

Sarah Maas, P. Michael Schmitz

Gemeinsame Agrarpolitik der EU

Die Gemeinsame Agrarpolitik gehört zu den Kernbereichen der europäischen Integration. Was waren ihre ursprünglichen Ziele und welche Auswirkungen hatte sie? Welche Reformmaßnahmen wurden durchgeführt? Wie ist die europäische Agrarpolitik innerhalb der WTO zu beurteilen? Welchen Herausforderungen muss sie sich in Zukunft stellen?

In diesem Jahr wird die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) 50 Jahre alt. Sie gehört damit zu den wenigen vergemeinschafteten Politikbereichen der EU und kann auf zahlreiche Erfahrungen positiver und negativer Art dieser Integrationsform zurückblicken. Nach Inkrafttreten des EWG-Vertrags im Jahre 1957 hat es noch ganze zehn Jahre gedauert, bis sich die Mitgliedstaaten trotz vertraglich festgelegter gemeinsamer Ziele und Grundsätze der Agrarpolitik auf eine gemeinsame Linie bei den Marktordnungen geeinigt hatten. Die Interessengegensätze und inneren Widersprüche waren damit aber keineswegs ausgeräumt. Es folgten zahlreiche Korrekturen und Ergänzungen. Die Geschichte der Agrarpolitik ist eine Geschichte der Reformen, die bis heute anhalten. Im Folgenden soll dieser Prozeß nachgezeichnet und kommentiert werden.

Ursprüngliche Ziele und Auswirkungen der GAP

Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Landwirtschaft in Europa größtenteils zerrüttet, es herrschte ein Mangel an Nahrungsmitteln. In Anbetracht der traditionell hohen Bedeutung der Landwirtschaft in den Gründungsstaaten der EU – in der EU-6 machte der Agrarsektor 1960 noch 19% der gesamten Beschäftigung und 10% des BIP aus¹ – war ein wirtschaftlicher Aufstieg und eine Steigerung des Wohlstands der Bevölkerung nur mit einem schnellen Wiedererstarben des Agrarsektors möglich. Im Mittelpunkt der GAP standen daher die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln zu angemessenen Preisen, die Stabilisierung der Agrarmärkte sowie die Förderung der Produktivität der Landwirtschaft. Darüber hinaus galt es, eine ungleiche Einkommensentwicklung der landwirtschaftlichen Bevölkerung infolge einer disparitätischen Faktorentlohnung zu vermeiden, indem Preise für Agrargüter auf nationaler Ebene angehoben wurden.² Dabei orientierte sich die GAP an den drei Grundprinzipien der Gemeinschaftspräferenz, der finanziellen Solidarität

sowie der Einheit der Märkte. Letzteres sollte durch die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes einen wesentlichen Beitrag zur europäischen Integration leisten. Da die Mitgliedstaaten jedoch nur begrenzt bereit waren, ihre nationale Souveränität zugunsten des EU-Gemeinwohls aufzugeben, entstand erst 1967 die erste Gemeinsame Marktordnung für den Getreidemarkt. Für die anderen „gemeinsamen“ Marktordnungen sollte 1969 mit der Einführung des grünen ECU sowie der Grenzausgleichszahlungen³ ein gemeinsamer Preis verwirklicht werden, der jedoch das Ziel einer Integration der Märkte aufgrund unterschiedlicher nationaler Preisniveaus innerhalb der EG verfehlte. So entstanden nationale Interessendivergenzen, da EU-Agrarimporteure zu über den Weltmarktpreisen liegenden EU-Preisen einführen mussten und daher deutlich belastet wurden. Dagegen konnten EU-Agrarexporteure durch eine Erstattung der Differenz zwischen EU- und Weltmarktpreisen profitieren. In diesem Sinne bot die gemeinsame Finanzierung der GAP – die bis heute im Rahmen der 1. Säule als einzige vergemeinschaftete Politik nicht national ko-finanziert wird – Anreize zur Aushöhlung des Grundprinzips der finanziellen Solidarität durch die Maximierung nationaler Nettotransfers (vgl. Abbildung 1).⁴

Weitaus schwerwiegendere Folgen hatte jedoch das Grundprinzip der Gemeinschaftspräferenz, das mit dem Grundsatz des EWG-Vertrags, die Vorteile einer regionalen wirtschaftlichen Integration zu realisieren, im Zielkonflikt stand. So wurde die Gemeinschaftspräferenz als Anlass gesehen, einen Außenschutz gegenüber Drittländern zu erheben, welcher hohe fiskalische

¹ Vgl. R. Fennel: *The Common Agricultural Policy of the European Community*, Oxford 1987, S. 1.

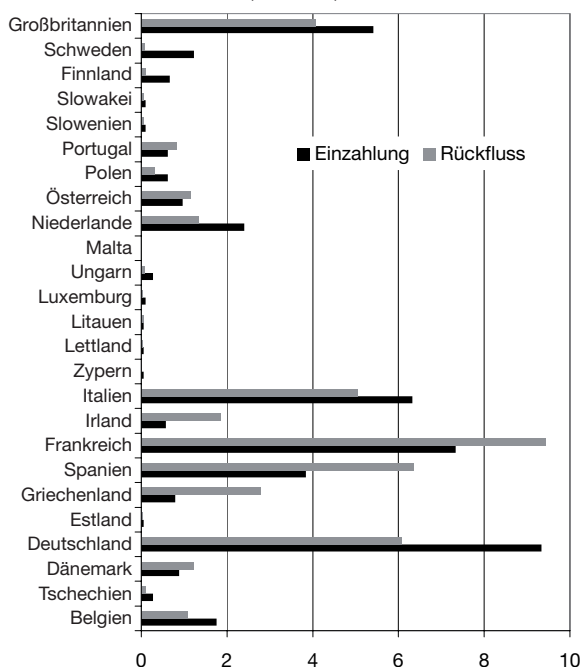
² Vgl. Artikel 39, EWG-Vertrag.

