

Schöpe, Manfred

Article

Streitpunkt EU-Agrarhaushalt - ein Diskussionsbeitrag zur politischen Forderung eines radikalen Abbaus der Agrarstützung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Schöpe, Manfred (2005) : Streitpunkt EU-Agrarhaushalt - ein Diskussionsbeitrag zur politischen Forderung eines radikalen Abbaus der Agrarstützung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 58, Iss. 19, pp. 28-36

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164237>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Streitpunkt EU-Agrarhaushalt – ein Diskussionsbeitrag zur politischen Forderung eines radikalen Abbaus der Agrarstützung

28

Manfred Schöpe

Kaum hatten sich die Wogen nach den Misserfolgen bei den Abstimmungen über die EU-Verfassung einigermaßen beruhigt, platzte in der Nacht vom Freitag, den 17. Juni 2005, zum zweiten Male in diesem Jahr eine Bombe, die die Europäische Union an einer ihrer empfindlichsten Stellen traf: Auf dem so genannten Krisengipfel der Staats- und Regierungschefs, bei dem es um einen Durchbruch für die schon lange heftig diskutierte »Finanzielle Vorausschau für den EU-Haushalt 2007 bis 2013« ging, kam trotz zahlreicher Kompromissangebote des luxemburgischen Ratspräsidenten Jean-Claude Juncker keine Einigung zustande. Die Nettozahler der Gemeinschaft hatten auf Entlastung gedrängt, die Briten ihren 1984 von Margaret Thatcher erkämpften Beitrittsrabatt verteidigt und mehrere Regierungschefs die Höhe des Agrarhaushalts grundsätzlich in Frage gestellt. Die stärkste Kritik kam vom britischen Premier Tony Blair, der in deutlichen Worten die »hohen Agrarsubventionen« für völlig sinnlos erklärte und gleich eine umfassende Reform des Haushalts forderte, die den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werde.

Kaum waren die Nachrichten über den geplatzten Gipfel und die Kritik am Agrarhaushalt bekannt, entspann sich in den Medien ein buntes Stimmengewirr zum Thema Agrarsubventionen im Allgemeinen und EU-Agrarhaushalt im Besonderen, bei dem die Kritiker eindeutig überwogen. Angesichts der Komplexität des Themas durfte es nicht verwundern, dass die Beiträge vieler Autoren auf ein großes Informationsdefizit schließen ließen, dafür aber umso dezidierter in den Forderungen ausfielen. Der heraufziehende Wahlkampf in Deutschland verführte sogar den einen oder anderen Bundestagskandidaten, quasi aus dem Gefühl heraus, das »enorm hohe Niveau der Agrarsubventionen« anzugreifen. Der landwirtschaftlichen Seite, die ihre politischen Felle so langsam davon schwimmen sah, gelang es nur mit Mühe, mit Sachinformationen und Hervorhebung der wirtschaftlichen Bedeutung der Agrar- und Ernährungswirtschaft, dagegen zu halten. Auch wenn es in den Medien zwischenzeitlich stiller um die Frage des Agrarhaushalts geworden ist, dieses Thema wird zu einem Knackpunkt nicht nur weiterer EU-Verhandlungen, es hat damit auch eine zentrale Bedeutung in der gesellschaftlichen Diskussion in den Ländern der EU erhalten. Das Anliegen dieses Beitrags ist es daher, den wesentlichen Kritikpunkten nachzugehen sowie anhand von Daten und Fakten den Hintergrund der Agrarförderdebatte zu beleuchten.

Die Tagespresse und die landwirtschaftlichen Fachmedien fragten sich, was Premier Tony Blair wohl beabsichtigte, als er das Platzen des Krisengipfels riskierte. Waren seine Forderungen, den Agraretat zusammenzustreichen, nur Populismus, oder hatte er bewusst hoch gepokert, um seinen Britenrabatt zu retten? Oder trafen hier grundlegend unterschiedliche Auffassungen zur Zielsetzung der Europäischen Union aufeinander, einerseits die Vorstellung von einer politischen Union mit einem hohen Maß an wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Integration und andererseits die von einer Art Freihandelszone, in der die Förderung von Handel und Wirtschaftswachstum im Vordergrund zu stehen haben? Oder sollte das Ganze ein kräftiger Anstoß für die Union selbst werden, auf dem bereits eingeschlagenen Weg der Reformen zügig weiterzugehen? Jedenfalls

waren die anschließenden Kontroversen zwischen den beteiligten europäischen Regierungsvertretern so deutlich und die öffentliche Aufregung so groß, dass Premierminister Blair eine Woche später anlässlich seiner Rede vor dem Europäischen Parlament sich genötigt sah, seine Position etwas abzuschwächen. Er bekannte sich als »leidenschaftlicher Europäer« und machte klar, dass er nicht vorhabe, die gemeinsame Landwirtschaftspolitik abzuschießen, und dass bei jeglicher Reform die »legitimen Interessen der Landwirte« zu berücksichtigen seien.

Der Reformprozess der EU

Viele Kritiker sehen in der EU einen politisch und administrativ erstarrten Apparat, der weitgehend unfähig sei, sich auf

die aktuellen Herausforderungen Europas und einer mitten im Globalisierungsprozess stehenden Weltgemeinschaft angemessen zu reagieren. Macht man sich jedoch die Mühe, die entscheidenden Vorgänge im Rat, in der Kommission, im Europäischen Parlament und in den Ausschüssen zu verfolgen und die grundlegenden Dokumente zu sichten, zeichnet sich ein gegenteiliges Bild ab. Es mag zwar sein, dass das Erarbeiten gemeinsamer Entwicklungsperspektiven und die Umsetzung in gemeinsam getragene praxistaugliche Programme in einer Staatengemeinschaft von mittlerweile 25 Mitgliedsländern ein langwieriger Prozess ist, es mag auch sein, dass die mittlerweile entstandene Papierflut die interne und erst recht die externe Kommunikation eher schwieriger als leichter macht, man kommt aber nicht umhin, festzustellen, dass dieses Europa sich schon längst auf dem Weg notwendiger Reformen befindet.

