässt sich dies als sinkendes Wertgrenzprodukt ($WGP = \frac{\partial x}{\partial y} * p$) ausdrücken. Insofern bildet dieses Modell den empirischen Prozess, indem sich verschlechternde Austauschverhältnisse zu einer Abwanderung aus der Landwirtschaft in andere Sektoren führt.

3.2.2 Das Modell der technologischen Tretmühle

Die dauerhaft sinkenden realen Agrarpreise wurden bereits in den 1950er Jahren von Willard Cochrane („Farm prices, myth and reality“, 1958) beobachtet, der hierfür das Modell der technologischen Tretmühle geprägt hat, in der technischer Fortschritt einen Prozess auslöst, der mittelfristig zu dauerhaft sinkenden Agrarpreisen führt (Cochrane, 1958). Die Beobachtungen Cochranes gingen von der Ausbreitung von technischem Fortschritt in den 1930er Jahren in den USA aus, der zu einem Schub im Strukturwandel führte, dessen soziale Verwerfungen etwa auch in John Steinbecks „Früchte des Zorns“ von 1939 nachzulesen sind (Steinbeck, 1939). Wenn einzelne Landwirt*innen technischen Fortschritt auf ihren Betrieben einsetzen, können sie unter Umständen eine Produktionssteigerung erzielen. In dem Prozess wird z.B. der Pflug, der von einem Ochsen und einer Arbeitskraft gezogen wird durch einen Traktor ersetzt, so dass im Betrieb bei gleicher Arbeitszeit eine sehr viel größere Fläche gepflügt werden kann. Langfristig führt dies zu dem Ersatz von Arbeit durch Kapital auf den Betrieben, der vor allem in den meisten Industriestaaten zu beobachten ist und oben bereits beschrieben wurde.

Der für die Preisentwicklung entscheidende Prozess der Preisbeeinflussung findet über den Markt für Agrarprodukte statt: Wenn ein Betrieb verbesserte Technik einsetzt und effizienter produzieren kann, steigt der betriebliche Output, so dass am Markt eine größere Angebotsmenge entsteht. Blendet man alle anderen Faktoren aus (die *ceteris paribus*-Annahme), so ist die Folge dieser erhöhten Angebotsmenge ein sinkender Preis für Agrarprodukte. Für den Betrieb, der bessere Technik bei sich zuerst einsetzt, ist dies unproblematisch, da dieser Betrieb den Output überdurchschnittlich gesteigert hat und hierdurch den Effekt des Preisverfalls kompensieren kann. Andere Betriebe müssen dagegen Einbußen ihres Einkommens hinnehmen und geraten unter Druck.

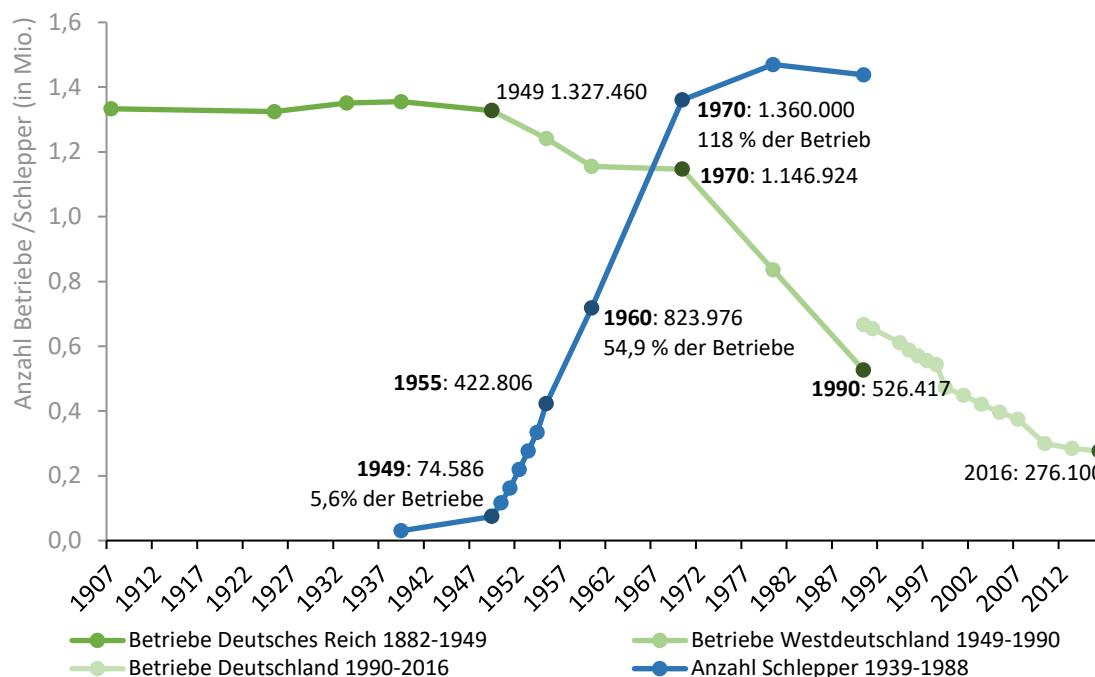


Abbildung 3-15: Anzahl Betriebe und Schlepper in der Landwirtschaft seit 1970

Quelle: eigene Darstellung und Recherche. Daten aus BMEL (1954: S.38), BMEL (1956: S.25), Destatis (1960), BMEL (div. Jg.)

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

In Steinbecks Roman führt diese Entwicklung dazu, dass die Pachten für das Land nicht mehr gezahlt werden können und die Flächen des Familienbetriebs im Mittleren Westen durch den benachbarten Großbetrieb übernommen wird, der (Überraschung!) mit einem großen Traktor arbeitet. Die Großfamilie muss daraufhin ihr Haus im Mittleren Westen aufgeben und begibt sich auf eine unsichere Reise nach Westen nach Kalifornien, das jedoch keineswegs alle Hoffnungen der Migranten erfüllen kann. Steinbecks Roman gibt bis heute ein beeindruckendes Zeugnis der Sozialkritik und der Beschreibung der Verelendung der weichenden ländlichen Bevölkerung, die in den 1930er Jahren in großem Stil stattfand.

Wenn ein Betrieb unter Druck steht, so stellt sich die Frage, ob man selbst die Technik einsetzen kann und die Innovation übernimmt. Viele technische Verbesserungen bestehen z.B. in verbessertem Saatgut, das ohne große Kosten zur Verfügung steht, andere Innovationen wie Landmaschinen erfordern Investitionen. Geht man davon aus, dass viele Betriebe im nächsten Schritt die technische Innovation übernehmen, so steigert sich die Angebotsmenge weiter, die Preise für Agrarprodukte geben weiter nach und die technische Innovation wird zur Standardtechnologie und die frühen Übernehmer der Technologie verlieren ihren Vorteil wieder und müssen jetzt selbst mit den weiter gesunkenen Preisen umgehen. Die Lösung für die innovativen Betriebe besteht in der Anwendung der nächsten technischen Innovation. Auf diese Weise treibt der technische Fortschritt die Akteure und führt in jeder neuen Runde zu sinkenden Preisen. Cochrane nannte dies nicht ohne Grund die technologische Tretmühle. Es ist völlig klar, dass die Entwicklung sehr viel komplexer verläuft, so dass auch andere Faktoren wie z.B. die steigende Weltbevölkerung und deren steigende Nachfrage nach Agrarprodukten und Lebensmitteln berücksichtigt werden müssen

1. Formales Modell zur Erklärung der Agrarpreisentwicklung

Im folgenden Abschnitt soll ein formales Modell zur Erklärung der fallenden Agrarpreise entwickelt werden. Die Darstellung des Modells folgt in groben Zügen Koester (2016: S.211), weicht aber an einigen Stellen deutlich ab. Wenn man die langfristige Preisentwicklung auf Agrarmärkten erklären will, so kann man dies, indem man die Faktoren abbildet, die auf Angebot und Nachfrage von Agrarprodukten wirken. Die **Nachfrage** wird in der folgenden Gleichung definiert:

$$Q^N = f(p_1, p_2, Y, B, V) \quad (1)$$

Stellt man zunächst die Nachfrageseite dar, so ist die **Nachfrage Q** eine Funktion des **Preises** für das Produkt p_1 , den **Preis** für ein Substitut p_2 , der verfügbaren **Einkommen Y**, der **Größe der Bevölkerung B** und **Präferenzen V**.

Da das Modell die globale Entwicklung von Preisen für Lebensmittel abbilden soll, spielen Präferenzen für bestimmte Nahrungsmittel sowie auch Preise von Substituten keine Rolle, da Nahrungsmittel in der Summe durch nichts anderes substituierbar sind. Die Bevölkerung wird zunächst für die Industrieländer als konstant angenommen. Insofern fallen diese Erklärungsvariablen aus der Gleichung, und das Modell kann auf den Preis von Lebensmitteln und die Einkommen reduziert werden.

$$Q^N = f(p_1, Y, (B)) \quad (2)$$

Das Angebot kann wie folgt definiert werden:

$$Q^A = f(p_1, p_2, T) \quad (3)$$

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

Das Angebot ist ebenso abhängig vom Preis des Produktes p_1 , sowie von Preisen von Substituten p_2 . Schließlich ist technischer Fortschritt (T) eine weitere bestimmende Variable. Auch in dieser Gleichung fallen Substitute heraus, da Lebensmittel in ihrer Summe nicht substituierbar sind.

Die Beziehung zwischen dem Preis und dem technischen Fortschritt ist nicht unabhängig, weshalb hier keine additive, sondern eine multiplikative Beziehung unterstellt wird.

$$Q^A = f(p_1, T) \quad (4)$$

$$Q^A = f(p_1) * T \quad (5)$$

2. Optimierung der Nachfragefunktion

Um die optimale Nachfragemenge zu ermitteln, wird im nächsten Schritt das totale Differenzial der Nachfragefunktion gebildet. Hiermit wird ermittelt, wie die optimalen Bedingungen lauten müssen, um zu ermitteln, wie die Änderungsraten sich entwickeln. Hierfür bilden wir das totale Differenzial, was in der Änderung aller Variablen besteht:

$$dq^N = \frac{\partial q^N}{\partial p_1} dp_1 + \frac{\partial q^N}{\partial Y} dY \quad (6)$$

Die gesamte Gleichung wird durch q^N geteilt:

$$\frac{dq^N}{q^N} = \frac{\partial q^N}{\partial p_1} \frac{dp_1}{q^N} + \frac{\partial q^N}{\partial Y} \frac{dY}{q^N} \quad (7)$$

Die Brüche in (7) werden jeweils mit $\frac{q_1}{q_1}$ und $\frac{Y}{Y}$ ergänzt:

$$\frac{dq^N}{q^N} = \frac{\partial q^N}{\partial p_1} \frac{dp_1}{q^N} \frac{q_1}{q_1} + \frac{\partial q^N}{\partial Y} \frac{dY}{q^N} \frac{Y}{Y} \quad (8)$$

Die Gleichung enthält einige Elastizitäten, die man nach einigen Umformungen herausstellen kann:

$$\% \Delta q^N = E_{p_1}^N \frac{dp_1}{p_1} + \eta \Delta Y \quad (9)$$

Wie ist diese Funktion zu verstehen: $\% \Delta q^N$ stellt die Änderung der Nachfrage dar, $E_{p_1}^N$ ist die Elastizität, mit der die Nachfrage auf Preisänderungen reagiert und η ist die Einkommenselastizität, mit der die nachgefragte Menge auf Einkommensänderungen ΔY reagiert, multipliziert mit der betragsmäßigen Einkommensänderung ΔY .

Das Ergebnis zeigt, dass die %-Änderung der nachgefragten Menge einerseits von der Preiselastizität der Nachfrage multipliziert mit der Preisänderung und andererseits von der Einkommenselastizität der Nachfrage multipliziert mit der Einkommensänderung abhängig ist.

3. Optimierung der Angebotsfunktion

Für die Angebotsfunktion wird mit Hilfe der Produktregel⁸ das totale Differenzial gebildet:

$$dq^A = df(p_1) * T + dT * f(p_1) \quad (10)$$

⁸ Die Produktregel lautet: $F(x) = f(x)g(x) = F'(x) = f'(x)g(x) + f(x)g'(x)$ (Sydsaeter et al. 2018: S.233).

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

Weil eine Funktion mit sich selbst differenzierbar sein muss⁹, kann man die folgende Umformung vornehmen:

$$dq^A = \frac{\partial f(p_1)}{\partial p_1} dp_1 * T + dT * f(p_1) \quad (11)$$

Die Funktion wird nun durch q^A geteilt

$$\frac{dq^A}{q^A} = \frac{\partial f(p_1)}{\partial p_1} \frac{dp_1}{q^A} * T + \frac{dT}{q^A} * f(p_1) \quad (12)$$

Da $q^A = f(p_1) * T$ gilt, kann q^A in der Funktion durch $f(p_1) * T$ ersetzt werden und es wird im ersten Faktor der Bruch $\frac{p_1}{p_1}$ ergänzt:

$$\frac{dq^A}{q^A} = \frac{\partial f(p_1)}{\partial p_1} \frac{dp_1 * T}{f(p_1) * T} \frac{p_1}{p_1} + \frac{dT}{f(p_1) * T} f(p_1) \quad (13)$$

Durch einige Umformungen kommen wir zur finalen Version, die erneut einige Elastizitäten enthält:

$$\frac{dq^A}{q^A} = \frac{\frac{\partial f(p_1)}{f(p_1)} dp_1}{\frac{\partial p_1}{p_1}} + \frac{dT}{f(p_1) * T} f(p_1) \quad (14)$$

$$\% \Delta q^A = E_{p_1}^A \frac{dp_1}{p_1} + \Delta T \quad (15)$$

Hierbei sind $\% \Delta q^A$ die prozentuale Veränderung der Nachfrage. $E_{p_1}^A$ ist die Elastizität, mit der das Angebot auf Preisänderung reagiert, die mit betragsmäßigen Preisänderungen multipliziert werden. ΔT stellt den technischen Fortschritt dar, mit dem das Angebot produziert wird.

4. Zusammenfügen von Angebot und Nachfrage

Wenn man davon ausgeht, dass global die Nachfrage immer dem Angebot entspricht, können Angebot (9) und Nachfrage (15) ersetzt werden und es ergibt sich Funktion, die Preisänderung erklärt:

$$q^A = q^N \quad !$$

$$E_{p_1}^N \frac{dp_1}{p_1} + \eta \Delta Y = E_{p_1}^A \frac{dp_1}{p_1} + \Delta T \quad (16)$$

$$\frac{dp_1}{p_1} (E_{p_1}^N - E_{p_1}^A) = \Delta T - \eta \Delta Y \quad (17)$$

$$\frac{dp_1}{p_1} = \frac{1}{E_{p_1}^N - E_{p_1}^A} \Delta T - \eta \Delta Y \quad (18)$$

$$\Delta p_1 = \frac{1}{E_{p_1}^N - E_{p_1}^A} \Delta T - \eta \Delta Y \quad (19)$$

Hierbei ist Δp_1 die Preisänderung, die erklärt werden soll. Die Preisänderung ist zunächst von zwei Hauptfaktoren abhängig.

- Einerseits von der **Einkommenselastizität** η multipliziert mit der **Einkommensänderung** ΔY , die beide den Nachfragesog nach Agrarprodukten darstellen und dazu führen, dass sich die Nachfrage verschiebt.
- Andererseits führt der **technische Fortschritt** ΔT dazu, dass sich das Angebot ausweitet und der Nachfragesog ausgeglichen wird.

⁹ Die Differenzierbarkeit einer stetigen Funktion: $= df(x) = \frac{\partial f(p_1)}{\partial p_1}$.

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

- Der Bruch $\frac{1}{E_{p_1}^N - E_{p_1}^A}$ stellt jeweils die **Preiselastizität der Nachfrage** abzüglich der Preiselastizität des Angebots dar, die jeweils die Neigung der Angebots- und Nachfragefunktion beeinflusst.

5. Grafische Darstellung des Modells

Grafisch kann man dieses Modell umsetzen, indem man eine Verschiebung von Angebots- und Nachfragefunktion darstellt, die durch Einkommenselastizität und technischen Fortschritt beeinflusst sind (Abbildung 3-16):

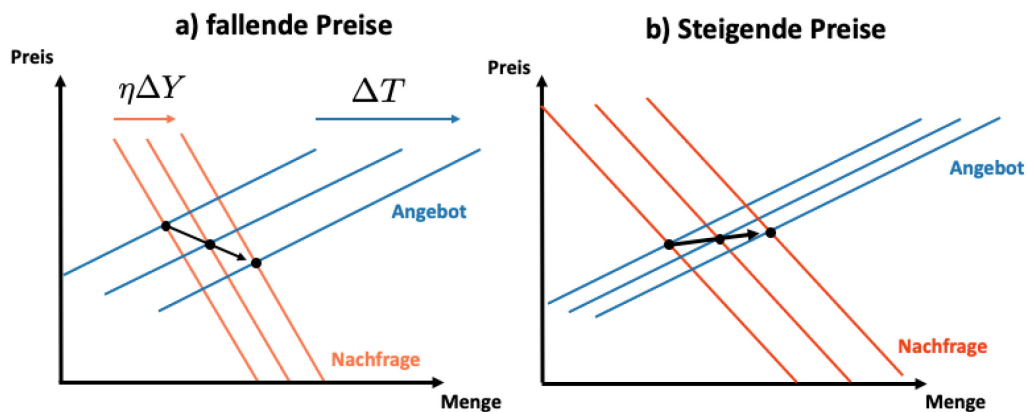


Abbildung 3-16: Bestimmungsgründe der Preisentwicklung durch Änderung von Nachfrage- u. Angebotsfunktion

Quelle: eigene Darstellung

In der Abbildung a) ist ein recht großer technischer Fortschritt unterstellt, so dass sich die Angebotsfunktion deutlich nach rechts bewegt. Die Einkommenselastizität der Nachfrage und die Einkommensänderung fallen dagegen moderat aus, so dass die Nachfragefunktion sich in geringerem Maße nach rechts verschiebt. Das Ergebnis ist, dass die Marktgleichgewichte sich in zwei Schritten bei einem niedrigeren Preisniveau einpendeln. Hierbei könnte es sich um ein Industrieland handeln, da hier der technische Fortschritt in der Landwirtschaft durch viel verfügbares Kapital hoch ist, während der Teil der Nachfrage, der bei höherem Einkommen auf landwirtschaftliche Produkte verwendet wird, eher klein ist.

In Abbildung b) ist dagegen nur ein moderater technischer Fortschritt dargestellt, während die Einkommenselastizität der Nachfrage groß ausfällt, so dass sich dieses Mal die Nachfrage deutlicher verschiebt, während das Angebot nur eine kleine Verschiebung nach rechts macht. Hier pendelt sich das Marktgleichgewicht in zwei Schritten bei einem höheren Preis ein. Vermutlich ist hier eher ein Transformations- oder Entwicklungsland gemeint, da in solchen Ländern der technische Fortschritt eher moderat ausfällt. Wenn jedoch Einkommensänderungen beobachtet werden, so werden diese von den Haushalten in sehr viel stärkerem Maße in Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten oder Lebensmitteln umgesetzt.

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse der grafischen Überlegungen zusammen:

Tabelle 3-3: Gründe für unterschiedliche Preisentwicklungen in Entwicklungs- und Industrieländern

Gründe für fallende Preise	Gründe für steigende Preise
<ul style="list-style-type: none"> • Hoher techn. Fortschritt • Geringe Einkommenselastizitäten 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringer techn. Fortschritt • Hohe Einkommenselastizität
=> Industrieländer	=> Transformations- u. Entwicklungsländer

Quelle: eigene Darstellung

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

6. Berechnung von zwei empirischen Beispielen

Wenn man typische Werte für in die Gleichung einsetzt, kann prognostiziert werden, wie sich die Preise entwickeln. Die folgende Tabelle zeigt einige typische Werte für ein Industrie- und ein Entwicklungsland:

Tabelle 3-4: Beispielberechnung einer Preisveränderungen für Industrie- und Entwicklungsländer

Variable		Industrieländer	Entwicklungsländer
Technischer Fortschritt	ΔT	2,5 %	1,5 %
Einkommensänderung p.a.	ΔY	2 %	4 %
Einkommenselastizität	η	0,15	1,0
Preiselastizität der Nachfrage	$E_{p_1}^N$	- 0,2	-0,25
Preiselastizität des Angebots	$E_{p_1}^A$	0,5	0,25
Bevölkerungswachstum		–	–
Preistendenz:		-0,03	+0,033

Quelle: eigene Darstellung; Beispieldaten von Cramon-Taubadel, nicht veröffentlicht

Die Berechnung im Detail sieht wie folgt aus:

$$\% \Delta p_1 = \frac{\Delta T - \eta \Delta Y}{E_{p_1}^N - E_{p_1}^A} \quad (19)$$

$$\% \Delta p_1 = \frac{[0,025 - (0,15 \cdot 0,02)]}{(-0,2 - 0,5)} = \frac{0,025 - 0,003}{-0,7} = \frac{0,022}{-0,7} = -0,03 \quad (20)$$

Das empirische Ergebnis der eingesetzten Werte bestätigt zunächst, dass der zu erwartende Preisrückgang im langfristigen Mittel jährlich 0,03 % beträgt. Die Formel geht davon aus, dass es kein Bevölkerungswachstum gibt, was für die meisten Industrieländer zutrifft.

Wenn man die Werte für Transformations- oder Entwicklungsländer anwendet, so ergibt sich folgende Berechnung:

$$\% \Delta p_1 = \frac{[0,025 - (1 \cdot 0,04)]}{(-0,2 - 0,25)} = \frac{0,025 - 0,04}{-0,7} = \frac{-0,015}{-0,45} = 0,033 \quad (21)$$

Das Ergebnis der Berechnung mit Zahlen für Entwicklungsländern zeigt eine positive Preisänderung von ca. 3,3 % p.a., so dass hier eher mit einem Anstieg der Agrarpreise zu rechnen ist. Nimmt man Bevölkerungswachstum hinzu, so dürfte sich der Nachfragesog zusätzlich noch verstärken.

7. Anwendung auf die drei Sektoren einer Volkswirtschaft

Ähnliche Überlegungen kann man auch für die sektorale Entwicklung anstellen. Die folgende Tabelle zeigt schematisch die drei Sektoren in einer Volkswirtschaft:

Tabelle 3-5: Mögliche Bestimmungsfaktoren der Preisentwicklungen in den drei Sektoren in einer Volkswirtschaft

Sektor	Technischer Fortschritt	Einkommenselastizität der Nachfrage	Preisänderung
Primär Landwirtschaft	> Durchschnitt	< Durchschnitt	Fallende Preise
Sekundär Industrie	≈ Durchschnitt	≈ Durchschnitt	Konstante Preise

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

Tertiär Dienstleistungen	< Durchschnitt	> Durchschnitt	Höhere Preise
------------------------------------	----------------	----------------	---------------

Quelle: eigene Darstellung.

Man kann zunächst davon ausgehen, dass die Einkommenselastizität der Nachfrage vor allem für Güter und Dienstleistungen aus dem Industrie- und Dienstleistungssektor höher ist als aus dem Landwirtschaftssektor: Mit steigendem Einkommen steigt die Nachfrage nach Industriegütern und bei höheren Einkommen an Dienstleistungen, während die Nachfrage nach Lebensmitteln (wie oben skizziert) sich kaum verändert.

Der technische Fortschritt in der Landwirtschaft ist dagegen überdurchschnittlich hoch im Vergleich zur Industrie und zum Dienstleistungssektor. Gerade im tertiären Sektor werden Dienstleistungen angeboten, die kaum von technischem Fortschritt profitieren. Einen Beleg für diese Aussage findet man in der Produktivitätsliteratur, die zeigt, dass der technische Fortschritt über eine längere Periode betrachtet in der Landwirtschaft höher ist als in anderen Sektoren. Beispielhaft sei auf die Ergebnisse von Jorgenson and Gollop (1992) in Tabelle 3-6 verwiesen:

Tabelle 3-6: Beiträge der verschiedenen Sektoren zum ökonomischen Wachstum

Industry	Average annual rates of growth, 1947-85			TFP as percentage of output growth
	Output	Aggregate Input	TFP	
Agriculture	0,0192	0,0034	0,0158	0,82
Private nonfarm economy	0,0335	0,0291	0,0044	0,13
Mining	0,0147	0,0262	-0,0114	-
Construction	0,0308	0,0279	0,0029	0,09
Manufacturing	0,0292	0,022	0,0072	0,25
Transportation	0,0223	0,0128	0,0096	0,40
Communication	0,0637	0,0433	0,0204	0,32
Public utilities	0,0475	0,0388	0,0087	0,18
Trade	0,0354	0,0264	0,0090	0,25
Finance, insurance & real estate	0,0405	0,0381	0,0024	0,06
Other services	0,0403	0,0416	-0,0013	-

Quelle: aus Jorgenson and Gollop (1992); TFP = Total Factor Productivity, ein Maß für den Produktivitätsfortschritt.

Das Ergebnis dieser sehr schematischen und im Einzelfall durchaus abweichenden Einordnung zeigt, dass tendenziell im Agrarsektor mit fallenden Preisen zu rechnen ist, während die Preisentwicklungen in den anderen Sektoren konstant bis steigend sind.

Insgesamt deuten die Ausführungen auch darauf hin, dass die Agrarpolitik kaum Einfluss auf diesen Prozess hat. Die Abbildung 3-1 zeigt, dass der Strukturwandel sowohl in Ländern mit einer stark eingreifenden und unterstützenden Agrarpolitik wie Norwegen und Schweiz, als auch in Ländern, deren Agrarpolitik weniger in die Märkte eingreift wie z.B. die Ukraine zu beobachten ist (vgl. Abbildung 3-1). Insofern ist es realistisch, den Strukturwandel als einen Prozess zu begreifen, der durch agrarpolitische Maßnahmen nur am Rande beeinflussbar ist.

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

3.3 Wiederholungsfragen

1. Anhand welcher Kriterien kann die Bedeutung des Sektors Landwirtschaft in einer Volkswirtschaft gemessen werden?
2. Was kennzeichnet den Strukturwandel in der Landwirtschaft? Welche Tendenzen lassen sich über die letzten 30 Jahre auf Betriebsebene feststellen?
3. Wie sind die sog. landwirtschaftlichen Austauschverhältnisse definiert? Welche Tendenz lässt sich in den Jahren zwischen 1970 und 2005 feststellen? Welche Rolle hat hierbei unter Umständen die Preisstützung des Interventionspreissystems (1968-1992) im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) gespielt?
4. Wie hat sich die Nachfrage nach Lebensmitteln auf Haushaltsebene entwickelt? Welche Art von Gütern wird bei steigendem Wohlstand zunehmend konsumiert?
5. Welche Wirkungskräfte beeinflussen die zunehmende Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft in andere Sektoren der Volkswirtschaft?
6. Stellen Sie die Abwanderung mit Hilfe zweier Wertgrenzproduktkurven dar, die sich im Zeitablauf verändern. Erklären Sie, welche Veränderungen am Arbeitsmarkt die Abwanderung beeinflussen?
7. Was beinhaltet die sog. technologische Tretröhrentheorie, die Willard Cochrane (1958) in seinem Buch „*Farm prices, myth and reality*“ entworfen?
8. Skizzieren Sie ein Modell mit Hilfe von Angebot und Nachfrage, das die Preisveränderung für Agrarprodukte erklärt! Welche wichtigsten Bestimmungsfaktoren enthält das Modell und welche Preiserwartungen kann man aus dem Modell für Entwicklungs- und Industrieländer ableiten?

Literatur

- AMI, 2020. Preise für konventionellen Brotweizen (frei Erfasserlager, in EUR/t). Agrarmarkt Informiert mbH (AMI), Bonn.
- Antle, J. M., Smith, 1999. *The Economics of the World Wheat Markets*. CAB International, Oxon, United Kingdom.
- BMEL, 1954. Statistisches Jahrbuch Landwirtschaft 1954, available.
- BMEL, 1956. Statistisches Jahrbuch Landwirtschaft 1956, available.
- BMEL, 2000. *Statistisches Jahrbuch Landwirtschaft 2000*. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup.
- BMEL, 2017. *Statistisches Jahrbuch Landwirtschaft 2017*. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Berlin.
- BMEL, 2018. *Statistisches Jahrbuch Landwirtschaft 2018*. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Berlin.
- BMEL, div. Jg. Statistisches Jahrbuch Landwirtschaft 1962-1990, available.
- BMELV, 2004. Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht 2004, available.
- Cochrane, W., 1958. *Farm prices, myth and reality*. University of Minesota Press, Minneapolis, USA.
- Destatis, 1960. Landwirtschaftszählung vom 31. Mai 1960 (Haupterhebung), Heft 12 (Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse), available.
- Destatis, 2016. Erwerbstätige im Inland nach Arbeitssektoren, available at <https://bit.ly/3F8EccV>.
- Destatis, 2020. Standardoutput (Definition). Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden.
- FAO, 2021. World Food Situation - FAO Cereal Supply and Demand Brief (04.11.2021). UN Food and Agricultural Organization, Rom, Italien.

3. Strukturwandel in der Landwirtschaft

- Geißler, R., 2010. Die Sozialstruktur Deutschlands. Aktuelle Entwicklungen und theoretische Erklärungsmodelle (Gutachten), available at <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07619.pdf>.
- Großkopf, W., Thiele, E., 2005. Skript zur Vorlesung Grundlagen der Agrarpolitik (nicht veröffentlicht), available.
- Jorgenson, D. W., Gollop, F. M., 1992. Productivity Growth in U.S. Agriculture, *American Journal of Agricultural Economics*. **74**, 745–750.
- Koester, U., 2016. *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre (5.A)*, . Verlag Vahlen, München.
- Krugman, P., Obstfeld, M., Melitz, M., 2012. *Internationale Wirtschaft (9.A)*. Pearson, München.
- Steinbeck, J., 1939. *Früchte des Zorns („The Grapes of Wrath“)*. Deutscher Taschenbuch Verlag (dtv), München.
- Sydsaeter, K., Hammond, P., Strøm, A., Carvajal, A., 2018. *Mathematik für Wirtschaftswissenschaftler (5.A)*. Pearson, München.
- Weltbank, 2020. Datenbank; Anteil der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei an der Wertschöpfung (% des BIP) (NV.AGR.TOTL.ZS). Worldbank, Washington.

4. Kapitel

Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

Inhalt

4	Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte.....	83
4.1	Theorie und Eingriffslogik des Marktversagens.....	83
4.2	Öffentliche Güter.....	86
4.2.1	Beschreibung und Beispiele für Öffentliche Güter.....	86
4.2.2	Die ökonomischen Probleme von öffentlichen Gütern.....	89
4.3	Externe Effekte.....	90
4.3.1	Beschreibung von externen Effekten.....	90
4.3.2	Ökonomische Auswirkungen von externen Effekten.....	92
4.4	Möglichkeiten zur Internalisierung externer Effekte in der Umweltpolitik.....	94
4.4.1	Übersicht über die Instrumente.....	94
4.4.2	Die Pigou-Steuer.....	95
4.4.3	Die Preis-Standard-Methode.....	98
4.4.4	Die Verhandlungslösung nach Ronald Coase.....	100
4.5	Wiederholungsfragen.....	102
	Literatur:.....	102

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

Abbildungen

Abbildung 4-1: Einfache Logik des Marktversagens.....	83
Abbildung 4-2: Komplexe Sichtweise auf die Theorie des Marktversagens	84
Abbildung 4-3: Kriterien von öffentlichen Gütern	88
Abbildung 4-4: Auswirkungen von negativen externen Effekten auf zwei Produzenten	92
Abbildung 4-5: Auswirkungen von negativen externen Effekten mit Preiswirkung	93
Abbildung 4-6: Instrumente der Umweltpolitik.....	94
Abbildung 4-7: Externe Kosten und die 'Pigou-Steuer'	95
Abbildung 4-8: Wohlfahrtsgewinne durch die Pigou-Steuer	96
Abbildung 4-9: Besteuerung einer Emission nach der Preis-Standard-Methode	98
Abbildung 4-10: Subvention einer positiven Externalität in der Landwirtschaft am Beispiel von extensivem und intensivem Grünland	99
Abbildung 4-11: Internalisierung durch Verhandlung und Zuweisung von Schädigungsrechten	101

Boxen

Box 4-1: Fälle des Marktversagens.....	86
Box 4-2: Die Theorie der meritorischen Güter	89

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

4 Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

4.1 Theorie und Eingriffslogik des Marktversagens

Als eine grundsätzliche Begründung für staatliche Eingriffe in den Markt hat sich in den Wirtschaftswissenschaften die Theorie des Marktversagens herausgebildet. Wie zu Beginn des Skriptes bereits festgestellt, erbringt ein funktionierender Markt für die Gesellschaft einige Leistungen. Allerdings hängen die Leistungen des Marktes von den ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen ab. Wenn ein Markt die erwarteten Leistungen nicht erbringt, geht man von einem Marktversagen aus. Für den Prozess des Marktversagens kann man zwei unterschiedliche Definitionen vornehmen:

Definition 1: Ein Marktversagen liegt vor, wenn der Markt nicht funktioniert, dieser Prozess zu Ineffizienzen führt und Marktfunktionen, wie sie in Abschnitt 2.3 beschrieben wurden, nicht mehr gewährleistet sind.

Die Definition zielt hauptsächlich auf das Funktionieren des Marktes ab und ist eher eine ökonomische Definition.

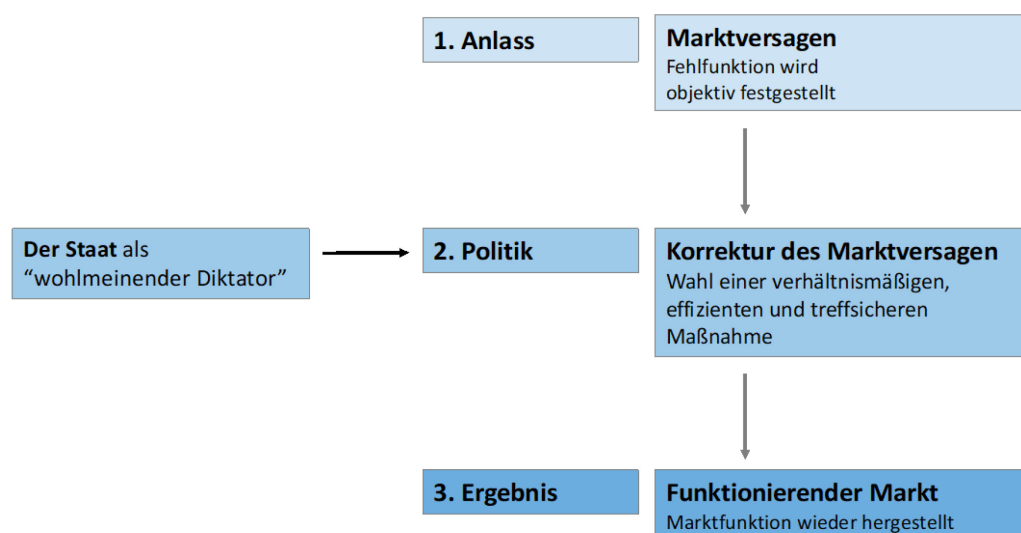


Abbildung 4-1: Einfache Logik des Marktversagens

Quelle: eigene Darstellung

In der Abbildung 4-1 wird zunächst der Anlass, eine Fehlfunktion des Marktes, festgestellt (Schritt 1). Im zweiten Schritt tritt der Staat in Erscheinung und handelt im Sinne der volkswirtschaftlichen Erfordernisse. Die klassische Theorie der Wirtschaftswissenschaften prägte für diese Rolle den Begriff des „wohlmeinenden Diktators“, der stets im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt handelt. Folglich greifen die staatlichen Institutionen in dieser Logik zu verhältnismäßigen, effizienten und treffsicheren Maßnahmen, die geeignet sind (Schritt 3), die Marktfunktion wiederherzustellen. In dieser sehr vereinfachten Sichtweise erscheint der Markt wie ein Patient, der eine Krankheit hat. Der Staat agiert wie ein Arzt, der im ersten Schritt für den Markt eine (präzise und korrekte) Diagnose stellt und umgehend zum adäquaten Heilmittel greift, sodass die Gesundheit einsetzen kann.

Als Einstieg erscheint diese vereinfachte (naive) Sichtweise zunächst sinnvoll, um die Theorie zu erklären. Es gibt jedoch einige Probleme.

Problem 1: Ein Problem dieser stark vereinfachten Sichtweise und der ersten Definition besteht darin, dass die Frage, ob ein Marktversagen in einer bestimmten Situation vorliegt, selbst aus wissenschaftlicher Perspektive nicht immer eindeutig bestimmbar ist.

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

Problem 2: In der politischen Realität funktioniert das politische Handeln in der Regel nicht nach diesem Muster, da Politiker*innen in der Regel auch Eigeninteressen verfolgen. Die Bewertung des Marktversagens durch politische Entscheidungsträger erfolgt immer in einem politischen und gesellschaftlichen Kontext. Politiker*innen wollen wiedergewählt werden und haben die spezifischen Interessen der eigenen Wählergruppe besonders im Auge. Politiker*innen werden sich daher nicht nur an einer wirtschaftswissenschaftlichen Bewertung orientieren, auch politische Kriterien wie die Durchsetzbarkeit und die Akzeptanz von Markteingriffen spielen bei politischen Entscheidungen häufig eine wichtige Rolle. Auch die Ministerien und die Verwaltung verfolgen im Prozess des Umsetzens teilweise eigene Interessen, weil z.B. mit der Umsetzung von politischen Maßnahmen die Frage verbunden ist, wie viele Arbeitsplätze in der Verwaltung entstehen oder entfallen könnten. Insofern wird ein Ministerium unter Umständen nicht immer alles dafür tun, dass bestimmte Fördermaßnahmen gestrichen werden, weil mit diesen Fördermaßnahmen ggf. auch die Mitarbeiter*innen in der Verwaltung ihre Stellen verlieren. Diese Beispiele zeigen deutlich, dass die Rolle der Entscheidungsträger und der staatlichen Institutionen bei der Gestaltung von Politik zu beachten ist, was teilweise auch von den Wirtschaftswissenschaften im Rahmen der sog. neuen politischen Ökonomie erfolgt, was jedoch eigentlich Kerngeschäft der Politikwissenschaften ist.

Es soll an der Stelle eine zweite, eher politische Definition eingeführt werden:

Definition 2: Ein Marktversagen liegt vor, wenn der Markt nicht die gesellschaftlich erwünschten Ergebnisse erzielt.

Diese Definition berücksichtigt auch andere Bewertungen im politischen Prozess: Das entscheidende Kriterium, die „gesellschaftlichen Erwartung“ an den Markt, ist ein qualitatives Kriterium, das weiter spezifiziert werden muss. Insofern ist auch diese Beschreibung des Marktversagens nicht hinreichend. Gesellschaftliche Erwartungen im politischen Prozess orientieren sich häufig z.B. an einer gleichmäßigen Verteilung von Einkommen. Dies ist jedoch streng genommen keine Leistung des Marktes (vgl. Abschnitt 2.3). Insofern ist auch diese Definition von Marktversagen keine hinreichend genaue Beschreibung des Phänomens.

Die komplexere Sichtweise des Marktversagens ist in der folgenden Abbildung 4-2 dargestellt:

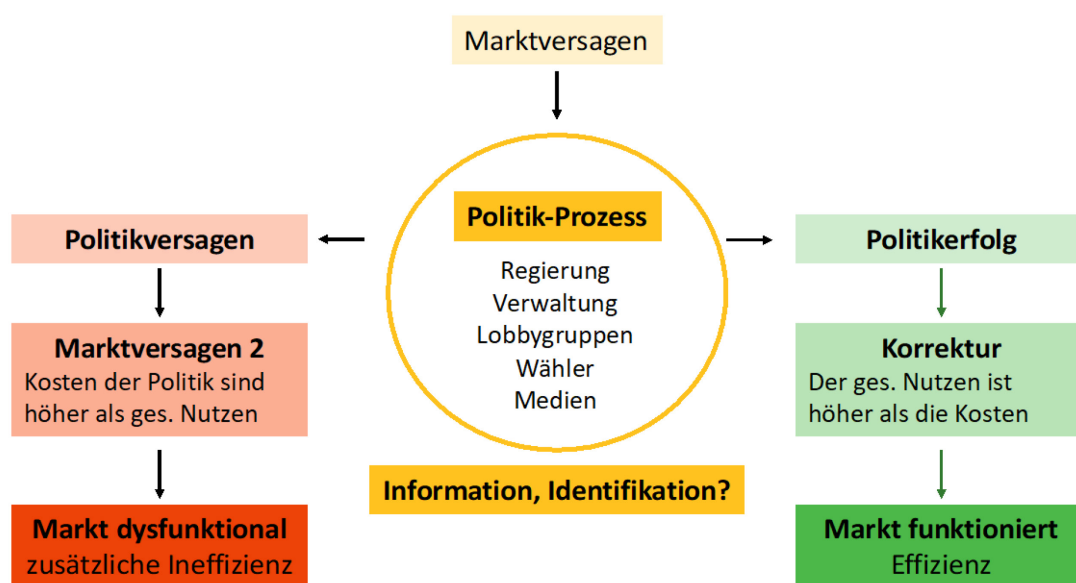


Abbildung 4-2: Komplexe Sichtweise auf die Theorie des Marktversagens

Quelle: eigene Darstellung;

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

Die Abbildung zeigt in mehrfacher Hinsicht ein differenziertes Bild. Zunächst wird das Problem aufgegriffen, dass die Bewertung eines Marktversagens aus wissenschaftlicher Sicht nicht immer eindeutig ist und zudem im politischen Prozess nicht nur ökonomische, sondern auch andere Kriterien gelten. Insofern ist der erste Schritt, nämlich die Debatte über die Frage, ob ein Marktversagen vorliegt, hier als Diskussions- und Evaluationsprozess zwischen den beteiligten Akteuren dargestellt.

Die Abbildung greift ein weiteres wichtiges Problem der Theorie auf: Selbst, wenn ein Marktversagen eindeutig identifiziert werden kann, ist keineswegs klar, ob politische Eingriffe in das Marktgeschehen dieses Problem lösen können. Es ist einerseits möglich, dass (ähnlich wie in Abb. 4-1) das richtige Instrument gewählt wird, das das Marktversagen korrigiert und die Marktfunktion, z.B. eine effiziente Allokation knapper Ressourcen oder die Preisfunktion als Signal der Knappheit, wiederherstellt. Andererseits kann es sein, dass die politischen Entscheidungsträger nicht das richtige Politikinstrument wählen und als Reaktion auf das Marktversagen neue Fehlanreize in den Markt eingeführt werden, so dass die Marktstörungen fortbestehen oder verstärkt werden. In diesem zweiten Fall spricht man von Politik- oder Staatsversagen.

Die Betrachtung in Abbildung 4-2 verdeutlicht, dass Marktversagen zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Politikintervention darstellt.

Bei einer rationalen Politikentscheidung muss nach der Identifikation des Marktversagens im zweiten Schritt abgewogen werden, welche Kosten und Nutzen durch eine staatliche Reaktion entstehen und ob geplante Politikmaßnahmen unter Umständen unerwünschte Nebenwirkungen haben. Insofern muss vor einer Politikintervention immer geprüft werden, ob der Nutzen eines Markteingriffes höher ist als die möglichen Kosten.

In diesem Zusammenhang wird häufig auch auf die Theorie des sog. **Second-Best** verwiesen. Diese Theorie besagt, dass die theoretische Vorstellung eines funktionsfähigen Marktes häufig recht weit von der Realität entfernt ist. Wenn man etwa an eine Volkswirtschaft denkt, die z.B. hohe Zölle für bestimmte Agrargüter und gleichzeitig Quoten für Importe hat, so wäre eine erstbeste Lösung die Abschaffung beider Instrumente, um die Funktionsfähigkeit des Marktes wiederherzustellen. Allerdings kann es Gründe geben, dass ein gewisser Außenschutz beibehalten wird. Die Abschaffung der Importquoten erbringt dann nur eine relative Verbesserung, jedoch nicht das optimale Ergebnis. Die Theorie des „Second-Best“ besagt, dass in so einem Fall auch eine relative Verbesserung akzeptabel ist (vgl. Henrichsmeyer and Witzke, 1994: 143). Andererseits besteht bei diesem Kriterium die Gefahr, dass diese Theorie als Ausrede für eine pragmatische, jedoch weit von ökonomischen Leitlinien entfernte Politik betrieben wird. Fritsch weist darauf hin, dass Second-Best-Maßnahmen eher im Ausnahmefall anzuwenden seien, da ansonsten die „klare wirtschaftspolitische Leitlinie“ des Modells der vollständigen Konkurrenz verloren geht (Fritsch, 2018: 60).

Die Theorie des Marktversagens kennt eine Reihe von etablierten Fällen.

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

- **Positive und negative Externalitäten:** unerwünschte Wirkungen auf Dritte ohne vertragliche Beziehungen oder Marktentlohnung
- **Fehlende und unvollständige Märkte:** Öffentliche Güter vs. Meritorische Güter
- **Fehlende Eigentumsrechte**
- **Unvollständige oder asymmetrische Information**
- **Marktmacht:** ein oder mehrere Firmen auf Angebots- oder Nachfrageseite
- **Unteilbarkeit:** Hohe Fixkosten und Natürliche Monopole
- **Instabile Märkte, Konjunkturschwankungen** (Keynesianische Konjunkturpolitik)
- **Atypische Angebots- oder Nachfragereaktion:** e.g. Cobb-web / Schweinezyklus

Box 4-1: Fälle des Marktversagens

Die Box zeigt eine Reihe unterschiedlicher Arten von Marktversagen. In der ökonomischen Theorie haben sich zwei Hauptrichtungen des Marktversagens herausgebildet (Fritsch, 2018: 1):

- Die **erste Gruppe** von Marktversagen basiert auf mikroökonomischen Erklärungsansätzen, die das Verhalten von Marktakteuren und mögliche Korrekturmechanismen eindeutig erklären können. Beispiele für ein solches Marktversagen wären das Marktversagen aufgrund von Externalitäten oder aufgrund von Unteilbarkeit.
- Die **zweite Gruppe** von Marktversagen wird eher makroökonomisch begründet. Die Phänomene dieser Gruppe können zwar empirisch beobachtet werden, allerdings können die Wirkungsmechanismen weniger eindeutig erklärt werden, so dass die Korrekturmöglichkeiten hier eher vage sind. Zu dieser Gruppe gehören instabile Märkte, Konjunkturschwankungen oder atypische Nachfrage- und Angebotsreaktionen. Die wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen dieser zweiten Gruppe von Marktversagen sind weniger eindeutig, und gestalten sich schwieriger.

Schließlich muss darauf hingewiesen werden, dass **Ungleichheit** mitunter auch als Marktversagen betrachtet wird. Dies erscheint zumindest diskussionswürdig, da (wie in Abschnitt 2.3 angemerkt) der Markt nicht automatisch zu einer gleichmäßigen Verteilung von Markteinkommen führt, sondern Markteinkommen sich eher an der Leistung der Marktakteure orientiert. Ein perfekt funktionierender Markt kann zu einer sehr ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen führen. Insofern passt Ungleichheit, wenn überhaupt, in die zweite Definition des Marktversagens, in der es um die gesellschaftliche Erwartung an den Markt geht, aber nicht um das Versagen typischer Marktfunktionen aus dem Blickwinkel der ökonomischen Theorie. Ungleichheit von Einkommen oder Vermögen könnte daher eher als ein **wahrgenommenes Marktversagen** bezeichnet werden.

4.2 Öffentliche Güter

4.2.1 Beschreibung und Beispiele für Öffentliche Güter

Staatliche Tätigkeit kann mit Hilfe der sogenannten „öffentlichen Güter“ begründet werden. Diese Art von Gütern kann in Abgrenzung von den privaten Gütern beschrieben werden.

Private Güter zeichnen sich durch **zwei Eigenschaften** aus:

- **Rivalität in der Nutzung:** Private Güter sind knapp, daher besteht eine Rivalität in der Nutzung. Wenn ein privates Gut von Person A genutzt oder verbraucht wurde, so kann eine Person B das Gut nicht gleichzeitig nutzen oder verbrauchen.
- **Ausschließbarkeit:** Wenn eine Person A Eigentümerin des privaten Gutes ist, kann sie andere Individuen von der Nutzung ausschließen. Für die Ausschließbarkeit sind zwei Dinge zu beachten: Zunächst ist notwendig, dass Eigentumsrechte klar vergeben sind, weil es ansonsten schwierig ist,

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

andere von der Nutzung eines Gutes auszuschließen. Des Weiteren ist die Ausschließbarkeit eine technische Eigenschaft eines privaten Gutes: Es ist technisch möglich, andere auszuschließen.

Beide Kriterien treffen auf öffentliche Güter üblicherweise nicht zu:

- **Keine Nutzungs rivalität:** Die Nutzung des öffentlichen Gutes durch ein Individuum schränkt die Nutzung anderer Individuen nicht ein.
- **Nicht ausschließbar:** Dritte können nicht (ohne Weiteres) von der Nutzung ausgeschlossen werden, was hier zunächst eine technische Eigenschaft von öffentlichen Gütern ist.

Die Unterschiede können mit Hilfe einiger Beispiele deutlich gemacht werden:

1. **Luft:** Luft ist überall verfügbar und wenn Person A atmet, so ist es für Person B gleichzeitig möglich auch zu atmen. Insofern ist Luft nicht knapp und kann daher von allen gleichermaßen genutzt werden. (Dieses Kriterium trifft selbst bei vielen Personen in geschlossenen Räumen, z.B. einem Hörsaal zu. Der einzige Unterschied besteht darin, dass alle Personen in dem Raum Luft mit einem geringeren Sauerstoff und einem höheren CO₂-Anteil einatmen.) Es ist auch nicht möglich, Dritte vom Atmen auszuschließen.
2. **Leuchtturm:** Ein Leuchtturm kann von allen Schiffen, die sich auf eine Küste oder einen Hafen zubewegen, genutzt werden, ohne dass hierdurch die Navigationsmöglichkeiten eines anderen Schiffes eingeschränkt werden. Gleichzeitig ist es nicht möglich, Schiffe von der Nutzung eines Leuchtturms auszuschließen.
3. **Landesverteidigung:** Landesverteidigung kann nur für die gesamte Bevölkerung eines Landes durchgeführt werden und lässt sich nur durch den Staat als öffentliches Gut bereitstellen. Dies hat zunächst technische Gründe, weil es unmöglich ist, einzelne Individuen oder Teile der Bevölkerung von der Landesverteidigung auszuschließen. Es spielt für die Landesverteidigung auch keine Rolle, wie viele Bürger durch eine Verteidigungsarmee zu schützen sind.

Allerdings gibt es auch ökonomische Gründe dafür, dass die Landesverteidigung nur durch den Staat durchgeführt werden kann, da die Landesverteidigung hohe Fixkosten erzeugt und durch private Firmen nur bedingt angeboten werden kann. Des Weiteren kann es politisch zu fragwürdigen Entwicklungen kommen, wenn private Akteure die Aufgaben der Landesverteidigung übernehmen.

4. **Nationalpark:** Die Nutzung eines Nationalparks z.B. für eine Wanderung ist durch viele Individuen gleichzeitig möglich, ohne dass der Genuss für anderer Nationalparkbesucher eingeschränkt wird. Da sich Nationalparke typischerweise über eine sehr große Fläche erstrecken, ist es nur unter sehr hohen Kosten möglich, Besucher z.B. durch einen Zaun auszuschließen. An diesem Beispiel lässt sich auch zeigen, dass diese Merkmale öffentliche Güter nicht immer ganz trennscharf beschreiben: An bestimmten Aussichtspunkten eines Nationalparks besteht durchaus eine Nutzenkonkurrenz, weil nur eine bestimmte Anzahl von Besuchern die Aussicht genießen kann. Des Weiteren gibt es schon Nationalparke oder Naturdenkmäler, bei denen der Zugang durch Zäune beschränkt ist. Diese Beschränkung ist nur unter bestimmten Bedingungen möglich, wenn der Zugang z.B. nur über einen Weg möglich ist, was zeigt, dass dies vor allem eine technische Eigenschaft des öffentlichen Gutes ist.
5. **Kultur- oder Bildungseinrichtungen:** Diese werden häufig als öffentliche Güter bezeichnet, weil auch hier die Nutzenkonkurrenz zunächst nicht gegeben ist. Wer allerdings an die Arbeitsplätze in einer Universitätsbibliothek oder die Sitzplätze eines Theaters denkt, merkt sehr schnell, dass zwar bis zur Besetzung des letzten Platzes die Konkurrenz der Nutzung dieses öffentlichen Gutes nicht gegeben ist. Gibt es jedoch mehr Studierende oder potenzielle Theaterbesucher als es Bibliotheks-Arbeitsplätze bzw. Sitzplätze im Theater gibt, dann gibt es recht schnell eine Nutzenkonkurrenz – man denke daran, dass sich in intensiveren Lernphasen während der Semesterferien Schlangen vor

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

der Bibliothek bilden oder es hohe Schwarzmarktpreise für Theatertickets gibt. Auch dieses Beispiel zeigt, dass die oben präsentierte Definition von öffentlichen Gütern nur eine erste Annäherung an das Phänomen ist, es jedoch nicht immer ganz trennscharf beschreibt.

Öffentliche Güter, Club-Güter und Allmende-Güter

Betrachtet man die beiden Kriterien Nutzungs rivalität und Abgrenzbarkeit, so zeigt sich, dass auf manche Güter nur eine der zwei Eigenschaften zutreffen (Abbildung 4-3):

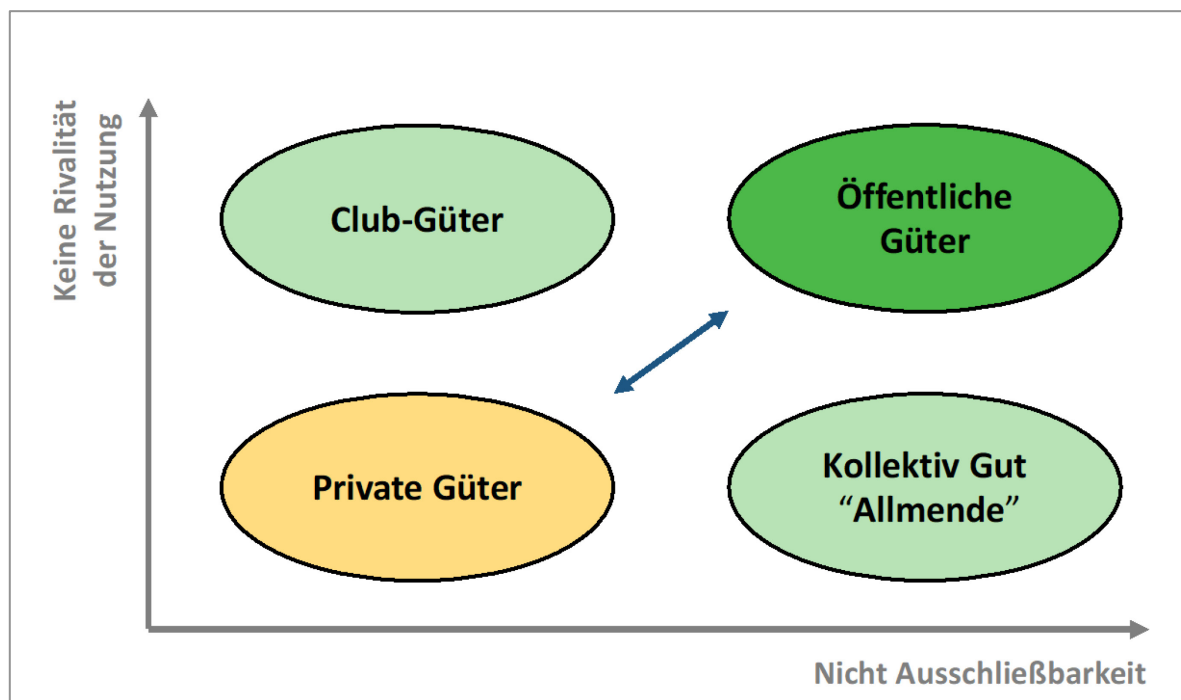


Abbildung 4-3: Kriterien von öffentlichen Gütern

Quelle: eigene Darstellung, siehe auch Berg, et al. (2007: S.270)

Der erste Sonderfall nennt sich **Club-Gut**, da hier zwar keine Rivalität der Nutzung gegeben ist, man jedoch dritte von der Nutzung ausschließen kann. Dies könnte z.B. auf einen Golf-Club zutreffen, bei dem recht viele Personen gleichzeitig spielen können, ohne dass ein Individuum hierdurch einen reduzierten Nutzen hat. Gleichzeitig schließt ein Golf-Club häufig Nicht-Mitglieder von der Nutzung des Golfplatzes z.B. durch einen Zaun aus, d.h. die Ausschließbarkeit ist (aus technischen Gründen) gegeben.

Der zweite Sonderfall nennt sich **Allmende- oder Kollektivgut**: Bei diesem Gut gibt es eine hohe Nutzenkonkurrenz, aber Ausschließbarkeit ist nicht gegeben. Als Allmenden bezeichnete man im Mittelalter die kollektiv genutzten Weideflächen eines Dorfes (Ostrom, 1990). Alle Familien eines Dorfes konnten das gemeinschaftliche Grünland für das familieneigene Vieh nutzen. Es gab eine hohe Konkurrenz der Nutzung der knappen Grünlandflächen, so dass es mitunter zu einer Übernutzung des Grünlands kam. Andererseits war es nicht möglich, zu kontrollieren, welche Familie welchen Anteil des Grünlands nutzte. Der Ausschluss einer Familie von der Nutzung war aus technischen Gründen kaum möglich. Die Folge waren übernutzte Grünlandflächen. In der Ökonomie wurde hierfür der Begriff „tragedy of the commons“ oder die „Tragik der Allmende“ geprägt. Hardin beschreibt das Phänomen der Übernutzung kollektiver Güter (Hardin, 1968). Um die Relevanz der Theorie zu begreifen, muss man jedoch keineswegs ins Mittelalter zurückgehen, hierfür ist es ausreichend, z.B. an gemeinschaftlich genutzte Küchen zu denken.

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

Die Definition der öffentlichen Güter beschreibt die Eigenschaften staatlicher Einrichtungen nur unbefriedigend. Der Finanzwissenschaftler Richard Musgrave hat in den 1950er und 1960er Jahren für einige solcher Institutionen wie z.B. Theater, Bibliotheken, Bildungseinrichtungen oder Schwimmbäder die Theorie der „meritorischen Güter“ entwickelt (Musgrave, 1957). Der Ansatzpunkt dieser Theorie besteht in der unterschiedlichen Ausprägung von Marktnachfrage und den politischen Präferenzen für Güter:

Verbraucher äußern ihre **Marktpräferenz** über ihr Nachfrageverhalten, was mit dem Satz „ich will“ beschrieben wird. Allerdings stimmt diese Marktpräferenz nicht immer mit den geäußerten reflexiven und politischen Präferenzen überein.

Die **reflexive Präferenz** beschreibt somit das Verhalten, das das Individuum allgemein für sinnvoll hielte und mit den Worten „ich sollte“ beschreiben würde. Ein Individuum kann es z.B. aus allgemeinen Gründen für sich selbst für sinnvoll halten, mehr Geld für Lebensmittel auszugeben, dieser reflexiven Präferenz dann aber in der Realität aus anderen Gründen beim Einkauf nicht folgen.

Schließlich kann ein Individuum auch **politische Präferenzen** für die Gesellschaft haben, die mit den Worten „die Gesellschaft sollte“ beschrieben werden. Ein Individuum könnte es politisch z.B. für sinnvoll halten, dass es öffentliche Schwimmbäder gibt, selbst wenn das Individuum selbst nicht gerne schwimmt und folglich keine Marktnachfrage für ein Schwimmbad äußern wird (Brennan and Lomansky, 1983, Mann, 2003b).

Meritorische Güter sind folglich Güter, nach denen basierend auf Marktpräferenzen nur eine geringe Nachfrage existiert, für die es jedoch aufgrund reflexiver und politischer Präferenzen von Bürgern ein größeres Angebot geben sollte. Die Rolle des Staates wird darin gesehen, ein größeres Angebot für solche Güter zu schaffen, als es aufgrund der Marktnachfrage gibt (Musgrave, 1957, Ruffer, 2006: 53).

Meritorische Güter müssen in der Theorie nicht die Eigenschaften fehlende Ausschließbarkeit und fehlende Nutzenkonkurrenz haben, damit der Staat diese bereitstellt, sondern es kommt auf die Präferenzen in der Gesellschaft an. Die Theorie wird der Komplexität moderner Menschen zwar gerecht, die man z.B. beim Consumer-Citizen-Gap beobachten kann: Bürger geben bei einer Umfrage auf der Straße vor einem Supermarkt an, dass sie qualitativ hochwertige Lebensmittel, z.B. Bio-Lebensmittel oder Eier aus Freilandhaltung, kaufen wollen. Wenn man dann die gleichen Menschen nach dem Einkauf befragt, so kann es sein, dass das tatsächliche Einkaufsverhalten der Befragten deutlich von den Statements abweicht. Allerdings kann man ein derartiges Abweichen von allgemeinen und politischen Präferenzen und dem tatsächlichen Marktverhalten in vielen Feldern und bei vielen Menschen beobachten, insofern trifft diese Theorie den Kern des menschlichen Verhaltens.

Am Ende sind die Konsequenzen dieser Theorie denen der öffentliche Güter-Theorie ähnlich: Der Staat sollte meritorische Güter wie Bibliotheken, Bildungseinrichtungen, Gesundheitsfürsorge, Theater bereitstellen. Es gibt Einzelfälle, in denen auch bestimmte landwirtschaftliche Produkte als meritorische Güter behandelt werden (Mann, 2003a).

Aus der Theorie leitet sich jedoch nicht direkt ab, in welchem Umfang das geschehen soll und ab welchem Punkt ein optimales Kosten-Leistungsverhältnis erreicht ist. Der Theorie wird des Weiteren Paternalismus vorgeworfen, da hier unterstellt wird, der Staat wisse besser, was die Konsument*innen und Bürger*innen tatsächlich wollten. Andererseits gilt diese Eigenschaft für jede Art von politischer Entscheidung, da politische Entscheidungsträger*innen immer annehmen, sie wüssten, welche die politischen Präferenzen der Wähler/Bürger sind.

Box 4-2: Die Theorie der meritorischen Güter

4.2.2 Die ökonomischen Probleme von öffentlichen Gütern

Es stellt sich die Frage, worin die Relevanz dieser Sonderfälle der Güter besteht, die recht häufig durch den Staat bereitgestellt werden. Die diskutierten Eigenschaften von öffentlichen Gütern bringen einige ökonomische Probleme mit sich, die dazu führen, dass öffentliche Güter unter reinen Marktbedingungen, d.h. ohne staatliche Bereitstellung, nicht oder nicht ausreichend angeboten würden. Letztendlich führen diese Probleme dazu, dass aus volkswirtschaftlicher Perspektive nicht das optimale Güterangebot für öffentliche Güter bereitgestellt wird:

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

- Das Individuum hat einen Anreiz, eine reduzierte Zahlungsbereitschaft für die eigene Präferenz für öffentliche Güter anzugeben (Samuelson, 1954). Weil es nicht möglich ist, Personen von der Nutzung auszuschließen, besteht kein Zwang für ein Individuum, sich an den Kosten der Bereitstellung zu beteiligen oder aktiv eine Zahlungsbereitschaft zu äußern. Dieses Verhalten wird häufig auch als Trittbrettfahrer-Verhalten beschrieben und führt (wie bereits oben beschrieben) dazu, dass Kollektivgüter übernutzt werden ("Die Tragik der Allmende") (Hardin, 1968).
- Eine weitere Folge der kaum geäußerten Nachfrage nach öffentlichen Gütern besteht darin, dass öffentliche Güter nur zu einem geringen Maße bereitgestellt werden. Die Frage, in welchem Maße der Staat selbst aktiv werden soll, ist ohne Zweifel eine politische Frage und wird in unterschiedlichen Kulturen unterschiedlich beantwortet. Dies lässt sich etwa am Beispiel der Krankenversicherungen in den USA und Europa beobachten: Während in den USA zumindest eine staatliche Krankenversicherung, die einen preisgünstigen Zugang für alle gewährt, in einem Teil der Bevölkerung als Bevormundung wahrgenommen wird und es seit Jahrzehnten erbitterte Debatten zu diesem Thema gibt, ist es in Deutschland oder in anderen europäischen Staaten Konsens, dass es eine staatliche Krankenversicherung geben sollte.
- Die „Theorie des kollektiven Handelns“ besagt, dass öffentliche Güter Interessengruppen (Lobby-Gruppen) anziehen, die für mehr öffentliche Güter bzw. staatliche Subventionen werben, die vor allem einer kleinen Gruppe Vorteile (sog. Renten) verschaffen. Die Schaffung solcher Subventionen für eine kleine gesellschaftliche Gruppe bildet dann auch einen Anreiz, Mitglied in einem Interessenverband zu werden. Dieses Verhalten wird als „Rent-seeking“ beschrieben (Olson, 1965).

Die Theorie der öffentlichen Güter zeigt insgesamt, dass bestimmte Güter durch den reinen Marktmechanismus nicht in ausreichendem Maße bereitgestellt werden. Die Theorie bietet eine rationale Grundlage für die staatliche Bereitstellung öffentlicher Güter.

Ähnlich wie bereits im Fall des Marktversagens skizziert, ist auch die Tatsache, dass öffentliche Güter existieren, nur ein notwendiges, jedoch kein hinreichendes Argument für staatliches Handeln und die Bereitstellung öffentlicher Güter. Ähnlich wie im Fall des Marktversagens kommt es auch hier auf ein günstiges Verhältnis von Kosten und Nutzen an. Gerade staatliche Institutionen sind bei der Schaffung öffentlicher Güter auch anfällig für Fehler. Ministerien und die Verwaltung haben ein eigenes Interesse, den eigenen Haushalt zu vergrößern, so dass die Gefahr besteht, dass ein zu großes Angebot an öffentlichen Gütern geschaffen wird und es zur Verschwendung von Steuergeldern kommt.

4.3 Externe Effekte

4.3.1 Beschreibung von externen Effekten

Mit Hilfe der Theorie der externen Effekte lassen sich Umweltprobleme und ihre ökonomischen Folgen beschreiben. Eine wichtige Eigenschaft funktionierender Märkte besteht darin, dass Individuen alle Kosten und Nutzen einer Aktivität kennen und bei der Entscheidung berücksichtigen. Wenn externe Effekte vorliegen, dann ist dieses Kriterium nicht gegeben. Folglich kann man externe Effekte auf zwei Arten beschreiben:

- Externe Effekte existieren, wenn **private von sozialen Kosten oder Nutzen abweichen**. Das bedeutet, dass es eine Nutzen- oder Kostenkategorie gibt, die bei individuellen Entscheidungen nicht berücksichtigt wird. Formal betrachtet liegt ein externer Effekt vor, wenn die Nutzen- oder Gewinnfunktion einer Akteurin A (U_A) neben den eigenen Aktionsparametern $X_A^1, X_A^2, \dots, X_n^A$ mindestens eine Variable Y enthält, die außerhalb der Kontrolle von A liegt.

$$U_A = U_A(X_A^1, X_A^2, \dots, X_n^A, Y)$$

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

Die Unterscheidung von privaten und sozialen, sprich gesellschaftlichen Kosten geht dahin, dass durch individuelle Aktivitäten Kosten und Nutzen bei anderen entstehen. An diesen Punkt schließt die zweite Definition an.

- Externe Effekte werden als die **Nebenwirkungen von ökonomischen Aktivitäten auf Dritte** beschrieben, ohne dass es hierfür eine vertragliche Grundlage bzw. eine Bezahlung gibt. In dieser Definition wird eher auf die technische Seite der externen Effekte abgestellt. Letztere Definition ist ggf. günstiger, weil nicht jeder technische Effekt sofort zweifelsfrei monetisiert werden kann.

Externe Effekte können positiv oder negativ sein und es kann zwischen drei Arten von Effekten unterschieden werden (vgl. Klump, 2020: S.67):

- 1) **Monetäre oder ökonomische Externalitäten:** Durch individuelles Handeln eines Akteurs oder einer Akteurin können unbeteiligte Dritte ökonomische betroffen sein.

Beispiel: Wenn etwa ein Unternehmen auf einem Markt erfolgreich ist und seine Marktanteile steigern kann, dann gehen die Marktanteile eines anderen Unternehmens zurück. Eine solche ökonomische Externalität ist normaler Teil des Wettbewerbs und kann durchaus Ausdruck eines funktionierenden Marktes sein. Insofern stellt diese Art der Externalität kein Marktversagen dar und es gibt keinen Grund für einen politischen Eingriff in den Markt.

- 2) **Technologische Externalitäten:** Durch individuelles Handeln entsteht eine technische oder naturwissenschaftlich beschreibbare Nebenwirkung auf unbeteiligte Dritte, durch die Kosten (oder Nutzen) entstehen, für die es keine Bezahlung/Entschädigung gibt.

Beispiel: Wenn ein Landwirtschaftsunternehmen zum falschen Zeitpunkt Gülle ausbringt, können die Pflanzen den freiwerdenden Stickstoff nicht aufnehmen und es kommt zu Stickstoffauswaschungen ins Grundwasser. Durch die hohen Stickstofffrachten im Grundwasser entstehen dem örtlichen Wasserwerk hohe Kosten für die Filterung des Stickstoffs bei der Trinkwasserbereitung. Eine solche technologische Externalität stellt ein typisches Marktversagen dar, weil der landwirtschaftliche Betrieb die höheren Kosten des örtlichen Wasserwerks nicht in seine Entscheidung einbezieht. Dies führt dazu, dass z.B. die Herstellung von landwirtschaftlichen Gütern im obigen Beispiel aus volkswirtschaftlicher Sicht „zu preiswert“ ist, weil die Kosten des Wasserwerkes nicht eingepreist sind. Eine technologische Externalität stellt eine rationale Grundlage für einen staatlichen Eingriff dar, der zunächst darin bestehen könnte, die Kosten der Wasseraufbereitung nach dem Verursacher-Prinzip zuzuweisen.

- 3) **Psychologische Externalitäten:** Durch individuelles Handeln ergeben sich psychologische Effekte auf unbeteiligte Dritte, die Kosten und Nutzenkalküle am Markt beeinflussen können.

Beispiel: Wenn ein Unternehmen einer Branche eine fehlerhafte Produktion hat, so kann es sein, dass Konsumenten die gesamte Branche als fehlerhaft wahrnehmen. Ein Beispiel könnten deutsche Autos auf internationalen Märkten sein, die traditionell eher als qualitativ hochwertig gelten. Wenn nun in deutscher Hersteller Probleme hat, kann dies auf das Image aller deutschen Hersteller wirken. Diese Wirkung mag zwar Gegenstand von politischen Diskussionen sein, ist aber zunächst so diffus, dass sich damit kein rationales wirtschaftliches Handeln begründen lässt.

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

4.3.2 Ökonomische Auswirkungen von externen Effekten¹⁰

Die ökonomischen Auswirkungen der externen Effekte lassen sich mit Hilfe von zwei Preis-Mengen-Diagrammen darstellen:

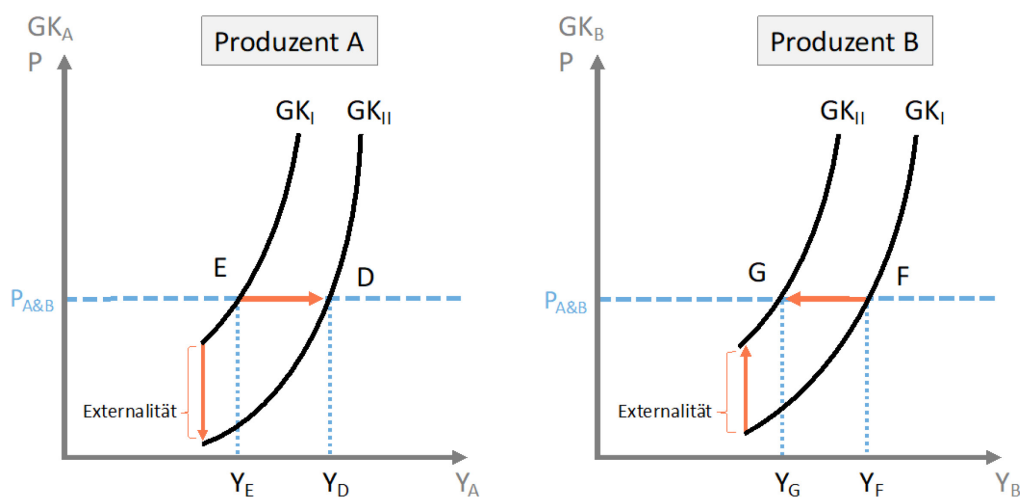


Abbildung 4-4: Auswirkungen von negativen externen Effekten auf zwei Produzenten

Quelle: Fritsch (2018: S.88).

Eine wichtige Annahme dieser Darstellung liegt darin, dass die Produzenten hier Preisnehmer sind und die Externalität den Marktpreis nicht beeinflusst. Die negative Externalität beeinflusst folglich nicht den gesamten Preis. Produzentin A im linken Schaubild orientiert sich in der Ausgangssituation zunächst an den Grenzkosten (GK_I). Wird dann z.B. eine technologische Innovation eingeführt, entsteht durch diese gleichzeitig ein externer Effekt. Produzentin A profitiert in der Folge von dem externen Effekt, so dass die Grenzkosten (GK_{II}) sinken und Produzentin A die Produktion von Y_E auf Y_D ausweiten kann. Diese Externalität macht sich bei Produzent B bemerkbar, da sich hier die Grenzkosten von GK_I auf GK_{II} ansteigen, die Folge ist eine Reduktion der produzierten Menge von Y_F auf Y_G .

Bei Produzentin A kann GK_I als soziale Grenzkosten und GK_{II} als private Grenzkosten bezeichnet werden. Der gesamte Markt funktioniert nicht, weil Produzentin A durch das Ignorieren der externen Kosten eine höhere Menge produzieren kann, während Produzent B durch die Externalität in seiner Produktion eingeschränkt wird.

Wenn man unterstellt, dass die negativen Externalitäten umfangreich sind und sich auf den gesamten Markt auswirken, so beeinflussen die Externalitäten auch den Marktpreis. Die Auswirkungen sind in der folgenden Abbildung 4-5 dargestellt:

¹⁰ Die Abschnitte 4.3.2 und 4.4 orientieren teilweise an dem Lehrbuch von Fritsch (2018).

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

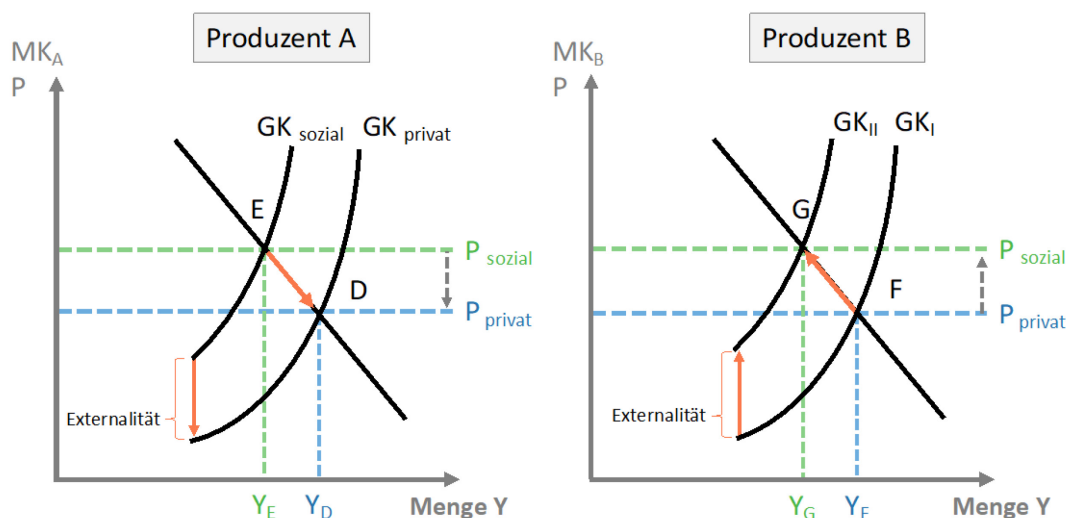


Abbildung 4-5: Auswirkungen von negativen externen Effekten mit Preiswirkung

Quelle: Fritsch (2018: S.89)

Im Unterschied zur vorherigen Grafik wird hier unterstellt, dass Ursache und Wirkung auf zwei unterschiedlichen Märkten stattfinden, was die gegenläufigen Preisentwicklungen erklärt. Produzentin A weitet auch hier die Produktionsmenge aus (Y_E auf Y_D), so dass der Marktpreis sinkt und mehr konsumiert wird. Die Externalität führt dazu, dass eine zu große Angebotsmenge für einen aus volkswirtschaftlicher Sicht zu niedrigem Preis angeboten wird.

Für Produzent B steigen die Grenzkosten (GK_I auf GK_{II}), so dass das Angebot verknappt wird und der Preis steigt. Die Externalität führt in diesem Teilmarkt dazu, dass eine zu geringe Angebotsmenge zu einem volkswirtschaftlich zu hohem Preis angeboten wird.

Das Marktversagen aufgrund negativer externer Effekte führt dazu, dass auf den beschriebenen Teilmärkten die Preise jeweils nicht mehr die volkswirtschaftlichen Knappheitsverhältnisse signalisieren. Die Produzenten folgen nur den Kostensignalen, die jedoch nicht ursachengerecht aufgeteilt sind, da Produzentin A für die Kosten des verursachten externen Effektes nicht aufkommen muss und preisgünstiger produzieren kann, während Produzent B zusätzlich zu den eigenen privaten Kosten auch noch die externen Kosten von Produzentin A übernehmen muss. Das Marktergebnis führt somit nicht mehr zu einer leistungsgerechten Entlohnung, die bei funktionierenden Märkten gegeben sein sollte. Wenn eine solche Situation vorliegt, so ergibt sich aus der fehlenden Verantwortlichkeit für externe Kosten auch ein Gerechtigkeitsproblem.

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

4.4 Möglichkeiten zur Internalisierung externer Effekte in der Umweltpolitik

4.4.1 Übersicht über die Instrumente

Die Theorie der externen Effekte wurden hauptsächlich im Bereich von Umweltproblemen entwickelt, daher wird im folgenden Abschnitt über praktische Lösungen in der Umweltpolitik diskutiert. Es gibt unterschiedliche Instrumente und Ansatzpunkte in der Umweltpolitik (Abbildung 4-6):

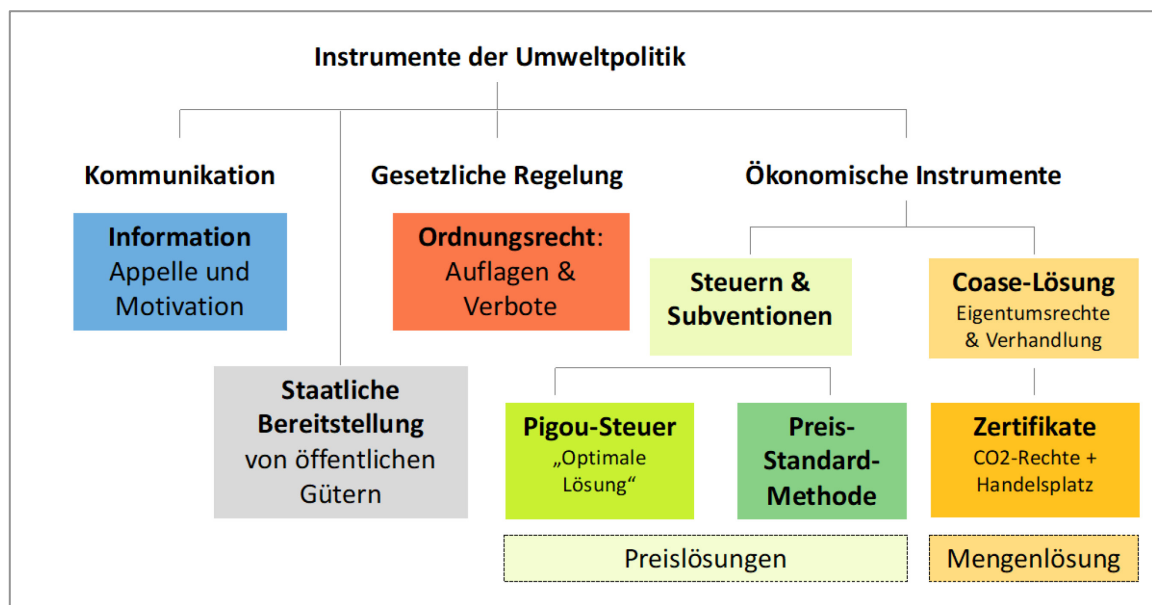


Abbildung 4-6: Instrumente der Umweltpolitik

Quelle: eigene Darstellung

Die Übersicht zeigt, dass es vier unterschiedliche Ansatzpunkte in der Umweltpolitik gibt: Der Staat kann mit Hilfe von Kommunikation und Informationen die Bürger ansprechen oder selbst öffentliche Güter oder Umweltleistungen bereitstellen. Der Gesetzgeber kann externe Effekte z.B. in der Form von Emissionen mit Hilfe von rechtlichen Instrumenten (Verbote, Regulierungen) regulieren oder er kann zu ökonomischen Instrumenten (Besteuerung, Subventionierung) greifen. Eine Sonderstellung hat dabei das Instrument der Verhandlungs- oder Coase-Lösung, das auf einem klar abgesteckten Rahmen basiert, im Grundsatz den ökonomischen Mechanismus einer Verhandlung von Verschmutzungsrechten vorsieht. In den folgenden Abschnitten werden vor allem die ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik diskutiert.

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

4.4.2 Die Pigou-Steuer

Die Korrektur des Marktversagens wurde durch den Ökonom Arthur Cecile Pigou entwickelt (Abbildung 4-7):

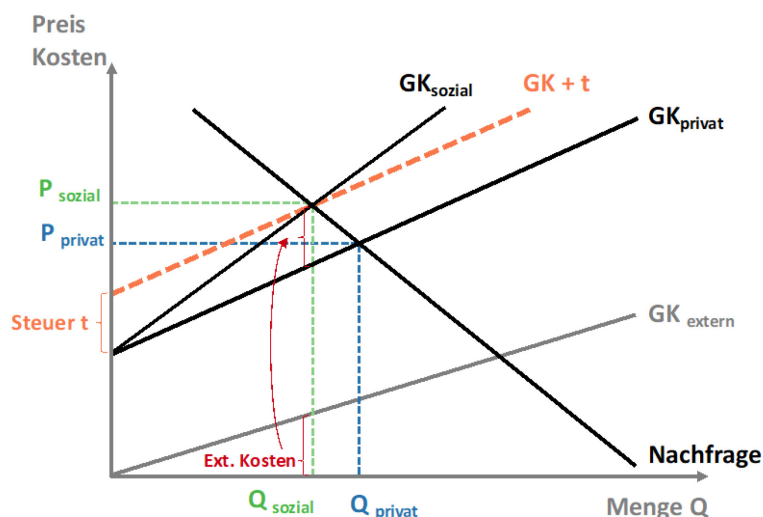


Abbildung 4-7: Externe Kosten und die 'Pigou-Steuer'

Quelle: siehe Fritsch (2018: S.109); Hill (2012: S.186)

In der Abbildung 4-7 sind die Kostenverläufe der privaten (GK_{privat}) und der externen Grenzkosten (GK_{extern}) dargestellt. Die volkswirtschaftlich relevante Grenzkostenfunktion ist durch die Addition beider Kosten gegeben:

$$GK_{sozial} = GK_{privat} + GK_{extern}$$

In der Abbildung ergeben sich die sozialen Grenzkosten durch horizontale Aggregation (roter Pfeil). Die Abbildung zeigt das Marktgleichgewicht unter ausschließlicher Berücksichtigung der privaten Kosten, in dem eine größere Angebotsmenge (Q_{privat}) zu einem niedrigeren Preis (P_{privat}) angeboten wird. Das volkswirtschaftlich optimale Marktgleichgewicht, bei dem private und externe Kosten berücksichtigt sind, sieht eine geringere Angebotsmenge (Q_{sozial}) zu einem höheren Preis (P_{sozial}) vor.

Die Idee einer Pigou-Steuer besteht darin, durch eine Besteuerung dieses Marktgleichgewicht zu erreichen. Dies wird erreicht, in dem die Produktion mit einem Steuersatz t versehen wird, so dass über eine Parallelverschiebung der Grenzkostenfunktion ($GK + t$) das als optimal identifizierte Marktgleichgewicht erreicht wird.

Die Änderung der Wohlfahrt lässt sich mit folgender Abbildung 4-8 zeigen:

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

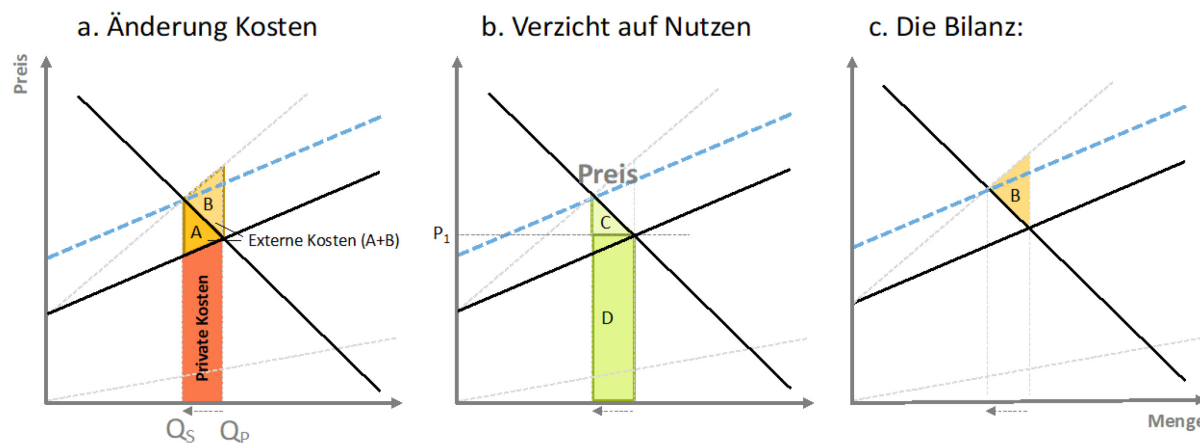


Abbildung 4-8: Wohlfahrtsgewinne durch die Pigou-Steuer

Quelle: eigene Darstellung

- 8 Durch die Einführung der Pigou-Steuer wird die Produktion reduziert (von Q_P auf Q_S), so dass Kosten eingespart werden. Hierzu gehören zunächst die privaten Kosten, d.h. die Fläche unterhalb der privaten Angebotsfunktion. Hinzu kommen die externen Kosten unterhalb der sozialen Grenzkostenfunktion (Dreiecke A und B).
- 9 Auf Nachfrageseite geht Nutzen verloren, der durch die Fläche unterhalb der Nachfragefunktion beschrieben wird und sich bei den Konsumenten (C) beim Produzenten (D) bemerkbar macht.
- 10 In der Bilanz der Einsparungen und des Nutzenverzichts heben sich der Nutzenverzicht und die privaten Kosten und ein Teil der externen Kosten (A) auf. Es bleibt die Kostenersparnis im Dreieck B, so dass sich volkswirtschaftlich ein Wohlfahrtsgewinn durch die Pigou-Steuer ergibt.

