

Vergleichende Untersuchungen zur Agrarpolitik und zur Ernährungswirtschaft in Deutschland und Frankreich

Agrarpolitische Interessen Frankreichs und Deutschlands – Gemeinsamkeiten und Divergenzen unter sich ändernden Rahmenbedingungen

HEINZ AHRENS und CHRISTIAN LIPPERT

Agricultural policy interests of France and Germany – similarities and divergences under changing conditions

The aim of this contribution is to examine how the French and the German positions on agricultural policy have developed since the foundation of the EEC and what the driving forces were behind. The "general consensus" underlying the EEC treaty, and according to which the common market would be "conquered" by France in the case of the classical agricultural products, could not be translated into practice; for what emerged for these products was not a customs union but a "price support union". As a consequence French intra-community agricultural exports had to be redirected to the world market. Thus initial positive French income transfers via intra-community trade were transformed into transfers from the EC budget, an evolution that can be interpreted as a "modification of the general consensus". However, this was not to last long either since the policy of price support, plus the unlimited obligation for the state to purchase any production surpluses, were bound to cause increasing budget costs and an aggravation of international trade conflicts. The fact that in the ensuing discussions on the CAP France favored price cuts while the Federal Republic pleaded for quantitative restrictions, is explained with the help of a partial analysis model. Moreover, the article also explains further divergences between the French and the German agricultural policy positions. In so doing, account is also taken of (a) the modifications of the German positions after reunification and (b) the new accents that have appeared in French agricultural policy after the change in government in 1997.

Key Words: CAP; agricultural policy; European Union; France; Germany; EEC Treaty; price cuts; quantitative restrictions; agenda 2000

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird untersucht, welche agrarpolitischen Positionen Frankreich und Deutschland seit Gründung der EWG vertreten, wie sich diese Positionen im Zeitablauf verändert haben und welche Ursachen hierfür maßgeblich waren. Die „gemeinsame Geschäftsgrundlage“ des EWG-Vertrages, wonach bei den klassischen Agrarprodukten der gemeinsame Markt von Frankreich „erobert“ werden sollte, ließ sich nicht realisieren, da bei diesen Produkten keine Zollunion, sondern eine „Preisstützungsunion“ entstand. Die resultierende Umlenkung französischer innergemeinschaftlicher Agrarexporte auf den Weltmarkt und die damit einhergehende Transformation positiver französischer Einkommenstransfers über den innergemeinschaftlichen Handel in solche über den EWG-Haushalt kann als „Modifikation der gemeinsamen Geschäftsgrundlage“ interpretiert werden. Auch diese neue Geschäftsgrundlage war jedoch nur von kurzem Bestand, da die ihr zugrunde liegende Politik der Preisstützung mit unbegrenzter staatlicher Ankaufsgarantie wachsende Budgetkosten und die Verschärfung internationaler Handelskonflikte verursachen musste. Die Tatsache, dass in der agrarpolitischen Willensbildung Frankreich für Preissenkungen plädierte, die Bundesrepublik dagegen für Mengenbegrenzungen eintrat, wird durch ein einfaches partialanalytisches Modell erklärt. In dem Bei-

trag werden darüber hinaus auch weitere Divergenzen zwischen den agrarpolitischen Positionen der beiden Länder analysiert. Dabei wird auch (a) den Modifikationen der deutschen agrarpolitischen Positionen nach der Wiedervereinigung und (b) den neuen Akzenten in der französischen Agrarpolitik nach dem Regierungswechsel von 1997 Rechnung getragen.

Schlüsselwörter: Gemeinsame Agrarpolitik; Europäische Union; Frankreich; Deutschland; Gemeinsame Geschäftsgrundlage; EWG-Vertrag; Preissenkung; Mengenbegrenzung; Agenda 2000

1 Einleitung

Bei den EU-internen Verhandlungen zur Agenda 2000 hat sich gezeigt, dass von Deutschland und Frankreich zum Teil sehr unterschiedliche agrarpolitische Positionen vertreten wurden. Die Autoren nehmen dies zum Anlass, der Frage nachzugehen, welche agrarpolitischen Standpunkte von den beiden Ländern in der Vergangenheit jeweils gewählt wurden. Darüber hinaus wird versucht, Erklärungsansätze für diese Standpunkte und ihre Veränderungen im Zeitablauf zu finden.

2 Die „gemeinsame Geschäftsgrundlage“ des EWG-Vertrages

Bei der Formulierung des EWG-Vertrages herrschte die – als „gemeinsame Geschäftsgrundlage“ bezeichnete – Vorstellung vor, der Gemeinsame Markt werde im Industriegüterbereich primär von der Bundesrepublik „erobert“ werden, bei Agrarprodukten dagegen vor allem von Frankreich, da Frankreich in größerem Umfang über fruchtbare Standorte mit großen Betrieben verfügte (geringere Stückkosten) (vgl. auch NEVILLE-ROLFE, 1984, S. 69; SCHOLZ, 1998). Was die Agrarprodukte betrifft, so stand in der Tat zu erwarten: (1) Die Bildung der Zollunion wird über die Angleichung der Agrarpreise in Frankreich (Preisanstieg) zu einer Erhöhung der innergemeinschaftlichen Agrarexporte führen und in Ländern wie der Bundesrepublik (Preissenkung) zu einer Erhöhung der innergemeinschaftlichen Agrarimporte sowie zu einer Verminderung der innergemeinschaftlichen Agrarexporte. (2) Im Laufe der Zeit wird die – noch geringe – Produktivität der französischen Landwirtschaft besonders rasch ansteigen, so dass Frankreich sich im innergemeinschaftlichen Preiswettbewerb auf dem französischen Markt und auf den Märkten der Partnerländer weiter durchsetzen wird. (3) Die Bildung der Zollunion wird somit zu einer Verlagerung von Produktion in die Regionen mit den geringsten Grenzkosten, d.h. vor allem nach Frankreich, führen.

