



Folkhard Isermeyer ist seit September 2009 Präsident des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI). Der 52-Jährige gilt als einer der profiliertesten Agrarökonomien in Deutschland. Seit 2003 ist er Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundeslandwirtschaftsministerium. Mehr als 300 Veröffentlichungen sowie annähernd 650 Fachvorträge im In- und Ausland zeugen von der Bandbreite und der Fülle seiner bisherigen wissenschaftlichen Arbeit. Inhaltliche Schwerpunkte sind die Ökonomik landwirtschaftlicher Produktionssysteme und Branchen, die Entwicklung der Agrarstruktur und der ländlichen Räume, die politische Steuerung des Agrarsektors sowie Fragen der Agrarforschung und der Forschungspolitik. Der Landwirtssohn aus dem niedersächsischen Eickhorst hat in Göttingen Agrarwissenschaften studiert und an der dortigen Georg-August-Universität auch promoviert. Bereits 1990 hatte er die Leitung des Instituts für Betriebswirtschaft der damaligen Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) übernommen. Isermeyer lebt mit Frau und vier Kindern in der Nähe von Braunschweig.

## Ein Umbau der Agrarpolitik ist unvermeidlich

**Interview mit Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundeslandwirtschaftsministerium, über die Ineffizienz von Direktzahlungen und deren notwendigen Abbau, künftige Herausforderungen für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume sowie Hinweise für einen neuen Politikansatz**

*Herr Prof. Isermeyer, der Wissenschaftliche Beirat hat sich offensichtlich schwer getan mit seinem Gutachten. Die Veröffentlichung erfolgte später als zunächst vorgesehen, intern soll es zu heftigen Auseinandersetzungen gekommen sein. Warum war es so schwierig, auf einen Nenner zu kommen?*

**Isermeyer:** Ich weiß nicht, wer Gerüchte über angebliche Auseinandersetzungen in die Welt gesetzt hat, aber das ist definitiv eine Falschmeldung. Das Gutachten wird einmütig von allen 15 Professoren getragen, die aus unterschiedlichen Disziplinen und Denkschulen kommen. Das ist meines Erachtens nicht hoch genug einzuschätzen. Dass wir mit

dem Gutachten später als geplant fertig geworden sind, hat einen anderen Grund. Wir waren uns recht schnell darin einig, dass man mit einem System flächendeckender Direktzahlungen trotz des hohen Mitteleinsatzes die vielfältigen Ziele einer modernen Agrarpolitik nicht erreichen kann. Die daraus resultierende Botschaft „Direktzahlungen abschaffen“ greift aber zu kurz, denn mit der Abschaffung werden die Probleme der Agrarwirtschaft und der ländlichen Räume ja nicht gelöst. Also hielten wir es für nötig, zumindest in Grundzügen darzulegen, wie eine zielführende Agrarpolitik konzipiert werden müsste. Es dürfte einleuchten, dass dieser Teil des Gutachtens sehr umfassende, grundsätzliche Beratun-

gen erforderte und nicht „mal eben schnell“ zu leisten war.

*Dennoch liest sich das Gutachten wie ein Kompromiss mit vielen Wens und Abers. Beispielsweise fordern Sie einen grundlegenden Umbau der Gemeinsamen Agrarpolitik, aber erst nach 2020. Sie sprechen sich für einen Abbau der Direktzahlungen aus, wollen ihn aber nach der Hälfte der Zeit überprüfen. Lassen Sie bewusst Hintertürchen offen, um abweichende Interpretationen ihrer Aussagen zu ermöglichen?*

**Isermeyer:** Wenn wir gefordert hätten, die von uns für nötig erachtete, grundlegende Reform der Agrarpolitik schlagartig mit Beginn des Jahres 2013 umzu-

setzen, hätten uns alle Journalisten und Politiker für weltfremd erklärt. Politische Prozesse in der EU-27 benötigen nun einmal viel Zeit, und deshalb ist das Beste, was wir realistischerweise erreichen können, wenn die Periode 2014 bis 2020 als Übergangsperiode zwischen zwei grundsätzlich unterschiedlichen Politikansätzen konzipiert wird. Und was das „Hintertürchen“ mit der Halbzeitbewertung betrifft: Bisher ist die EU-Landwirtschaft mit dem Liberalisierungskurs, der 1993 begonnen wurde, besser zurecht gekommen als die meisten Pessimisten damals vorhergesagt haben. Das wird wohl auch künftig der Fall sein, zumal die Preisprognosen optimistisch stimmen, aber hundertprozentig sicher ist das natürlich nicht. Deshalb empfehlen wir, schrittweise vorzugehen und sicherzustellen, dass man unseren Agrarsektor nicht überfordert.

