

Tobias Falkner
Bamberger Str. 23
95488 Eckersdorf
Mat.-Nr. 0833707

Universität Bayreuth

Hausarbeit für die Wirtschaftswissenschaftliche Zusatzausbildung für Juristen
bei Prof. Dr. Bernhard Herz

Ökonomische Betrachtung der EU-Agrarpolitik

Abgabetermin: 04.11.1998

Gliederung

A.	Bedeutung und Ziele der EU-Agrarpolitik	5
B.	Mittel der Agrarpolitik	7
I.	Maßnahmen der Markt- und Preispolitik	7
II.	Ausgleichszahlungen	10
III.	Strukturpolitik	13
C.	Neue Herausforderungen für die EU-Agrarpolitik	17
I.	EU-Osterweiterung	17
II.	Liberalisierungsdruck durch GATT/ WTO	19
D.	Agenda 2000 – Ein Weg in die Zukunft?	22
E.	Zusammenfassung	26

Verwendete Literatur

Ahner, Dirk

Gemeinsame Agrarpolitik – Herzstück und Sorgenkind
Handbuch der Europäischen Integration; S. 846 ff.
Wien
1996

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Die europäische Agrarreform – Pflanzlicher Bereich
1998

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Die europäische Agrarreform – Tierprämien
1998

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Land und Forstwirtschaft in Deutschland – Daten und Fakten 1998

Cichy, Ulrich

EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Konvergenzkriterien
Wirtschaftsdienst 1995, S. 662 ff.

Conrad, Christian A.

Der neue GATT-Subventionskodex
Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 1996, S.187 ff.

Dauderstädt, Michael

Osterweiterung der EU: Lösung ohne Problem?
Wirtschaftsdienst 1995, S. 533 ff.

Europäische Kommission

Osteuropa: Strategiepapier der Europäischen Kommission
Agra-Europe 49/95, Dokumentation

Europäische Union, DG VI

Agenda 2000 – Vorschläge der Kommission

Europäische Union, DG VI

Fact Sheets Getreidesektor, Rindfleisch, Milch und Milchprodukte, Ländliche
Entwicklung

Jantscher, Siegfried

Die EU im Weltagrarsystem – die Notwendigkeit zügiger Reformen
Wirtschaft und Gesellschaft 1996, S.109 ff.

Jantscher, Siegfried

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU. Eckpunkte eines zukunftsorientierten

Reformkonzepts
Wirtschaft und Gesellschaft 1996, S. 85 ff.

Koester, Ulrich

Konsequenzen des GATT und der Agrarreform
Agra-Europe 51/94, Sonderbeilage

Länderbericht USA

Neues Agrargesetz stärkt Position der USA im GATT
Agra-Europe 21/96, Länderberichte 12 ff.

Landwirtschaftliche Rentenbank

Verteilungswirkungen der künftigen EU-Agrarpolitik nach der Agrarreform
Frankfurt
1994

Messal, Rüdiger

Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft
Baden-Baden
1991

Tangermann, Stefan

Osterweiterung der EU: Wird die Agrarpolitik zum Hindernis?
Wirtschaftsdienst 1995, S. 484 ff.

Urff, Winfried von

Zur Weiterentwicklung der EU Agrarpolitik
Sankt Augustin
1997

Wuermeling, Joachim

Der EU-Haushalt: Politik in ECU
Handbuch der Europäischen Integration; S. 274 ff.
Wien
1996

A. Bedeutung und Ziele der EU-Agrarpolitik

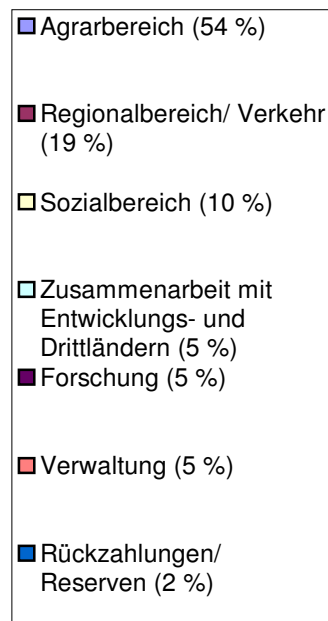
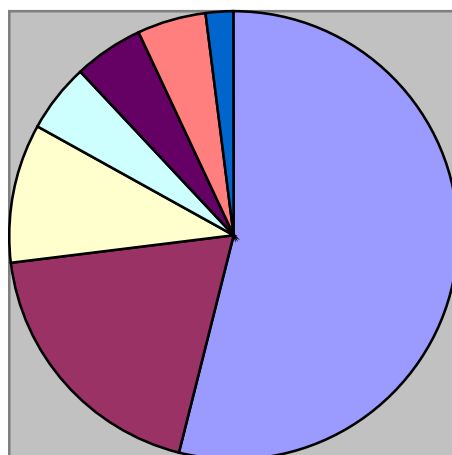
Die Agrarpolitik der Europäischen Union ist schon von jeher ein Kernbereich der Zuständigkeit der Gemeinschaft. Seit der Gründung der damaligen EWG im Jahre 1957 lag die Kernkompetenz in diesem Bereich bei der Gemeinschaft. Die durch die gemeinsame Agrarpolitik zu verfolgenden Ziele sind im Art. 39 EWG-Vertrag genannt:

- Erhöhung der Produktivität der Landwirtschaft und dadurch Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die in der Landwirtschaft tätigen Personen
- Stabilisierung der Märkte
- Sicherung der Versorgung und Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen

Der EU stehen zur Erreichung der Ziele verschiedene Mittel zur Verfügung. In einer groben Unterteilung lassen sich Markt- und Preispolitik, Agrarstrukturpolitik mit Hilfe von Ausgleichszahlungen verbunden mit der Verpflichtung zu Flächenstillegungen und Strukturfonds unterscheiden.

Die zentrale Bedeutung der gemeinsamen Agrarpolitik läßt sich aber nicht nur aus der langen Tradition erkennen, sondern auch durch einen einfachen Blick in den Haushalt der EU.

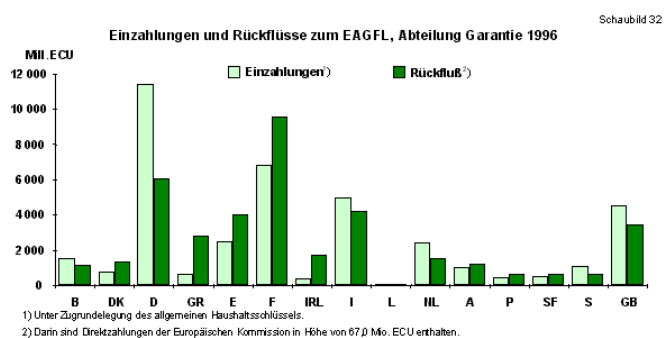
Der Haushalt der EU (162,8 Mrd. DM)



Von den 162,8 Mrd. DM des Haushaltes entfallen 87,9 Mrd. DM oder 54 % auf den Agrarsektor. Der nächstgrößere Sektor ist die Regional- und Verkehrspolitik mit einem Anteil von 19 %! Von diesen 87,9 Mrd. DM entfallen 78,9 Mrd. DM auf Marktordnungsmaßnahmen. Dabei liegt das Hauptgewicht auf der Förderung von Ackerkulturen (42,6 %), gefolgt von Rindfleisch (14,3 %). Das Volumen der Marktordnungsmaßnahmen hat gegenüber 1990 um 24,2 Mrd. DM oder 44,2 % zugenommen. Bei den beiden genannten Hauptgebieten ist gar ein Anstieg um 107,4 % bzw. 94,8 % zu verzeichnen.¹

Die Finanzierung des EU-Haushalts besteht im Wesentlichen aus 2 Hauptteilen. Zum einen eine Eigenfinanzierung aus Zöllen und Agrarabschöpfungen, die von Importeuren in Höhe der Differenz von EU- und Weltmarktpreis zu bezahlen sind. Diese Einnahmequelle macht etwa ein Drittel der Einnahmen aus. Der Großteil aber wird durch beitragsähnliche Zuwendungen der Mitgliedsstaaten finanziert, zum einen aus einem Anteil von 1 % an der jeweiligen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage, zum anderen nach einem der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder entsprechenden Schlüssel.