**3 Gefährdung der „gemeinsamen Geschäftsgrundlage“:
„Preisstützungsunion“ statt Zollunion**

Diese ursprüngliche „gemeinsame Geschäftsgrundlage“ des EWG-Vertrages ließ sich, was Frankreich und seine Landwirtschaft betrifft, nicht realisieren. Denn für zentrale Agrarprodukte (wie z. B. Getreide, Milch und Rindfleisch) entstand in Wirklichkeit keine Zollunion, sondern eine „Preisstützungsunion“ mit für die Landwirtschaft unbegrenzter Absatzmöglichkeit zu garantierten Erzeugerpreisen. In einer Preisstützungsunion kommt es zwar anfangs im Zuge der Preisangleichung tendenziell zu gewissen Produktionsverlagerungen; bei später unterschiedlichen Produktivitätsentwicklungen erfolgt aber wegen des ausbleibenden Preiswettbewerbs nicht eine Verlagerung der Produktion in die kostengünstiger erzeugenden Regionen, sondern eine Produktionssteigerung in *allen* Regionen. Frankreich musste deshalb – nachdem es (z.T. auch durch Verdrängung von Importen aus Drittländern) auf den Partnermärkten erhebliche Exporterfolge erzielen konnte (THOROE, 1980) – im Laufe der 70er Jahre feststellen, dass es im gemeinsamen Agrarmarkt keineswegs den „Eroberungszug“ fortsetzen konnte, ja zum Teil sogar auf wichtigen Märkten Marktanteile verlor (vgl. auch WILLGERODT, 1983, S. 111 f.).

Das agrarpolitische Instrument der Erzeugerpreisstützung war besonders von der Bundesrepublik favorisiert worden. Frankreich hatte ursprünglich stärker auf Wettbewerb gesetzt. Als dann die Würfel zugunsten der Preisstützung gefallen waren, hatte Frankreich versucht, die gemeinsamen Preise, insbesondere den gemeinsamen Getreidepreis, in der Nähe des (niedrigeren) französischen Niveaus festzusetzen.

Geht man davon aus, dass innergemeinschaftliche Ausfuhren zum hohen EG-Preisniveau abgesetzt werden können statt zum niedrigeren Weltmarktpreisniveau, so implizieren diese Ausfuhren einen positiven Einkommenstransfer für das Lieferland. Umgekehrt bedeuten gleichzeitig EG-interne Importe einen negativen Einkommenstransfer für das Empfängerland. Wie aus Abbildung 1a hervorgeht, hatte Frankreich anfangs einen positiven (Netto-) Einkommenstransfer über den innergemeinschaftlichen Handel, der aber in der zweiten Hälfte der 70er Jahre drastisch gesunken ist. Dagegen ist für die Bundesrepublik der ursprünglich negative (Netto-) Transfer aufgrund von Importsubstitution und Exportsteigerungen in einen positiven Transfer umgeschlagen, der im Zeitablauf zunahm.

4 Modifikation der „gemeinsamen Geschäftsgrundlage“: Transformation von innergemeinschaftlichen Handels- in Haushaltstransfers

Es liegt auf der Hand, dass angesichts dieser Entwicklung ein zunehmender Anteil der wachsenden französischen Agrarüberschüsse auf dem Weltmarkt abgesetzt werden musste. Für Frankreich stellte dies zunächst kein Problem dar, da die notwendigen Exportsubventionen („Export-erstattungen“) aufgrund des Prinzips der „finanziellen Solidarität“ aus dem Haushalt der EG finanziert, d.h. von allen Partnerländern getragen wurden, bei Fortbestand der in den Marktordnungen angelegten unbegrenzten Erzeugerpreisgarantie (WILLGERODT, 1983, S. 112). Frankreich wurde somit infolge der wachsenden Exporte auf den Weltmarkt im Rahmen des EG-Haushalts zu einem bedeutenden Netto-

Empfänger. Der Vergleich von Abbildung 1a und 1b zeigt: Die Umlenkung eines Teils der innergemeinschaftlichen Exporte Frankreichs auf den Weltmarkt führte dazu, dass die positiven innergemeinschaftlichen Handelstransfers in Haushaltstransfers umgewandelt wurden.

