

**No. 12
Januar 2013**

Zauberwort „Entkopplung“
–
Ein Rückblick auf den Diskurs zur Agrarreform
2003
sowie die dortigen Diskrepanzen
zwischen Versprechen und Wirkprinzipien
der so genannten „Entkopplung“

Katrin Hirte

**Institute for
Comprehensive
Analysis of Economy**

**(Forschungsinstitut für
die Gesamtanalyse der
Wirtschaft)**

**Johannes Kepler
Universität Linz**

Altenbergerstraße 69
4040 Linz
Austria

Tel.: +49 732 2468 3402

E-Mail: csc@jku.at
www.icae.at



JOHANNES KEPLER
UNIVERSITY LINZ | JKU

Zauberwort „Entkopplung“

Ein Rückblick auf den Diskurs zur Agrarreform 2003

sowie die dortigen Diskrepanzen

zwischen Versprechen und Wirkprinzipien

der so genannten „Entkopplung“¹

Im nachstehenden Beitrag wird auf den Diskurs zur so genannten „Entkopplung“ eingegangen, der im Vorfeld der ab 2003 anstehenden agrarreformerischen Maßnahmen geführt wurde. Im Mittelpunkt steht dabei die Feststellung, dass mit der „Entkopplung“ große Versprechen einher gingen („mehr Markt, mehr Umwelt, mehr Planungssicherheit und Vereinfachung“), welche aber nicht eingehalten werden können, da sie den Wirkprinzipien der Entkopplung diametral entgegenstehen. Anhand dieser Wirkprinzipien lässt sich zeigen: Mit der „Entkopplung“ von 2003 wird der Strukturwandel in der Landwirtschaft weiter forciert, auch wenn das Gegenteil behauptet oder geglaubt wurde und ebenso steigen die Belastungen für die Landwirte, vor allem aufgrund der seit Cross Compliance möglichen Sanktionen. Vor allem wegen letzterem hätte die so genannte „Entkopplung“ auch den Namen (einer neuerlichen) „Kopplung“ verdient...

Gliederung

1. „Zauberwort“ Entkopplung
2. Dissonanzen trotz Entkopplungs- Resonanz
3. Die Betriebsprämie seit der EU Agrarreform 2003 - Grundkonstruktion, hauptsächliche Gewinnergruppen und neue Inwertsetzung
4. Die vier Versprechen der Entkopplung: mehr Markt, mehr Umwelt, Vereinfachung, mehr Sicherheit
 - 4.1. „Mehr Markt, mehr Effizienz“?
 - 4.2. „Umweltgerechtere Produktion“?
 - 4.3. „Vereinfachung“?
 - 4.4. „Mehr Planungssicherheit“?
5. Entkopplung – ein „Schritt in die richtige Richtung“?

¹ Publikation des 2009 (nur im Internet erschienenen) gleichnamigen Beitrages.

1. „Zauberwort“ Entkopplung

„Entkopplung“ hieß ein jüngeres „Zauberwort“² der „schönen neuen Begriffswelt“³ im Agrarbereich. Entkopplung sei ein „... Schritt in die richtige Richtung ...“⁴, verspricht „... höhere Wettbewerbsfähigkeit und stärkere Marktorientierung ...“⁵ und somit mehr Freiheit, mehr Dynamik...

Damit ist „Entkopplung“ auffällig kompatibel mit dem aktuell vorzufindenden politisch-ökonomischen Mainstream, bei dem es um „Dynamik“ und „Flexibilität“ geht im Zeitalter der „Globalisierung“ und „Deregulierung“. „Entkopplung“ ist weder ein (an sich) neuer Begriff noch vermittelt er die Smartheit anglisierten Vokabulars.⁶ Auch in seinem Bekanntheitsgrad dürfte „Entkopplung“ an den anderer populärer Begriffe in dieser Zeit nicht herangereicht haben, (was wohl weniger einer geringen aktuellen Wichtigkeit im Agrarbereich, sondern der generell relativ geringeren Popularität agrarpolitischer Detailfragen in der heutigen Gesellschaft geschuldet ist).

Im Agrarbereich war „Entkopplung“ hingegen rund um das Jahr 2003 der Begriff. Als „Herzstück der EU- Agrarreform 2003“⁷ hat er sich in nur kurzer Zeit zu einem Gemeinplatz entwickelt – zu einem Begriff also, mit dem man argumentiert, den man aber selbst kaum hinterfragte.

Der argumentative Gemeinplatz, der seit der EU-Agrarreform 2003 mit dem Begriff „Entkopplung“ in die Gesellschaft transportiert wurde, lautete:

„... mehr Marktorientierung und Vereinfachung, ... keine Produktionsanreize und marktverzerrende Wirkung...“

(BUNDESTAGFRAKTION BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN 2004)

² „Zauberwort Entkopplung“ – so eine gleichnamige Zwischenüberschrift im Artikel „EU vollzieht endlich die Agrarwende“ (STERN 2003).

³ Zu dieser „Schönen neuen Begriffswelt“ siehe kritisch: BORDIEU/ WACQUANT 2000.

⁴ So wörtlich der Agrarökonom Prof. Folkhard ISERMEYER auf der 37. Sitzung des Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft am 22.03.2004 (DEUTSCHER BUNDESTAG 2004a, 28). Prof. Folkhard ISERMEYER ist Direktor des Instituts für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) und Vorsitzender im Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume.

⁵ Europäische KOMMISSION 2005, 5.

⁶ Wie z. B. ‚Global Governance‘ als „...Stern am Firmament sozialwissenschaftlicher Begriffe ...“ – dazu in: BRAND 2000, 93ff.

⁷ EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003.

Exkurs ‚Entkopplung‘

‚Entkopplung‘ bezeichnet einen der drei Teilvorgänge der EU- Agrarreform 2003. Die anderen beiden Teilvorgänge werden ‚Cross Compliance‘ und ‚Modulation‘ genannt. Die Begriffswahl ‚Entkopplung‘ ist erst vor dem Hintergrund der EU- Agrarreform 1992 verständlich. In dieser wurden die bis dahin in Deutschland (und Europa) gestützten Preise für landwirtschaftliche Produkte gesenkt und diese Preissenkungen wurden durch Direktzahlungen an die Landwirte teilweise ausgeglichen. Diese wurden dabei nur für ausgewählte Produkte gezahlt und dabei in Abhängigkeit der Größe der dazu notwendigen Produktionsfaktoren, z. B. x DM bzw. x € für x Hektar Weizen, x Hektar Gerste o. x Mutterkühe usw. Im Zuge der Agrarreform 2003 wurden diese an bestimmte ausgewählte Produktionsfaktoren gebundenen Zahlungen in eine allgemeine Zahlung (Betriebsprämie) umgewandelt und damit von den vorher spezifischen Produktionsrichtungen, wie Getreide, Ölfrüchte, o. bestimmte Tierarten gelöst bzw. ‚entkoppelt‘. (Allerdings erfolgte diese Umwandlung nicht durchgängig ab 2005 und nicht für alle Kulturen (Z. B. wurde Tabak erst ab 2006 einbezogen und es gelten spezifische Regelungen für Obst, Gemüse und Speisekartoffeln. Die Umwandlung der Zahlungen in eine wurde in den EU- Ländern durch bestimmte Detailregelungen realisiert, von denen in Deutschland die wichtigsten waren:

1. Die Höhe dieser Betriebszahlungen richtete sich ab 2005 nach den jeweils erhaltenen Durchschnittszahlungen 2000 bis 2002 (individuelle Betriebsprämie genannt) sowie nach einem regional ermittelten Zahlungsniveau pro Fläche. Im Laufe der Zeit wird eine Annäherung des Zahlungsniveaus hin zu einheitlichen regionalen Prämien (als Flächenprämien) realisiert. Da die ‚individuelle Betriebsprämie‘ und ‚Flächenprämie‘ kombiniert wurden, erhielt dieser Vorgang den Namen ‚Kombimodell‘.
2. Die Ansprüche auf die Zahlungen werden nur erfüllt, wenn eine bestimmte Fläche für diese Zahlungen vorgewiesen wird. Gleichzeitig wurde diese Flächenbindung so gelockert, dass die Zahlungsansprüche auf die Betriebsprämie nur spätestens alle 3 Jahre angemeldet („aktiviert“) werden müssen. Erfolgt dies nicht, verfallen sie.
3. Zudem sind diese Zahlungsansprüche ab 2005 in Wert gesetzt worden, d. h., sie sind als Recht auf Zahlungen aktivierbar und handelbar (verkäuflich).

Ein zweiter Teilvorgang der EU- Agrarreform 2003⁸ sind die so genannten „Cross Compliance“.

⁸ Auf den dritten Teilvorgang innerhalb der Agrarreform 2004 („Modulation“) wird an dieser Stelle noch nicht näher eingegangen, da er die hier vorgenommene Argumentation nicht direkt berührt.

Exkurs ‚Cross Compliance‘

‚Cross Compliance‘ (wörtlich übersetzt Überkreuz-Verpflichtung) bezeichnet den zweiten der drei Teilvorgänge der EU- Agrarreform 2003 und bedeutet allgemein, dass die Direktzahlungen nur noch erfolgen, wenn bestimmte Auflagen im Bereich Umwelt-, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz erfüllt werden (auch zusammenfassend ‚anderweitige Verpflichtungen‘ genannt). Deren Einhaltung wird ab 2005 in der EU durch so genannten ‚Cross-Checks‘ kontrolliert. ‚Cross Compliance‘ ist also eine neue zusätzliche Rückbindung der Subventionszahlungen an die anderweitigen Verpflichtungen (daher die Bezeichnung).

Durch „Cross Compliance“ würde laut argumentativem Gemeinplatz nun noch zusätzlich zu „... mehr Marktorientierung und Vereinfachung...“ die landwirtschaftliche Produktion:

„... darüber hinaus insgesamt umweltgerechter, weil nur dann Fördergelder ausgezahlt werden, wenn sich der Betrieb an die Standards in den Bereichen Umweltschutz, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit hält (Cross Compliance)...“.
(BUNDESTAGFRAKTION BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN 2004)

Die Folgen beider Vorgänge, „Entkopplung“ und „Cross Compliance“, wurden nicht nur von deutschen Parteien so positiv vermittelt. Auch die EU- Kommission teilte diese positive Ansicht:

„Die Aufhebung der Verbindung aus Subvention und Produktionsmenge (gewöhnlich als „Entkopplung“ bezeichnet) wird zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit und stärkeren Marktorientierung der EU-Landwirte führen. Sie können nun das produzieren, was für sie die meisten Gewinne bringt ... 91% der EU-Bürger glauben, dass ein Kernpunkt der Gemeinsamen Agrarpolitik die Garantie sicherer Lebensmittel ist. 89% halten den Umweltschutz für eine weitere wichtige Aufgabe. Die neue, reformierte Gemeinsame Agrarpolitik hat diese neuen Bedürfnisse der Verbraucher berücksichtigt.“ (EU-KOMMISSION 2005, 1 u. 7)

Damit „passt“ diese Argumentation auffällig nicht nur zum aktuellen politisch-ökonomischen Mainstream, sondern ebenso auch zum Diskurs um die agrarischen Probleme, die vor der EU-Agrarreform 2003 die agrarpolitischen Diskussionen bestimmten. Diese mündeten in Deutschland 2001 nach dem BSE- Skandal in eine angekündigte „Agrarwende“. Von der im Zuge der agrarpolitischen Vorgänge 2001 neu ernannten Agrarministerin Renate KÜNAST wurde damals in der Regierungserklärung angekündigt:

„Der BSE-Skandal markiert das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs ... wir stehen vor einem Scherbenhaufen ... Ab sofort wird der Verbraucher geschützt und nicht der Verbrauch... Klasse statt Masse...“. (DEUTSCHER BUNDESTAG 2001)

Mit dem Versprechen der Abkehr von Massenproduktion und mehr Umweltschutz erschien dann die Agrarreform 2003 auf europäischer Ebene als die passgenaue Weiterentwicklung der Anliegen der deutschen Ministerin, eben als „... Schritt in die richtige Richtung...“ bzw. sogar als Bruch mit dem alten Agrarsystem, wie in den Medien vermeldet wurde:

„Auch Künast wertete den Beschluss als großen Erfolg für die Landwirte und die Steuerzahler. „Damit sind wir aus dem alten Agrarsystem ausgebrochen“, sagte sie.“ (STERN 2003)

Denn mit der „Entkopplung“, würde die Subventionierung von Massenproduktion, wodurch große Betriebe bevorzugt wurden, beendet und somit das Problem der Überschussproduktion endgültig und zukunftsweisend gelöst:

„Künast zeigte sich überzeugt, dass die Agrarreform zu ‚mehr Gerechtigkeit in der Landwirtschaft‘ führen werde. Die Landwirte erhielten ‚überzeugende Zukunftsperspektiven‘, sagte die Ministerin im Bundesrat. Mit verstärkter Marktorientierung würden ‚keine Anreize zur Produktion von Überschüssen mehr‘ gewährt.“ (BOCHOLTER- BORKENER VOLKSBLATT 2004)

Die „Entkopplung“ bedeute daher in der Endkonsequenz – so in einem Artikel der Ost-West-Wochenzeitung „Freitag“:

„...nicht mehr und nicht weniger als der Einzug der Marktwirtschaft in die Agrarproduktion.“ (SCHUR 2003)

Der Hauptschwerpunkt also in den Argumentationen zur EU-Agrarreform 2003 wurde darin gesehen, dass mit den neuen Regelungen die „Entkopplung von Produktion und Prämienzahlung“⁹ erfolgte und so entstünden die geschilderten Positivwirkungen. Die Formulierung „Entkopplung von Produktion und Prämienzahlung“ ging daher auch in den entsprechenden Gesetzestext zur Umsetzung der EU-Agrarreform 2003 in Deutschland ein:

„Ein wesentlicher Eckpunkt der beschlossenen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die Neugestaltung des Systems der

⁹ EU-INFO Deutschland 2007.