Die gegenwärtigen Reformbemühungen der Europäischen Union sind vor allem mit dem Namen Lissabon verknüpft. Dort trafen sich im Jahre 2000 die Staats- und Regierungschefs zu einem Sondergipfel, um miteinander eine Vision für ein Europa zu gewinnen, das erweiterungsfähig ist und das im weltweiten Wettbewerb einen attraktiven und prosperierenden Wirtschaftsstandort bildet. Als Ziel für das nächste Jahrzehnt wurde formuliert, »Europa in die wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaft der Welt zu verwandeln, die zu ununterbrochenem und nachhaltigem Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen sowie stärkerem sozialen Zusammenhalt fähig ist« (vgl. Europäische Kommission 2000). Um die hochgesteckten Ziele erreichen zu können, suchte der Präsident der EU-Kommission, José Manuel Barroso, wissenschaftlichen Rat und beauftragte eine Gruppe von international anerkannten Wirtschaftswissenschaftlern unter Leitung von Professor André Sapir, eine »Agenda für ein wachsendes Europa« zu erarbeiten.

Als der Sapir-Bericht 2003 der Kommission präsentiert wurde¹, löste er zahlreiche, mitunter sogar heftige Diskussionen aus. Ein neu strukturierter Haushalt sollte den in Lissabon formulierten Zielen besser gerecht werden. So wurden drei Fonds vorgeschlagen, ein Fonds für wirtschaftliches Wachstum, ein Konvergenz- und ein Restrukturierungsfonds. Unter der Überschrift »A shift away from agricultural expenditure« wird Folgendes ausgeführt: Die oben vorgeschlagene Budgetstruktur impliziert eine sehr beträchtliche Rückführung der für die Landwirtschaft vorgesehenen Beträge. Das ist ein radikaler Schritt weg von der bisherigen Situation. Vier Gründe rechtfertigen diese Kürzung.

- Erstens, der gegenwärtige Anteil für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist so groß, dass, wenn er nicht unter straffere Kontrolle gebracht wird, keine signifikante Um-

schichtung der finanziellen Mittel innerhalb des EU-Budgets jetziger Größe möglich sein wird.

- Zweitens, die GAP hat sich im Laufe der Zeit von einer allokativen Politik, die Produktion und Leistungsfähigkeit voranbrachte, zu einer distributiven Politik gewandelt, die einer bestimmten Gruppe von Bürgern zugute kommt.
- Drittens, die große Spannweite von Einkommen, Bevölkerungsdichte und klimatischer Verhältnisse in einer erweiterten Union bringt eine große Heterogenität der Präferenzen mit sich, die es wiederum sehr schwer macht, ihnen mit einer einzigen Politik aus Brüssel gerecht zu werden.
- Viertens, die GAP scheint mit den Zielen von Lissabon insofern nicht konsistent zu sein, als ihr Beitrag zu Wachstum und Konvergenz innerhalb der EU geringer ist, als es für die meisten anderen Politiken anvisiert wird.²

In einem späteren Interview bringt Professor Sapir die Überzeugung der von ihm geleiteten Studiengruppe auf den Punkt: »Wenn Sie nichts am Haushalt (der EU) ändern wollen, dann müssen Sie auch den Mut haben, zu sagen, dass die Lissabon-Ziele nicht erreicht werden können. Vielleicht waren wir naiv oder kurzsichtig, diese Ziele Ernst zu nehmen! Aber wir glauben wahrhaftig, dass sie von Bedeutung sind« (vgl. EUPolitix 2003).³

Im Frühjahr dieses Jahres erhielt der Lissabon-Prozess eine neue Dynamik: Am 2. Februar 2005 stellte die EU-Kommission in Brüssel eine ernüchternde Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie vor (vgl. Europäische Kommission 2005a). Die Ziele bei Zunahme der Produktivität, beim Anstieg der Beschäftigung und beim Wirtschaftswachstum wurden nicht erreicht. Als Grund für den Misserfolg der Agenda wurden mangelnde Arbeitsteilung und unklare Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten gesehen. Darauf hin kündigte Kommissionspräsident Barroso einen Neustart der Lissabon-Strategie an. So sollen z.B. bis 2010 sechs Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen und ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 3% erreicht werden. Auf dem Frühjahrsgipfel billigten die Staats- und Regierungschefs die weitgehenden Änderungsvorschläge der Kommission sowie die Schaffung einer »Europäischen Partnerschaft für Beschäftigung und Wachstum«. Danach haben die Mitgliedsländer selbst eigene Reformagenden aufzustellen und der Kommission zu Anfang eines jeden Jahres einen Fortschrittsbericht vorzulegen. Die Kommission ihrerseits präsentierte am 20. Juli als ihren Beitrag an der Partnerschaft ein Programm mit dem Titel »Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung«, das so genannte Lissabon-Programm (vgl. Europäische Kommission 2005b). Für den Januar 2006 wird ein »Progress Report« angekündigt, und falls notwendig, entsprechende Revisionsvorschläge.

¹ Von deutscher Seite war Professor Martin Hellwig, damals Universität Mannheim, beteiligt.

² Vom Verfasser aus dem Sapir-Bericht frei übersetzt.

³ Vom Verfasser frei übersetzt.

In all diesen Papieren geht es um drei große Bereiche: Wissen und Innovation für Wachstum, Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte, Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen. Das Thema Landwirtschaft kommt bestenfalls insofern vor, als es um die Beteiligung des ländlichen Raumes geht, oder im Zusammenhang mit den Themen Ausbildung und Diversifizierung. Dem unvoreingenommenen Beobachter wird unmittelbar klar: Angesichts der Herausforderungen, vor denen sich der Europäische Wirtschaftsraum gegenwärtig im Zeichen der Globalisierung sieht und auf die die Regierungsverantwortlichen sowie die Gemeinschaftsorgane mit der Lissabon-Strategie zu reagieren versuchen, tritt die Rolle der Agrarwirtschaft und der Agrarpolitik immer mehr in den Hintergrund.

Ein Blick zurück in die Geschichte des Europäischen Agrarhaushalts

Die rasch wachsenden Agrarausgaben, die den Haushalt der EU in den achtziger Jahren deutlich aufgebläht hatten, führten damals zu recht kontroversen Diskussionen zwischen den Organen der Europäischen Union. Vor allem das 1979 erstmals direkt gewählte Europäische Parlament versuchte gerade in Haushaltsfragen, seine erstarkten Kompetenzen gegenüber dem Rat und der Kommission zu behaupten. Im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung beschlossen diese Gremien 1988, dass man sich in Zukunft jeweils im Voraus über die großen Haushaltsprioritäten eines abgesteckten Zeitraums einigen müsse. In einer solchen »Finanziellen Vorausschau« sind sowohl der Höchstbetrag als auch die Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben der Gemeinschaft in den verschiedenen »Rubriken« anzugeben (doppelte Obergrenze). Rubriken sind zum Beispiel Landwirtschaft, Strukturpolitische Maßnahmen, Interne Politikbereiche, Externe Politikbereiche, Verwaltung, Reserven und zuletzt die so genannte Heranführungshilfe zugunsten der Beitrittsländer.

