ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Manegold, Dirk

**Article**

# Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 2002

Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik

**Provided in Cooperation with:**
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (GEWISOLA)

*Suggested Citation:* Manegold, Dirk (2003) : Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 2002, Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik, ISSN 0002-1121, Deutscher Fachverlag, Frankfurt a. M., Vol. 52, Iss. 1, pp. 2-20, https://doi.org/10.52825/gjae.v52i1.1536

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/304558

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# 1 Aspekte Gemeinsamer Agrarpolitik 2002

Drei Themen bestimmten die agrarpolitische Diskussion im Jahr 2002: Die von der Europäischen Kommission im Rahmen der Mid-term Review zur Agenda 2000 (MTR) dargelegten Vorschläge zur erneuten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die für 2004 vorgesehene Erweiterung der Europäischen Union (EU) um acht Mittel- und Osteuropäische Länder (MOEL) und zwei Inselstaaten sowie – von der Öffentlichkeit oft weniger beachtet – der Fortgang der multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), der sog. Doha-Runde. Dabei setzten in Deutschland wirtschaftspolitische Schwierigkeiten (z.B. Fehlentwicklungen beim Wirtschaftswachstum, auf den Arbeitsmärkten, in den Systemen der Krankheits- und Altersvorsorge sowie bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte), die Bewältigung einer regionalen Flutkatastrophe und auch die Neuwahl des Bundestages besondere Akzente.

## 1.1 Gesamtwirtschaftliche und sektorale Konjunkturentwicklungen

### 1.1.1 Gesamtwirtschaft

Die Lage der **Weltwirtschaft** war 2002 durch Unsicherheit geprägt: Die Konjunktur litt unter der Gefahr eines Krieges gegen den Irak und dem damit verbundenen Anstieg der Rohölpreise. Im Frühjahr gehegte Erwartungen eines sich selbst verstärkenden Aufschwungs wurden enttäuscht, denn die Geschäftserwartungen gingen im Sommer kräftig zurück und die Aktienkurse brachen weltweit ein – nicht zuletzt auch aufgrund von Skandalen um geschönte Bilanzen, unkorrekte Wirtschaftsprüfungen und irreführende Bewertungen durch Analysten. Der Kurssturz beeinträchtigte den privaten Konsum ebenso wie die Möglichkeiten der Unternehmensfinanzierung durch Aktienemissionen oder Kredite, doch überdeckten die Turbulenzen auf den Finanzmärkten auch positive realwirtschaftliche Wirkungen einer expansiven Geldpolitik. Die Abschwächung der konjunkturellen Expansion in den USA verlangsamte die Erholung der Weltwirtschaft maßgeblich. Zusätzlich dämpfend wirkten die Argentinienkrise, die erneut verringerte Expansion in den ostasiatischen Schwellenländern und die mäßige Entwicklung in Japan und Westeuropa. Lediglich in Mittel- und Osteuropa erwies sich die Konjunktur als robust (Arbeitsgemeinschaft, 2002, S. 703).

Für ihre Prognose der weltwirtschaftlichen Entwicklung unterstellt die Arbeitsgemeinschaft der sechs deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute[1]) für das Jahr 2003 bei abnehmender Kriegsgefahr, sich stabilisierenden Aktienkursen und einem Rohölpreis von etwa 25 US-Dollar pro barrel ein Nachlassen der Belastungen der Weltwirtschaft. Bei weiterhin expansiver Geldpolitik dürfte die Finanzpolitik der Industrieländer insgesamt annähernd neutral wirken – expansiv in den USA, leicht restriktiv in Europa und Japan. Unter diesen Bedingungen und langsam abnehmender Verunsicherung von Investoren und Konsumenten dürften die Auftriebskräfte allmählich an Kraft gewinnen. Die Institute erwarten für 2003 jedoch nur eine mäßige Erholung. Wegen der Konsolidierungszwänge im privaten wie im öffentlichen Sektor werde das reale Bruttoinlandsprodukt der Industrieländer nach 1,3 % (2002) nur um 2,2 % (2003) zunehmen. Erst mit nachlassender Unterauslastung der Produktionskapazitäten im zweiten Halbjahr 2003 dürfte sich in den meisten Ländern die Lage am Arbeitsmarkt langsam verbessern. Angesichts insgesamt noch niedriger Kapazitätsauslastung werden weder in der geldpolitisch induzierten Liquiditätszunahme noch in dem vorübergehend erhöhten Rohölpreis Inflationsgefahren gesehen. Die Zunahme des Welthandels wird nach 0 % (2001) und 3 % (2002) auf 6 % (2003) geschätzt (Arbeitsgemeinschaft, 2002, S. 705).

Im **Euroraum** hatte sich die Konjunktur im Laufe des Jahres 2002 nach Einschätzung der Wirtschaftsforschungsinstitute – wenn auch zögerlich und nur leicht – erholt. Das Wirtschaftswachstum lag deutlich niedriger als im Durchschnitt der letzten Jahre. Angesichts ungünstiger Absatz- und Ertragsperspektiven nahmen die Kapazitätsauslastung und die Investitionen der Unternehmen ab. Der private Konsum war zunächst von Kaufzurückhaltung geprägt und erhöhte sich erst im Laufe des Jahres unter dem Einfluss steigender real verfügbarer Einkommen, zu denen neben kräftigen Lohnsteigerungen auch abnehmende Inflationsraten beitrugen (Arbeitsgemeinschaft, 2002, S. 713).

Für 2003 erwarteten die Institute unter den oben genannten Voraussetzungen eine Zunahme der konjunkturellen Auftriebskräfte. Die Binnennachfrage werde im Verlauf des Jahres zunehmen – die private Nachfrage aufgrund steigender Reallöhne und Steuersenkungen, die Nachfrage nach Investitionsgütern aufgrund verbesserter Absatz- und Ertragerwartungen sowie zunehmender Kapazitätsauslastung. Dank der sich dann zügig erholenden Weltwirtschaft und abnehmender Effekte der Euro-Aufwertung könnten auch die Exporte ab dem Frühjahr kräftiger steigen. Auf dem Arbeitsmarkt dürfte sich der zunehmende Konjunkturaufschwung allerdings erst verzögert auswirken, so dass mit einer unverändert hohen Arbeitslosenquote von 8,3 % gerechnet wird.

**Deutschland** blieb 2002 von Konjunkturschwäche geprägt. Wirtschaftswachstum, inländische und ausländische Nachfrage, die Lage auf dem Arbeitsmarkt – überall trübe Aussichten und verbreiteter Konjunkturpessimismus. Eine Entspannung wird – unter der Voraussetzung verbesserter Rahmenbedingungen – erst für das Frühjahr 2003 erwartet, doch dürfte die konjunkturelle Grundtendenz zunächst noch unbefriedigend bleiben. Zur Schwäche beitragen wird der wegen der Verletzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts auf der Bundesregierung lastende Konsolidierungsdruck. So wird die Finanzpolitik 2003 merklich restriktiv sein (Arbeitsgemeinschaft, 2002, S. 721):

„Der Kurs der Finanzpolitik ist nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen in den Grundzügen klar. So werden die nächste Stufe der Ökosteuer und die Anhebung der Tabaksteuer wie geplant zu Beginn des kommenden Jahres

1) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin; Hamburgisches Welt-Wirtschaftsarchiv (HWWA); ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München; Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; Institut für Wirtschaftsforschung Halle; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.



All rights reserved www.gjae-online.de

[2003] in Kraft treten. Außerdem werden die für 2003 vorgesehenen Entlastungen bei der Einkommensteuer um ein Jahr verschoben und der Körperschaftsteuersatz wird vorübergehend angehoben; das dadurch erzielte Mehraufkommen wird zur Beseitigung der Flutschäden dem Fonds ‚Aufbauhilfe' zugeführt. Zur Haushaltskonsolidierung werden Ausgabenkürzungen von rund 6 Mrd. € und Steuererhöhungen von 6½ Mrd. € vorgenommen, außerdem wird die Belastung mit Sozialabgaben gesteigert."

Tabelle 1.1: **Reales Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquoten**