Direktzahlungen durch die Einführung einer einheitlichen Betriebsprämienregelung und die damit verbundene Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion." (DEUTSCHER BUNDESTAG 2004c, 18)

Auch seitens der Arbeitsgemeinschaft für bäuerliche Landwirtschaft (ABL), welche sich als die Agraroppositionsorganisation in Deutschland versteht, wurde die Entkopplung mit gleicher Intention befürwortet. Die „...entkoppelten Prämien geben sowohl den Blick als auch die Produktion frei und richten beide auf den Markt aus ...“¹⁰, so der Bundesvorsitzender der ABL Wilhelm Friedrich GRÄFE ZU BARINGDORF. Und wortgleich zu dem schon eingangs zitierten Agrarökonom Prof. Folkhard ISERMEYER meint auch GRÄFE ZU BARINGDORF: „Die Entkopplung ist ein Schritt in die richtige Richtung“.¹¹

Dieser Grundkonsens zur „Entkopplung“ – mit dieser würden „Prämien und Produktion entkoppelt“ und diese Entkopplung sei zu befürworten, weil dies die „Wettbewerbsfähigkeit“¹² der Landwirtschaft steigern – wurde ebenso seitens der Wissenschaft vertreten. Dies betonte z.B. der schon zitierte Agrarökonom Prof. Folkhard ISERMEYER als Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume in einer entsprechenden Anhörung im Deutschen Bundestag:

„Herr Kirschke ... und ich sind Mitglieder im Wissenschaftlichen Beirat des Ministeriums, der sich grundsätzlich hinter die Reformen ... gestellt hat. Wir begrüßen die Entkopplung als Schritt in die richtige Richtung...“. (DEUTSCHER BUNDESTAG 2004a, 28)

Die gezeigte Argumentation scheint schlüssig, denn die Argumentationsgänge können wie folgt nachvollzogen werden: Wenn bisher die Zahlungen an die Landwirte so erfolgten, dass sie nur für bestimmte Fruchtarten und Tiere Geld bekamen und dort abhängig von dem Umfang der Produktionsgrundlagen (Hektar, Anzahl der Tiere), dann war dies in der Tat dirigistisch und förderte zudem die Massenproduktion, denn: Desto höher die Hektarzahl oder Tierzahl, desto mehr Geld. Wird jetzt unabhängig davon gezahlt, was der Landwirt produziert – er kann ja sogar entscheiden, nichts zu produzieren! – dann erscheint dies in der Tat als ein „Bruch mit dem alten System“. Außerdem gibt es ja nun statt der über 30 verschiedenen Prämien (für Getreide, für Mutterkühe usw.) nur

¹⁰ GRÄFE ZU Baringdorf 2004, 36.

¹¹ ebd., 36.

¹² ISERMEYER 2003, 6.

noch eine einzige, nämlich die Betriebsprämie, was also eine Vereinfachung ist. Und durch die Einführung der Cross Compliance würde zudem gesichert, dass die Landwirte nun auch umweltgerecht produzieren.

Alles in allem – so scheint es also – ist dies der oben geschilderte und als positiv zu bewertende und auch nachvollziehbare Vorgang. Die Frage, die mit diesem Blick auf die Agrarreform 2003 höchstens noch offen bliebe, wäre die, warum denn dieses Vorgehen jetzt erst ...

Der schon anfangs aufgezeigte Exkurs auf die gesamten Regelungen, die mit der ‚Entkopplung‘ verbunden sind lässt dagegen erahnen, dass sich der Vorgang ‚Entkopplung‘ doch nicht so einfach gestaltet wie proklamiert; vor allem irritiert die nach wie vor vorhandene Flächenbindung.

Nachstehend soll gezeigt werden, dass solch Ahnungen bzw. Irritationen berechtigt sind. Schon mit dem Nachdenken im historischen Kontext der agrarpolitischer Vorgänge entstehen hier die ersten Dissonanzen.

2. Dissonanzen trotz Entkopplungs-Resonanz

Ein Blick auf die Agrarreform 1992 führt in Beziehung zur vorgestellten „Entkopplungs“- Interpretationswelt zu einer *ersten Dissonanz*. Denn hier fällt auf: Auch schon die Agrarreform 1992, bei der man die Direktzahlungen an die Flächen und Tiere koppelte, wird (hier auch von der gleichen Person, nämlich dem Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik Folkhard ISERMEYER) als „Schritt in die richtige Richtung...“ interpretiert und daher (wie 2003 die Entkopplung) „begrüßt“:

„[Es] sei zunächst daran erinnert, dass die Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik seit 1992 zu einer grundlegenden Veränderung der Struktur der Agrarausgaben geführt haben ... Diese Reformen werden vom Beirat grundsätzlich begrüßt, weil sie die Allokations- und Transfereffizienz der hier eingesetzten Steuermittel deutlich verbessert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft nachhaltig gestärkt haben“.
(WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2005, 4).

1992 wurde aber „gekoppelt“ statt „entkoppelt“! Wie ist diese Summierung von „Kopplung“ und „Entkopplung“ unter eine „... richtige Richtung ...“ zu verstehen? Wieso verbesserten beide die „Allokations- und Transfereffizienz“ sowie „Wettbewerbsfähigkeit“, wenn doch die „Kopplung“ 1992 augenscheinlich der gegenteilige Vorgang von „Entkopplung“ war? Die „grundlegende Veränderung ...“ 1992 bestand

darin, dass statt Preisstützungen auf z.B. der Einzelhandelsebene nun Direktzahlungen an die Landwirte erfolgten und man kann obige Wertung so interpretieren, dass die Direktzahlungen an die Landwirte gegenüber den Preisstützungen, die bis 1992 gezahlt wurden, als das „kleinere Übel“ angesehen wurden. Das enthebt aber nicht der Frage, warum „begrüßt“ wurde, dass diese Veränderung 1992 – das Zahlen an Landwirte – mit der Einführung von an verschiedenste Frucht- und Tierarten *gekoppelten* Direktzahlungen einherging, also Zahlungen, mit denen so ein gezielter Dirigismus der produzierten Massen erfolgen konnte.

Eine *weitere Dissonanz* entsteht, wenn man die Botschaft zur Agrarreform 2003 mit der einer weiteren agrarpolitischen Debatte verbindet, die nach der so genannten „Agrarwende“ (2001) und „Entkopplung“ (2003) dann ab 2006 geführt wurde und ebenso in den Medien präsent war. Dies war die Debatte um die Offenlegung der EU-Agrarsubventionen. 2006 startete dazu eine Transparenzoffensive. Im Forderungspapier dieser Initiative heißt es:

„Gemäß den letzten öffentlich verfügbaren Zahlen erhalten in Deutschland 0,5 % der Betriebe jeweils mehr als 300.000 € im Jahr (20 % aller Direktzahlungen), während 70 % der Betriebe jeweils bis zu 10.000 € (25 % der Direktzahlungen) erhalten. Daran wird sich auch nach der Umsetzung der Reform von 2003 kaum etwas ändern.“ (TRANSPARENZOFFENSIVE 2006, 1)

Dies wirft die grundsätzliche Frage auf: Wenn sich bei den Zahlungen an die Landwirtschaftsbetriebe seit 2003 nichts verändert hat und dies laut Zitat auch nicht zu erwarten war – warum wurde die „Entkopplung“ dann als die Lösung der Subventionsproblematik gesehen bzw. gar als „Bruch mit dem alten System“? War nicht der Vorwurf an das alte System, dass hier die Landwirte die höchsten Subventionen bekamen, die die meisten Produktionsgrundlagen vorweisen konnten (Hektar, Tierzahl)? Und sollte diese Kopplung (die als Anreiz zu mehr Produktion wirkte) nicht durch die Entkopplung aufgebrochen worden sein?

Auch die ABL hatte sich bei der Transparenzoffensive politisch engagiert. Aber der Vorsitzende der ABL GRÄFE ZU BARINGDORF begrüßte die Entkopplung auch als „... Schritt in die richtige Richtung...“. Wie passt dies zusammen? Nach GRÄFE ZU BARINGDORF war der „... Schritt in die richtige Richtung...“ zwar nur „... der erste Schritt...“, weil es nun darum gehe, die „... längst fällige Neuverteilung der Prämien und ihre soziale wie ökologische Anbindung ... auf nationaler Ebene ...“ zu erstreiten.“ (GRÄFE ZU BARINGDORF 2004, 36)

Warum aber dann, so die Frage hier, wurde die EU-Agrarreform 2003 überhaupt als „Entkopplung“ befürwortet, wenn man gleichzeitig wusste,

dass sie (immer noch) die „falsche Anbindung“ bzw. „Kopplung“ der Zahlungen beinhaltet?

Entgegen der oben aufgezeigten Resonanz zur Agrarreform 2003 wird hier die These vertreten, dass mit den Maßnahmen der EU- Agrarreform 2003 weder die „Entkopplung der Prämienzahlung von der Produktion“ vollzogen wurde noch die gegebenen Versprechen wie „mehr Markt“, „mehr Umwelt“, „Vereinfachung“ und „mehr Planungssicherheit“ erfüllt werden konnten oder können, auch nicht in einem „...ersten Schritt...“. Ursache dafür ist die Grundkonstruktion der 2005 eingeführten „Betriebsprämie“ selbst. Die Betriebsprämie – so die These hier im Gegensatz zu dem, was immer wieder im Diskurs zur Entkopplung betont wurde – ist von ihrer Grundkonstruktion her eben nicht nur eine „neutrale“ Summe der von der Produktion entkoppelten Zahlungen, mit denen die Landwirte nun machen können, was sie wollen. Sondern sie ist eine nach wie vor an die Produktion gekoppelte Zahlung, die zudem neue Konstruktionselemente erhielt. Aufgrund dessen wirkt sie, wie nachfolgend gezeigt wird, sogar gegensätzlich zu den „versprochenen“ bzw. erwarteten Folgen.

3. Die Betriebsprämie seit der EU Agrarreform 2003 – Grundkonstruktion, hauptsächliche Gewinnergruppen und neue Inwertsetzung

Die Grundkonstruktion der Betriebsprämie umfasst fünf Teilaspekte, welche zusammen den Charakter der neuen Betriebsprämie ausmachen:

a)

Als erster und gleichzeitig wichtigster Teilaspekt ist zu konstatieren: In ihrer wichtigsten Konstruktion ist die Betriebsprämie nach wie vor der *Ersatz für die 1992 vorgenommenen Preissenkungen*. Im Zuge der Agrarpreisreform 1992 wurden die Preise, welche die Landwirte für ihre Produkte erhielten, drastisch gesenkt und als Ersatz dafür wurden die flächen- und tiergebundenen Subventionen als Direktzahlungen an die Landwirte eingeführt. Das heißt, auch wenn der Landwirt ab 2005 nicht mehr nachvollziehen muss (oder kann), welche Summe er komplementär für welche angebaute Fläche oder erzeugtes Tier erhält, bleibt trotzdem die Notwendigkeit der 1992 eingeführten Direktzahlungen bestehen, wenn er produziert, d.h., diese bleiben Teil seiner notwendigen betrieblichen Einnahmen (bei einer Preishalbierung stellen die Direktzahlungen ca. auch die Hälfte seiner Einnahmen – je nach Betriebsstruktur), sind also ab 1992 quasi eine Komplementärfinanzierung in seinem Betrieb.

In der Entscheidungsfreiheit, was erzeugt wird, bleibt der Landwirt (egal, ob er sich dabei nach Preisen für Produkte oder der Höhe von Direktzahlungen ausrichtet), nach wie vor dabei beschränkt, denn die landwirtschaftliche Erzeugung ist durch eine relativ starre Gebundenheit der Produktionsmittel bei gleichzeitig stark differenzierten Erzeugungsabläufen gekennzeichnet (in der Agrarökonomie „begrenzte Beweglichkeit der Produktionsfaktoren“ genannt – siehe z. B. in: HANAU 1958, 2). Das bedeutet z.B., wer dieses Jahr als Betrieb mit grünlandgebundener Milcherzeugung entscheidet, nächstes Jahr auf Schweineproduktion „umzusatteln“, muss nicht nur seine Milchkühe ver- und Ferkel einkaufen, sondern sein Grünland umfunktionieren, den Rinderstall abreißen/umbauen, die Melkanlage verkaufen, dabei eventuell aufgenommene Kredite noch weiter abzahlen usw.¹³ Wer von Zuckerrübenproduktion auf Kartoffelproduktion umsteigt, muss den Rübenernter durch einen Kartoffelroder ersetzen, die Kartoffeln statt der Zuckerrüben in die Fruchtfolge einpassen etc.

Die Stärke des „Switchens“¹⁴ zwischen verschiedenen Erzeugungsrichtungen hängt letztendlich also nicht nur von den „Marktsignalen“ ab und ebenso auch nicht von landwirtschaftlichen Grundprinzipien wie Fruchtfolgeregeln, sondern ebenso von der spezifischen Situation im Betrieb, also letztendlich davon, ob ein Landwirt das „Switchen“ ebenso auch finanziell, baurechtlich, umweltrechtlich, persönlich usw. überhaupt bewältigen kann/darf.

b)

Zweiter wesentlicher Teilaspekt der Betriebsprämie sind die Bestimmungsmodalitäten für die Höhe der Betriebsprämie. Die Höhe der Zahlungen wird, wie schon eingangs erläutert, auf Basis des so genannten Kombinationsmodells errechnet und Ziel sind langfristig einheitliche Flächenprämien. *Kernkonstruktion bleibt damit die Flächenbindung.* Daher

¹³ Gerade bezüglich der Kredite wurde daher auch ISERMEYER widersprochen, der behauptete, dass die entkoppelte Prämie „... fast keine Auswirkungen ...“ auf das Produktionsverhalten der Landwirte hätte, weil die Landwirte „... im Jahre 2008/2010 überhaupt nicht mehr wissen, ob historisch eine Rapsfläche oder ein Bullenstall oder was auch immer dieser Prämie zugrunde gelegen hat ...“. Widersprochen wurde mit den kurzen Worten: „Der, der investiert hat, wird es wohl noch wissen.“ (DEUTSCHER BUNDESTAG 2004a, 47).

¹⁴ Der Begriff des Switchen (engl. umsatteln, umlenken) ist hier der ökonomietheoretischen Re- Switching- Debatte entlehnt, welche im Zuge der Ergebnisse der Arbeiten von SRAFFA entstand (Re-Switching besagt dort, dass Unternehmen zu Verfahren mit alter (und damit eigentlich unrentablerer) Technik zurück umsatteln, wenn dort die Löhne entsprechend niedrig sind).

ist das Prinzip „Viel Fläche – viel Prämien“ nicht aufgehoben worden, sondern gilt weiter. Die oft gebrauchte Formulierung vom „... mengenunabhängigen Fördersystem ...“ (hier in: EU-INFO DEUTSCHLAND 2007) im Zuge der Entkopplungs- Debatte ist daher falsch und irreführend, da man daraus auf die Trennung der Direktzahlungen von Mengenangaben (Hektar, Tierzahl) schließt. Abgeschafft wurde nur die jährliche Bemessung der Direktzahlungen an spezifischen „Tiermengen“, also die Zahl der förderfähigen Tiere, z. B. Mutterkühe. Zur Bemessung nach Hektaren heißt es dagegen unmissverständlich:

„Vom Umfang der beihilfefähigen Fläche, über die ein Betriebsinhaber zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügt, hängt dann die Höhe der dem Betriebsinhaber zugewiesenen entkoppelten Direktzahlungen ab.“ (BMELV 2006, 11)

Das Prinzip „Viele Tiere – viel Prämie“ gilt dagegen, wie schon erwähnt, nicht mehr. Hätte man die Zahlungen ohne Übergangsmaßnahmen auf eine reine Flächenprämie umgestellt und dabei die bisherigen Zahlungen als Ausgangspunkt der Zahlungshöhe zugrunde gelegt, wären die Betriebe mit wenig Fläche und vielen (vor allem nicht prämiengeförderten) Tieren die großen Verlierer gewesen. Durch die Berücksichtigung der von 2000 bis 2002 gezahlten betriebsindividuellen Prämien wurden daher kurzfristige gravierende Prämienverluste vermieden. Gleichzeitig war damit aber ab 2005 möglich, daraus individuell einen spezifischen Nutzen zu ziehen: Man konnte alle (bis dato förderfähigen) Tiere abschaffen und bekommt trotzdem – ohne Gegenleistung – die Zahlungen (zumindest solange, bis sich die starke Differenz im Zuge der Herausbildung der einheitlichen Flächenprämie dann aufhebt).

