

# Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU

Von Dieter Kirschke und Gerald Weber, Fachgebiet Agrarpolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin. Der Artikel gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder. Er basiert auf einem Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen.

1	Ausgangslage	63
2	Die Luxemburger Reformbeschlüsse	64
2.1	Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion	65
2.2	„Cross compliance“ und „2. Säule“	66
2.3	Abbau der Markt- und Preisstützung	66
3	Konsequenzen der Reformbeschlüsse	67
3.1	Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion	67
3.2	„Cross compliance“ und „2. Säule“	69
3.3	Abbau der Markt- und Preispolitik	70
4	Budgetäre Implikationen	71
5	Schlussfolgerungen	75

## 1 Ausgangslage

Die Reform der Agrarpolitik in der Europäischen Union (EU) ist eine unendliche Geschichte. Mit den Luxemburger Beschlüssen vom Juni 2003 wird ein neues Kapitel zur Reform dieser Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) aufgeschlagen.

Welches sind die wesentlichen Inhalte der Luxemburger Beschlüsse und wie sind diese einzuordnen und zu werten?

Wie jede Politik in ihrem Bereich hat Agrarpolitik dafür Sorge zu tragen, dass die mit dem Agrarbereich verbundenen gesellschaftspolitischen Ziele erreicht werden. In einem marktwirtschaftlichen System geht es zunächst um die Ver-

besserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und deren Integration in die internationalen Agrarmärkte. Ebenso wichtig ist es aber auch, den Schutz der natürlichen Umwelt, den Erhalt der Kulturlandschaft und den Tierschutz zu gewährleisten sowie soziale Probleme im volkswirtschaftlichen Strukturwandel abzufedern. Aus diesen Gründen wird der Agrarsektor als ein Wirtschaftsbereich angesehen, den man nicht allein dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen kann. Die entscheidende Legitimation der Agrarpolitik liegt also darin, dass mit der landwirtschaftlichen Produktion externe Nutzen und Kosten sowie die Bereitstellung öffentlicher Güter verbunden sind.

Bei agrarpolitischem Handeln in marktwirtschaftlichen Systemen sind indessen verschiedene Grundsätze zu beachten. So sollte insbesondere privates Handeln durch Anreizstrukturen beeinflusst und nicht unmittelbar durch Vorgaben bestimmt werden. Ferner sollten möglichst solche politischen Maßnahmen, die zu geringen Nebeneffekten führen, gewählt werden. In der GAP sind gerade diese Prinzipien wenig beachtet worden, wie das besonders an der in den 60er Jahren entstandenen protektionistischen Agrarpreispolitik deutlich wird. Um die landwirtschaftlichen Einkommen anzuheben, wurden die Inlandspreise für Agrarprodukte durch variable Zölle (Abschöpfungen) und Exporterstattungen sowie staatliche Aufkäufe über die Weltmarktpreise angehoben. Eine solche Politik verzerrt die Faktorintensitäten und Konsumstrukturen, was zu Wohlfahrtsverlusten führt. Zwar erzielen die Landwirte durch hohe Agrarpreise auch höhere Einkommen, aber dies erfolgt letztendlich durch einen im Ausmaß größeren Konsumverzicht des Rests der Gesellschaft; transferpolitisch ist eine solche Politik also ineffizient.

Bereits in den 70er Jahren wurden die negativen Konsequenzen der protektionistischen Agrarpreispolitik auf den EU-Agrarmärkten sichtbar. Die Marktinterventionen und die Abschottung der EU-Märkte von den Weltmärkten führten zu steigenden Überschüssen, als deren Folge die Aus-

gaben des EU-Haushaltes für die Agrarpolitik zunahmen. Um die Finanzierbarkeit der GAP zu sichern, wurden zunehmend dirigistische Maßnahmen wie die Produktionsquoten auf dem Milchmarkt im Jahr 1984 eingeführt. Versuche, die Überschussproduktion bei Getreide und anderen pflanzlichen Erzeugnissen durch automatische Senkungen der Garantiepreise bei Überschreitung bestimmter Produktionsmengen einzudämmen („Stabilisatorenregelungen“), blieben erfolglos.

Seit Ende der 70er Jahre entwickelt sich die EU im Agrarbereich zunehmend von einer Import- in eine Exportregion, und seitdem verstärkt sich die internationale Kritik an der GAP. In der Tat verhält sich die EU auf den Weltagrarmärkten als unfairer Konkurrent, der Wettbewerbsfähigkeit mit Hilfe staatlicher Subventionen herstellt. In der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) von 1986 bis 1994 wurde dieses Verhalten an den Pranger gestellt, und im Ergebnis der Uruguay-Runde kam es zu einer deutlichen Liberalisierung der EU-Agrarpolitik: zunehmende Marktöffnung, Abbau von Exportsubventionen und Senkung handelsverzerrender interner Subventionen.

Mit der nach dem damaligen EU-Agrarkommissar McSharry benannten Reform der GAP von 1992 wollte die EU ihren internationalen Verpflichtungen und den Forderungen des GATT gerecht werden. Ein zentraler Bestandteil der Reform war die Senkung des Preisniveaus bei Ackerfrüchten und Rindfleisch, verbunden mit einer Kompensation der Einkommensverluste für die Erzeuger durch Flächenzahlungen und Tierprämien. Für diese Direktzahlungen hat die EU die internationale Akzeptanz als Gegenleistung für ihre Liberalisierungszugeständnisse erhalten. Die Direktzahlungen sind seitdem als Blaue-Box-Subventionen von den Abbauverpflichtungen in Bezug auf die interne Stützung ausgenommen. 1999 wurde dann eine weitere Reform der EU-Agrarpolitik beschlossen, die Agenda 2000. Es ging um einen weiteren Abbau der Preisstützung

bei Ackerfrüchten und Rindfleisch sowie um eine entsprechende Kompensation durch Anhebung der Direktzahlungen. Mit der Agenda 2000 sollte dieses Prinzip auch auf den Milchmarkt übertragen werden, was jedoch zunächst verschoben worden ist. In Fortsetzung der Reform von 1992 wurden ferner auch die umweltrelevanten Maßnahmen im Agrarbereich ausgeweitet.

Die Reformen von 1992 und 1999 haben zu einer stärkeren Marktöffnung und Integration der EU-Landwirtschaft in die Weltmärkte geführt. Es blieb aber zu kritisieren, dass die protektionistische Preispolitik nicht vollständig abgeschafft wurde und die eingeführten Direktzahlungen die Produktionsstruktur zusätzlich verzerren. Konsequenz wäre es gewesen, einkommens- und sozialpolitische Ziele unmittelbar durch direkte Einkommensübertragungen an die Landwirte und nicht indirekt über andere Produktionsfaktoren oder gar den Produktpreis anzugehen. Ebenso war zu kritisieren, dass die GAP in Bezug auf Umwelt- und Qualitätsziele noch wenig zielorientiert blieb. Ein weiterer Kritikpunkt war schließlich, dass die GAP nach wie vor die größten Ausgaben des EU-Haushaltes verursachte.