Die Finanzierung ist von Bedeutung, da Deutschland durch seine Leistungsfähigkeit den höchsten Beitragsanteil zu tragen hat. Daraus können sich unter Umständen andere Wohlfahrtseffekte für Deutschland als für die EU ergeben.² Denn Deutschland ist mit Abstand der größte Nettozahler in den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), wie die folgende Grafik verdeutlicht:



¹ Agrarbericht der Bundesregierung von 1998, S. 48 f.

² Zu den Effekten der letzten Agrarreform 1992: Verteilungswirkungen der künftigen EU- Agrarpolitik nach der Agrarreform, Landwirtschaftliche Rentenbank, Frankfurt am Main, 1994, S. 221 ff. (228; 234). Damals waren die Mindestpreise gesenkt und dafür die direkten Zuwendungen an die Landwirte erhöht worden. Dadurch erhöhte sich die Wohlfahrt der Konsumenten durch geringere Preise, die der Landwirte sank, weil der Einnahmeverlust durch niedrigere Preise nicht voll kompensiert wurde. Für die gesamte EU wurde auf staatlicher Seite ein Wohlfahrtsgewinn prognostiziert, obwohl die Zuwendungen nun vom

B. Die Mittel der EU-Agrarpolitik

I. Maßnahmen der Markt- und Preispolitik

Ziele dieser Maßnahmenssparte sind vor allem:

- freier Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft
- Bevorzugung von in der Gemeinschaft produzierten Produkten gegenüber importierten Gütern
- Solidarische Finanzierung

Das letzte Ziel wird durch den eben schon erwähnten EAGFL gewährleistet. Durch die zentrale Auszahlung der Unterstützungsgelder ist jedes Land nämlich anteilig an den Lasten beteiligt und nicht entsprechend der wirklichen Probleme. Allerdings drängt sich hier zunehmend die Frage auf, wo andererseits die Grenzen der Solidarität erreicht sind, wenn wenige Länder mit sehr hohen Beiträgen die Probleme der anderen finanzieren, für die dann kein sonderlicher Anreiz dazu besteht, die Probleme selbst in den Griff zu bekommen, denn „Brüssel zahlt ja“.

Der freie Warenverkehr in der Gemeinschaft wird durch den zollfreien Handel in der EU und in den letzten Jahren zusätzlich durch den EU-Binnenmarkt sichergestellt.

Ein Grundproblem der europäischen Landwirtschaft ist das gegenüber dem Weltmarkt oft zu hohe Preisniveau. Dadurch sind europäische Produkte im freien Wettbewerb nicht konkurrenzfähig. Um dennoch für einen Absatz in Europa sorgen zu können, legt der Ministerrat jedes Jahr einen „angemessenen“ Preis in der EU fest. Jeder, der Agrargüter in die EU einführen möchte, muß dafür eine Abschöpfung bezahlen. Dadurch wird der Weltmarktpreis auf den EU-Preis hochgeschraubt. In der EU ist also ein Absatz der europäischen Produkte zu gewünschten Preis möglich.

Auf dem Weltmarkt geht dies natürlich nicht so einfach, da die EU ja keinen erwünschten Weltmarktpreis festlegen kann. Daher gewährt die EU bei exportierten Gütern eine Erstattung in Höhe der Differenz zwischen Weltmarktpreis und EU-Preis.

Damit sollen die europäischen Produkte auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig sein.

Denn in der EU besteht bei allen Agrarprodukten ein Selbstversorgungsgrad von 105 (Schweinefleisch) bis 112 % (Rindfleisch). Daher können nicht alle erzeugten Produkte in der EU abgesetzt werden und müssen exportiert werden. Um dies zu ermöglichen

Haushalt zu tragen waren und nicht mehr durch Abschöpfungen realisiert werden konnte. Durch den hohen deutschen Anteil am Haushalt aber, ist der Wohlfahrtseffekt für Deutschland auch hier negativ.

werden bei der Ausfuhr Exporterstattungen gewährt, die vor allem aus den vorherigen Importabschöpfungen finanziert werden.

Für viele Produkte stellt die EU aber nicht nur diese Außenschutzmaßnahmen an. Für 70 % wird außerdem eine Absatz- und Preisgarantie von der EU übernommen. Dazu setzt die EU einen sogenannten Interventionspreis fest. Kann der Landwirt einen Teil seiner Produkte nicht zu diesem Interventionspreis absetzen, so kauft die EU diese zum Interventionspreis auf. Teilweise wird hierzu eine Quote angewendet, die dem Landwirt nur für eine vorher festgesetzte Produktionsmenge die Preisstützung durch die EU gewährt.

Diese Maßnahmen des Außenschutzes aber sind kritisch zu betrachten. Durch die Garantie eines über dem Weltmarktpreis liegenden Preises durch die EU werden die schlechte Kostenstruktur der europäischen Landwirtschaft kaschiert und keine Anreize geboten, die Produktionskosten zu senken und unter wirklichen Marktbedingungen konkurrenzfähig zu sein.

Darüber hinaus ergeben sich aber auch Allokationsprobleme in der Landwirtschaft. Da der garantierte Preis über dem wirklichen Marktpreis liegt, werden die Landwirte motiviert, mehr zu produzieren. Die Nachfrager aber sind nicht bereit, die angebotene Menge zu dem hohen Preis abzunehmen. Eine Korrektur über den Markt kann nicht geschehen, da ja der Mindestpreis festgelegt ist. Die Folge ist eine Überproduktion an landwirtschaftlichen Produkten, die sich momentan besonders in steigenden Rindfleisch- und Geflügelbergen zeigt. Auf dem Getreidesektor, insbesondere auf dem Weizen-sektor, hat sich die Lage etwas entspannt, da der Weltmarktpreis sich zunehmend dem EU-Preis angeglichen hat.

Verschärft werden die Allokationsprobleme durch den Interventionsmechanismus der EU. Können die Landwirte zum EU-Preis nicht genügend Produkte absetzen, kauft die EU die restlichen Mengen (in einigen Bereichen durch Quoten begrenzt) auf. Dies führt dazu, daß die Landwirte die Folgen der Überschußproduktion gar nicht spüren, da sich ihre Lager immer auf die eine oder andere Weise leeren. In vielen Fällen führt dies dazu, daß Anbieter gleich auf die Intervention der EU bauen und möglichst viel produzieren, um viel Geld von der EU zu kassieren. Mit wirtschaftlich vernünftiger Politik hat ein solches Anreizsystem allerdings nicht sehr viel zu tun.

In den letzten Jahren hat sich zwar auf diesem Gebiet einiges bewegt, aber bei weitem noch nicht genug. So wurden beispielsweise die Garantiepreise für Getreide um bis zu 30 % gesenkt, was unter anderem auch zur Entspannung auf dem Weizenmarkt beigetragen hat, der nun fast schon zu Weltmarktpreisen konkurrenzfähig ist. Zudem wurden unter dem Druck der GATT-Verhandlungen die variablen Abschöpfungen bei Importen durch feste Tarifäquivalente ersetzt, also einen immer gleichen Betrag, der auf den Weltmarktpreis aufgeschlagen wird. Somit wird nicht jede Änderung der Weltmarktpreise aufgefangen, sondern nur ein Teil der Preisdifferenz ausgeglichen. Dennoch ist das Ausmaß der staatlichen Stützung gigantisch. So liegt der Prozentsatz der staatlichen Beihilfen bezogen auf die Konsumentenmittel bei 50 %. Die Wettbewerber wie z.B. USA und Kanada kommen mit 21 bzw. 17 % oder gar noch niedrigeren Werten aus.³ Dies ist umso mehr kein sinnvoller Dauerzustand, weil die EU nicht irgendein Agrarproduzent ist, sondern der zweitgrößte Exporteur weltweit. Auf daraus wahrscheinlich werdende Folgen bei den WTO-Verhandlungen wird im entsprechenden Abschnitt eingegangen.