³ Der grüne ECU entsprach im Falle von Wechselkursänderungen einzelner Währungen den Umrechnungskursen vor der Wechselkursänderung. Hiermit sollte bei Aufwertung einzelner Währungen eine Senkung der Marktordnungspreise, die der prozentualen Senkung der Wechselkurse entsprach, vermieden werden. Da die nationalen Marktordnungspreise aus Sicht der Händler differierten, sollten Grenzausgleichszahlungen gewinnbringende Arbitrage zwischen den Mitgliedstaaten verhindern.

⁴ Vgl. U. Koester: *Gemeinsame Agrarmarktordnung der EU*, in: R. Ohr (Hrsg.): *Europäische Integration*, Stuttgart 1996, S. 141-172.

Prof. Dr. P. Michael Schmitz, 57, ist Inhaber der Professur für Agrar- und Entwicklungspolitik an der Universität Giessen; Sarah Maas, 24, ist dort Mitarbeiterin.

Abbildung 1
Einzahlungen der EU-Mitgliedstaaten zum EAGFL
(Abteilung Garantie) und Rückflüsse 2004
 (Mrd. Euro)



Quelle: Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006.

und volkswirtschaftliche Kosten erzeugte. Dabei führte die im Zeitablauf steigende nominale Protektionsrate infolge einer kontinuierlichen Steigerung des nominalen Preisniveaus auf EU-Märkten bei gleichzeitig sinkenden Weltmarktpreisen zu einer kontinuierlichen Erhöhung der GAP-Ausgaben durch zunehmende Marktordnungsausgaben (vgl. Abbildung 2). An der Weltmarktpreissenkung war die EU jedoch nicht unbeteiligt, denn eine Anhebung der EU-Preise oberhalb des Weltmarktpreisniveaus setzte starke Anreize zur Überschussproduktion. Bei unelastischer Nachfrage kam es hierdurch zu einer gesteigerten Exportaktivität, welche wiederum durch Exporterstattungen subventioniert wurde. Da die EWG der Anfangsjahre vorwiegend Importeur von Agrarprodukten war, führte die Weltmarktpreissenkung zu steigenden Terms-of-trade. Doch bereits Mitte der 80er Jahren war die EU zu einem der größten Exporteure für wichtige Agrarprodukte avanciert, so dass eine Umkehrung des Terms-of-trade-Effekts erfolgte, der durch eine steigende Anzahl an Mitgliedstaaten noch verschärft wurde.⁵ Folglich wuchsen die GAP-Ausgaben in den 70er Jahren auf zwei Drittel des gesamten EU-Budgets an. Hinzu kamen zusätzliche volkswirtschaftliche Kosten, denn die Preisstützung führte infolge einer Fehlallokation von Produktionsfaktoren und Produktionsstruktur

⁵ Vgl. ebenda, S. 143 ff.

zu einer größeren gesamtwirtschaftlichen Ineffizienz, welche 1984 durch die Einführung von Mengenregelungen und Produktionsquoten noch verstärkt wurde.

Getragen wurden diese Kosten zum einen von Konsumenten, die einen Wohlfahrtsverlust infolge steigender Lebensmittelausgaben verzeichneten. Zum anderen wurden die Steuerzahler stark belastet durch zusätzliche Kosten für Exporterstattungen sowie Lagerung, Aufkauf und Beseitigung von Überschüssen im Rahmen staatlicher Aufkäufe durch Interventionsstellen (vgl. Abbildung 3).⁶ Somit flossen zwei Drittel des gesamten EU-Budgets in die Landwirtschaft – oder mit anderen Worten, in die Produktion gewaltiger Nahrungsmittelüberschüsse. Diese manifestierten sich Mitte der 80er Jahre immer deutlicher in den so genannten Milchseen und Butterbergen, so dass die GAP von der Bevölkerung zunehmend kritisiert wurde.⁷

Die Wohlfahrtsverluste infolge des Außenschutzes beschränkten sich keineswegs auf die EU. So hatten die Exporterstattungen und variablen Importabschöpfungen Auswirkungen auf das Weltmarktgeschehen, denn infolge eines sinkenden Niveaus und steigender Instabilität der Weltmarktpreise entstanden erhebliche Benachteiligungen für Drittländer. Viele Entwicklungsländer, oftmals traditionelle Agrarexporteure, konnten zu den niedrigen Weltmarktpreisen bei erhöhtem Risiko nicht mehr mit Industriestaaten konkurrieren. Zusätzlich führte die Errichtung des EU-Binnenmarktes zu einem hohem Grad an Handelsumlenkung zu Gunsten der EU-Mitgliedstaaten, jedoch zu Lasten von Drittländern.⁸ Eine Verminderung der Exporte, oder gar ein Handelsstatuswechsel, führte zu einer empfindlichen Senkung der Deviseneinnahmen und trug neben einer Verminderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums zu erheblichen Wohlfahrtseinbußen dieser Länder bei. Die angespannte Lage resultierte Ende der 80er Jahre in einem Ausbruch von Handelskonflikten zwischen der EU und den USA sowie Entwicklungsländern, so dass zunehmend Forderungen nach einer fundamentalen Änderung der GAP laut wurden.⁹ Da die bisherigen Ad-hoc-Maßnahmen ausschließlich einer Behandlung an Symptomen dienten und keineswegs einen Beitrag zur Ursachenbeseitigung durch

