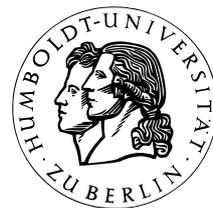


HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der
Landwirtschaftlich - Gärtnerischen Fakultät



Nr. 71/2004

Kirschke, Dieter
Weber, Gerald

EU-Agrarpolitik:
Entwicklung, Stand, Perspektiven

WORKING PAPER



Luisenstraße 56, D - 10099 Berlin (Mitte), Germany
tel.: + (49) - 30 - 2093 6317; fax: + (49) - 30 - 2093 6474

Impressum

Herausgeber: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fachgebiete der
Landwirtschaftlich-Gärtnerischen Fakultät der
Humboldt-Universität zu Berlin

Editors: Economic and Social Science Disciplines of the
Agricultural and Horticultural Faculty of the
Humboldt-University at Berlin

Editeurs: Sciences économiques et sciences sociales de
la Faculté d'agriculture et d'horticulture,
Université Humboldt à Berlin

Editor: Departamentos de Ciencias Económicas y
Ciencias Sociales de la Facultad
de Agricultura y Horticultura de la
Universidad Humboldt de Berlin

Издатель: Кафедры экономических и социальных наук
сельскохозяйственно-садоводческого факультета
Берлинского университета имени Гумбольдта

Redaktion: Prof. Friedhelm Streiffeler
Managing Editor: Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus
Rédaction: der Humboldt-Universität zu Berlin
Redacción: Fachgebiet Agrarsoziologie
Редакция: Luisenstraße 53
D - 10099 Berlin
Telefon: (49)-30-2093 6517
Telefax: (49)-30-2093 6542

Vorwort

Mit den Luxemburger Beschlüssen zur Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik wird die lange Geschichte der Reformen dieses Politikbereichs fortgesetzt. Es wird aber auch ein neues Kapitel mit neuen Instrumenten aufgeschlagen, deren Konsequenzen noch nicht absehbar sind. Vor diesem Hintergrund werden in dieser Studie die Luxemburger Beschlüsse in die bisherige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeordnet, und es wird insbesondere eine Bewertung der wesentlichen Elemente dieser Beschlüsse erfolgen. Schließlich werden grundlegende Optionen für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik aufgezeigt und diskutiert.

Die Studie reflektiert den Stand der EU-Agrarpolitik und die Diskussion zu den Luxemburger Beschlüssen am Beginn des Jahres 2004. Zur Diskussion der Entwicklungen im Jahr 2004 wird auf weitere Veröffentlichungen hingewiesen (KIRSCHKE und WEBER 2004; GRETHE, HÄGER und KIRSCHKE 2005).

Die Studie ist als Forschungsauftrag für das Bundesministerium der Finanzen erarbeitet und von Herrn Ministerialrat Hermes betreut worden. Ihm danken wir für eine konstruktive Zusammenarbeit, offene Gespräche und viele Einsichten und Ansichten. Unser Dank geht auch an Frau Oberregierungslandwirtschaftsrätin Heike Rose und weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für wertvolle Anregungen und Unterstützung. Wir haben auch von dem umfangreichen Datenmaterial profitiert, das uns von dem Haus zur Verfügung gestellt worden ist. Für die technische Unterstützung bei der Fertigstellung der Studie danken wir Kerstin Oertel und Regina Schiffner.

Mit der vorgelegten Studie soll auch der Dialog zwischen Politik und Wissenschaft vertieft werden. Die Autoren hoffen, einen Beitrag zur Bewertung und konkreten Entscheidungsunterstützung zu Entwicklung, Stand und Perspektiven der EU-Agrarpolitik zu leisten.

Berlin, Dezember 2004

Dieter Kirschke Gerald Weber

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	i
Inhaltsverzeichnis	iii
Tabellenverzeichnis	iv
Abbildungsverzeichnis	v
Abkürzungen	vi
Kurzfassung	vii
Summary	xvii
1. Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung	2
1.3 Vorgehensweise	2
2. Grundlagen der Agrarpolitik in Deutschland und der Europäischen Union	4
2.1 Entwicklung agrarpolitischer Ziele	4
2.2 Zur Legitimation von Agrarpolitik in einer Marktwirtschaft	8
2.3 Bewertung von Agrarpolitiken	9
3. Von der Markt- und Preispolitik zur Agenda 2000	14
3.1 Konsequenzen der Markt- und Preispolitik	14
3.2 Reformen der Agrarpolitik und internationale Rahmenbedingungen	19
3.3 McSharry-Reform und Agenda 2000	25
3.4 Finanzierung der Agrarpolitik	28
4. Luxemburger Beschlüsse zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000	35
4.1 Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion	35
4.2 Cross compliance und „2. Säule“	38
4.3 Abbau der Markt- und Preisstützung	42
4.4 Umsetzung der Beschlüsse in Deutschland	47
5. Perspektive für die Agrarpolitik in Deutschland und der Europäischen Union	50
5.1 Künftige Rahmenbedingungen	50
5.2 Weiterer Reformbedarf und sinnvolle Schritte	55
5.3 Möglichkeiten einer Rückführung der Agrarausgaben	59
5.4 Politische und institutionelle Perspektiven	65
6. Ausblick	66
Literatur	67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.2-1: Staatliche Zahlungen an Landwirte in den USA, 1996-2000	24
Tabelle 3.3-1: Auswirkungen der Agenda 2000 und einer einheitlichen Flächen- prämie auf sektorale Einkommensgrößen in den neuen Bundesländern	27
Tabelle 3.4-1: Entwicklung der Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Zeitraum 1999-2004	29
Tabelle 3.4-2: Agrarausgaben in der finanziellen Vorausschau 2000-2006	30
Tabelle 3.4-3: Vergleich der tatsächlichen Ausgabenentwicklung (EAGFL, Abteilung Garantie) mit der finanziellen Vorausschau 2000-2006	31
Tabelle 3.4-4: Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, nach Marktordnungsbereichen und wirtschaftlicher Art der Maßnahmen im Haushaltsjahr 2002	32
Tabelle 3.4-5: Rückflüsse aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, in die Mitgliedstaaten im Zeitraum 1999-2002	33
Tabelle 3.4-6: Nettozahler- und Nettoempfängerpositionen bezüglich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Zeitraum 1999-2002	34
Tabelle 4.2-1: Luxemburger Beschlüsse zur Ausgestaltung der „2. Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik	42
Tabelle 5.3-1: Aufteilung einer 15%igen Kürzung in der Agrarausgabenrubrik 1a nach Sektoren	63
Tabelle 5.3-2: Alternative Aufteilungen einer 15%igen Kürzung der Agrarausgaben in Rubrik 1a	64

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.3-1:	Entwicklung und Bewertung der EU-Agrarpolitik.....	3
Abb. 2.1-1:	Entwicklung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und Arbeitskräfte im früheren Bundesgebiet.....	5
Abb. 2.3-1:	Zielskala und Politikbewertung.....	10
Abb. 2.3-2:	Politikhierarchie bei einer Anhebung des Einkommens der Landwirte.....	12
Abb. 2.3-3:	Politikgestaltung bei mehreren Zielen.....	13
Abb. 3.1-1:	Wohlfahrts- und Verteilungseffekte einer protektionistischen Preispolitik.....	15
Abb. 3.1-2:	Transfereffekte der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Europäischen Union.....	16
Abb. 3.1-3:	Internationale Wettbewerbsfähigkeit und multifunktionale Landwirtschaft.....	18
Abb. 3.2-1:	Wohlfahrts- und Verteilungseffekte der EU-Agrarpreispolitik für Drittländer.....	22
Abb. 3.2-2:	Producer Support Estimates im Agrarbereich nach OECD-Ländern, 1986-88 und 1999-2001.....	23
Abb. 3.3-1:	Elemente der Agrarreform von 1992 und der Agenda 2000.....	26
Abb. 3.3-2:	Von der Gemeinsamen Agrarpolitik zur Gemeinsamen Politik für den ländlichen Raum.....	28
Abb. 4.1-1:	Definition von Referenzfläche und prämienerberechtigter Fläche.....	36
Abb. 4.3-1:	Producer Support Estimates (PSE) für ausgewählte Agrarprodukte in der Europäischen Union, 1987/92-2000/02.....	43
Abb. 4.4-1:	Anpassung der Entkopplungsprämien im Hinblick auf eine regionale Betriebsprämie 2014.....	49
Abb. 5.1-1:	Harbinson-Papier II im Rahmen der WTO-Runde.....	51
Abb. 5.1-2:	EU-Exporterstattungen nach Sektoren.....	52
Abb. 5.1-3:	Schutz des EU-Agrarsektors, 1986/88-2000/02.....	53
Abb. 5.2-1:	Perspektiven der EU-Agrarpolitik.....	56
Abb. 5.2-2:	Programmierungsansatz für die Politikgestaltung in der „2. Säule“.....	58
Abb. 5.2-3:	Mutterkuhherde in einer Auenlandschaft.....	59

Abkürzungen

BMVEL	- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BSE	- Bovine spongiforme Enzephalopathie
CMA	- Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH
DBV	- Deutscher Bauernverband
EAGFL	- Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EGV	- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	- Europäische Union
FAL	- Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
GAP	- Gemeinsame Agrarpolitik
GATT	- Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
LwG	- Landwirtschaftsgesetz
PSE	- Producer Support Estimate Producer Subsidy Equivalent (bis 1999)
OECD	- Organization for Economic Cooperation and Development
WTO	- Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
ZALF	- Leibniz-Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung

Kurzfassung

1. Die Landwirtschaft wird in Deutschland und der Europäischen Union (EU) als ein Wirtschaftsbereich gesehen, den man nicht allein dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen kann. Agrarpolitik hat deshalb Sorge dafür zu tragen, dass die mit dem Agrarbereich verbundenen gesellschaftspolitischen Ziele, die mehr als nur ökonomische Ziele sind, auch erreicht werden. Die Geschichte der Agrarpolitik in der EU ist deshalb eine Geschichte umfangreicher staatlicher Interventionen, aber sie ist auch eine Geschichte ständiger Reformen. Mit den Agrarreformen von 1992 und 1999 hat man versucht, die negativen Konsequenzen des grundlegenden Konzepts der protektionistischen Preispolitik einzudämmen. Mit den Luxemburger Beschlüssen vom 26. Juni 2003 hat die EU einen weiteren Schritt in Richtung einer marktorientierten Agrarpolitik getan. Gleichzeitig soll aber auch das Konzept einer multifunktionalen Landwirtschaft umgesetzt werden.

Dabei geht es darum, den Schutz der natürlichen Umwelt und von Ressourcen, den Erhalt der Kulturlandschaft und den sozialen Zusammenhalt im Rahmen eines umfassenden Nachhaltigkeitsbegriffs bei zunehmender Integration in den internationalen Wettbewerb zu gewährleisten. Außerdem sollen der Tierschutz sowie Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität verbessert werden.

2. Mit dieser Studie wird das Ziel verfolgt, Entwicklung, Stand und Perspektiven der Agrarpolitik in Deutschland und der EU einzuschätzen und zu bewerten. Dabei sind drei Teilziele hervorzuheben:
 - Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bis zur Agenda 2000 soll in den wesentlichen Eckpunkten herausgearbeitet und eingeordnet werden.
 - Die Luxemburger Beschlüsse, und insbesondere die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, sollen bewertet werden.
 - Optionen für die Weiterentwicklung der GAP sollen aufgezeigt und diskutiert werden.
3. Die Ziele der Agrarpolitik in Deutschland und der EU reflektieren die agrarsektorale und gesellschaftliche Entwicklung, sind aber auch geprägt worden von der agrarstrukturellen und ernährungswirtschaftlichen Ausgangssituation nach 1945. Die in den offiziellen Zielkatalogen für die Agrarpolitik in Deutschland und der EU genannten Teilziele lassen sich zumeist vier Zielbereichen zuordnen: Wohlfahrt, Verteilungsgerechtigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit. Heute sind mit dem Agrarbereich gesellschaftspolitische Vorstellungen verbunden, die über Produktion und Marktorientierung hinausgehen. Betont werden Umwelt- und Qualitätsziele sowie ländliche Entwicklung. Die Einbettung einer multifunktionalen Landwirtschaft in die Weltagrarwirtschaft ist zu einer zentralen agrarpolitischen Angelegenheit geworden. Dennoch bleibt die Einkommenszielsetzung ein wichtiger Maßstab in der Diskussion um EU-Agrarreformen. Aber auch die Begrenzung der öffentlichen Ausgaben für die Landwirtschaft spielt als Ziel eine wesentliche Rolle.
4. In einem marktwirtschaftlich ausgerichteten System bedürfen wirtschaftspolitische Eingriffe einer besonderen Legitimation. Die entscheidende Legitimation der Agrarpolitik liegt darin, dass durch die Agrarproduktion externe Kosten und Nutzen entstehen. Bei Existenz solcher Externalitäten oder auch bezüglich der Produktion öffentlicher Güter kann man sich nicht darauf verlassen, dass marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen zu einem gewünschten Ergebnis führen. Das korrigierende Eingreifen des Staates durch eine geeignete Ordnungspolitik sowie durch fiskalische Maßnahmen kann helfen, die

Wohlfahrt zu steigern. Allerdings sollten bei staatlichen Eingriffen in marktwirtschaftlichen Systemen Anreizstrukturen beeinflusst werden, anstatt privates Handeln durch „planwirtschaftliche“ Vorgaben zu bestimmen. Ferner sollten agrarpolitische Interventionen zu möglichst geringen Nebeneffekten führen. In der GAP ist gerade dieses Prinzip wenig beachtet worden, z.B. als man sich dafür entschied, die landwirtschaftlichen Einkommen über eine protektionistische Preispolitik anzuheben.

5. Eine protektionistische Markt- und Preispolitik markiert das „historische“ Grundmuster der GAP. Grundidee war es, durch variable Zölle (Abschöpfungen) und variable Exportsubventionen (Erstattungen) einen Inlandspreis für Agrarprodukte oberhalb des Weltmarktpreises zu etablieren. Von einer solchen Preispolitik profitieren die Produzenten durch eine höhere Produzentenrente, während die Wohlfahrt der Konsumenten zurückgeht. Für den EU-Haushalt entstehen je nach der internationalen Handelsposition Budgeteinnahmen oder -ausgaben. Insgesamt entsteht als Konsequenz einer solchen Politik ein Wohlfahrtsverlust: Um das Einkommen und die Konsummöglichkeiten der Gruppe der Produzenten zu erhöhen, verzichtet der Rest der Gesellschaft auf Konsummöglichkeiten in einem größeren Ausmaß. Transferpolitisch ist eine solche Politik also wenig effizient, und sie ist deshalb keine erstbeste Politik zur Behandlung der Einkommensproblematik im Agrarbereich.
6. Neben dieser grundsätzlichen Kritik an der protektionistischen Preispolitik werden verschiedene weitere Problembereiche diskutiert. Es geht dabei um problematische Umverteilungseffekte zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die besondere Anreize zur Aufrechterhaltung oder zum Abbau der protektionistischen EU-Agrarpreispolitik darstellen. Ferner wird auf die möglichen Zusammenhänge zwischen protektionistischer Preispolitik auf der einen Seite und technischem Fortschritt, Strukturwandel und Transformationsprozessen auf der anderen Seite hingewiesen. Es ergeben sich allerdings keine Hinweise darauf, dass sich nach Einbeziehung solcher dynamischen Effekte eine grundsätzlich andere Bewertung der protektionistischen Preispolitik ergibt als bei der statischen Wohlfahrtsanalyse. Zum möglichen Zusammenhang zwischen protektionistischer Preispolitik und nachhaltiger Landbewirtschaftung wird angemerkt, dass eine Liberalisierung zu einer gewissen Extensivierung beitragen würde, während die im Rahmen der Diskussion um Multifunktionalität oftmals vorgenommene Trennung zwischen Markt-, Preis- und Handelspolitiken auf der einen Seite und den Politiken der „2. Säule“ auf der anderen Seite eher künstlich ist.
7. Das grundlegende Problem der GAP sind die für die Zielerreichung wenig geeigneten Maßnahmen, die u.a. zu zunehmenden Marktüberschüssen und Agrarausgaben des EU-Haushaltes geführt haben. Zwar wurde ab etwa Mitte der 80er Jahre eine restriktivere Preispolitik verfolgt, die in die „Stabilisatorenregelungen“ für Getreide, Eiweißpflanzen, Ölsaaten, Tabak und Olivenöl einmündete, aber die protektionistische Preispolitik selbst blieb unangetastet. Mit Maßnahmen wie der Absatzförderung, der Milchgarantiemengenregelung und der Flächenstilllegung versuchte man, die negativen Konsequenzen einzudämmen. Die für den Abbau der Produktionsüberschüsse eigentlich notwendigen Preissenkungen wurden als sozial nicht tolerierbar angesehen. Gerade am Beispiel des Milchsektors mit seinen dirigistischen Elementen wird erkennbar, dass die Reformunfähigkeit strukturelle Veränderungen in Richtung höherer internationaler Wettbewerbsfähigkeit behindert hat.
8. Auch wurde sichtbar, dass die EU auf den Weltagrarmärkten Wettbewerbsfähigkeit mit Hilfe staatlicher Subventionen herstellt und sich damit als unfairer Wettbewerber erweist. Mit dem Abschluss der von 1986 bis 1994 dauernden Uruguay-Runde des Allgemeinen

Zoll- und Handelsabkommens (GATT) wurde multilateral vereinbart, die Märkte zunehmend zu öffnen, Exportsubventionen abzubauen und handelsverzerrende interne Stützungsmaßnahmen zu senken. Mit ausschlaggebend für das Verhandlungsergebnis war, dass man sich von einer Liberalisierung einen Beitrag zur Senkung des Preisdruckes auf den internationalen Märkten versprach. Dadurch sollte auch der Teufelskreis zwischen geringen Produktionsanreizen, Abwanderung und sinkender Agrarproduktion in den Entwicklungsländern durchbrochen werden. Allerdings werden in der Gruppe der Entwicklungsländer durch eine weltweite Liberalisierung des Agrarsektors – im Gegensatz zu exportorientierten Ländern wie die USA oder die Länder der Cairns-Gruppe – Interessen in unterschiedlicher Weise berührt. Zu nennen sind Wohlfahrtsverluste durch steigende Weltmarktpreise für die so genannten Low Income Food Importing-Länder, aber auch die Erosion von Wohlfahrtsgewinnen in einigen Entwicklungsländern, die einen präferenziellen Zugang zum EU-Markt haben.

9. Ein weiteres Ergebnis der Uruguay-Runde war die McSharry-Reform von 1992, mit der die EU den internationalen Verpflichtungen gerecht werden wollte. Die Grundlage dieser Agrarreform war die Senkung des Preisniveaus bei Ackerfrüchten und Rindfleisch, verbunden mit einer Kompensation der Einkommensverluste für die Erzeuger durch Flächenzahlungen und Tierprämien. Für diese Direktzahlungen hat die EU die internationale Akzeptanz als Gegenleistung für ihre Liberalisierungszugeständnisse erhalten. Die Direktzahlungen sind seitdem als Blaue Box-Subventionen von den Abbauverpflichtungen in Bezug auf die interne Stützung ausgenommen. 1999 wurde dann eine weitere Reform der EU-Agrarpolitik beschlossen, die Agenda 2000. Es ging um einen weiteren Abbau der Preisstützung bei Ackerfrüchten und Rindfleisch sowie um eine entsprechende Kompensation durch Anhebung der Direktzahlungen. Mit der Agenda 2000 sollte dieses Prinzip auch auf den Milchmarkt übertragen werden, was jedoch zunächst verschoben worden ist. In Fortsetzung der Agrarreform von 1992 werden auch die umweltrelevanten Maßnahmen im Agrarbereich ausgeweitet.
10. Die Reformen von 1992 und 1999 geben ein insgesamt noch nicht überzeugendes Bild. Auch wenn die Reformen sicherlich zu einer stärkeren Marktöffnung und Integration der EU-Landwirtschaft in die Weltmärkte geführt haben, ist zu kritisieren, dass die protektionistische Preispolitik nicht vollständig abgeschafft wurde und dass durch die Direktzahlungen neue Probleme hinzukamen. Heute sind es verzerrte Produktpreise und verzerrte Prämienstrukturen, die die Produktionsstruktur bestimmen. Konsequenter wäre es gewesen, einkommens- und sozialpolitische Ziele unmittelbar durch direkte Einkommenszahlungen an die Landwirte und nicht indirekt über andere Produktionsfaktoren oder gar den Produktpreis anzugehen. Insbesondere ist auch zu kritisieren, dass die GAP in Bezug auf Umwelt- und Qualitätsziele wenig oder gar nicht zielorientiert ist.
11. Nach wie vor verursacht die GAP den quantitativ bedeutendsten Teil der Ausgaben des EU-Haushaltes, wengleich die mehrjährige finanzielle Vorausschau Ausgabenobergrenzen gesetzt hat, die zur Zeit offensichtlich deutlich unterschritten werden. Positive Finanzwirkungen der Agrarreformen können darin gesehen werden, dass die Ausgaben für die GAP heute zu drei Vierteln aus Direktzahlungen bestehen und dass diese damit nicht mehr so stark von den unsicheren Marktentwicklungen abhängen. Dies hat auch dazu geführt, dass Berechnungen der Nettozahler- und Nettoempfängerpositionen heute aussagekräftiger sind, was die Ermittlung von „Verlierern“ und „Gewinnern“ der GAP unter den EU-Mitgliedstaaten angeht. Auch wenn Deutschland und andere Nettozahler danach ein Interesse an der Rückführung der EU-Hilfen für die Landwirtschaft haben müssten, bietet eine solche Aufrechnung hierfür solange keine ausreichende Begründung,

wie Agrarpolitik als eine gesellschaftspolitische Aufgabe von gemeinschaftlicher Relevanz aufgefasst wird. Die Frage eines notwendigen Finanzausgleichs zwischen ärmeren und reicheren EU-Ländern sollte nicht mit Fragen der Finanzierung gemeinsamer Politiken, wie der Agrarpolitik, vermengt werden. Hierfür wäre ein separates Finanzausgleichssystem notwendig.

12. Die Luxemburger Beschlüsse vom 26. Juni 2003 beziehen sich im Wesentlichen auf die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards (Cross compliance), die Kürzung der Direktzahlungen (Modulation), Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes sowie auf einen weiteren Abbau von Markteingriffen.
13. Bezüglich der Entkopplung der Direktzahlungen ist zu erwarten, dass die Landwirte nach der Umsetzung des Beschlusses ihre Produktion primär an Marktsignalen ausrichten und von den Zahlungen keine produktionslenkende Wirkung mehr ausgeht. Eine vollständige Entkopplung würde den Schlussstrich unter die protektionistische Preispolitik der EU ziehen. Nach den Luxemburger Beschlüssen ist eine Vielzahl von Entkopplungsmodellen, wie eine „einheitliche Betriebsprämie“, eine „regionale Betriebsprämie“, die Unterscheidung zwischen Acker- und Grünlandprämie sowie Kombimodelle, möglich. Für alle diese Möglichkeiten gilt das Grundprinzip der Trennung von Produktion und Subventionszahlung. Aus der Sicht der Allokationseffizienz ergeben sich zwischen diesen Modellen deshalb keine grundsätzlichen Unterschiede. Für die Allokationseffizienz ist jedoch entscheidend, ob die prämiensberechtigten Fläche vergleichsweise eng oder weit definiert wird. Entspricht die prämiensberechtigte Fläche der gesamten Acker- und Dauergrünlandfläche, so gibt es eine vollständige Entkopplung. Ein solcher Fall wäre etwa bei einer einheitlichen Flächenprämie gegeben.
14. Eine Entkopplung der Direktzahlungen ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu begrüßen, da die Orientierung der Produktion am Markt zu Wohlfahrtsgewinnen, zu einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft und zu einer höheren Transfereffizienz führt. Die Landwirte erhalten die Möglichkeit, auf rentablere Produktionsrichtungen umzusteigen, ohne Prämien zu verlieren. Aus dynamischer Sicht werden richtige Signale für Investitionen im Agrarbereich gegeben. Allerdings sollte die Entkopplung begleitet werden durch eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte, insbesondere bei Zucker, Milch und Rindfleisch, die immer noch hohe Protektionsraten aufweisen. Nur bei einer solchen Perspektive kann der positive Effekt der Entkopplung umfassend genutzt werden. Auch können die Möglichkeiten zur Teilentkopplung bei Getreide, Rindfleisch und Milch dazu führen, dass die gewünschten positiven Wohlfahrtseffekten nicht in vollem Umfang erreicht werden.
15. Der zu erwartende beschleunigte Strukturwandel als Folge einer Entkopplung kann die regionalen Wirtschaftsstrukturen und ländlichen Räume negativ beeinflussen. Betriebsaufgaben im vor- oder nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft können die regionale Wirtschaftsentwicklung vor besondere Herausforderungen stellen. Der konkrete Handlungsbedarf für die regionale Wirtschaftspolitik wird derzeit in der politischen Diskussion zu den Luxemburger Beschlüssen noch zu wenig thematisiert.
16. Aus budgetärer Sicht wird die Entkopplung die Ausgaben für die EU-Agrarpolitik zunächst nicht senken. Mittelfristig wird es aber zu einer Senkung der Transferzahlungen kommen können, weil nach erfolgten Strukturanpassungen ein gleiches Einkommensniveau bei geringerer Subvention zu erreichen ist. Eine solche Perspektive eröffnet neue finanzpolitische Spielräume für eine Senkung der Agrarausgaben in der „1. Säule“ und

- eine Stärkung der Mittel in der „2. Säule“ der GAP. Dies könnte zu einer weiteren Einkommensverbesserung im Agrarbereich und damit zu weiteren Einsparungen führen.
17. Ein weiterer wichtiger Bewertungsaspekt zum Entkopplungsbeschluss bezieht sich auf die Vorleistungen, die die EU damit für die laufenden WTO-Verhandlungen erbringt. Der Entkopplungsbeschluss dürfte die Problematik der von den WTO-Partnern gewünschten Abschaffung der Blauen Box wesentlich entschärfen.
 18. Eine wichtige Frage ist auch die der gesellschaftlichen Legitimation der EU-Agrarpolitik. Zu bedenken ist, dass unter Umständen umfangreiche staatliche Transfers weit in die Zukunft festgeschrieben werden. Das dürfte zu einer verstärkten Diskussion der Verteilungsgerechtigkeit führen. Die größere Transparenz der entkoppelten Zahlungen könnte dazu führen, dass die Legitimation der Zahlungen zunehmend in Frage gestellt wird.
 19. Nach den Luxemburger Beschlüssen ist die Einhaltung von Grundanforderungen an die Betriebsführung sowie die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand die Voraussetzung für eine Prämienzahlung. Für den Fall, dass diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden, sollen Prämienzahlungen gekürzt oder gestrichen werden. Die Cross compliance-Regelung bedeutet, dass ein zusätzliches Sanktionsinstrument eingeführt wird, was ordnungspolitisch bedenklich ist. Prämienzahlungen als eine Art Honorierung gesellschaftspolitischer Leistungen könnten die Diskussion über eine Anhebung der Standards stimulieren und auch zu der Frage führen, warum eine Aufrechterhaltung der Förderung von Maßnahmen in der „2. Säule“ der GAP erforderlich sein soll. Sinnvoller wäre es, ohne eine solche Regelung klar zwischen der Umsetzung von Mindeststandards und gezielten Fördermaßnahmen zu unterscheiden.
 20. Die Alternative zu einer Anhebung der Mindeststandards ist die gezielte Förderung nicht-marktbezogener gesellschaftspolitischer Ziele durch ökonomische Anreizmechanismen bei gegebenen Mindeststandards. Die richtige Balance zwischen diesen beiden Optionen zu finden, ist eine wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe: Einerseits kann eine zu starke und zu schnelle Anhebung von Mindeststandards zu Friktionen in der wirtschaftlichen Entwicklung führen; andererseits können Fördermaßnahmen zu einem reinen Subventionsmechanismus degenerieren. Sinnvoll wäre eine Kombination beider Politikansätze, wenn z.B. die Umsetzung nicht-marktbezogener gesellschaftlicher Ziele zunächst gezielt gefördert wird und die Förderung dann schrittweise durch die Anhebung von Mindeststandards ersetzt wird. Diese Diskussion muss aber auch vor dem Hintergrund der WTO-Regeln gesehen werden. Eine Anhebung von Standards in einem Land ist zulässig, darf jedoch nicht zu Handelsbeschränkungen führen. Das Beispiel des EU-Importverbots von „Hormonfleisch“, das durch ein WTO-Schiedsgerichtsverfahren als unzulässiges Handelshemmnis eingestuft worden ist, zeigt die Grenzen einer nationalen oder auch EU-weiten Diskussion der Veränderung von Standards, wenn diese nicht durch internationale Vereinbarungen getragen werden. Solche Erfahrungen sprechen für die gezielte Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen in der „2. Säule“.
 21. Nach den Luxemburger Beschlüssen sollen die Betriebsprämien und Direktzahlungen bis zum Jahr 2007 um 5% gekürzt werden, wobei eine Freibetragsregelung Prämienzahlungen von bis zu 5.000 € von der Kürzung ausnimmt. Die freiwerdenden Mittel sollen für Maßnahmen zugunsten der ländlichen Entwicklung in der „2. Säule“ der GAP gewonnen werden (Modulation). Mit dieser im Prinzip richtigen Entscheidung sollte allerdings nicht die Erwartung verbunden werden, dass die derzeitige regionale Verteilung der Hilfen auch nach dieser Mittelumschichtung erhalten bleibt. Eine zielorientierte Politik in der „2. Säule“ muss von der Sache her zu regionalen Umverteilungen führen.

Vor diesem Hintergrund ist der Beschluss, dass mindestens 80% der Modulationsmittel in dem Mitgliedstaat verbleiben müssen, in dem sie angefallen sind, als eher zaghaft zu werten. Für Deutschland soll der im Land verbleibende Anteil der Modulationsmittel als Ausgleich für den Wegfall der Roggenintervention sogar mindestens 90% betragen. Hier zeigt sich, dass starke Tendenzen zur Besitzstandswahrung in Bezug auf die Subventionen der „1. Säule“ zugunsten einer zielorientierten Politikgestaltung in der „2. Säule“ noch zu überwinden sind.

22. Mit den Luxemburger Beschlüssen wird die Politik für den ländlichen Raum weiter ausgebaut. Insbesondere sollen die Lebensmittelqualität und der Tierschutz verbessert werden. Bei den Agrarumweltmaßnahmen wird zudem der EU-Finanzierungsanteil um 10 Prozentpunkte aufgestockt. Die beschlossenen Maßnahmen stellen nicht gerade eine wesentliche Fundierung der Politik für die „2. Säule“ dar. Eine Neuausrichtung ist gewollt, aber die Probleme bei der konkreten Konzeption sind noch groß. Es ist nicht sichtbar, auf welcher Grundlage Prioritäten für eine sinnvolle Politikgestaltung gesetzt werden können. Das konzeptionelle Vakuum führt auch dazu, dass Politik in der „2. Säule“ als reine Verteilungspolitik gesehen und missbraucht wird.
23. Mit den Luxemburger Beschlüssen wird auch der weitere Abbau der Markt- und Preisstützung fortgesetzt; dieser spielt jedoch, mit der Ausnahme von Milch, eine eher untergeordnete Rolle. Die Liberalisierung der EU-Agrarmärkte stößt nach wie vor auf Widerstände und bleibt somit eine zentrale Aufgabe der EU-Agrarpolitik. Über die Luxemburger Beschlüsse hinaus hat die Kommission weitere Vorstellungen zu einer Liberalisierung von EU-Agrarmärkten vorgelegt. Es handelt sich dabei um die Sektoren Tabak, Olivenöl, Baumwolle, Zucker und Hopfen. Die Kommission legt in ihren Reformvorstellungen für Tabak, Baumwolle, Olivenöl und Hopfen die gleichen Grundsätze zugrunde wie für die von den Reformbeschlüssen vom Juni 2003 erfassten Sektoren, d.h. eine Entkopplung der Einkommensstützung von der Produktion und die Einbeziehung der Direktzahlungen in die Betriebsprämienregelung.
24. Ein besonderes Kennzeichen der Zuckermarktordnung ist es, dass diese noch nie grundlegend reformiert wurde und die Finanzierung der Marktstützungsmaßnahmen mittels der Produktionsabgaben weitgehend ausgabenneutral erfolgt. Eine Reform der Zuckermarktordnung ist aber nicht nur deshalb überfällig, weil sie die Verbraucher und die Süßwarenindustrie mit hohen Preisen belastet und die marktaufteilende Wirkung des Quotensystems die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Zuckerwirtschaft behindert, sondern auch deshalb, weil sie entwicklungspolitische Ziele mit den falschen Mitteln verfolgt. Der Zuckermarktordnung kommt wegen der gewährten Handelspräferenzen eine entwicklungspolitische Funktion zu. Gleichwohl werden ihr negative Effekte auf das Wachstum und die Strukturentwicklung in den Entwicklungsländern zugeschrieben; kritisch zu werten ist die einseitig auf Zucker ausgerichtete Wirtschaftsstruktur in einigen der begünstigten Länder sowie die unvermeidliche Tatsache, dass die Wohlfahrtsgewinne der Entwicklungsländer, die sie aus den Handelspräferenzen ziehen, bei einer Liberalisierung des EU-Zuckermarktes erodieren werden. Im Bereich Zucker kommt auf die EU die große Verantwortung zu, den Reformprozess nicht nur innerhalb der EU durch soziale und regionalwirtschaftliche Maßnahmen abzufedern, sondern auch entwicklungspolitische Alternativen für die Zuckererzeuger in der Dritten Welt anzubieten.
25. Bei der Umsetzung der Beschlüsse in Deutschland erscheint eine vollständige Entkopplung sinnvoll. Eine Teilentkopplung der Direktzahlungen ist allenfalls zur Erleichterung von Übergangsprozessen hilfreich. Die Diskussion um innergemeinschaftliche

- Wettbewerbsverzerrungen im Agrarbereich dürfte sich bei einer Teilentkopplung verschärfen. Inakzeptabel ist der zusätzliche Verwaltungsaufwand für zwei parallele Systeme von Direktzahlungen.
26. Zwischen der „einheitlichen Betriebsprämie“ und der „regionalen Betriebsprämie“ gibt es hinsichtlich der Verteilungswirkungen erhebliche Unterschiede. Bei der „einheitlichen Betriebsprämie“ werden praktisch die gegenwärtigen Prämienunterschiede zwischen den Betrieben festgeschrieben; die „regionale Betriebsprämie“ kann im Vergleich zum Status quo dagegen zu teilweise deutlichen Verteilungsänderungen bei den Prämien führen. Die mittel- und langfristige Legitimationsbasis für eine „regionale Betriebsprämie“ ist eher einleuchtend: Gesellschaftspolitisch könnte man diese als eine Prämie zur Erhaltung der Kulturlandschaft und zur nachhaltigen Landbewirtschaftung interpretieren. Die Zukunftsperspektive könnte eine einheitliche Flächenprämie in den Bundesländern und auch in Deutschland sein. Vor diesem Hintergrund könnte die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse zur Entkopplung auch zielführender gestaltet werden: Im Ausgangspunkt würden die Betriebe die „einheitlichen Betriebsprämien“ erhalten. Während einer Übergangszeit würden die künftigen „regionalen Betriebsprämien“ allmählich aufgebaut und die „einheitliche Betriebsprämien“ entsprechend abgebaut werden. Als Ergebnis ergibt sich eine schrittweise und vorhersehbare Anpassung der betrieblichen Prämienzahlungen an das künftige Niveau.
 27. Trotz des Scheiterns der WTO-Konferenz in Cancun bleibt es bei den weiteren Verhandlungen zur Agrarhandelsliberalisierung im Rahmen der Doha-Runde bei den alten Themenbereichen: Marktzugang bei Importen, Abbau von Exportsubventionen und Rückführung der inländischen Stützung im Agrarbereich. Für die EU spielen zudem die nicht-handelsbezogenen Anliegen eine wichtige Rolle. Es geht um die Absicherung der so genannten multifunktionalen Landwirtschaft im EU-Raum, die Anerkennung des Vorsorgeprinzips in der Nahrungsmittelsicherheit, die Ausweitung von Herkunfts- und Kennzeichnungsregelungen und die Anerkennung von Ausgleichszahlungen im Tiererschutz als Grüne Box-Subventionen. Die europäischen Vorstellungen stoßen indessen auf wenig Resonanz. Beim Marktzugang fordern die Cairns-Gruppe, die USA und Entwicklungsländer eine substanzielle Zollsatzkürzung, während die EU Ausnahmen bei so genannten sensitiven Produkten anstrebt. Bei Exportsubventionen gibt es analog die Forderung einer vollständigen Abschaffung; hier versucht die EU Freiraum und einen zeitlichen Übergang zu gewinnen. Einzig beim Abbau der inländischen Stützung scheinen sich die USA und die EU anzunähern, indem sie für Übergangszeiten und einen gedämpften Abbau in der Blauen Box und in der Gelben Box plädieren. Der Cairns-Gruppe und den Entwicklungsländern geht es um die vollständige Abschaffung der Gelben Box und der Blauen Box. Überdies diskutieren diese Länder über die Einführung von Obergrenzen für die Grüne Box.
 28. Vor diesem Hintergrund stellen sich einige Fragen für die EU-Agrarpolitik: Eine erste Frage bezieht sich auf die Grüne Box-Fähigkeit der neuen entkoppelten Subventionen. Je vollständiger eine Entkopplung gelingt, umso augenscheinlicher ist es, dass die neuen Subventionen in die Grüne Box gehören. Auch ist zu klären, inwieweit alles das, was heute oder künftig der „2. Säule“ der GAP zugerechnet wird, auch wirklich Grüne Box-fähig ist. Trotz solcher Unwägbarkeiten hat die EU ein deutliches Interesse an einem Abschluss der Doha-Runde. Es geht ihr um die Absicherung der neuen Ausrichtung der GAP. Wegen der Unwägbarkeiten auf den internationalen Agrarmärkten und in der gesamten Weltwirtschaft ist klar, dass die grundlegende Perspektive für eine Weiter-

- entwicklung der GAP nach wie vor eine vollständige Integration der EU-Landwirtschaft in die internationale Agrarwirtschaft bleiben muss.
29. Weitere wichtige Rahmenbedingungen für die EU-Agrarwirtschaft und die GAP zeichnen sich durch die Osterweiterung ab. Insgesamt ist nicht damit zu rechnen, dass die Osterweiterung zu einer „Überschwemmung“ der Märkte der heutigen EU-Mitgliedstaaten mit Agrar- und Ernährungsgütern aus den neuen Mitgliedstaaten führt. Andererseits steigt das Risiko, dass sich Marktungleichgewichte verstärken, vor allem auf Märkten, mit denen die EU Probleme haben wird, die WTO-Limits in Bezug auf subventionierte Exporte einzuhalten. Dies dürfte insbesondere bei Rindfleisch der Fall sein. Es können sich für die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft aber auch zusätzliche Absatzchancen, z.B. bei Schweinefleisch und qualitativ hochwertigen Ernährungsgütern, ergeben. Die Notwendigkeit, die Agrarstützung von der Produktion zu entkoppeln, um falsche Produktionsanreize zu vermindern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, wird durch die Erweiterung nur unterstrichen.
 30. Das Problem der GAP-Finanzierung für die neuen Mitgliedstaaten wird in dem Maße zunehmen, wie sich die Höhe der Direktzahlungen bzw. entkoppelten Prämien an das Niveau in den bisherigen Mitgliedstaaten angleichen wird. Es ist nicht zu erwarten, dass diese Transfers in ausreichendem Umfang zur Modernisierung der Landwirtschaft eingesetzt werden. Die Zahlungen engen den Finanzspielraum der EU für zielgerichtete Hilfen zur Modernisierung der Land- und Ernährungswirtschaft, zur Qualitätsverbesserung der Erzeugnisse, für den Strukturwandel und zur umweltgerechten Bewirtschaftung überdies ein. In den neuen Mitgliedstaaten muss es vor allem darauf ankommen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft zu stärken. Die Osterweiterung erhöht somit den Druck auf die Agrarpolitik, weitere Reformen in Angriff zu nehmen. Diese Entwicklung wird voraussichtlich eine nochmalige Anpassung der Agrarpolitik in Richtung niedrigerer Direktzahlungen einfordern.
 31. Eine zentrale offene Frage ist, wie in der EU nach den Luxemburger Beschlüssen die künftige Agrarproduktion und Landnutzung aussehen wird. Es ist offensichtlich, dass es zu einer erheblichen Änderung der Produktionsstruktur kommen wird, die auch mit zum Teil erheblichen Flächenstilllegungen verbunden sein wird. Als Konsequenz dieser Entwicklung dürften sich auch im vor- und nachgelagerten Bereich Anpassungserfordernisse und Änderungen in den regionalen Wirtschaftsstrukturen ergeben. Es besteht Forschungsbedarf auf Seiten der Wissenschaft, und zum anderen wird es neue Herausforderungen für die Agrar- und Wirtschaftspolitik geben. So könnte es notwendig werden, strukturelle Anpassungsprozesse gezielt zu unterstützen. Eine solche Perspektive könnte auf eine integrierte regionale Agrar- und Wirtschaftspolitik mit einem umfassenden Landnutzungskonzept hinauslaufen.
 32. Als weitere Konsequenz der Luxemburger Beschlüsse wird die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarwirtschaft eine zentrale Rolle spielen. Es kommt darauf an, weitere Schritte in Richtung Wettbewerbsfähigkeit zu gehen, indem der Abbau noch bestehender protektionistischer Preispolitiken, insbesondere bei Zucker, Milch und Rindfleisch, und die vollständige Entkopplung aller Produktbereiche vorangetrieben wird. Als korrespondierende weitere politische Aufgabe muss aber auch die Entwicklung zu einer wettbewerbsfähigen Agrarwirtschaft bewusst begleitet und unterstützt werden. Angesichts der Bedeutung, die der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als grundlegendes Ziel, auf dem andere Zielvorstellungen aufbauen, zukommt, erscheint die aktuelle politische Auseinandersetzung mit diesem Thema unzureichend.

33. Als eine dritte wichtige Politikfrage wird sich in Zukunft die zielgerichtete Politikgestaltung in der „2. Säule“ der GAP darstellen. Im Rahmen der EU-Politik für die regionale Entwicklung ist die konkrete Definition von Maßnahmen und die Operationalisierung vielfach noch zu schärfen und das Maßnahmenbündel sicherlich noch zu erweitern. Darüber hinaus ist die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen noch genauer einzuschätzen, um Prioritäten setzen zu können. Es sind noch viele Fragen zu klären, um ein konsistentes Programm für die Politikgestaltung in der „2. Säule“ zu entwerfen.
34. Schließlich sei das Problem einer expliziten Einkommenspolitik für den Agrarbereich und direkter Einkommensübertragungen angesprochen. Betrachtet man Verteilungsgerechtigkeit und angemessene Einkommen als politisches Ziel, so wäre es sinnvoll, dieses Ziel unmittelbar am Einkommensniveau sowie an der Bedürftigkeit zu orientieren und für eine Übergangszeit Transferzahlungen zur Abfederung sozialer Härten zu begründen. Das wäre aus einkommenspolitischer Sicht eine erstbeste Maßnahme.
35. Ziel des Abbaus von Marktstützungsausgaben wäre es, Marktinterventionen künftig als Marktstabilisierung zu interpretieren und hierfür ein begrenztes Finanzvolumen zur Verfügung zu stellen. Eine solche politische Perspektive würde auf weiteren Agrarmärkten zu Direktzahlungen sowie künftig entkoppelten Zahlungen und damit zunächst zu einer finanziellen Ausweitung dieses Politikbereichs führen.
36. Zur Entwicklung der Direktzahlungen und der künftig entkoppelten Zahlungen gibt es verschiedene Optionen: So könnten solche Zahlungen einmal zeitlich degressiv gestaltet werden, was den Charakter dieser Zahlungen als Kompensationszahlungen für strukturelle Anpassungsprozesse unterstreichen würde. Allerdings wäre eine bloße Kürzung von Prämienzahlungen ohne klares Konzept einer aktiven Politik zur Förderung von Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit, zur Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen und zur Förderung ländlicher Räume nicht befriedigend. Einsparungsmöglichkeiten würden andererseits auch bestehen, wenn man gegenüber dem beschlossenen System der Prämienzahlungen die Alternative personenbezogener, zeitlich degressiver Transferzahlungen erwägen und das Element der Bedürftigkeit berücksichtigen würde.
37. Eine finanzielle Stärkung der „2. Säule“ wird mit einer vertieften Diskussion über den sinnvollen Einsatz solcher Mittel in dieser Säule einhergehen müssen. Werden mit entkoppelten Zahlungen Leistungen der Landwirte im Bereich nachhaltiger Landbewirtschaftung oder auch regionaler Entwicklungen abgegolten, so ergibt sich hier vielleicht sogar ein sinkender Finanzierungsbedarf in der „2. Säule“.
38. In ihrer Prognose zu den Finanzwirkungen der Reformbeschlüsse vom Juni 2003 geht die Kommission davon aus, dass die Agrarausgaben im Bereich der Marktordnungen, einschließlich der Direktzahlungen und Betriebsprämien, für die EU-25 die künftige finanzielle Obergrenze übersteigen werden. Will man die Agrarausgaben spürbar zurückführen, so müssen auch eventuelle Finanzierungslücken im Zuge der Osterweiterung berücksichtigt werden. Aus diesem und anderen Gründen könnte sich, grob geschätzt, ein Kürzungsbedarf von 2,5-3,5 Mrd. € ergeben, also etwa 5-7%, bezogen auf die Ausgabenschätzung für 2013. Dem entgegenzuhalten ist, dass die tatsächlichen Agrarausgaben in den vergangenen Jahren niedriger lagen als die Vorgaben der finanziellen Vorausschau.
39. Pragmatisch kann man Kürzungsmöglichkeiten im EAGFL auch daran festmachen, inwieweit die Höhe der Zahlungen für einzelne Produkte der Bedeutung dieser Produkte entspricht. So ließe sich zum Beispiel vereinbaren, dass von einer erforderlichen Kürzung der Agrarausgaben alle Produktionssektoren innerhalb der Landwirtschaft betroffen werden, jedoch diejenigen Sektoren stärkere Einbußen haben werden, die einen im Ver-

gleich zu ihrem Produktionswertanteil hohen Anteil am EAGFL haben. Ein solcher Ansatz würde zu überproportionalen Ausgabenkürzungen bei Tabak, Faserpflanzen, Olivenöl, Zucker, Ackerkulturen, Schaf- und Ziegenfleisch, Rindfleisch sowie bei Reis führen. Wollte man auf diese Weise die Agrarausgaben zum Beispiel um 15% kürzen, so könnte dies zu einer Entlastung der deutschen Nettozahlerposition in einer Größenordnung von 700 Mio. € führen. Eine solche Vorgehensweise zur Kürzung der Agrarausgaben entspräche sicherlich nicht den Kriterien einer zielorientierten Agrarpolitik. Dennoch könnte daraus – nach einer geeigneten Ergänzung des Produktionswertindikators um weitere gesellschaftliche Zielindikatoren – eine gewisse Versachlichung der notwendigen Kürzungsdiskussion erwachsen.