| Land, Gewicht[1] | % | Bruttoinlandsprodukt Änderung in % gegen Vorjahr | | | Verbraucherpreise Änderung in % gegen Vorjahr | | | Arbeitslosenquoten in % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2001 | 2002 | 2003 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Deutschland | 23,4 | 0,6 | 0,4 | 1,4 | 2,4 | 1,4 | 1,5 | 7,7 | 8,2 | 8,3 |
| Großbritannien | 18,0 | 2,0 | 1,4 | 2,3 | 1,2 | 1,4 | 1,5 | 5,0 | 5,2 | 5,2 |
| Frankreich | 16,6 | 1,8 | 1,0 | 2,0 | 1,8 | 1,8 | 1,5 | 8,5 | 8,9 | 8,9 |
| Italien | 13,9 | 1,8 | 0,3 | 1,7 | 2,3 | 2,4 | 2,0 | 9,4 | 9,1 | 9,0 |
| Spanien | 7,4 | 2,7 | 1,9 | 2,6 | 2,8 | 3,3 | 2,2 | 10,6 | 11,2 | 11,0 |
| Niederlande | 4,7 | 1,2 | 0,4 | 1,5 | 5,1 | 3,9 | 2,5 | 2,4 | 2,8 | 3,3 |
| Belgien | 3,0 | 1,0 | 0,5 | 1,8 | 2,4 | 1,6 | 1,6 | 6,6 | 6,9 | 6,9 |
| Schweden | 2,7 | 1,2 | 1,6 | 2,4 | 2,7 | 2,1 | 2,0 | 4,9 | 5,0 | 4,9 |
| Österreich | 2,4 | 1,0 | 1,0 | 1,8 | 2,3 | 1,8 | 1,6 | 3,6 | 4,2 | 4,2 |
| Dänemark | 2,1 | 1,0 | 1,5 | 2,0 | 2,3 | 2,2 | 2,0 | 4,3 | 4,3 | 4,3 |
| Finnland | 1,5 | 0,7 | 1,1 | 2,9 | 2,7 | 2,0 | 1,6 | 9,1 | 9,3 | 9,2 |
| Griechenland | 1,5 | 4,1 | 2,5 | 3,8 | 3,7 | 3,9 | 3,0 | 10,5 | 10,0 | 9,7 |
| Portugal | 1,5 | 1,7 | 1,0 | 1,2 | 4,4 | 3,5 | 2,8 | 4,1 | 4,5 | 4,9 |
| Irland | 1,2 | 5,9 | 3,5 | 4,5 | 4,0 | 4,5 | 3,5 | 3,8 | 4,5 | 4,5 |
| Luxemburg | 0,3 | 3,5 | 3,0 | 3,8 | 2,4 | 1,8 | 1,8 | 2,0 | 2,4 | 2,5 |
| EU-15 | 100,0 | 1,6 | 0,9 | 2,0 | 2,3 | 2,0 | 1,8 | 7,4 | 7,6 | 7,6 |
| Polen | 43,6 | 1,0 | 1,0 | 2,0 | 5,5 | 2,2 | 2,5 | 18,2 | 19,0 | 19,0 |
| Tschechien | 14,1 | 3,3 | 2,8 | 3,5 | 4,8 | 2,5 | 3,0 | 8,2 | 9,2 | 8,0 |
| Ungarn | 12,9 | 3,8 | 3,2 | 3,8 | 9,2 | 5,5 | 4,5 | 5,8 | 5,6 | 5,5 |
| Rumänien | 9,9 | 5,3 | 4,0 | 3,5 | 34,5 | 24,0 | 20,0 | 6,5 | 8,0 | 10,0 |
| Slowakei | 5,1 | 3,3 | 4,0 | 4,0 | 7,4 | 4,0 | 3,5 | 19,2 | 18,0 | 17,5 |
| Slowenien | 4,6 | 3,0 | 2,8 | 3,5 | 8,4 | 7,5 | 7,0 | 6,4 | 6,0 | 6,0 |
| Bulgarien | 3,4 | 4,0 | 3,8 | 3,5 | 7,4 | 6,0 | 5,0 | 19,8 | 18,5 | 18,0 |
| Litauen | 3,0 | 5,9 | 5,5 | 6,0 | 1,3 | 1,5 | 1,0 | 17,0 | 16,5 | 16,0 |
| Lettland | 1,9 | 7,7 | 4,5 | 5,0 | 2,5 | 2,0 | 2,0 | 13,0 | 12,0 | 11,0 |
| Estland | 1,4 | 5,0 | 5,0 | 5,5 | 5,8 | 4,0 | 3,0 | 12,6 | 10,5 | 10,0 |
| MOEL-10 | 100,0 | 2,8 | 2,4 | 3,0 | 8,9 | 5,3 | 4,9 | 13,1 | 13,6 | 13,8 |

[1] Gruppeninterne Gewichtung gemäß Bruttoinlandsprodukt bzw. Anzahl der Erwerbspersonen von 2001. 2002 und 2003 Prognose der Institute. – Angaben auf eine Dezimalstelle gerundet.

*Quelle:* Wirtschaftsforschungsinstitute, Herbstgutachten 2002.

Positive Effekte werden in der sich erholenden Weltwirtschaft, in sich abschwächenden Aufwertungseffekten des Euro und sich möglicherweise stabilisierenden Aktienkursen gesehen. Auch die expansive Geldpolitik sei positiv einzuschätzen. Obwohl weder Unternehmer noch Verbraucher aufgrund der Koalitionsvereinbarungen mit größerer gesamtwirtschaftlicher Dynamik und niedrigerer Steuer- und Abgabenlast rechnen könnten, erwartet die optimistischere Mehrheit der Institute für 2003 eine leichte Zunahme des Wirtschaftswachstums von 0,4 % (2002) auf 1,4 % (2003). Dabei dürfte die Zahl der Arbeitslosen sogar noch geringfügig steigen. Dagegen erwartet das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung für 2003 „eine merklich ungünstigere konjunkturelle Entwicklung im Euroraum, insbesondere aber in Deutschland" (Arbeitsgemeinschaft, 2002, S. 738).

Maßgeblich für die vorsichtigere Lagebeurteilung sei der markant restriktive Kurs der Finanzpolitik. Deutschland sei zudem im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen im Euroraum in eine äußerst schwierige Lage geraten: „Die im Vergleich zu den meisten Ländern des Euroraums ausgeprägte Lohnzurückhaltung hat zu einer besonders niedrigen Inflationsrate und relativ hohen Realzinsen geführt. Bei einer nach wie vor schwachen Nachfrage ist unter diesen Umständen eine Erholung der Investitionen hier, anders als im übrigen Euroraum, kaum zu erwarten. Vor diesem Hintergrund werden sich auch im kommenden Jahr [2003] die binnenwirtschaftlichen Auftriebskräfte nicht entfalten ... Damit verfestigt sich in Deutschland eine Stagnationsentwicklung mit gravierenden Konsequenzen für die Beschäftigung. Aber auch die Preisentwicklung droht zu kippen. Zwar dürfte sich im Prognosezeitraum in Deutschland keine Deflation einstellen. Doch ist das Aufkeimen von Deflation, wie das Beispiel Japan zeigt, ein schleichender Prozess, dessen Beginn bei einer Fortsetzung der Stagnation nicht mehr ausgeschlossen werden kann" (Arbeitsgemeinschaft, 2002, S. 739).

Das nach der Bundestagswahl in den Koalitionsverhandlungen vereinbarte Konsolidierungspaket der Regierungsparteien war vorrangig auf Wiedergewinnung der im Stabilitätspakt vorgesehenen Maastricht-Kriterien und das Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalts ausgerichtet. Das Paket umfasste Einsparungen bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben, Subventionskürzungen und zahlreiche steuerliche Maßnahmen, noch immer aber „besteht die Notwendigkeit, eine klare Konsolidierungsperspektive zu schaffen, die das Vertrauen in eine nachhaltige Finanzpolitik stärkt" (Deutsche Bundesbank, 2002, S. 61).

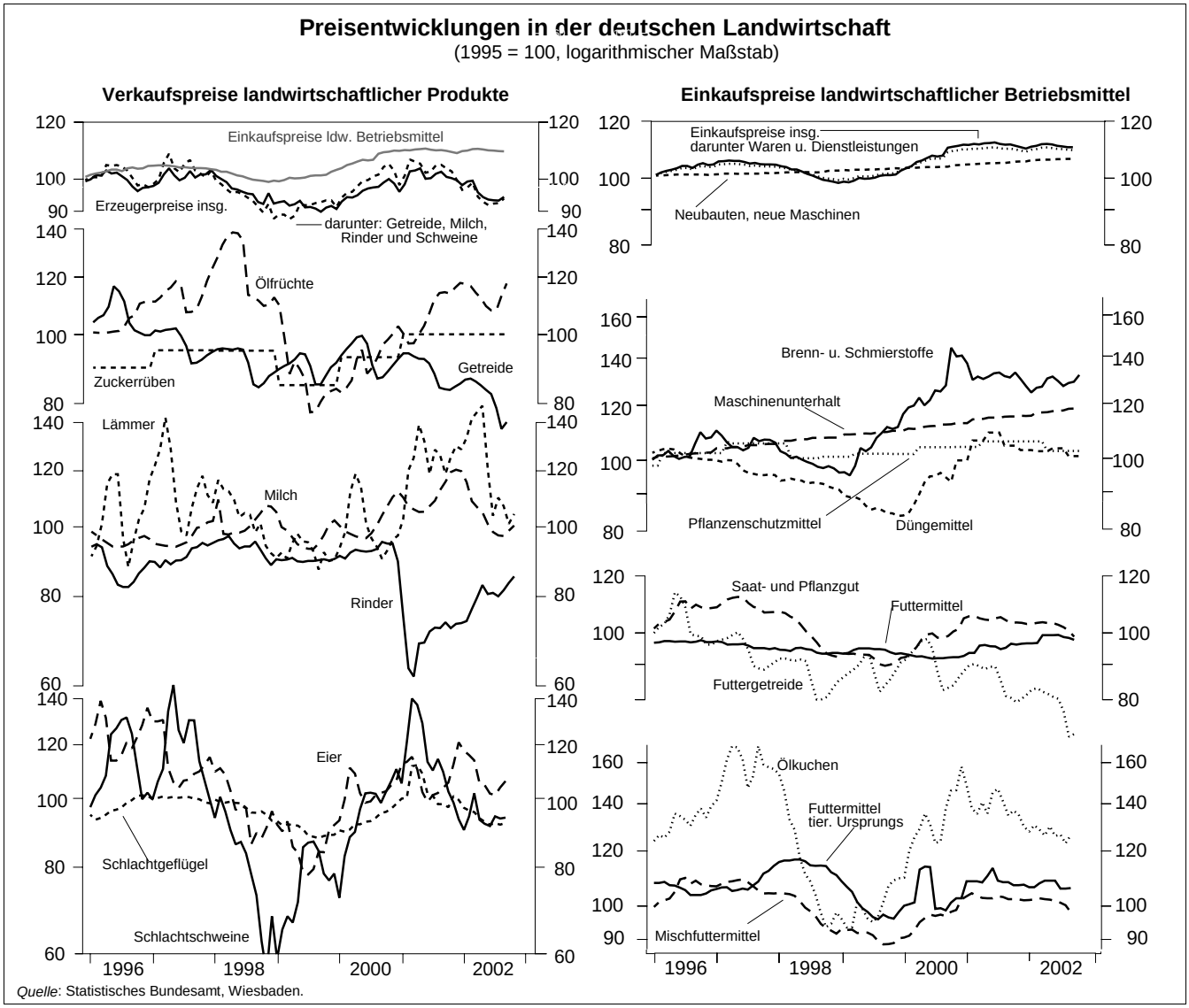
#### 1.1.2 Preissituation der deutschen Landwirtschaft

Nachdem der Index der **Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Produkte** 2001 auf mittlerem Niveau eine gewisse Konsolidierung angedeutet hatte (vgl. Abb. 1.1), war er im darauf folgenden Jahr erneut und im Gegensatz zum Index der Einkaufspreise landwirtschaftlicher Betriebsmittel stark gesunken. Während letzterer auf seinem 2001 erreichten Niveau verharrte, setzte sich der im Frühjahr 2001 begonnene Verfall der Erzeugerpreise bis in den Spätsommer 2002 hinein fort. Im Mittel der ersten neun Monate lag das Niveau der Erzeugerpreise 2002 um 5 % unter dem des Vorjahres, was für die Landwirtschaft insgesamt auf eine preisbedingte Erlöseinbuße von rund 1,5 Mrd. € schließen lässt. Tendenziell noch schlechter war die Preissituation bei der Gruppe der vier wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse Getreide, Milch, Rind- und Schweinefleisch: Hier lag das Preisniveau um etwa 8,5 % unter dem Vorjahr und der Erlösrückgang (trotz eines um ein Drittel niedrigeren Volumens der Verkaufserlöse) bei rund 1,6 Mrd. €.