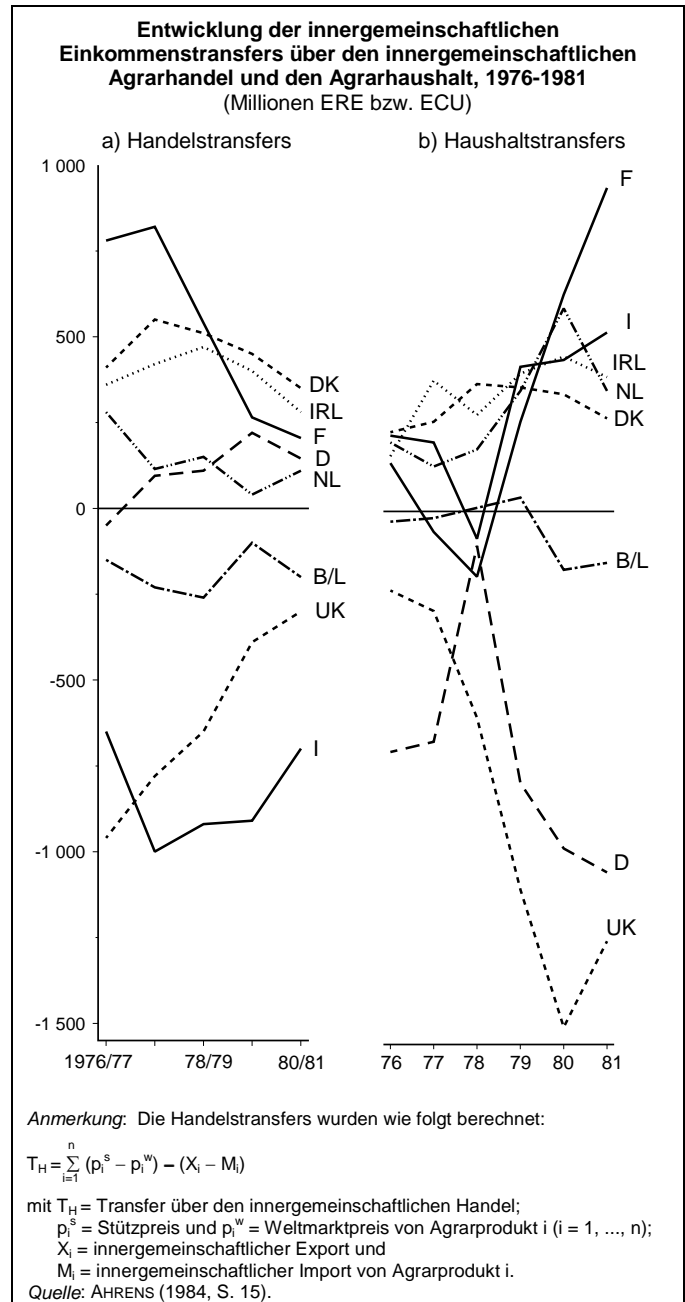


Abbildung 1

Die Landwirtschaft der Bundesrepublik „profitierte“ von der genannten EG-Agrarpolitik insoweit, als durch die Erzeugerpreisstützung der Wettbewerb zwischen den Agrarsektoren der EWG-Mitgliedsländer (gerade auch der Wettbewerb mit der französischen Landwirtschaft) erheblich vermindert war und der innerlandwirtschaftliche Strukturwandel in Deutschland verlangsamt werden konnte. Die Exporterstattungen für die Agrarausfuhren Frankreichs in Drittländer wurden in erheblichem Maße durch die Bundesrepublik Deutschland, den zweitwichtigsten „Nettozahler“ der Gemeinschaft, mitfinanziert. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, nahmen die negativen innergemeinschaftlichen

Haushaltstransfers der Bundesrepublik im Betrachtungszeitraum deutlich zu. Da sich – wie oben bereits ausgeführt – gleichzeitig die negativen Einkommenstransfers aus dem innergemeinschaftlichen Handel in positive transformierten, hatte die Bundesrepublik keinen Grund, sich zu beklagen. Sie trug auf diese Weise lediglich zur Kompensation des Nachteils bei, den Frankreich aus der Tatsache erlitt, dass die EG – sicher vor allem auch auf deutschen Wunsch – die Wettbewerbsintensität in der Gemeinschaft gering hielt und deshalb Frankreich mit seinen wachsenden Exportüberschüssen zunehmend auf den Weltmarkt abgedrängt wurde.

Welche agrarpolitischen Strategien wurden damals verfolgt? Frankreich drängte in den achtziger Jahren bei den Diskussionen über die Gemeinsame Agrarpolitik verständlicherweise auf die Beibehaltung des agrarpolitischen status quo, d.h. insbesondere auf die Erhaltung der unbeschränkten – auch für EG-Produktionsüberschüsse geltenden – Preisgarantie (System der Exporterstattungen) und auf die Beibehaltung des (von ihm schon in den 60er Jahren durchgesetzten (SCHOLZ, 1998)) Prinzips der „finanziellen Solidarität“. Mengenbegrenzende Maßnahmen zur Reduzierung der Überschüsse wurden abgelehnt, da sie die durch Produktionssteigerungen ermöglichten Agrareinkommens- und Exporterlössteigerungen beeinträchtigen würden. Agrarmentalität und Agrarpolitik Frankreichs waren „produktivistisch“, man setzte auf die Förderung der Leistungsfähigkeit der Betriebe und stand einem weiteren innerlandwirtschaftlichen Strukturwandel positiv gegenüber.

Andere Akzente wurden in der Bundesrepublik gesetzt bzw. beibehalten. Die Agrarpolitik wurde – insbesondere im Interesse der süddeutschen Bundesländer mit ihrer kleinbetrieblichen Struktur und zahlreichen ertragsschwachen Standorten – in gewissem Umfang in den Dienst einer Erhaltung der Agrarstruktur bzw. einer Verlangsamung des Strukturwandels gestellt (im Sinne des Leitbildes der „bäuerlichen Landwirtschaft“): Die Politik der Preisstützung verstärkend, war zudem das System der Währungsausgleichsbeträge eingeführt worden. Parallel dazu wurden Maßnahmen auf EG-Ebene durchgesetzt und/oder in der Bundesrepublik realisiert, die eine gewisse Stützung kleiner Betriebe bewirkten („soziales Element der Agrarpolitik“); zu nennen sind insbesondere die Begrenzung der einzelbetrieblichen Förderung auf „landwirtschaftliche“ im Gegensatz zu „gewerblichen“ Unternehmen (wobei juristische Personen automatisch als „gewerblich“ eingestuft wurden), die Festsetzung von absoluten Förderhöchstbeträgen für den einzelnen Betrieb (z.B. bei der Förderung der Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Agrarzonen mit Hilfe der Ausgleichszulage) und die Begünstigung kleiner Betriebe bei der Einkommensteuer. Gleichzeitig wurden in Deutschland frühzeitig Maßnahmen zur besonderen Förderung von Betrieben in bestimmten benachteiligten Gebieten eingeführt und in der EU durchgesetzt.

