NOTES
DE L'IFRI

VISIONS FRANCO-ALLEMANDES, NR. 35

DEZEMBER
2023

Von Ähren und Allianzen:
Die Agrarpolitik Deutschlands, Frankreichs und der EU im Spannungsfeld von Ernährungssicherheit und Nachhaltigkeit

Studienkomitee
für deutsch-
französische
Beziehungen
(Cerfa)

Kristina MENSAH
Bettina RUDLOFF

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über zentrale internationale Fragen informiert und einen Diskussionsrahmen bietet. Das Ifri wurde im Jahr 1979 von Thierry de Montbrial gegründet. Ein Dekret vom 16. November 2022 legt fest, dass das Ifri eine als gemeinnützig anerkannte Stiftung ist. Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch interdisziplinär angelegte Studien und Debatten bringt das Ifri Entscheidungsträger und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Die Tätigkeiten des *Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen*, Cerfa (Forschung und Veröffentlichungen) werden vom Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und vom Planungsstab des Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères gefördert.

Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte tragen die Autoren.

ISBN: 979-10-373-0799-6
© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2023
Bild: © Stefan Milivojevic/Shutterstock.com

Diese Veröffentlichung zitieren:
Kristina Mensah und Dr. Bettina Rudloff, „Von Ähren und Allianzen: Die Agrarpolitik Deutschlands, Frankreichs und der EU im Spannungsfeld von Ernährungssicherheit und Nachhaltigkeit“, *Visions franco-allemandes*, Nr. 35, Ifri, Dezember 2023.

Ifri
27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email: accueil@ifri.org

Webseite: Ifri.org

Visions franco-allemandes

Die Reihe „*Visions franco-allemandes*“ erscheint seit 2003 und widmet sich der vergleichenden Analyse der deutsch-französischen Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „*Visions franco-allemandes*“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Sie sind wie auch die „*Notes du Cerfa*“ auf der Internetseite des Cerfa verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos herunterladen werden können.

Das Cerfa

Das „Comité d’études des relations franco-allemandes“, zu Deutsch: *Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen*, wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Es wird paritätisch durch das Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères und das Auswärtige Amt finanziert. Das Cerfa hat den Auftrag, Prinzipien, Bedingungen und Stand der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren. Durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare mit hohen Beamten, Experten und Journalisten sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses wird diese Aufgabe verwirklicht.

Éric-André Martin ist Generalsekretär des Cerfa und gibt mit Marie Krpata und Jeanette Süβ, Research Fellow, und Prof. Dr. Hans Stark, Berater für die deutsch-französischen Beziehungen, die Publikationen des Cerfa heraus. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.

Über Die Autorinnen

Kristina Mensah ist freiberufliche Gutachterin zu den Themen Agrarpolitik und Agrarhandel. Sie hat mehrere Jahre als Beraterin für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH gearbeitet, wo sie etwa zu den Themen Wirkung der GAP auf Entwicklungsländer beraten hat. Sie hat einen Bachelor in Ernährungs- und Lebensmittelwissenschaften und einen Master in Agriculture and Food Economics der Universität Bonn. Zudem arbeitet sie an ihrer Promotion an der Universität Hohenheim am Lehrstuhl für Agrar- und Ernährungspolitik zum Thema geostrategische Dimension der Ernährungspolitik.

Dr. Bettina Rudloff forscht bei der Stiftung für Wissenschaft und Politik in Berlin, SWP, zu den Schwerpunkten nachhaltige Handels- und Investitionspolitik, wirtschaftliche Resilienz und kritische Infrastrukturen und berät dazu europäische und deutsche politische Institutionen. Sie ist Mitglied des Arbeitskreises „Welternährung“ von BMEL und BMZ und des strategischen Begleitkreises am BMZ. Sie wurde an der Universität Bonn als Agrarökonomin promoviert zum Thema nationale Verbraucher- und Umweltpolitik im Rahmen und internationaler Handelsregeln.

Zusammenfassung

Einflüsse und Entwicklungen in der deutschen Agrarpolitik, insbesondere unter dem Aspekt deutsch-französischer Beziehungen und die Rolle beider Staaten in der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU haben sich in letzten 70 Jahren stark gewandelt. Die zunächst bilateral begrenzte agrarpolitische Position entwickelte sich zunehmend zu einer teils konfliktträchtigen, teils kooperierenden Position innerhalb einer heute 27 Staaten umfassenden Gemeinschaft, mit veränderten Gewichtungen und Herausforderungen. Eine aktuell besonders große Herausforderung ist dabei der russische Angriffskrieg und seine weitreichenden Folgen für die Agrarmärkte und die globale Lebensmittelversorgung. Diese offenbart die Verknüpfung von globaler Ernährungssicherheit, internationaler Diplomatie und Wirtschaftspolitik. Zentrale politische Entscheidungsfelder sind dabei die Balance zwischen der unmittelbaren Versorgungssicherheit und den langfristigen Zielen wie Biodiversität sowie die Herausforderung, Strategien für eine nachhaltige Landwirtschaft zu entwickeln, die sowohl auf geopolitische wie gesellschaftliche Kontexte anwendbar sind.

Abstract

Influences and developments within German agricultural policy have undergone significant transformations over the past 70 years, especially in the context of the dynamic Franco-German relations and the pivotal role both nations play in shaping the European Union's Common Agricultural Policy (CAP). Initially confined to bilateral dimensions, agricultural policy positions have evolved into a complex interplay of conflict and cooperation within a union now encompassing 27 member states, accompanied by shifting priorities and new challenges. Presently, one of the significant current challenges is the impact of the Russian military aggression, which has had profound implications for agricultural markets and the global food supply chain. This situation underscores the nexus between global food security, international diplomacy, and economic policy. At the heart of political decision-making are the critical considerations of balancing immediate supply security against long-term objectives such as biodiversity preservation, coupled with the daunting task of developing sustainable agricultural strategies that are adaptable to both geopolitical and societal frameworks.

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG 7

Wo steht die deutsche Landwirtschaft heute? 7

Landwirtschaft: Ein Thema in der aktuellen deutschen Politik 9

DIE LANGE GESCHICHTE DER DEUTSCHEN AGRARPOLITIK 12

Vom Freihandel zum Protektionismus:
Fundament einer deutschen Agrarpolitik 12

Beginn der gemeinsamen Agrarpolitik der EU: Deutschlands
Abwägen von Landwirtschafts- und Industrieinteressen 13

Die ökologischen „Agrarwende“:
ein Leitbild deutscher Agrarpolitik 14

DEUTSCH-FRANZÖSISCHE AGRARFREUNDSCHAFT –
NICHT IMMER EINTRÄCHTIG 17

Die europäische Idee, die beinahe am Weizen scheiterte –
Der Konflikt zum Stützpreis 18

Europäische Agrarpolitik als größter Zankapfel
bei Erweiterungen: Der Schröder/Chirac Deal 19

Europäische Agrarpolitik heute –
Frankreich grün, Deutschland grüner 20

Über den Tellerrand der GAP hinaus – aktuelle
landwirtschaftliche Themen für die deutsch-französische Allianz 22

AKTUELLE GEOPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN UND
IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DIE DEUTSCHE LANDWIRTSCHAFT 24

Agrarpolitische Antworten auf den russischen Angriffskrieg 24

Sichere nationale Versorgung bei globalen Sorgen 26

FAZIT 28

Einleitung

Wo steht die deutsche Landwirtschaft heute?

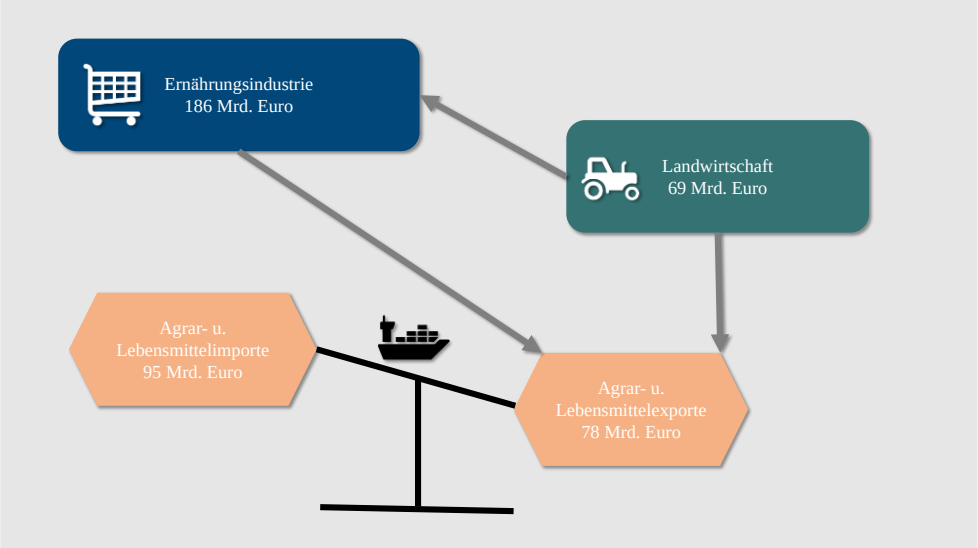
Trotz der Fortschritte durch technologische Innovationen, die die Produktionskapazitäten erheblich gesteigert haben – ein landwirtschaftlicher Betrieb ernährt heute 139 Personen im Vergleich zu 17 im Jahr 1960[1] – steht der landwirtschaftliche Sektor vor großen Herausforderungen: Auswirkungen des Klimawandels, Biodiversitätsverlust, Strukturwandel, Anpassung der Tierhaltung, steigende Kosten bei internationalem Wettbewerb und Preisdruck. Gleichzeitig spielt er eine wichtige Rolle für gesellschaftliche und politische Ziele, sowohl als Verursacher als auch als Betroffener: Die globale Land- und Forstwirtschaft ist nachweislich für bis zu 22 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich[2]. Gleichzeitig führt der Klimawandel auch dazu, dass die landwirtschaftliche Produktion angepasst werden muss, da anhaltende Dürren, wie zuletzt in Frankreich und in Ostdeutschland, die Getreideerträge massiv beeinflussen. Zudem hat die Landwirtschaft einen erheblichen Anteil am gemessenen Biodiversitätsverlust[3].