40. Generell ist festzuhalten, dass eine stärkere Zielorientierung in der GAP dazu führen wird, dass die gesetzten Ziele mit einem geringeren finanziellen Aufwand erreicht werden können. Hier bietet sich eine konkrete Chance, die hohen Ausgaben der EU-Agrarpolitik zurückzuführen.
41. In Bezug auf die politische und institutionelle Perspektive für weitere GAP-Reformen ist offensichtlich, dass in der gegenwärtigen Diskussion das Argument der Besitzstandswahrung überwiegt und das Argument einer künftig stärkeren gesellschaftspolitischen Legitimation der Prämien noch nicht aufgegriffen wird. Aus regionalpolitischer Sicht könnten sinkende Transferzahlungen dann leichter akzeptiert werden, wenn sich durch eine Politikänderung neue finanzpolitische Spielräume für andere Politiken aufzeigen. Ebenso wichtig ist es, dass freiwerdende Finanzmittel zum Teil von der eigenen Region genutzt werden können. Durch die Luxemburger Beschlüsse wird es im Wesentlichen nicht zu einer Änderung der Nettozahlerpositionen kommen. Es ist deshalb anzunehmen, dass sich auch in Zukunft Anreize und Widerstände für eine weitere Reform und für eine Senkung des Agrarhaushaltes an der beschriebenen Nettozahlerposition festmachen lassen werden.
42. Die Reform der EU-Agrarpolitik bleibt auch nach den Luxemburger Beschlüssen eine politische Herausforderung. Ein wesentlicher Schlüssel, um die gesetzten agrarpolitischen Ziele zu erreichen, ist die konsequente Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarwirtschaft. Auf dieser Grundlage wäre eine zielgerichtete Weiterentwicklung möglich und aus gesamtwirtschaftlicher und finanzpolitischer Sicht zu begrüßen.

Summary

The main objectives of the study are to illuminate the development of the Common Agricultural Policy (CAP) up to the Agenda 2000 reforms, to evaluate the reform decision of June 2003, and to show and discuss options for the future development of the CAP.

In chapter 2 the objectives of the CAP are described and the justification for agricultural policy making is discussed. The scientific basis for policy evaluation is sketched out. It is found that the CAP has not met basic principles of economic policy making that have to be respected in order to enhance welfare, equity, and sustainability.

In chapter 3 the development of the EU's agricultural policy from protectionist price support to the agricultural policy reforms in 1992 and 1999 is discussed. It is important to note that international agricultural trade problems caused by protectionism have earmarked the negotiations in the Uruguay round (1986-1994) of the GATT and that EU agricultural policy reforms were motivated by the agreement to increase market access, to reduce export subsidies, and to lower domestic support. Financial aspects of the CAP form a special point in this chapter.

In chapter 4 the CAP reform decisions of June 2003 are analysed. Important issues are decoupling of farm support from production decisions, cross compliance to meet environmental and food safety standards and good agricultural practices, a strengthened focus on rural development, and reduced price support. Also the actual debate on the implementation of the reform measures in Germany is discussed. One conclusion from this chapter is that it is not yet very clear on which principles policy priorities have to be set and that such a conceptual vacuum might prompt member states and regions to abuse rural development money as mere financial transfers.

In chapter 5 future perspectives for the CAP are discussed. Based on an assessment of international framework conditions such as WTO agreements and EU east enlargement the needs for further agricultural policy reforms are analysed. With respect to the farm income objective of the CAP, it is recommended to strive for a stronger dependence of the level of transfer payments on individual income and social indigence. Special themes of this chapter are options to reduce the budgetary burden of the CAP as well as the political and institutional perspectives for a further reform.

Finally, in chapter 6, it is concluded that the reform decisions of June 2003 point to the proper direction but that the CAP will still have to go a long distance until EU agriculture will come closer to the vision of an internationally competitive sector that satisfies society's demand for sustainable farming, too.

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Die Geschichte der Agrarpolitik in der Europäischen Union (EU) ist eine Geschichte umfangreicher staatlicher Interventionen und ständiger Reformen. Konzipiert in den 60er Jahren, ist das ursprüngliche Konzept der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wesentlich geprägt durch deutsche und französische Vorstellungen zur Agrarpolitik in der Nachkriegszeit: Aus deutscher Sicht waren die Landwirte über hohe Preise zu schützen, und aus französischer Sicht mussten Agrarmärkte organisiert werden (KOESTER und KIRSCHKE 1985). So entwickelte sich in der EU seit Ende der 60er Jahre eine protektionistische Preispolitik, die durch Marktordnungen zunehmend ausgebaut und perfektioniert werden sollte. Schon früh, in den 70er Jahren zeigten sich negative Konsequenzen der GAP; „Milchseen“ und „Butter- und Getreideberge“ wurden in der Öffentlichkeit kritisiert und führten zu einer zunehmend restriktiven Preispolitik und Maßnahmen zur Absatz- und Nachfragesteigerung. In den 80er Jahren kamen mit der Einführung der Garantiemengenregelung bei Milch 1984 dirigistische Elemente hinzu; seit Ende der 80er Jahre wird mit der freiwilligen Flächenstilllegung experimentiert.

Mit solchen Agrarreformen hatte man zunächst versucht, negative Konsequenzen des Konzepts der protektionistischen Preispolitik einzudämmen. Die Agrarreform von 1992 leitete dann aber eine grundlegende Änderung der EU-Agrarpolitik ein. Diese so genannte McSharry-Reform führte zu einem Abbau der Preisstützung und im Gegenzug zur Einführung von Direktzahlungen als Ausgleich von Einkommensverlusten für die Landwirte; Flächenzahlungen und Tierprämien wurden neue Elemente der GAP. Dieser neue Weg wurde mit der Agenda 2000 fortgesetzt. Hinzu kam, dass seit den 90er Jahren dem Schutz der Umwelt und der Entwicklung ländlicher Räume eine zunehmende Bedeutung im Rahmen der EU-Agrarpolitik zugemessen wird. Die Konferenzen von Cork und Salzburg markierten den Weg, und seit der Agenda 2000 sprechen wir von dem Ausbau der „2. Säule“ als neue agrarpolitische Perspektive. Mit den Luxemburger Beschlüssen vom 26. Juni 2003 hat die EU einen weiteren Schritt in Richtung einer marktorientierten Agrarpolitik getan, und das zeigt sich vor allem in dem Entkopplungsbeschluss.

Die Geschichte der EU-Agrarpolitik legt zwei Überlegungen nahe:

- Der Agrarbereich wird in Deutschland und der EU als ein Wirtschaftsbereich gesehen, den man nicht einfach dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen kann. Agrarpolitik hat vielmehr Sorge zu tragen, dass die mit dem Agrarbereich verbundenen gesellschaftspolitischen Ziele auch erreicht werden.
- Andererseits hat es beim Entwurf der EU-Agrarpolitik offenbar Konstruktionsfehler gegeben, die immer wieder zu Korrekturen geführt haben. Die grundlegende Kritik an der EU-Agrarpolitik ist oft diskutiert worden; es geht darum, dass die gesellschaftspolitischen Ziele der EU-Agrarpolitik mit den falschen Mitteln, und konkret: der protektionistischen Preispolitik, erreicht werden sollten.

Ein Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass die Finanzierung der Agrarpolitik in Deutschland und der EU seit langem einen erheblichen Umfang angenommen hat. Die Agrarausgaben im EU-Haushalt beliefen sich im Jahr 2002 auf 43 Mrd. €; seit den 70er Jahren betrug der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt immer mehr als ein Drittel und auch schon mehr als die Hälfte, 2002 waren es 49%. Als Maß der Stützung des Agrarbereichs durch die Volkswirtschaft hat sich seit den 90er Jahren das von der OECD entwickelte und heute so bezeichnete Producer Support Estimate (PSE) durchgesetzt (OECD 2003a, 2003b). Im Jahr 2002 betrug

das PSE in der EU 36%; d.h. 36% der Erlöse im Agrarbereich werden durch staatliche Interventionen erzielt, entweder durch Preisschutz oder Transferzahlungen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die grundlegende Frage, wo wir heute stehen in der Entwicklung und Reform der EU-Agrarpolitik. Zeichnen sich mit der McSharry-Reform und der Agenda 2000 und insbesondere mit den Luxemburger Beschlüssen vom 26. Juni 2003 Entwicklungen ab, die in eine richtige Richtung und insbesondere zu einem effizienteren Einsatz von Haushaltsmitteln führen? Welche Optionen gibt es für weitere Reformschritte?

1.2 Zielsetzung

Auf der Grundlage der skizzierten Problemstellung wird mit dieser Studie das Ziel verfolgt, Entwicklung, Stand und Perspektiven der Agrarpolitik in Deutschland und der EU einzuschätzen und zu bewerten. Dabei geht es einmal um die langfristige Entwicklung dieses Politikbereichs und eine grundlegende Bewertung aus wissenschaftlicher Sicht; zum anderen sollen die aktuelle Lage und die künftige Entwicklung in besonderer Weise diskutiert werden. Folgende drei Teilziele sind hervorzuheben:

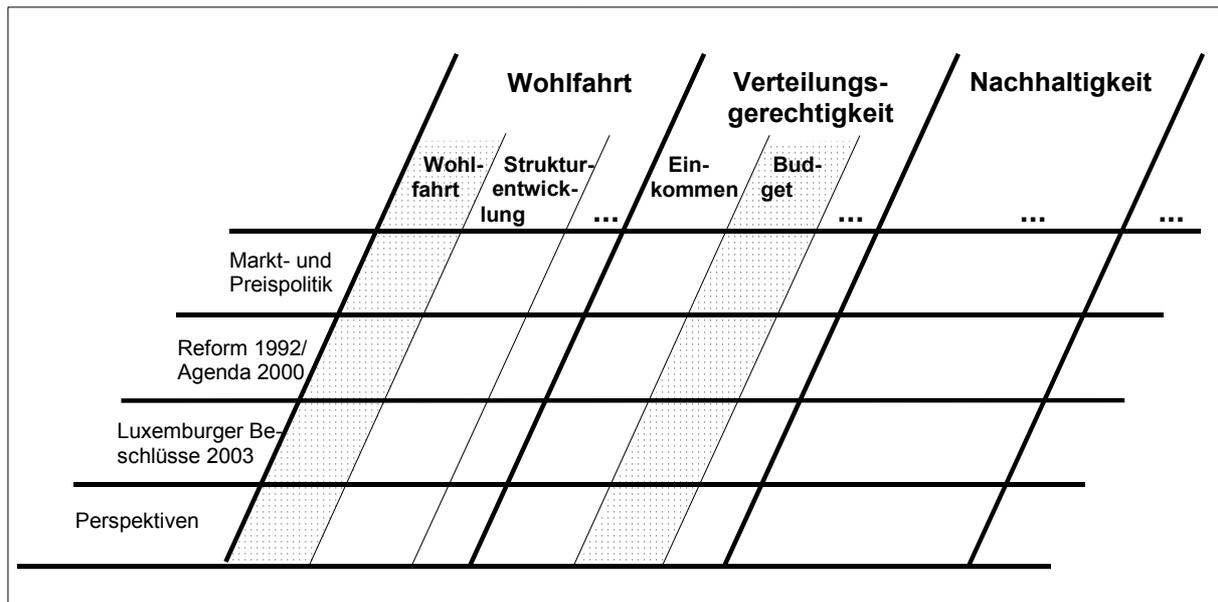
- Die Entwicklung der GAP bis zur Agenda 2000 soll in den wesentlichen Eckpunkten herausgearbeitet und eingeordnet werden.
- Die Luxemburger Beschlüsse, und insbesondere die so genannte Entkopplung, sollen bewertet werden.
- Optionen für die Weiterentwicklung der GAP sollten aufgezeigt und diskutiert werden.

Die Einschätzung und Bewertung der GAP erfolgt vor dem Hintergrund der mit der Agrarpolitik verfolgten gesellschaftspolitischen Ziele. Nicht alle Aspekte können dabei im Detail angesprochen werden; die Studie konzentriert sich auf gesamtwirtschaftliche und budgetäre Fragen und ordnet diese in ein Gesamtkonzept von Agrarpolitik ein.

1.3 Vorgehensweise

Die Vorgehensweise in dieser Studie wird mit Abb. 1.3-1 illustriert. Entsprechend der Entwicklung der GAP werden die einzelnen Etappen chronologisch diskutiert: Es geht also zunächst um die Markt- und Preispolitik, dann um die McSharry-Reform 1992 und die Agenda 2000, die Luxemburger Beschlüsse von 2003 und schließlich die Perspektiven für die Weiterentwicklung. Alle politischen Maßnahmen in diesen Entwicklungsetappen der GAP haben Auswirkungen auf die grundlegenden gesellschaftspolitischen Ziele, die im Agrarbereich verfolgt werden und die hier mit den Stichworten Wohlfahrt, Verteilungsgerechtigkeit und Nachhaltigkeit bezeichnet werden. Wohlfahrt steht für gesamtwirtschaftliche oder auch effizienz- bzw. wettbewerbsorientierte Ziele der GAP, wobei wir uns entsprechend der Zielsetzung der Studie auf das „klassische“ Wohlfahrtsziel bei gegebener Ressourcenausstattung und gegebenen Rahmenbedingungen und Fragen der Strukturentwicklung konzentrieren. Verteilungsgerechtigkeit steht für das verteilungspolitische Ziel, das in erster Linie die Einkommenssituation der Landwirte, aber generell die distributiven Konsequenzen der GAP beschreibt. Entsprechend der Zielsetzung der Studie steht die budgetäre bzw. haushaltspolitische Zielsetzung im Vordergrund. Nachhaltigkeit beschreibt eine dritte wesentliche Säule im Zielsystem der GAP, die wichtig für eine Bewertung ist.

Abb. 1.3-1: Entwicklung und Bewertung der EU-Agrarpolitik



Quelle: Eigene Darstellung

Die Studie ist in vier Hauptteile gegliedert. In Kapitel 2 werden zunächst Grundlagen der Agrarpolitik in Deutschland und der EU diskutiert. Es geht um die Entwicklung agrarpolitischer Ziele und um die Legitimation von Agrarpolitik in marktwirtschaftlichen Systemen. Da es in dieser Studie insbesondere um Einschätzung und Bewertung geht, sollen ferner die wissenschaftlichen Grundlagen von Politikbewertung skizziert werden.

In Kapitel 3 wird dann die Entwicklung der EU-Agrarpolitik von der protektionistischen Markt- und Preispolitik zu Beginn dieser Politik bis zur Agenda 2000 diskutiert. Dabei geht es zunächst um eine Bewertung der Konsequenzen der Markt- und Preispolitik und dann der ersten Reformen dieser Politik. Von besonderer Bedeutung sind dann die internationalen Konsequenzen der protektionistischen Preispolitik, die im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT zur McSharry-Reform 1992 und dann zur Agenda 2000 geführt haben. Als spezieller Punkt soll die finanzielle Entwicklung der GAP diskutiert werden.

In Kapitel 4 werden dann die Luxemburger Beschlüsse zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 analysiert. Im Vordergrund steht dabei natürlich die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion. Wichtig ist dann aber auch die beschlossene Regelung zur Cross compliance und die verstärkte Ausrichtung der Politik auf die „2. Säule“. Es geht ferner um den beschlossenen weiteren Abbau der Markt- und Preisstützung und um die aktuelle Diskussion zur Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse in Deutschland.

In Kapitel 5 werden die künftigen Perspektiven für die Agrarpolitik in Deutschland und der EU diskutiert. Es geht um die künftigen und insbesondere internationalen Rahmenbedingungen und um weiteren Reformbedarf und sinnvolle Schritte für weitere Reformen. Als besonderer Punkt sollen Möglichkeiten einer Rückführung der Agrarausgaben diskutiert werden. Eine Diskussion politischer und institutioneller Perspektiven schließt das Kapitel ab. Zum Schluss der Studie wird ein Ausblick zur Entwicklung und zu den Perspektiven der EU-Agrarpolitik gegeben.

2. Grundlagen der Agrarpolitik in Deutschland und der Europäischen Union

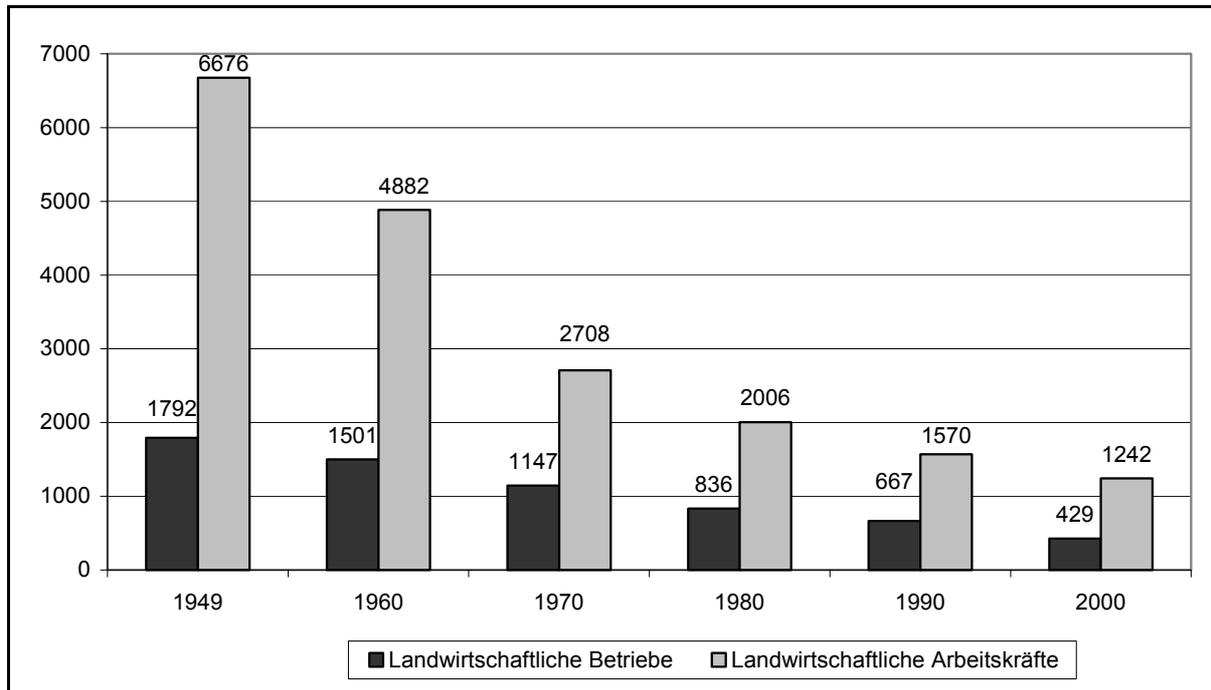
2.1 Entwicklung agrarpolitischer Ziele

Die Ziele der Agrarpolitik in Deutschland und der EU haben sich in den letzten 50 Jahren fortentwickelt. Sie reflektieren die agrarsektorale und gesellschaftliche Entwicklung, sind aber auch in starkem Maße geprägt von der agrarstrukturellen Ausgangssituation und der Versorgungsnotlage nach dem Zweiten Weltkrieg.

In den meisten der vom Krieg unmittelbar betroffenen Ländern Europas war die Agrarproduktion um mehr als ein Drittel gesunken (HENNING 1978, S. 259). Der Agrarsektor in Westdeutschland war 1945 gekennzeichnet durch das Überwiegen einer kleinbetrieblichen Struktur und eine im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße relativ kleine Nutzfläche. Dennoch waren die Versorgungsengpässe spätestens mit dem Jahr 1950 überwunden. Anfang der 50er Jahre begann im früheren Bundesgebiet eine lang andauernde Phase des Strukturwandels, in dessen Verlauf sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe von 1,8 Mio. (1949) auf 0,4 Mio. (2000) verringerte (siehe Abb. 2.1-1). In der gleichen Zeitspanne sank dort die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte von etwa 6,7 auf 1,2 Mio., wobei die Relation zwischen der betrieblichen Arbeitsleistung und dem landwirtschaftlichen Arbeitskräftebestand im Zeitablauf beständig gesunken ist. Diese Entwicklung, die in ähnlicher Form auch in den anderen Mitgliedstaaten der EU zu beobachten war, wurde maßgeblich bestimmt durch die Intensivierung der Produktion, die Realisierung biologisch-technischer Fortschritte und die Mechanisierung, die zu einer Zunahme der Flächen- und Arbeitsproduktivität geführt haben. Der volkswirtschaftliche Strukturwandel und Mobilitätshemmnisse der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte führten zu einem Zurückbleiben des landwirtschaftlichen Einkommens hinter der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung. Der größte Teil der Subventionen, die in der EU und ihren Mitgliedstaaten heute für den Agrarsektor ausgegeben werden, hat seinen Ausgangspunkt in dem Versuch, dieser Einkommensdisparität entgegenzusteuern und die aus der Überalterung der Agrarbevölkerung resultierenden Finanzierungsprobleme der landwirtschaftlichen Sozialversicherungen auszugleichen.

In der sowjetischen Besatzungszone war die Ausgangslage für die Versorgung der Bevölkerung günstiger als in den westlichen Besatzungszonen, da die Ertragskraft der Böden stärker war als im Westen und größere Betriebsformen mit einem höheren Mechanisierungsgrad vorherrschend waren (HENNING 1978, S. 229-232). Die Bodenreform von 1945 führte zunächst zu einer Zerstückelung des landwirtschaftlichen Privatbesitzes, aber auch zur Gründung von Staatsgütern (Volkseigene Güter). Zwischen 1952 und 1960 erfolgte die Zwangskollektivierung des größten Teils der in Privatbesitz befindlichen Flächen und Betriebe mit einer anschließenden Phase der Vergrößerung und Spezialisierung. Im Jahr 1989 unterschied sich die Agrarstruktur in der DDR grundlegend von der in der BRD: Während in der BRD eine auf privatem Unternehmertum basierende mittel- bis kleinbäuerliche Struktur vorherrschte, erfolgte die Agrarproduktion in der DDR auf der Basis zentraler Planvorgaben in kollektivierten oder sich in Staatseigentum befindenden Großbetrieben.

Abb. 2.1-1: Entwicklung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und Arbeitskräfte im früheren Bundesgebiet (in 1000)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus HENNING (1978, S. 270) und BMVEL (2002, 2003a)

Im Jahr 1990, zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung, waren die agrarpolitischen Ziele der Bundesregierung noch durch das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebs geprägt; es erfolgte ein nur allmähliches Abrücken von der größen- und organisationsformbezogenen Definition dieses Leitbildes (HENRICHSMEYER und WITZKE 1994, S. 36f.). Auch nach Abschluss der Privatisierung der ostdeutschen Landwirtschaft unterscheiden sich die Agrarstrukturen in den neuen Ländern von denen in Westdeutschland vor allem durch die größere Flächenausstattung je Betrieb und einen niedrigeren Arbeitskräftebesatz bezogen auf die Fläche.¹

Mit der Wiedervereinigung ist in der EU die ohnehin große Vielfalt in den Betriebs- und Organisationsformen, den natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen und den Faktorausstattungen der Agrarunternehmen mit ihren spezifischen sozioökonomischen Perspektiven gestiegen. Die Osterweiterung der EU wird diese Vielfalt noch erhöhen und mit ihr auch die Vielfalt der sozioökonomischen Probleme in der Landwirtschaft und den ländlichen Räumen, denen sich die Agrarpolitik widmen muss. Trotz relativ niedriger Löhne

¹ Die Rechtsform des Einzelunternehmens mit einem Anteil von 78,8% (2001) an der Gesamtzahl der ostdeutschen Agrarbetriebe (96,6% im früheren Bundesgebiet) ist mittlerweile die vorherrschende Rechtsform. Die durchschnittliche Flächenausstattung der Betriebe in den neuen Ländern betrug im Jahr 2001 182 ha im Vergleich zu 28 ha in Westdeutschland (BMVEL 2003a, Tabelle 31). Der grundlegende Unterschied in der Flächenausstattung zwischen ost- und westdeutschen Betrieben zeigt sich auch dann, wenn die Durchschnittsgrößen jeweils getrennt nach einzelnen Rechtsformen und Betriebstypen miteinander verglichen werden. Die betriebliche Arbeitsleistung in den Einzelunternehmen bezogen auf jeweils 100 ha Fläche war mit 1,9 AK-Einheiten in den neuen Ländern deutlich geringer als im früheren Bundesgebiet mit 3,9 AK-Einheiten. Der Pachtflächenanteil ist mit 88% in den neuen Ländern deutlich höher als im früheren Bundesgebiet mit 64% (BMVEL 2003a, Tabelle 35). Auch der Fremdkapitalanteil ist in den neuen Ländern höher.

ist die Wettbewerbsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaft noch nicht in ausreichendem Maße gegeben, wobei die Gründe hierfür außerordentlich vielschichtig und je nach Region sehr unterschiedlich sind.² Die EU-Agrarpolitik steht damit vor einer ihrer größten Herausforderungen, die sie mit den jüngsten Agrarformbeschlüssen sowie den agrarpolitischen Vorgaben zur Integration der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaft bei weitem noch nicht gelöst hat. Vor diesem Hintergrund ist nicht nur zu hinterfragen, inwieweit die unterschiedlichen Ziele der EU-Agrarpolitik mit den Reformen der GAP erreicht werden, sondern auch, ob die agrarpolitischen Ziele, die zu einem wesentlichen Teil aus der Gründungszeit der Europäischen Gemeinschaft stammen, heute noch zukunftsweisend sind. Für die Bewertung von agrarpolitischen Reformen ist es daher zunächst wichtig, die verschiedenen agrarpolitischen Ziele zu systematisieren.

Offizielle Zielkataloge für die Agrarpolitik finden sich für Deutschland im Landwirtschaftsgesetz (LwG) von 1955 und in den jeweils aktuellen Zielfestlegungen der Bundesregierung, die in den jährlichen ernährungs- und agrarpolitischen Berichten veröffentlicht werden (z.B. BMVEL 2003a). Die Ziele der GAP sind in dem 1958 in Kraft getretenen Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) definiert. Im LwG standen zunächst der Beitrag der Landwirtschaft zur volkswirtschaftlichen Entwicklung und das Einkommensziel für die Landwirte im Vordergrund, und diese Orientierung wurde im Wesentlichen auch im EGV verankert. Die in den Zielkatalogen von LwG und EGV genannten Teilziele lassen sich zu meist vier Zielbereichen zuordnen: Wohlfahrt, Verteilungsgerechtigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit. Die Gewichtung der einzelnen Teilziele ist in der praktischen Politikgestaltung einem stetigen Wandel unterworfen.

Beim Wohlfahrtsziel geht es darum, „die Produktivität durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung (...) und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren (...) zu steigern“ (Art. 33(1)a, EGV³) und dadurch „der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“ (Art. 33(1)b, EGV). Die Erhöhung der landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommen ist jedoch aufgrund der in der EU weitgehend gesättigten Nachfrage nach Agrarprodukten nur bei ausreichender Abwanderung der Arbeitskräfte aus der landwirtschaftlichen Produktion möglich. Durch Erhöhung der Produktivität soll die Landwirtschaft aber auch zur volkswirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Wegen des in den mittel- und osteuropäischen Ländern vergleichsweise hohen Anteils der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt und am Arbeitskräftebestand wird dieses Ziel insbesondere auch im Hinblick auf die regionalwirtschaftliche Entwicklung wieder an Bedeutung in der EU-Agrarpolitik gewinnen.

Als weitere Teilziele, die sich dem Wohlfahrtsziel zuordnen lassen, nennt der EGV die Stabilisierung der Märkte (Art. 33(1)c)) sowie angemessene Verbraucherpreise (Art. 33(1)e)). Das Ziel der Preisstabilisierung soll insbesondere durch die Preisregelungen der verschiedenen Marktordnungen für Agrarprodukte erreicht werden. Das Ziel angemessener Verbraucherpreise fand in der praktischen Politikgestaltung eine nur geringe Beachtung; durch die einkommenspolitisch motivierte Stützung der Agrarpreise weit oberhalb des Niveaus der Weltmarktpreise wurde dieses Ziel konterkariert.

² Zu nennen sind unter anderem ein mangelnder Zugang zu Krediten, kleinstbetriebliche Strukturen oder veraltete technische Ausstattung in den Verarbeitungsbetrieben (WEBER und SCHULZE 2000).

³ Hier und in allen weiteren Bezügen auf den EGV wird auf die Textfassung nach dem Vertrag von Nizza Bezug genommen.

In §1 des LwG wird das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit als „Angleichung der sozialen Lage der in der Landwirtschaft tätigen Personen an die vergleichbaren Berufsgruppen“ beschrieben. Bei beschleunigtem volkswirtschaftlichen Strukturwandel und gehemmter Mobilität der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte ist die Beseitigung der Einkommensdisparität, die durch das Zurückbleiben des landwirtschaftlichen Einkommens hinter der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung entsteht, zu einem „klassischen“ Ziel der Agrarpolitik geworden. Dies hat zu einer jahrzehntelangen Dominanz der Agrarpreispolitik gegenüber der Agrarstrukturpolitik geführt.

Beim Ziel der Versorgungssicherung (Art. 33(1)d, EGV) ging es zunächst darum, eine mengenmäßig ausreichende Ernährungsbasis zu sichern. Heute hat das Ziel, qualitativ hochwertige Nahrungsmittel zu erzeugen, eine große Bedeutung erlangt. Nach zahlreichen Lebensmittelskandalen und der BSE-Krise bei Rindfleisch gehören zu den Zielen eines verbesserten Verbraucherschutzes u.a. mehr Produktsicherheit und Transparenz hinsichtlich der Herkunft, Produktionsweise und Vermarktung von Lebensmitteln, agrarischen Rohstoffen sowie der in der Landwirtschaft eingesetzten Produktionsfaktoren.

Die heutige Vielfalt agrarpolitischer Ziele in Deutschland und der EU erklärt sich aus der Entwicklung des Agrarsektors und aus den gesellschaftlichen Anforderungen, die an die Landwirtschaft und die Agrarpolitik gestellt werden. Negative Umwelteffekte der Landwirtschaft, wie z.B. Nitrat im Trinkwasser oder Schadstoffeinträge in Ökosysteme, haben zu einer Betonung des Ziels einer nachhaltigen Agrarproduktion geführt. Eine integrierte Agrarumweltpolitik sollte dabei in bestmöglicher Weise die Belange der Ernährungssicherung, des Einkommenserwerbs sowie des Umwelt- und Ressourcenschutzes berücksichtigen. Parallel zur Umweltdiskussion sind auch Tierschutzaspekte stärker in den Vordergrund getreten.

Von der Landwirtschaft werden darüber hinaus Beiträge zu weiteren gesellschaftlichen Zielen, wie z.B. zum Erhalt der Kulturlandschaft, zur wirtschaftlichen und sozialen Lebensfähigkeit ländlicher Räume oder zur Förderung des regionalen Tourismus, erwartet. Die Leistungen, die die Landwirtschaft in diesen Bereichen erbringt, besitzen Eigenschaften öffentlicher Güter und Externalitäten. Sie werden deshalb in der heutigen agrarpolitischen Diskussion auch als Non commodity outputs (nicht-warenbezogene Outputs) bezeichnet (OECD 2001). Der vielfach verwendete Begriff Multifunktionalität bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Landwirtschaft sowohl warenbezogene als auch nicht-warenbezogene Outputs produziert. Die Aufrechterhaltung des multifunktionalen Angebots der Landwirtschaft ist heute ein zentrales Anliegen der Agrarpolitik in der EU (EUROPEAN COMMISSION 1999).

Seit den 80er Jahren wird die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit als ein grundlegendes Ziel der EU-Agrarpolitik stärker betont. Diese dem Wohlfahrtsziel entsprechende Zielsetzung findet sich in verschiedenen Dokumenten und Reformbeschlüssen zur EU-Agrarpolitik (z.B. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2003a). Allerdings „besteht keine Einigkeit darüber, was unter dem Begriff internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verstehen ist“ (GRIES und HENTSCHEL 1994, S. 416). Wenngleich angesichts der vielfältigen gesellschaftlichen Anforderungen an den Agrarsektor eine alleinige Ausrichtung der Landwirtschaft an die Erfordernisse der Weltagrarmärkte zu kurz greift, kann eine nachhaltige sozioökonomische Perspektive für die europäische Landwirtschaft heute nicht mehr auf der Grundlage einer weitgehenden Abkoppelung von den Preissignalen der Weltmärkte entwickelt werden. Ein Agrarsektor, der nur mit Hilfe von Marktinterventionen, Importschutz, Exportsubventionierung und staatlichen Transfers international wettbewerbsfähig wäre, könnte auf Dauer die oben angesprochenen multifunktionalen Leistungen nicht erbringen.

Neben den eher offiziellen Zielen der Agrarpolitik gibt es in der praktischen Politikgestaltung weitere Zielvorstellungen von teilweise nicht geringer Bedeutung. So spielt für die EU-Agrarpolitik heute das Ziel der Budgetbegrenzung eine wesentliche Rolle; tatsächlich beansprucht die EU-Agrarpolitik heute etwa noch fast die Hälfte des EU-Budgets. Eine Änderung der EU-Agrarpolitik ist gerade auch aus diesem Grund immer wieder angemahnt worden.

Die Diskussion um die agrarpolitischen Ziele in Deutschland und der EU zeigt, dass mit dem Agrarbereich grundlegende gesellschaftspolitische Vorstellungen verbunden werden, die über Produktion und Marktorientierung hinausgehen. Dies zeigt ganz deutlich die aktuelle Betonung auf Umwelt- und Qualitätsziele sowie ländliche Entwicklung. Im klassischen Sinne könnte man von Marktversagen sprechen, was politischen Handlungsbedarf impliziert. Weltweit stellt sich der Agrarpolitik die Aufgabe, den grundlegenden Konflikt zwischen der Sicherung der Ernährung und dem Schutz natürlicher Ressourcen zu lösen. 200 Jahre nach Malthus (vgl. MALTHUS 1798) hat dieser Konflikt eine globale Dimension gewonnen. Für die Agrarpolitik in der EU bedeutet dies, dass die Einbettung einer multifunktionalen EU-Landwirtschaft in die Weltagrarwirtschaft zu einer zentralen agrarpolitischen Angelegenheit geworden ist. Trotz dieser Neuorientierungen bleibt die Einkommenszielsetzung ein zentraler Maßstab in der Diskussion um EU-Agrarreformen.

2.2 Zur Legitimation von Agrarpolitik in einer Marktwirtschaft

Grundlage für ein marktwirtschaftliches System sind individuelle Entscheidungen und deren Koordination über den Markt. Marktwirtschaftliche Systeme fußen auf der Grundüberzeugung, dass wirtschaftliches Handeln im Eigeninteresse, so das Streben nach Gewinn oder Einkommen, und die Entlohnung der Produktionsfaktoren am Markt entsprechend ihrer Wertgrenzproduktivitäten zugleich auch den effizientesten Weg darstellen, das allgemeine Wohlfahrtsniveau zu erhöhen. Die EU-Agrarpolitik ist vor dem Hintergrund dieses ordnungspolitischen Rahmens zu sehen und zu werten.

Auch in einem marktwirtschaftlichen System entsteht agrarpolitischer Handlungsbedarf. Konkret definiert werden die politischen Handlungsspielräume vor allem durch die Gesetzgebung in Parlamenten und in hierfür legitimierten staatlichen und überstaatlichen Organen.

Agrarpolitischer Handlungsbedarf ergibt sich vor allem aus zwei Gründen: Zum einen bei Unvollkommenheiten des marktwirtschaftlichen Systems und zum anderen bei Existenz von Externalitäten, die in einem marktwirtschaftlichen System nicht automatisch berücksichtigt werden. Unvollkommenheiten auf den Agrarmärkten, wie z.B. Marktmacht, spielen für die EU-Agrarpolitik eine eher untergeordnete Rolle, während sie z.B. im Transformationsprozess von besonderer Bedeutung sind. Die entscheidende Legitimation der EU-Agrarpolitik liegt deshalb darin, dass durch die Agrarproduktion externe Kosten (z.B. durch Nitrateinträge in das Grundwasser) oder externe Nutzen (z.B. durch die Bereitstellung einer Bienenweide) entstehen. Bei Existenz solcher Externalitäten oder der Produktion öffentlicher Güter (z.B. schöne Agrarlandschaft) können die privaten und sozialen Grenzkosten bzw. die privaten und sozialen Grenznutzen der Agrarproduktion voneinander abweichen. In diesen Fällen können marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen zu Wohlfahrtsverlusten führen. Das korrigierende Eingreifen des Staates über geeignete steuerliche Maßnahmen oder Subventionen, aber auch durch eine geeignete Ordnungspolitik, kann helfen, solche Wohlfahrtsverluste zu vermindern. In einem allgemeineren Sinn entstehen externe Nutzen und Kosten im Agrarbereich, weil gesellschaftliche Ziele verfolgt werden, die über die klassische Wohlfahrtszielsetzung hinausgehen und die durch marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen allein nicht erreicht werden können. Es geht um die nachhaltige Landbewirtschaftung, um Umwelt- und Qualitätsziele und um die Entwicklung ländlicher Räume.

Bei staatlichen Eingriffen in marktwirtschaftlichen Systemen sind einige Prinzipien zu beachten. So sollten Anreizstrukturen beeinflusst werden, anstatt privates Handeln durch „planwirtschaftliche“ Vorgaben zu bestimmen. Vor diesem Hintergrund sind einige Maßnahmen der EU-Agrarpolitik als bedenklich einzustufen, wie z.B. die Zuckermarktordnung, die Quotenregelung bei Milch sowie das Instrument der Flächenstilllegung. Als ein gutes Beispiel für eine zielorientierte Beeinflussung von Anreizstrukturen der Landwirte kann man andererseits die Gewährung der Mutterkuhprämie werten, wenn man freilich der Mutterkuhhaltung einen besonderen gesellschaftlichen Wert, z.B. aus kulturhistorischer Sicht der Agrarentwicklung in Europa oder landschaftsästhetischen Gründen, beimisst. Eine Mutterkuhprämie wäre dann die Konsequenz des externen Nutzens dieser Form der Landbewirtschaftung.

Bei agrarpolitischen Interventionen ist ferner zu beachten, dass sie zu möglichst geringen Nebeneffekten führen sollten. Gibt es eine Divergenz zwischen privaten und sozialen Grenzkosten oder Grenznutzen, so ist nicht jede Politik, die externe Effekte zu integrieren hilft, als gleichwertig zu betrachten. Es gilt jedoch vielmehr, zwischen erstbesten, zweitbesten oder schlechteren Politiken zu unterscheiden (vgl. CORDEN 1997). In der EU-Agrarpolitik ist gerade dieses Prinzip für die Gestaltung von Agrarpolitik in marktwirtschaftlichen Systemen wenig beachtet worden. Das klassische Beispiel ist das ursprüngliche Konzept der GAP, landwirtschaftliche Einkommen über eine protektionistische Preispolitik anheben zu wollen. Im folgenden Kapitel wird dieser Ansatz ausführlich analysiert und bewertet.

Bei den heute verstärkt diskutierten Zielen einer nachhaltigen Landbewirtschaftung, der Verbesserung von Produkt- und Prozessqualität und der Entwicklung ländlicher Räume ist oftmals unklar, wie eine erstbeste Politik aussehen könnte. Probleme bestehen z.B. in der Operationalisierung der Ziele, der Bewertung von Externalitäten und öffentlichen Gütern (vgl. RANDALL 2002), der Zuordnung von externen Kosten und Nutzen zu den individuellen Verursachern und der Identifizierung von Wirkungen einzelner politischer Maßnahmen. Ferner sind zahlreiche administrative und rechtliche Restriktionen bei der Umsetzung von Politiken zu berücksichtigen. Hier besteht erheblicher Bedarf für eine wissenschaftliche Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse im Rahmen einer Politik, die heute vereinfachend mit dem Begriff der multifunktionalen Landwirtschaft belegt wird.

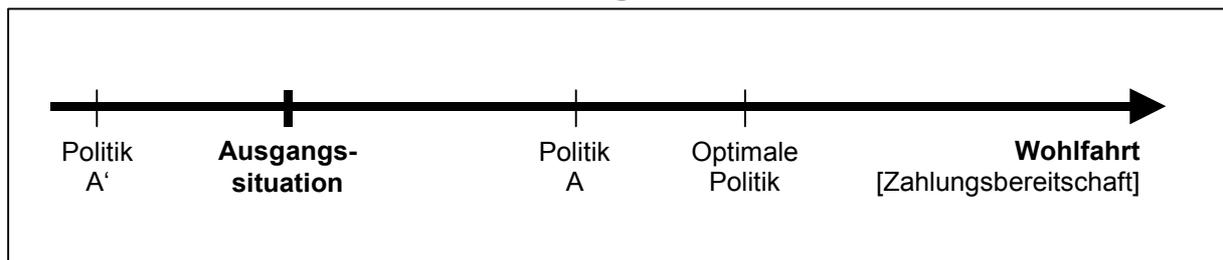
Bei der Verfolgung von über das klassische Wohlfahrtsziel hinausgehenden Zielen entsteht freilich auch so etwas wie eine „Grauzone“ der Politikgestaltung. So kann man solche Ziele auch durch die Anhebung von Mindeststandards in Produktions- und Marktprozessen umsetzen wollen. Das könnte aber Probleme bei der Wettbewerbsfähigkeit schaffen und Einkommensnachteile bei den Betroffenen verursachen, obwohl doch eigentlich die Anreizstrukturen verbessert und konkret die Bereitstellung von nicht-marktbezogenen Leistungen entlohnt werden sollte. Ebenso besteht die Gefahr, durch eher willkürliche Anhebungen von Standards strukturelle Änderungs- und Anpassungsprozesse zu überlasten. In der Realität findet man beide Vorgehensweisen, also den Weg über die Anhebung von Standards bzw. die Entlohnung nicht-marktbezogener Leistungen, und das kann durchaus Sinn haben. Wichtig ist es, ein klares Bild von Wettbewerbsfähigkeit bei definierten Standards zu entwickeln und darüber hinausgehende gesellschaftliche Anforderungen zielgerichtet durch spezielle Instrumente (z.B. in der „2. Säule“ der EU-Agrarpolitik) umzusetzen.

2.3 Bewertung von Agrarpolitiken

Bei der Bewertung von Agrarpolitiken wird die Wirkung einer agrarpolitischen Maßnahme mit der Wirkung einer alternativen Maßnahme verglichen. Bewertung heißt also Vergleich. Für einen solchen Vergleich sind einige Aspekte zu beachten, die im Folgenden skizziert werden sollen.

Eine grundlegende Bedingung für die Bewertung von Politiken ist die Formulierung eines mit der Politik verfolgten Ziels und die Definition einer Zielskala. Abb. 2.3-1 zeigt eine solche Skala; als Zielsetzung wird das Wohlfahrtsziel betrachtet. Diese Zielsetzung ist zu operationalisieren, d.h. es ist ein geeigneter Indikator für Wohlfahrt zu definieren, mit dessen Hilfe man das Niveau der Zielerreichung bestimmen kann. In Anlehnung an die angewandte Wohlfahrtsökonomie (KIRSCHKE und JECHLITSCHKA 2002) ist dieser Indikator die Zahlungsbereitschaft, also jener Geldbetrag, den Nachfrager (maximal) für den Konsum einer bestimmten Menge eines Produkts ausgeben würden. Abb. 2.3-1 zeigt entsprechend das Wohlfahrtsniveau in der Ausgangssituation.

Abb. 2.3-1: Zielskala und Politikbewertung



Quelle: Eigene Darstellung

Nach Abb. 2.3-1 führt Politik A zu einer Wohlfahrtssteigerung, wir sprechen auch vom Nutzen der Politik A gegenüber der Ausgangssituation. Politik A' wird andererseits zu Kosten gegenüber der Ausgangssituation führen, weil das Wohlfahrtsniveau sinken würde. Eine optimale Politik würde zu einem maximalen Wohlfahrtsniveau führen; der Nutzen dieser Politik gegenüber Politik A würde durch die entsprechende Wohlfahrtsdifferenz angegeben werden.