Diese Wohlfahrtsänderung lässt zunächst die Verteilungswirkung der Pigou-Steuer außer Acht. Durch die Erhebung der Pigou-Steuer ergibt sich für den Staat eine Steuereinnahme, die zu Lasten der Produzenten geht und zu dem volkswirtschaftlich optimalen Preis führt.

Ein weiteres Detail ist für die Analyse wichtig. Für die Wirkungsweise einer Pigou-Steuer ist es irrelevant, ob dieses Steueraufkommen z.B. zur Behebung von Umweltschäden verwendet wird oder für völlig andere Staatsaufgaben (z.B. für die Sozialversicherungssysteme). Das Ziel der Pigou-Steuer ist die künstliche Wiederherstellung eines volkswirtschaftlich optimalen Marktgleichgewichtes. Das Erzielen eines Steueraufkommens ist hierbei zweitrangig.

Es stellt sich die Frage, ob eine solche Verteilung der Lasten der Pigou-Steuer zielführend ist. Grundsätzlich kann man zunächst zu dem Schluss kommen, dass die Belastung der Produzenten als Verursacher von externen Effekten angemessen ist. Wenn man jedoch von einem Sektor z.B. die Anwendung teurer Filter-Technik erwartet, so könnte es sein, dass die Belastung mit Steuern dazu führt, dass diese Investitionen nicht getätigt werden und die Wirkung der Steuer unter ihren Möglichkeiten bleibt. Solche „second best“ Überlegungen führen regelmäßig von einer analytisch optimalen Besteuerung weg, hin zu einer zweitbesten Lösung, die etwa das Steueraufkommen als Investitionshilfe verwendet. Gleichwohl stellen solche pragmatischen Überlegungen nicht das grundsätzliche Prinzip der Pigou-Steuer in Frage, zeigen jedoch, dass die politischen Entscheidungsträger andere Kriterien bei der Instrumentenwahl berücksichtigen müssen.

Weiterhin zeigt ein genauer Blick auf die Abbildung, dass eine Pigou-Steuer keineswegs *alle* Externalitäten beseitigt, sondern ein Teil der externen Kosten weiterhin bestehen bleibt. Aus ökonomischer Perspektive ist das die optimale Schadensvermeidung, da hier eine Kosten-Nutzen-

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

Abwägung vorliegt. Eine stärkere Reduktion des Angebots über Q_S hinaus würde dazu führen, dass die Nutzeneinbuße größer ist als die Kostenersparnis. Insofern ist diese Vorgehensweise ökonomisch optimal. Es kann jedoch aus anderen, z.B. umweltpolitischen Gründen geboten sein, über das ökonomisch optimale Maß der Reduktion hinaus zu gehen, da etwa Risiken für eine Gesellschaft zu hoch sind. Insofern ist auch hier ein genauer Blick auf die Art des Umweltproblems der erste Schritt für die Wahl eines Instruments.

Die Pigou-Steuer ist jedoch nicht ohne Probleme:

1. **Zuordnungsproblem:** Bei dieser Einstiegsbetrachtung der externen Effekte wird unterstellt, dass die externen Effekte eindeutig bestimmt und zugeordnet werden können und sich hieraus ein klares Ursache-Wirkungs-Prinzip ergibt. Externe Effekte haben jedoch häufig die Eigenschaft, dass sie nicht klar zugeordnet werden können.

Beispiel: Das Zuordnungsproblem lässt sich im Fall der Novellierung der Düngeverordnung zeigen, da es hier zu einem externen Effekt (Auswaschung Nitrat in das Grundwasser) kommt. Die Novellierung der Düngeverordnung 2020 schreibt vor, dass in nährstoffbelasteten Gebieten (rote Gebiete), in denen in den Messbrunnen zu hohe Stickstoffwerte gemessen wurden, der Stickstoff-Düngungsbedarf um 20 % gesenkt wird (LfL, 2020). Die Gebiete orientieren sich am Messnetz zur Ermittlung der Wasserqualität. Allerdings bedeutet dies nicht automatisch, dass alle Betriebe, die in diesem Gebiete wirtschaften, für die erhöhten N-Werte ursächlich verantwortlich sind. Die Messstellen sind insofern zwar für die Ermittlung der Wasserqualität geeignet, aber für die Zuordnung der Verantwortlichkeit für hohe Messwerte zu einzelnen Betrieben zu grob. Der Aufwand, genaue, betriebsspezifische Werte zu ermitteln und zuzuordnen, wäre sehr hoch.

2. **Monetarisierungsproblem:** Zwingende Voraussetzung einer Pigou-Steuer ist die Kenntnis der Funktion der externen Kosten und der volkswirtschaftlich optimalen Angebotsmenge. Dies erfordert umfangreiche Informationen. In einem Sektor müssten Umwelteffekte in größerem Stil gemessen und als Kosten ausgedrückt („monetarisiert“) werden. Dies mag z.B. bei wenigen Energieproduzenten zumindest möglich erscheinen, in anderen Sektoren mit externen Effekten (z.B. in der Landwirtschaft) ist dies aufgrund der Vielzahl von Produzenten schwierig. Die Studien zu externen Effekten zeigen andererseits, dass eine solche Monetarisierung immer häufiger unternommen wird.

Die Hauptkritik an der Pigou-Steuer besteht darin, dass das Informationserfordernis zu hoch ist. Daher gibt es auch empirisch nicht viele Beispiele für eine Pigou-Steuer, der im folgenden dargestellte Preis-Standard-Ansatz, der eher auf pragmatischen Überlegungen basiert, wird in der praktischen Umweltpolitik sehr viel häufiger angewendet.

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

4.4.3 Die Preis-Standard-Methode

Die Preis-Standard-Methode verzichtet auf die Ermittlung des Marktoptimums. Es wird ein bestimmtes Internalisierungsziel festgelegt und der Steuersatz leitet sich aus diesem Ziel ab. Wenn das Ziel nicht erreicht wird, wird der Steuersatz in einem Trial-and-Error-Verfahren zur Nachsteuerung angepasst. Die Vorgehensweise der Preis-Standard-Methode wird in Abbildung 4-9 dargestellt.

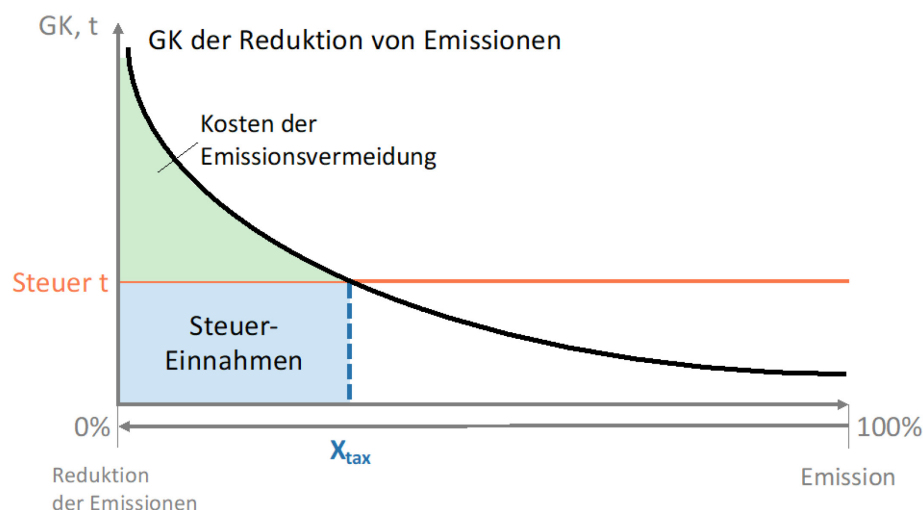


Abbildung 4-9: Besteuerung einer Emission nach der Preis-Standard-Methode

Quelle: vereinfachte Darstellung nach Fritsch (2018: S.116).

In der Abbildung werden die Kosten in Relation einerseits zum Umfang der Emissionen (obere Y-Achse) dargestellt. Geht man vom Maximum der Emissionen bei 100 % nach links, ist als untere Y-Achse die Reduktion der Emission abgebildet. Es werden Grenzkosten der Schadensvermeidung als Funktion dargestellt, die zunächst im Maximum der Emissionen recht gering sind und mit jeder weiteren, vermiedenen Emissionseinheit steigen. Die letzten vermiedenen Emissionseinheiten sind folglich die teuersten Einheiten.

Wenn eine Umweltsteuer im Umfang t eingeführt wird, orientieren sich wirtschaftliche Akteure an der Frage, ob es günstiger ist, die Steuer zu zahlen und zu emittieren oder in die Vermeidung von Emissionen (z.B. durch Filteranlagen oder umweltfreundliche Technik) zu investieren. Wenn die Grenzkosten der Schadensvermeidung geringer ausfallen als der Steuersatz t , so werden Unternehmen in die Vermeidung von Emissionen investieren, was in der Abbildung oben bis zum Punkt x_{tax} der Fall ist. Links von diesem Punkt fallen die Kosten der Reduktion von Emissionen höher aus als die zu zahlende Steuer, in diesem Bereich werden die Unternehmen die Steuer zahlen und emittieren. Es entstehen somit Steuereinnahmen im Umfang von $x_{tax} * t$. Im Punkt x_{tax} entsprechen die Grenzkosten der Schadensvermeidung dem Steuersatz. Es lässt sich zeigen, dass diese Steuerlösung sowohl statisch als auch dynamisch gegenüber einer Auflagenlösung vorteilhaft ist. (Beispiele dazu finden sich in: Feess and Seeliger, 2013, Fritsch, 2018).

Für die Landwirtschaft ist der Fall der positiven Externalitäten besonders relevant. Die Landwirtschaft stellt einige positive Externalitäten bereit, wie etwa Biodiversität, Bodenfruchtbarkeit oder Landschaftsqualität. Solche positiven Externalitäten lassen sich im Grünland bei extensiver Bewirtschaftung (z.B. bei geringer mineralischer Düngung oder dem Verzicht auf Pflanzenschutz) beobachten. Gerade die Biodiversität entwickelt sich besonders günstig, wenn die Bewirtschaftung

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

extensiviert wird und Landwirt*innen auf Ertrag und ggf. auch auf Qualität des Grünschnitts verzichten. In allen Bundesländern werden Subventionen für eine Grünland-Extensivierung angeboten, deren Design sich an der Preis-Standard-Methode orientiert.

Das Entscheidungskalkül verläuft nach ähnlichen Gesetzmäßigkeiten und ist in Abbildung 4-10 dargestellt:

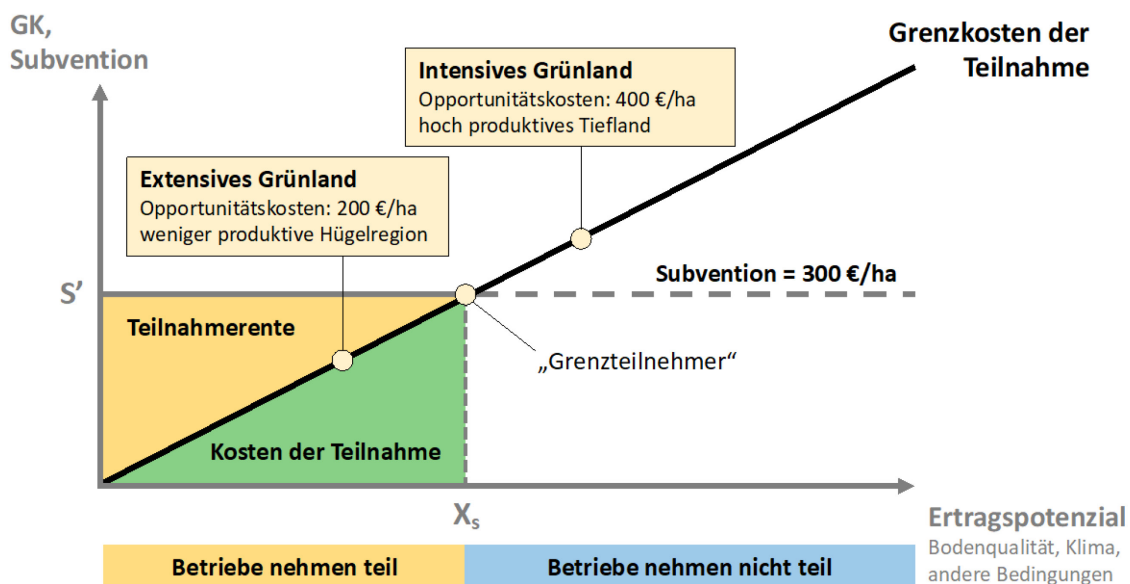


Abbildung 4-10: Subvention einer positiven Externalität in der Landwirtschaft am Beispiel von extensivem und intensivem Grünland

Quelle: eigene Darstellung. Die monetären Werte in dem Beispiel entsprechen in groben Zügen den Bedingungen im Bundesland Sachsen. Dabei ist zu beachten, dass die Produktivität nicht ausschließlich von der Lage oder den Bodenparametern abhängt, sondern im Fall von Sachsen auch vom Niederschlag, der teilweise in der Leipziger Tieflandbucht niedrig ausfällt und in dieser Region (trotz guter Standortparameter) der begrenzende Faktor ist.

Die Abbildung zeigt den Zusammenhang zwischen den Opportunitätskosten der Teilnahme und der Subvention. Landwirtschaftliche Betriebe orientieren sich bei der Frage, ob der Betrieb an einer Agrarumweltmaßnahme teilnehmen soll (oder nicht), an den Opportunitätskosten, d.h. an dem entgangenen Gewinn des Betriebes im Fall einer Teilnahme an der Maßnahme. Wenn ein Betrieb seine Grünlandbewirtschaftung extensiver gestaltet, verliert er beim Grünschnitt sowohl Masse als auch Futterqualität (Mährlein, 1993). Dieser Verlust an Futterwert stellt die wichtigste Komponente der Kosten der Teilnahme an einer Agrarumweltmaßnahme (Opportunitätskosten) dar. Ein Betrieb wird abwägen, wie sich die Subvention S' zu den Kosten der Teilnahme verhält. Wenn die Subvention höher ist als die Kosten, wird der Betrieb teilnehmen, was oben in dem Beispiel bei dem Betrieb in der weniger produktiven Hügelregion gegeben ist. Für den Beispielbetrieb beträgt die spezifische Teilnahmerente 100 €/ha, so dass eine Teilnahme vorteilhaft ist. Für den anderen Beispielbetrieb aus dem hoch-produktiven Tiefland sind die Kosten der Teilnahme mit 400 €/ha höher als die angebotene Subvention von 300 €/ha. Der Betrieb kann (bei ausreichend Niederschlag) ggf. bis zu vier Schnitte vom Grünland erzielen. Dieser Betrieb würde im Beispiel 100 €/ha verlieren, so dass der Betrieb vermutlich nicht teilnehmen wird.

Für die teilnehmenden Betriebe ergibt sich eine sog. Teilnahme-Rente, da in den meisten Fällen die Kosten deutlich geringer ausfallen als die Subvention. Die Teilnahme-Rente oder der Mitnahmeeffekt

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

führen dazu, dass der Staat mehr Geld ausgibt als tatsächlich an Kosten anfallen. Unterstellt man, dass die bereitgestellte positive Externalität sich auf den unterschiedlichen Standorten nicht unterscheidet, führt diese Subvention dazu, dass diese Förderung ineffizient ist. De facto ist jedoch bekannt, dass gerade Standorte mit besonders niedrigem Ertragspotenzial besonders interessant für die Bereitstellung von Biodiversität sind. Insofern ist diese schematische Darstellung zu einfach. Und gleichzeitig lohnt es sich darüber nachzudenken, eine Subvention so auszugestalten, dass systematische Mitnahmeeffekte reduziert werden.

4.4.4 Die Verhandlungslösung nach Ronald Coase

Wie oben dargestellt, ist die Zuordnung von externen Effekten zu einem Verursacher schwierig. Daher geht eine Steuer oder Subventionslösung in der Regel mit Ineffizienz einher, weil Steuersätze nicht zielgenau sind und zu hoch oder zu niedrig sind. Des Weiteren ist der Umfang von Externalitäten nicht ausreichend bekannt, so dass bei beiden bisher besprochenen Lösungsansätzen Informationen fehlen.

Die Skepsis gegenüber der eindeutigen Zuordnung von Verantwortlichkeiten liegt dem Ansatz des Ökonomen Ronald Coase zu Grunde. Coase verzichtet auf die Zuweisung des Verursacherprinzips und schlägt stattdessen vor, einem der beteiligten Akteure das Recht auf Schädigung oder auf Schadensfreiheit zuzusprechen und beide Akteure in Verhandlung treten zu lassen.

Beispiel: Wenn zwei Personen in einem Zugabteil sitzen und eine Person laut Musik hört, während die andere Person keine Musik hören möchte, so würden viele Zeitgenossen zunächst sagen, dass der „Musikliebhaber“ der Verursacher einer Externalität ist, während der unfreiwillige Zuhörer der Geschädigte ist. Diese Bewertung erfolgt jedoch aufgrund von gesellschaftlichen Konventionen, nämlich, dass lautes Musikhören in Zügen nicht zulässig ist. Für die Lösung des Problems spielt diese Zuordnung keine Rolle. Nach Coase würde entweder der Musikliebhaber das Recht auf Musikhören oder der Mitreisende das Recht auf Stille zugesprochen bekommen. Beide würden nun verhandeln und jeweils den anderen entschädigen, so dass die Zahlungsbereitschaft für Stille der Zahlungsbereitschaft für Musikhören entspräche.

Mit einer solchen Verhandlung wird das Problem der fehlenden Information über die Kosten und Nutzen von externen Effekten gelöst, weil beide Akteure bei den Verhandlungen sich selbst fragen, was ist es mir wert, wenn ich a) auf einer Zugfahrt laut Musik hören kann oder b) eine Zugfahrt leise verbringen kann. In den Verhandlungen würde dieser Wert ermittelt, weil derjenige, der die höhere Zahlungsbereitschaft für seine Präferenz hat, den anderen Akteur entsprechend entschädigen würde.

Mit Hilfe dieser Verhandlung würde auch das optimale Maß der Entschädigung erreicht (Abbildung 4-11):

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

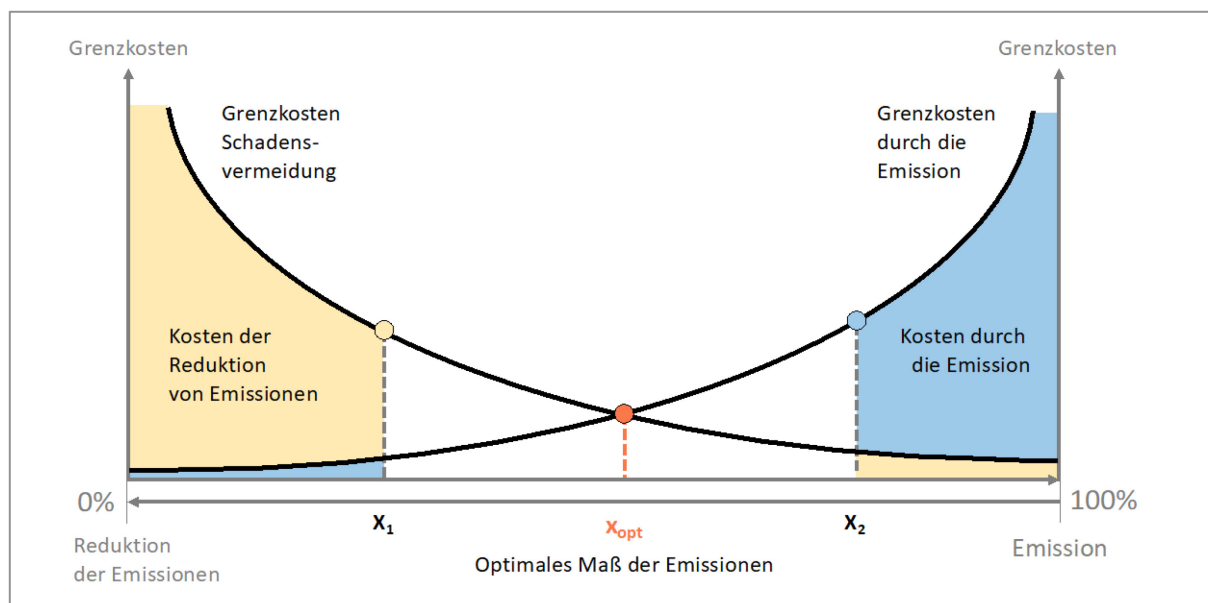


Abbildung 4-11: Internalisierung durch Verhandlung und Zuweisung von Schädigungsrechten

Quelle: eigene Darstellung, siehe auch Fritsch 2018: 124/125

Gesetzt den Fall, dass zwei Akteure miteinander in Verhandlung treten, so lassen sich zwei Szenarien vorstellen: Im ersten Fall (x_1) hat der Schädiger weitaus höhere Kosten bei der Schadensvermeidung als beim Geschädigten Kosten entstehen. Insofern wird der Schädiger dem Geschädigten eine Zahlung anbieten und versuchen, die Emissionen auszuweiten. Im zweiten Fall (x_2) sind die Kosten durch die Emission sehr viel höher als die Kosten einer Emissionsreduktion, so dass der Geschädigte dem Schädiger eine Zahlung anbietet und sich das Niveau der Emissionen reduziert. Das optimale Maß der Emissionen ist im Punkt x_{opt} erreicht, in dem die Grenzkosten der Schadensvermeidung den Grenzkosten durch die Emission entsprechen.

Die Verhandlungslösung hat eine Reihe von Voraussetzungen, ohne die die theoretische Lösung nicht funktioniert:

1. Es wird davon ausgegangen, dass Schadensrechte eindeutig zugeordnet werden können.
2. Es wird davon ausgegangen, dass zwischen beiden Akteuren eine ähnliche Verhandlungsmacht besteht. Dies könnte allein durch die Tatsache nicht zutreffen, dass eine Partei aus einigen wenigen Unternehmen besteht, während die andere Partei aus einer Vielzahl von Bürgern mit unterschiedlichen Präferenzen besteht.
3. Um die sog. Transaktionskosten (hier v.a. Informations- und Verhandlungskosten) gibt es eine breite Debatte. Zunächst funktioniert das Beispiel, wenn man annimmt, dass für die Verhandlung keine weiteren Transaktionskosten notwendig sind. In der Praxis ist dies vermutlich höchst selten der Fall, da bei einer Verhandlung z.B. Rechtsfragen geklärt werden müssen oder ein Gutachten über das Ausmaß von Umweltproblemen eingeholt werden muss. Diese Kosten muss im Fall einer Steuer oder Subventionslösung der Staat ermitteln, während hier die Akteure die jeweiligen Kosten ermitteln. Allerdings fallen solche Kosten einseitig an, d.h. der Geschädigte muss seinen Schaden nachweisen, während der Schädiger ggf. keine weiteren Anstrengungen unternehmen muss. Insofern spielen Transaktionskosten für solche Verhandlungen schon eine Rolle und in der Praxis kann es sein, dass die zunächst theoretisch hergeleitete faire Lösung von Machtkonstellationen, d.h. von der Frage, wer die Schädigungsrechte zugewiesen bekommt, abhängt.

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

4.5 Wiederholungsfragen

1. Was ist der Unterschied zwischen einem privaten und einem öffentlichen Gut, was sind die Definitionskriterien für diese beiden Begriffe? Nennen Sie drei Beispiele für ein öffentliches Gut? Beschreiben Sie auch "Club-Güter" und "Gemeingüter"? Stellen Sie grafisch dar, wie sich diese zu privaten und öffentlichen Gütern verhalten!
2. Die Landwirtschaft produziert verschiedene Externalitäten. Definieren Sie den Begriff Externalität und nennen Sie positive und negative Beispiele für Externalitäten in der Landwirtschaft! Welche Externalitäten sind leichter zu quantifizieren?
3. Zeigen Sie grafisch, wie positive und negative Externalitäten zu einer Fehlallokation von Ressourcen und damit zum Marktversagen führen! Erläutern Sie, wie eine Pigou'sche Steuer oder eine Subvention die Fehlallokation korrigieren könnte. Welche praktischen Probleme gibt es bei beiden Instrumenten?
4. Wie hoch ist der Wohlfahrtsgewinn einer Pigou'schen Steuer?
5. Erläutern Sie die Vorteile des Standardpreismodells für eine Umweltsteuer! Zeigen Sie anhand einer Abbildung den dynamischen Wohlfahrtsgewinn einer Standardpreismethode zur Besteuerung von Emissionen gegenüber einer festen gesetzlichen Emissionsbeschränkung!
6. Erläutern Sie eine Umweltsubvention mit Hilfe des Standardpreismodells! Wo wird dieses Prinzip in der Agrarpolitik angewendet? Nennen Sie einige relevante Beispiele! Was spricht im Agrarsektor dafür, eher mit Förderpolitiken (d.h. mit o.g. Subvention) zu arbeiten?
7. Zeigen Sie grafisch die Wirkungsweise einer Subvention für Grünlandextensivierung in Abhängigkeit vom Ertragspotenzial von Grünlandflächen!
8. Formulieren Sie eine Hypothese: In welchen Gebieten werden besonders hohe Teilnahmeraten für Agrarumweltprogramme erzielt, wo sind die Teilnahmeraten eher niedrig?
9. Auf welchen Annahmen beruht die Verhandlungslösung von Ronald Coase?
10. Zeigen Sie grafisch die Wirkungsweise der Coase-Lösung! Beziehen Sie die Begriffe Grenzkosten der Emissionen und Grenznutzen der Emission in die Analyse mit ein.
11. Welche Argumente werden bei der Verhandlungslösung aus Sicht der praktischen Politik vernachlässigt?

Literatur:

- Berg, H., Cassel, D., Hartwig, K.-H., 2007. Theorie der Wirtschaftspolitik 2.Teil, in A. e. al. ed., *Vahlens Kompendium*. Verlag Vahlen, München.
- Brennan, G., Lomansky, L., 1983. Institutional Aspects of "Merit Goods" Analysis, *Finanzarchiv NF*. **41**, 183-206.
- Feess, E., Seeliger, A., 2013. *Umweltökonomie und Umweltpolitik (4A)*. Vahlen, München.
- Fritsch, M., 2018. *Marktversagen und Wirtschaftspolitik (10.A.)*. Verlag Vahlen, München.
- Hardin, G., 1968. The Tragedy of the Commons, *Science*. **162**, 1243-1248.
- Henrichsmeyer, W., Witzke, H.-P., 1994. *Agrarpolitik Band 2*. UTB-Verlag, Stuttgart.
- Hill, B., 2012. *Understanding the Common Agricultural Policy*. Earthscan, London, United Kingdom.
- Klump, R., 2020. *Wirtschaftspolitik - Instrumente, Ziele und Institutionen (4.A)*. Pearson, München.
- LfL, 2020. Ausführungsverordnung der Düngerverordnung (AV DüV). Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), Freising.
- Mährlein, A., 1993. *Kalkulationsdaten für die Grünlandbewirtschaftung unter Naturschutzaufgaben*. KTBL-Schriften-Vertrieb im Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup.

4. Marktversagen, öffentliche Güter und externe Effekte

- Mann, S., 2003a. Meritorik und Transaktionskosten - Ökonomische Argumente für eine Förderung des ökologischen Landbaus, *Gaia*. **12**, 107-110.
- Mann, S., 2003b. Why organic food in Germany is a merit good, *Food Policy* **28**, 459-469.
- Musgrave, R. A., 1957. A Multiple Theory of Budget Determination, *Finanzarchiv*. **17**, 333-343.
- Olson, M. J. R., 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. University Press, Harvard.
- Ostrom, E., 1990. *Die Verfassung der Allmende*. Mohr-Siebeck, Tübingen.
- Rüffer, C., 2006. *Merit Goods Determined by Society Value Judgments – Political Implications for Public Participation*. ibidem-Verlag, Stuttgart.
- Samuelson, P. A., 1954. The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economics and Statistics*. **36**, 387-389.

5. Kapitel

Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Inhalt

5	Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP)	106
5.1	Ausgangssituation in Europa vor den Verträgen von Rom 1957	106
5.2	Die frühe Phase der GAP 1957-1967	109
5.2.1	Von den Zielen zu den Grundprinzipien	109
5.2.2	Finanzielle Solidarität: Implikationen für den EU-Haushalt	110
5.2.3	Die Politik des leeren Stuhls (1965-1966)	113
5.2.4	Funktionsweise des Interventionspreissystems	117
5.2.5	Wohlfahrtseffekte des Systems der Interventionspreise	121
5.2.6	Zielerreichung des Interventionssystems der GAP	127
5.2.7	Die GAP und das Handelsabkommen GATT: Erste Konflikte	130
5.2.8	Der Mansholt-Plan 1968 und der Beginn der Agrarstrukturpolitik	132
5.2.9	Von der Hochpreisphase in die Krise (1968-1990)	134
5.2.10	Einführung der Milchquote 1984	135
5.2.11	Das Ergebnis der ersten 30 Jahre GAP	138
5.3	Wiederholungsfragen	139
	Literatur	140

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Abbildungen

Abbildung 5- 1: Wirkungsweise des ‚Restaurant-table game‘	111
Abbildung 5- 2: Saldo aus Ein- und Auszahlungen in den Europäischen Garantiefond für Landwirtschaft (EGFL) 2022	112
Abbildung 5- 3: Struktur der Eigenmittel im EU-Haushalt von 1958-2018	113
Abbildung 5- 4: Das System der Marktordnung für Getreide in Import- und Exportsituation	118
Abbildung 5- 5: Wohlfahrtseffekte des Interventionspreissystems in einer Importsituation	121
Abbildung 5- 6: Wohlfahrtsanalyse der Einführung eines Interventionspreissystem.....	122
Abbildung 5- 7: Wohlfahrtseffekte des Interventionspreissystems in einer Exportsituation.....	124
Abbildung 5- 8: Wohlfahrtsanalyse des Interventionspreissystems bei Export.....	125
Abbildung 5- 9: Wohlfahrtsanalyse des Interventionspreissystems unter Einfluss auf den Weltmarktpreis. A) in einer Importsituation der EU; B) in einer Exportsituation der EU.....	126
Abbildung 5- 10: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts preisbereinigt, verkettet 1950-2024	129
Abbildung 5- 11: Entwicklung der Bruttoverdienste von Arbeitern in Deutschland 1913-2016	130
Abbildung 5- 12: Importe von Ölsaaten und Getreidesubstituten in die EU 1961-1990.....	132
Abbildung 5- 13: Entwicklung des Interventionspreises von 1969-2009	134
Abbildung 5- 14: Preis und Mengeneffekte der Milchquote	136
Abbildung 5- 15: Wohlfahrtseffekte durch die Einführung einer Milchquote (schematisch).....	137

Tabellen

Tabelle 5-1: Phasen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU seit 1957	106
Tabelle 5-2: Hauptausgaben des Marshallplans in Deutschland 1948-1953	107
Tabelle 5-3: Strukturdaten der Landwirtschaft in den EU-6 und Großbritannien und Dänemark	107
Tabelle 5-4: Erste Einigung auf Landwirtschaftliche Preise in der Europäischen Gemeinschaft 1966/67 (in Berechnungseinheit/100 kg)	110
Tabelle 5-5: Funktionsweisen verschiedener Agrarmarktordnungen in der EU	117
Tabelle 5-6: Selbstversorgungsgrad auf verschiedenen Agrarmärkten in der EU	120
Tabelle 5-11: Phasen der Preispolitik der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1968-1991	135
Tabelle 5-12: Wohlfahrtsbilanz der Einführung einer Milchquote	137

Box

Box 5- 1: Geringe Wahrnehmung von hohen Interventionspreisen durch Verbraucher.....	129
---	-----

Foto

Foto 5-1: Der Ministerrat am 27.Juli 1965 mit den leeren Stühlen der französischen Delegation	115
--	-----

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

5 Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP)

5.1 Ausgangssituation in Europa vor den Verträgen von Rom 1957

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) hat seit 1957 verschiedene Phasen durchlaufen (Tabelle 5-1):

Tabelle 5-1: Phasen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU seit 1957

Zeit	Phase	Ereignisse
1957-1962	Gründungsphase	Verträge von Rom März 1957 Konferenz von Stresa Juli 1958
1962-1968	Vorbereitung Marktordnungen	Beschluss Marktordnungen Dez/Jan 1961/62 Erste Preisbeschlüsse Dez 1964 Marktordnungen in Kraft 1967/68
1968-1984	Hochpreisphase	Interventionspreissystem, Zollschutz Steigerung des Selbstversorgungsgrades Hohe Lagerkosten, Kosten der Exportsubventionen
1984-1992	Krise der GAP & erste Reformversuche	Überproduktion, steigende Budgetkosten Einführung Milchquote 1984 Handelskonflikt in der GATT-Uruguay-Runde Stabilisatoren-Regeln 1988
1992-2013	Liberalisierung Agrarmärkte Abbau Marktverzerrungen	MacSharry-Reform 1991 Abschluss GATT Uruguay-Runde 1994 Fischler-Reform 2003 EU-Osterweiterung 2004/07
2014-2020	Ausrichtung auf gesellschaftliche Leistungen	Ciolos-Reform 2013 GAP-Reform 2021

Quelle: eigene Darstellung

In den folgenden Abschnitten werden die unterschiedlichen Phasen dargestellt und die darin angewandten Politikinstrumente analysiert. Die Darstellung erfolgt (anders als in anderen Lehrbüchern) im Zeitablauf und bespricht die Politikinstrumente in der Phase ihrer Anwendung.

Als erstes soll jedoch die Ausgangssituation vor Beginn der europäischen Integration skizziert werden. Die Ausgangssituation vor dem Vertrag von Rom 1957, der gleichbedeutend mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Begründung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist, ist geprägt durch die Situation in Europa nach dem II. Weltkrieg. Der II. Weltkrieg war der grausame Höhepunkt einer Reihe von Konflikten und Katastrophen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die entweder direkt von Deutschland ausgingen oder mindestens von Deutschen mitverursacht wurden. Die Gründung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU kann nur vor dem Hintergrund der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation Deutschlands und Europas nach dem II. Weltkrieg verstanden und interpretiert werden. Die Folgen des Krieges waren für Mitteleuropa desaströs in mehrfacher Hinsicht.

- Die Ernährungssituation in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Staaten war zum Ende des II. Weltkriegs im Mai 1945 dramatisch und hatte zur Folge, dass viele Menschen in Deutschland und Europa unter Hunger und Nahrungsmittelknappheit litten.
- Die Landwirtschaft war gerade in Deutschland, jedoch auch in anderen EU-Gründungsstaaten kleinstrukturiert und hatte vor allem gegenüber Nordamerika technischen Aufholbedarf. Wichtige Neuerungen wie etwa der Einsatz der Traktoren in den 1930er Jahren in den USA waren noch nicht in Europa angekommen.
- Die Städte waren stark zerstört, doch erstaunlicherweise waren die industriellen Anlagen weniger von der Zerstörung betroffen. Laut Abelshäuser war in der britischen und US-

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

amerikanischen Besatzungszone bereits 1949 wieder 86 % der industriellen Produktion der Vorkriegszeit (1936) erreicht, in der französischen Zone waren es 78 % (Abelshäuser, 2011: S.107). Durch die Währungsreform im Juni 1948 wurde in Westdeutschland das „lange Jahrzehnt“ des deutschen Wirtschaftswunders (bis 1963) eingeleitet, was den Bedarf an Arbeitskräften in der Industrie und später im Dienstleistungssektor erhöhte.

- Aufgrund der großen Nachfrage und der teilweise wenig produktiven Landwirtschaft war Deutschland ein Nettoimporteur von Lebensmitteln. Ein wesentliches Ziel des sog. Marshallplans 1946 ff. war die Förderung der Nahrungsmittellieferung an Deutschland und andere europäische Staaten, was anhand der folgenden Tabelle 5-2 deutlich wird:

Tabelle 5-2: Hauptausgaben des Marshallplans in Deutschland 1948-1953

	Nahrungsmittel, Futter, Saaten	Industrielle Rohstoffe	Maschinen u. Fahrzeuge	Frachten
	<i>in Mio. US-Dollar</i>			
1948/49	213	135	8	32
1949/50	175	212	9	29
1950/51	196	240	13	31
1951/52	76	100	8	26
1952/53	24	38	2	4
Summe von Importen	683	719	36	121
Anteile in %	43,8	46,1	2,3	7,8

Quelle: aus Abelshäuser (2011: S.319); basierend auf Daten des Bundesministeriums für den Marshallplan (Hg.): Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplans, Bonn 1953, S. 23

Landwirtschaftliche Ausgangssituation

In den Gründungsstaaten der Europäischen Union lagen teilweise recht ähnliche agrarstrukturelle Voraussetzungen vor, die jedoch immer wieder in einzelnen Details abwichen. Die folgende Tabelle fasst wichtige Strukturmerkmale der EU-6 Staaten sowie Großbritanniens und Dänemarks zusammen:

Tabelle 5-3: Strukturdaten der Landwirtschaft in den EU-6 und Großbritannien und Dänemark

	Anteil der Landwirtschaft am BIP (%)		Anteil Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft (%)		Anteil Landwirtschaft am ges. Handel (%, Ø 1955-59)		Netto Außenhandels- bilanz 1955- 1959 (in US-\$)
	1955	1960	1955	1960	Export	Import	
Belgien	7.9	7.3	9.3	7.6	5.4	17.2	- 386.4
Luxemburg	9.3	7.6	19.4	16.4	-	-	-
Niederlande	11.4	10.5	13.2	11.5	33.6	19.6	310.0
Deutschland	8.0	6.0	18.5	14.0	2.8	32.9	- 2,124.6
Frankreich	11.4	9.7	26.9	22.4	14.9	29.2	- 836.0
Italien	20.7	15.1	40.0	32.8	22.6	20.6	- 114.2
EU (6)	11.5	9.0	21.2	17.5	15.9	23.9	-
Großbritannien	4.8	4.0	4.6	4.3	6.5	41.8	- 4,013.6
Dänemark	18.4	14.4	24.9	21.2	65.7	20.3	502.2

Quelle: Zobbe (2001) S.3 nach Daten der OECD (1969).

Die meisten EU-6 Länder hatten in den 1950er Jahren eine negative Außenhandelsbilanz im Bereich Landwirtschaft. Europa war nach dem II. Weltkrieg bei vielen Nahrungsmitteln Nettoimporteur. Auch hier bildete die Handelsnation Holland die Ausnahme.

In vielen Teilen Deutschlands, Frankreichs und vor allem in Italien herrschten kleinbäuerliche Betriebe vor, deren Produktivität im internationalen Vergleich gering war. Andererseits gab es vor allem in

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Nordfrankreich in den Gunstlagen sehr wettbewerbsfähige Betriebsstrukturen, vor allem in der Getreideproduktion.

In den meisten EU-6 Ländern kamen Hochpreispolitiken zur Anwendung, vor allem in Deutschland. Die Ausnahme war das eher handelsorientierte Holland.

Es gab in den meisten europäischen Staaten eine Tradition des Protektionismus in der Landwirtschaft. Die wichtigen Ausnahmen von dieser Regel waren vor allem die Agrarpolitiken in Großbritannien und den Niederlanden, die beide eher handelsorientiert waren. In Deutschland wurde dies bereits in den späten 1870er Jahren im deutschen Kaiserreich im Zuge der ersten großen Rezession im Kaiserreich eingeführt. In der Bundesrepublik wurde etwa in den frühen 1950er Jahren durch das Getreidegesetz die Einfuhr von Getreide über „Abschöpfungen“ und Importsubventionen reguliert. Auch die Verwendung von heimischem und importiertem Getreide zur Herstellung von Mehl wurden geregelt, insofern griff der Staat ordnend in den Marktprozess ein und schützte den heimischen Markt. Der Protektionismus dominierte die nationale Agrarpolitik in Deutschland und stand im Widerspruch zur sonstigen eher marktliberalen Orientierung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik.

Industriepolitische Ausgangssituation:

Es gab nach 1948 bereits eine Zollunion zwischen den drei Benelux-Staaten. In den frühen 1950er Jahren schlossen sich die EU-6 Länder zur Montanunion von Kohle und Stahl zusammen (siehe nächster Abschnitt). Im Laufe der 1950er Jahre gab es weitere Anläufe einer Integration in unterschiedlichen Konstellationen. Großbritannien befürwortete die Europäische Integration. Überlegungen mit Großbritannien, eine Freihandelszone oder Zollunion zu gründen scheiterten an den französisch-britischen Gegensätzen.

Der Gründungskonsens der EU-6 bestand in einer Übereinkunft, dass Deutschland Exportmärkte für die Produkte seiner bereits 1950 wieder wettbewerbsfähigen Schwerindustrie erhalten sollte, während Frankreich die Exportmärkte für Agrarprodukte bekommen sollte (vgl. Abelshäuser, 2011: 231).

Militärstrategische Ausgangssituation:

Ein weiterer wichtiger Treiber der europäischen Integration war der Kalte Krieg. Die USA wollten die ökonomische Integration Deutschlands aus politischen Gründen, um Westdeutschland in den demokratischen Westen zu integrieren. Die europäische Integration setzte eine deutsch-französische Verständigung voraus. Diese war dadurch erleichtert, dass Frankreich sich von den USA und Großbritannien im westlichen Militärbündnis emanzipierte und militärpolitisch eine eigene Politik mit Großmachtambitionen verfolgte. Gleichzeitig gab es in Deutschland und Frankreich einzelne Politiker wie Jean Monnet, Robert Schumann oder Konrad Adenauer, die aus den Erfahrungen der Weltkriege und des Nationalsozialismus gelernt hatten und sich für die deutsch-französische Verständigung einsetzten und die Integration ermöglichten. Die ökonomische Integration Westeuropas im Rahmen der EU-6 kam Frankreich auch machtpolitisch zu Gute und die Pläne der französischen Emanzipation waren auch einer der Gründe, warum eine Beteiligung Großbritanniens an der EU in den 1950er und 1960er Jahren scheiterte.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

5.2 Die frühe Phase der GAP 1957-1967

5.2.1 Von den Zielen zu den Grundprinzipien

Die in Artikel 39 des Vertrages von Lissabon (2009) festgeschriebenen Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik waren bereits Bestandteil der Römischen Verträge von 1957 und wurden dort wie folgt definiert:

- a) Steigerung der Produktivität,
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung ermöglichen,
- c) die Märkte zu stabilisieren,
- d) die Versorgung sicherzustellen und
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen. (vgl. dazu Kapitel 1).

Diese Ziele reflektierten die Nahrungsmittelknappheit nach dem II. Weltkrieg und die noch sehr präsenten Hungererfahrungen in der Bevölkerung. Die spezifischen Inkonsistenzen dieses Zielkatalogs wurden bereits in Kapitel 1 besprochen. Im weiteren Verlauf des Kapitels wird es darum gehen, die Zielerreichung durch die gewählten Instrumente der Gemeinsamen Marktordnungen (GMO) zu analysieren.

Nachdem die Verträge von Rom Anfang 1958 in Kraft getreten waren, arbeitete die EU-Kommission unter ihrem neuen Präsidenten Walter Hallstein (CDU) und dem neuen Agrarkommissar Sicco Mansholt (Sozialdemokrat, Niederlande) Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) aus. Hierzu fand von 3. - 11. Juli 1958 in Stresa (Norditalien) eine agrarpolitische Tagung der Agrarminister statt, auf der Agrarminister der EWG-6, berufsständische Vertreter wie dem deutschen Bauernverband und der Kommission über die auszuarbeitende Agrarpolitik diskutierten. Schließlich einigten sich die Minister und die Kommission auf drei Grundprinzipien für die GAP:

- **Einheit des Marktes:** Jedes Produkt kann innerhalb der Gemeinschaft frei zirkulieren und es wird eine Harmonisierung der Rechtsrahmen für einen gemeinsamen Binnenmarkt angestrebt, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.
- **Gemeinschaftspräferenz:** Die innerhalb der Gemeinschaft hergestellten Agrarprodukte erhalten Vorrang gegenüber importierten Produkten von außerhalb. Dieses Prinzip mündete in einen Außenschutz von Agrarmärkten der EWG gegenüber Importen durch flexible Abschöpfungen an den Grenzen (eine spezielle Form der Zölle).
- **Finanzielle Solidarität:** Die gemeinschaftliche Finanzierung der gemeinsamen Ausgaben der EWG-Agrarpolitik wurde durch die Mitgliedsstaaten geleistet. Hierzu wurde der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) geschaffen.

Insgesamt gelang es der Kommission und dem neuen Generaldirektorat Landwirtschaft unter der Führung von Mansholt in den Tagen von Stresa eine konstruktive Diskussionsatmosphäre zu schaffen, an der auch der deutsche Bundeslandwirtschaftsminister Heinrich Lübcke (CDU) seinen Anteil hatte (Patel, 2009). In einem Kommentar der ZEIT aus dem Jahr 1958 wurde die Konferenz als positiver Schritt in Richtung eines gemeinsamen Agrarmarktes der EWG-Mitgliedsländer beschrieben und die Prinzipien wurden mit *“so viel Freiheit als möglich bei so viel Schutz und Bindung als unerlässlich”* beschrieben (Die ZEIT am 18.07.1958).

In den ersten Jahren zeigte sich, dass die Agrarpolitik hauptsächlich als Marktordnungspolitik gestaltet wurde, mit deren Hilfe die verschiedenen Agrarmärkte geordnet werden sollten. Es wurden für verschiedene landwirtschaftliche Produktgruppen sogenannte „Gemeinsame Marktordnungen

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

(GMO)“ geschaffen, in denen die Wettbewerbsregeln, die Produktbeschreibungen und die Regeln für die Marktkoordination definiert wurden. Die Fertigstellung der ersten Marktordnung z.B. für Getreide gelang in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre. Im Januar 1962 konkretisierte der Ministerrat die Vorschläge der EU-Kommission zur Umsetzung der Gemeinsamen Marktordnung:

- **Für sechs Produktgruppen** (Getreide, Schweinefleisch, Eier, Geflügelfleisch, Obst- und Gemüse und Wein) wurden gemeinsame Marktorganisationen geschaffen.
- **Wettbewerbsregeln** wurden für den gemeinsamen Markt definiert.
- **Ein Plan zur Etablierung des Binnenhandels** für Milchprodukte, Rindfleisch und Zucker wurde erstellt.

Zur Finanzierung der Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik wurde der Europäische Agrarfond für Ausrichtung (für Strukturmaßnahmen) und Garantie (Sicherung der Preise über Interventionskäufe) (EAGFL) geschaffen.

5.2.2 Finanzielle Solidarität: Implikationen für den EU-Haushalt

Die finanzielle Solidarität hatte weitergehende Implikationen für die GAP, die sich im Preissetzungsverhalten in der EU widerspiegelten. Das Ziel der Marktordnungen war die Etablierung gemeinsamer Agrarpreise in der EWG. Am 15. Dezember 1964 einigten sich die Agrarminister auf gemeinsame Preise für Getreide, 1966 folgte die Einigung auf Milchpreise, so dass die gemeinsamen Preise ab 1966/67 schrittweise in Kraft traten. Das gemeinsame Preisniveau für verschiedene Agrarprodukte ist in der folgenden Tabelle 5-4 abgebildet.

Tabelle 5-4: Erste Einigung auf Landwirtschaftliche Preise in der Europäischen Gemeinschaft 1966/67 (in Berechnungseinheit/100 kg)

	Belgien	Frankreich	Deutschland	Italien	Holland	Durchschnitt	Preis
Weizen	9,3	8,5	10,5	11,7	10,2	10,0	10,6
Gerste	8,3	7,7	10,6	8,6	9,0	8,8	9,1
Milch	9,8	8,4	10,1	9,6	9,6	9,5	10,1

Quelle: Daten aus Marsh and Ritson (1971) zitiert nach Fearne (1992: S.24)

Es zeigt sich, dass das Preisniveau oberhalb des Durchschnitts gewählt wurde. Dieser Trend der Wahl eines hohen Preisniveaus setzte sich in den folgenden Jahren fort, in denen in den Preisrunden ein steigendes Preisniveau festgelegt wurde.

Dieses hohe Preisniveau auf allen Märkten war eine Folge der finanziellen Solidarität, da alle Mitgliedsstaaten die Kosten der hohen Preise gemeinsam zahlen mussten. Die Minister versuchten in den Preisrunden für die jeweiligen Märkte, die in ihrem Mitgliedsstaat eine große Bedeutung hatte, besonders hohe Preise auszuhandeln. Die Folge war, dass für fast alle Teilmärkte hohe Preise ausgehandelt wurden.

Die ökonomische Anreizsituation bei den Preisverhandlungen ist in der Agrarökonomie mitunter als „Restaurant-Table-Game“ bezeichnet worden. Das Prinzip wird an dem folgenden **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** verdeutlicht:

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

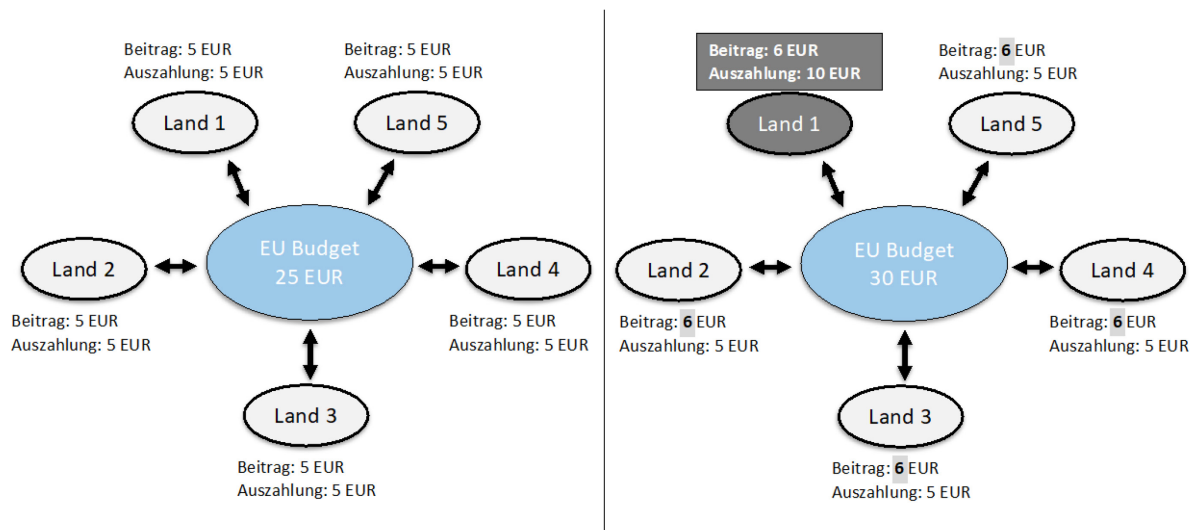


Abbildung 5- 1: Wirkungsweise des ‚Restaurant-table game‘

Quelle: eigene Darstellung

In diesem Modell vergleicht man die Verhandlungssituation im Ministerrat mit einem gemeinsamen Restaurantbesuch, bei dem die Bedingung gilt, dass alle Teilnehmer des Abends zunächst nach ihren Präferenzen bestellen und am Ende die gemeinsame Rechnung durch alle Beteiligten begleichen. Unterstellt man eine ausschließlich Gewinn-orientierte Vorgehensweise, ergibt sich ein individueller Anreiz, möglichst ein üppiges und teures Menü zu wählen, damit die eigene Bilanz von Einzahlung und Genuss positiv ist. Bestellt man ein überdurchschnittlich teures Menü, müssen anderen Besucher diesen höheren Preis mitbezahlen. Bei einem Restaurantbesuch unter Freunden dürften sich soziale und kulturelle Normen bremsend auf den Appetit auswirken. Für eine Verhandlungssituation im Ministerrat spielen soziale Kontrolle und persönliche oder politische Freundschaften kaum eine Rolle, so dass eine Gewinn-orientierte Vorgehensweise durchaus eine plausible Annahme für das Verhalten der Minister ist.

Im linken Teil des Schaubildes ist die Zahlungsbilanz zwischen den fünf EU-Mitgliedsländern ausgeglichen, so dass jedes Land den gleichen Betrag einzahlt und erhält. In der anschließenden Situation (rechter Teil) verlangt nun Land 1 für einen bestimmten Sektor höhere Zahlungen. Geht man davon aus, dass nur Land 1 von dieser Maßnahme profitiert, so steigt der Auszahlungsbetrag an Land 1 auf 10 Einheiten. Das EU-Budget erhöht sich um 5 Einheiten und jedes Land muss am Ende eine Einheit mehr zahlen. Für Land 1 wirkt sich die Veränderung positiv aus, da die Zahlungsbilanz mit 4 Einheiten positiv ist, während die anderen vier Länder zu Nettozahlern werden.

Die Konsequenz dieses Verhandlungsergebnisses ist auch, dass die Agrarminister der anderen Länder in der nächsten Verhandlungsrunde versuchen werden, für Teilsektoren der Landwirtschaft, die in ihrem Land besonders wichtig sind, höhere Preise auszuhandeln. Es entsteht (analog zum Restaurant-Besuch) ein Anreiz, möglichst hohe Preise auszuhandeln, um so eine negative Zahlungsbilanz zu erzielen. Die mittelfristigen Folgen sind 1.) höhere Interventionspreise für verschiedene Teilsektoren und 2.) ein kontinuierlich steigender Agrarhaushalt.

Daraus entstand die Konstellation, in der der EU-Haushalt aus Netto-Zahlern und Netto-Empfängern besteht. Die Auswirkung der gemeinsamen Preise und der Wahl des Zollniveaus wurden in den 1960er Jahren sehr kontrovers diskutiert. Durch die Importhäfen in Deutschland und den Niederlanden

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

wurden Zolleinnahmen für den EU-Haushalt generiert, andererseits profitierte vor allem Frankreich von den Agrarzahungen. Dies hätte dazu geführt, dass Deutschland in den 1960er Jahren die Hälfte der Einnahmen für den gemeinsamen Haushalt hätte bestreiten müssen. In den nächsten Jahrzehnten wurde immer wieder um die Frage der Nettozahlungen für den EU-Haushalt gestritten, vor allem Großbritannien trug dieses Problem in den 1980er Jahren unter Margret Thatcher immer wieder vor. Auch in der Brexit-Kampagne 2016 spielte das Argument eine Rolle. Die aktuellen Netto-Positionen für den Europäischen Ausgleichs- und Garantiefond Landwirtschaft (EAGFL) in 2022 sind in der folgenden Grafik abgebildet:

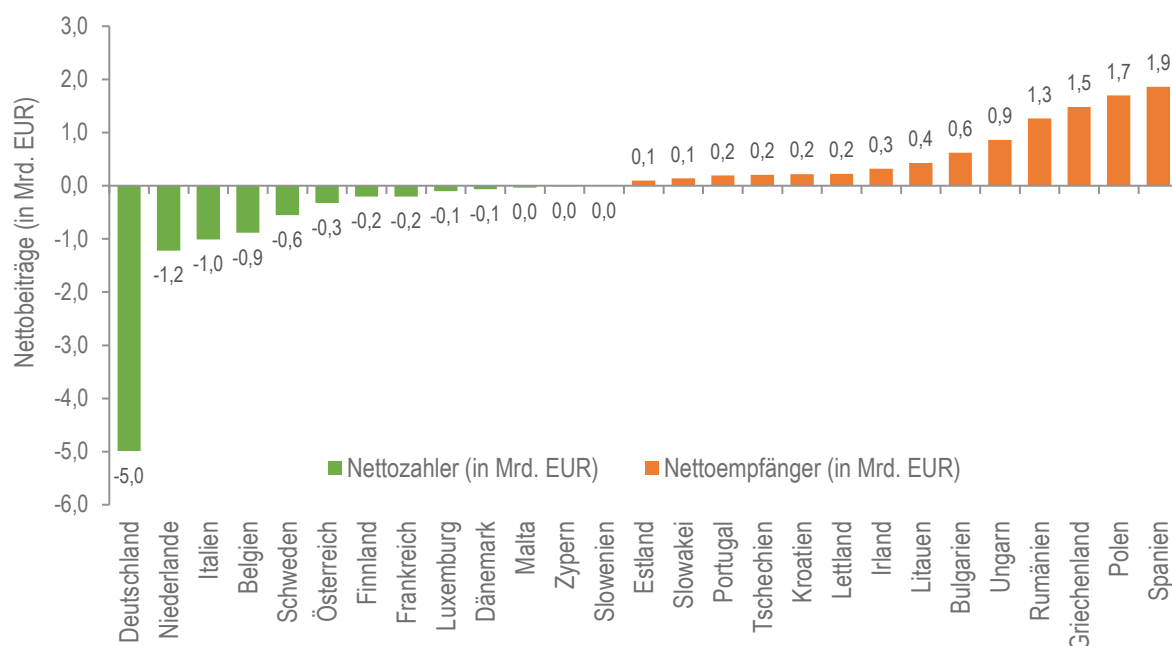


Abbildung 5- 2: Saldo aus Ein- und Auszahlungen in den Europäischen Garantiefond für Landwirtschaft (EGFL) 2022

Quelle: eigene Darstellung, nach Daten aus BMEL (2023).

Es zeigt sich, dass Deutschland mit Abstand der größte Nettozahler der EU ist, was gelegentlich in der politischen Diskussion als Argument gegen die EU vorgetragen wird. Allerdings greift die ausschließliche Betrachtung von staatlichen Zahlungsflüssen zu kurz, da der Binnenmarkt sowohl für deutsche Konsumenten als auch Produzenten zu hohen Wohlfahrtsgewinnen führen kann. Insofern wären die vordergründigen Nachteile der Netto-Positionen mit Vorteilen beim Export v.a. für die Industriesektoren, jedoch auch für die Landwirtschaft, abzuwägen – was bei solchen Debatten dann in der Regel unterbleibt.

Im Zeitablauf haben sich die Beiträge zum EU-Haushalt auch strukturell geändert. In der Frühphase (1958-1970) der EU bestand der EU-Haushalt aus nationalen Beiträgen zum Haushalt. Dies wurde Ende der 1960er Jahre durch Beschluss geändert. Die Beiträge zum EU-Haushalt werden seit 1970 nach folgenden Kriterien zusammengesetzt, der aktuelle Anteil der Beiträge ist in Klammern angegeben:

- **Traditionelle Eigenmittel (13 %):** Die traditionellen Eigenmittel bestehen hauptsächlich aus Abschöpfungen und Zöllen auf Einfuhren von außerhalb der EU und aus Zuckerabgaben. In früheren Phasen der EU, als noch recht hohe Zölle auf viele Produkte entfielen, war dies eine der Haupteinkünfte für den EU-Haushalt. Mit zunehmendem Abbau von Zöllen verlor diese Quelle des EU-Haushaltes an Bedeutung.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

- **Umsatzsteuer-basierte Eigenmittel (11 %):** Die Beiträge der MS bestehen in einem festgelegten Prozentsatz der nationalen Umsatzsteuer. Die Regel 2014-20 lautete: 0,30 % je MS, Ausnahme bilden Deutschland, die Niederlande und Schweden mit 0,15 %. Dieser Beitrag bemisst sich eher nach dem Handelsvolumen, das in einem Land umgesetzt wird.
- **BNE-basierte Eigenmittel (75 %):** Der Beitrag der MS bemisst sich nach dem Bruttonationaleinkommen, sprich der Wertschöpfung aller Inländer in einem Jahr. Insofern bemisst sich der Beitrag nach der Leistungsfähigkeit eines Mitgliedslandes. Die Regel lautet aktuell, dass MS 1,2 % des Bruttonationaleinkommen (BNE) nach Brüssel abführen sollen.
- **Sonstige Einnahmen (1 %):** Es gibt eine Reihe von Sondereffekten über z.B. Steuern, Abzüge von den Dienstbezügen des EU-Personals, Bankzinsen, Beiträge von Drittländern. Diese machen etwa 1 % des EU-Haushalts aus.

Die Entwicklung der Beiträge zum EU-Haushalt im Zeitablauf ist in **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dargestellt:

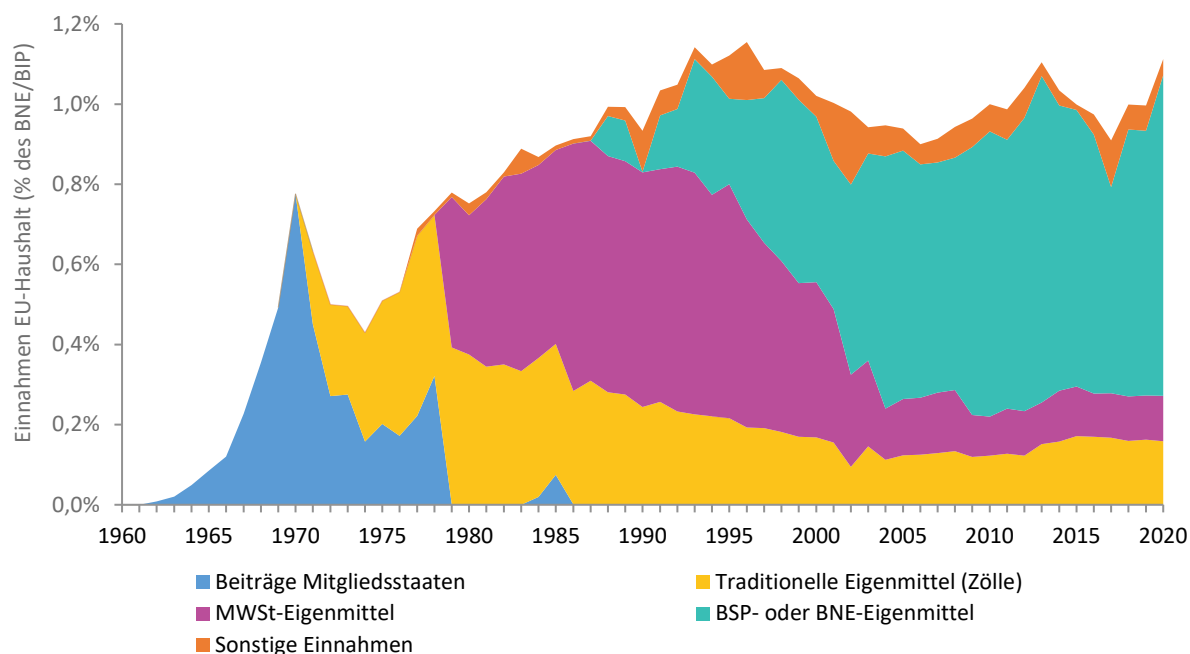


Abbildung 5- 3: Struktur der Eigenmittel im EU-Haushalt von 1958-2018

Quelle: EU-Kommission, Generaldirektorat für Finanzen; *Traditionelle Eigenmittel bedeutet Einnahmen aus Abschöpfungen und Zöllen. USt. = Umsatzsteuer; BNE = Bruttonationaleinkommen

5.2.3 Die Politik des leeren Stuhls (1965-1966)

Die sogenannte „Empty-Chair-Crisis“ stellt die erste größere Krise der EU in der Mitte der 60er Jahre dar. Die Krise dauerte von Ende Juni 1965 bis Ende Januar 1966. Frankreich verließ den Ministerrat für einige Monate und blockierte damit die Arbeit des Gremiums. Die Krise konnte erst mit dem sogenannten „Luxemburger Kompromiss“ aufgelöst werden, der den Mitgliedsstaaten im Rat ein (informelles) Veto-Recht einräumte und damit auch die Entwicklung der EU zu einer supranationalen Organisation auf Jahre hin bremste.

Die Römischen Verträge von 1957 sahen in Artikel 43 vor, dass die Integration der EU in drei Stufen erfolgen sollte. In der ersten Stufe bis 1962 sollten einstimmig, in der zweiten Stufe bei bestimmten Fragen mit Mehrheitsrecht Entscheidungen gefällt werden.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Artikel 43 (2): „Der Rat erlässt während der beiden ersten Stufen einstimmig und danach mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen, unbeschadet seiner etwaigen Empfehlungen.“

Erst in der dritten Stufe ab 01. Januar 1966 sollte der Rat mit qualifizierter Mehrheit (Zweidrittelmehrheit) in allen Bereichen, also auch in der Agrarpolitik entscheiden. Für diesen Schritt musste im Rat beschlossen werden, dass die Ziele der ersten beiden Stufen erreicht und die dritte Stufe beginnen sollte. Die Mitgliedsstaaten würden mit diesem Schritt de jure ihre **Veto-Option** verlieren. Bisher hatten Frankreich, Deutschland und Italien je vier Stimmen im Rat, Belgien und die Niederlande je zwei Stimmen und Luxemburg eine Stimme. Das Zustimmungserfordernis würde somit von 17 Stimmen auf 12 gesenkt und selbst ein großes Land wie Frankreich könnte mit seinen vier Stimmen von den anderen überstimmt werden. Die Entwicklung der EU-Agrarpolitik hatte mit dem Erlass der ersten Marktordnungen 1962 begonnen und Ende Dezember 1964 einigten sich die Mitgliedsstaaten auf die ersten gemeinsame Agrarpreise (vgl. Tabelle 5-4, S.105). Allerdings blieb die Finanzierung der Agrarausgaben offen. Der Rat beauftragte die Kommission, bis April 1965 einen Vorschlag zur Finanzierung der Agrarausgaben vorzulegen. Die EU-Kommission unter der Führung von Walter Hallstein (CDU) legte einen Finanzierungsvorschlag über einen EWG-Gemeinschaftshaushalt vor, machte jedoch den Fehler, diesen Vorschlag zunächst dem Parlament und der Presse vorzustellen und erst dann im Rat, was von vorne herein zu Verstimmungen führte.

Agrarfinanzierung, der umstrittene Parlamentsvorbehalt und Grundsatzfragen

Ein wichtiger Konfliktstoff des Vorschlags war die Frage, aus welchen Mittel die Agrarfinanzierung bestritten werden sollte. Bisher wurden die Kosten der EU (damals EWG) über „nationale Beiträge“ der Mitgliedsstaaten finanziert, die Zolleinnahmen der EU wurden in die nationalen Haushalte eingestellt und unterlagen dem Haushaltsrecht der nationalen Parlamente. Die sechs Mitgliedsstaaten überwiesen diese Mittel an die EU. Der Vorschlag der Kommission unter Hallstein bestand darin, dass die Zolleinnahmen (aus den Zöllen und Abschöpfungen), die bisher von den Mitgliedsstaaten erhoben wurden, direkt an die EU überwiesen würden. Mit dieser Lösung hätte die EU über Eigenmittel verfügt. Die demokratische Legitimierung sollte über ein neues Haushaltsrecht für das EU-Parlament hergestellt werden. Das EU-Parlament wäre mit diesem Vorschlag zum Gesetzgeber für den zu schaffenden EU-Haushalt geworden und die EU hätte sich weiter zu einer supranationalen Organisation mit eigenem Haushaltsrecht entwickelt.

Aber auch politisch war die Lage angespannt: Der französische Präsident Charles de Gaulle sah die Arbeit der Hallstein-Kommission kritisch, er wollte keine Kommission, die selbstbewusst und politisch unabhängig agierte. Ihm schwebte die EU als intergouvernementales Bündnis vor, in dem die Kommission eher ausführendes Organ war, das von den Mitgliedsstaaten angewiesen würde – die Begriffe der EU als intergouvernementales und supranationales Bündnis wird in Kapitel 7 diskutiert. Auch der grundsätzliche Streit, ob die EU als intergouvernementale oder supranationale Organisation weiterarbeiten sollte, wurde 1965 ausgetragen. Schließlich schwang auch die Frage mit, in welchem Maße die Nationalstaaten an die EU übertragen werden sollten.

Die Krise des leeren Stuhls 1965-66

Auf der Ratssitzung am 29./30. Juni 1965 stand diese Beschlussvorlage für ein Finanzierungsmodell der Kommission auf der Tagesordnung des Rates der Außenminister. Doch obwohl sich die Vertreter der fünf anderen Mitgliedsstaaten und der Kommission verhandlungsbereit zeigten, brach die französische Delegation die Verhandlungen in der Nacht des 30.06.1965 ab und die Versammlung ging im Streit auseinander (von der Groeben, 1982).

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

In der zweiten Jahreshälfte 1965 standen die Zeichen auf Streit. De Gaulle rief seinen Außenminister und die Vertreter im Rat aus Brüssel in die französische Hauptstadt zurück, in den folgenden Monaten nahmen die Vertreter der französischen Regierung nicht mehr an den Ratssitzungen teil und legten damit die Beschlussfähigkeit im Rat lahm, da die Beschlüsse weiterhin einstimmig getroffen werden mussten (von der Groeben, 1982: S.273/4). Mansholt erklärte den Rückzug zur „*größten Katastrophe seit Hitler*“. De Gaulle nannte dagegen die Kommission eine „Regierung von Technokraten ohne jede Verantwortung“ (Schorkopf, 2020).



Foto 5-1: Der Ministerrat am 27.Juli 1965 mit den leeren Stühlen der französischen Delegation

Foto-Quelle: Lizenz bei Picture Alliance / dpa;

Der französischen Regierung unter Präsident de Gaulle ging diese Übertragung von Hoheitsrechten zu weit, er zog die Notbremse. Er wollte die Entscheidungsbefugnisse weiterhin bei den Mitgliedsstaaten belassen und damit die Kontrolle über die Finanzierung und Gestaltung der Agrarpolitik behalten und handelte entsprechend. Ihm schwebte die EU als intergouvernementale Organisation mit beschränkten Befugnissen für abgesteckte Politikbereiche vor.

Der Kommissionspräsident Hallstein wollte die EU in Richtung einer supranationalen Organisation entwickeln, die EU institutionell stärken und die Befugnisse für das EU-Parlament ausbauen. In dem Sinn war Hallstein Idealist und ambitionierter Europa-Föderalist, der die EU-Kommission zu einem eigenständigen politischen Spieler entwickeln wollte und der an der Schaffung eines europäischen Bewusstseins arbeitete (Bajon, 2009). Insofern standen sich sehr unterschiedliche politische Vorstellungen gegenüber.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Die Mitgliedsstaaten Deutschland, die Niederlande und Italien stellten sich auf die Seite der Kommission und betonten, den Konflikt nur im Rahmen des bestehenden EU-Rechtes lösen zu wollen. Aber erst am 28./29. Januar 1966 auf einer Sitzung in Luxemburg wurde ein Kompromiss gefunden, der weitreichende Folgen für die weitere Entwicklung der Agrarpolitik und der EU insgesamt hatte. Um die Mehrheitsentscheidung im Rat wurde gerungen, hier musste ein Kompromiss zwischen dem geltenden Recht der Mehrheitsentscheidung, wie es in den Römischen Verträgen vorgesehen war, und der Position Frankreichs, das sich in Detail-Fragen nicht überstimmen lassen wollte, gefunden werden.

Langfristige Folgen des Luxemburger Kompromisses

Der wegweisende Luxemburger Kompromiss vom 29. Januar 1966 bestand darin, dass die Regel der Mehrheitsentscheidung zwar in Kraft blieb, aber der Beschluss wurde durch einen Protokollzusatz ergänzt, dass, wenn bei einer Entscheidung „*wichtige nationale Interessen eines Mitgliedsstaates*“ betroffen waren, man im Rat eine Lösung finden würde, der alle Mitgliedsstaaten zustimmen könnten. De facto konnte ein Mitgliedsstaat bei einer Detailentscheidung wichtige nationale Interessen anmelden und erhielt damit ein Veto-Recht gegen möglicherweise nachteilige Mehrheitsentscheidungen.

Der Kompromiss beendete die erste fundamentale Krise der EU, das Arbeiten im Rat war nun wieder möglich. Das Signal nach innen und außen war jedoch, dass die europäische Integration und das Abtreten von legalen Kompetenzen an die supranationale Behörde, die EU-Kommission, vorerst gestoppt war und dass die EU-Mitgliedsstaaten weiterhin die Entwicklung der EU fest in der Hand behielten.

Politisch war Hallstein nach diesem Kompromiss am Ende, die Große Koalition zwischen CDU/CSU und SPD, die ab Herbst 1966 im Amt war, unterstützte ihn nicht länger. Er schied Ende 1967 nach 10 Jahren an der Spitze aus dem Amt des Präsidenten der EWG-Kommission aus. Seinen Nachfolgern fehlte ein entsprechendes Profil, sie blieben blass. Insgesamt stagnierte die Integration der EU, auch weil die Kommission bis Mitte der 80er Jahre eine weniger selbstbewusste Rolle spielte. Erst unter der Führung von Jaques Delors ab 1985 fand die Kommission zurück in die supranationale Rolle und wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) zum Antreiber einer verstärkten Integration.

Bei der Agrarfinanzierung wurde weiterhin auf nationale Beiträge gesetzt. Erst 1970, nach dem Rücktritt des französischen Präsidenten Charles de Gaulle, konnte ein neues Finanzierungsmodell gefunden werden, in dem die Einnahmen aus Zöllen und Abschöpfungen als EU-Eigenmittel eingeordnet wurden. Dies ist in Abbildung 5- 3 auch zu erkennen, weil dort erst ab 1970 „Eigenmittel“ verzeichnet sind.

Die Entscheidungsprozesse in der EU wurden dagegen auf längere Sicht auf Einstimmigkeit festgelegt, was die Kompromissfindung zwar vordergründig erschwerte, aber als Lösung die Akzeptanz vor allem bei der französischen Regierung ermöglichte. Bei wichtigen Fragen bestand jetzt die Tendenz, im Ministerrat, hinter verschlossener Tür politische Kompromisse zu finden. Eine Folge war auch mangelnde Transparenz. Das „Gentlemen Agreement“ von 1966 wurde bis in die 1980er im Rat angewendet, erst 1985 beim Europäischen Rat von Mailand wurde Großbritannien trotz der Anmeldung nationaler Interessen im Rat überstimmt (Brunn, 2020: S.242). Selbst in den frühen 1990er Jahren (beim Vertrag von Maastricht oder der Zustimmung zu dem WTO-Vertrag) wurde das Einstimmigkeitsprinzip nochmal angewendet. Erst in den 1980er Jahren wurden verschiedene formale Entscheidungswege durch EU-Recht festgelegt. Damals wurde zwischen gemeinschaftlicher Entscheidung von Parlament und Rat und der Zustimmung durch das Parlament unterschieden. Der Luxemburger Kompromiss hatte Frankreich in der Gemeinschaft gehalten und andererseits die

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Entwicklung der EU für fast zwei Jahrzehnte gelähmt und den Rat zu einem exklusiven Gremium der Mitgliedsländer gemacht.

5.2.4 Funktionsweise des Interventionspreissystems

Es gibt unterschiedliche Kombinationen von Marktinstrumenten, mit denen die verschiedenen Agrarmärkte geordnet wurden, die in der folgenden Tabelle 5-5 dargestellt sind.

Vor allem die Analyse der ersten beiden Varianten sind wichtig, um die Wirkungsweise der EU-Agrarpolitik in der ersten Phase bis 1992 zu verstehen und zu analysieren. Für die wichtigsten Märkte wählte die EU in ihrer frühen Phase ein System von Mindestpreisen, die über dem Weltmarktpreis lagen. Ausgangspunkt dieses Systems war ein politisch festgelegter Zielpreis, der vom Rat der Agrarminister für die verschiedenen Produkte ausgehandelt wurde. Höhere Agrarpreise würden sofort in großen Mengen Importe aus vom Weltmarkt anziehen, was prinzipiell intendiert war, da ja Europa die Unterversorgung, die kaum 10 Jahre her war, noch in Erinnerung hatte. Allerdings würden nicht regulierte Importe schnell zu einer Überversorgung am Markt führen, so dass Mindestpreise aufgrund des Überangebotes auf dem Binnenmarkt nicht haltbar sein würden. Um die Funktionsweise der Mindestpreise am Binnenmarkt durchzusetzen, waren zwei Hauptinstrumente notwendig, nämlich der Mechanismus des Interventionspreises und der Außenschutz durch Zölle. Diese zwei Instrumente mussten später aufgrund von Überproduktion auf dem Binnenmarkt durch Exportsubventionen ergänzt werden.

Die Funktionsweise des Interventionspreissystems am Beispiel der Marktordnung für Getreide ist in Abbildung 5-4 dargestellt, die Tabelle 55 beschreibt die Vorgehensweisen der Agrarmarktordnungen für verschiedene Produkte.

Tabelle 5-5: Funktionsweisen verschiedener Agrarmarktordnungen in der EU

Instrumenten Kombination	Produktgruppe	Funktionsweise
1. Außenschutz & Intervention (Abnahmegarantie)	Weizen, Hartweizen, Gerste, Roggen, Mais, Sorghum, sowie Milch (bis 1984)	Diese Instrumente funktionierten für Agrarprodukte mit großen Marktmengen und einer ubiquitären Produktion
2. Schutz & beschränkte Intervention (d.h. Produktionsquoten)	Zucker, Milch nach 1984	diese Instrumente funktionierten bei Agrarprodukten mit einem sog. Flaschenhals, d.h. wenige zentrale Erfassungsstellen, über die Produktionsbeschränkungen durchgesetzt werden konnten.
3. Schutz und & teilweise Intervention	Rind- und Schweinefleisch, sowie Obst und Gemüse (eher selten)	Dieses System funktionierte vor allem bei Produkten, bei denen v.a. aus saisonalen Gründen oder aus Gründen der Marktschwankung eher selten in den Markt eingegriffen werden musste.
4. Protektion ohne interne Marktregulierung	Mehl, Eier, Geflügelfleisch.	Auf diesen Märkten konnten Preise de facto durch den Grad der Protektion beeinflusst werden, eine Intervention war nicht notwendig.
5. Kein Schutz, aber interne Regulierung	Raps, Flachs, Hopfen, Soja-Bohnen, Sonnenblumen.	Diese Marktorganisationen arbeiteten mit Unterstützung von Verarbeitern wie z.B. Ölmühlen.

Quelle: Eigene Zusammenfassung nach Koester (1992: S.321-323).

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

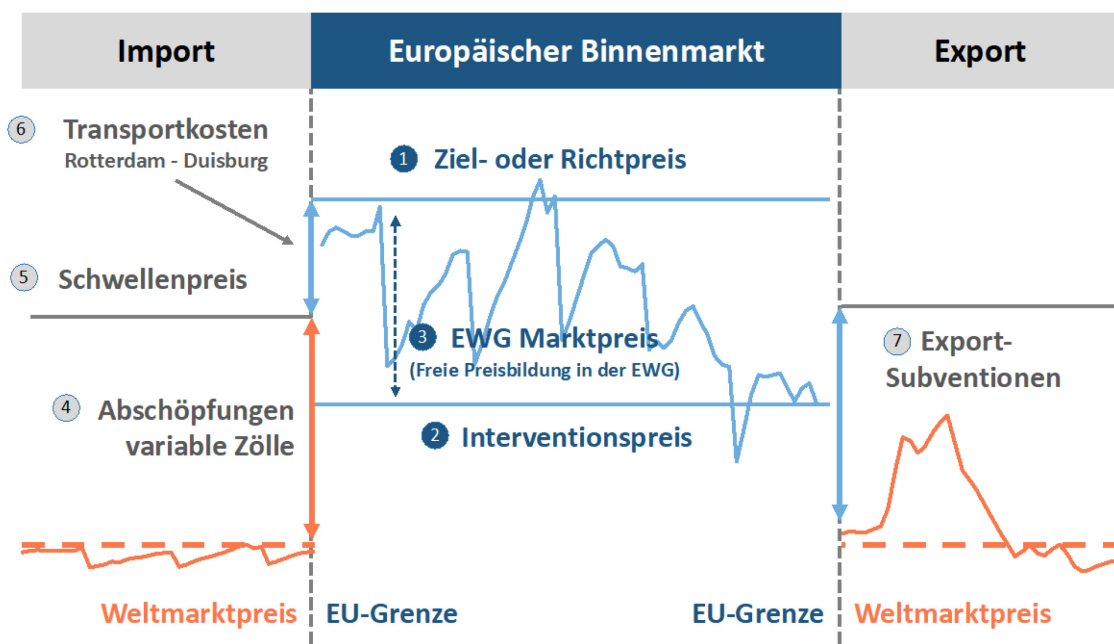


Abbildung 5- 4: Das System der Marktordnung für Getreide in Import- und Exportsituation

Quelle: eigene Darstellung, ähnlich in Fennell (1997: S.189) und Hill (2012: S.140)

1.) Ein politisch festgelegter Ziel- oder Richtpreis (1) für Getreide ist der Ausgangspunkt des Interventionspreis-Systems. Die EU-Kommission setzte diesen Zielpreis für die verschiedenen Agrarprodukte fest. Der sog. **Interventionspreis** oder Mindestpreis (2) wurde abgeleitet vom politisch fixierten Zielpreis und markierte das untere Ende der zulässigen Preisschwankungen auf dem Binnenmarkt. Ein System von Ankaufstellen („Interventionsstellen“) auf dem Binnenmarkt sorgte dafür, dass die Rohprodukte von Landwirten jederzeit zu einem garantierten Mindest- oder Interventionspreis aufgekauft werden konnten. Grundsätzlich sollten sich die Agrarpreise auf dem Binnenmarkt (3) zwischen Zielpreis und Interventionspreis frei bewegen können. Der Interventionspreis war nur als „Sicherheitsnetz“ eines Mindestpreises auf dem Markt gedacht. Lagen die Preise über dem Preis, so fand normales Marktgeschehen statt, nur wenn Preise auf das Niveau des Interventionspreisniveau sanken, griff der Mechanismus, dass die Interventionsstellen Mengen aus dem Markt herauskauften und einlagerten und so den Binnenpreis stabilisierten.

Steigerung der Produktion: Das Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik bestand in einer Steigerung der Produktion. Durch die politisch administrierten Preise wurde dieses Ziel bereits in den 1960er Jahren erreicht, noch bevor die Gemeinsamen Marktordnungen in Kraft getreten waren. Ein Bericht der Bundesregierung von 1969 an den deutschen Bundestag über die Integration in die EWG berichtet darüber, dass die **landwirtschaftliche Produktion** von 1957 bis 1965 um jährlich 3,3% gesteigert wurde (im pflanzlichen Bereich um 3,6%, im tierischen Bereich um 2,9%). Auch die Ursache, nämlich deutlich **ansteigende Agrarpreise** in der EWG werden hier genannt. Gleichzeitig nahm die **Anzahl der in der Landwirtschaft** tätigen Menschen von 1957 bis 1969 um 4,5 Millionen ab (Bundesregierung, 1969).

Problem der Überproduktion: Das ungelöste Problem dieser Marktpolitik waren die in zunehmendem Maße eingelagerten Mengen an Agrarrohstoffen. Der oben genannte Bericht der Bundesregierung von Januar 1969 stellt die Überproduktion als wichtige Herausforderung heraus, ohne jedoch Zugeständnisse in der Preispolitik machen zu wollen (Bundesregierung, 1969). Die grundsätzliche Idee der EU-Kommission war, diese Mengen später, wenn die Marktsituation sich entspannt hatte, auf dem

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Binnenmarkt abzusetzen, eine Idee, die bereits wenige Jahre nach Gründung der Marktordnungen nicht mehr funktionierte. Die von der EU betriebenen Interventionsstellen wurden später durch Mindestpreise im privaten Agrarhandel ersetzt.

Marktverzerrung: Eine politische Festlegung der Preise greift erheblich in Marktprozesse ein. Wenn Preise derart erhöht werden, so signalisiert dies den Produzenten Knappheitsverhältnisse, die in der Realität nicht zutreffen. Die hohen Preise setzen einen Anreiz für eine intensive Produktion. Durch diesen Markteingriff wird das Prinzip der freien Preisbildung unterlaufen und Preise signalisieren nicht mehr die tatsächlichen Knappheiten am Markt. Hierzu muss jedoch auch festgehalten werden, dass Eingriffe auf die Preisbildung bereits in den EU-6 Mitgliedsstaaten vor der Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik an der Tagesordnung waren. Die GAP setzte auf europäischer Ebene fort, was bereits vorher auf nationalstaatlicher Ebene praktiziert wurde.

Die Förderung von Betrieben durch politisch festgesetzte Preise stellt eine Bevorzugung gegenüber Produzenten dar, die zu Bedingungen des Weltmarktes produzieren müssen. Gerade den strukturell eher kleinen, und Anfang der 1960er Jahre technisch leicht rückständigen europäischen Betrieben verschaffte diese Förderung einen künstlichen Vorteil gegenüber Betrieben außerhalb der EU, v.a. gegenüber Betrieben aus Nordamerika. Insofern stellte die Intervention eine Marktverzerrung dar: Kleinstrukturierte Betriebe in Süddeutschland oder Italien wären unter Weltmarktbedingungen ggf. zur Aufgabe gezwungen, was jedoch durch die hohen Interventionspreise vermieden wurde.

2.) Zollschutz: Das hohe Preisniveau würde sofort den Import von preisgünstigem Getreide nach sich ziehen. Daher ist ein gewisser Außenschutz des hohen Preises notwendig, der den Preis gegenüber wettbewerbsfähigeren Produzenten in anderen Regionen der Welt absichert. **Zölle an den Außengrenzen** schützten den Binnenmarkt vor übermäßigen Importen aus dem Ausland. Hierzu wählte man das Instrument eines **variablen Zolls (4)**, der in der ersten Phase der GAP „Abschöpfung“ genannt wurde. In der ersten Phase der Marktordnungen kamen so mit den Abschöpfungen flexible Zölle zum Einsatz, die variabel als Differenz zwischen dem Weltmarktpreis und einem sog. Schwellenpreis (5) definiert waren. Ein Nachteil dieser Zollgestaltung war die mangelhafte Planbarkeit und Transparenz gegenüber Händlern außerhalb der EU, die in jeder Preissituation neu kalkulieren mussten¹¹. Später wurden die Zölle in feste Wertzölle umgewandelt und im Zuge der GAP-Reformen und dem GATT-Handelsabkommen der Uruguay Runde 1994 gesenkt.

Der **Schwellenpreis (5)** wiederum wurde vom Zielpreis abgeleitet, indem die **Transportkosten (6)** von Rotterdam nach Duisburg vom Zielpreis abgezogen wurden. Der Grund für diese Konstruktion lag darin, dass die mengenmäßig größten Transporte zwischen dem größten Hafen an einer Außengrenze der EU (Rotterdam, Niederlande) zur größten Ansammlung von Städten in der EWG (Agglomeration) finanziert werden sollten, und die größte Agglomeration war damals (und ist heute) das Ruhrgebiet und das Rheinland, das als „Metropolregion Rhein-Ruhr“ aktuell ca. 10 Mio. Einwohner hat.

