

Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Am 22. Januar hat die EU-Kommission ihre Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgelegt. Welche Reformen sind vorgesehen? Wie werden sie bewertet? Franz Fischler, Ulrike Höfken, Gerd Sonnleitner und Ulrich Koester nehmen Stellung.

Franz Fischler

Die Vorschläge der Kommission zur Agrarreform

Niemand bezweifelt heute, dass wir mit den Zielen, die wir uns in der Agenda 2000 gesetzt haben, auf dem richtigen, auf einem europäischen Weg sind. Wir wollen eine wettbewerbsfähige, eine umwelt- und tiergerechte, aber auch eine sozialverantwortete Landwirtschaft in allen Teilen der europäischen Union anstreben, die gleichzeitig auch unsere Antwort auf die zunehmende Globalisierung ist. Es geht um Nachhaltigkeit. Diese Zielsetzungen hat auch der Gipfel der EU-Regierungschefs von Göteborg vom Juni 2001 noch einmal bestätigt.

Mit den Reformvorschlägen der Kommission wollen wir Folgendes erreichen:

- Wir wollen den Landwirten ihre Unternehmerfunktion zurückgeben.
- Die Landwirte sollen für alle Leistungen, ob landwirtschaftliche Qualitätsprodukte oder Umweltleistungen, ob Einhaltung unserer hohen Standards oder Landschaftspflege angemessen bezahlt werden.
- Sie sollen ihre Arbeitszeit primär auf dem Betrieb und nicht mit

dem Ausfüllen von Formularen verbringen.

- Die Konsumenten und Steuerzahler sollten schließlich für ihr Geld Qualität, Umweltleistungen und Kulturlandschaften, die diese Bezeichnung auch verdienen, bekommen.

Im Oktober 2002 haben die EU-Staats- und Regierungschefs auf dem Brüsseler Gipfel eine finanzielle Deckelung der Direktzahlungen und Marktausgaben vereinbart, und im Dezember 2002 haben sie in Kopenhagen die Erweiterung beschlossen.

In zwei internen und vier externen Studien wurden die Auswirkungen der Kommissionsvorschläge vom Juli 2002 auf die Agrarmärkte und die landwirtschaftlichen Einkommen untersucht. Wenngleich die Zahlen mitunter voneinander abweichen, ist die Richtung doch klar. Die Ergebnisse belegen, dass sich mit unserem Konzept die allgemeinen Ziele erreichen lassen, nämlich:

- eine stärkere Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft,
- die Förderung einer stärker marktorientierten und nachhaltigeren Landwirtschaft;

- und eine Stärkung des ländlichen Raums.

Die Studien kommen zu dem Ergebnis, dass sich mit den Vorschlägen vom Juli 2002 die strukturellen Ungleichgewichte etwa auf den Roggen-, Reis- oder Rindfleischmärkten beseitigen ließen, dass die Entkoppelung nicht zur Aufgabe der Produktion, wie manche befürchten, dafür aber zu mehr Einkommen führt, und dass auch die positiven Aspekte einer Stärkung der ländlichen Entwicklung überwiegen.

Mit diesem Reformvorschlag möchten wir unseren Landwirten in den jetzigen wie auch den künftigen Mitgliedstaaten jene Planungssicherheit geben, die sie brauchen, um in Zukunft erfolgreich ihre Betriebe führen zu können.

Es ist höchste Zeit, unsere Instrumente so anzupassen, dass unsere Landwirte, aber auch die Verbraucher und Steuerzahler den bestmöglichen Nutzen daraus ziehen können.

Im Vergleich zum Reformpapier, das die Kommission im Juli 2002 vorgelegt hat, gibt es zwei wichtige Änderungen: zum einen hat die Kommission einen Reformvor-

schlag zur Milchmarktordnung beschlossen und zum anderen haben wir die dynamische Modulation völlig umgestaltet.

Reform des Milchmarktes

In Berlin wurde im März 1999 aus Gründen einer befürchteten Budgetknappheit die Milchreform um drei Jahre nach hinten verschoben, auf Grund der tatsächlichen Budgetentwicklung ist es jedoch nunmehr möglich mit der Reform um ein Jahr früher zu beginnen. Außerdem kommen wir der Anforderung des Rates nach, statt verschiedener Optionen für den Milchsektor konkrete Vorschläge vorzulegen.

Wir schlagen vor:

- die Quotenregelung bis 2014 zu verlängern;
- den Stützpreis weiter zu senken und das Quotenniveau für die erweiterte EU (EU-25) 2007 und 2008 um jährlich 1% anzuheben;
- statt wie in der Agenda 2000 vorgesehen die Interventionspreise um 5% jährlich zu senken, schlagen wir nunmehr eine Kürzung um 3,5% bei Magermilchpulver und 7% bei Butter vor;
- Die Milcherzeuger sollen für diese zusätzlichen Schritte denselben Ausgleich erhalten wie in Berlin im März 1999 vereinbart (58%).

Mit diesen Maßnahmen können wir die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Milchsektors drastisch stärken und auch unseren Verhandlungsspielraum in der WTO wesentlich vergrößern.

Diese Maßnahmen setzen aber auch voraus, dass die Mittel zur Finanzierung des Ausgleichs innerhalb der ersten Säule gefunden werden müssen. Diese Notwendigkeit hat die zweite Änderung gegenüber unseren Juli-Vorschlägen nach sich gezogen.

Dynamische Modulation

Die dynamische Modulation muss nunmehr sowohl zur Stärkung der ländlichen Entwicklung als auch zur Finanzierung neuer Reformen herangezogen werden. Je nach Höhe der bisherigen Direktzahlungen müssen die landwirtschaftlichen Betriebe dazu in unterschiedlichem Maße beitragen. Zahlungen bis 5000 Euro werden nicht gekürzt. Beträge zwischen 5000 Euro und 50 000 Euro werden in Stufen bis 2013 um 12,5% gekürzt, Beträge über 50 000 Euro um 19%. Die Kappung entfällt. Von diesen Beträgen werden im Endausbau 6% in die zweite Säule transferiert. Die übrigen Beträge werden zur Finanzierung neuer Reformen herangezogen und können

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Franz Fischler, 56, ist Mitglied der Europäischen Kommission und zuständig für Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Fischerei.

Ulrike Höfken, 47, MdB, ist agrar- und verbraucherpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Gerd Sonnleitner, 55, ist Präsident des Deutschen Bauernverbandes in Berlin und des Ausschusses der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der Europäischen Union (COPA) in Brüssel.

Prof. Dr. Ulrich Koester, 64, ist Leiter der Abteilung Marktlehre des Instituts für Agrarökonomie an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

auch jeweils an die tatsächlichen Finanzerfordernisse angepasst werden, wobei hier jeweils den größeren Betrieben doppelt so viel abverlangt wird wie den kleineren.

Entkoppelung

Der Kern der Reform ist jedoch nach wie vor die Entkoppelung.

Lassen sie mich klarstellen, wie diese funktioniert. Die bisherigen Direktzahlungen werden für jeden Betrieb zu einer einzigen Zahlung zusammengefasst, deren Höhe anhand der Beträge berechnet wird, die ein Landwirt im Zeitraum 2000 bis 2002 bei voller Anwendung der jetzt geltenden Regelungen erhalten hatte. Es werden sämtliche Parameter berücksichtigt, die im Bezugszeitraum für diese Unterstützung ausschlaggebend waren (Flächenzahlungen, Anzahl Tiere, Zahlung je Tonne).

Diese Zahlungen werden an die Einhaltung von verpflichtenden Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Betriebssicherheit gebunden. Bei Nichteinhaltung dieser Standards wird die Betriebsprämie entsprechend gekürzt.

Um die Übertragung der Zahlungsansprüche von einem Betrieb zum anderen zu erleichtern, werden Zahlungstitel definiert, indem die Höhe der Zahlung je Betrieb durch die Größe der Fläche geteilt wird, für die Anspruch auf Direktzahlungen besteht. Zum Beispiel werden die Grünlandflächen, die Getreide und Ölsaatenflächen, nicht aber die Zuckerrüben- oder Kartoffelflächen berücksichtigt.

Die Landwirte bekommen das Recht Flächen und Zahlungstitel unabhängig voneinander zu übertragen. Die sehr unterschiedlichen vertraglichen Beziehungen zwischen Landbesitzern und Päch-

tern in den Mitgliedstaaten erfordern eine flexible Abwicklung der Übertragung von Ansprüchen. Es gilt jedoch das Prinzip, dass das Ausmaß an öffentlichen Leistungen aufrechterhalten werden muss, ansonsten kommt es ebenfalls zu einer Kürzung der Förderung. Die Mitgliedstaaten können die Regelung unter Einhaltung besagter Kriterien regional anpassen, um unerwartete Auswirkungen auf Erzeugung oder Bodenwert zu vermeiden.