Waren im Jahr 1949 in Deutschland noch 4,8 Millionen Menschen in der Landwirtschaft beschäftigt, sind es heute nur noch eine halbe Million[4]. Mit 16,6 Millionen Hektar wird rund die Hälfte der Fläche Deutschlands von 262.800 Betrieben landwirtschaftlich bewirtschaftet. Der Anteil des landwirtschaftlichen Sektors am deutschen BIP ist mit einem Prozent jedoch gering. Der Strukturwandel hat erhebliche Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe. In den letzten 70 Jahren hat sich die Zahl der Betriebe drastisch verringert. Dies gilt allerdings nur für kleine und mittlere Betriebe, der Anteil der Betriebe mit über 100 Hektar nimmt weiter zu und lag zuletzt bei 38.200[5]. Der Strukturwandel ist einer der Gründe für die Proteste von

1. Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, „Wie viele Menschen ernährt ein Landwirt?“, Praxis-Agrar, 2023, verfugbar auf: www.praxis-agrar.de.
2. IPCC, „Climate Change 2023: Synthesis Report“, Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Geneva: IPCC, 2023), verfugbar auf: www.ipcc.ch.
3. G. Pe’er *u. a.*, „How Can the European Common Agricultural Policy Help Halt Biodiversity Loss? Recommendations by over 300 Experts“, Conservation Letters 15, Nr. 6 (November 2022), verfugbar auf: https://doi.org/.
4. DBV, „Situationsbericht 2022/23“, 2022, verfugbar auf: www.situationsbericht.de.
5. BMEL, „Daten und Fakten Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft mit Fischerei und Wein- und Gartenbau“, 2022, verfugbar auf: www.bmel.de.

Landwirtinnen und Landwirten in den letzten Jahren, da sie sich mit Unsicherheiten konfrontiert sehen, die aus ihrer Sicht von der Politik nicht angemessen beantwortet werden. Zudem sehen sich die Betriebe im Zentrum einer gesellschaftlichen Debatte, die ihre traditionelle, konventionelle Produktionsweise im Hinblick auf die Folgen für die Biodiversität und das Klima zunehmend in Frage stellt[6]. Die medienwirksamen Proteste der letzten Jahre, die als Systemkritik zu verstehen sind, hat die Bewegung „Land schafft Verbindung" hervorgebracht. Diese sucht sich als Opposition zum traditionellen Deutschen Bauernverband (DBV) zu etablieren. Wenngleich ihre Aktionen medial wahrgenommen werden, wird der reale politische Einfluss der Verbindung in der Wissenschaft hinterfragt[7].

Abbildung 1 Umsätze und Handel der deutschen Landwirtschaft (2021)



Quelle: basierend auf DBV.[8]

Deutschland zählt zu den Nettoimporteuren von Agrar- und Lebensmitteln, indem mehr importiert als exportiert wird (s. Abb. 1). Die Nutztierhaltung ist von besonderer Bedeutung, da auf die Erzeugnisse im Jahr 2020 61 % der betrieblichen Verkaufserlöse fielen.

Eine Projektion des Thünen Instituts sieht bis zum Jahr 2032 diverse Veränderungen im deutschen Agrarsektor, wobei die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine bisher nicht einberechnet wurden[9]: Im Pflanzenbau wird eine deutliche

6. P. H. Feindt, „Paradigmenstreit und Politikverflechtung - Warum Wandel in der Agrarpolitik so schwierig ist", *APuZ*, 2022.
7. *Ibid.*
8. DBV, „Situationsbericht 2022/23", *op. cit.*
9. M. Haß *u. a.*, „Thünen-Baseline 2022 - 2032: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland", Thünen Rep 100 (Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 2022), verfugbar auf: https://doi.org/.

Ausdehnung des Anbaus von Ölsaaten erwartet, welche durch verstärkte Preis- und Ertragssteigerungen im Vergleich zu Getreide an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Gleichzeitig setzt sich im Fleischsektor, insbesondere beim Schweinefleisch, der Trend des Rückgangs der Erzeugung fort. Beeinflusst wird diese Entwicklung durch höhere Umwelt- und Tierwohlstandards sowie veränderte Ernährungsgewohnheiten.

Diese Herausforderungen und Problemfelder kommen zu einer aktuell ohnehin verstärkt wahrgenommenen politischen und wirtschaftlichen Fragilität hinzu, die sich auf wirtschaftspolitische – inklusive agrarpolitischer – Entscheidungen auswirken.

Landwirtschaft: Ein Thema in der aktuellen deutschen Politik

Die agrarpolitischen Diskussionen in Deutschland sind in den europäischen Kontext eingebettet und können nicht mehr losgelöst von der europäischen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) betrachtet werden – auch wenn Teilbereiche noch national entschieden werden (z. B. Maßnahmen der zweiten Säule, der ländlichen Entwicklung). Zudem besteht in Deutschland aufgrund des föderalen Systems ein Mehrebenensystem mit unterschiedlichen Zuständigkeiten von EU, Bund und Ländern. Dies resultiert in einem komplexen Politikentscheidungssystem, das sich auch auf die Struktur der Landwirtschaft auswirkt, etwa durch unterschiedliche Förderschwerpunkte zwischen den Bundesländern.

Die aktuelle deutsche Bundesregierung legte im Jahr 2021 in ihrem Koalitionsvertrag konkrete Ziele für den deutschen landwirtschaftlichen Sektor fest (s. Tabelle 1). Die Ressortverantwortung liegt dabei im Grünen Teil der Ampelregierung, was sich in der Ausrichtung hin zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft zeigt. Wenngleich einige Politikprozesse bereits abgeschlossen wurden, sind noch einige große Projekte offen. Überhaupt bleibt fraglich, ob sie im Laufe der nächsten Jahre noch abgeschlossen werden können: Besonders hervorzuheben ist hierbei die Ankündigung, dass eine Reform der GAP nach dem Jahr 2027 eine bessere Honorierung von Klima- und Umweltleistungen vorsehen und diese die bisherige Form der Direktzahlungen ersetzen soll. Darüber hinaus werden im Kapitel „Landwirtschaft und Ernährung“ des Koalitionsvertrages u. a. die Themen Tierschutz, Zukunft der GAP, Ernährung, Landbau, Digitalisierung und Bodenpolitik aufgeführt. Auch das Ziel, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche von derzeit unter 15 % bis zum Jahr 2030 auf 30 % zu erhöhen, stellt eine enorme Herausforderung dar. Eine erste Maßnahme zur Steigerung ist das neue Gesetz zur

Außer-Haus-Verpflegung. Es sieht vor, den Anteil von ökologisch erzeugten Produkten in der Gemeinschaftsverpflegung, etwa in Schulkantinen, zu erhöhen und damit über die steigende Nachfrage die Produktion und damit die anvisierte Flächennutzung anzukurbeln[10]. Eine weiteres landwirtschaftliches Thema findet sich im Kapitel zur Außenpolitik und internationalen Entwicklung. Dieses nennt etwa das Ziel, internationale Exporte für in der EU nicht zugelassenen Pestizide zu verbieten. Hier gilt Deutschland, mit der Verankerung des Ziels im aktuellen Koalitionsvertrag, als einer der Treiber in der EU.

Agrarpolitische Ziele und Maßnahmen der aktuellen Bundesregierung (Stand August 2023)

Ziel	Hintergrund
Gemeinsame Agrarpolitik – Nationale Umsetzung der EU-Agrarförderung ab 2023	Der GAP-Strategieplan legt mit rund 30 Mrd. Euro EU-Mitteln von 2023 bis 2027 fest, wie die deutsche Landwirtschaft, ländliche Räume und Umweltschutz unterstützt werden, wobei über die Hälfte für Umwelt- und Klimaziele vorgesehen ist.
Krisenhilfe für die Landwirtschaft infolge des Krieges gegen die Ukraine	Landwirtschaftliche Unternehmen, die durch den Krieg gegen die Ukraine starke Preissteigerungen erlebten, erhielten 180 Mio. Euro Unterstützung, wovon 120 Mio. von der Bundesregierung und 60 Mio. von der EU kamen.
Lebensmittelverschwendung reduzieren	Lebensmittelabfälle bis 2030 halbieren und dazu mit 14 Handelsunternehmen einen Pakt gegen Lebensmittelverschwendung mit verbindlichen Reduzierungsmaßnahmen geschlossen.
Pestizide reduzieren – Nationaler Aktionsplan Pflanzenschutz	Pestizideinsatz bis 2030 halbieren und dazu den "Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln" weiterentwickeln.
Stärkung des Öko-Landbaus – Weiterentwicklung Zukunftsstrategie Ökologischer Landbau	Bis 2030 die ökologische Landwirtschaft auf 30 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen zu erweitern und entwickelt dazu die "Zukunftsstrategie ökologischer Landbau" weiter.