Mit dieser Konstruktion wurde sichergestellt, dass Importeure auf den EU-Binnenmarkt jederzeit die Differenz zum Schwellenpreis zahlen mussten. Lagen Preise auf dem Binnenmarkt besonders niedrig (d.h. gab es eine entspannte Versorgungslage), so war es für Importeure vergleichsweise unattraktiv, in die EU zu importieren, da nach Abzug von Zöllen und Transportkosten kein Handelsgewinn möglich war. Im Ergebnis gab es bei entspannter Versorgungslage keine Importe. War die Versorgungslage dagegen angespannt, so dass EU-Binnenmarktpreise sogar oberhalb des Zielpreises lagen, war es für

¹¹ Für die unterschiedlichen Ausgestaltungsmodelle von Zöllen sei auf das Lehrbuch von Koester (2018) verwiesen.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Importeure attraktiv, da selbst nach Abzug von Zoll und Transportkosten eine Gewinnmarge übrigblieb. Durch dieses System wurde insgesamt sichergestellt, dass je nach Preisentwicklung Importe vom Weltmarkt verfügbar waren oder eben nicht und dass für die Produzenten auf dem Binnenmarkt immer der Mindestpreis gezahlt wurde. Das System erforderte jedoch auch regelmäßige Preisanpassungen, die gleichzeitig gegenüber den Steuerzahlern gerechtfertigt werden mussten.

Marktverzerrung: Auch die Zölle stellten für Produzenten und Händler außerhalb der EU eine systematische Benachteiligung dar. Die Zölle diskriminierten die Einfuhr von Agrargütern vom Weltmarkt und schützten die Produktion innerhalb der EU vor dem Wettbewerb. Die sog. Meistbegünstigten-Klausel im Rahmen des **General Agreements on Tariffs and Trade (GATT)** wurde nicht angewandt (Siehe Abschnitt 5.2.7). Insofern muss festgehalten werden, dass auch die Zölle als marktverzerrendes Instrument eingeordnet werden müssen.

3.) Exportsubventionen (7) stellten mittelfristig sicher, dass aufgekaufte und eingelagerte Agrarprodukte auf dem Weltmarkt abgesetzt werden konnten. Es zeigte sich recht schnell, dass der Grad der Eigenversorgung (Selbstversorgungsgrad) in verschiedenen Agrarmärkten in der EU gesteigert werden konnte, so dass die EU von einem Nettoimporteur zu einem Nettoexporteur wurde. Der sog. Selbstversorgungsgrad (SVG %) beschreibt den Anteil des gesamten Marktvolumens, der aus heimischer Produktion stammt. Der Effekt einer höheren Selbstversorgung wurde zwar immer wieder durch Beitritte neuer Mitgliedsländer entzerrt, allerdings zeigte sich, dass selbst nach dem Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark (1973), Griechenland (1981) und Spanien und Portugal (1986) recht schnell wieder hohe Selbstversorgungsgrade erreicht wurden. Lediglich bei den Teilmärkten wie Obst und Gemüse und bei Schafen und Ziegen lag der Selbstversorgungsgrad unter 100 %.

Die folgende Tabelle 5-6 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Selbstversorgungsgrade für verschiedene Agrarprodukte in den ersten 20 Jahren der EU:

Tabelle 5-6: Selbstversorgungsgrad auf verschiedenen Agrarmärkten in der EU

	EU-6		EU-9	EU 10	EU 12	
	1968/69	1973/74	1974/74	1985/86	1985/86	1989/90
Getreide	94	97	91	121	114	120
Weizen	112	114	103	132	126	127
Gemüse	100	97	93	101	107	106
Butter	113	116	93	133	105	–
Käse	102	106	107	107	106	–
Rindfleisch	89	96	100	108	107	101
Schafe und Ziegen	56	74	67	76	80	82
Geflügelfleisch	98	101	103	107	104	104

Quelle: KOM (1993: S.13)

Die Tabelle zeigt, dass bereits Anfang der 1970er Jahre innerhalb der EU mehr produziert als konsumiert wurde, wodurch im Rahmen des Interventionspreissystems Produktmengen eingelagert wurden, die jedoch selbst bei Marktschwankungen nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden konnten. Das Problem wurde verschärft durch die kontinuierliche Anhebung der Interventionspreise durch die Mitgliedsstaaten, so dass die Produktivitätsanreize noch weiter gesteigert wurden.

Die Folge waren hohe Interventionsbestände, eingelagert in Lagerhäusern, die die EU-Kommission auf dem Weltmarkt absetzen musste. Die Lagerung von Agrarprodukten selbst erzeugte bereits Kosten,

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

die aus dem EU-Haushalt bezahlt werden mussten, so dass das Warten auf eine bessere Preissituation auf dem EU-Binnenmarkt bereits Kosten erzeugte. In dieser Situation wurde der Vorteil der geschützten Märkte zu einem teuren Nachteil, weil die EU-Kommission für jede exportierte Tonne, die Differenz zwischen dem Schwellenpreis und dem Weltmarktpreis als Exportsubvention zahlen musste.

Haushaltswirkung: Die Exportsubventionen wurden bereits in den 1970er Jahren zu einer finanziellen Belastung für den EU-Haushalt, da die hohen Exportkosten aus dem EU-Haushalt finanziert werden mussten. Gleichzeitig fehlten dem EU-Haushalt die Einnahmen durch Zölle, so dass die Mitgliedsstaaten zunehmend höhere Beiträge an die EU abführen mussten.

Marktverzerrung: Gleichzeitig verzerrten die Exportsubventionen den Weltmarkt, weil bei größeren, auf diese Weise subventionierten Exportmengen auch der Weltmarktpreis nachgab, da nun eine größere Angebotsmenge auf dem Weltmarkt gehandelt wurde. Insofern war gerade dieses dritte Instrument besonders „marktverzerrend“.

5.2.5 Wohlfahrtseffekte des Systems der Interventionspreise

a) Importsituation

Wenn man die volkswirtschaftlichen Effekte des Systems der Interventionspreise untersuchen will, bietet sich die Wohlfahrtsanalyse an. Bereits in Abschnitt 2.6 wurden das Konzept von Angebot und Nachfrage sowie die Grundlagen von Konsumenten- und Produzentenrente erläutert. Das Referenzszenario der Analyse des Interventionspreissystems ist Handel und Produktion zu liberalisierten Bedingungen und einem Weltmarktpreis, der auch auf dem EU-Binnenmarkt Anwendung findet. Mit diesem Referenzszenario wird die Wohlfahrtssituation nach Einführung der Gemeinsamen Marktordnung grafisch analysiert.

Die folgende Abbildung zeigt die Wohlfahrtseffekte in einer Importsituation:

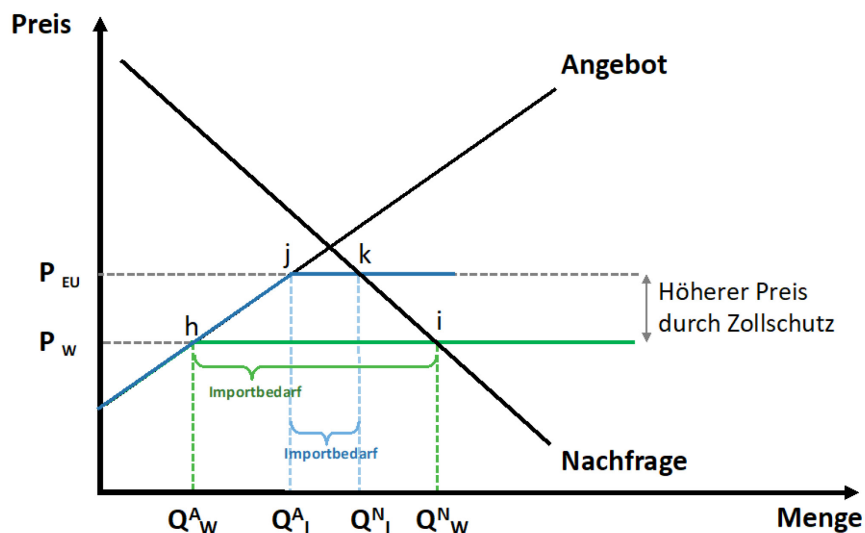


Abbildung 5- 5: Wohlfahrtseffekte des Interventionspreissystems in einer Importsituation

Quelle: eigene Darstellung, ähnlich in Fennell (1997: S.194)

Der Ausgangspunkt ist eine Marktsituation, in der zu Weltmarktpreis P_W gehandelt wird. Die Nachfrage geht bis zum Schnittpunkt zwischen Nachfrage und dem Preis (Punkt i), während die heimischen Produzenten bis zum Schnittpunkt der Angebotsfunktion und dem Preis (Punkt h) produzieren. Hierbei ist wichtig, sich die Optimal-Bedingungen ins Gedächtnis zu rufen, nämlich dass

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Produktion so lange rentabel ist, bis die Grenzkosten (repräsentiert durch die Angebotskurve) dem Preis entspricht, während Konsumenten ein Produkt so lange nachfragen, bis die marginale Zahlungsbereitschaft (repräsentiert durch die Nachfragekurve) dem Preis entspricht. Da das heimische Angebot Q_W^A nicht die Nachfrage Q_W^N deckt, entsteht Importbedarf zwischen h und i , das über den Weltmarkt gewährleistet wird.

Führt die EU nun einen Mindestpreis in Höhe von P_{EU} ein und schützt den erhöhten Preis über variable Zölle, ergibt sich eine neue Angebots- und Nachfragesituation. Für die heimischen Produzenten erhöht sich der Anreiz in die Produktion einzusteigen und die Optimalbedingung (GK = Preis) ist auf dem geschützten Binnenmarkt erst beim Punkt j gegeben. Andererseits erfolgt durch den höheren Preis ein Rückgang der nachgefragten Menge, so dass die Zahlungsbereitschaft dem Preis nur noch beim Punkt k entspricht. Es wird auch deutlich, dass die Deckungslücke aus der heimischen Produktion kleiner geworden ist, so dass weniger über den Weltmarkt importiert werden muss. Die Wohlfahrtseffekte lassen sich mit Hilfe der folgenden Abbildung analysieren:

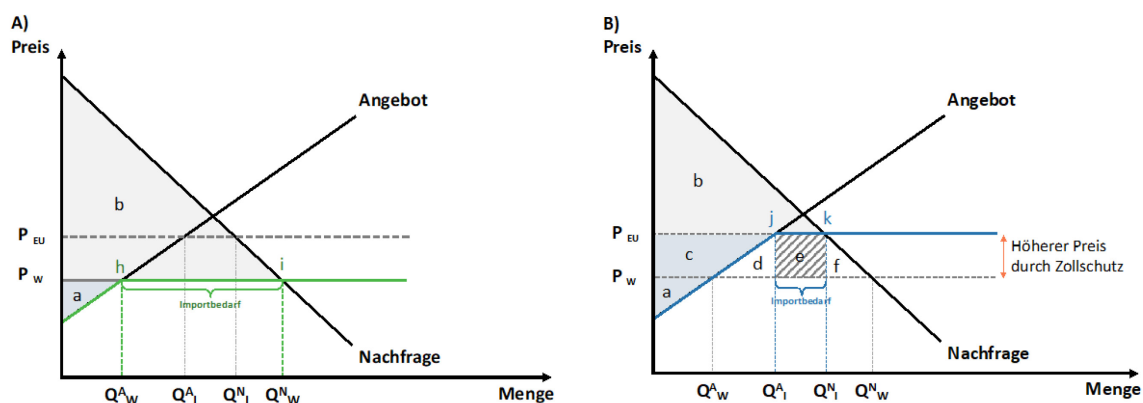


Abbildung 5- 6: Wohlfahrtsanalyse der Einführung eines Interventionspreissystem

Quelle: eigene Darstellung.

Unter den Bedingungen des Weltmarktes A) besteht die Produzentenrente in der Fläche zwischen Angebotskurve und Preislinie, also im Dreieck a , während die Konsumentenrente zwischen der Nachfragekurve und der Preislinie liegt, also im Dreieck b .

Die Situation in B) ändert sich, wenn ein höheres Preisniveau eingeführt wird: Der Preis ist nun höher und die Produktionsmenge wird ausgeweitet (Q_1^A). Folglich besteht die Produzentenrente nun im (größeren) Dreieck $a + c$, da die Preislinie auf das Niveau P_{EU} angehoben wird. Für Produzenten gibt es einen Zugewinn von c . Es wird weniger Menge (Q_1^N) zu einem höheren Preis konsumiert. Die Konsumentenrente (b) geht zurück um $c + d + e + f$. Da für Importe ein Zoll eingeführt wird, entstehen über die importierte Menge Zolleinnahmen in der Höhe des Rechtecks e . Will man die Veränderungen bilanzieren, ergibt sich folgende Wohlfahrtsbilanz:

Tabelle 5-7: Wohlfahrtsbilanz der Einführung eines Interventionspreissystems

Gesellschaftliche Gruppe	Wohlfahrtsänderung		
Produzent:	+ c		
Konsument:	- c	- d	- e - f
Staat:		+ e	
Bilanz:		- d	- f

Quelle: eigene Darstellung

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Die Analyse zeigt, dass die Einführung eines Interventionspreissystems in der EU zu Wohlfahrtsverlusten von $-d$ und $-f$ führen, was in der Grafik zwei Dreiecke sind. Diese Dreiecke werden auch als sog. **Harberger-Dreiecke**¹² bezeichnet und neben einer rein grafischen Analyse verbergen sich hinter diesen zwei Dreiecke auch konzeptionelle Verluste, die reale Effekte in einer Volkswirtschaft beschreiben, die durchaus für Gruppen von Konsumenten realwirtschaftliche Konsequenzen und damit Einbußen in der persönlichen Wohlfahrt und den Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entfaltung haben.

- $-d$ besteht in einem **Verlust an Spezialisierungsgewinn**: Hier verzichtet die Volkswirtschaft auf die Vorteile einer Spezialisierung. Der Vorteil des Handels zu Weltmarktpreisen würde darin bestehen, dass die Produktion global betrachtet an anderen Standorten mit dem günstigsten Kosten-Ertragsverhältnis stattfindet. Die so frei-werdenden Ressourcen können nach David Ricardos Freihandelstheorem in anderen Produktionszweigen mit komparativem Kostenvorteil eingesetzt werden.
- $-f$ besteht in einem **Verlust eines möglichen Handelsgewinns**: Dieser Verlust besteht darin, dass auf die Vorteile eines möglichen Handelsgewinns verzichtet wird. Bei Weltmarktpreisen könnten Waren zu einem günstigeren Preis importiert werden, wovon die Konsumenten profitieren würden.

b) Exportsituation

In den 1970er Jahren stieg die Selbstversorgung innerhalb der EU-6 und der erweiterten EU-9 (siehe Tabelle 5-6, oben), so dass auf einigen Teilmärkten Überschüsse entstanden.

Wie bereits angedeutet, kehrten sich die vermeintlichen Vorteile des Interventionspreissystems für die Europäische Union jetzt in einen deutlichen Nachteil um. Hierbei muss zunächst berücksichtigt werden, dass die Interventionspreise bei niedrigen Preisen z.B. auf dem Getreidemarkt durch den Ankauf von Getreide-Mengen stabilisiert wurden. Landwirte konnten sich jederzeit darauf verlassen, dass die Interventionsstellen oder die Landhändler die überschüssigen Mengen zum garantierten Interventionspreis abnahmen.

Die Nachteile dieses Systems bestanden darin, dass die aufgekauften Mengen abgesetzt werden mussten. Die Theorie sah zunächst vor, dass die aufgekauften Mengen temporär eingelagert wurden und bei einem günstigeren Preis einige Monate später wieder verkauft wurden. Durch die aufgekauften Interventionsmengen entstanden zunächst Kosten für die Lagerung. Blieben die Preise jedoch aufgrund einer guten Versorgungssituation (Selbstversorgungsgrade > 100) für längere Zeit niedrig, war ein Verkauf auf dem Binnenmarkt nicht möglich, da ein Verkauf die stabilisierten Marktpreise unterlaufen hätten.

Wenn die EU den Marktpreis stabil halten wollte, blieb als mittelfristiger Ausweg nur der Absatz von Interventionsmengen auf dem Weltmarkt. Für Händler war ein solcher Verkauf jedoch ökonomisch völlig uninteressant, da der Weltmarktpreis niedriger war als der Interventionspreis. Um diesen Absatz zu ermöglichen, musste die Preisdifferenz zum Weltmarkt mit Hilfe von Exportsubventionen gedeckt werden (siehe rechter Teil von Abbildung 5-4). Für den EU-Haushalt entstanden zusätzliche Kosten durch den Export der überschüssigen Mengen. Die Exportsubventionen wurden „Exporterstattungen“ oder auf Französisch „restitution“ genannt, was auch den Subventionscharakter dieser Zahlung verdeckte.

¹² benannt nach dem US-Ökonom Arnold C. Harberger (*1924)

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Wenn man die Wohlfahrtseffekte des Interventionspreissystems in einer Exportsituation analysieren möchte, ist wie oben das Referenzszenario der Handel und die Produktion zu liberalen Bedingungen und zu Weltmarktpreisen, der ohne Zölle auch auf dem EU-Binnenmarkt Anwendung findet. Geht man von einer Exportsituation aus, so kann man die Wohlfahrtseffekt wie folgt darstellen (Abbildung 5-7):

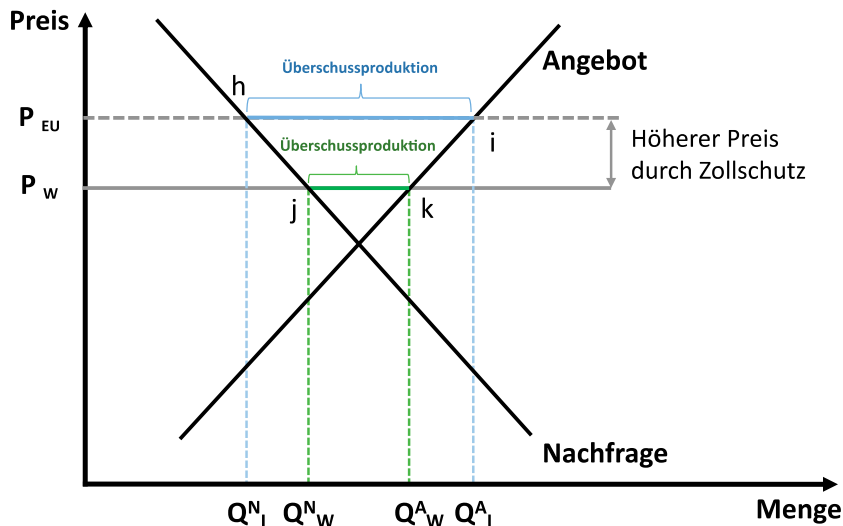


Abbildung 5- 7: Wohlfahrtseffekte des Interventionspreissystems in einer Exportsituation

Quelle: eigene Darstellung, ähnlich Fennell (1997: S.194) oder Koester (2016: S.255)

In einer Situation mit Freihandel zu Weltmarktpreisen P_W wird bis zum Punkt k produziert, so dass das heimische Angebot bei Q_W^A liegt. Die nachgefragte Menge ist Q_W^N , d.h. bis zum Punkt j bei dem die Nachfragefunktion den Weltmarktpreis trifft. Es entsteht ein Überschuss, der sich zwischen den Punkten j und k befindet und auf den Weltmarkt exportiert wird.

Wird nun (wie oben beschrieben) das Interventionspreissystem mit einem Preis P_{EU} eingeführt und es kommt zu einer Überschuss-Situation, ändern sich die angebotene und nachgefragte Menge.

Angebot: Bei einem höheren Preis ist es für bisher nicht wettbewerbsfähige Produzenten attraktiv, in die Produktion einzusteigen, so dass eine Ausweitung der angebotenen Menge bis Q_I^A entsteht, die jetzt bei Punkt i liegt.

Nachfrage: Umgekehrt sind höhere Preis für die Konsument*innen unattraktiv, so dass die nachgefragte Menge auf Q_I^N oder Punkt i zurückgeht. Insgesamt entsteht ein größerer Überschuss, da sich das Angebot ausweitet und die Nachfrage gleichzeitig zurückgeht.

Die Wohlfahrtseffekte dieser Änderungen sind in den nächsten Abbildungen 5-8 A) und B) dargestellt.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

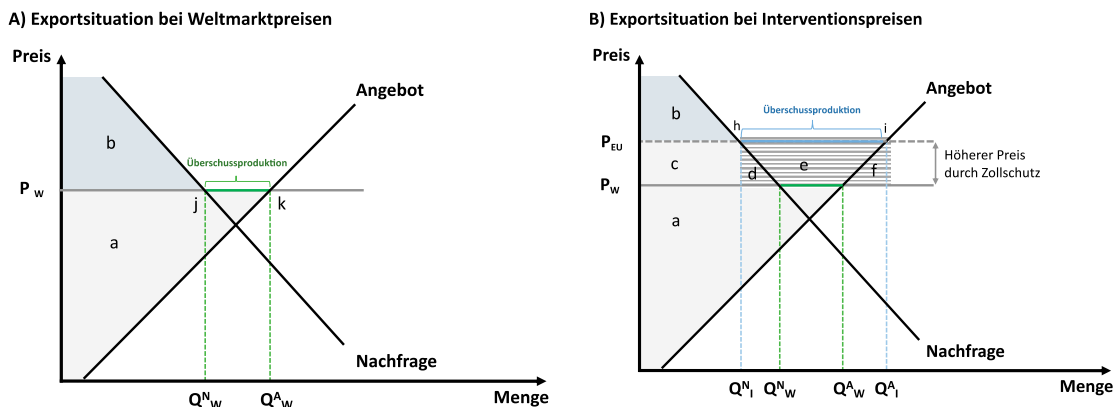


Abbildung 5- 8: Wohlfahrtsanalyse des Interventionspreissystems bei Export

Quelle: eigene Darstellung, ähnlich in Koester (2016: S.255)

Unter den Bedingungen des Weltmarktes A) besteht die Produzentenrente in der Fläche zwischen Angebotskurve und Preislinie, also im größeren Dreieck a, während die Konsumentenrente zwischen der Nachfragekurve und der Preislinie liegt, also im kleineren Dreieck b. Es gibt eine Überschuss - Menge zwischen Q_W^N und Q_W^A . Der Export dieser Menge ist kein größeres Problem, da die Weltmarktpreise auch auf dem Binnenmarkt Anwendung finden.

Unter Bedingungen des Interventionspreises wird die Produktionsmenge ausgeweitet, so dass die Produzentenrente größer wird. Es kommen die Flächen c, d und e als zusätzliche Produzentenrenten dazu. Gleichzeitig wird weniger konsumiert, so dass die Konsumentenrente um die Flächen c und d zurückgeht und auf das kleinere Dreieck b reduziert wird. Die überschüssige Menge zwischen Q_I^N und Q_I^A muss mit Hilfe von Exportsubventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt werden. Für diese Menge muss die Preisdifferenz erstattet werden, d.h. es entstehen als Kosten das Rechteck bestehend aus den Flächen d, e und f.

Will man die Veränderungen bilanzieren, so ergibt sich folgende Wohlfahrtsbilanz:

Tabelle 5-8: Wohlfahrtsbilanz der Einführung eines Interventionspreissystems

Gesellschaftliche Gruppe	Wohlfahrtsänderung		
Produzent:	+ c	+d	+e
Konsument:	- c	- d	
Staat:		- d	- e
Bilanz:		- d	- f

Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt zeigt sich, dass vor allem die Produzenten Nutznießer dieser Politik sind: Die Menge wird ausgeweitet und es entsteht eine höhere Produzentenrente. Die Konsumenten erzielen eine geringere Konsumentenrente. Der Staat muss die Kosten der Exportsubventionen tragen und insgesamt entsteht ein volkswirtschaftlicher Verlust von d und f.

Und auch hier verbergen sich hinter den Harberger-Dreiecken bestimmte Konzepte. Der Verzicht auf Spezialisierungsgewinne besteht in Dreieck f, weil mehr produziert wird als unter liberalisierten Bedingungen, den Verzicht auf Handelsgewinn ergibt das Dreieck d.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

c) Analyse der Auswirkungen auf den Weltmarktpreis

Die bisherige Analyse basiert auf der Annahme, dass die EU-6 oder EU-9 nur ein „kleines Land“ ist und die Handelsbilanz der EU daher nur geringe Auswirkungen auf die internationalen Märkte hat. Diese Annahme hängt jedoch davon ab, wie groß der Mengenanteil der importierten und exportierten Mengen in und aus der EU ist. Wenn man nun unterstellt, dass die EU-9 im internationalen Kontext ein großes Land ist, können Änderungen im Handelsverhalten der EU die internationale Preisbildung durchaus beeinflussen.

In der **Importsituation** (vgl. Teil A der Abbildung) wird die Importmenge, die in die EU importiert wird, durch den Zollschutz reduziert. Hierdurch verbleiben die nicht importierten Mengen auf dem Weltmarkt, die internationale Angebotsmenge erhöht sich und der Weltmarktpreis sinkt infolge des Angebotsüberhanges. Die Auswirkung dieser Preissenkung von P_W auf P'_W führt dazu, dass sich die Differenz zwischen dem internen Preis P_I und dem neuen Weltmarktpreis P'_W erhöht. Da die EU die Zölle als variable Abschöpfung zwischen Weltmarktpreis und Schwellenpreis erhebt, erhöhen sich die Zolleinnahmen zusätzlich um das Rechteck g , so dass mit diesen höheren Zolleinnahmen die volkswirtschaftlichen Verluste d und f kompensiert werden.

In einer **Exportsituation** (Teil B der Abbildung) werden die Überschussmengen mit Hilfe von Exportsubvention exportiert und auf dem Weltmarkt stehen (gegenüber einer Freihandelsituation) zusätzliche Angebotsmengen zur Verfügung. Auch hier ist das Resultat eine Preissenkung auf P'_W und die Differenz zum internen Preis erhöht sich. In der Exportsituation wird das Absinken des Weltmarktpreises zum Nachteil, weil sich für die EU die Kosten der Exportsubvention zusätzlich um das Rechteck g erhöhen. Das Interventionspreissystem führte somit zu höherem Budgetkosten und dieser Effekt verstärkte sich durch das Anwachsen der EU auf 9, 10 und 12 Mitgliedsländer. Die ansteigenden Kosten durch Exportsubventionen führten Mitte der 1980er Jahre zu hohen Haushaltskosten und zur ersten großen Krise der EU-Agrarpolitik.

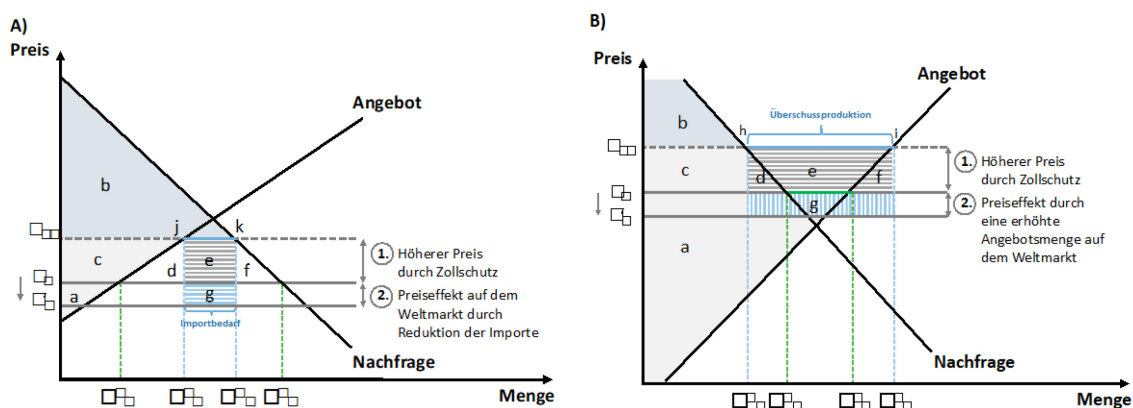


Abbildung 5- 9: Wohlfahrtsanalyse des Interventionspreissystems unter Einfluss auf den Weltmarktpreis. A) in einer Importsituation der EU; B) in einer Exportsituation der EU

Quelle: eigene Darstellung

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

5.2.6 Zielerreichung des Interventionssystems der GAP

Durch den hohen Importbedarf der EWG in den Anfangsjahren gab es kaum die Notwendigkeit, Ausgaben zusätzlich über die Mitgliedsstaaten zu finanzieren. Mit jeder Tonne importierter Ware gab es Zolleinnahmen, mit denen der EWG-Haushalt finanziert werden konnte.

Einkommenssicherung: Der gegenüber dem Weltmarktpreis erhöhte EWG-Binnenmarktpreis kann gegenüber einer Politik mit einem völlig liberalisierten Agrarmarkt ohne Außenschutz als Subvention für die Betriebe gewertet werden. Für die landwirtschaftlichen Betriebe war die getroffene Regel zunächst vorteilhaft. Das Ziel der „Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen“ (Artikel 39 b, vgl. Kapitel 1.4) wurde über administrierte Preise umgesetzt, Insofern wurde mit dem System der Interventionspreise das Einkommensziel in Artikel 39b erreicht.

Die Einkommenssicherung führte allerdings zu fragwürdigen Verteilungseffekten, die die soziale Funktion des Interventionssystems deutlich in Frage stellt. So profitierten vor allem hochproduktive und große Betriebe von dem Interventionspreissystem, während kleinbäuerliche Betriebe und Betriebe auf weniger produktiven Standorten weniger profitierten, obwohl diese Betriebe jedoch vermutlich vor allem auf Einkommensbeihilfen angewiesen waren. Des Weiteren profitierten zwar Betriebsleiter von den administrierten Preisen, jedoch nicht unbedingt die abhängig Beschäftigten in der Landwirtschaft. Dies zeigt die Notwendigkeit, zunächst die tatsächliche Bedürftigkeit von Haushalten und Personengruppen präzise zu ermitteln, um im zweiten Schritt eine Einkommensstützung zu gewähren. Das Interventionssystem (wie auch später die Direktzahlungen) waren nicht in der Lage, diese soziale Funktion zu leisten.

Produktivitätssteigerung: Da die Subventionierung der Betriebe über den Output geschah, war für Betriebe die Produktion bis zur letzten Tonne attraktiv, sodass ein Anreiz zur Steigerung der Produktivität entstand. Somit konnte durch das System der Interventionspreise zunächst auch das Ziel in Artikel 39a, nämlich die Steigerung der Produktivität erreicht werden.

Ein Blick auf die Wohlfahrtsanalyse zeigt jedoch auch, dass der Anreiz dazu führte, dass Betriebe über das eigentliche Optimum unter Marktbedingungen hinaus in die Produktion einstiegen, so dass die Produktivität künstlich gesteigert wurde und nicht unter Wettbewerbsbedingungen entstand. Insofern führte das Interventionspreissystem bereits früh zu einem erhöhten Wettbewerbsvorteil der heimischen Betriebe gegenüber Betrieben aus anderen Regionen der Welt, so dass hier von einer marktverzerrenden Wirkung dieses Instrumentes gesprochen werden muss.

In den 1970er Jahren wurde ein Selbstversorgungsgrad von über 100 % erreicht, wie in Abbildung 5-4 dargestellt wurde. Ein Ergebnis des Interventionspreissystems war eine strukturelle Überproduktion innerhalb des europäischen Marktes mit der Folge, dass überschüssige Mengen auf den Weltmarkt exportiert werden mussten. Die hohen Exportmengen mit Hilfe von Exportsubventionen führten auf den internationalen Märkten zu niedrigeren Preisen und verzerrten so den Wettbewerb.

Futtermittel: Die hohen Interventionspreise führten auch zu Nebeneffekten, da auch die Preise für landwirtschaftliche Futtermittel gegenüber den Weltmarktpreisen hoch waren. Ein Teil der Einkommenswirkung verpufft auf diese Weise, da Veredelungsbetriebe durch die Interventionspreise auch höhere Inputpreise in Kauf nehmen mussten, was bei den Preisverhandlungen für tierische Produkte zu zusätzlichem Druck nach höheren Preisen führte.

Kritik durch Professorengutachten: Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Schwachstellen dieser Politik, die ja bereits Vorgänger in der nationalen Agrarpolitik der Bundesrepublik vor den Verträgen von Rom hatten, schon frühzeitig durch die Wissenschaft kritisiert wurde. In den ersten

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Jahren der GAP wurde heftig über das zu wählende Preisniveau diskutiert. Eine Einigung auf einen EU-Durchschnittspreis hätte für die deutsche Landwirtschaft eine Absenkung des Preisniveaus bedeutet. Daher setzte die EU-Kommission gemeinsam mit dem Bundeslandwirtschaftsministerium eine wissenschaftliche Kommission bestehend aus acht Professoren ein, die die Auswirkungen einer Absenkung der Getreidepreise untersuchen sollte. Diese Kommission legte im Herbst 1962 ihr Gutachten vor, in dem sie zu dem Schluss kam, dass mögliche Kosten einer Absenkung sich in Grenzen hielten, da viele deutsche Veredelungsbetriebe auch von niedrigeren Futterpreisen profitieren könnten. Gleichzeitig trug das sog. Professorengutachten auch zahlreiche Kritikpunkte an dem Interventionspreissystem vor. So wurde vor einer möglichen Überschussproduktion und den hohen Kosten des Interventionssystems gewarnt und eine stärkere Marktorientierung gefordert. Das Gutachten sorgte für hitzige Debatten, wurde vom Bauernverband scharf angegriffen und die agrarpolitischen Entscheidungsträger verwarfen die Erkenntnisse und ignorierten die Befunde. Mittelfristig zeigte sich jedoch, dass die Prognosen der Kommission weitgehend richtig waren. Erst 1992 mit der MacSharry-Reform war es soweit, dass die Erkenntnisse in praktisches Handeln umgesetzt und die EU-Agrarpreise abgesenkt und dem Weltmarktniveau schrittweise angenähert wurden.

Sichere Versorgung und Marktstabilität: Das Ziel einer sicheren Versorgung mit Lebensmitteln (Artikel 39c) muss ebenfalls kritisch diskutiert werden. Wenn unter einer sicheren Versorgung mit Lebensmitteln die Versorgung aus heimischer Produktion verstanden wird, könnte man vermuten, dass auch dieses Ziel durch einen geschützten Binnenmarkt und das Interventionspreissystem erreicht wurde. Allerdings kann auch gezeigt werden, dass unter Bedingungen des freien Wettbewerbs auch über den Weltmarkt die Versorgung sicher und stabil gewährleistet werden kann. Gerade im Hinblick auf schlechte Ernten schafft ein großer Weltmarkt, an dem viele Nationen teilnehmen, eine größere Stabilität sowohl im Hinblick auf Mengen wie auch auf Preise. Insofern ist auch die Zielerreichung einer sicheren Versorgung nur mit Nebenwirkungen erreicht.

Die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen: Auch dieses Ziel ist zunächst unklar definiert und bedarf einer weiteren Spezifizierung. Geht man davon aus, dass mit angemessenen Preisen „niedrige Preise“ gemeint sind, so wäre zu prüfen, inwieweit das System der Interventionspreise tatsächlich geeignet ist, möglichst niedrige Preise zu erreichen. Des Weiteren ist selbst bei dieser Definition unklar, wie niedrig ein angemessener Preis sein soll, da für den Begriff „angemessen“ ein objektiv nachvollziehbarer Maßstab fehlt.

Es stellt sich die Frage, warum die hohen Interventionspreise und der Verlust an Konsumentenrenten bei Verbrauchern nicht zu Protesten führten. Eine Studie von Lagi, et al. (2011) zeigt, dass hohe Nahrungsmittelpreise gerade in Entwicklungsländern in den Jahren 1995-2010 häufig zu Protesten und Aufständen geführt haben und nicht zuletzt auch ein Auslöser für den sog. „Arabischen Frühling“ 2011 in Ägypten und Tunesien waren.

Geht man davon aus, dass die angemessenen Preise des GAP-Ziels als „niedrige Preise“ zu übersetzen ist, könnte man zunächst vermuten, dass Verbraucher gegenüber einem liberalisierten Weltmarkt überhöhte Preise zahlen müssen. Allerdings waren in den meisten EWG-Mitgliedsstaaten bereits vor der Einführung der Marktordnungen ähnlich protektionistische Marktordnungen in Kraft, die ähnliche Systeme mit hohen Lebensmittelpreisen und einem hohen Außenschutz nutzten und die nationalen Agrarmärkte gegenüber dem Weltmarkt abschotteten. Insofern wurde das Inkrafttreten der EU-Marktordnungen 1967/68 von Konsumentinnen im realen Leben vermutlich kaum wahrgenommen.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Des Weiteren wurden die Preissteigerungen für Verbraucher durch das dynamische Wachstum in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch in anderen EWG-Ländern überkompensiert. Das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes lag in den 1950er und 60er Jahren im Durchschnitt bei 8,2 % und 4,4 % pro Jahr (Abbildung 5-10), die Lohnsteigerungen lagen in den 1960er und 1970er Jahren im Durchschnitt über 8,0 % pro Jahr (Abbildung 5-11) und die Inflationsrate war entsprechend hoch, so dass höhere Preise für Lebensmittel real überkompensiert wurden.

Mögliche Argumente:

- **Wirtschaftswunder** in Westdeutschland
- **Hohe Lohnsteigerungen:** 7-8 % p.a. zwischen 1950-1980
- **Sinkender Anteil der Haushaltsausgaben** für Nahrungsmittel
 - ⇒ Englisches Gesetz, inferiore Güter
 - ⇒ Geringe Einkommenselastizität der Nachfrage
- **Geringe Kostenanteile** des Rohproduktes am Endpreis
 - ⇒ z.B. Getreide hat einen Kostenanteil von 5 % im Brot.
- Psychologische Wahrnehmung von Lebensmitteln als "Luxus"
- Lebensmittelpreise in Deutschland sind niedriger?
- Beschwerden als „kollektives Handeln“ schwierig?

Box 5- 1: Geringe Wahrnehmung von hohen Interventionspreisen durch Verbraucher

Quelle: eigene Darstellung

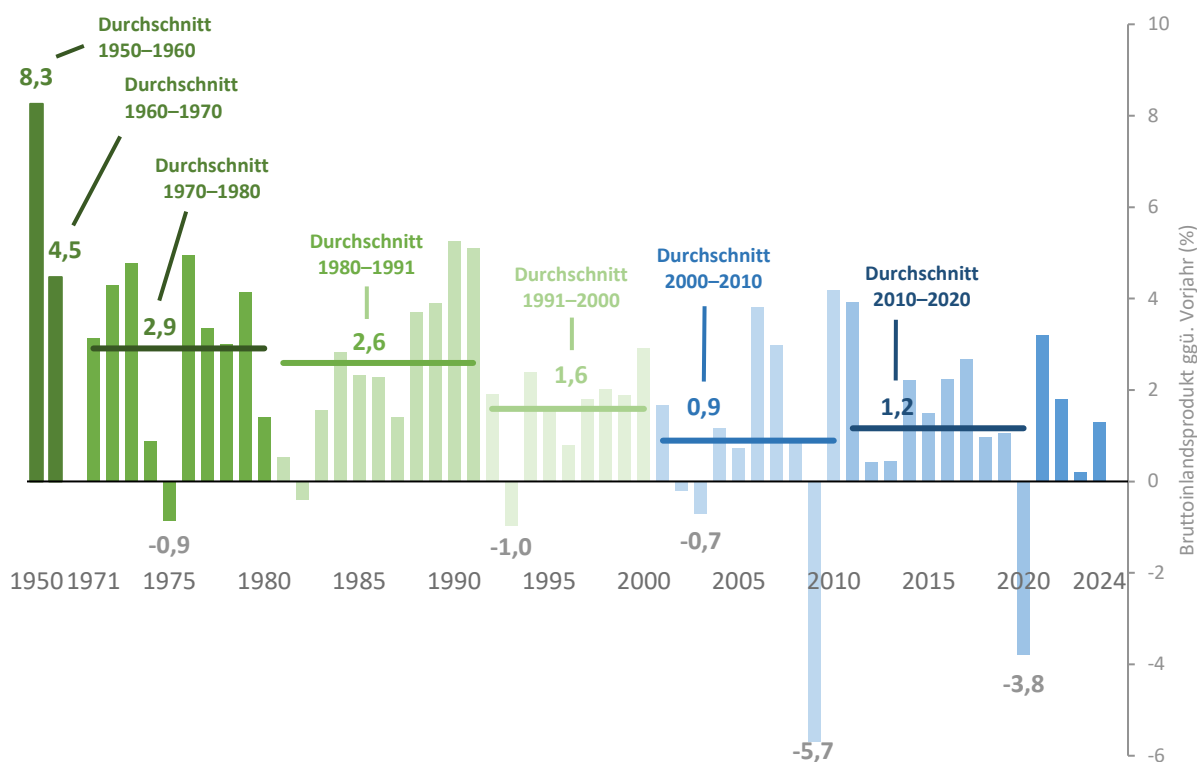


Abbildung 5- 10: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts preisbereinigt, verkettet 1950-2024

Quelle: Destatis (2019); *) Die Ergebnisse von 1950 bis 1970 (Früheres Bundesgebiet) sind wegen konzeptioneller und definitorischer Unterschiede nicht voll mit den Ergebnissen von 1970 bis 1991 (Früheres Bundesgebiet) und den Angaben ab 1991 (Deutschland) vergleichbar. Die preisbereinigten Ergebnisse von 1950 bis 1970 (Früheres Bundesgebiet) sind in Preisen von 1991 berechnet. Die Ergebnisse von 1970 bis 1991 (Früheres Bundesgebiet) sowie die Angaben ab 1991 (Deutschland) werden in Preisen des jeweiligen Vorjahres als Kettenindex nachgewiesen. Bei der VGR-Revision 2019 wurden zudem nur die Ergebnisse für Deutschland bis 1991 zurückgerechnet; Angaben vor 1991 sind unverändert geblieben. Die Daten für 2023 und 2024 sind Vorschätzungen basierend auf Angaben des Sachverständigenrat (2023).

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

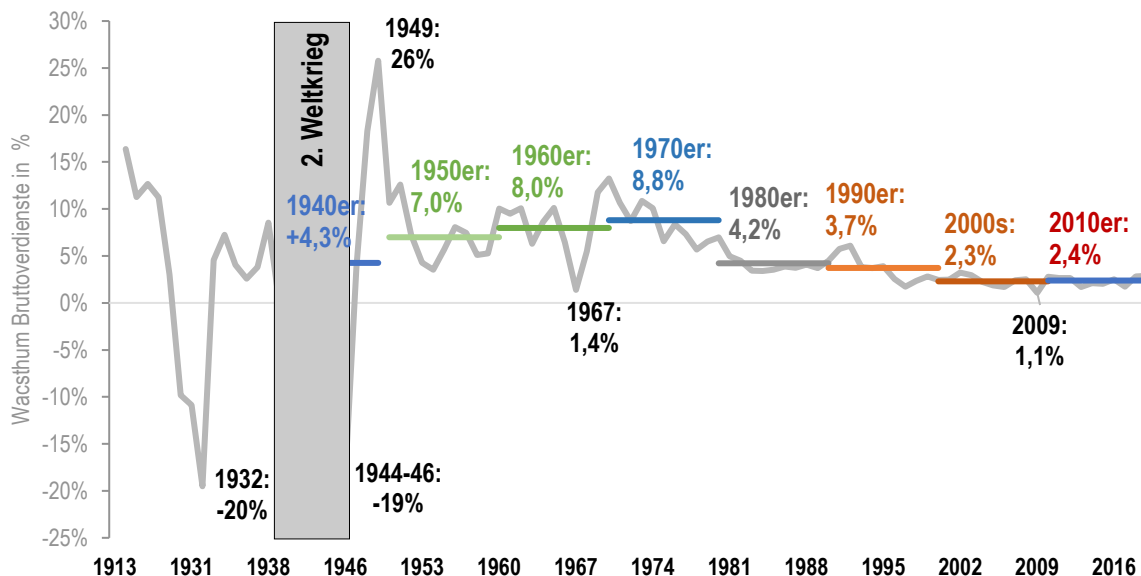


Abbildung 5- 11: Entwicklung der Bruttoverdienste von Arbeitern in Deutschland 1913-2016

Quelle: eigene Darstellung nach Daten von Destatis (2020); Die Bruttoverdienste sind inflationskorrigiert, Änderung im Vergleich zum Vorjahr in %.

5.2.7 Die GAP und das Handelsabkommen GATT: Erste Konflikte

Die Gründung der EU war auch unter handelspolitischen Gesichtspunkten nicht ohne Probleme. Zunächst musste in der Gründungsphase der EU entschieden werden, ob das System einer Freihandelszone oder einer Zollunion gewählt werden sollte.

Die EU entschied sich für eine Zollunion, was jedoch Konflikte mit dem System der internationalen Handelsabkommen brachte. Dies betraf vor allem das sog. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), das 1947 nach dem zweiten Weltkrieg von 23 Staaten, unter anderem auch Deutschland, gegründet wurde. Ziel der Verträge waren die Vereinfachung von Handelsregeln und die Abschaffung von Handelsbarrieren, insbesondere von Zöllen. Es gab eine Reihe von Verhandlungsrunden, die immer wieder neue Abkommen abschlossen. Der Agrarsektor blieb ausgeklammert bis 1986, erst in der GATT-Uruguay-Runde wurde ein Agreement on Agriculture (AoA) mit Handelsregeln für den Agrarsektor und der Verpflichtung, Handelshindernisse abzubauen, ausgehandelt. Die Tabelle 5- gibt einen Überblick über die GATT-Handelsrunden.

Tabelle 5-9: Handelsrunden im Rahmen des GATT-Handelsabkommen seit 1947

Jahr	Name der Runde	Themen	Länder
1947	Genf	Zölle	23
1949	Annecy	Zölle	13
1951	Torquay	Zölle	38
1956	Genf	Zölle	26
1960-1961	Dillon Round	Zölle	26
1964-1967	Kennedy Round	Zölle und anti-dumping Maßnahmen	62
1973-1979	Tokyo Round	Zölle, nicht-tarifäre Maßnahmen, Rahmenabkommen	102
1986-1994	Uruguay Round	Zölle, nicht-tarifäre Maßnahmen, Regeln, Dienstleistungen, Intellektuelle Eigentumsrechte, Streitschlichtungsverfahren, Textilhandel, Landwirtschaft, Gründung der Welthandelsorganisation (WTO).	123

Quelle: WTO (2019)

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Der erste größere Konflikt entstand bei der Gründung der EU als Zollunion. Das GATT-Abkommen ließ die Gründung einer Zollunion zu, obwohl eine Zollunion zunächst andere Handelspartner außerhalb der Union benachteiligte und zu Handelsumlenkung führen kann. Der Artikel XXIV des GATT-Abkommens sah vor, dass die Gründung einer Zollunion möglich war, wenn bei der Gründung nur der gewichtete Durchschnitt der Zölle erhoben wurde, den die einzelnen Mitglieder vor Beginn der Zollunion erhoben hatten. Der Passus war eingefügt worden, damit die Benelux-Staaten Ende der 1940er Jahre eine Zollunion gründen konnten.

Die EU plante bereits Anfang der 1960er Jahre die Umsetzung ihrer wirtschaftlichen Integration über eine Zollunion. Allerdings war absehbar, dass die Regeln des Artikel XXIV nicht eingehalten würden. Die EU hat 1964 administrierte Agrarpreise oberhalb des gewichteten Mittelwerts beschlossen, die in den einzelnen Mitgliedsstaaten galten (siehe Tabelle 5-4), was ein Verstoß gegen Artikel XXIV des GATT-Abkommens war und zu einem Konflikt mit den USA führte. Der Konflikt trat in den Verhandlungen der Dillon-Runde 1960/61 auf und wurde durch ein Zugeständnis der EU beigelegt: Die EU gewährte den zollfreien Marktzugang für Ölsaaten (Raps, Rapskuchen, Soja) und Getreidesubstitute (Tapioka, Maiskleber, Maniok), was später als „offene Flanke“ (von Cramon-Taubadel and Kühl, 1990) oder „Riss in der Rüstung“ (Josling, 2008) bezeichnet wurde. Die importierten Mengen waren Mitte der 1960er Jahre nicht hoch, daher schien das Risiko überschaubar. Die Verarbeiter von Raps bekamen in der Folge eine Subvention, wenn sie heimische Ware verarbeiteten, auf diese Weise wurde die EU-Rapsproduktion indirekt gefördert, ohne dass Außenschutz notwendig war.

In den 1970er Jahren wuchsen jedoch die Mengen von importiertem Soja, Raps und Getreidesubstituten, da diese Rohstoffe von den Futterherstellern preisgünstig erworben werden konnten (Abbildung 5-12) (Josling, et al., 1996). Im Einzugsgebiet von Bremen, in Südoldenburg, entstand eine Region mit starker Veredlung, die von der Hafennähe, den dort ansässigen Futtermittelproduzenten und den niedrigen Kosten der Futterlieferungen profitierten. Auch in anderen Regionen der EU (Frankreich, Dänemark, den Niederlanden) entstanden solche Veredelungszentren. Die Getreidesubstitute verdrängten Getreide in den Futtermischungen und führten dazu, dass in der EU weniger Getreide nachgefragt wurde. Andererseits war der Selbstversorgungsgrad beim Getreide bereits Mitte der 1970er Jahre hoch (vgl. Tabelle 5-6). Auf diese Weise trug der zollfreie Marktzugang zur Verteuerung des Interventionssystems bei, weil nun die überschüssigen Mengen an Futtergetreide mit Hilfe von Exportsubventionen auf den Weltmarkt exportiert wurden.

In den 1980er Jahren kam es mit den USA zu einem Handelskonflikt im Rahmen der GATT Uruguay-Runde (1986-1993), weil die USA die Importmengen für Ölsaaten erhöhen wollten. Das Problem wurde erst durch das sog. Blair-House-Agreement von November 1992 gelöst, in dem die subventionierte Fläche für Ölsaaten in der EU auf 5,482 Mio. ha begrenzt wurde (siehe Kapitel 6).

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

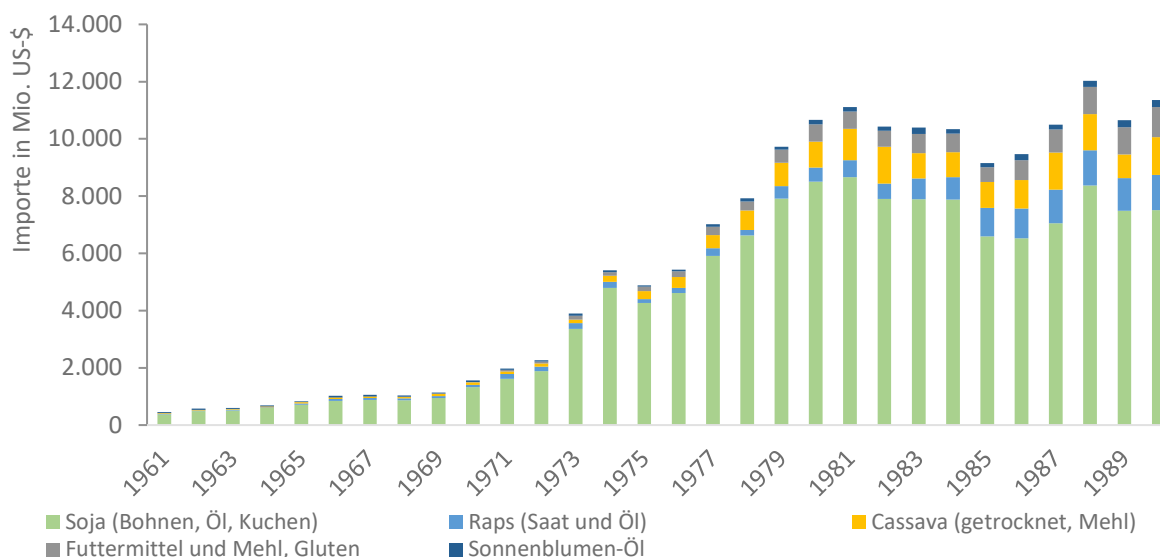


Abbildung 5- 12: Importe von Ölsaaten und Getreidesubstituten in die EU 1961-1990

Quelle: eigene Berechnung, nach Daten der FAO-2021;

Abgebildet sind die wertmäßigen Importe in US-\$ von Sojabohnen (Kuchen), Sojabohnen, Soja (Öl), Soja-Paste, Cassava (getrocknet), Cassava (Mehl), Raps, Raps-Öl, Futtermittel und Mehl, Gluten, Sonnenblumen (Kuchen). Die Daten beziehen sich auf die EWG und EG, 1961-1973 EU-6, 1974-1980 EU-9, 1980-1986 EU-10, 1987-1990 EU-12. Der Importwert der Ölsaaten und Getreidesubstitute hängt vom jeweiligen Dollar-Kurs ab.

5.2.8 Der Mansholt-Plan 1968 und der Beginn der Agrarstrukturpolitik

Bereits kurz nach dem Inkrafttreten der ersten EWG-Marktordnungen wurde der landwirtschaftliche Strukturwandel von der EU-Kommission als Herausforderung begriffen. 1968 legte der holländische EU-Agrarkommissar Sicco Mansholt das „Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der EWG“ vor, in der er unter der Überschrift „Landwirtschaft 1980“ eine umfassende Modernisierung des Sektors vorschlug. Hierin formulierten Mansholt und sein Team explizite **Strukturziele**: Die einzelnen Betriebe sollten wachsen und damit produktiver wirtschaften können, um höhere Einkommen zu erzielen. Die optimale Betriebsgröße wurde für einen Marktfruchtbau mit 80-120 ha Ackerland beschrieben, für Milchviehbetriebe mit 40-60 Kühen und für Mastbetriebe mit 150-200 Rindern (KOM, 1969: S.37). Die Folge einer solchen Rationalisierung war die Betriebsaufgabe, so dass im Memorandum die Reduktion der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte um 5 Mio. bis 1980 und der Abbau des Milchviehs um 500.000 Tiere vorgeschlagen wurde. Auch die Produktionsfläche sollte um 5 Mio. Hektar reduziert werden (KOM, 1969: S.42).

„Die Kommission geht davon aus, dass die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen von 10 Millionen im Jahr 1970 auf 5 Millionen im Jahr 1980 zurückgehen wird, wenn die im Programm „Landwirtschaft 1980“ vorgesehenen Maßnahmen zur Unterstützung von Personen, die ihren Beruf wechseln oder sich zur Ruhe setzen wollen, die erwartete Wirkung zeigen“ (KOM, 1969: S.36).

Wie in Kapitel 4 zur technologischen Treitmühle bereits angedeutet, erscheint auch diese Vorgabe in mehrfacher Hinsicht mindestens widersprüchlich: Unterstellt man den von Mansholt skizzierten strukturellen Wandel, der zu einem Ausscheiden von Arbeitskräften und zu größeren und produktiveren Betrieben führt, so stellt diese Entwicklung höhere Einkommen eher in Frage. Größere Produktivität führt zu höheren Angebotsmengen und diese wiederum zu einer höherer Überschussproduktion. Unter normalen Marktbedingungen würde so Preisdruck entstehen und höhere Einkommen wären gefährdet. Im Interventionspreissystem fehlt dem Markt diese Funktion. Gleichwohl sind höhere Einkommen nicht über den Marktprozess zu erzielen. Gleichzeitig setzt eine Steigerung der Produktivität das Interventionspreissystem zusätzlich unter Druck, da mehr

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Exportsubventionen notwendig werden. Daneben verstärkt ein forciertes Strukturwandel auch die Einkommensunterschiede innerhalb des Sektors. Die Maßnahmen trugen somit kaum zu den postulierten Zielen des Mansholt-Planes bei (Priebe, 1984: S.242).

Der Plan wurde von den Vertretern der Politik und der Bauernverbände scharf kritisiert und von den Mitgliedsstaaten im Rat verworfen. Die geäußerte Kritik verfolgte allerdings eher das Ziel, den Bestand der Betriebe zu erhalten. Der von Mansholt skizzierte Strukturwandel stellte sich trotzdem ein: Die Zahl der Agrarbetriebe in Deutschland nahm bis 1980 um 27 % ab, bereits in den 1990er Jahren hatten mehr als 50 % der Betriebe von 1970 aufgegeben (zu den Ursachen siehe Kapitel 5):

Tabelle 5-10: Agrarstruktur der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer) 1950-1990

	1949	1960	1970	1980	1985	1990	2000
Anzahl der Betriebe insg.	1.791.815	1.500.736	1.146.924	836.452	758.291	667.286	428.500
Rückgang ggü. 1970 (in %)				-27 %	-34 %	-42 %	-63 %
Anzahl Betriebe > 2 ha	1.341.028	1.154.882	928.306	694.467	631.003	551.117	393.400
Rückgang ggü. 1970 (in %)				-25 %	-32 %	-41 %	-58 %

Quelle: BMEL (2001: S.28/29)

Der Rat übernahm jedoch 1972 einige Maßnahmen des Mansholt-Plans, die den Beginn einer Agrarstrukturpolitik darstellten. Diese bestand aus einer Reihe von Fördermaßnahmen:

- **Förderung der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe** durch Investitionshilfen (Richtlinie 72/159/EWG)
- **Landabgaberente für den Zweck der Strukturverbesserung** durch vorgezogene Renten (Richtlinie 72/160/EWG)
- **Sozioökonomische Beratung sowie Umschulungsbeihilfen** für Landwirt*innen (Richtlinie 72/161/EWG)

Das Kriterium der Investitionsförderung bestand darin, dass Betriebsinhaber nachweisen mussten, dass ihr Betrieb entwicklungsfähig sei – Landwirtschaft sollte als Hauptberuf ausgeübt werden, es gab eine Verpflichtung zur Buchführung und es sollte ein Einkommen erwirtschaftet werden, das mit außerlandwirtschaftlichen Einkommen vergleichbar war (Priebe, 1984). Diese Förderkriterien sind nicht unkritisch, da sie eine gewisse Willkür enthalten und zwischen den Betrieben eine implizite Selektion stattfand. Des Weiteren trieben diese Maßnahmen die Überproduktion in der EU weiter an und verschärften die systematischen Probleme des Systems.

1975 wurde zusätzlich die Förderung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten eingeführt (RL 75/268/EWG), in der (zunächst) Betriebe in Berggebieten Ausgleichszahlungen nach Fläche und Viehbesatz erhielten. Das Ziel dieser Maßnahme bestand im Erhalt der Landwirtschaft in marginalen Regionen (Henrichsmeyer and Witzke, 1994: S.555). Die Zahlungen für benachteiligte Gebiete (Area of natural constraints (ANC)) bestehen bis heute fort, allerdings gab es immer wieder unterschiedliche Gebiets-Abgrenzungen. Teilweise werden die Zahlungen als Umweltmaßnahmen bezeichnet, allerdings lässt sich zeigen, dass die Zahlungen keine systematische Wirkung auf Umweltziele haben (Pufahl, 2009). Aus dem Mansholt-Plan entstand die Agrarstrukturpolitik, aus der in den 1990er und 2000er Jahren die Programme für Ländliche Entwicklung (II. Säule) hervorgingen.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

5.2.9 Von der Hochpreisphase in die Krise (1968-1990)

Die Entwicklung des Interventionspreises für Weizen spiegelt diese Phasen wider (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**):

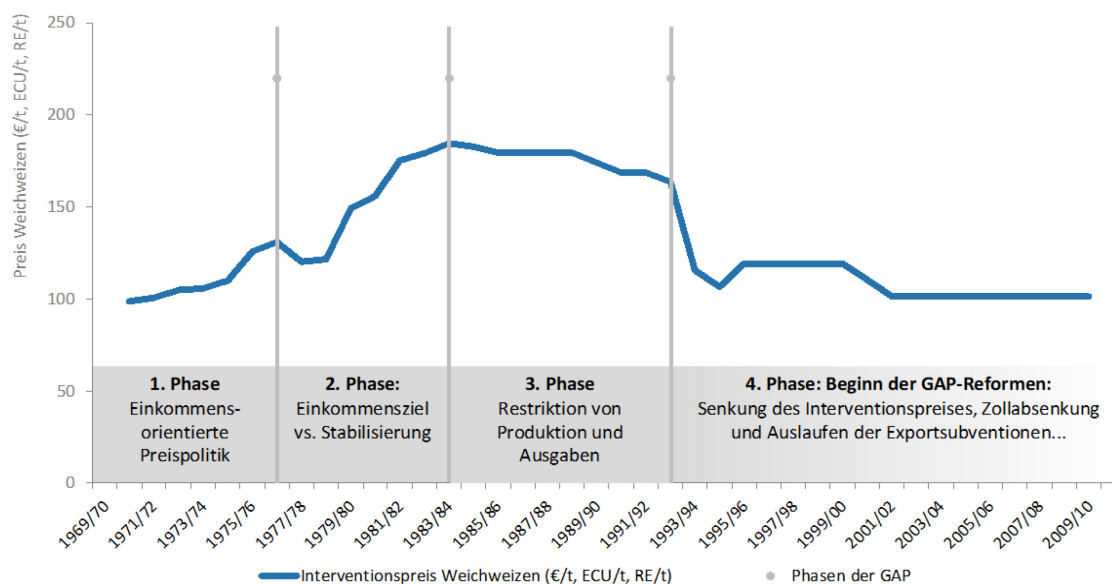


Abbildung 5- 13: Entwicklung des Interventionspreises von 1969-2009

Quelle: eigene Darstellung nach Daten des BMEL

Das System der einheitlichen Preise wurde ab 1969 durch Schwankungen von Wechselkursen innerhalb der EU verkompliziert. Der Beschluss der gemeinsamen Agrarpreise 1964 wurde noch in einem stabilen Umfeld getroffen, in dem die Wechselkurse Währungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegenüber dem US-Dollar im Bretton-Woods System festgelegt wurden. Die Preise wurden in der Rechnungseinheit (RE) festgelegt, der sich am Kurs des US-Dollar orientierte und feste Wechselkurse gegenüber den EWG-Währungen kalkuliert wurden. Nach Inkrafttreten der EWG-Marktordnungen 1968 bestand für eine kurze Zeit ein einheitlicher Marktpreis. Das System von Bretton-Woods geriet Ende der 1960er Jahre stärker unter Druck und im Spätsommer wurde die D-Mark gegenüber dem US-Dollar auf- und der Franc abgewertet. Die EG beließ zunächst die internen Wechselkurse konstant und reagierte mit Grenzausgleichsbeiträgen, die beim Export und Import innerhalb des europäischen Marktes Zu- und Abschläge vornahm. Dieses System führte die Bemühungen um einen einheitlichen Markt ad absurdum und machte die Gemeinsame Agrarpolitik für 15 Jahre zu einem administrativen Monster, da die Verwaltung dieser Grenzabgaben anspruchsvoll war. Auch offene Grenzen wurde so zur Fiktion, da der Warenverkehr weiterhin kontrolliert werden musste. Die Preisfindung in Brüssel wurde durch die Grenzausgleichsbeiträge noch komplizierter und hatte viele Nebeneffekte, die am Ende selbst Agrarexperten, Mitarbeiter*innen von Ministerien und Vertreter*innen des Bauernverbandes nur teilweise durchschauten. Insofern ist die Abbildung 5-13 nur eine grobe Orientierung, da hier die Korrektur durch Grenzausgleichsbeiträge nicht berücksichtigt ist.

Die Phasen der GAP in den 1970er und 80er Jahren lassen sich nach unterschiedlichen Kriterien einteilen. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Phasen:

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Tabelle 5-7: Phasen der Preispolitik der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1968-1991

Zeit	Ereignis
1968-1977	<p>Phase 1: Einkommensorientierte Preispolitik</p> <ul style="list-style-type: none"> • "Objektive Methode" der Preisbestimmung • Preise als Funktion der Kosten • $p = f(c)$ (Preis als Funktion der Kosten) • Gleichzeitig gilt auch: $c = f(p)$ • => Die Inputkosten als Funktion des Preises, z.B. in der Veredelung <p>Folge: Starker Anstieg der Produktion und des Selbstversorgungsgrades (SVG)</p>
1978-1983	<p>Phase 2: Einkommensziel vs. Stabilisierung der GAP-Ausgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effekt der Währungsschwankungen auf die Agrarpreise • Der starke Dollar „rettet“ für einige Jahre das GAP-Budget, da die Preisdifferenz zum Weltmarkt kleiner wird. • Ab 1985 wird der Dollar schwächer, die Probleme sind zurück.
1984-1988	<p>Phase 3: Restriktion von Produktion und Ausgaben</p> <p>a) Milchquoten und restriktive Preispolitik</p> <p>Der deutsche Minister Kiechle setzt Milchquoten in der EU durch Milchquoten beschränken die Milchmenge, um die Überproduktion zu reduzieren. Der Erfolg ist mäßig, da die Quotenmenge zu hoch angesetzt ist und die Überschüsse nicht ausreichend begrenzt</p>
1988-1991	<p>b) 1988-1992 Obergrenze für EU-Ausgaben für die GAP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produktionsquoten auf Ebene der Mitgliedsstaaten • Restriktion in den GAP-Ausgaben, gemessen am BIP • Einführung eines mehrjährigen Finanzrahmens 1988-1992 • Reformdruck durch die GATT-Uruguay-Runde (1986-1994) • Einführung der freiwilligen Flächenstilllegung auf Ackerflächen

Quelle: abgewandelt von Henrichsmeyer and Witzke (1994: S.561)

Es zeigt sich insgesamt, dass es bis Mitte der 1980er Jahre einen steigenden Preistrend gab, der auch auf anderen Agrarmärkten zu beobachten war. In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre wurden einige Preisrunden ohne Erhöhung einzelner Preise durchgeführt (siehe Abbildung 1977/78), da sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt hatte, dass die hohen Preise erhebliche Folgekosten mit sich brachten. Doch Ende 1979 erstarkte der Dollar, so dass Exporte für die EU preiswerter wurden und die Preise stiegen wieder an. Die Kosten waren weiterhin hoch, aber durch den Dollar etwas gebremst. Als der Dollarkurs dann ab 1985 wieder fiel, waren die Probleme wieder da. Es kam auch intern zu Konflikten, da die Gemeinsame Agrarpolitik in dieser Phase die Zahlungsfähigkeit der EU jedes Jahr aufs Neue in Frage stellte. Gerade Großbritannien unter Margret Thatcher forderte in dieser Phase Preissenkungen. Mitter 1980er Jahre setzte sich die Erkenntnis durch, dass Reformen notwendig waren, nur über die Methode gab es Streit. Ein erster Reformversuch bestand in der Einführung der Milchquote.

5.2.10 Einführung der Milchquote 1984

Aufgrund der Produktionsüberschüsse und der Exportkosten beschloss der Ministerrat 1984 die Einführung einer Produktionsbeschränkung in Form einer Milchquote. Die Methode der Produktionsbeschränkung war vorher bereits auf dem Zuckerrüben-Markt angewandt worden. Die notwendige Voraussetzung für die administrative Umsetzung ist das Flaschenhalsprinzip, das nur auf einigen wenigen Teilmärkten anwendbar ist (Henrichsmeyer and Witzke, 1994: S.208-213 u. 564) Milch ist ein Produkt, das ohne die verarbeitenden Molkereien kaum vermarktbar ist¹³, insofern konnten die

¹³ Es sind Einzelfälle bekannt, in denen Betriebe Milch durch Direktvermarktung außerhalb des Quotensystems vermarkteten und somit die Nachteile der Regelung umgingen. Allerdings waren hierfür hohe Hygiene-Standards notwendig, die die Kostenvorteile schnell zunichte machten.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Quoten an die Molkereien vergeben werden, die ihrerseits Kontingente an die Milchproduzenten basierend auf den 1983 produzierten Mengen vergaben und gleichzeitig die gelieferten Mengen kontrollierten. Wurde eine zu hohe Menge an die Molkerei geliefert, wurde eine „Superabgabe“, d.h. ein Abzug fällig.

Die Wirkungsweise der Milchquote lässt sich anhand der folgenden Abbildung darstellen:

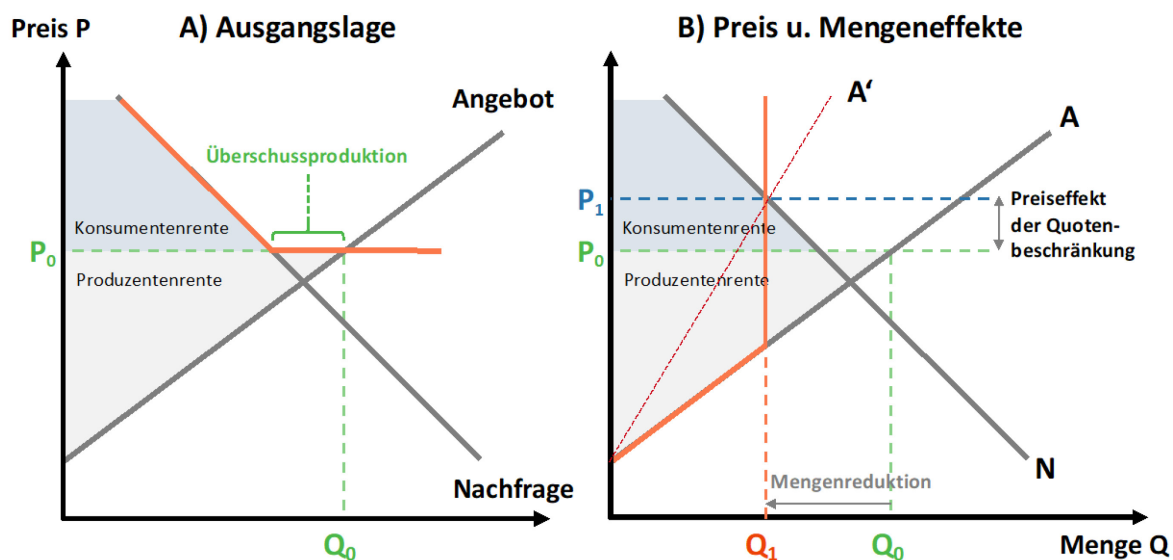


Abbildung 5- 14: Preis und Mengeneffekte der Milchquote

Quelle. Eigene Darstellung; vgl. auch Henrichsmeyer and Witzke (1994: S.213/215)

Die Ausgangslage A) wird durch eine Exportsituation von Milch beschrieben, in der Überschussproduktion entsteht, die mit Hilfe von Exportsubventionen auf dem Weltmarkt verkauft werden muss. Durch die reduzierte beschränkte Liefermenge B) kommt es zu einer deutlichen Mengenbegrenzung von Q_0 zu Q_1 . Durch die begrenzte Menge kommt es zu einem Rückgang der Nachfrage und der Preis steigt durch die verknappte Menge von P_0 auf P_1 .

Weil die Quotenmenge auf alle Lieferanten verteilt wird, bleiben alle Produzenten am Markt. Daher bildet sich eine neue steilere Angebotsfunktion A' , die ungünstigere Kostenverhältnisse widerspiegelt: Alle Betriebe müssen ihre Produktion einschränken und verlieren Kostenvorteile.

Die Wohlfahrtseffekte lassen sich in der folgenden Abbildung 5-15 darstellen:

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

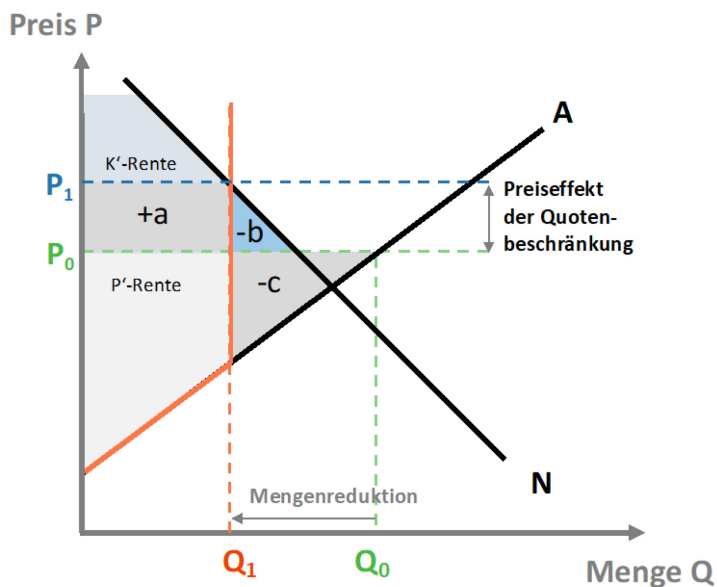


Abbildung 5- 15: Wohlfahrtseffekte durch die Einführung einer Milchquote (schematisch)

Quelle: eigene Darstellung; auch in Henrichsmeyer & Witzke (1994: 213)

Durch die gestiegenen Preise verlieren die Konsumenten: Es wird weniger konsumiert, so dass das Dreieck $-b$ verloren geht. Die konsumierte Menge Q_1 wird mit einem höheren Preis versehen, so dass hier Konsumenten Rente ($-a$) verloren geht. Die Produzenten gewinnen an Produzentenrente ($+a$), weil die produzierte Menge Q_1 mit einem höheren Preis vergütet wird ($+a$). Andererseits geht ein Teil der Produktion über Q_1 hinaus verloren, so dass die Produzenten hier verlieren ($-c$). Der Staat hat keine Kosten oder Erträge dieser Maßnahme. Die gesamte Bilanz ist in Tabelle 5- zusammengefasst:

Tabelle 5-8: Wohlfahrtsbilanz der Einführung einer Milchquote

Gesellschaftliche Gruppe	Wohlfahrtsänderung	
Produzent:	+ a	- c
Konsument:	- a	- b
Staat:	<i>Keine Veränderung</i>	
Bilanz:	- b	-c

Quelle: eigene Darstellung

Die gewählte Darstellung oben ist insofern vereinfacht, weil die Quotenmenge in der Praxis zu hoch gewählt wurde. Einige Länder gaben der EU-Kommission zu hohe Produktionsmengen an, so dass die Quotenmenge Q_1 am Ende weiterhin zu hohen Überschüssen auf dem Milchmarkt führte und das Problem durch die Mengenbeschränkung nicht gelöst wurde.

Ein wichtiger Nachteil der Mengenbeschränkung war neben den skizzierten Kostennachteilen auch, dass Produzenten den Anreiz für Investitionen und Innovationen verloren. Es war vor allem in der ersten Phase der Milchkontingentierung nicht möglich, die eigene Menge auszubauen. Die Anreize z.B. in einen neuen Stall mit größeren Kapazitäten zu investieren wurden reduziert, so dass technischer Fortschritt verlangsamt wurde. Dies wurde in den 2000ern durch die Handelbarkeit von Milchquote etwas verbessert, aber das Problem bestand weiterhin, nur in anderer Form: Wenn ein Betrieb Kostenvorteile erzielte, so wurden die erwirtschafteten Gewinne für die Bezahlung der gekauften oder gepachteten Quote aufgewendet. In dieser Phase entstand auch das Phänomen der Sofa-Melker, die von den Erträgen der verpachteten Quote leben konnten.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

5.2.11 Das Ergebnis der ersten 30 Jahre GAP

Die Ergebnisse der ersten 30 Jahre GAP lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Intervention-Preise in der EU-12
- Gemeinsame Marktorganisationen für versch. Produkte ('Grands-culture', Rindfleisch, Milch, Zucker, Obst & Gemüse)
- Importzölle & Exportsubventionen ("Erstattungen")
- Überproduktion => Einführung Quoten (Milch)
- Steigende Kosten der GAP, Wohlfahrtsverluste
- Externer Druck durch GATT Uruguay Round (WTO)
Freihandelsabkommen als externe Treiber der Reformen
- Interner Druck von Umweltorganisationen
von Finanzministern (EU-Haushalt!) und
von der Öffentlichkeit (=> Milchseen, Butterberge...)

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

5.3 Wiederholungsfragen

1. Wie war das Handelsgleichgewicht für landwirtschaftliche Güter in der EU-6 in den 1950er und 1960er Jahren? Erläutern Sie den Fall von Deutschland, Frankreich und den Niederlanden!
2. Eines der klassischen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) war das Interventionspreissystem. Erläutern Sie grafisch und verbal die Funktionsweise des Interventionspreissystems in einer Import- bzw. Exportsituation!
3. Erläutern Sie die Wohlfahrtsgewinne und -verluste des Interventionspreissystems im Vergleich zu einem frei funktionierenden Markt, wobei Sie von einem kleinen Land ausgehen. Beziehen Sie Ihre Analyse auf die Anfangsjahre der EU-6! Was ändert sich, wenn es ein "großes Land" im Vergleich zu dem auf dem Weltmarkt gehandelten Volumen gibt? Führen Sie eine Wohlfahrtsanalyse auch für ein großes Land durch!
4. Welches gemeinsame Preisniveau wurde bei der ersten Marktregulierung der EU-6 in den 1960er Jahren gewählt? Erläutern Sie, wie der „Restaurant-Table-Effekt“ mit dem Prinzip der „finanziellen Solidarität“ zusammenhängt und warum sich die nationalen Agrarminister für ein hohes Preisniveau und nicht für ein durchschnittliches oder ein niedriges Preisniveau entschieden haben könnten?
5. Was versteht man unter der Politik des „leeren Stuhls“? Welches sind die langfristigen Folgen einerseits für die EU-Agrarpolitik und andererseits für die institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Union?
6. Welche langfristigen Auswirkungen hatte das Interventionspreissystem auf die gesamte landwirtschaftliche Produktion und den Selbstversorgungsgrad? Welche Auswirkungen hatten der Beitritt des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks im Jahr 1973, Griechenlands im Jahr 1981, Spaniens und Portugals im Jahr 1986?
7. Das Interventionspreissystem in Verbindung mit dem technischen Fortschritt führte zu höheren Erträgen und zu einer Überproduktion in den 70er Jahren. Wie hat die EU darauf reagiert? Führen Sie eine Wohlfahrtsanalyse für das gewählte Instrument durch, mit dem die EU zum Nettoexporteur von Getreide wird? Führen Sie die gleiche Wohlfahrtsanalyse auch für ein kleines und ein großes Land durch!
8. Zeigen Sie die Wohlfahrtsveränderungen nach der Einführung der Milchquote auf. Was ist der langfristige Effekt einer Produktionsquote?
9. Diskutieren Sie Gründe, warum die Preiserhöhung von der breiten Bevölkerung nicht wahrgenommen wurde?

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Literatur

- Abelshauer, W., 2011. *Deutsche Wirtschaftsgeschichte von 1945 bis zur Gegenwart*. Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn.
- Bajon, P., 2009. The European Commissioners and the Empty Chair Crisis of 1965-66, *Journal of European Integration History*. **15**, 105-124.
- BMEL, 2001. Statistisches Jahrbuch Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2001, available.
- BMEL, 2023. Nettobeiträge der EU-Mitgliedstaaten zum Europäischen Garantiefonds für Landwirtschaft (EGFL) (Tabelle MBT-0118090-0000), available.
- Brunn, G., 2020. *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute (5.A)*. Reclam, Stuttgart.
- Bundesregierung, 1969. Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, available at <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/05/037/0503700.pdf>
- Destatis, 2019. Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts seit 1950 (lange Reihe), available.
- Destatis, 2020. Entwicklung der Bruttoverdienste in Deutschland 1913-2019, available at <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/lange-reihe-frueheres-bundesgebiet-1913.html>.
- Fearne, A., 1992. The history and Development of the CAP 1945-1990, in C. Ritson and D. R. Harvey eds., *The Common Agricultural Policy (2A)*. CAB International, Wallingford, UK.
- Fennell, R., 1997. *The Common Agricultural Policy*. Clarendon Press, Oxford, UK.
- Henrichsmeyer, W., Witzke, H.-P., 1994. *Agrarpolitik Band 2*. UTB-Verlag, Stuttgart.
- Hill, B., 2012. *Understanding the Common Agricultural Policy*. Earthscan, London, United Kingdom.
- Josling, T., 2008. External influences on CAP Reforms: an historical perspective, in J. F. M. Swinnen ed., *The Perfect Storm - the Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Centre for European Policy Studies, Brüssel.
- Josling, T., Tangermann, S., Warley, T. K., 1996. *Agriculture in the GATT*. Houndmills, London and New York.
- Koester, U., 1992. *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre (2.Auflage)*. Vahlen, München.
- Koester, U., 2016. *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre (5.A)*. Verlag Vahlen, München.
- KOM, 1969. Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community and Annexes (COM(68) 1000, Parts A and B, of 18 December 1968), available at <http://aei.pitt.edu/5566/1/5566.pdf>.
- KOM, 1993. The Future of our Agriculture, available.
- Lagi, M., Bertrand, K. Z., Bar-Yam, Y., 2011. The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East, available at http://necsi.edu/research/social/food_crises.pdf.
- Marsh, J., Ritson, C., 1971. *Agricultural Policy and the Common Market*. Chatham House, London.
- Patel, K. K., 2009. *Europäisierung wider Willen - Die Bundesrepublik Deutschland in der agrarintegration der EWG 1955-1973*. R. Oldenbourg Verlag, München.
- Priebe, H., 1984. Gestaltungsmöglichkeiten der Agrarstruktur- und Regionalpolitik, in H. Priebe, W. Scheper and W. von Urff eds., *Agrarpolitik in der EG - Probleme und Perspektiven*. Nomos, Baden-Baden.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

- Pufahl, A., 2009. Empirische Wirkungsanalyse direkter Transferzahlungen - am Beispiel von Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, *Dept. Agrarökonomie und Rurale Entwicklung*. Georg-August-Universität Göttingen, Göttingen.
- Sachverständigenrat, 2023. Aktualisierte Konjunkturprognose 2023 und 2024, available at <https://bit.ly/3QCQjac>.
- Schorkopf, F., 2020. Ringen um Supranationalität – Die „Politik des leeren Stuhls“ (08.10.2020), *Europas Weg - Verfassungsgeschichte der Europäischen Union*, Göttingen.
- von Cramon-Taubadel, S., Kühl, R., 1990. Wendepunkt für die europäische Agrarpolitik? Die Agrarverhandlungen in der Uruguay-Runde, *Wirtschaftsdienst*. **70**, 463-470.
- von der Groeben, H., 1982. *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft - das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union*. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- WTO, 2019. The GATT years: from Havana to Marrakesh - understanding the WTO: Basics. World Trade Organization (WTO), Genf, Schweiz.
- Zobbe, H., 2001. The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe, available.