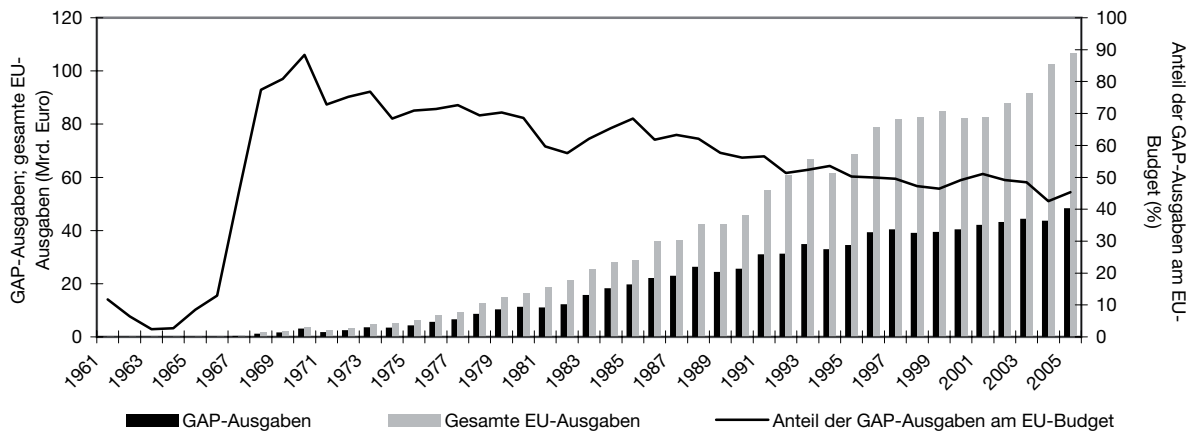
⁶ Vgl. J. D. Hansen, J. G. Jørgensen: Industrial Structures: Specialization, Efficiency and Growth, in: J. D. Hansen (Hrsg.): European Integration – An Economic Perspective, Oxford University Press 2001, S. 81-108.

⁷ Vgl. Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle: Agrarmärkte in Zahlen, Bonn, verschiedene Jahrgänge.

⁸ Vgl. J. D. Hansen, J. G. Jørgensen, a.a.O., S. 89.

⁹ M. Hartmann: Die Interessen der Entwicklungsländer an der Liberalisierung der Agrarpolitik der Industrieländer, in: Schriften des Zentrums für regionale Wirtschaftsforschung der JLU Giessen (43), 1992, S. 136; W. Henrichsmeyer, H. P. Witzke: Agrarpolitik Band 2 – Bewertung und Willensbildung, Stuttgart 1994, S. 339.

Abbildung 2
EAGFL- und Gesamtausgaben der EU 1973-2006



Quelle: EU: Financial Report 2005.

den Abbau der handels- und produktionsverzerrenden Subventionspolitik Brüssels leisteten, war eine Fortsetzung der bisherigen Politik weder unter dem Gesichtspunkt der EU-Ausgaben noch des zunehmenden internationalen Drucks weiterhin haltbar. Somit war die markt- und preisstützende Agrarpolitik nach 35 Jahren in einer Sackgasse angekommen, deren einziger langfristiger Ausweg eine grundlegende Reform der GAP schien.

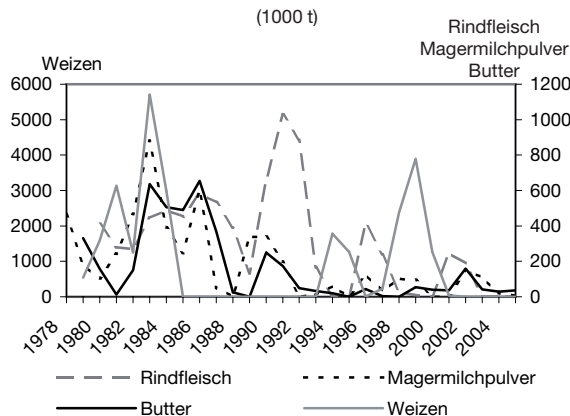
Die MacSharry-Reform und die Agenda 2000

Die Bedeutung einer Neuausrichtung der Markt- und Preispolitik der GAP ging Anfang der 90er Jahre über die europäische und agrarpolitische Ebene hinaus. Vor allem vor dem Hintergrund des verstärkten Liberalisierungsdrucks von Seiten des GATT bzw. der WTO war die Reform der GAP zu einem internationa-

len Anliegen geworden.¹⁰ Hierdurch wollte die EU die Beschlüsse der WTO umsetzen und die eigene Position in internationalen Verhandlungen stärken. Darüber hinaus wurde in Vorbereitung auf die Osterweiterung eine grundlegende strukturelle Reform der GAP notwendig, da eine Implementierung der Preisstützung in den neuen Mitgliedsländern dem EU-Haushalt eine enorme fiskalische Belastung auferlegt hätte und zudem nicht WTO-konform gewesen wäre.¹¹