5 Der Konflikt zwischen Preissenkung und Mengenbegrenzung

Bereits in der ersten Hälfte der achtziger Jahre wurde deutlich, dass die Politik der Preisstützung mit unbegrenzter staatlicher Ankaufsgarantie wegen wachsender Budgetkosten und der Auslösung internationaler Handelskonflikte auf

Dauer nicht fortgesetzt werden konnte. Prinzipiell waren diesbezüglich zwei Strategien möglich: Preissenkung oder Mengenbegrenzung. Dabei handelte es sich bei der Mengenbegrenzung aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch lediglich um eine „second-best-Lösung“ (LIPSEY und LANCASTER, 1956).

5.1 Theoretische Analyse

Im Folgenden soll versucht werden, anhand einer partialanalytischen Betrachtung zu zeigen, dass unterschiedliche wirtschaftliche Bedingungen zwischen Regionen bzw. Ländern auch unterschiedliche agrarpolitische Präferenzen bezüglich der Alternativen „Mengenbegrenzung“ oder „Preissenkung“ zur Folge haben dürften. Dabei wird von der Grundannahme ausgegangen, den zuständigen Politikern gehe es ausschließlich – im Hinblick auf die Maximierung von Wählerstimmen – um die kurz- bis mittelfristige Maximierung der landwirtschaftlichen Produzentenrente in ihrer Region bzw. ihrem Land.

Abbildung 2 gibt für ein bestimmtes Agrarprodukt (z.B. Zuckerrüben oder Getreide) unterschiedliche Angebotskurven (A_D und A_F entsprechend den aggregierten Grenzkostenkurven dC/dq) für zwei Regionen (oder Länder) innerhalb der EU wieder. Es handle sich um Netto-Exportländer bzw. -regionen. Vereinfachend wird davon ausgegangen, dass es sich bei diesen Regionen um „kleine Länder“ handelt, so dass die im Folgenden diskutierten Stützpreis- und Mengenänderungen keinen nennenswerten Einfluss auf den Weltmarktpreis (p_w) haben¹.

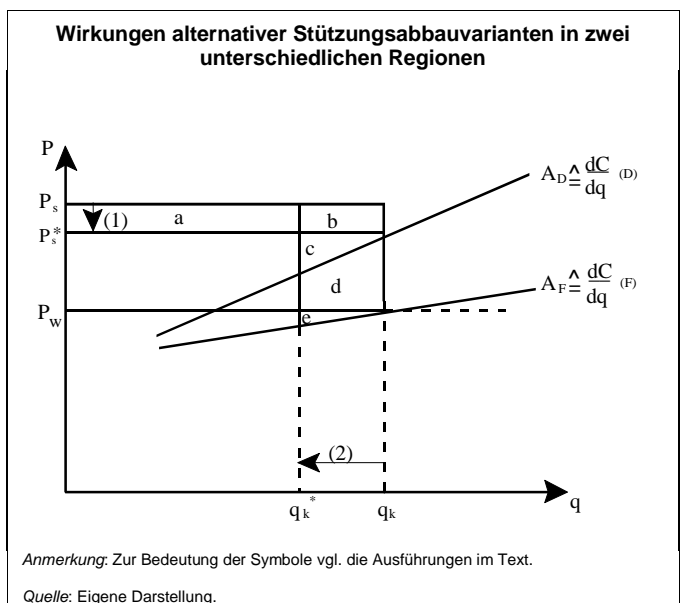


Abbildung 2

In der Ausgangssituation wird in beiden Regionen (D und F) die gleiche (durch eine Mengenbegrenzung vorgegebene) Produktionsmenge (q_k) erzeugt und zum staatlich garantierten Stützpreis (p_s) abgesetzt. Der Zwang zur Begrenzung der Budgetausgaben und/oder die WTO-Verpflichtungen zum Abbau der internen Stützung machen nun für jede der beiden Regionen eine Reduzierung des Betrages

1) Mit anderen Worten: die Weltmarktpreiselastizität der mengenmäßigen Importnachfrage ist unendlich (hinsichtlich einer ausführlicheren Analyse unter Einbeziehung des „Weltmarktes“ vgl. AHRENS und LIPPERT, 1996).

$$B = (p_s - p_w) q_k$$

um einen bestimmten Prozentsatz erforderlich. Dies kann (1) auf dem Wege der Stützpreissenkung (in Abb. 2 von p_s auf p_s^*) oder aber (2) über weitere obligatorische Mengenreduzierungen (in Abb. 2 von q_k auf q_k^*) geschehen, so dass für die notwendige Verminderung der Budgetbelastung (ΔB) gilt:

$$(1) \quad \Delta B = b + a \quad \text{oder}$$

$$(2) \quad \Delta B = b + c + d.$$

Betrachtet man die Verluste an Produzentenrente, dann wird aus Abbildung 2 unmittelbar ersichtlich, dass es für eine Region (F), in der zu Weltmarktpreisen produziert werden kann, in jedem Falle günstiger ist, wenn ein – aus welchen Gründen auch immer notwendiger – Stützungsabbau auf dem Wege der Preisreduzierung erfolgt (Verlust an Produzentenrente von $b+a$ gegenüber einem – bei einer weiteren Mengenbegrenzung – Verlust von $b+c+d+e = b+a+e$).