6. Kapitel

Die Reformphase der GAP nach 1992

Inhalt

6	Die Reformphase der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 1992.....	139
6.1	Einleitung.....	139
6.1.1	Zum Reformbegriff.....	139
6.1.2	Welche Reformen gab es im Rahmen der GAP seit 1992: Der Überblick.....	139
6.2	Hintergrund der GAP-Reform(en).....	140
6.2.1	Interne Treiber der GAP-Reformen.....	140
6.2.2	Die GATT Uruguay-Runde.....	142
6.2.3	Stabilisatoren Regeln 1988.....	145
6.3	Die MacSharry-Reform 1992.....	146
6.3.1	Hintergrund und Prozess der MacSharry-Reform.....	146
6.3.2	Inhalte der MacSharry-Reform.....	148
6.3.3	Wirkungsanalyse der MacSharry-Reform.....	149
6.3.4	Bewertung der MacSharry-Reform.....	154
6.4	Die Agenda 2000 und die Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung	156
6.4.1	Hintergrund und Prozess der Agenda 2000.....	156
6.4.2	Inhalte der Agenda 2000.....	157
6.4.3	Bewertung der Agenda 2000.....	160
6.4.4	Umsetzung des WTO-Abschlusses.....	161
6.5	Die Fischler-Reform 2003.....	162
6.5.1	Hintergrund der Fischler-Reform.....	162
6.5.2	Prozess der Fischler-Reform.....	163
6.5.3	Inhalte der Fischler-Reform.....	165
6.5.4	Wirkungsanalyse der Fischler-Reform.....	171
6.5.5	Bewertung der Fischler-Reform.....	173
6.6	Der Gesundheitscheck 2008.....	174
6.6.1	Hintergrund und Prozess des Gesundheitschecks.....	174
6.6.2	Inhalte des Gesundheitschecks.....	175
6.6.3	Bewertung des Gesundheitschecks.....	177

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

6.7	Die Cioloş-Reform 2013.....	178
6.7.1	Hintergrund und Prozess der Cioloş-Reform.....	178
6.7.2	Inhalte der Cioloş -Reform.....	180
6.7.3	Bewertung der Cioloş -Reform.....	191
6.8	Der Reformpfad: Eine Zwischenbilanz.....	193
6.8.1	Liberalisierung der Agrarmärkte.....	193
6.8.2	OECD Producer Support Estimate.....	196
6.8.3	Abbau von Produktions- und Marktverzerrung.....	199
6.8.4	Konsolidierung der Haushaltsausgaben.....	201
6.8.5	Änderung der Einkommenspolitik.....	202
6.8.6	Die gekoppelten Zahlungen.....	206
6.8.7	Ausbau der Ländlichen Entwicklung (II. Säule) und der Agrarumweltprogramme.....	206
6.8.8	Politische Ökonomie der Reformphase.....	208
6.9	Wiederholungsfragen.....	209
6.9.1	MacSharry-Reform und Agenda 2000.....	209
6.9.2	Fischler-Reform und Gesundheitscheck.....	210
	Literatur.....	210
6.10	Anhang.....	216

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Abbildungen

Abbildung 6- 1: Zeitliche Abfolge der Reformen und Instrumente der GAP seit 1992	139
Abbildung 6- 2: Entwicklung der Ausgaben für die GAP 1980 bis 2020 in ECU/Euro	141
Abbildung 6- 3: Wohlfahrtseffekte der MacSharry-Reform 1992.....	149
Abbildung 6- 4: : Wirkung der Reduktion des Interventionspreises und der gekoppelten Zahlungen (MacSharry-Reform Szenario)	151
Abbildung 6- 5: Entwicklung der Produktionsmenge durch eine 15 % -Flächenstilllegung	151
Abbildung 6- 6: Änderung der Faktoreinkommen durch die MacSharry-Reform 1992.....	152
Abbildung 6- 7: Einfluss der DP auf Faktorpreise und -nachfrage.....	153
Abbildung 6- 8: : Interventionspreis Weichweizen (€/t, ECU/t, RE/t).....	154
Abbildung 6- 9: Agrarausgaben des EU-Haushalts von 1977-1997 in RE/ECU.....	156
Abbildung 6- 10: Ausgaben der GAP in Deutschland 2004 (in Mio. EUR)	160
Abbildung 6- 11: Entwicklung der heimischen Stützung der EU 1986/8 bis 2015	162
Abbildung 6- 12 : Das Prinzip der Entkopplung von Direktzahlungen bei Ackerbaubetrieben.....	167
Abbildung 6- 13: Effekte der Entkopplungsmodelle nach Betriebstypen in Deutschland	167
Abbildung 6- 14: Das Prinzip des Gleitflugs vom historischen zum Regionalmodell 2005-2013	168
Abbildung 6- 15: Öffentliche Lagerhaltung und Preise von Weichweizen 1995-2011.....	171
Abbildung 6- 16: Entwicklung der Flächenstilllegung und Brache in Deutschland 1990-2020	176
Abbildung 6- 17: Finanzielle Entscheidungen der Mitgliedsstaaten in der I. Säule 2015	181
Abbildung 6- 18: Ausgaben im Rahmen der GAP in Deutschland 2018 (in Mrd. EUR)	182
Abbildung 6- 19: Anteil der ÖVF-Optionen in Deutschland und der EU 2015-2020	184
Abbildung 6- 20: Angleichung der Basisprämie im Rahmen der internen Konvergenz 2015-2019	186
Abbildung 6- 21: Entwicklung der Gini-Koeffizienten für Direktzahlungen zwischen 2006 und 2019	189
Abbildung 6- 22: Anteil der gekoppelten Zahlungen für Teilmärkte in der EU 2016 (in %).....	190
Abbildung 6- 23: Anteil gekoppelter Zahlungen in der I. Säule in der EU 2007-2017.....	191
Abbildung 6- 24: Grundlegende Entwicklungen des GAP-Reformpfades von 1992-2020	193
Abbildung 6- 25: Weizenpreise in der EU und auf dem Weltmarktpreis 1976-2014.....	194
Abbildung 6- 26: Exportsubventionen der EU für verschiedene Produkte 1995-2013.....	195
Abbildung 6- 27: Durchschnittliche Zollsätze auf Agrarprodukte in der EU-28 2019	195
Abbildung 6- 28: Entwicklung des Producer Support Estimate der EU 1986-2010.....	197
Abbildung 6- 29: Ausmaß und Kopplung der landwirtschaftlichen Unterstützung der EU, sowie weiterer ausgewählter Industrienationen von 1986 bis 2010	198
Abbildung 6- 30: Entwicklung der Agrarausgaben im EU-Haushalt von 1980-2020 (in Mrd. EUR)	201
Abbildung 6- 31: Entwicklung der Direktzahlungen nach Betriebsform 2001-2019.....	203

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Abbildung 6- 32: EU-Ausgaben im Rahmen der II. Säule im Rahmen der GAP von 1995-2020.....	207
---	-----

Tabellen

Tabelle 6- 1: Wohlfahrtsbilanz Preissenkung im Zuge der MacSharry-Reform 1992	150
Tabelle 6- 2: Prämien für Flächen und Tiere in der Agenda 2000 im Bundesdurchschnitt 2000-2002	158
Tabelle 6- 3: Maßnahmen und Programmierung im 2-Säulen-System der Agenda 2000	158
Tabelle 6- 4: Entwicklung des Zollniveaus in der EU, Japan und den USA 1986/8 bis 2000	161
Tabelle 6- 5: Entkopplungsmodelle der Fischler-Reform	165
Tabelle 6- 6: Entkopplungsmodelle der Fischler-Reform in der EU	166
Tabelle 6- 7: Kombination der betriebsspezifischer und regionalisierter Direktzahlung 2010-2013 .	168
Tabelle 6- 8: Zielwerte der entkoppelten Direktzahlungen in den Bundesländern 2013.....	169
Tabelle 6- 9: prozentuale Kürzung der Direktzahlungen zur Modulation.....	170
Tabelle 6- 10: Entwurf und Umsetzung der Modulation in der Fischler-Reform.....	170
Tabelle 6- 11: Modulation im Gesundheitscheck 2009: Kommissionsentwurf und Beschluss.....	176
Tabelle 6- 12: Optionen für die Ökologische Vorrangfläche (ÖFV) mit Gewichtungsfaktoren.....	183
Tabelle 6- 13: Auswirkung der Umverteilungsprämie bei verschiedenen Betriebgrößen.....	187
Tabelle 6- 14: Umsetzungsmodelle der Umverteilung in der EU 2015-2020.....	188
Tabelle 6- 15: Aggregierte Gini-Koeffizienten unterschiedlichen Umverteilungsmodellen	188
Tabelle 6- 16: Preissenkungen der verschiedenen GAP-Reformen 1992-2005	193
Tabelle 6- 17: Wirkung der GAP auf betriebliche Entscheidungen, Marktverzerrung und Transparenz	199
Tabelle 6- 18: Änderung der Ausgaben in der II.Säule und den Agrarumweltmaßnahmen ab 2014 .	207
Tabelle 6- 19: Prinzip der Entkopplung für einen Ackerbaubetrieb.....	216
Tabelle 6- 20: Umsetzung der Umverteilungsprämie in den EU-Mitgliedsstaaten.....	216
Tabelle 6- 21: : Umsetzung der Kürzung in den EU-Mitgliedsstaaten.....	217
Tabelle 6- 22: der Kommissare für Landwirtschaft der seit ihrer Gründung	217

Boxen

Box 6- 1: Zollfreie Einfuhr von Ölsaaten und Getreidesubstituten: Die offene Flanke.....	143
Box 6- 2: Beschlüsse der GATT Uruguay-Runde von 1994	144
Box 6- 3: Maßnahmen der MacSharry-Reform 1992	148
Box 6- 4: Maßnahmen der Agenda 2000-Reform	157
Box 6- 5: Maßnahmen der Fischler-Reform 2003	164

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Box 6- 6: Beschreibung der Direktzahlungen	166
Box 6- 7: Maßnahmen des Gesundheitschecks 2009.....	175
Box 6- 8: Vorgeschlagenes Zielsystem der EU-Kommission für die GAP-Reform nach 2014.....	179
Box 6- 9: Maßnahmen der Cioloş-Reform 2013.....	180

Foto

Foto 6- 1: Gelagerte Butter in einem Tiefkühl-Lagerhaus in Gross-Gerau (Hessen) im Januar 1979.	141
---	-----

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

6 Die Reformphase der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 1992

6.1 Einleitung

6.1.1 Zum Reformbegriff

Im Wikipedia-Lexikon steht unter dem Begriff Reform: „[Eine Reform] bezeichnet eine planvolle Umgestaltung bestehender Verhältnisse, Systeme, Ideologien oder Glaubenslehren in Politik, Religion, Wirtschaft oder Gesellschaft“ (Wikipedia 2021). Angewandt auf die Politik geht es folglich darum, bestehende gesetzliche Normen sowie auch Förderinstrumente umzugestalten, ohne mit bestimmten politisch-ideologischen Grundlagen zu brechen. Diese Fortschreibung passiert im bestehenden System und in den modernen westlichen Industriegesellschaften passieren Reformen auf legalem Weg, d.h. durch demokratische Abstimmung. Häufig wird die Reform auch als Gegenwort zur gewaltsamen Revolte oder Revolution genannt. Es stellt sich somit die Frage, ob und inwieweit eine Reform eine planvolle Änderung der bestehenden Verhältnisse ist, oder schon ein Bruch mit den bestehenden politisch-ideologischen Grundlagen darstellt und welche Grundlagen ggf. fortgeschrieben werden. Im Rahmen des folgenden Kapitels wird eine Serie von GAP-Reformen von 1992 bis 2021 dargestellt, die sehr viele Gemeinsamkeiten haben, jedoch teilweise auch mit den vorherige Politikmaßnahmen brechen.

6.1.2 Welche Reformen gab es im Rahmen der GAP seit 1992: Der Überblick

Die folgende Abbildung stellt die wichtigsten allgemeinen Reformen mit Daten des Inkrafttretens sowie die wichtigsten politischen Instrumente der Unterstützung der Landwirtschaft dar:

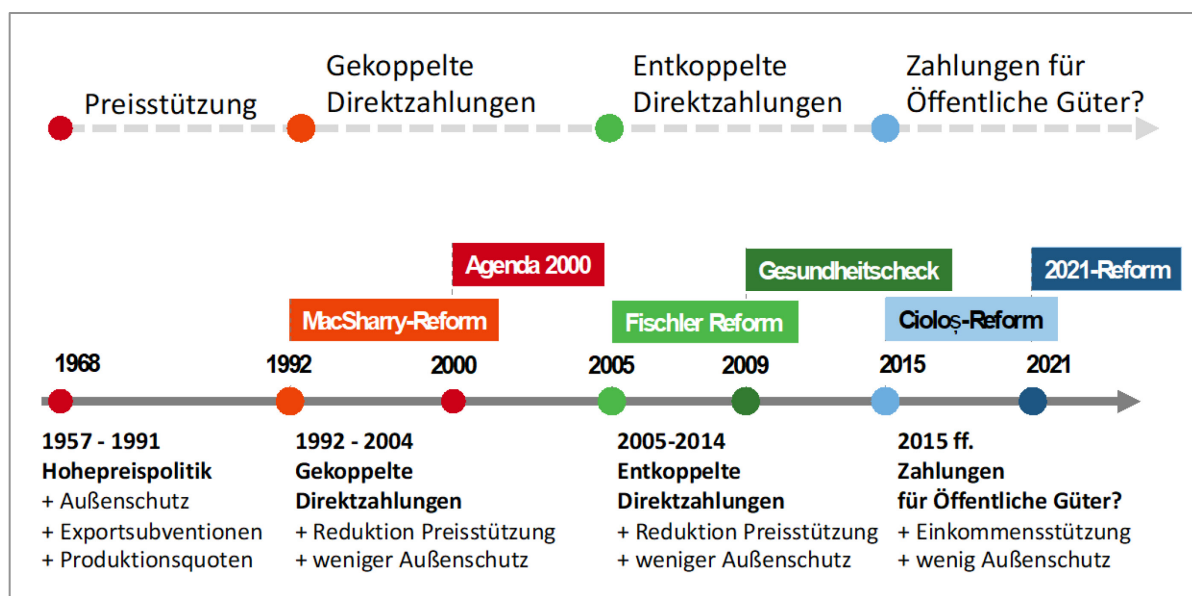


Abbildung 6- 1: Zeitliche Abfolge der Reformen und Instrumente der GAP seit 1992

Quelle: eigene Darstellung; Es wird immer das Jahr der Implementierung der Reform genannt

Im folgenden Abschnitt werden die verschiedenen Reformen dargestellt, wobei jeweils auf den Hintergrund der Reform, den Entscheidungs- und Diskussionsprozess, der zur Reform führte, die Inhalte der Reform sowie die Wirkungsanalyse der wichtigsten Reformmaßnahmen eingegangen wird. Die meisten Reformen haben eine Reihe allgemeiner Kriterien gemeinsam, unterscheiden sich jedoch teilweise auch stark voneinander. Jede Reform besteht aus verschiedenen Elementen:

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

- **Externe Treiber:** Externe Treiber sind Einflussfaktoren, die von anderen Politikfeldern und teilweise von außerhalb der EU auf die GAP einwirken. Als wichtige externe Treiber der verschiedenen Reformen gelten dabei der Prozess der GATT/WTO-Verhandlungen und die Entwicklungen des internationalen Handels sowie der dahinterstehenden industriellen Interessen.
- **Interne Treiber:** Interne Treiber sind Einflussfaktoren, die aus dem Politikfeld der EU-Agrarpolitik Reformdruck erzeugen. Als wichtige Treiber werden vor allem Haushaltsüberlegungen genannt, auch bestimmte politische Krisen wie z.B. die BSE-Krise oder Umweltprobleme in der EU oder in einzelnen Mitgliedsstaaten haben Reformen beeinflusst.
- **Das institutionelle Setting** kann Reformen befördern oder behindern. Hierbei spielt die Kommission als Initiatorin von Rechtssetzung eine wichtige Rolle. Der Ministerrat war jahrzehntelang das wichtigste Entscheidungsgremium, d.h. bestimmte Mehrheitsverhältnisse können den Reformausgang beeinflussen, aber das EU-Parlament spielt seit 15 Jahren eine zunehmend wichtige Rolle. Auch die Entscheidungsregeln der EU spielen im Fortgang eine unterschiedliche Rolle.
- Es gibt **unterschiedliche Handlungsverläufe**, an deren Ende Reformen zu großen oder eher begrenzten Effekten führten und die Probleme in unterschiedlichem Maße adressierten.
- **Ökonomische und politische Wirkung:** Die Reformen haben teilweise unterschiedliche ökonomische und politische Wirkungsweisen, die es zu analysieren gilt.

6.2 Hintergrund der GAP-Reform(en)

Im letzten Kapitel wurde dargelegt, dass die Marktordnungsmaßnahmen der GAP zu einer tiefen Krise Mitte der 1980er Jahre führten. Im folgenden Abschnitt soll die Ausgangslage der Reformphase skizziert werden.

6.2.1 Interne Treiber der GAP-Reformen

Das System der Interventionspreise hatte zu einer Reihe von Fehlentwicklungen sowohl auf dem EU-Binnenmarkt als auch auf den internationalen Agrarmärkten geführt. Die Produktionsanreize, die von den hohen Preisen ausgingen, führten zu einer intensiven Produktion und zu einem steigenden Selbstversorgungsgrad, der in den 1970er Jahren in vielen Produktbereichen über 100 % lag. Die Überschussmengen mussten mit Hilfe der Exportsubventionen auf den Weltmarkt exportiert werden. Neben den hohen Lagerkosten entstanden hohe budgetäre Kosten durch die Exportsubventionen.

Haushaltskosten: Die steigenden Kosten der GAP führten zu einem Anstieg der Ausgaben im EU-Haushalt. So stiegen die GAP-Ausgaben von 1980 bis 1991 von 11,3 Mrd. EUR auf 34 Mrd. EUR, was eine Steigerung von 200 % über 11 Jahre, bzw. im Durchschnitt 18 % pro Jahr bedeutete. Die Verhandlungen der Finanzminister im Rat bestanden in den 1980er Jahren häufig darin, durch nationale Beiträge die gestiegenen Kosten im EU-Haushalt zu decken. Durch die Finanzminister entstand Reformdruck auf die GAP, der in den 1980er Jahren häufig vor allem durch die britische Regierung unter Margreth Thatcher artikuliert wurde. In einem Papier der EU Kommission von 1987 wurde der Zustand der EU als „*am Rande des Bankrotts*“ beschrieben (Fennell 1997).

Die Abbildung 6-2 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für die GAP ab 1980 und auch die Zusammensetzung der finanzierten Maßnahmen für die Landwirtschaft.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

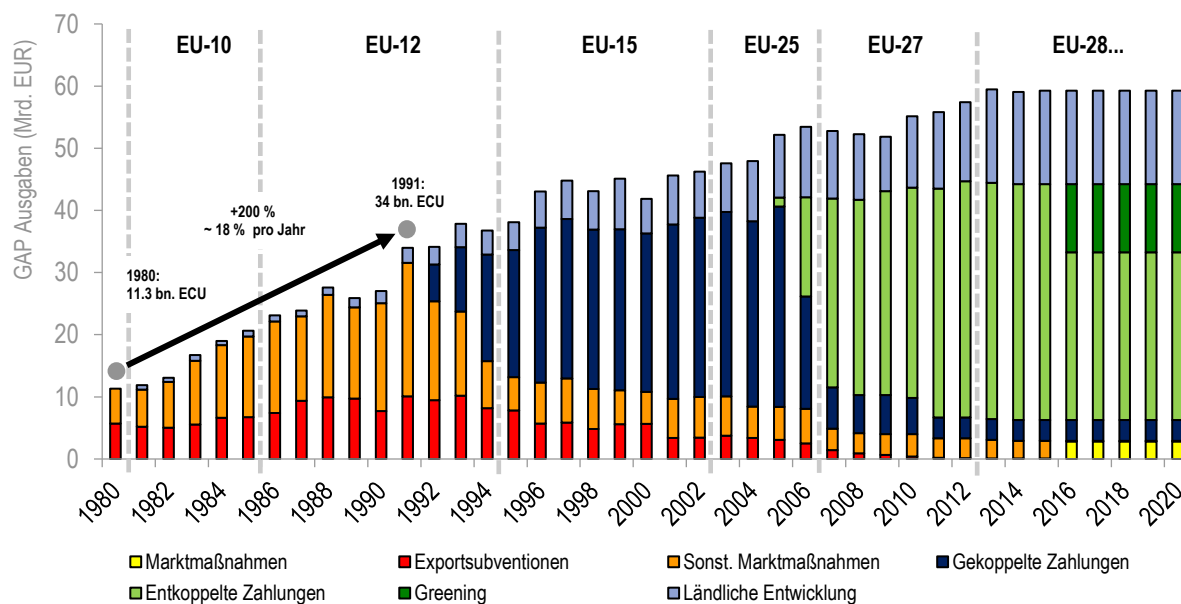


Abbildung 6- 2: Entwicklung der Ausgaben für die GAP 1980 bis 2020 in ECU/Euro

Quelle: eigene Darstellung nach Daten der KOM (2014), Ausgaben in realen Preisen

Lagermengen in der Öffentlichkeit: Die hohen Interventionsmengen wurden zum Thema in der Presse, der Begriff der Butterberge und Milchseen sorgten für Kontroversen in der Öffentlichkeit, so dass die Gemeinsame Agrarpolitik und ihre Kosten in der Kritik standen. So geriet die GAP auch in der Öffentlichkeit unter Druck.

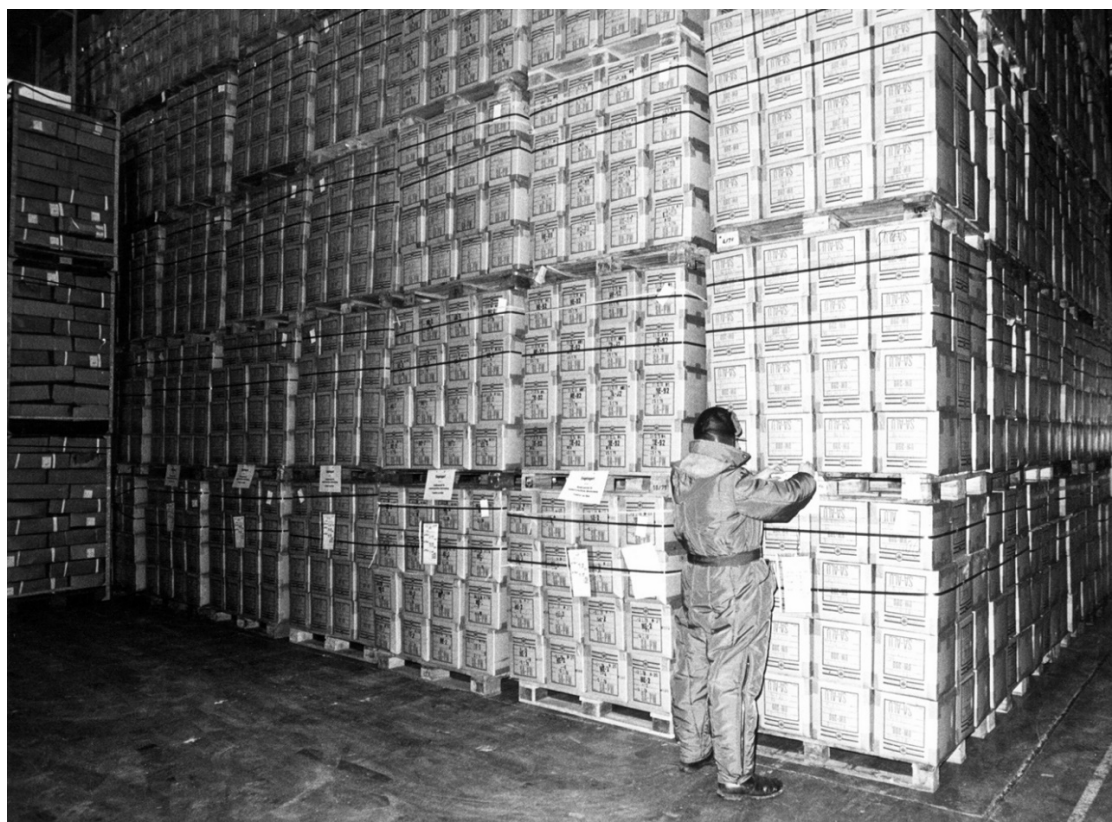


Foto 6- 1: Gelagerte Butter in einem Tiefkühl-Lagerhaus in Gross-Gerau (Hessen) im Januar 1979.

Foto-Quelle: Lizenz bei Picture Alliance / dpa

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Die öffentliche Meinung zur GAP war Ende der 1980er Jahre eher negativ. Mitte der 1980er Jahre erschien ein nicht unumstrittenes Buch des Agrarökonomen Herrmann Priebe, das die Gemeinsame Agrarpolitik als „subventionierte Unvernunft“ titulierte (Priebe 1985) und die liberal orientierte, britische Zeitung „The Economist“ fasst die Kritik vieler Ökonomen und Agrarwissenschaftler an der GAP wie folgt zusammen:

*“The Common Agriculture Policy is the single most idiotic system of economic mismanagement that the rich western countries have ever devised.”
(The Economist, 29. September 1990)*

Das Ansehen der GAP in der öffentlichen Meinung war nicht zum Besten bestellt und der interne Druck für eine Reform dieser Politik war Ende der 1980er Jahre immens.

6.2.2 Die GATT Uruguay-Runde

Im September 1986 wurde in Punta del Este, in Uruguay die nächste Verhandlungsrunde des General Agreements on Tariffs and Trade (GATT), die sog GATT-Uruguay-Runde eröffnet. An der Handelsrunde waren insgesamt 92 Staaten beteiligt. Während Themen des Agrarhandels in früheren Handelsrunden nur am Rand eine Rolle gespielt hatten, wurden in dieser Verhandlungsrunde zum ersten Mal Handelshemmnisse auf Agrarmärkten systematisch behandelt. Das Ziel der Runde war ein Agreement on Agriculture, das einen Abbau von Handelshemmnissen (Zollbeschränkungen, Exportsubventionen und interne Stützung) zum Ziel hatte.

Politisch stand die EU von Anfang an in der Defensive, da exportorientierte Länder, hier vor allem die so genannte Cairns-Gruppe¹⁴, von der EU einen Abbau des Schutzes der Agrarmärkte forderten. Auch die USA, die teilweise ähnliche Schutzmaßnahmen durchführten, waren von Anfang an gewillt, drastische Liberalisierungsschritte zu gehen. Die konservative Reagan-Administration führte Mitte der 1980er Jahre eine Agrarreform durch und legte in den GATT-Verhandlungen einige Papiere mit drastischen Schritten zur Handelsliberalisierung vor (Josling *et al.* 1996).

Die EU selbst hatte gleichzeitig ein Interesse an einem erfolgreichen Abschluss der GATT Uruguay-Runde, da sie industrielle Produkte exportierten und von Handelsliberalisierungen profitierten, standen jedoch in der Agrarpolitik massiv unter Druck. Folglich liefen die ersten Verhandlungsrunden 1986-1990 schwierig für die EU, weil die Reform-Versuche der EU in den 1980er Jahren (Die Milch-Quote 1984, die Stabilisatoren-Regelungen 1988) keine Entlastungen brachten und keinen Spielraum für die GATT-Verhandlungen.

Als zusätzliches Problem kam der Handelskonflikt zwischen den USA und der EU hinzu: Die USA profitierten seit Mitte der 1960er Jahre vom zollfreien EU-Marktzugang für Ölsaaten. Für die EU war dieser Marktzugang ein Problem, weil er die Kosten der GAP erhöhte. Die EU unterlief dieses Zugeständnis durch Zahlungen an die Verarbeiter. Schließlich trugen die USA eine Klage gegen die EU vor (vgl. Kapitel 5, sowie **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** die „offene Flanke“).

¹⁴ Es handelt sich um eine Gruppe von freihandelsorientierten Ländern, die sich im australischen Cairns konstituiert hatten. Zu der Gruppe gehörten Länder mit landwirtschaftlichen Exporten wie Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Südafrika und Uruguay.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Zollfreie Einfuhr von Ölsaaten und Getreidesubstituten: die „offene Flanke“ der GAP

Gründung der EU-Zollunion 1962: Verstoß gegen die GATT-Regeln

- **Artikel XXIV GATT:** Zölle einer Zollunion müssen niedriger sein als der gewichtete Durchschnitt der Zölle aller Mitgliedsländer vor Gründung der Zollunion. Dies traf auf die EU nicht zu.
- **Zugeständnis an die USA in der GATT Dillon-Runde (1961-1962):** Freier Marktzugang für Ölsaaten (Raps, Soja) und Getreidesubstitute (Tapioka, Maiskleber)
- **Förderung** von Ölsaaten als Unterstützung für Verarbeiter und nicht als Außenschutz
- Anfänglich **niedriges Importniveau** dieser Ölsaaten und Getreidesubstitute in den EU-Markt

Steigerung der Produktion in den 1970er Jahren

- Zunehmende Verwendung als Futtermittel/Substitution von Getreide in der Tierproduktion
- **Ergebnis:** Futtermittelindustrie in der Nähe der deutschen Häfen, Entstehung der Veredelungsregion Weser-Ems (Schwerpunkt Vechta/Cloppenburg) aufgrund von Kostenvorteilen
- Weniger Getreideeinsatz in der Industrie => mehr Angebot auf dem Markt für Getreide

Folge in den 1980er Jahren: Zusätzlicher Druck auf die EU

- Mehr **Exportsubventionen** notwendig, um zusätzliche Getreidemengen zu exportieren, die nicht mehr als Futtermittel in der EU verwendet wurden.
- Zusätzliches **Überangebot** an Getreide auf dem EU-Markt
- Zusätzlicher Druck über die GATT-Verhandlungen 1986-1993
- **GATT Panel** der USA gegen die EU-Förderung der Ölsaaten nach 1990
- **Problem gelöst:** Blair-House-Agreement 1992; Reduzierte Subventionsfläche für Ölsaaten in der EU (5.482 Mio. ha); => **zusätzlich 1 Mio. t für Energiepflanzen**

Box 6- 1: Zollfreie Einfuhr von Ölsaaten und Getreidesubstituten: Die offene Flanke

Quelle: eigene Darstellung nach Josling (2008), Josling *et al.* (1996)

Der 1989 neu ins Amt gekommene Agrarkommissar Ray MacSharry stieg zu einem ungünstigen Zeitpunkt in die Verhandlungen ein und stand sofort in der Defensive, da die Forderungen nach Liberalisierungen durch die USA und die Cairns-Gruppe sehr weitgehend waren und eine drastische Reform der GAP erfordert hätten. Die EU war zu diesem Zeitpunkt nicht ausreichend auf eine solche Reform vorbereitet. MacSharry ließ daher am 6. Dezember 1990 eine Verhandlungsrunde beim Ministertreffen im Brüsseler Stadtteil Heysel platzen und es kam zu einem Stillstand der Verhandlungen. Es ist über die Motive dieses Rückzugs spekuliert worden, aber ein möglicher Grund könnte darin gesehen werden, dass MacSharry befürchtete, eine durch die GATT-Runde erzwungene Reform nicht durchsetzen zu können (Cunha und Swinbank 2011). Daher erfolgte die Reform zunächst in der EU, erst dann erschien eine Fortsetzung der GATT-Verhandlungen aussichtsreich.

In den folgenden Monaten trieb er die GAP-Reform in der EU voran und erst mit dem Beschluss zur MacSharry-Reform im Juni 1992 begann die EU Verhandlungen mit den USA über den Ölsaaten-Konflikt im Rahmen des GATT-Abkommens. Diese wurden im Dezember 1992 im Gästehaus der US-Regierung (dem Blair House in Washington) mit dem „Blair House-Agreement“ abgeschlossen. Im Rahmen des Abkommens wurde die Ölsaatenproduktion in der EU auf eine Fläche von 5,128 Mio ha beschränkt und für die Stilllegungsflächen wurde festgelegt, dass dort keine Ölsaaten für menschliche Ernährung und Futtermittel produziert werden durfte. Mit dieser Einigung wurde der Ölsaaten-Streit zwischen der EU und den USA beigelegt. Des Weiteren einigten sich die USA und die EU auf wichtige Abbauverpflichtungen bei der internen Stützung, beim Marktzugang und den Exportsubventionen, die Grundlage für das GATT-Handelsabkommen wurden (Schrader 1993, Josling *et al.* 1996: S.160).

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Insgesamt gelang es mit Hilfe des Blair House-Agreements, die Konflikte in der GATT-Handelsrunde beizulegen. Durch die MacSharry-Reform und das Blair House-Agreement entstanden ausreichend Freiraum für die EU, die GATT-Verhandlungsrunde erfolgreich fortzusetzen und den Liberalisierungs-Forderungen entgegenzukommen. Die GATT-Verhandlungsrunde wurde mit dem Abkommen von Marrakech am 15. April 1994, das ein „Agreement on Agriculture (AoA)“ enthielt, abgeschlossen und führte am 01. Januar 1995 zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO).

Mit dem Agrarabkommen beschlossen die Unterzeichnerstaaten den Abbau von verschiedenen handelsverzerrenden Maßnahmen, die in Marktzugang, Exportsubventionen und heimische Stützung eingeteilt wurden. Hierbei galten für die verschiedenen Kategorien Methoden und Mechanismen, mit denen der Abbau der handelsverzerrenden Maßnahmen gemessen wurden. Die wichtigsten Beschlüsse der GATT Uruguay-Runde sind in der folgenden **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dargestellt:

Beschlüsse der GATT Uruguay Runde

1. Verbesserung des Marktzugangs

- „Tarifizierung“ der nicht-tarifären Importregelungen
- Senkung aller Zölle im ungewichteten Durchschnitt aller Produkte um **36 %** im Zeitraum 1995-2000 gegenüber dem Referenzzeitraum 1986-88.
- Gewährung eines Mindestmarktzugangs mit reduzierten Zöllen für die sog. Least Developed Countries (LDC)

2. Reduktion der Exportsubventionen

- Reduktion der Exportsubventionen um **36 %**
- Reduktion der Menge der subventionierten Exportprodukte um 21 % innerhalb von 20 Produktgruppen

3. Reduktion der internen Stützung

- **Amber-Box** – 20 % des „**Aggregate Measurement of Support (AMS)**“ über 6 Jahre
- **Friedensklausel** bis 2005 für die **Blue Box** und **Green-Box**
- **De-minimis**: Subventionen, die weniger als 5 % der landwirtschaftlichen Produktion ausmachen, fallen in die Kategorie „**de minimis**“ und unterliegen keiner Abbaupflicht.

Box 6- 2: Beschlüsse der GATT Uruguay-Runde von 1994

Quelle: eigene Darstellung nach Nègre (2020), WTO (2020c).

Umstritten war vor allem der Abbau der heimischen Stützung, da dies aus Sicht der EU der Hauptgrund für die Handelsbeschränkungen war. Die Zölle sollten den politisch administrierten Interventionspreis absichern und die Exportsubventionen dienten dem Abbau der Überschussproduktion und waren zur Sicherung des Interventionspreises ebenso notwendig. Die Stützungsarten anderer Staaten waren Ende der 1980er Jahre weniger problematisch, insofern waren die EU in den Verhandlungen in der Defensive. Der Kernpunkt bestand somit in der zukünftigen Ausgestaltung des Interventionssystems, da ohne eine Reform desselben auch im Bereich Marktzugang und Exportsubventionen keine Zugeständnisse möglich waren.

In den Verhandlungen wurde ein Boxen-System eingeführt, mit dem unterschiedliche Stützungsarten nach dem Grad der möglichen Handelsverzerrung eingeteilt wurden. Das Ziel war, die am meisten handelsverzerrenden Stützungsmaßnahmen abzubauen. Folgende Boxen wurden geschaffen:

- Die Amber Box bestand aus Fördermaßnahmen, die den Handel und die Produktion deutlich verzerren. Hier bestand die Verpflichtung zum Abbau der Amber-Box-Maßnahmen bis 2005 um 20 % des sog. **Aggregate Measurement of Support (AMS)**, die Methode der WTO zur Messung des

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

heimischen Stützungs niveaus. Beispiele für die Amber Box waren die Stützungsmaßnahmen im Rahmen des Interventionspreissystems. Das AMS ist eine Maßzahl für die Marktstützung, die in einem Land oder Wirtschaftsraum gewährt wurde. Zur Berechnung des AMS werden direkte Zahlungen an die Betriebe, an Inputs- oder Outputs gebundene Zahlungen oder auch Preisstützungen gegenüber dem Weltmarkt wertmäßig addiert. Zahlungen, die weniger als 5 % des Produktionswertes ausmachen („de minimis“), sind von der Kürzung ausgenommen (WTO 2020c: siehe Abschnitt domestic support).

- **Die Blue Box** bestand aus Fördermaßnahmen, die den Handel und die Produktion ebenfalls verzerren, aber mit dem Ziel, den Grad der Verzerrung zu reduzieren. D.h. die Blue Box war eine „Amber-Box mit Bedingung“. Die Maßnahmen in dieser Box unterlagen einer Friedenspflicht bis 2005 und blieben bis zu diesem Zeitpunkt unangetastet. Ein Beispiel für eine Blue Box-Maßnahmen waren die gekoppelten Zahlungen, die im Zuge der MacSharry-Reform eingeführt wurden und deren Funktionsweise im nächsten Abschnitt dargestellt werden.
- **Die Green Box** bestand aus Unterstützungsmaßnahmen, die nur wenig verzerrende Auswirkungen auf Handel und Produktion haben. Bei diesen Stützungsmaßnahmen bestand keine Abbauverpflichtung, allerdings sollten diese Maßnahmen in die Verhandlungen der Doha-Runde einbezogen werden. Beispiele für Maßnahmen der Green-Box sind die entkoppelten Direktzahlungen oder die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM). Beide Maßnahmen werden in den folgenden Abschnitten erklärt.

Als Ergebnis der GATT-Uruguay-Runde wurde die Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) mit Sitz in Genf gegründet. Sie war die direkte Nachfolgeorganisation des GATT, wurde jedoch später auch zugehörige Organisation der Vereinten Nationen (UN). Aktuell hat die WTO 157 Mitgliedsstaaten, 27 Länder sind als Beobachter zugelassen. Selbst Nationen wie Russland und China haben das WTO-Abkommen unterzeichnet. In der WTO hat ein Land eine Stimme, d.h. der Einfluss verschiedener Nationen bemisst sich nicht nach deren finanziellem Beitrag.

Die WTO ist für Streitschlichtung bei Handelskonflikten („Dispute Settlement“) zwischen Mitgliedern zuständig, d.h. wenn ein Land sich durch eine Regel eines anderen WTO-Mitglieds benachteiligt sieht, die gegen das WTO-Recht verstößt, kann es gegen das Land vor einem Schiedsgericht („Panel“) eine Klage einreichen und die Regelverletzung zur Anzeige bringen. Das Panel entscheidet anschließend, ob die kritisierte Maßnahme mit dem WTO-Recht vereinbar ist. Ist dies nicht der Fall, so wird das Land verurteilt und das Klägerland bekommt die Möglichkeit, bestimmte Vergeltungsmaßnahmen (die sogenannten „retaliation measures“) im Einklang mit den WTO-Regeln zu verhängen. Das WTO-Panel kann jedoch nicht selbst eine Handelsstrafe verordnen, insofern ist die WTO auch kein internationaler Gerichtshof für Handelsrecht.

6.2.3 Stabilisatoren Regeln 1988

Bereits 1984 war die Milchquote als Maßnahme zur Begrenzung der Produktion eingeführt worden (vgl. Kapitel 5). 1988 wurde eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, mit denen die Produktion in den EU-Mitgliedsstaaten begrenzt, und damit indirekt auch die Steigerung der Agrarausgaben begrenzt werden sollten:

- Die Agrarleitlinie sah eine **Begrenzung der Agrarausgaben** auf 74 % der Steigerung der Gesamteinnahmen des EU-Haushaltes vor.
- Es wurden **Stabilisatoren** oder **Produktionsschwellen** eingeführt, die die Produktionsmengen für Getreide, Ölsaaten und Eiweißfrüchte in den Mitgliedsstaaten begrenzen und für den Fall einer Überschreitung der Mengengrenzen *automatische Preissenkungen* vorsahen (Kluge 1989:

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

S.331). Die Preissenkungen wurden auf nominal 3 % für Getreide festgelegt, was bei Berücksichtigung der Inflation 6 % Preissenkung bedeutete. Bei Ölsaaten sollte der Preis um den Prozentsatz der Überschreitung gekürzt werden.

- Zusätzlich wurde die Einführung einer freiwilligen **Flächenstilllegung** beschlossen (Henrichsmeyer und Witzke 1994: S.566/567, Koester und Cramon-Taubadel 1992).
- Es wurden **Extensivierungsmaßnahmen** zur Erzielung von Umweltleistungen vorgeschlagen, die jedoch bis 1990 in den Mitgliedsstaaten kaum Anwendung fanden (KOM 1991a)

Die Regeln kamen nationalen Produktionsquoten gleich, so dass auf dem Markt für Pflanzenprodukte ähnliche Anstrengungen unternommen wurden wie auf dem Milchmarkt. Doch sowohl die Agrarausgaben als auch das Produktionsvolumen wurden in den folgenden Jahren überschritten. Zwar wurden im Ministerrat immer wieder Senkungen des Interventionspreises diskutiert, aber nie durchgesetzt. Auch die Mengenbegrenzung im Milchmarkt und die Stabilisatoren brachten nicht die gewünschte Reduktion der Überschüsse. Insofern waren die Reformschritte von 1984 und 1988 unzureichend, um die systemischen Probleme der GAP zu lösen (Fennell 1997: S.165).

6.3 Die MacSharry-Reform 1992

6.3.1 Hintergrund und Prozess der MacSharry-Reform

Der irischer EU-Agrarkommissar Ray MacSharry, der bereits seit 1989 im Amt war, legte im Januar 1991 ein Reflexionspapier vor, in dem er eine Reihe von Missständen der GAP benannte und Vorschläge für eine umfassende Agrarreform unterbreitete (KOM 1991a). Dem Reflexionspapier war der Stillstand der Verhandlungen um die GATT-Uruguay-Runde am 6. Dezember 1990 vorausgegangen, als die EU-Delegation die Verhandlung um ein Agrarabkommen verlassen hatte, die anderen Länder ihre Delegationen von dem Treffen abzogen und daraufhin in der Uruguay-Runde ein Stillstand eintrat (Cunha und Swinbank 2011: S.75-77). Die mittelfristige Strategie MacSharrys bestand darin, mit einer substantiellen GAP-Reform zunächst den notwendigen Spielraum für ein Agrarabkommen im Rahmen der Uruguay-Runde zu schaffen.

Neben den Hauptkritikpunkten der GAP, den Anreizen zur Überproduktion und den steigenden finanziellen Aufwendungen der GAP, sprach das Reflexionspapier auch die Umweltfolgen dieser Produktionsanreize und die Ungleichverteilung der Einkommensbeihilfen über die Preisstützung an. So entfielen 50 % der Getreidefläche und 60 % des Produktionsvolumens auf 6 % der Betriebe, die durch die Preisstützung überproportional bevorteilt wurden. Insgesamt gingen 80 % der Mittel des EAGFL¹⁵ an 20 % der Betriebe (KOM 1991a), eine Kritik, die sich später bei einigen Reformen wiederholen würde. Gleichzeitig war die GAP nicht in der Lage, den Rückgang der Betriebe aufzuhalten¹⁶ oder die Kaufkraft landwirtschaftlicher Haushalte zu stärken.

Insgesamt liest sich das Reflexionspapier auch als unverhohlene Kritik der seit Mitte der 1980er Jahren unternommenen Reformversuchen, von denen sich MacSharry absetzte:

¹⁵ EAGFL = Europäischer Ausgleich und Garantiefond Landwirtschaft, der die Ausgabe des Interventionssystem finanzierte, später dann die Marktmaßnahmen und Direktzahlungen (\approx 1.Säule).

¹⁶ Auch die EU-Kommission teilte die Einschätzung, eine andere Politik könne den Strukturwandel aufhalten. Kapitel 4 zeigt, dass der Strukturwandel weitgehend unabhängig von der spezifischen Ausgestaltung einer Politik stattfindet

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

„Die Reformbemühungen der Jahre 1985-1988 sind also Stückwerk geblieben. Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, daß die GAP erneut in eine schwere Krise geraten ist.“ (KOM 1991a)

Das Papier selbst ist zunächst wenig konkret im Hinblick auf die Details einer Reform. Insgesamt sollte die Überproduktion zurückgefahren werden und Märkte ins Gleichgewicht gebracht werden. Daneben wurden auch eine umweltfreundlichere Produktion und Entwicklung des ländlichen Raumes als Ziele genannt. Die skizzierten Kernelemente der Reform waren die Absenkung der Interventionspreise für Getreide. Auch für tierische Produkte (Milch, Rindfleisch) sollte eine entsprechende Preissenkung erfolgen. Für mögliche Einkommensverluste sollte ein Ausgleich in Form einer Hektarbeihilfe gewährt werden, die die Verluste bis zu einer bestimmten Höhe vollständig ersetzen sollten. Über diese Grenze hinaus sollten die Beihilfen degressiv gestaltet werden, um eine weniger ungleiche Verteilung der Einkommensunterstützung zu erreichen (KOM 1991a). Der konkrete Reformentwurf wurde im Juli 1991 vorgelegt (KOM 1991b).

Der Prozess zur Reform: Das Reflexions-Papier und der Reformentwurf stießen im Ministerrat im Februar und Juni 1991 auf wenig Unterstützung (Cunha und Swinbank 2011: S.78/79). Eine Reihe von Mitgliedsländern lehnten die Pläne zunächst aus recht unterschiedlichen Gründen ab. Allerdings sahen die Regierungen Deutschlands und Frankreichs die Gefahr, dass die aus industriepolitischer Sicht wichtigen GATT-Verhandlungen an der Agrarfrage scheitern könnten. Daher beschlossen der französische Präsident Francois Mitterand und der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl auf dem Gipfeltreffen im April 1991 ihre Agrarminister auf eine reformfreundliche Linie zu verpflichten, um den Abschluss der GATT Uruguay-Runde nicht zu gefährden. Die deutsch-französische Achse nahm somit aus industriepolitischen Erwägungen – als Exportländer hatten sie ein großes Interesse an Handelsliberalisierungen im Industriebereich – eine reformfreundliche Position ein. Die Agrarminister Frankreichs (Louis Mermaz) und Deutschlands (Ignaz Kiechle) zeigten sich ab Oktober 1991 grundsätzlich offen für Reformen, auch wenn es vorher von beiden Ministern Kritik gegeben hatte.

In der ersten Jahreshälfte 1992 gab es diverse Verhandlungen, die einerseits zwischen den EU-Mitgliedsländern geführt wurden. Andererseits gab es Kontakte zum GATT-Sekretariat, um sicher zu stellen, dass eine GAP-Reform nicht den Abschluss der Uruguay-Runde gefährdete. In diesem Zusammenhang kam der Blue Box eine besondere Rolle zu: Die Einführung einer Blue Box eröffnete die Möglichkeit, die neu eingeführten Preisausgleichszahlungen als Übergangslösung in das GATT-System des Domestic Support zu integrieren. Am 30. Juni 1992 einigte sich der Rat auf die Reform (vgl. Cunha und Swinbank 2011: 78-86). Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die wesentlichen Details der MacSharry-Reform:

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Maßnahmen der MacSharry-Reform 1992

- **Senkung des Interventionspreises**
 - **Getreide:** - 29 % in drei Schritten von 155 ECU/t 1992/93 auf 110 ECU/t im Wirtschaftsjahr 1995/96
 - **Rindfleisch:** - 15 % Rindfleisch über 3 Jahre
 - **Butter:** - 15 %, Magermilchpulver: -5 % (durchschn. 10 % für Milch, über 3 Jahre)
- **Flächenprämien für Getreide und Ölsaaten**
 - **Begründung:** Vollständiger Ausgleich der Preissenkungen der "Grands-cultures"
 - **Zahlung** in Abhängigkeit vom regionalen Ertrag
 - **Ausgleichsbetrag** 54,34 ECU/t * regionaler Ertrag
- **Schlachtpremie** (pro Kopf mit Obergrenzen)
- **Rechtfertigung der Prämie:** Ausgleich von Preissenkungen
- **Flächenstilllegung:** verpflichtend für alle Betriebe (mind. 15 % der 'Grands-cultures'¹-Fläche pro Betrieb, Prozentsatz geändert)
- Die **Quote für Milch** wurde beibehalten, eine **Quote für Tabak** wurde eingeführt.
- **Flankierende Maßnahmen mit Agrarumweltprogrammen** (Ökologischer Landbau), sowie Strukturmaßnahmen (Investition, Aufforstung oder Vorruhestandsregelung).

1: Grandes Cultures = Getreide (inkl. Mais); Ölsaaten und Proteinpflanzen

Box 6-3: Maßnahmen der MacSharry-Reform 1992

Quelle: Eigene Darstellung nach Cunha und Swinbank (2011: 77), KOM (1992a), Manegold (1993).

6.3.2 Inhalte der MacSharry-Reform

6.3.2.1 Preissenkungen und flankierende Maßnahmen

Die Kommission schlug eine Absenkung des Interventionspreises für Getreide von 35 % vor, am Ende einigten sich Rat und EU-Kommission auf 29 %-Absenkung, von 155 auf 110 ECU/t in drei Schritten. Die etwaigen Einkommensverluste sollten durch flächenbezogene Beihilfen ausgeglichen werden. Die Beihilfe für Getreide wurde zunächst „Preisausgleichszahlungen“ genannt, aus ihr leiten sich jedoch die heutigen Direktzahlungen ab. Die Höhe der Zahlungen (= 45 ECU/t) wurde basierend auf dem regionalen Ertragsniveau in den Referenzjahren 1986/87 bis 1990/91 und an Hand der Referenzfläche 1988/9-1991/2 berechnet. Das Team MacSharrys schlug auch eine **Staffelung der Direktzahlungen** vor, die zu einer gewissen Umverteilung der Direktzahlungen führen sollte. Dies wurde jedoch von den Mitgliedsländern im Rat verworfen, was sich bei den folgenden Reformen wiederholte.

Für die **Ölsaaten**, für die es keinen Zollschutz gab (vgl. Box 6-1)), wurde ein Förderbetrag von 359 ECU/ha beschlossen, die als Flächenförderung für die Erzeuger gezahlt wurden und die Beihilfen für die Verarbeiter (Ölmühlen) ersetzen. Die EU reagierte damit auf ein GATT-Streitschlichtungsverfahren, das die USA wegen der Förderung der Ölsaaten in der EU angestrengt hatte. Die 1988 eingeführte **Stilllegung** auf Ackerflächen der sog. „grands culture“¹⁷ wurde als rotierende Stilllegung und in Höhe von 15 % der Fläche beibehalten. Für die Stilllegungsflächen wurde eine Stilllegungsausgleich gewährt. Die Flächen konnten für Umweltziele oder für nachwachsende Rohstoffe genutzt werden. Für **Kleinerzeuger** wurde eine vereinfachte Zahlung äquivalent zu 92 Tonnen Getreide eingeführt.

Auf dem **Milchmarkt** wurde ebenfalls eine Absenkung des Interventionspreises für Milch beschlossen. Die Preise für Butter wurden um 15 % und für Magermilchpulver um 5 % gekürzt. Als Ausgleich schlug die Kommission eine Milchkuhprämie von 75 ECU/Tier für die ersten 40 Tiere vor. Der

¹⁷ Grandes Cultures = Getreide (inkl. Mais); Ölsaaten und Proteinpflanzen

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Interventionspreis für **Rindfleisch** sollte um 15 % gekürzt werden. Ein Ausgleich erfolgte über die Sonderprämie für männliche Rinder von 180 ECU/Tier, die jedoch auf 90 Einheiten je Betrieb beschränkt war. Die jährliche Mutterkuhprämie wurde auf 75 ECU je Kuh erhöht. Auch für Mutterkühe und Schafe gab es eine Prämie je Tier. Die Milchquote von 1984 wurde beibehalten, für **Tabak** wurde eine Quote neu eingeführt.

Schließlich schlug die Kommission sog. „**flankierende Maßnahmen**“ im Bereich umweltgerechte Bewirtschaftung (KOM 1992b) und der Strukturverbesserung (Aufforstung, Förderung von Vorruhestand, Junglandwirte-Förderung, Investitionsmaßnahmen, Förderung benachteiligte Gebiete) vor (KOM 1991c). Die flankierenden Maßnahmen knüpften an die Strukturmaßnahmen der 1970er Jahre an und sollten die Marktmaßnahmen der GAP-Reform 1992 „flankieren“. Das Maßnahmenpaket war der Beginn der Programme für Ländliche Entwicklung, die seit der Agenda 2000 als II. Säule der GAP bezeichnet wurde und die als Ziel die Förderung, der Umwelt, des ländlichen Raums sowie der Diversifizierung von landwirtschaftlichen Einkommen hatte.

6.3.2.2 Berechnung der Direktzahlungen

Das Prinzip der Berechnung wurde bereits im Reformvorschlag von Juli 1991 erläutert, basierend auf einer damals unterstellten Absenkung des Getreidepreises von 55 ECU/t:

„Zur Veranschaulichung der Regelung wurde der Dreijahresdurchschnitt für die Gemeinschaft mit 4,6 t/ha ermittelt. Der Referenzrichtwert für die Gemeinschaft würde damit 253 ECU/ha ($4,6 \text{ t/ha} \times 55 \text{ ECU/t}$) betragen“ (EC 1991b: 10).

Die Preisabsenkung je Tonne Getreide betrug 25 ECU im Jahr 1993/4, 35 ECU 1994/5 und 45 ECU 1995/6. Bei einem durchschnittlichen Getreideertrag in der EU-12 von 4,6 t/ha ergibt sich eine durchschnittliche Förderung von 207 ECU/ha ($4,6 \text{ t/ha} \times 45 \text{ ECU/t}$). Überträgt man dies in Deutschland, z.B. auf die Region Niedersachsen mit einem durchschnittlichen Ertragsniveau von 5,33 t/ha, ergibt sich folgende Berechnung:

$$5,33 \text{ t/ha} \times 45 \text{ ECU/t} = 239,85 \text{ ECU/ha} \times 2,02 \text{ Umrechnungskurs} = 484,50 \text{ DM/ha.}$$

6.3.3 Wirkungsanalyse der MacSharry-Reform

Im folgenden Abschnitt sollen einige Maßnahmen auf ihre Wirkung hin analysiert werden. Die folgende Abbildung zeigt die Wirkung der Preissenkung auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt:

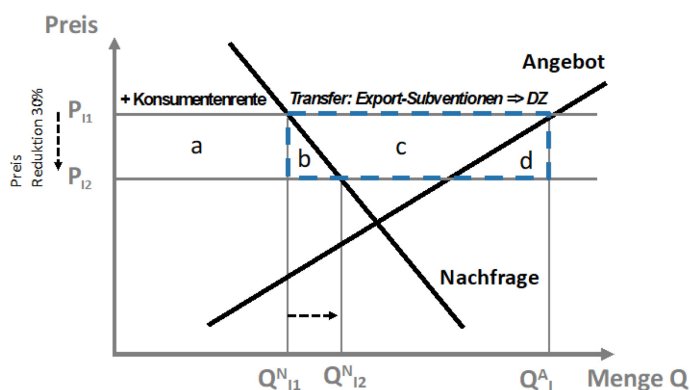


Abbildung 6- 3: Wohlfahrtseffekte der MacSharry-Reform 1992

Quelle: eigene Darstellung. Bitte beachten, dass ein Teil der Produzentenrente nun durch die Direktzahlungen und nicht durch einen Verlust der Konsumentenrente eingenommen wird. Daher bleibt der Saldo für den Produzenten derselbe.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Der Haupteffekt der Reform besteht in der 30 % Reduktion des Interventionspreises. Dies betrifft den Marktpreis für Getreide, so dass die **Konsumenten** die Nachfrage von Q_{I1}^N auf Q_{I2}^N ausweiten und die Flächen $a + b$ als Wohlfahrtsgewinn entstehen.

Die **Produzenten** werden für Preissenkung mit einer Ausgleichszahlung entschädigt. Die Entschädigung berechnet sich durch die bisherige Produktionsmenge Q_I^A multipliziert mit der Preisdifferenz zwischen $P_{I1} - P_{I2}$. Im Ergebnis ändert sich für die Produzenten nichts, da die Vorteile des Interventionssystems beibehalten werden.

Der **Staat** finanziert die Ausgleichszahlungen. Die Ausgaben der Flächen b, c, d entsprechen der Höhe der Exportsubventionen, die bereits vorher als Kostenposition des Staates vorlagen. Lediglich die Fläche a kommt als zusätzliche Ausgaben des Staates dazu. Am Ende bleibt als Wohlfahrtsgewinn der Preissenkung die Fläche $+b$ als volkswirtschaftlicher Gewinn. Die folgende **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** fasst die Ergebnisse der Wohlfahrtsanalyse zusammen:

Tabelle 6- 1: Wohlfahrtsbilanz Preissenkung im Zuge der MacSharry-Reform 1992

Gesellschaftliche Gruppe	Wohlfahrtsänderung		
Produzent:	<i>Keine Änderung¹</i>		
Konsument:	+ a	+ b	
Staat²:	- a	<i>Keine Änderung²</i>	
Bilanz:		+ b	

Quelle: eigene Darstellung

1: Für die Produzenten ändert sich nur die Struktur der Unterstützung, die vor der Reform durch den hohen Interventionspreis (a) und die Exportsubventionen (b, c, d), d.h. abhängig von der erzeugten Menge erfolgt. Nach der Reform wird ein Teil der Subventionisierung noch über den (immer noch ggü. dem Weltmarkt höheren) Interventionspreis PI_2 dargestellt, der andere Teil der Förderung erfolgt jetzt durch die Preisausgleichszahlungen (a, b, c und d). 2: Der „Staat“ ist in diesem Fall die Europäische Union. Es wird hierbei unterstellt, dass die durch die Interventionsstellen gekaufte Mengen für den Preis PI_1 auch für den gleichen Preis wieder abgesetzt werden können. Dies stellt eine Vereinfachung dar, da die Lagerung von Getreide Kosten erzeugt.

Diese theoretischen Überlegungen zeigen, dass die Reform zunächst zu volkswirtschaftlichen Gewinnen und einer stärkeren Weltmarktorientierung führte. Es gibt jedoch eine Reihe von Faktoren, die die positive Wirkung abschwächen und die hier diskutiert werden sollen.

Ein wichtiges Argument besteht in der moderierenden Wirkung der Preisausgleichszahlungen, die im folgenden Abschnitt vereinfachend gekoppelte Direktzahlungen genannt werden. Die gekoppelten Direktzahlungen greifen in die ökonomische Kalkulation (Deckungsbeitrag) eines Betriebes ein, da Betriebe diese Zahlungen bei der Anbauplanung direkt berücksichtigten. Die folgende Abbildung 6-4 zeigt die Auswirkung der Preissenkung auf die Produktionsmenge unter Berücksichtigung der Wirkung von gekoppelten Direktzahlungen:

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

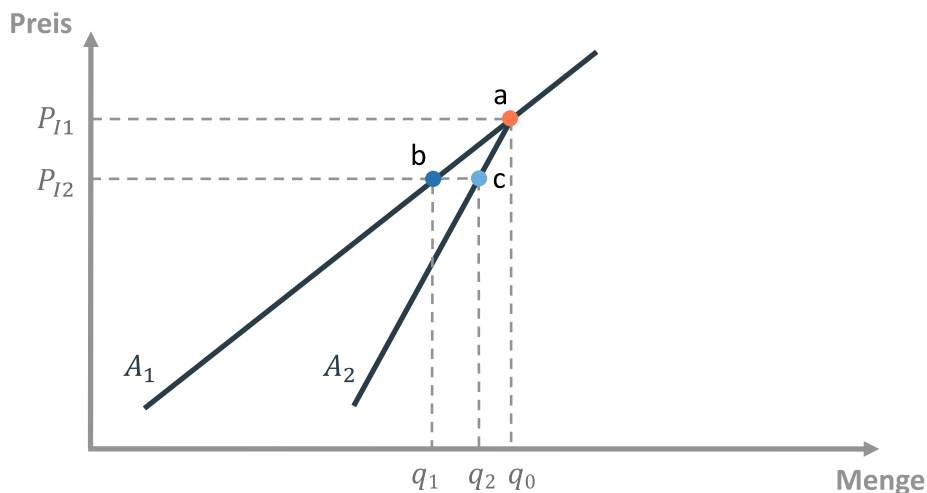


Abbildung 6- 4: : Wirkung der Reduktion des Interventionspreises und der gekoppelten Zahlungen (MacSharry-Reform Szenario)

Quelle: Koester (2016: S.321)

Es ist die Angebotsfunktion A_1 der Produzenten abgebildet, die bei Interventionspreis P_{I1} die Angebotsmenge q_0 produzieren. Die Preissenkung von P_{I1} auf P_{I2} führt dazu, dass Landwirt*innen der Angebotsfunktion folgend eine geringere Menge von q_1 produzieren. Die Einkommensstützung erfolgt jetzt jedoch teilweise über die gekoppelten Direktzahlungen, die in der Anbauplanung berücksichtigt werden. Betriebe sind folglich nicht mehr so stark von der produzierten Menge abhängig und reagieren auf Preisänderungen am Markt *unelastischer*. Dies ist mit einer neuen, unelastischeren (= steileren) Angebotsfunktion dargestellt. Folgen Betriebe dieser Funktion, reduziert sich die Angebotsmenge nur noch auf q_2 , so dass der erwartete Rückgang der Überproduktion geringer ausfällt als zunächst erwartet.

Auch die **Stilllegung** führt zu einer unterproportionalen Reduktion des Angebots, was in Abbildung 6-5 dargestellt ist:

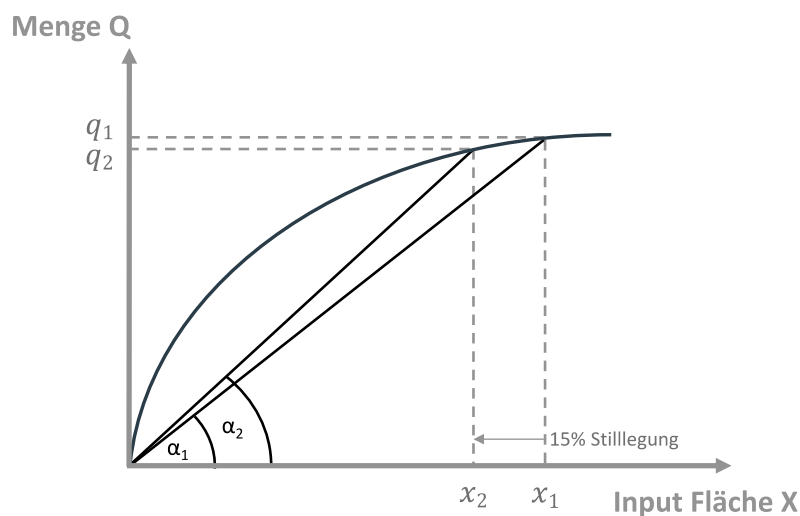


Abbildung 6- 5: Entwicklung der Produktionsmenge durch eine 15 %-Flächenstilllegung

Quelle: vgl. Koester (2016: S.336):

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Es ist eine typische Produktionsfunktion abgebildet, die das Verhältnis des Inputs Fläche X zur Produktionsmenge Q darstellt. Wenn eine 15 %-Flächenstilllegung vorgeschrieben wird, kann man davon ausgehen, dass Betriebe eher die weniger produktiven Flächen aus der Produktion nehmen. Ordnet man die Flächen nach Produktivität, so fallen die Flächen mit geringer Grenzproduktivität aus der Produktion, so dass sich der Input von x_1 auf x_2 reduziert. Die produzierte Menge reduziert sich von q_1 auf q_2 , der Mengeneffekt fällt jedoch unterproportional, da nur die wenig produktiven Flächen aus der Produktion genommen wurden. Gleichzeitig steigt die durchschnittliche Produktivität auf den Flächen, was sich an dem gegenüber $\tan \alpha_1$ größeren $\tan \alpha_2$ zeigt. Erneut fällt die Mengenreduktion geringer aus als unterstellt.

Ein weiterer Nebeneffekt der Reform betrifft die **Bodenmärkte**. Im Rahmen der Preispolitik vor 1992 werden die Einkommensstützungen als Entlohnungen auf die Faktoren Boden, Arbeit und Kapital verteilt. Im Zuge der MacSharry-Reform werden Preise gekürzt, so dass auch die Faktorentlohnung für alle drei Faktoren geringer ausfällt. Die Kompensation erfolgt über die Direktzahlungen, die jedoch an den Faktor Boden gebunden sind. Die Faktorentlohnung von Boden steigt in der Folge, was in der Abbildung 6-6 dargestellt ist:

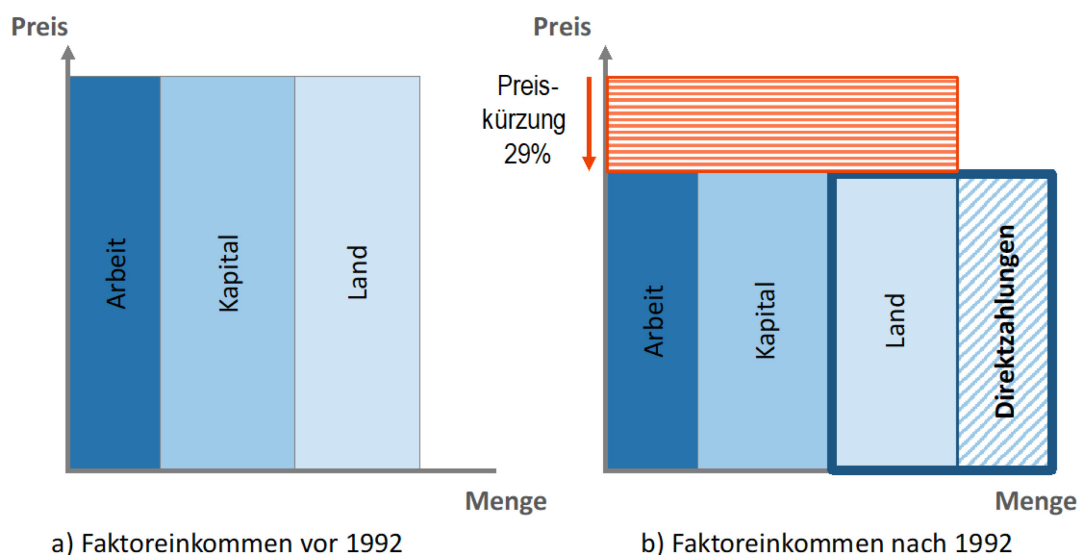


Abbildung 6- 6: Änderung der Faktoreinkommen durch die MacSharry-Reform 1992

Quelle: nach Koester (2016: S.335)

Die höheren Faktoreinkommen von Land, die durch die gekoppelten (und später auch entkoppelten) Direktzahlungen entstehen, haben einige verteilungspolitische Implikationen:

- 1) Zunächst steigt das Niveau von Pacht- und Bodenpreisen durch die Reform, da die Bewirtschaftung von Boden die Voraussetzung des Erhalts von gekoppelten Direktzahlungen ist. Hierzu liegen inzwischen zahlreiche Studien vor, die zeigen, dass ein Teil der Direktzahlungen in Pacht- und Bodenpreise „überwälzt“ wird (siehe z.B. Breustedt und Habermann 2011, Ciaian und Kancs 2012, Kilian *et al.* 2012, Agrosynergie 2013, Van Herck *et al.* 2013, Michalek und Ciaian 2014, O’Neill und Hanrahan 2016, Feichtinger und Salhofer 2016).

Die folgende Abbildung zeigt die Auswirkungen dieses Problems auf die Nachfrage nach Land:

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

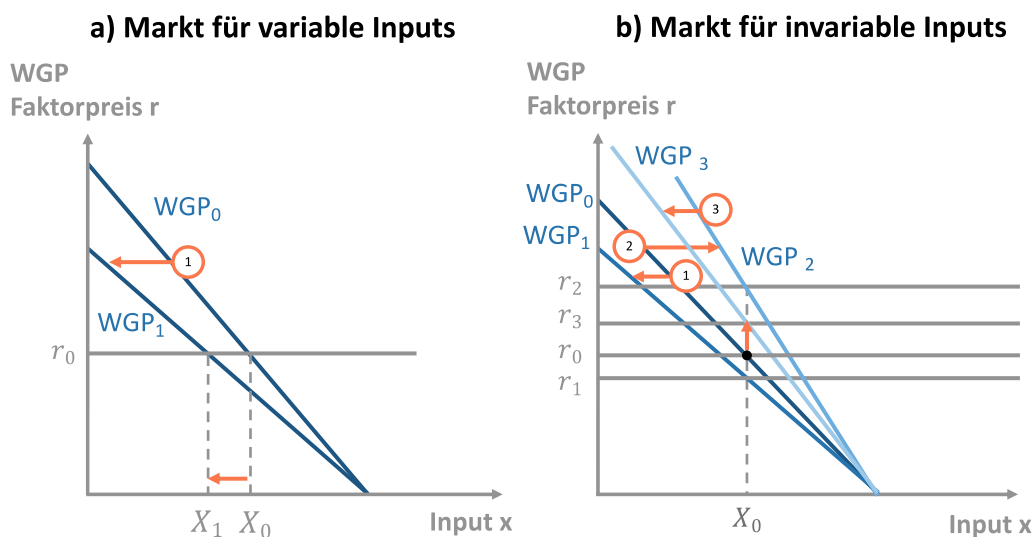


Abbildung 6- 7: Einfluss der DP auf Faktorpreise und -nachfrage

Quelle: Koester (2016: S.334)

Wie bereits oben dargestellt, folgt die Nachfrage nach Inputs dem Wertgrenzprodukt. Hierbei muss zwischen variablen Inputs in Abbildung 6-8a und invariablen Inputs in Abbildung 6-8b unterschieden werden. Bei variablen Inputs kann die Inputmenge flexibel dem Wertgrenzprodukt angepasst werden. Dies würde beispielsweise für den Markt für Düngemittel oder Pflanzenschutzmittel gelten, da sich hier die Nachfrage der aktuellen Wertschöpfung in der Landwirtschaft anpasst. Eine Preissenkung würde zu einem geringeren Wertgrenzprodukt WGP_1 führen, so dass die Nachfrage nach Inputs von x_0 auf x_1 zurückgeht.

Landwirtschaftliche Böden sind dagegen unflexibel, da die verfügbaren Böden nicht ohne weiteres ausgeweitet werden können. In Abbildung 6-8b würde bei einem geringeren Wertgrenzprodukt WGP_1 folglich nicht die Menge reagieren, sondern der Faktorpreis von r_0 auf r_1 sinken (Pfeil 1). Der Effekt der MacSharry-Reform lässt sich als gegenläufige Entwicklung darstellen (Pfeil 2): Durch die Direktzahlungen erhöht sich die Faktorentlohnung für Boden und die Pachtpreise steigen, so dass sich WGP_2 ergibt. Wenn man beide Effekte simultan betrachtet (Pfeil 3), so ergibt sich ein leicht erhöhtes WGP_3 , bei dem effektiv die Bodenpreise steigen.

- 2) Daneben ergibt sich ein **verteilungspolitisches Problem**: Da die Eigentümer von Land wissen, welche Direktzahlungen Pächter von Boden regelmäßig erwarten können, wurden die Direktzahlungen in die Forderungen für Pacht eingepreist. Dies bedeutet jedoch, dass die Einkommensstützung hauptsächlich den Eigentümern von Boden zugutekommt, weniger jedoch den aktiven Bewirtschaftern, die eine Fläche pachten. Dieses systematische Problem der GAP besteht bis heute fort.
- 3) Die **Struktur der Verpächter** ist bis heute statistisch nicht vollständig erfasst. Es ist unklar, wer von der Einkommensstützung der GAP über höhere Bodenpreise profitiert. Teilweise sind dies andere aktive Landwirt*innen. Landwirt*innen im Ruhestand dürften ebenfalls zu der Gruppe der Verpächter gehören und aus sozialpolitischer Sicht könnte dieser Effekt zumindest zu den Altersbezügen dieser Gruppe beitragen und sozialpolitisch eine gewisse sinnvolle Rolle spielen. Allerdings gibt es auch Verpächter außerhalb der Landwirtschaft sowie „institutionelle

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Verpächter“ wie etwa der Staat (z.B. über die Landgesellschaften der Bundesländer) oder Kirchen, die selbst Flächen an Landwirt*innen verpachten.

- 4) Dieses grundsätzliche Problem bedeutet nicht, dass diese „Einpreisung“ in vollem Umfang immer stattfindet. Es gibt Verpächter, die tatsächlich auch ein eigenes Interesse am Erhalt von Betrieben haben und die in ihren Pachtforderungen moderat sind. Aber insgesamt zeigt die agrarökonomische Literatur, dass der Druck auf die Bodenmärkte durch die Einführung der Direktzahlungen zugenommen hat. Dies lässt sich auch anhand der Bodenmärkte von Mitgliedsstaaten (wie z.B. Bulgarien) zeigen, die erst in den 2000er Jahren der EU beigetreten sind.

6.3.4 Bewertung der MacSharry-Reform

Die MacSharry-Reform zeigte zunächst positive **Wirkungen am Weltmarkt**. Im ersten Schritt der Analyse wurde gezeigt, dass die MacSharry-Reform zu volkswirtschaftlichen Gewinnen vor allem auf Seiten der Konsumenten führte. Im Ergebnis kann man sagen, dass die Preissenkungen das Marktgeschehen auf dem EU-Binnenmarkt wieder stärker an den Weltmarkt herangeführt hat.

Allerdings führte der Preisanstieg am Getreidemarkt von Dezember 1995 bis Ende 1996 dazu, dass die EU kurzfristig Exportzölle einführen musste, damit am Binnenmarkt ausreichend Angebot vorhanden war. Dies deutet auch darauf hin, dass das Konzept der Direktzahlungen, die sich fest auf das Ertrags- und Preisniveau von Ende der 1980er bezogen, nicht aufging. Durch die hohen Weltmarktpreise musste das Instrument der Intervention 1996 nicht genutzt werden (KOM 1995) und der Interventionspreis wurde auf ein Niveau über den geplanten 110 ECU/t festgesetzt (Abbildung 6-8). Höhere Getreidepreise auf dem EU-Binnenmarkt bedeuteten auch, dass die gekoppelten Direktzahlungen eine Überkompensation der Einkommensverluste darstellten. Die Kommission sprach in diesem Zusammenhang von einer um 42 % zu hohen Zahlung im Jahr 1995/96 (Cunha und Swinbank 2011: S.102).

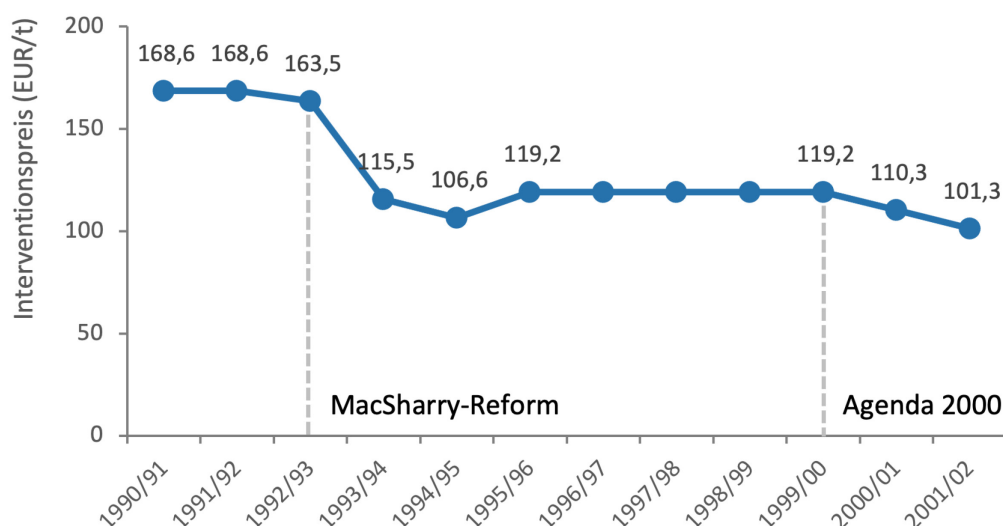


Abbildung 6- 8: : Interventionspreis Weichweizen (€/t, ECU/t, RE/t)

Quelle: eigene Darstellung nach Daten (BMEL 1990-2002).

Durch die Reform konnte die **Effizienz des Sektors** gesteigert werden. Betriebe orientierten sich nicht mehr ausschließlich an den erhöhten Preisen, sondern etwas stärker am Marktgeschehen. Ein Teil der

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Einkommensstützung erfolgte jetzt über Direktzahlungen, die unabhängig vom Ertragsniveau gewährt wurden.

Durch die Reform konnte die **GATT-Uruguay-Runde 1993** mit dem Agreement on Agriculture (AoA) abgeschlossen werden. Eine erwünschte Konsequenz der Reform war, dass ein geringerer Zollschatz und geringere Exportsubventionen notwendig waren, um das System der immer noch hohen Interventionspreise aufrecht zu erhalten. In den WTO-Verhandlungen führte vor allem das Blair-House-Agreement dazu, dass die EU weniger unter Druck stand und die Runde erfolgreich abschließen konnte.

Für Ray MacSharry war die Reihenfolge der Reformen aus politischen Gesichtspunkten wichtig: Zuerst sollte die EU auf freiwilliger Basis ihre Politik reformieren, um dann später auf internationaler Ebene Verpflichtungen einzugehen. Die Reform gab der EU insofern auch den Spielraum, sich in den GATT-Verhandlungen auf Zolllenkungen, Reduktion der Exportsubventionen und Änderung der internen Stützung zu verpflichten.

Auf den **EU-Haushalt** wirkte die Reform leicht entlastend, die jährlichen Steigerungen der 1980er Jahre von 18 % gingen zwischen 1992-1999 auf 4 % pro Jahr zurück. Allerdings wuchs der Haushalt immer noch kontinuierlich und Markteingriffe waren immer noch notwendig.

Die **flankierenden Maßnahmen** bildeten die Grundlage der Ländlichen Entwicklung (der sog. II. Säule), in der Folge wurden ab 1992 die Agrarumweltprogramme in den Mitgliedsstaaten begonnen.

Insgesamt wurde die Wirksamkeit der Reform durch eine Reihe von Nebeneffekten reduziert:

- Durch die oben dargestellten Nebeneffekte der Reform (Abbildung 6-5 und 6-6) konnten die **Überproduktion** nicht in dem erwarteten Maße zurückgefahren werden. Stilllegung und unelastische Angebotsreaktionen führten dazu, dass die Angebotsmenge nur wenig zurückging.
- Die gekoppelten Direktzahlungen hatten auch weiterhin eine **verzerrende Lenkungswirkung**, so dass weiterhin Markt- und Produktionsverzerrungen vorhanden waren.
- Die **Einkommensstützung** über die Direktzahlungen war **nicht zielgerichtet**, da Land-Eigentümer von der Reform mitprofitierten und Pachtbetriebe die Direktzahlungen an die Eigentümer weiterreichten.
- Das System der Preisausgleichsmaßnahmen führte zu **erheblichem Verwaltungsaufwand**, da jeder Antragsteller die betriebspezifischen Flächen und Tierzahlen für jedes einzelne Produktionsverfahren nachweisen musste.
- Auch die **Ungleichverteilung der Einkommensstützung**, die aufgrund der unterschiedlichen Betriebsgrößen und von Standortunterschieden entstanden, konnten durch die Reform nicht abgemildert werden. Der Vorschlag MacSharrys, die Direktzahlungen zu staffeln, fand im Rat keine Mehrheit und sorgte für Widerstand von Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland, in deren Agrarstruktur große Betriebe eine Rolle spielten.

Politische Bewertung: Mit der MacSharry-Reform gelang der EU-Kommission ein erster wichtiger Reformschritt, der zunächst den Abschluss der GATT-Uruguay-Runde 1994 ermöglichte und etwas von dem finanziellen Druck auf das EU-Interventionssystem nahm. Die Ausgabensteigerungen wurden mit der Reform gebremst und über die Direktzahlungen kontrolliert. Das neue System enthielt einige Inkonsistenzen, gleichwohl war die GAP aus dem sehr schwierigen Fahrwasser der 1980er Jahre heraus und die Norderweiterung 1995 konnte ohne größere Verwerfungen vorgenommen werden – zumal mit Schweden ein Land mit einer eher liberalen Agrarpolitik der EU beitrug.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

6.4 Die Agenda 2000 und die Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung

6.4.1 Hintergrund und Prozess der Agenda 2000

Interne Gründe spielten bei der nächsten Reform, der Agenda 2000 eine zentrale Rolle. Im Jahr 1995 fand die sog. EU-Norderweiterung statt und Schweden, Finnland und Österreich traten der EU bei, so dass die Zahl der Mitgliedsländer auf 15 anstieg. In Norwegen lehnten dagegen die Bürger bei einem Referendum den EU-Beitritt mit knapper Mehrheit von 52 % ab. Gleichzeitig wurde die Erweiterung der EU um die Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL) diskutiert, die sich nach dem Fall der Mauer und dem Ende der kommunistischen Regime in Osteuropa um einen EU-Beitritt bemühten. Durch eine weitere Reform sollte der EU-Haushalt auf die Osterweiterung vorbereitet werden. Der Anteil der Agrarausgaben (Abbildung 6-10) betrug 1998 55,1 % des EU-Haushalts (BMEL 1997: 440/441), daher war der Agrarteil ein besonders wichtiger Bestandteil der Reform. Die Reform sollte den mehrjährigen Finanzrahmen 2000-2006 vorbereiten und die Kontrolle der EU-Finzen auch bei einer sehr viel größeren Zahl von Mitgliedsländern sicherstellen.

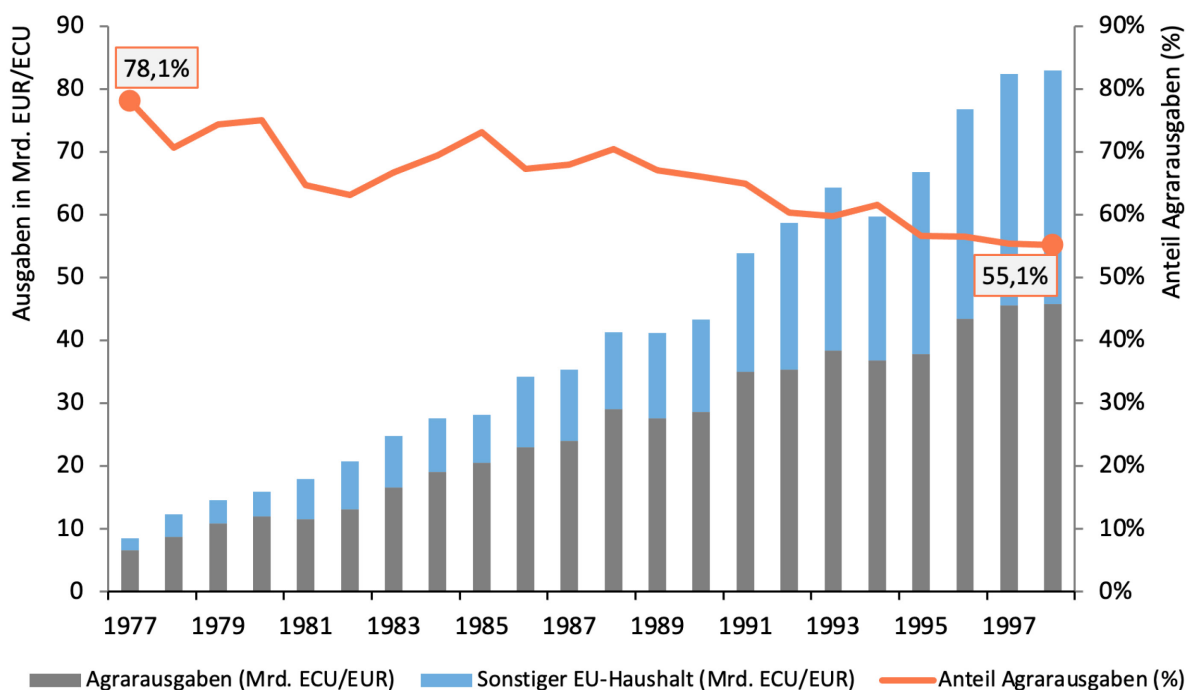


Abbildung 6- 9: Agrarausgaben des EU-Haushalts von 1977-1997 in RE/ECU

Quelle: eigene Berechnung nach Stat. Jahrbuch Landwirtschaft 1978-1998

Auch die **internationale Entwicklung** stellte einen Treiber für Reformüberlegungen dar. Die US-Regierung hatte 1996 ihre Agrarpolitik reformiert und entkoppelte Direktzahlungen eingeführt, die nicht mehr in die Blue Box fielen. Insofern war die Blue Box im Rahmen der Umsetzung der WTO-Verpflichtungen für die USA obsolet geworden und die EU musste befürchten, bei einer nächsten WTO-Handelsrunde, die für 1999 erwartet wurde, in die Defensive zu geraten. Insofern wurden Überlegungen angestellt, das Instrument der gekoppelten Direktzahlungen weiter zu reformieren.

Die EU-Kommission legte bereits 1995 zum EU-Gipfel ein Reformpapier vor, das im Wesentlichen die Fortentwicklung der MacSharry vorschlug (KOM 1995). In der Folgezeit bewegte sich jedoch recht wenig. Im Jahr 1998 legte die Kommission ihren Reform-Entwurf vor, der dieser Linie folgte. Erneut teilten sich die Länder im Rat auf nach moderaten Befürwortern der Reform (Großbritannien, die

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

skandinavischen Länder), Gegnern (Frankreich, Deutschland) und indifferenten Ländern. Die Nettozahler-Länder, allen voran Großbritannien, bestanden auf eine Begrenzung des EU-Haushaltes. Der neue EU-Agrarkommissar, der Österreicher Franz Fischler, seit 1995 im Amt, hatte während der Verhandlungen einen eher schweren Stand, da die EU-Kommission unter Jacques Santer im März 1999 aufgrund von Vorwürfen wegen Korruption und Missmanagement zurücktrat.

Während der Reformdiskussion im Ministerrat stand vor allem die Frage der Ausgabenbegrenzung im Vordergrund und unterschiedliche Modelle (wie etwa eine nationale Ko-Finanzierung oder eine Staffelung der Direktzahlungen nach Betriebsgröße) wurden diskutiert und verworfen. Am Ende war vor allem die Begrenzung der Ausgaben ein Ergebnis der Debatte. Die Diskussion um eine weitere inhaltliche Reform der GAP kam dagegen zu kurz und wurde auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Die Agenda 2000-Reform wurde auf dem Europäischen Rat am 24./25. März 1999 in Berlin beschlossen und trat zum Januar 2000 in Kraft.

Die Maßnahmen der Agenda 2000-Reform sind in der folgenden Box zusammengefasst:

- **Begrenzung der EU-Ausgaben 2000-2006 insgesamt**
- **Senkung der Interventionspreise**
 - 20 % für Rindfleisch in drei Schritten
 - 15 % für Getreide in zwei Schritten von 119,19 €/t auf 101,31 €/t
 - 15 % für Butter und Magermilchpulver (SMP) in zwei Schritten ab 2005, Erhöhung der Milchquote um 1,5 %
- **Kompensation** Preissenkung: 66 % durch Erhöhung gekoppelte Zahlungen
 - Erhöhung der gekoppelten Direktzahlungen für Getreide und Ölfrüchte
 - Schlachtprämien 80 € für Rinder und 50 € für Kälber
- **Fortsetzung der Stilllegungsverpflichtung** für die nächsten 7 Jahre
- **Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umweltgesetzen**, umzusetzen von den Mitgliedsstaaten (ab 2003 Cross Compliance genannt).
- **Einführung der II. Säule** zur Förderung der ländlichen Entwicklung
- Überprüfung der Maßnahmen 2002 in einem „**Halbzeitbewertung**“ (Mid-Term-Review)

Box 6- 4: Maßnahmen der Agenda 2000-Reform

Quellen: eigene Darstellungen nach Koester (2016: S.404 , 1999), Cunha und Swinbank (2011), KOM (1999b, 1999a)

6.4.2 Inhalte der Agenda 2000

6.4.2.1 Berechnung der Flächenprämien pro Hektar

Die Ausgleichszahlung wurde durch die weitere Preisabsenkung von 45 ECU/t auf 58,67 EUR/t erhöht. Die Preisabsenkung der Agenda 2000 war darin nur eine Teilkompensation. Für Getreide ergibt sich im Bundesdurchschnitt folgende Kalkulation (BMELF 2000):

12. **Umfang der zusätzlichen Preissenkung:** 17,89 EUR/t (35,04 DM/t) * 66 % = 11,80 EUR/t
13. **Zahlung pro Tonne:** 63 EUR/t ab Ernte 2001
14. **Ertrag im Bundesdurchschnitt:** 5,6 dt/ha
15. **Ertrag * Auszahlungssatz:** 5,6 t * 63 DM/t = **352,80 EUR/ha** (690,02 DM/ha) (vgl. Tabelle 6-2)

Bei der Berechnung der Zahlung wurde schließlich noch eine Reserve einberechnet für den Fall, dass Deutschland die festgelegten Obergrenzen für die Getreidemenge überschreiten würden. Für die Jahre 2000-2002 ergaben sich für die einzelnen Ackerkulturen unterschiedliche Prämiensätze, die in der folgenden Tabelle im Bundesdurchschnitt dargestellt sind. Wichtig ist hierbei, dass die Prämien sich

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

zwischen den Bundesländern und in einzelnen Bundesländern zwischen einzelnen Landkreisen unterschieden.

Tabelle 6- 2: Prämien für Flächen und Tiere in der Agenda 2000 im Bundesdurchschnitt 2000-2002

Ernte	2000	2001	2002
Flächenprämie (€/ha):			
Getreide (incl. Mais)	328,55 €	352,80 €	366 €
Ölsaaten	498,90 €	441,71 €	352, €
Eiweißpflanzen	406,00 €	406,00 €	421 €
Flachs	494,26 €	423,53 €	352,80 €
Stilllegung	328,55 €	352,80 €	352,80 €
Tierprämien (€/Tier):			
Bullenprämie	160,03 €	185,09 €	210,14 €
Ochsenprämie	122,20 €	136,00 €	149,81 €
Mutterkühe		182,02 €	199,92 €
Kälberprämie		53,17 €	79,76 €

Quelle: eigene Berechnung aus BMELF (2000: S.10), BMVEL (2001)

6.4.2.2 Das 2-Säulensystem der Agenda 2000

Eine weitere Neuerung der GAP war die Einführung einer Politik für die ländlichen Räume. EU-Kommissar Fischler führte dabei die Politik, die er als Minister für Landwirtschaft in Österreich begonnen hatte auf EU-Ebene fort, in dem er eine Stärkung der Politik im ländlichen Raum über die Landwirtschaft hinaus förderte. Auf der Konferenz in Cork zur ländlichen Entwicklung (November 1996) wurde in der Abschlusserklärung eine Politik der integrierten ländlichen Entwicklung gefordert (Cunha und Swinbank 2011: S.104). Der Europäische Rat machte sich diese Erklärung nicht zu eigen. Trotzdem gelang es Fischler, die 1992 als „flankierende Maßnahmen“ eingeführten Politikinstrumente auszubauen und als sog. **II. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik** zu etablieren.