Am häufigsten hört man als Kritik, dass die Erzeugung aufgegeben würde und Landwirte Zahlungen, fürs „Nichtstun“ erhielten. Diese Kritik ist völlig unberechtigt! Die Erzeuger werden nämlich die Landwirtschaft nicht aufgeben, sondern lediglich teilweise auf rentablere Produktionen umstellen. Sie werden ihre Betriebsentscheidungen an Hand der Marktentwicklungen treffen und sich nicht mehr nach erzeugnispezifischen

oder tierspezifischen Subventionssignalen und der damit verbundenen Bürokratie richten.

Dass sich ihre Einkommen im Zuge dieser effizienteren Aufteilung der Ressourcen verbessern, ist kein Zufall, sondern beabsichtigtes Ergebnis unseres Vorschlags! „Einkommensneutralität im Hinblick auf die bisherigen Subventionen, Einkommenssteigerung durch stärkere Marktorientierung“, heißt die Devise.

Außerdem würden unsere Landwirte Subventionen in vergleichbarer Höhe wie bisher nicht mehr schon dafür erhalten, dass sie z.B. eine bestimmte Zahl von Rindern in den Schlachthof bringen, sondern dafür, dass sie das produzieren, was der Verbraucher auch nachfragt. Es lässt sich nur schwer erkennen, wie man daraus fairerweise schließen kann, dass der Landwirt fürs Nichtstun bezahlt würde!

Ein letzter Kritikpunkt schließlich ist die Verknüpfung der Entkopplung mit den WTO-Verhandlungen. Wir machen diese Reform nicht, um der WTO zu gefallen, sondern weil sie notwendig ist, um unser Ziel, eine nachhaltige Landwirtschaft, die den Landwirten, Konsumenten und Steuerzahlern gleichermaßen dient, zu erreichen. Natürlich würde der Kommissionsvorschlag unsere Verhandlungsposition in der Doha-Runde enorm stärken. Mein Hauptargument lautet hingegen: wenn wir früh genug und offensiv agieren, können wir in den WTO-Verhandlungen für eine Stärkung des europäischen Agrarmodells kämpfen und unsere nicht handelsbezogenen Anliegen leichter durchsetzen. Handeln wir erst später, müssen wir auf den Druck der Anderen reagieren und von einer geschwächten Position aus verhandeln.

Ulrike Höfken

Eine Beurteilung der EU-Vorschläge zur Agrarreform

Die Vorschläge der EU-Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik und die Fortsetzung der WTO-Verhandlungen sind wichtige Weichenstellungen für die nächsten Jahre. Die Anforderung an die Agrarreform sind hoch: es soll gelingen, die Osterweiterung zu stützen, sie soll kompatibel mit den WTO-Ergebnissen sein, die ländlichen Räume zukunftsfähig machen, die gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft im Bereich umwelt- und tiergerechte Produktion unterstützen, Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit stärken, verlässliche Per-

Wirtschaftsdienst 2003 • 3

spektiven für eine wettbewerbsfähige und qualitativ hochwertige Lebensmittelproduktion und angemessene Einkommen in den Betrieben schaffen.

Neue Anforderungen an die Agrarpolitik

Die Vorschläge der Kommission verfolgen diese Zielsetzung und bereiten die Landwirtschaft auf die neuen Anforderungen vor. Es ist deutlich, daß künftig staatliche Transferzahlungen zurückgehen und die Einkommen sich stärker am Markt und am Preis der Produkte orientieren müssen. Diese

Neuausrichtung auf die Bedürfnisse der Verbraucher, die Nachfrage am Markt, die Nutzung regionaler Möglichkeiten und entwicklungsfähiger Märkte wie den Ökolandbau oder die erneuerbaren Energien unterstützt die rot-grüne Bundesregierung und ihre Ministerin Künast. Die Märkte haben sich differenziert, die Agrarpolitik muß dem Rechnung tragen.

Für die Wirtschaft ist Planungssicherheit wichtig. Es ist daher richtig, daß die Kommission jetzt die konkreten Vorschläge vorgelegt hat.

145

Von seiten des Bauernverbandes oder der CDU/CSU wird der Zeitpunkt der Reformvorschläge heftig kritisiert: erst nach 2006 solle man weitergehende Reformbeschlüsse fassen. Doch das ist Träumerei: durch die Deckelung des EU-Finanzrahmens ist im Hinblick auf die schon im nächsten Jahr anlaufende Osterweiterung eine inhaltliche Reform unausweichlich, wenn die EU nicht gänzlich handlungsunfähig werden will. Auch wäre eine gleichzeitige Agrarreform und EU-Erweiterung kaum zu schaffen. Die junge erweiterte EU sollte nicht gleich zu Beginn große konfliktträchtige Reformvorhaben schultern müssen.

Auch im Eigeninteresse der deutschen Landwirtschaft ist es sinnvoll, vor der Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedsländer eine finanzierbare Basis für die künftige Agrarpolitik zu schaffen, die Deutschland nicht noch stärker in die Nettozahlerposition zwingt und gleichwohl die Bedürfnisse der Landwirtschaften alter wie neuer EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Die Auseinandersetzungen um die Agrarpolitik seitens der Finanzminister, der Wirtschaftsverbände, von Verbraucher- und Umweltverbänden zeigen, daß die Agrarpolitik zudem weitere gesellschaftlich erwünschte Ziele integrieren muß, um in Zukunft anerkannt und unterstützt zu werden.

Anpassungen an die WTO-Erfordernisse

Auch werden die Ergebnisse der WTO-Verhandlungen Anpassungen erfordern, die zum Teil bereits absehbar sind. Klar ist, daß unser heutiges Agrarfördersystem nicht ausreichend WTO-kompatibel ist. Daher ist die im Kommissionsvorschlag enthaltene Weiterführung

des 1992 eingeleiteten Systemwechsels von der produktorientierten Agrarförderung zur „Entkopplung“ von Agrarproduktion und Agrarförderung eine Voraussetzung, um die WTO-Anforderungen nach Abbau der marktverzerrenden Subventionen erfüllen zu können.

Das ist keinesfalls zu interpretieren als „Geld fürs Nichtstun“. Das Kommissionspapier macht deutlich, daß eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung zur Voraussetzung gemacht wird. Allerdings stellen sich erhebliche Fragen bei der Ausgestaltung der „Entkopplung“. Wenn ein zurückliegender Referenzzeitpunkt über die künftige Förderung entscheidet, dann droht die heutige Schieflage (zu große Förderung flächenintensiver Ackerbaubetriebe im Verhältnis zu den arbeitsintensiven viehhaltenden Betrieben) weiter festgeschrieben zu werden. Unser Ziel ist es deshalb, zu einer ausgewogeneren Förderung zu kommen. Übergänge und schrittweise Entwicklungen in Richtung einer flächenbezogenen Förderung sind sinnvoll, um den Systemwechsel praxisgerecht zu gestalten. Bei der Übertragungsmöglichkeit von Prämienrechten müssen Fehlentwicklungen wie bei der Milchquote vermieden werden. Auch in einigen Produktbereichen gibt es aus deutscher Sicht noch Korrekturbedarf.

Zu geringe Mittelausstattung

Wichtiges Instrument zur Steuerung ist die „Modulation“, die heute schon Bestandteil der Agenda 2000 ist und fakultativ in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Portugal angewendet wird. Sie soll nun in allen EU-Ländern obligatorisch eingeführt werden. Mit ihrer Hilfe kann die Fördergerechtigkeit verbessert werden

(Verlagerung der Förderung von Direktbeihilfen in die „Verordnung ländlicher Raum“). Und sie könnte vor allem wichtige politische Ziele in der „2. Säule“ stärken: die Einbeziehung des Faktors „Arbeit“ in das Fördersystem, die Stärkung der ländlichen Räume, die Verbesserung der Honorierung der „gesellschaftlichen Leistungen“ der Landwirtschaft wie Kulturlandschaftspflege, besondere Leistungen für Umwelt und Tierschutz, sanften Tourismus oder nachwachsende Rohstoffe.

Leider blieben die Vorschläge der Kommission hier hinter den Erwartungen und den bislang vorliegenden Vorschlägen zurück: Die Modulation setzt zu spät ein – erst 2006 – und beginnt mit zu geringen Einstiegssätzen. Statt den im Juli 2002 veranschlagten 500 bis 600 Mill. Euro sollen jetzt nur noch 228 Mill. Euro zusätzlich im ersten Jahr in die „Verordnung ländlicher Raum“ fließen. Im siebten Jahr wären es statt 3,3 bis 4 Mrd. Euro nur 1,5 Mrd. Euro. Angesichts der Probleme der neuen Beitrittsländer (wie zum Beispiel Polen mit einer Vielzahl von Kleinstbetrieben), aber auch der alten EU-Länder ist dies eine zu geringe Mittelausstattung für ländliche Räume und die vor- und nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft. Gerade die „Verordnung ländlicher Raum“ soll doch helfen, soziale Probleme zu lösen und Akzeptanz zu erhöhen.