*Warum wollen Sie die Direktzahlungen abbauen?*

**Isermeyer:** Weil wir mit den Direktzahlungen viele agrarpolitische Ziele gar nicht erreichen und einige andere nur sehr ineffizient, d. h. mit zu hohem Mittelaufwand. Stellen Sie sich einmal für einen Moment vor, Sie hätten die Aufgabe, 5,7 Mrd. € pro Jahr in Deutschland so einzusetzen, dass die großen Herausforderungen im Bereich Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume bestmöglich bewältigt werden. Sie würden ganz gewiss nicht auf die Idee verfallen, das Geld mit der Gießkanne breit über alle Agrarflächen zu verteilen. Diesen Kerngedanken haben wir in unserem Gutachten Punkt für Punkt durchbuchstabiert.

*Der Anteil der Direktzahlungen an den Einkommen in der Landwirtschaft beträgt bis zu 70 %. Ist da ein Abbau verantwortbar, ohne*

*dass es zu Strukturbrüchen kommt?*

**Isermeyer:** Internationale Vergleiche zeigen, dass der Betriebsgrößen-Strukturwandel sowohl bei hohem als auch bei niedrigem Subventionsniveau stattfindet. Schwierig sind immer die Phasen des Politikwechsels. Es ist durchaus zu erwarten, dass eine Rückführung der Direktzahlungen für die einzelnen Betriebe eine Belastung darstellt und sich der Strukturwandel dadurch vorübergehend beschleunigen würde. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass bisher ein erheblicher Teil der Direktzahlungen auf die Pachtpreise abgewälzt wird. Bei sinkenden Direktzahlungen käme es deshalb auch zu einer teilweisen Entlastung bei den Pachtzahlungen. Wir sind sicher, dass in den meisten Regionen unseres Landes die Landbewirtschaftung auch bei einem schrittweisen Rückbau der Direktzahlungen fortgeführt würde.

*Aber eben nicht in allen. Müssen wir uns bei Ihrem Szenario von dem Ziel einer flächendeckenden Landbewirtschaftung verabschieden?*

**Isermeyer:** Nein. Zwar gibt es in Deutschland durchaus Regionen, in denen aufgrund ungünstiger Standortbedingungen ohne staatliche Hilfe wahrscheinlich keine international wettbewerbsfähige Agrarproduktion möglich wäre. Wenn unsere Gesellschaft möchte, dass diese Regionen landwirtschaftlich genutzt werden, sollte sie hierfür zielgerichtet öffentliche Mittel bereitstellen. Wir haben doch bereits heute das Instrument der Ausgleichszahlungen und dieses könnte angepasst und gegebenenfalls finanziell aufgestockt werden. Noch einmal: Wir empfehlen keine Abschaffung der Agrarpolitik, sondern eine Neuorientierung mit problemorientierten, zielgerichteten Maßnahmen.

*Auf welchen Anteil schätzen Sie diese künftig möglicherweise nicht mehr wettbewerbsfähigen Regionen?*

**Isermeyer:** Die oft pessimistischen Einschätzungen, die hierzu in den vergangenen Jahrzehnten – auch mit ökonomischen Modellrechnungen – abgegeben worden sind, haben sich zumeist nicht bewahrheitet. Das hat zwei Gründe: Erstens wird oft unterschätzt, wie anpassungsfähig die landwirtschaftlichen Betriebe sind, zweitens wird oft nicht berücksichtigt, dass die Politik der Landwirtschaft in den Problemregionen mit der Ausgleichszulage und den Agrarumweltmaßnahmen hilft. Für die Zukunft gehen wir davon aus, dass die speziellen Hilfsprogramme zugunsten der Problemstandorte fortgeführt werden und wir erwarten stark schwankende, aber tendenziell steigende Agrarpreise. Vor diesem Hintergrund ist nicht mit einem großflächigen Bruchfallen von Agrarregionen in Deutschland zu rechnen.