Die typischen Politikinstrumente der I. und II. Säule im System der Agenda 2000 und der folgenden Fischler-Reform, sowie deren Programmierung sind in der folgenden Tabelle beispielhaft dargestellt:

Tabelle 6- 3: Maßnahmen und Programmierung im 2-Säulen-System der Agenda 2000

I. Säule	II. Säule
Programmierung zentral für die gesamte EU. Finanzierung vollständig durch die EU	Programmierung durch Mitgliedstaaten/Regionen Finanzierung von EU und Mitgliedsstaaten/Regionen
4. Ab 1992 Gekoppelte Zahlungen (spezifisch für Pflanzen- und Tierproduktion)	8. Förderung Wettbewerbsfähigkeit (I. Achse) z.B. über Agrarinvestitionshilfe
5. Ab 2005 Entkoppelte Direktzahlungen : Für West-EU: „Single Farm Payments (SFP)“ Für Ost-EU: „Single Area Payment Schemes (SAPS)“	9. Förderung natürlicher Ressourcen (II. Achse): Agrarumweltprogramme, Ökolandbau
6. Marktinterventionen (Reste der alten Marktpolitik)	10. Förderung des ländlichen Raums (III. Achse) z.B. Dorferneuerung, Diversifizierung, Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete
7. Exportsubventionen (Erstattungen oder „Restitutions“, auslaufend bis 2013)	11. Bottom-up-Projekte (LEADER) (IV. Achse)

Quelle: eigene Darstellung

Das Gliederungsprinzip der II. Säule leitet sich aus der Ebene Governance ab: Die Maßnahmen der I. Säule werden zentral aus Brüssel gesteuert und von den Mitgliedsstaaten lediglich durchgeführt und verwaltet. Alle anderen Maßnahmen, die in der II. Säule zusammengefasst sind, werden von den Mitgliedsstaaten oder Regionen programmiert und kofinanziert. Hill (2012) macht darauf aufmerksam,

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

dass diese Gliederung keiner inhaltlichen Logik folgt, sondern eher einer gewissen Pfadabhängigkeit der Politikgestaltung. So tragen etwa die Marktmaßnahmen (I. Säule) und die Förderung von Investitionen (II. Säule) beide zum Ziel der Positionierung von Betrieben im Wettbewerb der internationalen Agrarmärkte bei. Die Agrarumweltmaßnahmen sind wiederum in anderen Staaten Teil einer Umweltpolitik, die Förderung der ländlichen Entwicklung und der Diversifizierung könnten dagegen im Rahmen einer Regionalpolitik gestaltet werden. Insofern orientiert sich die Gliederung der zwei Säulen nicht nach Inhalten, sondern ist wohl eher der Pfadabhängigkeit der Politikentwicklung geschuldet (Hill 2012: S.157).

Positiv betrachtet könnte man die II. Säule als „Werkzeugkasten für die Mitgliedsstaaten“ zur regionalen Politikgestaltung betrachtet. Die II. Säule hat im besten Fall durch ihren dezentralen Ansatz zumindest das Potenzial, regional angepasste und damit effizientere Fördermaßnahmen zu entwickeln, die auf die regionale Situation der Landwirtschaft angepasst sind. Das System der Evaluierung kann dazu beitragen, mögliche Fehler bei Programmierung und Durchführung in der folgenden Förderperiode zu beheben.

Betrachtet man die II. Säule dagegen kritisch, ist sie ein zufälliges und unübersichtliches Sammelsurium von widersprüchlichen Politikmaßnahmen, die unterschiedlichen und viel zu breit aufgestellten Zielen dienen und teilweise miteinander in Konflikt stehen. So könnte die Förderung von Agrarinvestitionen mittelfristig den Strukturwandel anheizen und Arbeitsplätze im ländlichen Raum gefährden, während die Förderung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum dazu dient, dieselben Arbeitsplätze vor einer Abwanderung zu schützen. Bei produktivistisch ausgerichteten Stallneubauten ohne ein Nährstoffkonzept könnte es im schlechten Fall zu einer höheren regionalen Nährstofffracht kommen, die im gleichen Zug mit Hilfe von Agrarumweltmaßnahmen ausgeglichen werden müsste. Insofern widersprechen sich die Maßnahmen. Die Effektivität und Effizienz dieses Politikbereiches hängen von den Gestaltungskapazitäten der Mitgliedsstaaten und Regionen ab. Westliche Mitgliedsländer sind mit einer etablierten und personell gut aufgestellten Agrarverwaltung bei der Programmierung der II. Säule im Vorteil, während die neuen Mitgliedsstaaten in Osteuropa teilweise Probleme bei der Programmierung und Kontrolle haben, da es nicht ausreichend Mitarbeiter in Ministerium und Verwaltung gibt. Diese Diskrepanz lässt sich in gewissem Maße schon innerhalb Deutschlands beobachten.

Die Ausgaben der GAP im Rahmen der zwei Säulen im Jahr 2004 sind in der folgenden Abbildung beispielhaft dargestellt:

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

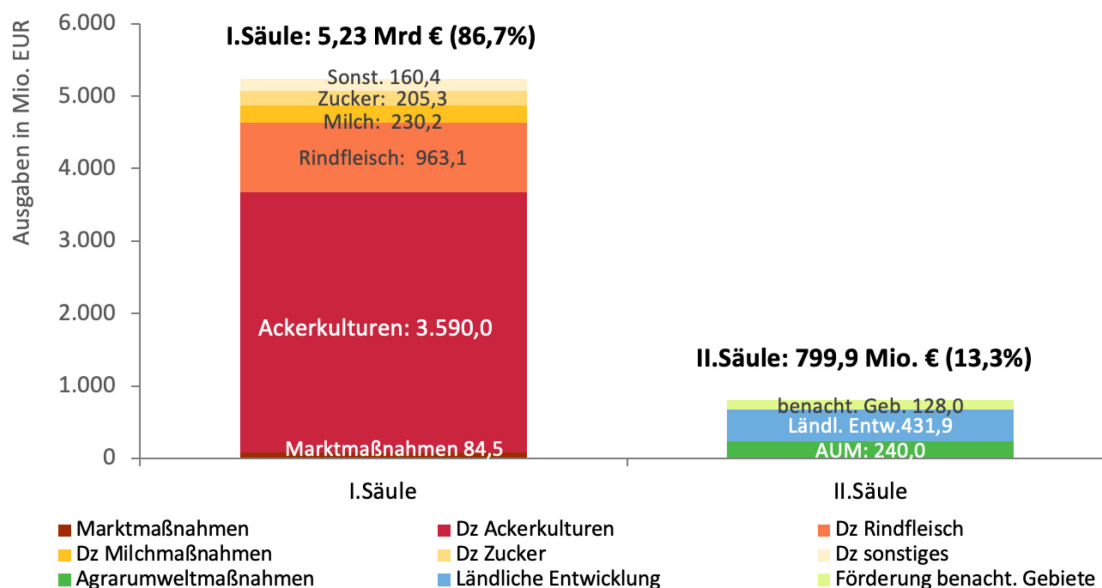


Abbildung 6- 10: Ausgaben der GAP in Deutschland 2004 (in Mio. EUR)

Quelle: eigene Berechnung nach Destatis 2005: 410; BMEL 2005: S.78

6.4.3 Bewertung der Agenda 2000

Ökonomische Bewertung: Der wichtigste Beitrag der Agenda 2000 bestand in der Stabilisierung des EU-Agrarhaushaltes, der für den Zeitraum des mehrjährigen Finanzrahmens 2000-2006 gedeckelt wurden. Die finanziellen Details für die Ausweitung der EU von 15 auf 25 Mitgliedsstaaten und für den Beitritt der zentral- und osteuropäischen Staaten sowie Maltas und Zyperns im Mai 2004 konnten mit Hilfe der Agenda 2000 geklärt werden.

Die **Absenkungen der Interventionspreise** für Rindfleisch, Weizen, Butter und Magermilchpulver setzten Reformschritte der MacSharry-Reform fort und sorgten für weitere Budget-Entlastungen und eine fortgesetzte Markt-Orientierung der Landwirtschaft in der EU. Durch die weitere Absenkung der Interventionspreise und den Ausbau der Direktzahlungen wurde die Umsetzung des WTO-Abkommens fortgesetzt. Die Mittel der gekoppelten Direktzahlungen wurden in die Blue Box gemeldet und die EU verschaffte sich Luft für die Doha-Runde, die auf dem Ministertreffen in Seattle 1999 beginnen sollte.

Die 1992 eingeführten **gekoppelten Direktzahlungen** wurden beibehalten und leicht erhöht. Allerdings wurde nicht mehr 100 %, sondern nur noch 66 % der Preissenkung von 2000 über Direktzahlungen kompensiert, auch, um der Überkompensation in den Jahren nach 1995 Rechnung zu tragen. Allerdings wurde die 20 %ige Kürzung der Getreidepreise vom Europäischen Rat auf 15 % reduziert, so dass die Preiskürzung eher moderat ausfiel. Das System der gekoppelten Direktzahlungen wurde fortgesetzt. Für die einzelnen „Grands culture“ und für Raps wurden Produktionsobergrenzen für die einzelnen Mitgliedsländer (bzw. in Deutschland für die Bundesländer) gesetzt, deren Überschreitung zu einer Reduktion der Direktzahlungen führte. Durch die stärkeren Preiskürzungen der Agenda 2000 bei Milch und Rindfleisch bekamen jetzt auch die Milchviehbetriebe höhere Direktzahlungen (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), die die entsprechenden Umsatzeinbußen durch die gekürzten Interventionspreise nur teilweise kompensierten.

Der Vorschlag der **Bindung der Direktzahlungen an Umweltgesetze**, die von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden sollte, war ein Schritt, der 2003 zum Prinzip des Cross Compliance führte und in den nächsten Reformen ausgebaut wurde. Allerdings ist dieses Prinzip zweischneidig, da Betriebe ohnehin

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

grundsätzlich zur Einhaltung von Umweltgesetzen verpflichtet sind und dieses Prinzip etwas fordert, was eigentlich bereits ordnungsrechtlich festgeschrieben ist. Diese Bindung war und ist insofern eher strategisch, weil dadurch die Umweltgesetze häufiger kontrolliert werden und die Einhaltung mit häufigeren Kontrollen wahrscheinlicher wird.

Verwaltungsaufwand: Mit diesem System und dem neu eingeführten Prinzip des Cross Compliance ging auch eine Erhöhung des Verwaltungsaufwandes einher, da jetzt zunächst im Antrag die Förderhöhen berechnet werden mussten und auch der Aufwand bei den Betriebskontrollen anwuchs.

Politische Bewertung: Der Vorschlag des neuen EU-Kommissars Franz Fischler einer Entkopplung wurde abgelehnt. Auch Vorschläge aus der Wissenschaft, die Direktzahlungen durch sog. „Bond-Schemes“ zu ersetzen, wurden abgelehnt. Bond-Schemes kommen einem personengebundenen und produktionsneutralem Zahlungsanspruch gleich, der zeitlich befristet und handelbar ist (Swinbank und Tangermann 2004). Die gekoppelten Direktzahlungen der Agenda 2000 waren weiterhin **nicht produktionsneutral**, da sie die Produktion voraussetzten und Betriebe ihre Anbauplanung teilweise in Abhängigkeit der spezifischen Höhe der Direktzahlungen ausrichteten. Auch eine **zeitliche Befristung** dieser Zahlung war weiterhin nicht absehbar.

Die Reformideen wurden von Frankreich (Jaques Chirac) im Rat blockiert und Kommissar Franz Fischler konnte sich mit seinen Ideen nicht durchsetzen. Eine weitere strukturelle Reform der GAP wurde auf den Zeitpunkt nach dem Beitritt der osteuropäischen Kandidatenländer vertagt. Gegenüber dem Kommissionsvorschlag fielen die Preiskürzungen moderater aus, die vorgeschlagene Staffelung oder die Entkopplung der Direktzahlungen wurden nicht beschlossen. Auch die Reformvorschläge zur Bildung einer Politik der ländlichen Räume (auf der Entwicklungskonferenz von Cork 1996 entwickelt) kamen nicht zum Zug und wurden vom Europäischen Rat nicht angenommen. Jacques Chirac setzte sich mit seinem Ziel einer allenfalls moderaten Reform durch, während Agrarkommissar Fischler am Ende der Reform wenig erreichen konnte (Cunha und Swinbank 2011). Fischler konnte jedoch aushandeln, dass im Rahmen einer Halbzeitbewertung (Mid-term-review) Mitte 2002 geprüft wurde, ob die Maßnahmen ausreichend seien oder eine weitere Reform notwendig sei.

6.4.4 Umsetzung des WTO-Abschlusses

Die MacSharry-Reform war die Grundlage für den Abschluss der GATT Uruguay-Runde und dem Agreement on Agriculture. Bis Ende 2005 galt die Friedenspflicht, die vor allem im Hinblick auf die Blue Box kritisch war, so dass die EU acht Jahre Zeit hatte, entsprechend Zölle zu senken, die interne Stützung abzubauen (AMS) und Exportsubventionen zu reduzieren. Dies wurde grundsätzlich durch die Blue-Box möglich, die die gekoppelten Direktzahlungen enthielt. Die gekoppelten Zahlungen waren immer noch marktverzerrend, aber ihr Zweck war der Abbau des internen Stützungslevels. Dies ermöglichte der EU, die Verpflichtungen einzuhalten. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Zollniveaus in der EU, Japan und den USA von der Referenzperiode 1986-88 bis 2000:

Tabelle 6- 4: Entwicklung des Zollniveaus in der EU, Japan und den USA 1986/8 bis 2000

	EU	Japan	USA
Durchschnittliches Zollniveau in der Basisperiode 1986-1988 in %	26,2	52,3	11,3
Durchschnittliches Zollniveau in 2000 für Weltmarktpreise 1986/1988	17,7	40,2	7,9
Durchschnittliche Reduktion in %	37,7	36,8	38,8

Quelle: Tangermann (1995), zitiert in: Koester (2016: S.277)

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Auch die Interne Stützung wurde reduziert, wie die nächsten **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** zeigt:

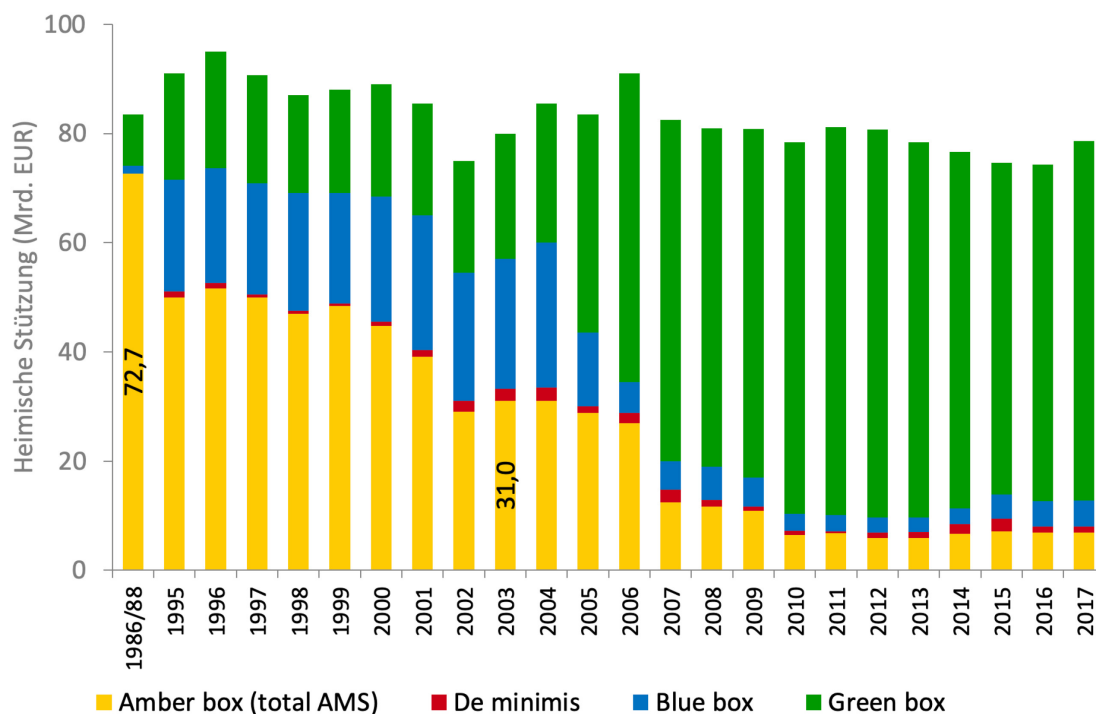


Abbildung 6- 11: Entwicklung der heimischen Stützung der EU 1986/8 bis 2015

Quelle: eigene Darstellung, Daten von von Cramon-Taubadel: Evaluation der EU-Berichte an die WTO 1986-2015, nicht publiziert.

Die Abbildung zeigt, dass die Blue-Box erst mit der Fischler-Reform ab 2005/6 endgültig obsolet wurde und die Unterstützung der Landwirtschaft weitgehend mit der Green Box kompatibel war. Auch die Exportsubventionen wurden bis 2013 vollständig abgebaut.

6.5 Die Fischler-Reform 2003

6.5.1 Hintergrund der Fischler-Reform

Wie auch bei den zwei vorherigen Reformen gab es bei der Fischler-Reform interne und externe Faktoren, die den Reformbeschluss beeinflussten (Cunha und Swinbank 2011: S.125 ff.).

Verschiedene Krisen am Lebensmittelmarkt spielten in den 1990er eine wichtige Rolle für den Agrarsektor, der fast jährlich mit neuen Herausforderungen zu kämpfen hatte. Dominierend war dabei die Tierkrankheit Bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE), die ab 1996 in Großbritannien auftrat, im Jahr 2000 aber auch in Deutschland. Die Maul- und Klauenseuche trat ab 2001 ebenfalls in Großbritannien auf, in Belgien wurden 1999 Dioxine in verschiedenen Lebensmitteln nachgewiesen. Insofern war das Thema Lebensmittelsicherheit auch im öffentlichen Bewusstsein und Verbraucher und Bürger erwarteten, dass die Regierung für Sicherheit sorgte.

Auch die potenziellen Kosten der **EU-Osterweiterung** spielten ab 2000 eine Rolle in der Diskussion. So war unklar, ob und in welcher Form osteuropäische Landwirt*innen Direktzahlungen erhalten sollten. Die Agenda 2000 hatte zunächst unterstellt, dass es keine Direktzahlungen geben würde, da osteuropäische Landwirt*innen von den Preissenkungen 1992 und 2000 nicht betroffen waren. Doch

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

politisch war eine solche Argumentation umstritten und Agrarkommissar Fischler rief das Thema im Interview ins Bewusstsein.

Die nächste **WTO-Verhandlungsrunde**, die sog. „Doha-Millennium-Runde“ zeichnete sich ab: Das Treffen 1999 in Seattle (USA) war noch ergebnislos geblieben, doch bei einem Ministertreffen in Doha im Dezember 2001 wurde eine weitere Handelsrunde, die sog. Millenniumsrunde eröffnet. Es wurde vereinbart, dass die Verhandlungspartner Ende März 2003 Ihre Positionen für das Agrarabkommen vorlegen sollten (Cunha und Swinbank 2011: S.139). Aus dieser Terminierung entstand für die EU-Kommission ein erheblicher zeitlicher Druck, bis Ende März in eine günstige Verhandlungsposition zu kommen. Die EU wollte potenzielle Verhandlungs Nachteile vermeiden, zumal die USA ihre Agrarpolitik 1996 reformiert hatten. Allerdings gab es in den USA eine ideologische Kehrtwende, da die Regierung von Präsident Georg W. Bush den Ausstieg aus der Preispolitik 2002 wieder rückgängig machte (nach Cunha und Swinbank 2011: S.127-131).

Legitimierungsdruck der GAP: Insgesamt stand die GAP unter Druck und hatte in der Öffentlichkeit an Rückhalt verloren. Die neue EU-Kommission unter dem Reform-orientierten Italiener Romano Prodi (von der mitte-links Partei L'Ulivo) war 2000 ins Amt gekommen und stand unter Druck, die Arbeit der EU-Kommission nach der schwachen Performance der Vorgängerkommission Santer, die 1999 zurückgetreten war, zu konsolidieren. Innerhalb der EU-Kommission gab es Überlegungen, das GAP-Budget zu Gunsten anderer Politikbereiche zu kürzen. D.h. Franz Fischler musste auch innerhalb der EU-Kommission um den Erhalt des GAP-Budgets kämpfen. Handelskommissar Pascal Lamy wollte im Hinblick auf die WTO-Verhandlungen eine weitere Liberalisierung. Daher konnte nur ein Reform-Entwurf den Fortbestand des GAP-Budgets sicherstellen. Andererseits war erheblicher Widerstand der Mitgliedsstaaten zu erwarten (Swinen 2008: S.144/145). Anders als andere Kommissionspräsidenten war Prodi nicht am Entwurf der Reform beteiligt (Syrrakos 2008: S.121), insofern war Franz Fischler Hauptverantwortlicher für die Reform.

6.5.2 Prozess der Fischler-Reform

Die EU-Kommission veröffentlichte im Juli 2002 ihren Bericht zur Halbzeitbewertung der GAP, der sofort für Diskussionen sorgte. Die Reformvorschläge, die ein Team um Franz Fischler unter strenger Geheimhaltung erarbeitet hatten, waren sehr viel weitgehender als die bisherigen zwei Reformen. Im Wesentlichen schlug Fischler eine Entkopplung der Direktzahlung, eine Kappung der Direktzahlung bei 300 Tsd. EUR je Betrieb und eine deutliche Stärkung der Politik des Ländlichen Raumes vor. Im Januar 2003 veröffentlichte die EU-Kommission die Verordnungsentwürfe und am 26. Juni 2003 auf dem Rat in Luxemburg einigte sich der Ministerrat auf die Reform. Insgesamt dauerte der Prozess bis zum Beschluss der Reform nur 12 Monate.

Zu Beginn sprachen sich vor allem Großbritannien, Schweden, Dänemark und die Niederlande für die Reform aus, während Frankreich, Deutschland, Portugal, Irland und Spanien sich für eine Fortsetzung der Agenda 2000 und gegen größere Änderungen aussprachen. Eine mittlere Gruppe (Griechenland, Belgien, Luxemburg, Finnland, Österreich, Italien) stand zwischen den Positionen (Swinen 2008). Vor allem Jacques Chirac, der im Mai 2002 die Präsidentschaftswahlen und im Juni 2002 auch die Parlamentswahlen in Frankreich gewonnen hatte, positionierte sich sehr deutlich gegen eine Reform. Die deutsche Position in den Verhandlungen war kompliziert. Die rot-grüne Koalition hatte im September 2002 die Bundestagswahlen knapp gewonnen und war im Amt geblieben. Doch obwohl die amtierende Landwirtschaftsministerin Renate Künast (Grüne) die Reform eigentlich befürwortete, stellte sich Deutschland anfangs an die Seite Frankreichs, da Gerhard Schröder (SPD) Jacques Chirac

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

(aufgrund der gemeinsam abgelehnten Beteiligung an der Irak-Invasion der USA 2002) politische Loyalität schuldete. Erst spät in der Reformphase stellte sich Künast an die Seite von Fischler. Chirac und Schröder beeinflussten auch die Verhandlungen um das Budget 2007-13 und beschlossen auf dem EU-Gipfel in Brüssel am 24./25. Oktober 2002 die Ausgaben der II. Säule bis 2013 konstant zu halten (Europäischer Rat 2002). Fischler wollte ursprünglich die II. Säule finanziell stärken, so dass er sich in diesem Punkt nicht durchsetzen konnte. Chirac und Schröder sprachen sich auch gegen die von der Kommission geforderten Preissenkungen im Getreidesektor aus.

Viele Vorschläge der EU-Kommission wurden kontrovers diskutiert, so dass selbst die moderaten Befürworter der Reform einige Bedenken vortrugen. Es gab erheblichen Widerstand von Deutschland und Großbritannien gegen die Idee einer Kappung, da dies viele große Betriebe in beiden Ländern betroffen hätte. Der Ausbau der Politik der Ländlichen Räume wurde stark beschnitten: Fischler musste einige Punkte seiner Reform zurücknehmen. Die Kappung und Degression verschwanden schon 2002 aus dem Reformpaket. Auch der deutliche Ausbau der II. Säule konnte nur in geringerem Umfang umgesetzt werden. Das Prinzip der Entkopplung wurde um das Regionalmodell und die Möglichkeit einer Teilentkopplung für einzelne Sektoren erweitert. Auf diese Weise konnte Fischlers Kritiker überzeugen und eine Mehrheit im Rat organisieren, so dass am Ende eine breite Menge der Reform zustimmte. Der britische Premierminister Tony Blair (Labour) konnte Spanien (der im Irak-Krieg wie GB auf Seiten USA stand) von der Reform überzeugen. Fischler konnte Irland und die indifferente Gruppe überzeugen. Gegen die Reform sprach am Ende nur Portugal. Frankreich wechselte in letzter Sekunde die Seiten und versuchte zumindest mit Verhandlungen einige Vorschläge abzumildern. Politisch wurde Frankreich unter Präsident Chirac mit dieser Reform bei einer wichtigen agrarpolitischen Entscheidung im Rat überstimmt (zu Details siehe: Pirzio-Biroli 2008, Cunha und Swinbank 2011: S.130-147).

Die folgende Box fasst die wesentlichen Maßnahmen der Fischler-Reform zusammen:

- **Entkopplung der Direktzahlungen** auf der Basis 2000-2002
 - Die neuen Direktzahlungen werden **entkoppelt** von der Produktion gezahlt
 - Landwirt*innen erhalten neue „**Zahlungsansprüche**“ je nach Methode der Entkopplung
 - **Methoden der Entkopplung:** Historisch, regional und "Hybridmodell"
 - **Teilentkopplungen** in Mitgliedstaaten für Pflanzen- und Tierproduktion möglich
- **Cross-Compliance:** Bindung Direktzahlung an Umweltgesetze
- **Modulation:** Direktzahlung über 5.000 Euro hinaus sollen um 5 % gekürzt werden; Mittel für die Aufstockung des Budgets der II. Säule
- **Kappung der Direktzahlungen:** 300T€/Betrieb (diskutiert, aber nicht umgesetzt)
- **Marktmaßnahmen:** Beendigung der Roggen-Intervention, Prämie für Energiepflanzen
- **Reduktion des Interventionspreises** für Butter und Magermilchpulver um 25 % bis 2007/8
Preise für Magermilchpulver von 205,52 EUR/t auf 174,69 EUR/t.
- **Änderung der Finanzstruktur der GAP:** damit klarere Fonds-Struktur der GAP.
 - **Gründung** des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für die II. Säule
 - **Finanzielle Aufstockung** der Ländlichen Entwicklungsprogramme (II. Säule)

Box 6- 5: Maßnahmen der Fischler-Reform 2003

Quelle: eigene Darstellung, siehe auch: BMVEL (2005), Cunha und Swinbank (2011), KOM (2003)

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

6.5.3 Inhalte der Fischler-Reform

6.5.3.1 Das Prinzip der Entkopplung

Das Prinzip der Entkopplung bedeutet, dass die bisher gekoppelten Direktzahlungen unabhängig von der Produktion gezahlt werden. Hierfür erhielten die Betriebe neue „Zahlungsansprüche“, die innerhalb der EU nach unterschiedlichen Methoden entkoppelt wurden. Die spezifischen Zahlungen für die einzelnen Verfahren wurden vereinfacht zu einem Zahlungsanspruch. Folgende Methoden der Entkopplung konnten von den Mitgliedsstaaten gewählt werden:

Tabelle 6- 5: Entkopplungsmodelle der Fischler-Reform

Basis	Historisches Modell Single farm payment (SFP)	Regionalmodell Single Area Payment Scheme (SAPS)
Zahlungen Tier Zahlungen Pflanze	Betriebsspezifische Höhe der Zahlungen Geteilt durch die Betriebsfläche	Der Regionale Durchschnitt geteilt durch die regionale Fläche (LF)
Ergebnis	Durchschnittliche betriebliche Zahlung Referenzperiode 2000-02	Durchschnittliche Zahlungshöhe je Region Referenzperiode 2000-02

Quelle: eigene Darstellung

1.) Historisches Modell: Die entkoppelten Zahlungen werden auf einer historischen Basis gezahlt. Betriebe geben in ihrem Antrag an, was sie im Referenzzeitraum 2000-2002 durchschnittlich an Zahlungen erhalten haben und bekommen diesen Betrag als Betriebsprämie. Technisch wird dies über sog. Zahlungsansprüche organisiert, die betriebsspezifisch sind, sich jedoch auf den Hektar Fläche des Betriebes beziehen. Das historische Modell, nach EU-Terminologie das „Single Farm Payment (SFP)“, war das erste Modell, das im Mid-Term-Review vorgeschlagen wurde und wurde daher zunächst als „Standardmodell“ betrachtet.

2.) Regionalmodell: Das Regionalmodell, nach EU-Terminologie das „Single Area Payment Scheme (SAPS)“ wurde u.a. von Deutschland in den Reformprozess eingebracht, hier werden die entkoppelten Direktzahlungen innerhalb der Region in einheitlicher Höhe gezahlt. Die Direktzahlungen, die in einer Region im Referenzzeitraum 2000-2002 im Durchschnitt ausgezahlt wurden, werden auf die landwirtschaftliche Fläche in der Region umgelegt und als regional einheitliche Direktzahlung an die Betriebe gezahlt. Auch hier werden Zahlungsansprüche vergeben, die für die Regionen jedoch einheitlich sind.

Es gab für die Mitgliedsstaaten auch die Möglichkeit, beide Modelle miteinander zu kombinieren, was als Kombinations- oder **Hybridmodell** bezeichnet wurde. Die Hybridmodelle konnten statisch für den gesamten Zeitraum 2007-13 angewandt werden, so dass beide Modelle konstant miteinander kombiniert wurden. Das dynamische Hybridmodell beginnt mit einem Modell (z.B. dem historischen Modell) und führt schrittweise ein anderes Modell ein (z.B. dem Regionalmodell). Diese Variante wurde in Deutschland gewählt.

In der EU-15 (die alten Mitgliedsstaaten vor 2004) konnten die Mitgliedsstaaten zwischen den vier beschriebenen Varianten wählen (Tabelle 6-6). Hier wurde hauptsächlich das historische Modell gewählt, einige Länder wählten hybride Modelle, die in vier Ländern im Regionalmodell endeten. In den osteuropäischen Beitrittsstaaten gab es keinen Referenzzeitraum 2000-2002, so dass das historische Modell nicht umgesetzt werden konnte. Für die neuen Mitgliedsstaaten wurde nach 2004 eine, vereinfachte Zahlungsvariante (Single Area Payment Scheme (SAPS)) eingeführt, die von Anfang an vollständig entkoppelt war und dem Regionalmodell entsprach. Es gab somit über die EU verteilt sehr unterschiedliche Umsetzungen, die Tabelle 6-6 dargestellt sind:

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Tabelle 6- 6: Entkopplungsmodelle der Fischler-Reform in der EU

Entkoppelte Direktzahlungen mit Wahloptionen ¹				Single Area Payment Scheme (SAPS) ²
Historisches Modell	Statisch hybrid	Dynamisch hybrid	Regionales Modell	
Österreich Belgien Frankreich Griechenland Irland Italien Niederlande Portugal Spanien Schottland Wales	Luxemburg Schweden Nord-Irland	Dänemark Finnland Deutschland England	Slowenien Kroatien	Bulgarien Tschechische Rep. Zypern Estland Ungarn Lettland Litauen Malta Polen Slowakei Rumänien

Quelle: Hill (2012: S.144-146), OECD (2011b: S.56), KOM (2009a); [1]: Die EU spricht hierbei vom "Single Payment Scheme (SPS)" für die EU-15, das die vier Wahloptionen umfasste. Leider ähneln sich die Abkürzungen, so dass dies in der politischen Praxis mitunter Verwirrung stiftet. [2]: Das Single Farm Payment Scheme (SAPS) entspricht dem Regionalmodell und ist eine vereinfachte Version für die osteuropäischen Beitrittsländer nach der EU-Erweiterung.

Die Direktzahlungen werden von der EU-Kommission wie folgt zusammengefasst:

Beschreibung der entkoppelten Direktzahlungen

- Alle Betriebe können Direktzahlungen beantragen.
- Die Direktzahlungen sind jährliche Einkommenszahlungen basierend auf einem Zahlungsanspruch, der sich auf die Referenzperiode 2002 bezieht.
- Landwirt*innen können Direktzahlungen erhalten, wenn Sie ihr Land in einem guten landwirtschaftlichen Zustand erhalten, die ordnungsrechtlichen Regeln für Gesundheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Umweltschutz und Tierwohl einhalten (Cross-Compliance).
- Die Anträge erfolgen im sog. Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS), auf Englisch Integrated agricultural Control System (IACS).
- Landwirt*innen, die diese Bedingungen nicht einhalten, werden die Direktzahlungen gekürzt.
- Die Direktzahlungen werden unabhängig von Produktionsentscheidungen gezahlt. D.h. Landwirt*innen entscheiden basierend auf Marktpreisen und betrieblichen Voraussetzungen, Direktzahlungen spielen bei der Produktionsentscheidung keine Rolle mehr.
- Alle Mitgliedsstaaten sollten bis 2007 die Direktzahlungen (Single Payment Scheme (SPS)) einführen, die neuen Mitgliedsstaaten haben dafür bis 2009 Zeit.

Box 6- 6: Beschreibung der Direktzahlungen

Quelle: eigene Darstellung, basierend weitgehend aus Hill (2012), mit eigener Übersetzung

6.5.3.2 Die deutsche Umsetzung der Fischler-Reform:

Die deutsche Umsetzung der GAP-Reform war als Kombinationsmodell organisiert, das zunächst mit dem historischen Modell begann und ab 2009 schrittweise in das Regionalmodell überführt wurde. Das Modell hierfür wurde mit dem Begriff Gleitflug betitelt (Isermeyer 2003). Die betriebsindividuellen Prämienansprüche waren bis 2009 auch handelbar, so dass Betriebe, die die Bewirtschaftung aufgaben, die Prämienansprüche an die pachtenden oder übernehmenden Betriebe abgeben konnten.

Für einen einzelnen Ackerbaubetrieb funktionierte das Prinzip der Entkopplung so, dass die Zahlungen für Pflanzenbau (236 EUR/ha) und für die Tierproduktion (13 EUR/ha) zusammengefasst wurden. Im

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

historischen Modell wird diese Zahlung als betriebsspezifische entkoppelte Direktzahlung von 249 EUR/ha gezahlt. Die sonstigen Zahlungen der II. Säule (Agrarumweltprogramme und Zahlungen für benachteiligte Gebiete) werden nicht in die Entkopplung integriert. Auch Input-gebundene Zahlungen wie die Gasölbeihilfe bleibt von der Entkopplung unberührt.

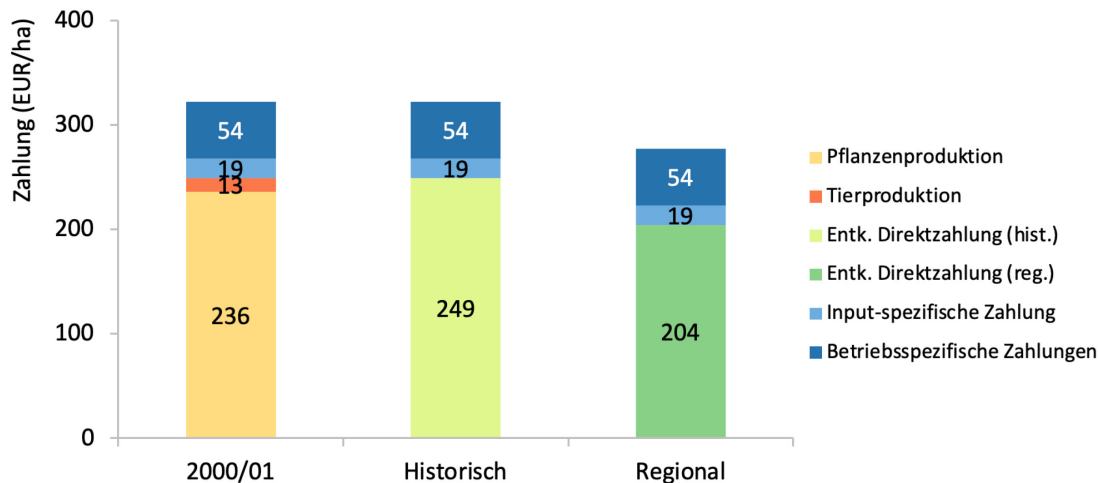


Abbildung 6- 12 : Das Prinzip der Entkopplung von Direktzahlungen bei Ackerbaubetrieben

Quelle: eigene Darstellung nach Daten des BMVEL (2002: S.40). Die hier verwendeten Zahlen entsprechen nicht dem abschließenden Niveau der Direktzahlungen. Siehe dazu Tabelle 8-7.

Während die Betriebe mit dem historischen Modell Direktzahlungen in gleicher Höhe wie vorher bekommen, wird mit dem Regionalmodell eine Umverteilung vorgenommen. Mit dem Regionalmodell wird die durchschnittliche Zahlung für eine Region als flächenbezogene, aber entkoppelte Direktzahlung gezahlt. In Deutschland sind die Regionen die 13 Flächenländer, die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen werden den Flächenländern Brandenburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen zugeordnet. Die Abbildung 6-13 verdeutlicht die Auswirkung der unterschiedlichen Entkopplungsmodelle auf verschiedene Betriebstypen:

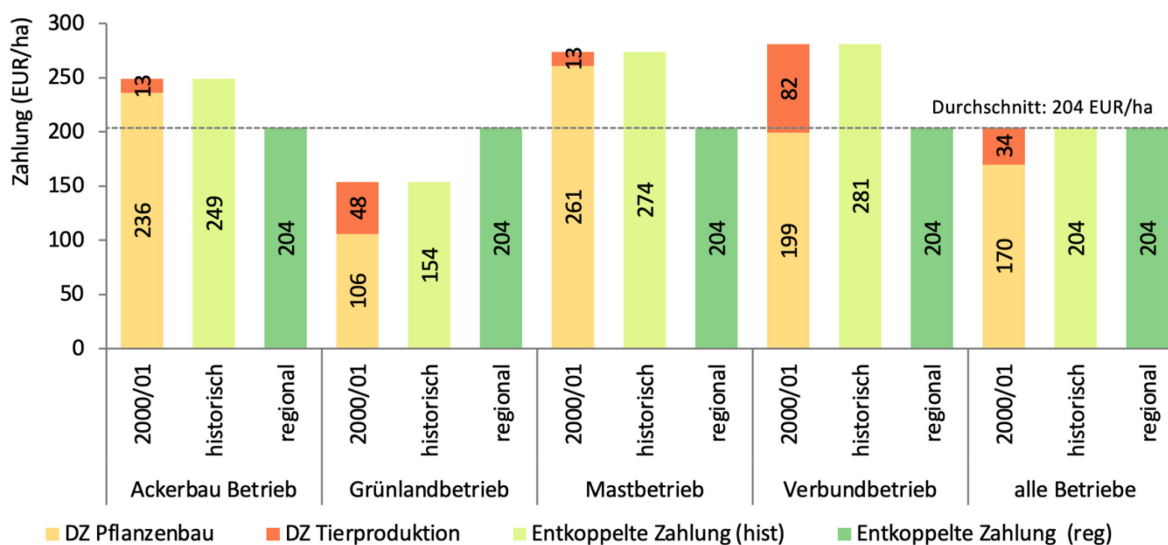


Abbildung 6- 13: Effekte der Entkopplungsmodelle nach Betriebstypen in Deutschland

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des BMVEL (2002: S.40). Die hier verwendeten Zahlen entsprechen nicht dem abschließenden Niveau der Direktzahlungen. Siehe dazu Tabelle 8-7.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Die Abbildung zeigt, dass im historischen Modell die Zahlungen für die Betriebstypen gleichbleiben. Im Regionalmodell ergeben sich erhebliche Umverteilungseffekte zwischen den verschiedenen Betriebstypen. Für Ackerbaubetriebe sinkt die Direktzahlung leicht, da die durchschnittlichen Zahlungen auf Bundesebene bei 204 EUR/ha liegen, die Ackerbaubetriebe im Referenzzeitraum überdurchschnittlich hohe Zahlungen je Hektar (249 EUR/ha) erhalten haben. Vor allem Mast- und Verbundbetriebe verlieren deutlich durch das Regionalmodell, während die Grünlandbetriebe dazu gewinnen. Dieser Zugewinn liegt auch darin begründet, dass Grünlandflächen durch die Reform ab 2005 auch zahlungsberechtigt waren, während Grünland vorher keine spezifischen Subventionen erhielt und die Tierprämien diesen Nachteil gerade bei extensiven Betrieben nicht ausglich. Insofern beendete die Entkopplung eine Benachteiligung von extensiven Grünlandbetrieben.

Der Übergang zum Regionalmodell wurde 2010 durch eine Kürzung des betriebsspezifischen Zahlungsanspruches eingeleitet. Die Kürzungssätze sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 6- 7: Kombination der betriebsspezifischer und regionalisierter Direktzahlung 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Betriebsspezifische Prämie	90 %	70 %	40 %	0 %
Regionalisierte Prämie	10 %	30 %	60 %	100 %

Quelle: BMVEL (2005: S.122)

Die folgende Abbildung zeigt das Prinzip an Hand eines Ackerbaubetriebs:

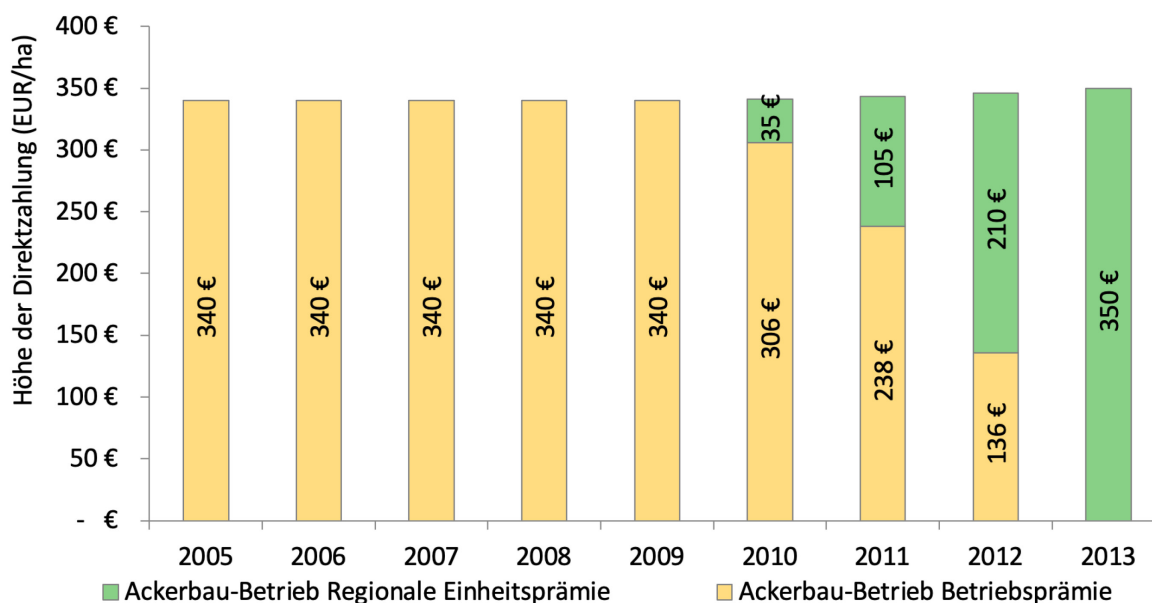


Abbildung 6- 14: Das Prinzip des Gleitflugs vom historischen zum Regionalmodell 2005-2013

Quelle: eigene Darstellung nach Daten BMVEL (2005), Isermeyer (2003)

Die betriebsindividuelle Prämienhöhe von 340 EUR/ha wurde bis 2009 konstant beibehalten. Ab 2010 nahm der betriebsindividuelle Anteil ab und ein zunehmender Anteil wird über die regionalisierte Prämie dargestellt. Es ist zu erkennen, dass die Prämie beim Ackerbaubetrieb von 340 leicht auf 350 EUR/ha ansteigt.

Die zwei Umsetzungsmodelle haben unterschiedliche Stärken und Schwächen: Der Vorteil des historischen Modells liegt darin, dass die Betriebe nach der Entkopplung den gleichen Förderbetrag erhalten und es keine Umverteilungen zwischen Betriebstypen oder Regionen gibt. Dies dürfte auch

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

ein wichtiges Argument für viele Mitgliedsstaaten gewesen sein, das historische Modell zu wählen. Dieser Vorteil kann verteilungspolitisch jedoch auch kritisch gesehen werden, denn die ungleiche Verteilung von Geldern (z.B. zu Gunsten von Ackerbaubetrieben oder von intensiven Tierhaltungsbetrieben) wird im historischen Modell beibehalten. Jeder Betrieb erhält eine andere betriebsspezifische Prämienhöhe, was auch zu Neiddebatten führen kann.

Das Regionalmodell hat den Vorteil einer deutlicheren Vereinfachung: In einer Region gilt die gleiche Höhe für die Direktzahlungen, so dass sich dieses Modell durch seine Transparenz auszeichnet. Als ein Nachteil kann der oben skizzierte Umverteilungseffekt gesehen werden: Einzelne Betriebe müssen in diesem Modell Einbußen bei ihrer Förderung hinnehmen. Andererseits werden strukturelle Ungleichverteilungen ausgeglichen, weil jetzt alle Flächen, d.h. auch Grünlandflächen „prämienfähig“ wurden. Die Grünlandbetriebe mit geringem Viehbesatz, die bisher für Grünlandflächen keine Direktzahlungen erhielten, bekommen jetzt auch auf Grünlandflächen Zahlungsansprüche und profitieren vom Regionalmodell. Dies gilt in ähnlicher Form für die Betriebe des Ökolandbaus, der auch im Ackerbau stärker auf nicht geförderte Produktionsverfahren wie den Anbau von Kartoffeln oder Leguminosen setzt (Häring *et al.* 2004: S.V).

Ein möglicher Nachteil besteht darin, dass die Prämien im Regionalmodell vollständig transparent sind, so dass vor allem Verpächter die Direktzahlungen von Pächtern fordern konnten. Das Regionalmodell führt dazu, dass Prämien in Land- und Pachtpreise eingepreist werden. Die Folge dieses Modells sind steigende Landpreise, die unter Umständen die ökonomischen Vorteile des Regionalmodells für extensive und Grünlandbetriebe wieder ausgleichen (Swinnen 2008).

Neben den in einer Region vorherrschenden Betriebstypen beeinflusste auch das regionale Ertragsniveau die spezifische Prämienhöhe in den Bundesländern. Die gekoppelten Direktzahlungen nach der MacSharry-Reform 1992 sollten potenzielle Verluste durch die Preissenkungen kompensieren, daher wurden sie basierend auf regionalen Erträgen kalkuliert (vgl. Abschnitt 6.3.2.2). Die gekoppelten Zahlungen waren somit in Regionen mit hohen Erträgen (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt) höher. Da diese Direktzahlungen 2005 auf einer historischen Basis entkoppelt und ab 2009 auf die landwirtschaftliche Nutzfläche eines Bundeslandes umgelegt wurden, ergaben sich höhere Prämien in ertragsstarken Regionen wie die folgende Tabelle 6-8 zeigt:

Tabelle 6- 8: Zielwerte der entkoppelten Direktzahlungen in den Bundesländern 2013

Bundesland	Regionale Direktzahlung 2013 (€/ha)
Baden-Württemberg	308,05
Bayern	354,55
Berlin/Brandenburg	300,30
Hessen	299,58
Mecklenburg-Vorpommern	329,44
Niedersachsen/Bremen	352,38
Nordrhein-Westfalen	359,44
Rheinland-Pfalz	294,54
Saarland	258,96
Sachsen	357,26
Sachsen-Anhalt	354,79
Schleswig-Holstein/Hamburg	358,83
Thüringen	346,35
Deutschland (Durchschnitt)	339,23

Quelle: aus BMELV (2010).

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Es zeigt sich, dass zwischen dem Bundesland mit der niedrigsten (259 im Saarland) und der höchsten Prämie (359 in Nordrhein-Westfalen) etwa 100 EUR liegen. Ursprünglich hätte das Regionalmodell sogar sehr viel größere Prämienunterschiede ergeben mit 232 EUR/ha im Saarland und 377 EUR/ha in Schleswig-Holstein, was in der deutschen Umsetzung durch einen anderen Zusteilungsmodus geändert wurde (BMVEL 2005: S.18).

Mit dem **Cross-Compliance** wurde der Erhalt der Direktzahlungen an das Einhalten von Umweltgesetzen gebunden, was bereits in der Agenda 2000 begonnen wurde. Allerdings werden mit der Fischler-Reform verbindliche Kürzungssätze eingeführt.

Das Prinzip der **Modulation** sah eine Kürzung der Direktzahlungen oberhalb eines Freibetrages von 5.000 EUR/Betrieb vor. Die Kürzungssätze sind in der folgenden Tabelle 6-9 dargestellt

Tabelle 6- 9: prozentuale Kürzung der Direktzahlungen zur Modulation

Jahr	Kürzung	Stärkung II. Säule
2005:	3 %	100 Mio. EUR
2006	4 %	150 Mio. EUR
2007-12:	5 %	190 Mio. EUR

Quelle: eigene Darstellung aus BMVEL (2005: S.91/92)

Die gekürzten Mittel standen zu 90 % in Deutschland für die Programme der ländlichen Entwicklung (II. Säule) zur Verfügung und stärken diesen Politikbereich. Die restlichen 10 % gehen an die EU zurück und tragen zur Umverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten bei.

Umverteilung: Franz Fischler konnte sich mit seinem Vorschlag, die Direktzahlungen ab einem Freibetrag dynamisch zu kürzen („Degression“, beginnend mit 3 % bis maximal 20 % Kürzung) und insgesamt maximal bis zu 300.000 EUR/Betrieb zu zahlen (Kappung), nicht durchsetzen (KOM 2002). Der Verordnungsentwurf von Anfang Januar 2003 für die Reform sah jährlich steigende Kürzungssätze von 1 % (2006) bis 19 % (2012) vor, das Prinzip der Kappung wurde bereits nicht mehr vorgeschlagen. Das Ziel der Maßnahme, die Ungleichheit der Zahlungen zu reduzieren, wurde lediglich mit einer reduzierten Version der Modulation (3 %-5 % Kürzung) erreicht. Die Kommission scheiterte zum zweiten Mal mit dem Versuch, Direktzahlungen zu Lasten größerer Betriebe umzuverteilen.

Tabelle 6- 10: Entwurf und Umsetzung der Modulation in der Fischler-Reform

Jahr	Entwurf der Verordnung 21.01.2003 Artikel 10: Degression	EU-Verordnung 1782/2003 vom 29.09.2003 Artikel 10: Modulation
Mindestbetrag	5.000 EUR/Betrieb	Nicht festgelegt
2006	1 %	3 %
2007	4 %	4 %
2008	12 %	5 %
2009	14 %	
2010	16 %	
2011	18 %	
2012	19 %	

Quelle: eigene Darstellung nach EC 2003a, b.

Marktmaßnahmen: Die Reduktion der Interventionsmaßnahmen wurde in der Halbzeitbewertung kritisch diskutiert, aber auch hier musste die Kommission auf weitere Kürzungsschritte im Pflanzenbereich verzichten. Schließlich enthielt die Halbzeitbewertung auch eine Diskussion der

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Optionen für den Milchmarkt ab 2005/06. Das Ergebnis der Reform sah eine Fortsetzung der Quotenregelung bei gleichzeitiger Kürzung des Interventionspreises vor. Eine weitere Reform der Milchmarktordnung wurde auf die nächste Reform vertagt.

6.5.4 Wirkungsanalyse der Fischler-Reform

Die Fischler-Reform, die ab 2005 wirksam war, gilt nach der MacSharry-Reform 1992 als die zweite große Reform der GAP, die sehr weitreichende Folgen für den europäischen Agrarsektor hatte.

Marktorientierung: Die Entkopplung der Direktzahlung führte zu einer **stärkeren Marktorientierung** der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU. Wenn ein Betrieb die Direktzahlungen unabhängig von der Wahl des Produktionsverfahrens bekommt und selbst das Brachliegen lassen einer Fläche möglich ist, so können sich die Betriebsleiter auf die Marktverhältnisse konzentrieren. Marktpreise für Inputs und Outputs, sowie die Stärken und Schwächen eines Betriebes sind nun die wichtigsten Entscheidungsfaktoren für den Betriebserfolg. Da die Zahlungen unabhängig von der Produktion erfolgen, beeinflussen sie die Produktionsentscheidungen nur noch marginal. Betriebsleiter*innen konnten sicher sein, dass die Direktzahlungen gezahlt wurden., auch wenn ein Betrieb eine Fläche brach fallen ließ und nur einmal jährlich mähte.

Abbau Überschüsse: Die **Marktorientierung** wurde unterstützt von der Zollsenkung durch das WTO-Abkommen 1995 und eine weitere (leichte) Senkung des EU-Interventionspreises durch die Agenda 2000. Die Entkopplung im Rahmen der Fischler-Reform führte zu einem Abbau der Überschussproduktion innerhalb der EU, da Betriebe sich stärker an den Marktgegebenheiten orientierten. Starke Interventionen erfolgten in den 2000er Jahren nur noch in einer Phase sehr niedriger Agrarpreise 2005-07. Ab 2007 stiegen die Weltmarktpreise und der EU-Preis für Getreide entkoppelte sich vom Interventionspreis (Abbildung 6-15). Die EU-Exportsubventionen konnten durch diese Marktorientierung schrittweise zurückgeführt werden.

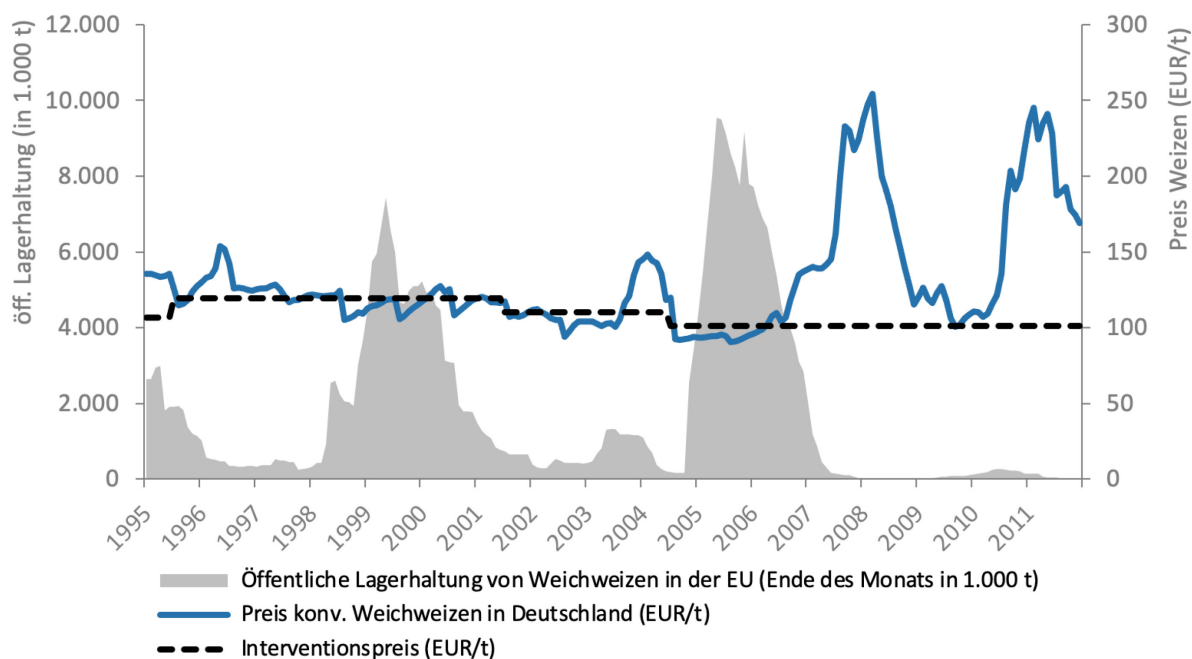


Abbildung 6- 15: Öffentliche Lagerhaltung und Preise von Weichweizen 1995-2011

Quelle: eigene Darstellung nach BMEL (div. Jg.) Statische Monatsbericht sowie ZMP/AMI (div. Jg): Preise für Weichweizen.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Höhere Effizienz: Die Entkopplung führt zu einer höheren Effizienz und verbesserte damit die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe. Eine große Meta-Studie zeigt, dass entkoppelte Direktzahlungen stärker mit hohen Effizienzwerten einher gehen (Minviel und de Witte 2017, Minviel und Latruffe 2017, Latruffe *et al.* 2017).

Vereinfachung: Die Entkopplung brachte eine Vereinfachung in der Verwaltung der Direktzahlungen mit sich. Zwar musste das neue System etabliert werden, allerdings gab es schon mit dem historischen Modell die Vereinfachung, dass für einen Betrieb nur noch ein spezifischer Prämiensatz galt. Mit der Umsetzung des Regionalmodells, die 2013 vollständig erreicht wurde, galt ein Hektarsatz in den Bundesländern, insofern vereinfachte das die Administration der Zahlungen.

Subvention für Nichtstun: Eine weitere Diskussion wurde über die Frage geführt, ob es statthaft sei, Betrieben eine Subvention für Nichts-tun zu zahlen. Diese häufig von Reform-Kritikern vorgetragene Argumentation lässt außer Acht, dass das Ziel der Entkopplung gerade darin besteht, Betrieben eine freie, nicht von staatlichen Zahlungen beeinflusste Entscheidung zu ermöglichen. Erst eine Entscheidungssituation, die auch das Brachfallen einer Fläche als Option beinhaltet, führt zu einer Stärkung des Marktmechanismus.

Wirkung auf Wettbewerb: Unterschiedliche Umsetzungen in der EU: Durch die verschiedenen Umsetzungsmodelle und die Ausnahmeregelungen entstand jedoch ein Flickenteppich nationaler Umsetzungen. Es gab verschiedene Möglichkeiten, die Direktzahlungen in unterschiedlichem Maß zu entkoppeln. Eine Teil-Entkopplung war möglich für Getreide (25 % der Zahlungen), für Rindfleisch (100 % Mutterkuhprämie, bis zu 40 % der Schlachtprämie) und für Schafe (50 % der Mutterschafprämie). In Deutschland wurde z.B. der Qualitätsaufschlag für Hartweizen weiterhin produktspezifisch gezahlt.

Die Flexibilität bei der Wahl des Entkopplungsmodells entsprang einer heterogenen Wettbewerbssituation der Betriebe auf dem EU-Binnenmarkt. Unterschiedliche strategische Entscheidungen führten etwa dazu, dass Deutschland die Entkopplung auf alle Produktionsverfahren ausdehnte und von Anfang an weitgehend auf gekoppelte Zahlungen verzichtete. Frankreich setzte dagegen weiterhin auf eine Teilkopplung von Prämien im Tierbereich. Es zeigte sich, dass sich Preis-Schocks auf den internationalen Märkten (ausgelöst z.B. durch die Blauzungen-Krankheit) direkter auf nationale Märkte mit starker Entkopplung übertrugen. Die gekoppelten Zahlungen führten zu höheren nationalen Preisen in Frankreich, wo gekoppelte Preise die Produktion direkt stützen, während Kälber-Preise in Deutschland durch die Entkopplung niedriger ausfallen (Ihle *et al.* 2012). Die Entkopplungsentscheidung auf nationaler Ebene beeinflusste somit die Wettbewerbsposition der Betriebe in einem Mitgliedsstaat sowie die Wahrscheinlichkeit von Betriebsaufgaben.

Wirkung auf den Strukturwandel: Eine Nebenwirkung der erhöhten Effizienz der marktorientierten Betriebe besteht in einer Verschärfung des Wettbewerbs und damit auch indirekt einer Verschärfung des Strukturwandels. Zunächst ist festzuhalten, dass die Direktzahlungen sich nicht direkt auf den Strukturwandel auswirken (Forstner *et al.* 2018). Allerdings konnte eine Wirkung über eine erhöhte Wettbewerbsintensität festgestellt werden. Durch die erhöhte Wettbewerbsintensität geraten weniger wettbewerbsfähige Betriebe stärker unter Druck und müssen (unter sonst gleichen Bedingungen) aufgeben. Die Direktzahlungen spielten in diesem Zusammenhang eine moderierende Rolle, da sie zunächst kurzfristig das Überleben eines Betriebes sicherten. Mittelfristig ermöglichten die Direktzahlungen einem Betrieb einen früheren geordneten Ausstieg, da im Falle einer Verpachtung die Direktzahlungen über die Pacht an den aussteigenden Betriebsinhaber weitergereicht wurde (Forstner *et al.* 2018).

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Entlastung Umwelt: Die Entkopplung der Direktzahlungen wirkte sich auch entlastend auf die Umwelt aus, da sich die optimale spezielle Intensität der Bewirtschaftung nur durch Marktgegebenheiten ableitete. Die gekoppelten Zahlungen und vor allem der künstlich erhöhte Interventionspreis stellten einen erheblichen Anreiz für eine höhere spezielle Intensität dar. Insofern trug die Entkopplung zu einem reduzierten Betriebsmitteleinsatz in der Landwirtschaft bei. Die Einführung von Cross Compliance wirkte in eine ähnliche Richtung.

Effekte Bodenmarkt: Eine Form der Marktverzerrung der entkoppelten Direktzahlungen kann am Bodenmarkt beobachtet werden. Die Bewirtschaftung von landwirtschaftlicher Nutzfläche durch einen landwirtschaftlichen Betrieb ist die Voraussetzung für den Empfang der Direktzahlungen, insofern verstärkte sich der oben beschriebene Effekt, dass sich die potenzielle Faktorentlohnung des Bodens erhöhte. Die Verpächter können die Direktzahlungen bei den Pachtverhandlungen einpreisen, so dass sich Pachtpreise erhöhten. Auch Kaufpreise des Bodens erhöhten sich nach 2005. Es ist hierbei allerdings zu berücksichtigen, dass sich auch andere Faktoren, wie etwa die hohen Agrarpreise 2006-08 und ab 2010 auf die Bodenmärkte auswirkten.

Ausbau der II. Säule: Franz Fischler konnte sich mit seinen ambitionierten Plänen im Bereich der ländlichen Entwicklung nicht durchsetzen. Das finanzielle Volumen der II. Säule im mehrjährigen finanziellen Rahmen 2007-13 (Multiannual financial framework (MFF)) wurde nicht ausgebaut. Auf dem Berliner Gipfel im Oktober 2002 beschlossen die Regierungschefs, die agrarpolitischen Ausgaben in beiden Säulen konstant zu halten. Es gab die Möglichkeit für die Mitgliedsstaaten, die II. Säule durch die Modulation finanziell aufzustocken, diese Ausgaben mussten dann jedoch national kofinanziert werden. In Deutschland führte diese Option zu höheren Ausgaben in der II. Säule.

Flexibilitäten: Um die unterschiedlichen nationalen Interessen im Rat zu bedienen und Mehrheiten zu gewinnen, führte Fischler eine Reihe flexibler Wahlmöglichkeiten ein, bei denen die nationalen Regierungen aus verschiedenen Optionen auswählen konnten. Das Ausmaß der Modulation, der Grad der Entkopplung in verschiedenen Teilmärkten oder das spezifische Entkopplungsmodell waren durch die Staaten wählbar, so dass die Staaten die Möglichkeiten der GAP auf die spezifische Situation ihrer Länder anpassen konnten.

Dies kann im besten Fall zunächst zu einer Erhöhung der Effizienz im Einsatz bestimmter Instrumente führen (Bureau und Mahé 2015), öffnet jedoch auch die Möglichkeit des sog. „rent-seeking“, bei dem nationale Lobby-Gruppen Einfluss auf die nationale Regierung ausüben, damit bestimmte Gelder den Mitgliedern der Lobby-Gruppen zu Gute kommen.

Der Trend zu mehr Flexibilität verstärkte sich in den folgenden Reformen und die Frage der nationalen Implementierung der GAP gewann zunehmend an Bedeutung. Eine einheitliche GAP ließ sich in einer EU-12 noch reformieren, bei der EU-15 wurde es zunehmend komplizierter. Spätere Reformen zeigen, dass es in einer EU-27 inzwischen sehr schwierig ist, Änderungen herbeizuführen. Insofern reagiert die EU in der Agrarpolitik auf die Erweiterung mit zunehmender Flexibilisierung. Die engere Bindung der Direktzahlungen an Umweltauflagen wurde in den Folgereformen ausgebaut.

6.5.5 Bewertung der Fischler-Reform

Die Fischler-Reform gilt bis heute als die weitreichendste und ambitionierteste GAP-Reform. Es stellt sich die Frage, wie eine solche Reform angesichts schwieriger Umstände, der Skepsis der Mitgliedsstaaten und insbesondere des Widerstands des französischen Präsidenten Jaques Chirac, dem „abwesenden landwirtschaftlichen Verhandler“ (vgl. Pirzio-Biroli 2008: S.106), gelingen konnte.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Ein wichtiger Faktor war die Tatsache, dass man mit der Reform nur **geringfügige finanzielle Umverteilungen** vornahm (Olper 2008). Die Reform änderte die Methoden der finanziellen Unterstützung in der Landwirtschaft, beließ aber die Verteilung weitgehend gleich. Mit dem historischen Modell schuf die Kommission eine Möglichkeit, die landwirtschaftlichen Einkommen produktionsneutral zu unterstützen, ohne dass bestimmte Gruppen in der Landwirtschaft als Gewinner oder Verlierer dastanden. Das Regionalmodell war eine Möglichkeit für Mitgliedsstaaten, die Subventionierung umzustrukturieren, aber diese wurde nur von wenigen Mitgliedsstaaten gewählt.

Mögliche Pläne einer Kappung und Degression, die im Mid-Term-Review vom Juni 2002 noch enthalten waren, wurden von der Kommission zurückgenommen und in weit milderer Form der „Modulation“ im Verordnungsentwurf im Januar 2003 präsentiert. Franz Fischler musste hierbei auch gegenüber Deutschland und Großbritannien, die in erster Linie von einer Kappung betroffen gewesen wären, politische Zugeständnisse machen, um die Mehrheit im Rat für seine Reform zu sichern. Lediglich durch die Modulation wurde in geringem Umfang eine Umverteilung vorgenommen. Eine stärkere Umverteilung (z.B. von Marktfrucht- oder tierhaltenden Betrieben hin zu Grünlandbetrieben) blieb späteren Reformschritten, dem Gesundheitscheck 2008 und der Ciolos-Reform 2013 vorbehalten. Insofern konnten Befürchtungen einer massiven Umverteilung entkräftet werden.

6.6 *Der Gesundheitscheck 2008*

6.6.1 Hintergrund und Prozess des Gesundheitschecks

Ähnlich wie in der Agenda 2000, wurde auch für den EU-Agrarhaushalt 2007-2013, der auf dem EU-Gipfel 2005 beschlossen worden war, ein Zwischenbericht („Gesundheitscheck“) für 2008/09 festgelegt. Das Umfeld dieser (kleinen) Reform bestand zunächst aus ähnlichen Themen wie bei den Reformen zuvor. Die Frage der Finanzierung der Osterweiterung, bei der 2004 zehn weitere Mitgliedsstaaten und 2007 Bulgarien und Rumänien beigetreten waren, spielte eine wichtige Rolle. Es gab daneben die Diskussion, ob der sog. Briten-Rabatt (eine Reduktion der britischen Beiträge zum EU-Haushalt) gestrichen werden sollte. Auch die WTO spielte immer wieder eine Rolle, selbst wenn die Verhandlungen der Doha-Runde sich inzwischen in einer Sackgasse befanden.

Ein neuer Aspekt bestand in den Preisentwicklungen am Weltmarkt: In den Jahren 2007/08 waren deutliche Preissteigerungen auf vielen Agrarmärkten (v.a. für die Grundnahrungsmittel Getreide, Mais, Ölsaaten, Milch) zu beobachten. Für Entwicklungsländer brachten die hohen Preise Probleme in der Versorgung ärmerer Bevölkerungsschichten, die sich regional im Nahen Osten und Nordafrika in Demonstrationen und Unruhen entluden (Lagi *et al.* 2012: S.25). Die Produzenten in den Industriestaaten profitierten dagegen eher von dieser (kurzfristigen) Entwicklung. Für die Produzenten stellten die hohen Weltmarktpreise einen Produktionsanreiz dar, ein Marktmechanismus, der zu einem Ausgleich der Versorgungsengpässe am Weltmarkt führen konnte. Die Produktionsanreize führten dazu, dass die immer noch gültige Stilllegung von Ackerflächen in Frage gestellt wurde. Als die Reform in der zweiten Jahreshälfte 2008 diskutiert wurde, befanden sich die Preise jedoch wieder im Fallen, dies brachte einige Teilmärkte in der EU in Schwierigkeiten. In den Jahren 2009/10 waren eher niedrige Preise zu beobachten, die jedoch Mitte 2010 wieder anstiegen und sich bis 2014 auf hohem Niveau etablierten.

Die neue Agrarkommissarin Mariann Fischer-Boel aus Dänemark hatte bereits die Zuckermarktreform 2006 und die Reform des Weinsektors durchgeführt und zeichnete auch für diese Reform verantwortlich. Die EU-Kommission legte am 20. November 2007 ihren Reformvorschlag vor. Die

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Reform wurde im November 2008 vom Rat beschlossen, das Parlament stimmte im Januar 2009 zu. Die wichtigsten Inhalte der Reform sind in der folgenden Box dargestellt:

1. **Ausbau der Entkopplung der Direktzahlungen:**
 - a. Entkopplung für alle bisher gekoppelten Teilmärkte mit wenigen Ausnahmen z.B. bei Mutterkühen, Schafen und Ziegen
 - b. Ziel einer Vereinheitlichung der Direktzahlungen über die EU
2. **Auslaufen der Milch-Quote:** Erhöhung der Milchquote bis April 2015 in Schritten von 1 %
3. **Hilfe für Sektoren** mit spezifischen Problemen (Artikel 68): Verwendung von 10 % der Direktzahlungen für Sektor-spezifische Hilfen (in Deutschland: Hektarprämie für Dauergrünland)
4. **Ausbau der Modulation zugunsten der II. Säule**
 - a. Direktzahlungen > 5.000 €/Betrieb werden um 5 % gekürzt
 - b. Erhöhung der Kürzung bis 2012 auf 10 %
 - c. Verschiebung der Modulation in die II. Säule
 - d. Kürzung bei den Direktzahlungen > 300.000 EUR um zusätzliche 4 %.
5. **Beihilfe für Junglandwirte**
6. Abschaffung der **Flächenstilllegungsregeln**
7. Vereinfachung der **Cross-Compliance**

Box 6- 7: Maßnahmen des Gesundheitschecks 2009

Quelle: eigene Darstellung, nach (BMELV 2008, KOM 2009b)

6.6.2 Inhalte des Gesundheitschecks

Ein zentrales Element des Gesundheitschecks bestand in der **Vereinheitlichung der Direktzahlungen**. Bisher gekoppelte Zahlungen¹⁸ wurden mit einer Übergangsfrist entkoppelt. Mit diesem Schritt wurden weitere Produktionsbereiche v.a. im Pflanzenbau in die entkoppelten Direktzahlungen integriert, was gerade für die Verwaltung eine weitere Vereinfachung bedeutete. Allerdings blieb die Möglichkeit, im Tierbereich gekoppelte Zahlungen vorzunehmen. Die deutsche Umsetzung setzte den Gleitflug in die regionalisierte Einheitsprämie ab 2010 fort. Die gekoppelte Prämie für Grünland wurde ab 2010 in die Direktzahlung nach dem Regionalmodell integriert.

Vereinfachung: Des Weiteren sollten die Kontrollen des Cross Compliance vereinfacht werden. Mit dem Gesundheitscheck wurden die Begriffe „Grundanforderung an die Betriebsführung (GAB)“ und „guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand (GLÖZ)“ als Kriterien für Cross-Compliance eingeführt, die die wesentlichen Bestimmungen zusammenfassten.

Nachdem die **Flächenstilllegung** bereits 2007 und 2008 aufgrund der hohen Agrarpreise ausgesetzt worden war, wurde mit dem Gesundheitscheck die Abschaffung der Stilllegung beschlossen. Dies führte dazu, dass die Brachflächen, die in den 1990er Jahre teilweise über 10 % der Ackerfläche lag, von 5,5 % 2006 auf etwa 2 % nach 2009 absank (siehe Abbildung 6-16). Aus marktpolitischer Sicht hatte sich diese (wenig effektive¹⁹) Maßnahme zur Marktentlastung inzwischen erübrigt. Der Außenschutz der EU-Märkte war in vielen Agrarmärkten kaum noch wirksam und die EU benötigte in abnehmendem Maße Exportsubventionen. Mit dem Gesundheitscheck wurde die Intervention auf ein Sicherheitsnetz für den Notfall reduziert. Allerdings hatten sich die Brachflächen (die überwiegende Umsetzung der Flächenstilllegung) inzwischen als nützlich für den Artenschutz erwiesen. Bereits mit der nächsten

¹⁸ Verarbeitungshilfe Kartoffelstärke, Trockenfutter, Flachs und Hanf; Olivenöl, Schalenfrüchte, Eiweißpflanzen und Stärkekartoffeln, siehe Anhang XI der Verordnung.

¹⁹ Zur Wirksamkeit der Stilllegung siehe Abbildung 6.6

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Reform wurde der Anteil der Brachflächen (über das Greening und die Ökologische Vorrangfläche) wieder auf 2,5-3 % erhöht.

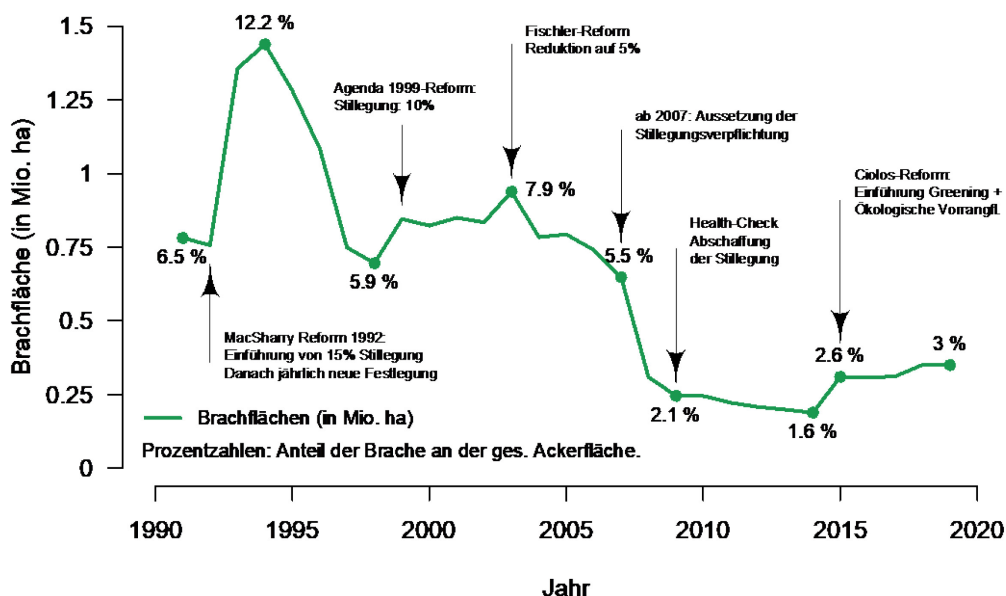


Abbildung 6- 16: Entwicklung der Flächenstilllegung und Brache in Deutschland 1990-2020

Quelle: eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamt; div. Jg.

Umverteilung: Ähnlich wie bei der Fischer-Reform wurde eine Umverteilung zu Gunsten kleiner Betriebe diskutiert. In der Vorlage der EU-Kommission wurde eine dynamische Kürzung der Direktzahlungen ab einem Freibetrag von 5.000 EUR/Betrieb mit einem steigenden Kürzungssatz vorgeschlagen. Auch in dieser Reform lehnte der Rat eine substantielle Umverteilung um. Die bisherigen Kürzungssätze der Modulation wurden angehoben und Betriebe mit Zahlungen über 300.000 EUR unterlagen einer zusätzlichen Kürzung von 4 %, was deutlich hinter den Vorstellungen der Kommission zurückblieb, vom BMELV aber als politischer Erfolg bewertet wurde (BMELV 2008). Die Modulationsmittel verblieben bei dieser Reform im jeweiligen Mitgliedsland.

Tabelle 6- 11: Modulation im Gesundheitscheck 2009: Kommissionsentwurf und Beschluss

Schwellenwert	2009	2010	2011	2012
Entwurf der EU-Kommission von Januar 2008				
< 4.999	0 %			
5.000-99.999	7 %	9 %	11 %	13 %
100.000 – 199.999	10 %	12 %	14 %	16 %
200.000 – 299.999	13 %	15 %	17 %	19 %
> 300.000	16 %	18 %	20 %	22 %
Ratsbeschluss EU-VO 73/2009, Januar 2009				
< 4.999	0 %			
5.000 – 300.000	7 %	8 %	9 %	10 %
> 300.000	11 %	12 %	13 %	14 %

Quelle: eigene Darstellung nach EC 2008a, 2008b

Reform der Quotenregelung am Milchmarkt: Es wurde eine schrittweise Anhebung der Milchquote von 1 % über fünf Jahre bis 2013/14, sowie ein Zwischenbericht zur Wirksamkeit der Regelung 2010 und 2012 beschlossen. Beides sollte die Wirksamkeit der Quote vor ihrem Auslaufen bereits abschwächen und angesichts der hohen Weltmarktpreise 2006/7 für Milch eine erhöhte Produktion in

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

der EU möglich machen. Das Ziel war ein Ausstieg aus der Produktionsbeschränkung am Milchmarkt Mitte des nächsten Jahrzehntes. Das Ende der Milchquote wurde im März 2015 vollzogen.

Gekoppelte Zahlungen: Die Reform sah in **Artikel 68** die Möglichkeit vor, 10 % der Direktzahlungen als spezifische Zahlungen für Sektoren z.B. Milch, Rindfleisch, Schaf- und Ziegenfleisch sowie Reis, sowie in wirtschaftlich schwachen Gebieten zu zahlen. Dies ermöglichte den Mitgliedsstaaten eine flexible Umsetzung von gekoppelten Zahlungen in bestimmten Sektoren. Auch diese flexible Option wurde mit den nächsten Reformen ausgebaut.

Artikel 68

(1) Die Mitgliedsstaaten können Betriebsinhabern nach Maßgabe dieses Kapitels eine besondere Stützung gewähren, und zwar

a) [...]

b) um besonderen Nachteilen zu begegnen, denen sich Betriebsinhaber in den Sektoren Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Schaf- und Ziegenfleisch sowie Reis in wirtschaftlich schwachen oder umweltgefährdeten Gebieten gegenüber sehen, oder für wirtschaftlich anfällige Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den Sektoren; (KOM 2009b).

Als Maßnahme für den Milchmarkt wurde in Deutschland eine Zahlung für Milchviehbetriebe beschlossen, die in die entkoppelte Direktzahlung integriert wurde.

6.6.3 Bewertung des Gesundheitschecks

Vertiefung der Entkopplung: Der Gesundheitscheck wird als Reform häufig unterschätzt, da eigentlich keine neuen Instrumente eingeführt wurden. Trotzdem kann man sagen, dass der Gesundheitscheck die Fischler-Reform fortsetzte und das Prinzip der Entkopplung vertiefte, was angesichts der 2003 beschlossenen großzügigen Ausnahmen nicht unterschätzt werden sollte. Auch das Prinzip der Modulation wurde ausgebaut, selbst wenn die weiter reichenden Vorschläge von Mariann Fischer-Boel nicht vollständig übernommen wurden.

Marktorientierung: Durch das erneute Zurückfahren der Intervention und den Wegfall der Stilllegung wurde der Weg der Marktorientierung fortgesetzt. Im Vorfeld der Reform konnte ein deutlicher Anstieg der Weltmarktpreise für Getreide, Ölsaaten und Milchprodukte beobachtet werden, weshalb die Intervention obsolet erschien. Die Stilllegung war schon 2007 aufgrund der Angebots-Engpässe auf dem Weltmarkt ausgesetzt worden. Das Inkrafttreten der Reform erfolgte 2009, als der Preisanstieg 2006/7 beendet und die Agrarpreise bereits im Fallen begriffen waren (Abbildung 6-16). Die Mitgliedsstaaten nutzten die Möglichkeit, bestimmte Teilsektoren (v.a. Milch) durch gekoppelte Zahlungen zu stützen, was den Liberalisierungseffekt nach 2009 unterlief.

Milchquote: Der Gesundheitscheck legte den Grundstein für das Auslaufen der Milch-Quote – was volkswirtschaftlich zunächst Vorteile brachte und angesichts der Nachteile der Mengenbegrenzungen sinnvoll war. Nach einem Preisanstieg 2010 sah die Lage bis 2014 gut aus. Doch der Ausstieg selbst geriet im März 2015 aufgrund massiver ökonomischer Fehleinschätzungen der EU-Kommission zu einem Desaster für Milchviehbetriebe. Viele Betriebe hatten 2014 in Stallkapazitäten investiert. Die Preise sanken 2015 aufgrund der gefallen Nachfrage auf dem Weltmarkt, so dass viele Milchviehbetriebe in den Folgejahren stark unter Druck standen und teilweise aufgeben mussten. Die

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

erheblichen sozialen und ökonomischen Verwerfungen im Milchsektor waren und sind jedoch eine direkte Folge des aufgehaltene Strukturwandels, verursacht durch die Milchquote 1984-2015.

6.7 *Die Cioloş-Reform 2013*

6.7.1 Hintergrund und Prozess der Cioloş-Reform

Die nächste größere Reform wurde in einem ungleich schwierigeren Umfeld organisiert.

Die **Finanzkrise** dominierte ab September 2008 das politische Geschehen in der EU und führte in den Industriestaaten zu dem größten negativen Wirtschaftswachstum seit dem 2. Weltkrieg. In Irland und Portugal führten Immobilienkredite zu massiven sozialen Verwerfungen. Aus der Finanzkrise entwickelte sich für einige Euro-Staaten die Euro-Krise. Kreditinstitute stuften die Bonität von hochverschuldeten Euro-Staaten herunter, so dass ab 2010 die Mitgliedsstaaten der EU für einige Jahre damit beschäftigt waren, Griechenland vor einem Staatsbankrott zu bewahren und in der Euro-Zone zu halten. Auch Spanien, Portugal und Italien standen zwischenzeitlich stark unter Druck. Der Euro-Rettungsschirm und später der EU-Stabilitätsmechanismus mit einer Krisenreserve waren die Antwort der EU. Dies führte jedoch dazu, dass in vielen Ländern Haushaltskonsolidierung und Einsparungen im Vordergrund der Haushaltspolitik stand.

Viele **Agrarpreise** hatten sich ab Ende 2010 auf hohem Niveau stabilisiert, so dass die Differenz zwischen den EU-Binnenmarktpreisen und den Weltmarktpreisen kleiner wurde. Der Getreidepreis folgte seit 2007 weitgehend der Entwicklung auf den Weltmärkten. Lediglich die besonders stark geschützten Märkte für Milch, Rindfleisch und Zucker lagen noch über dem Weltmarktniveau. Trotzdem erleichterten diese Entwicklungen die weitere Reform der EU-Agrarmarktpolitik.

Die **WTO Doha-Runde** war bereits seit 2003 ins Stocken geraten, so dass von diesem Treiber kaum weiterer Reformdruck ausging. Agrarpolitisch war die letzte Reform eine Fortsetzung der Entkopplung der Direktzahlungen, so dass inzwischen der größte Teil der Direktzahlungen der EU Green-box-fähig war. Der Anteil der gekoppelten Zahlungen nach Artikel 68, der in der Blue box verblieb, nahm ab und machte 2014 nur noch einen Anteil von 6,5 % der Direktzahlungen aus.

In diesem Umfeld platzierte EU-Kommissar Dacian Cioloş im November 2010 das Thesenpapier „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“ (KOM 2010a). Das Papier skizzierte ein System von Zielen, das sich an den existierenden Maßnahmen orientierte:

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Ziel 1: Rentable Nahrungsmittelerzeugung

- Beitrag zu landwirtschaftlichen Einkommen, Begrenzung von Einkommensvariabilität und von natürlichen Risiken
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Steigerung des Anteils der Wertschöpfung in der Versorgungskette
- Ausgleich für Probleme in Gebieten mit natürlichen Einschränkungen

Ziel 2: Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen

- 10 Gewährleistung nachhaltiger Produktionsverfahren und Sicherung der verstärkten Bereitstellung von ökologischen öffentlichen Gütern
- 11 Förderung eines umweltfreundlichen Wachstums durch Innovation, was die Einführung neuer Technologien, die Entwicklung neuer Produkte, die Änderung von Produktionsverfahren und die Förderung neuer Nachfragemuster beförderte
- 12 Weitere Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel

Ziel 3: Ausgewogene Räumliche Entwicklung

- 42.) Förderung der Beschäftigung und Erhaltung des sozialen Gefüges im ländlichen Raum
- 43.) Verbesserung der ländlichen Wirtschaft und Förderung der Diversifizierung
- 44.) Förderung der strukturellen Vielfalt in den landwirtschaftlichen Systemen, Verbesserung der Bedingungen für Kleinlandwirte und Ausbau der lokalen Märkte

Box 6- 8: Vorgeschlagenes Zielsystem der EU-Kommission für die GAP-Reform nach 2014

Quelle: eigene vereinfachte Darstellung, basierend auf KOM (2010a)

Der Reformvorschlag mit 6 Entwürfen für Verordnungen folgte am 12. Oktober 2011 und enthielt eine Reihe von recht deutlichen Änderungen, die die Umsetzung der Direktzahlungen sowie weitere Maßnahmen der I. Säule, die Maßnahmen zur Umverteilung und die Regeln des Greenings der Direktzahlungen enthielten (KOM 2011b).

An der Reformdebatte 2013 war aufgrund des Vertrags von Lissabon erstmal das EU-Parlament gleichberechtigt beteiligt, so dass am Ende des Entscheidungsprozesses zwischen Rat, EU-Parlament und der EU-Kommission im Vermittlungsausschuss (dem sog. „Trilog-Verfahren“) ein Kompromiss gefunden werden musste. Im März 2013 wurden die Details des mehrjährigen Finanziellen Rahmen (Multiannual Financial framework (MFF)) beschlossen, am 24. September 2013²⁰ einigten sich die Institutionen auf die Verordnungen für Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung (KOM 2013c, b).