## 2 Die Luxemburger Reformbeschlüsse

Kern der Luxemburger Beschlüsse des Rates der EU zur Reform der GAP vom 26. Juni 2003<sup>1</sup> ist die Entkopplung der Direktzahlungen für die Erzeugung von Ackerfrüchten, Rindfleisch und Milch von der Produktion.

Ferner umfassen die Beschlüsse die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards (Cross compliance), die Kürzung der Direktzahlungen (Modulation), Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes sowie den Abbau von Markteingriffen in den oben genannten Produktbereichen. Am 21. Juli 2004 hat der Deutsche Bundestag das

---

<sup>1</sup> Rat der Europäischen Union (2003): GAP-Reform – Kommissar des Vorsitzes (im Einvernehmen mit der Kommission). AGRI 217/AGRIFIN 87. Brüssel (30.6.2003).

## Abb. 1: Überblick über die Luxemburger Reformbeschlüsse vom Juni 2003 zur Gemeinsamen Agrarpolitik

- **Entkopplung**
    - Betriebsmodell
    - Regionalmodell
    - Teilentkopplung
  - **Cross compliance**
  - **Abbau der Markt- und Preisstützung**
    - Abschaffung der Roggenintervention
    - Interventionspreissenkungen bei Milchprodukten
  - **Modulation**
  - **Ausbau der „2. Säule“ der GAP**
    - Qualitätsverbesserung
    - Tierschutz
    - Verbesserte Kofinanzierung bei Umweltmaßnahmen
- Quelle: Eigene Darstellung

Gesetz zur Umsetzung dieser Reform<sup>2</sup>, die am 1. Januar 2005 in Kraft tritt, beschlossen.

Nach weiteren Reformbeschlüssen des Rates vom 22. April 2004 werden die oben genannten Reformelemente ab 2006 auch auf Tabak, Olivenöl, Baumwolle und Hopfen angewendet. Die spezifische sozio-ökonomische, regionalwirtschaftliche und ökologische Bedeutung dieser Produktbereiche hat jedoch zu einer größeren Flexibilität im Ausmaß der Entkopplung und stärkeren Betonung von Umstrukturierungsmaßnahmen und Qualitätsförderung geführt. Für den Zuckersektor hat die Europäische Kommission am 14. Juli 2004 ihre Reformvorschläge präzisiert.<sup>3</sup>

### 2.1 Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion

Das zentrale Element der Luxemburger Beschlüsse ist die Entkopplung der Direktzahlungen

von der Produktion. Entkopplung bedeutet prinzipiell, dass Direktzahlungen nicht mehr an die Produktion oder an die Produktionsausrichtung geknüpft werden. Konkret werden Direktzahlungen für Ackerfrüchte, Rindfleisch, Milch, Tabak, Olivenöl und Hopfen in eine neue einheitliche Betriebsprämie einbezogen. Nach den Vorstellungen der Kommission sollen auch neue Direktzahlungen für die Zuckerrübenanbauer als Ausgleich für Preissenkungen in die Betriebsprämie einbezogen werden.

Nicht in allen Bereichen erfolgt allerdings eine vollständige Entkopplung: So werden von der Stärkekartoffelbeihilfe 40 % und von der neuen Höhe der Reisbeihilfe 58 % in die Betriebsprämie einbezogen. Außerdem sollen 35 % der Haushaltsmittel für Baumwolle für eine Erzeugungsbeihilfe je Hektar Baumwollanbaufläche verwendet werden. Nicht einbezogen in die Betriebsprämie wird die Verarbeitungsbeihilfe für Trockenfutter. Die Beschlüsse haben den Mitgliedstaaten zudem Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich des Ausmaßes der Entkopplung eröffnet: 25 % der Direktzahlungen bei Ackerfrüchten dürfen weiterhin an die Erzeugung gebunden bleiben. Teilentkopplungsoptionen bestehen außerdem bei Rindfleisch, Hartweizen und Hopfen sowie befristet bei Tabak, Olivenöl und Milch. Der Deutsche Bundestag hat sich im Rahmen der nationalen Umsetzung für eine, soweit EG-rechtlich möglich, sofortige vollständige Entkopplung entschieden.

Nationale Wahlmöglichkeiten bestehen auch bei der Ausgestaltung der einheitlichen Betriebsprämie. Die Luxemburger Beschlüsse sehen als Grundmodell eine betriebsindividuelle Entkopplung, bei der die Direktzahlungen eines Betriebes zu einer einheitlichen Betriebsprämie zusammengerechnet und auf eine einzelbetriebliche Referenzfläche bezogen werden, vor (Betriebsmodell). Die Summe der Prämienzahlungen an einen einzelnen Betrieb ändert sich hierdurch nicht. Als Alternative hierzu können sich die Mitgliedstaaten auch für eine regional einheitliche flächenbezogene Betriebsprämie entscheiden (Regionalmodell).

<sup>2</sup> Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004, Bundesgesetzblatt Jg. 2004 Teil I Nr. 38, ausgegeben am 26. Juli 2004.

<sup>3</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa durch die Reform der GAP-Reformvorschläge für den Zuckersektor.

Hierbei werden die Prämienansprüche einer Region auf eine regionale Referenzfläche bezogen, was zu Umverteilungen der Prämienzahlungen zwischen den Betrieben einer Region führt. Auch Kombinationsmodelle zwischen diesen beiden Optionen sind möglich. Der Deutsche Bundestag hat sich dafür entschieden, ab dem Jahr 2013 das Regionalmodell anzuwenden. Zunächst aber sollen die daraus entstehenden innerlandwirtschaftlichen Umverteilungen durch ein Kombimodell aus betriebsindividueller und flächenbezogener Prämienzuweisung abgedämpft werden. Ab 2010 wird dann der betriebsindividuelle Anteil stufenweise abgebaut und in die regional einheitliche Flächenprämie überführt. Weiterhin wird die Umverteilung der Prämien zwischen den Bundesländern begrenzt und eine nationale Reserve gebildet, aus der unter anderem Härtefälle bedient werden sollen.