*Die europäische Landwirtschaft unterliegt höheren Standards als die Landwirtschaft in allen Teilen der Welt. Muss der Staat die Differenz nicht über Direktzahlungen ausgleichen, um die Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten zu sichern?*

**Isermeyer:** Bei den von Ihnen geschilderten Ausgangsbedingungen könnten die Grundeigentümer versuchen, den Agrarpolitikern die Fortsetzung der Direktzahlungen mit dem Argument der „Fairness“ nahelegen, d. h. eine Art „fairen Ausgleich“ zu fordern. Zu solchen Umverteilungen zulasten der Steuerzahler und zugunsten der Grundeigentümer kann die Wissenschaft wenig sagen, hier geht es um Fragen der Gerechtigkeit, über die die Politik entscheiden muss. Aus agrarökonomischer Sicht



muss ich jedoch darauf hinweisen, dass sich das Argument der Wettbewerbsfähigkeit hier in den meisten Fällen nicht überzeugend einsetzen lässt. Wenn sich – wovon wir ausgehen – künftig herausstellt, dass unser Ackerbau trotz höherer Auflagen auch bei z. B. halbierten Direktzahlungen rentabel bleibt, dann steht die Wettbewerbsfähigkeit außer Frage. Weshalb soll die Politik dann auf diesen Flächen Steuermittel einsetzen, um beispielsweise mit der Wettbewerbsfähigkeit etwas herbeizuführen, das es dort schon gibt?

*Es gibt von verschiedener Seite Vorschläge, die Direktzahlungen zu qualifizieren, sie also mit zusätzlichen Auflagen etwa im Umweltbereich zu versehen. Auf diese Weise könnte eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz erreicht und sie längerfristig gesichert werden. Sie lehnen das ab. Warum?*

**Isermeyer:** Wir haben in unserem Gutachten Punkt für Punkt dargelegt, dass sich die meisten Ziele auch mit stark modifizierten Direktzahlungen nicht oder nur sehr ineffizient erreichen lassen. Bei diesem Befund halten wir es nicht für sinnvoll, jetzt an den Direktzahlungen herumzuschrauben und damit die Illusion zu schüren, man könne damit die

Politikziele erreichen, um dann einige Jahre später festzustellen, dass dieser agrarpolitische Ansatz leider nicht funktioniert hat. Wir sind zu der Überzeugung gelangt, dass sich die künftigen Herausforderungen mit einer Umkettierung des Systems der Direktzahlungen, verbunden mit ein paar zusätzlichen Anforderungen, nicht bewältigen lassen. Die Politik sollte deshalb besser gleich die richtigen Instrumente in Stellung bringen.

*Wie sehen Sie das Verhältnis von 1. und 2. Säule in der in Aussicht gestellten Übergangsperiode?*

**Isermeyer:** Unserer Auffassung nach sollten finanzielle Kürzungen, die zweifellos kommen werden, zu Lasten der 1. und nicht der 2. Säule gehen. In der 2.

Säule sollte gleichzeitig der Gestaltungsspielraum für die Mitgliedsstaaten erweitert werden. Allerdings haben wir bei der Diskussion der einzelnen Herausforderungen festgestellt, dass sich viele Probleme mit einem einfachen Mitteltransfer von der 1. in die 2. Säule nicht lösen lassen. Das liegt z. T. an der überzogenen Fokussierung dieser Fördermaßnahmen auf den Agrarsektor. Die Entwicklung ländlicher Räume erfordert regional fokussierte, aber sektorübergreifend konzipierte Maßnahmen.

*Der Beirat begründet sehr ausführlich seine Kritik an der derzeitigen Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik, bleibt aber vage, wenn es um die künftige Konzipierung der Politik geht. Kann die Wissenschaft es dabei belassen zu sagen, was nicht mehr geht, jedoch nicht zu sagen, was gehen sollte?*

**Isermeyer:** Diesen Punkt nehme ich sehr ernst. Das Gutachten ist ja deshalb so spät fertig geworden, weil wir uns nicht mit der Kritik an der bisherigen Politik begnügt haben, sondern zumindest in Grundzügen die Vision einer modernen Agrarpolitik darlegen wollten. Mehr war in der verfügbaren Zeit nicht zu leisten. In der Tat ist es derzeit, angesichts des überaus kritischen Zustands der öffentlichen Haushalte, sehr riskant, wenn man nur das Beste-



hende kritisiert. Deshalb haben wir im Gutachten deutlich gemacht, dass es uns nicht um eine Abschaffung, sondern um einen Umbau der Politik geht und dass eine wirksamere Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume ebenfalls sehr teuer werden könnte. Wir haben weiterhin klargestellt: Auch andere EU-Politiken wie z. B. die EU-Forschungspolitik würden möglicherweise ähnlich schlecht abschneiden, wenn man sie einer so kritischen Analyse unterziehen würde, wie wir dies für den Agrarbereich getan haben. Deshalb wäre es ungerechtfertigt, aus unserem Gutachten die Forderung nach einem Mitteltransfer aus dem Bereich Ernährung, Landwirtschaft, ländliche Räume in andere Politikbereiche wie z. B. die EU-Forschungspolitik ableiten zu wollen.