Diese spezifische Nutzenstrategie beschränkt sich nicht nur auf die Betriebe mit einem ehemals hohen Anteil an tiergebundenen Zahlungen. Sondern mit der Entkopplung kann noch eine weitere (in dem Befürwortungskanon der Entkopplung nicht thematisierte) neue Zahlungsmodalität entstehen, die viele Betriebsleiter nutzen können, weil sie der neuen Betriebsprämie prinzipiell strukturell inhärent ist.

c)

Dieser dritte Teilaspekt der Betriebsprämie besteht – insgesamt gesprochen – in der neu geschaffenen Möglichkeit, *leistungslos Subventionen* zu beziehen. Diese entstehen durch bestimmte Handlungsstrategien und umfassen letztendlich drei potentielle größte „Gewinnergruppen“:

Die erste Gewinnergruppe ist die schon benannte mit dem hohen Anteil an ehemals tiergebundenen Zahlungen. Denn die Zahlungsempfänger, welche solch eine Zusammensetzung ihrer Prämien hatten und ihre Tierhaltung ab 2005 einstellten, bekamen und bekommen ab 2005 mehrere Jahre (bis zur Herausbildung der einheitlichen Flächenprämie) diese Zahlungen „umsonst“. Diese Betriebe beziehen, wenn so gehandelt wird, also *leistungslos Subventionen*.

Die zweite Gewinnergruppe dieser leistungslosen Subventionsbezieher im Zuge der Agrarreform 2003 besteht (im Gegensatz zur ersten) dauerhaft und hier sind es die Betriebe, welche ihre pflanzliche Erzeugung einstellen und die Fläche (wie in Cross Compliance gefordert) nur noch freihalten, z. B. durch Mulchen. Hier bestehen die jährlichen Kosten also nur noch in denen, welche im Zuge der Arbeitsgänge zur Flächenfreihaltung entstehen und die Differenz zwischen diesen Kosten und der ab 2005 gezahlten Betriebsprämie pro Fläche sind dann *leistungslose Subventionen* (es sei denn, man fasst „Flächenfreihaltung“ als Leistung auf). Hier wird deutlich, dass die Grundkonstruktion der Betriebsprämie die grundsätzliche Frage nach dem Sinn von Subventionen an die Landwirtschaft neu aufwirft: Warum sollen bei solch Konstellation überhaupt an die Landwirtschaft Zahlungen getätigt werden? Auch deshalb wurde im Zuge der EU-Agrarreform 2003 das Problem der Sicherheit der Zahlungen neu aufgeworfen (dazu siehe unter „4.4. Mehr Planungssicherheit?“ im gleichen Beitrag).

Die dritte Gruppe der Gewinner im Zuge der Einführung dieser Betriebsprämie ist ebenfalls eine dauerhafte und besteht aus den Betrieben, die ihre Landwirtschaft gänzlich einstellen. Denn diese können nun ihre Prämien (als Zahlungsansprüche) verkaufen – Folge eines vierten Teilaspektes der Grundkonstruktion der Betriebsprämie.

d)

Bei den Betriebsprämien, so dieser *vierte und in den gängigen Kommentaren kaum erwähnte Teilaspekt*, erfolgte eine neue *Inwertsetzung*.¹⁵ Damit sind Betriebsprämien wie Güter und Leistungen handelbar und verkäuflich. Da die Betriebsprämien gleichzeitig flächengebunden sind, musste zur Verkäuflichkeit eine spezifische neue Regelung getroffen werden. Das Grundprinzip dieser Regelung besteht darin, dass die Betriebsprämien als Zahlungsansprüche regelmäßig „aktiviert“ werden müssen. Da die Betriebsprämien aber flächengebunden sind, also nur aktiviert werden können, wenn eine Fläche dazu

¹⁵ Eine in der Landwirtschaft bekannte ältere Inwertsetzung war die Milchquote ab der Zeit, als sie verkäuflich wurde.

nachgewiesen werden kann, wäre der „Fluss“ der Betriebsprämien weg von ehemaligen Inhabern hin zu potentiellen Käufern nach wie vor prinzipiell durch die dazu notwendige Bodenbewegung eingeengt. Diese Begrenzung wurde gelockert, indem Zahlungsansprüche nur spätestens alle drei Jahre „aktiviert“ werden müssen. Damit können Betriebsprämien nun „an sich“ verkauft werden und es entsteht ein Handlungsspielraum von jeweils drei Jahren pro Betriebsprämie, in der diese als Zahlungsanspruch verkauft/ gekauft bzw. Flächen dazu verpachtet/ gepachtet oder auch gekauft/ verkauft werden können/müssen.

Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt nun die Betriebe, welche ihre Landwirtschaft aufgeben, sind diese ab 2005 in der neuen Situation, dass sie ihre Direktzahlungen, die sie bis 2004 nur erhielten, wenn sie (bestimmte Erzeugnisse) produzierten, nun auf einmal verkaufen können – und eben ohne weiter zu produzieren und dies nur dafür, dass sie von 2000 bis 2002 Landwirte waren und dabei Direktzahlungen erhielten. Unter genau diesem Aspekt verdient die EU- Agrarreform 2003 auch den immer wieder betonten Namen „Entkopplung“ – unter dem Aspekt der direkten persönlichen Bindung der Zahlungen an Produzenten. Die neuen Regelungen bewirken so letztlich die Erleichterung der Produktionsaufgabe bzw. noch genauer formuliert: Die neuen Regelungen können *wie eine Betriebsaufgaberente* und damit als neuer Katalysator des Strukturwandels wirken.

e)

Der fünfte Teilaspekt der Grundkonstruktion der Betriebsprämie besteht in der vorgenommenen Kopplung dieser an Umweltparameter (Cross Compliance). Auch insofern ist die so genannte „Entkopplung“ kein zutreffender Begriff, ganz im Gegenteil: Mit der EU- Agrarreform 2003 ging *eine neue Kopplung* einher. Die Betonung liegt laut dem oben wiedergegebenem Diskurs im ersteren Schritt, also der Entkopplung und damit auf dem Aspekt der „größeren Marktfreiheit“. Der Aspekt der Kopplung an die verschiedenen Standards in den Bereichen Umweltschutz, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit wirkt allerdings als gleichzeitig neuer drastischer Einschnitt auf die „Unternehmerfreiheit“ des Landwirtes (und ebenso die Regelungen zu den Zahlungsansprüchen), wie nachfolgend kurz gezeigt wird.

Dazu soll insgesamt auf die Versprechen, die im Zuge der Agrarreform 2003 gemacht wurden, eingegangen werden. Hier wird deutlich, dass die fünf Teilaspekte der Betriebsprämie in ihrer Gesamtwirkung die Versprechen nicht nur konterkarieren, sondern sogar in ihr Gegenteil verkehren.

4. Die vier Versprechen der Entkopplung: mehr Markt, mehr Umwelt, Vereinfachung, mehr Sicherheit

Strukturiert man, was bisher bezüglich der Positivwirkungen der Entkopplung geäußert wurde, kommt man auf vier Versprechen: 1. mehr Marktfreiheit durch „Entkopplung“, 2. „mehr Umwelt“ durch Kopplung der landwirtschaftlichen Produktion an Umweltleistungen, 3. Vereinfachung des Prämiensystems sowie 4. Planungssicherheit für die Landwirte. Diese Positivaussagen erscheinen auf den ersten Blick schlüssig: 1. Durch die „Entkopplung“ und die damit einhergehende höhere Entscheidungsfreiheit der Landwirte würden diese sich wieder mehr am Markt orientieren, womit insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit steigt. 2. Durch die Einführung von Cross Compliance würde erreicht, dass die Landwirte künftig Umweltstandards einhalten müssen. 3. Die Umwandlung der bisher gezahlten Subventionen (von über 30 verschiedenen Prämien zu einer) würde eine Vereinfachung sein und 4. mit den Beschlüssen von 2003, die bis 2014 gelten sollen, würden die Landwirte eine neue Planungssicherheit erhalten.

Können diese Voraussagen nun wirklich eintreten, wenn man vom Wirken der Grundkonstruktion der Betriebsprämie ausgeht?

4.1. „Mehr Markt, mehr Effizienz“?

Das erste Versprechen wird aus Überlegungen abgeleitet, die als „Kettenreaktion“ angeordnet sind. Der Gedankengang ist hier: Durch die EU- Agrarreform 2003 und der damit vorgenommenen Umwandlung der verschiedenen Zahlungen in eine würden diese Zahlungen praktisch „neutralisiert“, d. h. die Landwirte würden sich nicht mehr auf die Überlegung konzentrieren, zu welcher Erzeugung welche Subventionen gezahlt werden, sondern sie konzentrieren sich wieder darauf, was die Marktpreise signalisieren. Daraus würde dann resultieren, dass damit wieder das produziert wird, was der Markt verlangt und nicht das, wofür die Subventionen bezahlt wurden. Dies wiederum erhöhe die Faktor- und Allokationseffizienz, d. h. die Produktionsfaktoren würden wieder effizienter genutzt und es entstünden zudem nicht mehr „Butterberge und Milchseen“, sondern das, was der Verbraucher will. Dadurch würde also der Markt entlastet und durch den jeweils relativen Angebotsrückgang stiegen dort dann jeweils die Preise.

Ab hier gilt dann die Überlegung, die als Angebot/Nachfrage-Mechanismus bekannt ist: Bei hohen Preisen konzentrieren sich nun die Landwirte auf diese Erzeugung, bis hier das Angebot so hoch wird, dass die Preise

wieder fallen und andere Preise höher sind, wodurch sich die Landwirte dann wieder mehr auf diese Erzeugung konzentrieren usw. Mit dieser „Kettenreaktion“ an Überlegungen gehen allerdings stillschweigend Annahmen einher, die auch immer wieder ökonomietheoretische Auseinandersetzungen auslösten. Im Kontext der hier vorgenommenen Argumentation werden an dieser Stelle nur die wesentlichsten Argumente herangezogen, welche in Beziehung zur Grundkonstruktion der Betriebsprämie stehen.¹⁶

1.

Eine erste notwendige Unterstellung ist die schon angesprochene völlige *Freiheit der Landwirte bei der „Angebotswahl“* auf dem Markt, die allerdings, soll sie wirklich realisierbar sein, gleichzeitig immer auch eine völlige Freiheit bei der Wahl der entsprechenden dafür notwendigen Produktionsfaktoren bedingt. Diese uneingeschränkte Substituierbarkeit der Produktionsmittel untereinander ist Grundbedingung der neoklassischen Produktionsfunktion, auf deren Basis der Angebot/Nachfrage-Mechanismus begründet wird: Bei dem Signal niedriger Preise wird das Angebot zurückgefahren, bei hohen Preisen dagegen erhöht.

Im Agrarbereich erfolgten zur Frage der „Beweglichkeit der Produktionsmittel“ vor allem nach 1945 intensive Diskussionen im Rahmen der Auseinandersetzungen um die *Besonderheiten der Landwirtschaft* und daraus schlussfolgernd ihrer Sonderstellung in der Marktwirtschaft. Diese Sonderstellung der Landwirtschaft wurde Ende der 50er Jahre von den (westdeutschen) Agrarökonomen abgelehnt (NIEHAUS 1958, 2; PLATE 1958, 52; HANAU 1958, 2) mit dem Verweis, dass

„... jedes Erzeugnis seine besonderen Produktionsbedingungen und Produktionsrisiken habe und dass diese Unterschiede in einer echten (Hervorhebung im Original!) Marktwirtschaft mit vollkommenen Wettbewerb und mit ausreichender Beweglichkeit der Produktionsfaktoren in den Preisen zum Ausdruck kommen müssen, also über den Markt ausgeglichen werden.“ (PLATE 1958, 52).

Von dieser Argumentation aus (mit dem eingebauten Zirkelschluss, dass man von einer „echten“ Marktwirtschaft ausgeht, in der – weil sie „echt“ sei, die Produktionsmittel ausreichend beweglich seien), wurden dann die „...Abweichung der Wirklichkeit von diesem Denkmodell ...“ thematisiert und in „... subjektiven Gründen („... am ererbten Grundbesitz ...“ hängen) sowie „... objektiven Ursachen ...“ (wenige berufliche Alternativen, geringe Bildung auf dem Lande usw.) gefunden – PLATE 1958, 53).

¹⁶ Zu den jeweiligen Modellbedingungen siehe in HIRTE (2009).

Das Problem der Beweglichkeit der Produktionsfaktoren war damit zwar aus dieser Debatte „weggeloggt“ worden und aus der Debatte zur Stellung der Landwirtschaft in der Marktwirtschaft wurde dann Ende der 50er Jahre endgültig eine Disparitätsdebatte, in der man statt über Subventionen für einen besonderen Wirtschaftszweig über „Einkommensbeihilfen“ für Landwirte debattierte. Aber damit war das Problem um die Beweglichkeit der Produktionsfaktoren letztendlich nur in der deutschen Agrarökonomie ab ca. 1960 nicht mehr vordergründig präsent.

In der allgemeinen Ökonomie tauchte es dagegen im Zuge der Arbeiten von SRAFFA ungefähr zeitgleich wieder auf.¹⁷ Dieser verwies auf die Unzulässigkeit in der neoklassischen Makroökonomie, die Produktionsfunktion preisförmig zu aggregieren, also verschiedenste Kapitaleinsätze wie Werkbänke, Reißnägel und Schiffswerften zu einem einzigen „Preisbrei“ zu vermengen. SRAFFA verwies mit seiner Arbeit, in der er zwei verschiedene Kapitalgüter zusammenwirken ließ, auf Entwicklungsverläufe (z.B. auf das schon erwähnte Re-Switching), die laut neoklassischer Produktionsfunktion nicht eintreten dürften. Die angenommenen direkten Determinismen „Angebot runter – Preise rauf“ oder „Löhne runter - Beschäftigung rauf“ gelten so letztendlich nur unter der restriktiven Bedingung, alle Produktionsmittel seien untereinander vollständig substituierbar (so, wie sie als Grenzproduktivitäten aus einem einheitlichen „Kapitalpreisbrei“ errechnet werden). Daher ist die neoklassische Theorie letztlich nur gültig in einer „Ein-Güter-Welt“ bzw. sie wird, da sie als Theorie für „Mehr-Güter-Welten“ auftritt, als „längst widerlegter Theoriestrang“ bezeichnet (HEINE/ HERR 1999, 220).