10. Bundesregierung, „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Öko-Landbaugesetzes und des Öko-Kennzeichengesetzes“, 20/6313 § (2023), verfugbar auf: https://dserver.bundestag.de/.

Stärkung des Öko-Landbaus – Bundesprogramm Ökologischer Landbau	Bis 2030 ein 30 Prozent Bio-Anteil auf landwirtschaftlichen Flächen und unterstützt dies durch das überarbeitete Bundesprogramm ökologischer Landbau.
Tierhaltungskennzeichnung	Förderung des Übergangs zu tiergerechteren Haltungsformen und plant die Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung.
Tierschutz stärken	Unabhängigen Bundestierschutzbeauftragten ernannt
Umbau der landwirtschaftlichen Tierhaltung	Um den Umbau der Tierhaltung zu unterstützen, sollen Landwirte finanziell gefördert werden, die besonders tiergerechte Haltungsformen praktizieren. Für den Zeitraum 2023 bis 2026 sind eine Milliarde Euro im Bundeshaushalt für solche Maßnahmen vorgesehen.

Abgeschlossen	**im Prozess**	**in Vorbereitung**

Quelle: basierend auf Bundesregierung Monitor.

Insgesamt bewegt sich der aktuelle Koalitionsvertrag damit in den Spannungsfeldern von Tradition und Innovation sowie europäischen Gemeinsamkeiten und nationalen Bestrebungen.

Die lange Geschichte der deutschen Agrarpolitik

Vom Freihandel zum Protektionismus: Fundament einer deutschen Agrarpolitik

Ende des 19. Jahrhunderts waren es vor allem die damals produktionsrelevanten Juncker, Großgrundbesitzer in Ostdeutschland, die sich dem Wettbewerbsdruck durch die damals zunehmenden Getreideimporte aus den USA ausgesetzt sahen und deshalb höhere Zölle zum Schutz der eigenen Produktion und Einkommen forderten[11]. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich in Frankreich. Damit einher ging eine Trendwende in der bis dahin eher auf Freihandel ausgerichtete deutschen Agrarhandelspolitik hin zum Protektionismus.

Trotz massiver Veränderungen über die Zeit zeigte sich noch in der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland (BRD)[12] in den 1950er Jahren eine Fortführung der alten Politikkonzepte, die ihren Ursprung im Deutschen Kaiserreich, in der Weimarer Republik und im Dritten Reich hatten: hier sind insbesondere protektionistische Instrumente, wie Preismanipulation und Marktintervention zu nennen[13]. Ein Grund für das Festhalten der BRD an dieser historischen Stützungspolitik ist die damalige versorgungsschwache Struktur des landwirtschaftlichen Sektors in Westdeutschland ohne produktionsstarke Großgrundbetriebe, die im Osten lagen.

Das Bundeslandwirtschaftsgesetz von 1955 bildete die Grundlage der deutschen Agrarpolitik. Es sah Preis- und Abnahmegarantien für bestimmte Produkte wie Weizen vor. Der Agrarhaushalt betrug im Jahr 1958 2,4 Mrd. D-Mark. Dabei lag der Fokus darauf, den Landwirtinnen und Landwirten den Anschluss an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen[14]. Der DBV galt

---

11. G. Hendriks, „The Politics of Food“, *Food Policy* 12, Nr. 1 (1987): 35–45, verfugbar auf: https://doi.org/.

12. Im Folgenden wird BRD genutzt für den Zeitraum von 1949-1989, um eine Abgrenzung von der Agrarpolitik der DDR sicherzustellen.

13. G. Hendriks, „The Politics of Food“, *op. cit.*; D. Gessner, „Marktregulierende Agrarpolitik in Deutschland 1924/25 bis 1967: Entwicklung, Ziele, Alternativen und Handlungsspielräume“, *VSWG: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 93, Nr. 2 (2006): 131–71.

14. K. K. Patel, „Der Deutsche Bauernverband 1945 bis 1990. Vom Gestus des Unbedingten zur Rettung durch Europa“, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 58, Nr. 2 (15. April 2010): 161–79, verfugbar auf: https://doi.org/.

als eine der wichtigsten Interessenvertretungen in der BRD, nahm aber nach Ansicht von Historikern eine paradoxe Rolle ein: Anfangs ein scharfer Kritiker der europäischen Idee, wurde er im Laufe der Zeit zu deren Fürsprecher[15]. Anders als in den europäischen Nachbarländern gab es in der BRD keine Pluralität der bäuerlichen Vertretungen und auch kaum gesellschaftliche Gegenstimmen zum DBV. Der DBV sprach sich deutlich für interventionistische Maßnahmen aus, was seinen Erfolg auch bei den Mitgliedern begründete und sich in den Mitgliederzahlen niederschlug: Bis Ende der 1950er Jahre waren etwa 90 % der Landwirtinnen und Landwirte Mitglied. Damit hatte er auch einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf demokratische Entscheidungsprozesse, denn seine Mitglieder machten, laut eignen Angaben, einen Anteil von 5,5 % der Wählerstimmen in der BRD aus[16]. Eine gemeinsame europäische Agrarpolitik, wie sie als Idee in den Römischen Verträgen beschrieben wurde, lehnte der DBV lange Zeit ab. Diese Haltung änderte sich jedoch mit dem schwindenden politischen Rückhalt des DBV in der BRD und dem wachsenden Einfluss Brüssels auf die Gestaltung der europäischen Agrarpolitik. Historiker sehen im DBV neben seiner Rolle für die Agrarpolitik auch eine gesamtpolitische Stabilisierungsfunktion für die Demokratie: Anders als etwa die Bauernverbände in Frankreich hatte sich der DBV etwa in der politischen Umbruchphase der 1968er Jahre stets wertkonservativ für den Erhalt des bestehenden politischen Systems ausgesprochen.

Beginn der gemeinsamen Agrarpolitik der EU: Deutschlands Abwägen von Landwirtschafts- und Industrieinteressen

Der Zeitraum von 1957 bis in die 1970er Jahre war für die deutsche Agrarpolitik prägend und umfasst die Zeit des Wiederaufbaus, des Wirtschaftswunders und damaliger geopolitischer Spannungen bei gleichzeitig fortschreitender europäischer Integration. Mit einem Selbstversorgungsgrad von durchschnittlich etwa 50 % bei Agrarprodukten in den 1950er Jahren war die BRD nach wie vor auf Importe angewiesen, um die Lebensmittelversorgung ihrer Bevölkerung sicherzustellen. Die Erhöhung des Selbstversorgungsgrads wurde bereits in der Ära Adenauer zu einem agrarpolitischen Ziel. Dabei wurde auch die Idee einer „Autarkie“ verfolgt, die die öffentliche Diskussion bis weit in die 1970er Jahre bestimmte. Der Begriff wurde dabei nicht direkt als solcher

15. *Ibid.*
16. *Ibid.*

verwendet, auch um eine klare Abgrenzung zum nationalsozialistischen Gedankengut zu ziehen, das unter dem Begriff „Nahrungsfreiheit“ die Selbstversorgung Deutschlands propagierte[17]. Die Politik hielt an dem prinzipiellen Ziel jedoch weiterhin fest; angesichts volatiler Märkte vor allem aufgrund geopolitischer Ereignisse (z. B. die Verschlechterung der Beziehungen zu Osteuropa), die zu dieser Zeit zu unsicheren Lieferketten und Preisen führten. Alle Parteien in der BRD waren sich einig, dass eine Öffnung des europäischen Marktes kritisch sei und eine starke Abhängigkeit von Agrarimporten vermieden werden müsse. Schließlich wurde mit den Römischen Verträgen im Jahr 1957 der Grundstein für die GAP mit Zielen wie Produktivitätssteigerung und Einkommenssicherung gelegt, um den in der Landwirtschaft Beschäftigten einen angemessenen Lebensstandard zu sichern. Es dauerte weitere vier Jahre, bis der eigentliche Rahmen der GAP im Sinne einer Marktordnung fertigstellt war, und weitere 12 Jahre Übergangszeit, die für die nationale Umsetzung eingeräumt wurde. Damit begann auch die Ära der Kompromissfindung zwischen europäischer Integration und deutschen agrarpolitischen, aber auch gesamtwirtschaftlichen Interessen[18]. Die BRD wollte zunächst keine parallele Entwicklung einer gemeinsamen Handelspolitik für Agrar- und Industrieprodukte, da ihr Interesse klar auf der Öffnung des europäischen Marktes für deutsche Industrieprodukte lag. Eine gleichzeitige Öffnung des deutschen Marktes für europäische Agrarprodukte wurde dagegen lange Zeit kritisch gesehen. Die Anfänge der GAP waren überdies stark von den deutsch-französischen Positionen geprägt (vgl. Kapitel 3.1).