Bei **Getreide** setzte sich der bereits 2001 beobachtete Preisverfall mit einer Jahresrate von nahezu 10 % fort. Während die Weizengruppe mit Hartweizen (-4 %), Brot- und Futterweizen (-8 %; jeweils erste neun Monate 2002 gegenüber dem Vorjahr) noch relativ glimpflich davon kam, war Roggen mit über 12 % Preiseinbuße besonders stark betroffen. Tendenziell gab Futtergetreide im Preis stärker nach als Qualitätsgetreide, doch war der Unterschied wegen der Preisschwäche bei Brotroggen und Braugerste nur gering. Im Gegensatz zu Getreide entwickelten sich die Preise von Ölsaaten bereits im dritten Jahr mit anhaltender Aufwärtstendenz recht günstig. Auch der Erzeu-



All rights reserved www.gjae-online.de




*Quelle*: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

**Abbildung 1.1**

gerpreis für **Milch** konnte sich auf dem 2001 erreichten Stand nicht halten. Während Trinkmilch und Käse zunächst noch fest notierten und erst ab Jahresmitte ihre Vorjahrespreise unterschritten, konnten die Molkereien Butter und Milchpulver bereits seit Jahresbeginn nur noch mit Preisabschlägen absetzen. Der saisonale Anstieg der Erzeugerpreise blieb daher im Frühjahr aus und die Milchpreise fielen bis auf das Niveau von 1995 zurück, bevor sich im dritten Quartal der erwartete saisonale Anstieg ankündigte.

Die Preise für **Schlachtrinder** haben sich seit ihrem Krisentief vom Februar 2001 langsam aber stetig erholen können. Der Gruppenindex für Rinder und Kälber lag zuletzt (Sept. 2002) bei 87,7 Punkten, 24 Punkte oder fast 38 % über dem Vorjahresminimum. Das Preisniveau der letzten Jahre vor Ausbruch der jüngsten BSE-Krise (Ø 1998–2000) hat bisher jedoch keine der im Gruppenindex zusammengefassten Rinderkategorien erreichen können, und der Umsatz dürfte 2002, auf das Kalenderjahr hochgerechnet, allein preisbedingt immer noch gut 350 Mill. € (12 %) unter dem dreijährigen Durchschnitt gelegen haben. Anders als die Erzeugerpreise für Großrinder hatten sich die Kälberpreise bereits 2001 relativ schnell von dem tiefen Einbruch erholen können. Während die Kälberpreise 2002 im Durchschnitt der ersten neun Monate das Niveau der drei Vor-Krisen-Jahre nur um 3,5 % verfehlten, lagen die Preise für Schlachtkühe immer noch 17,5 % unter ihrem Vergleichsniveau.

Die Preise für **Schlachtschweine**[2]**)** hatten Anfang 2001 unter dem Eindruck der BSE-Krise kräftig Auftrieb bekommen, waren dann aber noch innerhalb desselben Jahres von 1,99 €/kg SG (März 2001) auf 1,29 €/kg SG (Januar 2002), d.h. von 140 % des Standes von 1995 auf nur 90 % zurückgefallen, um in den folgenden Monaten nur wenig oberhalb des niedrigen Januarniveaus zu schwanken. Während die stark erhöhten Einstandskosten der Metzger und Fleischverarbeiter zunächst in einer verringerten Handels- und Verarbeitungsspanne aufgefangen wurden, dienten sie schon bald dazu, einen kräftigen Anstieg der Verbraucherpreise für frisches Schweinefleisch zu „rechtfertigen". Dadurch wurde die Spanne nach der Einschränkung auf knapp 2,50 €/kg SG wieder stark ausgeweitet und anschließend bei etwa 3,20 €/kg SG deutlich oberhalb ihres Ausgangsniveaus gehalten[3]). Im Rahmen dieser Entwicklungen waren

2) Die hier folgenden absoluten Preisangaben sind den Wirtschaftszahlen im Anhang dieser Zeitschrift entnommen.

3) Bei einem Vergleich der Daten aus den Jahren 2000 und 2002 wird deutlich, dass die BSE-Krise offenbar dazu genutzt wurde, die Handels- und Verarbeitungsspannen für Schweinefleisch ebenso wie für Rindfleisch



All rights reserved www.gjae-online.de

die Verbraucherpreise von knapp 4,50 €/kg SG (2000) auf über 5 €/kg SG (Mai bis September 2001) gestiegen und haben im weiteren Verlauf trotz stark gesunkener Erzeugerpreise bislang nur wenig nachgegeben. Damit zeigte sich erneut, dass die Transmission der Preissignale auf den Fleischmärkten bei tendenziell antizyklischen Eigenbewegungen der Handels- und Verarbeitungsspanne häufig nur verzögert und gedämpft erfolgt.

Die **Einkaufspreise landwirtschaftlicher Betriebsmittel** sind 2002 (Januar bis September) insgesamt kaum gestiegen. Durch den starken Rückgang der Erzeugerpreise verschlechterte sich die Preisposition der Landwirte aber dennoch deutlich. Während sich der aufwärtsgerichtete Preistrend vor allem bei neuen Maschinen und Gebäuden sowie bei deren Unterhaltung fortsetzte, war die Preisentwicklung bei vielen anderen Betriebsmitteln eher verhalten. Nachgegeben haben insbesondere die Preise von Futtergetreide sowie von Ölkuchen und –schrot, aber auch Düngemittel und Pflanzenschutzmittel sowie Mischfuttermittel zeigten gewisse Abschwächungen. Die Preise für Energieträger schwankten weiterhin auf (teilweise steuerbedingt) hohem Niveau.

Mit dem Entwurf für ein **Gesetz zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen** (StVerg AbG) hat sich die Bundesregierung im November 2002 u.a. darauf festgelegt, verschiedene für die Landwirtschaft vorteilhafte Regelungen abzuschaffen. Die Forderung nach Beendigung der Gewinnermittlung nach Durchschnittsätzen (§13a Einkommensteuergesetz) für kleine Betriebe wurde nach Intervention des Deutschen Bauernverbandes (DBV) zwar fallen gelassen. Der Beschluss, den Pauschalsteuersatz bei der Umsatzsteuer ab 1. April 2003 von 9 % auf künftig 7 % zu verringern und gleichzeitig die Mehrwertsteuer auf Blumen und Zierpflanzen sowie auf Vorprodukte wie Nutzvieh, Futtermittel und Saatgut von 7 % auf 16 % zu erhöhen, stellt jedoch für viele Betriebe wegen fehlender Überwälzungsmöglichkeiten eine spürbare Mehrbelastung dar. Allein im hier relevanten Umsatzsteuerbereich rechnet der Bund für 2003 mit Mehreinnahmen von 672 Mill. € und bis 2006 mit einem Anstieg auf 1047 Mill. €.

Zusätzliche Belastungen bringt das Ökosteuergesetz. So soll die hier für Teile des produzierenden Gewerbes und die Land- und Forstwirtschaft geltende Ermäßigung (bei gleich bleibendem Sockelbetrag, ab dem der ermäßigte Steuersatz gilt, von 511 €) von bisher 80 % auf 40 % verringert werden. Für den Unterglasanbau ist zwar eine befristete Verlängerung der Erstattungsregelung und Anhebung des Erstattungssatzes bei der Mineralölsteuer vorgesehen, dennoch sind die geplanten Änderungen im Hinblick auf den europäischen Wettbewerb als kritisch anzusehen. Schließlich treffen auch die Beitragserhöhungen im Sozialversicherungsbereich, die verlängerten Abschreibungsfristen für Betriebsgebäude und die erstmalige Besteuerung von nicht privat genutzten Immobilien bestimmte Landwirte empfindlich.

### 1.2 Agrarpolitik in Deutschland

Unbeschadet einer von der Kommission für die EU vorgeschlagenen obligatorischen **Modulation der Direktzahlungen** (s.u.) unterliegt ein Großteil der in Deutschland gezahlten Direktzahlungen seit dem 1. Januar 2003 einer nationalen Modulationsregelung. Nach einem im März 2002 verabschiedeten Bundesgesetz besteht diese in einer 2 %igen Kürzung aller über 10 000 € je Betrieb hinausgehenden Tier- und Flächenprämien, wobei jedoch die sog. kleinen Beihilfen (für Stärkekartoffeln, Tabak, Saatgut und Hopfen) unabhängig von ihrer jeweiligen betrieblichen Bedeutung von der Kürzung ausgenommen sind. Die eingesparten Mittel – für 2003 werden ca. 52 Mill. € erwartet – sollen von Bund und Ländern mit einem Bundesanteil von 80 % um rund 30 Mill. € aufgestockt werden. Das auf diese Weise erreichte Gesamtvolumen öffentlicher Mittel soll zur Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren, extensiver und umweltfreundlicher Produktionsverfahren im Ackerbau und in der Grünlandwirtschaft sowie zur Verringerung der Viehbesatzes in Regionen mit hoher Viehdichte eingesetzt werden.