Spätestens mit dem Auslaufen der Friedensklausel im Jahr 2004 war die EU gefordert, die Beschlüsse der Uruguay-Runde im Bereich der inländischen Stützung durch eine Reduzierung der Amber- und Blue-Box-Maßnahmen umzusetzen. Das primäre Ziel der MacSharry-Reform 1992 war daher, eine Stützung unabhängig von Preisen und produzierten Mengen zu gewähren. Eine paritätische Einkommensverteilung im Agrarsektor (Verteilungsziel) sollte nun mittels direkter Einkommensstransfers erreicht werden, eine effizientere Ressourcenallokation (Effizienzziel) durch eine Angleichung der EU-Preise an das Weltmarktpreisniveau.¹² Daher wurden die Marktordnungsausgaben durch eine Senkung der Interventionspreise für Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Rindfleisch zurückgefahren. Um die hieraus resultierenden Einkommensverluste der Landwirte zu kompensieren, wurden im Gegenzug weniger verzerrende Ausgleichszahlungen in Form von Hektar- und Tierprämien sowie Zahlungen zur ländlichen Entwicklung eingeführt.

Abbildung 3
Interventionsbestände ausgewählter Marktordnungsprodukte 1978-2005



Quelle: Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle, verschiedene Jahrgänge.

¹⁰ Vgl. ebenda.

¹¹ Vgl. C. Altomonte, M. Nava: Economics and Policies of an Enlarged Europe, Northampton 2005, S. 270 ff.

¹² Vgl. J. Baffes, J. Meerman: From Prices to Incomes: Agricultural Subsidization without Protection?, in: The World Bank Research Observer, Vol. 13 (2), 1998, S. 191-211.

Durch die Senkung der Interventionspreise und folglich sinkender Nahrungsmittelpreise konnten die Konsumenten als ursprüngliche Verlierer der GAP an Wohlfahrt gewinnen. Obwohl keine substanzielle Senkung der Agrarausgaben erreicht wurde, konnte zumindest eine weitere Erhöhung der Kosten für den EU-Haushalt aufgrund grundlegender struktureller Veränderungen der Agrarausgaben verhindert werden. Dies ist vor allem auf eine Kürzung der Marktordnungsausgaben bei gleichzeitig steigender Bedeutung der Direktzahlungen innerhalb der ersten Säule zurückzuführen. Da Direktzahlungen im Gegensatz zu den Marktordnungsausgaben keinen jährlichen Preissteigerungen unterliegen, stagnieren die GAP-Ausgaben seither bei zugleich sinkendem Anteil am gesamten EU-Budget (vgl. Abbildung 3).

Zur Erreichung der proklamierten Ziele waren die neuen Instrumente dennoch nicht geeignet. So blieben ineffiziente Landwirte weiterhin in Produktion, da Direktzahlungen nur tatsächlich produzierenden Landwirten gewährt wurden. Zudem wurden die Ausgleichszahlungen auf die Liste der zuvor genannten Produkte beschränkt, die im Rahmen der Agenda 2000 um die Produkte Baumwolle, Olivenöl, Tabak und Hopfen ausgedehnt wurde. Folglich blieb die Stützung größtenteils an die Produktion gekoppelt, zumal die Ausgleichszahlungen die Mengenregulierungen und die Preisstützung nicht ersetzen. Zusätzlich sollten quasi-obligatorische Mengenbeschränkungen zu einer Entlastung der Märkte beitragen. So wurden Landwirte verpflichtet, zum vollen Erhalt der Ausgleichszahlungen für Getreide und Ölsaaten bis zu 10% ihrer Fläche stillzulegen. Da Flächenstilllegungen aufgrund einer positiven Grenzproduktivität des Bodens gesamtgesellschaftlich wenig sinnvoll sind, wurde der Anbau nachwachsender Rohstoffe auf den stillgelegten Flächen erlaubt. Diese führten jedoch zu zusätzlichen Markterlösen, ohne im Gegenzug den Erhalt der Prämien für die Stilllegung in Frage zu stellen.¹³ Auch wurde keine Obergrenze für Ausgleichszahlungen festgelegt, so dass große Betriebe deutlich stärker von flächengebundenen Direktzahlungen profitierten und sich die Einkommensungleichheit innerhalb der Landwirtschaft erhöhte. So erhielten allein 20% der europäischen Produzenten rund 80% der gesamten GAP-Ausgaben. Durch eine steigende Komplexität und einen zunehmenden bürokratischen Aufwand zur Umsetzung und Kontrolle der Bestimmungen stiegen die Kosten vor allem auf Seiten der Landwirte an, die somit, entgegen den sonstigen Bemühungen der GAP, an Wettbewerbsfähigkeit auf heimischen und internationalen Märkten verloren.

¹³ Vgl. U. Koester, a.a.O., S. 161.