Bei der Bewertung von Politiken sind einige „einfache Wahrheiten“ zu beachten. Gibt es zu einer Politik – angeblich – keine Alternative, so ist natürlich keine Bewertung möglich; die zu bewertende Politik ist damit gleichermaßen gut oder schlecht. Bei einer solchen Problemlage bedeutet Bewertung deshalb zunächst, nach alternativen politischen Maßnahmen zu suchen. Andererseits kann jede Politik sowohl als gut oder als schlecht gewertet werden, wenn man unterschiedliche Referenzsituationen zugrunde legt. In Abb. 2.3-1 ist Politik A gegenüber der Ausgangssituation als positiv einzuschätzen, gegenüber der optimalen Politik jedoch als negativ.

Mit der angewandten Wohlfahrtsökonomie werden die theoretischen Grundlagen des Zielindikators für Wohlfahrt gelegt. Oft wird dabei zwischen den Gruppen der Konsumenten, der Produzenten und des „Staates“ unterschieden. Die Konsumentenrente beschreibt das Wohlfahrtsniveau für die Konsumenten; sie ist als Differenz des Nutzens aus dem Konsum, den Konsumenten angesichts eines bestimmten Güterbündels haben, und der Ausgaben für dieses Güterbündel definiert. Die Produzentenrente beschreibt andererseits das Wohlfahrtsniveau der Produzenten; sie wird als Differenz zwischen Erlösen und (variablen) Produktionskosten definiert und beschreibt den potenziellen Nutzen aus dem Konsum, der Produzenten aus ihrer unternehmerischen Tätigkeit entsteht. Das Wohlfahrtsniveau „des Staates“ schließlich beschreibt den Nutzen aus dem Konsum, den Mitglieder einer Gesellschaft aus der finanzpolitischen Aktivität des Staates ziehen können. Dementsprechend stellen Budgetausgaben Nutzenentgang dar, während Budgeteinnahmen einen potenziellen Nutzen beschreiben. Die Wohlfahrt einer Gesellschaft ergibt sich als Summe aus der Konsumentenrente, der Produzentenrente und der (Netto-)Budgeteinnahmen des Staates.

Mit der angewandten Wohlfahrtsökonomie können Wohlfahrtseffekte, aber auch grundlegende Verteilungseffekte von Politiken unmittelbar beschrieben werden. So führt eine protektionistische Preispolitik gegenüber einer Freihandelspolitik offensichtlich zu einer steigenden Produzentenrente und einer sinkenden Konsumentenrente. Für den Staat entstehen im Importfall Budgeteinnahmen und im Exportfall Budgetausgaben. In Kapitel 3.1 werden solche Wohlfahrts- und Verteilungseffekte der protektionistischen Preispolitik genauer untersucht.

Die Operationalisierung von Zielen in der Agrarpolitik und die Definition von Zielskalen gestaltet sich vergleichsweise einfach, wenn monetäre Größen betrachtet werden, wie bei Wohlfahrts- und Verteilungszielen. Bei dem zunehmend bedeutender werdenden Zielbereich der nachhaltigen Landbewirtschaftung ist diese Aufgabe schwieriger und komplexer. So mögen in Bezug auf Ziele wie sauberes Grundwasser und Bodenerhalt relevante Indikatoren noch zu identifizieren sein (z.B. Nitratgehalt, Bodenabtrag); wie aber sieht es mit der Operationalisierung von Artenvielfalt oder Kulturlandschaft aus? Hier liegen Herausforderungen für eine sinnvolle Bewertung und Gestaltung von Politiken in der Gegenwart.

Dass man um die grundlegende Logik der Politikbewertung, wie in Abb. 2.3-1 skizziert, auch bei komplexen Fragen nicht herum kommt, zeigt die Diskussion um den ökologischen Landbau. Sieht man diesen und dessen finanzielle Förderung nicht allein als Wert an sich, so ist zu klären, welche konkreten Ziele ökologischer Anbau berührt, wie diese operationalisiert werden können und welche Wirkung ökologischer Anbau etwa im Vergleich zur konventionellen Produktion hat. Wie also sieht es aus mit dem Schadstoffgehalt pflanzlicher Produkte, aber auch mit der Qualität von Milch und Eiern bei ökologischer und konventioneller Produktion? Nur auf der Grundlage einer solchen Betrachtung kann sinnvoll bewertet, kann abgewogen werden zwischen verschiedenen politischen Maßnahmen und können Prioritäten gesetzt werden in Bezug auf die verfolgten Ziele.

Ein weiterer Gedanke ist für die Bewertung von Politiken wesentlich: Führen verschiedene politische Maßnahmen zu einer Verbesserung der Zielerreichung, so müssen sie dennoch nicht gleichwertig sein und können als unterschiedlich geeignet bewertet werden, das gesetzte Ziel zu erreichen. Das Problem ist, dass Maßnahmen zu Nebenwirkungen oder auch Verzerrungen führen können, die einen positiven Zielbeitrag abschwächen oder auch konterkarieren können. Für den Vergleich solcher Maßnahmen ist der Gedanke einer Politikhierarchie hilfreich: Eine erstbeste Politik führt nicht zu Nebenwirkungen, bei einer zweitbesten oder schlechteren Politik sind hingegen Nebenwirkungen zu beachten (vgl. CORDEN 1997).

Betrachten wir als Beispiel das klassische Einkommensproblem im Agrarbereich, das durch geeignete politische Maßnahmen vermindert werden soll. Abb. 2.3-2 zeigt verschiedene Politikansätze und deren Bewertung in einer Politikhierarchie. Geht es also darum, das Einkommen von Landwirten zu erhöhen, so wäre eine direkte Subvention des Faktors Arbeit die erstbeste Politik. Eine solche Politik hätte keine Verzerrungen zur Folge, weil das Problem, die Einkommensdisparität, durch die Subvention des Faktors Arbeit direkt angegangen wird. Für eine solche Politik, bei der beschriebenen Problemlage, ist der Begriff direkter Einkommensübertragungen geprägt worden (vgl. KOESTER und TANGERMANN 1976; KIRSCHKE 1998).

Eine Steigerung des Einkommens der Landwirte wäre auch durch eine Produktsubvention und damit eine Angebotspreisanhebung zu erreichen, doch würde in diesem Fall nicht nur der Einsatz des Faktors Arbeit, sondern der Einsatz weiterer Faktoren in der Agrarproduktion steigen. Bezogen auf die Fläche, käme es zu einer unerwünschten Intensivierung der Produktion, zu einer Verzerrung der Faktorintensitäten, die der positiven Wirkung auf das Einkommen der Landwirte entgegenwirkt. Wir sprechen deshalb von einer zweitbesten Maßnahme im Umgang mit dem Problem der Einkommensdisparität.

Abb. 2.3-2: Politikhierarchie bei einer Anhebung des Einkommens der Landwirte

Bewertung	Politik	Nebenwirkungen („Verzerrungen“)
Erstbeste Politik	Subvention des Faktors Arbeit („Direkte Einkommensübertragung“)	Keine
Zweitbeste Politik	Produktsubvention	Verzerrung der Faktorintensitäten
Drittbeste Politik	Zoll / Exportsubvention	Verzerrung der Faktorintensitäten Verzerrung der Konsumstruktur
Viertbeste Politik	Zoll / keine Exportsubvention	Verzerrung der Faktorintensitäten Verzerrung der Konsumstruktur Autarkieverzerrung

Quelle: Eigene Darstellung nach CORDEN (1997)

Eine generelle Anhebung des Inlandspreises durch eine protektionistische Preispolitik, durch einen Zoll im Importfall und eine Exportsubvention im Exportfall, würde man als drittbeste politische Maßnahme bezeichnen. Als weitere Nebenwirkung neben der Verzerrung der Faktorintensitäten käme die Verzerrung der Konsumstruktur hinzu. Um das Einkommen der Landwirte zu erhöhen, wird zusätzlich die Verzerrung der Nachfrage in Kauf genommen.

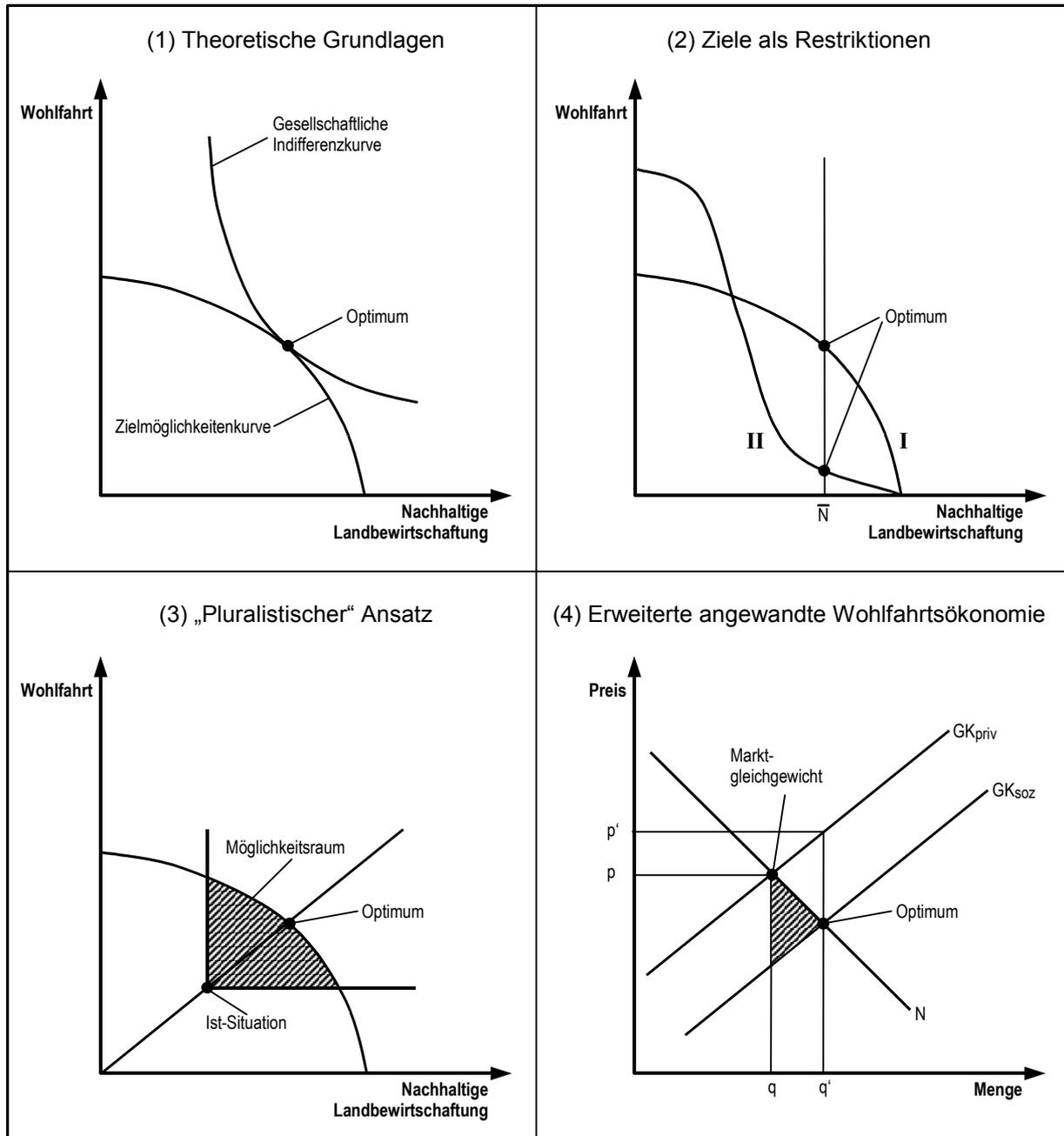
Orientiert man schließlich das Maß der protektionistischen Preispolitik an der Handelssituation bei einzelnen Agrarprodukten, so könnte es des Weiteren zu einer Handelsverzerrung kommen. Solche Überlegungen sind in der EU-Agrarpolitik nicht fremd: Verbreitet etwa ist die Vorstellung, eine protektionistische Preispolitik im Exportfall zurückzuführen, während im Importfall offenbar keine Probleme gesehen werden. Eine solche Politik würde aber dazu führen, die Handelsmöglichkeiten und den eigenen komparativen Vorteil in der Agrarproduktion noch weiter zu beschneiden als das durch eine protektionistische Preispolitik ohnehin bereits der Fall ist. Man spricht von einer zusätzlichen Autarkieverzerrung und würde eine solche Politikorientierung als viertbeste Politik bezeichnen.

Eine weitere grundlegende Frage der Bewertung von Politiken ist der Umgang mit mehreren Zielen. Es ist offensichtlich, dass gerade im Agrarbereich dieser Frage eine besondere Bedeutung zukommt. Abb. 2.3-3 zeigt verschiedene Möglichkeiten auf. Im linken oberen Teil der Abbildung werden die theoretischen Grundlagen skizziert: Gezeigt wird, welche Möglichkeiten der Zielverwirklichung z.B. zwischen Wohlfahrt und nachhaltiger Landbewirtschaftung bestehen und wie die Gesellschaft verschiedene Zielkombinationen wertet. Zu einer Maximierung der gesellschaftlichen Zielfunktion führt die angegebene optimale Zielkombination zwischen Wohlfahrt und nachhaltiger Landbewirtschaftung. Die Steigung der Zielmöglichkeitenkurve, die im Optimum der Steigung der gesellschaftlichen Indifferenzkurve entspricht, gibt den Trade off zwischen den betrachteten Zielen an, also den Verzicht auf Wohlfahrt, um den Zielwert nachhaltiger Landbewirtschaftung zu steigern, und umgekehrt.

In der Praxis der Politikbewertung bei mehreren Zielen finden sich verschiedene pragmatische Ansätze, z.B. die Maximierung eines Ziels, wenn ein bestimmter Wert eines zweiten oder weiterer Ziele erreicht wird. Im oberen rechten Teil der Abbildung wird diese Vorgehensweise skizziert. Der Ansatz ist vergleichsweise einfach zu handhaben; das Ergebnis kann jedoch sehr entscheidend von den gesetzten Zielrestriktionen abhängen. So würde die Restriktion \bar{n} für das Ziel nachhaltige Landbewirtschaftung bei der Zielmöglichkeitenkurve I zu einem hohen Wohlfahrtsniveau führen, während bei der Zielmöglichkeitenkurve II das

zulässige Wohlfahrtsniveau recht gering ausfallen würde. Geht man so vor, so sollten Sensitivitätsanalysen zur Bedeutung der gesetzten Restriktionen durchgeführt werden.

Abb. 2.3-3: Politikgestaltung bei mehreren Zielen



Quelle: Eigene Darstellung

Der linke untere Teil der Abbildung skizziert ein oft diskutiertes Dilemma für Politikgestaltung in einer pluralistischen Gesellschaft. Zulässig sind oftmals nur Lösungen, die verschiedene Gruppen in angemessener Weise beteiligen und begünstigen bzw. entscheidender noch, belasten. Die Abbildung macht deutlich, dass eine solche Vorgehensweise den (schraffierten) „Möglichkeitsraum“ für Politikgestaltung übermäßig eingrenzt. In der angegebenen Ist-Situation wären z.B. alle Zielkombinationen im nordöstlichen Quadranten sinn-

voll; das Wohlfahrtsniveau könnte erhöht werden, ohne das Ziel der nachhaltigen Landwirtschaft einzuschränken und umgekehrt.

Ein verbreiteter Ansatz der Politikbewertung wird schließlich im unteren rechten Teil der Abbildung dargestellt. Hier werden Ziele neben dem Wohlfahrtsziel in die Logik der angewandten Wohlfahrtsökonomie integriert und Zahlungsbereitschaften ermittelt, z.B. die Zahlungsbereitschaft der Gesellschaft für die Schönheit von Kulturlandschaft als Folge der Landwirtschaft. In der Abbildung wird dargestellt, dass solch ein externer Nutzen zu einer Divergenz in der Bewertung der Agrarproduktion führt. Wir sprechen von privaten Grenzkosten (GK_{priv}) der Produktion in Bezug auf das Wohlfahrtsziel und ohne Relevanz des Landwirtschaftsziels und von sozialen Grenzkosten (GK_{soz}) bei Berücksichtigung beider Ziele. Als Konsequenz ergibt sich, dass der Marktmechanismus nicht zu einer Maximierung der gesellschaftlichen Zielsetzung führen würde, dass das aber durch eine entsprechende Subvention zu erreichen wäre. Bei einem negativen externen Effekt wäre entsprechend eine Besteuerung der betrachteten Aktivität angezeigt.

Die Diskussion macht deutlich, dass es bei Existenz mehrerer verfolgter Ziele im Agrarbereich keine einheitliche Vorgehensweise in der Bewertung und Gestaltung von Politiken geben muss, der gewählte Ansatz aber klar sein soll. Integriert man die Bewertung verschiedener Ziele auf der Grundlage des Konzepts der Zahlungsbereitschaft, so führt das wiederum zum Problem einer Hierarchie verschiedener politischer Maßnahmen: Es ist zwischen erstbesten, zweitbesten und schlechteren Politiken zur Erreichung einer Zielsetzung zu unterscheiden.

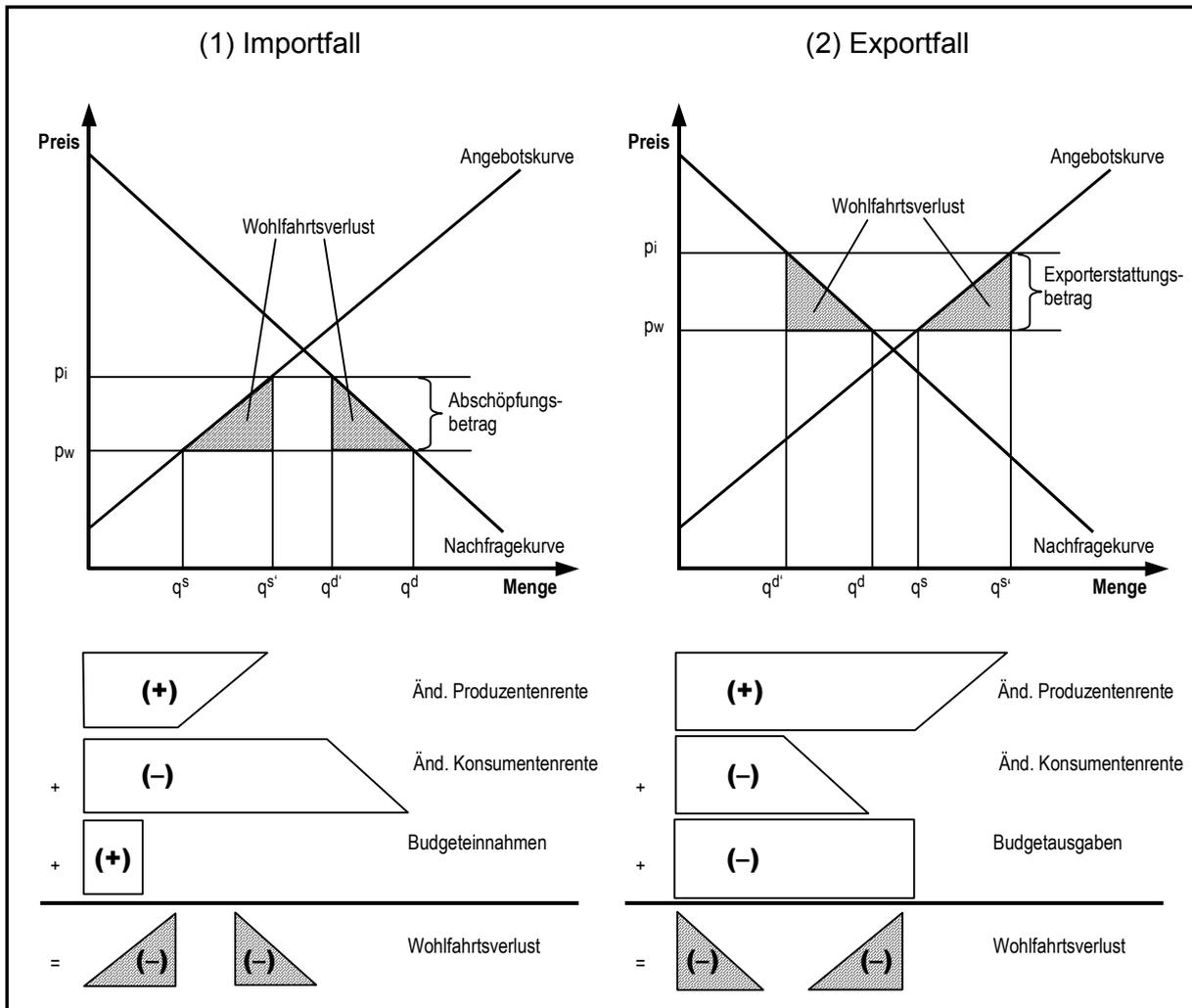
3. Von der Markt- und Preispolitik zur Agenda 2000

3.1 Konsequenzen der Markt- und Preispolitik

Eine durch Marktordnungen abgesicherte protektionistische Markt- und Preispolitik markiert das „historische“ Grundmuster der GAP seit ihrer Einführung Ende der 60er Jahre. Grundidee war es, einen Inlandspreis für Agrarprodukte oberhalb des Weltmarktpreises zu etablieren (vgl. KOESTER 1992). Hierzu werden variable Zölle (Abschöpfungen) erhoben, um die Binnenmärkte gegen ausländische Anbieter abzuschirmen. Auf den Binnenmärkten selbst sollten Interventionsregelungen einen Preisrückgang verhindern. Als die EU dann durch Produktivitätssteigerungen zunehmend in eine Exportsituation hineinwuchs, kamen als weiteres Kernelement der GAP variable Exportsubventionen (Erstattungen) hinzu. Diese sollten das EU-Angebot auf den Weltmärkten konkurrenzfähig machen.

Die grundlegenden Konsequenzen dieser protektionistischen Preispolitik werden mit Abb. 3.1-1 veranschaulicht. Als Folge des höheren Inlandspreises gegenüber Freihandel profitieren die Produzenten durch eine höhere Produzentenrente, während die Konsumentenrente zurückgeht. Diese Verteilungswirkung gilt im Import- und im Exportfall. Für den Staat stellen sich hingegen die Konsequenzen der protektionistischen Preispolitik grundlegend unterschiedlich in Abhängigkeit von der Handelssituation dar. Im Importfall entstehen Budgeteinnahmen durch Zölle, im Exportfall hingegen Budgetausgaben durch Exporterstattungen. Addiert man die Änderungen von Produzentenrente, Konsumentenrente und Budget als Folge der protektionistischen Preispolitik, so entsteht ein Wohlfahrtsverlust, der durch die beiden schraffierten Dreiecke angegeben wird. Dieser Wohlfahrtsverlust ist also eine grundsätzliche Konsequenz der protektionistischen Preispolitik, und er entsteht unabhängig von der Handelssituation.

Abb. 3.1-1: Wohlfahrts- und Verteilungseffekte einer protektionistischen Preispolitik



Quelle: Eigene Darstellung

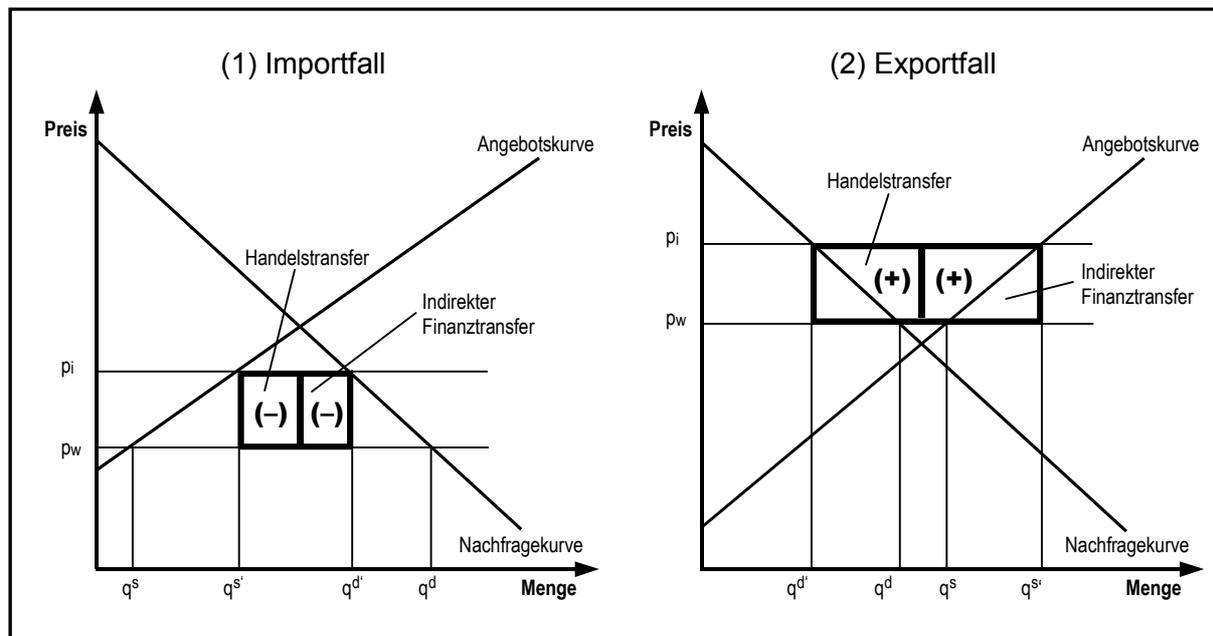
Die Analyse soll in einigen Punkten geschärft werden. So wird vielfach argumentiert, dass eine Schutzpolitik über hohe Preise zwar im Exportfall abzulehnen ist, während eine solche Politik im Importfall durchaus akzeptabel erscheint. Diese Argumentation orientiert sich offensichtlich vornehmlich an den Budgeteffekten. Sie verkennt, dass eine protektionistische Preispolitik die Verbraucher immer belastet und immer auch zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führt. An Budgeteffekten allein kann man deshalb nicht die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Politik ablesen, und die protektionistische GAP ist aus wohlfahrtstheoretischer Sicht nicht erst zu kritisieren, seit Exporte subventioniert werden. Generell entstehen Wohlfahrtsverluste durch eine protektionistische Preispolitik unabhängig von der Handels-situation.

Festzuhalten ist auch, dass eine protektionistische Preispolitik keine reine Umverteilungspolitik, kein „Nullsummenspiel“ ist, sondern die Konsummöglichkeiten einer Gesellschaft insgesamt schmälert. Im Englischen werden diese Wohlfahrtsverluste deshalb auch als „dead weight loss“ bezeichnet. Um das Einkommen und die Konsummöglichkeiten der Gruppe der Produzenten zu erhöhen (Änderung der Produzentenrente), verzichtet der Rest der Gesellschaft auf Konsummöglichkeiten in einem größeren Ausmaß. Transferpolitisch ist eine solche Politik wenig effizient.

In einem allgemeineren Sinn ist eine protektionistische Preispolitik deshalb keine erstbeste Politik zur Behandlung der Einkommensproblematik im Agrarbereich. In Kapitel 2.3 wurde argumentiert, dass es sich allenfalls um eine drittbeste und wahrscheinlich schlechtere politische Maßnahme handelt. Politikreformen vor diesem Hintergrund sollten versuchen, Nebenwirkungen und Verzerrungen abzubauen und die verfolgte Zielsetzung direkt umzusetzen.

Die protektionistische Preispolitik in der EU vollzieht sich im supranationalen Verbund einer Zollunion, und das hat besondere Konsequenzen für Umverteilungen zwischen den Mitgliedsländern. Abb. 3.1-2 zeigt Transfereffekte für ein Import- und für ein Exportland. Ein Importland erhält als Folge der EU-Mitgliedschaft bei einer protektionistischen Preispolitik geringere Budgeteinnahmen. Die Importe aus Mitgliedsländern werden nicht mehr besteuert, und die Abschöpfungen für Importe aus Drittländern werden nach Brüssel überwiesen. In der Literatur spricht man von einem Handelstransfer und einem indirekten Finanztransfer (KIRSCHKE 1981); beide sind für das Importland negativ und führen somit zu einem Wohlfahrtsverlust.

Abb. 3.1-2: Transfereffekte der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Europäischen Union



Quelle: Eigene Darstellung

Für ein Exportland ergeben sich demgegenüber ein positiver Transfer- und Wohlfahrtseffekt in Bezug auf die eigene Marktsituation. Exporte in Mitgliedsländer müssen bei einer protektionistischen Preispolitik nicht mehr subventioniert werden; es entsteht ein positiver Handelstransfer. Die Exporterstattungen in Drittländer zahlt bei einer EU-Mitgliedschaft jetzt die Brüsseler Kasse; das entlastet die nationalen Zahlungen, und es entsteht ein positiver indirekter Finanztransfer. Das Bild wird abgerundet durch den direkten Finanzbeitrag, den Beitrag zu den Eigenmitteln der EU, den sowohl das Import- als das Exportland zum gemeinsamen Haushalt der Union leisten müssen. In der Summe entsteht ein Transfer zwischen den EU-Mitgliedsländern, der zu entsprechenden Wohlfahrtssteigerungen bzw. -minderungen führt und allein aus diesem Grund zu besonderen Anreizen zur Aufrechterhaltung oder zum Abbau der gemeinsamen protektionistischen Preispolitik führt. Bei Milch und Rindfleisch

z.B. ist klar, dass Irland bei hohen Exporten und als kleines Land mit geringem direkten Finanzierungsbeitrag von den gegenwärtigen Marktordnungen deutlich profitiert, während Italien als Importland und mit vergleichsweise hohem direkten Finanzbeitrag deutlich verliert. Festzuhalten ist, dass solche internen Verteilungsprobleme und -konflikte nur deshalb entstehen, weil es eine protektionistische Preispolitik gibt; ohne diese würde es keine Umverteilungen und also auch keine Konflikte, in dieser Hinsicht, geben.

In der EU-Diskussion spielt die Netto-Belastung der öffentlichen Haushalte bei einzelnen Agrarprodukten eine nicht unwichtige Rolle. Vor dem Hintergrund der hier angesprochenen Transferproblematik sind einige Anmerkungen erforderlich. So spiegelt die Netto-Belastung öffentlicher Haushalte den tatsächlichen Transfer und damit die Wohlfahrtseffekte für die Mitgliedsländer auf einzelnen Agrarmärkten nur unvollständig wider. Es fehlt der Handels-transfer als Folge des innergemeinschaftlichen Handels, und dieser ist natürlich um so bedeutender, je größer der innergemeinschaftliche Handel ist. Durch die Netto-Belastung der öffentlichen Haushalte werden Richtung und Ausmaß der Wohlfahrtseffekte der Importländer und der Exportländer nicht unbedingt richtig eingeschätzt.

Die Konsequenzen einer protektionistischen Preispolitik auf die Wohlfahrt einer Gesellschaft sind auch in dynamischer Hinsicht und damit bei strukturellen Änderungen zu betrachten (vgl. KIRSCHKE und WEBER 2004). So kann es Zusammenhänge zwischen Strukturentwicklungen und Preispolitiken geben; Preispolitiken können den technischen Fortschritt, den Strukturwandel und Transformationsprozesse beeinflussen. Bekannt ist das „klassische“ Erziehungszollargument“ (CORDEN 1997). Die Idee ist, dass durch eine vorübergehende protektionistische Preispolitik zwar Wohlfahrtsverluste in der Gegenwart entstehen, der Entwicklungspfad einer Volkswirtschaft aber auf ein höheres Niveau geführt werden kann. Je nach Ausmaß der gegenwärtigen Verluste und der künftigen Wohlfahrtsgewinne sowie der gesellschaftlichen Zeitpräferenz kann sich Protektion also lohnen oder nicht. Natürlich kann Protektion aber auch zu einem niedrigeren Entwicklungspfad führen; in diesem Fall kämen zu den „statischen“ Wohlfahrtsverlusten einer protektionistischen Preispolitik „dynamische“ Wohlfahrtsverluste hinzu.

Tatsächlich sind solche möglichen Zusammenhänge zwischen Strukturentwicklungen und Preispolitiken wissenschaftlich einmal stärker thematisiert worden als das derzeit der Fall ist. Diskutiert wurden das „Preisbandargument“ zur Wirkung von Preispolitik im Strukturwandel (WEINSCHENCK und HENRICHSMEYER 1970) und auch mögliche Zusammenhänge zwischen Preispolitik und Effizienz bzw. Ineffizienz in der Produktion (KIRSCHKE und SCHAPS 1988; KIRSCHKE 1991). Es ist bemerkenswert, dass solche Themen nicht gerade heute in Transformationsprozessen einen größeren Raum einnehmen als das tatsächlich der Fall ist. In Bezug auf die EU-Agrarpolitik ergeben sich allerdings keine Hinweise, die der „statischen“ Wohlfahrtsbetrachtung und der grundlegenden Liberalisierungsperspektive für die EU-Agrarpolitik aus wohlfahrtstheoretischer Sicht widersprechen würden.

Schließlich sei der mögliche Zusammenhang zwischen protektionistischer Preispolitik und nachhaltiger Landbewirtschaftung angesprochen, der auf den ersten Blick so offensichtlich nicht ist. Es ist allerdings zu begründen, dass hohe Preise zu einer Intensivierung der Produktion, bezogen auf die Fläche, führen und dass damit die protektionistische Preispolitik eine wesentliche Ursache für die intensive Landwirtschaft mit allen ihren kritisierten Folgen ist. Eine Liberalisierung würde hier zu einer gewissen Extensivierung beitragen. Natürlich kann nicht erwartet werden, dass bei einem Abbau der protektionistischen Preispolitik automatisch die Zielsetzung einer nachhaltigen Landbewirtschaftung bestmöglich erreicht wird. Auch in diesem Fall wird es einer gezielten Politik in der „2. Säule“ bedürfen; jedoch könnte dieser Politikbereich sicherlich entlastet werden.

In Abb. 3.1-3 werden mögliche Zusammenhänge zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und multifunktionaler Landwirtschaft skizziert (siehe KIRSCHKE und WEBER 2004). Schematisch dargestellt werden Zusammenhänge zwischen den beiden Hauptbereichen der EU-Agrarpolitik, der Markt-, Preis- und Handelspolitik und der Politik in der „2. Säule“, und den klassischen Dimensionen von internationaler Wettbewerbsfähigkeit sowie Multifunktionalität. Bei diesem Begriff wird zwischen der Reduzierung negativer externer Kosten und der Bereitstellung öffentlicher Güter unterschieden. Es ist festzuhalten, dass wir in der Diskussion um Agrarpolitik oftmals eine Trennung zwischen einzelnen Politik- und Zielbereichen vornehmen. Markt-, Preis- und Handelspolitiken werden vielfach vor dem Hintergrund einer Wohlfahrtsbetrachtung gewertet; sie spielen deshalb für internationale Wettbewerbsfähigkeit eine zentrale Rolle. Politiken der „2. Säule“ scheinen demgegenüber für den Bereich der Multifunktionalität reserviert. Eine solche Trennung bei Maßnahmen und Zielen ist natürlich künstlich; sie würde nur dann dem konkreten Problem der Politikgestaltung entsprechen, wenn wir es, formal gesehen, mit einer separablen gesellschaftlichen Zielfunktion zu tun hätten.

Abb. 3.1-3: Internationale Wettbewerbsfähigkeit und multifunktionale Landwirtschaft

	Internationale Wettbewerbsfähigkeit		Multifunktionalität	
	„ability to sell“	„ability to earn“	Reduzierung negativer externer Kosten	Bereitstellung öffentlicher Güter
Markt-, Preis- und Handelspolitik	✓		+ / -	+ / -
„2. Säule“-Politik	+ / -	+ / -	?	

Quelle: Nach KIRSCHKE und WEBER (2004)

Tatsächlich beeinflussen Politiken der „2. Säule“ die internationale Wettbewerbsfähigkeit, und man braucht nicht die Legehennenproblematik anzusprechen, um diesen Punkt zu unterstreichen. Es ist nur folgerichtig, wenn solche Implikationen von Politiken, die Umwelt- und Qualitätsziele verwirklichen sollen, im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit untersucht werden sollten. Die Diskussion um die Wertung der Cross compliance in der EU-Agrarpolitik in Kapitel 4.2 zeigt, dass es hier offensichtlich Grauzonen politischer Bewertungen gibt.

Es ist auch anzusprechen, wie Markt-, Preis- und Handelspolitiken Zielbereiche von Multifunktionalität berühren, z.B. die Bereitstellung öffentlicher Güter. Wenn etwa im Rahmen der derzeitigen Diskussion von Entkopplung von Produktion und Direktzahlungen die Befürchtung angesprochen wird, dass es zu negativen Konsequenzen für Agrar- und Kulturlandschaften kommen könnte, so ist das ein sehr konkreter Punkt für die politische Bewertung und die wissenschaftliche Analyse (z.B. ANDERSON 2000; BLANDFORD und BOISVERT 2001; PAARLBERG, BREDAHL und LEE 2002; PETERSON, BOISVERT und DE GORTER 2002; WEBER 2003).

3.2 Reformen der Agrarpolitik und internationale Rahmenbedingungen

Schon bald nach ihrer Etablierung Ende der 60er Jahre und mit dem Ausbau zu Beginn der 70er Jahre wurden die negativen Konsequenzen der protektionistischen Preispolitik auf den EU-Agrarmärkten sichtbar und zunehmend kritisiert. Das grundlegende Problem dieser Politik waren nicht die Ziele, sondern dass diese mit einer wenig geeigneten Maßnahme, der protektionistischen Preispolitik, erreicht werden sollten. Dieses grundlegende Problem wurde in verschiedenen Reformansätzen seit Mitte der 70er Jahre zunächst nicht angegangen. So ist seit dieser Zeit in der EU, insbesondere auf Drängen der Kommission, zwar eine mehr oder weniger restriktive Preispolitik gefahren worden, aber das Grundprinzip, die protektionistische Preispolitik selbst, blieb unangetastet. Neben einer restriktiven Preispolitik hat man zudem versucht, mit weiteren Reformansätzen die negativen Konsequenzen der GAP einzudämmen. Das waren zunächst Maßnahmen zur Förderung des Absatzes und der Vermarktung und dann zunehmend dirigistische Maßnahmen. Im April 1984 wird auf dem Milchmarkt praktisch eine Mengenquotierung eingeführt, und seit 1987 gibt es, zunächst freiwillig, das Instrument der Flächenstilllegung bei Ackerfrüchten. Erst mit der McSharry-Reform von 1992 wird dann für Ackerfrüchte und Rindfleisch das Grundmuster der protektionistischen Preispolitik geändert.

Die Einleitung einer längerfristig angelegten restriktiveren Preispolitik ab etwa 1984 war insbesondere auf den Getreide- und Ölsaatenbereich bezogen. Allerdings wurde diese Preissenkungspolitik zunächst nur begrenzt produktionswirksam, weil zum einen in diese Zeit auch Preissenkungen bei wichtigen Inputgütern (Energie) fielen und zum anderen nationale Regierungen offenbar „erfolgreich“ waren, die Senkung der administrierten Preise durch Überkompensation von Abwertungen im Rahmen des agrimonetären Systems zu konterkarieren (vgl. HENRICHSMEYER und WITZKE 1994, S. 565). Ab 1988 sollte das Anwachsen der Erzeugungsmengen von Getreide, Eiweißpflanzen, Ölsaaten, Tabak und Olivenöl sowie der hierdurch bedingten Überschüsse durch so genannte „Stabilisatorenregelungen“ eingedämmt werden. Mit diesen zunächst auf fünf Jahre befristeten Regelungen wurden garantierte Höchstproduktionsmengen vereinbart, deren Überschreitung automatisch zur Auslösung von Sanktionsmechanismen, wie die Senkung der administrierten Preise sowie die Erhöhung der Mitverantwortungsabgabe bei Getreide, führen sollten. Bereits damals wurde relativ rasch klar, dass die damit beschlossene Preissenkungslinie kaum ausreichen würde, dem Anstieg der Produktion Einhalt zu gebieten (vgl. WEBER und WINTER 1992; WEBER 1993). Eine Stabilisierung der EU-Getreideerzeugungsmengen auf dem Niveau Anfang der 90er Jahre in Höhe von etwa 160 Mio. t (EU-12) hätte unter der damaligen Perspektive wegen der weiterhin zu beobachtenden Anstiege der Flächenerträge allenfalls durch eine umfassende Liberalisierung der Agrarmärkte erreicht werden können (vgl. WEBER 1993). Dabei muss eingeräumt werden, dass die damalige mittelfristige Prognose für die Getreideproduktion die dann im Jahr 1996 tatsächlich erzeugten Getreidemengen in Höhe von rund 192 Mio. t (EU-12) vor allem wegen der stärker als erwartet angestiegenen Flächenproduktivität bei Futtergetreide und Roggen noch um etwa 10% unterschätzt hat. Alles in allem zeigt dieses Beispiel aus der jüngeren Geschichte der Markt- und Preisstützung, dass es nahezu unmöglich ist, konkrete Mengenziele in der landwirtschaftlichen Produktion durch eine Politik der staatlich gelenkten Preisanpassung auch nur annähernd zu erreichen.

Die Flächenstilllegung als Maßnahme einer direkteren Mengensteuerung hat sich erst später etabliert. Finanzielle Anreize zu einer freiwilligen Flächenstilllegung wurden gleichzeitig mit den Stabilisatorenregelungen eingeführt. Die obligatorische Flächenstilllegung hielt 1992 mit der McSharry-Agrarreform Einzug in den agrarpolitischen Instrumentenkoffer. Landwirte mit einer Produktionskapazität von mehr als 92 t Getreide mussten einen bestimmten Anteil ihrer

Fläche als Voraussetzung für den Bezug der Flächenzahlungen stilllegen. Eingeführt wurde die obligatorische Stilllegung zunächst mit einem Satz von 15%. Verschiedene Prognosen zur Getreideproduktion aus der zweiten Hälfte der 90er Jahre haben gezeigt, dass der Flächenstilllegungssatz bis zum Jahr 2005 ohne weitere Reform der Agrarpolitik hätte deutlich erhöht – möglicherweise mehr als verdoppelt – werden müssen, damit die in den WTO-Verpflichtungen festgelegten Obergrenzen zu den subventionierten Getreideexporten auch nach 2000 einzuhalten sind (z.B. WEBER 1997, S. 27f.). Die obligatorische Flächenstilllegungsregelung gilt bis heute. Der Basissatz für die obligatorische Stilllegung ist allerdings für den Zeitraum 2000-2006 auf 10% festgesetzt. Seit Beginn der zweiten Hälfte der 90er Jahre schwankt die Getreideerzeugung der EU-15 in einem Bereich zwischen 200 und 215 Mio t. Der niedrigere Flächenstilllegungsprozentsatz ist sicherlich auch ein Erfolg der weiteren Reformen seit 1992 und 1999, die die preislichen Anreize zur Produktionsausdehnung weiter eingeschränkt haben. Die Flächenstilllegungsprämie entspricht heute der Beihilfe für den Getreideanbau. Über die obligatorische Stilllegung hinaus können die Landwirte subventioniert auch weitere Flächen „freiwillig“ stilllegen.

Für die Einführung der Garantiemengenregelung bei Milch im Jahr 1984 war weniger die Erkenntnis ausschlaggebend, dass eine staatliche Preissteuerung zur Einhaltung von Mengenzielen wenig Erfolg versprechend ist; vielmehr wurde eine sehr drastische Preissenkung, wie sie für den Abbau der Produktionsüberschüsse notwendig geworden wäre, bei Milch als sozial nicht tolerierbar angesehen (vgl. HENRICHSMEYER und WITZKE 1994, S. 565). Der Produktionszuwachs konnte durch die Garantiemengenregelung gezielt gestoppt werden. So schwankt die Kuhmilcherzeugung in der EU-15 in einem recht engen Band zwischen etwa 120 und 122 Mio. t. Gleichwohl ist der Spielraum für die Preisstützungspolitik entgegen den Hoffnungen, die so manche Agrarpolitiker bei der Einführung der Quoten gehegt haben mögen, wegen der Effekte auf die Nachfrage von Milchprodukten und damit auf die Höhe der zu exportierenden Überschüsse von Butter und Magermilchpulver nach oben hin begrenzt. Dennoch weisen die Erzeugerpreise für Milch entgegen den Tendenzen bei Getreide und anderen Agrarerzeugnissen in den letzten Jahren eher ansteigende Entwicklungen auf. Erzielten die deutschen Erzeuger z.B. im Jahr 1994/95 für Milch einen durchschnittlichen Preis von rund 30 €/dt, so lag dieser Preis im Jahr 2000/2001 bereits bei rund 33 €/dt (vgl. BMVEL 2002, Tabelle 508). Die Garantiemengenregelung hat damit zur Stabilisierung der Einkommen der Milcherzeuger beigetragen. Hingegen dürfte die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Milchwirtschaft darunter gelitten haben, dass das Milchquotensystem das Betriebsgrößenwachstum wegen der mit dem Quotenzukauf verbundenen zusätzlichen Investitionskosten erheblich behindert. So lag der Preis für 1 kg Milchquote im Oktober 2003 bei bundesdurchschnittlich 40 Cent, jedoch mit erheblichen regionalen Unterschieden zwischen 18 Cent in Brandenburg und 60 Cent in Oberbayern (ZMP 2003). Damit wird die Stallplatzerweiterung mit zusätzlichen Investitionskosten in Höhe von mindestens etwa 1.000 € je Milchkuh belastet, wobei sicherlich auch Spitzenwerte von 6.000 € je Milchkuh erreicht werden können. Hieraus ist unmittelbar die investitionshemmende Wirkung der Milchgarantiemengenregelung erkennbar. Hierbei ist noch anzumerken, dass sich die Quotenpreise in den letzten beiden Jahren auch wegen der mit der Reformdiskussion verbundenen Unsicherheit über die Zukunft des Milchsektors bereits mehr als halbiert haben.