## 2.2 „Cross compliance“ und „2. Säule“

Nach den Luxemburger Beschlüssen sind die Bewirtschaftung von Land und die Einhaltung von Grundanforderungen an die Betriebsführung Voraussetzungen für eine Prämienzahlung. Prämienzahlungen werden gekürzt oder ganz gestrichen, wenn Landwirte die verschiedenen Standards aus insgesamt 19 EG-Verordnungen bzw. -Richtlinien aus den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, tierische Gesundheit und Tierschutz sowie nationale Vorschriften zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand verletzen. Diese Verknüpfung von Direktzahlungen und Einhaltung der Produktions- und Umweltstandards wird als „Cross compliance“ bezeichnet. Im Einzelnen müssen in Deutschland noch nationale Vorschriften zur Durchführung

der Cross-compliance-Regelung erlassen werden. Bezüglich des im EG-Recht vorgeschriebenen Dauergrünlanderhaltungsgebotes sind detaillierte Vorschriften im Bundesgesetz zur Umsetzung der Reform enthalten.

Mit der Cross-compliance-Regelung sollen nicht-marktbezogene gesellschaftspolitische Ziele durch eine stärkere Beachtung von Mindeststandards verwirklicht werden. Mindeststandards sind jedoch kein Ersatz für die gezielte Förderung nicht-marktbezogener gesellschaftspolitischer Ziele. Letztere soll durch ökonomische Anreizmechanismen im Rahmen der Politik zur ländlichen Entwicklung, die auch als „2. Säule“ der GAP bezeichnet wird, erfolgen.

Nach den Luxemburger Beschlüssen soll die finanzielle Basis für die „2. Säule“ gestärkt werden, indem obligatorisch Mittel aus der „1. Säule“ der GAP (Marktordnungen und Direktzahlungen) im Rahmen der so genannten Modulation umgeschichtet werden. Prämienzahlungen an die einzelnen Landwirte von mehr als 5 000 € sollen hierzu gekürzt werden. Der Kürzungssatz beginnt bei 3 % im Jahr 2005 und beträgt 5 % ab 2007.

Ziele neuer Fördermaßnahmen in der „2. Säule“ sind unter anderem die Verbesserung der Qualität der Produkte und ihrer Vermarktung, ein höherer Tierschutz sowie die Inanspruchnahme eines von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Betriebsberatungssystems zur Einhaltung der Cross compliance. Ferner stockt die EU ihren Kofinanzierungsanteil bei den Agrarumweltmaßnahmen um zehn Prozentpunkte auf 85 % in Ziel-1-Gebieten und auf 60 % in anderen Gebieten auf.

## 2.3 Abbau der Markt- und Preisstützung

In Bezug auf die Markt- und Preispolitik setzen die Luxemburger Reformbeschlüsse die Umorientierung der protektionistischen EU-Agrarpolitik zu einer direkten Unterstützung der Landwirtschaft fort.

Ein wesentlicher Beschluss ist die Aufgabe der Roggenintervention, die in einzelnen Regionen Deutschlands zu deutlichen Preisrückgängen führen wird und für die keine direkten Kompensationen vorgesehen sind. Im Getreidebereich sind ferner die monatlichen Zuschläge um 50 % abgesenkt worden. Ebenfalls abgesenkt wurden die Hartweizenbeihilfe und der Interventionspreis bei Reis.

Die beschlossenen Interventionspreissenkungen bei Milch stellen einen deutlichen Schritt in Richtung Marktliberalisierung dar. Bei Butter ist eine Interventionspreissenkung von 25 % in vier Schritten bis zum Jahr 2007 beschlossen worden, bei Magermilchpulver um 15 % in drei Schritten bis 2006. Entsprechend steigen die Kompensationszahlungen von 11,81 €/t im Jahr 2004 auf 35,50 €/t im Jahr 2006 an. Das Ausmaß der vorgesehenen Preissenkung wird dazu führen, dass die Produktionsquoten (Garantiemengenregelung) trotz der vorgesehenen Verlängerung bis 2014 zunehmend wirkungsloser werden. Hierzu trägt auch die bereits mit der Agenda 2000 beschlossene Quotenausweitung ab 2006 bei.

Bei Zucker schlägt die Europäische Kommission eine deutliche Senkung des Stützpreises um ein Drittel vor, die teilweise durch Direktzahlungen an die Landwirte, die in die neue Betriebsprämie einzubeziehen sind, ausgeglichen werden soll. Der Interventionspreis für Zucker wird ersetzt durch einen Referenzpreis, der zur Berechnung des Zuckerrübenmindestpreises, der Auslöschungsschwelle für die private Lagerhaltung und des Niveaus des Außenschutzes herangezogen wird. Nach diesen Änderungen wird der Mindestpreis für Zuckerrüben bis 2007/08 um 37 % sinken, während der institutionelle Zuckerpreis in der EU noch etwa doppelt so hoch sein wird wie der heutige Weltmarktpreis.

Die Zuckerproduktionsquoten sollen um etwa 16 % gekürzt werden, wodurch nach den Schätzungen der Kommission die Quotenzuckererzeugung im Jahr 2008/09 um rund 1,6 Mio. Tonnen

niedriger liegen würde als der Binnenverbrauch. Bislang übersteigt die Quotenzuckererzeugung den Binnenverbrauch. Notwendige Umstrukturierungen der Zuckerwirtschaft sollen durch spezifische Fördermaßnahmen und eine neue Übertragbarkeit von Produktionsquoten zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert werden.

Zum Ungleichgewicht auf dem EU-Zuckermarkt trägt heute auch ganz entscheidend der im Rahmen präferenzierter Handelsregelungen zu garantierten Preisen importierte Weißzucker aus Indien sowie 78 dem Partnerschaftsabkommen von Cotonou beigetretenen Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifischen Ozean (AKP-Länder) in Höhe von 1,3 Mio. Tonnen bei. Der preissenkungsbedingte Wertverlust dieser Präferenzen als Folge einer Reform der Zuckermarktordnung stellt die EU vor eine besondere entwicklungspolitische Herausforderung. Deshalb beinhaltet der Kommissionsvorschlag für diese Länder neben handelsbezogenen Maßnahmen auch spezifische Fördermaßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Zuckerwirtschaft und zur wirtschaftlichen Diversifizierung.

## 3 Konsequenzen der Reformbeschlüsse

### 3.1 Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion

Eine Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion führt zu mehr Marktorientierung und zu einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Die Entkopplung schafft die Voraussetzungen für eine sinnvolle Integration der EU-Landwirtschaft in die internationale Agrarwirtschaft. Es werden die richtigen Signale für Investitionen im Agrarbereich gegeben, wodurch die Entkopplung zu einer nachhaltigen Agrarentwicklung beiträgt.

Bei einer grundsätzlich positiven Bewertung der Entkopplung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht



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

Bei der Bewertung der Entkopplung ist ferner zu beachten, dass durch den zu erwartenden beschleunigten Strukturwandel die Entwicklung regionaler Wirtschaftsstrukturen und ländlicher Räume auch negativ beeinflusst werden kann. So kann es zu Betriebsaufgaben auch im vor- oder nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft kommen, die die regionale Wirtschaftsentwicklung vor besondere Herausforderungen stellen. Solche Entwicklungen werden in regional differenzierter Weise auftreten und können zu einer unerwünschten Beschleunigung des Strukturwandels und Entleerung ländlicher Räume beitragen. Hier entsteht als Folge der Entkopplung konkreter Handlungsbedarf für eine regionale Wirtschaftspolitik.