Das Urteil über die auf diesem Gebiet eingesetzten Mittel scheint auf den ersten Blick ziemlich vernichtend zu sein. Allerdings ist in diesem Zusammenhang ein Blick in die Geschichte der Agrarpolitik angebracht. In den ersten Jahren nach Ende des zweiten Weltkriegs und auch noch zu Beginn der Europäischen Agrarpolitik litt Europa unter einer Unterproduktion an den wichtigsten landwirtschaftlichen Produkten. Somit erklärt sich beispielsweise auch das aufgenommene Ziel der „Sicherung der Versorgung“, das in unserer heutigen globalisierten Welt schon fast lächerlich wirkt. In einer solchen Situation der Unterversorgung sind Anreize für die Landwirte, die Produktion zu erhöhen, durchaus sinnvoll gewesen. Nur wurde beim weiteren Fortgang der Geschichte übersehen, daß sich die Versorgungslücke mittlerweile zu einem Versorgungsüberschuß umgekehrt hatte, nicht zuletzt deshalb, weil die Produktivität der Landwirtschaft bei einem Rückgang der Beschäftigten um 66 % stark zugenommen hat. Diese Entwicklungen machen deutlich, daß trotz bereits eingeleiteter erster Reformschritte weiterer Handlungsbedarf besteht. Nicht alles, was früher einmal nötig war, ist heute noch sinnvoll; statt dessen bestehen neue Herausforderungen. Daher ist gerade auf dem

³ Vgl. Siegfried Jantscher, Die EU im Weltagrarsystem, Wirtschaft und Gesellschaft, 1996, S. 109.

Gebiet des Außenschutzes eine durchgreifende Reform der Ziele und Mittel erforderlich.

II. Ausgleichszahlungen

Wegen der Reduzierung der Mindestpreise gewinnen die Ausgleichszahlungen an die Landwirte mehr und mehr an Bedeutung. Dabei erhält der einzelne Landwirt je Hektar ausgleichsfähiger Anbaufläche, auf dem er eine ausgleichsfähige Getreideart anbaut, einen Preisausgleich, der für Getreide aktuell 593 DM pro Hektar, bei Ölsaaten 1121 DM beträgt. Damit soll ein Ausgleich für die durch die Senkung der Mindestpreise aufgetretenen Einkommensverluste geschaffen werden. Um in den Genuß der Ausgleichszahlungen zu kommen, muß der Landwirt einen bestimmten Teil seiner Antragsfläche stilllegen. Für 1998 sind dies 5 %.⁴ Für diese Fläche erhält er dann einen Stilllegungsausgleich, der ihn für die entstehenden Einbußen entschädigen soll.⁵ Ursprünglich sollte diese Entschädigung der Zahlung für Getreide entsprechen, Frankreich setzte jedoch durch, daß sie um 25 % über(!) diesem Betrag liegt.⁶ Darüber hinaus kann der Landwirt auch noch freiwillig bis zu einem Drittel seiner Antragsfläche stilllegen und erhält dafür auch den vollen Stilllegungsausgleich. Auf diese Weise wird versucht, den Anstieg der Getreideproduktion zu bremsen.

Die Wirksamkeit der Stilllegung wird aber durch die Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens für Kleinerzeuger vermindert, das sind Betriebe, die weniger Fläche bestellen, als für die Produktion von 92 t Getreide nötig ist. Teilnehmer am vereinfachten Verfahren sind nämlich von der Flächenstilllegung befreit. Die Bedingung für die Teilnahme erfüllen 82 % (!) aller Betriebe mit einem Flächenanteil von 42 %.⁷ Daraus wird ersichtlich, daß die durch die Festlegung von Stilllegungsflächen anvisierten Effekte deutlich geringer ausfallen als gedacht.

Eine Besonderheit des Getreidesektors ist die Regionalisierung der Ausgleichszahlungen. Für verschiedene Regionen (in Deutschland weitgehend identisch mit den Bundesländern) werden Höchstwerte für die zulässige Anbaufläche einer Region festgelegt. Damit sollen übermäßige Produktionsausweitungen in den Regionen verhindert werden.

⁴ Angaben aus BMELF, Die Europäische Agrarreform, Pflanzlicher Bereich, S. 8 ff..

⁵ Außerdem ist es dem Landwirt gestattet, auf diesen Flächen nicht für den Nahrungskreislauf bestimmte nachwachsende Rohstoffe anzubauen, oder extensives Grünland zu kultivieren.; BMELF, a.a.O., S. 19 ff.

⁶ Winfried v. Urff, Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik, S. 25.

⁷ Landwirtschaftliche Rentenbank, a.a.O., S. 226.

Überschreitet eine Region die für sie bestimmte Höchstfläche, so reduziert sich die Ausgleichszahlung um den Prozentsatz der Überschreitung in der Region; zudem müssen alle Landwirte der Region im folgenden Jahr zusätzlich zur normalen Flächenstilllegung eine Strafstilllegung in Höhe der letztjährigen Überschreitung der Anbaufläche durchführen, für die sie keine Entschädigung erhalten. Inzwischen ist aber auch diese strenge Regelung aufgeweicht, indem die einzelnen Länder nun Über- und Unterschreitungen untereinander saldieren dürfen.⁸

Auf dem Rindfleischsektor hat eine Senkung der Stützpreise um 15 % stattgefunden. Zum Ausgleich wurden auch hier die Kopfprämien deutlich erhöht, um die Einkommenseinbußen auszugleichen. Auch hier gibt es eine Höchstgrenze für die förderungsfähige Zahl an Mutterkühen bzw. männlichen Rindern. Diese errechnet sich aus der angegebenen Futterfläche, sowie der jedem Erzeuger zugewiesenen Milchreferenzmenge. Aus der Multiplikation von Futterfläche mit dem maximalen Besatzdichtefaktor abzüglich der für die Milchmenge benötigten Milchkühe ergibt sich die förderungsfähige Höchstmenge des Betriebes.⁹ Für Kleinerzeuger gibt es auch hier ein vereinfachtes Verfahren, bei dem der Flächenbezug nicht gilt.

Zudem gibt es noch Sonderprämien für Landwirte, die ihre Tiere besonders extensiv halten. Dies erscheint unter dem Gesichtspunkt, umweltschonendere Produktion zu fördern, gerechtfertigt, weil mit extensiver und artgerechterer Tierhaltung im allgemeinen höhere Kosten verbunden sind als mit gewöhnlicher Tierhaltung.

Im übrigen aber verursacht die derzeitige Regelung der Ausgleichszahlung erhebliche Probleme.

Das erste Problem ist der schon angesprochene bürokratische Aufwand der Ausgleichszahlungen. Dies gilt sowohl auf Seiten des Landwirts wie auf Seiten des Staates, der die Regelungen ja kontrollieren muß. Auf dem Getreidesektor ist zu prüfen, ob überhaupt auf förderungsfähigen Flächen angebaut wird, ob förderungsfähige Produkte gewählt wurden und ob die Flächenbegrenzung nicht überschritten wurde. Beim Vieh geht es nicht zuletzt darum, auf die Einhaltung des Besatzdichtefaktors zu achten. All dies hat seinen Grund in dem fast undurchsichtigen Dschungel der Einzelbestimmungen, der durch eine Reform gelichtet werden könnte. Im Augenblick jedenfalls werden erhebli-

⁸ BMELF, a.a.O., S. 11.

⁹ Diese ausführliche Beschreibung der Berechnung soll dazu dienen, den erheblichen Verwaltungsaufwand der derzeitigen Regelung deutlich zu machen.

che personelle und finanzielle Mittel auf beiden Seiten verschleudert, nur um auf die Einhaltung der Vorschriften zu achten.

Immerhin ist es gelungen, die Transfereffizienz der Zahlungen durch die Ausgleichszahlungen zu erhöhen; denn anstatt nur die Preise zu subventionieren, erhält nun der einzelne Landwirt direkt sein Geld; die Fehlleitung von Mitteln konnte so etwas gesenkt werden; dennoch müssen immer noch für 100 ECU Unterstützung für die Landwirte, 170 ECU aufgewendet werden. Der Rest wird für Verwaltung, Lagerung, Vernichtung, etc. verwendet.¹⁰

Aber es sprechen noch weitere Gründe gegen die Ausgleichszahlungen. Zum einen ist es die erhebliche Belastung des Haushaltes durch diese Zuwendungen, denn die früheren Exporterstattungen wurden ja zum großen Teil durch Abschöpfungen finanziert. Hingegen gehen die Ausgleichszahlungen voll zu Lasten des allgemeinen Haushalts. In einer Übergangszeit ist dies sicherlich unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes für die Landwirte nachzuvollziehen, die die plötzliche Reduzierung der Garantiepreise verkraften mußten. Nach mehreren Jahren der Eingewöhnung aber besteht die Gefahr, daß das Mittel der Ausgleichszahlung mehr und mehr zum festen Bestandteil der Förderung wird, der die Landwirte davon abhält, die nötigen Schritte hin zur Konkurrenzfähigkeit zu gehen. Eine unkontrollierbare Dauersubventionierung liegt durchaus im Bereich des Möglichen.