Nicht zu akzeptierende Kürzungen

Gleichzeitig kann der Vorschlag der Kommission, die einbehaltenen Mittel aus den Kürzungen der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten umzuverteilen, aus deutscher Sicht nicht akzeptiert werden. Voraussichtlich würden

dann nur noch 10 bis 15% der Mittel nach Deutschland zurückfließen. Auch in Deutschland gibt es einen großen Bedarf der Förderung der Maßnahmen der 2. Säule, und es kann nicht um eine Kürzung der ohnehin knapp gewordenen Finanzmittel für die Betriebe gehen, sondern um eine Unterstützung der Neuausrichtung dieser Betriebe an den neuen Anforderungen des Marktes. Diese Maßnahme wäre weder finanzpolitisch noch agrarpolitisch umzusetzen.

Der Wegfall der noch im Juli 2002 vorgeschlagenen Kappungsgrenze von 300 000 Euro und die nun vorgesehene progressive Ausgestaltung der Modulation, nach der die Prämienkürzung für kleine und mittlere Betriebe geringer ist als für große Betriebe, sehen wir positiv. Dadurch werden Wettbewerbsverzerrungen zumindest entschärft, kleine bäuerliche Betriebe gestärkt und die ausreichende Unterstützung der ostdeutschen Betriebe gewahrt.

Bedauerlicherweise ist die Orientierung der Modulation am Arbeitsplatzbesatz nicht mehr vorgesehen. Hier ist aus meiner Sicht eine Änderung notwendig, um dem Arbeitskraftbedarf gerade der sich entwickelnden Betriebe Rechnung zu tragen, der Schwarzarbeit entgegenzuwirken und angesichts der hohen Arbeitslosigkeit Impulse für Beschäftigung zu setzen.

Die Verwendungsmöglichkeit der Modulationsgelder sollte so weit gefaßt werden, daß die in den jeweiligen Regionen sinnvollen Maßnahmen im Rahmen der Verordnung „Ländlicher Raum“ auch tatsächlich unterstützt werden können.

Vorschläge zur Milchproduktion

In Deutschland hat die Milchproduktion eine große Bedeutung. Etwa 40% des Einkommens in der Landwirtschaft stammen aus der Milchproduktion. So sehen wir die Vorschläge der EU-Kommission zu diesem Bereich mit großer Sorge. Zwar mag die Verlängerung der Milchmarktordnung einen längerfristigen Planungshorizont bieten. Allerdings: wenn – wie geplant – die EU-Milchmenge erhöht wird und die vorgesehenen schrittweisen Stützpreissenkungen von rund 35% bei Butter und rund 17% bei Magermilchpulver umgesetzt werden, wird der ohnehin stark unter Druck stehende Auszahlungspreis für Milch weiter fallen. Für etwa 22 Cent/kg kann in Deutschland bzw. Europa keine Milch erzeugt werden. Die „Quote“ wäre dann völlig entwertet und hätte vollends ihren Sinn verloren.

Hier muß eine Lösung gefunden werden, die den Milcherzeugern eine wirtschaftlich tragfähige Perspektive eröffnet und ermöglicht, daß eine verbraucher-, umwelt- und tiergerechte Produktion auch im Produktpreis honoriert wird. Die Milchproduktion muß auch künftig an Grünlandstandorten und in weniger wettbewerbsfähigen Regionen wie Mittelgebirgslagen gehalten werden, da es dort keine Alternative zur Milchviehhaltung gibt und die damit einhergehende Pflege der Kulturlandschaften zweifelsohne ein zentrales gesellschaftliches Anliegen ist.

Notwendig ist eine strikte Orientierung der Milchmenge an der Nachfrage statt einer Überproduktion mit allen fatalen Folgen. Eine Grünlandprämie kann die Milchviehhaltung in den benachteiligten Gebieten unterstützen, aber keine Produktion weit unter den Geste-

hungskosten ausgleichen. Daher müssen wir in diesem Bereich auf eine Veränderung der Vorschläge hinwirken.

Das gilt auch für den Bereich der nachwachsenden Rohstoffe. Um die Perspektiven in diesem Zukunftsbereich weiter auszubauen, sollte der Anbau auf Stilllegungsflächen weiter möglich sein.

Cross Compliance-Regelung

Mittels der sogenannten Cross Compliance-Regelung soll Betrieben, die Richtlinien in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Betriebssicherheit nicht einhalten, Direktzahlungen gekürzt werden. Diese Regelung kann dazu beitragen, daß besser als bisher in allen EU-Ländern die EU-Gesetze eingehalten und unlautere Wettbewerbsdifferenzen behoben werden. Allerdings müssen praxistaugliche Regeln gefunden werden, die weder die Betriebe mit unnötiger Bürokratie überschütten noch die Verwaltungen überfordern.

Auch für das vorgeschlagene obligatorische „Betriebliche Beratungssystem“ gilt: eine Beurteilung ist erst möglich, wenn ein konkretes Konzept vorliegt. Grundsätzlich liegen in einem solchen System Möglichkeiten, zu einem positiven Betriebs-Audit zu kommen. Doch möglicherweise wäre ein freiwilliges System schneller akzeptiert und damit erfolgreicher.

Insgesamt kann und soll die Agrarreform zu einem Bürokratieabbau und zu einer stärkeren Marktorientierung führen – notwendig zum Erfolg ist ein Abschluß der WTO-Verhandlungen, der „faire“ Bedingungen, den Schutz vor Dumping und den tatsächlichen weltweiten Subventionsabbau sicherstellt.

Gerd Sonnleitner

Eine Bewertung der Kommissionsvorschläge zur GAP-Reform

Die Ansichten darüber, wie es in der Agrarpolitik weiter gehen soll, gehen in der Öffentlichkeit weit auseinander. Die dahinter stehende gesellschaftspolitische Debatte um die Landwirtschaft schwankt zwischen den Bildern einer romantischen ländlichen Idylle und einer industrialisierten Massenproduktion. Trotzdem genießen die deutschen Bauernfamilien bei den Bürgern weiterhin große Sympathie und Vertrauen, wie verschiedene Meinungsforschungsinstitute auch 2002 festgestellt haben. Vielen Bürgern ist letztlich bewusst, dass die Produktion von Nahrungsmitteln in großer Vielfalt und hoher Qualität, aber auch die Pflege einer vielfältigen Kulturlandschaft sowie der Tier-, Natur- und Umweltschutz bei den Bauern in guten Händen ist.

Vielfach wird in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt, die Landwirtschaft sei ein hochsubventionierter und umweltschädigender Sektor, der am Markt und den Bedürfnissen der Verbraucher vorbei produziert. Diese diffuse Skepsis gegenüber der Agrarpolitik hat die EU-Kommission nun aufgegriffen und hat Vorschläge für eine grundlegende Reform vorgelegt. Diese sind - einschließlich der aktuellen Positionierung bei den WTO-Verhandlungen - viel weitreichender als bisher zugegeben. Die Kommission hat dem nun auch offiziell Rechnung getragen und spricht nicht mehr vom Midterm-Review der Agenda 2000, sondern von einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Insbesondere der Vorschlag zur Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, in Kombination mit Cross Com-

pliance und der obligatorischen Betriebsberatung bedeuten einen grundsätzlichen Systemwechsel der GAP.

Agenda 2000 beibehalten

Es ist sicherlich sinnvoll, die Diskussion über die Fortentwicklung der EU-Agrarpolitik nach Ablauf der Agenda 2000, also ab 2007, frühzeitig zu beginnen. Es fällt jedoch schwer, den Bekundungen der Kommission zu glauben, mit der GAP-Reform werde eine „langfristige Perspektive“ für die Agrarpolitik geschaffen. Wenn bereits die Agenda 2000 nach drei von sieben Jahren als überholt angesehen wird, schafft dies nicht gerade Vertrauen in die Berechenbarkeit der Agrarpolitik. Nicht zu Unrecht ist daher von einer Reform der Reform die Rede, die den Landwirten die dringend benötigte politische Verlässlichkeit zur Planung der Entwicklung ihrer Betriebe und zur Durchführung von Investitionen entzieht.

2004 ist auch deshalb ein wenig geeigneter Zeitpunkt für eine große Agrarreform, weil die Anforderungen, die durch die Ergebnisse der WTO-Runde auf uns zukommen, noch nicht überschaubar sind. Es ist sehr gefährlich, bei der WTO nicht mehr auf der Basis der Agenda 2000 zu verhandeln. Aufgrund der fortschreitenden internationalen Öffnung der Agrarmärkte geht es auf internationaler Ebene vor allem darum, für eine weniger handelsverzerrende Ausgestaltung zu sorgen. Die USA sind dagegen mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz, das eine Ausweitung von „Deficiency Payments“ vorsieht, von ihrer Liberalisierungspolitik abgerückt.