Aus finanz- und einkommenspolitischer Sicht ist eine Entkopplung positiv zu werten, weil sie zu einer Verbesserung der Transfereffizienz führt. Die Landwirte erhalten die Möglichkeit, auf rentablere landwirtschaftliche Produktionsrichtungen umzusteigen, ohne dabei Prämien zu verlieren. Sehen sie in der Landwirtschaft keine Perspektiven, wird der Anreiz erhöht, außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten zu suchen. So eröffnet sich die Perspektive, dass ein gleiches Einkommensniveau mit geringeren staatlichen Transferzahlungen erreicht werden kann. Eine weitere Erhöhung der Transfereffizienz aus

gesamtwirtschaftlicher Sicht ergibt sich, wenn Konsumenten durch eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte entlastet werden.

Diese grundlegende finanz- und einkommenspolitische Bewertung einer Entkopplung trifft natürlich nur dann zu, falls es sich um eine vollständige Entkopplung handelt. So könnte die Verbesserung der Transfereffizienz bei Entkopplungsmodellen mit begrenzter Entkopplung geringer ausfallen. Deshalb ist es zu begrüßen, dass der Deutsche Bundestag auf die Inanspruchnahme der in den Reformbeschlüssen enthaltenen Teilentkopplungsoptionen verzichtet hat. Allerdings können sich problematische Wettbewerbsverzerrungen ergeben, wenn andere Mitgliedstaaten weniger stark entkoppeln.

Neben der gesamtwirtschaftlichen sowie budget- und verteilungspolitischen Einschätzung des Entkopplungsbeschlusses sind weitere Aspekte zu reflektieren. So wurde der Entkopplungsvorschlag von der Kommission vor allem auch damit begründet, in der laufenden Liberalisierungsrunde im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) den Druck auf die EU-Agrarpolitik zu verringern. In diesen Verhandlungen fordern die Agrarexportländer der Cairns-Gruppe<sup>4</sup> und andere WTO-Partner den weiteren Abbau produktions- und handelsverzerrender Maßnahmen. Diese Forderung bezieht sich zum einen auf die so genannte Amber<sup>5</sup> Box, womit solche Maßnahmen gemeint sind, die direkte Auswirkungen auf Produktion und Handel haben und deshalb nach dem WTO-Agrarübereinkommen von 1994 bereits um 20 % abgebaut werden mussten. Hierunter fallen die Marktpreisstützung und verschiedene Formen von inländischen Stützungsmaßnahmen wie zum Beispiel Erzeugerbeihilfen. Aber auch die Blaue-Box-Maßnahmen sollen nach den Vorstellungen

<sup>4</sup> Bei der Cairns-Gruppe handelt es sich um eine Gruppe von 17 traditionellen Agrarexportstaaten (Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay), die für eine weitgehende Liberalisierung des internationalen Agrarhandels eintreten.

<sup>5</sup> amber = bernsteinfarben.

der Cairns-Gruppe vollständig abgebaut werden. Nach dem WTO-Agrarübereinkommen sind Blaue-Box-Maßnahmen Direktzahlungen an Landwirte, die im Rahmen von Erzeugungsbeschränkungsprogrammen gewährt werden und wegen ihrer geringer handelsverzerrenden Wirkung von den Verpflichtungen zum Abbau der Stützungsmaßnahmen ausgenommen sind. Hierunter fallen die Flächenzahlungen und Tierprämien der EU. Gerade die Forderung nach dem Abbau der Blauen Box in der laufenden Verhandlungsrunde ist für die EU von besonderer Brisanz gewesen, da sich diese Forderung gegen die heute bedeutendste Form der landwirtschaftlichen Einkommensstützung in der EU richtet. Durch den Entkopplungsbeschluss dürfte die Problematik jedoch wesentlich entschärft worden sein. Vollständig entkoppelte Subventionen wären offensichtlich nicht mehr handelsverzerrend. Für interne Stützungsmaßnahmen, die keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Erzeugung hervorrufen, kann eine Ausnahme von den Verpflichtungen zum Stützungsabbau beansprucht werden. Solche von den Abbauverpflichtungen ausgenommenen Maßnahmen werden auch als Green-Box-Maßnahmen bezeichnet. Hierunter fallen unter anderem Ernährungssicherungsmaßnahmen, Hilfen bei Naturkatastrophen, Agrarumweltprogramme, Regionalprogramme sowie nicht-produktionsbezogene Einkommensstützungen.



Eine wichtige Frage ist auch die der gesellschaftlichen Legitimation der EU-Agrarpolitik. Durch die Entkopplung werden das Niveau und die Struktur der Transfers nachvollziehbarer. Das dürfte zu einer verstärkten kritischen Diskussion der Verteilungsgerechtigkeit solcher Transferzah-

lungen im Agrarsektor selbst und in der gesamten Gesellschaft führen. Die Legitimation solcher Zahlungen könnte dadurch zunehmend in Frage gestellt werden und der politische Druck zur Kürzung dieser Zahlungen wachsen.

### 3.2 „Cross compliance“ und „2. Säule“

Mindeststandards in der Produktion und bei den Produkten schaffen die Grundlage für Chancengleichheit zwischen den Anbietern und sind Voraussetzung für Markttransparenz, Konsumentensouveränität und damit für einen funktionsfähigen Wettbewerb. Die Einhaltung von Mindeststandards ist deshalb zu kontrollieren und eine Nichteinhaltung zu sanktionieren. Die Kontroll- und Sanktionsmechanismen sind im Agrarbereich aber offensichtlich nicht hinreichend ausgebaut oder werden nicht in angemessener Weise umgesetzt, um die Einhaltung von Mindeststandards zuverlässig zu gewährleisten.

Die Cross-compliance-Regelung bedeutet, dass neben bereits bestehenden ordnungs- und strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten ein zusätzliches Sanktionsinstrument, die Kürzung oder der Wegfall von Prämienzahlungen, eingeführt wird. Eine solche doppelte Sanktionierung für den gleichen Tatbestand ist ordnungspolitisch bedenklich. Auch kann die Regelung zu einer Ungleichbehandlung bei einer Verletzung der Mindeststandards führen: Landwirte, die hohe Prämienzahlungen erhalten, müssen größere Bestrafungen befürchten, während Landwirte mit geringen oder keinen Prämienzahlungen nur geringere finanzielle Einbußen hätten.