Die Position der Bundesregierung zur **Halbzeitbewertung der Agenda 2000** war bereits Monate vor Bekanntgabe der Bewertung durch die EU-Kommission (vgl. Abschnitt 1.3) veröffentlicht worden (Bundesregierung, 2002). Ausgehend von einer knappen Definition der Ziele zukunftsorientierter Agrarpolitik werden dort die für die Bundesregierung wichtigen Eckpunkte einer Reformpolitik genannt, die demnach als Kernforderungen Deutschlands an die Partner in der EU gelten können:

1. Durch schrittweisen Abbau der teilweise marktverzerrenden Maßnahmen der klassischen Agrarmarktpolitik (Preisstützung, Interventionskäufe, Exportsubventionen) sollen die Erzeuger in die Lage versetzt werden, künftig besser auf die Anforderungen der Märkte zu reagieren. Dabei sollen Interventionskäufe grundsätzlich auf die Funktion eines Sicherheitsnetzes zurückgeführt, die Getreideintervention und die obligatorische Flächenstilllegung mittelfristig ganz abgeschafft werden.

2. Die Tierprämien sollen nach Möglichkeit von der Produktion entkoppelt und haushaltsneutral in eine Grünlandprämie überführt werden. In ähnlicher Weise soll bei der weiteren Umsetzung der Agenda 2000 und einem Ausstieg aus der Milchquotenregelung mit den Milchprämien verfahren werden.

3. Produkte wie z.B. Zucker, Schaf- und Ziegenfleisch, Hartweizen, Reis, Baumwolle, Tabak, Olivenöl etc. sollen in die GAP-Reform einbezogen, von der Errichtung neuer Agrarmarktordnungen (z.B. Alkohol, Kartoffeln) soll Abstand genommen werden.

4. Unter Berücksichtigung der anstehenden EU-Erweiterung soll geprüft werden, ob anstelle der verschiedenen Produkt- und Flächenprämien eine umfassende flächen- oder betriebsbezogene Direktzahlung eingeführt werden kann. Das Prämiensystem muss so umgewandelt werden, dass es die WTO-Kriterien für die green box erfüllt.

5. Schließlich sollen die Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung und der Umwelt zu einem Instrument der integrierten ländlichen Entwicklung ausgebaut werden. Durch Umwidmung von Finanzmitteln aus dem Bereich der Agrarmarktpolitik sollen auch nichtlandwirtschaftliche Aktivitäten gefördert werden, wenn dies nachhaltigen Wirtschafts- und Lebensbereichen im ländlichen Raum zugute kommt. Die umgeschichteten

von ca. 61 % des Verbraucherpreises auf 66 % auszuweiten. Entsprechend rückläufig war der Anteil der Erzeuger an den Verbraucherausgaben.



All rights reserved www.gjae-online.de

EU-Mittel sollen im jeweiligen Mitgliedstaat verwendet und ohne Ausweitung des Ausgabevolumens national kofinanziert werden können.

Der nach der gewonnenen Bundestagswahl zwischen den Regierungsparteien ausgehandelte **Koalitionsvertrag** enthält eine Reihe agrarpolitischer Absichtserklärungen. Unter dem Thema „Aufbau Ost" wird, „um den ostdeutschen landwirtschaftlichen Betrieben endlich die notwendige Rechtssicherheit zu geben, [ein] Gesetzentwurf zur Regelung der Altschuldenfrage in der Landwirtschaft" angekündigt. Bei der Neuvergabe von Pachtverträgen und bei Verkäufen von BVVG-Flächen[4]) sollen die Faktoren Arbeit und Umwelt stärker berücksichtigt werden. Die Direktzahlungen sollen so gestaltet werden, „dass mehr Gerechtigkeit geschaffen wird, dass Produktionszweige differenziert beurteilt werden, keine einseitige Benachteiligung von Regionen fortgeführt oder herbeigeführt wird sowie die besondere strukturelle, betriebsgrößenbedingte Situation der ostdeutschen Landwirtschaft Berücksichtigung findet" (Koalitionsvertrag, S. 26 f). Dabei sollen Arbeitsplatzverluste nach Möglichkeit vermieden und im Interesse einer Stärkung der Wertschöpfung der ländlichen Regionen Ostdeutschlands auf eine Erhöhung des Tierbestands hingewirkt werden.

Unter der Überschrift „Konsequente Verbraucherpolitik – gesunde Lebensmittel – moderne Agrarpolitik" sind Vereinbarungen zur künftigen Verbraucherschutz-, Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik zusammengefasst (S. 45–50). So soll der Verbraucherschutz auf der Grundlage umfassender Information sowie gesundheitlicher, wirtschaftlicher und rechtlicher Prävention in allen Politikbereichen gestärkt werden. Im Interesse gesunder Ernährung und erhöhter Lebensmittelsicherheit sollen „durchgehende Sicherungssysteme in der gesamten Produktionskette" etabliert werden, „damit Deutschland seine Spitzenstellung bei der Herstellung gesunder Lebensmittel weiter ausbauen kann". Das Bundesamt für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und das Bundesinstitut für Risikobewertung und -kommunikation (BfR) sollen zu „wirksamen Einrichtungen" ausgebaut werden. Die Vorschriften zur Kennzeichnung von Lebensmitteln hinsichtlich Herkunft, Herstellungsbedingungen und Inhaltsstoffen sollen novelliert und auch das Futtermittelrecht im Hinblick auf verbesserte Haftungsregelungen erneuert werden.

Zur Zukunft der Landwirtschaft heißt es u.a.: „Unser Leitbild für eine Neuausrichtung der nationalen Agrarpolitik ist eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Landwirtschaft, in deren Zentrum Mensch, Gesundheit und Natur stehen. Wir unterstützen daher den über den landwirtschaftlichen Bereich hinausgehenden Ansatz der EU-Kommission, die Zweite Säule [der GAP] für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung zu stärken und die integrierte ländliche Entwicklung voranzubringen. ... Wir wollen, dass die Landwirtschaft ein moderner Wirtschaftsbereich mit zukunftsweisender Agrartechnik ist. Wir wollen leistungs- und wettbewerbsfähige Betriebe, die eine hohe Prozess- und Produktqualität als Standortvorteil nutzen und im europäischen und internationalen Wettbewerb bestehen können. Deshalb streben wir einheitlich hohe Standards in den Bereichen des Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzes an."
Eine nachhaltig wirtschaftende Landwirtschaft mit flächengebundener Tierhaltung und der ökologische Landbau als besonders nachhaltige Form der Landbewirtschaftung sollen weiterhin gezielt unterstützt werden (S. 48). Dabei bestehe, wie bereits in der Regierungserklärung vom 8. Februar 2001 betont, ein Teil der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung darin, „den Anteil des ökologischen Landbaus in zehn Jahren auf 20 % zu erhöhen."

Zu der von der EU-Kommission vorgelegten Halbzeitbilanz der Agenda 2000 erklärten die Koalitionsparteien u.a. (S. 49): „Wir wollen eine Reform der EU-Agrarpolitik, die den Anforderungen einer erweiterten Union und einer gerechteren und reformierten Welthandelsordnung Rechnung trägt und ein nachhaltiges Wirtschaften fördert. Insbesondere unterstützen wir die Bindung der Direktzahlungen an Umwelt- und Tierschutzkriterien sowie Arbeitsplätze, die Stärkung der Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (Zweite Säule) und die Einführung der obligatorischen Modulation. Durch eine schrittweise Entkopplung der Agrardirektzahlungen von der Produktion sollen Anreize zur Überproduktion künftig entfallen. Gleichzeitig müssen diese Zahlungen an die Erfüllung bestimmter Standards in den Bereichen Umwelt- und Tierschutz gebunden werden."

Im Hinblick auf die im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) anstehenden multinationalen Verhandlungen spricht sich die Koalition für die Abschaffung der marktverzerrenden EU-Exportsubventionen und für die Verankerung international anerkannter Umwelt-, Tierschutz- und Sozialstandards im Rahmen der WTO aus (S. 49).

Nach der Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz seien die Haltungs- und Transportbedingungen für Tiere zu verbessern. Darüber hinaus sollen die planungsrechtliche Steuerung von Standorten für Tierhaltungsanlagen auf der Grundlage des Berichts der Unabhängigen Expertenkommission „Novellierung des Baugesetzbuchs" neu geregelt und die Tierseuchenbekämpfung verbessert werden (S. 50).

### 1.3 Halbzeitbewertung der Agenda 2000 durch die EU-Kommission

Im Rahmen ihrer Halbzeitbewertung der Agenda 2000 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002c) versucht, neue Perspektiven für eine Fortsetzung der GAP-Reform aufzuzeigen. Neben konkreten Vorschlägen zur Stabilisierung der Märkte und Verbesserung der gemeinsamen Marktorganisationen (erste Säule der Agrarpolitik) sowie neuen Maßnahmen zur Stärkung der ländlichen Entwicklung (zweite Säule der Agrarpolitik) hat die Kommission eine grundlegende Neuregelung der in der Agrarmarktpolitik vorgesehenen Direktzahlungen zur Diskussion gestellt. Durch Entkopplung dieser bislang mehr oder weniger produktgebundenen Zahlungen soll die mit der GAP-Reform von 1992 begonnene „Verlagerung der Agrarstützung vom Erzeugnis zum Erzeuger" nach Ansicht der Kommission konsequent fortgesetzt werden. Darüber hinaus soll durch eine „dynamische Modulation"[5]) der Direkt-

4) Die Bodenverwertungs- und –verwaltungs-GmbH (BVVG) ist ein Immobilien-Dienstleister des Bundes, der die Privatisierung ehemals volkseigener Flächen in den neuen Bundesländern betreibt.

5) Die Kommission versteht darunter eine im Zeitablauf zunehmende Kürzung der Prämien und eine Kappung der an einzelne Empfänger auszuzahlenden Prämiensumme, wobei jeweils spezielle Freigrenzen zu berücksichtigen sind.



All rights reserved www.gjae-online.de

zahlungen sowie durch Umschichtung der an dieser Stelle eingesparten Finanzmittel „ein besseres Gleichgewicht zwischen erster und zweiter Säule“ hergestellt werden.