Anstatt am Modell der europäischen Landwirtschaft festzuhalten, wählt die Kommission nun einen anderen Weg. Die Kommission verzichtet erkennbar darauf, das System der teilkoppelten Direktzahlungen mit Mengensteuerung (Blue-Box) zu verteidigen. Die hohen und weiter steigenden europäischen Umwelt-, Sozial- und Tierschutzstandards stehen jedoch in Konflikt mit der Öffnung der Weltagrarmärkte. Ohne die Verankerung von allgemeinverbindlichen Produktionsstandards im WTO-Regelwerk werden die heimischen Märkte zum Nachteil von Verbrauchern und Bauern unterlaufen. Es stellt sich zudem die Frage der politischen Fairness gegenüber den EU-Beitrittsländern aus Mittel- und Osteuropa, die noch nicht mitentscheiden können, aber von Anfang an davon voll betroffen sein werden.

Auch im EU-Binnenmarkt ist die Politik eindeutig auf noch mehr Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten und den neu hinzukommenden Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa ausgerichtet. Mit der GAP-Reform würde sich die Agrarpolitik weitgehend und unwiederbringlich aus der Markt- und Preisstabilisierung zurückziehen. Die aufgespannten Sicherheitsnetze für die Agrarpreise unterscheiden sich kaum vom Weltmarktniveau. Angesichts der zu erwartenden weiteren Öffnungsschritte bei den WTO-Verhandlungen müssten sich die Landwirte zukünftig darauf einstellen, weitgehend zu so genannten Weltmarktpreisen zu produzieren. Die Anstrengungen der Landwirte um internationale Wettbewerbsfähigkeit werden aber durch kos-

tenintensive nationale Alleingänge im Tier-, Natur- und Umweltschutz unterlaufen. Beispiele hierfür sind die überzogene Ausgestaltung der Umweltverträglichkeitsprüfung, Engpässe bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und im nationalen Alleingang verschärfte Tierhaltungsstandards. Wertschöpfung, Know how und Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und in den ihr vor- und nachgelagerten Bereichen drohen dadurch verloren zu gehen.

Entkopplung als Kern des Reformpaketes

Der Kern der Reformvorschläge der EU-Kommission, nämlich die völlige Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung verdient es, genauer unter die Lupe genommen zu werden. Mit der 1992 eingeleiteten und mit der Agenda 2000 fortgesetzten EU-Agrarreform hat sich ein grundlegender Kurswechsel in der Gemeinsamen Agrarpolitik vollzogen. Milliardenausgaben für die Lagerhaltung gehören der Vergangenheit an. Wurden im Jahre 1991 noch 91% des EU-Agrarbudgets für Marktstützungsmaßnahmen ausgegeben, so sind es am Ende des Agenda 2000-Zeitraumes im Jahre 2006 nach Kommissionsschätzung noch 21%. 79% des EU-Agrarhaushaltes dienen dann Direktzahlungen oder Maßnahmen zugunsten des ländlichen Raumes.

Die Direktzahlungen haben für die Wirtschaftlichkeit der Landnutzung mittlerweile eine hohe Bedeutung erlangt. Sie sind als Preisausgleichszahlungen ein Teilausgleich für die drastischen Absenkungen der Marktstützungspreise im Rahmen der Agrarreformbeschlüsse und von der laufenden Produktion des Betriebes weitgehend entkoppelt. Die Gewährung erfolgt als feste Zahlung je Hektar Ackerfläche oder je Stück Vieh und ist zudem durch nationale Obergrenzen

zen „gedeckelt“. Der Vorschlag der EU-Kommission für eine „totale“ Entkopplung sieht nun vor, die in den Jahren 2000 bis 2002 gewährten Direktzahlungen dem Landwirt endgültig als Betriebsbeihilfe zuzuweisen und von jeglicher Produktionsverpflichtung zu entbinden. Dabei wird die Zahlung in Zahlungsberechtigungen auf Hektarbasis umgerechnet.

Es ist davon auszugehen, dass die unbefristete betriebliche Zuweisung der Direktzahlungen – die totale Entkopplung unabhängig von der tatsächlichen Tätigkeit der Landwirte – zu kritischen Nachfragen und zur Ablehnung durch die Gesellschaft führen wird. Auch der vorgeschlagene Handel mit Prämienrechten unter Landwirten, also mit dem Geld der Steuerzahler, ist nicht als tragfähiges Politikkonzept vermittelbar.

Der Vorschlag der Kommission lässt außerdem eine Reihe von wichtigen technischen Fragen bei der praktischen Umsetzung offen. Je nach betrieblicher Situation entstehen völlig unterschiedliche Zahlungsrechte je Hektar. Schon nach kurzer Zeit wird es durch den Strukturwandel und den Handel von Zahlungsrechten in jedem Betrieb einen Flickenteppich von entkoppelten Prämienrechten unterschiedlicher Höhe je Hektar geben. Niemand wird mehr vermitteln können, wofür die Zahlungen gewährt werden.

Mit der Entkopplung zu einer einheitlichen Betriebsprämie wird der Gedanke einer multifunktionalen, umweltgerechten und zugleich wettbewerbsfähigen Landwirtschaft im Grunde aufgegeben. Ein Beispiel hierfür: Die Rinder- und Milchviehhaltung würde nach Durchführung des Entkopplungsvorschlages weitgehend aus den benachteiligten Gebieten, etwa den Mittelgebirgslagen, verschwinden.

Nur wenige Landwirte würden sich noch der Mühe unterziehen, sich täglich um ihr Vieh zu kümmern, wenn die entkoppelte Betriebsprämie auch ohne Viehhaltung zu bekommen ist. Eine tiefgreifende Verarmung unserer vielgestaltigen Kulturlandschaft wäre die Folge. Hinzu kämen kaum überschaubare Verluste an Wertschöpfung und Arbeitsplätzen im ländlichen Raum, weniger in der Landwirtschaft, denn in den vor- und nachgelagerten Bereichen (Schlachthöfe, Molkereien usw.).

Die vollständige Entkopplung ist kein agrarpolitisches Instrument von Dauer und bietet schon gar keine „nachhaltige Perspektive“, wie dies die EU-Kommission behauptet. Über weitere Schritte einer Entkopplung für bestimmte Direktzahlungen sollte aber durchaus nachgedacht werden. Dazu können Schritte in Richtung einer regionalen Vereinheitlichung des Direktausgleiches gehören. Auch sollte darüber nachgedacht werden, ob weiterhin ein Teil der Direktzahlungen produktspezifisch gewährt wird. Dabei müssen die Direktzahlungen weiterhin dem aktiven Landwirt zukommen, und eine grundsätzliche Bindung an die landwirtschaftliche Erzeugung muss erhalten bleiben. Die vollständige Entkopplung hingegen führt zu neuen Erklärungsproblemen gegenüber der Öffentlichkeit und zu Konflikten innerhalb der Landwirtschaft. Gleichzeitig liegt es auf der Hand, dass die über die Nahrungsmittelproduktion hinausgehenden Leistungen einer multifunktionalen Landwirtschaft im Umwelt-, Natur- und Tierschutz eines auf Dauer leicht administrierbaren Direktausgleiches bedürfen.

„Cross Compliance“

Die „Cross Compliance“ (zu deutsch: Überkreuzverpflichtung) soll nach dem Bekunden der

Kommission, die Bindung der Direktzahlungen an EU-Basisstandards bei Umwelt- und Verbraucherschutz, Tierschutz und Arbeitssicherheit bedeuten. Vorgeschlagen wird dazu ein bürokratischer Leviathan. Bis in alle Winkel der Betriebe hinein sollen 38 EU-Verordnungen und ihre nationale Umsetzung so überwacht und dokumentiert werden, dass „ordnungsgemäß“ gewirtschaftet wird. Die Familienbetriebe sehen sich bereits heute mit Rechts-, Melde- und Antragspflichten überlastet. Viel wichtiger wäre es also, statt neuer Vorschriften neue Anreize für eine umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft zu setzen.

Außerdem ist völlig unklar, welches Schutzziel überhaupt erreicht werden soll, denn das bereits bestehende Fachrecht in diesen Bereichen soll bei der Gewährung der Beihilfen an die Landwirte gewissermaßen ein zweites Mal kontrolliert werden. Auch würde „Cross Compliance“ einen tiefen rechtssystematischen Eingriff bedeuten, denn es würden Einkommenstransfers unter den Vorbehalt der Einhaltung fachlich ganz anders ausgerichteter Gesetze gestellt. Dies ist mit einer Kürzung des Kindergeldes bei Nichteinhaltung der Straßenverkehrsordnung vergleichbar. Diese „Überkreuzverpflichtungen“ würden zu einer Welle von Rechtsstreitigkeiten und juristischen Auslegungsproblemen führen.