Neben den oben beschriebenen Instrumenten einer restriktiveren Preispolitik, der Garantiemengenregelung bei Milch und der Flächenstilllegung wurde auch immer wieder versucht, den Absatz einzelner Agrarerzeugnisse durch gezielte Maßnahmen der Absatzförderung zu stärken. Zu denken ist dabei sowohl an diverse Schulmilchaktionen als auch an die Marketing- und Werbeförderung z.B. durch die Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen

Agrarwirtschaft mbH (CMA). Da es sich bei den einzelnen Agrarprodukten in der Regel um recht homogene Güter handelt und in der EU eine allgemeine Sättigungstendenz im Bereich des Nahrungsmittelabsatzes zu verzeichnen ist, führen diese Maßnahmen kaum zu einer nachhaltigen allgemeinen Ausdehnung der Nachfrage nach Agrarprodukten. Die Förderung von Innovationen zur Verwendung von Agrarprodukten als nachwachsende Rohstoffe in so verschiedenen Bereichen wie Energie, Schmierstoffe oder Kunststoffersatz ist sicherlich eine interessante Perspektive. Ein nennenswertes Absatzvolumen ließ sich bislang jedoch ohne massive staatliche Förderung, wie z.B. bei Biodiesel durch Befreiung von der Mineralölsteuer, nicht erzielen. Sollten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, z.B. durch eine massive Steigerung der Rohölpreise, entsprechend verändern, könnten hier aber auch profitable Produktionsketten entstehen.

Seit Ende der 70er Jahre entwickelt sich die EU im Agrarbereich zunehmend von einer Import- in eine Exportregion, und dies ist der Beginn einer zunehmenden internationalen Kritik an der GAP. Es wird sichtbar, dass die EU auf den Weltagrarmärkten als unfairer Konkurrent agiert, der Wettbewerbsfähigkeit mit Hilfe staatlicher Subventionen herstellt. In der von 1986 bis 1994 stattgefundenen Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) wird dieses Verhalten an den Pranger gestellt, und das Ergebnis sind Beschlüsse zu einer deutlichen Liberalisierung im Weltagrarhandel: zunehmende Marktöffnung, Abbau von Exportsubventionen und Senkung handelsverzerrender interner Subventionen (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 1994). Ein weiteres Ergebnis der Uruguay-Runde ist auch die McSharry-Reform von 1992, mit der die EU den internationalen Verpflichtungen gerecht werden will.

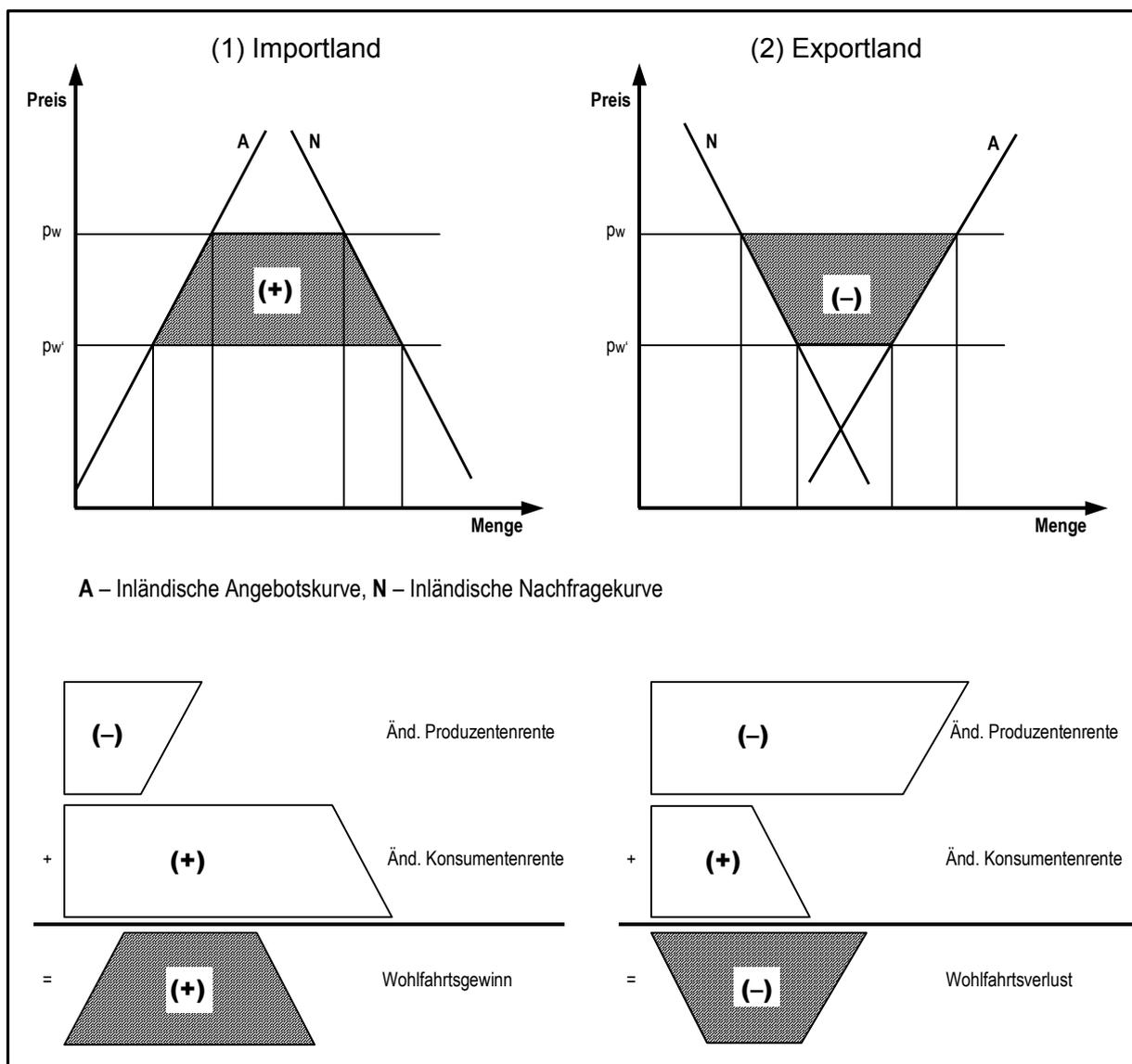
Die internationale Wirkung der protektionistischen Preispolitik vollzieht sich als Preisdruck auf den Weltagrarmärkten. Ist die EU Importeur gegenüber der Restwelt, so sinkt als Folge dieser Politik die Importmenge und damit der Weltmarktpreis. Ein analoger Effekt ergibt sich für die EU als Exporteur auf den Weltmärkten. Die erhöhte Exportmenge als Folge der protektionistischen Preispolitik führt zu einem sinkenden Weltmarktpreis. Festzuhalten ist, dass dieser Effekt der EU-Agrarpolitik auf den Weltmärkten sowohl in einer Import- als auch in einer Exportsituation auftritt; man mag sagen, dass er angesichts der Entwicklung auf den EU-Agrarmärkten zunächst versteckt war und mit der zunehmenden Exportsituation und die Exportsubventionen deutlich sichtbar wurde. Zur Höhe des Preisdrucks sind verschiedene Analysen durchgeführt worden; der Preisdruck ist auf etwa 5-10% bei Getreide, auf 10-20% bei Zucker und Rindfleisch und auf 30-50% bei Milch geschätzt worden (z.B. PARIKH et al. 1988; VON LAMPE 1997). Folglich würden die Weltmarktpreise bei einer Liberalisierung steigen.

Abb. 3.2-1 zeigt Wohlfahrts- und Verteilungseffekte der EU-Agrarpolitik für Drittländer, beispielhaft für ein Importland und für ein Exportland und unter der Annahme, dass diese Länder eine Freihandelspolitik betreiben. Als Folge des gesunkenen Weltmarktpreises würde die Konsumentenrente in allen Ländern steigen und die Produzentenrente sinken. Für die Landwirte in Drittländern stellt sich die protektionistische Preispolitik deshalb als Belastung dar; EU-Agrarprobleme werden auf ihren Rücken bereinigt. In vielen Entwicklungsländern wird dadurch der so genannte Teufelskreis zwischen geringen Produktionsanreizen, Abwanderung und sinkender Agrarproduktion noch unterstützt. Die EU-Agrarpolitik ist damit nicht allein verantwortlich für Agrarprobleme in vielen Entwicklungsländern, aber sie ist als ein Faktor schon zu nennen.

Addiert man die skizzierten Verteilungseffekte in Drittländern als Folge der protektionistischen Preispolitik in der EU zu einem Wohlfahrtseffekt, so fällt dieser für ein Importland positiv und für ein Exportland negativ aus. So ist nachvollziehbar, dass exportorientierte Länder, wie die USA oder die Länder der Cairns-Gruppe, deutliche Kritiker der EU-Agrar-

preispolitik sind, während die oftmals nicht klare Haltung in der Gruppe der Entwicklungsländer zeigt, dass hier offensichtlich Interessen in unterschiedlicher Weise berührt werden. Vor diesem Hintergrund wird auch die ambivalente Haltung der Gruppe der Entwicklungsländer gegenüber einer weiteren Liberalisierung im Agrarbereich verständlich. Nach der Uruguay-Runde hat man sich insbesondere Gedanken gemacht über die Konsequenzen der Liberalisierung und damit steigender Weltmarktpreise für die so genannten Low Income Food Importing-Länder. Die Konsequenzen einer Liberalisierung für einzelne Länder sind eben nicht nur und so eindeutig positiv, wie das manchmal gern behauptet wird. Analog ist es deshalb auch schlecht möglich, die Konsequenzen der EU-Agrarpreispolitik für Drittländer als so eindeutig negativ zu bezeichnen, wie das oft geschieht.

Abb. 3.2-1: Wohlfahrts- und Verteilungseffekte der EU-Agrarpreispolitik für Drittländer



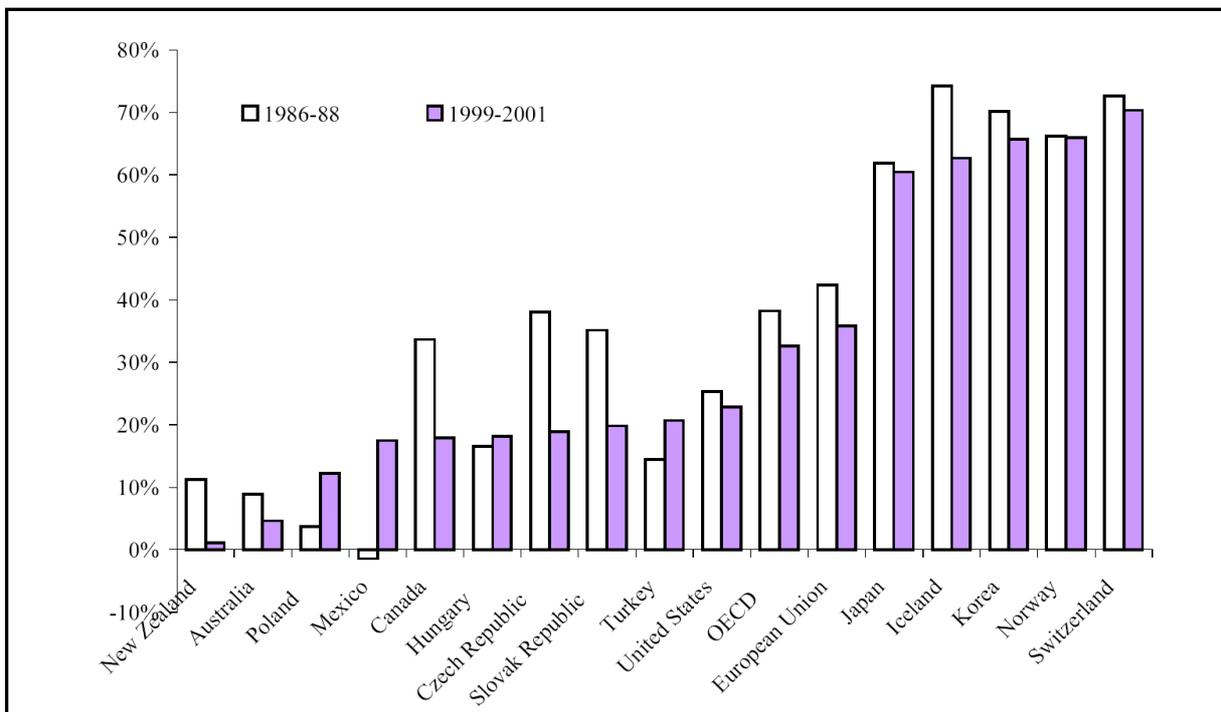
Quelle: Eigene Darstellung

Noch komplexer wird das Bild, wenn man einige indirekte Effekte der EU-Agrarpreispolitik für Drittländer untersucht. So profitieren einige Entwicklungsländer im Rahmen des Zucker-

abkommens, das sie mit der EU geschlossen haben, von dem hohen EU-Zuckerpreis, da sie eine begrenzte Menge Zucker zollfrei in die EU exportieren dürfen. Das ist nichts anderes als ein produktgebundener Transfer als Folge der protektionistischen Preispolitik der EU. Diese Länder würden offensichtlich als Folge einer Liberalisierung der EU-Zuckermarktordnung verlieren.

Die besondere Rolle der EU in der Uruguay-Runde und die Kritik an der GAP ergeben sich daraus, dass die EU als große Region eine bedeutende Rolle im Weltagrarhandel einnimmt. Die eigene Agrarpolitik hat deshalb deutliche Auswirkungen auf Drittländer, während das für einen kleineren Wirtschaftsraum selbst bei einer stärkeren protektionistischen Preispolitik nicht der Fall ist. Abb. 3.2-2 zeigt die Producer Support Estimates (PSE) für OECD-Länder im Vergleich der Zeiträume 1986-88 und 1999-2001. Diese PSEs (bis 1999 Producer Subsidy Equivalent und danach Producer Support Estimate; OECD 2002a) beschreiben das Ausmaß indirekter und direkter staatlicher Transfers an die Landwirte, bezogen auf den Produktionswert. Die Abbildung zeigt, dass der Wert für die EU leicht über dem OECD-Durchschnitt liegt und wie dort von 1986-88 bis 1999-2001 gesunken ist. „Wahre Freihandelsländer“ sind Neuseeland und Australien; in Kanada und den USA ist der Schutz etwa halb so hoch wie in der EU, und das ist auch etwa das heutige Schutzniveau in den mittel- und osteuropäischen Ländern; „protektionistische Hochburgen“ sind andererseits Japan, Island, Korea, Norwegen und die Schweiz.

Abb. 3.2-2: Producer Support Estimates im Agrarbereich nach OECD-Ländern, 1986-88 und 1999-2001 (% des Produktionswerts)



Quelle: OECD (2002a)

Die Uruguay-Runde hat im Ergebnis dazu geführt, dass Zölle, Exportsubventionen und interne Stützmaßnahmen zwar nicht spektakulär, aber doch deutlich gesenkt worden sind. Der EU war der spätere Beschluss zunächst zu weitgehend; sie hat zugestimmt und als Gegenleistung die internationale Akzeptanz der mit der Reform von 1992 eingeführten Direktzahlungen erhalten, die seitdem als Blaue Box-Subventionen diskutiert werden.

Die USA waren in der Uruguay-Runde führend in der Liberalisierungsdebatte, und sie waren auch entscheidend verantwortlich für das Ergebnis, das letztlich in einem „Deal“ zwischen den USA und der EU im so genannten Blair-House-Abkommen vorbereitet worden ist. Die USA standen für eine konsequente Liberalisierungspolitik, und sie haben diese auch im eigenen Land mit der Farmbill von 1995 umgesetzt. Seit 2002 gibt es nun allerdings eine neue Farmbill, und diese wird von vielen als Trendwende, als neue protektionistische Ausrichtung der US-Agrarpolitik angesehen. Wie hat sich die US-Agrarpolitik konkret entwickelt? Tabelle 3.2-1 zeigt staatliche Zahlungen an die US-Landwirte von 1996 bis 2000 (KIRSCHKE 2003c). Pre-FAIR-Zahlungen beziehen sich auf die 1995 ausgelaufene Landwirtschaftspolitik und sollen nicht weiter diskutiert werden. Umweltzahlungen gibt es in der US-Agrarpolitik auch; aber auch darüber ist eigentlich nicht zu reden, weil diese in der WTO-Diskussion kein Thema sind. Ein wichtiger Punkt sind dann aber die Direktzahlungen; denn es gibt auch in den Vereinigten Staaten so etwas wie produktbezogene Beihilfen. Diese produktbezogenen Direktzahlungen sind schon seit 1995 ein Element der amerikanischen Landwirtschaftspolitik gewesen. Weiterhin gibt es so genannte Loanzahlungen, eine Art Mindestpreispolitik, und eine solche Mindestpreispolitik ist sicherlich als protektionistisch einzustufen. Allerdings spielte diese Politik zu Beginn der Umsetzung der Uruguay-Runde noch keine so große Rolle; man ist da erst angesichts der Weltmarktpreisentwicklung bis zum Jahr 2000 und 2001 in größere Zahlungen an die Landwirtschaft hineingewachsen.

Tabelle 3.2-1: Staatliche Zahlungen an Landwirte in den USA, 1996-2000 (Mio.US \$)

	1996	1997	1998	1999	2000
Pre-FAIR Programme	- 732	- 575	- 5	n.v.	n.v.
Umwelt	2.099	1.950	1.579	1.849	2.003
Direktzahlungen	5.973	6.120	6.001	5.046	4.851
„Loan“ Zahlungen	0	0	1.792	5.894	7.561
Nothilfe, Versicherungen	0	0	2.841	7.804	8.870
Total	7.340	7.495	12.208	20.593	23.285

Quelle: USDA, zitiert in KIRSCHKE (2003c)

Nothilfemaßnahmen und Versicherungsunterstützungen sind schließlich spezifische Elemente der amerikanischen Agrarpolitik, die zur Grünen Box gerechnet werden. Es wird darüber diskutiert, ob eine solche Zuordnung legitim ist oder ob man solche Instrumente vielleicht auch in die europäische Agrarpolitik einführen sollte, mit dem Hintergedanken, Transferzahlungen sicherer zu machen. Aber das soll hier nicht diskutiert werden. Insgesamt sind die amerikanischen Zahlungen an die Landwirte Ende der 90er Jahre stark in die Höhe geschnellt, und das ist der Punkt, der Kritik hervorruft. Wie sieht nun die neue Farmbill aus? Im Wesentlichen sind die beiden protektionistischen Instrumente Direktzahlungen und Loanzahlungen aufgestockt worden. Hinzugekommen ist ein drittes Instrument, die Zielpreispolitik, welche durch so genannte antizyklische Zahlungen umgesetzt werden soll. Wenn demnach ein von der Politik vorgegebener Zielpreis nicht erreicht wird, dann erfolgt ein „topping up“, was nichts anderes als eine Produktsubvention ist. Wenn wir also diese drei Instrumente zusammen betrachten, dann müssten sie eigentlich in die Gelbe Box.

Das neue US-Landwirtschaftsgesetz entspricht sicherlich nicht der bisherigen WTO-Diskussion und führt nicht zu einem Abbau des Protektionismus, aber man muss auch sehen, dass die Dimension dieser neuen Subventionierung der US-Landwirtschaft nicht die Dimension annehmen wird, die derzeit noch in der EU existiert. Die amerikanische Landwirtschaftsministerin wird auch nicht müde zu betonen, dass die Amerikaner sich auf Grund ihrer Berechnungen trotz des neuen Gesetzes immer noch im Rahmen des nach der letzten Uruguay-Runde Erlaubten befinden. Faktisch wirkt sich die neue Politik wegen der hohen Weltmarktpreise noch wenig aus, d.h. es ist noch nicht viel an staatlichen Zahlungen erfolgt. Zudem sind die Kongresswahlen vorbei, Präsident Bush und die Republikaner haben gewonnen, und das Landwirtschaftsgesetz gilt zunächst bis zum Jahr 2007. So sollte das neue Landwirtschaftsgesetz vielleicht nicht als eine Kehrtwende in der amerikanischen Agrarpolitik angesehen werden. Allenfalls mindert es die Verhandlungsposition der Amerikaner in der jetzigen WTO-Runde und stärkt die Europäer, aber man muss auch die unterschiedliche Ausgangssituation der letzten Uruguay-Runde sehen.

3.3 McSharry-Reform und Agenda 2000

Mit der nach dem damaligen Agrarkommissar McSharry benannten Reform der EU-Agrarpolitik im Jahr 1992 kam es zu einer grundlegenden Änderung wesentlicher Prinzipien der GAP. Diese Agrarreform ist vor allem vor dem Hintergrund der Uruguay-Runde zu verstehen. Die EU sah sich einem erheblichen Druck zum Abbau ihrer protektionistischen Preispolitik ausgesetzt, und die Reform von 1992 sollte die Grundlage für einen erfolgreichen Abschluss der Uruguay-Runde schaffen. Tatsächlich ist es zu einem Abschluss, für die EU auf der Grundlage der Reform von 1992, gekommen, wobei das neue Konzept der GAP von den Handelspartnern zunächst akzeptiert wurde, jedoch keineswegs als endgültig befriedigend angesehen wird. In der aktuellen WTO-Runde ist die derzeitige GAP deshalb wieder ein zentrales Thema.

Die Grundlage der Agrarreform von 1992 ist die Senkung des Preisniveaus bei einigen Agrarprodukten, verbunden mit einer Kompensation der Einkommensverluste für die Erzeuger. Abb. 3.3-1 zeigt die wesentlichen Elemente dieser Reform. Bei Ackerfrüchten, und konkret bei Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, wurde die Preisstützung abgebaut und durch produktspezifische Flächenprämien ersetzt. Analog hierzu wurde bei Rindfleisch die Preisstützung zurückgeführt, und es wurden Tierprämien als Kompensation für die Einkommensausfälle eingeführt. Flankierend sind mit der Agrarreform von 1992 umweltrelevante Maßnahmen in die Agrarpolitik eingeführt worden, so etwa Prämien für Extensivierung und Aufforstung. Das Grundprinzip dieser Agrarreform war also der Ersatz einer protektionistischen Preispolitik durch die Einführung von Faktorsubventionen.

1999 wurde dann auf dem Europäischen Rat in Berlin eine weitere Reform der EU-Agrarpolitik beschlossen, die Agenda 2000. Diese ist eine Fortsetzung der Agrarreform von 1992. Es geht um einen weiteren Abbau der Preisstützung bei Ackerfrüchten und um eine entsprechende Kompensation durch Flächenprämien. Bei Rindfleisch wurden analog die Preisstützung zurückgeführt und die Prämien angehoben. Mit der Agenda 2000 sollte dieses Prinzip auch auf den Milchmarkt übertragen werden, allerdings erst in einigen Jahren. Auch hier sollte das Preisniveau reduziert und die Einkommensausfälle der Milchproduzenten durch eine Milchkuhprämie ersetzt werden. In Fortsetzung der Agrarreform von 1992 wurden die umweltrelevanten Maßnahmen im Agrarbereich ausgeweitet.

Abb. 3.3-1: Elemente der Agrarreform von 1992 und der Agenda 2000

		Agrarreform von 1992	Agenda 2000
Ackerfrüchte	Preisstützung	Abbau	Weiterer Abbau
	Flächenprämien	Produktspezifisch	Anhebung, Vereinheitlichung
Rindfleisch	Preisstützung	Abbau	Weiterer Abbau
	Tierprämien	Einführung	Anhebung
Milch (Vorschlag)	Preisstützung		Abbau
	Milchkuhprämie		Einführung
Umweltrelevante Maßnahmen		Extensivierung, Aufforstung	Fortführung, Fortführung, Cross compliance, Modulation

Quelle: Eigene Darstellung

Wie ist diese Neuorientierung der EU-Agrarpolitik im letzten Jahrzehnt zu werten? Diskutiert man diese Frage in Bezug auf die Ziele der GAP, so gibt es ein differenziertes und insgesamt noch nicht überzeugendes Bild. Die grundlegende Kritik an der EU-Agrarpolitik gilt auch für die McSharry-Reform und die Agenda 2000: Es geht darum, dass im Prinzip richtige Ziele nicht konsequent und mit den richtigen Instrumenten verfolgt werden. So haben die Reformen in Bezug auf die Wohlfahrtszielsetzung und die internationale Wettbewerbsfähigkeit sicherlich zu einer stärkeren Marktöffnung und Integration der EU-Landwirtschaft in die Weltmärkte geführt, aber die protektionistische Preispolitik wurde nicht vollständig abgeschafft, und durch die Direktzahlungen kamen neue Probleme hinzu. So haben wir es heute in der EU nicht mehr nur mit einer verzerrenden Preisstruktur durch die Preispolitik, sondern zusätzlich mit einer verzerrenden Prämienstruktur durch Direktzahlungen zu tun. Es sind verzerrte Produktpreise und verzerrte Prämienstrukturen, die die Produktionsstruktur bestimmen; es ist kein Angebot bei freier und unverzerrter Preisbildung (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1998; EUROPEAN COMMISSION 2000).

Zu einem wesentlichen Teil war und ist die GAP einkommens- und sozialpolitisch motiviert, und es wäre konsequent, diese Zielsetzung unmittelbar durch direkte Einkommenszahlungen an die Landwirte und nicht indirekt über andere Produktionsfaktoren oder gar den Produktpreis anzugehen. Jahrzehntlang hat nun die EU eine solche ineffiziente Einkommenspolitik über Produktpreise praktiziert, und nach der Agrarreform von 1992 und der Agenda 2000 sollte diese Politik zwar zurückgeführt werden, aber noch immer werden die Landwirte nicht direkt subventioniert, sondern die Einkommenszahlungen an den Agrarbereich werden an Flächen und Tiere gebunden. Diese Politikänderung ist noch nicht überzeugend. Um ein Bild zu gebrauchen: Bisher wird in der EU-Agrarpolitik die Milch subventioniert, um das Einkommen des Landwirts zu stützen; künftig soll nicht mehr die Milch, sondern die Kühe sollen subventioniert werden, aber noch immer nicht direkt der Landwirt selbst.

In Bezug auf Umwelt- und Qualitätsziele schließlich blieben die Agrarreform von 1992 und die Agenda 2000 noch weit von vielfach artikulierten Visionen zurück. Zwar wurden die flankierenden Maßnahmen eingeführt und die „2. Säule“ ausgebaut; aber der zentrale Bereich der Agrarpolitik bleiben die Markt- und Preispolitik und nunmehr die Direktzahlungen, und beide Politikbereiche sind in Bezug auf Umwelt- und Qualitätsziele wenig oder gar nicht zielorientiert, was ja auch nicht intendiert war.

Tabelle 3.3-1 zeigt Beispielrechnungen zu den Auswirkungen der Agenda 2000 (unter Einbeziehung der vorgeschlagenen und zunächst verschobenen Milchmarktregelung) und einer einheitlichen Flächenprämie auf sektorale Einkommensgrößen in den neuen Bundesländern (KIRSCHKE et al. 1998). Ausgangspunkt ist die Situation nach Umsetzung der McSharry-Reform und vollständiger Anpassung der Betriebe. In dieser Grundvariante betragen die Prämien in den neuen Bundesländern 633 DM/ha LF; es ergibt sich ein Gesamtdeckungsbeitrag von 1.470 DM/ha LF; und Gewinn und Fremdlöhne belaufen sich auf 665 DM/ha LF. Die Grundvariante belegt damit das oft diskutierte Bild, dass Gewinn und Fremdlöhne quasi auf die Prämienzahlungen zurückzuführen sind und nicht durch die eigentliche landwirtschaftliche Aktivität entstehen.

Tabelle 3.3-1: Auswirkungen der Agenda 2000 und einer einheitlichen Flächenprämie auf sektorale Einkommensgrößen in den neuen Bundesländern (in DM/ha LF)

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Bundesländer
Grundvariante						
Prämien	656	643	597	632	622	633
Gesamtdeckungsbeitrag	1.325	1.420	1.641	1.510	1.538	1.470
Gewinn und Fremdlöhne	607	647	751	653	709	665
Agenda 2000						
Prämien	821	799	810	785	799	803
Gesamtdeckungsbeitrag	1.331	1.434	1.632	1.555	1.555	1.486
Gewinn und Fremdlöhne	609	643	724	664	712	663
Einheitliche Flächenprämie						
Prämien	450	450	450	450	450	450
Gesamtdeckungsbeitrag	1.112	1.222	1.492	1.389	1.371	1.287
Gewinn und Fremdlöhne	365	445	637	509	550	486

Quelle: KIRSCHKE et al. (1998)

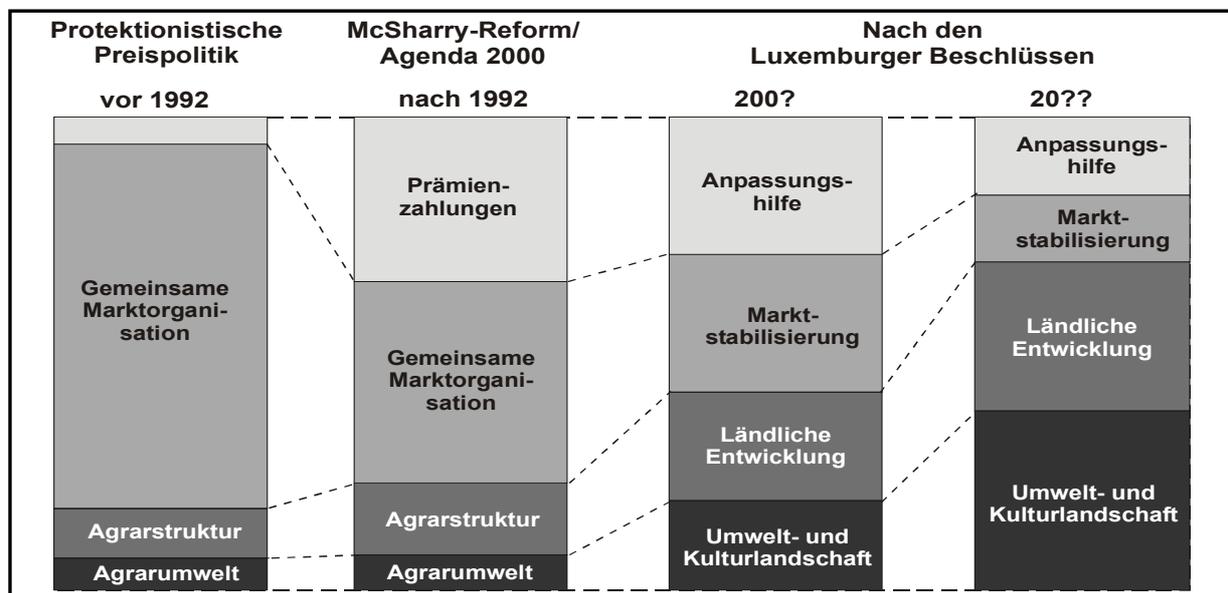
Die Agenda 2000 beeinflusst das Ergebnis für die Betriebe nicht wesentlich, Gesamtdeckungsbeitrag sowie Gewinn- und Fremdlöhne bleiben etwa auf gleichem Niveau. Indessen steigt das Prämienniveau noch auf 803 DM/ha LF an, und dieser Effekt ist im Wesentlichen auf die Berücksichtigung der Milchkuhprämie zurückzuführen. Auch durch die Agenda 2000 entsteht deshalb kein besonderer Effekt auf eine bessere Marktorientierung der Landwirtschaft in dem Sinne, dass ein höherer Beitrag zum Gesamtdeckungsbeitrag durch die eigentliche landwirtschaftliche Aktivität entsteht.

Interessant sind hier die Beispielrechnungen zu den Auswirkungen einer einheitlichen Flächenprämie von 450 DM/ha LF, die dem bundesdeutschen Durchschnitt nach Umsetzung der McSharry-Reform entspricht. Der Prämienrückgang von 353 DM/ha LF gegenüber der

Agenda 2000-Variante wäre aus Sicht der ostdeutschen Länder natürlich negativ, aber Gesamtdeckungsbeitrag und Gewinne und Fremdlöhne fallen deutlich weniger stark; Gewinne und Fremdlöhne fallen gegenüber der Agenda 2000-Variante um 177 DM/ha LF. Anders ausgedrückt: Bei einer Kompensation des Rückgangs bei den Gewinnen und Fremdlöhnen würden Prämien frei werden, oder aber bei gleicher Prämienzahlung könnten Gewinne und Fremdlöhne steigen. Die einheitliche Flächenprämie ist ein Beispiel für eine entkoppelte Prämie; hier zeigt sich, dass durch mehr Marktorientierung finanzpolitische Spielräume frei werden. Die unterschiedlichen Auswirkungen in den einzelnen ostdeutschen Bundesländern können der Tabelle 3.3-1 entnommen werden. Sie beschreiben die unterschiedlichen Anpassungsmöglichkeiten in diesen Ländern auf Politikänderungen.

In Abb. 3.3-2 wird skizziert, wie der künftige Weg für die EU-Agrarwirtschaft und die EU-Agrarpolitik in die internationale Wettbewerbsfähigkeit aussehen könnte. Bis zur Agrarreform 1992 besteht der Schwerpunkt der EU-Agrarpolitik in der Umsetzung der gemeinsamen Marktorganisationen. Einen nur geringen Stellenwert erhalten Agrarstruktur und Umwelt. Mit der Agrarreform von 1992 werden die Elemente der gemeinsamen Marktorganisation zurückgefahren und Kompensationszahlungen in das Gebäude der EU-Agrarpolitik eingeführt. Agrarstruktur und Agrarumweltpolitik gewinnen nur unwesentlich an Bedeutung. Dies ist der Status quo der EU-Agrarpolitik, wie er mehr oder weniger durch die Agenda 2000 fortgeschrieben wird. Nach den Luxemburger Beschlüssen könnten sich die gemeinsamen Marktorganisationen weiter zu einer Marktstabilisierung und die Prämienzahlungen zu einer Anpassungshilfe entwickeln. Die Bedeutung dieser beiden Politikbereiche in der Agrarpolitik und deren Finanzierung würde sinken, während der Gestaltung von Umwelt- und Kulturlandschaft und der ländlichen Entwicklung größeres Gewicht beigemessen werden würde.

Abb. 3.3-2: Von der Gemeinsamen Agrarpolitik zur Gemeinsamen Politik für den ländlichen Raum



Quelle: Eigene Darstellung nach BUCKWELL (1998)

3.4 Finanzierung der Agrarpolitik

Die GAP verursacht nach wie vor den quantitativ bedeutendsten Teil der Ausgaben des EU-Haushaltes. Die Agrarreformen von 1992 und 1999 haben die Dominanz der Agrarausgaben in der Ausgabenstruktur des EU-Haushaltes nicht wesentlich verändert.

Tabelle 3.4-1 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Agrarausgaben im EU-Haushalt seit 1999. Im Jahr 1999 betrug der Anteil der Garantieausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, Abt. Garantie) am EU-Haushalt 47,4%. Die Agrarreform der Agenda 2000 hat nicht zu einer Verringerung dieses Anteils geführt: Bis zum Jahr 2001 ist der Anteil auf 52,2% angestiegen, während er in den Folgejahren wieder in etwa auf das Niveau des Jahres 1999 zurückgefallen ist.

Tabelle 3.4-1: Entwicklung der Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Zeitraum 1999-2004 (EU-15)

	1999	2000	2001	2002	2003 (HP)	2004 (HVE)
	Mio. €					
Ackerkulturen	17.865,9	16.663,1	17.466,1	18.590,1	16.790,0	
darunter						
Getreide	11.961,0	12.294,6	11.963,4	13.901,1		
Ölsaaten	2.429,2	1.624,6	2.097,4	1.631,4		
Eiweißpflanzen	647,2	524,4	449,6	477,3		
Sonstige Ackerkulturen	1.544,7	361,0	1.420,2	678,3		
Flächenstilllegung	1.283,8	1.858,5	1.535,5	1.902,0		
Zucker	2.112,8	1.910,2	1.497,1	1.395,9	1.482,0	
Olivenöl	2.091,8	2.210,1	2.523,8	2.329,3	2.341,0	
Trockenfutter und Körnerleguminosen	376,4	381,3	374,8	388,3	389,0	
Textilpflanzen	1.027,1	991,4	826,3	816,4	908,0	
Obst und Gemüse	1.454,1	1.551,3	1.558,1	1.551,4	1.609,0	
Wein	614,6	765,5	1.196,7	1.348,7	1.381,0	
Tabak	911,1	989,4	973,5	963,2	973,0	
Andere pflanzliche Erzeugnisse	285,3	350,0	297,1	302,9	303,0	
Pflanzliche Erzeugnisse	26.739,1	25.812,3	26.713,5	27.686,2	26.176,0	26.835,0
Milcherzeugnisse	2.510,1	2.544,3	1.906,3	2.360,0	2.672,0	
Rindfleisch	4.578,6	4.539,6	6.054,0	7.071,9	8.404,0	
Schaf- und Ziegenfleisch	1.894,3	1.735,6	1.447,3	552,4	1.805,0	
Schweinefl., Eier und Geflügel	432,8	435,2	137,1	107,2	204,0	
Fisch	7,8	9,4	13,4	15,3	14,0	
Andere tierische Erzeugnisse	16,4	11,6	0,2	12,0	0,0	
Tierische Erzeugnisse	9.440,0	9.275,7	9.558,3	10.118,8	13.099,0	13.122,0
Andere Maßnahmen	773,4	1.173,0	1.447,6	1.059,8	808,0	
Marktordnungsausgaben insg.	36.952,5	36.261,0	37.719,4	38.864,8	40.083,0	40.982,9
Ländl. Entwicklung (nur Garantie)	2.588,2	4.176,4	4.363,8	4.418,9	4.698,0	4.803,0
Sonstiges	0,0	0,0	0,1	-69,4	0,0	0,0
Abt. Garantie insgesamt	39.540,7	40.437,4	42.083,3	43.214,3	44.781,0	45.785,9
Ausgaben EU-Haushalt insg.	83.491,6	80.448,9	80.660,7	87.852,9	97.502,9	95.586,9
EAGFL, Abt. Garantie, in %	47,4	50,3	52,2	49,2	45,9	47,9

HP = Haushaltsplan, HVE = Haushaltsvorentwurf.

Quelle: EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (2003); EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003a); EUROPÄISCHE UNION (2003e); KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003f)

Tabelle 3.4-2 zeigt die Ausgabenobergrenzen für den Agrarbereich im finanziellen Vorausschauzeitraum 2000-2006. Die Ausgabenobergrenze für die Abteilung Garantie des EAGFL ist für die EU-15 auf durchschnittlich jährlich 42,5 Mrd. €, gemessen in Preisen von 1999, fixiert, wobei 38,2 Mrd. € auf Marktordnungsausgaben, einschließlich Direktzahlungen, und 4,3 Mrd. € auf Verpflichtungen im Rahmen der ländlichen Entwicklung entfallen. Für die Landwirtschaft der neuen Mitgliedstaaten sind für den Durchschnitt der Jahre 2004-2006 Brüsseler Hilfen aus dem Garantiefonds (EAGFL, Abteilung Garantie) in Höhe von jährlich 3,3 Mrd. €, in Preisen von 1999, als Verpflichtungen eingeplant, davon gut die Hälfte für die ländliche Entwicklung. Damit ergibt sich für die EU-25 eine Agrarausgabenobergrenze im Durchschnitt der Jahre 2000-2006 von 43,9 Mrd. € in Preisen von 1999. Dies entspricht 44,8% der gesamten Verpflichtungsermächtigungen des EU-Haushaltes.

**Tabelle 3.4-2: Agrarausgaben in der finanziellen Vorausschau 2000-2006
(zu Preisen von 1999)**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Ø2000-2006
		Mio. €							
EU-15	Landwirtschaft	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	42.534
	Marktordnungsausgaben	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290	38.196
	Entwicklung des ländlichen Raumes (nur Garantie)	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370	4.339
	Verpflichtungsermächtigungen insgesamt	92.025	93.475	93.955	93.215	91.735	91.125	90.660	92.313
	<i>Anteil der Landwirtschaft an den Verpflichtungsermächtigungen (%)</i>	<i>44,5</i>	<i>45,8</i>	<i>46,7</i>	<i>47,0</i>	<i>46,6</i>	<i>46,0</i>	<i>46,0</i>	<i>46,1</i>
	Zahlungsermächtigungen insgesamt	89.600	91.110	94.220	94.880	91.910	90.160	89.620	91.643
	<i>Anteil der Landwirtschaft an den Zahlungsermächtigungen (%)</i>	<i>45,7</i>	<i>47,0</i>	<i>46,6</i>	<i>46,1</i>	<i>46,5</i>	<i>46,5</i>	<i>46,5</i>	<i>46,4</i>
EU-25	Landwirtschaft	40.920	42.800	43.900	43.770	44.657	45.677	45.807	43.933
	Marktordnungsausgaben	36.620	38.480	39.570	39.430	38.737	39.602	39.612	38.864
	Entwicklung des ländlichen Raumes (nur Garantie)	4.300	4.320	4.330	4.340	5.920	6.075	6.195	5.069
	Verpflichtungsermächtigungen insgesamt	92.025	93.475	93.955	93.215	102.935	104.938	106.501	98.149
	<i>Anteil der Landwirtschaft an den Verpflichtungsermächtigungen (%)</i>	<i>44,5</i>	<i>45,8</i>	<i>46,7</i>	<i>47,0</i>	<i>43,4</i>	<i>43,5</i>	<i>43,0</i>	<i>44,8</i>
	Zahlungsermächtigungen insgesamt	89.600	91.110	94.220	94.880	100.800	101.600	103.840	96.579
	<i>Anteil der Landwirtschaft an den Zahlungsermächtigungen (%)</i>	<i>45,7</i>	<i>47,0</i>	<i>46,6</i>	<i>46,1</i>	<i>44,3</i>	<i>45,0</i>	<i>44,1</i>	<i>45,5</i>

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003c)

Die Ausgabenobergrenzen weichen in bedeutendem Umfang von den tatsächlichen Ausgaben des EU-Haushaltes ab. Dies zeigt Tabelle 3.4-3, in der die Ausgabenobergrenzen für den Agrarbereich und für den EU-Haushalt insgesamt den tatsächlichen Ausgaben der Jahre 2000-2002 sowie den Haushaltsansätzen für 2003 und 2004 gegenübergestellt sind. Für den finanziellen Vorausschauzeitraum 2000-2006 zeichnet sich demnach eine Unterschreitung der Agrarausgabenobergrenze um durchschnittlich jährlich 2 Mrd. € in jeweiligen Preisen ab. Die Ausgabenobergrenze für den Gesamthaushalt der EU wird sogar in zweistelliger Milliardenhöhe unterschritten.

Tabelle 3.4-3: Vergleich der tatsächlichen Ausgabenentwicklung (EAGFL, Abteilung Garantie) mit der finanziellen Vorausschau 2000-2006 (in jeweiligen Preisen)

	2000	2001	2002	2003	2004	Ø2000-2004
	Mio. €					
Verpflichtungsermächtigungen:						
Landwirtschaft	41.738	44.530	46.587	47.378	47.211	45.489
Marktordnungsausgaben	37.352	40.035	41.992	42.680	42.408	40.893
Entwicklung des ländlichen Raumes (nur Garantie)	4.386	4.495	4.595	4.698	4.803	4.595
Ausgaben insgesamt	93.792	97.189	100.672	102.145	102.995	99.359
Zahlungsermächtigungen:						
Ausgaben insgesamt	91.322	94.730	100.078	102.767	101.543	98.088
Ausgaben (1993: Haushaltsplan, 1994: Haushaltsvorentwurf)						
Landwirtschaft	40.437	42.083	43.214	44.781	45.786	43.260
Marktordnungsausgaben	36.261	37.719	38.865	40.083	40.983	38.782
Entwicklung des ländlichen Raumes (nur Garantie)	4.176	4.364	4.419	4.698	4.803	4.492
Sonstiges	0	0	-69	0	0	-14
Ausgaben insgesamt	80.449	80.661	87.853	97.503	95.587	88.410
Abweichung zwischen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen						
Landwirtschaft	-1.301	-2.447	-3.373	-2.597	-1.425	-2.228
Marktordnungsausgaben	-1.091	-2.315	-3.127	-2.597	-1.425	-2.111
Entwicklung des ländlichen Raumes (nur Garantie)	-210	-131	-176	0	0	-103
Ausgaben insgesamt	-13.343	-16.528	-12.819	-4.642	-7.408	-10.948
Abweichung zwischen Ausgaben und Zahlungsermächtigungen						
Ausgaben insgesamt	-10.873	-14.069	-12.225	-5.264	-5.956	-9.678

Quelle: EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (2003); EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002a, b); KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003f)

Die wesentlichen Änderungen in der Struktur der Agrarausgaben betreffen nicht den Anteil am EU-Haushalt, sondern die Verwendung nach der Art der wirtschaftlichen Maßnahme. Vor den Reformen waren die Preisstützungsregelungen die wichtigsten Mechanismen der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik. Zur Aufrechterhaltung eines hohen Preisniveaus auf den EU-Agrarmärkten waren umfangreiche Exporterstattungen und Binnenmarktinterventionen

notwendig. Dadurch waren die EU-Haushaltsausgaben für die Landwirtschaft eine kaum vorhersagbare Größe, die in ihrer Höhe von den nicht unerheblichen Schwankungen der Agrarproduktion, der Weltmarktpreise und der Wechselkurse der europäischen Währungen zum US-Dollar abhängig war. Dies führte immer wieder zu Finanzierungskrisen, die die europäische Integration behinderten.