#### 1.3 1 Agrarmarktpolitische Vorschläge

Konkrete agrarmarktpolitische Vorschläge der Kommission betreffen vor allem den Bereich pflanzlicher Produkte, und zwar speziell Getreide. Bezüglich der Rindfleischproduktion werden neben einer Entkopplung der Direktzahlungen lediglich Änderungen in zwei Bereichen angesprochen: Einerseits müsse der Anreiz für intensive Haltungs- und Mastformen vermindert und andererseits die Einhaltung der Tierschutzbestimmungen bei der Ausfuhr von Lebendvieh schärfer kontrolliert werden. Zu den im Milchbereich noch bevorstehenden Reformmaßnahmen hat sich die Kommission darauf beschränkt, vier Optionen zur Diskussion zu stellen (vgl. Abschnitt 4.2.1):

1. **Fortsetzung der Agenda 2000,** d.h. Beibehaltung des Status quo mit den Agenda 2000-Maßnahmen bis 2015
2. **Wiederholung des Agenda-2000-Ansatzes** mit erneuter Quotenausweitung (+3 %) und Absenkung der Interventionspreise (Butter –15 %, Magermilchpulver –5 %)
3. **Einführung einer zweistufigen Quotenregelung**, d.h. Festsetzung einer A-Quote für den Binnenmarkt (95 % der gegenwärtigen Quote) und einer (nach oben offenen) C-Quote für den Export, dabei Abschaffung von Export- und Absatzsubventionen
4. **Abschaffung der Quoten** bis zum Jahr 2008 verbunden mit einer Absenkung der Interventionspreise um weitere 25 % auf die Höhe eines Sicherheitsnetzes

Im Hinblick auf die Getreidemärkte spricht sich die Kommission in ihrer Halbzeitbilanz trotz allgemein günstiger Weltmarktaussichten dafür aus, die bereits in der Agenda 2000 ins Auge gefasste dritte Stufe der Getreidepreissenkung nun doch noch umzusetzen, um auf diese Weise bestehende Exportmöglichkeiten besser nutzen zu können. Durch Absenkung des Getreide-Interventionspreises um 5 % auf 95,35 €/t ab 2004/05 und entsprechende Anhebung der direkten Ausgleichszahlungen (für Getreide, Ölsaaten, und Eiweißpflanzen sowie im Rahmen der Flächenstilllegung) sollten Interventionen an den Getreidemärkten auf echte Sicherheitsnetzfunktion beschränkt werden. Darüber hinaus könnten nach den Vorstellungen der Kommission auch die monatlichen Getreidepreiszuschläge ohne Nachteil für das Funktionieren der Märkte entfallen. In Reaktion auf die mangelhafte Wirksamkeit des Außenschutzes für Getreide und Reis schlug die Kommission ferner vor, in Abstimmung mit den USA als dem diesbezüglich wichtigsten Lieferland ein Importquotensystem einzuführen (vgl. Abschnitt 2.1.5).

Schließlich plädiert die Kommission für die Abschaffung der Roggenintervention ebenso wie für eine Absenkung der Flächenbeihilfen für Hartweizen in traditionellen Anbaugebieten auf 250 €/ha und die Streichung der Sonderbeihilfe für Hartweizen. Spezielle Fördermaßnahmen sollten EU-weit gestrafft und durch wenige Prämien vereinfacht werden:

1. **Hartweizen** – im Rahmen spezieller Anbauverträge durch eine Prämie von 15 €/t
2. **Eiweißpflanzen** – indem die gegenwärtige Prämie durch einen eigenständigen Zuschlag in Höhe von 55,57 €/ha ersetzt wird
3. **Reis** – durch eine spezielle Beihilfe, „die der Reiserzeugung in den traditionellen Produktionsgebieten Rechnung trägt,“
4. **Trockenfutter** – durch eine vereinfachte Stützungsregelung mit einer auf 33 €/t verringerten Zahlung und einer EU-weiten Garantiemenge bei gleichzeitiger Umwandlung der bisherigen Prämien in betriebliche Direktzahlungen auf der Grundlage nationaler Garantiemengen und einzelbetrieblicher Produktionsmengen innerhalb eines festzulegenden (historischen) Referenzzeitraums
5. **Schalenfrüchte** – zur „Erhaltung des ökologischen, sozialen und territorialen Gleichgewichts in einer Reihe von Regionen“ durch eine Anbauprämie in Höhe von 100 €/ha bei gleichzeitiger Einhaltung einer garantierten Höchstfläche von 800 000 ha.

#### 1.3.2 Vorschläge zur Modulation und Entkopplung der Direktzahlungen

##### Direktzahlungen im Rahmen der GAP

Direktzahlungen waren in der unmittelbar auf Preisstützung ausgerichteten Gemeinsamen Agrarmarktpolitik ursprünglich nicht vorgesehen. Sie wurden erst im Zuge verschiedener Reformprojekte eingeführt und nach 1992 zunehmend zu einem eigenständigen Instrument ausgebaut.

Die in verschiedene Agrarmarktordnungen eingefügten Direktzahlungen sind in den einschlägigen Verordnungen verankert. Zusammenfassende Rechtsgrundlage ist die VO(EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (geändert durch VO(EG) Nr. 1244/2001 vom 19. Juni 2001). Diese Verordnung enthält sog. „horizontale“, d.h. für verschiedene Marktordnungen geltende Bestimmungen, mit denen dafür gesorgt werden soll, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausrichtung von Direktzahlungen die Belange der Umwelt und der Beschäftigung berücksichtigen. Auf diese Weise wurde ein Rechtsrahmen geschaffen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten eigene Vorschriften erlassen können, um „den Umweltaspekten im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisationen mehr Gewicht zu verleihen ...[und] Fördermittel zu kürzen oder sogar zu streichen, wenn diese Erfordernisse nicht eingehalten werden“. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten ermächtigt, „Direktzahlungen an Betriebsinhaber [um bis zu 20 %] zu kürzen, wenn die Anzahl der Arbeitskräfte des Betriebes unterhalb festzusetzender Grenzen liegt.“ Die durch solche Modulationen verfügbar gewordenen Mittel sollen zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO(EG) Nr. 1257/1999“, d.h. zugunsten der sogenannten zweiten Säule der Agrarpolitik, verwendet werden.

##### Vorschläge der Kommission zur Entkopplung und Modulation der Direktzahlungen

Die Vorschläge der Kommission zur künftigen Rolle der Direktzahlungen zielen auf eine grundsätzliche Umgestaltung des gegenwärtigen Systems. Hierzu schlägt die Kommission zunächst die Umwandlung aller bisherigen, pro-



All rights reserved www.gjae-online.de

duktbezogenen Zahlungen in eine einzige betriebsbezogene und von der laufenden Produktion unabhängige Einkommenszahlung vor. Diese soll unter Berücksichtigung der vollständigen Umsetzung der Agenda-2000-Reform möglichst viele Sektoren abdecken. Sektoren, in denen eine Reform erst noch ansteht (z.B. Zucker, Olivenöl sowie einige Obst- und Gemüsesorten), sollen zu gegebener Zeit ebenfalls einbezogen werden. Lediglich für Hartweizen, Eiweißpflanzen, Reis und Schalenfrüchte sollen produktspezifische Zahlungen als Produktions- und Qualitätsanreiz beibehalten bzw. neu eingeführt werden (vgl. Abschnitt 1.3.1).

Der Gesamtbetrag, auf den ein Betrieb Anspruch hat, würde entsprechend den obigen Vorgaben auf historischer Grundlage betriebsbezogen berechnet und festgeschrieben werden. Die für alle Beteiligten sehr aufwändige jährliche Beantragung und Neuberechnung würde entfallen und durch die Auszahlung eines je Betrieb gleich bleibenden Gesamtbetrages ersetzt. Die Markteffekte der Subventionen würden durch deren **Entkopplung** von der Produktion verringert. Gleichzeitig könnten die Zahlungen auch neu legitimiert werden. Sie würden dann, was mit zunehmender Distanz von der ursächlichen Agrarpreissenkung ohnehin immer fragwürdiger erscheint, nicht mehr als Preisausgleich anzusehen sein, sondern als Kompensation und Anerkennung für erbrachte, gesellschaftlich erwünschte Leistungen (z.B. Produkt- und Prozessqualität, Umwelt- und Tierschutz, Landschaftspflege, Erhalt und Pflege des kulturellen Erbes). In diesem Sinne hält die Kommission es für erforderlich, die Auszahlung der Mittel generell an bestimmte Voraussetzungen zu binden:

– Die landwirtschaftlich genutzte Fläche muss in einem guten Kulturzustand gehalten und in Übereinstimmung mit ökologischen Standards bewirtschaftet werden.
– Die bisherige jährliche („rotierende“) Flächenstilllegung soll im gleichen Umfang in eine langfristige (10-jährige) Stilllegung umgewandelt werden.
– Die Landwirte sollen (unter Androhung schadensadäquater Kürzung der Zahlungen) zur Einhaltung konkreter Cross-compliance-Bestimmungen und zu regelmäßigem Auditing verpflichtet sein, wobei dieser Dokumentations- und Prüfungspflicht alle Betriebe ab einer Beihilfensumme von 5000 € unterworfen sein sollen.

Die neuen Beihilferegelungen sollen dabei so ausgestaltet werden, dass

– eine Akkumulation von Prämienrechten ohne entsprechende landwirtschaftliche Basis verhindert wird,
– der Gesamtumfang der Zahlungen durch die Umwandlung weder insgesamt noch auf nationaler oder gegebenenfalls regionaler Ebene über den gegenwärtigen Stand hinaus ansteigt und
– die Green-box-Tauglichkeit der entkoppelten Zahlungen nicht gefährdet wird.

Ferner sollen den Mitgliedstaaten zur Herstellung einer gewissen Ausgewogenheit zwischen individuellen (einzelbetrieblichen und auf einen Hektar LN bezogenen) Zahlungsansprüchen und entsprechenden regionalen oder nationalen Durchschnittswerten noch verschiedene Optionen zur Ausgestaltung der Direktzahlungen eingeräumt werden.