Als politisches Motiv für die Einführung der obligatorischen „Cross compliance“ wird genannt, dass die Prämienzahlungen als eine Art Honorierung gesellschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft gelten. Akzeptiert man diese politische Interpretation der Prämienzahlungen, so hat das zwei offensichtliche Konsequenzen. Einmal könnte die Frage gestellt werden, warum denn angesichts

des Niveaus der Zahlungen nicht mehr gesellschaftliche Leistungen des Agrarbereichs erwartet werden können. Solche Überlegungen könnten die Diskussion über eine Anhebung der Standards stimulieren. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, warum eine Aufrechterhaltung oder gar ein Ausbau der Förderung von Maßnahmen in der „2. Säule“ der GAP erforderlich sein soll, wenn doch bereits die Prämienzahlungen gesellschaftliche Leistungen abgelten.

Sinnvoller als die Cross-compliance-Regelung zur Erreichung von Umwelt- und Qualitätszielen wäre eine klare Unterscheidung zwischen der Umsetzung von Mindeststandards und gezielten Fördermaßnahmen. Die Anhebung von Mindeststandards sollte nur dann erwogen werden, wenn hierdurch der Wettbewerb nicht verzerrt wird und Anpassungen möglich sind. Die Alternative zu einer solchen Anhebung von Mindeststandards ist die gezielte Förderung nicht-marktbezogener gesellschaftspolitischer Ziele durch ökonomische Anreizmechanismen. Im Agrarbereich gibt es hierfür viele Beispiele, und gezielte Fördermaßnahmen nicht-marktbezogener gesellschaftspolitischer Ziele werden insbesondere im Zusammenhang mit der „2. Säule“ diskutiert.

Die Luxemburger Beschlüsse zum Ausbau der „2. Säule“ erscheinen plausibel, stellen aber noch keine wirkliche Fundierung dieser Politik dar. Die gewünschte Neuorientierung ist erkennbar, doch die konkrete Strukturierung und Zielorientierung der Maßnahmen bleibt vage. Die Wirkung einzelner Maßnahmen auf die verfolgten Ziele ist wenig fassbar, und es ist nicht erkennbar, auf welcher Grundlage Prioritäten für eine sinnvolle Politikgestaltung gesetzt werden können. Gefragt ist nach wie vor ein geschlossenes und konsistentes Konzept für die Politik zur Förderung des ländlichen Raumes. Ohne ein solches Konzept stellt sich nicht nur die Frage nach der neuen Legitimation von Agrarpolitik und Politik für den ländlichen Raum; dieses Vakuum führt auch dazu, dass tatsächliche Politikgestaltung in der „2. Säule“ noch als reine Verteilungspolitik gesehen wird.

### 3.3 Abbau der Markt- und Preispolitik

Die Luxemburger Beschlüsse setzen die Umorientierung der EU-Agrarpolitik von der protektionistischen Markt- und Preispolitik zu einer direkten Unterstützung der Landwirtschaft fort. Allerdings ist zu sagen, dass die von der Kommission vorgeschlagene weitere generelle Senkung des Interventionspreises bei Getreide nicht beschlossen worden ist. Hier zeigt sich, dass die Idee der Liberalisierung der EU-Agrarmärkte nach wie vor auf Widerstände stößt.

Nicht nachvollziehbar ist ebenfalls, dass die obligatorische Flächenstilllegung aufrechterhalten bleiben soll. Eine solche Stilllegungsverpflichtung widerspricht dem Grundprinzip der Entkopplung und schränkt dadurch die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft als Folge des Entkopplungsbeschlusses ein. Man kann die Beibehaltung der Flächenstilllegung andererseits auch als Konsequenz bzw. als Vorsichtsmaßnahme bei noch nicht vollständig erfolgter Entkopplung interpretieren.

Die Reformvorschläge der EU-Kommission zum Abbau der Preisstützung bei Zucker und die Einbeziehung dieses Produktionsbereiches in das entkoppelte Prämiensystem sind zu begrüßen. Hierdurch wird ein wichtiger Schritt getan, die positiven Effekte der Entkopplung auch wirklich zu nutzen.

Eine Besonderheit der Zuckermarktordnung besteht darin, dass sie über das Zuckerprotokoll Bestandteil des entwicklungspolitischen Engagements der EU ist: Die Zuckererzeugung in den AKP-Ländern profitiert durch Handelspräferenzen unmittelbar von den hohen, weit über dem Weltmarktniveau liegenden EU-Preisen. Gleichwohl sprechen entwicklungspolitische Gründe für eine grundlegende Reform der Zuckermarktordnung. So werden ihr negative Effekte auf das Wachstum und die Strukturentwicklung in den Entwicklungsländern zugeschrieben. Außerdem sollte das



entwicklungspolitische Engagement der EU nicht über den fragwürdigen Umweg einer protektionistischen EU-Zuckerpolitik gehen. Werden die Importschranken für Zucker aus Entwicklungsländern gesenkt, so kann das hohe EU-Preisniveau nur gehalten werden, wenn die dann anwachsenden Überschüsse wiederum subventioniert exportiert werden. Dies legt eine grundlegende Liberalisierung des Zuckersektors nahe, auch wenn dadurch die unmittelbaren Vorteile eines präferenziellen Zugangs der Entwicklungsländer zum EU-Markt geschmälert werden.

Eine Reform der Zuckermarktordnung ist aber auch deshalb längst überfällig, weil sie die Verbraucher und die Süßwarenindustrie mit hohen Preisen belastet. Auch ist die marktaufteilende Wirkung des Quotensystems nicht mit marktwirtschaftlichen Prinzipien vereinbar, wodurch die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Zuckerwirtschaft behindert wird. Strukturverbesserungen können nur dann erreicht werden, wenn die Produktion auf die hierfür am besten geeigneten

Standorte verlagert wird. Dies spricht für eine Abschaffung des Quotensystems.