Mit der Agrarreform von 1992, mit der umfangreiche Preissenkungen beschlossen und als Ausgleich Flächen- und Tierprämien eingeführt wurden, wurden auch die Agrarausgaben im EU-Haushalt weitgehend von den Produktions- und Weltmarktpreisschwankungen abgekoppelt. Die Bestimmungsgründe der Agrarausgaben sind in einem Direktzahlungssystem weniger komplex und besser vorhersagbar als in einem Exporterstattungs- und Marktinterventionssystem. Damit waren die Agrarausgaben mit der Reform auch besser vorhersagbar geworden. Durch die Agenda 2000 wurde die Preisstützung nochmals zurückgefahren und das Direktzahlungssystem im Gegenzug weiter ausgebaut. Wie Tabelle 3.4-4 zeigt, entfallen heute rund drei Viertel der Ausgaben im Marktordnungsbereich auf Direktzahlungen. Nur noch etwa ein Viertel der Ausgaben im Marktordnungsbereich sind damit unmittelbar abhängig von aktuellen Marktentwicklungen. Mit den Agrarreformen von 1992 und 1999 sind damit auch Hürden, die einer solideren Finanzplanung für die Gemeinschaftspolitiken entgegenstehen, gesenkt worden, während die mit der interinstitutionellen Vereinbarung geschaffenen Pflicht zur mehrjährigen finanziellen Vorausschau den Rahmen für eine solidere Finanzplanung abgibt.

Tabelle 3.4-4: Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, nach Marktordnungsbereichen und wirtschaftlicher Art der Maßnahmen im Haushaltsjahr 2002

	Direktzahlungen	Ausfuhrerstattungen	Lagerung	Sonstiges	Garantieausgaben insg.
	Mio. €				
Ackerkulturen	18.222,6	99,3	219,2	49,0	18.590,1
Zucker	0,0	1.151,6	16,6	227,7	1.395,9
Olivenöl	2.268,5	0,1	7,9	52,8	2.329,3
Trockenfutter und Körnerleguminosen	72,8	0,0	0,0	315,5	388,3
Textilpflanzen	0,6	0,0	0,0	815,8	816,4
Obst und Gemüse	316,8	46,4	0,5	1.187,7	1.551,4
Wein	0,0	23,8	320,1	1.004,8	1.348,7
Tabak	951,8	0,0	0,0	11,4	963,2
Andere pflanzl. Erzeugnisse	222,9	41,1	37,8	1,2	303,0
Milcherzeugnisse	0,0	1.159,6	454,2	746,2	2.360,0
Rindfleisch	5.970,2	386,7	104,1	610,9	7.071,9
Schaf-/Ziegenfleisch	553,6	0,0	0,2	- 1,4	552,4
Schweinefleisch, Eier und Geflügel, Bienen	0,0	104,4	2,7	0,1	107,2
Fisch	0,0	0,0	0,0	15,3	15,3
Sonstiges	221,0	419,3	- 0,2	362,2	1.002,3
Marktordnungsausgaben insg.	28.800,8	3.432,3	1.163,1	5.399,2	38.795,4
Ländliche Entwicklung				4.363,8	4.418,9
Abteilung Garantie insges.				9.763,0	43.214,3

Quelle: KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003f)

Die EU-Agrarpolitik ist nicht nur wegen des hohen Anteils der Agrarausgaben am EU-Haushalt von finanzpolitischer Brisanz; sie nimmt wesentlichen Einfluss auf die zwischenstaatlichen Transfers innerhalb der Union. Mit dem im europäischen Vertragswerk verankerten Prinzip der finanziellen Solidarität ist praktisch auch eine europapolitisch gewollte Umverteilung von Wohlstand aus reicheren Mitgliedstaaten in ärmere Mitgliedstaaten gemeint, eine Art „EU-Finanzausgleichssystem“.

In einem Finanzausgleichssystem müssen nicht nur Einzahlungen und Rückflüsse in transparenter Weise offen gelegt werden können, sondern es sollte auch Klarheit darüber bestehen, welche Länder Empfänger der Leistungen sind. Diese Bedingungen erfüllt das „EU-Finanzausgleichssystem“ gerade auch wegen der Mechanismen der GAP nur unzureichend. Eine buchhalterische Berechnung von „Rückflüssen“ und „Transfers“ zwischen Mitgliedstaaten ist in einem System von Marktinterventionen, Außenschutz und Exporterstattungen ohne großen Aussagegehalt. Auf einem Gemeinsamen Agrarmarkt ohne Binnengrenzen führen Marktinterventionen und Exporterstattungen, die durch die Interventionsstellen eines Mitgliedstaates getätigt werden und aus dem EU-Haushalt finanziert werden, zur Stützung der Agrarpreise auch in den anderen Mitgliedstaaten. Die Landwirte des Landes, dem diese Rückflüsse zufließen, sind nur zum Teil die Nutznießer dieser Rückflüsse, während möglicherweise Landwirte in anderen Mitgliedstaaten stärker von den hohen Preisen profitieren. Die Aufrechnung von Rückflüssen und ihre Gegenüberstellung mit Finanzierungsanteilen der Mitgliedstaaten gibt dann nur begrenzten Aufschluss darüber, welches Land „Gewinner“ oder „Verlierer“ in diesem System ist.

Tabelle 3.4-5: Rückflüsse aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, in die Mitgliedstaaten im Zeitraum 1999-2002

	1999		2000		2001		2002	
	Mio. €	%						
B	1.002,8	2,5	954,6	2,4	938,6	2,2	942,1	2,2
DK	1.255,6	3,2	1.304,7	3,2	1.114,2	2,6	1.221,0	2,8
D	5.724,7	14,5	5.641,9	13,9	5.880,1	14,0	6.784,4	15,7
EL	2.570,9	6,5	2.597,2	6,4	2.616,6	6,2	2.633,8	6,1
E	5.231,1	13,2	5.469,0	13,5	6.193,7	14,7	5.933,0	13,7
F	9.348,3	23,6	8.981,9	22,2	9.248,0	22,0	9.752,1	22,6
IRL	1.680,3	4,2	1.678,3	4,1	1.599,4	3,8	1.709,2	4,0
I	4.656,4	11,8	5.031,3	12,4	5.347,9	12,7	5.671,9	13,1
L	23,3	0,1	20,6	0,1	29,5	0,1	37,1	0,1
NL	1.299,7	3,3	1.396,6	3,5	1.155,5	2,7	1.132,7	2,6
A	839,0	2,1	1.018,5	2,5	1.054,7	2,5	1.090,1	2,5
P	653,3	1,7	652,0	1,6	881,6	2,1	753,7	1,7
FIN	559,7	1,4	727,6	1,8	816,1	1,9	837,7	1,9
S	734,8	1,9	798,0	2,0	780,3	1,9	816,8	1,9
UK	3.922,2	9,9	4.058,7	10,0	4.380,3	10,4	3.642,6	8,4
EU	38,5	0,1	135,9	0,3	46,9	0,1	256,3	0,6
Insgesamt	39.540,6	100,0	40.466,8	100,0	42.083,4	100,0	43.214,5	100,0
Abweichung	-0,1		29,4		0,1		0,2	
Summe der Ausgaben nach Sektoren	39.540,7		40.437,4		42.083,3		43.214,3	

Quelle: KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003f)

Durch die Umstellung der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik auf ein System von Direktzahlungen ist die Berechnung der Rückflüsse aus dem EU-Haushalt in die Mitgliedstaaten sowie der daraus abgeleitenden Nettozahler- und Nettoempfängerpositionen jedoch aussagekräftiger geworden. Tabelle 3.4-5 zeigt, dass im Bereich der Agrarausgaben etwa ein Fünftel bis ein Viertel der Rückflüsse nach Frankreich fließt. An zweiter Stelle steht Deutschland, wohin in den Jahren 1999-2002 14,5% aller Agrarausgaben geflossen sind. In Tabelle 3.4-6 wurden von den Rückflüssen in die einzelnen Mitgliedstaaten die mit dem jeweiligen Finanzierungsanteil der Länder gewichteten EU-Agrarausgaben abgezogen. Es zeigt sich, dass Deutschland nicht nur das Land mit den zweithöchsten Rückflüssen, sondern gleichzeitig auch das Land mit der höchsten „Nettozahlung“ bei den Agrarausgaben ist, da der Finanzierungsanteil am gesamten EU-Haushalt in Höhe von mehr als 20% deutlich oberhalb des Rückflussanteils liegt. Für Deutschland ergibt sich demzufolge ein finanzpolitisches Interesse an einer Rückführung der EU-Agrarausgaben, wenngleich die „Nettozahlung“ bei dem gegenwärtig unterdurchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Wachstum Deutschlands wegen des sinkenden Finanzierungsanteils abnimmt.

Tabelle 3.4-6: Nettozahler- und Nettoempfängerpositionen bezüglich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Zeitraum 1999-2002

	1999		2000		2001		2002	
	Nettozahlung/ -empfang	Finanzierungsanteil	Nettozahlung/ -empfang	Finanzierungsanteil	Nettozahlung/ -empfang	Finanzierungsanteil	Nettozahlung/ -empfang	Finanzierungsanteil
	Mio. €	%						
B	-527,0	3,9	-599,1	3,9	-900,6	4,4	-726,5	3,9
DK	462,9	2,0	532,2	1,9	188,4	2,2	287,8	2,2
D	-4.359,7	25,5	-4.342,3	24,8	-4.393,5	24,4	-2.936,6	22,6
EL	1.925,3	1,6	1.985,6	1,5	1.913,5	1,7	1.894,3	1,7
E	2.248,6	7,6	2.513,7	7,3	2.761,0	8,2	2.310,9	8,4
F	2.650,4	17,0	2.328,4	16,5	1.711,6	17,9	1.927,5	18,2
IRL	1.173,1	1,3	1.185,7	1,2	968,6	1,5	1.145,9	1,3
I	-496,5	13,0	-12,4	12,5	-699,7	14,4	-564,4	14,5
L	-69,7	0,2	-64,4	0,2	-104,1	0,3	-64,5	0,2
NL	-1.137,2	6,2	-1.123,7	6,2	-1.717,7	6,8	-1.337,3	5,7
A	-144,0	2,5	58,5	2,4	-34,3	2,6	90,1	2,3
P	65,7	1,5	76,6	1,4	222,3	1,6	97,3	1,5
FIN	-19,8	1,5	165,6	1,4	173,9	1,5	182,8	1,5
S	-389,4	2,8	-409,2	3,0	-437,1	2,9	-336,6	2,7
UK	-1.382,8	13,4	-2.295,0	15,8	347,7	9,6	-1.970,7	13,1
Insg.	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten aus EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (2003); EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003a); EUROPÄISCHE UNION (2003e); KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003f)

Auch wenn die Berechnung von Nettozahler- und Nettoempfängerpositionen im Agrarausgabenbereich aufgrund der Reform der Agrarpolitik aussagekräftiger geworden ist, ist gleichwohl anzumerken, dass die weiter oben skizzierte Zuordnungsproblematik im Prinzip solange

gültig bleibt, wie Agrarpolitik als eine gesellschaftspolitische Aufgabe von gemeinschaftlicher Relevanz aufgefasst wird. Die Frage eines notwendigen Finanzausgleichs zwischen ärmeren und reicheren EU-Ländern sollte deshalb nicht mit Fragen der Finanzierung gemeinsamer Politiken wie der Agrarpolitik vermischt werden. Ist aus integrationspolitischen Gründen ein europäischer Finanzausgleich notwendig, so sollte dies in einem separaten Finanzausgleichssystem unabhängig von den übrigen gemeinschaftlichen Politikfeldern erfolgen.

4. Luxemburger Beschlüsse zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000

Mit den Luxemburger Beschlüssen hat die Europäische Union ein weiteres Kapitel in ihrer GAP aufgeschlagen. Die Beschlüsse beziehen sich im Wesentlichen auf folgende Maßnahmen: Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards (Cross compliance), Kürzung der Direktzahlungen (Modulation), Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes sowie ein weiterer Abbau von Markteingriffen (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2003a).

4.1 Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion

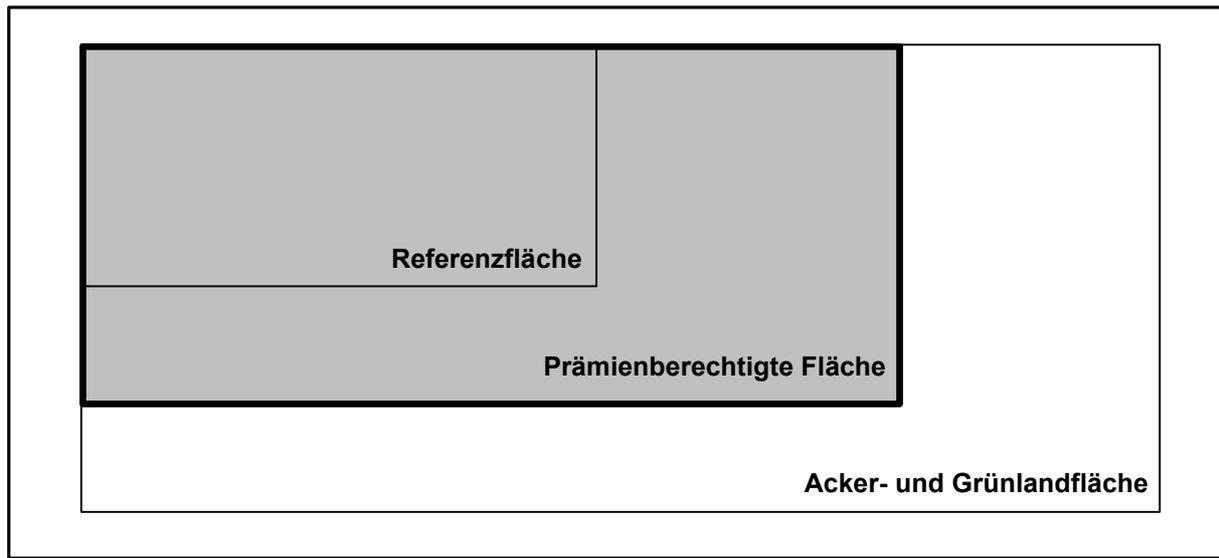
Ein zentrales Element der Reformbeschlüsse ist die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion. Entkopplung bedeutet prinzipiell, dass Direktzahlungen nicht mehr an die Produktion oder an die Produktionsausrichtung geknüpft werden. Es ist zu erwarten, dass die Landwirte ihre Produktion dann primär an Marktsignalen ausrichten und die Direktzahlungen keine produktionslenkende Wirkung mehr haben. Eine vollständige Entkopplung würde also auch im Agrarbereich zu einer grundlegenden Ausrichtung auf marktwirtschaftliche Prinzipien führen; es wäre der Schlussstrich unter eine ursprünglich als protektionistische Preispolitik konzipierte EU-Agrarpolitik.

Die Luxemburger Beschlüsse sehen eine betriebsbezogene Entkopplung als Grundmodell vor („einheitliche Betriebsprämie“). Bei diesem Modell werden alle Direktzahlungen eines Betriebes zu einer einheitlichen Betriebsprämie zusammengerechnet und auf eine betriebliche Referenzfläche (Flächen, für die im Bezugszeitraum Direktzahlungsansprüche bestanden) bezogen. Dies begründet einen Zahlungsanspruch je Hektar prämienberechtigter Fläche. Als prämienberechtigt gilt die gesamte Acker- und Grünlandfläche, wobei Flächen für Dauerkulturen, Feldgemüse und Feldobst sowie Kartoffeln (außer Kartoffelstärke) ausgenommen sind. Als Alternative ist nach den Luxemburger Beschlüssen eine regionale Anwendung der einheitlichen Betriebsprämie („regionale Betriebsprämie“) möglich. Bei diesem Modell werden die Prämienansprüche einer Region auf eine regionale Referenzfläche bezogen, wobei unter anderem auch zwischen Acker- und Grünlandfläche differenziert und der Umfang der prämienberechtigten Fläche ausgeweitet werden kann. Ergebnis dieser Entkopplungsregelung könnte also auch eine regional einheitliche Flächenprämie sein, bei der die gesamte Acker- und Grünlandfläche die prämienberechtigte Fläche darstellen würde.

Als Ergebnis der Luxemburger Beschlüsse sind also eine Vielzahl von Entkopplungsmodellen möglich, wobei das Grundprinzip der Trennung von Produktion und Subventionszahlung für alle gilt. Das tatsächliche Ausmaß der Entkopplung hängt allerdings auch von der konkreten Definition der Referenzflächen und der prämienberechtigten Fläche und damit von der Ausgestaltung des Entkopplungsmodells ab. Abb. 4.1-1 skizziert den Zusammenhang. Von der gesamten Acker- und Dauergrünlandfläche eines Betriebes oder einer Region wird eine bestimmte Referenzfläche definiert. Die in der Abbildung schraffierte Fläche gibt die prämienberechtigte Fläche an, die größer ist als die Referenzfläche, weil sie auch Flächen enthält, für die im Bezugszeitraum keine Direktzahlungen geleistet wurden. Offensichtlich ist der

Entkopplungseffekt umso größer, je größer die prämierten Fläche im Verhältnis zur Referenzfläche ausfällt. Wird die prämierten Fläche also vergleichsweise eng definiert, wird der Entkopplungseffekt in der Tendenz behindert. Entspricht die prämierten Fläche andererseits der gesamten Acker- und Dauergrünlandfläche, so gibt es eine vollständige Entkopplung. Ein solcher Fall wäre etwa bei einer einheitlichen Flächenprämie gegeben. Angesichts der laufenden Diskussion um spezielle Entkopplungsmodelle sollte dieser Aspekt beachtet werden.

Abb. 4.1-1: Definition von Referenzfläche und prämierten Fläche



Quelle: Eigene Darstellung

Eine Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Die Orientierung der Produktion am Markt führt zu Wohlfahrtsgewinnen und zu einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Die Entkopplung schafft die Voraussetzungen für eine aus ökonomischer Sicht sinnvolle Integration der EU-Landwirtschaft in die internationale Agrarwirtschaft. Aus dynamischer Sicht werden die richtigen Signale für Investitionen im Agrarbereich gegeben; auch auf diese Weise trägt Entkopplung zu einer nachhaltigen Agrarentwicklung bei.

Bei einer grundsätzlich positiven Bewertung der Entkopplung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist allerdings zu beachten, dass diese im Rahmen eines agrarpolitischen Systems stattfindet, das noch immer durch eine protektionistische Preispolitik bei verschiedenen Produkten gekennzeichnet ist. Hohe Protektionsraten finden sich nach wie vor bei Milchprodukten, Rindfleisch und Zucker. Hier kann eine Entkopplung offensichtlich nicht zu einer Entzerrung der Produktionsstruktur und damit zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen beitragen. Es ist deshalb wichtig, dass Entkopplung begleitet wird durch eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte; nur bei einer solchen Perspektive kann der positive Effekt der Entkopplung umfassend genutzt werden.

Bei der Bewertung der Entkopplung ist allerdings zu beachten, dass durch den zu erwartenden beschleunigten Strukturwandel die Entwicklung regionaler Wirtschaftsstrukturen und ländlicher Räume auch negativ beeinflusst werden kann. So kann es z.B. zu Betriebsaufgaben auch im vor- oder nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft kommen, die die regionale Wirtschaftsentwicklung vor besondere Herausforderungen stellen. Solche Entwicklungen

werden in regional differenzierter Weise auftreten und können zu einer unerwünschten Beschleunigung des Strukturwandels und Entleerung ländlicher Räume beitragen. Hier entsteht als Folge der Entkopplung konkreter Handlungsbedarf für eine regionale Wirtschaftspolitik, der derzeit in der politischen Diskussion zu den Luxemburger Beschlüssen noch zu wenig thematisiert ist. Anzumerken ist hier, dass solche Konsequenzen einer Entkopplung nur dann auftreten werden, wenn es sich bei dieser um eine vollständige Entkopplung handelt. Oben wurde argumentiert, dass es im Rahmen derzeit diskutierter Entkopplungsmodelle auch zu einer nur begrenzten Entkopplung kommen könnte. In diesem Fall würden strukturelle Anpassungserfordernisse abgeschwächt werden.

Aus finanz- und einkommenspolitischer Sicht ist eine Entkopplung positiv zu werten, weil sie zu einer Verbesserung der Transfereffizienz führt. Die Landwirte erhalten die Möglichkeit, auf rentablere landwirtschaftliche Produktionsrichtungen umzusteigen, ohne dabei Prämien zu verlieren. Sehen sie in der Landwirtschaft keine Perspektiven, wird andererseits der Anreiz erhöht, außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten zu suchen. So eröffnet sich grundsätzlich die Perspektive, dass ein gleiches Einkommensniveau mit geringeren Transferzahlungen erreicht werden kann. Die Transfereffizienz erhöht sich, weil bei gleicher Zielerreichung in der Agrarpolitik der Steuerzahler entlastet wird. Eine weitere Erhöhung der Transfereffizienz aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ergibt sich, wenn Konsumenten durch eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte im Rahmen einer Entkopplung entlastet werden. Anzumerken ist auch hier, dass die grundlegende finanz- und einkommenspolitische Bewertung einer Entkopplung natürlich nur dann zutrifft, falls es sich bei dieser um eine vollständige Entkopplung handelt. So könnte die Verbesserung der Transfereffizienz bei Entkopplungsmodellen mit begrenzter Entkopplung geringer ausfallen.

Aus budgetärer Sicht wird der Entkopplungsbeschluss zunächst nicht zu einer Senkung der Ausgaben für die EU-Agrarpolitik führen, weil künftig alle Direktzahlungen in anderer Weise, aber in gleichem Umfang, erfolgen sollen. Wegen der erhöhten Transfereffizienz wird es allerdings, zumindest mittelfristig, zu einer Senkung der Transferzahlungen kommen können, weil nach erfolgten Strukturanpassungen ein gleiches Einkommensniveau bei geringerer Subvention zu erreichen ist. Eine solche Perspektive eröffnet neue finanzpolitische Spielräume, die für eine Senkung der Agrarausgaben in der „1. Säule“ und eine Stärkung der Mittel in der „2. Säule“ der GAP genutzt werden könnten. Der Ausbau der „2. Säule“ selbst könnte zu einer weiteren Einkommensverbesserung im Agrarbereich beitragen, insbesondere dann, wenn er zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der regionalen Wirtschaftskraft im ländlichen Raum beiträgt. Die Umschichtung von Mitteln von der „1. Säule“ in die „2. Säule“ als Folge der Entkopplung könnte somit zu einem positiven Rückkopplungseffekt und damit zu weiteren Einsparungen führen.

Die Entkopplung der Subventionszahlungen von der Produktion ist das Kernelement der Luxemburger Beschlüsse. Festzuhalten ist allerdings, dass auch nach diesem Entkopplungsbeschluss eine Entkopplung nicht vollständig erfolgen muss: Bis zu 25% der Direktzahlungen für Getreide etwa können gekoppelt bleiben; bei Schafen und Ziegen sind dies 50%; bei Rindfleisch gibt es differenzierte „Entkopplungssätze“. Bei Milch ist eine Entkopplung erst ab 2008 zwingend. Als Folge dieser Teilentkopplung ergeben sich natürlich alle Einschränkungen in der Bewertung des Entkopplungsbeschlusses, wie sie bereits angesprochen wurden. So führt eine Teilentkopplung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht zu den gewünschten positiven Wohlfahrtseffekten, und die Transfereffizienz wird, wenn überhaupt, nur unzureichend verbessert. Andererseits werden Anpassungserfordernisse an den strukturellen Wandel weniger deutlich auftreten.

Neben der gesamtwirtschaftlichen sowie budget- und verteilungspolitischen Einschätzung des Entkopplungsbeschlusses sind weitere Aspekte zu reflektieren. So wurde der Entkopplungsvorschlag von der Kommission vor allem auch damit begründet, in den laufenden WTO-Verhandlungen den Druck auf die EU-Agrarpolitik zu verringern. In diesen Verhandlungen fordern die Cairns-Gruppe und andere WTO-Mitglieder den weiteren Abbau produktions- und handelsverzerrender Maßnahmen. Insbesondere sollen nach den Vorstellungen dieser Länder die von den Verpflichtungen zum Abbau inländischer Subventionen ausgenommenen Direktzahlungen der EU (Blaue Box-Subventionen) vollständig abgebaut werden. Durch den Entkopplungsbeschluss dürfte die Problematik wesentlich entschärft worden sein. Vollständig entkoppelte Subventionen wären offensichtlich nicht mehr produktions- und handelsverzerrend; aus den Blauen Box-Subventionen würden neue Grüne Box-Subventionen. Die noch bleibende Kopplung und die noch ausstehenden Entscheidungen zu den Entkopplungsmodellen lassen allerdings eine so klare Einordnung nicht zu, so dass es zu politischen Einschätzungen und Verhandlungen zu dieser Frage kommen wird. Das Ergebnis ist offen, wengleich die entkoppelte EU-Agrarpolitik deutlich WTO-kompatibler geworden ist.

Eine wichtige Frage ist auch die der gesellschaftlichen Legitimation der EU-Agrarpolitik. Durch die Entkopplung werden die GAP transparenter sowie das Niveau und die Struktur der Transfers nachvollziehbarer. Das ist aus gesellschafts- und finanzpolitischer Sicht zu begrüßen, während Einwände gegen entkoppelte Zahlungen aus verbandspolitischer Sicht gerade aus diesem Aspekt heraus verständlich, aber sicherlich nicht akzeptabel werden. Zu bedenken ist weiter, dass durch die Luxemburger Beschlüsse umfangreiche staatliche Transfers weit in die Zukunft festgeschrieben werden sollen, die in ihrer Notwendigkeit und Legitimation in den Beschlüssen selbst nicht hinterfragt sind. Das dürfte zu einer verstärkten kritischen Diskussion der Verteilungsgerechtigkeit solcher Transferzahlungen im Agrarsektor selbst und in der gesamten Gesellschaft führen. Die größere Transparenz der entkoppelten Zahlungen könnte also dazu führen, dass die Legitimation solcher Zahlungen in der GAP zunehmend in Frage gestellt wird und der politische Druck zur Kürzung dieser Zahlungen wächst.

4.2 Cross compliance und „2. Säule“

Cross compliance

Nach den Luxemburger Beschlüssen ist die Bewirtschaftung von Land, konkret die Einhaltung von Grundanforderungen an die Betriebsführung sowie die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, die Voraussetzung für eine Prämienzahlung. Diese Voraussetzung ist natürlich klar zu definieren. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass entsprechende Zahlungsvoraussetzungen festgelegt werden. Konkret sollen Prämienzahlungen die Einhaltung von Standards voraussetzen. Für den Fall, dass diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden, sollen Prämienzahlungen gekürzt oder gestrichen werden. Diese Verknüpfung von Direktzahlungen und der Einhaltung von Standards bei der Bewirtschaftung von Land wird als Cross compliance bezeichnet.

Der konkrete Verordnungstext schreibt für die Landwirte die Einhaltung von 18 Richtlinien vor (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2003b, Anhang III). Diese beziehen sich auf den Umweltschutz, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze, die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, die Meldung von Krankheiten und den Tierschutz. Zur Umsetzung dieser Regelung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Betriebsberatungssystem einzuführen. Für die landwirtschaftlichen Betriebe ist die Teilnahme an diesem System zunächst freiwillig; bis zum Ende des Jahres 2010 wird die Kommission einen Bericht vorlegen und gegebenenfalls einen Vorschlag über die verbindliche Einführung der Betriebsberatung machen.

Grundlage einer Bewertung der Cross compliance-Regelung sind zunächst theoretische Überlegungen zur Einhaltung von Standards, und konkret: Mindeststandards, in marktwirtschaftlichen Systemen. Die Einhaltung von Mindeststandards ist natürlich zu kontrollieren und eine Nichteinhaltung zu sanktionieren. Für die in der Cross compliance-Regelung angesprochenen Standards gibt es solche Kontroll- und Sanktionsmechanismen bereits. Die Regelung bedeutet also, dass ein zusätzliches Sanktionsinstrument, die Kürzung oder der Wegfall von Prämienzahlungen, eingeführt wird. Eine solche doppelte Bestrafung für den gleichen Tatbestand ist ordnungspolitisch bedenklich. Sie würde zudem zu einer Ungleichbehandlung bei einer Verletzung der Mindeststandards führen: Landwirte, die hohe Prämienzahlungen erhalten, müssen größere Bestrafungen befürchten, während Landwirte mit geringen oder keinen Prämienzahlungen nur geringere finanzielle Einbußen hätten.

Die Einführung der Cross compliance-Regelung ist in erster Linie eine politische Entscheidung. Die bestehenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen zur Einhaltung von Mindeststandards in der landwirtschaftlichen Produktion sind offensichtlich nicht hinreichend ausgebaut oder werden nicht in angemessener Weise umgesetzt, um diese Einhaltung von Mindeststandards zuverlässig zu gewährleisten. Die Cross compliance-Regelung soll helfen, hier zu einer Verbesserung beizutragen. Zum anderen dient die Cross compliance-Regelung auch dazu, die gesellschaftliche Legitimation der Prämienzahlungen zu festigen. Prämienzahlungen werden damit zu einer Art Honorierung gesellschaftlicher Leistungen. Beide Überlegungen sind nachvollziehbar; dennoch erscheinen sie nicht geeignet, um den grundlegenden ordnungspolitischen Einwand gegenüber der Cross compliance-Regelung zu entkräften.

Auch aus einem anderen Grund ist die Cross compliance-Regelung zu hinterfragen. Akzeptiert man nämlich die – politische – Interpretation, dass Prämienzahlungen als eine Art Honorierung gesellschaftspolitischer Leistungen angesehen werden, so hätte das zwei offensichtliche Konsequenzen. Einmal könnte die Frage gestellt werden, warum denn angesichts des Niveaus der Zahlungen nicht mehr gesellschaftliche Leistungen des Agrarbereichs erwartet werden können. Solche Überlegungen könnten die Diskussion über eine Anhebung der Standards stimulieren. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, warum eine Aufrechterhaltung oder gar ein Ausbau der Förderung von Maßnahmen in der „2. Säule“ der GAP erforderlich sein soll, wenn doch bereits die Prämienzahlungen gesellschaftliche Leistungen abgelteten (zu möglichen Überschneidungen vgl. OSTERBURG et al. 2003). Die Cross compliance-Regelung führt deshalb zu einer recht komplexen Bewertungskonstellation in Bezug auf die gegenwärtige und künftige GAP. Sinnvoller wäre es, ohne eine solche Regelung eine klare Unterscheidung zwischen der Umsetzung von Mindeststandards und gezielten Fördermaßnahmen und damit zwischen Maßnahmen der „1. Säule“ und der „2. Säule“ zu haben.

Mindeststandards versus Förderung in der „2. Säule“ der GAP

Vor diesem Hintergrund sind theoretische Überlegungen zur Definition von Standards und zur Umsetzung nicht-marktbezogener gesellschaftspolitischer Ziele in marktwirtschaftlichen Systemen hilfreich. Es ist zunächst offensichtlich, dass die Definition eindeutiger und einheitlicher Standards im Sinne von Mindeststandards Voraussetzung für die Funktion marktwirtschaftlicher Systeme ist. Solche Mindeststandards schaffen die Grundlage für Chancengleichheit zwischen den Anbietern und sind Voraussetzung für Markttransparenz, Konsumentensouveränität und damit für einen funktionsfähigen Wettbewerb. Mindeststandards können im Laufe der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung verändert und insbesondere angehoben werden, wenn z.B. eine erhöhte Umweltqualität in der Produktion und in den Produkten gewünscht wird. Die Alternative zu einer solchen Anhebung der Mindeststandards ist die gezielte Förderung nicht-marktbezogener gesellschaftspolitischer Ziele durch ökonomi-

sche Anreizmechanismen bei gegebenen Mindeststandards. Im Agrarbereich gibt es hierfür viele Beispiele, und gezielte Fördermaßnahmen nicht-marktbezogener gesellschaftspolitischer Ziele werden insbesondere im Zusammenhang mit der „2. Säule“ der GAP diskutiert.

Beide Politikoptionen finden sich in der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entwicklung, und in der Tat könnte man von einer Balance zwischen diesen beiden Optionen als wirtschaftspolitische Aufgabe sprechen. Eine zu starke und zu schnelle Anhebung von Mindeststandards kann zu Friktionen in der wirtschaftlichen Entwicklung führen, so dass Fördermaßnahmen in diesem Fall als die bessere Politikoption erscheinen. Andererseits können Fördermaßnahmen sich verselbständigen und zu einem reinen Subventionsmechanismus degenerieren. Sinnvoll wäre auch eine Kombination beider Politikansätze, wenn z.B. die Umsetzung nicht-marktbezogener gesellschaftlicher Ziele zunächst gezielt gefördert wird und schrittweise durch die Anhebung von Mindeststandards ersetzt wird. Ein klassisches Beispiel aus der Wirtschaftspolitik ist die Einführung des Abgaskatalysators in der Automobilproduktion.

Es ist offensichtlich, dass die Diskussion um die Erhöhung von Mindeststandards bzw. um die Förderung nicht-marktbezogener Leistungen der Landwirtschaft genau vor dem Hintergrund dieser theoretischen Überlegungen erfolgen sollte. So ist nachvollziehbar, dass durch die Anhebung von Mindeststandards in der landwirtschaftlichen Produktion umwelt- und gesellschaftspolitische Ziele konsequent umgesetzt werden sollen. Die Diskussion um die Käfighaltung von Legehennen macht allerdings deutlich, dass hierdurch strukturelle Anpassungsmöglichkeiten überfordert werden können. Eine gezielte finanzielle Förderung von umwelt- und gesellschaftspolitischen Zielen im Agrarbereich ergibt sich als sinnvolle Alternative. Andererseits darf natürlich diese Politik nicht zu einer reinen Umverteilung von Subventionen von der „1. Säule“ in die „2. Säule“ der GAP führen, wenn die gesetzten Ziele nicht erreicht werden.

Zur Diskussion um Standards und gezielte Fördermaßnahmen sind auch die handelspolitischen Rahmenbedingungen von Bedeutung. In der WTO ist die Regelung eindeutig: Eine Anhebung von Standards in einem Land ist zulässig, darf aber nicht zu Handelsbeschränkungen führen. Die praktische Umsetzung dieser Regelung zeigt sich am Fall des Fleischimports von hormonbehandelten Rindern aus Nordamerika. Nach der Untersagung der Importe durch die EU ist durch ein WTO-Schiedsgerichtsverfahren festgestellt worden, dass es für ein solches Importverbot keine international anerkannte wissenschaftliche Grundlage gibt und dass dieses folglich als unzulässiges Handelshemmnis anzusehen ist. Daraus folgt, dass diese Maßnahme abzuschaffen oder der Geschädigte zu kompensieren ist. Das Beispiel zeigt die Grenzen einer nationalen oder auch EU-weiten Diskussion der Veränderung von Standards, wenn diese nicht durch internationale Vereinbarungen getragen werden. Solche oder ähnliche Erfahrungen sprechen für die alternative Vorgehensweise, die gezielte Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen durch eine Förderung in der „2. Säule“ anzustreben.

Modulation

Die Luxemburger Beschlüsse bedeuten zunächst eine Festschreibung der Prämienzahlungen an die Landwirte. Allerdings sollen nach diesen Beschlüssen die Zahlungen bis zum Jahr 2007 um 5% gekürzt werden; Prämienzahlungen von bis zu 5.000 € sind jedoch von der Kürzung ausgenommen (Freibetragsregelung). Die freiwerdenden Mittel sollen für Maßnahmen zugunsten der ländlichen Entwicklung gewonnen werden. Dieser obligatorische Einstieg in die Umschichtung von Mitteln aus der „1. Säule“ in die „2. Säule“ der GAP wird als Modulation bezeichnet.

Es ist argumentiert worden, dass eine Stärkung der Mittel für die „2. Säule“ eine sinnvolle agrarpolitische und regionalpolitische Perspektive darstellt. Die Beschlüsse zur Modulation führen deshalb in die richtige Richtung. Mit einer Stärkung der „2. Säule“ sollte allerdings nicht die Erwartung verbunden werden, dass die derzeitige regionale Verteilung der Prämienzahlungen auch nach der Umschichtung von der „1. Säule“ in die „2. Säule“ erhalten bleibt. Eine zielorientierte Politik in der „2. Säule“ muss von der Sache her zu regionalen Umverteilungen führen. Vor diesem Hintergrund ist der Beschluss, dass mindestens 80% der Modulationsmittel in dem Mitgliedstaat verbleiben müssen, in dem sie angefallen sind, als eher zaghaft zu werten. Für Deutschland soll der im Land verbleibende Anteil der Modulationsmittel sogar mindestens 90% betragen; hiermit soll ein Ausgleich geschaffen werden für den Wegfall der Roggenintervention, von dem erhebliche finanzielle Einbußen der landwirtschaftlichen Unternehmen in den nordöstlichen Bundesländern mit negativen Wirkungen auf die regionale Wirtschaftskraft befürchtet werden. Hier zeigt sich, wie auch bei einer agrarpolitischen Neuorientierung Subventionen als Besitzstände angesehen werden und welche Beharrungstendenzen eine zielorientierte Politikgestaltung in der „2. Säule“ noch zu überwinden hat.

Ausgestaltung der „2. Säule“

In den letzten zehn Jahren sind die Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes wesentlich ausgebaut worden. Die Konferenzen von Cork und Salzburg markieren die Richtung, und seit der Agenda 2000 wird von der „2. Säule“ der GAP gesprochen. Im Wesentlichen umfasst die Förderung des ländlichen Raumes drei Förderschwerpunkte: Maßnahmen zur Strukturverbesserung und zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, die Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten sowie die so genannten flankierenden Maßnahmen. Insgesamt zählen bis zu den Luxemburger Beschlüssen 22 Politikmaßnahmen zu diesem Politikbereich (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003b).

Mit den Luxemburger Beschlüssen wird dieser Politikbereich weiter ausgebaut und durch neue Maßnahmen ergänzt. Tabelle 4.2-1 gibt einen Überblick über die wesentlichen beschlossenen Maßnahmen. Demnach soll insbesondere die Lebensmittelqualität erhöht und der Tierschutz verbessert werden. Es geht um die Unterstützung bei der Verbesserung der Qualität der Produkte und ihrer Vermarktung. Bei den Agrarumweltmaßnahmen wird der EU-Finanzierungsanteil um 10 Prozentpunkte auf 85% in Ziel-1-Gebieten und auf 60% in anderen Gebieten aufgestockt. Weiterhin soll die Teilnahme an dem Betriebsberatungssystem finanziell unterstützt werden.

Die beschlossenen Maßnahmen erscheinen plausibel, stellen aber nicht gerade eine wesentliche Fundierung der Politik für die „2. Säule“ dar. Wiederum zeigt sich ein grundlegendes Dilemma dieses Politikbereichs: So sehr eine Neuausrichtung auch gewollt ist, so groß sind noch die Probleme bei der konkreten Konzeption. Bei den jetzt für diesen Bereich relevanten Maßnahmen ist die gewünschte Neuorientierung erkennbar, doch die konkrete Strukturierung und Zielorientierung bleibt vage. Zu schärfen sind die Definition und Operationalisierung des Zielbereichs, die Wirkung einzelner Maßnahmen auf verfolgte Ziele ist wenig fassbar, und es ist nicht erkennbar, auf welcher Grundlage Prioritäten für eine sinnvolle Politikgestaltung gesetzt werden können. Gefragt ist nach wie vor ein geschlossenes und konsistentes Konzept für die Politik zur Förderung des ländlichen Raumes. Ohne ein solches Konzept stellt sich nicht nur die Frage nach der neuen Legitimation von Agrarpolitik und Politik für den ländlichen Raum; dieses Vakuum führt auch dazu, dass Politik in der „2. Säule“ als reine Verteilungspolitik gesehen und missbraucht wird.

Tabelle 4.2-1: Luxemburger Beschlüsse zur Ausgestaltung der „2. Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik

Lebensmittelqualität	Neues Kapitel über Maßnahmen zur Verbesserung und Förderung der Lebensmittelqualität. Obergrenzen: – Qualitätsmaßnahmen: Beihilfe von max. 3.000€/Jahr für max. 5 Jahre – Werbemaßnahmen: Beihilfe bis zu 70% der Kosten – Umsetzung durch Mitgliedstaaten fakultativ
Tierschutz	Einbeziehung des Tierschutzes in das Kapitel über Agrarumweltmaßnahmen. Obergrenzen für Beihilfe: – 500 €/GVE
Agrarumwelt	Anstieg des EU-Kofinanzierungsanteils um 10 Prozentpunkte von 75% auf 85% in Ziel-1-Gebieten und von 50% auf 60% in anderen Gebieten.
Einhaltung von Standards	Beihilfen für Landwirte zur Erleichterung der Teilnahme an dem Betriebsberatungssystem: – bis zu 80% der Kosten, aber höchstens 1.500 € pro Beratungsdienstleistung Beihilfen für Landwirte zur Anpassung an EU-Standards, die noch nicht in nationales Recht umgesetzt sind: – maximal 10.000€/Betrieb und Jahr
Junglandwirte	Erhöhung der Niederlassungsbeihilfe von 25.000 € auf 30.000 € für Junglandwirte, die über einen Zeitraum von 3 Jahren ab ihrer Niederlassung im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeitsaufnahme landwirtschaftliche Beratungsdienste in Anspruch nehmen
Forst	Unterstützung von Investitionen in staatlichen Forsten aus Umweltgründen. Jährliche Prämie auch für private Pächter

Quelle: EUROPÄISCHE UNION (2003a)

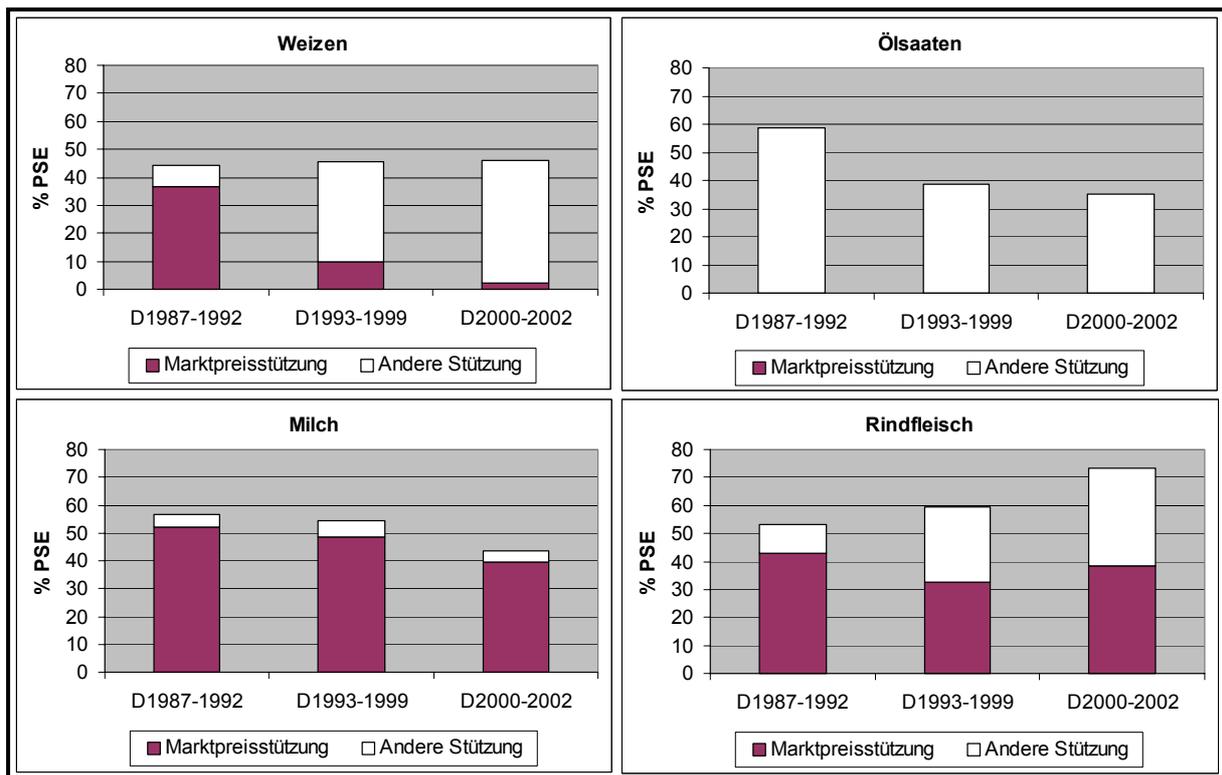
4.3 Abbau der Markt- und Preisstützung

Die Luxemburger Beschlüsse setzen die Umorientierung der EU-Agrarpolitik von der protektionistischen Markt- und Preispolitik zu einer direkten Unterstützung der Landwirtschaft fort, wenn auch dem weiteren Abbau der Markt- und Preisstützung in diesen Beschlüssen, mit der Ausnahme von Milch, eine eher untergeordnete Rolle zukommt. Abbildung 4.3-1 zeigt zunächst diese Umorientierung der EU-Agrarpolitik seit dem Zeitraum 1987/92; angegeben ist die Entwicklung der PSE für ausgewählte Agrarprodukte und deren Zusammensetzung.

Bei Weizen ist das PSE im betrachteten Zeitraum bei praktisch 45% unverändert geblieben. Gleichzeitig ist aber die Markt- und Preisstützung abgebaut und durch Direktzahlungen ersetzt worden. Im Durchschnitt der Jahre 2000-2002 beträgt die Markt- und Preisstützung nur noch etwa 2%. Bei Ölsaaten hat es im Betrachtungszeitraum keine Marktpreisstützung gegeben; das prozentuale PSE ist von 59% auf 35% gesunken. Die Daten für Milch spiegeln wider, dass für dieses Produkt nach wie vor die „alte“ Markt- und Preispolitik gilt. Praktisch das gesamte prozentuale PSE errechnet sich als Folge der Marktpreisstützung. Der Wert ist von 57% im Durchschnitt der Jahre 1987-1992 auf 44% im Zeitraum 2000-2002 gesunken.