Zur Verbesserung des Gleichgewichts zwischen den Stützungsmaßnahmen im Bereich der Marktpolitik und der Förderung der Nachhaltigkeit von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung schlägt die Kommission schließlich eine für alle Mitgliedstaaten obligatorische **dynamische Modulation** vor. Demnach sollen alle Direktzahlungen – und zwar sowohl die produktionsbezogenen als auch die entkoppelten – ab 2004 um jährlich 3 % bis zu einem Satz von insgesamt 20 % verringert werden. Von dieser **Kürzung** soll ein Freibetrag von 5000 € für die ersten zwei vollbeschäftigten Arbeitskräfte eines Betriebes und (optional für die Mitgliedstaaten) 3000 € für jede weitere Vollarbeitskraft ausgenommen sein. Nach Anwendung der Modulation soll der je Betrieb gezahlte Betrag auf maximal 300 000 € zuzüglich Freibetrag beschränkt sein (**Kappung**).

Die durch Modulation eingesparten Haushaltsmittel sollen nach Maßgabe der landwirtschaftlichen Fläche, der landwirtschaftlichen Beschäftigung und eines Wohlstandskriteriums neu auf die Mitgliedstaaten verteilt[6]) und gezielt für die Lösung spezifischer Probleme im ländlichen Raum eingesetzt werden. Dagegen sollen die durch die Kappung der Zahlungen eingesparten Mittel den jeweiligen Ursprungsländern für den Einsatz zugunsten der zweiten Säule zur Verfügung stehen.

#### Reaktionen auf die Vorschläge zur Entkopplung und Modulation der Direktzahlungen

Insgesamt sind die Kommissionsvorschläge sehr zurückhaltend und skeptisch, wenn nicht gar mit entschiedener Ablehnung aufgenommen worden. In einer ersten Stellungnahme hat SCHMITZ (2002, S. 291) den Vorschlag der Kommission zur dynamischen Modulation als „ausgesprochen problematisch“ bezeichnet. Betrachte man die Direktzahlungen entsprechend ihrer Entstehung als Ausgleich für vorherige Agrarpreissenkungen, so sei die Einführung betrieblicher Höchstbeträge durch nichts zu begründen. Würden dagegen einkommenspolitische Ziele verfolgt, so sei die Modulation ungeeignet, steuerpolitische Maßnahmen zu ersetzen. Schließlich gingen von einer an der betrieblichen Arbeitskräftesituation orientierten Modulation falsche Anreize aus. Dies spiegele sich in der wettbewerbswidrigen Begünstigung arbeitsintensiverer Produktionen, die zudem noch verstärkt werde, wenn die durch Modulation eingesparten Finanzmittel in die zweite Säule umgelenkt würden. Der Anspruch, auf diese Weise agrarpolitische Mittel im Sinne beschäftigungspolitischer Ziele einzusetzen, sei zudem wenig erfolgversprechend. Die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Betriebssicherheit, an Betriebsprüfungen (Audits) und an langfristige ökologische Flächenstilllegung berge die Gefahr eines „regulatorischen Overkills“ in sich.

ISERMEYER (2002) unterzieht insbesondere die Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen einer kritischen Prüfung und kommt zu dem Schluss, dass Entkopplung, Modulation und Kappung zusammen mit den ergänzenden Auflagen noch kein überzeugendes und praktikables System darstellen. Eine Umsetzung der Kommissionsvorschläge würde zwangsläufig zu gravierenden Umverteilungen führen, von denen je nach Ausgestaltung der Maßnahmen Pächter und Verpächter in unterschiedlichem Ausmaß betroffen seien. Die Kappung der Zahlungen sei

6) Welches Gewicht den einzelnen Kriterien bei dieser Umverteilung zukommen soll, ist noch ungeklärt (Kommission, 2002c, S. 26)



All rights reserved www.gjae-online.de

entweder (wenn die Betriebe durch formale Betriebsteilungen ausweichen könnten) wirkungslos oder kontraproduktiv und wettbewerbsverzerrend. Dennoch hält er wichtige Elemente der Kommissionsvorschläge für richtig und plädiert für einen späteren, dann aber sorgfältig vorbereiteten Politikwechsel unter Einschluss einer Reform der Milchmarktpolitik. Dem Politikwechsel solle eine mehrjährige, schrittweise Kürzung aller gegenwärtigen Direktzahlungen vorausgehen, um auf diese Weise bereits vor der eigentlichen Reform Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen der zweiten Säule frei zu bekommen. Während die Freibeträge pauschal festgesetzt und nicht von der Zahl der Arbeitkräfte abhängig gemacht werden sollten, sei von einer starren Kappungsgrenze ganz abzusehen. Die Entkopplung der Zahlungen von der Produktion sei bis zum Politikwechsel (vorgeschlagen wird das Jahr 2007) zurückzustellen.

Auch KÖHNE (2002, S. 369) spricht kurz einige kontrovers diskutierte Probleme an: Ausgehend von der [sicherlich allzu statisch gesehenen] Prämisse, dass die Direktzahlungen bei den herrschenden Preisverhältnissen in weiten Teilen der EU-15 für die Aufrechterhaltung der Produktion und die Stützung der Produzenteneinkommen unerlässlich seien, verwirft er den Gedanken an einen völligen Abbau der Direktzahlungen ebenso wie den, sie an die gegenwärtigen Betriebsleiter zu binden und künftigen Neueinsteigern vorzuenthalten[7]). Dagegen sei die landwirtschaftlich genutzte Fläche die am wenigsten problematische Bezugsgröße. Differenzierungen nach der Zahl der Arbeitskräfte, nach betrieblichen, regionalen oder nationalen Gegebenheiten seien weder betriebswirtschaftlich noch verwaltungstechnisch anzuraten. In den Kommissionsvorschlägen zur Bemessung der betrieblichen Zahlungen erkennt KÖHNE eine übertriebene Besitzstandswahrung. Folglich hält er es auch für falsch, bei der Modulation bestimmte Grundbeträge von Kürzungen auszunehmen. Andererseits plädiert er – soweit und solange die Rahmenbedingungen nicht in der Lage seien, effizient geführten Betrieben längerfristig die Existenz zu sichern – dafür, die [produktgebundenen] Direktzahlungen als eigenständiges agrarpolitisches Instrument zu erhalten. Sie sollten allerdings möglichst so ausgestaltet sein, dass sie nicht der Vergangenheits-, sondern der Zukunftsbewältigung dienten.

Was die Entkopplung der Direktzahlungen anbetrifft, scheinen die Vorschläge der Kommission den erst kürzlich von SWINBANK und TANGERMANN (2001) erneuerten Anregungen zur Einführung eines Bond-Systems zu folgen[8]). Allerdings bleibt die Kommission bei dem zweiten von insgesamt sechs zur vollständigen Umsetzung des Bond-Systems notwendigen Schritten stehen[9]). Denn offenbar hält sie weder eine konsequente personelle Zuordnung der Transfers noch eine rechtsgültige Fixierung aller künftigen Zahlungen als Voraussetzung der Handelbarkeit entsprechender Zertifikate (Bonds) für politisch durchsetzbar. Auch zu einer zeitlichen Begrenzung der entkoppelten (bodengebundenen) Zahlungen hat sich die Kommission bislang nicht geäußert. Diese wäre aber nicht nur bei einem Übergang zum volkswirtschaftlich schlüssigen Bond-System zwingend, sondern auch dann notwendig, wenn die von der Kommission bereits angesprochene Aufhebung der Milch- und Zuckerquoten mit Hilfe neuer Direktzahlungen bewerkstelligt werden sollte. Denn dass die EU ohne Kürzung und ohne zeitliche Begrenzung des gegenwärtigen Volumens der Direktzahlungen in dem für eine Kompensation der Milch- und Zuckerproduzenten erforderlichen Umfang zusätzliche Zahlungsverpflichtungen eingehen könnte, muss gegenwärtig als wenig wahrscheinlich gelten[10]). An dieser Situation dürften auch nachgewiesene positive Wohlfahrtseffekte einer derartigen Politikänderung nichts ändern[11]).

Der **Sachverständigenrat** (2002, TZ 114) hätte insgesamt eine andere Strategie vorgezogen, auf eine jährliche Kürzung (-5 %) und langfristiges Auslaufen der Direktzahlungen gesetzt, außerdem die Kappung der Direktzahlungen für allokativ nicht begründbar gehalten und die Einführung von Freibeträgen je Arbeitskraft als verzerrend für die Faktorpreisrelationen angesehen. Maßnahmen wie die Landschaftspflege und Cross-compliance-Auflagen seien aus seiner Sicht mit EU-weiten Maßnahmen nur unzureichend abzudecken. Zwar sei das Bestreben der Kommission zu begrüßen, Reformen bereits vor der EU-Erweiterung einzuleiten, bedenklich sei jedoch, dass in den Reformvorschlägen keine substanzielle Senkung der Agrarausgaben vorgesehen sei.

#### 1.3.3 Umfang der Direktzahlungen im Jahr 2000

Gegenwärtig kommt den Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik je nach Produktbereich ganz unterschiedliche Bedeutung zu und je nach Ausgestaltung der Zahlungsbedingungen ergeben sich bei einer Änderung der Höhe und/oder der Modalitäten der Zahlungen ganz unterschiedliche Effekte. Im Folgenden werden daher die Höhe und Verteilung der Direktzahlungen dargestellt[12]). Die oftmals frappierenden Unterschiede in der Höhe der Prämien je Produkteinheit können dabei allerdings nur ungenügend erklärt werden[13]).

7) Von der Kommission vorgeschlagen war allerdings weder ein völliger Abbau noch die angesprochene personelle Bindung der Zahlungen.

8) Vgl. dazu auch die von der genannten Veröffentlichung ausgelöste Diskussion in EuroChoices, Vol. 1, No. 2 (Summer 2002).

9) SWINBANK und TANGERMANN erläutern die Einführung ihres Bond-Systems anhand folgender sechs Stufen (2001, S. 33): (1) Entkopplung aller an pflanzliche Produkte gebundenen Direktzahlungen und deren Umwandlung in Ackerprämien; (2) Entkopplung aller Tierprämien und deren Umwandlung in Grünlandprämien; (3) Entkopplung aller Direktzahlungen vom Boden und Ausgabe personengebundener Rechtstitel an die aktuellen Bewirtschafter (bei Ausschluss aller später antretenden Berufsanfänger); (4) zeitliche Begrenzung der Zahlungen (z.B. auf 10–20 Jahre), evtl. verbunden mit einer Degression der Annuitäten; (5) definitive und rechtswirksame Festsetzung der Höhe aller künftigen Zahlungen als Voraussetzung für (6) eine wertpapierähnliche Handelbarkeit der Zertifikate.