Ein weiteres Problem ist die Bindung der Ausgleichszahlungen an bestimmte Produkte. Somit werden die Landwirte dazu verleitet, ohne darauf zu achten, ob sie kostendeckend produzieren können, die Produkte zu produzieren, für die es Ausgleichszahlungen gibt. Zum betriebswirtschaftlichen Ziel wird also die Erlangung der Zahlungen, auch um den Preis, daß ein Teil der Subventionen für die Deckung der laufenden Kosten verwendet werden muß. Dies ist aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht vertretbar, denn es werden in großem Maße Produktionsfaktoren unrentabel eingesetzt, die auf anderen Gebieten vielleicht Gewinne erwirtschaften könnten.¹¹

Dies gilt einerseits in der Landwirtschaft selbst. Dem könnte entgegengetreten werden, indem anbauunabhängige Unterstützungen gezahlt werden, die freilich nicht so lukrativ sein dürfen, daß sie ebenfalls den Blick für den wirtschaftlichen Anbau versperren.

¹⁰ Einerseits Winfried V. Urff, a.a.O. S. 28; andererseits Siegfried Jantscher, Die EU im Weltagrarsystem, Wirtschaft und Gesellschaft 1996, S. 110.

¹¹ Winfried v. Urff, a.a.O. S. 28

Denn Subventionen können in Notzeiten wichtige Rettungsmittel sein, spätestens in dem Moment aber, in dem die Subvention zum Ziel des Wirtschaftens wird, ist die Zeit gekommen, über eine Änderung des Systems nachzudenken.

Bei dieser Betrachtung noch völlig außen vor war andererseits die Möglichkeit, das sinnlos in den Agrarsektor gepumpte Geld beispielsweise als Anschubsubvention in Zukunftstechnologien zu investieren. Hier könnten mit dem gleichen Mitteleinsatz wesentlich höhere Gewinne erwirtschaftet werden. Werden all diese Aspekte berücksichtigt, so ergibt sich eine negative Auswirkung auf das BIP der EU von schätzungsweise 1,5 – 3,5 %.¹²

Zudem ist die bedarfsgerechte Verteilung der Mittel eher zweifelhaft. Die Höhe der Zahlungen richtet sich nämlich nach der Anzahl von Tieren bzw. der Größe der Anbaufläche. Dies führt dazu, daß die großen Betriebe den Großteil der Unterstützung kassieren, obwohl gerade sie verglichen mit den Kleinerzeugern eine günstigere Kostenstruktur haben sollten. Somit landet die meiste Hilfe nicht einmal bei den wirklich bedürftigen Landwirten, sondern in den Betrieben, die sich dann womöglich auf den Zahlungen ausruhen können und den möglichen Strukturwandel verschleppen. Hier wäre beispielsweise eine Regelung nach amerikanischen Vorbild wünschenswert wie sie im Kapitel über die GATT-Verhandlungen vorgestellt wird.

Es zeigt sich also, daß die von der EU vorgenommene Umschichtung von der Preisstützung auf Ausgleichszahlungen noch nicht ausreicht, um der EU-Landwirtschaft die Impulse zu geben, die sie benötigt, um den Wettbewerb der nächsten Jahre erfolgreich zu bestehen. Der nötige Strukturwandel sowohl in den Betrieben als auch in den ländlichen Regionen muß unterstützt werden; diese Unterstützung aber leistet die EU-Agrarpolitik nicht.

III. Strukturpolitik

Die Agrarstrukturpolitik der EU hat sich erst im Laufe der Jahre entwickelt. Sollten in der Anfangszeit vor allem entwicklungsfähige Betriebe intensiv gefördert werden, so wurden nach zahlreichen kurzfristigen Reformen in den 80er Jahren 1988 6 Ziele für die allgemeine Strukturpolitik definiert:

1. Entwicklung und Strukturanpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand

¹² OECD, in Siefried Jantscher, a.a.O., S. 111.

2. Umstellen der Regionen, die vom industriellen Niedergang schwer betroffen sind
3. Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit
4. Berufliche Eingliederung von Jugendlichen
- 5a. beschleunigte Anpassung von Agrarstrukturen
- 5b. Entwicklung des ländlichen Raums.

Für die Agrarpolitik relevant sind dabei Ziel-1, sowie die Ziele 5a und 5b. Speziell für die skandinavischen Länder wurde noch ein Ziel-6 definiert, durch das nordische Gebiete mit weniger als 8 Einwohnern pro km² besonders gefördert werden. Auch dieses ist für die Agrarförderung relevant. Einen Überblick über die verschiedenen Zielgebiete gewährt die Karte im Anhang. Die im Rahmen der Strukturpolitik gewährten Beihilfen sind Beteiligungen der EU an den Gesamtkosten, die je nach Bedürftigkeit der Region bei 50 bis 75 % liegen. So sollen die bedürftigsten Regionen die meiste Unterstützung erhalten.

Im Mittelpunkt der Förderung steht die Entwicklung des ländlichen Raumes. Dies gilt nicht nur für das Ziel 5b, sondern auch für Ziel 1 und Ziel 6. Es soll erreicht werden, daß in Gebieten, in denen die Landwirtschaft einen dominierenden Stellenwert einnimmt, Raum für andere wirtschaftliche Betätigung geschaffen wird, um die Wirtschaftsstruktur zu diversifizieren. Ziel 1 und 6 kennzeichnen dabei Gebiete, die durch ihre Strukturschwäche oder ungünstige Lage besonderer Priorität bei der Förderung bedürfen.

Besonders ausgeprägt ist die Förderung in den Ziel-1-Gebieten. In diese Gebiete fließen 2/3 der zur Verfügung stehenden Mittel. Dies ist auch verständlich, fallen unter diese Regelung solche Regionen, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 75 % des EU-Durchschnitts liegt. Erfasst sind damit vor allem Südeuropa, aber auch Irland. Hinzugekommen sind sämtliche ostdeutsche Bundesländer. Ziel der Förderung ist zum einen die Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur. Dies ist ein guter Ansatz, um die Landwirtschaft in diesen Gebieten effektiver zu machen. Gleichzeitig werden aber auch Projekte unterstützt, die Bauern dazu bewegen sollen, ihre landwirtschaftliche Tätigkeit aufzugeben, ihre Produktionspalette zu erweitern oder auch zusätzliche Nebenerwerbsquellen zu erschließen. Ein solcher Mix aus Maßnahmen, der zum einen dazu beiträgt, übergroße landwirtschaftliche Sektoren abzubauen, andererseits aber auch die

übrigbleibenden Betriebe finanziell zu unterstützen, um ihnen möglichst zur Wettbewerbsfähigkeit zu verhelfen, ist der richtige Weg.

Gleichfalls zu unterstützen ist die neu eingeführte Ziel-6-Förderung in Skandinavien. Die dort geförderten Betriebe leiden besonders unter dem rauhen Klima und unter der geringen Bevölkerungsdichte, die besonders beim Absatz der Produkte für Probleme sorgt. Um aber auch in diesen Gebieten einheimischer Produktion das Überleben zu sichern ist diese Strukturunterstützung notwendig.

Schließlich werden im Rahmen der Ziel-5b-Förderung solche Gebiete besonders gefördert, die zwar nicht die Bedingungen der Ziel-1-Förderung erfüllen, aber dennoch mit Strukturproblemen zu kämpfen haben; zu den hier geförderten Regionen gehört auch Oberfranken. Die Auswahl der Gebiete erfolgt auf Vorschlag der Mitgliedsländer. Kriterien für die tatsächliche Förderung sind unter anderem ein hoher landwirtschaftlicher Erwerbsanteil, ein niedriges Agrareinkommen, sowie geringe Bevölkerungsdichte und/oder Bevölkerungswegzug. In Abstimmung mit der Kommission wird ein Entwicklungsplan erarbeitet, in dem für die konkrete Region Projekte ausgearbeitet werden, um die Strukturprobleme zu bekämpfen. Aufgrund der daraus für nötig erachteten Förderung wird ein Förderrahmen der Gemeinschaft aufgestellt; aus den Mitteln werden die jeweiligen Programme meist über mehrere Jahre finanziert. Diese maßgeschneiderte Strukturhilfe für bestimmte Regionen für eine begrenzte Zeit ist ebenfalls eine richtige Maßnahme. Anstatt irgendwelche Hilfen nach dem „Gießkannenprinzip“ über die gesamte EU zu verteilen wird hier versucht, bewußt die Probleme zu bekämpfen, die in der Region am dringendsten sind; und das in auf die Region zugeschnittenen Projekten. Eine solche Form der Unterstützung kann nicht kritisiert werden, stellt sie doch gerade den Fall dar, in dem Subventionen sinnvoll angelegt sein können. Die EU hat wohl auch selbst die positiven Möglichkeiten dieser Förderungsart erkannt und die zur Verfügung stehenden Mittel für das Ziel 5b um 40 % aufgestockt.