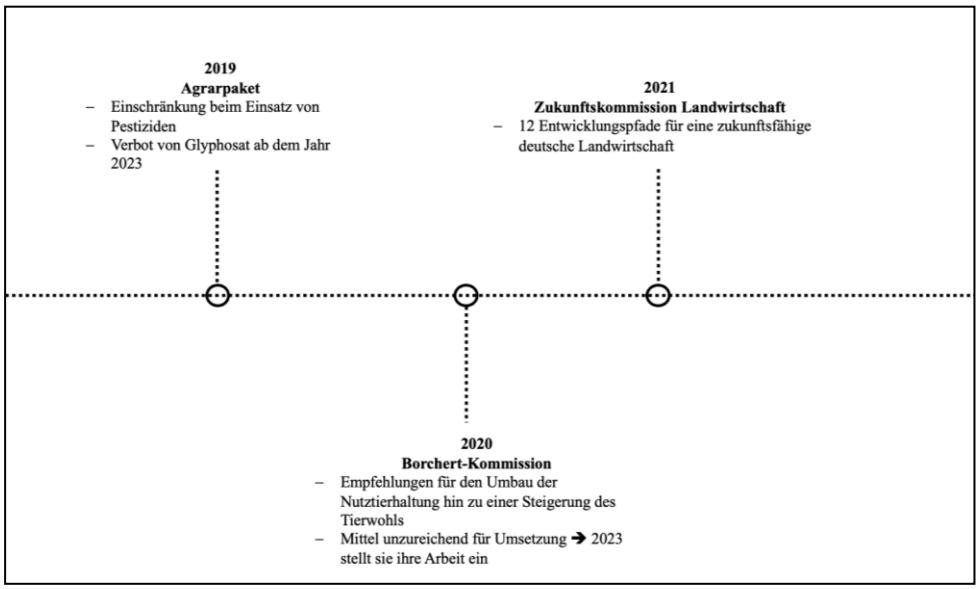
Die ökologischen „Agrarwende“: ein Leitbild deutscher Agrarpolitik

Die deutsche Agrarpolitik ist durch eine Vielzahl sich entwickelnder Diskurse und politischer Entscheidungen in Richtung einer zunehmenden Ökologisierung geprägt: Eine nachhaltige Transformation der Landwirtschaft und die damit verbundene Ausweitung des ökologischen Anbaus sowie dem Aufbau von regionalen Vermarktungsstrukturen waren bereits unter der damaligen rot-grünen Bundesregierung von 1998 bis 2005 unter dem Begriff „Agrarwende“ ein zentrales Thema. Sie wurde im Sinne einer umfassenden Veränderung des politischen Systems zu Agrar- und

17. G. Hendriks, „The Politics of Food“, *op. cit.*; H.-E. Volkmann, „Landwirtschaft Und Ernährung in Hitlers Europa 1939–45“, *Militärgeschichtliche Zeitschrift* 35, Nr. 1 (1. Juni 1984): 9–74, verfugbar auf: https://doi.org/.
18. G. Hendriks, „Germany and the CAP: National Interests and the European Community“, *International Affairs*, 1988, verfugbar auf: https://doi.org/.

Verbraucherschutz als Antwort auf die BSE-Krise verstanden[19]. Nachfolgende Regierungen füllten die Idee einer Agrarwende mit unterschiedlichen Aspekten:

Abbildung 2 Beispiele für Maßnahmen für eine „Agrarwende"



Quelle: eigene Darstellung.

In dieser Zeit etablierten sich der Umweltschutz und Biodiversität als immer wichtiger werdende Themen in der Diskussion. Dabei sehen sich die landwirtschaftlichen Betriebe mit steigenden Anforderungen konfrontiert, die aus ihrer Sicht nicht durch langfristige politische Rahmenbedingungen flankiert werden. Ein Brennpunkt ist in diesem Zusammenhang die Nitratbelastung des Grundwassers: Deutschland wurde im Jahr 2018 vom Europäischen Gerichtshof wegen der Nichteinhaltung der EU-Nitratrichtlinie verurteilt. Daraufhin hat Deutschland die Düngeverordnung verschärft und weitere Initiativen ergriffen[20].

Insgesamt rückt die Verzahnung von Agrar- und Klimapolitik immer stärker in den Fokus der Debatten, muss aber vor allem gesamteuropäisch umgesetzt werden: Der aktuelle GAP-Rahmen ist seit Januar 2023 in Kraft und bereits jetzt werden die Weichen für die nächste Reform ab dem Jahr 2027 gestellt[21]. So hat die deutsche Agrarministerkonferenz beschlossen, bis 2025 Vorschläge zu

19. J. Wandel, „Can the War in Ukraine Thwart the Green Agricultural Transformation in the EU? Political Economy Considerations Regarding the Case of Germany ", *International Journal of Management and Economics*, (2023), verfugbar auf: https://doi.org/.
20. J. Demoustier und T. Herzfeld, „Aspekte der Agrarpolitik 2019", 2020, verfugbar auf: https://doi.org/.
21. P. H. Feindt, „Paradigmenstreit und Politikverflechtung Warum Wandel in der Agrarpolitik so schwierig ist", *op. cit.*

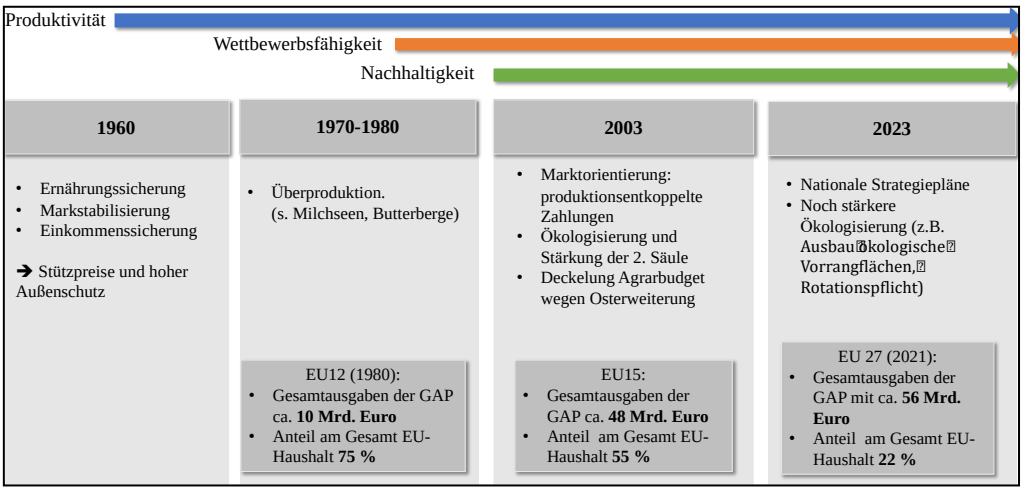
erarbeiten, wie ein zukünftiges Modell der Agrarpolitik aussehen könnte: im Mittelpunkt steht ein stärkerer Fokus als bislang auf die Entlohnung von der Erbringung von Gemeinwohlleistungen, wie Umweltschutz, statt reiner Markt- und Einkommenszahlungen[22]. Ein Ziel, das sich auch im aktuellen Koalitionsvertrag wiederfindet.

22. Agrarministerkonferenz, „Endgültiges Ergebnisprotokoll“ (Büsum, 2023), verfugbar auf: www.agrarministerkonferenz.de.

Deutsch-französische Agrarfreundschaft – Nicht immer einträchtig

Beide Länder, Frankreich und Deutschland, gehören zu den größten Agrarproduzenten in der EU, wobei Frankreich mit einem Produktionswert von 82 Mrd. Euro deutlich vor Deutschland mit 69 Mrd. Euro liegt[23]. Die Ausgangsbedingungen vor der zunehmenden Europäisierung in den 1950er Jahren waren sehr unterschiedlich: Frankreich verfolgte mit seinem starken Agrarsektor einen Exportkurs, zur BRD zählten zu diesem Zeitpunkt nicht mehr der Großteil der in Ostdeutschland angesiedelten Großbetriebe. Deutschland hatte einen im Vergleich zu Frankreich schwachen Agrarsektor, dafür aber einen deutlich stärkeren Industriesektor, mit dem Frankreich nicht mithalten konnte. Die deutsch-französischen Beziehungen wurden in der Agrarpolitik auch aufgrund dieser strukturellen Unterschiede in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder auf die Probe gestellt. Abbildung 2 zeigt die im folgenden Text ausgeführten Phasen der GAP im Kontext der deutsch-französischen Agrarbeziehung.

Abbildung 3 Entscheidende Phasen und Aspekte der GAP für die deutsch-französische Agrarbeziehung



Quelle: Darstellung basierend auf Daten der EU-Kommission. Verfugbar auf: https://agriculture.ec.europa.eu/.