10) In einem Arbeitsdokument der Kommission (2002b, S. 37) wird für das Jahr 2010 und den Fall einer Aufhebung der Milchquoten mit erforderlichen Direktzahlungen in Höhe von 5,9 Mrd. € gerechnet, wobei sich allerdings auch unter Status-quo-Bedingungen (und bei Umsetzung bereits vorliegender Agenda-2000-Beschlüsse) ein Zahlungsvolumen von 3,1 Mrd. € ergibt.

11) In einem ähnlichen Zusammenhang verweist HENNING (2002) zur Begründung auf Besonderheiten der politischen Ökonomie wirtschaftlich effizienter Kompensationsprogramme.

12) Die im Haushalt der Europäischen Gemeinschaften für Direktzahlungen ausgewiesenen Beträge beziehen sich jeweils auf das vorausgegangene abgeschlossene Wirtschaftsjahr. Diese Besonderheit wurde bei den unten folgenden Vergleichen von Produktion und Haushaltsausgaben als vernachlässigbar angesehen.

13) Zur Verteilung der Direktzahlungen nach Betriebsgröße und Mitgliedstaaten sowie den Auswirkungen von Modulation und Kappung vgl. KLEINHANSS (2002).

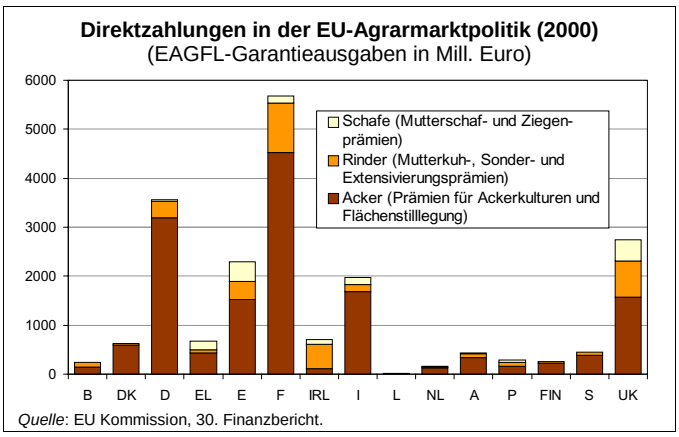


All rights reserved www.gjae-online.de

### Verteilung der Direktzahlungen nach Produkten und Mitgliedstaaten

Direktzahlungen sind in der GAP vor allem in den Marktordnungen für bestimmte Kulturpflanzen (Getreide, Eiweißpflanzen und Ölsaaten, außerdem Flächenstilllegung), für Rindfleisch und für Schaffleisch vorgesehen. Ferner werden Hartweizen, Leguminosen, Stärkekartoffeln, Trockenfutter u.a. in gewissem Umfang durch Direktzahlungen gestützt. Milchprämien sollen im Zuge der Umsetzung der Agenda-Beschlüsse ab 2005 eingeführt werden. Insgesamt handelt es sich um ein Finanzvolumen, welches nach Angaben der Kommission (DBK 8/02, S. 18) von 25,5 Mrd. € (in 2000) auf 32,6 Mrd. € (in 2006) ansteigen und seinen Anteil an den Agrarmarktausgaben (EAGFL, Abt. Garantie) von 70 % auf 79 % erhöhen dürfte. Im Haushaltsjahr 2000 entfielen allein auf die Bereiche Ackerkulturen, Rinder und Schafe 20,4 Mrd. € an Direktzahlungen (gegenüber 21,1 Mrd. € in 1999, jeweils ohne Berücksichtigung der Sonderzahlungen im Zusammenhang mit der Bewältigung der BSE-Krise).

Da die Höhe der Direktzahlungen ursprünglich als Preisausgleich in engem Zusammenhang mit der Produktion festgesetzt wurde, kann es nicht überraschen, dass die „großen“ Agrarproduzenten unter den Mitgliedsländern jeweils bedeutende Zahlungsempfänger sind (Abb. 1.2). Im Bereich Ackerkulturen sind dies vor allem Frankreich und Deutschland (mit 31 bzw. 21 % der einschlägigen Haushaltsausgaben), bei Rindfleisch Frankreich und United Kingdom (mit 28 bzw. 20 %) und bei Schaffleisch United Kingdom und Spanien (mit 29 bzw. 26 %). Belgien/Luxemburg, Dänemark, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland und Schweden erreichen dagegen jeweils in keinem der drei Bereiche einen Anteil von mehr als 4 %. Italien, Irland und Griechenland verzeichnen jeweils in mindestens einem Bereich einen Anteil zwischen 5 und 15 %. Trotz eindeutiger Produktbindungen entscheidet aber nicht allein der Produktionsumfang eines Landes über die Höhe der Prämiensumme. Nationale Prämienrechte (Plafonds), Spezialisierungen auf agrarpolitisch mehr oder weniger begünstigte Produktionslinien und –verfahren oder auch agrarstrukturelle Merkmale und Intensitäten sind für das auf ein Land entfallende Prämienvolumen mitentscheidend.



*Quelle*: EU Kommission, 30. Finanzbericht.

**Abbildung 1.2**

Dass die produktbezogenen Direktzahlungen zusammen mit den Flächenstilllegungsprämien für die landwirtschaftlichen Betriebe inzwischen eine ganz erhebliche wirtschaftliche Bedeutung erlangt haben, geht aus Tabelle 1.2 hervor. Danach machten die genannten Transfers im Wirtschaftjahr 2000/01 in Deutschland je nach Unternehmensform zwischen 30 % und 55 % des Betriebsergebnisses (Gewinn bzw. Jahresüberschuss plus Arbeitsaufwand) aus.

Tabelle 1.2: **Bedeutung der Direktzahlungen für landwirtschaftliche Unternehmen in Deutschland** (2000/01)

| Vorgang | | Einzelunternehmen Haupterwerb | Personengesellschaften | Juristische Personen |
|---|---|---|---|---|
| (1) Ldw. genutzte Fläche | ha | 55,6 | 138,1 | 1517,6 |
| (2) Betriebliche Erträge | €/ha | 3085 | 2294 | 1806 |
| (3) Gewinn/Jahresüberschuss plus Personalaufwand | €/ha | 723 | 592 | 494 |
| (4) Direktzahlungen | € | 18032 | 44802 | 533364 |
| (5) Flächenzahlungen[1] | € | 9427 | 28441 | 337040 |
| (6) Stilllegungsprämien | € | 968 | 3603 | 43133 |
| (7) Tierprämien[2] | € | 1882 | 1837 | 18437 |
| (8) sonstige | € | 5755 | 10921 | 134754 |
| (9) Direktzahlungen insgesamt | €/ha | 324,3 | 324,4 | 351,5 |
| (10) dar. (5)+(6)+(7) | €/ha | 220,8 | 245,3 | 262,7 |
| (11) dsgl. relativ zu (2) | % | 7,2 | 10,7 | 14,5 |
| (12) relativ zu (3) | % | 30,5 | 41,4 | 53,2 |

[1] Flächenzahlungen für Getreide, Mais, Hülsenfrüchte und Ölsaaten. – [2] Prämien für Mutterkühe, männliche Rinder, Schafe, Schlachtprämien, Extensivierung.

*Quelle*: Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung (2002) .

### Direktzahlungen für bestimmte Ackerkulturen

Bei den Direktzahlungen im Bereich der Ackerkulturen wird in den Finanzberichten der Kommission nach Transfers im Rahmen der Kleinerzeugerregelung[14]) und Transfers an kommerzielle Erzeuger unterschieden. Die Summe der Flächenstilllegungsprämien, die hauptsächlich den kommerziellen Erzeugern zuzurechnen ist, wird gesondert angezeigt. Danach weisen nicht nur vorwiegend kleinbetrieblich strukturierte Mitgliedstaaten (z.B. Griechenland, Portugal) für die Kleinerzeuger hohe Zahlungsanteile auf, sondern auch Länder, in denen offenbar zahlreiche Landwirte freiwillig für die pauschalierende Kleinerzeugerregelung optiert haben (z.B. Niederlande, Belgien). Vor allem für Großbritannien spielen die Zahlungen an Kleinerzeuger dagegen nur eine untergeordnete Rolle.

Verglichen mit Spanien, Italien und United Kingdom, die im Haushaltsjahr 2000 für Ackerkulturen jeweils rund 1,5 Mrd. € an Direktzahlungen erhielten, erreichten die Zahlungen in Deutschland und Frankreich die doppelte bzw. dreifache Höhe. Alle anderen Länder rangierten (mit Ausnahme Dänemarks) deutlich unter 500 Mill. €.

Bei einem Vergleich von Prämiensumme und Basisfläche zeigen sich interessante Unterschiede (Abb. 1.3): Während sich für die EU insgesamt ein durchschnittlicher Prämiensatz von 280 €/ha Basisfläche errechnet, wurde dieser Wert nur von wenigen Länder deutlich unterschritten. Spanien, Portugal und Finnland erreichten Werte um 150 €/ha, Schweden immerhin noch 220 €/ha. Zumindest für Spanien, Portugal und Schweden wirken sich dabei die vergleichsweise niedrigen Getreide-Referenzerträge (2,8–2,9 t/ha), die zur Festsetzung wichtiger nationaler Prämiensätze herangezogen werden, nachteilig aus. Für Finnland ist zwar ein höherer Referenzertrag (4 t/ha) maßgeblich, als Prämien werden aber fast nur die Kleinerzeugerpauschale, die Stilllegungsprämie und die einfache Getreideprämie bean-

14) Als Kleinerzeuger gilt in diesem Zusammenhang, wer unabhängig von der tatsächlichen Betriebsgröße für nicht mehr als 92 t Getreide Direktzahlungen beantragt.