Die Luxemburger Beschlüsse

Erst mit den Luxemburger Beschlüssen im Jahr 2003 wurden weitere Schritte in Richtung produktionsunabhängiger Ausgleichszahlungen gemacht.¹⁴ Im Rahmen der Betriebsprämienregelung werden Direktzahlungen auch für die reine Erhaltung eines „guten Zustands“ landwirtschaftlicher Flächen gewährt und sind somit von der Produktion entkoppelt. Als Konsequenz sind die Beihilfen nun für die Green-Box zugelassen, welche bisher keinen Kürzungen unterliegt. Zwar sind weiterhin produktionsgebundene Zahlungen erlaubt, um die Stilllegung der Erzeugung einzelner Betriebe zu vermeiden, und auch preisstützende Interventionen sowie mengenregulierende Mechanismen werden zunächst bestehen bleiben. Dennoch orientieren sich die Produktionsentscheidungen der Landwirte nun deutlich stärker an den Marktbedingungen,¹⁵ so dass diese Reform sicherlich einen wichtigen Schritt zum Abbau von Handels- und Preisverzerrungen hin zu einer effizienteren und zielgerichteteren Agrarpolitik darstellt.

Im Rahmen der Cross Compliance soll zudem den steigenden Anforderungen der Konsumenten bezüglich des Tierschutzes und der Nahrungsmittelsicherheit nachgekommen werden. Diese binden den Zugang zu Ausgleichszahlungen an die Erfüllung von Auflagen in den Bereichen Tier- und Umweltschutz sowie der Gesundheit von Mensch, Pflanze und Tiere, mit dem Ziel, Qualitäts- und Umweltstandards zu sichern und landwirtschaftliche Flächen in gutem agronomischen und ökologischen Zustand zu erhalten. Auf diese Weise soll der „Multifunktionalität“ der Landwirtschaft Rechnung getragen werden, die es auch folgenden Generationen ermöglicht, von einem ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen und einer Kulturlandschaft zu profitieren.¹⁶ Allerdings führen diese an der oberen Grenze internationaler Standards liegenden Umweltauflagen zu einer weiteren Steigerung der Regelungsintensität und Komplexität der GAP und gehen daher mit einer erheblichen Kostenbelastung und Senkung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Landwirte einher.

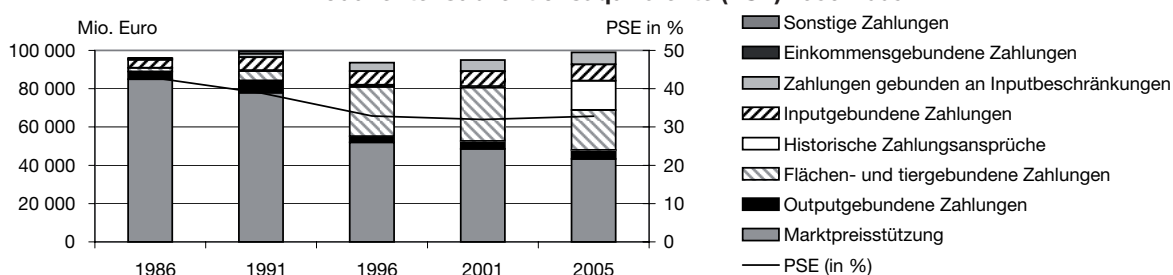
Auch der Bürokratieaufwand wird durch die Cross Compliance steigen. Die zusätzlichen Kosten können jedoch vermutlich durch eine steigende Effizienz staatlicher Transfers durch flächengebundene Direktzahlungen kompensiert werden. Die Direktzahlungen werden im Rahmen der Modulation bis 2013 gekürzt und größtenteils in die Förderung der ländlichen Ent-

¹⁴ Vgl. EU-Kommission: Verordnung Nr. 1972 des Rates vom 29. September 2003, Brüssel 2004.

¹⁵ Vgl. A. Swinbank: *The Evolving CAP, Pressures for Reform, and Implications for Trade Policy*, University of Reading, UK, 2005.

¹⁶ Vgl. EU-Kommission: Verordnung Nr. 1972 ..., a.a.O.; EU-Kommission: Verordnung Nr. 1655 der Kommission vom 22. September 2004.

Abbildung 4
Produzentensubventionsäquivalente (PSE) 1986-2005



Quelle: OECD: Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2005, Paris 2006.

wicklung (zweite Säule) verlagert, so dass das Gewicht der ersten Säule weiter abnehmen wird. Da zudem die finanzielle Vorausschau 2007-2013 trotz Osterweiterung keine Erhöhung der GAP-Ausgaben vorsieht, werden diese in zehn Jahren voraussichtlich nur noch ein Drittel des gesamten EU-Budgets ausmachen und somit einer sinkenden wirtschaftlichen Bedeutung des Agrarsektors in der EU Rechnung tragen.¹⁷

Während die EU im Bereich der inländischen Stützung durch die Verlagerung von – laut EU rund 90%¹⁸ – Amber- und Blue-Box-Maßnahmen in die Green-Box in Vorleistung getreten ist und sich daher einen „Puffer“ bezüglich weiterer Kürzungen verschafft hat, können im Bereich des Marktzugangs und des Exportwettbewerbs weniger Fortschritte aufgezeigt werden. Ähnlich der inländischen Stützung gerieten auch die Instrumente der Importprotektion nach Gründung der WTO 1995 zunehmend unter Druck und wurden im Zuge der Tarifizierung größtenteils in Importzölle umgewandelt, um eine engere Bindung der EU-Preise an Weltmarktpreise herzustellen.¹⁹ Nach Abschluss der Uruguay-Runde wurden die Wertzolläquivalente um durchschnittlich 36% gekürzt, jedoch ließ das Abkommen eine hohe Flexibilität im Bereich einzelner Zolllinien zu. Sensible, hoch protektionierte Güter konnten von starken Zollsenkungen ausgenommen werden und blieben daher prohibitiv hoch.²⁰ So zählt der Agrarsektor der EU mit einem Producer Support Estimate (PSE) von rund 32% (2005) auch heute noch zu den stark protektionierten Märkten (vgl. Abbildung 4). Obwohl die EU mittlerweile ein gewisses Maß an „Wasser in den Zöllen“²¹ aufweisen kann, würde im Falle einer