Insgesamt kommen Gebiete in den Genuß der Regionalförderung, die etwa 2/3 der Fläche und 1/3 der Bevölkerung der EU ausmachen.¹³

Neben diesen regionenbezogenen Förderungen gibt es noch die überregionale Ziel-5a-Förderung. Dabei geht es einerseits darum, das Produktionspotential der europäischen

¹³ Dirk Ahner, Gemeinsame Agrarpolitik – Herzstück und Sorgenkind, Handbuch der Europäischen Integration, S. 846 (860).

Landwirtschaft zurückzuführen, andererseits aber den bäuerlichen Familienbetrieb als Leitbild des Agrarbetriebes zu fördern und dessen Existenz zu sichern.

Im Rahmen dieser Förderung werden unter anderem Maßnahmen zur Energieeinsparung, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, zur Verbesserung der Produktqualität gefördert. Außerdem werden Landwirte unterstützt, die neben ihrem Hauptbetrieb andere Erwerbsquellen wie Ferienwohnungen auf dem Bauernhof erschließen. Außerdem gefördert werden Verbesserungen der Vermarktungsstruktur und die Gründung von Erzeugergemeinschaften, die die Position der Landwirte bei Verhandlungen mit der weiterverarbeitenden Industrie und dem Handel stärken.

Eine besondere Förderung im Rahmen der Ziel-5a-Förderung erhalten Bergbauern und Bauern in „anderen benachteiligten Gebieten“ (55 % der Gesamtfläche der EU). Sie erhalten zum einen eine Ausgleichszulage sowie besondere Investitionsbeihilfen; damit soll die Landflucht aus diesen Gebieten unterbunden und eine Verödung der Kulturlandschaft verhindert werden.

Neben den verschiedenen Ziel-Förderungen gibt es noch eine Reihe weiterer Begleitmaßnahmen („flankierende Maßnahmen“), die in ihrer Intention unterschiedlich sind. Zum einen gibt es Unterstützung für Maßnahmen des Umweltschutzes wie die extensive Landwirtschaft; außerdem gibt es Prämien und finanzielle Ausgleichszahlungen für Landwirte, die Flächen für mindestens 20 Jahre stilllegen und dafür Biotop oder ähnliches anlegen. Auch die Wiederaufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen sowie die Verbesserung bestehender Waldflächen werden gefördert.

Andererseits gibt es auch Maßnahmen, die die Struktur der einzelnen Betriebe verbessern sollen. Dies erfolgt über eine Vorruhestandsregelung für Landwirte und Beschäftigte ab dem 55. Lebensjahr, denen dadurch ein Anreiz für die frühzeitige Aufgabe oder zumindest zeitweilige Stilllegung der Betriebe gegeben werden soll. Das dadurch freiwerdende Land soll vor allem Betrieben zugeschlagen werden, die sich erweitern wollen. Auch durch solche Maßnahmen können in gewissem Umfang strukturelle Defizite der europäischen Landwirtschaft abgebaut werden.

Insgesamt also fällt die Bewertung der Strukturpolitik positiv aus. Besonders wenn die Maßnahmen zeitlich begrenzt sind, erfüllen diese Beihilfen genau die Aufgabe, die Subventionen eigentlich erfüllen sollen, nämlich Betrieben im Entstehen oder im Wandel vorübergehende Unterstützung zu gewähren. An dieser Stelle besteht also

sicherlich der wenigste Reformbedarf, wenn man davon absieht, daß in den anderen Bereichen der Agrarpolitik eingesetzte –vielleicht bald eingesparte- Gelder sicherlich zum Teil für Strukturhilfen verwendet werden könnten. Natürlich müßten die entsprechenden Förderbedingungen im Falle einer Osterweiterung angepaßt werden, was allerdings möglich sein sollte.

C. Neue Herausforderungen für die EU-Agrarpolitik

In den nächsten Jahren werden sich für die EU neue Herausforderungen auf dem Agrarsektor auftun, denen sich die Gemeinschaft nicht oder nur schwerlich entziehen kann.

I. EU-Osterweiterung

Zum einen ist dies die Erweiterung um einige osteuropäische Staaten, die auch von vielen Politikern begrüßt wird. In einem ersten Schritt ist dabei an Ungarn, Polen, die Tschechische Republik, Slowenien und Estland gedacht. Die politisch erwünschte Eingliederung aber stellt die Agrarpolitik vor große Aufgaben.

Ein Problem der Beitrittskandidaten ist die völlig dualistische Struktur der Landwirtschaft. Auf der einen Seite gibt es die sehr großen ehemals staatseigenen Betriebe, auf der anderen Seite viele kleine Einzelbetriebe, die oftmals nur der Befriedigung des Eigenbedarfs dienen. Die Unterschiede zwischen den beiden Betriebsarten nehmen zwar ab, jedoch kommt diese Entwicklung nur sehr langsam voran.¹⁴ Wie oben gezeigt ist es aber bei der jetzigen EU-Mittelverteilung so, daß die großen Betriebe deutlich überproportional von der Förderung profitieren. Sollte das System also einfach auf die Beitrittsländer übertragen werden, droht ein Zusammenbruch der gerade in der Entwicklung befindlichen mittelständischen Landwirtschaft. Statt dessen ist hier eine Förderung gefragt, die besonders den effektiveren, kleineren Einheiten die Unterstützung anbietet, die sie für einen erfolgreichen Markteintritt benötigen.

Zudem dürfte eine einfache Übernahme des bisherigen Fördersystems nicht finanzierbar sein. Denn mit einer Erweiterung würde sowohl die landwirtschaftliche Nutzfläche als auch die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten drastisch steigen.¹⁵ Eine Ausdehnung der Förderung auf die neuen Staaten würde vor allem von den bisherigen EU-Staaten übernommen werden müssen, da die finanzielle Situation der Beitrittsländer

¹⁴ Strategiepapier der Europäischen Kommission: Osteuropa; AGRA-EUROPE 49/95, Doku 3.

¹⁵ Europäische Kommission, a.a.O. Doku 10: Bei Beitritt aller assoziierten Länder Fläche + 55 %, Beschäftigte + 100 %.

eine große Eigenbeteiligung nicht zulassen wird. Aber auch in der EU-15 dürfte dann die Grenze der Belastbarkeit schnell erreicht werden, denn neben den Preisgarantien gibt es noch die wichtigen Strukturmaßnahmen, die von der EU finanziert werden müssen, was an sich schon eine große Belastung darstellen wird. Jede unnötig gewährte Subvention wird diese Situation nur noch weiter verschärfen.¹⁶ Außerdem ist nicht zu vernachlässigen, daß durch den Beitritt der osteuropäischen Länder das durchschnittliche BIP deutlich absinken wird, was zur Folge hat, daß viele der bisher nach Ziel-1 geförderten westeuropäischen Regionen aus dieser Kategorie herausfallen werden. Dies könnte neben negativen Verteilungseffekten auch die mit Ziel-1 erstrebte Heranführung an das EU-Niveau erschweren.¹⁷

Vergleich EU-15 mit den Beitrittskandidaten

Land	BIP/Mrd ECU	BIP(ECU) pro Kopf	Landwirtsch. NF in %
EU-15	5905,1	15972	43
Slowenien	9,8	5018	43
Ungarn	32,5	3150	66
Tsch. Rep.	26,7	2586	54
Polen	73,4	1907	59
Estland	1,5	938	31

Quelle: Strategiepapier der EU-Kommission AGRA-EUROPE 49/95, DOKU 10; Stand 93

Zudem muß beachtet werden, daß aufgrund der Globalisierung (z.B. GATT) früher oder später ohnehin weitere Reformen unumgänglich sein werden. Wird mit den nötigen Schritten aber bis nach der Erweiterung gewartet, müssen auch die osteuropäischen Landwirte für Abschlüge bei den EU-Preisen entschädigt werden, was zu einem erheblichen Finanzierungsproblem führen dürfte.¹⁸

Auch die negativen Folgen des EU-Preisniveaus auf die Staaten Osteuropas dürfen nicht übersehen werden. Im Gegensatz zu Westeuropa gibt die Bevölkerung dort mehr als ein Drittel des Einkommens für den Kauf von Lebensmitteln aus. Ein hoher Preisanstieg auf diesem Gebiet hätte also zwangsläufig erheblich geringere Mittel für den Kauf anderer

¹⁶ Stefan Tangermann, Osterweiterung der EU: Wird die Agrarpolitik zum Hindernis?, Wirtschaftsdienst 1995, S. 484 (487 f.).