Die Frustration, die durch diesen zusätzlichen bürokratischen Wust bei den Landwirten ausgelöst wird, ist sicherlich mindestens ebenso belastend einzuschätzen wie die Eingriffe in die Einkommen durch Modulation und weitere Preissenkungen. Gleiches gilt für eine staatlich angeordnete Zwangsberatung, die bei den Landwirten nur zur Abwehr und zu Missverständnissen führen muss.

Modulation und Preissenkungen – Politik ohne Alternative?

Die von der EU-Kommission ins Spiel gebrachte Modulation der EU-Ausgleichszahlungen (Kürzungen zugunsten anderer Politikbereiche) muss vor dem Hintergrund des zwischenzeitlich durch den EU-Rat gedeckelten Agrarhaushaltes völlig überdacht werden. Der ursprüngliche Gedanke eines finanziellen Ausbaues der so genannten „zweiten Säule“, also zum Beispiel für ländliche Entwicklung und Agrarumweltprogrammen zu Lasten der EU-Direktzahlungen an die Bauern, ist nicht mehr finanzierbar. Diese wichtigen Aufgaben der ländlichen Entwicklung gehören vorrangig in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (in Deutschland der Bundesländer) und nicht der Europäischen Union. Die darüber hinaus geplanten tiefgreifenden Eingriffe in einzelne Marktordnungen vor allem bei Milch und Getreide, sind aus der Sicht des Deutschen Bauernverbandes nicht akzeptabel und von den Märkten her überflüssig. Damit würde einer weiteren Entwertung nachhaltig erzeugter Nahrungsmittel Vorschub geleistet und die Existenz vor allem der grünlandnutzenden Rinderhalter und Milcherzeuger gefährdet. Nach ersten Berechnungen würden die rinderhaltenden Betriebe über die Hälfte ihres Gewinnes verlieren. Deshalb ist eine grundlegende Überarbeitung dieser Vorschläge erforderlich. Dabei sollten bestehende Mengenregelungen nicht aufgegeben werden, sondern flexibel und WTO-konform zur Marktstabilisierung genutzt werden.

Ausblick

Die ersten Beratungen im Agrarrat haben gezeigt, dass nur eine Minderheit, nämlich Großbritannien, Schweden und Dänemark, etwas verhaltener auch Deutschland und die Niederlande die Kommissionsvorschläge unterstützen. Geht es ums Detail,

schlägt auch die „grundsätzliche Zustimmung“ schnell ins Gegenteil um. Die Kommission hat mit der Vorlage ihrer Verordnungsvorschläge geradezu trotzig - andere sagen mutig - auf die ablehnende Haltung des Agrarrates zum Midterm-Review-Papier vom Juli letzten Jahres reagiert. Die EU-Kommission schlägt vor, die politischen Instrumente der Steuerung einer sicheren und nachhaltigen Lebensmittelversorgung innerhalb der EU aufzugeben. Insbesondere der Entkopplungsvorschlag ist nicht genügend ausgearbeitet und für die einzelbetriebliche Entwicklung schädlich.

Vollständig von der Güterproduktion entkoppelte Direktzahlungen lassen die Entwicklungsdynamik im landwirtschaftlichen Sektor außer Acht. Jährlich werden rund 3% der Betriebe aufgegeben und der Bewirtschafter wechselt jährlich im Durchschnitt auf 6% der Flächen. Die Trennung der Zahlungsrechte von der Produktion führt damit mittelfristig zur Verzerrung von Wettbewerbs- und Einkommenspositionen zwischen landwirtschaftlichen Betrieben, wenn die Zahlungsrechte auf den Stand der Jahre 2000 bis 2002 festgeschrieben werden. Die völlige Entkoppelung der Direktzahlungen von der Erzeugung bedeutet, dass auch in gut geführten landwirtschaftlichen Betrieben die Vollkosten am Standort Deutschland nicht mehr gedeckt werden. Gleichzeitig steht nicht zu erwarten, dass die EU bei den WTO-Verhandlungen den nötigen Freiraum zur Absicherung der höheren europäischen Standards bei Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Verbraucherschutz erhält, wodurch Standortnachteile der europäischen Landwirtschaft zementiert werden. Eine europäische Einigung auf dieser Grundlage ist also nicht zu erwarten und auch nicht sinnvoll.

Ulrich Koester

EU-Agrarreform: Endlich ein Durchbruch?

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU steht seit ihrer Gründung in den sechziger Jahren unter heftiger Kritik: Die Handelspartner beklagten die Weltmarkteffekte, die zunehmend größer wurden, weil die EU sich von sechs auf 15 Mitgliedsländer vergrößerte und weil die EU-Agrarproduktion auch wegen der Ausrichtung der Agrarpolitik stärker stieg als in anderen Teilen der Welt. Steuerzahler wiesen auf die hohen Haushaltsausgaben hin und hinterfragten zunehmend deren Effizienz. Wissenschaftler prangerten die hohen volkswirtschaftlichen Kosten der Politik an. Verantwortliche für das Budget verwiesen auf die hohen Staatsausgaben; Verbraucher klagten über zu hohe Preise.

Trotz dieser Kritik hatte sich aber bis zu Beginn der neunziger Jahre wenig geändert. Dem steigenden Ausgabendruck begegnete man durch Erhöhung der Regelungsintensität; Milchquoten und Flächenstilllegungen sollten die Ausgabensteigerung dämpfen, auch wenn mit diesen Instrumenten hohe volkswirtschaftliche Kosten verbunden waren. Die Wende in der GAP wurde erst durch den Druck der Handelspartner eingeleitet, die darauf drangen, dass auch der Agrarhandel stärker durch GATT-Vereinbarungen geregelt werden sollte. Um die Uruguay-Runde zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, wurde 1992 die McSharry-Reform beschlossen.

Von Seiten der deutschen Regierung wurde zu damaliger Zeit verkündet, dass die neue Agrarpolitik dauerhaft und verlässlich sei.

Man hatte dabei übersehen, dass die Entwicklung der GAP nach Unterzeichnung der WTO-Vereinbarungen mehr als zuvor durch internationale Vereinbarungen als durch interne Beschränkungen bestimmt wurde. Von Seiten der wissenschaftlichen Ökonomen wurde bereits 1992 darauf hingewiesen, dass die McSharry-Reform nicht den internationalen Vereinbarungen gerecht werden konnte, da sie sich nur auf die Reform der Politik für Getreide, Ölsaaten und Eiweißfrüchte beschränkte, aber nicht die Märkte für tierische Produkte und den hoch protektionierten Zuckermarkt einschloss.

So war es nicht verwunderlich, dass mit den Agenda-2000-Beschlüssen vom März 1999 eine weitgehende Reform verabschiedet wurde. Allerdings waren die Regierungschefs nicht in der Lage, sich auf eine grundlegende Reform zu einigen. Man blieb sowohl unter den Vorschlägen der Kommission als auch unter den moderateren Empfehlungen des Agrarministers. So ist es nicht verwunderlich, dass die EU-Kommission bereits im Januar 2003 dem Ministerrat einen neuen Reformvorschlag vorlegte. Tatsächlich ist dieser Vorschlag weitergehend als die vorhergegangenen, und zwar nicht nur, weil auch die Märkte für tierische Produkte einbezogen werden, sondern auch, weil vorgeschlagen wird, das Instrument der Direktzahlungen, das mit der Reform von 1992/93 eingeführt wurde, grundlegend zu ändern. Bevor auf die Vorschläge im Einzelnen eingegangen wird,

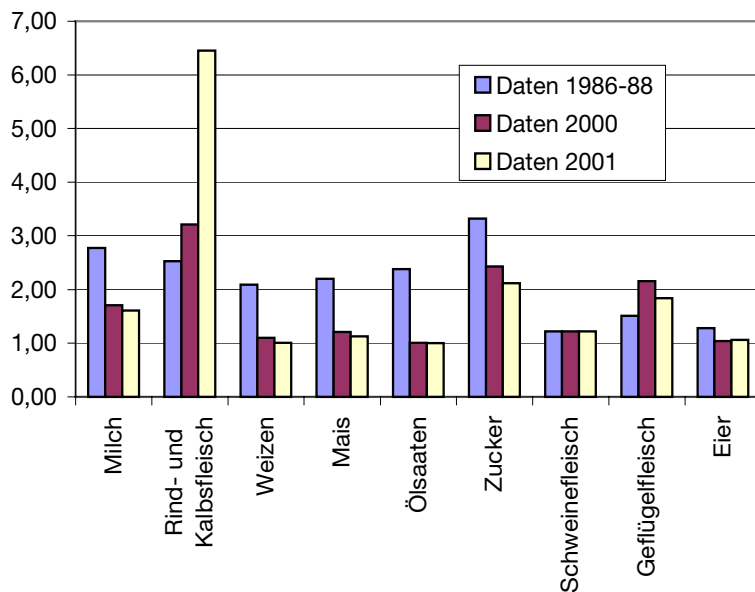
soll zunächst die Reformnotwendigkeit dargelegt werden.