1988 wurde das *Delors-I-Finanzpaket* für die Jahre 1988–1992 verabschiedet. Es reduzierte das Gewicht der Landwirtschaft innerhalb des Budgets, indem es die Strukturmittel an hob und generell mehr Raum für sonstige Ausgaben schaffte. Während die Unterstützung der Landwirtschaft 1988 noch 60% des Haushalts in Anspruch nahm und die Mittel des Strukturfonds 17% ausmachten, verschoben sich diese Anteile bis 1992 deutlich auf 52% und 27%. Das Forschungsbudget hatte sich in dieser Zeit zwar verdoppelt, erreichte aber 1992 dennoch nur etwa 4% des Haushaltsvolumens. Zusätzlich zu den bisherigen Finanzierungsquellen, den Abschöpfungen auf Importe von Agrarerzeugnissen, den Zöllen und den Anteilen am Mehrwertsteueraufkommen der Mitgliedstaaten führte das Delors-I-Paket eine weitere Finanzierungsquelle ein: Beiträge der Mitglied-

staaten entsprechend ihrem Bruttosozialprodukt. Gleichzeitig wurde eine so genannte Eigenmittelobergrenze eingeführt, die das Haushaltsvolumen für 1988 auf maximal 1,15% des gemeinschaftlichen Bruttosozialprodukts begrenzte. Bis 1992 wurde dieser Spielraum auf 1,2% angehoben.

Das *Delors-II-Finanzpaket* für die Jahre 1993–1999 hatte die Politikbereiche mit zu berücksichtigen, die im Maastricht-Vertrag verankert waren. Stichworte sind: Schaffung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Unionsbürgerschaft, Ausschuss der Regionen. So wurde zum Beispiel der Kohäsions-Fonds ins Leben gerufen, unter anderem um den Problemen begegnen zu können, die im Vorfeld der Währungsunion als Folge der geforderten Haushaltsdisziplin in manchen südlichen Regionen der Gemeinschaft entstanden. Ausdruck eines neuen politischen Schwerpunktes war zum Beispiel auch die Förderung transeuropäischer Netzwerke, von denen wichtige Wachstumsimpulse erwartet wurden. Dank dieser Initiativen beliefen sich 1999 die den Strukturpolitiken zuzuordnenden Ausgaben auf 35% des Haushalts, der Anteil des Agrarhaushalts war auf 45% gefallen. Die Haushaltsobergrenze wurde schrittweise auf 1,27% des EU-Bruttosozialprodukts angehoben.

Das *Agenda-2000-Paket* bezieht sich auf den Zeitraum 2000–2006. Es reflektiert die Bemühungen der EU, ihren Haushalt auf die anstehende Osterweiterung der Union auszurichten. Angesichts dieser enormen Herausforderung wurde durchaus mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen des Zehnländerbeitritts auf den EU-Haushalt gerechnet, zumal die neuen Partner ein vergleichsweise niedriges Pro-Kopf-Einkommen aufweisen und jeweils über einen bedeutenden Agrarsektor verfügen. Für die alte Fünfzehnergemeinschaft wurden die Agrarausgaben ungefähr auf dem Niveau von 1999 gehalten, was im Laufe der Zeit auf sinkende Anteile hinwirkt, und die Kohäsionsmittel wurden niedriger als 1999 angesetzt. Für die beitragswilligen Länder stellte man so genannte Heranführungsmittel in einem Umfang von 3,5% des Haushalts bereit, die sich auf landwirtschaftliche und strukturelle Maßnahmen bezogen und auch technische Hilfen einschlossen. Um die Aufnahme der neuen Mitglieder auch unter haushaltstechnischen Gesichtspunkten zu erleichtern, waren an dem von der Agenda 2000 vorgegebenen Rahmen einige Anpassungen vorzunehmen. So legten die Staats- und Regierungschefs im Oktober 2002 Obergrenzen für die Agrarmarktausgaben und landwirtschaftlichen Direktzahlungen für den darauf folgenden Planungszeitraum 2007–2013 für die dann erweiterte EU fest. Die Mittel wurden de facto plafoniert, lediglich ein Inflationsausgleich von maximal einem Prozent war vorgesehen. Um die Einhaltung der jährlichen Obergrenzen zu gewährleisten, hat der Agrarrat im Rahmen seiner Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Juni 2003 einen Artikel zur Haushaltsdisziplin beschlossen.

Dieser sieht vor, dass ab dem Haushaltsplan 2007 eine Kürzung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen vorgenommen wird, wenn die Prognosen erkennen lassen, dass die Marge zur Obergrenze des betreffenden Jahres unter 300 Mill. € liegt.

Im Februar 2004 legte die Kommission einen Vorschlag zur *Finanziellen Vorausschau 2007–2013* vor. Wie bereits dargestellt, gipfelten die über ein Jahr andauernden Konflikte über den Haushaltsrahmen in dem geplatzten Krisengipfel vom 17. Juni dieses Jahres.

In ihrem Papier schlug die Kommission u.a. vor, die Ausgaben in fünf neuen Kategorien zu organisieren:

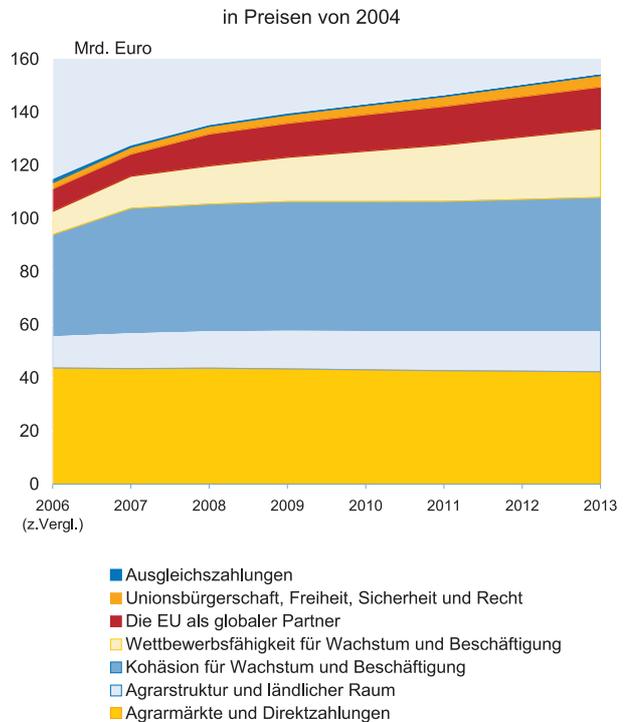
- Nachhaltige Entwicklung einschließlich Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion, Soziale Agenda;
- Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen, inklusive Agrarpolitik;
- Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht (Asylpolitik, Immigrationspolitik, Außengrenzen, Europol);
- EU als globaler Partner (Entwicklungshilfe, Stabilitätsprogramme, humanitäre Hilfe, Beitrittsförderung);
- Verwaltung.