¹⁷ Siegfried Jantscher, Die GAP der EU. Eckpunkte eines zukunftsorientierten Reformkonzepts, Wirtschaft und Gesellschaft 1996, S. 85 (87f.); E.Ulrich Cichy, EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Konvergenzkriterien, Wirtschaftsdienst 1995, S. 662 (665).

¹⁸ Europäische Kommission, a.a.O., Doku 16.

Güter zur Folge und würde damit den Lebensstandard in den betroffenen Ländern senken.¹⁹

Als weiteres Problem sind die negativen Allokationswirkungen auf die Wirtschaft in den Beitrittsländern zu beachten. Durch die nirgends so starke staatliche Förderung wie in der Landwirtschaft könnten die Wirtschaftssubjekte im Vertrauen auf Brüssel dazu verleitet werden, ihr Kapital in großem Umfang in die Landwirtschaft zu stecken und andere zukunftsfähige Branchen zu vernachlässigen. Dies wäre eine Entwicklung, die in diesen Ländern nicht zu verantworten wäre. Statt dessen müssen die eh schon knappen Mittel für den Aufbau in den Beitrittsländern dort eingesetzt werden, wo sie für die Zukunft am meisten Erfolg versprechen. Zudem würde eine solche Konzentration auf den Agrarsektor in Osteuropa dazu führen, daß die schon vorhanden Überschüsse der EU noch einmal gewaltig ansteigen würden.²⁰

II. GATT/ WTO

Ein weiteres Problem für die EU-Agrarpolitik stellen die Verhandlungen über die weitere Liberalisierung des Welthandels dar, die nunmehr auch den Agrarsektor umfassen. Bereits die letzte Verhandlungsrunde hat bei der EU Handlungsbedarf unter anderem beim Außenschutz verursacht.

Es ist nicht zu erwarten, daß diese Entwicklung nun vorbei ist. Vielmehr ist davon auszugehen, daß unter dem Druck der USA weitere Zugeständnisse der EU verlangt werden. Dafür sprechen mehrere Gründe.

Zum einen haben die USA selbst ihre Unterstützung für die eigene Landwirtschaft in den letzten Jahren massiv verändert, der Anteil staatlicher Unterstützung liegt nicht einmal halb so hoch wie in der EU. So wurden in Amerika die Stützpreise radikal gesenkt und liegen deutlich unter den Marktpreisen. Zudem wurden Zielpreise und Ausgleichszahlungen abgeschafft. Statt dessen erhält der Landwirt unabhängig vom Anbau staatliche Bezüge, die schrittweise abgebaut werden. Zudem gibt es eine Obergrenze von 40000 \$, die der einzelne Landwirt nicht überschreiten darf.²¹ Im Gegenzug haben die USA auch ihr Flächenstillegungsprogramm eingestellt, so daß jeder Landwirt, der dies profitabel tun kann, auf seiner gesamten Anbaufläche produzieren darf. Die

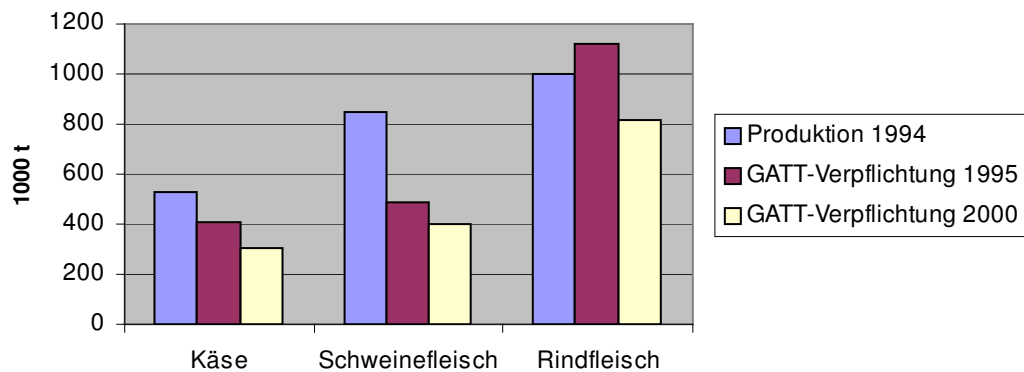
¹⁹ Stefan, Tangermann, a.a.O, S. 484 (487).

²⁰ Stefan Tangermann, a.a.O., S. 484 (486).

²¹ Länderberichte 12: USA, AGRA-EUROPE 21/96.

künstliche Mengenbeschränkung, die durch die übermäßige Subventionierung nötig geworden war, um zu viel Produktion zu verhindern, ist damit nicht mehr vorhanden. Damit haben die USA sichergestellt, die GATT-Verpflichtungen sicher zu erfüllen und werden demgemäß von den anderen Vertragspartnern gleiches verlangen. Außerdem haben sich die USA durch die nun wieder größere Anbaufläche ein größeres Exportvolumen zu konkurrenzfähigen Preisen geschaffen. Hier aber bestehen die Probleme der EU. Selbst nach der Reform von 1992 ist es nicht sicher bzw. unwahrscheinlich, daß die EU sämtliche Beschränkungen der letzten Runde einhalten können,²² von weiteren Auflagen aus den nächsten Verhandlungen ganz zu schweigen.

Produktion und GATT-Verpflichtungen der EU



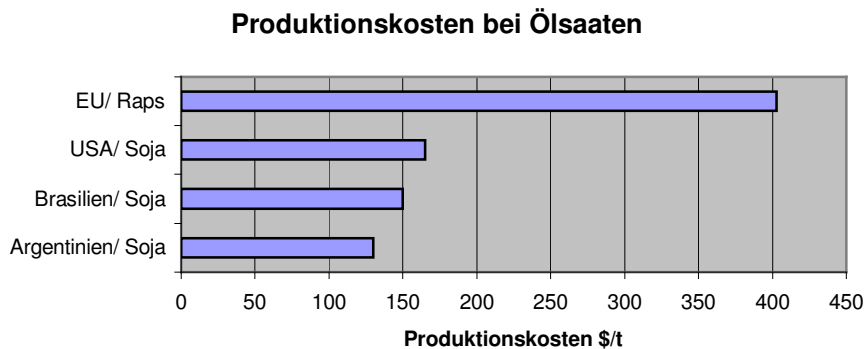
Besondere Anstrengungen sind von der EU allein deshalb schon zu erwarten, weil die nächste Runde im Jahre 1999 beginnt. Daher wäre es ratsam, mit einem zukunftsfähigen Konzept anzureisen, um selbst aktiv an der Gestaltung der zukünftigen Weltordnung mitwirken zu können, und nicht nur passiv mit den Forderungen der anderen Staaten konfrontiert zu werden.

Es dürfte damit zu rechnen sein, daß besonders auf die Preisstützung und die Marktzugangsbeschränkungen der EU Druck ausgeübt werden wird.²³ Letzteres wird dazu führen, daß immer mehr Länder ihre Produkte auf dem EU-Markt zu marktnäheren Preisen anbieten werden. Eine diesem Preiskampf nicht gewachsene EU-Landwirtschaft wird daher sicher an Marktanteilen auf dem Heimatmarkt deutlich verlieren.

²² Siegfried Jantscher, Die GAP der EU. Eckpunkte eines zukunftsorientierten Reformkonzepts, Wirtschaft und Gesellschaft 1996, S. 85 (88ff.).

²³ Zu bereits erfolgten Maßnahmen der letzten Runde: Winfried v. Urff, Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik, S. 33.