Dies gilt umso mehr, wenn davon auszugehen ist, dass – anders als in Abbildung 2 dargestellt – die Preissenkung in anderen Regionen mit relativ hohen Grenzkosten u.a. infolge des Ausscheidens von Grenzanbietern auch zu Verminderungen der Produktionsmenge führt. In Abbildung 2 trüfe dies zu, wenn A_D den Stützpreis p_s^* zwischen den Stellen q_k und q_k^* schneiden würde. In diesem Fall wäre die Preissenkung aus der kurzfristigen Sicht der Landwirtschaft in Region D nach wie vor die ungünstigere Alternative (zumindest solange $c < a$), während Region F einen weiteren Vorteil dadurch hätte, dass der Stützungsabbau ($\Delta B = b + a$) nun insgesamt etwas geringer ausfallen könnte, um den vorgegebenen Haushalts- oder WTO-Zwängen zu genügen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: In einer „Nettoexportersituation“ sollte eine Mengenbegrenzung q_k im kurzfristigen Interesse der Erzeuger eines „kleinen Landes“ so festgesetzt werden, dass die Kosten des Grenzanbieters gleich dem Weltmarktpreis sind. Anschließend wäre der Stützpreis p_s so zu wählen, dass eine eventuelle Budgetrestriktion gerade eingehalten wird. Führt dies zu einer Reduzierung des Budgetbetrages B über das notwendige Maß (ΔB) hinaus, könnte der Stützpreis sogar angehoben werden (vgl. AHRENS und LIPPERT, 1996)². In der vereinfachten Darstellung wird deutlich, dass die optimale Strategie zur Reduzierung von Budgetbelastungen oder der internen Stützung vom Verlauf der regionalen (oder nationalen) Angebotskurven (A_D bzw. A_F) abhängt.

Mengenbegrenzungen sind für wettbewerbsfähige Betriebe, die über eine gute Produktionstechnik und/oder einen günstigen Standort verfügen, von Nachteil. Wegen der Praxis der anteiligen Mengenrückführungen in allen Betrieben (z.B. jeder Betrieb hat eine Flächenstilllegung von 10 % vorzunehmen) sind immer auch solche Betriebe von staatlichen Kontingentierungen betroffen. Aus der Sicht von Landwirten, die (ungeachtet ihrer versunkenen Kosten) zu Weltmarktpreisen produzieren könnten, sind Stützpreissenkungen demnach vorzuziehen. Je nach dem, welche Betriebskategorien in einer Region (einem Land) dominieren

2) So haben RÉQUILLART und GIRAUD-HÉRAUD (1994, S. 68 f.) mit Hilfe eines quantitativen Modells zur Zuckermarktordnung gezeigt, dass es möglich ist, durch eine optimale Reduzierung der Quoten die Produzentenrente in verschiedenen EU-Ländern anzuheben. Begrenzend wirkt hierbei der Ausgabenbetrag im Rahmen der Zuckermarktordnung.

bzw. welche Kostenstrukturen dort vorherrschen, erklären sich hieraus zumindest teilweise die unterschiedlichen Präferenzen der jeweiligen regionalen (nationalen) Träger der Agrarpolitik.

5.2 Agrarpolitische Positionen Frankreichs und Deutschlands

Frankreich war bereits zu Beginn der 80er Jahre, als sich die hier behandelte Alternative erstmals abzeichnete, vor allem an *Preissenkungen* interessiert. Diese Position erklärt sich weitgehend aus (a) der relativ hohen Wettbewerbsfähigkeit seiner Agrarbetriebe innerhalb der EG und (b) der großen Bedeutung hoher, mengenmäßig nicht begrenzter Exporte zur Verbesserung der französischen Handelsbilanz (vgl. auch TREIBER, 1983, S. 66 ff.; PETIT et al., 1987, S. 37 ff.).

Die Bundesrepublik favorisierte demgegenüber eine Beibehaltung der Preisstützungspolitik in Verbindung mit *Mengenbegrenzungen* (zur Präferenz für die Preispolitik vgl. auch TREDE und FILTER, 1983, S. 77 ff.). Durch Mengenbegrenzungen wird der Wettbewerb auf doppelte Weise abgeschwächt, indem der Preiswettbewerb verhindert und die Produktionsstruktur zwischen den EG-Ländern zementiert wird; letzteres jedenfalls bei entsprechender Ausgestaltung der mengenbegrenzenden Instrumente (Verzicht auf Handelbarkeit von Quoten; obligatorische Flächenstilllegung auf betrieblicher Ebene). Diese Position erklärt sich weitgehend aus einer relativ geringen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft (kleine Betriebe, umfangreiche Flächen mit geringer Ertragskraft). Darüber hinaus wurden in der Bundesrepublik Deutschland weitere Maßnahmen zur Verlangsamung des agrarstrukturellen Wandels ergriffen, wie z.B. die Abschaffung der „Förderschwelle“ bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung.

Die unterschiedlichen Positionen Frankreichs und Deutschlands kamen in den achtziger Jahren u.a. in der agrarpolitischen Diskussion über folgende Aspekte zum Ausdruck (vgl. zur deutschen Position auch KOESTER, 2000):

- die Reform der Milchmarktordnung: Die Einführung der Milchquoten im Jahre 1984 dürfte in starkem Maße auf das Engagement des deutschen Landwirtschaftsministers zurückgegangen sein (vgl. auch PETIT et al., 1987; BML, 1992a).
- die EU-Agrarreform von 1992: Sie stellt in gewissem Maße einen „Kompromiss“ zwischen den beiden divergierenden Positionen dar. Dabei konnte die deutsche Seite sich zugute halten, die von ihr geforderte (BML, 1991) Beibehaltung des Milchquotensystems, die Einführung einer obligatorischen Flächenstilllegung und die – mengenbegrenzend wirkende – Extensivierungsförderung erreicht zu haben (BML, 1992a; BML, 1992b; BML, 1993). Frankreich erreichte gewisse Stützpreissenkungen und die Beibehaltung des Systems der Exporterstattungen sowie des Prinzips der finanziellen Solidarität.
- die Erfüllung der Vereinbarung des GATT (Agreement on Agriculture, 1994): Hierbei ging es immer wieder um die Frage, auf welche Weise (durch Preissenkung oder Mengenbegrenzung) die vereinbarte Reduzierung des Stützungs-niveaus realisiert werden sollte. Trotz des inzwischen gefundenen Kompromisses über die EU-Agrarreform wurden in dieser Frage von Deutschland und

Frankreich weiterhin divergierende Konzepte verfolgt (AgE 52/92, Europa-Nachrichten, S. 9).