Von der Gewichtung her sollte sich die Tätigkeit der EU vorrangig auf Ziele der nachhaltigen Entwicklung, vor allem aber auf Wettbewerb und Kohäsion konzentrieren. Die in der aktuellen Diskussion um den EU-Haushalt in den Vordergrund gestellten Aufgabenbereiche Bildung, Forschung und Entwicklung sind zum Beispiel hier subsumiert. Der klassischen Agrarpolitik wurde unter dem Titel »Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen« ein Platz eingeräumt.

Der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt schrumpft weiter

Steigende Ausgaben in den neuen Schwerpunktfeldern gemeinsamer europäischer Politik führen zu einem weiteren relativen Bedeutungsverlust der Agrarausgaben. So dürfte sich der Agrarhaushalt am Horizont des jetzigen Planungszeitraumes 2013 laut Finanzieller Vorausschau nur mehr auf 36,5% des Gesamthaushalts belaufen, die darin enthaltenen einkommenswirksamen Ausgaben für Marktstützung und Direktbeihilfen werden nur noch auf 27% kommen (vgl. Abbildung und Europäische Kommission 2005c). Nachdem die für Marktpolitik und Direktzahlungen vorgesehenen Mittel bis 2013 mit einem Deckel versehen wurden und man gleichzeitig eine schrittweise Einführung bzw. Erhöhung der Direktzahlungen für die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten vorgesehen hatte, werden sich die Zahlungen an die Landwirte der »alten« EU auch real rückläufig entwickeln müssen. Die Landwirte in den Beitrittsländern erhalten 2007

Der Finanzrahmen der EU 2007 bis 2013



Direktzahlungen in Höhe von 40% des in der EU-15 geltenden Niveaus. Es erhöht sich in den Folgejahren schrittweise um jeweils 10 Prozentpunkte, bis 2013 das »normale« Niveau erreicht ist.

Nach Vorstellungen der Europäischen Kommission sollen die Marktordnungsausgaben und Direktzahlungen künftig von einem eigenen Fonds verwaltet werden, dem »Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft« (EGFL), der sich weitgehend an der bisherigen Abteilung »Garantie« des gemeinsamen Agrarfonds (EAGFL) orientiert. Für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung soll künftig ein »Europäischer Fonds für Landwirtschaft und Landentwicklung« (EFL) zuständig sein, der die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen kofinanziert. Mit der Errichtung eines Fonds für Landwirtschaft und Landentwicklung erhofft sich die Kommission eine einfachere und effizientere Strukturförderung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume. Die Mittelausstattung dieses Fonds soll bis 2013 auf 13,3 Mrd. € pro Jahr ansteigen.

Warum ist die europäische Agrarproduktion auf Unterstützung angewiesen?

Das ist eine Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Dabei sollte vielleicht vorausgeschickt werden: Die mangelhafte Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarpro-

duktion auf den Weltmärkten beruht in aller Regel nicht auf einer zu geringen technischen Leistungsfähigkeit. In den meisten Sparten der pflanzlichen und tierischen Erzeugung setzt ihre produktionstechnische Leistung weltweit Maßstäbe. Bei Nahrungsgütern, die bereits Verarbeitungsstufen hinter sich haben, liefern die europäischen Unternehmen Spitzenleistungen, die auch auf anderen Kontinenten Anerkennung finden.

Betrachtet man jedoch die Kostenseite, entdeckt man erhebliche Unterschiede zwischen den europäischen Produktionsstandorten und den Weltregionen, die das Weltmarktgeschehen maßgeblich bestimmen. Es kann an dieser Stelle allerdings nur ein Überblick über die wesentlichen Einflussfaktoren gegeben werden, produktspezifische Produktionskostenvergleiche müssten in der entsprechenden Fachliteratur nachgelesen werden.

Europäische Sozialstandards: Landwirtschaftliche Unternehmer und abhängig Beschäftigte in der Landwirtschaft sind darauf angewiesen, angemessene Einkommen zu erwirtschaften bzw. zu verdienen, um am normalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben unserer Gesellschaft teilhaben zu können. Entsprechende Lohnkosten bzw. Gewinnvorstellungen beeinflussen zwangsläufig die Wettbewerbsfähigkeit. Dabei fällt die Entlohnung der eingesetzten Arbeitskraft in der deutschen Landwirtschaft zum Beispiel alles andere als rosig aus. Der jährlich von der Bundesregierung vorzulegende Agrarbericht dokumentiert für das Wirtschaftsjahr 2003/04, dass nur 18% der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe das so genannte Vergleichseinkommen (einschließlich der kalkulatorischen Ansätze für Betriebsführung und Eigenkapitalverzinsung) erreichen, ein Anteil von mehr als 50% jedoch noch nicht mal auf die Hälfte dieses Wertes kommt (vgl. BMVEL 2005).

Europäische Umweltstandards: Die Länder der Europäischen Union haben sich auf eine nachhaltige Wirtschaftspolitik verständigt. Angesichts der Bevölkerungsdichte in den meisten europäischen Ländern und der multifunktionalen Nutzungsansprüche an den ländlichen Raum wäre eine andere Politik auch nicht zu verantworten. Damit produziert die europäische Landwirtschaft unter Auflagen, die den Schutz von Grundwasser und Oberflächengewässern sichern, die Emissionen auf ein Minimum beschränken, die eine optimale Bodenbeschaffenheit und -fruchtbarkeit dauerhaft gewährleisten, die den Erhalt der Artenvielfalt und einen angemessenen Tierschutz sichern und auch noch ein attraktives Landschaftsbild erhalten sollen. Eine landwirtschaftliche Produktion, die mit den natürlichen Ressourcen verantwortlich umgeht, ist logischerweise teurer als Verfahren unter niedrigeren Umweltstandards.