Gründe für eine neue Reform

Zwingende Gründe für eine grundlegende Reform gibt es aus externen und internen Anlässen. Die zurzeit laufende WTO-Runde wird der EU zusätzliche Beschränkungen bei der externen Protektion des Agrarsektors auferlegen. Die von allen Mitgliedern der WTO verabschiedete Agenda hält fest, dass die Exporterstattungen weiterhin abgebaut werden und möglichst auslaufen sollen, Zölle sollen reduziert und der Marktzugang erweitert werden. Die EU hat bereits in die Verhandlungen eingebracht, die eigenen Ausgaben für Exportsubventionen um 45% und die Zölle um 36% zu senken. Bei diesem Verhandlungsangebot ist zu bedenken, dass die EU bereits bei der derzeitigen Regelung Probleme hat, die Verpflichtungen zum Abbau der Exporterstattungen der Uruguay-Runde einzuhalten. Eine Reduzierung der externen Protektion ist somit ein geeignetes Mittel, bei den Verhandlungspartnern an Glaubwürdigkeit zu gewinnen.

In der laufenden Runde wird sicher auch über die Form der gegenwärtigen Direktzahlungen verhandelt werden. Diese Zahlungen, die mit der Agrarreform von 1992 eingeführt und mit der Agenda 2000 erweitert wurden, sind entweder an die Bodennutzung oder an die Viehzahl (Tierbestand) gebunden. Sie sind somit nicht produktionsneutral. Eine Änderung wird mit Sicherheit in der laufenden WTO-Runde gefor-

Nominale Protektionsraten für ausgewählte Agrarprodukte der EU



Quelle: Agricultural Policies in OECD Countries.: Monitoring and Evaluation 2002.

dert werden, insbesondere auch, weil diese Form der Zahlung in der letzten Runde explizit nur als zeitlich befristete Maßnahme gebilligt wurde. Hinzu kommt, dass die EU mit den ärmsten Entwicklungsländern sowie mit den Balkanländern ein Abkommen unterzeichnet hat, welches diesen Ländern eine abgabenfreie Einfuhr aller Produkte außer Waffen („Alles-außer-Waffen-Abkommen“) erlaubt. Wie das Schaubild zeigt, muss die EU damit rechnen, dass insbesondere die Einfuhren von hoch protektionierten Produkten steigen werden. Zu diesen Produkten gehören vor allem tierische Produkte wie Milch und Rindfleisch, aber auch Zucker. Da die EU WTO-Beschränkungen beim Export subventionierter Agrarprodukte akzeptiert hat, kann der hohe Protektionismus allenfalls nur noch vorübergehend beibehalten werden.

Externe Zwänge

In Anbetracht der externen Zwänge ist die Kommission gut

beraten, vor der EU-Erweiterung auf eine grundlegende Reform der GAP zu drängen. Zwar ist es richtig, dass die gegenwärtige Agrarpolitik zunächst auch in einer erweiterten EU finanziert werden könnte, weil die Landwirte in den Beitrittsländern nicht gleich den vollen Beihilfebeträg erhalten und auch ihr Produktionspotenzial nicht ausgeschöpft haben, mittel- und langfristig müsste aber der Finanzrahmen ausgeweitet werden. Es scheint nicht sehr wahrscheinlich, dass alle EU-Länder, insbesondere bei der schwachen Finanzlage, einer weiteren Erhöhung des Budgets zustimmen würden. Eine weitere Reform ist daher nahezu unabdingbar. Nach allen Erfahrungen und den Erkenntnissen der Neuen Politischen Ökonomie wird es in der erweiterten EU noch schwieriger werden als bisher, Reformen durchzusetzen.

Die Kommission begründet die Reformvorschläge vornehmlich mit unzureichender Verwirklichung interner Ziele, die in der Agenda

2000 genannt wurden, und auch der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, die vom Europäischen Rat in Göteborg beschlossen wurde. Die Feststellung der Kommission ist nachvollziehbar.

Positiv zu vermerken ist, dass die EU-Kommission sich bei den neuen Reformvorschlägen sowohl um eine wissenschaftliche Absicherung als auch im Vorfeld um eine entsprechende Aufklärung über die Vorschläge bemüht hat. Die von dem Agenda 2000-Beschluss geforderte Halbzeitbewertung wurde zum Anlass genommen, von externen Wissenschaftlern Marktanalysen vornehmen zu lassen, um die Wirkung alternativer Vorschläge abzuschätzen. Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung wurden in zahlreichen EU-Gremien (Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen) und auch mit Vertretern der Wirtschaft diskutiert. Es kann somit festgestellt werden, dass die EU-Kommission mehr denn je alle Vorbereitungen für einen erfolgreichen Reformvorschlag unternommen hat. Erfolgreich ist der Vorschlag dann, wenn der Agrarministerrat als Legislative entsprechend neue Gesetze verabschiedet.

**Änderung der Direktzahlungen:
Ein Paradigmenwechsel**

Das bisherige Beihilfesystem bestehend aus flächennutzungsgebundenen Zahlungen und Zahlungen pro Tier wird in eine Betriebsprämie umgewandelt¹. Die Höhe der Zahlung bemisst sich nach dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002. Dabei wird die Höhe

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Förderungsregeln für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen, Brüssel 21.1.2003.

der Zahlung aufgestockt, um den Einkommensverlust resultierend aus der Preissenkung für Milch teilweise (etwa zur Hälfte) zu kompensieren.

Mit dieser Maßnahme werden aus gesamtwirtschaftlicher Sicht einige positive Änderungen erreicht. Bei der bisherigen Bindung der Zahlungen an die Flächennutzung war zwar der Empfänger der Zahlung auch der Bewirtschafter, aber die Zahlung war an eine bestimmte Nutzung des Landes gebunden. Somit ging die Höhe der Zahlung in die Deckungsbeitragsrechnung ein und erhöhte damit die Zahlungsbereitschaft für den Bodenkauf oder die Bodenpacht. Daher hatte die Preissenkung von 30% der McSharry-Reform und von 15% der Agenda 2000 grundsätzlich keine bodenpreissenkenden Effekte. Im Gegenteil, die Pacht- und Bodenpreise stiegen auf ein Niveau, das höher war als vor den Reformen.

Die Wirkung der Reform bestand somit vornehmlich in einer Stabilisierung der Grundrenten². Für Pächter wurde die Zahlung weitgehend zu einem durchlaufenden Posten. Wenn man bedenkt, dass in den neuen Bundesländern etwa 90% und in den alten Bundesländern 60% der Flächen gepachtet sind, kann aus der Wirkungsanalyse auch auf eine geringe Transfereffizienz geschlossen werden. Das Ziel, den wirtschaftenden Landwirten zu helfen und soziale Hilfen im Anpassungsprozess zu geben, wurde weitgehend nicht erreicht.

Hinzu kamen zwei negative Allokationseffekte. Erstens, Tiere

² J.-V. Schrader: Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotälern, Kieler Diskussionsbeiträge, 325, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1998.

wurden nur gehalten und der Boden wurde nur in einer bestimmten Weise genutzt, weil es eine Direktzahlung gab. Marktpreise als Indikator der Knappheit der Produkte dienten daher nicht als entscheidende Signale für die Ausrichtung der Produktion. Zweitens, produktionsstimulierende Direktzahlungen erhöhen den Einsatz von ertragssteigernden Vorleistungen (Düngemittel, Pflanzenschutzmittel und Kraftfutter). Damit haben sie in Abhängigkeit von Standort und Bodennutzung negative Effekte auf die Umwelt.

Die neue Ausrichtung der Direktzahlungen ist weitgehend produktionsneutral. Da der Landwirt in seinen Produktionsentscheidungen durch die Zahlung nicht beeinflusst wird, entfallen die negativen Allokationswirkungen weitgehend. Völlig produktionsneutral sind sie allerdings nicht, da die elementare Entscheidung, Landwirt zu bleiben, auch von der Zahlung abhängt. Dieser Effekt muss aber in Kauf genommen werden, wenn man den Anpassungsdruck für die Landwirte verringern will.

Erhöhung der Transfereffizienz

Die vorgeschlagene Bindung der Zahlung wird auch die Transfereffizienz erhöhen. Da die Zahlung nur an Bewirtschafter geleistet wird und der Bewirtschafter auch die Möglichkeit hat, den Prämienanspruch zu verkaufen, wird z.B. der gegenwärtige Verpächter eines landwirtschaftlichen Grundstücks bei Auslaufen der Pacht nicht den Pachtpreis erhöhen können. Selbst wenn er den Boden wieder in Eigenbewirtschaftung nimmt, erwirbt er keinen Anspruch auf Zahlung. Da als potenzielle Käufer für Prämienrechte nur ein begrenzter Käuferkreis in Frage kommt, ist es möglich, dass ein gegenwärtiger Pächter zunächst keinen potenzi-

ellen Käufer in der Region findet, in der die Prämienrechte gehandelt werden.