Auf die Entkopplungsproblematik übertragen bedeutet dies, dass durch die neue Betriebsprämie, nur weil bei ihr der unmittelbare Bezug zur jeweiligen Frucht- bzw. Tierart fehlt, nicht der direkte Determinismus Angebot runter – Preise rauf (wieder) hergestellt wurde oder hergestellt werden kann. Denn dieser wird wieder durch die Frage nach der Beweglichkeit der Produktionsmittel grundsätzlich und entscheidend determiniert.

Eine ebenfalls eng mit der Unterstellung (der erhöhten Freiheit der Angebotswahl der Landwirte) zusammenhängende Voraussage seitens der Agrarökonomien ist die, dass Landwirte nach der „Entkopplung“ *unrentable Produktionen aufgeben* werden. Denn nun würden die Landwirte:

¹⁷ Die Veröffentlichung dazu („Warenproduktion mittels Waren“) von Piero SRAFFA erschien erstmals 1960.

„...nicht länger gezwungen, mit Verlust zu produzieren, um die Direktzahlungen zu erhalten, und sie werden davor bewahrt, einen Teil der Direktzahlungen zur Abdeckung der Verluste aus laufender Produktion zu verwenden.“ (ISERMEYER 2003, 30).

Diese Vorstellung der selektiven Produktionsaufgabe berührt ebenso eng die schon angeführte Problematik der Beweglichkeit von Produktionsfaktoren: Geben Landwirte eine Produktion tatsächlich auf, weil z.B. in einem betrachteten Zeitraum die Preise für ein bestimmtes Erzeugnis so gering sind, dass sie unrentabel produzieren? „Switchen“ Landwirte zu einer anderen Erzeugungsrichtung, besteht logischerweise die Frage, was sie tun sollen, wenn sich die Preisverhältnisse am Markt wieder umkehren – wieder zurück switchen? Sicherer und nachhaltiger ist hier für die Landwirte bekanntlich die Strategie diversifizierter Erzeugung: Der Bereich, in dem in einem Zeitraum geringe Preise erzielt werden (z.B. Milch), wird dann von dem Gewinn aus den anderen Bereichen (z.B. Schweinefleisch) mitfinanziert. Tritt die umgekehrte Situation ein (und das Reagieren auf Marktpreise war ja mit der Entkopplung gewollt), ist der Landwirt nun in der Lage, die momentan unrentable Schweinefleischerzeugung mit der nun rentablen Milcherzeugung mitzufinanzieren.¹⁸ Sie betreiben zwar so „...Abdeckung der Verluste aus laufender Produktion...“, wie ISERMEYER dies nannte, aber sparen sich dabei die ständigen beim „Switchen“ auftretenden Kosten des neu Anschaffens und wieder Abschaffens der jeweiligen Produktionsmittel (von den natürlichen Grenzen wie Fruchtfolgeregeln, den finanziellen wie Kreditwürdigkeit usw. hier noch ganz abgesehen). Eine so erreichte Gesamrentabilität ist hier die sicherere und kostengünstigere Strategie als die des Nachjagens nach einer jeweiligen Einzelpreisrentabilität.¹⁹

Hinzu kommt: Durch die Maßnahmen der EU-Agrarreform 2003 steigt zwar der Handlungsspielraum für die Landwirte insofern, dass sie nun auf

¹⁸ Diese Preisschwankungen holten selbst Prof. ISERMEYER bei seinen Einschätzungen ein. Zu Zeiten der relativ niedriger Milchpreise von 28 Cent pro Liter formulierte er 2004 salopp: „Ein Landwirt, der einen Lotto-Gewinn kassiert, baut sich nicht unbedingt einen 2000er Milchviehstall, weil es einfach schlechte betriebswirtschaftliche Praxis ist, Liquidität in nicht rentabler Produktion zu verbrennen.“ (DEUTSCHER BUNDESTAG 2004a, 47) Ab 2007 stieg dann der Milchpreis bei einzelnen Molkereien bis auf 40 Cent und die Landwirte wurden angehalten, auf die Milcherzeugung zu setzen...

¹⁹ Diese Strategie wiederum aber schränkt (bezeichnenderweise) die (von den Agrarökonomen gewollte) Steigerung der Effizienz durch (einseitiges) Wachsen der Betriebe ein.

alle Flächen Subventionen erhalten statt nur für bestimmte Subventionshöhen für bestimmte Fruchtarten. Aber ebenso wird seit 2003 nun wieder das Risiko schwankender Preise auf landwirtschaftlichen Märkten auf die Landwirte übergewälzt. Bei den Betrieben, welche über mehrere Erzeugungslinien verfügen, ist daher auch aus diesem Grund eher das Festhalten an mehreren Erzeugungsrichtungen zu erwarten anstatt das einseitige Setzen auf Einzelstrategien.

Ebenso eng mit der Unterstellung der erhöhten Freiheit in der Angebotswahl verbunden ist die Behauptung, dass durch die Entkopplung der Landwirt *vom Massenproduktionszwang* erlöst sei.

Auch diese Behauptung ist unbegründet. Das liegt nicht nur daran, dass (wie schon erwähnt) die Flächenbindung der Zahlungen nicht aufgehoben wurde. Sondern darüber hinaus erhöhen flächengebundene Direktzahlungen den Zwang zur Massenproduktion, anstatt dass sie ihn abzubauen, wenn sie die Einnahmen aus Produktverkäufen anteilig ersetzen, was sowohl für die Direktzahlungen ab 1992 als auch die Betriebsprämie ab 2003 zutraf. Die Ursache hierfür liegt in dem grundsätzlichen Wirkprinzip für solch Komplementärzahlungen:

Setzte sich vor der Einführung der Direktzahlungen das Gesamteinkommen einer Erzeugung aus Preis mal Produktmenge zusammen, war es dann bei der annähernden Preishalbierung 1992 mit dem entsprechenden Ausgleich durch flächenbezogene Direktbeihilfen also nur noch die halbe Produktmenge, auf die der Landwirt sich jetzt konzentrieren konnte, um seine Einnahmen zu erhöhen. Anschaulich formuliert: Verdoppelte er z. B. vor Einführung der Direktzahlungen seine Ernte, verdoppelte er auch seine Einnahmen daraus. Verdoppelte er dagegen nach Einführung der Direktzahlungen seine Ernte, verdoppelte er nur noch die Hälfte seiner Einnahmen daraus. Die andere Hälfte der Einnahmen blieb hingegen starr – es waren die Direktzahlungen, die an der Hektarzahl hafteten. Insgesamt halbierte sich dadurch also die mögliche Einnahmenspanne. Und auf diese verringerte Einnahmenspanne reagierten die Landwirte mit Intensivierung der Produktion. Die Folge der Einführung flächengebundener Direktzahlungen war somit eine verstärkte Intensivierung der Produktion, um innerhalb der verbleibenden Einnahmenspanne das Einkommen zu erhöhen.

Die einheitliche Betriebsprämie hebt diesen Funktionsmechanismus nicht auf, denn auch sie ist nach wie vor eine flächengebundene Direktzahlung. Was sich hier ab 2003 änderte, ist die Rolle der Preise bei diesem Zusammenhang. Denn sowohl vor 1992 als auch nach 1992 waren die

Preise²⁰ in diesem Prozess relativ starr. Ab 2003 kommen hingegen hier noch die Preisschwankungen hinzu.

Die Debatten um dieses Wirkprinzip erfolgten schon in den 60er Jahren im Zuge der Einführung von Direktzahlungen in den USA, denn es war auch gesamtbetrieblich klar erkennbar: Wurden die Landwirte zur Flächenstilllegung auf einem Teil ihrer Flächen angehalten, indem sie dafür Direktzahlungen bekamen, intensivierten sie ihre Produktion auf der verbleibenden Fläche. Daher wusste man auch (schon in den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts: Die amerikanische Agrarpolitik hatte mit diesen Zahlungen:

„... bisher geringen Erfolg gehabt, weil die Farmer „antifiskalisch“ reagierten und die für stillgelegte Flächen bezogenen Renten zu einer Mehrproduktion auf den verbliebenen Flächen verwandt haben.“
(NIEHAUS 1962, 3)

Daran wird sich auch nach der Umwandlung der flächen- und tiergebundenen Subventionen hin zu einer flächengebundenen einheitlichen Betriebsprämie nichts ändern, denn das grundlegende Prinzip dazu – Preisausgleich durch flächengebundene Zahlungen – blieb bestehen.

2.

Eine zweite zentrale Unterstellung seitens der Agrarökonomie ist die, dass Landwirte gewinnmaximierend handeln und daher entsprechend des Angebots- Nachfrage-Mechanismus agieren. Die Frage, inwieweit ein Landwirt wie ein „homo oeconomicus“ handelt, wurde vor allem im Kontext der Frage nach der Ausrichtung der *Familienbetriebe in der Landwirtschaft* diskutiert. Bekannt wurden dazu vor allem die Ergebnisse einer empirischen Studie, der eine umfangreiche Statistik zu den bäuerlichen Betrieben Russlands zugrunde lag.²¹ Schlussfolgerung war hier, dass in den Familienbetrieben das Arbeitsvolumen mit dem Verbrauch korrelierte, diese also nicht vordergründig gewinnmaximierend ausgerichtet sind, sondern eher reproduktionsausgerichtet (TSCHAJANOW 1987, 12ff). Daher war TSCHAJANOWS vor 100 Jahren überzeugt, dass eine

²⁰ Hier genau die Preise der Produkte, für die es Marktordnungen mit starken Interventionsmechanismen gab. Einige Produktpreise unterlagen auch schon vor 1992 nicht solchen direkten Mechanismen, z. B. Schweinepreise.

²¹ Die allgemeine Statistik umfasste 1893 insgesamt 2.862.300 bäuerliche Betriebe in 21 Bezirken. Differenziertere Statistiken, die von TSCHAJANOW herangezogen werden konnten, lagen zu einzelnen Bezirken vor (z. B. Novgorod mit 25.600 Betrieben, Charjkw mit 20.000 Betrieben oder Tambow mit 317.000 Betrieben (TSCHAJANOW 1987, 11-12).

„... synthetische, alle vorhandenen Formen des volkswirtschaftlichen Lebens umfassende Theorie auszuarbeiten ... Aufgabe der Wissenschaft ist...“ (TSCHAJANOW 1987, 131)

Doch weder existiert solch eine „synthetische“ Theorie noch wurde die „Theorie der bäuerlichen Wirtschaft“ TSCHAJANOWS zu einer eigenständig anerkannten Theorie für Familienbetriebe von der Agrarökonomie weiterentwickelt.

Zweifel daran, dass Landwirte gewinnmaximierend handeln, wurden aber immer wieder geäußert und auch im Zusammenhang mit der Frage um die Einführung der Direktzahlungen:

„Bauern, die Bauern bleiben wollen, messen der Sicherung ihres Betriebes hohe Priorität zu. Sie werden die verfügbaren Einnahmen unabhängig von ihrer Herkunft einsetzen, um ihren Betrieb aufrechtzuerhalten...“ (BUCHHOLZ 1988, 233)

Zwar kann man diese Strategie (auch im Zusammenhang mit den oben genannten Ausführungen zur Reaktion der Landwirte bei Gefährdung einzelner Erzeugungsrichtungen) als langfristiges Effizienzstreben interpretieren und auch seitens von Agrarökonomern wurde auf die zeitliche Dimension eingegangen. Aber dies passierte nur insoweit, dass in „langfristige“ und „kurzfristige“ Ausrichtung unterschieden wurde, wobei innerhalb der langfristigen von umfassenden Zielfunktionen auszugehen sei, während bei kurzfristigen Orientierungen dann wieder nur das Prinzip der Gewinnmaximierung gelte (HENRICHSMEYER/WITZKE 1991), womit so der Weg wieder frei war zur Unterstellung des agrarischen „homo oeconomicus“.

Da an dieser Stelle kein Platz ist für eine umfangreiche Auseinandersetzung zur „Homo oeconomicus“-Debatte im Agrarbereich, soll hier abschließend nur auf einen weiteren, aber entscheidenden Sachverhalt verwiesen werden, der im Zuge der Erweiterung des „Menschenbild“²² in der Agrarökonomie thematisiert wurde und der zeigt, dass die Debatte um die Ausrichtung der Wirtschaftenden mehr berührt als die Frage danach, ob solch Vorstellungen einigermaßen praxisadäquat sind oder nur Modellfunktion haben (wie zur Figur des Homo oeconomicus immer wieder angeführt).²³

²² „Über das Menschenbild in der agrarökonomischen Forschung“ heißt ein entsprechender Artikel zu dieser Frage (BRANDES 1996, 315).

²³ Schon John Stuart Mill selbst, der nach Hayek als Begründer des „homo oeconomicus“ gilt, meinte, dass diese Modellbildung nur „... die Art und Weise ist, wie eine Wissenschaft zwangsläufig vorgehen muss ...“ (MILL 1976, 162).

Dieser Sachverhalt wird deutlich in der nachstehenden Feststellung des Göttinger Agrarökonomen BRANDES:

„Wann immer der Wettbewerb nur mäßig stark entwickelt ist, ist das Natürliche- Selektions- Argument nur wenig wirksam, so daß andere Ziele verfolgt werden können als das Streben nach maximalem Einkommen.“ (BRANDES 1996, 315)

Worauf hier ziemlich direkt insistiert wird, ist also die Umkehrung der (oft kritisierten) Unterstellung der Nutzenmaximierung: Diese ist nicht Ausgangsannahme in der Ökonomie, sondern Ziel: Der „Wettbewerb“ muss so gestaltet werden, dass den Landwirten letztendlich nur das Streben nach maximalem Einkommen bleibt. Gewinnstreben wird nicht vorausgesetzt, sondern es entsteht durch „Selektion“ auf Basis „inszenierter Sachzwänge“²⁴, konkret durch die Maßnahmen zur Ausgestaltung des „Wettbewerbs“.

Aus dieser Perspektive treten die Instrumente der Entkopplung, die hin zu „mehr Wettbewerb“ führen sollen, auch klarer in Erscheinung:

a)

Mit „mehr Wettbewerb“ sollen die in den Augen der Agrarökonomen „nicht wettbewerbsfähigen“ Betriebe ihre Produktion beenden. Das sind die Betriebe, die vor der Entkopplung:

„... ihre landwirtschaftliche Produktion auch bei stärkeren Verlusten fortführ(t)en, nur um an die Direktzahlungen heranzukommen.“ (ISERMEYER 2003b, 4.)