Die Rolle der Pachtpreise: Der landwirtschaftliche Strukturwandel hat es mit sich gebracht, dass in vielen Ländern der

EU mehr als die Hälfte der von landwirtschaftlichen Betrieben bewirtschafteten Flächen gepachtet sind, die Haupterwerbsbetriebe in Deutschland z.B. haben im Durchschnitt zwei Drittel ihrer Produktionsflächen zupachten müssen. Internationale Produktionskostenvergleiche machen immer wieder deutlich, dass die Preise für die Bodennutzung einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit haben. Einerseits gibt es an den bevorzugten agrarwirtschaftlichen Produktionsstandorten einen enormen Wettbewerb um Produktionsflächen, da sie die unabdingbare Voraussetzung für betriebliches Wachstum sind. Dieser lässt Kauf- und Pachtpreise steigen. Andererseits bestehen zahlreiche Wirkungszusammenhänge, bei denen sich die unterschiedlichsten politischen Vorgaben zusätzlich als preistreibend erweisen.

- Gesetzliche Vorschriften zur Begrenzung der Produktionsintensität dienen in aller Regel Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen. Dazu zählt jegliche Form direkter oder indirekter Flächenbindung landwirtschaftlicher Produktionszweige, zum Beispiel die Festlegung zulässiger maximaler Besatzdichten in der tierischen Produktion. Auch wenn Stallneubauten nur unter der Voraussetzung genehmigt werden, dass entsprechende selbst bewirtschaftete Flächen nachgewiesen werden können, werden Nachfragesog und Preisauftriebstendenzen auf dem Pachtmarkt verstärkt. Die Landwirte in den typischen Veredlungsregionen müssen beispielsweise damit leben, dass derartige Vorgaben die Pachtpreise oft auf ein Mehrfaches des Preises anderer Regionen steigen lassen.
- Die Förderung der Energiegewinnung aus nachwachsenden Rohstoffen hat in manchen Regionen einen ähnlichen Effekt ausgelöst: Zur Substratgewinnung für Biogasanlagen werden umfangreiche Anbauflächen benötigt. Die dadurch ausgelöste Flächennachfrage lässt dann ebenfalls die Preise auf dem gesamten Pachtmarkt der betreffenden Region in die Höhe steigen. Dabei sehen sich die Betreiber von Biogasanlagen dank der für sie günstigen Vergütungsregelung für Strom aus Biogas – die einer Subvention gleichkommt – mitunter ermutigt, derart erhöhte Pachtpreise zu zahlen, dass ein »normaler« Ackerbauer nicht mehr mithalten kann. Es ist davon auszugehen, dass derartige Effekte bei jeglicher Form subventionierter Landnutzung auftreten können.
- Einen kritischen Blick sollte man in diesem Zusammenhang auch auf das System der Betriebsprämien werfen, das derzeit im Rahmen der Europäischen Agrarpolitik eingeführt wird. Zwischenschritte innerhalb dieser Reform agrarpolitischer Ausgleichszahlungen waren Tier- und Flächenprämien. Auch wenn diese dann endgültig zu individuellen Betriebsprämien zusammengefasst werden und ein direkter Rechtsanspruch der Verpächter auf die Prämien nicht hergeleitet werden kann, so ist allgemeinen ökonomischen Erfahrungen zufolge letztlich doch mit einer deutlichen Überwälzung der Einnahmen aus den Prämien auf die Landeigner zu rechnen. Dies gilt umso mehr,

als vorgesehen ist, die Betriebsprämien bis 2013 zu regional einheitlichen Flächenprämien abzuschmelzen.

Die Forderung nach Abbau der Agrarstützung steht im Raum

Von vielen Politikern wird der Abbau von Subventionen mit großem Nachdruck gefordert. Wenn es um die Präzisierung der Vorschläge geht, dann kommt meist als erstes die Landwirtschaft ins Visier, deren agrarpolitische Unterstützung für viele nicht nachvollziehbar ist. Doch welche Subventionen könnten im Agrarbereich gemeint sein? Die Haushalte von Bund und Ländern in Deutschland sehen im Wesentlichen Agrarausgaben und Begünstigungen in drei verschiedenen Bereichen vor.

- **Zuschüsse an die agrarsozialen Sicherungssysteme:** Die Zuschüsse werden damit begründet, dass die derzeit noch verbliebenen Beschäftigten im stark geschrumpften landwirtschaftlichen Sektor die Beitragslast für überproportional viele Leistungsempfänger nicht allein schultern können. Die Entstehung einer so genannten »Alten Last« ist typisch für alle sozialen Sicherungssysteme, die sich ausschließlich auf eine Berufsgruppe beziehen, und der Fall eintritt, dass diese Berufsgruppe einen starken Beschäftigten- respektive Beitragszahlerschwund erfährt. Einer sozialpolitisch verantwortlichen Lastenverteilung kann sich der Staat letztlich nicht entziehen, auch dann nicht, wenn er einen Systemwechsel (z.B. Integration sektorspezifischer Sicherungssysteme in das allgemeine System) anstrebt.
- **Ausgaben für die ländliche Entwicklung im weitesten Sinne:** Dabei handelt es sich in aller Regel um Kofinanzierungsprojekte, an denen neben dem Bund auch das jeweilige Land und oft auch die EU beteiligt sind. Sie dienen den Zielen der klassischen Agrarstrukturpolitik, der Diversifizierung, dem Naturschutz und ganz allgemein der Wirtschaftsförderung im ländlichen Raum. Eine Subvention für landwirtschaftliche Betriebe stellen Ausgaben dieser Zuordnung nur zu einem begrenzten Teil dar. Ein Abbau käme damit eher einer Verringerung der Wirtschaftsförderung des ländlichen Raumes gleich.
- **Begünstigung landwirtschaftlicher Betriebe bei der Mineralölsteuer:** Bei Einführung dieser Steuerbegünstigung wurde damit argumentiert, dass in der Landwirtschaft eingesetzte Traktoren und Maschinen den Kraftstoff ganz überwiegend beim Befahren und Bearbeiten von Feldern und Wiesen verbrauchen und die Benutzung öffentlicher Straßen und Wege eher als nachrangig anzusehen ist. Somit entfällt die Begründung für die Besteuerung weitgehend, da die Landwirtschaft nur in sehr begrenztem Umfang für Straßen- und Wegekosten verantwortlich gemacht werden könne.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die von den Landwirten zu tragende Besteuerung von Agrardiesel EU-weit zu den höchsten zählt. Eine völlige Aufhebung der Steuerbegünstigung würde die hohe Belastung der deutschen Landwirtschaft durch diese Produktionssteuer weiter verstärken und ihre Wettbewerbsposition im Europäischen Markt weiter deutlich belasten (vgl. Parsche et al. 2004).⁴

Wie bereits dargestellt, haben die Ausgaben der EU zwei Stoßrichtungen: Die häufig so bezeichnete »Erste Säule« umfasst die Marktordnungskosten und die Direktbeihilfen. Diese werden ganz von der EU getragen. Die »Zweite Säule« korrespondiert mit den Zielen und Aufgaben, die die Mitgliedstaaten zur Entwicklung ihrer ländlichen Räume formuliert haben und umsetzen. Sie sieht in der Regel eine Kofinanzierung vor. Angesichts der aktuellen Schwerpunktsetzungen europäischer Wirtschaftspolitik wäre es nicht zielführend, bei der Zweiten Säule Einsparungen vornehmen zu wollen.