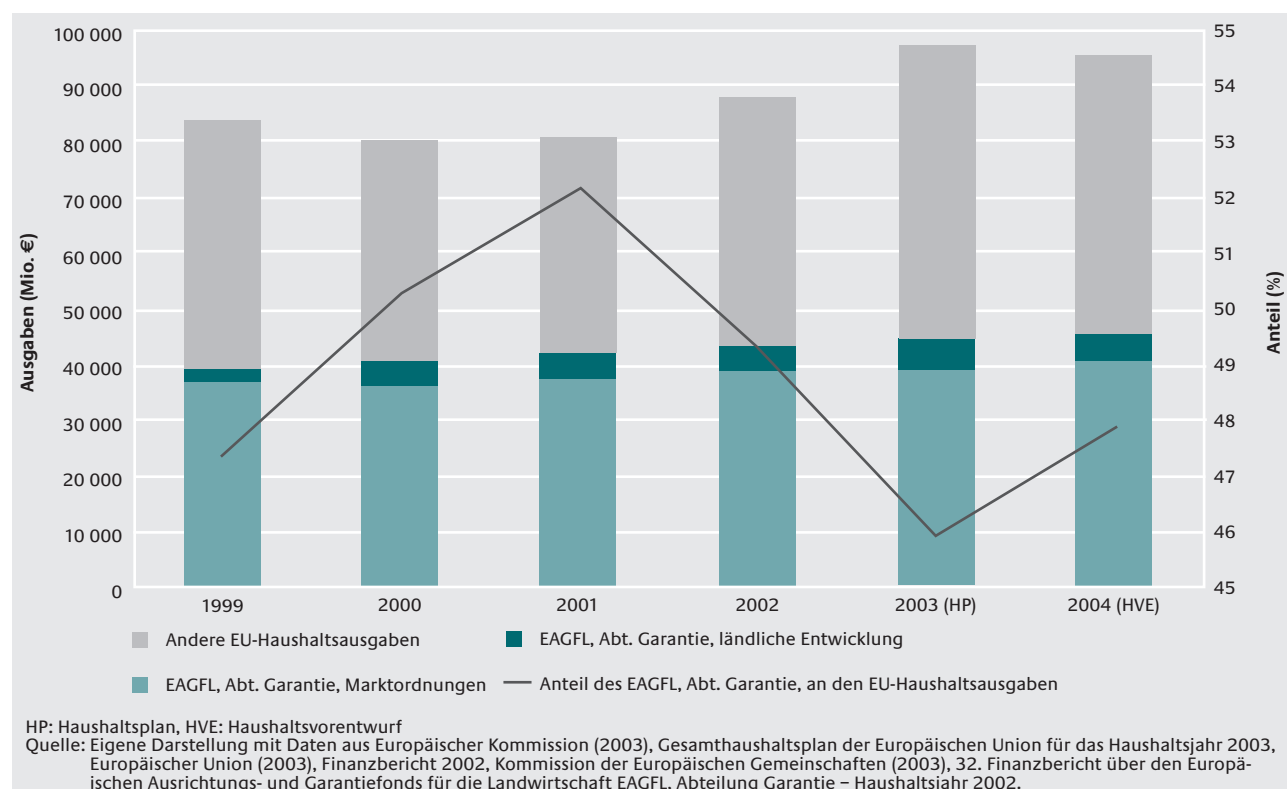
Die Vorstellungen der Kommission zur Reform bei Zucker zeigen, dass auch nach den Luxemburger Beschlüssen die weitere Liberalisierung von Agrarmärkten ein zentrales Thema der EU-Agrarpolitik bleibt. Nach wie vor gibt es einzelne Produkte, die von der Umorientierung der EU-Agrarpolitik ausgenommen sind, und nach wie vor gibt es bei einzelnen Produkten erhebliche Unterschiede zwischen Inlands- und Weltmarktpreisen.

#### 4 Budgetäre Implikationen

Die Reformen der GAP von 1992 und 1999 haben die Dominanz der Agrarausgaben im EU-Haushalt nicht verändert. Auch nach Umsetzung der Reformbeschlüsse vom Juni 2003 wird sich daran nicht viel ändern.

Abb. 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Agrarausgaben seit 1999. Im Jahr 1999

**Abb. 2: Anteil des EAGFL, Abt. Garantie, an den EU-Haushaltsausgaben im Zeitraum 1999–2004 (EU-15)**



betrug der Anteil der Garantiausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, Abt. Garantie) am EU-Haushalt 47,4 %. Bis zum Jahr 2001 ist dieser Anteil auf 52,2 % angestiegen, während er in den Folgejahren wieder in etwa auf das Niveau des Jahres 1999 zurückgefallen ist.

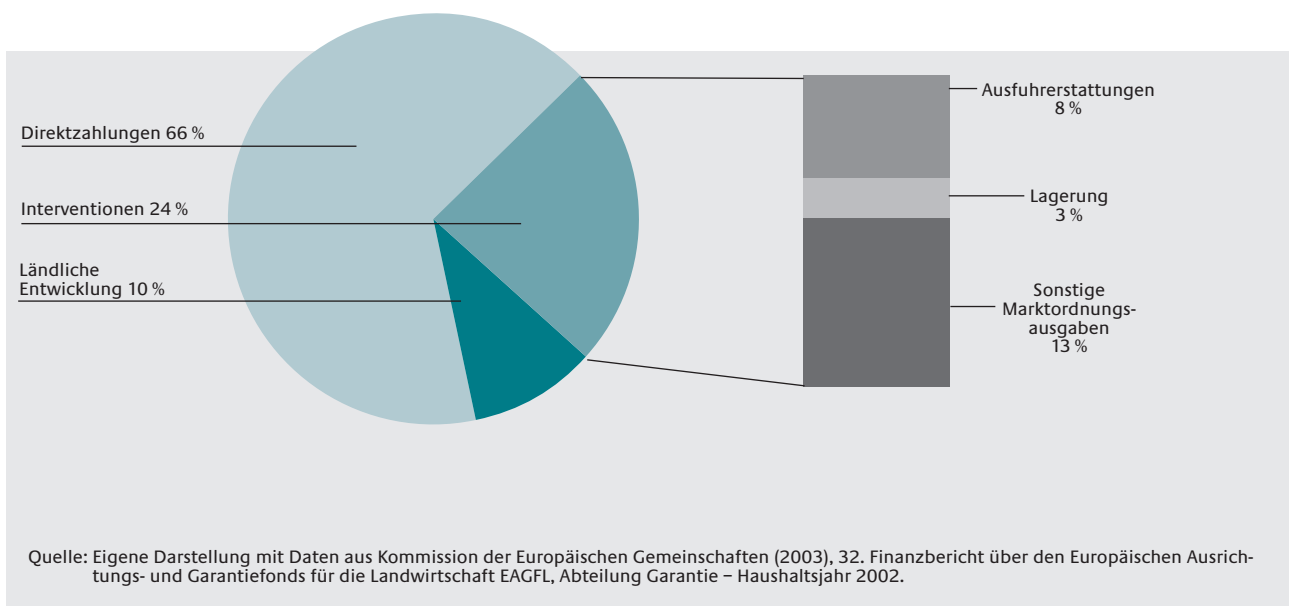
Vor den Reformen von 1992 und 1999 waren die Preisstützungsregelungen die wichtigsten Instrumente der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik. Dadurch waren die EU-Haushaltsausgaben für die Landwirtschaft in ihrer Höhe von den nicht unerheblichen Schwankungen der Agrarproduktion, der Weltmarktpreise und der Wechselkurse der europäischen Währungen zum US-Dollar abhängig. Mit den Agrarreformen von 1992 und 1999 wurden die Agrarausgaben im EU-Haushalt weitgehend von den Produktions- und Weltmarktpreisschwankungen abgekoppelt. Damit wurden die Agrarausgaben besser vorhersagbar. Wie Abb. 3 zeigt, entfallen heute rund zwei Drittel der Ausgaben im EAGFL, Abt. Garantie, auf Direktzahlungen. Nur noch knapp ein Viertel der Ausgaben im Marktordnungsbereich sind als Interventionen unmittelbar abhängig von aktuel-

len Marktentwicklungen. So sind als Folge der Reformen die Agrarausgaben zwar nicht niedriger, aber berechenbarer geworden.