Nach der Entkopplung dagegen räumen diese (sprichwörtlich) das Feld für die „wettbewerbsfähigen“ Betriebe und deshalb ist die Entkopplung auch so zu „begrüßen“:

„Die gekoppelten Prämien beeinträchtigen ... die Perspektive der potentiell entwicklungsfähigen Betriebe, die die „Arbeitsplätze von morgen“ schaffen sollen. Wenn nämlich ... die Beendigung unrentabler Produktion in den ohnehin auslaufenden Betrieben verzögert wird, dauert es länger, bis die potentiell entwicklungsfähigen Betriebe die Flächen oder Viehställe übernehmen und dadurch ihre Produktionskosten senken können.“ (ISERMEYER 2003a, 3.)

²⁴ So ein gleichnamiger Aufsatz dazu (BRODBECK 2007).

Dieser Vorgang – so die Beteuerung – wird stattfinden, weil sich Landwirte (auch bei der Entscheidung zur Betriebsaufgabe) gewinnmaximierend verhalten – hier, indem sie ihre eigene Arbeitszeit kalkulieren:

„Alle Fachleute gehen ... davon aus, dass es bei einer Entkopplung für viele Betriebe günstiger wird, ihre Arbeitszeit anderweitig einzusetzen.“ (ISERMEYER 2003b, 4.)

Anstatt dieser Beteuerung einer „Arbeitszeitalternativen- Kalkulation“ seitens der Landwirte, über deren Stattfinden sich „... alle Fachleute ... einig“ seien, ist hier aber das Instrument *Inwertgesetzte Betriebsprämie* wohl eine adäquatere Erklärung, wenn es zu diesem neuerlichen Strukturwandel kommt. Und dieses Instrument wird wohl vor allem von den Landwirten genutzt werden, welche sich aus den verschiedensten Gründen mit dem Gedanken tragen, ihren landwirtschaftlichen Betrieb nicht mehr weiter zu führen. Die *Inwertgesetzte Betriebsprämie* kann dann als gezieltes „rent seeking“- Instrument wirken: Wer die Strukturen verlässt, wird auch noch bezahlt dafür.

b)

Als ein weiteres Instrument zur Beschleunigung des Strukturwandels können die *leistungslosen Subventionsfenster* der einstmals (prämiierten) Tiere haltenden Betriebe mit hohen Beständen fungieren, da diese Betriebe nun mit den entkoppelten Zahlungen (in beachtlicher Höhe) „switchen“ können.

Das renommierteste Beispiel, welches dazu in der Presse veröffentlicht wurde, ist das Gut Klein Wanzleben (in den Neuen Bundesländern), in das Harald ISERMEYER, der Bruder des Agrarökonomen Folkhart ISERMEYER, involviert ist (TILLACK 2006). In Klein Wanzleben wurden vor der Entkopplung jährlich 9.200 Rinder verkauft. Nach der Entkopplung wurde auf 15.000 Schweine und 30.000 Ferkel umgestellt. Die 2,3 Millionen Euro Subventionen, welche jährlich an diesen Betrieb gingen und von denen sich ein großer Teil auf die 9.200 Rinder gründete, wurden und werden nach der Umstellung (voraussichtlich bis 2010) weitergezahlt (BÖRNECKE 2006).

3.

Eine dritte zentrale Unterstellung seitens der Agrarökonomie bei der Forderung nach „mehr Markt“ und verbesserter Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft, (die dringend notwendig sei)²⁵, ist die, dass die

²⁵ Die Zeit der „Wünsch dir was – Leitdebatten“ sei vorbei in der international verflochtenen Marktwirtschaft, so ISERMEYER (2005, 3).

Erhöhung der einzelbetrieblichen Effizienz über die Ausnutzung von Größenvorteilen zu geschehen habe und darüber hinaus die, dass überhaupt über die Steigerung der einzelbetrieblichen Effizienz eine höhere Gesamteffizienz (bzw. Wohlfahrt) erreicht werde. Zu diesen beiden Auffassungen:

a)

Das Verfolgen des Wachsens und Weichens als Grundstrategie zu mehr Effizienz wurde schon durch obiges Zitat belegt: Der Wandel hin zu immer größeren Betrieben, bei denen die „... entwicklungsfähigen Betriebe die Flächen oder Viehställe ...“ von den nicht entwicklungsfähigen Betrieben übernehmen, könnte durch „falsche“ politische Entscheidungen aufgehalten werden. Daher werden auch ebenso eindringlich degressiv gestaltete Subventionszahlungen nach dem Kriterium Betriebsgröße abgelehnt. Unter der Überschrift „Vorsicht mit gestaffelten Direktzahlungen“ wird ausdrücklich gewarnt:

„Das marktwirtschaftliche Prinzip, wonach der Boden im Strukturwandel zum besten Wirt wandern muss, wäre durchbrochen, mit gravierend negativen Folgen für die Planungssicherheit aller Beteiligten und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrarsektors.“ (ISERMEYER 2005, 6)

Zwar wurde von ISERMEYER ungefähr zeitgleich salopp propagiert:

„Nicht die Großen fressen die Kleinen, sondern die Schnellen die Langsamen.“ (ISERMEYER 2005, 3)

Aber bei der Diskussion um die Instrumentarien der Subventionspolitik schlägt sich diese Anmerkung (in der es statt um das quantitative Maß der Größe um das qualitative Merkmal Geschwindigkeit geht) nicht nieder. Hier findet man nur die Sorge, die dem Größenwachstum und somit möglichen Kappungen gilt:

„Außerdem müssen die Leiter der entwicklungsfähigen Betriebe stets befürchten, dass die Politik die produktionsgebundenen Prämien so weiterentwickelt (durch ... gestufte Modulation, Viehbesatzgrenzen), dass die eigentlich nicht wettbewerbsfähigen Betriebe wettbewerbsfähiger werden als die eigentlich wettbewerbsfähigen Betriebe.“ (ISERMEYER 2003a, 3)

In der Formulierung „...dass die eigentlich nicht wettbewerbsfähigen Betriebe wettbewerbsfähiger werden als die eigentlich wettbewerbsfähigen Betriebe ...“ offenbart sich letztlich drastisch das Ausmaß politischer

Einwirkung auf die Frage, welche Betriebe in der Landwirtschaft als „wettbewerbsfähig“ gewollt sind und welche nicht.

Ökonomietheoretisch lässt sich nicht begründen, warum der Prozess des Wachstums und Weichens höhere Wettbewerbsfähigkeit bewirken soll. Zwar kann durch eine economic of scale die Effizienz von Betrieben potentiell erhöht werden, aber große Betriebsstrukturen bedeuten nicht quasiautomatisch effizientere Betriebsstrukturen. Das Maß der Effizienz ist nicht Größe, sondern Gewinn. Daher besteht hier zumindest die abschließende Frage, (welche noch einmal die einseitige Ausrichtung der Agrarökonomie auf eine Ökonomie der Größenvorteile signalisiert): Warum wird – wenn es um Effizienz gehen soll – seitens der Agrarökonomie nicht eine Subventionspolitik befürwortet/ entworfen/ untersucht, in der nicht Produktmengen oder Betriebsgrößenangaben das Bezugsmaß sind für Subventionszahlungen, sondern konsequent das Maß der Effizienz, also der Gewinn?

b)

Die weiterführende Verengung bei der Vorstellung nach „mehr Markt“ und damit „mehr Wettbewerb“ seitens der Agrarökonomie besteht in der Auffassung, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft gesteigert würde durch die Erhöhung der betrieblichen Einzeleffizienz, die sich dann zu einer höheren Gesamteffizienz und damit höheren Gesamtwohlfahrt summieren. Denn der rationelle Einsatz von Produktionsfaktoren, der rationelle Einsatz von Subventionen als auch die durch rationelle Produktion hergestellten billigen Lebensmittel kämen dem Interesse aller entgegen: den (verbleibenden) Landwirten, den Steuerzahlern und den Verbrauchern.

Spätestens seit BSE und den Nahrungsmittelskandalen steht die Frage nach einer gesellschaftlichen Gesamtwohlfahrt aber (wieder) neu im Raum, denn die Folgen der bisherigen Landwirtschaft, welche sich letztendlich in zu bewältigenden externen Kosten niederschlagen, wurden mit diesen Ereignissen auch relativ konkret monetär greifbar.

Die Reaktion von 42 Professoren für Agrarökonomie bestand in dieser Situation darin, den Zusammenhang zwischen landwirtschaftlicher Produktionsweise als gesamtes Produktionssystem und Erscheinungen wie BSE und Nahrungsmittelskandalen abzulehnen. Staatsversagen – hier „mangelnde Kontrolle“ und „keine ausreichenden Strafen“ – sowie Futtermittelhersteller, „die Vorschriften nicht beachtet haben“, trügen die Verantwortung für BSE.²⁶

²⁶ ERKLÄRUNG 2001a, 1.

Als die Krise das Ausmaß von 200.000 zu schlachtenden Rindern erreichte,²⁷ die Verbraucher zu 71 % erklärten, kein Vertrauen mehr in die Nahrungsmittel zu haben und das Thema BSE mit über 700 Berichten pro Woche in den Medien dominierte²⁸, wurde diese beschränkte Schuldzuweisung endgültig gesprengt und von der Regierung nach Vorbild der Schweiz eine BSE-Bekämpfungspolitik versprochen, welche die gesamte Produktionskette einschließen sollte.

Damit wurde zwar seitens der Agrarpolitik verbal als auch im Handeln der Auffassung der 42 Agrarökonomen widersprochen. Ein Umdenken seitens der Agrarökonomen blieb dagegen bisher aus. Zwar wurde im Zusammenhang mit den Auswirkungen einer Strategie, die auf Kosten der Gesellschaft nur auf einzelbetriebliche Effizienz setzt, in den 90er Jahren im Rahmen einer dort geführten *Umweltdebatte* von einem Agrarökonom gefragt:

„Wenn wir wissen, dass hohe Intensität der Landschaftsnutzung durch Landwirtschaft unser Wasser verschmutzt und die Vielfalt natürlichen Lebens in der Landschaft mindert und wenn wir zugleich mehr erzeugen, als wir überhaupt verbrauchen können, warum vermindern wir die Intensität der Landschaftsnutzung nicht und lassen beispielsweise nur noch „alternativen Landbau“ oder ihm angenäherte Formen der Landschaftsnutzung zu?“ (WEINSCHENCK²⁹ 1994, 97)

Doch die Antwort anderer Agrarökonomen zu der Idee, von einer „... Intensität der Landnutzung...“ abzurücken, bestand – neben der Feststellung, dieser verstoße gegen ökonomische Grundweisheiten³⁰ – nur in dem Verweis auf das zwar erweiterte, aber herkömmliche Denken:

²⁷ DIE WELT 2001.

²⁸ BRUHN 2001, 5-6.

²⁹ Günther WEINSCHENCK, langjähriger Agrarökonom aus Hohenheim, hatte früher selbst die einseitige „Effizienzlogik“ vertreten, welche immer noch in der universitären Agrarökonomie und Agrarpolitik vorherrscht.

³⁰ Dieses „Abservieren“ Andersdenkender, welches WEINSCHENCK einklagte mit: „Darf man solche Fragen nicht mehr stellen, ohne gleich der Ahnungslosigkeit oder der Missachtung „bewährter Erkenntnisse“ und der Nichtbeachtung „relevanter Theorien“ bezichtigt zu werden?“ (WEINSCHENCK 1989, 444), kannte schon Friedrich LIST 1841: „Als Konsulent [= Berater] des deutschen Handelsvereins hatte ich einen harten Stand. Allen wissenschaftlich gebildeten Staatsbeamten, Redakteuren von Zeitungen und Zeitschriften und allen politisch-ökonomischen Schriftstellern, erzogen in der kosmopolitischen Schule wie sie waren, schien jeglicher Zollschatz ein theoretischer Greuel ... Eine Schar von Korrespondenzen und Flugschriften, von Hamburg und Bremen, von Leipzig und

„In seinem Beitrag setzt sich Weinschenck über bewährte Erkenntnisse der ... Wohlfahrtsökonomie hinweg ... Die Einbeziehung ... nicht-marktwirksamer Leistungen in die Wohlfahrtsanalyse ist inzwischen ein integraler Bestandteil der angewandten Wohlfahrtsökonomie.“ (HARTMANN/SCHMITZ 1989, 442)

Die aktuellen Auffassungen zur neuerlichen Chance auf wieder mehr „Markt“ und mehr „Wettbewerb“ im Zuge der EU-Agrarreform 2003 zur Steigerung der einzelbetrieblichen Effizienz „wettbewerbsfähiger“ Betriebe signalisieren auch nach 2001 deutlich, dass nach wie vor in der Agrarökonomie das beschränkte einzelbetriebliche Effizienzdenken dominiert. Die Folgekosten dieses „Effizienzpfades“³¹ müssen nach wie vor gesamtgesellschaftlich getragen werden. Eine Annahme dabei ist, dass die neuen Cross Compliance-Regelungen zu einer Verminderung derer beitragen können.

4.2. „Umweltgerechtere Produktion“?

Dieses Versprechen wird aus der Einführung von Cross Compliance abgeleitet, denn mit diesen werden die Landwirte angehalten, Auflagen zum Verbraucher-, Umwelt-, Natur- und Tierschutz einzuhalten. Bei einem Verstoß gegen die Regelungen drohen Sanktionen.

„Unter cross compliance werden all jene Regelungen zusammengefasst, die der Landwirt ab 1. Januar 2005 einzuhalten hat, um in den Genuss von Direktzahlungen zu kommen. Die Prämienzahlung wird an die Einhaltung von Auflagen zum Verbraucher-, Umwelt-, Natur- und Tierschutz geknüpft. Die Einhaltung der Regeln wird kontrolliert. Bei einem Verstoß werden die Prämienzahlungen gekürzt.“ (INNOVATIONSREPORT 2004, 1)

In Zeiten von Klimakatastrophe und Vogelgrippe, Gammelfleischskandalen und BSE-Krise erscheint diese Kopplung der landwirtschaftlichen Produktion an Umweltleistungen gerade als „... Schritt in die richtige Richtung ...“.

Frankfurt ausgegangen, erschien gegen das unvernünftige Begehren der deutschen Fabrikanten um gemeinschaftlichen Zollschatz und gegen ihren Ratgeber, dem insbesondere mit harten und höhnischen Worten vorgeworfen ward, er kenne nicht einmal die ersten von allen wissenschaftlich Gebildeten anerkannten Grundsätze der politischen Ökonomie, oder habe doch nicht Kopf genug, sie zu fassen.“ (LIST 1841, XIII-XIV)

³¹ Der auch noch August 2001 verteidigt wurde, hier wörtlich als „Pfad der Tugend“. (GROßKOPF 2001, 498ff.)

Allerdings – und darin liegt der Grund, dass auch das dritte Versprechen schon allein formal nicht eingehalten werden kann – bestand die Kopplung der landwirtschaftlichen Produktion an Umweltleistungen auch schon vor 2005.