Zur Ersten Säule: Die verschiedenen aufeinander folgenden Reformen der EU-Agrarpolitik führten schrittweise von einer weitgehend indirekten Stützung des Agrarsektors – einem System von Marktinterventionen, Maßnahmen des Außenschutz und Produktionsbegrenzungen – zu direkten Beihilfen an die Landwirte. Die Einführung von Tierprämien, Flächenprämien usw. wurde damit begründet, dass durch die Rückführung oder den Wegfall der indirekten Stützung hervorgerufene Einkommensverluste zumindest anteilig ausgeglichen werden sollen. Dieser Systemwechsel, vor allem das Offensichtlichwerden der Unterstützungszahlungen, erfüllte dabei nicht nur die landwirtschaftliche Seite mit Unbehagen. War man doch damit jeglicher qualifizierten und auch unqualifizierten Kritik ausgesetzt. Auch die Landwirte wollten nicht als Subventionsempfänger dastehen, sondern für Leistungen, die sie erbringen, bezahlt werden. Außerdem lief man Gefahr, dass der Ausgleich systembedingter Einkommensverluste nur für eine begrenzte Zeit von der Öffentlichkeit als Begründung akzeptiert würde, wie z.B. die immer wieder aufflammende Diskussion um Obergrenzen schon gezeigt hat.

Etwas, was früher als selbstverständlich angesehen und kaum diskutiert wurde, musste nun als Argument ins Feld geführt werden: Landwirte produzieren öffentliche Güter, sie erbringen Leistungen für die Gesellschaft, die bisher nur indirekt, das heißt über das Preisstützungssystem, und recht pauschal vergütet worden waren. In einer rückblickenden Bewertung spricht auch die Kommission von einem »Zu-

⁴ Der aktuelle Steuersatz für Gasöl beträgt 47,04 Cent/Liter ohne MwSt. Landwirte erhalten auf Antrag eine Rückerstattung in Höhe von derzeit 21,48 Cent/Liter, die von ihnen zu tragende Steuerbelastung beläuft sich auf 25,56 Cent. Ein Selbstbehalt von 350 € und eine Jahreshöchstmenge von 10 000 Litern pro vergütungsberechtigtem Betrieb bewirken jedoch, dass die tatsächlich zu tragende Steuerbeteiligung wesentlich höher ist.

satznutzen«, den die Gemeinsame Agrarpolitik im Sinne von Produktqualität, Umwelt- und Tierschutz und Bewahrung des ländlichen Raumes erbracht habe (vgl. Europäische Kommission 2004). Dieser sei überdies als höher einzuschätzen, verglichen mit einer Situation fortgeführter nationaler Agrarpolitiken. Damit rechtfertigt auch die EU die Einkommenszahlungen an die Landwirtschaft mit dem Erbringen von Leistungen, die im öffentlichen Interesse sind. Um dies auch sicherzustellen, hat sie den Bezug der Direktzahlungen an einen umfangreichen Katalog gebunden, der die Landwirte verpflichtet, alle dort aufgeführten Vorschriften aus den Bereichen Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit, sowie Tiergesundheit und Tierschutz einzuhalten.

Was würde passieren, wenn man die Agrarstützung radikal abbauen würde?

Vorstöße, wie sie der britische Premier in diesem Sommer gemacht hatte, sind wie Erdstöße, deren Wellen sich dann bis hinein in den deutschen Wahlkampf ausgebreitet hatten. Doch allzu leicht können solche Wellen die Direktzahlungen beeinträchtigen, wenn die politische Stimmung danach ist. Was würde denn passieren, wenn die Landwirte in Europa keine Einkommensunterstützung mehr bekämen? Immerhin resultierten im Wirtschaftsjahr 2003/2004 drei Fünftel des von deutschen landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben »erwirtschafteten« Gewinns aus Direktzahlungen (vgl. BMVEL 2005). Der Wissenschaft ist es noch nicht gelungen, die dann einsetzenden Marktverschiebungen und Strukturprozesse, die ihrerseits wiederum die Märkte verändern, in einem entsprechend komplexen, alle Produktbereiche und Weltregionen umfassenden dynamischen Modell abzubilden. Und sollte es gelingen, wäre die Gefahr, dass modellexterne Vorgänge (z.B. ein Ölpreisschock) die Ergebnisse eines noch so guten Ansatzes wertlos machen würden, sehr groß. Forderungen von politischer Seite, die Förderung der Landwirtschaft radikal abzubauen, lassen deshalb eher darauf schließen, dass die Komplexität des Sachverhalts nicht erkannt wurde oder dass das Risiko nicht überschaubarer Konsequenzen bewusst in Kauf genommen wurde.

Folgende Fragen wären zu bedenken:

- Ist es möglich, die im Vergleich zu manchen Produktionsstandorten der Welt erhöhten Produktionskosten der europäischen Landwirtschaft so weit zu senken, dass Wettbewerbsfähigkeit gegeben wäre beziehungsweise dass dann auch ohne Agrarförderung ein ausreichendes Arbeitseinkommen erzielt werden könnte? Es ist zu vermuten, dass angesichts begrenzter Bodenressourcen und unterschiedlicher konkurrierender Nutzungsansprüche die Kosten für Bodennutzung kaum zu senken sein werden. Bei Aufrechterhaltung europäischer Sozial- und

Umweltstandards werden sich auch die übrigen Kosten kaum senken lassen.