Bei Auslaufen der Pacht würde dann zwar das Prämienrecht bei ihm verbleiben, er kann es aber nicht realisieren. Prämienansprüche führen nur dann zu Zahlungen, wenn der Inhaber des Prämienrechts auch förderungsfähige landwirtschaftliche Flächen hat. Wenn demnach ein Pächter Land ohne Prämienrechte pachtet, so ist er ein potenzieller Käufer von Prämienrechten. Der gegenwärtige Pächter könnte daher seinem Pachtnachfolger seinen Prämienanspruch verkaufen. Somit führt der Überwälzungsvorgang dazu, dass die Prämie weitgehend beim gegenwärtigen Bewirtschafter des Bodens verbleibt, unabhängig davon, wer zukünftig Bewirtschafter ist.

Eine etwas andere Situation wird es allerdings geben, wenn durch Umwidmung von Land in nicht landwirtschaftliche Nutzung in einer Region mehr Prämienrechte als landwirtschaftliche Fläche vorhanden ist. In diesem Fall könnte der Eigentümer des Bodens je nach Wettbewerbslage und Verhandlungsgeschick einen Teil der Prämie erhalten. Demnach ist das vorgeschlagene System grundsätzlich auf die Stabilisierung der Einkommen der gegenwärtigen Bewirtschafter ausgerichtet. Im Gegensatz zu dem gegenwärtigen System der Direktzahlungen werden die Eigentümer des Bodens nur dann begünstigt, wenn sie auch gegenwärtig Bewirtschafter sind.

Verringerung der Allokationsverluste

Aus ökonomischer Sicht ist zu begrüßen, dass die Allokationsverluste durch das gegenwärtige Sys-

tem weitgehend entfallen. Offen bleibt dagegen die Frage, warum man das Einkommen der zurzeit wirtschaftenden Landwirte auf unbestimmte Zeit selbst dann mit erheblichen Summen unterstützen soll, wenn sie die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgegeben haben. Ordnungspolitisch dürfte es hierfür wohl keine Begründung geben. Ein Verzicht auf Direktzahlungen würde bei vielen Landwirten sicherlich zu erheblichen Einkommensverlusten führen. Eine an der Sozialstaatlichkeit orientierte Unterstützung könnte daher begründet werden. Allerdings können solche Zahlungen nicht ohne Bezug zur sozialen Lage der Betroffenen und ohne zeitliche Begrenzung gewährt werden.

Wenn trotz dieser Einwände an dem Instrument der Direktzahlungen festgehalten wird, mag dies mit den besonderen Konstellationen auf dem politischen Markt für Agrarprotektionismus begründet sein. Politisch sind erhebliche Politikänderungen wahrscheinlich nur durchsetzbar, wenn die negativ Betroffenen weitgehend kompensiert werden. Aus politischer Sicht hat der vorliegende Vorschlag den Vorteil, dass er die gegenwärtige Einkommensverteilung und die Transferströme zwischen den EU-Mitgliedsländern wenig verändert und daher auf Akzeptanz im Ministerrat gehofft werden darf.

Änderung der Milchmarktordnung

Die Milchmarktordnung ist in der gegenwärtigen Ausprägung besonders reformbedürftig. Die externe Protektion ist hoch und die Produktion wird durch Quoten begrenzt. Seit der Einführung der Quoten (der so genannten Garantiemengenregelung) wurden die Produktionsrechte zu einem großen Teil von den die Milchpro-

duktion einstellenden Betrieben zu den Betrieben transferiert, deren Milchproduktion wächst. Die ehemaligen Quoteninhaber sind die vornehmlichen Nutznießer dieser Regelung, während die aktiven Milchproduzenten einen Teil des erwirtschafteten Einkommens transferieren müssen.

Die vorgeschlagene Neuordnung der Marktordnung beinhaltet grundlegende Änderungen³. Zwar soll das Garantiemengensystem bis 2014 verlängert werden, es wird aber eine abnehmende Bedeutung haben. Die Zahlungsbereitschaft für Quoten wird erheblich sinken, da der Richtpreis für Milch von 2004 bis zum Jahr 2008 um 28,3% sinken und auf diesem Niveau bis 2014/15 bleiben soll. Wenn man unterstellt, dass die Inflationsrate in den Jahren bis 2015 bei mindestens 2% p.a. liegt, beinhaltet der Kommissionsvorschlag eine Realpreissenkung von mindestens 50% bis 2014/15. Die Markteinkommen der Betriebe werden ohne Anpassung somit erheblich sinken.

Da aber ein Teil – etwa die Hälfte – des Einkommensverlustes ausgeglichen wird, bleibt der Anpassungsdruck begrenzt. Für anpassungsfähige und –willige Betriebe kann das gesamte Einkommen (einschließlich der Transferzahlungen) sogar steigen; die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion verändert die Wirtschaftlichkeit der alternativen Produkte. Eine Umstellung der Produktion von Erzeugnissen, die sich bisher nur wegen der Direktzahlungen rentiert haben, zu Erzeugnissen, die unter den neuen

Marktbedingungen rentabel sind, erhöht somit das Einkommen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass der Preis für Quoten bereits nach kurzer Zeit gegen Null tendieren wird, da bei den geltenden Marktpreisen für Milch eine geringe Zahlungsbereitschaft vorhanden sein wird. In Richtung sinkender Quotenpreise wird auch die vorgeschlagene Erhöhung der Referenzmengen um zusätzlich 3% wirken.

Positive politökonomische Bewertung

Aus politökonomischer Sicht ist der Vorschlag der EU-Kommission bezüglich der Änderungen in der Milchmarktpolitik positiv zu bewerten. Eine einfache Abschaffung des Quotensystems ist politisch sehr schwierig, weil die Begünstigten sich gut organisieren können und politische Gegenwehr ausüben. Es ist daher einfacher, ein solches System durch Preissenkung und Erhöhung der Garantiemengen auslaufen zu lassen. Für den Vorschlag der EU-Kommission spricht auch, dass der abgesenkte Richtpreis für Milch bis 2014/15 gelten soll und damit vermehrt Planungssicherheit für Investoren geschaffen wird.

Dieser Vorschlag zeigt einen eindeutigen Bruch mit der Politik der ersten 30 Jahre gemeinsamer Agrarpolitik. Früher traf man sich alljährlich in der Agrarpreisrunde und einigte sich nach langwierigen Verhandlungen in der Regel auf positive Preisänderungen für die einzelnen Marktordnungsprodukte. Seit der Agrarreform 1992 werden die grundlegenden Weichen in größeren Abständen gestellt und erhebliche Preissenkungen akzeptiert.

Es mag sich die Frage stellen, ob die negativen Produktionseffek-

³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 über die Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, Brüssel 21.1.2003.

te bei einer drastischen Preissenkung, wie sie auf dem Milchmarkt beschlossen wurde, nicht zu groß sind und möglicherweise ländliche Regionen wirtschaftlich in Bedrängnis geraten werden oder gar die Versorgung gefährdet sein könnte.

Sicherlich ist es richtig, dass zahlreiche Milchviehbetriebe keine ausreichenden Markteinkommen mehr erzielen werden. Zwar werden die meisten Betriebe auch bei den stark abgesenkten Preisen noch einen positiven Deckungsbeitrag erwirtschaften, doch werden sie ihre Vollkosten nicht mehr decken. Sie werden daher nur die Wahl haben, sich umzustrukturieren oder langfristig aus der Produktion auszuschneiden.

Ergebnisse von Betriebsanalysen

Die erste Alternative steht natürlich nur dann offen, wenn es unter den neuen Bedingungen überhaupt möglich ist, in Deutschland oder der EU kostendeckend Milch zu produzieren. Wenn das nicht möglich sein sollte – tatsächlich wird dieses immer wieder behauptet –, ist dies aber auch kein großes Problem. Unter diesen Bedingungen würde die Produktion stark sinken mit der Folge, dass sich die Preise in der EU und auch auf dem Weltmarkt erholen würden. Ein abrupter starker Rückgang der Produktion ist aber kaum zu erwarten, da eine große Anzahl von Betrieben positive Deckungsbeiträge erwirtschaftet und dank der Direktzahlungen die landwirtschaftliche Produktion, zumindest für einige Zeit, beibehalten wird.

Konkrete Betriebsanalysen deuten auch darauf hin, dass bei selbst stark abgesenkten Preisen einige Betriebe die Milchproduktion ausweiten werden. So zeigten

Giffhorn und Hemme⁴, dass die von ihnen ausgewählten typischen Betriebe in den neuen Bundesländern Produktionskosten haben, die unter dem neuen abgesicherten Preisniveau von 22,21 Cent/kg Milch liegen und dass bei Wegfall der Quoten die Betriebe 9 bis 25% (im Durchschnitt 18%) mehr Milch produzieren könnten. Der abgesenkte Richtpreis liegt mit 22,21 Cent/kg erheblich über diesen Produktionskosten⁵. Es scheint daher eher wahrscheinlich, dass es nicht zu einem Bruch in der Strukturentwicklung kommen wird, sondern dass sich die Milchproduktion mittel- und langfristig auf einem niedrigeren Niveau stabilisieren wird.