Eine interessante Entwicklung nahm die Stützung im Rindfleischsektor. Sie ist im Betrachtungszeitraum von 53% auf 73% gestiegen, obwohl seit der McSharry-Reform von 1992 die Marktpreisstützung durch Direktzahlungen substituiert worden ist. Die Marktpreisstützung ist von 43% im Jahresdurchschnitt 1987-1992 zunächst auf 33% im Zeitraum 1993-1999 gefallen und beträgt in 2000-2002 wieder 38%.

Abb. 4.3-1: Producer Support Estimates (PSE) für ausgewählte Agrarprodukte in der Europäischen Union, 1987/92-2000/02 (%)



D = Durchschnitt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung mit Daten aus OECD (2003b)

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung entsprechen die Luxemburger Beschlüsse der Linie einer zunehmenden Marktliberalisierung. Als ein wesentlicher Beschluss ist die Aufgabe der Roggenintervention zu werten, die in einzelnen Regionen Deutschlands zu deutlichen Preisrückgängen führen wird und für die keine direkten Kompensationen vorgesehen sind. Eine indirekte Kompensation ist über die verstärkte Nutzung der Modulationsmittel für betroffene Regionen vorgesehen. Im Getreidebereich sind ferner die monatlichen Zuschläge um 50% abgesenkt worden, ebenfalls abgesenkt wurden die Hartweizenbeihilfe und der Interventionspreis bei Reis um 50%, wobei diese Interventionspreissenkung kompensiert wird. Alles dies sind vielleicht nicht weit reichende Beschlüsse, aber doch weitere Bausteine auf dem Weg zu einer Liberalisierung.

Einschränkend muss an dieser Stelle gesagt werden, dass die von der Kommission vorgeschlagene weitere generelle Senkung des Interventionspreises bei Getreide (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002a) nicht beschlossen worden ist. Hier zeigt sich, dass die Idee der Liberalisierung der EU-Agrarmärkte nach wie vor auf Widerstände stößt. Nicht nachvollziehbar ist bei den Luxemburger Beschlüssen ebenfalls, dass die obligatorische Flächenstilllegung aufrecht erhalten bleiben soll. Eine solche Stilllegungsverpflichtung

widerspricht dem Grundprinzip der Entkopplung und schränkt dadurch die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft als Folge des Entkopplungsbeschlusses ein. Man kann die Beibehaltung der Flächenstilllegung andererseits auch als Konsequenz bzw. als Vorsichtsmaßnahme bei noch nicht vollständig erfolgter Entkopplung interpretieren. Anzumerken ist, dass wegen der Fortführung der Stilllegungsverpflichtung künftig mit neuem und erheblichem Verwaltungsaufwand zu rechnen ist, weil sich ein Handel mit Stilllegungsprämienrechten entwickeln wird und verwaltet werden muss.

Die beschlossenen Interventionspreissenkungen bei Milch stellen einen deutlichen Schritt in Richtung Marktliberalisierung dar. Bei Butter ist eine Interventionspreissenkung von 25% in vier Schritten bis zum Jahr 2007 beschlossen worden, bei Magermilchpulver um 15% in drei Schritten bis 2006. Entsprechend steigen die Kompensationszahlungen von 11,81 €/t im Jahr 2004 auf 35,50 €/t im Jahr 2006 an. Das Ausmaß der vorgesehenen Preissenkung wird dazu führen, dass die Garantiemengenregelung trotz der vorgesehenen Verlängerung bis 2014 zunehmend wirkungsloser wird. Hierzu trägt auch die bereits mit der Agenda 2000 beschlossene Quotenausweitung ab 2006 bei. Die unterschiedliche Senkung der Interventionspreise erscheint sinnvoll, weil sie das unterschiedliche Schutzniveau von Butter und Magermilchpulver gegenüber dem Weltmarkt widerspiegelt. Die Beschlüsse zum Milchmarkt führen damit zu einer Annäherung des Preisniveaus für Milchprodukte an die Weltmarktpreise und zu einer Angleichung der Preisrelationen zwischen den Milchprodukten auf Binnen- und Weltmärkten. Bei noch bestehendem Markt- und Preisschutz eröffnen sich hier neue Handelsmöglichkeiten und eine bessere Nutzung des komparativen Vorteils der europäischen Milchwirtschaft auf den Weltmärkten.

Über die Luxemburger Beschlüsse hinaus hat die Kommission weitere Vorstellungen zu einer Liberalisierung von EU-Agrarmärkten vorgelegt, die diese Beschlüsse vervollständigen sollen. Es handelt sich dabei um die Sektoren Tabak, Olivenöl, Baumwolle und Zucker (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003b, 2003c und 2003d) sowie Hopfen (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003a). Insbesondere Tabak, Baumwolle und Olivenöl sind Sektoren mit Besonderheiten, die eine gewisse Sonderbehandlung im Rahmen der allgemeinen Agrarreform verständlich machen: Allen drei Sektoren gemeinsam ist, dass die Produktion hauptsächlich in Gebieten mit wirtschaftlichem Rückstand erfolgt.

Die Kommission legt jedoch in ihren Reformvorstellungen für Tabak, Baumwolle, Olivenöl und Hopfen die gleichen Grundsätze zugrunde wie für die von den Reformbeschlüssen vom Juni 2003 erfassten Sektoren: Um eine höhere Wettbewerbsfähigkeit, stabilere Einkommen und eine bessere Umweltverträglichkeit zu erreichen, schlägt die Kommission auch hier eine Entkopplung der Einkommensstützung von der Produktion vor und die Einbeziehung der Direktzahlungen in die Betriebsprämienregelung. Auch in diesen Sektoren soll durch die Auflagenbindung der Zahlungen (Cross compliance) auf die Erzeuger ein stärkerer Druck zur Einhaltung von Umwelt- und Lebensmittelsicherheitsstandards ausgeübt werden. Im Einzelnen lassen sich die Entkopplungsvorstellungen der Kommission folgendermaßen zusammenfassen:

- Bei der Erzeugung von Tabak gelingt es der Vielzahl der arbeitsintensiven Kleinbetriebe trotz Anstrengungen bei der Umstellung auf qualitativ bessere Anbausorten nicht, ohne die bestehenden Direktzahlungen ausreichende Einkommen zu erwirtschaften. Zudem wird in den an die Produktion gekoppelten Prämien ein Widerspruch zur EU-Gesundheitspolitik gesehen. Deshalb soll während eines Übergangszeitraumes eine stufenweise Entkopplung der Anbauprämien von der Produktion erfolgen, wobei am Ende des Übergangszeitraumes, d.h. im dritten Jahr der Reform, die Prämien vollständig entkoppelt sein sollen. In Abhängigkeit von der erzeugten Menge soll jedoch nur ein bestimmter Anteil der Prämien

in die Betriebsprämie einbezogen werden, während ein anderer Anteil in einen Mittelrahmen für notwendige Umstrukturierungsmaßnahmen einfließen soll. Bei Betrieben mit einer Jahresproduktion von mehr als 3,5 Tonnen wird ein mit der Produktionsmenge abnehmender Anteil der ursprünglichen Prämie in die Betriebsprämie überführt. Die Kommission erwartet, dass so insgesamt 20% der Mittel auf Umstrukturierungsmaßnahmen in die „2. Säule“ der GAP umgeschichtet werden können. Damit soll dem besonderen Strukturanpassungsbedarf in den betroffenen Regionen Rechnung getragen werden.

- Eine Besonderheit in der Produktion von Olivenöl sind die positiven Umweltauswirkungen und die Landschaft erhaltenden Funktionen, die von extensiv bewirtschafteten Olivenhainen ausgehen. Mehr als eine nur einkommenspolitische Funktion erfüllen die in diesem Sektor gezahlten Erzeugerbeihilfen aber auch deshalb, weil die Ölmühlen und Verarbeitungsbetriebe in den strukturschwachen Gebieten außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze bereitstellen. Weil die aus ökologischen und landschaftsästhetischen Gründen als notwendig erachtete Pflege der Olivenhaine bei einer vollständigen Entkopplung der Förderung von der Produktion gefährdet ist, schlägt die Kommission vor, nur 60% der Zahlungen in die entkoppelte Betriebsprämie einzubeziehen und 40% der Zahlungen in Abhängigkeit von der Flächen- oder Baumzahl zu leisten.
- Der intensive Anbau von Baumwolle mit dem Trend zur Monokultur sowie der künstlichen Bewässerung und dem intensiven Pestizideinsatz wird wegen der starken Umweltbelastungen kritisiert. Die gegenwärtig mengenabhängig gewährte Direktbeihilfe, die an die Verarbeiter ausgezahlt wird, welche wiederum den Erzeugern einen Mindestpreis garantieren, erscheint daher in einem deutlichen Widerspruch zur Nachhaltigkeitspolitik. Deshalb sollen 60% der Zahlungen entkoppelt werden und 40% in eine neue Flächenzahlung überführt werden, wobei letztere nur für eine länderspezifische Höchstfläche gewährt werden soll. Die übrigen bisherigen Marktstützungsausgaben sollen ähnlich wie im Tabaksektor in einen Umstrukturierungs-Mittelrahmen umgeschichtet werden.
- Für Hopfen strebt die Kommission eine vollständige Entkopplung der Beihilfe an; allerdings spricht sie sich auch dafür aus, dass es den Mitgliedstaaten überlassen werden soll, bis zu 25% der Beihilfe gekoppelt auszuzahlen.

Ein besonderes Kennzeichen der Zuckermarktordnung (EUROPEAN COMMISSION 2004) ist es, dass diese noch nie grundlegend reformiert wurde, eine flächendeckende Erzeugung durch die Produktionsquotenregelung sichergestellt wird und die Finanzierung der Marktstützungsmaßnahmen mittels der Produktionsabgaben weitgehend ausgabenneutral erfolgt.

Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass die Zuckermarktordnung über das Zuckerprotokoll Bestandteil des entwicklungspolitischen Engagements der Union ist: Die Zuckererzeugung in den AKP-Ländern profitiert durch Handelspräferenzen unmittelbar von den hohen, weit über dem Weltmarktniveau liegenden EU-Preisen. Gleichwohl sprechen auch entwicklungspolitische Gründe für eine grundlegende Reform der Zuckermarktordnung (vgl. auch TANGERMANN 2002b):

- Die EU-Zuckermarktordnung ist nicht nur in die Kritik anderer industrialisierter Länder geraten, die ihr handelsverzerrende Wirkungen vorwerfen, sondern ihr werden negative Effekte auf das Wachstum und die Strukturentwicklung in den Entwicklungsländern zugeschrieben.
- Im Rahmen ihrer „Alles-außer-Waffen-Initiative“ und ihrer AKP-Politik sollte die EU ihren entwicklungspolitischen Weg nicht über den schädlichen Umweg einer protektionistischen EU-Zuckerpolitik gehen. Werden die Importschranken für Zucker aus Entwicklungsländern gesenkt, so kann das hohe EU-Preisniveau nur gehalten werden, wenn die

dann anwachsenden Überschüsse wiederum subventioniert exportiert werden. Dies drängt auf eine grundlegende Liberalisierung des Zuckersektors, auch wenn dadurch die unmittelbaren Vorteile eines präferenziellen Zugangs der Entwicklungsländer zum EU-Markt geschmälert werden (BROCKMEIER und SALAMON 2003). Allerdings erreichen die wenig zielgerichteten Handelspräferenzen nicht unbedingt die Armen in den Entwicklungsländern, sondern diejenigen Teilnehmer am internationalen Warenaustausch, die aufgrund ihres politischen und wirtschaftlichen Einflusses in der Lage sind, Marktunvollkommenheiten zu ihrem Vorteil zu gestalten.

Gegen eine grundlegende Reform der Zuckermarktordnung können demnach entwicklungspolitische Gründe kaum geltend gemacht werden; im Gegenteil: Sie sprechen eher für eine Reform. Eine Reform ist aber auch deshalb längst überfällig, weil die Zuckermarktordnung die Verbraucher und die Süßwarenindustrie mit hohen Preisen belastet und die marktaufteilende Wirkung des Quotensystems nicht mit marktwirtschaftlichen Prinzipien zu vereinbaren ist und die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Zuckerwirtschaft behindert.

Bislang hat die Kommission verschiedene Optionen zur Zukunft der Zuckermarktordnung untersucht (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003g). Diese reichen von einem Szenario der Fortführung des bisherigen Systems bei Senkung von Zöllen, Binnenmarktpreisen und Produktionsquoten über ein Szenario der Preissenkung bei gleichzeitiger Quotenabschaffung bis zu einem Szenario der völligen Liberalisierung des Zuckersektors. Es ist angesichts der Lobbystärke der Zuckerindustrie schwierig, für eine völlige Liberalisierung ausreichend politische Unterstützung zu finden. Hinzu kommt, dass erhebliche negative Folgen für die Entwicklung bestimmter ländlicher Räume befürchtet werden für den Fall, dass die relativ hohen und sicheren Einkommen der Zuckererzeuger drastisch fallen.

Aus systematischen Gründen spricht vieles dafür, den in den anderen Sektoren eingeschlagenen Weg der Preissenkung sowie eines teilweisen Ausgleichs der Einnahmeverluste über eine entkoppelte Betriebsprämie auch im Zuckersektor zu gehen, dabei jedoch den Zuckersektor finanziell stärker an der notwendigen Förderung des Umstrukturierungsprozesses zu beteiligen. Die Produktionsquoten können nur dann abgeschafft werden, wenn die Anreize zur Erzeugung von Zucker deutlich sinken. Die Erfahrungen mit der nur zögerlichen Herangehensweise im Milchsektor zur Abschaffung des strukturschädlichen und das einzelbetriebliche Wachstum hemmenden Quotensystems zeigen, dass eine nur stufenweise Absenkung der Preisstützung bei allmählicher Erhöhung der Produktionsquoten kein Erfolg versprechender Weg ist, den Zuckersektor zu reformieren. Strukturverbesserungen können nur dann erreicht werden, wenn den für eine Konzentration der Produktion auf die hierfür am besten geeigneten Standorte notwendigen Wachstums- und Schrumpfungsprozessen freier Lauf gegeben wird. Dies spricht für eine Abschaffung des Quotensystems bei einem umfassenden Abbau der Preisstützung. Eine Abschaffung der Produktionsquoten würde den Strukturwandel sowohl in der Primärerzeugung als auch in der Verarbeitung vorantreiben.

Anders als bei vielen Milcherzeugungsregionen handelt es sich bei den Zuckererzeugungsregionen um eher begünstigte Standorte mit Erwerbsalternativen und nicht um Randlagen. Dennoch sollte bei einer radikalen Liberalisierung auch im Zuckersektor der Umstrukturierungsprozess durch betriebliche Umstellungshilfen, regionalwirtschaftliche Maßnahmen zur Anpassung der Wirtschaftsstruktur und durch soziale Abfederung begleitet werden. Ein Ausgleich über direkte Transfers sollte ausschließlich von der Produktion entkoppelt erfolgen, also durch Einbeziehung in die Betriebsprämie. Zu erwägen wäre, dass die in die Betriebsprämie einzubeziehenden Zahlungen an die Zuckerrübenherzeuger nur einen Teil der Einnahmeausfälle kompensieren und zeitlich degressiv gestaltet werden. Am Ende eines Übergangszeitraumes sollten die Zahlungen nicht höher als im Getreidebereich liegen.

Die eingesparten Mittel für die Marktinterventionen und Exporterstattungen in Höhe von derzeit 1,5 Mrd. € sollten teilweise in Mittel für die „2. Säule“ der GAP umgeschichtet werden, aus der betriebliche Umstellungshilfen und besondere regionalwirtschaftliche Maßnahmen für die Zuckererzeugerregionen finanziert werden könnten. Ein anderer Teil dieser Mittel könnte für Umstrukturierungsmaßnahmen in den von der Reform betroffenen Zuckererzeugerregionen der Entwicklungsländer verwendet werden. Eine zeitlich befristete Beibehaltung der Produktionsabgabe könnte zusätzliche Mittel für spezifische, die Zuckerwirtschaft betreffende Umstrukturierungsmaßnahmen im Rahmen der „2. Säule“ der GAP schaffen. Hierdurch würden die von einer Abschaffung der Quotenregelung profitierenden Erzeugerregionen zur Umstrukturierung derjenigen Erzeugerregionen beitragen, die über keine ausreichende Wettbewerbsfähigkeit in der Zuckererzeugung verfügen. Im Sinne einer schnelleren Marktbereinigung ist dies auch im Interesse der wettbewerbsfähigen Standorte.

Die Vorstellungen der Kommission zur Reform der oben angesprochenen Sektoren, die aber insbesondere bei Zucker noch zu präzisieren sind, zeigen, dass auch nach den Luxemburger Beschlüssen die weitere Liberalisierung von Agrarmärkten ein zentrales Thema der EU-Agrarpolitik bleibt. Nach wie vor gibt es einzelne Produkte, die von der Umorientierung der EU-Agrarpolitik ausgenommen sind, und nach wie vor gibt es bei einzelnen Produkten erhebliche Unterschiede zwischen Inlands- und Weltmarktpreisen. Die Liberalisierung der EU-Agrarmärkte bleibt eine zentrale Aufgabe der EU-Agrarpolitik.

4.4 Umsetzung der Beschlüsse in Deutschland

Die Luxemburger Beschlüsse haben den Mitgliedstaaten zahlreiche Wahlmöglichkeiten bei der Ausgestaltung des künftigen agrarpolitischen Prämiensystems eröffnet. Die Mitgliedstaaten können zum einen in vorgegebenen Grenzen das Ausmaß der Entkopplung bestimmen, und sie können zum anderen bei der Ausgestaltung der Entkopplung zwischen einer „einheitlichen Betriebsprämie“ und einer „regionalen Betriebsprämie“ wählen. Erstere bemisst sich nach der betrieblichen Prämienhöhe im Referenzzeitraum 2000-2002 und ist auf eine Referenzfläche begrenzt. Die „regionale Betriebsprämie“ wird demgegenüber aus der regionalen Prämienhöhe im Referenzzeitraum 2000-2002 berechnet, indem die gesamte Summe einheitlich auf alle landwirtschaftlichen Flächen, außer Dauerkulturen, umgelegt wird; dabei kann auch zwischen Acker- und Grünland differenziert werden. Verschiedene Kombinationen zwischen der „einheitlichen Betriebsprämie“ und der „regionalen Betriebsprämie“ sind möglich.

Betrachtet man zunächst die Möglichkeit der Teilentkopplung im Vergleich zu einer vollständigen Entkopplung, so würde eine Teilentkopplung dazu führen, dass die mit der Entkopplung verbundenen Ziele nur „zum Teil“ erreicht werden. Da die Entkopplung als Perspektive für die EU-Agrarpolitik zu begrüßen ist, erscheint eine Teilentkopplung daher wenig sinnvoll; sie würde allenfalls Übergangsprozesse erleichtern helfen.

Eine Teilentkopplung ist auch deshalb problematisch, weil die vielfältigen nationalen Ausgestaltungsmöglichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch innerhalb der Mitgliedstaaten (z.B. zwischen den Bundesländern), zu zusätzlichen Konflikten führen können. Die Diskussion um innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen im Agrarbereich dürfte sich damit verschärfen, und das alte Problem der Externalisierung von Kosten nationaler Politiken wird neu belebt. Die vielfältigen Möglichkeiten zur Teilentkopplung widersprechen den Zielen des Gemeinsamen Binnenmarktes. Inakzeptabel erscheint auch der zusätzliche Verwaltungsaufwand für zwei parallele Systeme von Direktzahlungen, die bei einer Teilentkopplung entstehen.

Zwischen der „einheitlichen Betriebsprämie“ und der „regionalen Betriebsprämie“ gibt es hinsichtlich der Wohlfahrtswirkungen nur geringfügige Unterschiede, weil beide entkoppelt sind (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK, NACHHALTIGE LANDBEWIRTSCHAFTUNG UND ENTWICKLUNG LÄNDLICHER RÄUME BEIM BMVEL 2003; ISERMAYER 2003a). Allerdings gibt es bei der Verteilungswirkung erhebliche Unterschiede: So werden bei der Betriebsprämie praktisch die gegenwärtigen Prämienunterschiede festgeschrieben. Die regionale Einheitsprämie kann im Vergleich zum Status quo dagegen je nach Ausgestaltung zu teilweise deutlichen Verteilungsänderungen bei den Prämien führen.

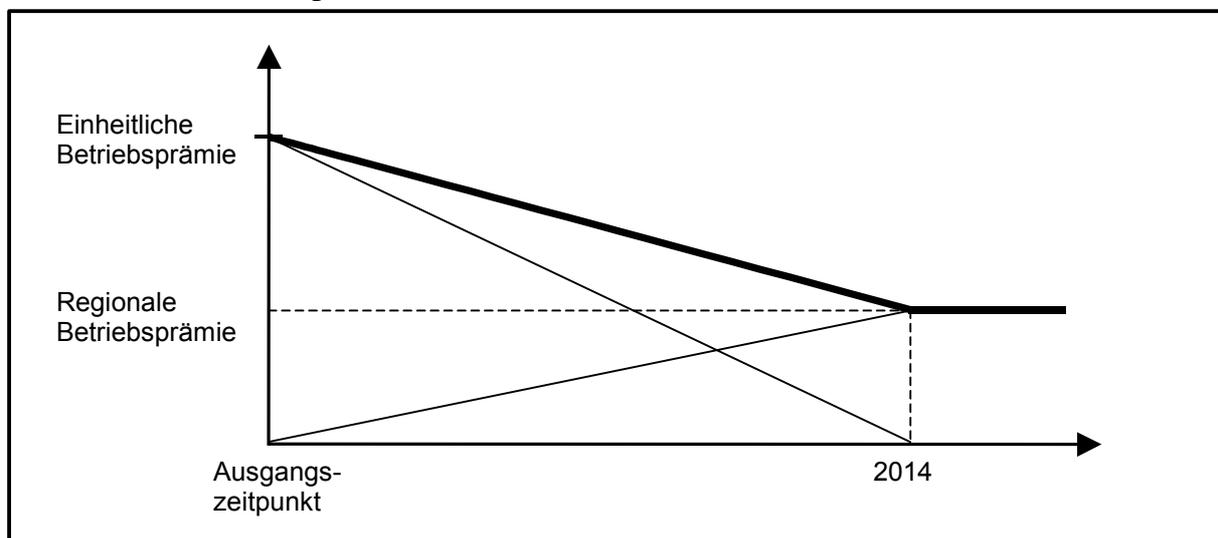
In der aktuellen Diskussion in Deutschland zur Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse scheint sich die generelle Linie durchgesetzt zu haben, so schnell und so weitgehend wie möglich auf die vollständige Entkopplung zu setzen, und diese Perspektive ist zu begrüßen. Die Diskussion konzentriert sich deshalb auf verschiedene Kombinationsmodelle, wobei sowohl Kombinationen zwischen einer „einheitlichen Betriebsprämie“ und der „regionalen Betriebsprämie“ als auch Kombinationen verschiedener Varianten der „regionalen Betriebsprämie“ betrachtet werden. Die meisten Bundesländer haben sich für ein Modell auf der Grundlage der „regionalen Betriebsprämie“ ausgesprochen, während insbesondere Bayern eine „einheitliche Betriebsprämie“ einführen möchte.

Die unterschiedliche Wertung verschiedener Modelle in der aktuellen Diskussion ist vorwiegend verteilungspolitisch motiviert. Die „einheitliche Betriebsprämie“ führt zu einer Festbeschreibung der derzeitigen Transferzahlungen an einen einzelnen Betrieb. Hier bestehen grundsätzliche Fragen zur Legitimation solcher Zahlungen in der Zukunft, und innerhalb der Landwirtschaft selbst ist die ungleiche Verteilung solcher Zahlungen umstritten. Andererseits würde die Wahl des Modells der „einheitlichen Betriebsprämie“ verteilungsbedingte Widerstände durch die Betroffenen bei der Umstellung der EU-Agrarpolitik minimieren. Bei der Wahl der regionalen Betriebsprämie könnte es andererseits zu einer erheblichen Umverteilung zwischen den Betrieben innerhalb einer Region kommen, die ebenfalls zu erheblichen Widerständen gegen eine solche Umsetzung führen würde. Allerdings scheint die mittel- und langfristige Legitimationsbasis für eine „regionale Betriebsprämie“ eher einleuchtend: Gesellschaftspolitisch könnte man diese Prämie als eine Art „Bewirtschaftungsprämie“, eine Prämie zur Erhaltung der Kulturlandschaft bzw. als eine Prämie zur nachhaltigen Landbewirtschaftung interpretieren. Das mag gesellschaftspolitisch Transferzahlungen an den Agrarbereich eher akzeptabel machen, soll aber hier nicht als Plädoyer für ein solches Entkopplungsmodell gewertet werden. Jede Subvention ist, wie oben diskutiert, an ihrer konkreten Wirkung auf das verfolgte Ziel zu werten, und das gilt natürlich etwa auch für eine einheitliche Flächenprämie nach dem Modell der „regionalen Betriebsprämie“.

Nach der Agrarministerkonferenz vom 27. November 2003 zeichnen sich erste Perspektiven für ein Kombinationsmodell für Deutschland ab (BMVEL 2003b). Basis soll das Modell einer „regionalen Betriebsprämie“ sein, und es soll das gleiche Modell in allen Bundesländern gelten. Differenziert werden soll zwischen einer einheitlichen Ackerprämie, zu der im Wesentlichen die Zahlungen für Ackerfrüchte zusammengefasst werden sollen, und einer einheitlichen Grünlandprämie; Grundlage hierfür sind die Schlachtprämien für Großrinder, die nationalen Ergänzungsbeiträge und die Extensivierungszuschläge für Rinder. In Bezug auf Milch ist die Regelung noch offen. Diskutiert wird zunächst die Einführung einer „einheitlichen Betriebsprämie“, die schrittweise in eine „regionale Betriebsprämie“ überführt werden könnte. Schließlich ist vorgesehen, dass es bei der konkreten Ausgestaltung der Regelung zu einer Umverteilung des Prämienvolumens von „prämienstarken“ zu „prämien schwachen“ Ländern von maximal 5% kommen soll.

Für eine Bewertung dieser Vorstellungen ist zu unterstreichen, dass diese eine reine Verteilungsdiskussion widerspiegeln, die allerdings nicht immer offen geführt wird. Es ist offensichtlich, dass das gesuchte Kombinationsmodell vor allen Dingen die Zustimmung in verschiedenen Gruppen der Landwirtschaft finden und vielleicht auch eine grundlegende Zukunftsperspektive für entkoppelte Zahlungen in der EU-Landwirtschaft aufzeigen soll. Die Diskussionen deuten an, dass diese Zukunftsperspektive eine einheitliche Flächenprämie in den Bundesländern und auch in Deutschland sein könnte. Vor diesem Hintergrund könnte die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse zur Entkopplung auch zielführender und transparenter gestaltet werden, wie durch Abb. 4.4-1 illustriert werden soll. Nach dieser Abbildung würde für einen Betrieb im Ausgangszeitpunkt zum einen eine „einheitliche Betriebsprämie“ und zum anderen eine „regionale Betriebsprämie“ errechnet werden. Die „regionale Betriebsprämie“ markiert die Perspektive für die entkoppelten Zahlungen nach einer Übergangszeit, z.B. 2014. Im Ausgangspunkt würde der Betrieb zunächst die „einheitliche Betriebsprämie“ erhalten, die im Beispiel höher ist als die „regionale Betriebsprämie“. Während der Übergangszeit würde die künftige „regionale Betriebsprämie“ allmählich aufgebaut und die „einheitliche Betriebsprämie“ entsprechend abgebaut werden. Als Ergebnis ergibt sich eine schrittweise und vorhersehbare Anpassung der betrieblichen Prämienzahlungen an das künftige Niveau, wie sie in der Abb. 4.4-1 durch die fett markierte Linie dargestellt wird. Eine solche Gestaltung der Übergangszeit würde für die Betriebe zu einer bestmöglichen Planungssicherheit in Bezug auf die Einkommensentwicklung führen, und sie würde aus gesellschaftspolitischer Sicht eine fundierte Grundlage für künftige Prämienzahlungen in der EU-Agrarpolitik legen.

Abb. 4.4-1: Anpassung der Entkopplungsprämien im Hinblick auf eine regionale Betriebsprämie 2014



Quelle: Eigene Darstellung

Unabhängig von der Gestaltung des Entkopplungsmodells ergeben sich noch einige Fragen, die der Klärung bedürfen. So ist in Abb. 4.4-1 eine regionale Betriebsprämie als mittel- und langfristige Perspektive unterstellt, was derzeit noch offen ist. Es dürfte indessen klar sein, dass eine Einigung und Festlegung über das Grundmuster künftiger entkoppelter Transferzahlungen von zentraler Bedeutung für die Gestaltung der künftigen EU-Agrarpolitik ist. So wäre es bedauerlich, wenn es wegen der nicht offen geführten Verteilungsdebatte im Agrarbereich zu einem komplizierten Regelwerk bei den Transferzahlungen kommen würde, das

auf der einen Seite Konflikte über die tatsächlichen Entwicklungen dieser Zahlungen nicht vermeiden und auf der anderen Seite die einkommenspolitische Abfederung des Übergangsprozesses nicht explizit gestalten würde. Ein weiterer Aspekt bezieht sich auf das Problem möglicher Absenkungen künftiger Transferzahlungen. Eine solche Absenkung ist im Rahmen der Vereinbarung über die finanzielle Disziplin möglich, aber auch im Rahmen der Erweiterung der EU um Bulgarien und Rumänien sowie im Rahmen einer stärkeren Umschichtung von Mitteln von der „1. Säule“ in die „2. Säule“ der GAP wahrscheinlich. Natürlich sind konkrete Entwicklungen derzeit noch nicht vorhersehbar; sie legen aber doch eine möglichst einfache und transparente Gestaltung des Entkopplungsmodells, wie z.B. einer „regionalen Betriebsprämie“ als Perspektive, nahe, weil eine solche Prämie gegebenenfalls in einfacher Weise an neue agrarpolitische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen angepasst werden kann.

5. Perspektive für die Agrarpolitik in Deutschland und der Europäischen Union

Auch nach den Luxemburger Beschlüssen zur Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik wird es weiteren Reformbedarf für diese Politik geben. Die künftige Entwicklung wird bestimmt werden durch die Rahmenbedingungen und noch offene Fragen nach der aktuellen Reform. Es stellt sich die Frage, welche sinnvollen Schritte und Perspektiven es für die weitere Entwicklung der Agrarpolitik in Deutschland und der EU gibt.

5.1 Künftige Rahmenbedingungen

Seit den 80er Jahren und insbesondere seit der Uruguay-Runde haben die internationalen Rahmenbedingungen und die internationale Agrarpolitik einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der EU-Agrarpolitik gehabt. Trotz des Scheiterns der WTO-Konferenz in Cancun ist das Thema der laufenden Welthandelsrunde klar, und es ist das alte Thema: Es geht um weitere Liberalisierung und Abbau von Protektion im Agrarbereich. Die Diskussionen konzentrieren sich wie in der Uruguay-Runde auf drei Themenbereiche: den Marktzugang bei Importen, den Abbau von Exportsubventionen und die Rückführung der inländischen Stützung im Agrarbereich.

Diskussionsgrundlage in der laufenden Welthandelsrunde ist derzeit noch das so genannte Harbinson-Papier vom 18. März 2003 (WTO 2003). Harbinson hat versucht, eine Grundlage für die Einigung der Handelspartner im Agrarbereich zu formulieren. Die wesentlichen Punkte seines Vorschlages finden sich in Abb. 5.1-1. Beim Marktzugang wird zwischen Produkten mit unterschiedlich hohen Zollsätzen unterschieden. Bei Produkten mit einem Zollsatz von über 90% soll dieser um durchschnittlich 60% und mindestens um 45% bei einzelnen Produkten abgesenkt werden. Diese Forderung ist von unmittelbarer Relevanz für die EU; denn es betrifft die Produkte Zucker, Rindfleisch und Milch. Nach dem Harbinson-Papier ist der Zollschutz bei diesen Produkten praktisch um die Hälfte abzubauen. Bei weniger stark geschützten Importprodukten fällt der geforderte Zollabbau nach dem Harbinson-Papier geringer aus. Des Weiteren sollen neben dem Zollabbau die mit der Uruguay-Runde eingeführten Zollkontingente auf durchschnittlich 10% ausgeweitet werden. Beide Maßnahmen sollen im Zeitraum von fünf Jahren umgesetzt werden.

Bei den Exportsubventionen fordert das Harbinson-Papier einen vollständigen Abbau im Zeitraum von 5-9 Jahren. Ferner sind u.a. Regeln zu Exportkrediten vorgesehen, die insbesondere den Agrarhandel der USA betreffen und die für die EU einen besonderen Verhandlungspunkt darstellen. Die Entwicklung der Exporterstattungen der EU wird in Abb. 5.1-2 dargestellt. Es zeigt sich, dass die Exporterstattungen seit Ende der 70er Jahre stark angestie-

gen sind und ein Maximum von ca. 10 Mrd. € zwischen 1987 und 1994 erreicht haben. Nach 1994 ist ein Rückgang auf heute ca. 4 Mrd. € zu verzeichnen. Ein großer Teil der Exportsubventionen ist bis 1995 im Getreidebereich angefallen. Seit den 80er Jahren gleichbleibend hoch sind die Exportsubventionen für Zucker, Milch und Rindfleisch. Die Exportsubventionen spiegeln somit deutlich die Entwicklungen in der Uruguay-Runde und die laufenden Diskussionen in der Doha-Runde wider.

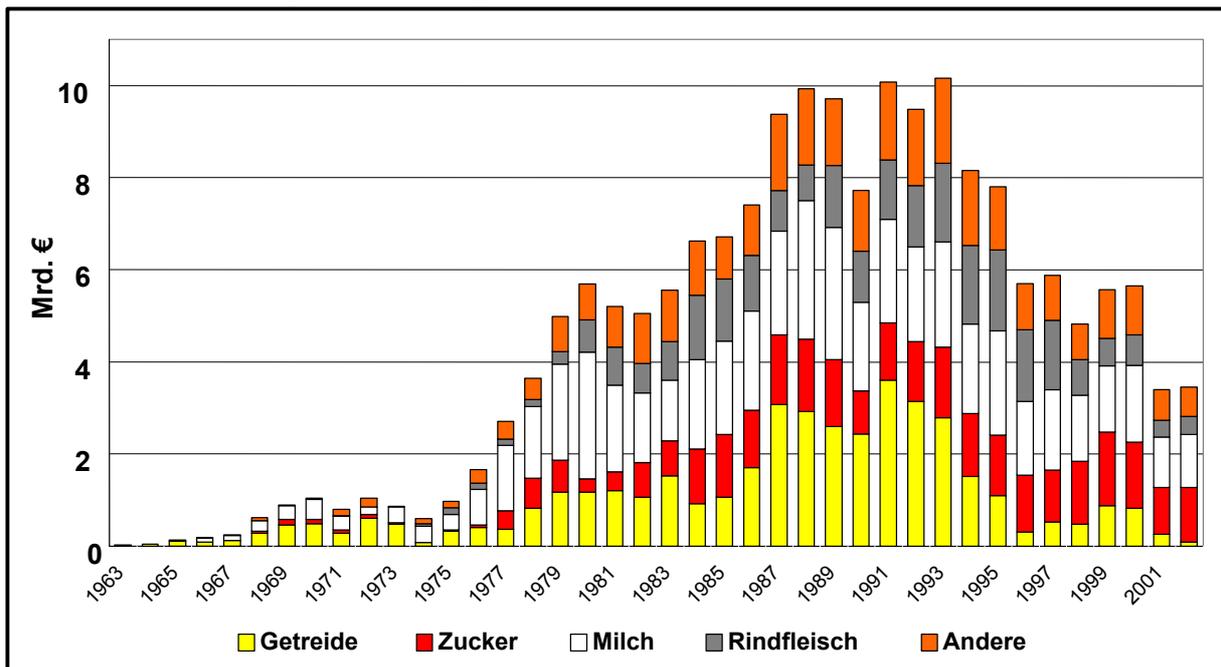
Abb. 5.1-1: Harbinson-Papier II im Rahmen der WTO-Runde (18. März 2003)

– Marktzugang (Zollsätze, gebundene Werte)	
> 90 %	→ – 60 % Ø, – 45 % min.
15 – 90 %	→ – 50 % Ø, – 35 % min.
< 15 %	→ – 40 % Ø, – 25 % min.
Zollkontingente 10 % (8 – 12 %)	
Zeitraum: 5 Jahre	
– Exportsubventionen (gebundene Werte)	
– 100 %	
Zeitraum: 5 – 9 Jahre	
Regeln zu Exportkrediten	
– Inlandsstützung	
Grüne Box	bleibt
Blaue Box	– 50 %
	Zeitraum: 5 Jahre
	oder → Gelbe Box
Gelbe Box (gebundene Werte)	
	– 60 %
	Zeitraum: 5 Jahre
	keine Ausweitung für einzelne Produkte
– Besonderheiten für Entwicklungsländer	
– Nicht handelsbezogene Anliegen nicht berücksichtigt	

Quelle: Eigene Darstellung nach SCHAPS (2003) und WTO (2003)

Bei den Diskussionen um die Inlandspreisstützung wird in der laufenden WTO-Runde wiederum zwischen der Blauen Box, der Grünen Box und der Gelben Box unterschieden. Harbinson schlägt vor, dass Subventionen in der Grünen Box uneingeschränkt zulässig bleiben sollen. Die Blaue Box, also die Direktzahlungen der EU nach der McSharry-Reform, soll demgegenüber in einem Zeitraum von fünf Jahren um 50% reduziert werden, oder aber die Blaue Box soll aufgelöst und der Gelben Box zugerechnet werden. Beide Optionen würden dazu führen, dass die Blaue Box-Subventionen in ihrer derzeitigen Form nicht mehr haltbar wären, und das war natürlich eine entscheidende Motivation für die Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarpolitik.

Abb. 5.1-2: EU-Exporterstattungen nach Sektoren

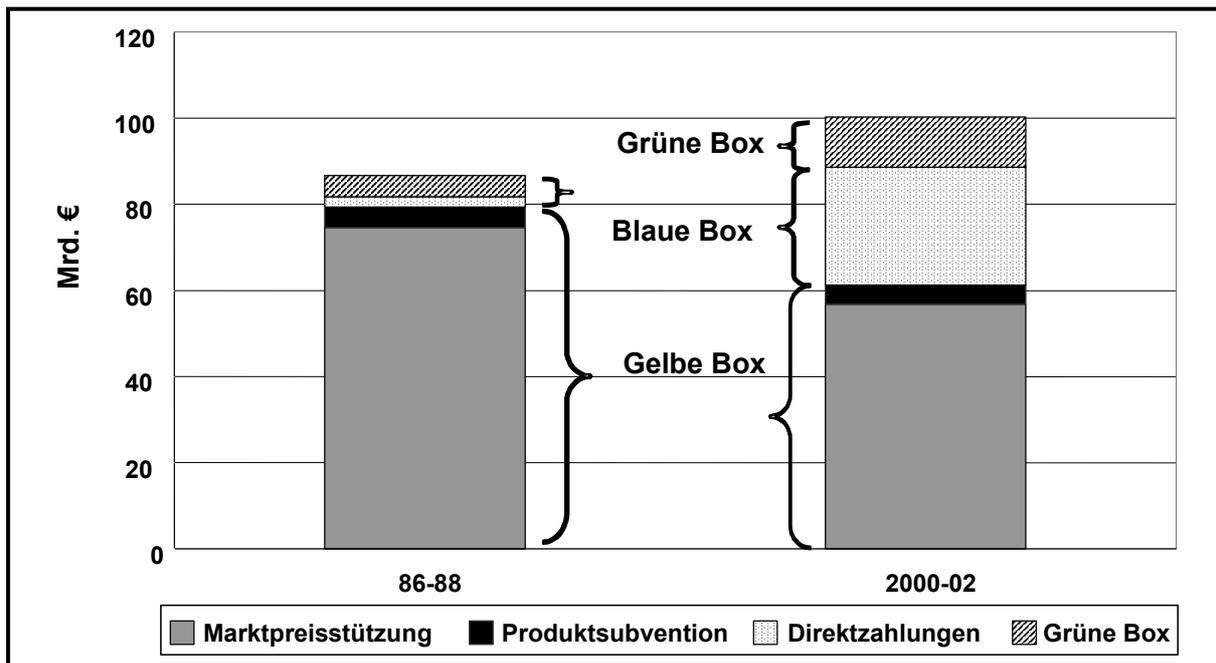


Quelle: SCHAPS (2003)

Abbildung 5.1-3 macht deutlich, wie sich der Schutz des EU-Agrarsektors vom Ende der 80er Jahre bis heute entwickelt hat. Ausgewiesen ist der aggregierte PSE-Wert für alle Produkte, und es werden die Subventionen nach Gelber, Grüner und Blauer Box unterschieden. Die Abbildung zeigt, dass das Gesamtniveau des Schutzes trotz Uruguay-Runde noch gestiegen ist. Allerdings wird auch die Strukturänderung im Schutz des Agrarsektors deutlich. Ende der 80er Jahre handelte es sich praktisch vollständig um Subventionen der Gelben Box. Diese sind bis heute deutlich zurückgeführt worden, wenngleich das Niveau immer noch recht hoch erscheint. Mit der McSharry-Reform und nach der Agenda 2000 nehmen die Blaue Box-Subventionen einen erheblichen Teil ein. Deutlich gestiegen sind auch die Grüne Box-Subventionen.

Das Harbinson-Papier enthält auch verschiedene Ausführungen über Besonderheiten der Entwicklungsländer in der laufenden Welthandelsrunde, die hier aber nicht weiter erörtert werden sollen. Für die EU spielt zudem das Thema nicht-handelsbezogener Anliegen eine wichtige Rolle. Es geht dabei um vier Aspekte: Die Absicherung der so genannten multifunktionalen Landwirtschaft im EU-Raum, die Anerkennung des Vorsorgeprinzips in der Nahrungsmittelsicherheit, die Ausweitung von Herkunfts- und Kennzeichnungsregelungen und die Anerkennung von Ausgleichszahlungen im Tierschutz als Grüne Box-Subventionen (EUROPEAN COMMISSION 2003). Dieser letzte Punkt ist weitgehend akzeptiert, doch generell ist der Stand der Diskussion über nicht-handelsbezogene Anliegen in der laufenden WTO-Runde recht ernüchternd; denn die europäischen Vorstellungen stoßen bislang auf wenig Resonanz. Den Stand internationaler Gepflogenheiten zu nicht-handelsbezogenen Aspekten macht wiederum das Thema des Importverbots für Fleisch von hormonbehandelten Rindern deutlich. Die internationale Gemeinschaft ist nicht bereit, der Argumentation der EU zu folgen und betrachtet die Vorgehensweise als unzulässigen Eingriff in den internationalen Handel.

Abb. 5.1-3: Schutz des EU-Agrarsektors, 1986/88-2000/02 (Producer Support Estimate)



Quelle: SCHAPS (2003)

Wie wird es weitergehen in der laufenden WTO-Runde? Es ist absehbar, zumal vor dem Hintergrund der Präsidentschaftswahl in den USA und der Bildung einer neuen Kommission in Brüssel im Jahr 2004, dass ein baldiger Abschluss der WTO-Runde wohl nicht zu erwarten ist. Indessen bleiben die Interessengegensätze bestehen, und die EU hat nach wie vor bei einigen Fragen keine starke Position. Beim Marktzugang fordern die Cairns-Gruppe, die USA und Entwicklungsländer eine substanzielle Zollsatzkürzung, während die EU Ausnahmen bei so genannten sensitiven Produkten anstrebt. Bei Exportsubventionen gibt es analog die Forderung einer vollständigen Abschaffung; hier versucht die EU Freiraum und einen zeitlichen Übergang zu gewinnen. Einzig beim Abbau der inländischen Stützung scheinen sich die USA und die EU anzunähern, indem sie für Übergangszeiten und einen gedämpften Abbau in der Blauen Box und in der Gelben Box plädieren. Für die Cairns-Gruppe und die Entwicklungsländer ist die Forderung hingegen deutlich: Es geht ihnen um die vollständige Abschaffung der Gelben Box und der Blauen Box. Überdies diskutieren diese Länder neuerdings über die Einführung von Obergrenzen für die Grüne Box. Offensichtlich hat man die Aufstockung der Grüne Box-Subventionen in Industrieländern, und insbesondere auch in der EU, bemerkt und beobachtet diese mit Argwohn.

Vor diesem Hintergrund stellen sich einige Fragen für die EU-Agrarpolitik: Eine erste Frage bezieht sich auf die Grüne Box-Fähigkeit der neuen entkoppelten Subventionen. Je vollständiger eine Entkopplung gelingt, umso augenscheinlicher ist es natürlich, dass die neuen Subventionen in die Grüne Box gehören. Andererseits wird es auch nach den Luxemburger Beschlüssen noch gekoppelte Subventionen geben. Hier wird es eine Frage der konkreten Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse und der politischen Verhandlungen in der WTO-Runde sein, inwieweit die noch verbleibenden Blaue Box-Subventionen toleriert werden oder nicht. Ein neues Problem könnte sich in Bezug auf die Grüne Box und für Subventionen in der „2. Säule“ auftun, wenn die Kritik an der Subventionsaufstockung in diesem Bereich zunimmt. Hier ist es unwahrscheinlich, dass der Abbau von Grüne Box-Subventionen im Rahmen der WTO ein Thema darstellen werden, weil sie nach eigener Definition nicht mehr als

minimal handelsverzerrend sind. Allerdings dürfte die Frage schon bedeutender werden zu klären, inwieweit alles das, was heute oder künftig der „2. Säule“ der GAP zugerechnet wird, auch wirklich Grüne Box-fähig ist.