- Wäre es zu verantworten, einen radikalen Strukturwandel in Kauf zu nehmen? Abrupter Verzicht auf Agrarförderung würde zunächst den wirtschaftlichen Zusammenbruch zahlreicher landwirtschaftlicher Betriebe mit sich bringen mit der Folge, dass viele der dort zuvor Beschäftigten den sozialen Sicherungssystemen zur Last fallen und die Bewirtschaftung der Betriebe, und damit die landwirtschaftliche Wertschöpfung, zumindest zunächst weitgehend zum Erliegen kommen würde. Als in England Mitte des 19. Jahrhunderts ein vergleichbarer Schritt vollzogen wurde, sind viele der Betroffenen nach Amerika ausgewandert. In Europa der heutigen Tage würde für die meisten nur der Ausweg in die sozialpolitische Abhängigkeit bleiben.
- Eine weitergehende Frage wäre die: Würde eine europäische Agrarstruktur mit nur einem Bruchteil der heute in der Landwirtschaft Beschäftigten weltweit wettbewerbsfähig sein und könnten dann gleichzeitig die Ziele erreicht und Funktionen erfüllt werden, die Bürger und Politiker heute mit dem ländlichen Raum verbinden? Auch dies erscheint aus heutiger Sicht relativ unwahrscheinlich.
- Und was ist mit der Versorgungssicherheit? Ist es nicht eine der zentralen Aufgaben der Politik, dafür zu sorgen, dass ein Land (oder ein Wirtschaftsraum wie die EU) nicht nur in innerer und äußerer Sicherheit lebt, sondern dass es auch in der Lage ist, sich selbst zu ernähren bzw. seine Ernährung im Krisenfall sicherzustellen? Kann man wirklich davon ausgehen, dass sich die Weltmärkte nach einer radikalen Systemumstellung in der europäischen Landwirtschaft so austarieren würden, dass sich dann auch wieder eine ausreichende landwirtschaftliche Produktionstätigkeit in Europa bildet? Ist nicht eher zu vermuten, dass dann auch die Weltmärkte für Nahrungsmittel ähnlich volatil werden wie die übrigen Rohstoffmärkte?

Muss die Beihilfepolitik völlig neu sein?

Angesichts all dieser nicht zu klärenden Fragen ist es kein Wunder, dass sich die Politik nur schrittweise bewegt, jeweils in die Richtung, die den aktuellen Schwerpunktsetzungen und Notwendigkeiten folgt. So verliert die Agrarwirtschaft derzeit sukzessive ihren ursprünglichen Stellenwert, den sie in der Entstehungsgeschichte und der Aufbauphase der Europäischen Union einmal hatte. Lange Zeit war die Gemeinsame Agrarpolitik eine Klammer für die politische und wirtschaftliche Einigung Europas. Diese Rolle brachte es mit sich, dass die Landwirte manches Opfer bringen mussten, z.B. als die Bewertung der europäischen Währungen stark divergierende Tendenzen aufwies. Weil die gemeinsamen Agrarpreise in einer einheitlichen, damals noch

fiktiven Währung, den ECU, festgelegt waren, sahen sich die Landwirte aus Aufwertungsländern plötzlich mit massiven realen Preissenkungen konfrontiert, die allerdings durch einen so genannten Währungsausgleich vorübergehend ausgeglichen wurden. Auch wenn die Landwirtschaft heute ihre politische Trägerfunktion im Prozess der europäischen Einigung weitgehend verloren hat, ist sie weiterhin der einzige Wirtschafts- und Politikbereich, der ein so hohes Maß an gemeinschaftlicher Integration und an Kompetenzübertragung auf die Organe der Europäischen Union aufweist. Von daher verbleibt bei der Europäischen Union eine große Verantwortung für den Agrarbereich, für dessen Lebensfähigkeit und für dessen Wettbewerbsfähigkeit. Damit sind auch die Direktzahlungen nicht einfach abschaffbar.

Um diese jedoch aus der ständigen Gefahr der Beschneidung herauszubringen und um nicht ständig Rechtfertigungen präsentieren zu müssen, täte die landwirtschaftliche Seite gut daran, unterstützt von der Wissenschaft, ihre Leistungen für das Allgemeinwohl zu quantifizieren. Die Gesellschaft wiederum muss sich fragen, was es kosten darf, dass ein Land bzw. ein Wirtschaftsraum ein gewisses Maß an Ernährungssicherheit gewährleistet? Welche Kosten dürfen dadurch verursacht werden, dass die knappe Ressource Boden unter der Maßgabe der Nachhaltigkeit bewirtschaftet wird, sie quasi im Zustand dauerhafter Produktionsfähigkeit erhalten wird? Wie viel will sie sich die europäischen Umweltstandards kosten lassen? Je konkreter die Leistungen

der Landwirtschaft gefasst werden, desto weniger werden öffentliche Zahlungen angreifbar sein.

Die so genannte Erste Säule des europäischen Agrarhaushalts geriet vor allem deshalb in die Kritik, weil die Gegenleistungen der Landwirtschaft bisher für viele eher im Nebulösen geblieben sind. Grundsätzlich ist es zu vertreten, dass die Landwirtschaft für Aufgaben, an denen flächendeckend alle Betriebe beteiligt sind, einen bestimmten flächenbezogenen Betrag im Sinne der Ersten Säule als Entgelt erhält. Über die anzusetzenden Beträge muss auf politischer Ebene entschieden werden. Dabei könnte die allgemeine Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft, wie sie vom »Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen« der EU laufend beobachtet wird, Orientierung geben, um entwicklungsfähigen Betrieben die Existenz zu sichern und einen angemessenen Strukturwandel nicht zu behindern. Leistungen der Landwirtschaft, die eher die spezifische Interessenlage einer Region oder eines Landes widerspiegeln – zum Beispiel die Erhaltung eines attraktiven Landschaftsbildes in einer Tourismusregion –, sind dagegen typische Elemente der Zweiten Säule, für die sich das System der Kofinanzierung in der Vergangenheit bereits bewährt hat. Die Bemühungen der EU laufen schon darauf hinaus, die Zweite Säule stärker in den Vordergrund agrarpolitischer Förderung zu rücken. Diese Säule eröffnet den Mitgliedstaaten die agrar- und regionalpolitischen Gestaltungsräume, die sie im Interesse ihrer regionalen Ziele und ihrer Landwirtschaft weit stärker als bisher ausschöpfen sollten.