Weitere Liberalisierung der Getreidemarktordnung

Die EU-Kommission hatte bereits bei der Vorbereitung der Agenda-Beschlüsse von 1999 vorgeschlagen, den Interventionspreis für Getreide um 20% zu senken, beschlossen wurde aber nur eine 15%ige Preissenkung. Die Kommission empfiehlt, den Interventionspreis um 5% zu senken, von einer Intervention von Roggen abzusehen und die monatliche Staffelung der Interventionspreise aufzugeben. Die Interventionspreise sollen nach diesen Vorschlägen nur noch als Sicherheitsnetz dienen.

⁴ E. Giffhorn, T. Hemme: Milchquotenausstieg 2008 – Eine Analyse am Beispiel typischer Betriebe in den neuen Bundesländern, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Arbeitsbericht 6/2002, Braunschweig 2002.

⁵ Diese Informationen belegen die volkswirtschaftlichen Kosten der Quotierung. Betriebe können gegenwärtig ihre Ressourcen nicht voll nutzen, da sie nicht genügend Quoten haben. Leistungssteigerungen der Kühe führen entweder zu freien Stallkapazitäten oder zu zusätzlichen Quotenkäufen zum Wohl der ausscheidenden Milcherzeuger.

Bei den gegenwärtigen Informationen kann davon ausgegangen werden, dass mit der Preisabsenkung die EU-Preise für Getreide auf Weltmarktpreisniveau liegen werden. Damit hätte man nicht nur den Außenhandel von Getreide liberalisiert, sondern auch den von Eiern, Geflügel und Schweinen. Die Protektion dieser Produkte wurde bisher nur zum Ausgleich der erhöhten Futterkosten als Folge des protektionierten Getreidepreises benötigt.

Degression der Direktzahlungen: Ein akzeptabler Weg

Die EU-Kommission hatte bereits seit langem eine Kappung der Direktzahlungen pro Zahlungsempfänger präferiert. Gegen diesen Vorschlag gab es heftige Widerstände, da eine Wettbewerbsverzerrung befürchtet wurde. Die größeren Betriebe wären auf dem Bodenmarkt weniger wettbewerbsfähig als die Betriebe mit ungekürztem Bezug der Zahlung. Dieses Argument ist als Folge der Entkopplung der Zahlung von der Produktion bzw. Bodennutzung nicht mehr gerechtfertigt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die EU-Kommission den alten Vorschlag in einem etwas anderen Gewand vorträgt. Für Zahlungsempfänger bis 5000 Euro wird keine Kürzung vorgeschlagen; Zahlungen von 5001 bis 50 000 Euro sollen im Zeitablauf leicht steigend bis zu 12,5% im Jahr 2012 gekürzt werden und für Zahlungsempfängern über 50 000 Euro wird die Reduzierung im Endjahr 19% betragen.

Eine solche Degression kann mit dem Argument der Sozialstaatlichkeit begründet werden. Empfänger höherer Transferzahlungen haben wahrscheinlich auch ein höheres Markteinkommen und benötigen daher weniger staatliche Hilfe. Wei-

terhin können sie sich in der Regel auch besser an eine Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen anpassen.

Langfristig ökologische Flächenstilllegung

Bisher müssen die Empfänger von Direktzahlungen einen bestimmten Prozentsatz, über den jährlich neu entschieden werden kann, ihrer beihilfeberechtigten Flächen stilllegen. Landwirte können dabei zwischen einer Rotationsbrache oder Dauerbrache wählen. Außerdem gibt es eine freiwillige Flächenstilllegung mit gleichen Prämiensätzen. Die Kommission schlägt vor, dass sich die Empfänger von Prämien für eine zehnjährige Flächenstilllegung entscheiden sollen. Dieser Vorschlag wird mit positiven ökologischen Effekten begründet.

Tatsächlich sprechen wissenschaftliche Erkenntnisse dafür, dass eine zehnjährige Flächenstilllegung ökologisch positiver als eine Rotationsbrache zu bewerten ist. Dennoch ist aber diese Empfehlung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu bemängeln. Für die Umwelt könnte mehr und billiger etwas getan werden, wenn man nicht jeden einzelnen Betrieb unabhängig von der Qualität des Bodens und den örtlichen Gegebenheiten zu einer 10%igen Stilllegung verpflichten würde, sondern wenn man großräumig landwirtschaftlich genutzte Flächen für Umweltleistungen umwidmen würde. Mit einer Flächenstilllegung im gleichen Umfang könnten dann erhöhte ökologische Effekte erzielt werden.

Stärkung der 2. Säule der Agrarpolitik

Die EU-Kommission strebt an, die so genannte 2. Säule der Agrarpolitik auszubauen. Agrarpolitik soll zukünftig nicht mehr nur

auf landwirtschaftliche Betriebe ausgerichtet sein, sondern auch auf den ländlichen Raum. Daher sollen die durch die Degression eingesparten Mittel zum Teil den Ländern zur Förderung des ländlichen Raumes zur Verfügung gestellt werden. Die Aufteilung der Mittel auf die Länder soll sich an der landwirtschaftlichen Nutzfläche, den Beschäftigten in der Landwirtschaft sowie dem Bruttoinlandsprodukt orientieren.

Die genannten Kriterien sind wenig geeignet, um die Förderungsnotwendigkeit ländlicher Räume zu kennzeichnen. Es gibt kaum ländliche Regionen in der EU-15, die wirtschaftlich wirklich von der Landwirtschaft dominiert werden. Die Förderungswürdigkeit von ländlichen Regionen kann daher nicht an Kenngrößen aus der Landwirtschaft (Nutzfläche, Beschäftigte) abgelesen werden. Hinzu kommt, dass die EU-Kommission bisher noch nicht überzeugend gezeigt hat, mit welchen Instrumenten ländliche Regionen erfolgreich gefördert werden könnten. Es ist zu befürchten, dass diese Programme zu einer wenig effizienten Subventionierung ländlicher Gebiete führen werden und dass der Europäische Rechnungshof zukünftig noch mehr als in der Vergangenheit auf eine mangelnde Effizienz dieser Programme und eine Vielzahl von Unregelmäßigkeiten hinweisen wird.

Cross Compliance und betriebliches Kontrollsystem

Die Empfänger von Direktzahlungen sind verpflichtet, ihr Land in einem guten landwirtschaftlichen Zustand zu halten. Als Sanktion ist vorgesehen, die Direktzahlungen ganz oder zum Teil zu streichen. Es klingt einfach, ist aber schwierig zu definieren, was ein guter landwirtschaftlicher Zustand ist. Hier gibt

es auch in der Wissenschaft keinen Konsens. Wie kann man kontrollieren, wenn man das Referenzsystem nicht exakt definieren kann. Das als obligatorisch vorgeschlagene Betriebsberatersystem, das als Aufgabe zugeordnet erhält, die Einhaltung der Umweltauflagen zu kontrollieren, tritt vor kaum lösbare Probleme. Außerdem ist es wenig sinnvoll, die Kontrolle auf die Betriebe zu beschränken, die eine bestimmte Höhe der Direktzahlungen erhalten. Es wird zukünftig große und kleine landwirtschaftliche Betriebe geben, die Prämienrechte besitzen und damit Ansprüche auf Direktzahlungen und solche, die keine Ansprüche haben. Es gibt wohl keinen Grund anzunehmen, dass nur die Empfänger von Direktzahlungen ab einer bestimmten Höhe Umweltprobleme verursachen.

Abschließende Bewertung

Die Verwirklichung des Kommissionsvorschlags würde zu einer verbesserten Effizienz der EU-Agrarpolitik führen. Die Vorschläge kommen auch zum richtigen Zeitpunkt, da weitere Reformen drängen. Die Umsetzung der Vorschläge würden die WTO-Verhandlungen erheblich vereinfachen. Eine Akzeptanz der Vorschläge sollte den einzelnen Mitgliedsländern leicht fallen, da sich die gegenwärtige Verteilung der Transfers nur wenig verändern wird; den Landwirten aber langfristige Perspektiven eröffnet. Die Politikunsicherheit würde für die Landwirte erheblich verringert werden. Unverständlich ist, warum die EU-Kommission nicht auch eine Änderung des am höchsten protektionierten Marktes, den Zuckermarkt, vorgeschlagen hat. Die Stärkung der 2. Säule kann zu erhöhter Regelungsintensität mit zweifelhaften positiven wirtschaftlichen Effekten führen.