Indessen ist anzumerken, dass trotz solcher Unwägbarkeiten der laufenden WTO-Runde die EU ein deutliches Interesse an einem Abschluss dieser Runde hat. Dabei geht es einmal um die Fortentwicklung des internationalen Handels außerhalb des Agrarbereichs auf der Grundlage eindeutiger und besserer Regelungen, womit insbesondere die so genannten Singapur-Themen angesprochen werden. Auch im Agrarbereich steht einiges auf dem Spiel; geht es doch um die Absicherung der neuen Ausrichtung der EU-Agrarpolitik, die mit den Luxemburger Beschlüssen eingeleitet worden ist. Schließlich endete zum 31. Dezember 2003 die so genannte Friedenspflicht nach der Uruguay-Runde, so dass künftig als unerlaubtes Handelshemmnis angesehene Regelungen, wie z.B. die Zuckermarktordnung, von Handelspartnern angegriffen und vor das WTO-Schiedsgericht gebracht werden können. Hier gibt es deutliche Anzeichen für eine solche Entwicklung.

Neben der internationalen Agrarpolitik und der WTO-Runde spielt natürlich auch die Entwicklung auf den Weltagrarmärkten eine Rolle zur Einschätzung der künftigen Rahmenbedingungen der EU-Agrarpolitik. Hier ist in den letzten Jahren auf verschiedenen Agrarmärkten eine Tendenz zu festeren und zumindest nicht mehr fallenden Preisen zu beobachten (von Witzke 2000), die zu neuen Absatzchancen für EU-Agrarprodukte insbesondere im Qualitätsbereich führen könnten. Eine solche Entwicklung könnte auch zu einer Entlastung der Gespräche in der WTO-Runde führen; denn bei festen Weltmarktpreisen dürfte das Thema der Abschaffung von Exportsubventionen an Gewicht verlieren und vielleicht auch zu einer weniger kritischen Sicht von Blaue Box-Subventionen beitragen. Andererseits sei erwähnt, dass solche Marktentwicklungen auch durch gegenläufige gesamtwirtschaftliche Entwicklungen überlagert werden können. So wirkt der derzeit starke Euro praktisch wie ein niedriger Weltmarktpreis für Agrarprodukte mit negativen Konsequenzen für den Weltmarktumsatz, und, angesichts möglicherweise steigender Exportsubventionen, vielleicht auch für die Diskussion in der WTO-Runde. Bei solchen Unwägbarkeiten scheint es klar, dass die grundlegende Perspektive für eine Weiterentwicklung der GAP nach wie vor eine vollständige Integration der EU-Landwirtschaft in die internationale Agrarwirtschaft bleiben muss.

Weitere wichtige Rahmenbedingungen für die EU-Agrarwirtschaft und die GAP zeichnen sich durch die Osterweiterung ab. In der westeuropäischen Landwirtschaft wird befürchtet, dass die Osterweiterung wegen des zusätzlichen Angebotes zu erheblichem Preisdruck auf den EU-Agrarmärkten führen wird. Modellanalysen von FROHBERG und WEBER (2002) sowie von MANEGOLD, KLEINHANß und OSTERBURG (2001) zeigen jedoch, dass insgesamt nicht damit zu rechnen ist, dass die Osterweiterung zu einer „Überschwemmung“ der Märkte der heutigen EU-Mitgliedstaaten mit Agrar- und Ernährungsgütern aus den neuen Mitgliedstaaten führt. Dies liegt zum Teil daran, dass die Erzeugerpreise vieler Agrarprodukte in den Beitrittsländern bereits heute nicht mehr sehr stark von denen in der EU abweichen, und zu einem anderen Teil daran, dass die Wettbewerbsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaft in vielen Bereichen noch unterentwickelt ist. Andererseits wird die Übertragung der GAP auf die neuen Mitgliedstaaten nicht gänzlich ohne Folgen für die Agrarmärkte in den bisherigen Mitgliedstaaten bleiben. Durch die Osterweiterung steigt das Risiko, dass sich Marktungleichgewichte verstärken, vor allem auf Märkten, mit denen die EU auch ohne Erweiterung Probleme haben wird, die WTO-Limits in Bezug auf subventionierte Exporte einzuhalten. Dies dürfte insbesondere bei Rindfleisch der Fall sein (FROHBERG und WEBER 2002; EUROPEAN COMMISSION 2002). Die Notwendigkeit, die Agrarstützung von der Produktion zu entkoppeln, um Produktionsanreize zu vermindern, wird dadurch nur unterstrichen.

Es können sich für die deutsche Landwirtschaft aber auch positive Entwicklungen aus der Osterweiterung ergeben. In den oben angesprochenen Modellanalysen wird z.B. davon ausgegangen, dass der EU-Beitritt zu Preissenkungen in den neuen Mitgliedstaaten bei Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Eiern führt. Die Ausweitung der Nachfrage und Verringerung des Angebotes, die dadurch ausgelöst werden, können zu einer Festigung der Preise in den bisherigen EU-Mitgliedstaaten beitragen und zusätzliche Absatzmöglichkeiten eröffnen. Darüber hinaus haben die Marktentwicklungen in Mittel- und Osteuropa während der letzten 14 Jahre gezeigt, dass qualitativ hochwertige Ernährungsgüter aus Westeuropa sehr gute Absatzchancen und die heimische Produktion zum Teil verdrängt haben.

Die Probleme der Osterweiterung im Agrarbereich sind aber auch aufs Engste mit dem Problem der Finanzierung der GAP verbunden. Das Problem der GAP-Finanzierung für die neuen Mitgliedstaaten wird in dem Maße zunehmen, wie sich die Höhe der Direktzahlungen bzw. entkoppelten Prämien an das Niveau in den bisherigen Mitgliedstaaten angleichen wird. Diese Entwicklung wird voraussichtlich eine nochmalige Anpassung der Agrarpolitik in Richtung niedrigerer Ausgaben einfordern. Da bereits drei Viertel der Agrarausgaben auf diese Form der Transfers entfällt und sich hohe Transferleistungen an eine relativ kleine Berufsgruppe ohnehin nicht auf Dauer politisch durchsetzen lassen, ist die Kürzung der Direktzahlungen und Betriebsprämien über die vorgesehene Modulation hinaus vorgezeichnet.

Mit den Direktzahlungen bzw. Betriebsprämien stehen auch den Agrarunternehmen in den neuen Mitgliedstaaten mehr Finanzmittel zur Verfügung. Wegen der Verteilung nach dem „Gießkannenprinzip“ ist jedoch nicht zu erwarten, dass die Transfers in ausreichendem Umfang zur Modernisierung der Landwirtschaft eingesetzt werden. Die Zahlungen engen den Finanzspielraum der EU für zielgerichtete Hilfen zur Modernisierung der Land- und Ernährungswirtschaft, zur Qualitätsverbesserung der Erzeugnisse, für den Strukturwandel und zur umweltgerechten Bewirtschaftung ein. In den neuen Mitgliedstaaten muss es für die GAP vor allem darauf ankommen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft zu stärken. Hierfür spricht neben sektorspezifischen und auf den ländlichen Raum bezogenen Argumenten auch das im Vergleich zur EU größere gesamtwirtschaftliche Gewicht der Landwirtschaft in den neuen Mitgliedstaaten. Wegen dieses größeren gesamtwirtschaftlichen Gewichtes müssen aber auch die Verzerrungen, die die GAP auf den Faktor- und Produktmärkten verursachen wird, minimiert werden.

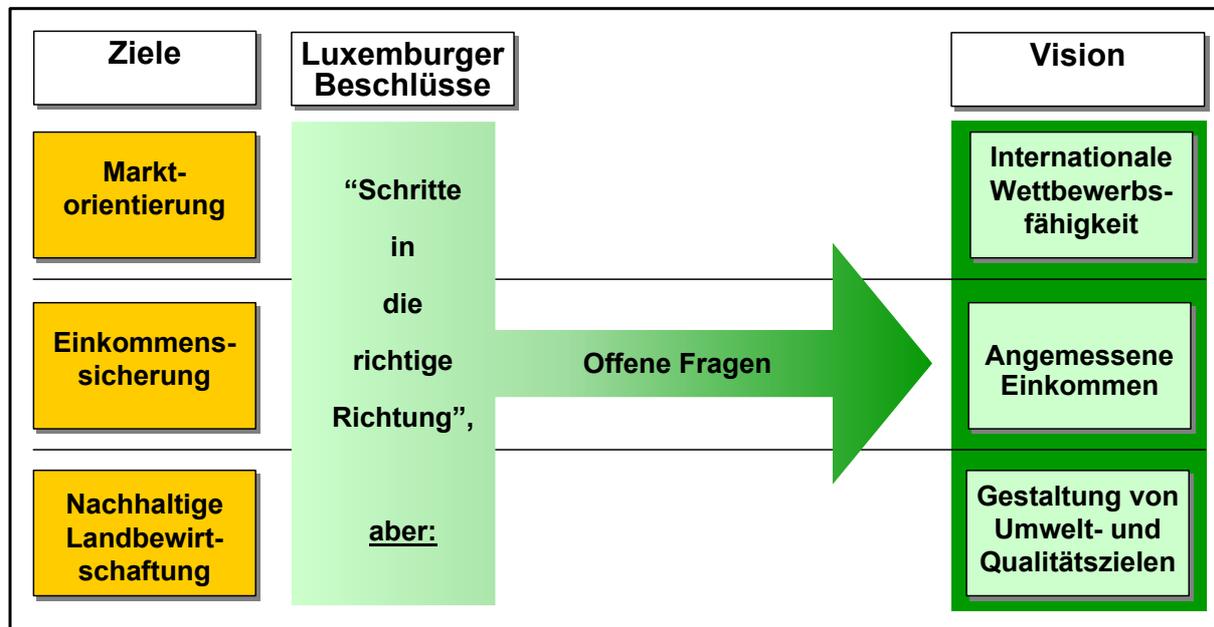
Die Osterweiterung erhöht somit den Druck auf die Agrarpolitik, weitere Reformen in Angriff zu nehmen. Insbesondere sollte auch das Paradigma des traditionellen Familienbetriebs in der EU-Agrarpolitik neu überdacht werden. Die Ausrichtung der Agrarstrukturpolitik auf Kleinbetriebe wird den Realitäten in Mittel- und Osteuropa kaum gerecht.

5.2 Weiterer Reformbedarf und sinnvolle Schritte

Auch in Zukunft wird sich die EU-Agrarpolitik weiter entwickeln müssen, und es gibt weiteren Reformbedarf. Abb. 5.2-1 soll helfen, die derzeitige Situation einzuschätzen und Perspektiven aufzuzeigen. Die Abbildung unterstreicht zunächst einmal die grundlegenden Zielbereiche der EU-Agrarpolitik: Es geht um Marktorientierung, Einkommenssicherung und um nachhaltige Landbewirtschaftung. Nimmt man diese Ziele wörtlich, so ließe sich eine Vision für die künftige EU-Agrarwirtschaft formulieren. Nach einer solchen Vision würden wir in der EU eine international wettbewerbsfähige Agrarwirtschaft haben; die Landwirte würden aus ihrer Tätigkeit angemessene Einkommen erwirtschaften; und gesellschaftspolitisch angestrebte Umwelt- und Qualitätsziele würden zielgerichtet und durch geeignete politische Maßnahmen umgesetzt werden. Offensichtlich sind wir von einer solchen Vision

europäischer Agrarwirtschaft und Agrarpolitik noch deutlich entfernt. Die Luxemburger Beschlüsse mag man als Schritte in die richtige Richtung bezeichnen, aber es sind offensichtlich noch weitere Schritte zu tun, und es ergeben sich verschiedene Fragen.

Abb. 5.2-1: Perspektiven der EU-Agrarpolitik



Quelle: Eigene Darstellung

Eine zentrale offene Frage ist, wie in der EU nach den Luxemburger Beschlüssen zur Entkopplung die künftige Agrarproduktion und Landnutzung in diesem Wirtschaftsraum aussehen wird. So ist es unklar, wie sich die Landwirte an die fundamental geänderten Rahmenbedingungen anpassen und in welchem Zeitraum sie das tun werden. Es ist offensichtlich, dass es zu einer erheblichen Änderung der Produktionsstruktur kommen wird, die auch mit zum Teil erheblichen Flächenstilllegungen verbunden sein wird. Als Konsequenz dieser Entwicklung dürften sich auch im vor- und nachgelagerten Bereich Anpassungserfordernisse ergeben und zu Änderungen in den regionalen Wirtschaftsstrukturen führen. Praktisch haben wir es bei den bevorstehenden Änderungen mit einem wirtschaftspolitischen Experiment großen Stils zu tun, dessen Ergebnis schwer einzuschätzen ist. Hier besteht zum einen Forschungsbedarf auf Seiten der Wissenschaft, und zum anderen wird es neue Herausforderungen für die Agrar- und Wirtschaftspolitik geben, die derzeit noch gar nicht absehbar sind. So könnte es notwendig werden, strukturelle Anpassungsprozesse nicht sich selbst zu überlassen, sondern gezielt zu unterstützen. Eine solche Perspektive könnte auf eine integrierte regionale Agrar- und Wirtschaftspolitik hinauslaufen. Bei einer gesellschaftlich unerwünschten Entwicklung der Flächennutzung würde es andererseits erforderlich werden, durch gezielte Maßnahmen gegenzusteuern und die Agrarpolitik in ein umfassenderes Landnutzungskonzept zu integrieren.

Als weitere Konsequenz der Luxemburger Beschlüsse wird die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarwirtschaft eine zentrale Rolle spielen. Mit der Entkopplung der Prämienzahlungen von der Produktion wird eine wichtige Voraussetzung zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Nutzung des komparativen Vorteils der EU-Landwirtschaft geschaffen, doch die Beschlüsse markieren erst den Anfang einer Entwicklung. Politisch gesehen wird es darauf ankommen, weitere Schritte in Richtung Wettbewerbsfähigkeit zu gehen, und das bedeutet z.B. konkret eine weitere Liberalisierung

und den Abbau noch bestehender protektionistischer Preispolitiken, insbesondere bei Zucker, Milch und Rindfleisch, und auch die weitere und vollständige Entkopplung aller Produktbereiche. Als korrespondierende weitere politische Aufgabe gilt es aber auch, die Entwicklung zu einer wettbewerbsfähigen Agrarwirtschaft bewusst zu begleiten, gegebenenfalls zu unterstützen oder auch soziale Härten abzumildern. Augenmaß ist auch angezeigt, wenn durch andere gesellschaftspolitische Zielsetzungen die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarbereichs eher gehindert als gefördert wird. Hier ist zumindest ein gemeinsames Vorgehen auf europäischer Ebene angesagt, oder es ist bewusst in Richtung Politikgestaltung in der „2. Säule“ zu denken. Angesichts der Bedeutung, die der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als grundlegendes Ziel, auf dem andere Zielvorstellungen aufbauen, zukommt, halten wir die aktuelle politische Auseinandersetzung mit diesem Thema für unzureichend. In der Diskussion um die Neuorientierung in Deutschland und der EU wird dieses Ziel zwar oft beschworen, aber wenig als politische Handlungsaufgabe gesehen.

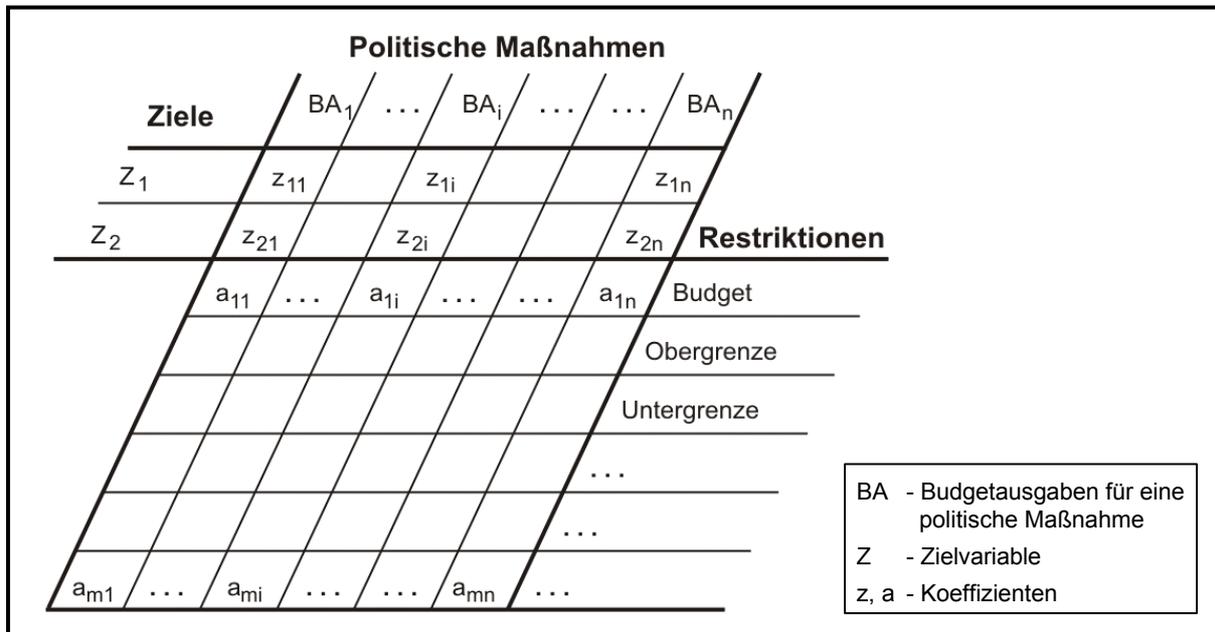
Als eine dritte wichtige Politikfrage wird sich in Zukunft die zielgerichtete Politikgestaltung in der „2. Säule“ der GAP darstellen. Die Notwendigkeit einer solchen Umorientierung wurde bereits betont, doch es gibt viele Fragen, die bei einer Umsetzung zu klären sind. Zunächst einmal stellt sich die Frage nach der sinnvollen Definition geeigneter Maßnahmen. Im Rahmen der EU-Politik für die regionale Entwicklung sind bereits viele Maßnahmen festgelegt worden, doch die konkrete Definition und Operationalisierung ist noch zu schärfen, und das Maßnahmenbündel ist sicherlich noch zu erweitern. Darüber hinaus ist die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen noch genauer einzuschätzen, um Maßnahmen im Vergleich richtig zu finanzieren und Prioritäten setzen zu können. Die Bewertung strukturpolitischer Maßnahmen im Rahmen der Halbzeitbewertung (ZALF et al. (unveröffentl.)) weist in die richtige Richtung, doch sind noch viele Fragen zu klären, um ein konsistentes Programm für die Politikgestaltung in der „2. Säule“ zu entwerfen. Zudem sind bei der Umsetzung eines solchen Programms zahlreiche Restriktionen, z.B. finanzieller Art bei Kofinanzierungen in Deutschland und im supranationalen Verbund, zu beachten.

Abb. 5.2-2 zeigt, wie man dieses Problem der Politikgestaltung in der „2. Säule“ als Programmierungsproblem beschreiben und einen solchen Programmierungsansatz für die konkrete Entscheidungsunterstützung in der Politikgestaltung nutzen kann. Die Abbildung beschreibt die verschiedenen Maßnahmen, für die die Finanzierung zu bestimmen ist und für die Prioritäten gesetzt werden sollen. Es werden weiterhin zwei Zielbereiche skizziert, für die konkrete Zielbeiträge festzulegen sind. Das kann durch die Nutzung von Expertenwissen, durch Indikatoren oder weiter gehende analytische Ansätze erfolgen. In einem solchen Ansatz können weiterhin verschiedene Restriktionen, wie Ober- oder Untergrenzen für einzelne Maßnahmen, berücksichtigt werden. Der Ansatz kann dann PC-gestützt und interaktiv für die Strategieentwicklung genutzt werden, wie KIRSCHKE und JECHLITSCHKA (2002, 2003a) beschreiben und wie dieser im Rahmen einer von der DFG geförderten Forschergruppe in Zusammenarbeit mit dem Land Sachsen-Anhalt genutzt und weiter ausgebaut wird (DFG-FORSCHERGRUPPE 2003).

Die Luxemburger Beschlüsse machen ferner deutlich, dass die künftige EU-Agrarpolitik als integriertes Politikkonzept auszubauen und umzusetzen ist. So sehr etwa der Entkopplungsbeschluss zu begrüßen ist, so kann dieser doch nicht isoliert von dem Ausbau der „2. Säule“ betrachtet werden. Es ist angesprochen worden, dass es als Konsequenz des Entkopplungsbeschlusses zu einer Änderung der Produktion und der Landnutzung kommen kann, die gesellschaftspolitisch unerwünscht sind. Ein Beispiel wäre hier die bereits angesprochene gesellschaftspolitisch erwünschte Mutterkuhhaltung, die bei Entkopplung und ohne entsprechende Förderung in der „2. Säule“ sicherlich stark zurückgehen würde. Hier wird deutlich,

dass Entkopplung eigentlich mit einer konkreten Vorstellung zur Politikgestaltung in der „2. Säule“ verbunden werden müsste; es bedarf also eines integrierten Konzeptes, um sinnvoll Agrarpolitik zu gestalten.

Abb. 5.2-2: Programmierungsansatz für die Politikgestaltung in der „2. Säule“



Quelle: KIRSCHKE und JECHLITSCHKA (2002), S. 224

Schließlich sei das Problem einer bewussten Einkommenspolitik für den Agrarbereich und direkter Einkommensübertragungen angesprochen. Betrachtet man Verteilungsgerechtigkeit und angemessene Einkommen als politisches Ziel, so wäre es sinnvoll, dieses Ziel durch politische Maßnahmen nicht nur indirekt zu „streifen“, sondern durch eine geeignete Politik direkt anzugehen. Vorstellbar wären hier direkte Einkommensübertragungen, die sich unmittelbar am Einkommensniveau und an der Bedürftigkeit orientieren würden und die für eine Übergangszeit in der EU-Agrarpolitik zur Abfederung sozialer Härten entsprechende Transferzahlungen begründen würden (vgl. auch BREUSTEDT 2003). Das wäre aus einkommenspolitischer Sicht eine wirklich erstbeste Maßnahme ohne die verschiedenen Nebenwirkungen, die immer wieder als Konsequenz einer ungezielten Einkommenspolitik im Agrarbereich beklagt worden sind.

Könnte also die künftige EU-Agrarpolitik dazu führen, die oben angesprochene Vision für die Agrarwirtschaft zu verwirklichen? Abb. 5.2-3 soll illustrieren, dass die Umsetzung einer solchen Vision durchaus denkbar ist und nicht so schwierig sein muss. Gezeigt wird in der Abbildung eine Mutterkuhherde in einer Auenlandschaft als ein mögliches Beispiel einer Versöhnung zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Einkommenserzielung im Agrarbereich und der Verwirklichung von Umwelt- und Qualitätszielen. Was könnte hinter diesem Bild stehen? Es könnte einen größeren Betrieb darstellen oder eine Gemeinschaft von Betrieben, der bzw. die Förderungen für gesellschaftliche Leistungen aus der Landbewirtschaftung erhält, etwa eine Flächenprämie für Landbewirtschaftung und/oder eine Prämie für Mutterkuhhaltung. Das Bild könnte ferner eine landwirtschaftliche Produktion darstellen, die sich zu Weltmarktpreisen dem Wettbewerb stellen muss; und es könnte für eine Politik stehen, die den Landwirten auf dem Weg zu dieser internationalen Wettbewerbsfähigkeit hilft und im strukturellen Wandel einkommensstützend wirkt. Das Bild würde eine Einbettung der EU-Landwirtschaft

in die internationale Agrarwirtschaft zeigen bei einer gleichzeitigen Förderung des Agrarbereichs und gesellschaftlicher Akzeptanz dieser Förderung, weil in diesem Fall etwa ein regional gewünschtes Landschaftsbild entsteht. Aus finanzpolitischer Sicht würde diese gezielte Umsetzung der agrarpolitischen Ziele dazu führen, dass die angestrebten Ziele ohne Nebenwirkungen – und deshalb mit geringerem finanziellen Aufwand – erreicht werden könnten. Ist eine solche Vision von EU-Agrarpolitik nicht vorstellbar?

Abb. 5.2-3: Mutterkuhherde in einer Auenlandschaft



Quelle: FREISTAAT SACHSEN (1993), S. 13 (Bildautor: Rainer Schuhmann)

5.3 Möglichkeiten einer Rückführung der Agrarausgaben

Angesichts der hohen Ausgaben für die derzeitige EU-Agrarpolitik und die Neuorientierung dieser Politik mit den Luxemburger Beschlüssen stellt sich die Frage, wie künftig die Agrarausgaben strukturiert werden sollten. Darüber hinaus wird eine stärkere Zielorientierung in der GAP dazu führen, dass die gesetzten Ziele mit einem geringeren finanziellen Aufwand erreicht werden können. Hier bietet sich eine konkrete Chance, die hohen Ausgaben der EU-Agrarpolitik zurückzuführen. Im Folgenden sollen einige Überlegungen vorgetragen werden.

In der aktuellen Diskussion um die GAP wird einer solchen finanziellen Perspektive nur wenig Raum gewidmet, obwohl die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit in der EU, gerade auch im Hinblick auf die Osterweiterung, offensichtlich werden. Tatsächlich entsteht bisweilen der Eindruck, dass es bei der Neuorientierung allein um Umverteilung geht, etwa von den derzeitigen Direktzahlungen zu künftig entkoppelten Zahlungen oder von der Umverteilung von der „1. Säule“ in die „2. Säule“ der GAP; die konzeptionelle Perspektive und mögliche finanzielle Konsequenzen werden nicht genügend diskutiert. Aus Sicht einer Interessenvertretung mag es durchaus verständlich sein, wenn eine neue Legitimation der Transferzahlungen zu einer weitgehenden Aufrechterhaltung dieser Zahlungen führt; doch ist eine solche Perspektive aus sektoraler und gesamtwirtschaftlicher Sicht zu hinterfragen.

Im derzeitigen GAP-Finanzierungssystem entstehen Ausgaben vor allem für drei größere Bereiche: die Direktzahlungen, die Marktstützungsausgaben im weiteren Sinn, zu denen Exporterstattungen, öffentliche Lagerhaltungskosten und weitere Ausgaben gehören und die Ausgaben für die ländliche Entwicklung (vgl. Tabelle 3.4-4). Eine Diskussion der künftigen Struktur und der Höhe des EAGFL, Abteilung Garantie, muss deshalb an diesen drei Bereichen ansetzen.

Weitgehende Einigkeit besteht zunächst über den weiteren Abbau von Marktstützungsausgaben, wozu auch der vollständige Abbau der Exportsubventionen gehört. Des Weiteren würde ein solcher Abbau verschiedene Marktstützungsmaßnahmen auf den Binnenmärkten umfassen. Ziel wäre es, Marktinterventionen künftig als Marktstabilisierung zu interpretieren und hierfür ein begrenztes Finanzvolumen zur Verfügung zu stellen. Eine solche politische Perspektive würde auf weiteren Agrarmärkten zu Direktzahlungen und künftig entkoppelten Zahlungen und damit zunächst zu einer finanziellen Ausweitung dieses Politikbereichs führen. Anzumerken ist, dass der Abbau von Marktstützungsmaßnahmen die grundlegende Linie der Liberalisierung in den WTO-Verhandlungen stützt. Zu überlegen ist ferner, ob Marktstabilisierungsmaßnahmen durch den Sektor selbst heraus finanziert werden sollten.

Zur Entwicklung der Direktzahlungen und der künftig entkoppelten Zahlungen gibt es verschiedene Optionen: So könnten solche Zahlungen einmal zeitlich degressiv gestaltet werden, was den Charakter dieser Zahlungen als Kompensationszahlungen für strukturelle Anpassungsprozesse unterstreichen würde. Demgegenüber steht die Vorstellung, z.B. eine einheitlichen Flächenprämie als Entgelt für die Leistungen von Landwirten zur Erhaltung von Kulturlandschaft und einer nachhaltigen Landbewirtschaftung zu interpretieren. Eine bloße Kürzung von Prämienzahlungen ohne klares agrarpolitisches Konzept wäre deshalb nicht recht befriedigend. Auch müssten im Rahmen eines solchen Konzepts solche Kürzungen von Direktzahlungen in eine aktive Politik zur Förderung von Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit und in eine integrierte Politik zur Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen und zur Förderung ländlicher Räume eingebettet werden.

Einsparungsmöglichkeiten würden auch bestehen, wenn man gegenüber dem jetzt beschlossenen System der Prämienzahlungen die Alternative personenbezogener, zeitlich degressiver Transferzahlungen erwägen würde. Man könnte dann den Transferbedarf noch stärker auf die in der Landwirtschaft Beschäftigten ausrichten und insbesondere dabei auch das Element der Bedürftigkeit berücksichtigen. Solche direkten Einkommensübertragungen könnten auch helfen, den Prozess des Strukturwandels zu fördern. Sie würden in der Tendenz dazu führen, dass die Einkommensstützung im Agrarbereich noch direkter und zielgerichteter an den im Sektor Tätigen ausgerichtet werden könnte, so dass der finanzielle Aufwand gegenüber der beschlossenen Regelung deutlich vermindert würde. Ein solches Konzept direkter Einkommensübertragungen entspricht natürlich primär der einkommenspolitischen Zielsetzung der Agrarpolitik und müsste entsprechend zeitlich begrenzt für eine Übergangszeit gestaltet werden. Die Zielsetzung einer nachhaltigen Landbewirtschaftung würde hierdurch nicht angesprochen werden und wäre der „2. Säule“ vorbehalten.

In Zusammenhang mit der Diskussion um Direktzahlungen und Entkopplung ist immer wieder diskutiert worden, solche Zahlungen mit steigender Betriebsgröße zu kürzen. Ein solches Vorgehen wäre wenig sachgerecht; es würde den strukturellen Wandel der Betriebe in unzulässiger Weise einschränken, und in Bezug auf nachhaltige Landbewirtschaftung ließe sich kein positiver Effekt begründen. Es ist heute weitgehend anerkannt, dass umweltgerechte und nachhaltige Landbewirtschaftung nichts mit der Betriebsgröße zu tun hat. Auch aus verteilungspolitischer Sicht wären solche betriebsgrößenabhängigen Transferzahlungen wenig zielgerichtet. In der ostdeutschen Landwirtschaft etwa ist der Arbeitskräftebesatz (Arbeits-

kräfte je Hektar Fläche) in den großen Betrieben (Juristische Personen) größer als in den kleineren Einzelunternehmen und Personengesellschaften. Tatsächlich erhalten die kleineren Betriebe daher pro Arbeitskraft höhere Transferzahlungen als die größeren Betriebe. Eine betriebsgrößenabhängige Begrenzung von Transferzahlungen könnte deshalb genau das Gegenteil erreichen, was man aus verteilungspolitischer Sicht vielleicht beabsichtigt. Im Beispiel würde sie zu einer Umverteilung „von unten nach oben“ führen.

Zur derzeitigen Diskussion um verschiedene Entkopplungs- und Kombimodelle ist zu sagen, dass natürlich eine vollständige Entkopplung den größten finanzpolitischen Spielraum eröffnet. Eine Teilentkopplung würde demgegenüber strukturelle Anpassungen und damit die Verwirklichung größerer Einkommenschancen am Markt für die Landwirtschaft einschränken. Folglich würde in diesem Fall ein einkommenspolitisch motivierter Subventionsbedarf weniger schnell abgebaut werden.

In Bezug auf die Art der entkoppelten Prämie ist nicht direkt ersichtlich, bei welcher sich hier größere finanzpolitische Spielräume ergeben könnten. Die einheitliche Betriebsprämie fixiert den Status quo der Prämienzahlungen auf einzelbetrieblicher Ebene. Vielleicht könnte sich hier ein größerer politischer Druck zum Abbau dieser Prämien abzeichnen. Bei der regionalen Betriebsprämie wird es zu Umverteilungen kommen, die bei den Verlierern unter Umständen den Ruf nach Kompensationen wecken könnten. Auch ist zu vermuten, dass hier auf regionaler Ebene ein Besitzstand (z.B. in den jeweiligen Bundesländern) errichtet wird, der auch bei Politikänderungen nur schwer zu reduzieren sein wird. Ein Beispiel für eine solche Perspektive ist die Diskussion um den Verbleib und die Nutzung von Modulationsmitteln in den Bundesländern.

In Bezug auf die Finanzierung der ländlichen Entwicklung ist es eine erklärte Politik der EU, diesen Politikbereich auszubauen. Hier stellt sich natürlich die Frage, ob eine solche Perspektive auch in einem erheblichen Umfang zu einer Ausweitung der Finanzierung führen sollte. Es wurde argumentiert, dass die Politikgestaltung in der „2. Säule“ konzeptionell noch stärker zu entwickeln ist und dass möglicherweise Grenzen für einen sinnvollen Einsatz von Mitteln bestehen. Eine finanzielle Stärkung der „2. Säule“ wird damit einhergehen müssen mit einer vertieften Diskussion über den sinnvollen Einsatz solcher Mittel in dieser Säule. Umfang und Struktur der finanziellen Ausstattung der „2. Säule“ können ferner nicht unabhängig von der Finanzierung der „1. Säule“ gesehen werden. Werden etwa künftig entkoppelte Zahlungen als einheitliche Flächenprämie konzipiert und sollen dadurch Leistungen der Landwirte im Bereich nachhaltiger Landbewirtschaftung oder auch regionaler Entwicklungen abgegolten werden, so ergibt sich hier natürlich kein zusätzlicher oder vielleicht sogar ein sinkender Finanzierungsbedarf in der „2. Säule“. Anders sieht die Situation aus, wenn Direktzahlungen allein einkommenspolitisch motiviert und gegebenenfalls sogar auslaufend sind. Hier würde der Zielbereich nachhaltiger Landbewirtschaftung konsequent und auch durch eine finanzielle Aufstockung in der „2. Säule“ umgesetzt werden müssen. In jedem Fall gilt: Umschichtung ohne Konzept ist wenig sinnvoll.

In ihrer Prognose zu den Finanzwirkungen der Reformbeschlüsse vom Juni 2003 geht die Kommission davon aus, dass die Agrarausgaben im Bereich der Marktordnungen, einschließlich der Direktzahlungen und Betriebsprämien, für die EU-25 auf 49,4 Mrd. € im Jahr 2013 ansteigen werden und damit die künftige finanzielle Obergrenze im Rahmen der Rubrik 1a um 855 Mio. € übersteigen (BMF 2003). Demnach könnte sich unter Berücksichtigung einer Sicherheitsmarge von 300 Mio. € ein Kürzungsbedarf von 1,155 Mrd. € ergeben. Würde man versuchen, innerhalb dieses Finanzrahmens auch noch diejenigen Ausgaben unter Rubrik 1a, die durch den Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur EU entstehen werden, abzudecken, so wäre eine beachtliche Finanzierungslücke zu decken. FROHBERG und WEBER (2002) beziffern

die Transferleistungen an Rumänien und Bulgarien bei einer vollständigen Übertragung der Marktordnungen und Direktzahlungen auf rund 2,5 Mrd. € in Preisen von 1999. Dies sind allein die Ausgaben in den Bereichen Ackerfrüchte, Zucker, Milch und Rindfleisch. In diesen Schätzungen nicht enthalten sind die Ausgaben für andere wichtige Sektoren, wie Wein, Gemüse und Obst. Andererseits ist anzumerken, dass die Direktzahlungen bzw. Betriebsprämien, die die rumänischen und bulgarischen Erzeuger erhalten werden, bis zum Jahr 2013 mit Sicherheit noch nicht ihr volles Niveau erreicht haben werden. Eine Ausgabenschätzung von nur rund 1 Mrd. € an zusätzlicher Marktstützung und Direktzahlungen müsste allerdings schon recht optimistische Annahmen unterstellen, was die Beitrittsbedingungen für diese beiden Länder angeht.

Will man die Agrarausgaben spürbar zurückführen, so sollten die oben angedeuteten Finanzierungslücken sowie der Beitritt Bulgariens und Rumäniens in die Kalkulation einbezogen werden. Aus diesen Komponenten könnte sich damit, grob geschätzt, ein Kürzungsbedarf von 2,5-3,5 Mrd. € ergeben, also etwa 5-7%, bezogen auf die Ausgabenschätzung für 2013. Dem entgegenzuhalten wäre, dass die tatsächlichen Agrarausgaben in den vergangenen Jahren 2 Mrd. € niedriger lagen als die Vorgaben der finanziellen Vorausschau.

Pragmatisch und vielleicht etwas mechanistisch, ohne die konzeptionelle Diskussion zu vertiefen, mag man Kürzungsmöglichkeiten im EAGFL vielleicht auch daran festmachen, inwieweit die Höhe der Zahlungen für einzelne Produkte der Bedeutung dieser Produkte entspricht. Hierzu soll in einem Rechenbeispiel unterstellt werden, dass eine deutliche politische Vorgabe zur Kürzung der Zahlungen unter der Rubrik 1a in Höhe von 15% umzusetzen sei und sich dieser Kürzungssatz auf das Jahr 2013 beziehen solle. In den Berechnungen zu Tabelle 5.3-1 ist unterstellt worden, dass die erforderliche Kürzung vollständig über die Titel 1 (Pflanzliche Produkte) und Titel 2 (Tierische Produkte) der Rubrik 1a zu erbringen sei, wobei die Hälfte der Einsparung proportional zur Ausgabenhöhe in den einzelnen Sektoren erbracht werden soll (proportionale Kürzung). Die andere Hälfte der Einsparung solle nur in den Sektoren erbracht werden, die im Vergleich zu ihrem Anteil am landwirtschaftlichen Produktionswert einen überproportional hohen Anteil an den Ausgaben in den Titeln 1 und 2 haben (progressive Kürzung). Die progressive Kürzung in Tabelle 5.3-1 kann dann folgendermaßen auf die hiervon betroffenen Sektoren aufgeteilt werden: Zunächst werden die positiven Abstände zwischen Ausgabenanteilen und Produktionswertanteilen⁴ berechnet, die Summe der positiven Abstände ermittelt und die Anteile der einzelnen Sektoren an der Summe der positiven Abstände kalkuliert. In einem anschließenden Rechenschritt erfolgt eine Aufteilung der progressiven Kürzung entsprechend den zuletzt berechneten Anteilen auf die einzelnen hiervon betroffenen Sektoren. Die Gesamtkürzung je Sektor ergibt sich aus der Summe der proportionalen und progressiven Kürzung.⁵

Im Ergebnis würde die oben skizzierte Vorgehensweise bedeuten, dass von einer erforderlichen Kürzung der Agrarausgaben alle Sektoren betroffen sind, jedoch diejenigen Sektoren stärkere Einbußen haben werden, die einen im Vergleich zu ihrem Produktionswertanteil hohen Anteil am EAGFL haben. Nach der konkreten Beispielerrechnung würden bei den Sektoren Obst und Gemüse, Wein, Hopfen, Saatgut, Milch, Schweinefleisch, Eier und Geflügel Ausgabenkürzungen nur in Höhe der proportionalen Kürzung von 7,8% erfolgen. Die relativ höchsten Ausgabenkürzungen gäbe es bei Tabak und Faserpflanzen (21%), Olivenöl (19%),

⁴ In unserem Rechenbeispiel haben wir die Ausgaben- und Produktionswertanteile des Jahres 2001 zugrunde gelegt.

⁵ Die Ausgaben in 2013 nach Sektoren vor Kürzung wurden aus den Ausgabenanteilen des Jahres 2001 hochgerechnet auf der Basis der Gesamtausgabenschätzung der Kommission für 2013 (BMF 2003).

gefolgt von Zucker und Ackerkulturen (17%). Relativ hohe Kürzungen würden auch bei Schaf- und Ziegenfleisch (16%), Rindfleisch (15%) sowie bei Reis (14%) erfolgen. Insgesamt könnten so die Agrarausgaben um rund 7,4 Mrd. € reduziert werden.

Die Aufteilung der Einsparsumme auf die Sektoren kann freilich mit dem Anteil der progressiven bzw. proportionalen Einsparung an der gesamten Einsparsumme nach dem obigen Muster variiert werden. In Tabelle 5.3-2 wurde eine Parametrisierung des progressiven Kürzungsanteils von 0% über 20%, 40%, 60%, 80% bis zu 100% der gesamten Einsparsumme vorgenommen. Im Extremfall von 100% progressivem Kürzungsanteil betrüge der Spitzenkürzungssatz bei Tabak immerhin nahezu 27%.

Tabelle 5.3-1: Aufteilung einer 15%igen Kürzung in der Agrarausgabenrubrik 1a nach Sektoren

	Sektor	Anteil an den Ausgaben von Titel 1 und 2	Produktionswertanteil	Progressive Anpassung	Proportionale Anpassung	Anpassung insg.	Progressive Anpassung	Proportionale Anpassung	Anpassung insg.						
										%			Mio. €		
EAGFL-Garantie Rubrik 1a Titel 1 und 2	Ackerkulturen	48,2	19,8	9,2	7,8	17,0	2.099	1.785	3.884						
	Zucker	4,1	1,6	9,5	7,8	17,3	187	153	340						
	Olivenöl	7,0	1,8	11,5	7,8	19,3	382	258	640						
	Faserpflanzen	2,3	0,4	12,8	7,8	20,6	139	84	223						
	Obst und Gemüse	4,3	19,6	0,0	7,8	7,8	0	159	159						
	Wein	3,3	5,0	0,0	7,8	7,8	0	122	122						
	Tabak	2,7	0,4	13,3	7,8	21,1	169	99	269						
	Hopfen	0,0	0,1	0,0	7,8	7,8	0	1	1						
	Reis	0,5	0,3	6,3	7,8	14,1	15	19	34						
	Saatgut	0,3	0,4	0,0	7,8	7,8	0	10	10						
	Milch	5,3	14,5	0,0	7,8	7,8	0	195	195						
	Rindfleisch	16,7	9,0	7,2	7,8	15,0	569	619	1188						
	Schaf- und Ziegenfleisch	4,0	2,0	7,8	7,8	15,6	147	148	295						
	Schweinefleisch	0,2	10,1	0,0	7,8	7,8	0	7	7						
	Eier	0,0	1,8	0,0	7,8	7,8	0	1	1						
	Geflügel	0,1	4,3	0,0	7,8	7,8	0	5	5						
	Andere Produkte	1,1	8,9	0,0	7,8	7,8	0	40	40						
	Summe Titel 1 und 2	100,0	100,0				3.707	3.707	7.414						

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten aus EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (2003); EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003a); EUROPÄISCHE UNION (2003e); KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003f)

Tabelle 5.3-2: Alternative Aufteilungen einer 15%igen Kürzung der Agrarausgaben in Rubrik 1a

		Variation des progressiven Faktors					
		0,0	0,2	0,4	0,6	0,8	1,0
Anpassung der Ausgaben nach Sektoren (%)	Ackerkulturen	15,6	16,1	16,7	17,2	17,8	18,3
	Zucker	15,6	16,3	17,0	17,7	18,4	19,1
	Olivenöl	15,6	17,1	18,6	20,1	21,6	23,1
	Faserpflanzen	15,6	17,6	19,6	21,6	23,7	25,7
	Obst und Gemüse	15,6	12,5	9,4	6,2	3,1	0,0
	Wein	15,6	12,5	9,4	6,2	3,1	0,0
	Tabak	15,6	17,8	20,0	22,1	24,3	26,5
	Hopfen	15,6	12,5	9,4	6,2	3,1	0,0
	Reis	15,6	15,0	14,4	13,8	13,1	12,5
	Saatgut	15,6	12,5	9,4	6,2	3,1	0,0
	Milch	15,6	12,5	9,4	6,2	3,1	0,0
	Rindfleisch	15,6	15,3	15,1	14,9	14,6	14,4
	Schaf- und Ziegenfleisch	15,6	15,6	15,6	15,6	15,5	15,5
	Schweinefleisch	15,6	12,5	9,4	6,2	3,1	0,0
	Eier	15,6	12,5	9,4	6,2	3,1	0,0
	Geflügel	15,6	12,5	9,4	6,2	3,1	0,0
Andere Produkte	15,6	12,5	9,4	6,2	3,1	0,0	

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten aus EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (2003); EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003a); EUROPÄISCHE UNION (2003e); KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003f)

Auf der Basis der oben skizzierten Kürzungsschemata können auch die Wirkungen auf die deutsche Nettozahlerposition zurückverfolgt werden. Bei einem angenommenen deutschen Finanzierungsanteil von 24,4% und einem progressiven Kürzungsanteil von 50% betrüge die Entlastung der deutschen Nettozahlerposition im Bereich dieser Ausgaben rund 724 Mio. € im Jahr 2013. Eine Variation des progressiven Anteils hat auf die deutsche Position allerdings einen nur bescheidenen Einfluss. Bei 100% progressivem Kürzungsanteil betrügen die Einsparungen rund 692 Mio. €, bei 0% progressivem Kürzungsanteil 756 Mio. €.