23. DBV, „Situationsbericht 2022/23“, *op. cit.*

Die europäische Idee, die beinahe am Weizen scheiterte – Der Konflikt zum Stützpreis

Bei der Entwicklung der GAP zwischen 1957 und 1970 kam es zwischen der BRD und Frankreich zu strategischen Zielkonflikten, an denen die europäische Idee beinahe gescheitert wäre. Die BRD als Nettoimporteur von Agrarprodukten und Frankreich als Nettoexporteur auf der Suche nach neuen Märkten mit niedrigen Zöllen hatten sehr unterschiedliche Vorstellungen, wie eine gemeinsame Agrarpolitik aussehen könnte. Die BRD stand zudem einer europäisch definierten GAP grundsätzlich kritischer gegenüber und sah die Vorteile einer europäischen Integration eher für den eigenen industriellen Sektor. Sie setzte stärker auf Erzeugerpreisstützung, wohingegen Frankreich einen stärkeren Wettbewerb und eine Preissenkung favorisierte[24]. Die Gründe dafür lagen zum einen in der Überproduktion in Frankreich, die zu sinkenden Erzeugerpreisen führte und damit die französische Regierung zunehmend unter Druck setzte, zeitnah neue Absatzoptionen für ihre wettbewerbsfähigen günstigen Produkte zu sichern[25]. Zum anderen sah sich die französische Regierung mit steigenden Ausgaben für die Subventionierung der Landwirtschaft konfrontiert, die sich zwischen 1958 und 1962 verdreifacht hatten, und den französischen Haushalt stark belasteten[26]. Außerdem benötigte Frankreich eine europäische Integration im Sinne eines Binnenmarkts mit offenen innereuropäischen Grenzen gerade in der Landwirtschaft und daher eine starke GAP. Diese sicherten dem Land im Gegenzug für die Öffnung seines nationalen Marktes für deutsche Industrieprodukte einen wirtschaftlichen Vorteil für französische Agrarprodukte. Damit rückten die Debatten um die Agrarpolitik in den Mittelpunkt der Frage, wie und vor allem wie weit die europäische Integration vorangetrieben werden sollte. So drohte de Gaulle im Januar 1961, die französische Zustimmung der Zollsenkungen für Industrieprodukte zu verweigern, wenn es nicht zu einer nennenswerten Einigung über die GAP als Binnenmarktprojekt komme. Die bis zum 31. Dezember 1961 angestrebten Ergebnisse konnten nicht erzielt werden und wurden im Dezember 1961 auf Empfehlung Frankreichs – das im ersten Halbjahr des Folgejahres den EU-Ratsvorsitz innehatte – vertagt. Erst im Februar 1962 konnte

24. H. Ahrens und C. Lippert, „Agrarpolitische Interessen Frankreichs und Deutschlands – Gemeinsamkeiten und Divergenzen unter sich ändernden Rahmenbedingungen“, *Agrarwirtschaft* 50, Nr. 3 (2001), verfugbar auf: https://doi.org/.
25. G. Hendriks, „Germany and the CAP: national interests and the European Community“, *op. cit.*
26. J. T. S. Keeler, „De Gaulle and Europe's Common Agricultural Policy: The Logic and Legacies of Nationalistic Integration“, *French Politics and Society* 8, Nr. 4 (1990): 62–77.

eine Einigung erzielt werden, nachdem die BRD nationale Interessen zugunsten europäischer Interessen zurückgestellt und dem Rahmen der GAP zugestimmt hatte.

Damit konnte erstmals ein europäischer, allgemeiner Rahmen für die GAP festgelegt werden. Wichtige Fragen, wie die Festsetzung des Stützpreises für Getreide, blieben jedoch offen und sollten die deutsch-französischen Beziehungen erheblich belasten. Die EU-Kommission hatte im Jahr 1963 eine Harmonisierung der Getreidestützpreise für das Wirtschaftsjahr 1964/65 vorgeschlagen, wobei Länder wie die BRD, die zuvor höhere Stützpreise zahlten, einen Ausgleich für die anvisierte Absenkung erhalten sollten. Frankreich zeigte wenig Verständnis für die deutsche Haltung, die Harmonisierung der Stützpreise zu verzögern, und drohte offen mit dem Austritt aus der Wirtschaftsgemeinschaft[27]. Es folgte eine bis dahin nicht gekannte intensive Debatte um die Agrarpolitik im Deutschen Bundestag. Um den Zusammenhalt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu gewährleisten und das deutsch-französische Verhältnis zu verbessern, lenkte die BRD schließlich ein[28]. Die Senkung des Stützpreises mag für die Erzeuger in der BRD bedeutsam gewesen sein, aus der Sicht der anderen Mitgliedsländer bedeutete das Verhandlungsergebnis jedoch eine Steigerung ihrer zuvor niedrigeren Preise. Da der Stützpreis zudem weit über den damals geringen Weltmarktpreisen lag, führte das Verhandlungsergebnis zu einer Marktverzerrung, die die Agrarmärkte noch über Jahrzehnte belasten sollte und zu den viel zitierten Butterbergen und Milchseen beitrug. Den entscheidenden Anstoß zu deren Abbau gab erst das Agrarabkommen der Welthandelsorganisation (WTO) von 1994. Seine Vorgaben führten infolge dazu, dass die Zahlungen zunehmend von der Produktion entkoppelt wurden und diese nicht mehr anregte. Zudem bot es die Grundlage für zunehmende Ökologisierung der GAP. Hiernach waren Maßnahmen der sogenannten zweiten Säule als WTO-legitim definiert, die die bis dahin dominierende marktbezogene erste Säule flankierten.

Europäische Agrarpolitik als größter Zankapfel bei Erweiterungen: Der Schröder/Chirac Deal

Die geplante EU-Osterweiterung, um zehn zum Teil große Agrarländer im Jahr 2004 hatte zu Bedenken geführt, dass der EU-Haushalt, insbesondere im Hinblick auf die GAP, überlastet werden könnte. Da das Agrarbudget damals noch einen erheblichen Anteil am

27. G. Hendriks, „Germany and the CAP: national interests and the European Community“, *op. cit.*
28. Dabei spielten auch globale, wirtschaftliche Entwicklungen eine Rolle, s. dazu Zollsenkungen im Rahmen der Kennedy-Runde.

Gesamthaushalt der EU ausmachte, waren die Bedenken der Nettozahler wie Deutschland, groß. Daher sprach sich Deutschland für eine Reform der GAP aus, die die Agrarzahlungen an alle, aber damit auch an neue Mitglieder, insgesamt einschränken sollte. Diese verlangte grundlegende Anpassung in der damaligen Ausgestaltung der Zahlungen in produktionsentkoppelte Zahlungen. Demgegenüber bestand Frankreich, als damals größter Zahlungsempfänger der GAP, auf der Beibehaltung der Zahlungshöhe und -art und lehnte grundlegende Reformen ab[29]. Darüber hinaus gab es zwischen Deutschland und Frankreich unterschiedliche politische Positionen hinsichtlich der EU-Osterweiterung, die Deutschland als direkter Nachbar der Beitrittskandidaten befürwortete, während Frankreich sie kritisch sah. Die folgenden Debatten im Jahr 2002 waren auch dadurch geprägt, dass Deutschland zu diesem Zeitpunkt die EU-Ratspräsidentschaft innehatte, mit einer Bundesregierung, die erst wenige Monate im Amt war und daher zunächst nur wenig Einfluss auf Frankreich ausübte[30]. Auf der anderen Seite stand, mit Jacques Chirac, ein französischer Präsident, der als ehemaliger Agrarminister mit den Feinheiten der GAP und ihren Implikationen vertraut war.

Unüblich und von den anderen Mitgliedsstaaten kritisch gesehen, handelten Bundeskanzler Schröder und Präsident Chirac vor der EU-Ratssitzung bilateral einen Kompromiss aus. Dieser sah die Zustimmung Frankreichs zur Osterweiterung vor und sicherte die Finanzierung der GAP bis 2013, unter der Bedingung, dass durch eine Deckelung des Anstiegs des Agrarhaushalts, eine Haushaltsexplosion vermieden wird[31]. Damit waren die Verhandlungspositionen Deutschlands und Frankreichs erneut entscheidend für den Erfolg nicht nur des GAP-Reformprozesses, sondern auch größerer europäischer Fragen, wie der Erweiterung[32].

Europäische Agrarpolitik heute – Frankreich grün, Deutschland grüner

Seit 2003 finden regelmäßig bilaterale Agrarministertreffen im Rahmen des Élysée-Vertrages statt. Auch eine deutsch-französische Arbeitsgruppe, die gemeinsam Reformvorschläge für die GAP

29. A. Swinbank und C. Daugbjerg, „The 2003 CAP Reform: Accommodating WTO Pressures“, *Comparative European Politics* 4, Nr. 1 (April 2006): 47–64, verfugbar auf: https://doi.org/.
30. A. Swinbank und C. Daugbjerg, „The 2003 CAP Reform: Accommodating WTO Pressures“, *op. cit.*
31. J. F. M. Swinnen, „The Political Economy of the Most Radical Reform of the Common Agricultural Policy“, 2010, verfugbar auf: https://doi.org/. Bettina Rudloff, „Neue Budgetprioritäten für die Gemeinsame Agrarpolitik“, EU-Monitor (Deutsche Bank Research, 2006), verfugbar auf: www.swp-berlin.org.
32. C. Daugbjerg und A. Swinbank, „The Politics of CAP Reform: Trade Negotiations, Institutional Settings and Blame Avoidance“, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 45, Nr. 1 (2007): 1–22, verfugbar auf: https://doi.org/.

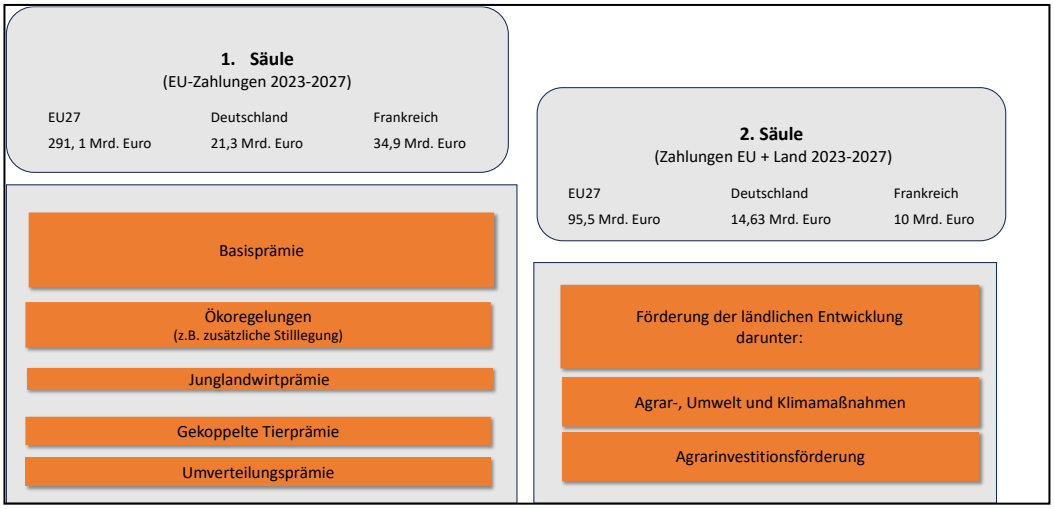
erarbeitet, besteht seit 2009[33]. Diese informellen Treffen sind ohne formales Entscheidungsmandat, verdeutlichen aber die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich beim Thema Landwirtschaft. Anlässlich des deutsch-französischen Ministerrats im Januar 2023 wurde die Kooperation bei agrarpolitischen Themen besonders hervorgehoben.