Zollsenkung wie im Vorschlag der G-20 dennoch eine erhebliche Verminderung der Protektion wichtiger EU-Agrarmärkte erwartet.²² Auch die subventionierten Exportmengen der EU unterlagen Kürzungen von durchschnittlich 21%, während die Zahlungen für Exporterstattungen sogar um 36% gekürzt wurden. Dennoch steht die EU im Bereich des Exportwettbewerbs heute noch weitgehend isoliert da. So hält die EU mit Ausfuhrerstattungen in Höhe von 3,1 Mrd. Euro (2005) den größten Anteil der gesamten Exportsubventionen unter den WTO-Mitgliedstaaten.²³ Daher wird der Beschluss der 6. Ministerkonferenz im Dezember 2005 in Hongkong, der eine Abschaffung aller Exportsubventionen bis Ende des Jahres 2013 vorsieht, eine empfindliche Kürzung der Unterstützung europäischer Landwirte zur Folge haben.²⁴ Wie stark sich diese Kürzungen tatsächlich auf die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Agrarsektors auswirken werden, hängt in beachtlichem Maße davon ab, wie die EU-Agrarpolitik die Landwirte auf die zukünftige Situation vorbereiten wird.

Vor welchen Herausforderungen steht die GAP in Zukunft?

Angesichts eines hohen internationalen Liberalisierungsdrucks werden die WTO-Verhandlungen weiterhin eine zentrale Rolle in der europäischen Agrarpolitik spielen. Um die Doha-Runde in den nächsten Jahren zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, müssen Antworten auf zahlreiche ungelöste Fragen gefunden werden. Welchen Modalitäten soll die „substantielle Verbesserung“ des Marktzugangs unterliegen? Wie

¹⁷ Vgl. EU-Kommission: Verordnung Nr. 1972 ..., a.a.O.; Europäische Kommission: Gemeinsame Agrarpolitik erklärt, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Brüssel 2005, S. 1.

¹⁸ Vgl. Agra Europe, 17. Dezember 2004: EP/2.

¹⁹ Vgl. U. Koester, a.a.O., S. 152.

²⁰ Vgl. A. Swinbank, a.a.O., S. 11.

²¹ Dieser Begriff bezeichnet die Differenz zwischen tatsächlich angewandten Zöllen (applied tariff) und dem höchsten erlaubten Zollsatz (bound tariff), welcher die Grundlage der Zollkürzungsverhandlungen in der WTO bildet.

²² Vgl. M. Brockmeier, J. Pelikan, R. Klepper: Die WTO-Ministerkonferenz in Hongkong: Welche Handlungswirkungen haben die aktuellen Vorschläge für den Marktzugang?, in: Tagungsband der 46. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (GeWiSoLa), Giessen 2006.

²³ Vgl. EU-Kommission: 35. Finanzbericht über den EAGFL, Abteilung Garantie – Haushaltsjahr 2005, KOM(2006)512, 2006.

²⁴ Vgl. WTO: Doha Work Programme – Ministerial Declaration. Ministerial Conference, 6th Session, 13-18 December 2005, Hong Kong 2005; S. Leetmaa: Effects of Eliminating EU Export Subsidies, in: Agricultural Policy Reform – The Road Ahead, Agricultural Economic Report, Nr. 802, USDA, 2001, S. 82-90.

soll in Zukunft mit sensiblen Produkten umgegangen werden? Wie werden nicht-tarifäre Handelshemmnisse als eine neue Form der Protektion gehandhabt?²⁵ Ob die „Doha Development Agenda“ dabei ihrem Namen gerecht wird, ist vor allem davon abhängig, ob die Industriestaaten – speziell die EU und die USA – eine stärkere Verantwortung gegenüber den Entwicklungsländern übernehmen oder weiterhin auf ihren momentanen Standpunkten beharren. Dabei wird oft übersehen, dass eine multilaterale Liberalisierung des Agrarhandels keineswegs nur den Entwicklungsländern zugutekommt. Auch die EU würde von einer Senkung der Importzölle in anderen Ländern in Form verbesserter Exportchancen profitieren, so dass eine Liberalisierung im Sinne der WTO ebenfalls in ihrem eigenen Interesse liegen sollte.²⁶

Auch im Hinblick auf die Halbzeitbewertung der Luxemburger Beschlüsse, dem so genannten Health Check im Jahr 2008, wird die Diskussion um die EU-Agrarpolitik weiterhin kontrovers bleiben, vor allem vor dem Hintergrund eines möglichen Auslaufens der Direktzahlungen auf lange Sicht. So wird einerseits mit erheblichem Widerstand zu rechnen sein, da in den vergangenen Jahren eine Abhängigkeit der Landwirte von Direktzahlungen geschaffen wurde. Andererseits führt eine erhöhte Transparenz der Direktzahlungen, verglichen mit der Preisstützungspolitik, zu einem zunehmenden Legitimationsdruck der EU gegenüber der Bevölkerung, anderen Wirtschaftssektoren sowie der WTO. Somit wird sich die EU in Zukunft großen Schwierigkeiten gegenüber sehen, Landwirten weiterhin ein hohes Maß an Stützung zukommen zu lassen, ohne die GAP auf internationaler Ebene einmal mehr in Misskredit zu bringen.