Die EU-Agrarpolitik nimmt wesentlichen Einfluss auf die zwischenstaatlichen Transfers. Durch die Umstellung der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik auf ein System von Direktzahlungen sind die Berechnung der Rückflüsse aus dem EU-Haushalt in die Mitgliedstaaten sowie die daraus abgeleiteten Nettozahler- und Nettoempfängerpositionen aussagekräftiger geworden. Abb. 4 (s. S. 73) zeigt, dass Deutschland das Land mit der höchsten „Nettozahlung“ bei den Agrarausgaben ist. Für Deutschland ergibt sich demzufolge ein finanzpolitisches Interesse an einer Rückführung der EU-Agrarausgaben.

Angesichts der Luxemburger Beschlüsse stellt sich die Frage, wie künftig die Agrarausgaben strukturiert werden sollten. Im derzeitigen GAP-Finanzierungssystem entstehen Ausgaben vor allem für drei größere Bereiche: die Direktzahlungen, die Interventionen, zu denen die Exporterstattungen und die öffentliche Lagerhaltung gehören, und die Ausgaben für die ländliche Ent-

**Abb. 3: Ausgaben des EAGFL, Abt. Garantie, nach einzelnen Maßnahmen im Haushaltsjahr 2002**



wicklung. Eine Diskussion der künftigen Struktur und Höhe des EAGFL, Abteilung Garantie, muss an diesen drei Bereichen ansetzen.

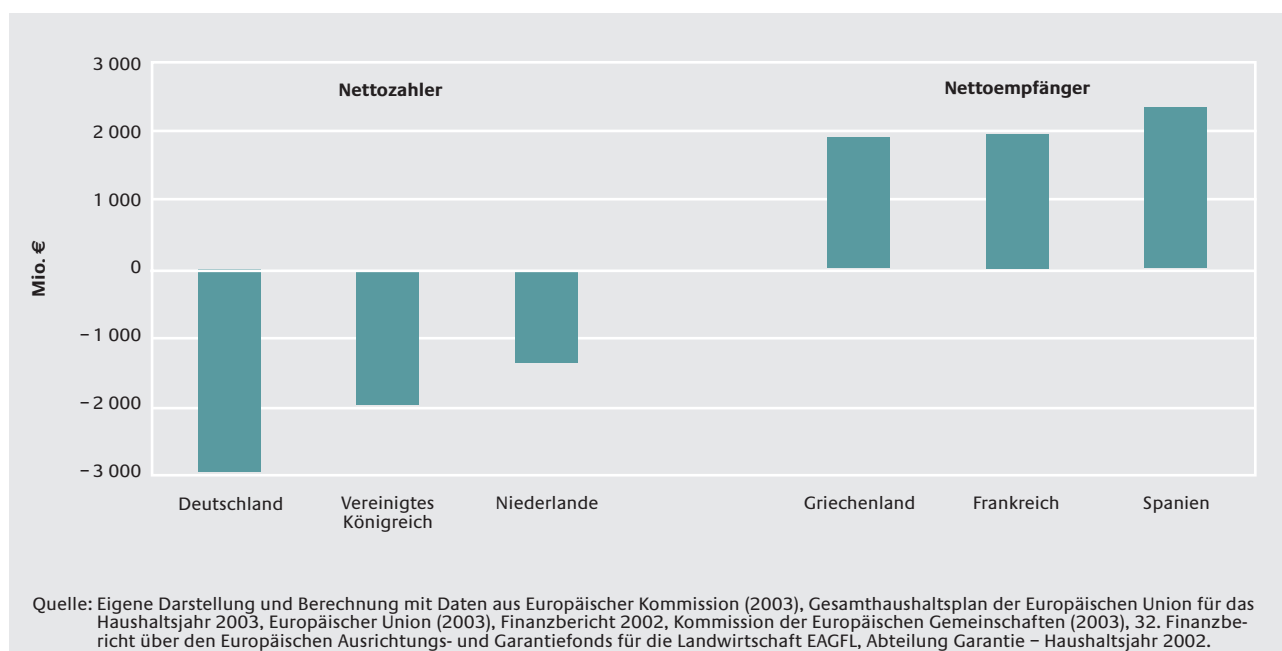
Weitgehende Einigkeit besteht über den Abbau von Marktstützungsausgaben, wozu auch der vollständige Abbau der Exportsubventionen gehört. Die Perspektive ist, Marktinterventionen künftig als Marktstabilisierung zu interpretieren und hierfür ein begrenztes Finanzvolumen zur Verfügung zu stellen. Eine solche politische Perspektive wird auf weiteren Agrarmärkten zu Direktzahlungen und künftig entkoppelten Zahlungen und damit zunächst zu einer finanziellen Ausweitung dieses Politikbereichs führen.

Zur Entwicklung der Direktzahlungen und der künftig entkoppelten Zahlungen gibt es verschiedene Optionen: So könnten solche Zahlungen zeitlich degressiv gestaltet werden, was den Charakter dieser Zahlungen als Kompensationszahlungen für strukturelle Anpassungsprozesse unterstreichen würde. Demgegenüber steht die Vorstellung, eine einheitliche Flächenprämie als Entgelt für die Leistungen von Landwirten zur Erhaltung von Kulturlandschaft und einer nach-

haltigen Landwirtschaft zu interpretieren. Eine bloße Kürzung von Prämienzahlungen ohne klares agrarpolitisches Konzept wäre deshalb nicht recht befriedigend. Auch müssten Kürzungen von Direktzahlungen in eine aktive Politik zur Förderung von Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit und in eine integrierte Politik zur Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen und zur sinnvollen Regionalförderung eingebettet werden.

Einsparungsmöglichkeiten bestünden, wenn man gegenüber dem jetzt beschlossenen System der Prämienzahlungen auf die seit langem diskutierte Alternative personenbezogener, zeitlich degressiver Transferzahlungen setzen würde. Man könnte den Transferbedarf dann noch stärker auf die in der Landwirtschaft Beschäftigten ausrichten und insbesondere das Element der Bedürftigkeit berücksichtigen. Solche direkten Einkommensübertragungen könnten auch helfen, den Prozess des Strukturwandels zu fördern. Ein solches Konzept direkter Einkommensübertragungen entspräche primär der einkommenspolitischen Zielsetzung der Agrarpolitik und müsste deshalb zeitlich begrenzt für eine Übergangszeit gestaltet werden.