Andererseits bietet natürlich das Aufstreben ehemaliger Entwicklungsländer wie China erhebliche Absatzpotentiale, da diese Länder ihre Nachfrage nicht selbst befriedigen können. Ein nennenswerter Erfolg der europäischen Länder aber wird nur bei günstigeren Preisen der EU-Produkte erzielbar sein. Dies aber setzt eine Rückführung der Produktionskosten auf ein weltmarktfähiges Niveau voraus. Von diesem Ziel aber ist die EU zum Teil noch weit entfernt, wie das Beispiel der Ölsaaten zeigt:²⁴



Unter dem Druck des wachsenden Wettbewerbs sollte es daher Ziel der Agrarpolitik sein, die Landwirte zu produktiverem und weniger kostenintensivem Anbau zu bewegen, anstatt die großen Kostenunterschiede durch immer neue Zuschüsse zu zementieren.

Bereits in der letzten Verhandlungsrunde wurde vereinbart, daß die Exporterstattungen um 36 % reduziert werden müssen, die subventionierten Exportmengen dürfen 79 % des Durchschnitts von 1986 bis 1990 nicht überschreiten.²⁵ Damit wurde es bereits schwieriger, die extremen Kostenunterschiede auszugleichen. Das Bestreben, Exportsubventionen und Bevorteilung einheimischer Produkte abzubauen, dürfte weiter fortschreiten, beide Aspekte im neuen GATT-Subventionskodex als schwere Interessenschädigung angesehen werden.²⁶ Unter diesem Gesichtspunkt dürfte die Tolerierung der Import- und Exportsschranken der EU sowie die massive Stützung der einheimischen Landwirtschaft nur als zeitweilige Ausnahmeregelung anzusehen sein, die sicherlich früher oder später eine Korrektur erfahren wird.

²⁴ Quelle: Siegfried Jantscher, a.a.O., S. 114.

²⁵ Vgl. Ulrich Koester, Konsequenzen des GATT und der Agrarreform, AGRA-EUROPE 51/94, Sonderbeilage 1 f..

²⁶ Christian A. Conrad, Der neue GATT-Subventionskodex, ZfW 1996, S. 190 u. 196.

All diese Aussichten hinsichtlich eines freieren Weltgetreidemarktes machen ein radikales Umdenken bei der Subventionierung der Agrarwirtschaft in der EU unumgänglich.

D. Agenda 2000 – Ein Weg in die Zukunft?

Auch die EU-Kommission hat erkannt, daß die bisherige EU-Agrarpolitik nicht mehr lange aufrechterhalten werden kann. Daher hat sie im Dezember 1995 die Agenda 2000 vorgelegt, in der mögliche Perspektiven der Agrarpolitik aufgezeigt wurden.

Die Ansicht der Kommission bestätigt dabei die vorweg durchgeführten Analysen zur gegenwärtigen EU-Agrarpolitik, indem sie auf die Gefahr neuer Überschüsse, neuer finanzieller Risiken und der Gefahr des Verlustes an Einfluß auf dem Weltmarkt hinweist. Außerdem bemängelt sie die ungleiche Verteilung der Fördermittel zu Lasten der wirklich Bedürftigen und den hohen bürokratischen Aufwand, der das Vertrauen in die Maßnahmen nicht gerade stärkt. Letztlich wird auch aufgrund der WTO-Verhandlungen und der Osterweiterung der EU Handlungsbedarf gesehen, und zwar möglichst so rasch, daß die EU mit einer fertigen Reform in die Verhandlungen ziehen kann.²⁷

Als Ergebnis der neuen Reform wünscht sich die Kommission

- eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft, die ohne allzu große Subventionen leben kann
- eine umweltschonende Landwirtschaft, die qualitativ hochwertige Produkte liefert
- eine vielgestaltige, traditionsreiche Landwirtschaft, die neben dem Produzieren auch die Landschaft pflegt
- eine verständlichere Agrarpolitik mit klar definierten dezentralen Elementen
- eine Agrarpolitik, die genau die Aufgaben wahrnimmt, die von ihr verlangt werden.

Auf dem Getreidesektor will die EU-Kommission die Interventionspreise und Mindestpreise um 20 % senken. Damit soll dieser seine Funktion als Garant für hohe, stabile Preise aufgeben und nur noch als Sicherheitsnetz für die Landwirte dienen. Im Gegen-

²⁷ Verlautbarung der EU-Kommission zur Agenda 2000, S. 1ff.

zug werden die flächenbezogenen Ausgleichszahlungen angehoben. Die Direktzahlungen für Getreide pro Tonne werden ebenfalls erhöht.

Am Instrument der verpflichtenden Flächenstillegung soll zwar festgehalten werden, doch soll der Regelsatz bei 0 % liegen, so daß nur freiwillige Stillegungen auftreten werden. Bei diesen soll ein Wert von 10 % der Ackerfläche angestrebt werden. In diesem Zusammenhang soll der Ausgleichsbetrag für die Stillegung auf die Beihilfe für Getreide zurückgeführt werden, was die ökonomisch widersinnige Situation beendet, daß – wie oben beschrieben – Nichtanbauer stärker gefördert werden als Anbauer.

Die Strafstillegungen bei Überschreitung der Anbaufläche sollen entfallen, lediglich die Reduzierung der Beihilfen wird aufrechterhalten. Diese Maßnahme soll der Vereinfachung der Vorschriften dienen, ebenso wie der Verzicht auf gesonderte Grundflächen für Mais und spezielle Referenzerträge für Ölsaaten. Außerdem sollen noch einige Sonderregelungen für die Verwendung stillgelegter Flächen für Forstwirtschaft und Umweltschutz gestrichen werden.

Grundsätzlich sind die für den Ackerbau vorgeschlagenen Änderungen ein Schritt in die richtige Richtung. Insbesondere die weitere Reduzierung der Mindestpreise verdient Unterstützung. Allerdings bleibt es bei der kritikwürdigen Regelung, daß die Ausgleichszahlungen, die nochmals erhöht werden, von der Anbaufläche bestimmter Getreidearten abhängen. Hier wäre eine anbauunabhängige Regelung mit einem Höchstsatz pro Erzeuger wünschenswert gewesen, um der ungerechtfertigt hohen Förderung der Großbetriebe gegenüber den Kleinbetrieben Einhalt zu gebieten und Fehlallokationen bei der Wahl des angebauten Getreides zu verhindern.²⁸

Grundsätzlich begrüßenswert ist auch das Ruhenlassen der Flächenstillegungen, da diese nur eine künstliche, bürokratische Mengengrenzung darstellen. Problematisch aber ist das Aufrechterhalten der lukrativen Ausgleichszahlungen, die zu einem erheblichen Anwachsen der Anbaufläche führen dürfte.

Zu begrüßen ist auch die Vereinfachung der Rechtsvorschriften, da dies den bürokratischen Aufwand beim Landwirt und bei der Kontrolle, und damit die Verwaltungskosten senken kann.

Bei Rindfleisch sind ähnliche Veränderungen vorgesehen. Das Marktstützungsniveau wird in drei Schritten um insgesamt 30 % reduziert. Gleichzeitig wird mit dem dritten

²⁸ Ähnlich: Winfried v. Urff, a.a.O., S. 110.

Schritt der alte Mechanismus des Interventionspreises, bei dem die EU Überbestände aufkauft, durch Beihilfen zur privaten Lagerhaltung ersetzt. Damit wird die Rindfleischregelung an die bereits gültige Regelung beim Schweinefleisch angeglichen, was zur Vereinfachung des Systems beiträgt.

Als Ausgleich für diese Kürzungen werden die jährlichen Prämien für männliche Rinder und Mutterkühe angehoben und eine neue Prämie für Milchkühe eingeführt. Auch die einmaligen Sonderzahlungen werden deutlich erhöht.

Gleichzeitig sollen die Ausgleichszahlungen in einen globalen Grundteil, der von der EU flächendeckend eingesetzt wird, sowie einen Zusatzteil aufgeteilt werden, über den die einzelnen Mitgliedsstaaten verfügen können. Dadurch soll eine Verteilung ermöglicht werden, die auf besondere Produktionsweisen und Rahmenbedingungen Rücksicht nehmen kann, also besonders problematischen Regionen eine Sonderförderung erlaubt. Die Prämien für extensive Tierhaltung werden erhöht.