Auch nach den diesbezüglichen agrarpolitischen Kompromissen innerhalb der EU steht Frankreich mengenbegrenzenden Maßnahmen weiterhin sehr kritisch gegenüber, da sie den Produktivitätsvorteilen der französischen Landwirtschaft nicht ausreichend Rechnung trügen (RÉQUILLART und GIRAUD-HÉRAUD, 1994, S. 67; DEMAZURE 1999).

Am Rande sei darauf hingewiesen, dass die Politik der Preissenkungen eigentlich auch für Frankreich wegen seiner umfangreichen ertragsschwachen Regionen ein Problem darstellen musste, im Hinblick auf einen möglichen späteren Abbau der Preisausgleichszahlungen bzw. Tierprämien. Das Raumordnungsproblem ist für Frankreich mit seinen großen, gering besiedelten, peripheren ländlichen Gebieten, in denen beim Rückzug der Landwirtschaft eine völlige Entleerung von Menschen droht, wesentlich gravierender als für die relativ dicht besiedelte Bundesrepublik. Frankreich hatte deshalb ein besonderes Interesse an der Einführung der Junglandwirte-Förderung sowie der Mutterkuh- bzw. Mutterschafprämie gehabt und ergänzte dies später durch eine nationale Grünlandprämie („prime à l’herbe“).

6 Änderungen der deutschen Agrarpolitik nach der Wiedervereinigung

Nachdem sich die deutsche Agrarstruktur infolge der Wiedervereinigung drastisch geändert hatte, musste die Agrarpolitik dieser Änderung Rechnung tragen. Viele der großen Betriebe hatten ein erhebliches Produktivitätspotenzial. Hätte man das „soziale Element der Agrarpolitik“ (s.o.) und die damit verbundene Diskriminierung der größeren Betriebe beibehalten, so wäre dieses Potenzial gefährdet worden. Eine Fortsetzung der nach Betriebsgröße differenzierenden Förderpolitik hätte darüber hinaus verheerende Wirkungen auf die Beschäftigung im ländlichen Raum und die Erhaltung der Kulturlandschaft gehabt.

In dieser Situation musste das Leitbild der „bäuerlichen Landwirtschaft“ modifiziert werden (AHRENS und LIPPERT, 1994a, 1995). Natürlich verläuft eine solche „ideologische Umorientierung“ nicht ohne Friktionen. Sie wurde dadurch erleichtert, dass sie in zwei Stufen vollzogen wurde:

Auf der *ersten Stufe* wurde der Verzicht auf die (vorgeblich soziale) unterschiedliche Behandlung verschiedener Betriebsgrößen primär in den *neuen* Bundesländern praktiziert. In der Agrarstrukturpolitik wurden dort folgende Veränderungen vorgenommen: (a) Einbeziehung juristischer Personen in die Förderung; (b) Anhebung des betrieblichen Maximal-Förderungsbetrages für Umstrukturierungsinvestitionen der LPG-Nachfolgebetriebe; (c) Anhebung derselben Grenze bei der Investitionsförderung für Investitionen von Wiedereinrichtern; (d) Ausnahme der LPG-Nachfolgebetriebe von der Gewerbesteuer; (e) Anhebung des betrieblichen Maximal-Förderungsbetrages bei Investitionen zur Verbesserung der Marktstruktur; (f) Abschaffung des betrieblichen Maximal-Förderungsbetrages bei der Ausgleichszulage. Parallel dazu kam es in der Agrarmarktpolitik zur Abschaffung der tierzahlbezogenen Höchstförderung je Betrieb bei der Bullen-, Mutterkuh- und Mutterschafprämie. Schließlich wurden anstelle des „soziostrukturellen Einkommensausgleichs“ in Ostdeutschland die „An-

passungshilfen“ eingeführt, bei denen es keinen betrieblichen Maximal-Förderungsbetrag gab und deren Gewährung nicht an die Einhaltung einer bestimmten Viehbestandsobergrenze oder eine bestimmte Rechtsform geknüpft war (AHRENS und LIPPERT, 1994b).

Auf einer zweiten Stufe wurden diese Änderungen auch auf die alten Bundesländer übertragen oder aber neue Regelungen für die gesamte Bundesrepublik eingeführt.

So trat an die Stelle des Leitbilds der „bäuerlichen Landwirtschaft“ nach und nach dasjenige der „wettbewerbsfähigen Landwirtschaft“. Bereits Minister Kiechle trug bei den Diskussionen über die Reform der EU-Agrarpolitik den Interessen der Großbetriebe der neuen Bundesländer Rechnung, z.B. durch Ablehnung der Festsetzung betrieblicher Obergrenzen für die Flächen- und die Stilllegungsprämien (BML, 1991, 1992b, 1992a, 1993).

An dieser Stelle seien die obigen Überlegungen bezüglich des Konflikts zwischen Preissenkung und Mengenbegrenzung noch einmal aufgegriffen. Da in den neuen Bundesländern beträchtliche Flächen mit hoher Ertragskraft sowie große Betriebe vorhanden sind, kann davon ausgegangen werden, dass dort in vielen Fällen zu geringeren Kosten gewirtschaftet werden kann als in den alten Bundesländern (ISERMEYER, 1995, S. 4 f.). Langfristig könnte es deshalb eher im Interesse der Landwirtschaft der neuen Bundesländer liegen, mengenbeschränkende Maßnahmen abzubauen, wenn auch unter einer entsprechenden Reduzierung von Marktordnungspreisen und/oder Preisausgleichszahlungen (SML, 1995, S. 41).