Bei der pauschalen Argumentation, dass mit Cross Compliance Regeln geschaffen wurden, die dazu führen, dass die Landwirtschaft damit „... insgesamt umweltgerechter ...“ würde, „... weil nur dann Fördergelder ausgezahlt werden, wenn sich der Betrieb an die Standards in den Bereichen Umweltschutz, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit hält ...“ (BUNDESTAGFRAKTION BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN 2004), wird verschwiegen, dass auch vor der Agrarreform 2003 es die Bindung der landwirtschaftlichen Erzeugung an ein differenziert ausgebildetes Fachrecht gab. Dieses wird vom Niveau her überwiegend sogar als noch höher eingeschätzt als das von Cross Compliance.

„Die Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand enthält im Grunde genommen Minimalforderungen, die durch geltendes Fachrecht (Düngeverordnung, FFH-Richtlinie, Klärschlamm-Verordnung etc.) vielfach bereits abgedeckt sind.“ (INNOVATIONSREPORT 2004, 1)

Mit Bezug auf eine Neuheit der Auflagen zum Verbraucher-, Umwelt-, Natur- und Tierschutz ist das Versprechen nach „umweltgerechterer Produktion“ daher nicht zu begründen, auch wenn in den EU-Mitgliedsstaaten im Einzelnen differierende Regelungen gelten und die EU-Richtlinien durch voneinander abweichenden staatlichen Verordnungen ausgefüllt werden.³² Aber:

„Wirklich neu ist, dass all diese Dinge schriftlich dokumentiert und nachgewiesen werden müssen. Für Landwirte sowie die mit der Umsetzung und nationalen Ausgestaltung beschäftigten Vollzugsbehörden geht ein erheblicher Aufwand sowie eine weitere Kontrollbelastung einher.“ (INNOVATIONSREPORT 2004, 1)

Diese „Neuheit“ betraf die Landwirte ab 2005 unmittelbar – in Form von nicht gewährten Zahlungen. Laut Bericht der EU-Kommission zu Cross Compliance sind in der EU 2005 aufgrund von Sanktionen die Direktzahlungen um 9,84 Millionen Euro gekürzt worden. An erster Stelle standen dabei mit 71 % Verstöße, welche die Identifizierung und Registrierung von Rindern betreffen. An zweiter Stelle (13 %) sind Flächen nicht in einem guten landwirtschaftlichen Zustand gewesen. An dritter

³² Übersichtlich hier in NITSCHKE/OSTERBURG 2007, 16ff.

Stelle (mit 10 %) wurden Verstöße gegen die Nitratrichtlinie gemeldet (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2007, 4). Die hohe Rate an Verstößen gegen die Kennzeichnungspflicht von Rindern verwies auf eher technische Probleme statt fehlendes Umweltrechtsbewusstsein (NITSCHKE/ OSTERBURG 2007, 37). Daher wurden Vereinfachungen von Regelungen beantragt und im Juni 2007 beschlossen (hier z. B. betreffs der Duldung einer Bagatellgrenze – siehe in: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2007, 2ff). Weitere Veränderungen der Cross Compliance- Regelungen sind auch in den nächsten Jahren zu erwarten.

Neben den unmittelbaren finanziellen Auswirkungen für die Landwirte betraf Cross Compliance auch das nächste Versprechens, die Vereinfachung des Regelinstrumentariums ab 2005.

4.3. „Vereinfachung“?

Ebenfalls „versprochen“ wurde eine Vereinfachung des Regelinstrumentariums.³³ Mit der „Entkopplung“ einher geht aber im Gegenteil eine deutlich steigende Intensität des Regelinstrumentariums und dies in zwei Richtungen:

Zum ersten entsteht das neue *Regelinstrumentarium Betriebsprämie – Zahlungsansprüche*. Dazu wird das schon bestehende Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKos), mit dem die Flächen und Tiere ab 1992 selektiv erfasst wurden, erweitert, obwohl die selektive Erfassung selbst wegfällt. Im entsprechenden Gesetzentwurf heißt es dazu:

„Mit dem Gesetzentwurf soll zudem die Verpflichtung zur Einrichtung eines Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) in nationales Recht umgesetzt werden. Das InVeKoS soll dabei eine elektronische Datenbank, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, zur Registrierung von Zahlungsansprüchen und zur Erfassung jedes Betriebsinhabers umfassen, der einen Beihilfeantrag stellt.“ (DEUTSCHER BUNDESTAG 2004)

³³ So war man z.B. bei Bündnis 90/ Die Grünen überzeugt, dass die Entkopplung „... schrittweise zu mehr Marktorientierung und Vereinfachung ...“ führen würde (BUNDESTAGFRAKTION BÜNDNIS 90/ Die Grünen 2004) und F. ISERMEYER meinte: „Entkopplung bietet die Chance, die mit den Direktzahlungen verbundenen Administrationskosten zu vermindern.“ (ISERMEYER 2003a, 4), während man durch Cross Compliance, die ISERMEYER „... unter dem Aspekt der Politiksystematik und der volkswirtschaftlichen Effizienz ablehnt ...“ nur im totalen Verwaltungschaos enden kann.“ (ISERMEYER 2005, 3 u. 5) – dazu siehe weiter unten unter „4. Mehr Planungssicherheit?“

Verdeutlicht man die damit verbundenen Änderungen in ihrer Grundstruktur, heißt das:

Zeitgleich mit der Umsetzung der „Entkopplung“ ab 2005 hat seit dem jeder Landwirt den so genannten „Mehrfachantrag“ auszufüllen, um die Betriebsprämie zu beantragen. Da diese jedoch nur ausgezahlt wird, wenn die entsprechenden Zahlungsansprüche dazu aktiviert sind, muss der Landwirt neben der jährlichen Antragsausfüllung auch die Zahlungsanspruchsaktivierung beherrschen, denn spätestens alle 3 Jahre muss diese pro Zahlungsanspruch vom Landwirt vorgenommen werden, schriftlich per Antrag oder per Internet in der zentralen InVeKos - Datenbank (ZID).

Dabei ist eine Vielzahl neuer Detailregelungen zu beachten. Das Ausmaß dieser neuen Regelungen zum Umgang mit der Betriebsprämie und den dazu gehörigen Zahlungsansprüchen kann und soll im Rahmen dieser Arbeit gar nicht wiedergegeben werden. Es wird schon durch nachstehendes ungekürztes Zitat aus einem landwirtschaftlichen Mitteilungsblatt, in dem sich an die Landwirte eines Landkreises gewandt wird, eindringlich verdeutlicht:

„Betriebsprämie: Mit dem Mehrfachantrag wird die Betriebsprämie durch Aktivierung der Zahlungsansprüche (ZA) beantragt. Die Aktivierung von ZA für 2007 ist jedoch nur möglich, wenn der Landwirt über entsprechende Zahlungsansprüche und Fläche verfügt, die übertragenen (gepachteten, gekauften) ZA auf dem Konto des Antragstellers in der ZID zum 15. Mai 2007 gebucht sind und die Meldung an die ZID am 9. Juni 2007 abgeschlossen ist. Damit Sie die Betriebsprämie im Jahr 2007 aktivieren können, müssen Sie über die Fläche mindestens 10 Monate verfügen können. Der 10-Monatszeitraum ist für alle Flächen des Betriebs zu wählen. Bei Neupachtflächen oder Kauf ist darauf zu achten, dass es zu keinen Überschneidungen mit dem 10-Monatszeitraum des Vorbewirtschafters kommt. Im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen wird insbesondere geprüft, ob bei neu hinzugekommenen Flächen der 10 Monatszeitraum mit dem Pachtvertrag/ Pachtbestätigung übereinstimmt. In vereinzelt Fällen könnten heuer bereits Zahlungsansprüche eingezogen werden. Die Zahlungsansprüche sind gefährdet, die in 2005 und 2006 nicht aktiviert wurden. Daher sollte bei diesen Fällen unter Umständen eine eigene Reihenfolge geprüft werden. Auf alle Fälle müssen die Stilllegungs-ZA vorrangig aktiviert werden. Dies ist aber nur auf Flächen möglich, die einen HA-Status (Historisches Ackerland) haben. Der HA-Status wird im Flächen- und Nutzungsnachweis ausgedruckt.“ (VLF-MITTEILUNGEN PFAFFENHOFEN 2007, 4)

Statt einer Vereinfachung der Regelungen seit der Entkopplung haben also Landwirte schon alleine nur durch die Inwertsetzung der Betriebsprämie einen ganzen Komplex neuer Regelungen zu bewältigen.

Hinzu kommt im Zuge der InVeKos - Ausweitung eine weitere Anforderungen: Seit 2004 ist die *digitale Flächenerfassung und -kontrolle* Bestandteil der neuen Regelungen, da die Änderungen die Einrichtung eines „Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen“³⁴ (innerhalb des schon bestehenden InVeKos) vorsehen. Das heißt, seit 2004 werden auf gesetzlicher Grundlage alle Felder, Waldstücke, Feldwege, Gebäude, Landschaftselemente usw. digital erfasst. Den Landwirten wurden/werden dazu Feldstücksvorschläge zugeschickt und diese haben diese Vorschläge mit ihren Daten zu vergleichen. Durch Kontrollen festgestellte Abweichungen von den Feldstückskarten, welche durch die digitalen Luftbilder erkennbar sind, werden in einzelnen Ämtern mit bis zu 40 % angegeben³⁵ und ziehen jeweils entsprechende Amtshandlungen nach sich (Kartenkorrekturen, geforderte Angabenänderungen, Rückforderungen von Zahlungen bis zu 10 Jahren usw.).

Eine weitere neue Änderung im Zuge der Inwertsetzung der Betriebsprämie ist die Entstehung eines „*doppelten*“ *Bodenmarktes* (Boden ohne Zahlungsansprüche und Boden mit Zahlungsansprüchen), welcher seit der EU- Agrarreform 2003 neu entsteht und auf dem der Landwirt sich ab 2005 bewegen muss. Auch hier sind an dieser Stelle detaillierte Ausführungen nicht möglich. Nachfolgendes Zitat beschreibt Überlegungen zum Funktionieren des neuen Bodenmarktes:

„Die Prämienrechte werden auf die Eigentumsflächen verlagert, und diese Flächen werden (mit Prämienrecht) in der Nachbarschaft meistbietend verpachtet. Sollte der Betrieb infolge von Transaktionen, die seit Einführung der Entkopplung erfolgt sind, über Prämienrechte mit unterschiedlichem Wert verfügen, wird er seinen Eigentumsflächen die wertvollsten Prämienrechte zuordnen. Sollten noch Prämienrechte auf Flächen liegen, die bisher zugepachtet waren, so werden diese Prämien meistbietend verkauft (auf dem nationalen oder dem durch die Politik eingegrenzten regionalen Markt). Anschließend werden die zu gepachteten Flächen den Verpächtern ohne Prämienrechte zurückgegeben. Die Verpächter werden ihre Flächen in der Regel meistbietend weiterverpachten (ohne Prämienrecht) und müssen dabei mit einem sehr geringen Pachtpreis Vorlieb nehmen. Entscheidend ist: Diese Flächen stehen

³⁴ DEUTSCHER BUNDESTAG 2004b.

³⁵ AMT FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN WEIDEN 2007, 1.

dann im neuen Pachtbetrieb sofort wieder als Nachfrageflächen auf dem nationalen oder regionalen Markt für Prämienrechte zur Verfügung mit der Folge, dass dort der Preis hochgehalten wird. Jeder Hektar prämienfreie Fläche versucht auf diesem Markt ein Prämienrecht zu erhalten, und wenn er zum Zuge kommt, wird dadurch ein anderer Hektar „prämienfrei“ und bewirbt sich als Nachfrager auf dem Prämienmarkt. Ungefähr eine Million prämienfreie Hektare in Deutschland werden ausreichen, um diesen Kreislauf in Gang zu halten.“ (ISERMEYER 2003a, 16)

An eine Vereinfachung der Regelungen seit der Entkopplung ist also auch hier nicht zu denken.

Die zweite Änderung, welche gegen eine Vereinfachung des Regelsystems seit der Entkopplung spricht, ist die Einführung von Cross Compliance, denn dadurch wird das schon bestehende Kontrollsystem massiv erweitert und dies in zwei Richtungen:

a)

Es wird ein neues Kontrollsystem errichtet, mit dem die Einhaltung der Standards im Umweltschutz, der Nahrungsmittelsicherheit und im Tierschutz kontrolliert wird und wo bei Nichteinhaltung Sanktionen drohen. Dies ergibt sich aus den oben dargelegten Einführung der EU-weiten einheitlichen Einführung der Umweltstandards in Form der sogenannten Cross Compliance – und wo Cross Compliance, da auch „Cross Compliance“- Kontrollen. Diese „Cross Checks“ sind daher neu und mit dem neuen EU-Recht untermauert, nach dem vorgeschrieben wurde, dass bei mindestens 1 % der Betriebe die Einhaltung der Standards jährlich kontrolliert werden müssen. Die EU kontrolliert wiederum die Kontrollen der einzelnen Mitgliedländer und auch hier drohen bei Verstößen Sanktionen seitens der EU gegenüber den Ländern.³⁶

Wer genau dieses neue Kontrollsystem ist, wer also letztendlich die Kontrollen durchführt, ist in den einzelnen Bundesländern nicht einheitlich geregelt. In Rheinland Pfalz erfolgt dies z. B. durch den „Prüfdienst Agrarförderung“, der schon im Zuge der Einrichtung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKos) geschaffen wurde.³⁷ In Bayern obliegen die Kontrollen einem neu eingerichteten „Zentralem Prüfdienst“, der organisatorisch der Staatlichen Führungsakademie für

³⁶ BAYERISCHE STAATSMINISTERIEN FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN SOWIE UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2007, 5.

³⁷ AUFSICHTS- UND DIENSTLEISTUNGSDIREKTION RHEINLAND-PFALZ 2007.

Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Landshut in Bayern zugeordnet wurde.³⁸ In ihm arbeiten 90 Mitarbeiter in 8 Prüfteams.

b)

Fachrechtsbehörden kontrollieren zudem weiterhin nach bestehendem Landes- und Bundesrecht einzelne Einhaltungsvorschriften (z. B. Gülleausbringung lt. Gülleausbringungsverordnung). Durch die Einführung von Cross Compliance und der damit verbundenen Regelung, dass Verstöße, die innerhalb der Fachrechtskontrollen aufgedeckt werden, auch automatisch zu Sanktionen bei Cross Compliance führen, ist seitens der bestehenden Fachrechtsbehörden zudem zusätzlich ein neuer Koordinierungsaufwand nötig.

In den einzelnen Bundesländern wird sich lt. Veröffentlichungen von verschiedenen Ländergremien bemüht, die letztendlich 3 Kontrollarten (InVeKos, Cross Compliance, Fachrechtskontrollen) zu bündeln.³⁹

Festzuhalten ist abschließend: Die Landwirte haben seit 2005 auch hinsichtlich Cross Compliance eine neue Dokumentations- und Nachweispflicht, wodurch für sie die Agrarreform 2003 mit einem Mehraufwand an Bürokratie sowie einer weiteren Kontrollbelastung verbunden ist. Sie haben sich seit 2005 zu informieren und die einzelnen Bundesländer sind wiederum verpflichtet, die entsprechenden Informationen für die Landwirte bereitzustellen.