Die Maßnahmen der Cioloş-Reform sind in der folgenden Box dargestellt:

²⁰ EU-Kommission: Pressemitteilung vom 24. September 2013; url: <https://bit.ly/3scyXnX>

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

- **Greening der Direktzahlungen (DZ):** 30 % der DZ an Umweltauflagen gebunden
 - Grünlanderhalt
 - Anbaudiversifizierung
 - Ökologische Vorrangfläche
- **Umverteilungsmaßnahmen** zwischen Mitgliedsstaaten und Betrieben
 - **Externe Konvergenz:** zwischen Mitgliedsstaaten
 - **Interne Konvergenz:** innerhalb der Mitgliedsstaaten
 - **Umverteilung** zu Gunsten kleinerer Betriebe:
Kappung, Degression und erste Hektare als wählbare Optionen
- **Flexibilität zwischen Säulen:** Mitgliedsstaaten können Mittel zwischen den Säulen verschieben.
- **Gekoppelte Zahlungen** 15 % der I. Säule für Produktionsverfahren in Schwierigkeiten
- **Sonstige Maßnahmen der I. Säule**
 - Förderung Junglandwirte
 - Aktive Betriebsinhaber: Direktzahlungen werden nur gewährt, wenn der überwiegende Teil des Einkommens aus der Landwirtschaft stammt.
 - Zahlungen für benachteiligte Gebiete
- **Weiterentwicklung der Programme für Ländliche Räume (II. Säule)**
 - Neues Zielsystem im ELER
 - Neue Kofinanzierungssätze
 - Ringfencing¹ der Ausgaben für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und der Zahlungen für benachteiligte Gebiete auf 30 %

Box 6- 9: Maßnahmen der Cioloş-Reform 2013

Quelle: eigene Darstellung, KOM (2013c, 2013b). 1: Der Begriff „**Ringfencing**“ beschreibt im GAP-Kontext einen vorgeschriebenen Mindestanteil der Ausgaben für bestimmte Politikmaßnahmen, hier die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen.

6.7.2 Inhalte der Cioloş -Reform

6.7.2.1 Finanzielle Flexibilität in der I. Säule

Die Cioloş-Reform sah unterschiedliche Möglichkeiten der Mittelnutzung in der I. Säule vor. Zunächst gab es die Verpflichtung, 30 % der I. Säule als Greening auszusahlen (vgl. Abschnitt 6.7.2.2). Weitere Instrumente waren für die Mitgliedsstaaten in der nationalen Umsetzung wählbar und mussten der EU-Kommission mitgeteilt werden. Einige der Entscheidungen konnten im Laufe der Förderperiode 2014-2020 auch angepasst werden.

1. **Förderung Junglandwirte (Art. 50)** konnte als höhere Prämie an Betriebe mit eine/r Betriebsleiter*in jünger als 40 Jahre bis zu einer Höchstgrenze gezahlt werden. In Deutschland wurden 44 EUR/ha für die ersten 90 Hektar, in der Summe max. 3.950 €/Betrieb gezahlt (BMEL 2015: S.55).
2. **Umverteilung:** Es wurde entweder eine **Kürzung der Direktzahlungen** (Art. 11) über 150 tsd. EUR oder **Umverteilungsprämie** (Art. 42) als höhere Prämie für die ersten Hektare vorgeschrieben. Die Mitgliedsstaaten konnten zwischen verschiedenen Optionen wählen. Die Details sind in Abschnitt 6.7.2.3 dargestellt.
3. **Gekoppelte Zahlungen** (Art. 52): Es konnten bis zu 13 % der I. Säule für bestimmte Produktions-verfahren, die sich in Schwierigkeiten befanden, gezahlt werden. Weitere 2 % konnten für Eiweißfrüchte gezahlt werden. Die Details sind in Abschnitt 6.7.2.4 dargestellt. In Deutschland wurde diese Maßnahme nicht umgesetzt.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

4. **Flexibilität zwischen den Säulen** (Art. 14): Es konnten 15 % der Mittel der I. Säule in die II. Säule verschoben werden. Von der II. in die I. Säule konnten im Regelfall 15 % verschoben werden, in einigen Mitgliedsstaaten (MS)²¹ sogar bis zu 25 %. In Deutschland wurden bis 2019 4,5 %, ab 2020 6 % in die II. Säule verschoben.
5. **Die Zahlungen für benachteiligte Gebiete** (Art. 48): Mitgliedsstaaten konnten „Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen“ („Area of natural constraints“ (ANC)) in der I. Säule umsetzen, was als Option jedoch nur in Dänemark in geringfügigem Maß (0,3 %) umgesetzt wurde.

Aus diesen Optionen ergibt sich eine heterogene finanzielle Umsetzung in der I. Säule. Die finanziellen Entscheidungen in den 28 EU-Mitgliedsstaaten ist in der folgenden Abbildung 6-17 dargestellt:

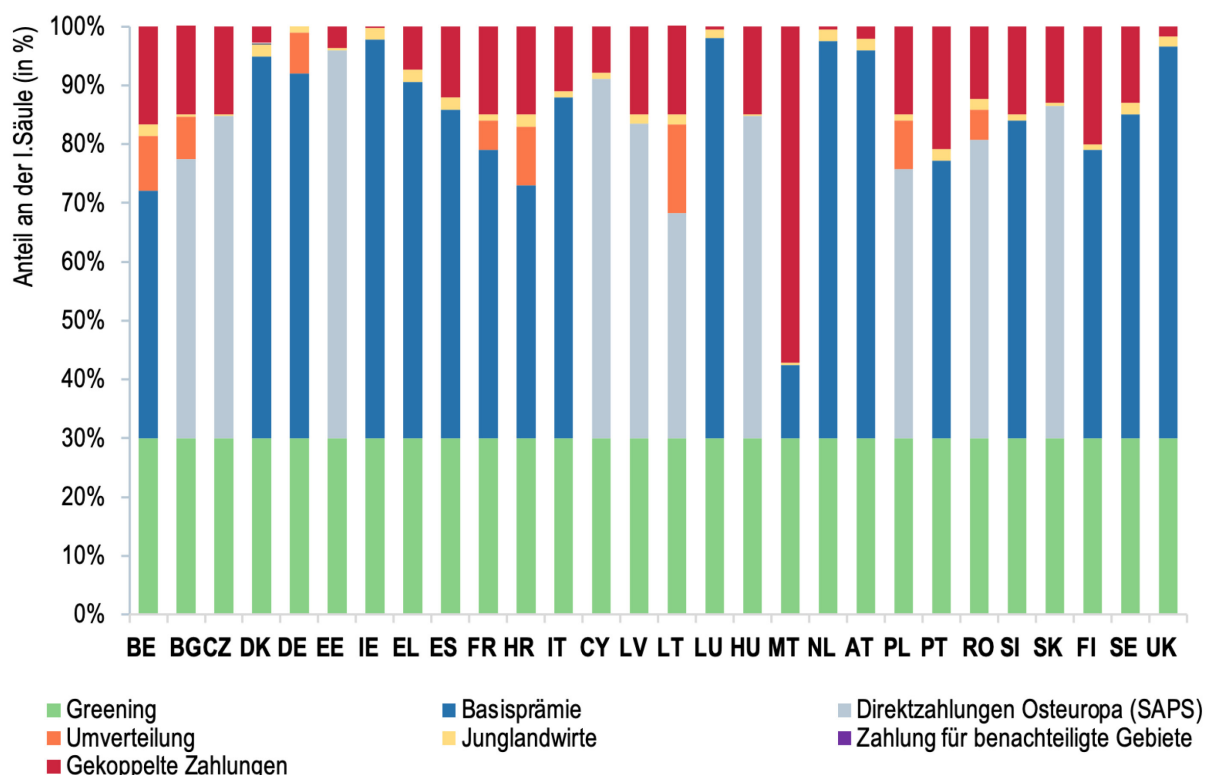


Abbildung 6- 17: Finanzielle Entscheidungen der Mitgliedsstaaten in der I. Säule 2015

Quelle: eigene Darstellung, Daten von KOM (2015)

In Deutschland führte die Modulation seit 2005 und die Umschichtung in die II. Säule seit 2014²² zu einem finanziellen Ausbau der II. Säule, so dass die Ausgaben der II. Säule in etwa einen Anteil von 30 % an den gesamte GAP-Ausgaben in der Förderperiode 2014-2020 ausmachte. Die finanziellen Ausgaben in Deutschland 2018 in beiden Säulen sind in der Abbildung 6-18 dargestellt:

²¹ Bulgarien, Estland, Spanien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Finnland, Schweden und des Vereinigten Königreichs (Siehe Artikel 14 (2) in EC 2013)

²² Modulation und Umschichtung sind vordergründig ähnliche Instrumente, da hier Gelder in die II. Säule transferiert werden. Allerdings werden im Rahmen der „Modulation“ kleine Betriebe mit Direktzahlungen von weniger als 5.000 EUR/Jahr von den Kürzungen ausgenommen, während die „Umschichtung“ größenneutral erfolgt.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

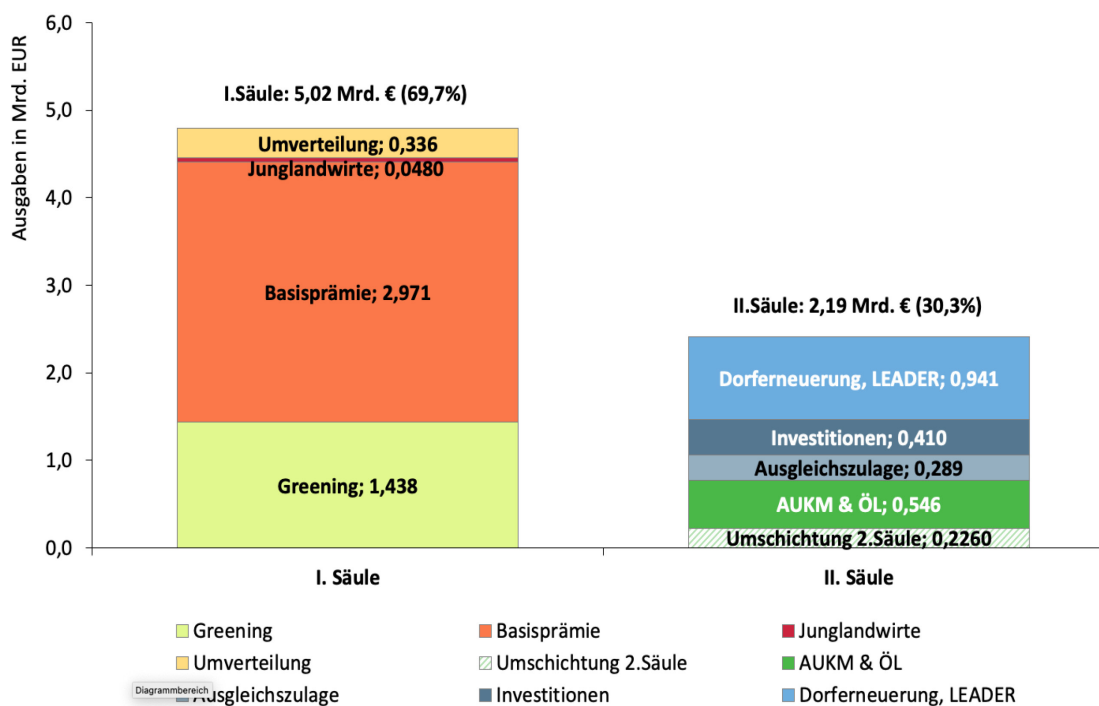


Abbildung 6- 18: Ausgaben im Rahmen der GAP in Deutschland 2018 (in Mrd. EUR)

Quelle: eigene Berechnung; Daten von BMEL (2019: S.110), DBV (2019: S.124)

6.7.2.2 Das Greening der Direktzahlungen²³

Die Verpflichtung des Greenings (Artikel 43 ff.) sah im Wesentlichen drei Elemente vor:

1.) Anbaudiversifizierung: Die Regeln für einen diversen Anbau bezogen sich auf die Ackerfläche eines Betriebes. Hierbei musste ein Betrieb grundsätzlich zwei Regeln einhalten. Auf Betrieben von 10 bis 30 Hektar müssen mindestens zwei Kulturen angebaut werden, der Anteil der ersten Hauptkultur darf nur 75 % der Ackerfläche betragen. Betriebe größer 30 Hektar müssen mindestens drei verschiedene Kulturen anbauen. Die erste Hauptkultur darf nicht mehr als 75 % der Ackerfläche, und die ersten beiden Hauptkulturen nicht mehr als 95 % der Ackerfläche einnehmen. Als Kultur in dem Zusammenhang ist eine Gattung zu verstehen (z.B. Rübe, Rote Beete und Mangold), Sommer- und Winterkulturen sind als verschieden zu bewerten. Eine bestimmte Fruchtfolge ist nicht vorgeschrieben.

Betriebe mit einem hohen Anteil an Ackerfutterbau (75 % Ackergras oder Grünfütterpflanzen) oder mit einem hohen Grünlandanteil (> 75 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche als Grünland) wurden von der Verpflichtung ausgenommen. Dies betraf vor allem Grünland- und Verbundbetriebe mit einem hohen Anteil an Milchvieh- und Mutterkuhhaltung. Solche Betriebe verfügen in der Regel über eine geringe Ackerfläche, mit der sie Futter erzeugen müssten.

2.) Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands: Es galt zunächst der Bestandsschutz für „umweltsensibles Dauergrünland“ (d.h. Grünland in FFH-Gebieten, Naturschutzgebieten oder auf Feucht/Torfgrünland). Es galt daneben das Erfordernis, dass der Dauergrünlandanteil maximal um 5 % gegenüber dem Referenzjahr 2012 reduziert werden durfte. Es gab während des Reformprozesses eine Debatte, ob dies auf betrieblicher oder regionaler Ebene umgesetzt werden sollte. In Deutschland wurde dies auf regionaler Ebene umgesetzt.

²³ Die Analyse orientiert sich im Wesentlichen an Pe'er et al. 2017 und Lakner et al. 2021.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

3.) Ökologische Vorrangfläche („Flächennutzung im Umweltinteresse“): Betriebe mit mehr als 15 Hektar Ackerland müssen 5 % der Ackerfläche als Ökologische Vorrangfläche (ÖVF) nachweisen. Die Mitgliedsstaaten können unterschiedliche Optionen für die ÖVG umsetzen, die mit einem Gewichtungsfaktor entsprechend ihrer ökologischen Bedeutung bewertet werden. Von der Verpflichtung sind Betriebe mit mehr als 75 % Ackerfutterbau oder mehr als 75 % Grünlandanteil ausgenommen. In der deutschen Umsetzung wurden folgende Optionen angeboten, aus denen die Betriebe für den Nachweis der ÖVF auswählen konnten (Tabelle 6-12).

Tabelle 6- 12: Optionen für die Ökologische Vorrangfläche (ÖVF) mit Gewichtungsfaktoren

Optionen der ÖVF	Gewichtungs- faktor	Fläche zur Erfüllung von 5 ha ÖVF
Bracheflächen	1,0	5,0
Brache mit Honigpflanzen (ab 2018)	1,5	3,3
Streifenelemente: Waldrandstreifen, Ufervegetation, Feldrand-/Pufferstreifen auf Acker- und Grünland	1,5	3,3
Landschaftselemente: Bäume, Baumgruppen, Hecken, Feuchtgebiete, Gräben, Trocken- und Natursteinmauern	1,0 – 2,0	2,5 – 5,0
Zwischenfrucht und Grasuntersaat	0,3	16,7
Leguminosen	0,7 (ab 2018: 1,0)	7,1 (ab 2018: 5,0)
Durchwachsene Silphie (ab 2018)	0,7	7,1
Miscanthus (ab 2018)	0,7	7,1
Niederwald mit Kurzumtrieb (KUP)	0,3 (ab 2020: 0,5)	16,7 (10,0)
Aufforstungsflächen	1,0	5,0

Quelle: eigene Darstellung, verändert nach LWK (2021)

Für die Bewertung des Greenings sind die Ziele wichtig, die in den Erwägungsgründen der Verordnung ausgeführt werden. Für das Prinzip des Greenings gilt das allgemeine Ziel der Verbesserung der Umweltleistungen der Landwirtschaft:

„Eines der Ziele der neuen GAP besteht in der Verbesserung ihrer Umweltleistung, indem die Direktzahlungen eine obligatorische "Ökologisierungskomponente" erhalten, durch die dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden unionsweit unterstützt werden.“ (EC 2013: Ziffer 37)

Für die ökologische Vorrangfläche gilt darüber hinaus das spezifische Ziel des Biodiversitätsschutzes:

„Es sollten im Umweltinteresse genutzte Flächen bestimmt werden, um insbesondere die biologische Vielfalt in Betrieben zu schützen und zu verbessern. Im Umweltinteresse genutzte Flächen sollten daher solche Flächen umfassen, die die biologische Vielfalt unmittelbar beeinflussen [...]“ (EC 2013: Ziffer 44)

Insgesamt zeigt sich, dass das Greening eher geringe Umwelteffekte erzielen konnte. Bereits das Impact Assessment der EU-Kommission dokumentierte (bei noch strengeren Vorgaben), dass 92 % der Betriebe in der EU keine Kosten durch die Anbaudiversifizierung und 84 % der Betriebe keine Kosten durch den Grünlanderhalt hatten (KOM 2011a), so dass man davon ausgehen kann, dass dieses Kriterium bereits von den meisten Betrieben weitgehend vor Einführung des Greenings eingehalten wurde.

Bei der ÖVF zeigt sich dagegen ein differenziertes Bild. Die Ausnahmetatbestände der drei Kriterien führten zunächst dazu, dass lt. einer ex-ante Schätzung 88 % der Betriebe und 48 % der Fläche in der

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

EU von der ökologischen Vorrangfläche ausgenommen waren (Pe'er *et al.* 2014). Durch die ÖVF entsteht Anpassungsbedarf, so dass auf EU-weit bei 54 % der Betriebe Kosten entstehen (KOM 2011a). Die Wahlmöglichkeiten im Rahmen der ÖVF führte weiterhin dazu, dass die Betriebe nicht die effektiven, sondern hauptsächlich die administrativ einfachen und gut in die Fruchtfolge integrierbaren Optionen wählten (Zinngrebe *et al.* 2017). Die folgende

Abbildung 6- 19: Anteil der ÖVF-Optionen in Deutschland und der EU 2015-2020 zeigt die von den Betrieben gewählten ÖVF-Optionen in Deutschland und der EU:

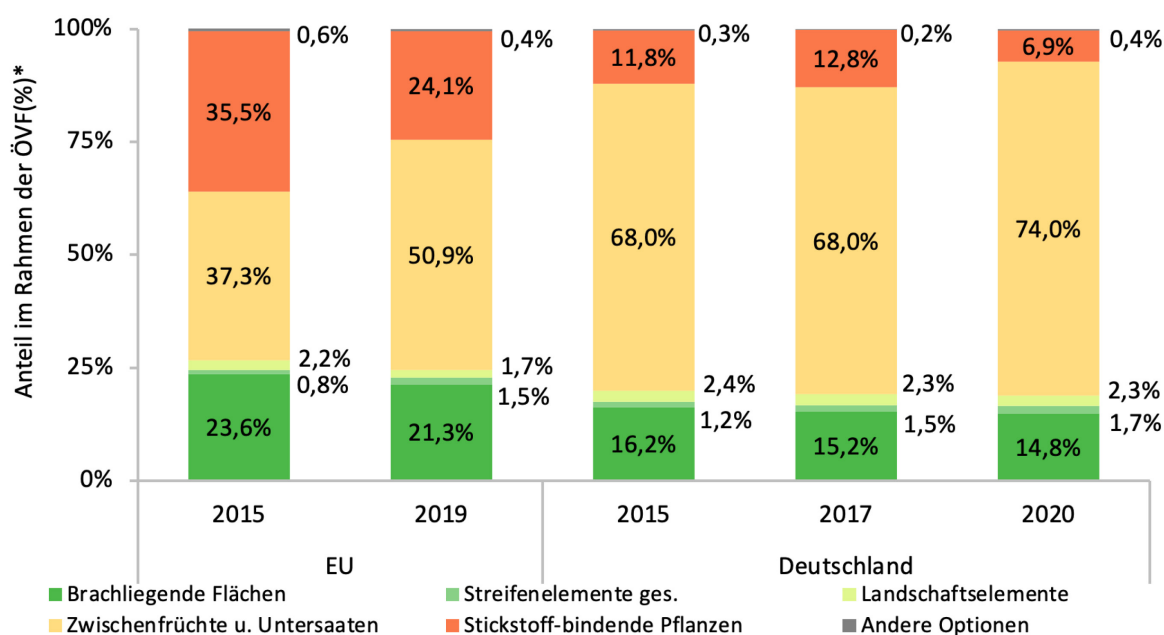


Abbildung 6- 19: Anteil der ÖVF-Optionen in Deutschland und der EU 2015-2020

Quelle: eigene Berechnung nach Daten des Alliance Environnement (2019), BMEL (2016-2019, 2020).

* Die dargestellten Anteile entsprechen den Flächenanteilen vor Bewertung mit den Gewichtungsfaktoren;

Geringe Effektivität: Eine Bewertung der Maßnahmen durch etwa 85 Agrarökologen EU-weit zeigt, dass vor allem Streifenelemente, Brachen und Landschaftselemente zum Erhalt der Biodiversität beitragen (Pe'er, Zinngrebe, *et al.* 2017). Die von den Betrieben hauptsächlich gewählten ÖVF-Optionen sind mit 81 % der ÖVF die produktionsorientierten Optionen Zwischenfrüchte und Leguminosen, die eher wenig zur Artenvielfalt, dem Ziel der Maßnahme, beitragen. In Deutschland liegt der Anteil der wenig effektiven Optionen (Zwischenfrüchte und Leguminosen) an den ÖVF insgesamt bei 81 %, während Brachen, Streifenelemente und Landschaftselemente nur auf 19 % der ÖVF kommen. Auf EU-Ebene kommen die effektiven ÖVF-Optionen auf 23,6 %, auch hier dominieren wenig effektive Maßnahmen.

Wichtig erscheint auch der Hinweis, dass die Umweltmaßnahmen zunächst auf ihr Ziel, den Schutz und Erhalt der Biodiversität bewertet wurden. Die bei der Umsetzung der ÖVF dominierende Zwischenfrucht ist im Hinblick auf dieses Ziel wenig effektiv. Allerdings tragen Zwischenfrüchte zu einigen anderen Umweltzielen bei: Zwischenfrüchte können z.B. zu einer besseren Bodenfruchtbarkeit beitragen und sind als Maßnahme gegen Erosion wirksam. Die komplexe Wirkungsweise auf unterschiedliche Umweltziele würde hier den Rahmen sprengen, gleichwohl sollten diese positiven Nebeneffekte erwähnt werden. Einige der Vorteile kommen hauptsächlich dem Betrieb zugute: Ein Betrieb profitiert von geringeren Erosionen und einer erhöhten Bodenfruchtbarkeit. Insofern stellt sich auch die Frage, ob diese positiven Effekte eine Förderung überhaupt begründen.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Kombination mit AUKM: Zur geringen Effektivität kommt hinzu, dass das Greening teilweise in Konkurrenz zu den Maßnahmen der II. Säule trat. In Deutschland gab es unterschiedliche Modelle der Kooperation: In einigen Bundesländern (Sachsen, Saarland, Hessen) konnten Greening-Maßnahmen nicht auf der gleichen Fläche mit der Förderung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der II. Säule kombiniert werden. In anderen Bundesländern ist eine Kombination von Greening-Maßnahmen möglich. Gleichwohl weichen die Förderkriterien z.B. bei Streifenelementen voneinander ab (Lakner *et al.* 2017), so dass eine solche Kombination von den Betrieben nicht häufig gewählt wurde.

Geringe Effizienz: Mit der Einführung des Greenings wurden 30 % der Direktzahlungen, oder etwa 86 EUR/ha an die Einhaltung der drei Kriterien gebunden. Bei einem 100 Hektarbetrieb wären dies 8.600 EUR. Geht man davon aus, dass der Grünlanderhalt und die Anbaudiversität bei der überwiegenden Zahl der Betriebe keine Kosten verursacht, stehen einem typischen Betrieb 1.720 EUR je Hektar ÖVF zur Verfügung²⁴. Selbst wenn man nur die Hälfte der Greening-Prämie dieser Maßnahme zuordnet, bleiben immer noch etwa 850 EUR/ha zur Deckung aller Umsetzungskosten übrig. Verschiedene Studien zeigen, dass die tatsächlichen Kosten der einzelnen Maßnahmen deutlich unter der Greening-Prämie liegen (Schmidt *et al.* 2014) und es zu finanziellen Mitnahmeeffekten für die Betriebe kommt (Lakner und Holst 2015). Insofern weist dies auf eine geringe Effizienz der eingesetzten finanziellen Mittel im Rahmen des Greenings hin.

Wirkung auf Produktion und Preise: Die Ökologische Vorrangflächen machen insgesamt im Durchschnitt 1,37 Mio. ha jährlich aus. Somit wurden durch die Vorgaben der ÖVF (ohne Zwischenfrüchte und Landschaftselemente) in den Jahren 2015-2020 etwa 370 tsd. Hektar aus der Produktion genommen, was etwa 3,1 % der Ackerfläche ausmacht. Ein Teil der Brachen und Streifenelemente waren jedoch bereits vor 2015 nicht in landwirtschaftlicher Nutzung, sondern als Brache oder Streifenelemente registriert (Lakner *et al.* 2017). Betriebe hatten bei der Registrierung der ÖVF die freie Wahl, welche Flächen sie für die ÖVF vorsehen. Wie bereits in Abschnitt 6.3 diskutiert, dürften eher weniger produktive Flächen aus der Produktion genommen worden sein. Entsprechend ist der Effekt der Maßnahme auf den Output des Sektors Landwirtschaft und auf die Weltmarktpreise eher moderat. Eine Studie von Gocht *et al.* (2017) ermittelt geringe Effekte auf die Flächennutzung. Der Output für Getreide (-1,0 %) Ölfrüchte (-0,7 %) und andere Ackerkulturen (-0,9 %) gehen zurück, die Hülsenfrüchte steigen dagegen an (+3,5 %). Entsprechend gibt es kleine Preisanstiege bei Getreide (+1,6 %), Ölfrüchten (+1,5 %) und einen Preisrückgang für Hülsenfrüchte (0,4 %).

Leakage-Effekt: Die Autoren weisen auch darauf hin, dass der Umwelteffekt, der durch das Greening erzielt wird, zu geringerem Output führt, der durch Importe aus Nicht-EU-Staaten kompensiert wird. Der Umwelteffekt hat insofern Auswirkungen auf die Produktion außerhalb der EU („Leakage-Effekt“) (Gocht *et al.* 2017).

Gesamtbewertung: Insgesamt erscheint der zentralistische Ansatz des Greenings, EU-weite Regeln für die I. Säule zu definieren und 30 % der Direktzahlungen daran zu knüpfen als wenig effektiv und ineffizient. Die Ausnahmetatbestände führen dazu, dass vor allem kleine Betriebe, Obst-, Gemüse- und Dauerkulturbetriebe, sowie die Betriebe des Ökolandbaus nicht in das Greening integriert sind. Im Verhandlungsprozess wurden eher spät einfache Lösungen in das Greening verhandelt, die für Betriebe einfach einzuhalten sind. Das Kriterium des Grünlanderhalts wurde weicher formuliert, die Vorgaben der ÖVF wurden von 7 % auf 5 % reduziert. Die Kehrseite dieser Verwässerungen führte

²⁴ Geht man von einem 100 ha-Betrieb aus, macht die Greening-Förderung von (86 EUR/ha) insgesamt 8.600 EUR je Betrieb aus. Legt man diese Prämie auf die 5 ha ökologische Vorrangfläche um und klammert man Grünlanderhalt und Anbaudiversität aus, stehen einem Betrieb max. 1.720 EUR/ha ÖVF zur Verfügung.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

dazu, dass es nur bei wenigen Betrieben Anpassungsbedarf, und damit geringere Netto-Umwelteffekte gab. Die Auswirkungen auf den Output des Sektors und auf die Agrarpreise fiel eher gering aus.

6.7.2.3 Umverteilung

Ein weiteres Element der Cioloş-Reform sind Maßnahmen der Umverteilung. Die Umverteilung verläuft zwischen den Mitgliedsstaaten (externe Konvergenz), innerhalb der Mitgliedsstaaten (interne Konvergenz) und zwischen Betrieben mit unterschiedlicher Größe (Umverteilung i.e.S.).

1.) Externe Konvergenz: Das Ziel der externen Konvergenz ist eine leichte Angleichung der Höhe der Direktzahlungen in den Mitgliedsstaaten. In Mitgliedsstaaten, deren Prämienhöhe unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt, wird die Prämienhöhe leicht angehoben, bei Mitgliedsstaaten mit hohen Prämien entsprechend gekürzt (KOM 2013a). Die Angleichung erfolgte über den mehrjährigen finanziellen Rahmen (MFF).

2.) Interne Konvergenz (Art. 25): Das Ziel der internen Konvergenz ist ein einheitlicher Wert aller Zahlungsansprüche innerhalb einer Region/eines Mitgliedslandes bis 2019. Wenn ein Mitgliedsstaat noch historische Direktzahlungen anwendet, sind die Prämienhöhen der Betriebe, die weniger als 90 % des nationalen Durchschnitts erhalten, schrittweise anzuheben. In Deutschland, wo nach der Fischler-Reform zwischen den Bundesländern etwa 100 EUR/ha Differenz bestand, wurde eine schrittweise Angleichung der Direktzahlungen in den Bundesländern durchgeführt:

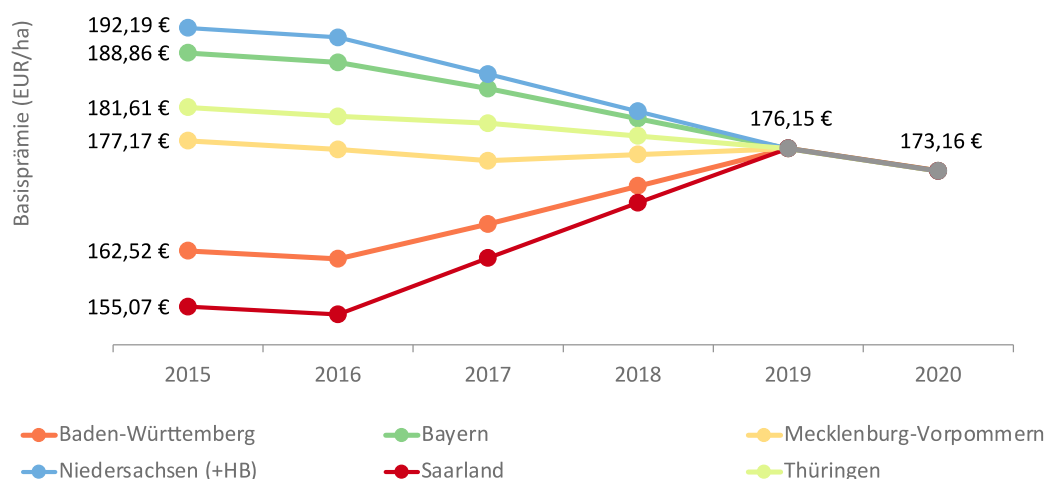


Abbildung 6- 20: Angleichung der Basisprämie im Rahmen der internen Konvergenz 2015-2019

Quelle: eigene Darstellung nach Daten des BMEL (2015)

3.) Umverteilung zwischen Betriebsgrößen

a) Kürzungen der Direktzahlungen (Art. 11)

Die Direktzahlungen ab 150 tsd. EUR/Betrieb sollten um mindestens 5 % gekürzt werden. Die Mitgliedsstaaten legen das Ausmaß der Kürzung und den Modus der Maßnahme fest. Auf den Betrieben gezahlte Löhne (sowie Lohnnebenkosten) können auf den Kürzungsbeitrag angerechnet werden (Art. 11(2)). Dieses Detail wurde ergänzt, um arbeitsintensive Großbetriebe von der Kürzung auszunehmen.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

b) Umverteilungsprämie (erste Hektare) (Art. 41/42)

Ein Mitgliedsstaat kann auf die Kürzung der Direktzahlungen verzichten, wenn mindestens 5 % der Direktzahlungen für eine Umverteilungsprämie aufgewendet werden. Die Umverteilungsprämie kann als erhöhte Zahlung für die ersten Hektare bis zu 30 % der I. Säule betragen. Die Prämie kann für die ersten 30 Hektar oder bis zur nationalen Durchschnittsgröße gezahlt werden (Art. 41 (4)).

Die Umsetzung der Umverteilungsinstrumente innerhalb der Mitgliedsstaaten fällt recht unterschiedlich aus (EC 2018). In Deutschland werden für die ersten 30 Hektar 50 EUR/ha und für Hektare 31-46 30 EUR/ha gezahlt. Auf eine Kürzung der Direktzahlungen ab 150 tsd. EUR wurde verzichtet. Da jedoch die größeren Betriebe diesen Aufschlag auch erhalten, macht sich der Unterschied erst bei substantiellen Größenunterschieden bemerkbar (Tabelle 6-11):

Tabelle 6- 13: Auswirkung der Umverteilungsprämie bei verschiedenen Betriebsgrößen

		Betrieb 46 ha	Betrieb 46 ha	Betrieb 100 ha	Betrieb 500 ha	Betrieb 1.000 ha	Betrieb 2.000 ha
Erste Hektare	50 * 30 ha	Ohne erste Hektare	1.500				
	30 * 16 ha		480				
Summe erste Hektare (EUR)		1.980					
Direktzahlungen	175/195	8.970	8.050	17.500	87.500	175.000	350.000
Greening	86	3.956	3.956	8.600	43.000	86.000	172.000
Summe insg. (EUR)		12.926	13.986	28.080	132.480	262.980	523.980
Durchschn. Prämie (EUR/ha)		281,00	304,04	280,80	264,96	262,98	261,99
Anteil erste Hektare (%)			14,2 %	7,1 %	1,5 %	0,8 %	0,4 %

Quelle: eigene Berechnung;

Es zeigt sich, dass die durchschnittliche Prämie bei steigenden Betriebsgrößen abnimmt und auf diesem Weg ein Umverteilungseffekt zu Gunsten von kleinen Betrieben eintritt. Für einen 46 ha großen Betrieb beträgt der Aufschlag insgesamt 1.980 EUR. Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Direktzahlungen ohne die Umverteilungsprämie etwa 20 EUR/ha höher ausgefallen wären, so dass der Nettoeffekt der Umverteilungsprämie lediglich etwa 900 EUR zu Gunsten eines 46 ha großen Betriebes beträgt (Lakner *et al.* 2014).

Analyse der Umsetzung: Die Bewertung von Umverteilungsmaßnahmen sind nicht ohne Weiteres im Rahmen einer positiven Analyse zu leisten. Es soll daher davon ausgegangen werden, dass die EU-Kommission eine stärkere Umverteilung zu Gunsten kleiner Betriebe als politisch wünschenswert erklärt hat. Es ist klar, dass man dieses Ziel durchaus hinterfragen kann, was gegen Ende des Abschnitts erfolgen soll. Zunächst soll im Sinne einer normativen Analyse gefragt werden, ob die Umverteilungsmaßnahmen der Cioloş-Reform die Ungleichverteilung bei den Direktzahlungen gegenüber der vorherigen Förderperiode 2007-2013 reduziert haben.

Daten: Eine Bewertung der Verteilung ist möglich, da die EU-Kommission seit 2005 Daten zur Verteilung der Direktzahlungen nach bestimmten Betriebsgrößenklassen veröffentlicht (EC 2016-2019, 2009-2015, 2007-2008, 2005-2007). Diese Daten sind nach Ländern aufgeschlüsselt sowie nach Art der Prämien. Der GINI-Koeffizient ist ein Maß für die Ungleichheit und reicht von 0 bis 1 (Kapitel 5). Je höher der Wert, desto ungleicher ist die Verteilung der Zahlungen auf die verschiedenen Betriebsgrößenklassen. Die Daten werden mit Hilfe des Gini-Koeffizienten analysiert. In den EU-Staaten fanden die Umverteilungsoptionen unterschiedlich Anwendung. Es lassen sich insgesamt vier Umsetzungsmodelle identifizieren, die in der folgenden Tabelle dargestellt sind:

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Tabelle 6- 14: Umsetzungsmodelle der Umverteilung in der EU 2015-2020

Umverteilungsmodell	Umverteilungsprämie	Strenge Kappung	Kürzung / lockere Kappung	Gemischte Systeme
Eigenschaften	Prämie für die ersten Hektare	Kappung ab 150 tsd. EUR	Kürzung 5 %/15 %/50 % ab 150 tsd. EUR Kappung 300 tsd. EUR	Regional versch. Umverteilung.
Mitgliedsländer	BE-WE, BG, DE, FR, HR, LT, PL, RO, UK-WA	BE-FL, IE, EL, AT, PL, HU	BG, CZ, DK, EE, ES, IT, CY, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SK, FI, SE, UK-EN, UK-SC, UK-W	UK, BE, IT

Quelle: eigene Darstellung, nach Informationen aus EC (2018)

Die Umverteilungsprämie wurde in 9 Mitgliedsstaaten angewendet (vgl. Tabelle 6-12), die Kürzung wurde in 25 Mitgliedsstaaten oder Regionen angewandt (Tabelle 6-12). In Bulgarien und Polen wurden die ersten Hektare mit einer Kürzung kombiniert. Die anderen Länder mit Umverteilungsprämie verzichteten auf weitere Kürzungen (EC 2018). Für die Analyse der Umverteilungsmodelle fallen Italien, Großbritannien und Belgien aus. Da hier unterschiedliche Umverteilungsmodelle angewendet wurden, werden diese Länder in der Kategorie „gemischte Systeme“ analysiert. Die Tabelle 6-15 zeigt die Gini-Koeffizienten in den vier Ländergruppen im Jahr vor der GAP-Reform und in 2019.

Tabelle 6- 15: Aggregierte Gini-Koeffizienten unterschiedlichen Umverteilungsmodellen

	Erste Hektare	Strenge Kappung	Kürzung	Gemischte Systeme
Gini-Koeffizient 2015	0,793	0,678	0,767	0,795
Gini-Koeffizient 2019	0,773	0,647	0,743	0,739
Änderung 2015-2019	- 0,021	-0,031	- 0,024	- 0,057
Änderung 2008-2014	- 0,056	- 0,023	- 0,018	- 0,029

Quelle: eigene Berechnung; Die Gini-Koeffizienten wurden berechnet anhand der Direktzahlungen in den vier Ländergruppen aus. Der GINI-Koeffizient ist ein Maß für die Ungleichheit und reicht von 0 bis 1 (Kapitel 5). Je höher der Wert, desto ungleicher ist die Verteilung der Zahlungen auf die verschiedenen Betriebsgrößenklassen.

Regionale Einteilung: Teilt man die Mitgliedsstaaten in West-, Ost-, und Süd-EU ein, zeigen sich vor allem zwischen den neuen EU-Mitgliedsländern in Osteuropa und den Mitgliedsstaaten in Süd- und Nordwest-Europa deutliche Unterschiede in der Verteilung der Direktzahlungen, die primär mit den unterschiedlichen Betriebsgrößen in diesen Regionen zusammenhängen. Die folgende Abbildung 6-22 zeigt die Gini-Koeffizienten für die Direktzahlungen in den drei Regionen der EU. Bei diesem regionalen Vergleich wirken die deutlich ausgeprägteren Größenunterschiede in den osteuropäischen Mitgliedsländern, die zu einer stärkeren Ungleichheit der Direktzahlungen führen. Während in West- und Südeuropa die Ungleichheit abnimmt, stagniert die Ungleichheit in Osteuropa auf hohem Niveau.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

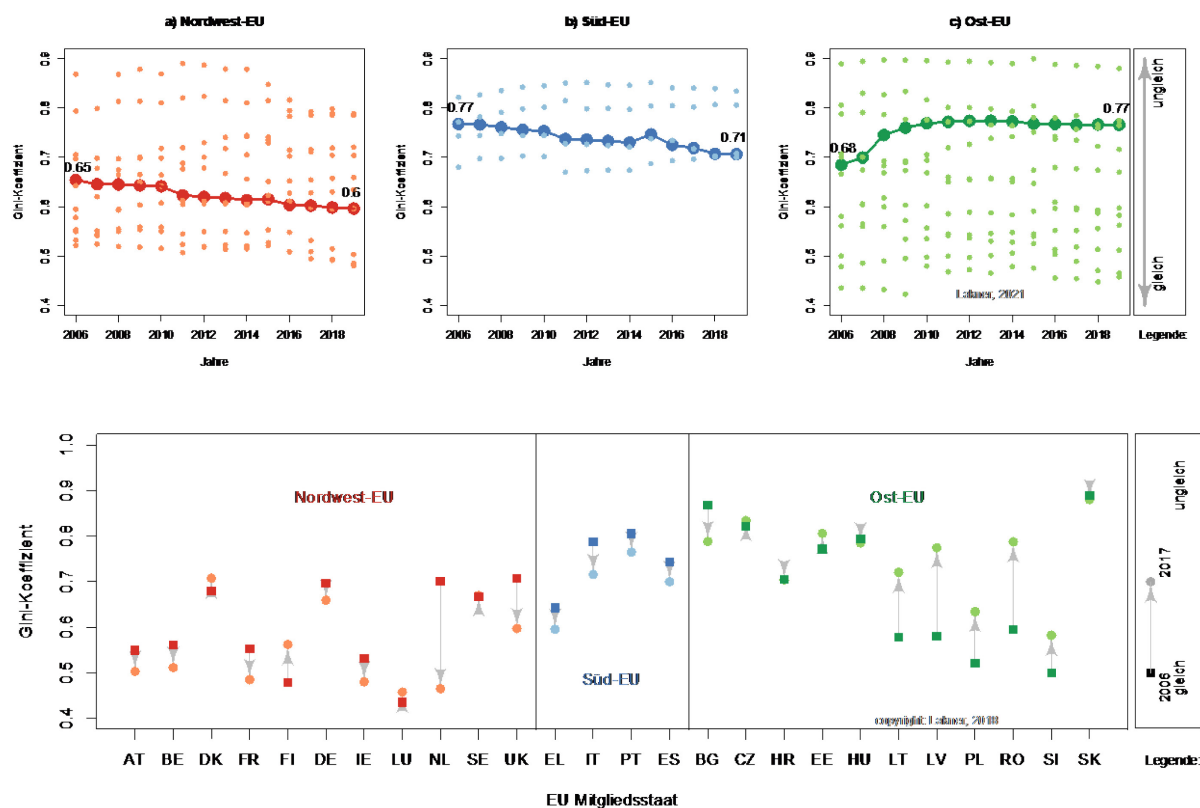


Abbildung 6- 21: Entwicklung der Gini-Koeffizienten für Direktzahlungen zwischen 2006 und 2019

Quelle: eigene Berechnung nach Daten der EU-Kommission (EC 2016-2019, 2009-2015, 2007-2008, 2005-2007).

Erklärung: Jeder Punkt in der Grafik ist der Gini-Koeffizient für ein Mitgliedsland und Jahr. Die fetten Linien stellen die Durchschnittswerte der Gini-Koeffizienten der Region dar. Der GINI-Koeffizient ist ein Maß für die Ungleichheit und reicht von 0 bis 1 (Kapitel 5). Je höher der Wert, desto ungleicher ist die Verteilung der Zahlungen auf die verschiedenen Betriebsgrößenklassen. **Nordwest:** AT, BE, DK, FR, FI, DE, IE, LU, NE, SE, UK; **Süd:** EL, IT, PT, ES; **Ost:** BG, CZ, HR, HU, LT, LV, PL, RO, SL, SK; Die Daten von Malta und Zypern wurden nicht berücksichtigt.

Die Ergebnisse nach beiden Einteilungen deuten darauf hin, dass sich die Gini-Koeffizienten kaum durch die Umverteilungsmechanismen verändert haben. Dies hat zwei Gründe:

- Es gab mit der Modulation nach 2009 bereits Umverteilungsmaßnahmen, die bereits vorher eine gewisse Umverteilung bewirkten.
- Ein weiterer Treiber der Umverteilung ist der strukturelle Wandel in der Landwirtschaft, der zu einer Aufgabe besonders kleiner Betriebe führt. Gleichzeitig wachsen Betriebe in den mittleren Betriebsgrößenklassen, so dass die Ungleichheit leicht abnimmt.

Beide Effekte lassen sich mit Hilfe der hier ausgewerteten Daten kaum trennen. Insofern ist unklar, ob die Umverteilungsmaßnahmen der Ciolos-Reform überhaupt Einfluss hatten.

Bewertung: Insgesamt setzt das Konzept der Umverteilung die Umverteilungspläne seit der MacSharry-Reform von 1992 fort. Doch während MacSharry 1992 mit seinem Konzept der Degressivität gescheitert war, konnten in der Fischler-Reform 2003 und dem Gesundheitscheck 2008 von Mariann Fischer-Boel kleine Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen der Modulation eingeführt werden. Mit der Ciolos-Reform wurde den Mitgliedsstaaten mindestens eine der zwei Umverteilungsmaßnahmen vorgeschrieben, wobei es gewisse Freiheitsgrade in der Umsetzung gab. Die Mindestkürzung der Direktzahlungen über 150 tsd. EUR um 5 % fiel deutlich hinter die Modulationssätze des Gesundheitschecks von 10 %/14 % zurück (vgl. Tabelle 6-10), so dass die

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Effektivität der Umverteilung von der nationalen Umsetzung abhing. Die größte Gruppe der Mitgliedsstaaten entschied sich für eine Kürzung der Direktzahlungen von 5 % für Direktzahlungen über 150 tsd. EUR.

Die Ausführungen der vorherigen Kapitel machen deutlich, dass es analytisch, d.h. im Rahmen einer positiven Analyse nicht möglich ist, das optimale Maß einer Umverteilung von Direktzahlungen zu ermitteln. Es kann nur (normativ) geprüft werden, ob die Umverteilung den Zielen der Kommission entsprechend effektiv war. Die empirischen Ergebnisse belegen, dass die Umverteilungsmaßnahmen die ungleiche Verteilung der Direktzahlungen gegenüber der vorherigen Finanzierungsperiode 2007-2013 kaum beeinflusst haben. Die kontinuierliche Abnahme der Ungleichverteilung in West- und Südeuropa dürfte über beide Förderperioden vor allem durch den Strukturwandel ausgelöst sein.

6.7.2.4 Gekoppelte Zahlungen

Wie oben skizziert, sah die Cioloş-Reform in Artikel 52 vor, dass Mitgliedsstaaten freiwillige gekoppelte Zahlungen für bestimmte Arten der Landwirtschaft oder Sektoren, die aus ökonomischer Sicht besonders wichtig sind und die sich in Schwierigkeiten befinden durchführen können (EC 2013: Art 52, sinngemäßes Zitat). Die Liste der möglichen Sektoren sah die wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionssysteme vor, so dass die Mitgliedsstaaten in der Auswahl der zu unterstützenden Sektoren kaum Beschränkungen hatten. Finanziell konnten 15 % der I. Säule (davon 2 % für Eiweißfrüchte) aufgewendet werden. In einigen Mitgliedsstaaten wurden zusätzliche Mittel (BE, FI, PT) für gekoppelte Zahlungen ausgegeben, nur Deutschland nutzte dieses Instrument nicht.

Die folgenden Abbildungen zeigen die mit gekoppelten Zahlungen geförderten Sektoren, sowie deren Anteil an der I. Säule im Zeitablauf:

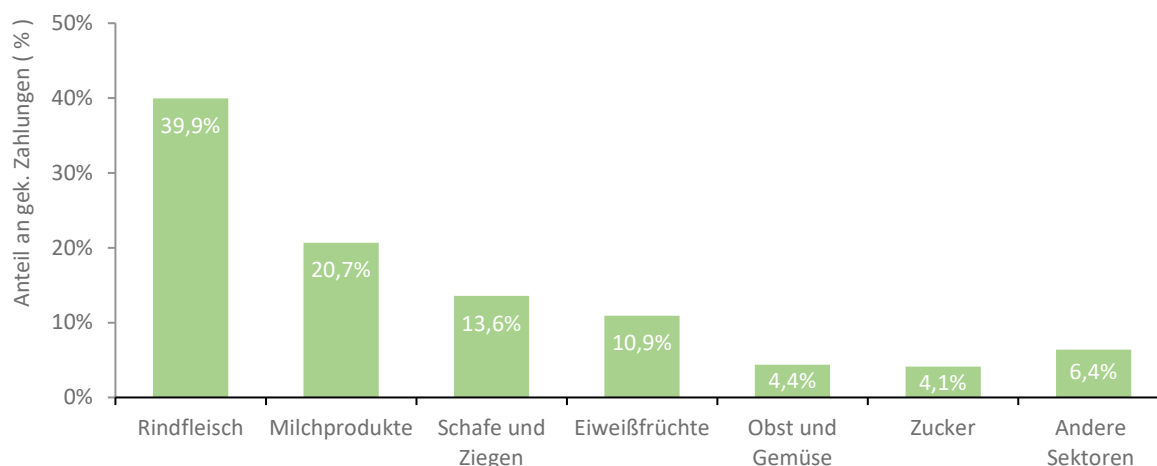


Abbildung 6- 22: Anteil der gekoppelten Zahlungen für Teilmärkte in der EU 2016 (in %)

Quelle: eigene Berechnung nach Daten der EC (2017)

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

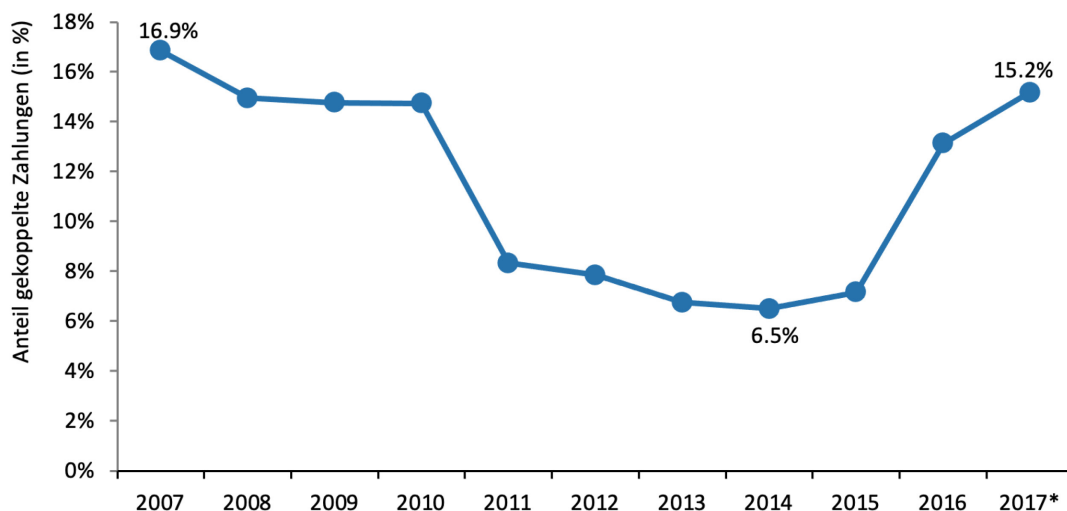


Abbildung 6- 23: Anteil gekoppelter Zahlungen in der I. Säule in der EU 2007-2017

Quelle: eigene Berechnung, basierend auf EU-Haushaltsdaten 2007-2019

Die gekoppelten Zahlungen wurden 2017-2020 hauptsächlich für Rindfleisch, Milch, Schafe, Ziegen und Eiweißfrüchte ausgegeben. Auch Obst, Gemüse und Zucker wurden in geringerem Maße gefördert. Die Förderung führte dazu, dass der Anteil der gekoppelten Zahlungen nach 2014 insgesamt wieder anstieg. Der Anteil der marktverzerrenden Zahlungen legte mit der Reform wieder leicht zu, so dass der Reformpfad hin zu einer produktionsneutralen Förderung in diesem Detail unterbrochen wurde.

6.7.3 Bewertung der Cioloş -Reform

Die EU-Kommission kündigte an, dass die GAP mit dieser Reform grüner und fairer würde. Es wurden eine Reihe neuer Maßnahmen wie Umverteilungsprämie und Junglandwirteförderung in der I. Säule eingeführt. Das Greening definierte EU-weite Standards für 30 % der Direktzahlungen und übertraf das bisherige Fördervolumen für Agrarumweltmaßnahmen der II. Säule.

Der zentralistische Ansatz im Greening ist im Prinzip gescheitert. Bereits früh in der Förderperiode zeigte sich, dass das neue Instrument des Greenings der Direktzahlungen einerseits zahlreiche Ausnahmen hatte, so dass viele Betriebe keinerlei Auflagen zu erfüllen hatten. Andererseits bedeuteten die Greening-Kriterien Anbaudiversifizierung und Grünlanderhalt für die Mehrheit der Betriebe keine Veränderung. Insofern war die neue Umweltausrichtung wenig effektiv und im Mitteleinsatz nicht effizient.

Die Umverteilungsmaßnahmen zeigen insgesamt kaum merkbare Effekte. Insgesamt hängt die Verteilung der Direktzahlungen eng mit der Größenstruktur der Betriebe in einem Land zusammen. Die Umverteilungsmaßnahmen der Cioloş-Reform waren nicht strenger als die Modulationsregeln des Gesundheitschecks. Zwar haben einzelne Mitgliedsstaaten strengere Kürzungsregeln beschlossen oder hohe Umverteilungsprämien gezahlt, doch eine starke Veränderung der Verteilung lässt sich nicht direkt erkennen. Die interne und externe Konvergenz haben die Höhe der Direktzahlungen in der EU und innerhalb der Mitgliedsstaaten angenähert, in Deutschland wird seit 2019 ein einheitlicher Prämiensatz gezahlt.

Insgesamt war der Reformansatz der EU-Kommission unter der Führung von Dacian Cioloş ambitioniert, die Reformvorschläge wurden jedoch (wie bereits bei vorherigen Reformen) deutlich heruntergehandelt, so dass Vorschriften sehr viel weniger scharf waren. Um eine Mehrheit zu

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

gewinnen, waren viele flexible Elemente notwendig, die von den Mitgliedsstaaten unterschiedlich genutzt wurden.

Die Theorie des **fiskalen Föderalismus** (nach Wallace Oates) zeigt, dass dezentrale Entscheidungen zu Effizienzvorteilen führen können (Oates 1997). Dezentrale Entscheidungen lassen sich auch mit der **Theorie der Subsidiarität** verknüpfen, nach der Entscheidungen immer auf der niedrigsten möglichen Stufe in einem föderalen System getroffen werden sollen. Insofern bietet die Flexibilisierung zunächst einiges Potenzial für größere Effizienz. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass die Flexibilisierung von der EU-Kommission ohne klare Ziele und prozessuale Abwägungen eingeführt wurde. Die flexiblen Elemente wurden eben nicht nach Gesichtspunkten der Subsidiarität ausgewählt, sondern eher nach Gesichtspunkten möglicher finanzpolitischer Verteilungseffekte. Insofern wurden die flexiblen Elemente von den nationalen Regierungen häufig vor allem dazu genutzt, wenig restriktive Regeln für die Agrarsektoren umzusetzen. Dies lässt sich sowohl für das Greening als auch für die Umverteilung zeigen (Pe'er, Lakner, *et al.* 2017).

Die Reform war die erste Reform, die nach den Regeln des Vertrages von Lissabon ausgehandelt wurde und bei der das Parlament gleichberechtigter Partner war, der über alle Bestandteile der Reform verhandeln konnte. Es dauerte insgesamt etwa zwei Jahre, bis im Trilogverfahren der drei EU-Institutionen Rat, Parlament und Kommission ein Kompromiss ausgehandelt wurde. Sowohl Parlament als auch Rat beteiligten sich an der Verwässerung des Reformvorschlags. Insofern blieb die Reform hinter den selbst gesetzten Ansprüchen zurück.

Insgesamt wurde der Pfad der Liberalisierung nicht fortgesetzt. Allerdings ist der Grad der Entkopplung weit fortgeschritten. Über die WTO besteht aktuell kein besonderer Reformdruck, daher hat sich der Producer Support Estimate während der 2010er Jahren kaum verändert. Insgesamt zeigt sich, dass die Fortsetzung der Liberalisierung zunehmend schwieriger wird. Andererseits ist der Übergang hin zu einer stärkeren Orientierung auf Nachhaltigkeit (entgegen den selbst formulierten Ansprüchen) noch nicht vollzogen. Strukturell wurden erste Versuche einer Ökologisierung der I. Säule unternommen, die jedoch wenig erfolgreich waren.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

6.8 Der Reformpfad: Eine Zwischenbilanz

Der Reformpfad von 1992 bis 2020 zeichnet sich durch einige Hauptentwicklungspfade aus:

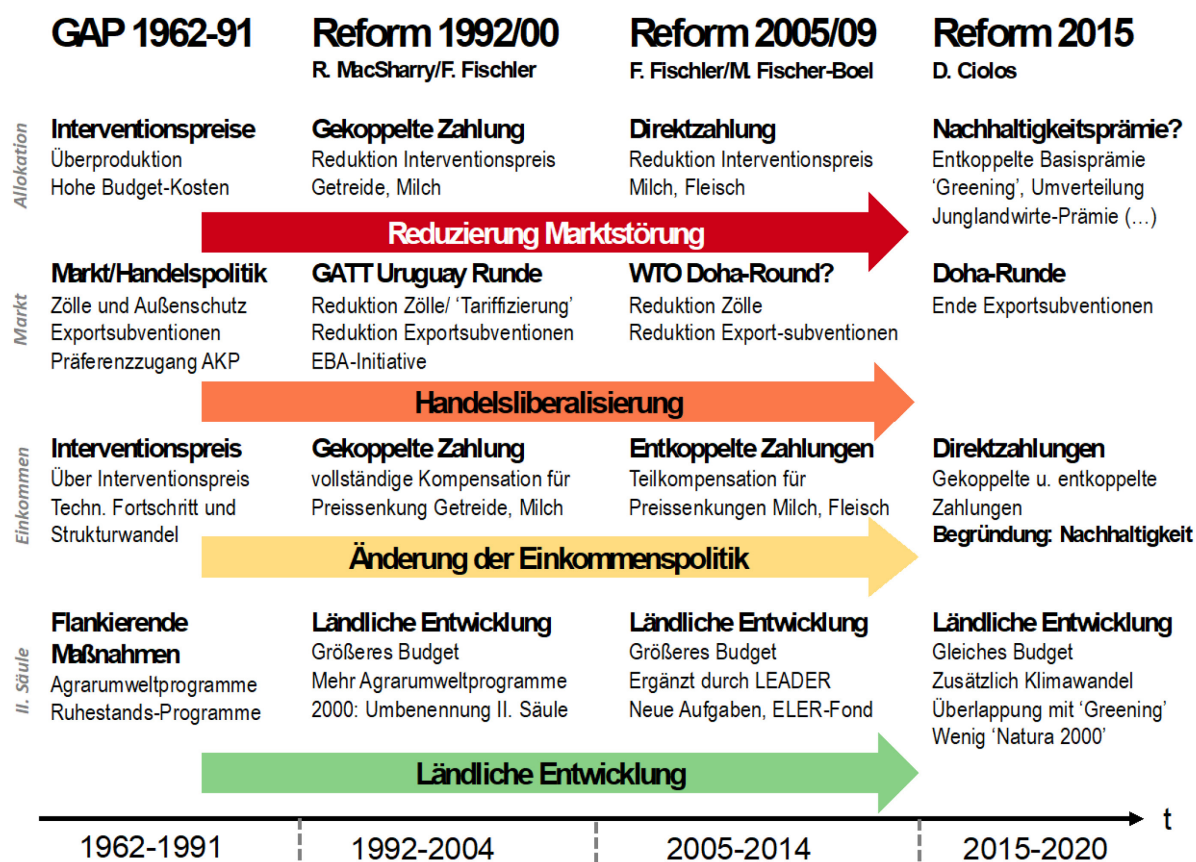


Abbildung 6- 24: Grundlegende Entwicklungen des GAP-Reformpfades von 1992-2020

Quelle: eigene Darstellung

6.8.1 Liberalisierung der Agrarmärkte

Im Zuge der Reformen seit 1992 wurden Produktions- und Marktverzerrungen schrittweise reduziert. Durch das System der Interventionspreise wurden Produktionsentscheidungen stark beeinflusst, so dass Produzenten einen spezifischen Anreiz hatten, über das Marktgleichgewicht unter Bedingungen des Weltmarktes zu produzieren. Die Reformen 1992, 2000 und 2005 sollten hauptsächlich über die Senkung der Interventionspreise Produktions- und Marktverzerrungen reduzieren (Tabelle 6-16):

Tabelle 6- 16: Preissenkungen der verschiedenen GAP-Reformen 1992-2005

Produkt	Mac-Sharry-Reform 1992	Agenda 2000	Fischler-Reform 2005	EU-Preis 2004 (EUR/t)	Weltmarktpreis (EUR/t)
Weizen	29 %	15 %	–	100	100
Rindfleisch	15 %	20 %	–	1.560	1.500 – 2.000
Butter	15 %	15 %	25 %	2.464	1.400
Magermilchpulver	5 %	15 %	15 %	1.747	1.700
Zucker	–	–	33 %	632 2004 (421 in 2007/8)	250

Quelle: Hill (2012: S.143), eigene Übersetzung, leicht verändert

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Die deutliche Liberalisierung der Agrarmärkte kann anhand einiger Beispiele belegt werden. Der erste Beleg ist das Zusammenspiel von Agrarpreisen innerhalb der EU und auf dem Weltmarkt. Betrachtet man die Preise für Weizen auf dem Weltmarkt und dem EU-Markt (Deutschland), so zeigen sich die Veränderungen im Zusammenspiel. Der Weizen hat im Agrarsektor eine Eckpreisfunktion, da Weizen international gut handelbar ist, in großem Umfang produziert wird und sowohl in der Lebensmittelherstellung als auch als Futtermittel in der Tierhaltung zum Einsatz kommt. Die Abbildung 6-25 zeigt die Weizenpreise in Deutschland und auf dem Chicago Board of Trade (CBOT)²⁵, sowie den EU-Interventionspreis.

Die Abbildung zeigt, dass der EU-Preis bis 1992 sehr eng mit dem interventionspreis zusammenhängt. Die Schwankungen bis 1992 kommen durch saisonale Zuschläge zu Stande, die für die Kosten der Einlagerung gezahlt wurden. Nach der MacSharry-Reform gab es eine Phase, in der das klare Muster nicht mehr so gut erkennbar ist und der EU-Marktpreis in kurzen Phasen (1995/6 und 2004) dem Weltmarkt folgt. Gleichwohl ist der Einfluss des Interventionspreis immer noch dominierend. Erst nach 2006 folgte der EU-Marktpreis dem Weltmarktpreis. Dies hängt zunächst mit der starken Preisdynamik der Jahre 2006/7 zusammen, in der aufgrund schlechter internationaler Ernten die Preise stark stiegen, um dann 2008 wieder schnell zu fallen. Der EU-Marktpreis folgte in den folgenden Jahren weitgehend dem Weltmarktpreis, während der EU-Interventionspreis allenfalls für sehr kurze Momente (2009; 2017) wirksam war (Berger *et al.* 2021).

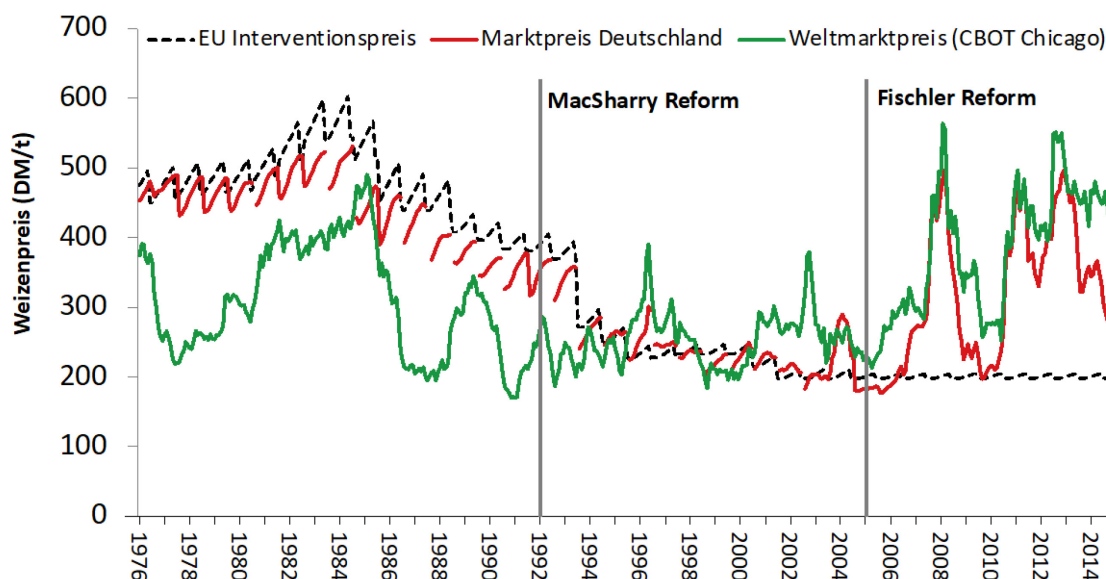


Abbildung 6- 25: Weizenpreise in der EU und auf dem Weltmarktpreis 1976-2014

Quelle: eigene Darstellung; Daten von Ihle und Stephan von Cramon-Taubadel (2015)

²⁵ Das CBOT ist einer der größten Handelsplätze weltweit. Die Preise, die hier gehandelt werden, sind global Leitpreise, daher ist es gerechtfertigt diesen Preis als Weltmarktpreis zu deklarieren. Es ist klar, dass regionale Preise von diesem Leitpreis leicht abweichen können. Andere Handelsplätze wie z.B. die Börse in Singapur sind dagegen für andere Produkte wie Reis wichtiger.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

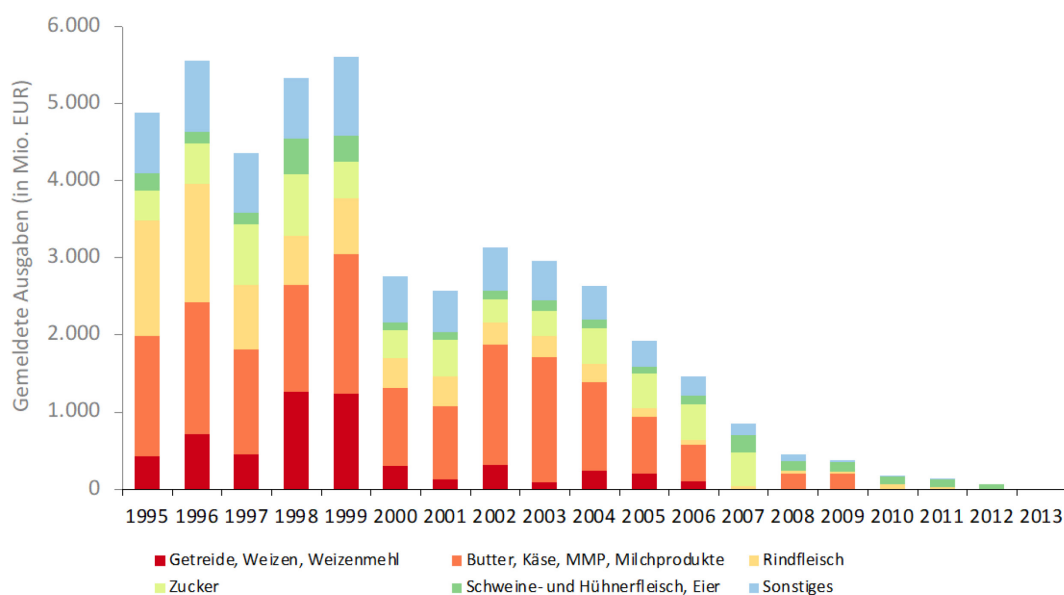


Abbildung 6- 26: Exportsubventionen der EU für verschiedene Produkte 1995-2013

Quelle: eigene Darstellung, Daten siehe WTO (2020a)

Die Hauptursache dieser Entwicklung war der Abbau der Zollschränken, der bis 2000 den Verpflichtungen der GATT-Uruguay-Runde entsprach (vgl. Abschnitt 6.2.2). Doch auch in den nachfolgenden Jahren wurden Zölle reduziert, etwa im Zuge der Zuckermarkt-Reform. Aktuell genießen vor allem die Märkte für Milch, Rindfleisch und Zucker einen gewissen Restschutz. Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittlichen Zollsätze der EU:

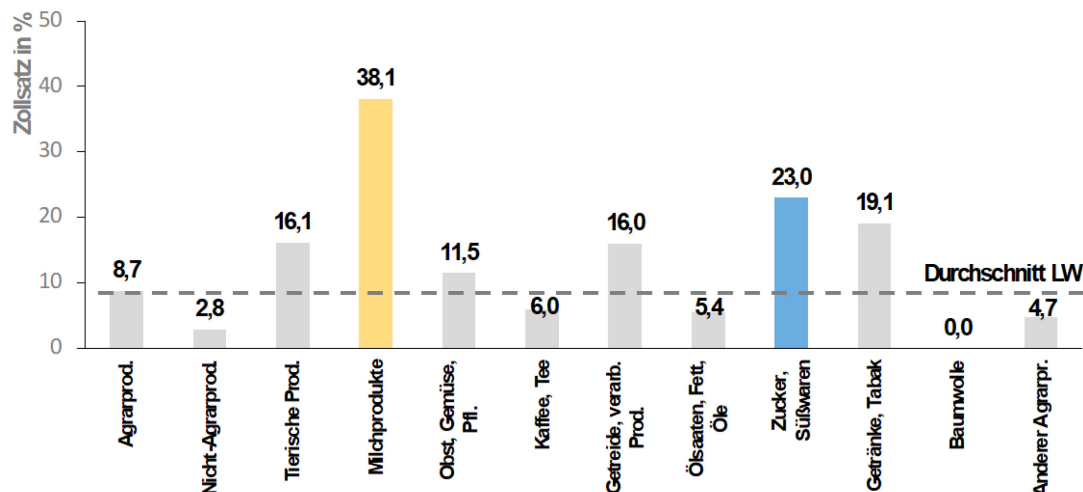


Abbildung 6- 27: Durchschnittliche Zollsätze auf Agrarprodukte in der EU-28 2019

Quelle: eigene Darstellung, Daten von WTO (2020b)

Eine weitere Folge der Preissenkungen war der Abbau der **Lagerbestände der EU**, die in Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. dargestellt wurde. Nur für kurze Phasen griff die Intervention noch und die EU kaufte Mengen aus dem Markt. Dies traf etwa auf den Getreidemarkt des Jahres 2005-07 und 2010 zu. Auf dem **Milchmarkt** ist diese Situation nach dem Ende der

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Milchquote 2015 eine andere: Hier griff die EU in den letzten Jahren (v.a. 2017) mehrfach in den Markt ein und kaufte Mengen aus dem Markt, um den fallenden Preis zu stabilisieren. Auf dem Milchmarkt findet die Lagerhaltung immer wieder Anwendung.

Weiterer Indikator für die stärkere Marktorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist der Abbau des handelspolitischen Instruments der **Export-Subventionen**. Durch den Abbau der Lagebestände in den 2000er Jahren und die verschiedenen Preissenkungen konnten die Exportsubventionen abgebaut werden. Die EU reformierte auch ihren Obst- und Gemüsektor (2005) sowie die Zuckermarktordnung (2006), beides Teilbereiche, in denen Exportsubventionen angewandt wurden. Spätestens ab 2004 gingen die an die WTO gemeldeten Subventionen zurück, 2013 wurde das letzte Mal eine geringfügige Menge gemeldet.

6.8.2 OECD Producer Support Estimate

Eine mögliche Methode zur Erfassung der Unterstützung der Landwirtschaft besteht in dem Konzept des Producer Support Estimate (PSE), das von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) entwickelt und regelmäßig berechnet wird. Das Konzept ist sehr viel umfassender und inzwischen um weitere Kennzahlen ergänzt, die Darstellung beschränkt sich hier auf zwei Kennzahlen dieser Methodik.

Das PSE ist ein Indikator für den Geldwert des Bruttotransfers von Verbrauchern und Steuerzahlern an landwirtschaftliche Erzeuger, der auf Betriebsebene geschätzt wird. Die Transfers ergeben sich aus unterschiedlichen Maßnahmen und differenzieren nicht zwischen den Zielen und Auswirkungen der Maßnahmen auf die Erzeugung oder das Einkommen (OECD 2021: S.93).

“Producer Support Estimate (PSE): The annual monetary value of gross transfers from consumers and taxpayers to agricultural producers, measured at the farm gate level, arising from policy measures that support agriculture, regardless of their nature, objectives or impacts on farm production or income. It includes market price support, budgetary payments and budget revenue foregone, i.e. gross transfers from consumers and taxpayers to agricultural producers arising from policy measures based on: current output, input use, area planted/animal numbers/receipts/incomes (current, non-current), and non-commodity criteria. PSE categories are defined in Box 1 A.1.” (OECD 2021)

Die Schätzung besteht aus der Marktpreisstützung und den direkten Transfers. Die Marktpreisstützung (MPS) ergibt sich aus der Preisdifferenz zwischen Weltmarktpreis und dem heimischen Preis. Der Vorteil dieser Methode besteht darin, dass sie die implizite Stützung als Kombination verschiedener Instrumente wie Zoll, Interventionspreis und Exportsubvention erfasst.

$$MPS = (P_{EU} - P_{int}) * Q_{EU}$$

Mit Q_{EU} als der Menge des Produktes, und die Preisen P_{EU} auf dem EU-Markt und P_{int} auf dem Weltmarkt. Der Vorteil dieser Berechnung besteht darin, dass die Marktpreisstützung insgesamt oder je Produkt kalkuliert werden kann. Als weitere Transfers werden die direkten Zahlungen an die Betriebe addiert. Hierzu gehören verschiedene Arten von Zahlungen:

- Zahlungen basierend auf Outputs (d.h. auf Produktionsfläche oder Tierzahlen)
- Zahlungen auf historischer Basis („historisches Modell“)
- Zahlungen auf Flächenbasis („Regionalmodell“)

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

- Zahlungen/Steuern basierend auf Inputs
- Zahlungen basierend auf dem Einkommen
- Sonstige Zahlungen (vgl. Banse 2004: leicht verändert)

Die Transfers werden auf Betriebsebene erfasst. Daher ist es auch möglich, den prozentualen Anteil des PSE am durchschnittlichen Bruttoeinkommen des Betriebes zu berechnen, was dann als weitere Kennzahl %-PSE berechnet wird und angibt, welchen Anteil politische Unterstützung an den Einkommen in der Landwirtschaft hat.

Der Vorteil dieser Methode liegt darin, dass man die Transfers abhängig einerseits vom angewendeten Instrument darstellen kann. Andererseits ist es auch möglich, die produktspezifische Stützung (Producer Single Commodity Transfers (producer SCT)) zu erfassen, um etwa die produktspezifischen Unterschiede in der Stützung darzustellen.

Mögliche Nachteile bestehen zunächst darin, dass diese Daten nur für OECD-Länder erfasst werden, so dass internationale Vergleiche nur innerhalb der Gruppe der Industrieländer und einiger Schwellenländer möglich sind. Des Weiteren erfasst die Methode einige Besonderheiten nicht ausreichend. Verzerrende Effekte auf den Inputmärkten, z.B. dem Bodenmarkt (ausgelöst durch die Direktzahlungen) werden nicht erfasst. Das PSE ist somit zwar ein guter Indikator für die Markt- und Produktverzerrung, allerdings sind solche Sondereffekte nicht berücksichtigt. Schließlich kann bei bestimmten Transfers wie z.B. bei Umweltzahlungen das Ziel eine sehr wichtige Rolle in der Beurteilung spielen. Wenn etwa positive externe Effekte durch Zahlungen gefördert werden, wird Marktversagen korrigiert. Gleichzeitig erhöht eine Umweltzahlung das PSE, so dass eine höhere marktverzerrende Wirkung der Politik daraus ablesbar.

Die Entwicklung des PSE in der EU dokumentiert zunächst die Veränderung in den eingesetzten Instrumenten der GAP und den Rückgang im heimischen Stützungs niveau. Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der heimischen Stützung am Bruttobetriebseinkommen (%PSE) differenziert nach unterschiedlichen Politikinstrumenten:

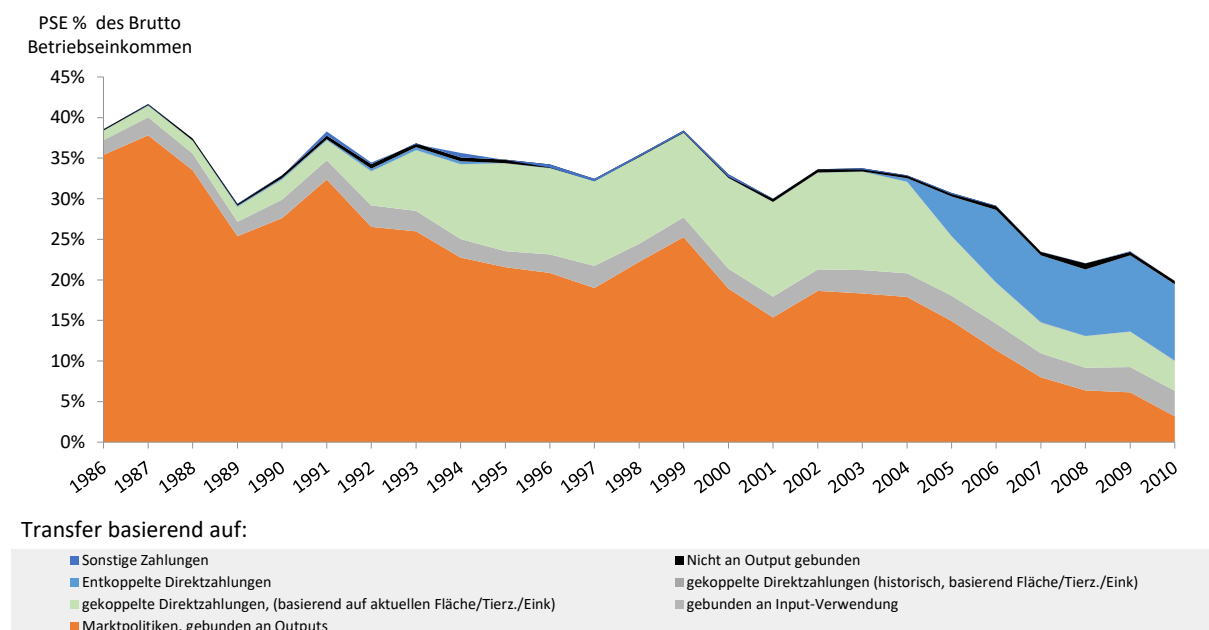


Abbildung 6- 28: Entwicklung des Producer Support Estimate der EU 1986-2010

Quelle: OECD (2011a: S.108)

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Die Abbildung zeigt zunächst, dass die heimische Stützung in der EU von 41,6 % in 1987 auf 19,8 % in 2010 abgesunken ist. Der wesentliche Treiber dieser Entwicklung ist der Abbau der Marktmaßnahmen (Absenkung von Zöllen und EU-Interventionspreisen), die am Ende der 80er Jahre die GAP dominierten und 2010 nur noch einen geringen Anteil an der gesamten Stützung ausmachten. Die mit der MacSharry-Reform eingeführten gekoppelten Zahlungen (blau) waren in den 1990er Jahren dominant, nehmen aber seit der Fischler-Reform 2005 ab und werden schrittweise durch die entkoppelten Zahlungen (grün) ersetzt. Die Input-gestützten Zahlungen sind in dem gesamten Zeitraum konstant. D.h. neben dem Ausmaß der Stützung haben sich die Methoden der Stützung verändert. Gleichzeitig hat der Anteil der nicht produktionsabhängigen Zahlungen zugenommen. Dies lässt sich auch in einer anderen Darstellung in Abbildung 6-29 zeigen:

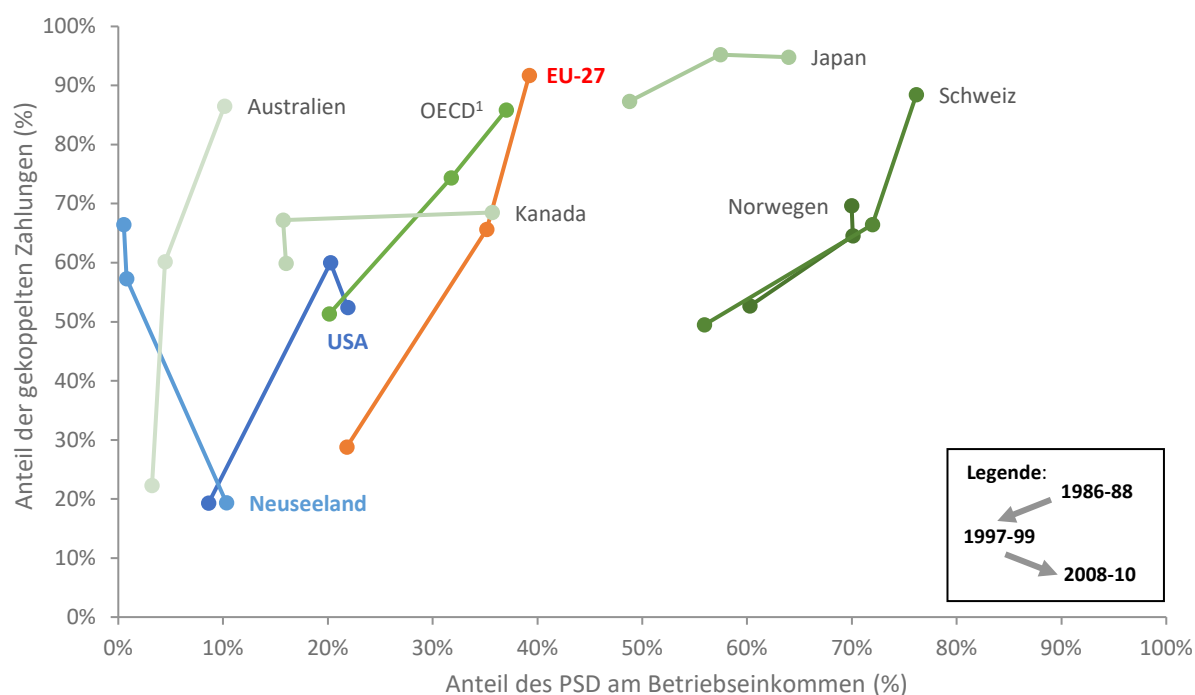


Abbildung 6- 29: Ausmaß und Kopplung der landwirtschaftlichen Unterstützung der EU, sowie weiterer ausgewählter Industrienationen von 1986 bis 2010

Quelle: OECD (2011a: S.67); 1: OECD = Die Organisation for Economic Cooperation and Development, die aus den wichtigsten Industrienationen besteht. Der erste Punkt im Diagramm stellt den Durchschnitt der Jahre 1986-88, der zweite Punkt den Durchschnitt 1997-99 und der dritte Punkt den Durchschnitt 2008-10 dar (siehe Legende).

Die Darstellung zeigt auf der X-Achse zunächst den Grad der heimischen Unterstützung (%PSE) und auf der Y-Achse den Anteil gekoppelter Zahlungen. In der Abbildung ist die Entwicklung des PSE in unterschiedlichen Staaten von 1986-88, d.h. vor dem Abschluss der GATT Uruguay-Runde, 1997-99, d.h. nach Beginn der Umsetzung und 2008-10 nach vollständiger Umsetzung der GATT-Uruguay-Runde. Es zeigt sich, dass der eben für die EU beschriebene Trend auch in anderen Staaten zu beobachten ist, auch wenn die Entwicklungen teilweise spezifische Hintergründe haben. Neben der EU (orange) haben auch die USA (rot) den Anteil gekoppelter Zahlungen reduziert, selbst für die große Gruppe der OECD-Staaten (blau) lässt sich dieser Trend zeigen. Auch andere Länder mit einem deutlich höheren Stützungs niveau in der Landwirtschaft, wie etwa die Schweiz, Norwegen oder Japan, haben das Ausmaß der landwirtschaftlichen Unterstützung und den Grad der Kopplung reduziert.

Interessant ist in diesem Kontext die Ausnahme Neuseeland (hellgrün), die die Landwirtschaft nur noch geringfügig unterstützt, dieses aber weitestgehend mit gekoppelten Zahlungen tut. Neuseeland hatte










6. Die Reformphase der GAP nach 1992

seine Agrarpolitik in den 1980er Jahren radikal liberalisiert, was die niedrigen PSE-Werte erklärt. Aktuell spielen vor allem Agrarumweltprogramme (als gekoppelte Zahlungen) eine dominierende Rolle, was den Anstieg der gekoppelten Zahlungen auf fast 70 % in der Grafik erklärt.

6.8.3 Abbau von Produktions- und Marktverzerrung

Wenn man sich die GAP vor 1992 und den zwei Phasen nach 1992 und 2005 anschaut wird deutlich, wie stark sich die Wirkung der GAP-Zahlungen auf betriebliche Entscheidungen, WTO-Kompatibilität, Marktverzerrung und Transparenz verändert hat, wie in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 6- 17: Wirkung der GAP auf betriebliche Entscheidungen, Marktverzerrung und Transparenz

	Preisstützung < 1992	Gek. Zahlungen 1992-2004	Entk. Zahlungen 2005-2014
WTO	Amber box	Blue box	Green box
Einfluss auf die Entscheidung der Landwirte	 Erhöhung der speziellen Intensität, Überproduktion	 Entscheidung hängt von der spezifischen Zahlungshöhe ab	 Entscheidung ist marktorientiert, DZ verzerrt Landpreise
Marktverzerrungen	 Exportsubventionen verzerren Märkte in Entwicklungsländern	 Mit gek. DZ weniger problematisch Marktverzerrung durch Exportsubventionen	 2013 keine Exportsubventionen Keine direkten Anreize für Überproduktion
Transparenz	 Budgetkosten klar Verbraucherkosten sind versteckte Subventionen	 Gek. DZ transparenter Das System ist auf Betriebsebene noch komplex	 Budgets transparent Auswirkung der entk. DZ auf das Haushaltseinkommen unklar

Quelle: eigene Darstellung, Notiz: o o o = starke Einfluss, o o = moderater Einfluss, o = schwacher Einfluss

Die Preisstützung vor 1992 fällt weitgehend in die Amber-Box und unterlag gemäß dem Agreement on Agriculture (AoA) einer Abbauverpflichtungen von 20 % des AMS. Die Preissenkungen der folgenden Reformen sorgten dafür, dass der Anteil der Amber-Box zurückging. Die 1992 eingeführten gekoppelten Direktzahlungen wurden in die Blue Box eingeordnet und unterlagen einer Friedenspflicht bis 2003. Erst die entkoppelten Direktzahlungen nach der Fischler-Reform 2005 wurden von der WTO als Green-box-fähig anerkannt.