Erwartungshaltung gegenüber der Europäischen Agrarpolitik und Beurteilung ihrer Aufgabenerfüllung

Frage 1: Welches sollten die drei Hauptprioritäten der Europäischen Agrarpolitik sein? (Bis zu drei Antworten möglich)

Frage 2: Wie beurteilen Sie die Leistungen der Europäischen Agrarpolitik hinsichtlich der genannten Aufgaben? (Antwortmöglichkeiten: eher gut, eher schlecht, weiß nicht)

Aufgaben der Europäischen Agrarpolitik	Frage 1: Häufigkeit der Nennungen (in %)	Frage 2: Saldo positiver und negativer Beurteilungen (in %)
Sicherung stabiler und angemessener Einkommen für die Landwirte	36	- 6
Heranführung europäischer Agrarmärkte an eine Weltmarktwettbewerbsfähigkeit	25	18
Unterstützung bei der Anpassung der Agrarproduktion an Verbrauchererwartungen	22	9
Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem Lande	26	0
Reduzierung von Entwicklungsunterschieden zwischen Regionen	16	0
Setzung von Anreizen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Produktion und sonstiger landwirtschaftlicher Aktivitäten	11	16
Begünstigung von Produktionsmethoden der »organischen« Landwirtschaft	20	16
Förderung der Beachtung von Umweltbelangen	28	27
Schutz der spezifischen Eigenschaften und des Geschmacks europäischer Agrarerzeugnisse	7	15
Schutz kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe	23	- 19
Sicherstellung von eiwandfreier und »gesunder« Produktbeschaffenheit	30	33
Schutz des Wohlbefindens von Nutztieren	16	15

Quelle: Europäische Kommission, Europeans and the Common Agricultural Policy, Brüssel 2005.

Wie zufrieden sind Europas Bürger mit der Europäischen Agrarpolitik?

Unter dem Titel »Europeans and the Common Agricultural Policy« gab die Kommission in diesem Jahr eine Untersuchung heraus, die sich auf die Befragungsergebnisse von 25 000 Teilnehmern aus den 25 Ländern der EU stützte (vgl. Europäische Kommission 2005d). Zunächst ging es um die Erwartungen der Bürger an die gemeinsame Agrarpolitik (vgl. Tabelle). Aus einer vorgegebenen Liste verschiedener Aufgabenfelder konnten die Erhebungsteilnehmer drei auswählen, die ihrer Meinung nach die Hauptprioritäten bilden sollten. Das Spektrum der Antworten macht deutlich, dass es den Befragten an erster Stelle um die essentiellen Interessen der betroffenen Personengruppen ging, und zwar der Landwirte: »Sicherung stabiler und angemessener Einkommen für die Landwirte« und der Verbraucher »Sicherstellung von einwandfreier und gesunder Produktbeschaffenheit«. Danach folgen Gesichtspunkte wie »Förderung und Beachtung von Umweltbelangen« und »Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem Lande«. Die Notwendigkeit, die europäischen Agrarmärkte an die Wettbewerbsfähigkeit für den Weltmarkt heranzuführen, wurde von einem Viertel der Befragten als vorrangig eingestuft. Dass ein fast ebenso großer Anteil (23%) sich für den Schutz kleiner und mittlerer Betriebe aussprach, macht deutlich, wie konträr die unterschiedlichen Vorstellungen mitunter aufeinander stoßen. Eine vergleichsweise geringe Würdigung fand das Aufgabenfeld »Schutz der spezifischen Eigenschaften und des Geschmacks europäischer Agrarerzeugnisse«, das nur von 7% der Befragten genannt wurde.

Als nächstes wurden die Erhebungsteilnehmer gebeten, die Leistungen der Europäischen Agrarpolitik hinsichtlich der genannten Aufgaben zu beurteilen. Dabei standen drei Antwortmöglichkeiten zur Verfügung: »eher gut«, »eher schlecht« und »weiß nicht«. Anhand der Salden aus positiven und negativen Bewertungen lässt sich die jeweils dominierende Beurteilung sehr gut sichtbar machen (vgl. Tabelle). Danach wurden die Leistungen bei der »Sicherstellung von einwandfreier und gesunder Produktbeschaffenheit« und der »Förderung von Umweltbelangen« ganz überwiegend positiv bewertet. Bei den eher regionalpolitischen Aufgabenstellungen wie die »Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem Lande« und die »Reduzierung der Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen« hielten sich positive und negative Einschätzungen die Waage. Beim »Schutz kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe« hat die EU-Agrarpolitik in den Augen vieler versagt, auch bei dem Ziel, angemessene und stabile Einkommen für die Landwirte zu sichern, überwiegen tendenziell negative Wahrnehmungen.

Fazit

- Die Europäische Union erweist sich als reformfähig. Sie stellt sich den wirtschaftlichen und sozialen Herausfor-

derungen von Erweiterung und Globalisierung. Sie setzt zeitgemäße Schwerpunkte und versucht gleichzeitig, bisher zentralen Politikbereichen ihren nun angemessenen Stellenwert zuzuweisen.

- Der Anteil von Ausgaben zugunsten des Agrarbereichs am Gesamthaushalt der EU sinkt kontinuierlich.
- Agrarproduktion unter den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der EU und unter den Zielvorgaben der europäischen Völkergemeinschaft ist kostenintensiver als an vielen anderen, für das Weltmarktgeschehen maßgeblichen, Produktionsstandorten.
- Die von der Landwirtschaft im Interesse der Allgemeinheit erbrachten Leistungen sollen fachgerecht bewertet und entsprechend entlohnt werden. Dazu gehört auch die Fähigkeit zur Sicherstellung der Ernährung in wirtschaftlichen oder von der Natur hervorgerufenen Krisensituationen.
- Die Aufteilung des Agrarhaushalts in zwei Fonds, einen zentral verwalteten für das Entgelt allgemeiner und einen kofinanzierten für das Entgelt spezifischer (regionaler oder nationaler) Leistungen, erscheint angemessen.
- Europas Bürger sehen die Leistungen der Europäischen Agrarpolitik überwiegend positiv.

Literatur

- BMVEL (2005), *Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2005*, Berlin.
- EUPolitiX (2003), *André Sapir, European Commission Policy Adviser*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2000), *Der Gipfel von Lissabon: Konkrete Schritte für ein wettbewerbsfähiges Europa*, Single Market News, Spezial-Dossier Nr. 20, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004), *Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007–2013*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2004) 101, Brüssel.
- Europäische Kommission (2005a), *Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon*, Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, KOM (2005) 24, Brüssel.
- Europäische Kommission (2005b), *Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2005) 330, Brüssel.
- Europäische Kommission (2005c), *Technische Anpassung des Vorschlags der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2007–2013*, Arbeitsunterlage der Kommission, SEK(2005) 494, Brüssel.
- Europäische Kommission (2005d), *Europeans and the Common Agricultural Policy*, Special Eurobarometer 221, Brüssel.
- Parsche, R., C.W. Nam, D.M. Radulescu und M. Schöpe (2004), *Produktionsmittelbesteuerung der Landwirtschaft in ausgewählten EU-Partnerländern*, ifo Forschungsberichte Nr. 20, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Sapir, A. (2003), *An Agenda for Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Brüssel.