In Hessen ist z. B. die sogenannte Checkliste für Cross Compliance, mit der sich der Landwirt auf die unangekündigten Kontrollen individuell vorbereiten kann, 24 Seiten lang.⁴⁰ Die laut bayrischem Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten veröffentlichten Prüfungsschecklisten, welche die Prüfer bei den entsprechenden Cross Compliance-Kontrollen auf den Betrieben auszufüllen haben, betragen insgesamt 74 Seiten.⁴¹

Das Versprechen, durch die EU-Agrarreform und ihr Herzstück „Entkopplung“ würde das Regelinstrumentarium vereinfacht, schlägt ob der beschriebenen neuen Regelungen daher ins Gegenteil um.

³⁸ STAATLICHE FÜHRUNGS-AKADEMIE FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN LANDSHUT 2007.

³⁹ BAYERISCHE STAATSMINISTERIEN FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN SOWIE UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2007, 5.

⁴⁰ LANDESBETRIEB LANDWIRTSCHAFT HESSEN 2007.

⁴¹ BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2007.

4.4. „Mehr Planungssicherheit“?

Zur Planungssicherheit der Landwirte heißt es:

Die Aufhebung der Verbindung aus Subvention und Produktionsmenge (gewöhnlich als „Entkopplung“ bezeichnet) wird zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit und stärkeren Marktorientierung der EU-Landwirte führen. Sie können nun das produzieren, was für sie die meisten Gewinne bringt, und haben trotzdem die gewünschte Sicherheit beim Einkommen.“ (EU-KOMMISSION 2005, 7)

Diese „Sicherheit beim Einkommen“ wird hier allgemein herausgestellt, da seitens der Politik eine Entscheidung zu den Zahlungen getroffen wurde, die bis 2010 gelten soll. Diese Planungssicherheit wurde also zwar hervorgehoben, aber trotzdem war gleichzeitig die Frage nach der Sicherheit der Zahlungen in den Diskussionen seit 2003 wieder offen.

Dies passierte, weil mit der Einführung von Cross Compliance ein „Umdefinieren“ der Zahlungsbegründung begann. Denn mit der Kopplung der Zahlungen an Umweltstandards, so wurde argumentiert, würde honoriert, dass Landwirte gesellschaftliche Leistungen erbringen. Damit wurde der Startschuss gegeben für ein neues Durchdeklinieren der Gründe dafür, warum in der Landwirtschaft überhaupt Subventionen gezahlt würden.⁴² Dazu können drei Richtungen und damit verbundene Probleme unterschieden werden:

a)

Zahlungen für Umwelleistungen: Die Schwierigkeit, im Kontext der „Entkopplung“ mit Umwelleistungen zu argumentieren, ergibt sich aus dem Grundcharakteristikum der Betriebsprämie selbst: Auch wenn diese einmal zu einer jeweils einheitlichen regionalen Flächenprämie angeglichen sein wird, ist es schwer zu begründen, warum für die gleiche Umwelleistung in einer Region mehr (oder weniger) gezahlt würde als in einer anderen.⁴³

b)

Zahlungen als Einkommensbeihilfen: Die Interpretation, Direktzahlungen seien Einkommensbeihilfen für Landwirte, resultiert als Idee noch aus der

42 So geschehen im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik vom Dezember 2005 (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2005, 3ff).

43 Daher wurde diese Art Begründung von mehreren Seiten wiederholt in Frage gestellt (z. B. in: DEUTSCHER BUNDESTAG 2004a, 28ff.).

Zeit, als die Subventionsdebatte zur Disparitätsdebatte umgewidmet wurde (um die agrarischen Subventionen mit der Disparität zwischen dem landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Einkommen zu begründen und dabei Gerechtigkeitsempfinden bedienen zu können). Mit der Begrifflichkeit „Einkommen“ für Landwirte statt Einnahmen für Betriebe wird so bis heute suggeriert, bei der Frage um die Situation von Landwirten gegenüber den anderen Wirtschaftssubjekten der Gesellschaft (oder auch untereinander) ginge es um „soziale“ Fragen wie die, ob sich Landwirte teure oder billige Fernseher leisten können, anstatt die, welche Betriebe es ob der Subventionen schaffen, ihre Betriebe zu bewirtschaften bzw. weiterzuentwickeln und welche nicht. Diese Argumentation der „Einkommensbeihilfe“ wird vor allem dann genutzt, wenn es um die Ablehnung von Vorschlägen der Bindung der Direktzahlungen an Arbeitskräfte geht.⁴⁴ Hier wird argumentiert: Um „Einkommenszahlungen“ haben sich die Sozialhaushalte einzelner Staaten zu kümmern und nicht die EU- Agrarpolitik⁴⁵ - obwohl die Vorschläge eben nicht auf „Einkommen“ zielen, sondern auf Einnahmen und hier explizit auf die Frage, wie viel Subventionen welche Betriebe mit welchem Profil (z. B. Arbeitskräftebesatz, Betriebsgröße usw.) bekommen sollten.

c)

*Zahlungen für öffentliche Güter:*⁴⁶ Hier ist die Argumentation, dass die Landwirtschaft Subventionen erhält, weil sie wie andere Wirtschaftsbereiche der Gesellschaft, (z. B. Kultur, Medizin oder Bildung) öffentliche Güter und Leistungen für die Gesellschaft erbringt (Sicherheitsleistungen, Umweltsleistungen, soziale Leistungen, Gesundheitsleistungen).

Diese Argumentationsrichtung entspricht am ehesten der historisch adäquaten Erklärung zur Einführung von Subventionen in der Landwirtschaft, denn als die ersten Subventionen beschlossen wurden (dieser Prozess begann schon nach dem 2. Weltkrieg), war die Gewährleistung der Versorgung der Bevölkerung mit billigen Nahrungsmitteln das Ziel. Auch die Vorschläge zur Subventionierung der

44 So z. B. der Vorschlag der ABL (2005).

45 „Die Politik sollte sich deshalb der Grundsatzfrage zuwenden, ob es überhaupt sinnvoll ist, langfristig eine sektoral ausgerichtete Einkommenspolitik auf EU-Ebene betreiben zu wollen. Nach Auffassung des Beirats ist diese Frage mit einem klaren „Nein“ zu beantworten. Einkommenspolitisch begründete Maßnahmen sollen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip besser in der nationalen Steuer- und Sozialpolitik angesiedelt werden als auf der EU-Ebene. (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2005, 4).

46 POPPINGA (2006, 29ff.).

Landwirtschaft beziehen sich auf die für diese Begründungsrichtung typischen Kategorien (Produkte oder Produktionsfaktoren wie Hektar, Tierzahl oder Arbeitskräfte), denn über diese kann die Art und Weise der landwirtschaftlichen Erzeugung beeinflusst werden.

Trotzdem ist diese Begründungsrichtung nicht allgemein anerkannt, sondern die Diskussionen um die Subventionen wurden im Laufe der Entwicklung immer wieder auf Einzelprobleme oder Folgen fokussiert (Disparitätsfrage, Überschussproblematik usw.).

Ein auf den ersten Blick schlüssiges Argument gegen die letzte Begründungsrichtung ist deren allgemeiner Charakter. Viel handhabbarer scheint hier, bei den Gütern über den Preis deren „Funktionieren“ zu regeln (z. B. sichere und qualitativ hochwertige Nahrungsmittel) und bei den gesellschaftlichen Leistungen (z. B. eine saubere Umwelt) deren Erbringung über spezifisch festgelegte Leistungsvergütungen. Letztere wurden im Landwirtschaftsbereich ab 1992 durch einzelne Maßnahmen innerhalb der so genannten 2ten Säule auch eingeführt. Die flächen- und tiergebundenen Subventionen bzw. Betriebsprämie gehören dagegen in die so genannte 1te Säule. Dieses Vorgehen führte aber zu der makabren Situation, dass mit Maßnahmen der 2ten Säule Umweltsleistungen finanziert wurden und werden, deren Entstehung durch die Subventionen in der 1ten Säule erst forciert wurden.⁴⁷ Gleichzeitig muss seit der BSE-Krise und z. B. den Fleischskandalen konstatiert werden, dass sich das „Funktionieren“ der Nahrungsmittelsicherheit nicht über den Güterpreis allein regeln lässt.

Ebenfalls schlüssig scheint die ökonomische Argumentation, dass die Probleme im Bereich „Leistungen“ von den Problemen im Bereich „Güter“ zu trennen seien, denn schließlich werden Leistungen für die Allgemeinheit erbracht (Umwelt) und Güter (Nahrungsmittel) dagegen für private Haushalte. Letztere Argumentation bedeutet aber, dass es zu einer Frage des persönlichen Einkommens wird, ob sichere und qualitativ hochwertige Lebensmittel erworben werden und tatsächlich ist diese Entwicklung mit der Entstehung des Biosektors auch zu verzeichnen⁴⁸, ebenso wie sich teurere Wohngegenden herausbilden⁴⁹.

47 So wurde z.B. ab 1992 mit den tiergebundenen Zahlungen der 1ten Säule die Massentierhaltung gefördert, in der 2ten Säule dagegen Gelder bei Einhaltung bestimmter Tierbestandsobergrenzen je Hektar gezahlt.

48 Vgl. z. B. die Ergebnisse von KROPP/SEHRER (2004, 6ff., ZMP (2002) o. WIRTHGEN (2005, 305ff.).

49 Siehe hier die Ergebnisse der Segregationsforschung, z.B. FRIEDRICHS/BLASIUS (2000) o. HÄBERMANN/SIEBEL 2000, 120ff.

Was dieser Art von „Lösung“ der Umwelt- und Nahrungsmittelprobleme neben der rechtlichen Situation entgegensteht (das Recht auf „körperliche Unversehrtheit“ ist im Grundgesetz der BRD, Abs. 2 (2) festgeschrieben), ist die prinzipiell enge Verwobenheit der Bereiche Umwelt und Nahrungsmittelerzeugung mit der Gesellschaft. Die Gefährdung breiter Bevölkerungsschichten mit z. B. kontaminiertem Grundwasser oder mit BSE- Fleisch lässt sich nicht separiert lösen, sondern hier wird (wieder) die Frage relevant, wie Landwirtschaft insgesamt in einer Gesellschaft betrieben wird. Der mit den Problemen im Nahrungsmittelbereich auftretende Massencharakter der Gefährdung erklärt auch, dass letzterer Begründungszusammenhang zumindest auf politisch verantwortlicher Ebene neu diskutiert werden muss.

Seitens von Agrarökonomen werden bisher nach wie vor die ersten beiden Begründungen (Zahlungen für Umweltleistungen oder als Einkommensbeihilfen) ob der oben genannten Gründe abgelehnt und die dritte Richtung (Zahlungen für die Bereitstellung öffentlicher Güter) nicht in Erwägung gezogen. Die Folge dieser Positionierung ist klar erkennbar, denn die Forderung des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik lautete 2006: Die Subventionen der 1ten Säule an die Landwirtschaft sind ab 2013 generell abzuschaffen.⁵⁰

Über die Sicherheit der Subventionszahlungen entscheiden zwar nicht deutsche Agrarökonomen an sich. Aber die Abschaffung der Subventionen wird seit der Entkopplung wieder verstärkt in die politische Öffentlichkeit gebracht. Zwischen Entkopplung und Sicherheit der Zahlungen besteht daher kein automatisierter Zusammenhang, sondern im Gegenteil: Seit der Entkopplung wird deren Berechtigung, wie gezeigt, wieder neu diskutiert.

50 „Für die Zeit nach 2013 empfiehlt der Beirat, die Direktzahlungen rasch (ggf. bis auf einen Grundsockel...) ab- und die 2. Säule der Agrarpolitik auszubauen.“ (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2005, 8).

5. Entkopplung – ein Schritt in die richtige Richtung?

Angesichts der aufgezeigten Diskrepanz zwischen der Interpretation der Agrarreform 2003 als vordergründig „Entkopplung von Produktion und Direktzahlungen“ und den aufgezeigten tatsächlichen Inhalten der Agrarreform 2003, zu denen im Kern die Weiterführung der Flächenbindung, die Inwertsetzung der Betriebsprämie und die Einführung eines neuen Kontrollsystems gehören, entsteht die Frage, wie es im agrarpolitischen Diskurs ab 2003 zu dieser Konstellation kommen konnte. Diese ist vor allem hinsichtlich der Versprechen zu verzeichnen, die im Zuge der Propagierung der Agrarreform 2003 gemacht wurden: In deren Folge sollte es – wie oben gezeigt – zu „mehr Markt“, „mehr Umwelt“, „Vereinfachung“ und „mehr Sicherheit“ kommen. Statt dessen sind die Fortsetzung des Strukturwandels (durch die Weitersubventionierung der flächenstarken Betriebe, das Fungieren der Betriebsprämie als Betriebsaufgabenrente in Folge der Inwertsetzung dieser sowie durch die Entstehung von leistungslosen Subventionsfenstern, die bei Großbetrieben ein „Switchen“ erlauben), keine automatisch höheren Umweltleistungen durch die Einführung von Cross Compliance, aber deren umfassende Kontrolle, ein viel höherer bürokratischer Aufwand durch den Ausbau des bisherigen Erfassungssystems (InVeKos), die Einführung eines zusätzlichen Kontrollsystems (Cross Checks), die Entstehung eines neuen Bodenmarktes aufgrund der Inwertsetzung der Betriebsprämie sowie die neuerliche Infragestellung der Subventionen zu erwarten bzw. schon eingetreten. Nicht nur der „...weitere Schritt in die richtige Richtung...“ namens Entkopplung hat daher auch weiterführend auf dem Prüfstand einer kritischen Hinterfragung zu stehen, sondern die agrarpolitischen Diskursverläufe der letzten Jahrzehnte insgesamt.

Wie eingangs gezeigt wurde, sind in diesen Diskursen u.a. die universitären Vertreter der Agrarpolitik und Agrarökonomie als Proklamierer der „... richtigen Richtung ...“ beteiligt. Für diese allerdings verläuft die Trennlinie in den Diskursen nicht zwischen Interpretationen und tatsächlichen Wirkungen, wie am Beispiel der Entkopplungsdebatte gezeigt, sondern zwischen „wissenschaftlichem“ Anspruch und „agrarpolitischer“ Wirklichkeit, wobei sie sich selbst als Vertreter der Wissenschaft und damit Wahrheit verstehen, während die „praktische“ Agrarpolitik sich nur um ihr jeweiliges Klientel bemühe. Gekoppelt an die (wohlfahrtstheoretische und neoklassische) Vorstellung von sich selbst regulierenden Märkten ist der „wahre“ bzw. „richtige“ Weg dann der, mit dem die höchstmögliche Wohlfahrt für alle möglich sei. Diese Grundauffassung ist nicht nur verbal vertreten, sondern auch strukturell

verankert: Im universitären Agrarpolitikbereich sind mittlerweile ausschließlich Ökonomen vertreten.⁵¹

Hier ist deutlich erkennbar, was auch in der aktuellen Diskursforschung gefordert wird: nicht nur die Diskurse mit ihren Inhalten zu beleuchten, sondern auch zu hinterfragen, wer die Diskurse in welchen Konstellationen führt.⁵² Eine neue Weichenstellung, bei der die Diskrepanz zwischen Versprechen und Wirklichkeit zumindest vermindert wird, ist daher wohl erst erreichbar, wenn sich gleichzeitig auch die Definitionshoheit zum „richtigen“ Weg ändert.