Das EU-Interventionssystem wirkte sehr direkt auf die Entscheidungen auf den Betrieben und führte dazu, dass es einen spezifischen Anreiz gab, hohe Erträge zu erzielen, da selbst die letzte Tonne Weizen auf einem Schlag noch subventionswirksam war. Dieser finanzielle Anreiz erklärt zunächst den Ausbau der Selbstversorgung in den 1960er und 1970er Jahren. Durch erhöhte Preise gab es auch einen Anreiz, die spezifische Intensität auf einem Standort zu erhöhen, d.h. es wurden mehr Inputs eingesetzt als unter Bedingungen des Weltmarktes. Insofern wirkte sich das EU-Interventionssystem hochgradig produktionsverzerrend aus, führte zu volkswirtschaftlichen Verlusten und war gleichzeitig für eine Reihe Umweltprobleme verantwortlich. Hinzu kam, dass eine sichere Versorgungslage und ein hoher Selbstversorgungsgrad in den zwei Nachkriegsjahrzehnten aufgrund der Hungererfahrung in den Kriegsjahren und danach in der Bevölkerung zunächst erstrebenswert erschien. Erst in den 70er und 80er Jahren wurden die Überproduktion kritischer gesehen.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Die 1992 eingeführten **gekoppelten Zahlungen** nahmen den Anreiz, hohe Erträge zu erzielen. Gleichwohl war die Produktionsreaktion unelastisch und der Effekt der Stilllegung geringer als erwartet, so dass (wie in Abschnitt 6.2 dargestellt) der Produktionsrückgang geringer ausfiel als dies von der EU-Kommission erwartet worden war. Lediglich hohe Preise um das Jahr 1996 führten zu einer Entlastung, mittelfristig war das Problem der Überproduktion nicht gelöst. Auf die betrieblichen Entscheidungen wirkten die gekoppelten Zahlungen, weil sich Betriebsleiter*innen bei der Wahl der Produktionsverfahren nicht nur an den Marktpreisen für Inputs und Outputs, nach betrieblichen und Standortbedingungen orientierten, sondern auch nach der Prämienhöhe. D.h. die betrieblichen Entscheidungen wurden weiterhin *auch* durch die gekoppelte Zahlung beeinflusst.

Erst mit der Einführung der **entkoppelten Direktzahlungen** 2005 ließ der Einfluss auf betriebliche Entscheidungen nach. Die Direktzahlungen werden unabhängig von der Produktion gezahlt und sind nur an die Einhaltung von Cross-Compliance gebunden. D.h. ein Betrieb kann sich bei ungünstiger Marktlage dazu entschließen, auf einer Fläche nichts anzubauen und die Fläche temporär brach fallen zu lassen. Es ist lediglich notwendig, einmal pro Jahr den Aufwuchs zu mähen. Insofern entscheiden Betriebsleiter*innen jetzt nur noch nach Marktpreisen für Inputs und Outputs sowie den betrieblichen und Standortbedingungen.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Direktzahlungen dazu führen, dass mehr Betriebe am Markt bleiben als dies unter Bedingungen des Weltmarktes der Fall wäre, d.h. ob die Direktzahlungen den Strukturwandel bremsen. Dies ist zwar nicht auszuschließen, aber es sprechen grundsätzlich einige Argumente gegen diese Theorie. Zunächst sind die Direktzahlungen eine Einkommensunterstützung, mit der Betriebe unterschiedliche Dinge tun können. Es ist also einerseits denkbar, dass landwirtschaftliche Haushalte mit den Direktzahlungen das eigene Wohnhaus sanieren, das Studium der eigenen Kinder finanzieren oder eine privat finanzierte Rente anlegen. Es ist auch denkbar, dass z.B. weniger wettbewerbsfähige Betriebe mit den Direktzahlungen den eigenen Arbeitsplatz finanzieren oder z.B. in moderne Maschinen investieren. So lässt sich zeigen, dass Direktzahlungen die Bonität von Betrieben bei privaten Kreditgebern verbessern.

Doch selbst wenn mehr Betriebe in der Produktion bleiben, so ist unklar, ob durch diese Tatsache die landwirtschaftliche Produktion der EU zu hoch ausfällt (im Vergleich zu einer vollständigen Liberalisierung). Geht man davon aus, dass wenige wettbewerbsfähige Betriebe in marginalen Regionen aufgrund des Wegfalls der Direktzahlungen aufgeben, so stellt sich die Frage, was mit den landwirtschaftlichen Flächen passiert. Ein Teil der Flächen könnte von größeren und wettbewerbsfähigeren Betrieben gepachtet oder gekauft werden. Es ist plausibel davon auszugehen, dass wettbewerbsfähigere Betriebe z.B. aufgrund einer besseren maschinellen Ausstattung auf diesen Flächen höhere Erträge erzielen. Damit würde durch den Wegfall der Direktzahlungen eine größere Outputmenge in der EU produziert werden. Gleichzeitig könnten einige, wenig attraktive Flächen brachfallen und aufgeforstet werden. Dieser Effekt würde die Outputmenge der EU reduzieren. Es ist jedoch völlig unklar, welcher dieser zwei gegenläufigen Effekte überwiegen würde. Insofern ist es keineswegs ein Automatismus, dass die Direktzahlungen zu einer geringeren Outputmenge in der EU führen. Es erscheint genauso denkbar, dass der Wegfall der Direktzahlungen die Outputmenge erhöht.

Der einzige produktionsverzerrende Effekt besteht in der verzerrenden Wirkung der Direktzahlung auf Bodenmärkten. Es ist jedoch auch hier unklar, inwieweit dies die internationalen Märkte verzerrt, da höhere Bodenpreise gerade für pachtende Betriebe eher eine Belastung darstellen. Gerade große Betriebe sind zwar einerseits wettbewerbsfähig, haben jedoch durch ihren hohen Pachtanteil höhere Pachtkosten erwirtschaften. Insofern wirken sich hohe Bodenpreise nachteilig auf die

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Wettbewerbsfähigkeit aus²⁶. Des Weiteren wird so ein Teil der Einkommen in der Landwirtschaft weiter gereicht an Landeigentümer (institutionell oder privat), die nicht dem Sektor Landwirtschaft zuzuordnen sind.

Die Wirkung der drei Phasen der GAP auf den Grad der Marktverzerrung wurde bereits in den zwei vorherigen Abschnitten besprochen. Bei der Transparenz liegt der Vorteil ebenfalls bei den entkoppelten Zahlungen. Im Interventionssystem ist sowohl für Verbraucher als auch für Steuerzahler unklar, in welchem Maße die Landwirtschaft über den erhöhten Marktpreis gestützt wird. Hierbei erfolgt die Stützung durch den Verbraucher, der am Markt mehr zahlt als dies in einer Weltmarktsituation der Fall wäre. Landwirtschaftliche Rohstoffe sind in diesem Fall künstlich teurer, allerdings machen Sie häufig nur einen Bruchteil der Marktpreise aus. D.h. für einen Konsumenten ist nicht zu erkennen, inwieweit z.B. der Brotpreis oder der Preis für Tiefkühlpizza aufgrund des EU-Interventionssystems zu hoch ist. Bei den gekoppelten Zahlungen ist dies schon eher transparent, da diese Zahlungen im Haushaltsplan der EU direkt ausgewiesen sind und in diesem Fall der Steuerzahler für die Unterstützung der Landwirtschaft aufkommt.

6.8.4 Konsolidierung der Haushaltsausgaben

Ein weiterer Effekt des Reformpfades seit 1992 ist die Konsolidierung der Agrarausgaben. Die hohen Steigerungsraten der Agrarausgaben in den 1980er Jahren schränkten die Handlungsfähigkeit der EU ein. Die Finanzminister der Mitgliedsstaaten mussten regelmäßig höhere Beiträge zum EU-Haushalt beschließen, selbst nachdem 1984 auf dem Europäischen Rat in Fontainebleau ein Kompromiss für den Britenrabatt und die EU-Finzen gefunden werden konnte, erhöhten sich die EU-Ausgaben weiter: Von 1980 bis 1991 stiegen die Ausgaben um jährlich 18,2 %, im Wesentlichen getrieben von den Agrarüberschüssen. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Ausgaben der GAP von 1980 bis 2020 jeweils in den Jahren vor den Reformen:

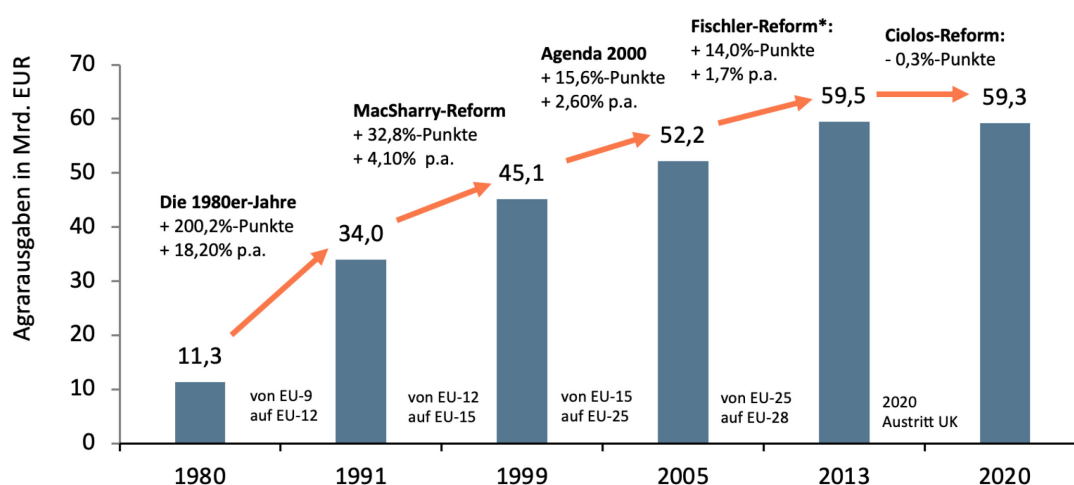


Abbildung 6- 30: Entwicklung der Agrarausgaben im EU-Haushalt von 1980-2020 (in Mrd. EUR)

Quelle: eigene Berechnung; Daten der EU-Kommission und Stat. Jahrbuch Landwirtschaft (1980-2020) BMEL (div Jg.)

* Fischler-Reform 2003 sowie Gesundheitscheck 2008

²⁶ Es sollte darauf hingewiesen werden, dass die Direktzahlungen nicht der einzige Treiber von hohen Pacht- und Bodenpreisen sind. Auch hohe Agrarpreise und die Nullzinspolitik der EZB nach 2009 führten zu höheren Bodenpreisen, insofern kann dieser Effekt nicht ausschließlich den Direktzahlungen zur Last gelegt werden.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Mit der MacSharry-Reform wurde der Ausgabenzuwachs gebremst. Doch trotz der Senkung der Agrarpreise war die Reduktion der Produktion geringer als erwartet. Hohe Weltmarktpreise führten dazu, dass in geringerem Maße Exportsubventionen notwendig waren. In dieser Phase stiegen die Ausgaben nur noch um 4,1 % jährlich. Das Ziel der Agenda 2000 war die Vorbereitung des EU-Haushaltes für die Osterweiterung 2004. Erneut schwächte sich der Ausgabenzuwachs auf 2,6 % bis 2005 ab. Chirac und Schröder vereinbarten auf dem Europäischen Rat in Brüssel, im Oktober 2002 die Ausgaben bis 2007-2013 konstant zu lassen und die Direktzahlungen in den neuen Mitgliedsstaaten nur schrittweise einzuführen. Das Ergebnis war eine erneute Abschwächung des Wachstums. Mit den nominal konstanten Agrarausgaben 2014-2020 (während andere Haushaltspositionen mit der Inflation wuchsen) gelang es nach 2014 die Agrarausgaben konstant zu halten. Für die Förderperiode 2021-2027 ist erneut geplant, die Agrarausgaben nominell konstant zu halten, so dass der Anteil der Agrarausgaben von 37 % 2020 auf 31 % 2027 sinken wird. Insofern ist es über einen sehr langen Zeitraum gelungen, die steigenden Agrarausgaben der GAP zu begrenzen.

6.8.5 Änderung der Einkommenspolitik²⁷

Die Einkommenspolitik wurde durch die zahlreichen Reformen erheblich geändert. Die Zahlungen wurden mit dem Begriff „Preisausgleichszahlungen“ 1992 eingeführt und dienten dem Zweck, die Senkungen des Interventionspreises vollständig zu kompensieren und damit die Reform einkommenspolitisch neutral zu gestalten. Dieses Instrument wurde mit der Agenda 2000 ausgebaut, da es weitere Preissenkungen gab. Dieses Mal wurden die Preissenkungen (basierend auf den Erfahrungen der 1990er Jahre) nur noch teilweise ausgeglichen. Mit der Fischler-Reform 2005 wurden die Direktzahlungen von der Produktion entkoppelt, so dass die Direktzahlungen heute unabhängig von betrieblichen Entscheidungen als pauschale, an die Fläche geknüpfte Zahlung gewährt werden.

Aus historischer Betrachtung waren die Direktzahlungen zunächst notwendig, um mögliche Einkommenseffekte der Reformen auf den Sektor abzufedern und die Reformen verteilungsneutral zu gestalten. Es ist die Hypothese geäußert worden, dass die Fischler-Reform nur möglich wurde, weil es mit der Reform EU-weit kaum Verlierer gab, Ähnliches dürfte auch für die MacSharry-Reform 1992 gelten. Die Direktzahlungen haben aus politischer Sicht ihre Funktion als „Schmiermittel“ für die Reformen erfüllt. Die deutsche Umsetzung führte mittelfristig allerdings schon zu Sektor-internen Umverteilungen zwischen den Betriebsformen, wie die folgende Abbildung 6-31 belegt:

²⁷ Teile der Darstellung stammen aus einer Stellungnahme für den Landtag in Nordrhein-Westfalen vom 22.02.2021.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

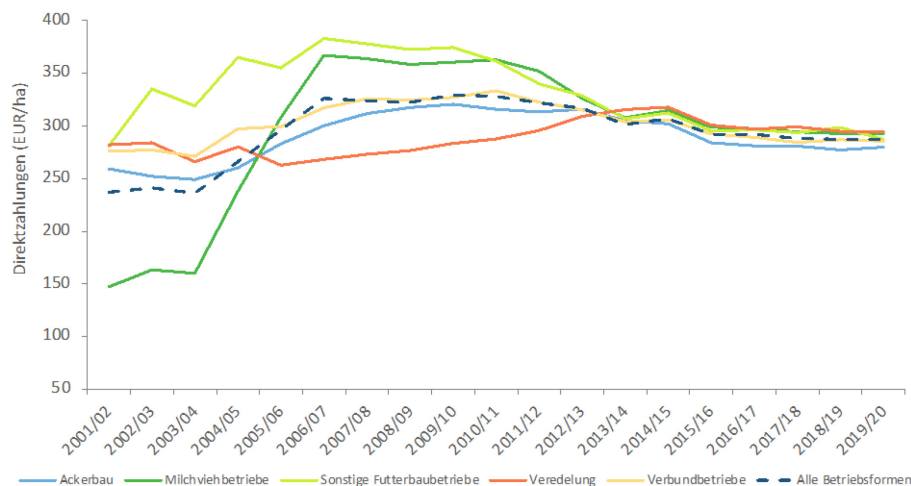


Abbildung 6- 31: Entwicklung der Direktzahlungen nach Betriebsform 2001-2019

Quelle: eigene Darstellung, Daten nach BMEL (2001-2007, 2021)

Es zeigt sich, dass die Milchviehbetriebe in geringerem Maße von den Preisausgleichszahlungen der MacSharry-Reform profitierten, da die Preiskürzungen im Milchbereich etwas geringer ausfielen. Dies ist am niedrigen Niveau der Direktzahlungen bei Milchviehbetrieben 2001/02 zu erkennen. Die Agenda 2000 führte weitere Preiskürzungen im Milchbereich und für Rindfleisch durch, so dass die Direktzahlungen auch für Milchviehbetriebe anstiegen um diese Preissenkungen (teilweise) zu kompensieren. Milchviehbetriebe bekamen ab 2004/05 höhere Zahlungen, mussten jedoch mit Umsatzeinbußen umgehen. Durch den Gleitflug der Fischler-Reform von 2009 bis 2013 wurden die Niveaus der Direktzahlungen zwischen den einzelnen Betriebsformen vereinheitlicht, wovon im letzten Schritt wiederum die Veredelungs- und Ackerbaubetriebe leicht profitierten. Seit 2019 wird auch bundesweit ein einheitliches Niveau an Direktzahlungen gezahlt, so dass es keine Unterschiede zwischen den Bundesländern mehr gibt. Diese Schritte führten zu Umverteilungen zunächst zwischen den Betriebsformen und später zwischen den Bundesländern hin zu einem einheitlichen bundesweiten Hektarsatz der Basisprämie von 175 EUR/ha. Andere EU-Mitgliedsstaaten begannen diesen nach dem Gesundheitscheck 2009 obligatorischen Umverteilungsmechanismus später, so dass es hier immer noch leichte Ungleichgewichte auf nationaler Ebene gibt. Was bleibt, ist die gewollte Ungleichheit zwischen den Betriebsgrößen, die durch die Zahlung von Prämien auf den ersten Hektaren, sowie eine bewusste Bevorzugung von Junglandwirt*innen.

Diese sehr langfristig angelegte Umverteilung hin zu einer einheitlichen Direktzahlung/Basisprämie beantwortet aber nicht die Frage, welche Begründung es für dieses Instrument aus heutiger Sicht gibt.

Allerdings stellt sich aus heutiger Sicht die Frage, mit welcher Begründung die Direktzahlungen gezahlt werden. Die Begründung einer Abfederung von verschiedenen Preissenkungen der EU-Agrarpolitik ist in die Jahre gekommen, denn die erste Reform 1992 liegt inzwischen 30 Jahre zurück und ein Teil der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter war 1992 nicht in der Landwirtschaft tätig. Des Weiteren liegen die Weltmarktpreise phasenweise über dem Niveau der 1990er und 2000er Jahre, so dass für eine Kompensation von Preissenkungen inzwischen wenigstens temporär die faktische Grundlage fehlt.

Zunächst könnte man den hohen Anteil der Direktzahlungen an den Betriebsgewinnen als Argument anführen. In Deutschland machen staatliche Zahlungen einen Anteil am Betriebsgewinnen von 40 % aus. In der EU-27 liegt der Anteil der Direktzahlungen am Betriebsgewinn bei 26 % (vgl. dazu Kapitel 1, Abbildung 1-3). Die Direktzahlungen haben de facto EU-weit einen hohen Anteil an den Betriebsgewinnen, allerdings zeigt allein der Blick auf die EU, dass die Einkommenssituation innerhalb

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

der EU sehr unterschiedlich ist. Nimmt man diesen Indikator als Maßstab, so ist dieser Indikator zwar aus *betrieblicher Sicht* relevant, aber als Beleg für eine besondere Förderpolitik nicht hinreichend. Die Sozial- und Einkommenspolitik orientiert sich an der Bedürftigkeit auf Haushaltsebene (vgl. Kapitel 5).

Wenn die Notwendigkeit einer besonderen Einkommenspolitik in der Landwirtschaft belegt werden soll, wäre eine umfassende Analyse aller Einkommensarten sowie des privaten und betrieblichen Vermögens notwendig. Der Bezug auf den Haushalt ist aus verschiedenen Gründen sinnvoll:

Die Einkommen in landwirtschaftlichen Haushalten kommen nicht mehr ausschließlich aus der Landwirtschaft. Es kommt inzwischen vor, dass Partner außerhalb der Landwirtschaft arbeiten. Auch die hauptberuflichen Landwirt*innen und Landwirte haben neben den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft andere Einkunftsarten, die nur über eine Haushaltsbetrachtung analysiert werden können. Insofern sollte zunächst ermittelt werden, welche Einkommensquellen zum Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte beitragen.

Die Betrachtung von Einkommen auf Betriebsebene greift auch aus agrarstrukturellen Gründen inzwischen zu kurz: Die Einkommensquellen landwirtschaftlicher Betriebe haben sich stark gewandelt, viele Betriebe sind diversifiziert: Betriebe lagern Betriebszweige wie die Direktvermarktung, Urlaub auf dem Bauernhof oder Biogas in getrennte Betriebe aus. Große Betriebe (v.a. in Ostdeutschland) haben sich aus unterschiedlichen Gründen und nach Spezialisierung geteilt. Ein großer ostdeutscher Betrieb wurde etwa aufgeteilt in einen intensiv bewirtschafteten Milchvieh-Betrieb und einen extensiven Mutterkuh-Betrieb. Der Mutterkuhbetrieb konnte an den staatlichen Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen und extensive Grünlandbewirtschaftung fördern lassen, während der Milchviehbetrieb weiterhin hohe Grünland- und Milcherträge erwirtschaftete. Während der Mutterkuhbetrieb mit Kosten belastet wurde und daher einen unterdurchschnittlichen Gewinn erwirtschaftete, kann der Milchviehbetrieb einen überdurchschnittlichen Gewinn erzielen (oder umgekehrt).

Das Beispiel zeigt, dass der Betriebsgewinn inzwischen nicht immer ein belastbarer Indikator für das Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte darstellt. Gleichzeitig liegt aktuell keine vollständige empirische Arbeit über die Vermögens- und Einkommensverhältnisse und die beruflichen Ausrichtungen von landwirtschaftlichen Haushalten vor. Um hier relevante Daten zu generieren, müssten folgende Fragen analysiert werden:

- Wenn die Direktzahlungen einkommenspolitisch begründet werden sollen, müsste *im ersten Schritt* belegt werden, dass landwirtschaftliche Haushalte geringere Einkünfte erzielen (und ggf. auch über geringere Vermögenswerte verfügen) als Haushalte aus anderen Berufs- oder Bevölkerungsgruppen.
- Im *zweiten Schritt* müsste anschließend dargelegt werden, dass flächenbezogene Direktzahlungen ein sinnvolles Ausgleichsinstrument sind, die effektiv die Benachteiligung bestimmter Haushalte ausgleicht.

Die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe (soweit bekannt) ist recht unterschiedlich. Die betrieblichen Vermögen sind bei dieser Betrachtung nicht berücksichtigt und können die Handlungsfähigkeit eines Betriebes beeinflussen. Für eine Einkommenspolitik ist die Analyse auf der Haushaltsebene sehr viel geeigneter, um eine spezifische Einkommenspolitik zu begründen. Analysiert man die Einkommen und Vermögen von Haushalten, so zeigt sich, dass landwirtschaftliche Haushalte gegenüber anderen Berufsgruppen zumindest leicht benachteiligt werden und dass die Vermögen diesen Vergleich durchaus beeinflussen können (Bethge *et al.* 2021). Insgesamt liegen jedoch für eine

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

belastbare Analyse der Einkommens- und Vermögenssituation von landwirtschaftlichen Haushalten ebenfalls nicht ausreichend Daten vor (*ebenda*). Die EU-Kommission und Bundesregierung und die Länderministerien haben für beide Fragen bisher keine belastbaren Belege vorgelegt, insofern gründet der größte Teil der EU-Agrarpolitik auf einer Vermutung, die nicht belegt ist. Es fehlt eine wissenschaftliche Begründung für die Direktzahlungen als Instrument einer Einkommenspolitik.

Der jeweilige Anteil an Boden in Eigentum des Betriebes (der de facto bestimmt, welcher Anteil der Direktzahlungen an einen Flächeneigentümer weiter gereicht werden muss) variiert zwischen Betrieben und Regionen. Es spricht angesichts dieser strukturellen Heterogenität landwirtschaftlicher Betriebe nichts dafür, dass eine einheitliche Hektarprämie ein gezieltes Instrument des für den Ausgleich von Ungleichheit der Einkommen ist.

Aus der Wissenschaft sind seit der Einführung der Direktzahlungen 1992 erhebliche Zweifel an der Sinnhaftigkeit dieser Form der Einkommensunterstützung geäußert worden. Der Wissenschaftliche Beirat Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, aber auch andere Forschergruppen oder Institutionen teilen die Kritik an den Direktzahlungen (WBAE 2010, Buckwell *et al.* 2017, Fresco und Poppe 2017, Pe'er, Lakner, *et al.* 2017, WBAE 2018, Heinemann und Weiss 2018, Jongeneel 2018, Pe'er *et al.* 2019).

Hierbei sind folgende Kritikpunkte wichtig:

- **Kompensation ohne Zeitlimit:** Das Hauptziel der Direktzahlungen war aus historischer Perspektive zunächst der Ausgleich von Einkommensverlusten durch die Senkung des Interventionspreises. Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Kompensation ohne zeitliche Begrenzung gewährt werden sollten. Vorschläge aus der Wissenschaft für „Bond-Schemes“, die entkoppelten Direktzahlungen sehr ähnlich sind, wurden stets mit einer zeitlichen Begrenzung von z.B. 10-15 Jahren versehen (Swinbank und Tangermann 2004).
- **Ungleiche Verteilung:** Aus aktueller Perspektive sind die Direktzahlungen inzwischen als allgemeine einkommenspolitische Maßnahme zu betrachten, deren Ziel es ist, einerseits Ungleichheit innerhalb des Sektors Landwirtschaft zu reduzieren, und andererseits Einkommensnachteile gegenüber anderen Sektoren auszugleichen. Hierbei muss festgehalten werden, dass ein solcher sektorspezifischer Einkommensausgleich in der sonstigen Gesellschaft kaum stattfindet. Der Ausgleich von ungleichen Einkommen erfolgt üblicherweise über die Steuer- und Sozialpolitik. Es ist unklar, ob eine derart ungleich verteilte Zahlung, die flächenstarke Betriebe begünstigt, geeignet ist, ungleich verteilte Einkommen auszugleichen.
- **Wirkung auf Pachtmarkt:** Die Direktzahlungen werden über die Flächenpacht weitergegeben. Die Literatur deutet darauf hin, dass die Flächenpacht durch die Direktzahlungen 30-50 % höher ausfällt. Es ist insofern fraglich, ob eine Faktor-gebundene Zahlung, die lediglich Flächeneigentümer begünstigt, geeignet ist, Einkommensnachteile in der Landwirtschaft auszugleichen. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass nicht nur aktive Landwirte von den Direktzahlungen profitieren. Die Struktur der Flächeneigentümer ist empirisch nicht völlig klar, einige Flächeneigentümer sind z.B. Privatpersonen, Kirchen, der Staat oder Wirtschaftsunternehmen. Auch diese Flächeneigentümer profitieren mittelbar über die Flächenpacht von den Direktzahlungen.
- **Wirkung Strukturwandel:** Schließlich ist die Wirkung der Umverteilungsprämie im Hinblick auf den fortlaufenden Strukturwandel zu hinterfragen. Eine höhere Prämie kann für kleine Betriebe das Überleben sichern. Eine Analyse von Balmann und Sahrbacher (2014) zeigt jedoch, dass die Umverteilungsmaßnahmen der GAP-Reform 2013 für kleine Betriebe für die

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Wettbewerbsfähigkeit am Pachtmarkt mittelfristig nicht ausreichend ist, um das Überleben dieser Betriebe (gegen den existierenden Druck des Strukturwandels, vgl. Kapitel 3) zu sichern. Angesichts der fehlenden Wirksamkeit und der vagen Zielstellung der Maßnahme sprechen die Autoren von einer „*Museumsprämie*“ (Balman und Sahrbacher 2014).

Fehlende Zielstellung: Insgesamt zeigt sich, dass die EU-Kommission, die Bundesregierung und andere Akteure, die diese Zahlung verteidigen, keine klare Zielstellung formuliert haben. Es ist unklar, welchem Ziel die Umverteilung dient und welche Ziele die Direktzahlungen genau verfolgen.

Fehlende Indikatoren für Einkommenspolitik: Gleichzeitig fehlen ausreichende Daten, um die Benachteiligung von landwirtschaftlichen Haushalten hinlänglich zu belegen. Es gibt weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene Daten, die belegen könnten, dass landwirtschaftliche Haushalte besonders armutsgefährdet sind.

6.8.6 Die gekoppelten Zahlungen

Gekoppelte Zahlungen: „Level playing field“: Die unterschiedlichen nationalen Umsetzungen bringen Vor- und Nachteile. Zunächst ermöglicht die größere Flexibilität eine bessere Anpassung an die nationalen Herausforderungen. Allerdings gehen die einheitlichen Spielregeln, das sog. „level playing field“ auf dem EU-Binnenmarkt verloren: Es gibt inzwischen erhebliche Unterschiede in den Förderbedingungen in den Mitgliedsstaaten. Die nationalen Agrarministerien schauen teilweise auf die Umsetzungen in den Nachbarländern, damit die Betriebe im eigenen Land gegenüber Betrieben in benachbarten Ländern, die teilweise unter ähnlichen naturräumlichen Bedingungen produzieren, keinen Nachteil durch eine geringere Förderung z.B. über gekoppelte Zahlungen erleiden. Und die spezifischen Interessenvertreter versuchen, spezifische Zahlungen (Renten) für die eigenen Mitglieder zu erreichen, was mit dem Begriff des „rent seeking“ bezeichnet wird (siehe Abschnitt 6.8.8).

6.8.7 Ausbau der Ländlichen Entwicklung (II. Säule) und der Agrarumweltprogramme

Die Ländliche Entwicklung und die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sind seit der MacSharry-Reform kontinuierlich ausgebaut worden. Dies betrifft folgende inhaltliche Maßnahmen:

- Die „flankierenden Maßnahmen“ der MacSharry-Reform 1992 enthielten eine Reihe von Strukturmaßnahmen im Bereich der umweltgerechten Bewirtschaftung zur Marktentlastung (KOM 1992b) und Strukturmaßnahmen (Aufforstung, Förderung von Vorruhestand, Junglandwirte-Förderung, Investitionsmaßnahmen, Förderung benachteiligte Gebiete) (KOM 1991c).
- Der Politikbereich wurde in der Agenda 2000 zur sog. II. Säule ausgebaut mit den vier Achsen Förderung Wettbewerbsfähigkeit (I. Achse), Förderung natürlicher Ressourcen (II. Achse), Förderung des ländlichen Raums (III. Achse) und Bottom-up-Projekte (LEADER) (IV. Achse). Die systematische Evaluierung der II. Säule-Programme ist fester Bestandteil des Politikbereiches.
- Mit der Fischler-Reform bekam die II. Säule einen eigenen Europäischen Landwirtschaftsfond für Ländliche Entwicklung (ELER). Auch inhaltlich wurde der Bereich der Förderung der Ländlichen Entwicklung ausgebaut.
- Mit der Cioloş-Reform wurden die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen um Maßnahmen des „Klimaschutzes“ erweitert. Die vier Achsen wurden durch sechs neue Ziele ersetzt und um das Thema Bildung und Innovation erweitert.

Auch die Ausgaben wurden seit 1992 deutlich ausgebaut, wie in Abbildung 6-32 dargestellt ist:

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

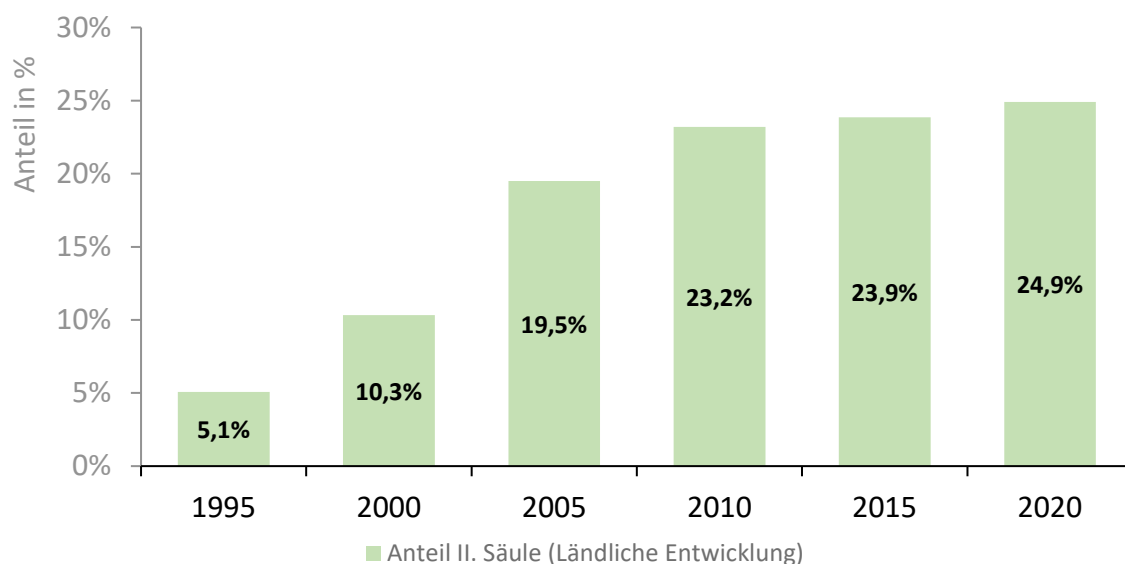


Abbildung 6- 32: EU-Ausgaben im Rahmen der II. Säule im Rahmen der GAP von 1995-2020

Quelle: eigene Berechnung nach Daten Stat. Jahrbuchs Landwirtschaft 1997, 2002, 2007, 2012, 2017, 2020 BMEL (div Jg.).

Die Abbildung zeigt, dass es bis 2010 einen kontinuierlichen Ausbau der II. Säule gab. Diese Entwicklung wurde anfangs über die höheren Zuweisungen der II. Säule und ab 2005 durch die Modulation zu Gunsten der II. Säule organisiert. Seit der Cioloș-Reform fand kein signifikanter Ausbau der Ausgaben mehr statt. Auch die Schwerpunktbildung im Bereich Umwelt stagnierte über den Zeitraum der GAP-Reformen auf ca. 5 % des Agrarhaushaltes (Lakner *et al.* 2021). Berücksichtigt man die nationalen Ko-Finanzierungsmittel, so wurden im Zuge der Cioloș-Reform um 8 % weniger Mittel für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen bereitgestellt (Tabelle 6-18):

Tabelle 6- 18: Änderung der Ausgaben in der II.Säule und den Agrarumweltmaßnahmen ab 2014

Ausgaben	ELER 2007-2013 ¹		ELER 2014-2020		Änderungen	
	Ausgaben (Mrd. EUR)	Anteil (in %)	Ausgaben (Mrd. EUR)	Anteil (in %)	Ausgaben (Mrd. EUR)	Anteil (in %)
Programme Ländlicher Entwicklung (ELER) insg.	22.115		22.228		+ 0,113	+ 0,51 %
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen ²	5.375	24,3 %	4.915	22,1 %	- 0,461	- 8,57 %

Quelle: eigene Berechnung, vgl. (Pe'er, Lakner, *et al.* 2017); Daten 2007-2013 der EU-Kommission (KOM 2010b); Daten 2014-2020 aus den Factsheets Ländliche Entwicklung 2014-2020 (KOM 2016);

1: Die Daten sind jährliche Ausgaben der EU-27, Kroatien ist nicht enthalten. Die ELER-Ausgaben sind inklusive der Ko-Finanzierung der Mitgliedsstaaten und enthalten technische Unterstützung. Die Erhöhung der II. Säule im Zuge des Gesundheitschecks 2009 sind nicht enthalten. Die Daten sind nicht deflationiert, insofern ist der Vergleich ein konservativer Vergleich. 2: Die Daten der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen enthalten Zahlungen für Ökolandbau und Natura 2000, aber nicht die Zahlungen für benachteiligte Gebiete.

Inhaltlich und strukturell wurden die Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung ausgebaut, aber finanziell stagniert die Entwicklung seit 2010. Entgegen den Ankündigungen der EU-Kommission wurde der Anteil der Umweltausgaben in der II. Säule nicht ausgebaut, so dass der langfristige Anteil von etwa 5 % des Agrarhaushaltes nicht erweitert wurde. Der Reformpfad wurde auch hier seit der Fischler-Reform nicht konsequent weitergeführt, sondern eher unterbrochen. Die wesentlichen Neuerungen in der Agrarumweltpolitik wurden in der Cioloș-Reform 2013 in der I. Säule eingeführt, zunächst (wie oben ausgeführt) mit eher begrenzter Wirkung.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

6.8.8 Politische Ökonomie der Reformphase

Es gibt einige mögliche Erklärungen für die Entwicklung der GAP.

Die Pfadabhängigkeit ist eine Theorie, die die Entwicklung von Prozessen erklärt. Wenn man z.B. davon ausgeht, dass zu Beginn einer technologischen Entwicklung bei unterschiedlichen Varianten völlig unklar ist, welche der Varianten den Markt dominieren wird, so verläuft die Entwicklung der verschiedenen technologischen Optionen chaotisch und es entsteht ein starker Wettbewerb. Nach einigen Jahren dürfte sich dann eine bestimmte Technologie durchgesetzt haben, die ab dem Zeitpunkt den Markt dominiert. Ab diesem Zeitpunkt haben es andere Technologien schwer, überhaupt in den Markt zu kommen, da eine scheinbar „optimale Technologie“ alles dominiert. Allerdings muss diese Dominanz nicht unbedingt aufgrund einer technologischen Überlegenheit zustande gekommen sein, sondern die Dominanz kann auch zufällig zustande gekommen sein. Man könnte hierbei an Tastatursysteme von Schreibmaschinen oder an Betriebssysteme für Computer denken. Wenn sich eine solche Dominanz entwickelt hat, spricht man von einer „pfadabhängigen Entwicklung“, da der Markt relativ eng dem einmal eingeschlagenen Pfad folgt.

Diese Theorie lässt sich teilweise auf die Instrumente der Agrarpolitik übertragen: Nachdem sich ein bestimmtes Politik-Instrument durchgesetzt hat, ist es sehr schwierig, ein völlig anderes Instrument einzuführen. So war für zwei Jahrzehnte das Preis-Interventionssystem trotz erheblicher Nachteile dominant und es erforderte erheblicher Anstrengungen, dieses System schrittweise abzuschaffen. Inzwischen dominieren die Direktzahlungen die GAP, obwohl auch dieses Instrument noch einige Nachteile hat und es inzwischen 30 Jahre nach ihrer Einführung 1992 ein belastbares Argument fehlt. Die Politik tut sich nach zwei Reformen 2013 und 2021 schwer, dieses Instrument auslaufen zu lassen oder in ein anderes Instrument umzugestalten. Insofern lassen sich die teils schwerfälligen und langsamen Reformen mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit begründen. Schließlich zeigt sich in der Praxis der GAP auch, dass es einfacher ist, Subventionen neu einzuführen als sie wieder abzuschaffen.

Die Rent-Seeking-Theorie: Die Rent-Seeking-Theorie besagt, dass es das Ziel von Organisationen sein kann, durch politische Beeinflussung politische Renten für die eigenen Mitglieder zu erzeugen. Übertragen auf die Agrarpolitik versuchen verschiedenen Verbände den Inhalt der Reformen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Der Bauernverband versucht bei jeder Reform, Veränderungen zu verhindern, da diese Veränderungen mit Verlusten von Subventionen einhergehen. Der Bauernverband wirkt insofern vordergründig im Sinne seiner Mitglieder. So bei den Reformen seit 1992 immer wieder versucht, Umverteilungsprozesse innerhalb des Agrarsektors zu verhindern und großzügige Kompensationen zu erwirken – was jeweils zumindest bei bestimmten Details der Reformen im Sinne des Bauernverbandes auch gelungen ist, den Reformpfad damit aber verlangsamt und effektive Reformen verhindert hat.

Institutionelles Setting: Die Institutionen und Entscheidungsprozesse der EU haben sich seit 1992 durch verschiedene Verträge maßgeblich verändert. Einige der Faktoren dürften Reformen erleichtert, andere erschwert haben.

Die Anzahl der Mitgliedsstaaten spielt eine Rolle bei der Entscheidungsfindung. Die EU wurde 1995 von EU-12 auf EU-15 erweitert, was die Interessenkonstellation für die nächsten zwei Reformen beeinflusste. Mit Schweden trat ein Land bei, das seine Landwirtschaftspolitik gerade liberalisiert hatte und daher die Reformseite im Rat stärkte. Finnland und Österreich hatten aufgrund ihrer kleinstrukturierten Landwirtschaft und ländlichen Regionen mit eher geringem Produktionspotenzial ein großes Interesse am Ausbau der II. Säule. Gleichzeitig waren alle drei Länder eher leistungsfähige

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Ökonomien. Bei der Fischler-Reform begünstigte diese Konstellation eine ambitionierte Reform. Mit der Osterweiterung 2004 und der Erweiterung auf EU-25 und dann EU27 durch Bulgarien und Rumänien wurde Lage im Rat unübersichtlich. Wenn nach Gründung der EU 1957 die Agrarminister tagten, befanden sich inklusive der Minister, Staatssekretäre, Mitarbeiter*innen und der Kommission maximal 20 Personen bei einer Ratssitzung im Sitzungsraum. Auch die Produktionsstrukturen glichen sich. In der EU-27 sind allein durch die Minister und die Kommission 28 Personen im Raum, so dass schnell > 75 Personen in einem Sitzungssaal anwesend sind. Wenn jede Minister*in einer Ratssitzung ein zehnmütiges Statement zu einer Reform abgibt, dauert diese Sitzung allein dadurch bereits 4,5 Stunden. Auch die Agrarstrukturen und damit die Interessen sind sehr viel heterogener.

Die **vollständige Beteiligung des EU-Parlaments** im Mitentscheidungsverfahren an den GAP-Reformen macht die Entscheidungsfindung komplizierter. Je weiter man in der Geschichte der EU zurück geht, desto stärker fällt ein Defizit in demokratischer Legitimierung auf: Gerade in den ersten Jahrzehnten war das EU-Parlament de facto nicht an wichtigen Entscheidungen beteiligt. Auch in den ersten Reformen bis 2009 war das Parlament nicht beteiligt, konnte aber bei Fischler und beim Gesundheitscheck zumindest schon eine Stellungnahme abgeben. Durch den Vertrag von Lissabon wurde das EU-Parlament vollwertiges Entscheidungsgremium, so dass die letzten zwei Reformen 2013 und 2021 im Trilog zwischen Parlament, Rat und Kommission entschieden wurden.

Timing: Die 11-monatige Verhandlungsphase der Fischler-Reform erscheint erstaunlich kurz, gerade wenn man die Tragweite der Beschlüsse berücksichtigt. Vergleicht man mit heutigen Verhandlungen - die Cioloş-Reform 2013 wurde in 25 Monate ausgehandelt, die aktuelle GAP-Reform konnte erst nach 36 Monaten beschlossen werden – so wirft dies Fragen nach der Reformfähigkeit der GAP auf. Die Beteiligung des Parlamentes ab dem Vertrag von Lissabon und die gewachsene Zahl der Mitgliedsstaaten erschweren die Entscheidungsfindung. Allerdings könnte die schnelle Entscheidungsfindung auch damit zusammenhängen, dass mit der Agenda 2000 bereits wichtige finanzielle Entscheidungen getroffen waren und sich die Akteure im Rat auf die inhaltlichen Fragen der Reform konzentrieren konnten. So gesehen könnte man die Agenda 2000 und die Fischler-Reform als Doppelreform betrachten.

6.9 *Wiederholungsfragen*

6.9.1 MacSharry-Reform und Agenda 2000

1. Beginnend mit der MacSharry-Reform (1992) wurden die Interventionspreise für verschiedene landwirtschaftliche Produkte erhöht. Welches waren die wichtigsten Maßnahmen der MacSharry-Reform?
2. Analysieren Sie die Wohlfahrtseffekte der MacSharry-Reform (1992)!
3. Bringt die Einführung von Direktzahlungen eine Pareto- oder Kaldor-Hicks-Verbesserung oder gar keine Verbesserung? Unterstützen Sie Ihr Argument durch eine grafische Wohlfahrtsanalyse!
4. Erläutern Sie die wichtigsten Reformlinien der Reformperiode 1992-2008, geben Sie für jede Hauptreformlinie ein Beispiel?
5. Beschreiben Sie das Box-System der GATT-Uruguay-Runde 1986-1994! Was ist der Hauptunterschied zwischen Amber und Blue Box? Inwieweit wurden die Anforderungen der GATT-Vereinbarungen erfüllt?
6. Ist diese Maßnahme der obligatorischen Flächenstilllegung eine effiziente Maßnahme zur Reduzierung der produzierten Menge?
7. Was waren die wichtigsten internen und externen Ursachen, die Kommissar Ray MacSharry zu seinem Reformvorschlag im Jahr 1992 motivierten?

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

- 1992 wurden die Direktzahlungen eingeführt: Welches war das Hauptargument zur Rechtfertigung der Einführung dieser Direktzahlungen. Hat sich dieses Argument bis heute geändert?
- Erklären Sie die wichtigsten Maßnahmen der Agenda 2000!

6.9.2 Fischler-Reform und Gesundheitscheck

- Erklären Sie das Hauptprinzip von gekoppelten und entkoppelten Zahlungen? Welches Modell wurde von Deutschland gewählt? Beschreiben Sie die Vorteile des deutschen Entkopplungsmodells!
- Erläutern Sie den Begriff Cross-Compliance, der von Franz Fischler in der 2005-Reform eingeführt wurde!
- Erläutern Sie die Begriffe I. und II. Säule der GAP?
- Interventionspreise, gekoppelte und entkoppelte Zahlungen: Welches sind die Vor- und Nachteile in Bezug auf Marktverzerrung, Transparenz, Verwaltung und Kontrolle und in Bezug auf die Verteilungsgerechtigkeit? Inwieweit beeinflussen die drei Instrumente die Entscheidungen von Betriebsleiter*innen?
- Wie hat sich die Erzeugerförderung in der EU zwischen 1986 und 2008 entwickelt? Ist diese Entwicklung nur auf eine vernünftige Politik zurückzuführen oder welcher andere Faktor ist wichtig für die Entwicklung der PSE? Wie ist die Entwicklung der PSE in den BRICS-Ländern?
- Was sind die wichtigsten Hauptlinien des Reformpfades von 1992 bis 2020? Skizzieren Sie die wichtigsten Hauptlinien in groben Zügen!

Literatur

- Agrosynergie. 2013. Evaluation of the structural Effects of Direct Support. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- Alliance Environnement. 2019. Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions. Brussels: Report for the EU Commission.
- Balmann, Alfons, und Christoph Sahrbacher. 2014. Mehr als "Museumsprämien"? Zur Förderung der ersten Hektare und Junglandwirte im Rahmen der EU-Agrarpolitik. In *IAMO Policy Brief*. Halle (Saale), Germany: Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO).
- Banse, Martin. 2004. Instrumente der Agrarhandelspolitik und ihre Auswirkungen - Schriftliche Unterlagen zu Kapitel 3 der Vorlesung Weltagrarmärkte. Göttingen: Georg-August-Universität Göttingen, Fakultät für Agrarwissenschaften.
- Berger, Jurij, Bernhard Dalheimer, und Bernhard Brümmer. 2021. "Effects of variable EU import levies on corn price volatility." *Food Policy* 102:102063.
- Bethge, Sabrina, Jost-Frederik Wendt, und Sebastian Lakner. 2021. "The Economic Well-being of Farm Households in Germany." *German Journal of Agricultural Economics* 70 (4):236-250. doi: 10.30430/gjae.2021.0090.
- BMEL. 1990-2002. Der Statistische Monatsbericht des BMEL. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).
- BMEL. 2015. Bekanntmachung bestimmter Werte der Zahlungsansprüche für die Basisprämie, des Zahlungsbetrags für die Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden für das Jahr 2015, des Betrags der Zahlung für Junglandwirte sowie des Betrags der Umverteilungsprämie für das Jahr 2015. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).
- BMEL. 2016-2019. Daten zur Umsetzung der Ökologischen Vorrangfläche 2016-2019 - Antwort auf eine parlamentarische Anfrage von Dr. Kirsten Tackmann (Linke). Berlin, Germany: Federal Ministry for Food and Agriculture (BMEL).
- BMEL. 2019. Agrarbericht der Bundesregierung 2019. edited by Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Berlin.
- BMEL. 2020. Daten zur Umsetzung der Ökologischen Vorrangfläche 2016-2019. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).
- BMEL. div Jg. *Statistisches Jahrbuch Landwirtschaft*. Berlin, Bonn, Münster-Hiltrup: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

- BMELF. 2000. Agenda 2000 - Pflanzlicher Bereich und Agrarumweltmaßnahmen. Berlin: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF).
- BMELV. 2008. Ergebnis der Gesundheitsprüfung der GAP (Informationsblatt). Berlin: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV).
- BMELV. 2010. Regionale Zielwerte im Rahmen der Betriebsprämienregelung Anpassung des Werts der Zahlungsansprüche an den regionalen Zielwert im Zeitraum 2010 bis 2013 (Febr. 2010). Berlin: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV).
- BMVEL. 2001. Agenda 2000 - Tierprämien (Ausgabe 2001). Berlin: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL).
- BMVEL. 2002. Agrarberichtes der Bundesregierung 2002. Berlin: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL).
- BMVEL. 2005. Meilensteine der Agrarpolitik - Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL).
- Breustedt, Gunnar, und Hendrik Habermann. 2011. "The Incidence of EU Per-Hectare Payments on Farmland Rental Rates: A Spatial Econometric Analysis of German Farm-Level Data." *Journal of Agricultural Economics* 62:225.
- Buckwell, Alan, Alan Matthews, David Baldock, und Erik Mathijs. 2017. CAP - Thinking Out of the Box Further modernization of the CAP – why, what and how? Brussels: Rise-Foundation.
- Bureau, Jean-Christophe, und Louis-Pascal Mahé. 2015. "Was the CAP reform a success?" In *An imperfect storm - The Political Economy fo the 2014-2020 Common Agricultural Policy*, edited by Johan F.M. Swinnen, 87-135. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Ciaian, Pavel, und d'Artis Kancs. 2012. "The capitalization of area payments into farmland rents: micro evidence from the new EU member states." *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroeconomie* 60:517-540.
- Cunha, Arlindo, und Alan Swinbank. 2011. *An inside view of the CAP Reform process - explaining the MacSharry, Agenda 2000 and Fischler Reforms*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- DBV. 2019. Situationsbericht 2019. Berlin: Deutscher Bauernverband (DBV).
- EC. 2005-2007. Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to producers according to Council regulation (EC) No. 1259/1999 and to Council Regulation (EC) No. 1782/2003. Brüssel: EU-Kommission (EC).
- EC. 2007-2008. Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to producers according to Council regulation (EC) No. 1782/2003. Brüssel: EU-Kommission (EC).
- EC. 2009-2015. Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to producers according to Council regulation (EC) No 73/2009. Brüssel: EU-Kommission (EC).
- EC. 2016-2019. Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to producers according to Council regulation (EC) No. 1307/2013. Brüssel: Europäische Kommission (EC).
- EC. 2017. Voluntary coupled support: Notification of the revised decisions taken by Member States by 1 August 2016 ('the review'). Brüssel: EU-Kommission (EC).
- EC. 2018. Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018 (Information note). Brüssel: EU-Kommission (EC).
- Europäischer Rat. 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), Tagung vom 24. und 25. Oktober 2002; Brüssel: Europäischer Rat.
- Feichtinger, P., und Klaus Salhofer. 2016. "The Fischler reform of the common agricultural policy and agricultural land prices. ." *Land Economics* 92:411-432.
- Fennell, Rosemary. 1997. *The Common Agricultural Policy*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Forstner, Bernhard, Christoph Duden, Raphaela Ellßel, Alexander Gocht, Heiko Hansen, Sebastian Neuenfeldt, Frank Offermann, und Thomas de Witte. 2018. Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft - ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. In *Thünen Working Paper*. Braunschweig: Thünen-Institut.
- Fresco, Louise O., und Krijn J. Poppe. 2017. *Towards a Common Agricultural and Food Policy*. Wageningen, Niederlande: Universität Wageningen.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

- Gocht, Alexander, Pavel Ciaian, Maria Bielza, Jean-Michel Terres, Norbert Röder, Mihaly Himics, und Guna Salputra. 2017. "EU-wide Economic and Environmental Impacts of CAP Greening with High Spatial and Farm-type Detail." *Journal of Agricultural Economics* 68 (3):651-681. doi: <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12217>.
- Häring, Anna Maria, Stephan Dabbert, Joachim Aurbacher, Barbara Bichler, Christian Eichert, Danilo Gambelli, Nicolas Lampkin, Frank Offermann, Santiago Olmos, Jon Tuson, und Raffaele Zanolì. 2004. *Organic farming and measures of European agricultural policy*. Vol. 11, *Organic Farming in Europe: Economics and Policy*. Stuttgart: Universität Hohenheim.
- Heinemann, Friedrich, und Stefanie Weiss. 2018. *The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?* München: European Network of Economic and Fiscal Policy Research.
- Henrichsmeyer, Wilhelm, und Heinz-Peter Witzke. 1994. *Agrarpolitik Band 2*. Stuttgart: UTB-Verlag.
- Hill, Berkeley 2012. *Understanding the Common Agricultural Policy*. London, United Kingdom: Earthscan.
- Ihle, Rico, Bernhard Brümmer, und Stanley R. Thompson. 2012. "Structural change in European calf markets: decoupling and the blue tongue disease." *European Review of Agricultural Economics* 39 (1):157–179. doi: 10.1093/erae/jbr042.
- Ihle, Rico, und Stephan von Cramon-Taubadel. 2015.
- Isermeyer, Folkhard. 2003. Gleitflug in die regionale Einheitsprämie - ein Vorschlag zur Entkopplung der Direktzahlungen (Arbeitsbericht 07/2003). Braunschweig: Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL).
- Jongeneel, R.A. 2018. Research for AGRI Committee – The CAP support beyond 2020: assessing the future structure of direct payments and the rural developments interventions in the light of the EU agricultural and environmental challenges. Brüssel: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
- Josling, Tim. 2008. "External influences on CAP Reforms: an historical perspective." In *The Perfect Storm - the Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, edited by Johan F.M. Swinnen, 57-75. Brüssel: Centre for European Policy Studies.
- Josling, Tim, Stefan Tangermann, und T.K. Warley. 1996. *Agriculture in the GATT*. London and New York: Houndmills.
- Kilian, Stefan, Jesus Antón, Klaus Salhofer, und Norbert Röder. 2012. "Impacts of 2003 CAP reform on land rental prices and capitalization." *Land Use Policy* 29:789-797. doi: <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.12.004>.
- Kluge, Ulrich. 1989. *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (Band 2)*. Hamburg u. Berlin: Paul Parey.
- Koester, Ulrich. 1999. "Agenda 2000: Ausreichende - Weichenstellung für die Agrarpolitik." *Wirtschaftsdienst* 1999 (X):605-610.
- Koester, Ulrich. 2016. *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre (5.A)*, . München: Verlag Vahlen.
- Koester, Ulrich, und Stephan von Cramon-Taubadel. 1992. "EG-Agrarreform ohne Ende?" *Wirtschaftsdienst* 72, (7):355-361.
- KOM. 1991a. Die künftige Entwicklung der GAP - Grundsatzpapier der Kommission; Mitteilung der Kommission an den Rat am 1.Februar 1991 (KOM (19) 100 endg.) Brüssel, Belgien: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 1991b. Die künftige Entwicklung der GAP - Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. Folgedokument zum Grundsatzpapier Vorschläge der Kommission; 12 Juli 1991 (KOMC91) 258/3 final („Reflexionspapier“). Brüssel: Europäische Kommission (KOM).
- KOM. 1991c. Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Brüssel: Europäische Kommission (KOM).
- KOM. 1992a. Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen;. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 1992b. Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. Brüssel: EU-Kommission (KOM).

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

- KOM. 1995. Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the and the associated countries with a view to future accession of these countries. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 1999a. Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 1999b. Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2002. Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (KOM(2002) 394), 10.7.2002. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2003. Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2009a. Factsheet Single Payment Scheme (SPS);. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2009b. Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2010a. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (KOM(2010) 672 final); 18.11.2010. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2010b. Rural Development in the EU - Statistical and Economic Information Report 2009. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2011a. Common Agricultural Policy towards 2020 - Impact Assessment; Commission Staff Working Paper, Annex 2d. Brussels, Belgium: EU-Kommission (KOM), Generaldirektorat Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (DG Agri).
- KOM. 2011b. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (KOM (2011) 625 endgültig/2). Brüssel: Europäische Kommission (KOM).
- KOM. 2013a. GAP-Reform – Erläuterung der wichtigsten Aspekte (Factsheet vom 25.10.2013). Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2013b. Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2013c. Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates. Brüssel: Europäische Kommission (KOM).
- KOM. 2014. Entwicklung der wichtigsten Politikinstrumente 1980-2020. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2015. Direct payments post 2014 - Decisions taken by Member States by 1 August 2014 - State of play on 07.05.2015 (Information note). Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. 2016. Rural development programmes by country; Online factsheets. Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- Lagi, Marco, Yavni Bar-Yam, Karla Z. Bertrand, and Yaneer Bar-Yam. 2012. The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East. Cambridge (MA): Studies des New England Complex Systems Institute (NESCI).
- Lakner, Sebastian, und Carsten Holst. 2015. "Betriebliche Umsetzung der Greening-Auflagen: die ökonomischen Bestimmungsgründe." *Natur und Landschaft* 90 (6):271-277.
- Lakner, Sebastian, Carsten Holst, Jan Barkmann, Johannes Isselstein, und Achim Spiller. 2014. Perspektiven der Niedersächsischen Agrarpolitik nach 2013 Empfehlungen Göttinger Agrarwissenschaftler für die Landespolitik. In *Diskussionsbeitrag des Departments für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung*: Georg-August-Universität Göttingen.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

- Lakner, Sebastian, Norbert Röder, Sarah Baum, und Andrea Ackermann. 2017. "What we can learn from the German implementation of Greening: Effectiveness, Participation and Policy Integration with the Agri-environmental Programs." *Gewisola* 2017, Freising-Weihenstephan.
- Lakner, Sebastian, Christian Schleyer, Jenny Schmidt, und Yves Zinngrebe. 2021. "Agricultural Policy for Biodiversity: Facilitators and Barriers for Transformation." In *Transitioning to Sustainable Life on Land*, edited by Volker Beckmann. Basel: MDPI.
- Latruffe, Laure, Boris E. Bravo-Ureta, Alain Carpentier, Yann Desjeux, und Victor H. Moreira. 2017. "Subsidies and technical efficiency in agriculture: Evidence from European dairy farms." *American Journal of Agricultural Economics* 99 (3):783-799. doi: <https://doi.org/10.1093/ajae/aaw077>.
- LWK. 2021. Übersicht Ökologische Vorrangflächen (ÖVF). Düsseldorf: Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen.
- Manegold, Dirk. 1993. "Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik 1992, ." *Agrarwirtschaft* 42 (1).
- Michalek, J., und P. Ciaian. 2014. "Capitalization of the single payment scheme into land value: generalized propensity score evidence from the European Union." *Land Economics* 90:260-289.
- Minviel, J.J., und L. Latruffe. 2017. "Effect of public subsidies on farm technical efficiency: a meta-analysis of empirical results." *Applied Economics* 49 (3):213-226. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2016.11.014>.
- Minviel, Jean-Joseph, und Kristof de Witte. 2017. "The influence of public subsidies on farm technical efficiency: A robust conditional nonparametric approach." *European Journal of Operational Research* 259:1112–1120.
- Nègre, François. 2020. "Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) - WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft (Online Handbuch)." Europäisches Parlament (EP). <https://bit.ly/3hupr1C>.
- O'Neill, S., und K. Hanrahan. 2016. "The capitalization of coupled and decoupled CAP payments into land rental rates." *Agricultural Economics* 47:285-294.
- Oates, Wallace. 1997. "On the Welfare Gains from Fiscal Federalism." *Journal of Public Finance and Public Choice* 2-3:83-92.
- OECD. 2011a. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011 - OECD Countries and emerging economies*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- OECD. 2011b. *Evaluation of Agricultural Policy Reform in the European Union*,. Paris, Frankreich: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- OECD. 2021. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021 - Addressing the Challenges Facing Food Systems*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Olper, Allesandro. 2008. "Constraints and Causes of the 2003 EU Agricultural Policy Reforms." In *The Perfect Storm - the Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, edited by Johan F.M. Swinnen, 183-101. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Pe'er, G., L.V. Dicks, P. Visconti, R. Arlettaz, A. Báldi, T. G. Benton, S. Collins, M. Dieterich, R. D. Gregory, F. Hartig, K. Henle, P.R. Hobson, D. Kleijn, R.K. Neumann, T. Robijns, J.A. Schmidt, A. Shwartz, W.J. Sutherland, A. Turbé, F. Wulf, und A.V. Scott. 2014. "EU agricultural reform fails on biodiversity." *Science* 344 (6188):1090-1092. doi: 10.1126/science.1252254.
- Pe'er, Guy, Sebastian Lakner, Robert Müller, Gioele Passoni, Vasileios Bontzorlos, Dagmar Clough, Francisco Moreira, Clémentine Azam, Jurij Berger, Peter Bezak, Aletta Bonn, Bernd Hansjürgens, Lars Hartmann, Janina Kleemann, Angela Lomba, Amanda Sahrbacher, Stefan Schindler, Christian Schleyer, Jenny Schmidt, Stefan Schüler, Clélia Sirami, Marie von Meyer-Höfer, und Yves Zinngrebe. 2017. *Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment*. Leipzig, Germany: In Report, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv).
- Pe'er, Guy, Yves Zinngrebe, Jennifer Hauck, Stefan Schindler, Andreas Dittrich, Silvia Zingg, Teja Tschardtke, Rainer Oppermann, Laura M.E. Sutcliffe, Clelia Sirami, Jenny Schmidt, Christian Hoyer, Christian Schleyer, und Sebastian Lakner. 2017. "Adding some green to the greening: Improving the EU's ecological focus areas for biodiversity and farmers." *Conservation Letters* 10 (5):517–530.
- Pe'er, Guy, Yves Zinngrebe, Francisco Moreira, Clelia Sirami, Stefan Schindler, R. Müller, V. Bontzorlos, Dagmar Clough, Peter Bezák, Aletta Bonn, Bernd Hansjürgens, Angela Lomba, Stefan Möckel, G. Passoni, Christian Schleyer, Jenny Schmidt, und Sebastian Lakner. 2019. "A greener path for the EU Common Agricultural Policy - It's time for sustainable, environmental performance." *Science* 365 (6452):449-451. doi: 10.1126/science.aax3146.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

- Pirzio-Biroli, Corrado. 2008. "An Inside Perspective on the Political Economy of the Fischler Reforms." In *The Perfect Storm - the Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, edited by Johan F.M. Swinnen, 102-114. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Priebe, Herrmann. 1985. *Die Subventionierte Unvernunft: Landwirtschaft und Naturhaushalt*. München: Siedler-Verlag.
- Schmidt, Thomas, Norbert Röder, Jens Dauber, Sebastian Klimek, Andreas Laggner, Thomas de Witte, Frank Offermann, und Bernhard Osterburg. 2014. Biodiversitätsrelevante Regelungen zur nationalen Umsetzung des Greenings der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013. Braunschweig, Germany: Thünen Institute for Agricultural Research, Working.
- Schrader, Jörg-Volker. 1993. EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen: Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. In *Kieler Diskussionsbeiträge, No. 217*: Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel.
- Swinbank, Alan, und Stefan Tangermann. 2004. A Bond Scheme to Facilitate CAP Reform. In *A Bond scheme for Common Agricultural Policy Reform*, edited by Alan Swinbank und Richard Tranter. Wallingford, UK: CABI Publishing.
- Swinnen, Johan F.M. 2008. "The Political Economy of the Fischler Reforms of the EU's Common Agricultural Policy: The Perfect Storm." In *The Perfect Storm - the Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, edited by Johan F.M. Swinnen, 135-166. Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Syrakos, Barbare. 2008. "An Uncommon Policy: Theoretical and Empirical Notes on Eliste Decision Making during the 2003 CAP Reforms." In *The Perfect Storm - the Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, edited by Johan F.M. Swinnen, 115-134. Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Tangermann, Stefan. 1995. Implementation of the Uruguay-Round Agreement by Major Developed Countries. Genf: UNCTAD.
- Van Herck, Kristine, Johan F.M. Swinnen, und Liesbeth Vranken. 2013. "Direct Payments and Land Rents: Evidence from New Member States." In *Land, labour and capital markets in European agriculture. Diversity under a common policy*, edited by Johan F.M. Swinnen und Louise Knops. Brüssel: Centre for European Policy Studies.
- WBAE. 2010. EU-Agrarpolitik nach 2013 - Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE).
- WBAE. 2018. Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020 - Grundsatzfragen und Empfehlungen. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE).
- Wikipedia. 2021. "Die Reform." Wikipedia Online-Lexikon. <https://de.wikipedia.org/wiki/Reform>.
- WTO. 2020a. Agriculture Information Management System (online database). Genf: World Trade Organization (WTO).
- WTO. 2020b. "The European Union and the WTO (Website)." World Trade Organization (WTO). <https://bit.ly/3gJellC>.
- WTO. 2020c. "The Uruguay Round reform programme for trade in agriculture (online Handbuch)." World Trade Organization (WTO). https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm.
- Zinngrebe, Yves, Guy Pe'er, Stefan Schüler, Jonas Schmitt, Jenny Schmidt, und Sebastian Lakner. 2017. "The EU's ecological focus areas – How experts explain farmers' choices in Germany." *Land Use Policy* 65:93–108.

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

6.10 Anhang

Tabelle 6- 19: Prinzip der Entkopplung für einen Ackerbaubetrieb

Art der Zahlung	2000/01	Historisch	Regional
Direktzahlungen	249	249	204
Gekoppelte Zahlungen Pflanzenbau	236		
Gekoppelte Zahlungen Tierproduktion	13		
Entk. Direktzahlung (hist.)		249	
Entk. Direktzahlung (reg.)			204
Input-spezifische Zahlung (z.B. Investitionsförderung, Gasölbeihilfe)	19	19	19
Betriebsspezifische Zahlungen	54	54	54
Zahlung für Stilllegung	27		
Benachteiligte Gebiete	6		
Agrarumweltprogramme	21		
Summe Zahlungen	322	322	277

Quelle: Eigene Darstellung aus BMVEL (2002: S.40)

Tabelle 6- 20: Umsetzung der Umverteilungsprämie in den EU-Mitgliedsstaaten

Mitgliedsstaat	Erste Hektare (ha)	Prämiensatz (EUR/ha)
Belgien-Wallonien	0 – 30	127,00
Bulgarien	0 – 30	77,11
Deutschland	0 – 30	49,64
	30,01 – 46	29,78
Frankreich	0 – 52	25,00
Kroatien (HR)	0 – 20	77,97
Litauen	0 – 30	48,80
Polen	0 – 3	0,00
	3,01 – 30	40,10
Rumänien	0 – 5	5,00
	5,01 – 30	51,08
Großbritannien-Wales	0 – 54	25,51

Quelle: eigene Darstellung nach Angaben der EC 2016

6. Die Reformphase der GAP nach 1992

Tabelle 6- 21: : Umsetzung der Kürzung in den EU-Mitgliedsstaaten

Kürzungsmethode	Länder
Strenge Kappung:	
100 % ab 150.000 EUR	Belgien-Flandern, Irland, Griechenland, Österreich, Polen, UK-Nordirland
Kürzung, locker Kappung:	
5 % ab 150 tsd. EUR	Tschechien, Dänemark, Spanien, Zypern, Lettland, Luxemburg, Ungarn, Malta, Niederlande, Portugal, Slovenien, Slowakei, Finnland, Schweden, England
15 % ab 150 tsd. EUR 33 % ab 200 tsd. EUR 55 % ab 250 tsd. EUR 100 % ab 300 tsd. EUR	UK Wales
50 % ab 150 tsd. EUR 100 % ab 500 tsd. EUR	Italien
5 % ab 150 tsd. EUR 100 % ab 300 tsd. EUR	Bulgarien
5 % ab 150 tsd. EUR 100 % ab 600 tsd. EUR	UK Scotland

Quelle: Eigene Darstellung nach EC 2016

Tabelle 6- 22: der Kommissare für Landwirtschaft der seit ihrer Gründung

Kommissar	Amtszeit	Herkunftsland	Partei	EU – Parteienfamilie ¹
Sicco Mansholt	1958–1972	Niederlande	PvdA	S&D (Sozialdemokratisch)
Carlo Scarascia-Mugnozza	1972–1973	Italien	DC	EVP (Christdemokratisch)
Pierre Lardinois	1973–1977	Niederlande	KVP	EVP (Christdemokratisch)
Finn Olav Gundelach	1977–1981	Dänemark	parteilos	–
Poul Dalsager	1981–1985	Dänemark	SP	S&D (Sozialdemokratisch)
Frans Andriessen	1985–1989	Niederlande	CDA	EVP (Christdemokratisch)
Ray MacSharry	1989–1993	Irland	Fianna Fail	ALDE (Liberal)
René Steichen	1993–1995	Luxemburg	CSV	EVP (Christdemokratisch)
Franz Fischler	1995–2004	Österreich	ÖVP	EVP (Christdemokratisch)
Mariann Fischer-Boel	2004–2010	Dänemark	Venstre	ALDE (Liberal)
Dacian Cioloș	2010–2014	Rumänien	parteilos ²	ALDE (Liberal)
Phil Hogan	2014-2019	Irland	Fine Gael	EVP (Christdemokratisch)
Wojciechowski, Januz	Seit 2019	Polen	PiS	EKR (EU-kritisch)

Quelle: eigene Darstellung

1: Die Parteienfamilien: EVP = Europäische Volkspartei (Christdemokratisch); SD = Sozialdemokraten im EU-Parlament; ALDE = Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa Liberale; EKR = Europäische Konservative und Reformer (EU-kritisch). Die Grünen und Freie Allianz (Grüne) und die Vereinte Europäische Linke/Nordische Grüne haben bisher keinen Agrarkommissar gestellt. 2: Dacian Cioloș wurde von der konservativen Regierung Rumäniens nominiert. Nach seiner Amtszeit als EU-Kommissar stand Cioloș der liberalen Partei ALDE in Rumänien nahe und war von 2015-2017 Premierminister von Rumänien. Seit 2019 ist er Fraktionsvorsitzender der liberalen Fraktion Renew Europe, der Nachfolgerin der liberalen ALDE-Fraktion.

7. Kapitel

Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Inhalte

7	Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU.....	220
7.1	Eine kurze Geschichte der Europäischen Union.....	220
7.2	Ökonomische Implikationen der EU-Erweiterungsrunden.....	223
7.3	Die Europäische Union als Modell für wirtschaftliche und politische Integration.....	225
7.4	Institutionen der Europäischen Unionen.....	227
7.4.1	EU-Kommission.....	227
7.4.2	EU-Parlament.....	229
7.4.3	Rat der Europäischen Union.....	232
7.4.4	Europäische Rat (Gipfel).....	234
7.5	Rechtsetzung und Entscheidungsverfahren in der EU.....	236
7.5.1	Rechtsprinzipien im Unionsrecht.....	236
7.5.2	Arten von Rechtsvorschriften.....	237
7.5.3	Rechtssetzungsverfahren.....	238
7.6	Diskussion und Schlussfolgerung.....	242
7.7	Wiederholungsfragen.....	245
	Literatur.....	246

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Abbildungen

Abbildung 7- 1: Die vertragliche Entwicklung der Europäischen Union von 1951 bis 2009.....	221
Abbildung 7- 2: Erweiterungsschritte der Europäischen Union von 1952 bis 2013.....	222
Abbildung 7- 3: Personelle und institutionelle Entwicklung der EU-Kommission.....	228
Abbildung 7- 4: Anzahl der Sitze je Mitgliedsstaat im EU-Parlament seit 2020.....	230
Abbildung 7- 5: Institutionelle Entwicklung des EU-Parlamentes.....	231
Abbildung 7- 6: Entwicklung der Entscheidungsverfahren in der EU 1987-2004.....	232
Abbildung 7- 7: Institutionelle Entwicklung des Europäischen Rates.....	235
Abbildung 7- 8: Reguläres Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union seit 2009.....	241
Abbildung 7- 9: Dauer der Debatte um die Agrarreformen seit 1992.....	243

Tabellen

Tabelle 7- 1: Kennzahlen der EU-Erweiterungsrunden sowie des Brexits.....	224
Tabelle 7- 2: Fraktionen im Europäischen Parlament (Stand Februar 2023)	232
Tabelle 7- 3: Ratspräsidentschaft zwischen 2017 und 2030.....	234

Foto

Foto 7- 1: Walter Hallstein (1957, CDU), Präsident der ersten EWG-Kommission und Sicco Mansholt (1967, Sozialistische Arbeiterpartei, Niederlande), erster Kommissar für Landwirtschaft.	227
---	-----

7 Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

7.1 *Eine kurze Geschichte der Europäischen Union*

Die Römischen Verträge vom März 1957 schufen ein Vertragswerk mit unterschiedlichen Elementen:

Die **Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)**, die sog. „Montanunion“ regelte den Markt für Kohle und Stahl und war bereits früh nach dem II. Weltkrieg, 1951 gegründet worden. Mit ihr wurde der gemeinsame Markt für Stahl und Kohle vor allem zwischen Frankreich und Deutschland geregelt. 1952 nahm die hohe Behörde für Kohle und Stahl unter der Führung von Jean Monnet, dem geistigen Vater der Montanunion, ihre Arbeit auf und wachte unabhängig von nationalen Weisungen über die Vereinigung der europäischen Märkte für Kohle und Stahl.

In den folgenden Jahren nach 1952, nachdem die Montanunion ihre Arbeit aufgenommen hatte, wurden im Windschatten der Montanunion andere europäische Projekte wie etwa die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) oder die Agrarunion (der sog. „pool vert“) verhandelt, selbst ein erster Verfassungsentwurf für eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) wurde verhandelt. Am Ende scheiterten diese ersten Pläne einerseits an der Frage, welche Länder beteiligt werden sollten und andererseits an der Unentschiedenheit Frankreichs, das zwar auf der einen Seite die europäischen Partner brauchte, um seine globalen Ambitionen aufrecht zu erhalten, das aber andererseits skeptisch gegenüber unabhängigen europäischen Behörden war und nur in begrenztem Maße nationale Souveränitätsrechte abgeben wollte. Häufig wechselnde Regierungen in der IV. Republik Frankreichs sowie außenpolitische Turbulenzen (der Krieg in Indonesien 1954 und die Suez-Krise 1955) machten die Verhandlungen mit Frankreich längere Zeit schwierig. Erst 1955 wurde nach der Außenminister-Konferenz in Messina ein neuer Anlauf unter der Führung des belgischen Außenminister Paul-Henri Spaak unternommen, der mit Hilfe der sog. „Spaak-Kommission“ ein Vertragswerk aushandelte. Eine kurze Phase politischer Stabilität sowie eine Europa-freundliche Regierung in Frankreich ermöglichten eine Einigung, die die Unterzeichnung der Römischen Verträge möglich machten (dazu: Thiemeyer 1999; Brunn 2020; Loth 2020).

Mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 wurde die **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** und die **Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)** gegründet. Beiden saß erneut eine unabhängige Europäische Kommission vor, die ab 1958 unter dem deutschen Walter Hallstein ihre Arbeit aufnahm. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war die Grundlage für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und eine Reihe weiterer Politikfelder. Die **Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)** diente den Kooperationen in den Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Atomenergie. Es existierten somit in den frühen 1960er Jahren drei Kommissionen, drei Ministerräte und drei parlamentarische Versammlungen. Mit dem Fusionsvertrag von 1965, in Kraft getreten 1967, wurden diese Gemeinschaften zumindest institutionell fusioniert zur Europäischen Gemeinschaft (EG), so dass im alltäglichen Sprachgebrauch die „EWG“ durch die „EG“ ersetzt wurde. Juristisch bestanden alle drei Vertragswerke zunächst fort, politisch verloren jedoch sowohl die Montanunion als auch die Atomgemeinschaft zunehmend an Bedeutung, so dass am Ende vor allem die Europäische Gemeinschaft mit ihrer Marktpolitik prägend für die europäische Integration wurde.

Im Januar 1958 nahm die Europäische Kommission unter dem Vorsitz von Walter Hallstein (CDU), einem Vertrauten von Bundeskanzler Konrad Adenauer, die Arbeit auf. Das Ziel der Römischen Verträge war einerseits die wirtschaftliche Integration verschiedener Sektoren (Kohle, Stahl, Landwirtschaft und Atomkraft) und andererseits die Schaffung einer Zollunion. In den frühen 1960er Jahren wurde das Vertragswerk der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft weiterentwickelt und die

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Gemeinsame Agrarpolitik wurden verhandelt. Parallel zur Aushandlung der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde die Marktintegration vorangetrieben. Auf dem EU-Binnenmarkt wurden schrittweise Zölle abgebaut, der Außenschutz durch Zölle wurde beibehalten und durch gemeinsame Zölle synchronisiert. Die Zollunion, also das Absenken der Zölle zwischen den Mitgliedsstaaten, wurde bereits 1967 abgeschlossen.

Erst mit dem Vertrag von Maastricht 1993 wurden die Vertragswerke juristisch in die Europäische Union überführt. Die EU hieß in ihrer Gründungsphase formal Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Seit dem Vertrag von Maastricht von 1993 fasste die sog. „Europäische Union“ die verschiedenen Elemente der EWG, EURATOM und EKGS zusammen, so dass sich seit den 1990er Jahren der Begriff Europäische Union eingebürgert hat, obwohl die Europäische Union erst seit dem Vertrag von Lissabon auch rechtlich konsolidiert wurde. Aus Gründen der Vereinfachung wird in diesem Skript in allen Entwicklungsstadien von der „Europäischen Union“ gesprochen, wohlwissend, dass es zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Namen für die Vorläufer der EU gab.

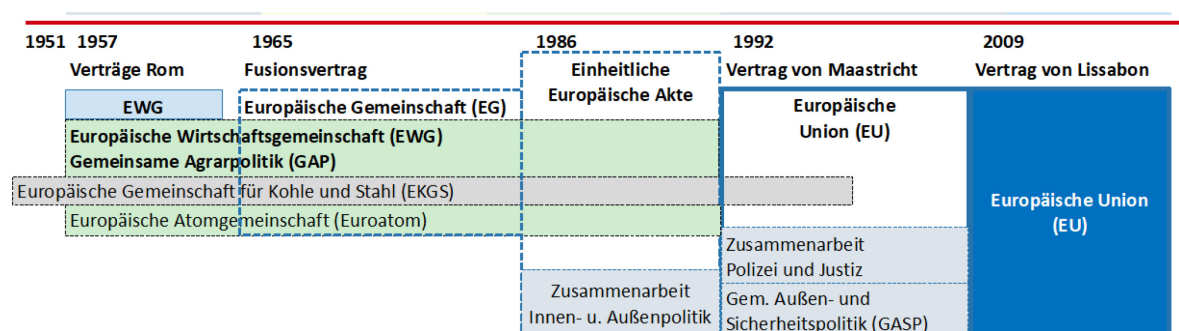


Abbildung 7- 1: Die vertragliche Entwicklung der Europäischen Union von 1951 bis 2009

Quelle: Eigene vereinfachte Darstellung, siehe auch

https://de.wikipedia.org/wiki/Europäische_Union, letzter Zugriff 03.10.2020.

Bereits in den 1950er Jahren war immer wieder diskutiert worden, ob Großbritannien dem Staatenbund angehören sollte. Allerdings scheiterten die Beitrittspläne Mitte der 1950er Jahre, da Großbritannien kein Interesse an einer Zollunion hatte, die zum Freihandel mit den Ländern des ehemaligen Commonwealth passte. Insofern schied Großbritannien aus, bevor die Verhandlungen zu den Verträgen von Rom aufgenommen wurden. Auch 1961 und 1967 stellte Großbritannien einen Aufnahmeantrag. Diese Integrationsbemühungen scheiterten an den französisch-britischen Interessen-Gegensätzen und letztendlich am Veto des französischen Präsidenten Charles de Gaulle (1958-1969). Im Frühjahr 1969 änderten sich die politischen Voraussetzungen, weil de Gaulle im April zurücktrat und George Pompidou (1969-1974) die anschließenden Wahlen im Juni gewann und französischer Präsident wurde. Pompidou gehört zwar der Partei de Gaulles, dem Rassemblement du peuple français (RPF) an, verfolgte jedoch außenpolitisch einen weniger nationalistischen Kurs. 1973 wurde diese historische Chance genutzt: In Großbritannien regierte die EU-freundliche, konservative Regierung unter Premier Edward Heath (1970-1974), die erneut einen Aufnahmeantrag stellte und Präsident Pompidou gab den französischen Widerstand gegen den britischen Beitritt auf. Großbritannien trat gemeinsam mit Irland und Dänemark der EU bei. In den Folgejahren wurde die EU schrittweise erweitert und wuchs bis 2013 (Beitritt Kroatiens) auf 28 Staaten.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

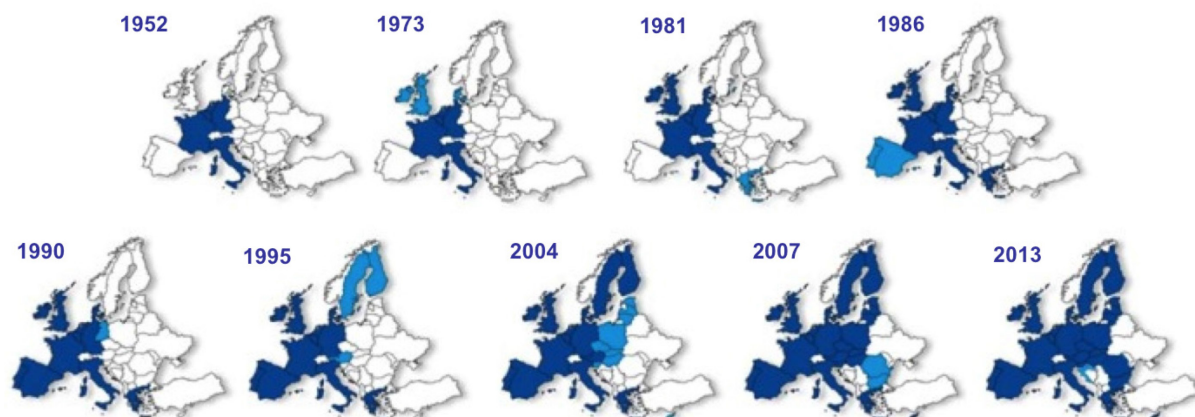


Abbildung 7- 2: Erweiterungsschritte der Europäischen Union von 1952 bis 2013

Quelle: KOM (2013)

Die 1970er Jahre werden eher als Jahre des institutionellen Stillstands wahrgenommen, allerdings wurde in den 1970er Jahren die **Parlamentarisierung der EU** vorangetrieben. 1969 wurde in den Haag beschlossen, die Direktwahl zu prüfen, der Pariser Gipfel 1974 beauftragte die Kommission die Direktwahl auszuarbeiten. Die erste Wahl des EU-Parlaments fand im Mai 1979 in allen EU-Mitgliedsländern statt. Durch den Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal entstand in den frühen 80er Jahren weiterer Reformbedarf. In den frühen 1980er Jahren war die EU von verschiedenen Streitigkeiten über die Finanzen geprägt, Großbritannien war Nettozahler und thematisierte die klammen Finanzen der EU, damals noch maßgeblich ausgelöst durch die Fehlstellungen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Diese Konflikte wurden erst 1984 auf einem Gipfel in Fontainebleau gelöst.

Institutionell entwickelte sich die EU erst durch die Impulse der EU-Kommission unter der Führung des Franzosen Jacques Delors (1985-95) und der nächste größere institutionelle Entwicklungsschritt wurde vollzogen: Die **Einheitliche Europäische Akte** vereinheitlichte das europäische Vertragswerk. Es wurde eine Europäische Innen-, Sicherheits- und Außenpolitik angestoßen und in den nächsten Jahrzehnten weiterentwickelt, auch die Entwicklung des EU-Binnenmarktes wurde weiter vorangetrieben.

Mit dem **Vertrag von Maastricht** von 1992 wurde der europäische Binnenmarkt geschaffen, mit dessen Hilfe der freie Warenverkehr, der Handel von Dienstleistungen und die Mobilität von Arbeitskräften festgeschrieben wurde. Neben dem europäischen Binnenmarkt wurden auch Vereinbarungen über die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik und die Schaffung eines Außenbeauftragten getroffen, der die EU außenpolitisch vertritt. In den nächsten Jahren wurde das Vertragswerk der EU in den **Verträgen von Amsterdam (1999)** und **Nizza (2001)** weiterentwickelt. Die ökonomische Integration war mit diesen Vertragswerken recht weit fortgeschritten. Für Konflikte sorgte immer wieder die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die immer wieder in verschiedenen Mitgliedsländern wie Deutschland oder Großbritannien für Kontroversen sorgte.

Der ökonomischen Integration folgte die Einführung einer **gemeinsamen Währung**. Bereits in den späten 1960er Jahren wurden über die Gemeinsame Agrarpolitik sog. Grenzausgleichszahlungen eingeführt, mit denen Währungsdifferenzen zwischen den Mitgliedsstaaten ausgeglichen wurden, die für einheitliche Agrarpreise die Voraussetzungen waren. Aus diesen Zahlungen wurde zunächst die Rechnungseinheit eingeführt, später dann der sog. ECU, der als gemeinsame Einheit zur Umrechnung von Währungsdifferenzen diente. Der Euro wurde 1999 als Buchgeld und 2002 als Bargeld eingeführt. Die ökonomische Integration war mit diesen Vertragswerken sehr weit fortgeschritten.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

In den 2000er Jahren gab es schließlich Pläne, die **politische Integration** voranzutreiben. Es wurde durch eine Kommission der Entwurf einer europäischen Verfassung erarbeitet, der jedoch 2005 bei zwei Volksabstimmungen in Frankreich und Holland abgelehnt wurde, wodurch der Implementierungsprozess abgebrochen wurde. Elemente der Verfassung inklusive der Definierung der Menschenrechte und der Abstimmungsregeln wurden in den **Vertrag von Lissabon** übernommen, der 2009 beschlossen wurde und bis heute die Grundlage der EU ist. Die wichtigsten Grundregeln der EU sind im Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Funktionsweise der Europäischen Union festgelegt.

Das Jahrzehnt der Konflikte 2010-2020: Die Aufnahme der Mittel- und Osteuropäischen Staaten hat die EU vor einige Herausforderungen gestellt. Vor allem die EURO-Krise nach 2012 führte zu zahlreichen Konflikten in der EU: Griechenland geriet durch niedriges Wachstum und einen sprunghaften Anstieg der Staatsschulden unter Druck und war mehrere Jahre kurz vor der Zahlungsunfähigkeit. Die EU-Mitgliedsstaaten mussten Stabilisierungskredite zur Verfügung stellen und die gemeinsame Währung, der Euro, geriet insgesamt unter Druck. Die Konflikte konnten nur mit sehr viel Mühe gelöst werden und führten in einigen Mitgliedsländern zu EU-skeptischen Parteien. Auch Diskussionen über die Rechtsstaatlichkeit führten innerhalb der EU zu Konflikten, vor allem mit den rechtspopulistischen Regierungen von Ungarn und Polen. So waren die 2010er Jahre von zahlreichen Konflikten geprägt.