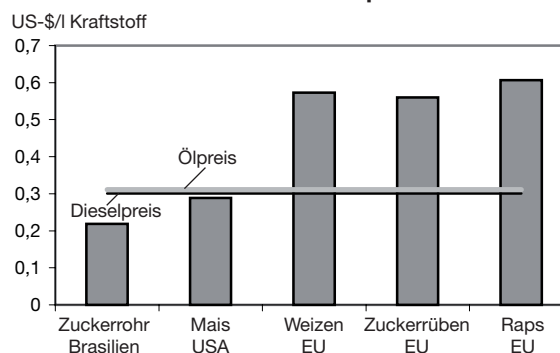
In diesem Zusammenhang zeigt sich auch die zunehmende Bedeutung alternativer Energien als eine wesentliche Herausforderung der Agrarpolitik. So hat der globale Klimawandel und der steigende nominale Ölpreis ein großes Interesse der Politik am Bioenergie Markt hervorgerufen.²⁷ Vor allem die Produktion von Kraftstoffen aus Biomasse erfreut sich großer Aufmerksamkeit. Da Biokraftstoffe aufgrund hoher Produktionskosten weder für den Industrie- und Dienstleistungssektor noch für den privaten Konsum eine attraktive Alternative zu fossilen Treibstoffen darstellen, hat die EU im Rahmen der Richtlinie für Erneuerbare Energien die Erhöhung des Biokraftstoffanteils am ge-

²⁵ Vgl. WTO, a.a.O.

²⁶ Vgl. S. Tangermann: WTO farm reform – my losses, your gains?, in: Quarterly Journal of International Agriculture, 45 (2), 2006, S. 103-106; M. Brockmeier, J. Pelikan, R. Klepper, a.a.O.

²⁷ Vgl. S. Tangermann, M. von Lampe: Globaltrend Bioenergie – Eine Herausforderung für Landwirtschaft, Ernährungsindustrie und Politik, in: Nahrung und Energie – Aufbruch in ein neues Zeitalter, DLG e.V., Frankfurt a.M. 2007, S. 127-144.

Abbildung 5
Produktionskosten von Biodiesel und Ethanol
sowie fossile Kraftstoffpreise 2004



Quelle: OECD: Agricultural Market Impacts of Future Growth in the Production of Biofuels, Working Party on Agricultural Policies and Markets, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD, Paris 2006.

samen Kraftstoffverbrauch bis 2010 auf 5,75% vorgegeben. Als Folge ist eine Expansion der Biokraftstoffproduktion innerhalb der EU zu beobachten.

Angesichts der Tatsache, dass Ethanol in anderen Teilen der Welt kostengünstiger und mit erheblich geringerem CO₂-Ausstoß und Ressourceneinsatz produziert werden kann, erscheinen die politischen Maßnahmen jedoch wenig effizient und zielgerichtet (vgl. Abbildung 5).²⁸ Als Gewinner dieser Förderpolitik gelten allein die Produzenten von Getreide, Ölsaaten und Zuckerrüben, die über steigende Preise infolge einer Angebotsverknappung profitieren, während die Kosten den Konsumenten in Form erhöhter Kraftstoffpreise einschließlich der auf Biokraftstoffe erhobenen Steuer auferlegt werden.²⁹ Neben Privatverbrauchern werden auch der Industrie- und Dienstleistungssektor sowie Akteure des primären Sektors, insbesondere die Tierproduzenten, durch steigende Faktorpreise belastet. Selbst für Biokraftstoffproduzenten als primäre Zielgruppe birgt die Politik Brüssels mittel- bis langfristig Gefahren. So verleitet das künstliche Marktwachstum bei geringer Wettbewerbsfähigkeit der traditionellen Biokraftstoffe – insbesondere vor dem Hintergrund einer zunehmenden Wirtschaftlichkeit der Biokraftstoffe zweiter Generation³⁰ – zu erheblichen

²⁸ Vgl. OECD: Agricultural Market Impacts of Future Growth in the Production of Biofuels, Working Party on Agricultural Policies and Markets, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD, Paris 2006.

²⁹ Vgl. J. Adolf: Boom in der Biokraftstoffbranche – eine nachhaltige Entwicklung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 12, S. 778-785.

³⁰ Verglichen mit traditionellen Biokraftstoffen weisen Biokraftstoffe zweiter Generation hohe CO₂-Einsparungen und eine effizientere Verwertung von Biomasse auf. Als Ausgangssubstrat dient in der Regel Zellulose, so dass beinahe alle pflanzlichen Materialien zur Kraftstoffproduktion verwendet werden können.