Während der Verhandlungen über die aktuelle GAP, die noch bis 2027 läuft, vertraten das deutsche und das französische Landwirtschaftsministerium eher konservative Positionen im Sinne einer Wettbewerbsunterstützung. Dennoch sprachen sich beide zu Beginn der Verhandlungen – im Gegensatz zu anderen Mitgliedsländern – gegen eine zu starke Abschwächung der grünen Anliegen der EU-Kommission aus[34]. Später wurden diese grünen Ambitionen im Trilog jedoch zurückgeschraubt. Bei der Umsetzung der GAP mittels der sogenannten nationalen Strategiepläne, die eine Neuerung und Renationalisierung darstellen, gibt es Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich: So erhöht Deutschland die Umschichtung von Mitteln aus der ersten und damit marktbezogenen Säule in die zweite Säule (s. Abb. 3) für eher regionale und Umweltprogramme auf 10 %, während Frankreich bei 7,5 % bleibt. Frankreich bleibt damit beim Anteil der vorherigen GAP-Phase und sichert ein gleichbleibendes Niveau der Agrarzahlungen. Die nationalen Verhandlungen zur GAP fanden in beiden Ländern vor dem Hintergrund von Wahlen im Jahr 2021 statt, in Deutschland den Bundestagswahlen und in Frankreich den Regionalwahlen. Dabei gab es grundlegende Unterschiede im politischen Diskurs: In Deutschland diskutierte das Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung (BMEL) mit ausgewählten Verbänden und Umweltorganisationen in Arbeitsgruppen, die entscheidende Debatte fand im Bundesrat und im Bundestag statt. In Frankreich wurde ein partizipativer Ansatz gewählt und im Rahmen des *ImPACtons*! erstmals der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über die Zukunft der GAP gesucht[35]. Gerade im Bereich der Umweltmaßnahmen hat Deutschland im Vergleich zu Frankreich ambitioniertere Maßnahmen vorgesehen[36]. Grundsätzlich stellt die aktuelle GAP und ihre Umsetzung für Frankreich eine Beibehaltung des Status quo dar, während sich in Deutschland eine grünere Ausrichtung und Umsetzung abzeichnet. Abbildung 3 zeigt eine Übersicht über die Aufstellung der aktuellen GAP anhand der

33. Euractiv, „Frankreich und Deutschland arbeiten gemeinsam an GAP-Reform“, 6. Juli 2009, verfugbar auf: www.euractiv.de.
34. J. Sainclair, „La réforme de la PAC en France et en Allemagne : une analyse croisée“ (Heinrich Böll Stiftung, 2021), verfugbar auf: https://fr.boell.org/fr/.
35. Commission nationale du débat public, „ImPACtons! - Le débat public sur l’Agriculture“, ImPACtons!, 2023, verfugbar auf: https://impactons.debatpublic.fr/.
36. J. Sainclair, „La réforme de la PAC en France et en Allemagne : une analyse croisée“, *op. cit.*

Zahlungen an Deutschland und Frankreich. Beide Ländern gehören nach wie vor zu den größten Empfängern von GAP-Zahlungen, Frankreich steht mit 17,3 % an erster Stelle, Deutschland mit 11,2 % an dritter Stelle.

Abbildung 4 Struktur der GAP (ab 2023) und Zahlungen an Deutschland und Frankreich



Quelle: eigene Darstellung basierend auf DG AGRI, BMEL, Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.[37]

Über den Tellerrand der GAP hinaus – aktuelle landwirtschaftliche Themen für die deutsch-französische Allianz

Auch mit internationaler Perspektive für nachhaltige Agrarprodukte zeigen sich in letzter Zeit deutsch-französische Unterschiede: So war Frankreich das erste Mitgliedsland, das Sorgfaltspflichten einführte, die Unternehmen für die Einhaltung von Menschenrechten auch international verpflichten. Deutschland folgte zu Beginn dieses Jahres mit dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Dieses hat einen noch größeren Pflichtkatalog inklusive einiger Umweltpflichten. Das von Präsident Macron propagierte europapolitische Konzept der strategischen Autonomie für die EU wurde von Deutschland nur zögerlich aufgenommen, auch weil eine vorherige Abstimmung mit den anderen Mitgliedsländern nicht stattgefunden hat. Das ursprünglich sicherheitsbezogene Konzept fand schließlich Eingang in die handelspolitische Strategie der „offenen strategischen Autonomie" der EU. Hiernach sollen sowohl die wirtschaftspolitische Unabhängigkeit der EU, interventionistische Ansätze als auch verstärkter Handel verbunden werden, womit die historischen

37. Es handelt sich hierbei nur um eine schematische Darstellung der GAP, die nicht alle Aspekte abbildet.

Konfliktthemen auch für die Landwirtschaft zwischen beiden Ländern wieder aufgegriffen werden[38].

Ebenso löste das Handelsabkommen zwischen der EU und MERCOSUR besonders zwischen Frankreich und Deutschland Konflikte aus. Frankreich hat sich nach Abschluss der Verhandlungen nicht nur kritisch geäußert, sondern auch eine Ratifizierung ausgeschlossen. Es befürchtet neben dem auch von Deutschland gesehenem Entwaldungsrisiko, Wettbewerbsrisiken durch steigende Rindfleischexporte aus Brasilien und Argentinien. Die deutsche Position ist laut Koalitionsvertrag etwas flexibler als die Französische und betont eine Unterstützung des Abkommens unter der Bedingung, dass es verbindliche und durchsetzbare Nachhaltigkeitsregelung gebe[39]. Die aktuelle auch landwirtschaftliche Herausforderung liegt darin, die Nachhaltigkeitsziele nicht aufzugeben und gleichzeitig auf die jüngsten Forderungen der MERCOSUR Seite einzugehen. Diese resultieren aus der Kritik, wegen der kurz nach politischer Einigung zum Handelsabkommen geschlossenen EU Entwaldungsverordnung Vorteile aus dem Abkommen zu verlieren[40].

Gemeinsame Positionen sind dagegen beim Thema Pestizideinsatz zu erkennen. Frankreich hat 2017 als erster Mitgliedsstaat einen Plan vorlegt, das Pestizid Glyphosat innerhalb der nächsten drei Jahre zu verbieten. Im Jahr 2020 wurde jedoch ein neues Gesetz verabschiedet, das eine Reduktion vorsah und kein vollständiges Verbot beinhaltet[41]. Im Sommer 2023 entschied ein französisches Gericht, den Verkauf von zwei glyphosathaltigen Pestiziden zu verbieten. Derweil bleibt der Einsatz sowie der Verkauf in Deutschland weiterhin bis Ende 2023 erlaubt –dann ist laut Koalitionsvertrag ein Verbot geplant.

38. B. Rudloff, „Wirtschaftliche Resilienz: Kompass oder Catchword? Welche Fallstricke und Folgeeffekte die EU im Krisenmanagement beachten muss“, SWP-Studie (Berlin, 2022).
39. Bundesregierung, „Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)“, 2021, verfugbar auf: www.bundesregierung.de.
40. B. Rudloff und T. Stoll, „EU-Mercosur-Abkommen: Die EU muss raus aus ihrer handelspolitischen Sackgasse“ (Berlin: SWP, 2023), verfugbar auf: www.swp-berlin.org.
41. F. Kinniburgh, „The Politics of Expertise in Assessing Alternatives to Glyphosate in France“, Environmental Science & Policy 145 (2023): 60–72, verfugbar auf: https://doi.org/.

Aktuelle geopolitische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die deutsche Landwirtschaft

Agrarpolitische Antworten auf den russischen Angriffskrieg

Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat internationale Auswirkungen auf die globale Versorgungssicherheit, da sich die Ukraine in den letzten 30 Jahren zu einem bedeutenden Agrarexporteur entwickelt hat. So kamen vor Kriegsbeginn 50 % des weltweit gehandelten Sonnenblumenöls, 15 % des Mais und 10 % des Weizens aus der Ukraine[42]. Die Lage auf den globalen Agrarmärkten war im Jahr 2022 ohnehin angespannt aufgrund der Folgen der COVID-19 Pandemie, bereits zuvor gestiegener Energiepreise, des Klimawandels und des Wetterphänomens La Niña. Dies führte schon vor dem Krieg zu steigenden Preisen[43]. Für die EU und Deutschland war die Versorgungssicherheit mengenmäßig infolge der Auswirkungen des Angriffskriegs nie ein Problem. Lokale Lieferschwierigkeiten konnten schnell behoben werden und hatten oft ihre Ursache in Panikkäufen. Problematischer war die Situation bei Düngemitteln, deren Preise bereits vor dem Krieg gestiegen waren und den Energiekosten, die kriegsbedingt weiter stiegen. Insgesamt konnte im Jahr 2022 in Deutschland dennoch eine Steigerung des landwirtschaftlichen Produktionswerts gemessen werden, was auf höhere Erntemengen und insgesamt höhere Produktpreise zurückzuführen ist[44].