Abschließend bleibt anzumerken, dass eine solche, oben skizzierte Vorgehensweise zur Kürzung der Agrarausgaben sicherlich nicht den Kriterien einer zielorientierten Agrarpolitik entspricht. Für den Fall auftretender Finanzierungslücken könnten solche eher mechanistischen Formeln jedoch helfen, eine gewisse Versachlichung der dann notwendigen Kürzungsdiskussion zu beschleunigen, zumal das verwendete Kriterium der Proportionalität zwischen Agrarausgaben und Produktionswert sich nicht auf die Agrarausgaben insgesamt, sondern nur auf die erforderlichen Finanzierungsanpassungen bezöge. Im Sinne einer rationaleren Agrarpolitik wäre es sicher wünschenswert, den Indikator Produktionswert zu ergänzen um weitere Indikatoren, die die sonstigen gesellschaftlichen Anforderungen an den Agrarsektor, z.B. im Bereich der Multifunktionalität, erfassen. Die Verwendung eines solchermaßen erweiterten Begriffs von „Produktionswert“ in dem oben skizzierten Schema zur Rückführung der Agrarausgaben anstelle des bisher verwendeten Produktionswertindikators ist ein theoretisch gangbarer Weg zur weiteren Versachlichung der Kürzungsdiskussion. Allerdings mangelt es

noch sowohl an der konzeptionellen Entwicklung als auch an der praktischen Umsetzung eines solchen Produktionswertbegriffes im Rahmen einer um multifunktionale Aspekte erweiterten landwirtschaftlichen Gesamtrechnung.

5.4 Politische und institutionelle Perspektiven

Die Weiterentwicklung der Reformen in der EU-Agrarpolitik haben immer auch die verschiedenen Interessen der Mitgliedsländer und beteiligter Gruppen in diesen Ländern widerspiegelt. Wie sich deshalb die GAP weiter entwickeln wird, hängt wesentlich von der Artikulation solcher Interessen und sich entwickelnden Mehrheitsverhältnissen ab. Die Diskussion in Deutschland zur Ausgestaltung der Luxemburger Beschlüsse zeigt auch die Besonderheiten von Entscheidungsprozessen in einem föderalistischen System auf.

Aus landwirtschaftlicher und einzelbetrieblicher Sicht ist zunächst klar, dass der mögliche Verlust an Prämienzahlungen die entscheidende Größe für Widerstände gegen eine Agrarreform ist. In Bezug auf das von der Europäischen Kommission favorisierte Modell der „einheitlichen Betriebsprämie“ dürfte indessen kein wesentlicher Widerstand zu erwarten sein. So spricht sich beispielsweise der Deutsche Bauernverband (DBV) im Wesentlichen für eine „einheitliche Betriebsprämie“ aus (DBV 2003). Bei dieser Prämienregelung wird der Status quo fortgeschrieben, und es ergeben sich zusätzliche Einkommenschancen durch die stärkere Marktorientierung. Natürlich besteht aus verbandspolitischer Sicht die Befürchtung, dass generell eine „sichtbare“ Betriebsprämie einem stärkeren Abbaudruck unterliegen wird. Dennoch scheint in der gegenwärtigen Diskussion das Argument der Besitzstandswahrung zu überwiegen, und das Argument einer künftig stärkeren gesellschaftspolitischen Legitimation der „regionalen Betriebsprämie“ bzw. einer einheitlichen Flächenprämie wird derzeit noch nicht aufgegriffen. Darüber, ob sich gegenüber derzeit diskutierten verschiedenen Entkopplungsmodellen stärkerer oder schwächerer Widerstand aus verbandspolitischer Sicht abzeichnet, lässt sich kaum spekulieren.

Aus regionalpolitischer Sicht wurde bereits argumentiert, dass eine starke Tendenz zur Sicherung supranationaler und nationaler Transferzahlungen besteht. Sinkende Transferzahlungen könnten dann leichter akzeptiert werden, wenn sich durch eine Politikänderung neue finanzpolitische Spielräume für andere Politiken aufzeigen. Vor diesem Hintergrund ist wiederum die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit eine wesentliche Perspektive für die künftige EU-Agrarpolitik. Ebenso wichtig ist es, dass freiwerdende Finanzmittel zum Teil von der eigenen Region genutzt werden können (z.B. Modulation).

Auf nationaler Ebene in der Europäischen Union werden durch EU-Agrarreformen neben eigenen nationalen agrarpolitischen Zielsetzungen vor allen Dingen zwischenstaatliche Transferzahlungen berührt. In Kapitel 3.4 wurde berechnet, dass es im Jahr 2002 insgesamt sieben Nettozahler und acht Nettoempfänger im Bereich der Agrarausgaben gibt. Größter Nettozahler ist Deutschland, gefolgt vom Vereinigten Königreich und den Niederlanden. Bezieht man die Nettozahlungsströme jedoch auf die Bevölkerungsgröße der Länder, so gibt sich eine hohe Nettozahlerposition insbesondere bei den Benelux-Staaten und Schweden; eine mittlere Nettozahlerposition haben Deutschland und das Vereinigte Königreich; eine geringe Nettozahlerposition ergibt sich für Italien. Größte Nettoempfänger absolut sind Spanien, Frankreich, Griechenland und Irland; bezieht man den Transfer wiederum auf die Bevölkerungsgröße, so sind mit Abstand die größten Nettoempfängerlande im Agrarausgabenbereich Irland und Griechenland, im mittleren Bereich liegen Dänemark und Finnland sowie Spanien und Frankreich.

Durch die Luxemburger Beschlüsse wird es im Wesentlichen nicht zu einer Änderung dieser Positionen kommen. Es ist deshalb anzunehmen, dass sich auch in Zukunft Anreize und Widerstände für eine weitere Reform und für eine Senkung des Agrarhaushaltes an der beschriebenen Nettozahlerposition festmachen lassen werden. Im vorheriges Kapitel wurde gezeigt, dass z.B. Deutschland seine Nettozahlerposition durch eine Senkung der Agrarausgaben erheblich verbessern kann, wobei es ziemlich unerheblich ist, ob bei einzelnen Marktordnungen stärker gekürzt wird als bei anderen.

6. Ausblick

Die Reform der EU-Agrarpolitik bleibt auch nach den Luxemburger Beschlüssen eine politische Herausforderung. Die beschlossenen Maßnahmen führen in die richtige Richtung, doch ist die EU-Agrarpolitik noch weit von der Vision einer international wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Landwirtschaft entfernt.

Die EU-Landwirte werden sich bei ihren Investitions- und Produktionsentscheidungen künftig stärker an qualitative und quantitative Nachfrageentwicklungen auf den europäischen und internationalen Agrarmärkten ausrichten als bisher und sich dabei primär an Marktpreisen und nicht mehr so stark an produktionsabhängigen Subventionen orientieren. Der Wettbewerb unter den Agrarunternehmern um vorhandene und sich zukünftig entwickelnde Absatzmärkte wird sich auch im internationalen Rahmen verstärken. Dies wird den Strukturwandel in der europäischen Landwirtschaft beschleunigen.

Versteht man die entkoppelte Betriebsprämie als ein Instrument zur sozialen Abfederung des Strukturwandels, so wird klar, dass die Betriebsprämie nicht auf Dauer bestehen bleiben kann. Sie verliert ihre politische Legitimation, sobald die durch die Reform ausgelösten Anpassungsprozesse im Wesentlichen abgeschlossen sein werden.

Auf der politischen Ebene wird zwar versucht, die Betriebsprämie als Entlohnung für bestimmte gesellschaftspolitische Leistungen der Landwirtschaft, so etwa für die Pflege der Kulturlandschaft, zu interpretieren. So nahe liegend eine solche politische Interpretation auch ist, so kommt doch nur eine Flächenprämie einer sinnvollen Legitimation nahe. Eine Entlohnung der Landwirte für gesellschaftspolitische Leistungen ist sinnvoll, aber sie darf nicht pauschal erfolgen. Insbesondere die einheitliche Betriebsprämie orientiert sich in ihrer Höhe an den in der Vergangenheit erhaltenen Direktzahlungen. Sie differenziert nicht nach der Art und der gesellschaftlichen Bewertung der zu pflegenden Kulturlandschaft und auch nicht nach den Pflegekosten. Nimmt man die gesellschaftspolitischen Argumente ernst, so müssen pauschal gewährte Prämien abgebaut und durch zielgerichtete Anreize ersetzt werden. Hierdurch würde ein zweiter Aspekt von Wettbewerbsfähigkeit gefördert, nämlich die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft im Hinblick auf die Erfüllung von gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen, die über die Produktion für den Markt hinausgehen.

Wichtig ist, dass sich beide Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit künftig ergänzen, damit die Agrarpolitik auch finanzierbar bleibt. Nur Agrarunternehmen, die auf den europäischen und internationalen Agrarmärkten wettbewerbsfähig sind, können Beiträge zur Erreichung von gesellschaftspolitischen Zielsetzungen auch bei begrenzten Agrarausgaben leisten. Ein wesentlicher Schlüssel, um die gesetzten agrarpolitischen Ziele zu erreichen, ist also die konsequente Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarwirtschaft. Auf dieser Grundlage wäre eine zielgerichtete Weiterentwicklung möglich und aus gesamtwirtschaftlicher und finanzpolitischer Sicht zu begrüßen.

Literatur

- ANDERSON, K. (2000): Agriculture's 'multifunctionality' and the WTO. In: *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 44 (3), S. 475-494
- BALMANN, A.; BIRKNER, U.; JECHLITSCHKA, K.; KIRSCHKE, D.; LOTZE H.; NOLEPPA, S.; ODENING, M.; VON WITZKE, H. (1998): Die „Agenda 2000“ in den neuen Bundesländern : Eine quantitative Analyse auf Betriebs- und Länderebene. In: *Agrarwirtschaft* 47 (12), S. 471-481
- BALMANN, A.; LOTZE, H.; NOLEPPA, S. (1998a): Agrarsektormodellierung auf der Basis 'typischer Betriebe'. Teil 1: Eine Modellkonzeption für die neuen Bundesländer. In: *Agrarwirtschaft* 47 (5), S. 222-230
- (1998b): Agrarsektormodellierung auf der Basis 'typischer Betriebe'. Teil 2: Auswirkungen der „Agenda 2000“ auf die Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. In: *Agrarwirtschaft* 47 (6), S. 251-258
- BLANFORD, D.; BOISVERT, R.N. (2001): Non-trade concerns and domestic/international policy choice. Paper presented at the 77th EAAE Seminar, Helsinki, 17-18 August 2001
- BMF (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN) (2003): Finanzielle Auswirkungen des Agrarreform-Kompromisses vom 26. Juni 2003. BMF/E A 5 (15. Juli 2003)
- BMVEL (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT) (2003a): Agrarbericht der Bundesregierung 2003. Bonn
- (2003b): Ergebnis der Sonder-Agrarministerbesprechung vom 27.11.2003 zur Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland. Siehe: <http://www.verbraucherministerium.de/aktuelles/Sonder-AMK-27-11-03.htm>
- (2002): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2002. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag
- (2000): Landwirtschaft und WTO: Agrarrelevante Aspekte der Welthandelsorganisation. Siehe: <http://www.bml.de/aktuelles/wto/inhalt.htm>
- BORCHARDT, K.-D. (2001): EU- und EG-Vertrag – Textfassung nach dem Vertrag von Nizza. 3., erw. und akt. Aufl. Köln: Bundesanzeiger Verlag
- BREUSTEDT, G. (2003): Grundsätzliche Überlegungen zu einer Entkopplung der Direktzahlungen in der EU. In: *Agrarwirtschaft* 52 (3)
- BROCKMEIER, M.; SALAMON, P. (2003): WTO-Agrarverhandlungen – Schlüsselbereich für den Erfolg der Doha-Runde: Optionen für Exportsubventionen, Interne Stützung, Marktzugang. Braunschweig: FAL, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
- BRUNSTAD, R.J.; GAASLAND, I.; VÅRDAL, E. (2001): Multifunctionality of agriculture: An inquiry into the complementarity between landscape preservation and food security. Paper presented at the 77th EAAE Seminar, Helsinki, 17-18 August 2001
- BUCKWELL, A. (1998): Agenda 2000 and beyond: towards a new Common Agricultural and Rural Policy for Europe. London: Wye College. Siehe: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/buck_en/index.htm und http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/buck_en/figure2.htm
- BURREL, A. (2001): Multifunctionality and agricultural trade liberalisation. Paper presented at the 77th EAAE Seminar, Helsinki, 17-18 August 2001
- CAHILL, C. (2001): The multifunctionality of agriculture: What does it mean? In: *Euro Choices*, Spring 2001, S. 36-40
- CICIA, G.; SCARPA, R. (2002): Willingness to Pay for Rural Landscape Preservation, A Case Study in Mediterranean Agriculture. Paper presented on the International Workshop on Pricing Environmental Services of Agriculture. University Gießen, Rauschholzhausen, 16-18 October 2002
- CORDEN, W.M. (1997): Trade Policy and Economic Welfare. Oxford and New York: Oxford University Press
- DBV (DEUTSCHER BAUERNVERBAND) (2003): Erklärung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes am 11.11.2003 zur Nationalen Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik
Siehe: http://www.bauernverband.de/media/dbv_erklaerung/umsetzung-gap-11.11.03.pdf
- DFG (DEUTSCHE FORSCHUNGSGEMEINSCHAFT)-FORSCHERGRUPPE (2003): Strukturwandel und Transformation im Agrarbereich. Siehe: <http://www.agrar.hu-berlin.de/sutra/>
- DRAKE, L. (1992): The non-market value of the Swedish agricultural landscape. In: *European Review of Agricultural Economics* 19, S. 351-364
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (2003): Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans 2004. (13.6.2003)
Siehe: http://www.europa.eu.int/comm/budget/pdf/budget2004/apb/vol0_de.pdf

- (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Vorschriften. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L160/80 DE vom 26.06.1999
- (1994): Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L336 vom 23.12.1994
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003a): Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2003 - Übersicht in Zahlen. Brüssel und Luxemburg (Januar 2003)
- (2003b): Überblick über die Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2000-2006. Fact Sheet. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- (2003c): Siehe: http://www.europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialwrk/perspfin/tbl20002006eur15_de.pdf
http://www.europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialwrk/enlarg/tables_DE_publication_1.pdf
- (2002a): Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM(2002) 394
- (2002b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Technische Anpassung der Finanziellen Vorausschau an die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens und der Preise für das Haushaltsjahr 2004. KOM (2002) 756 endgültig. Brüssel (23.12.2002)
- (1998): Analyse der Auswirkungen der Agenda-2000-Vorschläge für die GAP-Reform – Überblick. Brüssel (Oktober 1998.) Siehe: http://europa.eu.int/comm/agriculture/archive/impact/imp_de.pdf
- (versch. Jgg.): Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union. Brüssel
- EUROPÄISCHE UNION (2003a): Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). In: Amtsblatt der Europäischen Union L270/70 DE vom 21.10.2003
- (2003b): Verordnung (EG) Nr. 1784/2003 des Rates vom 29. September 2003 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide. In: Amtsblatt der Europäischen Union L270/70 DE vom 21.10.2003
- (2003c): Verordnung (EG) Nr. 1785/2003 des Rates vom 29. September 2003 über die gemeinsame Marktorganisation für Reis. In: Amtsblatt der Europäischen Union L270/70 DE vom 21.10.2003
- (2003d): Verordnung (EG) Nr. 1787/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Veränderung der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse. In: Amtsblatt der Europäischen Union L270/70 DE vom 21.10.2003
- (2003e): Finanzbericht 2002. Luxemburg
- (2000): Agenda 2000: - Eine stärkere und erweiterte Union. Siehe: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s60000.htm>-
Stärkung der Union und Vorbereitung der Erweiterung. Siehe: http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_de.htm
- : Landwirtschaft. Siehe: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/index.htm>
- EUROPEAN COMMISSION (2004): Common Organisation of the Sugar Market – Description. Siehe: http://eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/reports/descr_en.pdf
- (2003): The EC's proposal for modalities in the WTO Agriculture Negotiations. (29.01.2003) Siehe: <http://eu.int/comm/agriculture/external/wto/officdoc/mod.pdf>
- (2002): Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs. Brussels
- (2000): Impact Analyses of Agenda 2000 Decisions for GAP-Reform-Overview. Brussels (February 2000) Siehe: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/impact/imp_en.pdf
- (1999): Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture. Brussels: Directorate-General of Agriculture (Info-Paper October 1999)
- FISCHLER, F. (2003): GAP Reform – eine Langzeitperspektive für eine nachhaltige Landwirtschaft. COMAGRI – Ausschuss für Landwirtschaft. Brüssel (22.1.2003)

- FREISTAAT SACHSEN, SÄCHSISCHE LANDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFT, LEHR- UND VERSUCHSGUT KÖLLITSCH (1993): Im Dienste der Landwirtschaft. Dresden-Pillnitz, Köllitsch, S. 13 (Bildautor: Rainer Schuhmann)
- FROHBERG, K.; WAHL, O.; WEBER, G. (2002): The impact of EU-Accession on the agricultural production of Slovenia and Bulgaria. In: Mergos, G. (Hrsg.): EU-Enlargement and the CAP - A quantitative analysis for Slovenia and Bulgaria. Chapter 8. Kiel: Vauk, S. 193-209
- FROHBERG, K.; WEBER, G. (2002): Auswirkungen der EU-Osterweiterung im Agrarbereich. Halle/Saale: IAMO (Discussion paper Nr. 42)
- KIRSCHKE, D.; HÄGER, A.; GRETHE, H. (2005): Aspekte der Agrarpolitik 2004. In: Agrarwirtschaft 54 (1), S. 1-13
- GRIES, T.; HENTSCHEL, C. (1994): Internationale Wettbewerbsfähigkeit - Was ist das? In: Wirtschaftsdienst 74 (8), S. 416-422
- HÄGER, G.; KIRSCHKE, D.; NOLEPPA, S. (2000): Empirische Bedeutung von Marktkräften im Transformationsprozess: Das Beispiel der Agrarproduktion in den Neuen Bundesländern. In: Agrarwirtschaft 49 (7), S. 252-259
- HENNING, F.W. (1978): Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft in Deutschland. Bd. 2., Stuttgart: Ulmer, S. 1750-1976
- HENRICHSMEYER, W.; WITZKE, H.-P. (1991): Agrarpolitik. Bd. 1: Agrarökonomische Grundlagen. Stuttgart: Ulmer
- (1994): Agrarpolitik Bd. 2: Bewertung und Willensbildung. Stuttgart: Ulmer
- ISERMEYER, F. (2003a): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003. Braunschweig: FAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume
- (2003b): Gleitflug in die regionale Einheitsprämie – ein Vorschlag zur Entkopplung der Direktzahlungen. Arbeitsbericht 07/2003. Braunschweig: FAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume
- (1999): Perspektiven für die Milchviehhaltung. In: Landwirtschaft 2010 – Welche Wege führen in die Zukunft?. In: Archive der DLG, Bd. 93, S. 51-74
- KIRSCHKE, D. (2003a): Internationale Handelsabkommen und Konsequenzen für die EU-Agrar- und Umweltpolitik. In: Österreichische Vereinigung für Agrar-, Lebens- und Umweltwissenschaftliche Forschung (Hrsg.): Eckpfeiler für eine zukunftsfähige Landbewirtschaftung in Europa. Bayerisch-Österreichische Strategietagung. Salzburg (11./12.04.02)
- (2003b): Internationale Rahmenbedingungen und Perspektiven in der EU-Agrarpolitik. In: Archiv für Tierzucht 46, Sonderheft (Effiziente Produktion mit gesunden Tieren). Dummerstorf, S. 6-11
- (2003c): Wie steht es um die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft? – Midterm-Review – Osterweiterung der EU – neues US-Agrargesetz. In: Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Weiter denken – Agrarpolitik für ein gemeinsames Europa der Zukunft. Göttingen: ASG (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen 140), S. 80-96
- (2003d): Agrarpolitik, normative Ökonomie und Politikberatung. Vortrag anlässlich der Emeritierung von Prof. Dr. Ulrich Koester an der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät und des Instituts für Agrarökonomie der Christian-Albrechts Universität zu Kiel. Kiel (18.07.2003)
- (2004): Auf welche Rahmenbedingungen haben sich die Landwirte einzustellen? In: Rationalisierungskuratorium für Landwirtschaft (RKL), Sonderdruck (Kartei für Rationalisierung 4.0). Rendsburg, S. 2719-2734
- (1998): Reform der EU-Agrarpolitik – ein altes Thema mit neuen Perspektiven? In: Hermann, R.; Kirschke, D.; Schmitz, P.M. (Hrsg.): Landwirtschaft in der Weltwirtschaft. Festschrift anlässlich des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Ulrich Koester. In: Agrarwirtschaft 47, Sonderheft 158, S. 260-275
- (1991): Infant Industry, Protection for developing Countries Agriculture? The Case of Groundnut Production in Senegal. In: Quarterly Journal of International Agriculture 30 (1), S. 6-20
- KIRSCHKE, D.; JECHLITSCHKA, K. (2003a): Interaktive Programmierungsansätze für die Gestaltung von Agrar- und Umweltprogrammen. In: Agrarwirtschaft 52 (4), S. 211-217
- (2003b): Analyse von Preispolitiken. In: WiSt 32 (10), S. 582-589
- (2002): Angewandte Mikroökonomie und Wirtschaftspolitik mit Excel. München: Vahlen
- (2001): RURALSET demo_polen. Excel-Modell (unveröffentl.)

- KIRSCHKE, D.; HAGEDORN, K.; ODENING, M.; VON WITZKE, H. (1997): Optionen für die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik. Kiel: Vauk
- KIRSCHKE, D.; ODENING, M.; DOLUSCHITZ, R.; FOCK, T.; HAGEDORN, K.; ROST, D.; VON WITZKE, H. (1998): Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik – Aussichten für die neuen Bundesländer. Kiel: Vauk
- (1996): Analyse der Wirkungen agrarpolitischer Aktionsinstrumente auf die Landwirtschaft der Neuen Bundesländer. In: Agrarwirtschaft 45, Sonderheft 151
- KIRSCHKE, D.; SCHAPS, J. (1988): Preisinduzierte Produktivitätseffekte und Angebotsverschiebungen im Agrarbereich. In: Henrichsmeyer, W.; Langbehn, C. (Hrsg.): Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Bd. 24, S. 83-95
- KIRSCHKE, D.; WEBER, G. (2004): Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU Bundesministerium der Finanzen. Berlin: Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Monatsbericht 10-2004), S. 63-75
- (2004): Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Optionen für die EU-Agrarpolitik. In: Dabbert, S.; Großkopf, W.; Heidhues, F.; Zeddies, J. (Hrsg.): Perspektiven in der Landnutzung – Regionen, Landschaften, Betriebe – Entscheidungsträger und Instrumente. Münster-Hiltrup (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. 39), S. 23-36
- (2003a): EU-Osterweiterung: Neue Perspektiven für Agrarwirtschaft und Agrarpolitik. In: Humboldt 47 (5), S. 7
- (2003b): Agrarpolitik. In: Handwörterbuch ländliche Gesellschaft. Leverkusen: Leske+Budrich
- (2002): What future for EU agricultural policy liberalisation? In Quarterly Journal of International Agriculture 41 (4), S. 273-276
- KLEINHANß, W.; BERTELSMEIER, M.; MANEGOLD, D.; OFFERMANN, F.; OSTERBURG, B.; SALAMON, P. (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000. Arbeitsbericht 03/2003. Braunschweig: FAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume,
- KOESTER, U. (1992): Grundzüge der Landwirtschaftlichen Marktlehre. 2. neubearb. und wesentl. erw. Aufl. München: Vahlen
- KOESTER, U.; KIRSCHKE, D. (1985): Die hausgemachte Krise in der Agrarpolitik. In: Wirtschaftsdienst 65, S. 337-344. Als Übersetzung veröffentl. in: Problèmes Economiques 1987, S. 22-28
- KOESTER, U.; TANGERMANN, S. (1976): Alternativen der Agrarpolitik. Münster
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003a): Bericht der Kommission an den Rat über die Entwicklung des Hopfensektors. KOM(2003) 571 endgültig. Brüssel (30.9.2003)
- (2003b): Der Weg zu einer Reform der Zuckerpolitik der Europäischen Union – Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Brüssel
- (2003c): Tabakregelung – Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Brüssel
- (2003d): Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa durch die Reform der GAP – Tabak, Olivenöl, Baumwolle und Zucker. Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. KOM(2003) 554 endgültig. Brüssel (23.9.2003)
- (2003e): Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Anpassung der Akte über den Beitritt der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge infolge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. KOM(2003) 643 endgültig. Brüssel (27.10.2003)
- (2003f): 32. Finanzbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft EAGFL, Abteilung Garantie - Haushaltsjahr 2000. KOM(2003) 680 endgültig. Brüssel (12.11.2003)
- (2003g): Der Weg zu einer Reform der Zuckerpolitik der Europäischen Union – Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Brüssel. Siehe: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sugar/fallrep_de.pdf
- (2002a): Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik. KOM (2002)394 endgültig. Brüssel (10.07.2002)
- (2002b): Informationsblatt: Erweiterung und Landwirtschaft: Ein faires, maßgeschneidertes Paket zugunsten der Landwirte in den Beitrittsländern. MEMO/02/301. Brüssel (20.12.2002)
- LATACZ-LOHMANN, U. (1999): Die zukünftige europäische Landwirtschaft. In: Landwirtschaft 2010 – Welche Wege führen in die Zukunft?. In: Archive der DLG, Bd. 93, S. 105-114
- MALTHUS, T. (1798): An Essay on the Principle of Population. London: J. Johnson, in St. Paul's Church Yard

- MANEGOLD, D.; KLEINHANß, W.; OSTERBURG, B. (2001): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Landwirtschaft. Arbeitsbericht 1/2001. Braunschweig: FAL, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
- MÜLLER, M. (2002): Präferenzen und Zahlungsbereitschaft für ausgewählte Landschaftsfunktionen – Ökonomische Bewertung der Umwelt auf der Basis der adaptiven Conjoint-Analyse. Kiel: Vauk
- OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) (2003a): Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2003. Paris: OECD
- (2003b): Producer and Consumer Support Estimates. OECD Database 1986-2002. Siehe: <http://www.oecd.org>
- (2002a): Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2002. Paris: OECD
- (2002b): Highlights of Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2002. Siehe: <http://www.oecd.org/pdf/M00030000/M00030609.pdf>
- (2001): Multifunctionality: towards an analytical framework. Paris: OECD
- OSTERBURG, B.; PLANKL, R.; BERNHARDS, U.; KLOCKENBRING, C.; RUDOW, K.; BECKER, H.; GÖMANN, H.; KREINS, P.; STEGMANN, S. (2003): Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume, Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage. Arbeitsbericht 09/2003. Braunschweig: FAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume sowie Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V.
- PAARLBERG, P.L.; BREDAHL, M.; LEE, J.G. (2002): Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations. In: Review of Agricultural Economics 24 (2), S. 322-335
- PAIKH, K.S.; FISCHER, G.; FROHBERG, K.; GULBRANDSON, O. (1988): Towards Free Trade in Agriculture. Dordrecht: Kluwer
- PETERSON, J.M.; BOISVERT, R.N.; DE GORTER, H. (2002): Environmental policies for a multifunctional agricultural sector in open economies. In: European Review of Agricultural Economics 29 (4), S. 423-443
- RANDALL, A. (2002): Valuing the outputs of multifunctional agriculture. In: European Review of Agricultural Economics, 29 (3), S. 289-207
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2003a): GAP-Reform – Kompromisstext des Vorsitzes (im Einvernehmen mit der Kommission). AGRI 217/AGRIFIN 87. Brüssel (30.6.2003)
- (2003b): Verordnung des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Betriebsinhaber und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001, Interinstitutionelles Dossier: 2003/0006 (CNS), AGRI 233/AGRIFIN 94/OC 476. Brüssel, 26.9.2003
- ROMSTAD, E. et al. (2000): Multifunctional Agriculture: Implications for Policy Design. Report No. 21. Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences
- ROTH, T. (2003): Ein empirisches Handelsmodell mit Produktdifferenzierung für die baltischen Milchmärkte - Analyse der Markt- und Preispolitik im Kontext der EU-Integration. Aachen: Shaker (Berliner Schriften zur Agrar- und Umweltökonomik 4)
- SCHAPS, J. (2003): Nach dem Fehlschlag von Cancun – wie geht es weiter? Vortrag für das Agrarökonomische Kolloquium „Neue agrarpolitische Weichenstellungen in der EU“ des Instituts für Agrarökonomie, Georg-August-Universität. Göttingen (11.11.2003)
- SCHMITZ, P.M. (2002): Wirtschaftliche Auswirkungen einer Kulturlandschaftsprämie. Forschungsprojekt im Auftrag der FDP-Bundestagsfraktion. Gießen: Universität Gießen
- TANGERMANN, S. (2002a): Agrarmärkte und Agrarpolitik der USA und der EU: Konvergenz oder Divergenz. Vortrag zur akademischen Gedächtnisfeier anlässlich des 100. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. h.c. A. Hanau (6. Dezember 2002). Siehe: <http://www.gwdg.de/~uaao/startseite/aktuelles/hanautang.ppt>
- (2002b): The future of preferential trade arrangements for developing countries and the current round of WTO negotiations on Agriculture. Rom: FAO. Siehe: <http://www.fao.org/docrep/004/Y2732E/Y2732E00.htm#Contents>
- (1998): Reform der EU-Agrarpolitik und WTO-Verhandlungen. In Agrarwirtschaft 47 (12), S. 443-452
- USDA (UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE) (1998): International Agricultural Baseline Projections to 2005. Washington, D.C.

- VON LAMPE, M. (1997): Modelling the Effects on World Agricultural Markets Using WATSIM. Chapter 2: The effects of a world wide liberalisation on the markets of cereals, oilseeds and pulses on agriculture in the European Union. In: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Institut für Agrarpolitik der Universität Bonn. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S. 6-24
- VON WITZKE, H. (2000): Internationale Verflechtung. In: Agrarmarkt 5 (51), S. 10-11
- WAHL, O.; WEBER, G.; FROHBERG, K. (2000): Documentation of the Central and Eastern European Countries Agricultural Simulation Model (CEEC-ASIM Version 1.0). In: Frohberg, K.; Hartmann, M.; Tillack, P. (Hrsg.): Halle/Saale: IAMO (Discussion Paper No. 27)
- WEBER, G. (2003): Analysis of trade and environmental policy options on the basis of a national agricultural sector model with multifunctional outputs. In: Agrarwirtschaft 52 (4), S. 217-224
- (2001a): Agricultural Policy Analysis in Transition Countries with CEEC-ASIM: who will loose, who will gain by EU-accession? In: Heckelei, T.; Witzke, H.P.; Henrichsmeyer, W. (Hrsg.): Agricultural Sector Modelling and Policy Information Systems. Kiel: Vauk, S. 220-228 (Proceedings of the 65th European Seminar of the European Association of Agricultural Economists)
- (2001b): The CAP's impact on agriculture and food demand in Central European Countries after EU accession: who will loose and who will gain? In: Peters, G.H.; Pingali, P. (Hrsg.): Tomorrow's Agriculture: Incentives, Institutions, Infrastructure and Innovations. Aldershot: Ashgate, S. 498-505 (Proceedings of the 24th International Conference of Agricultural Economists, Berlin, 13.-18.08.2000)
- (1997): Modelling the effects on EU agriculture with the SPEL/EU-MFSS Model. Chapter 3: The effects of a world wide liberalisation of the markets for cereals, oilseeds and pulses on agriculture in the European Union. Hrsg.: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Institut für Agrarpolitik der Universität Bonn. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S. 25-52
- (1993): Entwicklung einer Angebotskomponente und einer Budgetkomponente für das Mittelfristprognose- und Simulationssystem des Sektoralen Produktions- und Einkommensmodells der europäischen Landwirtschaft (SPEL). In: Henrichsmeyer, W. (Hrsg.): Witterschlick/Bonn: M. Wehle. (Studien zur Wirtschafts- und Agrarpolitik 7)
- WEBER, G.; SCHULZE, E. (2000): EU-Erweiterung. In: IAMO (Hrsg.): IAMO 2000. Halle/Saale: IAMO, S. 11-16
- WEBER, G.; WINTER, E. (1992): Auswirkungen alternativer agrarpolitischer Szenarien auf den internationalen Agrarhandel und die europäische Landwirtschaft. In: Schmitt, G.; Tangermann, S. (Hrsg.): Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Bd. 28. Münster: Landwirtschaftsverlag, S. 135-145
- WEINSCHENK, G.; HENRICHSMEYER, W. (1970): Landwirtschaft bis 1980. In: Agrarwirtschaft 19 (1), S. 1-10
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK, NACHHALTIGE LANDBEWIRTSCHAFTUNG UND ENTWICKLUNG LÄNDLICHER RÄUME BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (2003): Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 26. Juni 2003. Siehe: <http://www.verbraucherministerium.de/forschung/wiss-beirat/gutachten-landwirtschaft/download/Stellungnahme-GAP-2003.pdf>
- WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION) (2003): Negotiations on Agriculture – First Draft of Modalities for the Further Commitments. TN/AG/W/1/Rev. 1, Geneva (18.03.2003)
- : Homepage: <http://www.wto.org>
- YRJÖLA, T.; KOLA, J. (2001): Cost-benefit analysis of multifunctional agriculture in Finland. Paper presented at the 77th EAAE Seminar. Helsinki, 17-18 August 2001
- ZMP (ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTSTELLE FÜR ERZEUGNISSE DER LAND-, FORST- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT GMBH) (2003): Am Markt für den Landwirt im Freistaat Sachsen, Nr. 45 (6.11.2003)
- ZALF (LEIBNIZ-ZENTRUM FÜR AGRARLANDSCHAFTS- UND LANDNUTZUNGSFORSCHUNG) et al.: Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 des Landes Brandenburg (unveröffentl. Bericht)

WORKING PAPER der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Landwirtschaftlich-Gärtnerischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin:

Die Hefte 1- 18 erschienen unter dem Titel BERLINER BEITRÄGE ZUR AGRARENTWICKLUNG.

- Nr. 1 (1989) Kirschke, D.**
Entscheidungsfindung im System der Internationalen Agrarforschungsinstitute.
- Nr. 2 (1989) Agrawal, R.C.**
Approaches to Perspective Planning of Agricultural Sector in Developing Countries.
- Nr. 3 (1990) Streiffeler, F.**
Aufgabe alter Fischfangtechniken, Generationenkonflikt und Ressourcenerschöpfung - Eine Studie bei den Wagenia in Zaire.
- Nr. 4 (1990) Nitsch, M.**
The Biofuel Programme PROALCOOL within the Brazilian Energy Strategy.
- Nr. 5 (1990) Kirschke, D. und Lorenzi, G.**
Reason, rhetoric, and reality: Agricultural policy analysis reconsidered.
- Nr. 6 (1990) Blum, V.**
Veränderungen kleinbäuerlichen Wirtschaftens in sozialen Krisensituationen. Beispiele aus den peruanischen Anden.
- Nr. 7 (1991) Hagelschuer, P.**
Systemwechsel und sektorale Wirkungen in der Landwirtschaft der ehemaligen DDR.
- Nr. 8 (1991) Sauer, P.**
Entwicklungszusammenarbeit - Arbeitsfeld von Diplom-Agraringenieuren? -
- Nr. 9 (1991) Dirscherl, C.**
Die Organisation landwirtschaftlicher Arbeit in der LPG:
Beobachtungen eines agrarsoziologischen Forschungspraktikums.
- Nr. 10 (1993) Kirschke, D.**
Agrarpolitik im Spannungsfeld zwischen Ernährungssicherung und Ressourcenschutz.
- Nr. 11 (1993) Kirschke, D.**
EG-Agrarpolitik, Gatt und kein Ende.
- Nr. 12 (1993) Kirschke, D.**
Research priority setting for livestock development in developing countries.
- Nr. 13 (1994) Creemers, L.**
Städtische Landwirtschaft in Lateinamerika und der Karibik (Eine Erkundung der grünen Flächen in den Städten).
- Nr. 14 (1995) Hagelschuer, P.**
Der Transformationsprozeß in den fünf neuen Bundesländern der BRD mit seinen Auswirkungen auf den Agrarsektor.
- Nr. 15 (1995) Schubert, W.**
Bodennutzung und Betriebssysteme in der Ukraine.
- Nr. 16 (1995) Lorenzi, G. und Brandt, H.**
Landbau und Metropolis: Ein Beitrag zur agrikulturellen Sinnfindung.
- Nr. 17 (1995) Kennedy, P.L.; von Witzke, H.; Roe, T.L.**
A Cooperative Game Approach To Agricultural Trade Negotiations.
- Nr. 18 (1995) Bohler, K.F.**
Historisch-soziologische Typen der Agrar- und Sozialverfassung in Deutschland.
- Nr. 19 (1996) Hagelschuer, P.; Mertens, H.**
Zu Ergebnissen der Transformation in den Agrarsektoren ausgewählter mittel- und osteuropäischer Länder.
- Nr. 20 (1996) Svatos, M.**
Der Transformationsprozeß und der strukturelle Wandel in der Landwirtschaft der Tschechischen Republik (TR).
- Nr. 21 (1996) Häger, A.; Hagelschuer, P.**
Einige soziale Auswirkungen der Transformation im Agrarsektor der Neuen Bundesländer.
- Nr. 22 (1996) Jahnke, H. E.**
Farming Systems and Development Paths of Agriculture - the Case of the Seasonal Tropics.
- Nr. 23 (1996) Balmann, A.; Moosburger, A.; Odening, M.**
Beschäftigungswirkungen der Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft.
- Nr. 24 (1996) Gabbert, S.; Schamel, G.; von Witzke, H.**
Wine Quality and Price: A Hedonic Approach.
- Nr. 25 (1996) Kirschke, D.; Lotze, H.; Noleppa, S.; von Witzke, H.**
Reform of the CAP Reform: Empirical Evidence for the New Länder of Germany.
- Nr. 26 (1996) Berger, Th.**
Fuzzy-KW. Ein Programm zur Berechnung von Fuzzy-Kapitalwerten.
- Nr. 27 (1996) Gallagher, P.**
International Marketing Margins with Trade Uncertainty. Some Effects of Non-Tariff Trade Barriers.
- Nr. 28 (1996) Lotze, H.**
Foreign Direct Investment and Technology Transfer in Transition Economies: An Application of the GTAP Model.
- Nr. 29 (1996) Schubert, W.**
Ukraine - Agrarstrukturen im Umbruch.

- Nr. 30 (1996) Brandt, H.; Jahnke, H.E.; Mechtel, M.; Schulze, A.**
Intensitätsfragen der Reiserzeugung in Westafrika - eine Fallstudie aus Sierra Leone.
- Nr. 31 (1996) Weber, M.; Jahnke, H.E.**
Modellierung der potentiellen Auswirkungen des „Broad-Bed-Makers“ (BBM) in der äthiopischen Landwirtschaft.
- Nr. 32 (1997) Schamel, G.**
Agricultural Trade and the Environment: Domestic Versus Global Perspectives.
- Nr. 33 (1997) Hagedorn, K.**
Access to Land Rights as a Question of Political Influence. The Case of Privatization of Nationalized Land in Eastern Germany.
- Nr. 34 (1997) Kühne, S.; Hagelschuer, P.; Häger, A.**
Auswirkungen des Transformationsprozesses auf die Fleischwirtschaft in den neuen Bundesländern.
- Nr. 35 (1997) Odening, M.; Hirschauer, N.**
Transfer pricing in divisionalized farms.
- Nr. 36 (1997) Chennamaneni, R.**
Indian Agriculture at Cross Roads: Emerging Issues of Growth, Environment, and Food Security.
- Nr. 37 (1997) Kühne, S.; Hagelschuer, P.**
Auswirkungen des Transformationsprozesses auf die Milchwirtschaft in den neuen Bundesländern.
- Nr. 38 (1997) Burchard, M.**
Der Generalplan Ost: Ein finsternes Kapitel Berliner Wissenschaftsgeschichte.
- Nr. 39 (1997) Küpers, H.; Nasoetion, I.H.; Dieter-Gillwald, I.; Jahnke, H. E.**
Investitionsentscheidungen unter Transformationsbedingungen - Ein Ansatz für Planung, Bewertung und Risikoabschätzung einer landwirtschaftlichen Direktinvestition in Polen.
- Nr. 40 (1997) Halk, O.; Helzer, M.; Janßen, J.; Lorenzl, G.; Richter, L.; Schade, G.**
Forschung und Praxis im Agrarmarketing. Forschungskolloquium anlässlich des 65. Geburtstages von Prof. Dr. Manfred Helzer.
- Nr. 41 (1997) Wawrzyniak, J.; Ciesielska, B.; Schade, G.; Mertens, H.**
Die Zunahme des Angebots ausländischer Produkte auf dem Poznaner Markt für Gartenbauerzeugnisse und diesbezügliche Verbrauchermeinungen.
- Nr. 42 (1997) Jütting, J.**
Transmission von Preiseffekten im Kontext von Strukturanpassung.
- Nr. 43 (1997) Herok, C.; Lotze H.**
Auswirkungen einer Osterweiterung der EU unter einer veränderten Gemeinsamen Agrarpolitik.
- Nr. 44 (1998) Filler, G.; Garmhausen, A.; Jaster, K.; Kachel, K.-U.**
Eine ökonomische Situationsanalyse von Landwirtschaftsbetrieben im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin.
- Nr. 45 (1998) Kühne, S.; Hagelschuer, P.**
Auswirkungen des Transformationsprozesses auf die Zuckerwirtschaft in den neuen Bundesländern.
- Nr. 46 (1998) Balmann, A.; Moosburger, A.; Odening, M.**
'Agenda 2000' - Abschätzung der Auswirkungen auf landwirtschaftliche Unternehmen in den Neuen Bundesländern.
- Nr. 47 (1998) Balmann, A.; Hilbig, C.**
Zur Identifikation von Pfadabhängigkeiten in hochdimensionalen Systemen: Eine Anwendung multivariater Analyseverfahren auf simulierte Agrarstrukturentwicklungen.
- Nr. 48 (1998) Bräuer, M.**
Transformation und internationale Agrarpädagogik.
- Nr. 49 (1998) Teherani-Krönner, P.**
Women in Rural Production, Household and Food Security: An Iranian Perspective.
- Nr. 50 (1999) Jahnke, Hans E. (Hrsg.)**
Humboldt und Landwirtschaft - Beiträge zur Situation der Landwirtschaft in Mexiko damals und heute.
- Nr. 51 (1999) Gatzweiler, F. W.**
The Economic Value of Environmental Functions Provided by Dayak Rubber Gardens in West Kalimantan (Indonesian Borneo).
- Nr. 52 (1999) Garmhausen, A.; Jaster, K.**
Betriebswirtschaftliche Beurteilung verschiedener Bodennutzungsformen.
- Nr. 53 (1999) Gabbert, S.; Weikard, H.-P.**
On the Measurement of Undernourishment: A Critique of Methods.
- Nr. 54 (1999) Kirschke, D.; Morgenroth, S.; Franke, Ch.**
How do Human-Induced Factors Influence Soil Erosion in Developing Countries?
- Nr. 55 (2000) Odening, M.**
Der Optionswert von Sachinvestitionen - Theoretischer Hintergrund und Bewertungsmethoden.
- Nr. 56 (2000) Schäfer, R.**
Frauenarbeit, Frauenzusammenschlüsse und ländliche Entwicklung - Fallbeispiele aus Asien, Afrika und Zentralamerika.
- Nr. 57 (2000) Bogale, A.**
Land Degradation: Does it constitute a rational path for survival of resource-poor farmers in Merhabete District?
- Nr. 58 (2001) Lissitsa, A.; Odening, M.**
Effizienz und totale Faktorproduktivität in der ukrainischen Landwirtschaft im Transformationsprozess.

- Nr. 59 (2001) Stoehr, I.**
Berliner Agrarökonomen im "Dritten Reich". Von Max Sering zu Konrad Meyer - ein "machtergreifender" Generationswechsel in der Agrar- und Siedlungswissenschaft.
- Nr. 60 (2001) Hopfer, R.**
Berliner Agrarökonomen im "Dritten Reich". Karl Brandt und das Institut für landwirtschaftliche Marktforschung.
- Nr. 61 (2002) Odening, M.; Hinrichs, J.**
Die Quantifizierung von Marktrisiken in der Tierproduktion mittels Value-at-Risk und Extreme-Value-Theory
- Nr. 62 (2002) Schäfer, M.; Schade, G.**
Wege zur Verbreitung ökologisch produzierter Nahrungsmittel in Berlin-Brandenburg.
- Nr. 63 (2002) Hagelschuer, P.; Grienig, H. (Hrsg.)**
Probleme der Welternährung. Beiträge zum Ehrenkolloquium in memoriam Prof. Dr. S. Münch.
- Nr. 64 (2002) Berndt, W.; Hagelschuer, P.**
Kirchengüter in der DDR. Teil I: Die kirchliche Landwirtschaft in der SBZ (1945-1949).
- Nr. 65 (2003) Mußhoff, O., Hirschauer, N., Palmer, K.**
Bounded Recursive Stochastic Simulation - a simple and efficient method for pricing complex American type options.
- Nr. 66 (2003) Weber, G.**
Internationaler Handel und multifunktionale Landwirtschaft: Ein Agrarsektormodell zur Analyse politischer Optionen und Entscheidungsunterstützung.
- Nr. 67 (2003) Odening, M., Mußhoff, O., Hüttel, S.**
Empirische Validierung von Realoptionsmodellen.
- Nr. 68 (2003) Jaster, K.; Filler, G.**
Umgestaltung der Landwirtschaft in Ostdeutschland.
- Nr. 69 (2004) Arbenser, L.**
A General Equilibrium Analysis of the Impact of Inward FDI on Ghana: The Role of Complementary Policies.
- Nr. 70 (2004) Grethe, H.**
Turkey's Accession to the EU: What Will the Common Agricultural Policy Cost?
- Nr. 71 (2004) Kirschke, D., Weber, G.**
EU-Agrarpolitik: Entwicklung, Stand, Perspektiven

Die Autoren:

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke und Dr. Gerald Weber
 Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus
 der Humboldt-Universität zu Berlin, Fachgebiet Agrarpolitik
 Luisenstr. 56, D-10099 Berlin
 Tel.: +49-30-2093-6256, E-Mail: dieter.kirschke@agr.ar.hu-berlin.de