*Wie lautet denn die wichtigste Empfehlung, die Sie der Politik mit auf den Weg geben möchten?*

**Isermeyer:** Die Politiker sollten sich die Frage stellen, wie lange sie noch der traditionellen Vorstellung folgen wollen, Agrarpolitik müsse in erster Linie als Schutz- bzw. Verteilungspolitik für den heimischen Agrarsektor konzipiert werden. Nach Auffassung des Beirats ist dieser Politikansatz überholt. Der Beirat plädiert dafür, die Agrarpolitik künftig als gestaltende Politik zu konzipieren, deren Instrumenteneinsatz konsequent auf die wichtigsten gesellschaftlichen Ziele im Politikfeld Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume auszurichten ist.

*Ließe sich dieses Grundkonzept nicht mit einer erweiterten 2. Säule umsetzen?*

**Isermeyer:** Die 2. Säule hat gegenüber der 1. Säule den Vorteil, dass die Maßnahmen problemorientiert auf die jeweiligen regionalen Herausforderungen zugeschnitten werden können. Allerdings weist die 2. Säule in ihrer gegenwärtigen Form auch eine ganze Reihe von Schwachstellen auf, die wir in unserem Gutachten angesprochen haben. Außerdem haben wir festgestellt, dass sich einige der Herausforderungen überhaupt nicht bewältigen lassen, wenn man am Grundkonzept „Politik offeriert Fördermöglichkeiten, Unternehmen und Kommunen entscheiden über Mitwirkung“, festhält. Benötigt werden stattdessen Aktionspläne, die je nach Politikfeld auf der EU-Ebene oder auf anderen Politikerebenen anzusiedeln wären.

*Dies würde unter Umständen völlig neue Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen erfordern.*

**Isermeyer:** Das wäre im Detail zu untersuchen. Deswegen schlagen wir vor, dass die EU-Kommission im Verlauf der Politikperiode ein Konzept erarbeiten sollte, welches den neuen Herausforderungen auch in dieser Hinsicht Rechnung trägt. Diese neue Politik müsste ein völlig anderes Gesicht erhalten als die gegenwärtige. Sie wäre anspruchsvoller und umfassender als die klassische sektorale Agrarpolitik, d. h. die Agrarpolitik der Zukunft erhielte verstärkt den Charakter einer ressortübergreifenden Schnittstellenpolitik. Da dies eine Mammutaufgabe ist, wäre es umso wichtiger, dass die Kommission baldmöglichst damit beauftragt wird. Ansonsten wären wir bei der Debatte um die Agrarpolitik nach 2020 keinen Schritt weiter, nur mit dem Unterschied, dass dem gesamten Politikfeld immer mehr Geld entzogen würde.

*Für wie wahrscheinlich halten Sie es denn, dass der EU-Agrarpolitik ihre finanzielle Grundlage entzogen wird?*

**Isermeyer:** Viele Ressorts wetzen die Messer, um sich einen Teil von den 40 Mrd. € zu sichern, die bisher in der Agrarpolitik verausgabt werden. In diesem Jahr befindet sich die Agrarseite noch in einer relativ günstigen Verhandlungsposition, denn sie kann auf die aktuell niedrigen Preise und Einkommen verweisen. Sollten aber die Weltagrarpreise zur Mitte des Jahrzehnts anziehen, dürfte es im Jahr 2017 äußerst schwierig werden, die Mittel über 2020 hinaus im Agrarbereich zu halten.

*Die Empfehlungen von Wissenschaftlern werden gewöhnlich zumindest nicht unmittelbar von der Politik übernommen. Was ist das Mindeste, was Sie von den politisch Verantwortlichen für die anstehende Reform erwarten?*

**Isermeyer:** Ich sehe uns als Dienstleister, die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sowie Ziel-Mittel-Beziehungen analysieren und daraus Handlungsempfehlungen ableiten. Es ist wichtig, dass wir unsere Ergebnisse publizieren und auf diese Weise die gesellschaftliche Debatte bereichern. Die politischen Entscheidungen haben wir aber jenen zu überlassen, die dafür demokratisch gewählt worden sind, und in deren Entscheidungen fließen natürlich auch andere Erwägungen ein als die, die uns zu unseren Empfehlungen geführt haben. Das ist meines Erachtens eine sinnvolle Arbeitsteilung. Deshalb möchte ich hier gar nicht erst den Anschein erwecken, als könne oder wolle der Beirat mit „Mindestforderungen“ an die Politik irgendeine Form von Erwartungsdruck aufbauen. ■ Rainer Münch