Brexit: Am 23. Juni 2016 stimmte eine Mehrheit (51,9%) in Großbritannien für einen Austritt (Brexit) aus der EU. Der Premierminister David Cameron hatte die Abstimmung aus parteiinternen Gründen angesetzt, sich jedoch für einen Verbleib Großbritanniens ausgesprochen. Folglich trat er zum Oktober 2016 nach dem Referendum zurück. In den folgenden Jahren wurde der Austritt zunächst unter Premierministerin Theresa May ausgehandelt, die sich im November 2018 mit der EU grundsätzlich einigen konnte. May konnte jedoch anschließend wiederholt keine Mehrheit im britischen Unterhaus finden, sie trat im Juli 2019 zurück und Boris Johnson, einer der Verfechter des Austritts, wurde Premierminister. Er konnte im Oktober 2019 das Abkommen nachverhandeln. Im Dezember 2019 gewann Johnson eine vorgezogene Neuwahl und das Unterhaus stimmte im Januar 2020 dem Austrittsvertrag zu, der am 30. Januar 2020 in Kraft trat. Im Laufe des Jahres 2020 konnten sich Großbritannien und die EU auf einen Marktzugang zum Binnenmarkt einigen.

Perspektivisch stellt sich die Frage, ob die EU noch weitere Länder aufnehmen kann und will. Aktuell sind vor allem Bosnien-Herzegowina und Serbien Beitrittskandidaten, allerdings gibt es in beiden Ländern einige ungelöste Probleme. Island hatte den recht fortgeschrittenen Beitrittsprozess 2015 abgebrochen. Die Türkei war viele Jahrzehnte Beitrittskandidat, aktuell gibt es jedoch keine politische Mehrheit für eine Aufnahme der Türkei. Zudem ist das politische Verhältnis zwischen der EU und der Türkei inzwischen eher von Konflikten geprägt.

7.2 *Ökonomische Implikationen der EU-Erweiterungsrunden*

Die Erweiterungsrunden der EU und auch der Brexit waren jeweils Herausforderungen für die EU, was sich anhand einiger ökonomischer Kennzahlen belegen lässt (Tabelle 10-1):

Vor allem die Norderweiterungsrunde 1995, bei der mit Schweden, Finnland und Österreich drei reiche westliche Länder der EU beitraten trugen zu einer Stärkung der EU bei. In ähnlicher Weise könnte man die erste Erweiterungsrunde 1973 betrachten, da auch Großbritannien ähnlich reich war und mit Dänemark und Irland zwei ebenfalls aufsteigende Staaten beitraten, die sich in den Folgejahren gut entwickelten. Die Süderweiterungsrunden waren ökonomisch schwierig, da Griechenland, Spanien

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

und Portugal wirtschaftlich der EG der 1980er Jahre deutlich hinterherhingen, aber auch dieses Wagnis gelang und die Staaten konnten aufholen.

Das größte politische und ökonomische Wagnis wurde 2004/7 unternommen, da die Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL) ein deutlich niedrigeres Bruttoinlandsprodukt hatten, 16% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP in der EU-15. Gleichzeitig machten die Beitrittsstaaten 28% der Gesamtbevölkerung der bisherigen EU-15 aus. Und obwohl der EU-Beitritt für beide Seiten viele politische und ökonomische Vorteile brachte, ist die EU bis heute damit beschäftigt, die Folgen dieses Beitrittsschrittes zu verarbeiten. Vor diesem Hintergrund ist der Brexit eine substantielle Schwächung der EU, da mit Großbritannien ein Nettozahler zum EU-Haushalt und ein vergleichsweise reiches Land die EU verließ: Das Pro-Kopf-BIP liegt in Großbritannien deutlich über dem EU-Durchschnitt, nur wenige große EU-Staaten übertreffen Großbritannien (siehe Fußnote unter der Tabelle). Gleichzeitig hat sich die ökonomische Entwicklung in Großbritannien durch den Brexit verschlechtert.

Tabelle 7- 1: Kennzahlen der EU-Erweiterungsrunden sowie des Brexits

Jahr	Gemeinschaft / neue Mitglieder	Bevölk. in Mio.	BIP in Mrd. EUR	Pro-Kopf-BIP in EUR
1973	EU-6 (DE; FR; IT; BE, NL, LU)	209	831	3.907
	Neu: Großbritannien; Dänemark, Irland	64	205	3.167
	Neue Mitglieder zu EU-6 (%)	31%	25%	80%
1981	EU-9	279	2.373	8.521
	Neu: Griechenland	10	42	4.294
	Neue Mitglieder zu EU-9 (%)	4%	2%	50%
1986	EU-10	290	3.057	10.543
	Neu: Spanien, Portugal	49	258	5.319
	Neue Mitglieder zu EU-10 (%)	17%	8%	41%
1995	EU-12	350	7.509	21.453
	Neu: Österreich, Schweden, Finnland	22	568	25.832
	Neue Mitglieder zu EU-12 (%)	6%	8%	120%
2004/2007	EU-15	376	7.983	21.232
	Neu: 10 MOEL ¹ + Zypern & Malta	106	355	3.367
	Neue Mitglieder / EU-15 (%)	28%	5%	16%
2013	EU-27	501	12.901	25.600
	Neu: Kroatien	4,4	43,9	10.300
	Neue Mitglieder / EU-27 (%)	0,88%	0,34%	40%
2020 ²	EU-28 (2020)	510	16.542	32.160
	Austritt: Großbritannien	67	2.527	37.830
	Großbritannien /EU-28	447	14.016	31.310
	Großbritannien zu EU-28	13%	15%	118%
2022 ³	EU-27 (2022)	448	14.587	35.620
	Neu: Ukraine	38	69	4.347
	Neues Mitglied zu EU-27	8,4%	0,5%	12,2%

Quelle: Erweiterte Darstellung aus Ohr (2013, S.26); erweitert um den Brexit 2020. Daten vom Internationalen Währungsfond (IWF), sowie Eurostat; 2020: Indikatoren: DEMO_PJAN; NAMA_10_GDP; NAMA_10_PC; * MOEL = 10 Mittel und Osteuropäische Länder: Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Bulgarien. ** Daten zum BIM aus 2019, d.h. vor dem Austritt von Großbritanniens und der COVID-19-Krise; Bevölkerung aus 2020. Zum Vergleich: BIP /pro Kopf in EUR: Deutschland: 41.800 EUR; Frankreich: 36.050; Schweden 46.390; Norwegen 67.640; Schweiz: 76.320; Bulgarien 8.820; Rumänien: 11.520;

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

7.3 *Die Europäische Union als Modell für wirtschaftliche und politische Integration*

Die Europäische Union gilt inzwischen weltweit als einer der wenigen Wirtschaftsräume, bei denen eine sehr weitreichende Integration rechtlich, ökonomisch und teilweise politische durchgeführt wurde. Allerdings stellt sich im politischen Alltag in den Mitgliedsstaaten immer wieder die Frage, wie sehr dieses Projekt als gelungen betrachtet werden kann, da in vielen EU-Mitgliedsstaaten auch EU-kritische Parteien im Parlament vertreten sind oder teilweise sogar die Regierung stellen. Bürger beurteilen die EU als bürokratisch und praxisfern. Andererseits lässt sich immer wieder feststellen, dass der Grad der Information über die EU recht unterschiedlich ist und viele EU-Kritiker die Strukturen und Entscheidungsprozesse nicht vollständig kennen, was die politische Debatte auch prägt.

Eine grundsätzliche Frage besteht darin, wie die Europäische Union als Organisation einzuordnen ist, ob man sie als „**intergouvernementales Bündnis**“ nationaler Staaten sieht, ob sie eine „**supranationale Organisation**“ sein soll oder ob man sie gar als **föderalen Staat** nach dem Vorbild der USA betrachten kann. Man mag diese Frage als akademische Frage abtun, aber gerade in den Rechtswissenschaften spielt diese Frage eine wichtige Rolle, weil europäische Rechtsnormen je nach Einordnung der EU als intergouvernementales Bündnis oder als supranationale Organisation eng oder weit ausgelegt werden müssten:

- Wenn die EU nur als **intergouvernementales Bündnis** basierend auf Rechtsverträgen zwischen einzelnen Regierungen gesehen wird, sind diese Rechtsverträge sehr eng auszulegen. Eine intergouvernementale Organisation basiert auf den vertraglichen Vereinbarungen zwischen einzelnen Staaten und diese Vereinbarungen sind dann wortgetreu entsprechend der Verträge umzusetzen. Die EU-Kommission könnte in dieser Organisationsform keine eigenen politischen Interessen verfolgen, sondern müsste sich eng an die im zwischenstaatlichen Verträge halten (BPB 2021a; Schorkopf 2020b).
- Das Modell der EU als **supranationale Organisation** sieht dagegen die gemeinsam ins Leben gerufenen Institutionen als über dem nationalen Recht stehend. Im Modell einer supranationalen Organisation sollte das EU-Recht gegenüber dem nationalen Recht Vorrang genießen. Die EU-Kommission wirkt in diesem Modell unabhängig und verfolgt eigene, supranationale Interessen (BPB 2021b). Der Europäische Gerichtshof hat die supranationale Sichtweise in Urteilen immer wieder bestätigt und langfristig hat sich das Verständnis der EU-Kommission als das einer unabhängigen Behörde durchgesetzt.

Die Vordenker der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montan-Union), Robert Schumann und Jean Monnet, hatten Anfang der 1950er Jahre eine unabhängige, supranationale Kommission im Sinn. Die erste Hohe Behörde der Montan-Union sollte den entsprechenden Markt unabhängig von den nationalen Interessen Deutschlands und Frankreichs regulieren. Auch die Mitglieder der Spaak-Kommission, die 1955-56 die Römischen Verträge aushandelten, hatten eine solche Organisationsform im Sinn. In der Gründungsphase nach 1957 wurde die Rolle der Kommission als weisungsunabhängiges Organ angelegt und der erste Kommissionspräsident, Walter Hallstein (CDU) füllte diese Rolle aus. In den ersten Integrationsschritten nach 1957 sah sich die EU-Kommission selbstbewusst als „Hüterin der Verträge“, die unabhängig die gemeinschaftlichen Interessen verfolgt. Die Kommissionsmitglieder wurden zwar von den Mitgliedsstaaten in die Kommission entsandt, unterlagen jedoch keiner Weisung aus dem entsendenden Land.

Die **Krise des leeren Stuhls**, in der Frankreich 1965/66 für ein halbes Jahr die Institutionen der EWG boykottierte und damit alle Entschlüsse im Rat lahmlegte, hat die institutionelle Entwicklung der EU maßgeblich beeinflusst. Eine der Ursachen dieser Krise bestand in dem unterschiedlichen Verständnis des Charakters der Gemeinschaft. Walter Hallstein, einer der Gründerväter der EU und ihr erster

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Kommissionspräsident, sah die Kommission als unabhängige Institution, die die Weiterentwicklung der EU selbständig vorantreiben wollte. Der französische Präsident Charles De Gaulle (1958-1969), der diesen Streit im Juli 1965 auslöste, schwebte eher eine weisungsgebundene, intergouvernementale Behörde vor (Schorkopf 2020b). Kurzfristig konnte sich de Gaulle durchsetzen, aber mittelfristig konnte sich die EU als supranationale Organisation etablieren. Gerade in den 1980er Jahren profilierte sich die EU-Kommission unter ihrem Präsidenten Jacques Delors als selbständige und selbstbewusste Akteurin, die den Umbau der EU vorantrieb. Auch spätere Kommissionen nutzten Ihre Möglichkeiten, so dass die EU-Kommissionen heute stets eine eigene Rolle spielen.

Die EU ist jedoch mit einem föderalen Staat wie etwa die Vereinigten Staaten nicht zu vergleichen, da die Europäische Union einige typischen Merkmale eines Staates nicht erfüllt.

Die EU hat **kein Staatsvolk** und keine eigene Staatsbürgerschaft. Die Wirkung der EU erfolgt nicht unmittelbar auf seine Bürger, sondern mittelbar über das nationale Recht. Die Mitgliedsstaaten müssen das EU-Recht häufig direkt umsetzen, aber für eine Klage müssen zunächst die nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft werden, erst dann kann vor dem europäischen Gerichtshof geklagt werden.

Die EU hat keine Möglichkeit, **unmittelbaren Zwang** auszuüben. Es gibt keine europäische Polizei oder Militär, die eine bestimmte Entscheidung in den nationalen Staaten durchsetzen könnte. Zwang kann die EU-Kommission nur durch sogenannte **Vertragsverletzungsverfahren** durchsetzen: In diesem Fall müssen die Mitgliedsstaaten Strafzahlungen an die EU entrichten und die EU schränkt die Zahlungen an den entsprechenden Mitgliedsstaat ein.

Die EU hatte vor allem nach ihrer Gründung 1957 **keine eigenen finanziellen Ressourcen** und konnte keine Steuern erheben. Dies änderte sich in den Folgejahren über den Eigenmittelbeschluss, der Teile der nationalen Mittel auf die EU überschrieb. Trotzdem wäre es nicht denkbar, dass die EU eine eigene Steuer erhebt. Insofern bleibt die EU auch bei eigenen finanziellen Ressourcen von den Beschlüssen der nationalen Staaten abhängig – eine Situation, die teilweise nach der Gründung des Deutschen Reiches 1871 ähnlich war: Auch hier hatte das Reich zunächst keine finanziellen Ressourcen und war von den Zuweisungen der beteiligten Staaten abhängig.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

7.4 *Institutionen der Europäischen Unionen*

7.4.1 EU-Kommission

7.4.1.1 *Geschichte*

Die EU-Kommission ist seit den Römischen Verträgen die prägende Institution der EU. Der Vorgängerin war die sog. „Hohe Behörde“ in der Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ab 1952, ab 1958 nahm die EU-Kommission die Arbeit auf.



Foto 7- 1: Walter Hallstein (1957, CDU), Präsident der ersten EWG-Kommission und Sicco Mansholt (1967, Sozialistische Arbeiterpartei, Niederlande), erster Kommissar für Landwirtschaft.

Foto-Quelle: Walter Hallstein: Von Bundesarchiv, B 145 Bild-F004665-0003 / Unterberg, Rolf / CC-BY-SA 3.0, CC BY-SA 3.0 de, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=5448739>; Sicco Mansholt: Eric Koch / Anefo - Nationaal Archief, CC BY-SA 3.0 nl, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=27604003>

Wie oben dargestellt, gab es bereits in den 1960er Jahren erhebliche Auseinandersetzungen über die Rolle, die der Kommission im neuen politischen Gefüge zukommen sollte. Frankreich unter Charles de Gaulle sah in der EU-Kommission eher eine technokratische Behörde, die weitgehend auf Weisung der Mitgliedsstaaten handeln sollte, während die EU-Kommission unter der Führung von Walter Hallstein (CDU) auf ihre selbständige Rolle pochte und durchaus die EWG aktiv und selbstbewusst mitgestalten wollte. Hallstein war gleichzeitig ein Verfechter eines föderalen europäischen Staates. Auch Deutschland, die Niederlande, Belgien und Italien stellten sich im Rahmen der Politik des leeren Stuhls (Juni 1965-Januar 1966, siehe ausführlich in Kapitel 5) auf die Seiten der EU-Kommission und traten für eine selbständige Kommission und den Ausbau von Entscheidungskompetenzen der EU-Institutionen ein. Am Ende scheiterte Walter Hallstein als Kommissionspräsident mit seinen Ambitionen am Widerstand Frankreichs und de Gaulles und seine Amtszeit endete im Juni 1967. Der EU-Kommission wurde am Ende durch de Gaulle Grenzen aufgezeigt, erst ab 1969 unter dem neuen französischen Präsidenten Pompidou entwickelte sich die Institution weiter.

Über die 1970er Jahre emanzipierte sich die EU-Kommission und profitierte ähnlich wie das EU-Parlament von der Demokratisierung der EU. Gleichwohl blieben die großen Entwicklungsschritte aus, die Kommission versuchte eher nach innen auszugleichen und die verschiedenen Beitrittsschritte mit zu gestalten. Erst ab Mitte der 1980er Jahre, unter dem französischen EU-Kommissionspräsident

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Jacques Delors (Sozialisten) von 1985-1995 wurde die EU-Kommission zum Treiber der EU-Integration. Delors war maßgeblich an der Gestaltung der einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrags von Maastricht beteiligt. Gerade unter seiner Führung entwickelte sich die EU-Kommission zu einer eigenständigen politischen Akteurin. Ende der 1990er war ein Tiefpunkt in der institutionellen Geschichte der EU der Rücktritt der EU-Kommission unter Führung des Luxemburger Jacques Santer im März 1999, nachdem gegen mehrere Kommissionsmitglieder Vorwürfe der Korruption laut geworden waren.

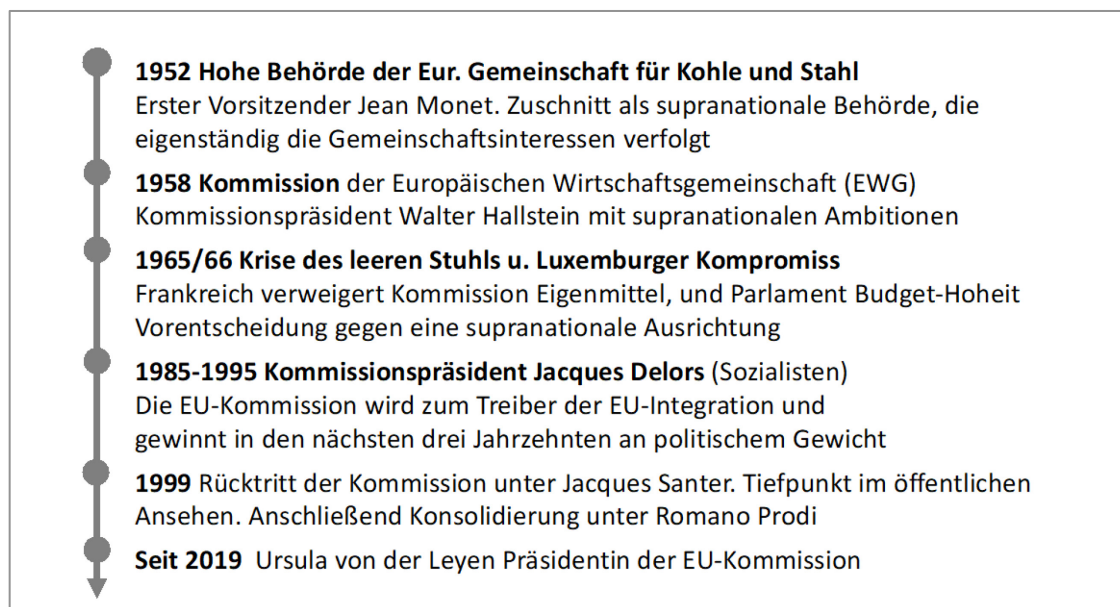


Abbildung 7- 3: Personelle und institutionelle Entwicklung der EU-Kommission

Quelle: eigene Darstellung

7.4.1.2 Funktionen

Die EU-Kommission ist innerhalb der EU **das zentrale Exekutivorgan**, am ehesten vergleichbar mit der nationalen Regierung, allerdings mit deutlichen Unterschieden. Die Art, wie die EU-Kommission ins Amt kommt, unterscheidet sich von der typischen Regierungsbildung in Nationalstaaten: Der Präsident*in der EU-Kommission wird vom Europäischen Rat (den Staats- und Regierungschefs der EU) vorgeschlagen, unter Berücksichtigung der Wahlergebnisse einer Europawahl. Die EU-Kommission sucht sich daraus die Kommissare und macht einen Personalvorschlag, der dann vom EU-Parlament befragt wird. Nach der Befragung kann das EU-Parlament dem Personalvorschlag in Gänze zustimmen oder ihn ablehnen. Dies gibt eine gewisse Legitimität, allerdings fehlen in der EU die Möglichkeiten wie etwa die eines konstruktiven Misstrauensvotums des Parlaments. Die Mitglieder der EU-Kommission sind in ihrer Amtsführung unabhängig von Weisungen aus ihren Herkunftsländern, wodurch der supranationale Charakter der EU-Kommission unterstrichen wird (Weidenfeld 2020: S.137). Im politischen Tagesgeschäft sind die Kommissare aus einem bestimmten Land gleichwohl wichtige Ansprechpartner für die nationalen Regierungen.

Die EU-Kommission hat das **Initiativmonopol** für die Gesetzgebung, d.h. jeder Vorschlag für eine Verordnung oder eine Richtlinie kommt von der Kommission. Das EU-Parlament kann die Kommission auffordern tätig zu werden, allerdings bleibt das Vorschlagsrecht bei der Kommission. Die Kommission muss drei Monate nach der Aufforderung im Parlament berichten, innerhalb von 12 Monaten einen Gesetzesvorschlag vorlegen oder diesen in das Arbeitsprogramm aufnehmen. Falls die Kommission die Aufforderung ignoriert, muss sie die Gründe hierfür öffentlich darlegen (Schorkopf 2020a: 175).

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Nach Artikel 17 des Vertrages über die EU (TEU) vertritt die EU-Kommission die Interessen der EU, sie wird daher häufig als die „**Hüterin der EU-Verträge**“ bezeichnet. Dies drückt sich z.B. dadurch aus, dass die Kommission **kontrolliert**, ob bestimmte Verordnungen in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, und wenn dies nicht der Fall ist, kann die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

7.4.2 EU-Parlament

7.4.2.1 Geschichte

Am Anfang war das Parlament nur eine „parlamentarische Versammlung“, die nicht direkt gewählt wurde und aus Parlamentariern bestand, die aus den Parlamenten der Mitgliedsstaaten nach unterschiedlichen Verfahren in die Versammlung entsandt wurden. Allerdings bezeichnete sich die Versammlung 1962 selbst als „EU-Parlament“, um die eigene Rolle aufzuwerten (Schorkopf 2015: S.153), auch wenn es gerade in den ersten 10 Jahren kaum eigene Befugnisse hatte. Es gab die Möglichkeit der Anhörung und Kommentierung von ausgewählten Gesetzesvorhaben, aber das Parlament hatte zunächst keine direkten Einflussmöglichkeiten.

Bereits 1965 unternahm die EU-Kommission den Versuch, das Parlament mit Haushaltsrechten und die EU selbst mit finanziellen Eigenmitteln zu versorgen. Dieser Versuch war einer der Anlässe für die ersten fundamentale Krise der EU und der „Politik des leeren Stuhls“ von Juli 1965 bis Januar 1966. Das Haushaltsrecht wurde dem Parlament verweigert und der Rat blieb zunächst weiterhin die entscheidende Institution für die Rechtssetzung innerhalb der EU. Auf dem Haager Gipfel 1969 wurde der nächste Versuch einer Demokratisierung unternommen. Die Wahl eines EU-Parlaments soll von einer Kommission geprüft werden, die sich für eine Wahl ausspricht. Der anfängliche Widerstand Frankreichs unter Präsidenten de Gaulle gegen eine Aufwertung des Parlamentes lies nach der Wahl von George Pompidou im Jahr 1969 nach.

Beim Pariser Gipfel im Juni 1974 wurde beschlossen, dass 1978 ein EU-Parlament von den Bürgern der EU direkt gewählt werden sollte. Allerdings wurde im Schluss Kommuniqué auf die „Völker Europas“ Bezug genommen (KOM 1974). D.h. die EU wurde nicht zu einem eigenen föderalen Staat mit eigenem Staatsvolk erhoben, sondern man blieb bei der EU als Organisation verschiedener Völker. Die Wahlen wurden als „direkte und geheime Wahlen“ bezeichnet, was auf das nächste Problem der Wahl hindeutet: Die bekannte Begrifflichkeit, die etwa im Grundgesetz Artikel 38 verwendet wird, fehlt:

„Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt“ (Artikel 38 Grundgesetz)

Eine in anderen Verfassungen garantierte „*Gleichheit der Wahl*“ wurde nicht angestrebt (Schorkopf 2020a: S.170/171). Es wurden für die Mitgliedsstaaten eine bestimmte Anzahl von Parlamentssitzen zugewiesen, der jedoch nicht proportional zu der Anzahl der Einwohner ist. Die Größe des Parlaments wurde das letzte Mal nach dem Brexit im Jahr 2018 neu festgelegt:

“Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. Ihre Anzahl darf 750 nicht überschreiten, zuzüglich des Präsidenten. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.” (Artikel 14 (2) des Vertrags über die Europäische Union)

Seit dem Ausscheiden Großbritanniens im Februar 2020 hat das EU-Parlament 705 Abgeordnete, einige der Sitze Großbritanniens wurden auf andere Mitgliedsstaaten umverteilt, um demographischen Änderungen Rechnung zu tragen.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

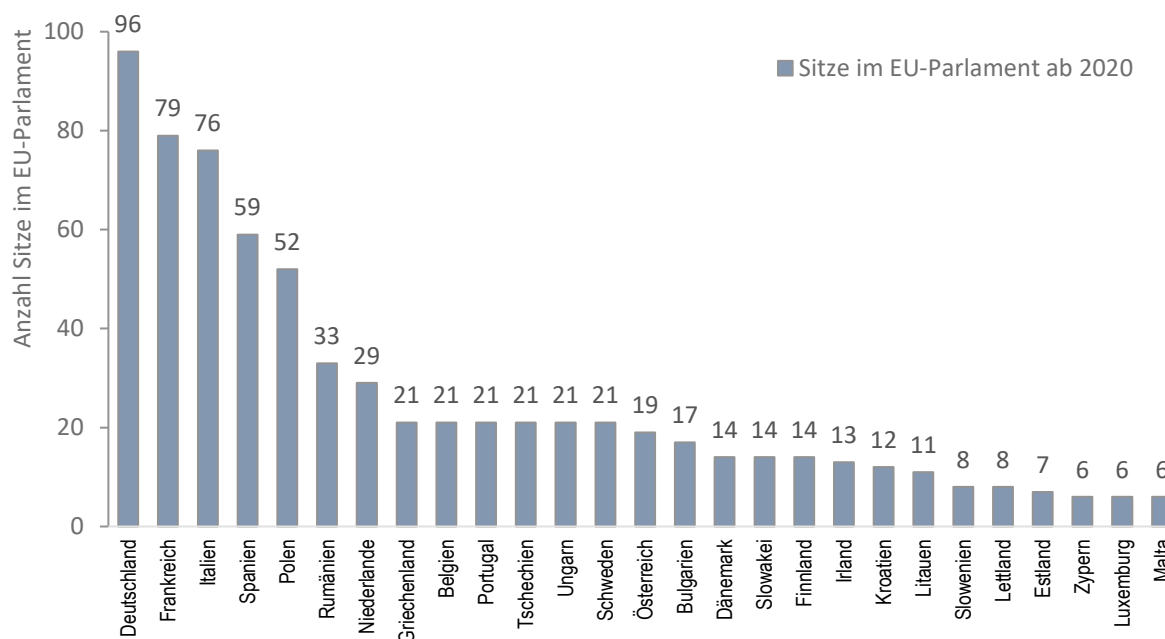


Abbildung 7- 4: Anzahl der Sitze je Mitgliedsstaat im EU-Parlament seit 2020

Quelle: EU-Parlament (2018)

Das Prinzip der „degressiven Proportionalität“ ist das Ergebnis eines politischen Kompromisses, der in den 1970er Jahren getroffen und seither fortgeschrieben wird. Die bevölkerungsmäßig großen Staaten bekommen eine proportional geringere Anzahl Abgeordnete, damit es nicht zu einer Dominanz der großen Staaten kommt. Gleichzeitig bekommen sehr kleine Länder eine Mindestzahl an Abgeordneten, damit die unterschiedlichen politischen Richtungen in die parlamentarische Arbeit einfließen können. In Deutschland entsenden rechnerisch etwa 860.000 Einwohner einen Abgeordneten, in einem Staat mit mittlerer Größe wie Bulgarien sind es etwa 400.000 Einwohner und in Malta sind es nur 86.000 Einwohner.

Als Wahlsystem für die Europawahl findet seit 2004 in allen EU-Mitgliedsstaaten das einfache Verhältniswahlrecht Anwendung. Bis 1999 wurde jeweils der Wahlmodus, das in der nationalen Wahl Anwendung fand, auch bei der Europawahl angewendet. Großbritannien, in dem das Mehrheitswahlrecht angewendet wird, leistete lange Zeit Widerstand gegen ein einheitliches Wahlrecht, aber durch die Reform 1998 konnte das EU-Wahlrecht vereinheitlicht werden. Bei Bundestagswahlen wird das sogenannte „personalisierte Mehrheitswahlrecht“ angewendet, in dem Bundestagskandidat*innen für einen Wahlkreis persönlich gewählt werden. Diese Wahlkreis-Mandate machen die Hälfte der Bundestagsmandate aus. Die verbleibenden 50% werden über Landeslisten aus den Bundesländern aufgefüllt. Das einfache Verhältniswahlrecht, in dem die Mandate nur nach dem Stimmanteil, den eine nationale Liste bei der Wahl erzielt, zugeteilt werden, widerspricht somit dem deutschen Wahlrecht, in dem Kandidaten für einzelnen Wahlkreise kandidieren und dort ihr Mandat ausüben.

Eine Sperrklausel wird in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich angewendet.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU



Abbildung 7- 5: Institutionelle Entwicklung des EU-Parlamentes

Quelle: eigene Darstellung

7.4.2.2 Kompetenzen

Der Grad der Mitwirkung an Gesetzgebung hat sich gerade beim EU-Parlament im Laufe der Geschichte stark verändert. Das Parlament hat sich in vielen Bereichen immer mehr Mitwirkungsrechte erkämpft.

Zu Beginn der EU hatte das EU-Parlament die Rechte der **Anhörungen** und **Konsultationen**. Doch bereits in den 1970er Jahren erkämpften sich das Parlament weitere Kompetenzen. Das Parlament erhielt ab 1971 das Recht, bei den Haushaltsentscheidungen, die nicht verpflichtend waren, mitzuentcheiden. Allerdings betraf dies in den ersten Jahren der Regelung nur die Verwaltungsausgaben. Bei den **nicht-verpflichtenden Ausgaben** waren Verwaltungsausgaben, die am Anfang jedoch nur 10% der Ausgaben im EU-Haushalt ausmachten. Bei den **verpflichtenden Ausgaben** war die Position der Mitgliedsstaaten, dass diese die Finanzen der Mitgliedsstaaten betreffe, daher sollte der Rat diese Entscheidungen allein treffen.

Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) kam das **Mitentscheidungsverfahren** dazu, so dass das Parlament zu einer gleichberechtigten Institution im Gesetzgebungsverfahren wurde. In den 1990er Jahren nahm die Bedeutung des Mitentscheidungsverfahrens zu und wurde mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 auf weitere Kompetenzbereiche ausgeweitet. Dies zeigt die Abbildung 7-6, in der der Anteil der Verfahren mit Mitentscheidung seit 1993 anstieg.

Seit dem Vertrag von Lissabon (2009) ist das Mitentscheidungsverfahren das Standardverfahren im Gesetzgebungsverfahren, so dass das Parlament inzwischen an allen Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigt beteiligt ist. Für die Agrarpolitik bedeutet dies, dass z.B. nicht nur der Agrarausschuss im EU-Parlament („AGRI“) eine Stellungnahme zu einer Verordnung abgibt, sondern auch der Umweltausschuss („ENVI“), wie z.B. bei der aktuellen GAP-Reform 2021 geschehen, als beide Ausschüsse im März und April 2019 eine Stellungnahme abgaben, die inhaltlich in entgegengesetzten Richtungen argumentierte.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

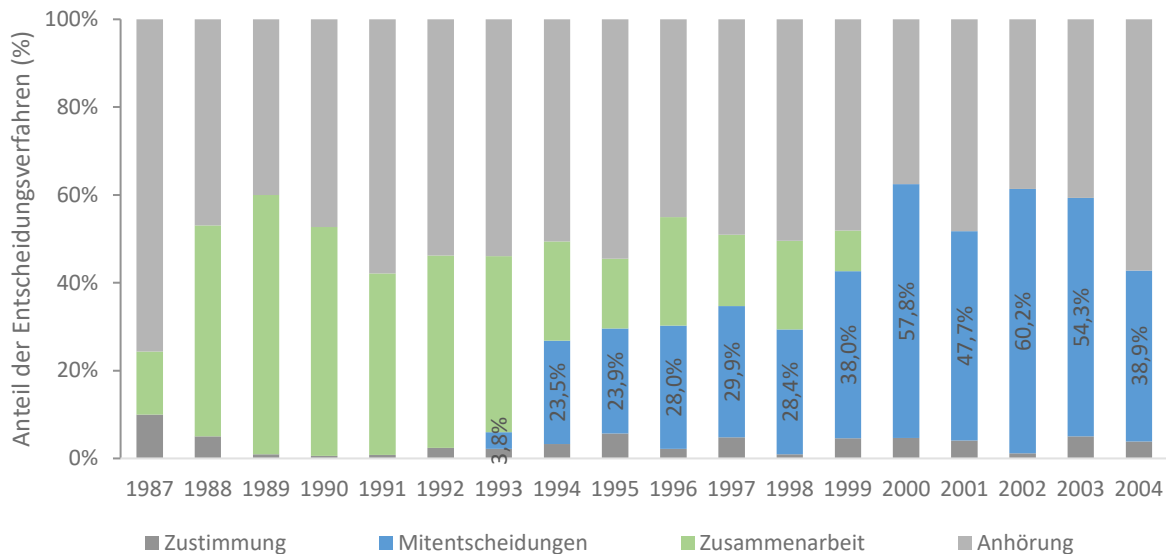


Abbildung 7- 6: Entwicklung der Entscheidungsverfahren in der EU 1987-2004

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Wessels (2011, 349)

Tabelle 7- 2: Fraktionen im Europäischen Parlament (Stand Februar 2023)

Fraktion	Vorsitz; Parteienfamilie; deutsche Partei	Sitze
Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) (EVP)	Manfred Weber (DE); Konservative & christdemokratische Parteien; (=> CDU/CSU)	176
Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D)	Iratxe García Pérez (ES); Sozialdemokratische Parteien; (=> SPD)	144
Renew Europe (vorher „ALDE“)	Stéphane Séjourné (FR); Liberale Parteien; (=> FDP)	102
Grünen / Freie Europäische Allianz (Grüne/EFA)	Terry Reintke (DE) u. Philippe Lamberts (BE); Grünen & Europa-Parteien (=> Bündnis 90/Die Grünen)	71
Identität u. Demokratie (ID)	Marco Zanni (IT); Nationalistische und rechtsextreme Parteien; (=> AfD)	64
Europäischen Konservativen u Reformer (EKR)	Ryszard Legutko (PL) u Nicola Procaccini (IT) Nationalistische und EU-skeptische Parteien	64
Die Linke (GUE/NGL)	Manon Aubry (FR) u Martin Schirdewan (DE); Sozialistische und linke Parteien, (=> Die Linke)	38
Fraktionslose	Einzelne Abgeordnete (=> Die Partei, Tierschutzpartei)	46

Quelle: EU-Parlament 2023; <https://bit.ly/3llzOdD>, siehe auch <https://www.europawahl-bw.de/fraktionen-eu-parlament>

7.4.3 Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union (auch Rat, oder Ministerrat genannt) setzt sich aus den Fachministern für ein Politikfeld zusammen. Er ist bis heute eines der zentralen Entscheidungsorgane der EU.

7.4.3.1 Geschichte

Bei Gründung der EU war der Rat das einzige Entscheidungsorgan, bevor das EU-Parlament Schritt für Schritt mehr Entscheidungskompetenzen zugewiesen bekam. In der Gründungsphase tagten die Fachminister eines Politikbereiches und trafen Entscheidungen zunächst einstimmig. Der Vertrag von Rom sah vor, dass schrittweise im Rat das Mehrheitsprinzip eingeführt wurde. 1966 sollte für verschiedene Politikbereiche das Mehrheitsprinzip eingeführt werden, darunter auch die Agrarpolitik.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Auch bei der Frage, wie im Rat abgestimmt wird, ist die Krise des leeren Stuhls prägend. De Gaulle wollte 1965 verhindern, dass Frankreich in Agrarfragen im Rat überstimmt wurde und zog seine Minister ab Juli 1965 aus dem Rat zurück (=> siehe Kapitel 5). Im Januar 1966 einigte man sich darauf, dass bei Vorliegen von wichtigen „nationalen Interessen“, der Rat weiterhin einstimmig entscheiden müsse. Diese Vereinbarung bedeutete de facto Einstimmigkeit im Rat, die bis Mitte der 1980er Jahren die Regel war und von der erst stückweise abgewichen wurde. Seit den 1970er Jahren teilt sich der Rat das Haushaltsrecht mit dem EU-Parlament, das zunehmend in Entscheidungen eingebunden wurde. Auch das Prinzip der Öffentlichkeit wurde im Rat erst spät eingeführt, in den ersten Jahrzehnten tagte der Rat unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Seit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde das Mitentscheidungsverfahren eingeführt, so dass sich der Rat in zunehmendem Maße mit dem EU-Parlament gemeinsam entscheiden musste. Seit dem Vertrag von Lissabon entscheiden Rat und Parlament gemeinsam über die Gesetzesvorlagen der Kommission (Siehe auch Entscheidungsstruktur der EU).

7.4.3.2 Funktionen

Befugnis: Der Rat verhandelt und beschließt gemeinsam mit dem EU-Parlament über die von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsakte in der EU. Besonders wichtig ist die Haushaltsbefugnis des Rates, der gemeinsam mit dem Parlament über den sog. mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFF = Multiannual Financial Framework) entscheidet.

Konfiguration: Der Ministerrat setzt sich aus den Fachministern aller Mitgliedsländern für ein bestimmtes Politikfeldes zusammen. Der Rat tritt in zehn unterschiedlichen Formationen zusammen und entscheidet für die verschiedenen Fachpolitiken:

- ⇒ Allgemeine Angelegenheiten (GAC)
- ⇒ Auswärtige Angelegenheiten (FAC)
- ⇒ Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN)
- ⇒ Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO)
- ⇒ Bildung, Jugend, Kultur und Sport (EYCS)
- ⇒ Justiz und Inneres (JHA)
- ⇒ Landwirtschaft und Fischerei (AGRIFISH)
- ⇒ Umwelt (ENVI)
- ⇒ Verkehr, Telekommunikation und Energie (TTE)
- ⇒ Wettbewerbsfähigkeit (COMPET)

Zu den Tagungen des Rates reisen die Fachminister an, zwischen den offiziellen Tagungen (idR. viermal pro Jahr) tagt der Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten und bereitet die offiziellen Tagungen vor. Über den Rat werden außerdem die Politiken der Mitgliedstaaten koordiniert und die EU-Kommission kontrolliert.

Entscheidungsmodus: Der Rat kennt unterschiedliche Abstimmungsmodi. Es kann **einstimmig** beschlossen werden (Alle Mitgliedsländer stimmen mit ja) oder mit einfacher Mehrheit entschieden werden (14 Länder stimmen zu). Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit. Für eine qualifizierte Mehrheit müssen einer Verordnung 55 % der Länder, bei 27 ML sind das 15 Länder, zustimmen. Außerdem müssen in dem zustimmenden Mitgliedsstaat mindestens 65 % der EU-Gesamtbevölkerung repräsentiert sein. Um andererseits einen Beschluss zu verhindern, sind mindestens 4 Länder erforderlich, die etwa 35 % der EU-Bevölkerung stellen (Rat der Europäischen Union 2021).

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

7.4.3.3 Die Präsidentschaft im Rat

Dem Rat sitzt der/die Präsident*in vor, was auch als „Präsidentschaft“ bezeichnet wird. Jedes Land hat turnusgemäß die Präsidentschaft für 6 Monate inne und bildet mit den zwei davor und danach liegenden Mitgliedsstaaten die sog. Teampräsidentschaft, deren Ziel es ist, einen gewissen Übergang zu schaffen. Der Ratspräsident hat bei den Sitzungen gewisse Gestaltungsmöglichkeiten, da er/sie die Sitzungen moderiert und vorbereitet. Über die Gestaltung der Sitzungen kann die Präsidentschaft inhaltliche und politische Schwerpunkte setzen, in dem etwa ein bestimmtes Thema auf die Tagesordnung gesetzt wird oder die Präsidentschaft ein Thesenpapier formuliert, das diskutiert wird. Des Weiteren fasst die Präsidentschaft bei manchen Tagungen den Diskussionsstand zwischen den Mitgliedsstaaten zusammen und verfasst ein Kompromisspapier, auf dessen Grundlage dann weiterverhandelt wird. Insofern kommt der Präsidentschaft eine besondere Rolle im Rat zu.

Die folgende Tabelle zeigt die Länder, die zwischen 2017 und 2030 die Präsidentschaft innehaben:

Tabelle 7- 3: Ratspräsidentschaft zwischen 2017 und 2030

Jahr	Erstes Halbjahr	Zweites Halbjahr
2017	Malta	Estland
2018	Bulgarien	Österreich
2019	Rumänien	Finnland
2020	Kroatien	Deutschland
2021	Portugal	Slowenien
2022	Frankreich	Tschechische Republik
2023	Schweden	Spanien
2024	Belgien	Ungarn
2025	Polen	Dänemark
2026	Zypern	Irland
2027	Litauen	Griechenland
2028	Italien	Lettland
2029	Luxemburg	Niederlande
2030	Slowakei	Malta

Quelle: eigene Darstellung nach KOM (2016)

7.4.4 Europäische Rat (Gipfel)

Der Europäische Rat ist das Gremium, das über allgemeine Fragen der Weiterentwicklung der EU entscheidet.

7.4.4.1 Geschichte

Der Europäische Rat wurden erst in den 1970er Jahren regelmäßig aufgenommen. 1972 trafen sich die Staats- und Regierungschefs unter der Führung von Georges Pompidou und Willy Brandt und verabredeten regelmäßige und vor allem häufigere Konsultationen. Allerdings blieben sich Brandt und Pompidou eher fremd. Erst unter dem Tandem von Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt wurde der Europäische Rat ab 1974 institutionalisiert, so dass sich das Gremium auch regelmäßiger traf. Mit diesem Schritt wurde auch die europäische Integration vorangetrieben, da sich die Staats- und Regierungschefs bei großen außen- und wirtschaftspolitischen Fragen zunehmend enger abstimmten. Die Reaktionen auf die großen Krisen der 1970er Jahre wurden in diesem Gremium und den damals gegründeten G7-Treffen entwickelt. Die deutsch-französischen Tandems Schmidt – Giscard d'Estaing in den 1970ern und Kohl – Mitterand in den 1980er Jahren waren auch für die

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Entwicklung der EU prägend. Allerdings waren die Gipfel-Treffen zunächst sehr informell und nicht Bestandteil der EU-Gesetzgebung. Der Gipfel war lange Zeit zwar eine regelmäßige Einrichtung, aber kein offizielles Organ der EU. Erst sehr spät, im Vertrag von Lissabon 2009 wurde der Europäische Rat in die EU-Gesetzgebung eingebunden, bei dem es z.B. offizielle Tagesordnungen und Protokolle gibt, die auch für die Öffentlichkeit jederzeit einsehbar sind.

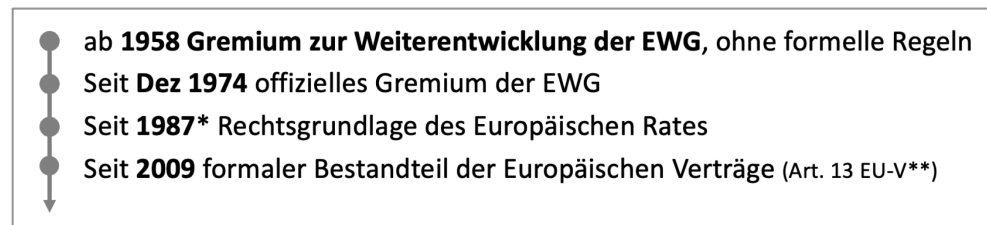


Abbildung 7- 7: Institutionelle Entwicklung des Europäischen Rates

Quelle: eigene Darstellung

7.4.4.2 Funktion

Der Europäische Rat, setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedsstaaten, der Präsidentin der EU-Kommission und dem Präsidenten des Rates zusammen, letztere haben jedoch kein Stimmrecht. Häufig tagt der Gipfel zusammen mit den Außenministern. Der Präsident des Rates wird für 2,5 Jahren gewählt, mit der Option auf Wiederwahl. Häufig übernehmen ehemalige Regierungspolitiker wie Hermann van Rompuy (2009-2014, ehem. Belgischer Premierminister) oder Donald Tusk (2014-2019, ehemaliger polnischer Premierminister) das Amt. Seit 2019 ist der ehemalige belgische Premierminister Charles Michel Präsident des Europäischen Rates.

Der Europäische Rat ist zunächst nicht Teil des Gesetzgebungsverfahrens, sondern entscheidet über die große Entwicklungslinie der Europäischen Union. Die Entscheidung im Rat erfolgt meistens im Konsens. Dementsprechend gilt dieses Organ als ein intergouvernementales Organ der EU, da hier zwischen den Mitgliedsstaaten verhandelt wird.

Häufig werden auf dem Gipfel politische Probleme gelöst, für die keine rechtlichen etablierten Verfahren existieren und die politisch zwischen den Mitgliedsstaaten entscheiden. Oft sind solche Einigungen der Ausgangspunkt für die Etablierung neuer integrierter Politikbereiche. Ein klassisches Beispiel für eine solche intergouvernementale Entscheidung ist das Abkommen von Schengen, das 1985 Jahre den Abbau von Grenzkontrollen zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten festlegte. Wichtig war dabei, dass nur fünf der zehn EU-Mitgliedsstaaten (Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich) das Abkommen abschlossen. Später schlossen sich andere Mitgliedsländer dem Abkommen an und das Abkommen wurde im Rahmen des Vertrages von Amsterdam (1997) in den EU-Rechtsbestand übernommen. Bis heute sind nicht alle EU-Mitgliedsländer (Rumänen, Bulgarien, Zypern und Kroatien) Teil des Schengen-Abkommens, andererseits nehmen auch die Schweiz, Norwegen und Island an dem Schengen-Abkommen teil. Irland und Dänemark haben Ausnahmen durchgesetzt, Dänemark führt seit 2010 teilweise Grenzkontrollen durch. Das Beispiel zeigt, dass politische Probleme mitunter über den Europäischen Rat gelöst werden und erst anschließend in den Rechtsbestand der EU aufgenommen werden.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

7.5 *Rechtsetzung und Entscheidungsverfahren in der EU*

7.5.1 Rechtsprinzipien im Unionsrecht²⁸

Es stellt sich im Hinblick auf EU-Rechtssetzungsvorschriften zunächst die grundsätzliche Frage, auf welchen Feldern die EU-Kommission tätig werden darf. Die EU unterscheidet sich von Nationalstaaten dadurch, dass sie nur für bestimmte Bereiche gesetzgeberisch tätig werden kann. Das Prinzip der **begrenzten Einzelermächtigung** in Artikel 5, Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union (TEU) besagt, dass die Gesetzgebungskompetenz durch die EU-Kommission zunächst auf einzelne Politikfelder festgelegt ist.

Artikel 5

„(1) Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.“ (KOM 2010a)

Die Bereiche mit **ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz** der EU sind dagegen in Artikel 3 des Vertrages über die Funktionsweise der EU (TFEU) erwähnt (KOM 2010b). Beide Vertragswerke bilden den Vertrag von Lissabon, sind aber aufgrund ihres ähnlichen Namens leicht zu verwechseln. Diese umfassen die Europäische Zollunion, die Regeln des Europäischen Binnenmarkts inklusive den entsprechenden Wettbewerbsregeln, die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, in denen der Euro die Währung ist, der Erhalt der biologischen Meeresschätze und die gemeinsame Handelspolitik. Die Kompetenz impliziert auch die Vertretung der EU in internationalen Übereinkünften, z.B. bei der WTO. In diesen Bereichen kann ausschließlich die EU-Kommission gesetzgeberisch tätig werden.

Artikel 4 des TFEU nennt die Bereiche der **geteilten Gesetzgebungskompetenz**, in denen die EU gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Gesetze erlässt. Zu diesen Feldern gehören neben der Landwirtschaft und Fischereipolitik auch Umweltpolitik, Verbraucherpolitik, transeuropäische Netze, Energie, Sozialpolitik. In diesen Bereichen teilen sich Mitgliedsstaaten und EU die Kompetenz.

3. Europäischer Binnenmarkt (Art. 26, Art. 27 AEUV),
4. Sozialpolitik hinsichtlich der im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannten Aspekte (Art. 151 bis Art. 161 AEUV),
5. wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt (Art. 174 bis Art. 178 AEUV),
6. Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze (Art. 38 bis Art. 44 AEUV); diese ist eine Angelegenheit der ausschließlichen Zuständigkeit (Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV),
7. Umwelt (Art. 191 bis Art. 193 AEUV),
8. Verbraucherschutz (Art. 169 AEUV),
9. Verkehr (Art. 90 bis Art. 100 AEUV),
10. transeuropäische Netze (Art. 170 bis Art. 172 AEUV),
11. Energie (Art. 194 AEUV),
12. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 67 bis Art. 89 AEUV),
13. gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannten Aspekte (Art. 168 AEUV).

²⁸ Der folgende Abschnitt 7.4 orientiert sich strukturell stark an der Darstellung von Weidenfeld 2020.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Daneben gibt es noch die sog. **Lückenschließungsklausel**, die besagt, dass die EU *subsidiär* mögliche Gesetzeslücken schließen kann. Es ist logisch, dass Regelungsbedarf in angrenzenden Bereichen (z.B. im Handelsrecht) entstehen können, um im Kernbereich Agrarpolitik Rechtsprobleme zu lösen (Weidenfeld 2020, 160/161). Die Frage, welche Themen die EU-Kommission regeln soll und darf, wird im politischen Raum häufig kontrovers und mitunter sehr emotional („Brüssel diktiert uns alles!“) diskutiert. Andererseits tragen solche Lückenschlüsse dazu bei, dass der europäische Markt einheitlich geregelt wird und damit die europäische Integration voran geht.

Das Prinzip des Vorrangs von EU-Recht ist ein weiteres Grundprinzip der europäischen Rechtsetzung: Sofern es eine europäische Gesetzgebung auf einem Rechtsgebiet der Union gibt, ist diese wichtiger als die nationalstaatliche Gesetzgebung (Weidenfeld 2020). Dieser Grundsatz wurde durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes 1963 im Fall *Castro* gegen ENEL entwickelt. Herr Castro hielt Anteil an dem Elektrizitätswerk ENEL, das durch den italienischen Staat verstaatlicht wurde. Daraufhin klagte Castro gegen die Verstaatlichung, die er für einen Verstoß gegen EU-Recht hielt. Das Gericht gab dem Kläger gegen die Verstaatlichung Recht. Nach dieser Regel „ist eine unionrechtswidrige nationale Regelung, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, unangewendet zu lassen.“ (verbatim nach Schorkopf 2020a, 48). Auch aus diesem Grund ist es besonders wichtig, festzulegen, in welchen Themenfeldern die Europäische Union recht setzen und die EU-Kommission folglich von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen kann.

Das **Subsidiaritätsprinzip** entstammt aus der katholischen Soziallehre und besagt, dass politische Regulierung möglichst auf dem Niveau erfolgen soll, das möglichst nahe an dem Individuum ist, sprich so „bürgernah“ wie möglich (Weidenfeld 2020, 160; EU-Parlament 2023).

Artikel 5, Absatz 3 des Vertrages zur Europäischen Union beschreibt das Prinzip:

„Artikel 5

(3) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ (KOM 2010a)

Dies bedeutet im Ergebnis, dass eine politische Regulierung im Zweifel eher auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene getroffen werden soll und die EU erst tätig wird, wenn eine Regelung durch sie günstiger zu verwirklichen wäre.

7.5.2 Arten von Rechtsvorschriften

In der EU gibt es unterschiedliche Rechtsakte, mit denen die EU-Recht setzt, die in unterschiedlichem Maße für die Mitgliedsstaaten (MS) verpflichtend sind und auch auf die Bürger unterschiedlich wirken. Die Rechtsakte sind Artikel 288 des Vertrages über die Funktionsweise der EU beschrieben und haben folgende Eigenschaften (KOM 2010b, 2023; Weidenfeld 2020):

Verordnungen (Regulations)

Verordnungen sind allgemeine und unmittelbare Rechtsakte, die für MS und für alle Bürger verbindlich sind und in allen MS in vollumfänglich umgesetzt werden müssen. Für die Umsetzung sind unter Umständen nationale Gesetze und Richtlinien notwendig, die jedoch wenig Spielraum lassen. Nationale Gesetzgebung ist in einem solchen Fall in der Regel recht schnell, je nachdem welche

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Vorgaben die EU-Verordnung macht. Umgangssprachlich werden Verordnungen gelegentlich auch „Gesetze“ genannt, obwohl das EU-Recht den Rechtsakt des Gesetzes nicht kennt. Ein Beispiel ist das „Nature Restoration Law“ (KOM 2022), das in der deutschen Öffentlichkeit als „Renaturierungsgesetz“ übersetzt wird, formaljuristisch jedoch eine Verordnung ist.

Richtlinien (Directive)

Eine Richtlinie legt Ziele fest oder setzt Vorgaben für die MS, allerdings sind die MS zuständig für die Umsetzung und müssen Maßnahmen ergreifen, um die Ziele und Vorgaben zu erreichen. Bei der Wahl der möglichen Instrumente zur Erreichung der Ziele sind die MS flexibel.

Beschlüsse (Decisions)

Beschlüsse sind (wie Verordnungen) verbindlich und direkt anwendbar. Allerdings sind Beschlüsse häufig direkt an Akteure gerichtet (z.B. an einen Mitgliedsstaat oder an ein Unternehmen), für die dieser Beschluss unmittelbar gültig ist.

Empfehlungen (Recommendations)

Empfehlung werden (wie im echten Leben) unverbindlich zu einem Thema ausgesprochen, folglich sind sie rechtlich nicht bindend.

Stellungnahmen (Opinions)

Stellungnahmen sind ein Instrument, mit denen Institutionen zu einem gewählten Sachverhalt eine unverbindliche Meinung verfassen können. Auch Stellungnahmen sind nicht bindend, sondern haben unverbindlichen Charakter.

Im Kontext des EU-Rechts unterscheidet man **Primär und Sekundärrecht**: Primärrecht sind hierbei die völkerrechtlichen Verträge, beginnend mit dem Vertrag über die Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) von 1952, den Römischen Verträgen von 1957 bis zu dem Vertrag von Lissabon 2009, der heute geltendes europäisches Verfassungsrecht darstellt. Das Sekundärrecht besteht dagegen aus den fünf genannten Rechtsakten. Primär- und Sekundärrecht umfasst auch den sog. „**Acquis communautaire**“, den z.B. Mitgliedsstaaten umgesetzt haben müssen, bevor sie der Europäischen Union beitreten können (Weidenfeld 2020, 163-165).

7.5.3 Rechtssetzungsverfahren

Die Rechtssetzungsverfahren und Entscheidungsstrukturen der EU haben sich im Zeitablauf stark verändert. Erst mit dem Vertrag von Lissabon 2009 wurde das EU-Parlament zum gleichberechtigten Partner. Vorher gab es unterschiedliche Verfahren, in denen jedoch vor allem der Rat eine zentrale Rolle spielte, während sich das EU-Parlament erst mühsam über mehrere Jahrzehnte eigene Rechte erkämpfen musste. Die sich ändernden Kompetenzen der EU-Institutionen wurden bereits oben beschrieben, allerdings soll hier kurz auf die früheren Entscheidungsstrukturen hingewiesen werden. Der Ministerrat (Rat der Europäischen Union) war in den ersten Jahrzehnten der EU das zentrale Entscheidungsgremium, das bis Anfang der 1980er Jahre einstimmig über Vorlagen der EU-Kommission entschieden hat. Getagt wurde hinter verschlossenen Türen und Protokolle gab es höchsten für den internen Gebrauch. Die Parlamentarische Versammlung hatte zu Beginn der EWG in den 1960er Jahren kaum Entscheidungsbefugnisse: 72% der Gesetzesvorhaben liefen an dem Parlament vorbei, in weiteren 26% der Verfahren wurde das Parlament nur **unterrichtet (Unterrichtung)**. Lediglich bei 1,2% der Verfahren konnte das Parlament seine **Zustimmung** verweigern

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

(Wessels 2011, 124). Erst in den 1980er Jahren wurden neue Entscheidungsverfahren gefunden, mit denen das EU-Parlament stärker eingebunden wurde.

(1) Die Information: In den ersten Jahren der EWG wurde die parlamentarische Versammlung informiert, dies war die einfachste und gleichzeitig schwächste Form der Beteiligung des Parlaments.

(2) Die Anhörung war ähnlich schwach, da das EU-Parlament zwar eine Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf abgeben konnte, diese konnte der Rat berücksichtigen oder eben auch ignorieren .

(3) Die Zustimmung: Das EU-Parlament gibt in diesem Verfahren seine Zustimmung zu den Gesetzentwürfen oder verweigert sie als Veto. Das Parlament hat in diesem Verfahren keine Möglichkeit, den Text zu ändern. Allerdings wurde das Veto in diesem Verfahren zur Beeinflussung im Vorfeld einer Entscheidung genutzt.

(4) Die Zusammenarbeit: Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) wurde das EU-Parlament bei einzelnen politischen Entscheidungen eingebunden. Bei der Zusammenarbeit spielte das Parlament eine aktivere Rolle und konnte Änderungen einbringen. Dieses Verfahren wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1992 zur **Mitentscheidungsoption** weiterentwickelt.

Wie in Abbildung 7-6 dargestellt, nahmen die Verfahren mit aktiver Beteiligung des EU-Parlamentes in den 1990er Jahren zu, so dass das Demokratiedefizit, das die EU noch Anfang der 1990er Jahre auszeichnete, schrittweise durch die Änderung der Entscheidungsverfahren abgebaut wurde. Bis 2009 wurde bei den Entscheidungsverfahren zum EU-Haushalt zwischen obligaten und nicht obligaten Ausgaben unterschieden: Bei verpflichtenden Ausgaben hatte das EU-Parlament in der Regel kein Mitspracherecht. Dies führte dazu, dass bei wichtigen agrarpolitischen Entscheidungen das Parlament nicht mitsprechen konnte, da man die Ausgaben für Direktzahlungen sowie Marktordnungsausgaben (jeweils I. Säule) als obligate Ausgaben definierte – was inhaltlich durchaus umstritten war. Nur bei den nicht-obligaten Ausgaben der II. Säule hatte das Parlament Mitspracherecht (Martinez 2014: S. 735) Seit dem Vertrag von Lissabon 2009 fällt die Unterscheidung weg und das EU-Parlament ist an GAP-relevanten Entscheidungen beteiligt.

Vertrag von Lissabon: Reguläres Gesetzgebungsverfahren (Weidenfeld 2020, 166)

Mit dem Vertrag von Lissabon 2009 wurde das bisherige „Mitentscheidungsverfahren“ zum regulären Entscheidungsverfahren der EU, in dem Ministerrat und Parlament gemeinsam über Gesetzentwürfe der EU-Kommission entscheiden.

Artikel 289

„Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren besteht in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission.“ (KOM 2009)

Die folgende Abbildung 7-8 zeigt den Ablauf des regulären Entscheidungsverfahrens, der in Artikel 294 des Vertrages über die Funktionsweise der Europäischen Union beschrieben ist.

Das Initiativrecht liegt bei der EU-Kommission, die bei einer Gesetzesinitiative zunächst von den nationalen Parlamenten prüfen lässt, ob ein Gesetzesentwurf – der auf EU-Ebene in Form von einer Verordnung oder Richtlinien ergeht (siehe oben) – einen Bereich betrifft, in dem die EU mindestens teilweise die Kompetenz hat. Sofern kein Widerspruch kommt, bringt die Kommission einen Gesetzesentwurf auf den Weg. Im Anschluss beginnt ein Wechselspiel zwischen EU-Parlament und Ministerrat, in dessen Verlauf sich beide Institutionen zum Gesetz positionieren und diese ggf. auch durch Änderungsanträge verändern.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

In der **1. Lesung des Gesetzes** übermittelt das Parlament dem Rat seinen „Standpunkt“ zum Gesetz. In diesem Zuge wird das Gesetzesvorhaben auch in den Fachausschüssen beraten, im Fall der Agrarpolitik ist das der Agrarausschuss („AGRI“). Die Stellungnahmen des Fachausschusses werden im Plenum abgestimmt, sobald der Standpunkt mit Mehrheit verabschiedet ist, kann der Rat zu dem Gesetzesvorhaben Stellung beziehen. Übernimmt der Rat den Standpunkt des Parlaments, ist das Gesetzesvorhaben beschlossen und kann im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden. Mit dem Datum der Veröffentlichung tritt das Gesetz (sofern nichts anderes bestimmt ist) in Kraft. Wird der Standpunkt des Parlaments nicht gebilligt, entwirft der Rat seinen Standpunkt und teilt dem Parlament die Ablehnungsgründe mit.

Jetzt kommt es im Parlament zur **2. Lesung des Gesetzes**, bei dem die EU-Kommission im Parlament Stellung beziehen kann und die Inhalte des Gesetzes nochmal erläutern kann. Wird das Parlament in den 3 Monaten nicht tätig oder stimmt es dem Ratsstandpunkt zu, ist das Gesetz beschlossen. Lehnt das Parlament den Ratsstandpunkt ab, ist das Vorhaben gescheitert. Das Parlament kann innerhalb von 3 Monaten Änderungsanträge erarbeitet und mit qualifizierter Mehrheit beschließen, so dass das Verfahren weitergeht.

Im Ministerrat findet ebenfalls innerhalb von drei Monaten eine **2. Lesung** statt, in der die veränderte Form des Gesetzes diskutiert wird und der Rat erneut seinen Standpunkt bzw. seine Änderungsanträge erarbeitet. Billigt der Rat die Parlamentsänderungen, ist das Gesetz beschlossen. Lehnt der Rat den Standpunkt ab und beschließt selbst Änderungsanträge mit qualifizierter Mehrheit, geht das Gesetz in den Vermittlungsausschuss.

Der **Vermittlungsausschuss** ist paritätisch aus jeweils maximal 60 Mitgliedern des EU-Parlaments und des Rates besetzt, auch die EU-Kommission beteiligt sich an der Findung eines Kompromisses. Er hat nach TFEU sechs Wochen Zeit, mit qualifizierter Mehrheit aus beiden Institutionen (Parlament, Rat) einen gemeinsamen Standpunkt zu verhandeln und zu beschließen. Findet der Ausschuss keine gemeinsame Position, ist das Gesetzesvorhaben gescheitert. Die Größe der Gruppe, der relativ knappe Zeitrahmen (6 Wochen) und die teilweise heterogenen Interessen in beiden Gruppen macht eine Kompromissfindung mitunter schwierig, weshalb man häufig auf die kleine und informelle Version des Vermittlungsausschusses, den „Trilog“ zurückgreift.

Der Trilog besteht ähnlich wie der Vermittlungsausschuss aus Vertretern von Parlament, Rat und EU-Kommission, allerdings ist hier die Gruppe, die verhandelt, viel kleiner. Anders als der Vermittlungsausschuss handelt es sich hier um ein informelles Gremium, d.h. in den Verträgen ist der Trilog nicht vorgesehen, folglich gibt es keine rechtlich bindenden Regeln für dieses Gremium. Der Trilog besteht üblicherweise aus jeweils 10 Mitgliedern aus Rat und Parlament, was die Verhandlungen erleichtert. Ein weiterer Vorteil dieses Verfahrens besteht darin, dass der Zeitdruck hier nicht gegeben ist und die Institutionen die Freiheit dieses Verfahrens nutzen können, um einen gemeinsamen Standpunkt zu verhandeln. So wurden etwa die letzten GAP-Reformen 2013 und 2021 im Trilog ausgehandelt und dann in Rat und Parlament beschlossen.

Wenn der Vermittlungsausschuss einen gemeinsamen Standpunkt erarbeitet hat, geht das Gesetz in die **3. Lesung** in Parlament und Rat, die jetzt beide den gemeinsamen Standpunkt noch verabschieden müssen, damit das Gesetzesvorhaben als angenommen gilt.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

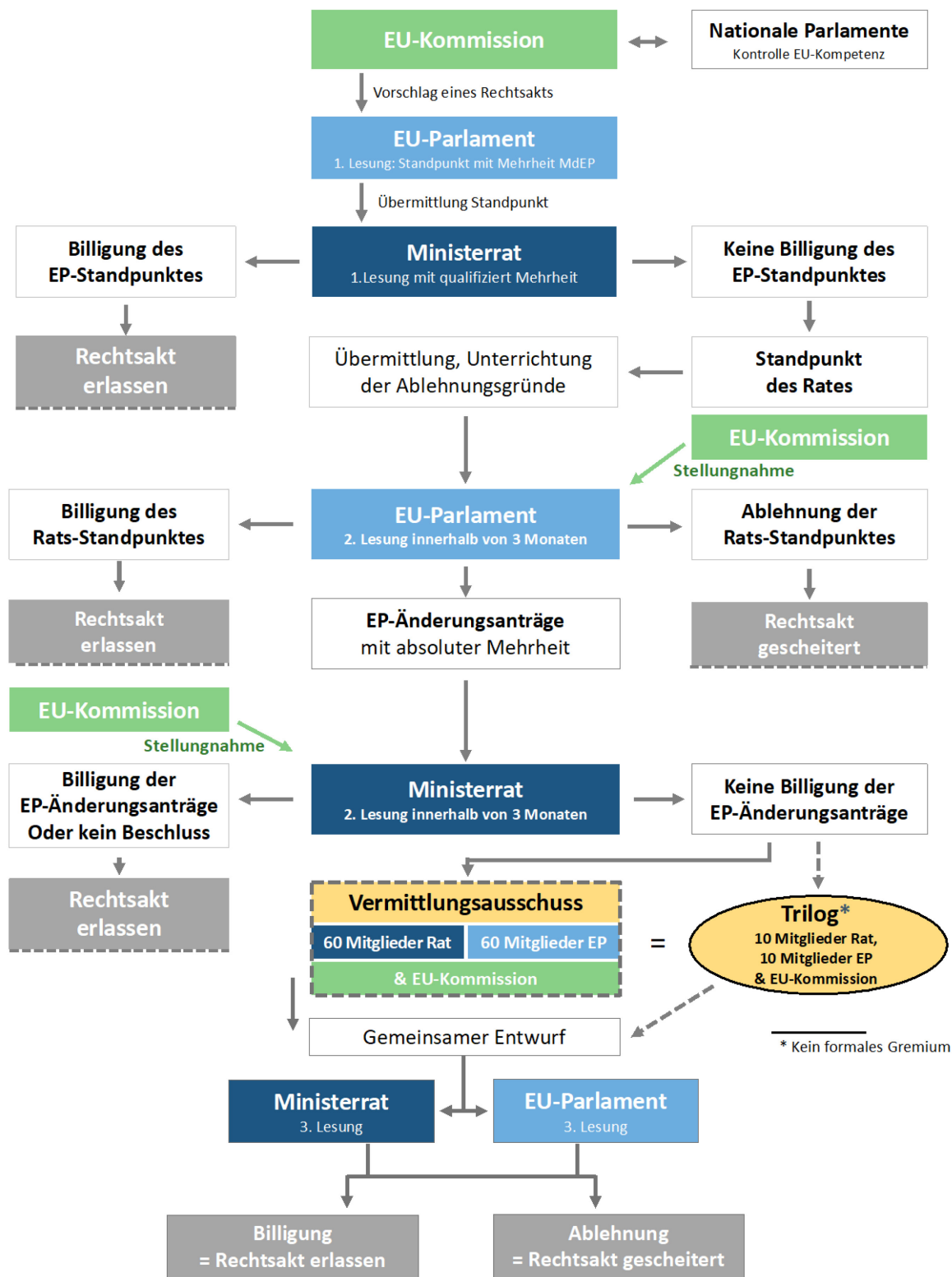


Abbildung 7- 8: Reguläres Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union seit 2009

Quelle: nach Weidenfels 2020: S.167, leicht verändert. * Trilog ist eine informelle Version des Vermittlungsausschusses mit nur jeweils 10 Mitgliedern aus Rat und Parlament, der häufig den regulären großen Vermittlungsausschuss ersetzt. Der Trilog ist kein offizielles Gremium nach den Verträgen von Lissabon.

Im Verhandlungsausschuss werden häufig die entscheidenden Schritte hin zu einem Gesetz gemacht, insofern kommt es in diesem Gremium sehr stark auf die Machtkonstellation an. Im Ausschuss haben

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Rat und Parlament die Möglichkeit, ihre Punkte in ein Gesetz hinein zu verhandeln, ein Gesetz damit auch deutlich gegenüber dem Entwurf zu verändern und damit ihre Interessen durchzusetzen. Im Extremfall können sie ein Gesetz auch scheitern lassen, indem sie einen Kompromiss verweigern. Dies deutet darauf hin, dass Rat und Parlament zunächst eigene Machtoptionen haben. Die EU-Kommission verfügt dagegen auf den ersten Blick nicht über diese Druckmittel. Sollten Parlament und Rat sich jedoch auf eine Position einigen, die aus Sicht der Kommission problematisch ist und den Kern eines Gesetzes stark verändert, kann sie das Gesetzesvorhaben zurückziehen und damit das Vorhaben ebenfalls zum Scheitern bringen. Insofern ist die Kommission nicht vollständig machtlos, sondern kann bei einzelnen Punkten ihrerseits Druck aufbauen und ihre Punkte in den Verhandlungen einbringen.

Es gibt allerdings die **juristische Meinung**, dass die Kommission ihren Gesetzentwurf nur zurückziehen kann, wenn das Gesetz in seiner grundsätzlichen Ausrichtung sehr stark verändert wurde. Dies dürfte auch Grund sein, warum die Kommission am Ende doch einen gewissen Nachteil in den Verhandlungen hat. Aber über diese Punkt wird juristisch durchaus gestritten

7.6 *Diskussion und Schlussfolgerung*

Der institutionelle Rahmen der EU hat sich seit 1957 mehrfach deutlich verändert. Für den speziellen Fall der Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) hat der institutionelle Rahmen die Entscheidungen geprägt. Fünf Eigenschaften des GAP-Entscheidungsprozesses haben sich insbesondere verändert seit 1957 (Cunha and Swinbank 2011: S.65-67):

1. Die Abstimmungsregeln im Rat haben sich über die Jahre verändert. Zunächst war in den Verträgen von Rom die Mehrheitsentscheidung vorgesehen. Doch durch die Krise des leeren Stuhls (vgl. Kapitel 5.3.2) konnte Frankreich den anderen EU-Partnern das „Gentlemen-Agreement“ abringen, dass bei Fragen, bei denen besondere nationale Interessen betroffen sind, eine einstimmige Abstimmung von einem Mitgliedsland verlangt werden konnte. Diese Abstimmungsregel führte dazu, dass bei den Abstimmungen zur GAP in der Regel einstimmig abgestimmt wurde. Bereits Anfang der 1980er Jahre wurde von dem Prinzip ein paar Mal bei kleineren Entscheidungen abgewichen (Loth 2020, 251), aber erst 1985, auf dem **Gipfel in Mailand** kam es zum ersten Mal bei einer zentralen Frage zu einer Mehrheitsentscheidung. Der Ministerrat beschloss, eine Regierungskonferenz zur Frage einer Weiterentwicklung der Römischen Verträge abzuhalten und Dänemark, Großbritannien und Griechenland wurden im Rat überstimmt (Brunn 2020, 242). Dieses Prinzip wurde dann in der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und dem Vertrag von Maastricht festgeschrieben und führte zu einer verbesserten Entscheidungsfähigkeit des Rates. Wichtige, weitreichende und kontroverse Reformen wie die MacSharry-Reform 1991 oder die Fischler-Reform 2003 wären ohne den Modus der Mehrheitsentscheidung nicht möglich gewesen.

2. Finanzielle Restriktionen haben den Reformprozess der GAP ausgelöst und immer wieder stark beeinflusst. Anfang der 1980er Jahre befand sich die EU in einer Krise, die unter anderem durch die ansteigenden Kosten der GAP (vgl. Kapitel 6.2.1) und den Streit über die Beiträge der Mitgliedsländer gekennzeichnet war. Der Gipfel von Fontainebleau (1984) löste den Streit über die Beiträge und gewährte Großbritannien den Britenrabatt, d.h. reduzierte Beiträge zum EU-Haushalt. Die Stabilisatoren-Regeln ab 1988 beschränkten die Zuwächse beim EU-Haushalt. Auch der Gipfel 2002 fror die Ausgaben ein und das Verhältnis zwischen I. und II. Säule für die Finanzperiode 2007-2013 fest. Auch in der aktuellen Reform 2018-2021 wurden die Ausgaben für I. und II. Säule bereits im Vorschlag der EU-Kommission zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 festgelegt. Geringere Ausgaben für die GAP erscheinen als Konsequenz aus dem Brexit und den fehlenden Beiträgen Großbritanniens zum EU-Haushalt.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

3. Die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens 1992 im Vertrag von Maastricht führte dazu, dass das EU-Parlament in zunehmendem Maße bei Fragen der Gemeinsamen Agrarpolitik mitentscheiden konnte. Zunächst war das Parlament nur an Abstimmungen im Rahmen der II. Säule, d.h. über inhaltliche Fragen des Umweltschutzes, der Gesundheit und des Verbraucherschutzes in der GAP beteiligt. Seit dem Vertrag von Lissabon 2009 wurde das Mitentscheidungsverfahren zum regulären Abstimmungsverfahren. Gleichzeitig wurde die Unterscheidung zwischen obligaten und nicht-obligaten Ausgaben aufgehoben, so dass der Rat und das Parlament bei Agrarreformen über die gesamte GAP, d.h. auch über Ausgaben in der I. Säule gemeinsam entscheiden. Häufig endet ein solcher Verhandlungsprozess im Vermittlungsausschuss, im sog. „Trilog-Verfahren“, in dem Rat und Parlament gemeinsam mit der EU-Kommission in einem informellen Verfahren einen finalen Kompromissvorschlag für eine GAP-Reform aushandeln (etwa 2013 und 2020/21). Dies erleichtert die inhaltliche Verhandlung, sprengt aber den engen Zeitrahmen des Verhandlungsausschusses von sechs Wochen (siehe Kapitel 7.3). Dies wirkt sich auf die Länge der Reformverhandlungen aus, wie in der folgenden Abbildung dargestellt:

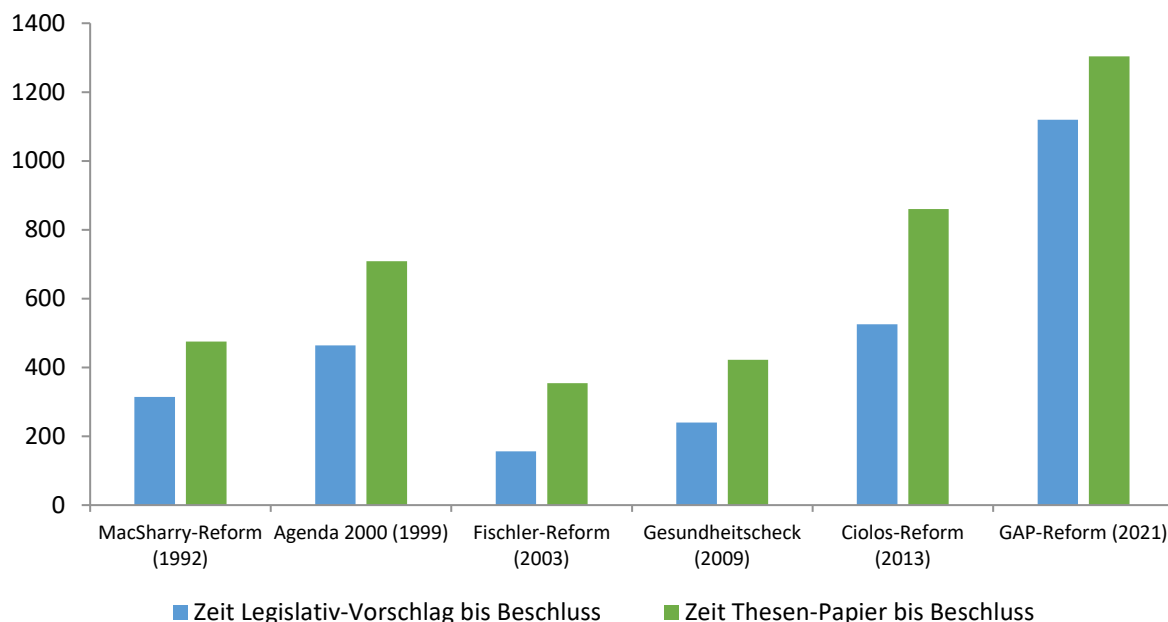


Abbildung 7- 9: Dauer der Debatte um die Agrarreformen seit 1992

Quelle: eigene Berechnung. In Tagen seit Veröffentlichung des Thesenpapiers bzw. des Legislativ-Vorschlags. Die Daten aus Cunha and Swinbank (2011) sowie eigener Recherche bzw. Angaben der EU-Kommission)

Es zeigt sich, dass die Reformen nach 2009 deutlich länger dauern als vorher. Neben dem neuen, paritätischerem, aber gleichzeitig auch komplizierteren Verfahren spielt auch die Anzahl der Mitgliedsstaaten eine zentrale Rolle. Während 2003 noch 15 Länder einen Kompromiss finden mussten und das hauptsächlich im Rat, waren an den Reformen ab 2009 27 Länder beteiligt und ab 2013 wurde nach den Regeln des Vertrages von Lissabon abgestimmt.

Diese Veränderung der Machtarchitektur führt nicht automatisch zu einer „ambitionierteren Agrarpolitik“. Empirische Untersuchungen zur GAP-Reform 2013 zeigen, dass das Parlament in seinen Standpunkten bei verschiedenen Reformen „reformfreudiger“ ist. Nicht nur im Ministerrat, sondern auch im EU-Parlament gibt es den Einfluss von landwirtschaftsnahen Verbänden, die Reformen in der Regel skeptisch gegenüberstehen. Bei den vergangenen Reformen 2013 und 2021 wurden die Reformvorschläge der Kommission in ähnlicher Weise wie vor 2009 „verwässert“. Empirische

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Untersuchungen zur GAP-Reform 2013 zeigen, dass die Änderungsanträge des Parlaments und des Agrarausschusses in der Tendenz eher von der konservativen Seite kamen und eher auf den Erhalt des Status Quo ausgerichtet waren (Roederer-Ryning 2015; Knoop and Garrone 2015).

Auf der anderen Seite haben die neuen Abstimmungsregeln mit der stärkeren Beteiligung des Parlamentes die Legitimation der EU gestärkt. Die empirische Forschung zeigt, dass 60% der Änderungsanträge aus dem Parlament im finalen Gesetzestext übernommen wurden (Fertö and Kocacs 2015). Das EU-Parlament wird direkt von den Bürgern in den Mitgliedsstaaten gewählt und repräsentiert die Bürger der EU. Unabhängig davon, für wie effizient oder politisch klug man die EU-Entscheidungsprozesse nach 2009 findet, stehen die Abstimmungsregeln für eine Demokratisierung der EU. Auch die Transparenz hat durch die Änderungen des Vertrages von Lissabon zugenommen, da Tagungen inzwischen öffentlich sind und es inzwischen Protokolle und Tagesordnungen gibt, die für Interessierte einsehbar sind. Insofern ist die Stärkung des EU-Parlamentes und das Mitentscheidungsverfahren eine Stärkung für die EU.

4. Das Prinzip der Integration führt dazu, dass durch die Vergemeinschaftung eines Politikfeldes (die Agrarpolitik ist bis heute das klassische Beispiel für diese Integration) auch andere Bereiche europäisiert werden und Randbereiche andere Politikfelder ebenfalls auf EU-Ebene geregelt werden. Im Gesetzgebungsverfahren zur Agrarpolitik müssen andere Themengebiete wie der Umweltschutz, der Gesundheitsschutz oder Fragen des Verbraucherschutzes berücksichtigt werden. Dies führt bereits jetzt dazu, dass Fragen der Agrarpolitik nicht mehr nur aus dem Blickwinkel des Sektors Landwirtschaft, sondern auch aus dem Blickwinkel anderer Politikfelder und damit der Gesellschaft bewertet werden.

5. Der Einfluss der europäischen Agrarverbände hat sich in den Jahrzehnten zwar reduziert, prägt jedoch weiterhin die Entscheidungen auf europäischer Ebene. In den 1970er und 1980er Jahren wurden Entscheidungen zur GAP häufig in enger Abstimmung zwischen COPA/COGECA, der EU-Kommission und dem Rat vorbereitet. Diese „goldenen Tage der GAP“ (Cunha u. Swinbank 2012: 66) führten regelmäßig zu einer Anhebung von Agrarpreisen, was vordergründig im Interesse der Betriebe war, mittelfristig jedoch zu den benannten Problemen der GAP führte. Inzwischen sind die Debatten im Rat öffentlich. Allerdings bleibt ein großer Einfluss der Agrarverbände bestehen, die z.B. Tagungen des Rats im informellen Teil des Treffens mit einer Stellungnahme eröffnen können. Umwelt- oder Verbraucherschutzverbände bekommen diese Möglichkeit dagegen nicht, was immer noch die hervorgehobene Stellung von COPA/Coceca zeigt und zumindest diskussionswürdig ist.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

7.7 *Wiederholungsfragen*

EU-Kommission

1. Die Europäische Kommission wird auch „Hüterin der Verträge“ genannt. Bitte erläutern Sie warum und die Aufgaben der Kommission? Wie kommt die Kommission ins Amt?

Parlament

2. Welche Eigenschaften und Befugnisse hat das EU-Parlament? Was unterscheidet das EU-Parlament von nationalen Parlamenten?

Ministerrat/Gipfel

3. Welche Rolle hat der Europäischer Rat? Seit wann ist die Rolle des Europäischen Rates im Europäischen Vertragswerk definiert?

Gesetzgebungsprozess

4. Bitte erläutern Sie die gesetzgebenden Institutionen der Europäischen Union und die Rolle des Europäischen Parlaments hierbei? Wie hat sich die Rolle des Parlamentes im Zeitablauf geändert?
5. Was ist das reguläre Entscheidungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon? Wie hat sich die Anwendung des Mitentscheidungsverfahren im Zeitablauf verändert? Wie wird über die Gemeinsame Agrarpolitik entschieden?
6. Welche grundsätzlichen Veränderungen hat es für den GAP-Entscheidungsprozess in den letzten 50 Jahren gegeben.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Literatur

- BPB (2021a): Intergouvernementale Zusammenarbeit. In *Europa-Lexikon*, edited by Bundeszentrale für politische Bildung (BPB). Bonn.
- BPB (2021b): Supranational - Europa-Lexikon. In *Europa-Lexikon*, edited by Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Brunn, G (2020): *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute (5.A)*. Stuttgart: Reclam.
- Cunha, A, and A Swinbank (2011): *An inside view of the CAP Reform process - explaining the MacSharry, Agenda 2000 and Fischler Reforms*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- EU-Parlament. (2018): Neue Sitzverteilung im Parlament nach der Europawahl 2019 (Pressemitteilung vom 13.06.2018). Brüssel. EU-Parlament. url: <https://bit.ly/2RBQbW4>
- EU-Parlament. (2023): Das Subsidiaritätsprinzip (Factsheet). Brüssel/Strassbourg. EU-Parlament. url: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.2.2.pdf.
- Fertő, I, and A Kocacs (2015): Parliamentary Amendments to the Legislative Proposals of the 2013 CAP-Reform. In *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - an Imperfect Storm*, edited by Johan Swinnen, 379-411. Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Knoops, L, and M Garrone (2015): CO-Decision and The CAP: An unfinished Story - The Role of the European Parliament in The 2013-Reform. In *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - an Imperfect Storm*, edited by Johan Swinnen, 413-439. Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- KOM. (1974): Schlusskommuniqué über den Gipfel von Paris (9. und 10. Dezember 1974). Brüssel. EU-Kommission (KOM), via CVCE. url: <https://bit.ly/2Q0VjKi>
- KOM. (2009): Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Brüssel, Belgien. EU-Kommission (KOM). url: <https://bit.ly/3iF3Z1D>.
- KOM (2010a): Vertrag über die Europäische Union (TEU). edited by EU-Kommission (KOM). Brüssel: EU-Kommission (KOM).
- KOM. (2010b): Vertrag über die Funktionsweise der EU (TFEU). Brüssel. EU-Kommission (KOM).
- KOM. (2013): Die Europäische Union: Erweiterung von sechs bis 28 Länder. Brüssel. EU-Kommission (KOM).
- KOM (2016): Beschluss (EU) 2016/1316 des Rates vom 26. Juli 2016 zur Änderung des Beschlusses 2009/908/EU zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung des Beschlusses des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat und über den Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates. *Amtsblatt der Europäischen Union* L 208/42.
- KOM. (2022): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur, 22.6.2022, COM(2022) 304 final 2022/0195 (COD). Brüssel. EU-Kommission (KOM).
- KOM. (2023): Arten von Rechtsvorschriften. Brussels. EU-Kommission (KOM), Generaldirektion Kommunikation. url: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_de.
- Loth, W (2020): *Europas Einigung - eine unvollendete Geschichte (2.A)*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Ohr, R (2013): *Fit für die Prüfung: Europäische Integration*. Konstanz und München: UVK Lucius im UTB.

7. Institutionen und politische Entscheidungsprozesse der EU

Rat der Europäischen Union. (2021): Abstimmungsverfahren (Website). Brüssel. Rat der Europäischen Union. url: <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/>.

Roederer-Rynning, C (2015): COMAGRI and the „CAP after 2013“-Reform: In search of a collective sense of purpose. In *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - an Imperfect Storm*, edited by Johan Swinnen, 331-356. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS).

Schorkopf, F (2015): *Der Europäische Weg (2.A)*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Schorkopf, F (2020a): *Der Europäische Weg (3.A)*. Tübingen: Mohr-Siebeck.

Schorkopf, F (2020b): Ringen um Supranationalität – Die „Politik des leeren Stuhls“ (08.10.2020). In *Europas Weg - Verfassungsgeschichte der Europäischen Union*. Göttingen.

Thiemeyer, G (1999): *Vom "Pool Vert" zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik 1950–1957*. Berlin, Boston: Oldenbourg-Verlag.

Weidenfeld, W (2020): *Die Europäische Union (6.A)*. Stuttgart/Paderborn: Wilhelm Fink und UTB-Verlag.

Wessels, W (2011): *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.