⁵¹ Dazu siehe ausführlicher in HIRTE 2007 und HIRTE 2008.

⁵² Zur wissenssoziologischen Diskursanalyse siehe z.B. KELLER 2008.

Quellen:

- ABL (2005): Die soziale Anbindung der Prämien-Zahlungen an den Faktor Arbeit jetzt durchsetzen! Aufruf der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft. Hg.: Bundesvorstand Hamm. In: <http://www.wer-profitiert.de/de/hintergruende/AbL-Positionspapier-end.pdf> (Stand 01.10.2007).
- Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz (2007): Prüfdienst Agrarförderung. In: <http://www.add.rlp.de/add/broker?uMen=01170de9-4f78-9b01-be59-2613e9246ca9> (Stand 31.08.2007).
- Bordieu, Pierre; Wacquant, Loic (2000): Schöne neue Begriffswelt. In: *Le Monde Diplomatique* Nr. 6140, 7.
- Bayrisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (2007): Prüfberichte Cross Compliance. In: <http://www.landwirtschaft.bayern.de/agrarpolitik/aktuell/26007/> (Stand 31.08.2007).
- Bayerische Staatsministerien für Landwirtschaft und Forsten sowie Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (2007): Cross Compliance 2007. Hg.: Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (StMLF) und Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (StMUGV) München.
- BMELV (2006): Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland. Hg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Berlin.
- Bocholter- Borkener Volksblatt (2004): Butterberge und Milchseen sollen der Vergangenheit angehören. Das lange Gezerre zwischen Bund und Ländern um die umstrittene Agrarreform hat ein Ende. Der Bundesrat billigte am Freitag ein entsprechendes Gesetz. Bocholter- Borkener Volksblatt vom 29.04.2004. In: <http://www.bbv-net.de/public/article/aktuelles/politik/deutschland/54005> (Stand 31.08.2007).
- Börnecke, Stephan (2006): Versteckspiel mit Subventionen. Wenige „Agrarfabriken“ profitieren besonders stark von EU-Hilfen – die Masse der Landwirte bekommt eher wenig. In: *Frankfurter Rundschau* vom 24.04.2006. http://www.wer-profitiert.de/upload/Versteckspiel_Subventionen_FR_060424.pdf (Stand 31.08.2007).
- Brand, Ulrich (2000): Global Governance als hegemonialer Diskurs postfordistischer Politik. In: Berndt, Michael/Sack, Detlef (Hrsg.): *Global Governance? Voraussetzungen und Formen demokratischer Beteiligung im Zeichen der Globalisierung*. Westdeutscher Verlag Wiesbaden, 93-110.
- Brandes, Wilhelm (1996): Über das Menschenbild in der agrarökonomischen Forschung. In: *Agrarwirtschaft* 8;9/96, 315-323.

- Brodbeck, Karl-Heinz (2007): Inszenierte Sachzwänge. In: <http://www.fh-wuerzburg.de/professoren/bwl/brodbeck/sachzw.pdf> (Stand 20.09. 2007).
- Bruhn, Maike (2001): Verbrauchereinstellungen zu Bioprodukten. Der Einfluss der BSE-Krise 2000/2001. Arbeitsbericht Nr. 20 Lehrstuhl für Agrarmarketing am Institut Für Agrarökonomie der Universität Kiel.
- Buchholz, H. Eberhard (1988): „Entkopplung“ von Produktion und Einkommen? In: *Agrarwirtschaft* 8/88, 233.
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen (2004): Agrarreform steht für eine multifunktionale marktorientierte Landwirtschaft und starke ländliche Räume. Pressemitteilung Nr. 492 vom 09.06.2004. In: <http://www.gruene-bundestag.de/cms/presse/dok/29/29950.htm> (Stand 31.08.2007).
- Council of the European Union (2007): Council Conclusions to Commission Report on the application of the system of cross-compliance. No. prev. doc.: 10174/07. Brüssel. In: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10682.en07.pdf> (Stand 31.08.2007).
- Deutscher Bundestag (2001): Regierungserklärung und Debatte. Blickpunkt Februar 2001. <http://www.bundestag.de/bp/2001/bp0102/0102018.html> (Stand 20.09.2007).
- Deutscher Bundestag (2004a): Wortprotokoll der 37. Sitzung des Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 22.03.2004. Protokoll- Nr. 15/ 37. Deutscher Bundestag Berlin.
- Deutscher Bundestag (2004b): Pressemeldung vom 25.02.2004. In: http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2004/2004_050/01.html (Stand 07.06.2007).
- Deutscher Bundestag (2004c): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. DS 15/2553. Deutscher Bundestag Berlin.
- Erklärung von Agrarökonominnen (2001a): Brauchen wir eine Neuorientierung in der Agrarpolitik? Professoren mahnen zur Vernunft in der Agrarpolitik. Erklärung vom 16.01.2001. http://www.innovations-report.de/html/berichte/agrar_forstwissenschaften/bericht-576.html (Stand 20.09.2007).
- Erklärung von Agrarökonominnen (2001b): Eine Neuorientierung der Agrarpolitik ist notwendig. Erklärung vom 29.01.2001. In: <http://www.uni-hohenheim.de/akoe/archiv/prooeko.htm> (Stand 20.09.2007).
- EU-info Deutschland (2007): Agrarpolitik – Von Reform zu Reform. In: <http://www.eu-info.de/deutsche-europapolitik/europa/eu-agrarpolitik/> (Stand 15.09.2007).
- Europäische Kommission (2003): Fortsetzung der Agrarreform: Kommission schlägt nachhaltiges Agrarmodell für die Sektoren Tabak, Olivenöl und Baumwolle vor. IP/03/1285. In: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/tobacco/index_de.htm (Stand 07.06.2007).

- Europäische Kommission (2005): GAP – die Gemeinsame Agrarpolitik erklärt. Hg.: Eugène Leguen de Lacroix, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung Brüssel.
- Europäische Kommission (2007): Report from the Commission to the Council on the application of the system of cross-compliance. COM(2007) 147 final, Brüssel. In: http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/crosscom/com147_en.pdf (Stand 07.06.2007).
- Friedrichs, Jürgen; Blasius, Jörg (2000): Leben in benachteiligten Wohngebieten. Verlag Leske und Budrich Opladen.
- Gräfe zu Baringdorf, Friedrich Wilhelm (2003): Die EU-Agrarreform 2003: Umverteilung der Prämien von der Agrarindustrie an die Bauern. Presseerklärung. In: <http://graefezubaringdorf.de/agrarreform.pdf> (Stand 07.06.2007).
- Gräfe zu Baringdorf, Friedrich Wilhelm (2004): Die Entkopplung ist nur der erste Schritt. In: Der kritische Agrarbericht 2004. ABL Verlag Hamm, 36-40.
- Großkopf, Werner (2001): Agrarpolitik und der Pfad der Tugend. In: Agrarwirtschaft 8/2001, 498-504.
- Hanau, Arthur (1958): Die Stellung der Landwirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Agrarwirtschaft 01/58, 1-15.
- Hartmann, Monika, Schmitz, Peter Michael (1989): Plädoyer für eine offene Volkswirtschaft. In: Agrarwirtschaft 12/ 89, 442-443.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2000): Wohnverhältnisse und Ungleichheit. In: Annette Harth, Gitta Scheller und Wulf Tessin (Hg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Verlag Leske und Budrich Opladen, 120-140.
- Heine, Michael; Herr, Hansjörg (1999): Volkswirtschaftslehre. Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie, Oldenbourg Verlag München.
- Hirte, Katrin (2007): Landwirtschaft im Mainstream? Neoliberale Agrarökonomie und ihre Folgen. In: Hirte, Katrin; David, Katharina; Hesshaus, Carolin; Hohls, Charlotte; Schütte, Janina (Hg.): Ökolandbau – mehr als eine Verfahrenslehre. Metropolis Verlag Marburg, 107-134.
- Hirte, Katrin (2008): Diskursverläufe in der Agrarpolitik als neoliberales Hegemonialprojekt – Struktur, Ursache und Wirkungen. In: Ötsch, Walter; Thomasberger, Claus (Hg.): Der neoliberale Markt-Diskurs. Zur Kulturgeschichte ökonomischer Theorien im Alltagsdiskurs. Metropolis Verlag Marburg, 187-112.
- Hirte, Katrin (2009): Markt als soziale Struktur - Zum Diskussionszenario zur "Märkte-Störung" durch den Milchstreik und die fragwürdigen Begründungen dazu. In: arbeitsergebnisse 62. Hg.: Fachgebiet Landnutzung und Regionale Agrarpolitik, Fachbereich 11 Universität Kassel. University press Kassel, 14-26.

- innovationsreport (2004): Cross Compliance. Pressemeldung vom 15.12.2004 zur Fachtagung des Rural Extension Network in Europe (R.E.N.E.) vom 7. bis 9. Dezember 2004 in Rauischholzhausen In: http://www.innovations-report.de/html/berichte/agrar_forstwissenschaften/bericht-37840.html (Stand 05.09.2007).
- Isermeyer, Folkhard (2002): Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags. Arbeitsbericht 03/2002. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL Braunschweig.
- Isermeyer, Folkhard (2003a): Wirkungen des Entkopplungsvorschlages der Europäischen Kommission. Arbeitsbericht 01/2003. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur u. ländliche Räume, FAL Braunschweig.
- Isermeyer, Folkhard (2003b): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL Braunschweig.
- Isermeyer, Folkhard (2005): Politische Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft. In: http://www.fal.de/nn_790814/SharedDocs/09__BW/DE/Publikationen/Sonstige/download__WBF__politik__2005__de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download__WBF__politik__2005__de.pdf (Stand 20.10.2007).
- Keller, Reiner (2008): Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms. VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden.
- Kropp, Cordula; Seher, Walter (2004): Die Nachfrage nach Bio-Lebensmitteln in München und Leipzig – sozialdemographische Hintergründe, Einkaufsstättenpräferenzen und Ernährungshaltungen. Arbeitspapier II des Verbundprojekts „Von der Agrarwende zur Konsumwende“. In: <http://www.food-monitor.de/docs/b-oek/Bio-Statistik-final.pdf> (Stand 22.10.2007).
- Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (2007): Checkliste Cross Compliance. Hg.: Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen Kassel.
- Lanzl, Josef; Reiting, Georg (2006): Eine unendliche Geschichte: Die Flächenangaben im Förderantrag. In: vlf – Mitteilungen 12/06 (Verband für landwirtschaftliche Fachbildung Schwandorf).
- Friedrich List (1841): Das nationale System der politischen Ökonomie. Band 1: Der internationale Handel, die Handelspolitik und der deutsche Zollverein. Cotta'sche Verlagsbuchhandlung Stuttgart/ Tübingen.

- Merton, Robert King (1973): The Matthew Effect in Science. In: Merton, Robert King: The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations. University of Chicago Press Chicago, 438-459.
- Niehaus, Heinrich (1955): Von der Parität zur Realität? In: Agrarwirtschaft 03/55, 81-83.
- Niehaus, Heinrich (1962): Glanz und Elend der wissenschaftlichen Agrarpolitik. In: Agrarwirtschaft 01/62, 2-7.
- Nitsch, Heike; Osterburg, Bernhard (2007): Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU- Mitgliedsstaaten. Arbeitsbericht des Bereichs Agrarökonomie 04/2007. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL Braunschweig.
- Plate, Rolf (1958): Marktstellung der Landwirtschaft und Disparität. In: Agrarwirtschaft 02/58, 52-60.
- Poppinga, Onno (2006): Der wissenschaftliche Beirat als Sachwalter der Interessen landwirtschaftlicher Großbetriebe. In: arbeitsergebnisse 61, 7-43. Hg.: Fachgebiet Landnutzung und Regionale Agrarpolitik am Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften der Universität Kassel.
- Schur, Ullrich (2003): Weder Klasse noch Masse. In: Freitag vom 31.01.2003 <http://www.freitag.de/2003/06/03060501.php> (Stand 15.09.2007).
- Sraffa, Piero (1976): Warenproduktion mittels Waren. Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main.
- Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Landshut (2007): Zentraler Prüfdienst. In: <http://www.fueak.bayern.de/hoheitsaufgaben/18044/> (Stand 07.06.2007).
- Stern (2003): Nie mehr Butterberge und Milchseen. EU vollzieht endlich Agrarwende. Stern vom 26.06.2003. In: <http://www.stern.de/wirtschaft/unternehmen/Reform-Nie-Butterberge-Milchseen/509723.html> (Stand 15.09.2007).
- Tillack, Hans-Martin (2006): Die dickste Kohle für die reichsten Bauern. In: Stern-online vom 07.03.2006. <http://www.stern.de/politik/deutschland/Agrarsubventionen-Die-Kohle-Bauern/557231.html> (Stand 15.09.2007).
- Transparenzoffensive (2006): Wer profitiert? – für Transparenz bei EU-Agrarsubventionen. In: http://www.wer-profitiert.de/de/kampagne/Initiative_endg.pdf (Stand 20.09.2007).
- vlf – Mitteilungen Pfaffenhofen (2007): Rubrik Förderung. In: vlf – Mitteilungen 01/07, Verband für landwirtschaftliche Fachbildung Pfaffenhofen.
- Die Welt (2001): Bauern planen gläserne Produktion. In: http://www.welt.de/print-welt/article428700/Bauern_planen_glaeserne_Produktion.html (Stand 15.09.2007).

- Weinschenck, Günther (1987c): Plädoyer für ein Ende der Diskussion In: Agrarwirtschaft 6, 194.
- Weinschenck, Günther (1994): Rückkehr zu den Prinzipien praktischer Vernunft. In: Agrarwirtschaft 2/94, 97-98.
- Wirthgen, Antje (2005): Chancen für die Vermarktung von Bio-Produkten aus dem ländlichen Raum – eine produktspezifische Verbraucheranalyse im Elbetal. Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie. Band 12/2005, 29-318.
- Wissenschaftlicher Beirat (2005): Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzenzen und des EU-Agrarhaushaltes vom 25.11.2005. Wissenschaftlicher Beirat „Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume“ beim BMELV. In: AGRA-EUROPE 50/05 vom 12.12.2005, Rubrik Dokumentation.
- ZMP (2002): Wie viel Bio wollen die Deutschen? Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH Bonn.