Um die Ukraine beim Export ihrer Agrarprodukte zu unterstützen und damit die weltweiten Agrarmärkte zu stabilisieren, hat die EU u. a. sogenannte Solidaritätskorridore eingeführt. Diese

---

42. F. Tretter, „Ukraine-Krieg Und Ernährungswende: Implikationen Für Die Ernährungssicherung Sowie Die Biodiversitäts- Und Klima-Agenda“, GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society 31, Nr. 2 (2022): 118–20, verfugbar auf: https://doi.org/.
43. S. Lakner, W. Klümper, und K. Mensah, „Ukraine-Krieg und globale Lebensmittelversorgung: Auswirkungen und agrarpolitische Handlungsoptionen“, Politische Studie im Auftrag von Martin Häusling (MdEP) und Sarah Wiener (MdEP), 2022, verfugbar auf: https://bit.ly/.
44. BLE, „Pressemitteilung Landwirtschaftlicher Produktionswert 2022 nach erster Schätzung rund 74,4 Milliarden Euro“, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2022, verfugbar auf: www.ble.de.

sollen den Handel über die Schwarzmeerpassage wegen unsicherer und durch Russland nunmehr gänzlich gestoppten Transport innerhalb des Getreideabkommens unterstützen. Diese Alternativrouten führen immer wieder zu innereuropäischen Konflikten, hauptsächlich mit den unmittelbaren Anrainerstaaten. Die Unterstützung der Ukraine durch die europäischen Mitgliedsstaaten fällt vom Umfang her unterschiedlich aus: Speziell Deutschland hatte mit der Deutschen Bahn eine „Getreidebrücke" eingerichtet, um den Export zu sichern[45]. Auch steht Deutschland mit einem Unterstützungsvolumen von 20,8 Mrd. Euro weltweit an zweiter Stelle. Im Vergleich liegt Frankreich mit insgesamt 1,6 Mrd. Euro weltweit an 12. Stelle [46].

Öffentlich wurde in der Debatte die Forderung nach einer Steigerung der europäischen Agrarproduktion laut, um den Wegfall der ukrainischen Agrarexporte auf dem Weltmarkt abzufedern. Die CDU/CSU hatte am 8. April 2022 einen Antrag eingebracht, der u. a. eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion in Deutschland vorsah, der jedoch im Bundestag abgelehnt wurde [47]. In diesem Zusammenhang wurde auch die Aussetzung bereits beschlossener ökologischer GAP-Auflagen vorübergehend beschlossen. So wurde die Verdoppelung der ökologischen Vorrangflächen auf 4 % ausgesetzt, wobei zu beachten ist, dass ihr Anteil an der Gesamtfläche und damit ihr Produktionspotential gering ist (in Deutschland 2 %[48]). Auch die als ökologisch viel wichtiger angesehene Rotationspflicht in der Fruchtfolge wurde für ein Jahr ausgesetzt[49].

In Deutschland reagierte das BMEL im März 2022 mit kurzfristigen Maßnahmen, um die Situation auf den Agrarmärkten und die Planungsunsicherheit bei den Landwirtinnen und Landwirten zu entspannen. So wurde z. B. die Freigabe des Aufwuchses von Zwischenfrüchten und Brachen für den Anbau von Tierfutter ermöglicht. Im Vergleich zu anderen Mitgliedsländern hat Deutschland lange gezögert, die Option zu nutzen, eine eigentlich

45. Bundesregierung, „Ernährung sichern angesichts des Krieges | Bundesregierung", Die Bundesregierung informiert | Startseite, 2022, verfugbar auf: www.bundesregierung.de.
46. C. Trebesch *u. a.*, „The Ukraine Support Tracker: Which Countries Help Ukraine and How?", Kiel Working Paper (Kiel Institute for the World Economy (IfW Kiel), 2023), verfugbar auf: www.ifw-kiel.de.
47. Fraktion CDU/CSU, „Der Ukraine jetzt und in Zukunft helfen, Nahrungsmittelversorgung in der Welt sicherstellen sowie europäische und deutsche Landwirtschaft krisenfest gestalten", Antrag (Bundestag, 2022), verfugbar auf: https://dserver.bundestag.de/; Bundestag, „Antrag zur Sicherung der Nahrungs-mittelver-sor-gung abgelehnt", Deutscher Bundestag, zugegriffen 25. August 2023, verfugbar auf: www.bundestag.de.
48. F. Tretter, „Ukraine-Krieg und Ernährungswende: Implikationen für die Ernährungssicherung sowie die Biodiversitäts- Und Klima-Agenda", *op. cit.*
49. Europäische Kommission, „Gewährleistung der Ernährungssicherheit und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelsysteme", Mitteilung (Brüssel, 2022), verfugbar auf: https://data.consilium.europa.eu/.

verpflichtend steigende Flächenstilllegung auszusetzen.[50]. Für das grün geführte Ministerium war dies eine schwierige Entscheidung, da es eine Abkehr von den selbst gesteckten umweltpolitischen Zielen bedeutete, dafür wurde das BMEL von Umweltverbänden kritisiert und der Nutzen von Wissenschaftlern in Frage gestellt[51] – zumal das Produktionspotenzial auf diesen Flächen mit 1 Mio. Tonnen ohnehin als zu geringer Beitrag für die Weltversorgung angesehen wird[52]. Handelspolitisch sprach sich das BMEL klar für offene Agrarmärkte aus. Gemeinsam mit dem Bundesministerium für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Auswärtigen Amt wurde zudem eine Taskforce zum Thema globale Ernährungssicherung eingerichtet[53]. Frankreich hat sich im europäischen Agrarrat (7. April 2022) dezidiert für Produktionsziele unter Beibehaltung der angestrebten Umweltschutzziele ausgesprochen, wozu sich Deutschland nicht äußerte.

Sichere nationale Versorgung bei globalen Sorgen

In Deutschland gibt es keine Ernährungsunsicherheit in mengenmäßigen Sinnen, jedoch zeigt sich eine hohe Preisinflation. Insgesamt sind 3 Millionen Menschen von Ernährungsarmut betroffen, d. h. sie verfügen nicht über ausreichende finanzielle Mittel, um sich täglich ausgewogen und gesund zu ernähren, insbesondere bei dem derzeitigen hohen Preisniveau. [54] Die Nahrungspreisinflation in Deutschland steigerte sich, auch infolge der Auswirkungen des Angriffskriegs im Jahr 2022 um 13,4 % im Vergleich zum Vorjahr. Kurzfristige Engpässe zu Kriegsbeginn bei Mehl im Einzelhandel sind eher auf Verbraucherreaktionen als auf tatsächlich wegbrechende Getreidemengen zurückzuführen – auch weil die Ukraine für Deutschland keine große Lieferregion ist. Auch Engpässe bei der Versorgung mit Sonnenblumenöl konnte die Privatwirtschaft durch eine Umlenkung der Handelsströme schnell ausgleichen.

50. S. Lakner, „Auswirkungen des Ukrainekrieges Auf Die EU-Agrarpolitik“, *Wirtschaftsdienst* 103, Nr. 13 (2023): 42–49, verfugbar auf: https://doi.org/.

51. *Ibid.*; Bundestag, „Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die weltweite Lebensmittelversorgung“ (Wissenschaftlicher Dienst, 2022), verfugbar auf: www.bundestag.de.

52. N. Röder, „Der Ukraine jetzt und in Zukunft helfen, Nahrungsmittelversorgung in der Welt sicherstellen sowie europäische und deutsche Landwirtschaft krisenfest gestalten“, Nr. (BT-Drs. 20/1336) (2022), verfugbar auf: www.bundestag.de.

53. Bundestag, „Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die weltweite Lebensmittelversorgung“.

54. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, „Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen“, Stellungnahme (Berlin, 2023).

Dennoch wurde mit Beginn des Kriegs auch in Deutschland das Thema Krisenvorsorge verstärkt in der öffentlichen Debatte diskutiert. In Deutschland gehört die Landwirtschaft zu den Sektoren, die als kritische Infrastruktur gelten. In der EU gibt es sieben Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland, die noch strategische Reserven u. a. an Getreide zur Krisenvorsorge halten. In Deutschland betreibt der Bund die Ernährungsnotfallvorsorge in Form von zwei Krisenreserven, der zivilen Notfallreserve (bestehend aus Reis, Hülsenfrüchten, Kondensmilch) und der Bundesreserve Getreide (Weizen, Roggen, Hafer). Letztere soll im Krisenfall u.a. die Versorgung der Bevölkerung mit Brot sicherstellen[55]. Es handelt sich um reine Krisenreserven des Katastrophenschutzes. Diese sind nicht mit Lagerbeständen der Privatwirtschaft oder agrarpolitischen Beständen zur Preissicherung durch staatliche Aufkäufe – etwa in Form der alten Butterberge – gleichzusetzen. Deren Nutzen wird als begrenzt angesehen, da die geringen Reservemengen nur sehr kurzfristig und lokal begrenzt ausreichen würden und die Lagerkosten hoch sind[56]. Eine neue Betonung findet sich in Deutschland durch die Sicherheitsperspektive auf Ernährung: In der ersten nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands aus dem Jahr 2023 wird der Ernährungssicherheit sowohl als nationales als auch als globales Sicherheitsthema große Aufmerksamkeit geschenkt[57].