7 Neue Akzente in der französischen Agrarpolitik

Die französische Agrarpolitik erhielt nach dem Regierungswechsel 1997 völlig neue Akzente. Sie ist weniger „produktivistisch“ geworden und orientiert sich stärker als bisher an den sozialen Verhältnissen eines Betriebes sowie seinen gesellschaftlichen Leistungen („positiven externen Effekten“ der Landbewirtschaftung), mit der Folge einer gewissen Abkoppelung der Transferzahlungen von der Produktion. Zentrales Instrument des neuen *loi d’orientation* vom Juli 1999 sind die *contrats territoriaux d’exploitation* (CTEs), mit deren Hilfe landwirtschaftliche Betriebe in ihrer Existenz gesichert und vor allem für folgende gesellschaftliche Leistungen honoriert werden sollen: (i) Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Räumen; (ii) Schutz der Umweltressourcen und Durchführung von Landschaftspflegeaktivitäten; (iii) Beitrag zur Entwicklung ländlicher Räume. Mit Hilfe derart ausgerichteter Transferzahlungen soll eine neue gesellschaftliche Legitimation der Agrarstützung gefunden werden. Die Umorientierung der französischen Agrarpolitik ist – um es milde auszudrücken – im Land selbst nicht unumstritten (AgE 1/1998-14/2000).

8 Die französischen und deutschen Positionen bei der Entwicklung der Agenda 2000

Es liegt auf der Hand, dass sich die oben beschriebenen agrarpolitischen Konzepte Frankreichs und der Bundesrepublik auch in den Diskussionen und Verhandlungen zur Agenda 2000 niederschlagen mussten.

Einen vereinfachten Überblick über die agrarpolitischen Positionen der beiden Länder zu wichtigen Aspekten der Diskussion zur Agenda 2000 gibt die Tabelle. Zu erkennen ist:

1. Frankreich sprach sich – wie in der Vergangenheit – für Preissenkungen und eine Lockerung der Mengengrenzungen aus. Letzteres trifft vor allem für die konjunkturelle Flächenstilllegung zu (Reduzierung des Standardsatzes auf Null %). Überraschenderweise plädierte es jedoch gegen eine Lockerung des Milchquotensystems, was sich vermutlich – ähnlich wie in Deutschland – mit dem Wunsch einer Aufrechterhaltung der Milchviehhaltung in peripheren ertragsschwachen Gebieten erklärt. Gleichzeitig wurde durch Ablehnung des Vorschlags einer nationalen Kofinanzierung der Agrarpolitik („Renationalisierung der Agrarpolitik“) weiterhin das Prinzip der „gemeinsamen finanziellen Solidarität“ eingefordert. Zur Realisierung von Kosteneinsparungen im EU-Haushalt schlug Frankreich vor, durch Prämienanhebungen lediglich einen *teilweisen* Einkommensausgleich zu gewähren bzw. eine Degression der Direktzahlungen im Zeitablauf vorzusehen. Dabei hätte man sich vermutlich auch eine Degression der Flächenprämien *nach der Betriebsgröße* und die Beibehaltung der 90-Tier-Grenze bei der Bullenprämie vorstellen können. Völlig neu war das Eintreten Frankreichs für die Einführung einer fakultativen nationalen Modulation der Direktzahlungen. Hierin kommt der neue Akzent der französischen Agrarpolitik deutlich zum Ausdruck. Eine solche Modulation ermöglicht es, im Rahmen der CTEs Direktzahlungen nach den oben genannten sozialen Kriterien und gesellschaftlichen Leistungen umzuverteilen.

Tabelle: **Agrarpolitische Positionen Frankreichs und Deutschlands bei der Entwicklung der Agenda 2000 – vereinfachte Darstellung**

| Politikelement | Frankreich | Deutschland |
|---|------------|-------------|
| 1. Preissenkung | (+) (a) | (-) |
| 2. Abbau der konjunkturellen Flächenstilllegung | (+) | (-) |
| 3. Lockerung des Milchquotensystems (b) | (-) | (-) |
| 4. nationale Kofinanzierung der Agrarpolitik | (-) | (+) |
| 5. lediglich teilweiser Einkommensausgleich (c) | (+) | (-) |
| 6. Degression der Direktzahlungen über die Zeit | (+) | (-) |
| 7. Degression der Flächenprämien nach Betriebsgröße | | (-) |
| 8. Abschaffung der 90-Tier-Grenze (Bullenprämie) | | (+) |
| 9. nationale Modulation der Direktzahlungen | (+) | |

Legende: (+) = Präferenz für das Politikelement; (-) = Präferenz gegen das Politikelement. – (a): Insbesondere bei Getreide. – (b): Aufstockung der Quoten, Preissenkung. – (c): Nur partielle Kompensation von Preissenkungen durch Prämienanhebungen.

Quelle: Eigene Darstellung (auf der Grundlage von AgE, 1/1998-13/1999).

2. Die Bundesrepublik dagegen plädierte – wie in der Vergangenheit – für Mengengrenzungen anstelle von Preissenkungen. Hierbei dürfte auch die Tatsache eine Rolle gespielt haben, dass Preissenkungen, ganz oder teilweise durch Prämienanhebungen ausgeglichen, zu einer erhöhten Belastung des EU-Haushalts und vermutlich zu einer Verschärfung der deutschen Nettozahler-Position geführt hätten. Um die zu erwartende deutsche Mehrbelastung aus dem EU-Haushalt zu reduzieren, plädierte die Bundesrepublik für eine nationale Kofinanzierung der

Agrarpolitik. Gleichzeitig sprach sie sich für einen vollständigen Ausgleich jeglicher Preissenkungen durch Prämienanhebungen aus und lehnte auch den französischen Vorschlag einer zeitlichen Degression der Direktzahlungen ab. Die „neue“ deutsche Agrarpolitik manifestierte sich in der Ablehnung einer nach der Betriebsgröße degressiven Staffelung der Flächenprämien und in der Forderung nach Abschaffung der 90-Tier-Grenze bei der Bullenprämie (bzw. der Aufrechterhaltung der entsprechenden Ausnahmeregelung für die neuen Bundesländer). An der Einführung einer nationalen Modulation der Direktzahlungen war die Bundesrepublik im Sinne ihrer neuen Leistungsorientierung (insbesondere im Sinne der Vermeidung einer Diskriminierung der großbetrieblichen Landwirtschaft der neuen Bundesländer) nicht sonderlich interessiert, zumindest nicht an der Einführung einer *obligatorischen* Modulation.