Die starke Verschiebung von der Preisstützung zu den Ausgleichszahlungen bei Rindfleisch ist vor allem unter dem Gesichtspunkt der GATT-Verhandlungen zu verstehen, denn gerade auf diesem Gebiet hat die EU Probleme mit der Einhaltung der Verpflichtungen. Gleichzeitig soll aber auch für die Sicherung des Lebensunterhalts der Landwirte gesorgt werden. Ob dies tatsächlich gelingt, wird besonders von deutschen Landwirten bezweifelt.²⁹ Andererseits aber bleibt der EU kaum eine andere Wahl als diesen auch für den Haushalt teuren Weg zu gehen.³⁰

Immerhin sind einige positive Ansätze erkennbar. So dürfte das Subventionsmodell durch die Direktzahlungen transparenter werden, die durch den Abbau der Preisstützung sinkenden Preise können dem Verbraucher zugute kommen.

Nicht zuletzt ist auch der Versuch der teilweisen Regionalisierung der Förderung zu begrüßen, erlaubt diese doch eine wesentlich problemnähere Unterstützung der Landwirte.

Bei Butter und Milchpulver werden die Interventionspreise um 15 % gesenkt, im Gegenzug werden die Milchquoten um 2 % erhöht, sowie die Förderung für Silagegetreide aufrechterhalten. Zudem wird als Ausgleich eine allgemeine Kuhprämie parallel zur Absenkung des Preisniveaus eingeführt.

²⁹ Vgl. Winfried v. Urff, a.a.O., S. 110.

³⁰ Vgl. EU-Kommission, Agenda 2000, Fact Sheet Rindfleisch, S. 5.

Die Erhöhung der Milchquoten soll zur einen Hälfte Bergbauern und zur anderen Hälfte Junglandwirten in der Phase der Betriebsgründung zugute kommen.

Auch hier ist der deutliche Trend weg von der direkten Preisstützung zu erkennen, was zu befürworten ist. Auch die spezielle Berücksichtigung von Landwirten mit besonderen Schwierigkeiten ist zu begrüßen, um auch diesen eine bessere Perspektive zu bieten. Problematisch aber ist die nach wie vor vorhandene Quotierung der Milchproduktion, die eine bloße bürokratische Mengengrenzung ist. Mittelfristig müßte auch dieses Instrument abgebaut werden. Allerdings bestehen dazu die Voraussetzungen auf dem Milchmarkt noch nicht, da dieser von den Reformen 1992 weitgehend unberührt geblieben ist. Letztlich wird aber in der nun erfolgenden Rücknahme der Interventionspreise die Vorbereitung auf einen Ausstieg aus der Quotenregelung im Jahre 2006 gesehen.³¹ Sollte dies tatsächlich so sein, wäre auch dies ein weiterer Schritt in die richtige Richtung, nämlich den Marktkräften selbst die Bestimmung des Produktionsumfangs zu überlassen.

Schließlich sind auch bei der Strukturpolitik Reformen vorgesehen. Zum einen soll die Zahl der Ziele von derzeit 7 auf 3 reduziert werden, was der Überschaubarkeit sicherlich dienlich sein wird. Außerdem soll im Ziel-1 nun auf die strenge Einhaltung des 75 %-Kriteriums geachtet werden, im neuen Ziel-2 sollen Regionen mit besonderem wirtschaftlichen und sozialen Umstellungsbedarf gefördert werden. Dabei sollen die Mittel für die landwirtschaftliche Entwicklung in den Zielgebieten konzentriert werden.

Die Maßnahmen der Strukturfonds sollen ständig auf ihren Erfolg kontrolliert werden und bei Erreichung der Ziele eingestellt werden. Das auf diese Weise eingesparte Geld soll für bevorstehende Aufgaben in den osteuropäischen Ländern aufbewahrt werden.

Die flankierenden Maßnahmen aber sollen weiter in allen Regionen eingesetzt werden. Außerhalb der Zielgebiete sollen Modernisierungs- und Diversifizierungsmaßnahmen dezentral von den Mitgliedsstaaten durchgeführt werden, was nach den gleichen Regeln wie bei den flankierenden Maßnahmen geschehen soll. So sollen beispielsweise die Mitgliedsstaaten ermächtigt werden, bei Direktzahlungen an die Betriebe innerhalb gewisser Grenzen nach den Gegebenheiten des Betriebes zu differenzieren, um Unterschiede zu berücksichtigen. Zudem sollen die Direktzahlungen mit höherer Pro-

³¹ Winfried v. Urff, a.a.O., S. 110.

duktionskapazität degressiv gestaltet werden, um übermäßige Verwendung öffentlicher Mittel in einzelnen Betrieben zu verhindern.

Grundsätzlich wird bei der Strukturpolitik mit der Dezentralisierung der Aufgaben der Weg zu einer problembezogeneren Subventionierung fortgesetzt; dies ist vorteilhaft, weil so die knappen Ressourcen zielgenauer eingesetzt werden können. Problematisch jedoch ist die Einordnung der ehemals regionenunabhängigen Ziel-5-Förderungen in die Ziel-1- und Ziel-2-Förderung. Da diese den größten Teil der Strukturförderung ausmachen, drohen weite Teile bislang zielgenau geförderter Räume in reicheren Mitgliedsstaaten aus der Förderung herauszufallen.³² Besonders schmerzhaft ist dies, weil in den bisherigen Ziel-5b-Regionen konkrete Projekte gefördert wurden, die an den wirklichen Problemen ansetzen, während nun eher globalere Investitionen und Beihilfen im Vordergrund stehen dürften. Ein Teil der so abgebauten Förderung wird sicherlich durch die dezentralen Förderungen wettgemacht werden können, in welchem Umfang dies aber gelingen wird, hängt von der finanziellen Ausstattung dieser Hilfen ab.

Ob der Einfluß der Reform im Rahmen der Strukturpolitik eher positive oder eher negative Folgen haben wird bleibt also abzuwarten.

E. Gesamtbetrachtung

Wie gezeigt wurde ist die EU-Agrarpolitik in der jetzigen Form nicht mehr lange finanzierbar und verantwortbar. Die Agenda 2000 ist daher ein notwendiger Schritt auf dem Weg zu einer wettbewerbsfähigeren europäischen Landwirtschaft. An vielen Punkten, besonders bei Vereinfachungen der Vorschriften und beim weiteren Abbau der Preisstützung sind erhebliche Fortschritte zu erkennen. Andererseits aber geht auch dieser Reformvorschlag in einigen Punkten nicht weit genug. So wird es nicht gelingen, den Gesamtumfang der Agrarsubventionen nennenswert zu verringern, da die auf der einen Seite abgebauten Preisvorteile auf der anderen Seite als Ausgleichszahlung wieder ausgegeben werden. Für den EU-Haushalt bedeutet dies zunächst einmal höhere Belastungen. Außerdem wurde darauf verzichtet, die vom Anbau abhängigen Ausgleichszahlungen von diesem zu entkoppeln und eine rein flächenbezogene Zahlung zu gewähren. Dadurch wird das Risiko von Fehlallokationen nicht gebannt. Gleichzeitig wäre es sinnvoll gewesen, für die Unterstützung eine Obergrenze für jeden Betrieb festzulegen,

³² Winfried v. Urff, a.a.O., S. 110.

um den Anreiz eines bloßen Produzierens für Subventionen abzubauen. Nur in Ansätzen wurde diese Idee bei der Strukturpolitik durch die degressive Gestaltung aufgenommen.

Insgesamt dürften die vorgeschlagenen Änderungen ausreichen, um die nächsten WTO-Verhandlungen zu überstehen, und den Einstieg in die Osterweiterung zu ermöglichen. Allerdings werden kurz nach der Jahrtausendwende weitere tiefgreifendere Reformen, die auch das Subventionsniveau senken, notwendig werden, wenn das Ziel einer wirklich wettbewerbsfähigen Landwirtschaft erreicht werden soll. Dazu muß sich allerdings auch bei den Landwirten ein Bewußtseinswandel vollziehen, denn sicherlich wird es für viele schwieriger werden, sich unter wirklichen Wettbewerbsbedingungen zu behaupten. Aus diesem Grund und auch aufgrund der großen Belastungen durch die Kompensationszahlungen sind allzu radikale Reformen nicht auf einem Schritt machbar.³³ Dennoch entbindet dies nicht von weitergehenden Reformschritten in den nächsten Jahren, durch die die europäische Landwirtschaft für den zu erwarteten Wettbewerb fit zu machen.³⁴

Bayreuth, 01.11.1998

³³ Siegfried Jantscher, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU, S. 85 (95 ff.).

³⁴ Siegfried Jantscher, a.a.O., S. 85 (97).