Mit Blick auf die globale Versorgungssicherheit hat Deutschland zudem die Mittel für den Kampf gegen den Hunger in Antwort auf die Folgen des russischen Angriffskriegs ausgeweitet. Die G7-Länder stimmten sich bei ihren Maßnahmen zur Bekämpfung der Ernährungsunsicherheit ab. Deutschland hat im Jahr 2022 zusätzliche Mittel in Höhe von 430 Mio. Euro, davon die Hälfte für das Welternährungsprogramm, zur Verfügung gestellt[58].

In Frankreich wird nicht der Begriff kritische Infrastruktur, sondern *Point d'importance vitale* verwendet, wobei die Lebensmittelproduktion hierbei einer von 12 Sektoren ist[59]. Eine mit Deutschland vergleichbare Reserve gibt es in Frankreich dagegen nicht.

55. Bundesrechnungshof, „Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung zur Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes“ (Bonn, 2019), verfugbar auf: www.bundesrechnungshof.de.
56. B. Rudloff, „Wirtschaftliche Resilienz: Kompass oder Catchword? Welche Fallstricke und Folgeeffekte die EU im Krisenmanagement beachten muss“, *op. cit.*
57. B. Rudloff, „Ernährungsversorgung: Verpasste Chance für den Anspruch Integrierter Sicherheit“, in *Nach der Nationalen Sicherheitsstrategie – die nächsten Schritte*, hg. von Markus Kaim und Stefan Mair, 360 Grad (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023).
58. Bundesregierung, „Ernährung sichern angesichts des Krieges | Bundesregierung“, 2022, verfugbar auf: www.bundesregierung.de.
59. SGDSN, „La sécurité des activités d'importance vitale“, 2016, verfugbar auf: www.gouvernement.fr.

Fazit

Die Rolle Deutschlands und Frankreichs bei der Ausgestaltung der GAP hat sich in den letzten 70 Jahren von einer für die europäische Integrationspolitik maßgeblichen bilateralen deutsch-französischen Verhandlungsposition hin zu einer Position verändert, die in viele Positionen einer EU mit 27 Mitgliedsstaaten einfügt. Grundsätzlich haben die GAP-Verhandlungen in den Jahren einerseits stetig an richtungsweisendem Charakter für die gesamteuropäische Politik verloren, da zum einen der Anteil am EU-Haushalt gesunken ist und agrarpolitischen Themen an Stellenwert auf der politischen Agenda verloren haben. Andererseits aber bindet der Agrarhaushalt immer noch große Mittel und beeinflusst darüber weiterhin den Spielraum für EU-Reformen auch jenseits der Agrarpolitik.

Aktuell zeigt sich zudem eine geostrategische Neubewertung von Landwirtschaft als Sektor, die auch auf die innereuropäische Ausgestaltung Einfluss haben kann: Der russische Angriffskrieg und die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Agrarmärkte und die globale Lebensmittelversorgung haben erhebliche wirtschaftliche und außenpolitische Konsequenzen. Dieses Ereignis verdeutlicht den engen Zusammenhang zwischen Ernährungssicherheit, Wirtschaftspolitik und eben auch Außenpolitik. Der Konflikt hat aber auch die Sorgen vor eigener Versorgungsverwundbarkeit und die Grenzen der europäischen Solidarität aufgezeigt, wie es innereuropäische Konflikte um die Solidaritätskorridore zeigen. Jenseits agrarpolitischer Maßnahmen gilt das Normandie-Format aus dem Jahr 2014, als entscheidende deutsch-französische Initiative: hiernach sollten neben Sanktionen gegen Russland, diplomatische Kanäle genutzt werden, um den Donbass-Konflikt zwischen Russland und der Ukraine zu lösen.[60]. Es wird in der Literatur auch als die einzige und bedeutsamste deutsch-französische außenpolitische Initiative der 2000er Jahre gesehen, wenngleich das gewünschte Ergebnis langfristig nicht erzielt werden konnte[61].

In Deutschland gab es zu keinem Zeitpunkt eine kritische Situation in der Nahrungsmittelversorgung, dennoch wurde die ökologische Transformation der Landwirtschaft auch durch die

60. C. Marangé und S. Stewart, „French and German Approaches to Russia“, Russia and Eurasia Programme (Chatham House, 2021), verfugbar auf: www.chathamhouse.org.
61. G. Casasus, „Essay: Wie aus dem ‚Altherrentreffen‘ ein fest etabliertes deutsch-französisches Ritual wurde“, in Jenseits der Krisen: Potenziale der europäischen Integration im 21. Jahrhundert, hg. von Philipp Gieg *u. a.*, Forschungen zur Europäischen Integration (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2023), 415–32, verfugbar auf: https://doi.org/.

gestärkte Versorgungsrhetorik in Frage gestellt. Im Bundestag gibt es, in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg kleinere Positionsunterschiede zwischen den Parteien, auch unter den Koalitionspartnern, was die Transformation der Landwirtschaft in Richtung Ökologie, Klima- und Biodiversitätsschutz und Tierwohl betrifft. Die SPD und die Grünen sehen im Krieg keinen Grund, um die Transformationsbestrebungen infrage zu stellen. Die FDP hinterfragt zwar nicht grundsätzlich die Transformationsziele, sieht aber in der Sicherung der nationalen Versorgung eine Priorität[62]. Damit geht aber keine grundsätzliche Abkehr von den Transformationszielen infolge des Angriffskriegs einher[63].

Weltweit zeigt sich, dass Länder angesichts aktueller geopolitischer Spannungen eine Neugewichtung ihrer Ziele wie Versorgungssicherheit, Handelsbeziehungen und Umweltschutz vornehmen. Entscheidend wird sein, wie sich eher kurzfristige oder akut bedrohte Ziele der Nahrungsmittelversorgung und langfristige, die auch auf die Nahrungsversorgung wirkende Ziele der Klima- und Biodiversitätsstrategien, integrieren lassen[64]. Gleichzeitig bleibt das geopolitische Ziel wichtig, neue Handelsabkommen auch bei unterschiedlichen Agrarinteressen erfolgreich umzusetzen. Interessant und zugleich bezeichnend ist dabei die Balance, die Deutschland zwischen der Bewältigung der aktuellen Krise und der Fortführung langfristiger umwelt- und klimapolitischer Ziele sucht. Auch wenn das BMEL bei der Flächenstilllegung temporäre Zugeständnisse machen musste, so blieben die langfristigen Transformationsziele der deutschen Agrarpolitik unangetastet.

Rückblickend auf die historischen Debatten um die GAP zeigte sich zwischen Deutschland und Frankreich schon immer auch Unterschiede in der Bedeutung und Bewertung lokaler, nationaler und globaler Herausforderungen und Interessen. Auch in Zukunft ist zu erwarten, dass die GAP zwischen verschiedenen kurz- und langfristigen Zielen abwägen muss. Diese Abwägung wird weiterhin neben wirtschaftlichen und Versorgungsinteressen auch Nachhaltigkeitsaspekte und nicht zuletzt geopolitische Fragen berühren.

62. J. Wandel, „Can the War in Ukraine Thwart the Green Agricultural Transformation in the EU?“.
63. *Ibid.*
64. P. H. Feindt, „Paradigmenstreit und Politikverflechtung Warum Wandel in der Agrarpolitik so schwierig ist“, *op. cit.*

Letzte Veröffentlichungen des Cerfa

- J. Mohring, Troubled Twins: The FCAS and MGCS Weapon Systems and Franco-German Co-operation, *Études de l'Ifri*, November 2023. (nur auf Englisch verfügbar)
- P. Manow, Ein tief verunsichertes Land – politische Fragmentierung und Polarisierung im Deutschland der Gegenwart, *Études de l'Ifri*, Oktober 2023. (auf Deutsch und Französisch verfügbar)
- A. Salles, Pénurie de main-d'œuvre en Allemagne ? Entre réalité démographique et besoins du marché du travail, *Études de l'Ifri*, Oktober 2023. (auf Französisch verfügbar)
- K. Kober, Towards a New European Trade Strategy in Times of Geopolitical Upheaval: The German Perspective, *Notes du Cerfa*, Nr. 176, Ifri, Oktober 2023. (nur auf Englisch verfügbar)
- M. Krpata, A. H. Palermo, EU-MERCOSUR-Abkommen: Ein unlösbares Trilemma zwischen Wettbewerbsregeln, normativen Ambitionen und der Diversifizierung der Lieferketten, *Briefings de l'Ifri*, Oktober 2023. (auf Deutsch und Französisch verfügbar)
- É. A. Martin, La fin d'une parenthèse heureuse. Comment la guerre d'Ukraine contraint l'Allemagne à repenser son modèle, *Notes du Cerfa*, Nr. 175, September 2023. (auf Französisch verfügbar)
- A. Eisl, Unüberwindbare Divergenzen in der Haushaltspolitik Deutschlands und Frankreichs?, *Visions franco-allemandes*, Nr. 34, September 2023. (auf Deutsch und Französisch verfügbar)
- J. Süß, Entre inertie et ouverture. L'Allemagne réforme son système d'immigration de travail, *Notes du Cerfa*, Nr. 174, July 2023. (auf Französisch verfügbar)
- M. Krpata, Can Europe do Without a Geologistical Strategy to Face China?, *Etudes de l'Ifri*, June 2023. (nur auf Englisch verfügbar)

institut
français des
relations
internationales

depuis
1979

27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org