**Abb. 4: Die größten Nettoempfänger und Nettozahler in Bezug auf den EAGFL, Abt. Garantie, im Haushaltsjahr 2002**



Es ist immer wieder diskutiert worden, Direktzahlungen mit steigender Betriebsgröße zu kürzen. Ein solches Vorgehen wäre wenig sachgerecht; es würde den strukturellen Wandel der Betriebe in unzulässiger Weise einschränken, und in Bezug auf nachhaltige Landbewirtschaftung ließe sich kein positiver Effekt begründen. Es ist heute weitgehend anerkannt, dass umweltgerechte und nachhaltige Landbewirtschaftung nichts mit der Betriebsgröße zu tun hat. Auch aus verteilungspolitischer Sicht wären solche betriebsgrößenabhängigen Transferzahlungen wenig zielgerichtet. In der ostdeutschen Landwirtschaft etwa ist der Arbeitskräftebesatz (Arbeitskräfte je Hektar Fläche) in den großen Betrieben (Juristische Personen) größer als in den kleineren Einzelunternehmen und Personengesellschaften. Tatsächlich erhalten die kleineren Betriebe daher pro Arbeitskraft höhere Transferzahlungen als die größeren Betriebe. Eine betriebsgrößenabhängige Begrenzung von Transferzahlungen könnte deshalb genau das Gegenteil dessen erreichen, was man aus verteilungspolitischer Sicht vielleicht beabsichtigt.

Zu den budgetären Implikationen verschiedener Entkopplungsmodelle ist zu sagen, dass natürlich eine vollständige Entkopplung – wie sie in Deutschland vorgenommen wird – den größten finanzpolitischen Spielraum eröffnet. Eine Teilentkopplung würde demgegenüber strukturelle Anpassungen und damit die Verwirklichung größerer Einkommenschancen am Markt für die Landwirtschaft einschränken. Folglich würde in diesem Fall ein einkommenspolitisch motivierter Subventionsbedarf weniger schnell abgebaut werden.

In Bezug auf die Art der entkoppelten Prämie ist nicht direkt ersichtlich, bei welcher sich hier größere finanzpolitische Spielräume ergeben könnten. Das Betriebsmodell fixiert den Status quo der Prämienzahlungen auf einzelbetrieblicher Ebene. Vielleicht könnte sich hier ein größerer politischer Druck zum Abbau dieser Prämien abzeichnen. Beim Regionalmodell wird es zu Umverteilungen kommen, die bei den Verlierern den Ruf nach Kompensationen wecken könnten.

Auch ist zu vermuten, dass hier auf regionaler Ebene ein Besitzstand (z. B. in den jeweiligen Bundesländern) errichtet wird, der nur schwer zu reduzieren sein wird.

Es ist ein erklärtes Ziel der EU, die Politik für die ländliche Entwicklung („2. Säule“) auszubauen. Hier stellt sich natürlich die Frage, ob ein solcher Ausbau auch zu einer Ausweitung der Finanzierung führen sollte. Grundlage einer finanziellen Umorientierung sollte in jedem Fall eine vertiefte Diskussion über das agrarpolitische Konzept in der EU sein. So können Umfang und Struktur der finanziellen Ausstattung der „2. Säule“ nicht unabhängig von der Finanzierung der „1. Säule“ und nicht losgelöst von der Regional- und Strukturförderung gesehen werden. Zielkonflikte, Doppelförderungen und Mitnahmeeffekte sollten möglichst gering gehalten werden. Werden künftig entkoppelte Zahlungen als einheitliche Flächenprämie ausgezahlt und sollen dadurch Leistungen der Landwirte im Bereich nachhaltiger Landbewirtschaftung oder auch regionaler Entwicklungen abgegolten werden, so lässt sich eine solche Argumentation schlecht mit einer Ausweitung der „2. Säule“ verbinden. Anders sieht eine Bewertung aus, wenn Direktzahlungen primär einkommenspolitisch begründet werden. Dann würde der Zielbereich nachhaltiger Landbewirtschaftung auch durch eine finanzielle Aufstockung in der „2. Säule“ umgesetzt werden müssen.



Generell ist zu fordern, dass die künftige EU-Agrarpolitik und auch die Politik für den ländlichen Raum konsequent zielorientiert gestaltet werden müssen. Eine stärkere Zielorientierung würde auch dazu führen, dass die gesetzten Ziele mit einem geringeren finanziellen Aufwand

erreicht werden können. Hier bietet sich eine Chance, die hohen Ausgaben der EU-Agrarpolitik zurückzuführen. Eine solche Chance kann aber nur auf der Grundlage eines konsistenten und mit anderen Politikbereichen verzahnten agrarpolitischen Konzepts genutzt werden.

## 5 Schlussfolgerungen

Die Reform der EU-Agrarpolitik bleibt auch nach den Luxemburger Beschlüssen eine politische Herausforderung. Grundlage eines konsistenten agrarpolitischen Konzepts, mit dem die gesetzten Ziele erreicht werden können, ist in jedem Fall die konsequente Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarwirtschaft. Hier kommt es darauf an, weitere Schritte in Richtung Wettbewerbsfähigkeit zu gehen, indem der Abbau noch bestehender protektionistischer Preispolitiken, insbesondere bei Zucker, Milch und Rindfleisch, und die vollständige Entkopplung aller Produktbereiche vorangetrieben wird. Ebenso muss die Entwicklung zu einer wettbewerbsfähigen Agrarwirtschaft als bewusste politische Aufgabe verstanden werden.

Auf dieser Grundlage ist die Neuorientierung der Politik für die ländliche Entwicklung, die konkrete Definition von Maßnahmen sowie deren Operationalisierung noch weiter zu konkretisieren und zu fokussieren. Es gilt, die Zielorientierung einzelner Maßnahmen noch zu verbessern und Prioritäten zu setzen. Eine finanzielle Stärkung der „2. Säule“ sollte mit einer vertieften Diskussion über den sinnvollen Einsatz solcher Mittel in dieser Säule einhergehen.

Schließlich ist auch das Problem einer expliziten Einkommenspolitik für den Agrarbereich erneut anzusprechen. Betrachtet man Verteilungsgerechtigkeit und angemessene Einkommen als agrarpolitisches Ziel, so ist der Status quo noch kein befriedigendes Konzept. Sinnvoller wäre es, eine einkommenspolitische Zielsetzung unmittelbar am Einkommensniveau zu orientieren. Vor diesem Hintergrund stellen sich direkte Einkommensübertragungen für eine eindeutig zu begrenzende Übergangszeit zur Abfederung sozialer Härten bei strukturellen Anpassungsprozessen nach wie vor als erstbeste politische Maßnahme dar.