9 Konvergenz der beiden agrarpolitischen Leitbilder?

Wie gezeigt wurde, ist die deutsche Agrarpolitik seit der Wiedervereinigung etwas „effizienzorientierter“, die französische Agrarpolitik dagegen etwas „verteilungsorientierter“ geworden. Mit anderen Worten: Die deutsche Agrarpolitik hat „französische“ Akzente, die französische Agrarpolitik „deutsche“ Elemente erhalten. Es ist somit zu einer partiellen Konvergenz der beiden Leitbilder gekommen. Ob sich diese Entwicklung fortsetzt, hängt u.a. davon ab, welchen Einfluss die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in Frankreich und Deutschland bei den Auseinandersetzungen um die Weiterentwicklung der Agrarpolitik haben werden.

Literaturverzeichnis

- AgE (Agra Europe), verschiedene Jahrgänge.
- Agreement on Agriculture (1994). In: Multinational Trade Negotiations. The Uruguay Round. Abschlussdokumente. Marrakesh, 15. April 1994.
- AHRENS, H. (1984): Effets de la Politique Agricole Commune sur les positions budgétaires et commerciales des pays-membres de la Communauté Européenne. *Économie rurale* 164, S. 8-16.
- AHRENS, H.; LIPPERT, C. (1994a): La politique agricole allemande en mutation. *Economie & Finances Agricoles* 280 (Novembre-Décembre 1994), S. 17-20.
- AHRENS, H.; LIPPERT, C. (1994b): Tinbergen-Regel und Agrarpolitik. In: HAGEDORN, K.; ISERMAYER, F.; ROST, D.; WEBER, A. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.*, Band 30. Münster-Hiltrup, S. 151-160.
- AHRENS, H.; LIPPERT, C. (1995): Agrarpolitik für die neuen Bundesländer. *Agrarwirtschaft* 44, S. 213-214.
- AHRENS, H.; LIPPERT, C. (1996): Preissenkung versus Mengengrenzung. Interessenskonflikte innerhalb der EU und der BR Deutschland. *Agrarwirtschaft* 45, S. 95-101.
- BML (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (1993): *Agrarbericht der Bundesregierung* 1993. Bonn.
- BML (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (1991): *Agrarpolitik 1991. Bilanz und Ausblick. Agrarpolitische Mitteilungen*. 20/91 (18.12.1991). Bonn.
- BML (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (1992a): *Agrarpolitische Bilanz 1992. Rückblick und Ausblick. Agrarpolitische Mitteilungen*. 11/92 (6.12.1992). Bonn.
- BML (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (1992b): *EG-Agrarreform: Wende bei der Einkommenssicherung. Agrarpolitische Mitteilungen*. 04/92 (22.05.1992). Bonn.
- DEMAZURE, L. (1999): Les coûts de production des grandes cultures dans les différentes régions européennes: L'exemple de la betterave sucrière.

Agrarwirtschaft 50 (2001), Heft 3

- In: Comptes rendus de l'Académie de l'agriculture de France, Vol. 85, S. 23(1)-26(1). Paris.
- ISERMEYER, F. (1995): Lehren aus der Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft für die Weiterentwicklung in den westdeutschen Ländern. Arbeitsbericht 1/95. Institut für Betriebswirtschaft. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft. Braunschweig-Völkenrode (FAL).
- KOESTER, U. (2000): The Role of Germany in the Common Agricultural Policy. In: Tangermann, S. (Hrsg.): Agriculture in Germany. Frankfurt am Main, S. 209-230.
- LIPSEY, R.G.; LANCASTER, R.K. (1956): The General Theory of Second Best. Review of Economic Studies 24, S. 11-33.
- NEVILLE-ROLFE, E. (1984): The Politics of Agriculture in the European Community. London.
- PETIT, M.; DE BENEDICTIS, M.; BRITTON, D.; DE GROOT, M.; HENRICHSMAYER, W.; LECHI, F. (1987): Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk quotas and CAP Reform. Amsterdam, Oxford, New York, Tokyo.
- RÉQUILLART, V.; GIRAUD-HÉRAUD, E. (1994): Les limites d'une politique de droits à produire: l'exemple du sucre. In: Institut national de la recherche agronomique (Hrsg.): Réformer la politique agricole commune. L'apport de la recherche économique. Paris, S. 63-75.
- SCHOLZ, H. (1998): Visionen über Landwirtschaft im Jahr 2020. AGRA EUROPE 2/98, 12.1.1998. Sonderbeilage.
- SML (Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten) (1995): Landwirtschaft und Ländlicher Raum. Regierungserklärung der Sächsischen Staatsregierung vor dem Sächsischen Landtag am 16.12.1994. Dresden.
- THOROE, C. (1980): Die Agrarpolitik der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen. Agrarwirtschaft 29, S. 78-87.
- TREDE, K.-J.; FILTER, W. (1983): Agrarpolitik und Agrarsektor in der Bundesrepublik Deutschland. Kiel.
- TREIBER, W. (1983): Agrarpolitik und Agrarsektor in Frankreich. Kiel.
- WILLGERODT, H. (1983): Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft in der Krise. In: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 34. Stuttgart, New York, S. 97-139.
- Verfasser:
- Prof. Dr. HEINZ AHRENS, Professur für Agrarpolitik und Agrarumweltpolitik der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, D-06099 Halle (Saale) und
- Dr. CHRISTIAN LIPPERT, Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaues der Technischen Universität München, D-85350 Freising-Weihenstephan.