Fehlinvestitionen, die Abhängigkeiten von politischer Unterstützung erzeugen. Somit fällt die Agrarpolitik in klassische Fehler der GAP zurück, indem versucht wird, Zielvorgaben durch direkte Markteingriffe unter Inkaufnahme von Preis- und Produktionsverzerrungen zu erreichen. In Anbetracht dieser Entwicklung ist die Frage, ob die EU-Agrarpolitik nicht aus vergangenen Erfahrungen und Fehlern gelernt hat, sicherlich berechtigt.

Resümee

Nach Unterzeichnung des EWG-Vertrags im Jahr 1957 haben die sechs Gründungsstaaten etwa zehn Jahre benötigt, um die vertraglich fixierten Grundsätze und Ziele der Agrarpolitik im Rahmen gemeinsamer Marktordnungen auch instrumentell umzusetzen. Als Hauptinstrument zur Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen wurde Ende der 60er Jahre vor allem die Preisstützung eingesetzt und trotz zahlreicher Warnungen aus der Wissenschaft in den 70er Jahren sogar noch deutlich ausgebaut. Die negativen Folgen dieser Politikausrichtung wurden Anfang bis Mitte der 80er Jahre überdeutlich, als wachsende Agrarüberschüsse und enorme Haushaltslasten im Brüsseler Budget die Öffentlichkeit aufschreckten. Zugleich wuchs die Kritik der Handelspartner an der handelsverzerrenden und protektionistischen Agrarpolitik der Gemeinschaft. Darüber hinaus wurde immer deutlicher, dass selbst das Einkommensziel nicht wirklich erreicht wurde, weil eher die Bodeneigentümer und Faktoranbieter von der Preisstützung profitieren als die Landwirte selbst. Als Reaktion auf diese Fehlentwicklungen wurde dann aber nicht ein Abbau der Preisstützung vorgenommen, was auch die volkswirtschaftlichen Kosten gesenkt hätte, sondern es wurde an Symptomen kuriert, in dem angebotsseitige Mengenbeschränkungen durchgesetzt wurden (z.B. Quotenregelung bei Milch und Flächenstilllegungen).

Erst mit der MacSharry-Reform erfolgte das grundsätzliche Eingeständnis der Politik hinsichtlich des Scheiterns der Preispolitik als einkommenspolitisches Instrument. Administrierte Preise wurden abgesenkt und die Erlösausfälle durch direkte Einkommensübertragungen kompensiert. Mit der AGENDA 2000 wurde dieser 1992 eingeschlagene Weg konsequent fortgesetzt und um weitere Maßnahmen in der so genannten 2. Säule ergänzt. Schließlich hat man sich im Rahmen der Luxemburger Beschlüsse zur weitgehenden Entkopplung der Prämienzahlungen durchgerungen, um verbleibende Produktions- und Handelsverzerrungen abzubauen.

Alles dies sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht richtige Schritte, und sie tragen deutlich zur Effizienzverbesserung der Politik bei. Gleichwohl verbleiben

zahlreiche ordnungspolitische Sündenfälle der gemeinsamen Agrarpolitik auf der Tagesordnung:

- Die Marktpreisstützung macht auch heute noch knapp 50% der Produzentensubventionen aus.
- Nach wie vor existierende Produktionsquoten bei Milch und Zucker sind systemfremde Elemente in einer Marktwirtschaft, die den intrasektoralen Strukturwandel behindern.
- Flächenstilllegungen implizieren den Verzicht auf Wertschöpfung durch den knappsten und wertvollsten Produktionsfaktor der Landwirtschaft.
- Die Koexistenz von voll entkoppelten, teilentkoppelten und nicht entkoppelten Prämienzahlungen innerhalb der EU führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten und zu willkürlichen Nettotransferzahlungen über das gemeinsame Finanzierungssystem.
- Eine überbordende Regelungsdichte im Zusammenhang mit Umwelt-, Gesundheits- und Tierschutzverordnungen gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und belastet gerade die mittelständischen Betriebe.
- Im Bereich der Bioenergie schließlich scheinen EU-Kommission und nationale Regierungen ganz auf die ordnungspolitische Kompatibilität verzichten zu wollen, indem direkte, den Konsum und die Investitionen lenkende Maßnahmen im Vordergrund stehen und nicht marktnahe Anreizsysteme.

Es bleibt demnach noch viel zu tun, um die verbleibenden Altlasten einer verfehlten Agrarpolitik zu beseitigen und sich neu abzeichnende Fehlentwicklungen zu vermeiden. Das gilt umso mehr, als Wirtschaftspolitiker und Öffentlichkeit die ordnungspolitische Grundeinstellung zur Marktwirtschaft verloren zu haben scheinen.

Was lässt sich nun aus 50 Jahren europäischer Agrarpolitik lernen? Einmal eingeführte Instrumente der Agrarpolitik führen in der Regel ein langes Leben. Somit geschaffene Besitzstände rühren Politiker nicht gern an und kurieren lieber an Symptomen. Für nachhaltige und ökonomisch effiziente Reformen braucht man einen langen Atem, gute Argumente und starke Verbündete. Die Luxemburger Beschlüsse als Fortsetzung der früheren Reformen geben Hoffnung. Der Einsatz für eine marktkonforme Ausrichtung der Agrarpolitik sollte nicht vermindert, sondern eher noch intensiviert werden, weil die Ordnungspolitik aus dem Blick geraten scheint. Das gilt vor allem auch für die agrarrelevanten Bereiche der Umwelt- und Energiepolitik.