All rights reserved www.gjae-online.de

sprucht. Produkte, für die höhere Prämien gezahlt wurden, wie Hartweizen und Mais, entfallen für dieses Land ganz, während Ölsaaten nur einen geringen Anteil einnehmen. Auf der anderen Seite liegen Frankreich und United Kingdom mit einem durchschnittlichen Prämiensatz von 335 bzw. 353 €/ha klar an der Spitze. Gegenüber anderen Ländern mit vergleichbar hohen Getreide-Referenzerträgen, wie z.B. Belgien, Deutschland und Irland, beanspruchten beide Länder in großem Umfang (fast 25 %) Zahlungen für Produkte, deren Prämien über den für Standardgetreide geltenden Satz hinausgehen.

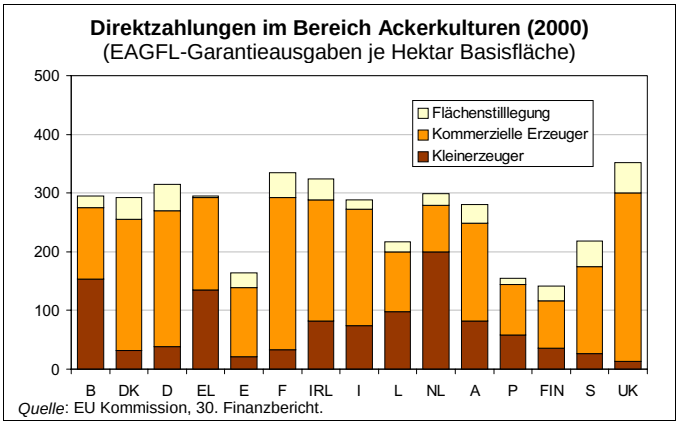



**Abbildung 1.3**

Direktzahlungen im Rindfleischbereich

Im Rindfleischbereich wird bei der Prämienvergabe nicht nur nach Rinderkategorien (Bullen und Ochsen, Mutterkühe bzw. Großrinder und Kälber) sowie Altersgruppen differenziert, sondern auch nach der Besatzdichte je Hektar Futterfläche (Tab. 1.3). Dabei ist die Wirksamkeit der Besatzdichterestriktion allerdings durch eine Ausnahmeregelung zugunsten von Kleinerzeugern[15]) eingeschränkt. Außerdem sind die nationalen Prämienrechte bzw. Prämienvolumen plafondiert (getrennt nach Kategorien).

Bezieht man die Summe der (für Mutterkühe, Bullen und Ochsen) vergebenen nationalen Prämienrechte auf die tatsächliche Rindfleischerzeugung (Bruttoeigenerzeugung, BEE), so liegt der EU-Durchschnitt bei knapp 2,8 Prämienrechten/t BEE zwischen den Extremwerten für Portugal und die Niederlande von 5,6 bzw. 0,4. Mit knapp 1,8 Prämienrechten/t BEE ist Deutschland in diesem Bereich selbst gegenüber Spanien, Frankreich, Irland, Österreich und Finnland, deren Prämienrechte sich jeweils auf 3,0–3,6 Rechte/t BEE belaufen, deutlich schlechter gestellt. In welchem Umfang die besonders in Deutschland im Rahmen der Intensivmast von Bullen genutzte Möglichkeit der Inanspruchnahme von Flächenprämien (Silomais) diesbezüglich zu einer differenzierteren Aussage führen würde, konnte hier allerdings nicht geprüft werden[16]).

Von den im Haushaltsjahr 2000 ausgezahlten Rinderprämien (ohne BSE-Bereinigung rund 3,6 Mrd. €) entfielen 28 % bzw. 20 % auf Frankreich und United Kingdom sowie 11 % bzw. 14 % auf Spanien und Irland. Der deutsche Anteil am Prämienvolumen betrug 9,3 % (336 Mill. €) gegenüber einem Anteil an der Rindfleischproduktion von 18,2 % (1 363 000 t). Sowohl bei Mutterkuhprämien als auch bei Extensivierungsprämien lag Frankreich mit 34 % bzw. 30 % an erster Stelle aller Empfängerländer.

Je Tonne Bruttoeigenerzeugung wurde die Rindfleischproduktion (2000) in der EU bei einem gemeinsamen Marktpreis von ca. 2600 €/t SG im Durchschnitt mit 480 €/t an Direktzahlungen bedacht. Durchschnittlich weniger als 50 €/t Rindfleisch erhielten die Erzeuger in den Niederlanden, während in Dänemark, Deutschland und Italien im Durchschnitt 200–250 €/t ausgezahlt wurden (Abb. 1.4). In Spanien, Frankreich, Irland und Portugal erreichten die entsprechenden Beträge dagegen ein Niveau von ca. 600–800 €/t, während Griechenland und Großbritannien (ohne die oben erwähnten BSE-Sonderzahlungen) Direktzahlungen zwischen 1000 und 1200 €/t erzielten. Die unterschiedliche Höhe der Beträge steht im Zusammenhang teils mit strukturellen Unterschieden der Rindfleischproduktion (Bedeutung der Milchproduktion in Relation zur Fleischproduktion, Anteile unterschiedlich intensiver Mastverfahren etc.), teils mit der Höhe plafondierter Prämienrechte. Ob sie dadurch allerdings hinreichend erklärt sind, ist fraglich.

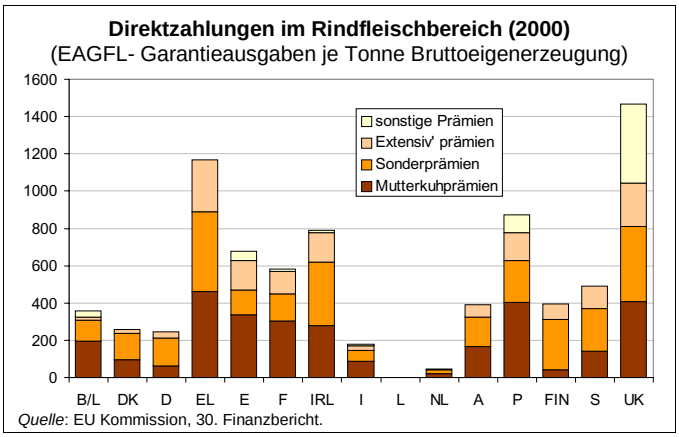



**Abbildung 1.4**

Direktzahlungen im Bereich Schaf- und Ziegenfleisch

Die für Mutterschafe und –ziegen vorgesehenen Direktzahlungen sind der Hauptproduktionsrichtung (Fleisch- bzw. Milcherzeugung) entsprechend differenziert. Dabei haben grundsätzlich alle Halter von zehn und mehr Muttertieren Anspruch auf die Prämien. Die Inanspruchnahme der Förderung ist jedoch auf nationaler Ebene plafondiert. Für den Fall einer Plafond-Überschreitung sind (wie auch bei den Flächenprämien und den Rinderprämien) zur Einhaltung der verfügbaren Haushaltsmittel proportionale Prämienkürzungen vorgesehen.

Bei einer Bruttoeigenerzeugung (BEE) an Schaf-, Lamm- und Ziegenfleisch von 1,14 Mill. t (Kalenderjahr 2000) wurden von der EU für Mutterschafe und -ziegen 1,54 Mrd. € (Haushaltsjahr 2000) aufgewendet. Das entspricht einem Durchschnitt von 1346 €/t Fleisch. Die beiden größten Erzeuger von Schaf-, Lamm- und Ziegenfleisch in der EU, Großbritannien und Spanien, erreichten je Tonne BEE

15) Im Rahmen der Kleinerzeugerregelung(Tier) darf z.B. bei reiner Bullenhaltung für bis zu 25 Bullen (15 GVE) die Sonderprämie beantragt werden, ohne dass die sonst geltende Besatzdichterestriktion wirksam wird. Auch wenn mehr Bullen gemästet werden, ist es oft günstiger, Silomais der Getreidefläche zuzurechnen, dafür die Flächenprämie zu erhalten und für die Mastbullen von der Kleinerzeugerregelung Gebrauch zu machen.

16) Vermutlich müsste zur Beantwortung dieser Fragen auf Angaben des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) zurückgegriffen werden.



All rights reserved www.gjae-online.de

Tabelle 1.3: **Preise, Prämien und Prämienplafonds im Rindfleischbereich**

| | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Euro / t Schlachtgewicht[1] | | | |
| **Preisstützungsniveaus** | | | | | |
| Interventionspreis | | 3475,00 | 3242,00 | 3013,0 | n.a. |
| Auslöseschwelle f. Ankäufe | | 2780,00 | 2594,00 | 1945,00 | n.a. |
| Grundpreis | | n.a. | n.a. | n.a. | 2224,00 |
| Auslöseschwelle f. priv. LH | | n.a. | n.a. | n.a. | 2290,72 |
| Sicherheitsnetz | | 3013,00 | 2410,00 | 1808,00 | 1560,00 |
| | | Euro / Tier[2] | | | |
| **Mutterkuhprämie** | | 144,90 | 163,00 | 182,00 | 200,00 |
| **Sonderprämie** | | | | | |
| Jungbullen | > 9 Monate | 135,00 | 160,00 | 185,00 | 210,00 |
| Ochsen | > 9 Monate | 108,70 | 122,00 | 136,00 | 150,00 |
| | >22 Monate | 108,70 | 122,00 | 136,00 | 150,00 |
| **Schlachtprämie** | | | | | |
| Großrinder | > 7 Monate | n.a. | 27,00 | 53,00 | 80,00 |
| Kälber <160 kg | 1-7 Monate | n.a. | 17,00 | 33,00 | 50,00 |
| Saisonentzerrungsprämie | | | | | |
| Ochsen | 1.-15. K-woche | 60,00 | 72,45 | 72,45 | 72,45 |
| | 22.-23. K-woche | n.a. | 18,11 | 18,11 | 18,11 |
| **Ergänzungsprämie** [3] | | | | | |
| Großrinder | je Kopf | n.a. | 7,00 | 14,00 | 20,00 |
| | je ha Futterfl. | n.a. | 210,00 | 280,00 | 350,00 |
| **Extensivierungsprämie** [4] | | | | | |
| einstufig | <1,4 GVE/ha | 36,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| zweistufig | 1,6-2,0 GVE/ha | n.a. | 33,00 | 33,00 | n.a. |
| | <1,6 GVE/ha | n.a. | 66,00 | 66,00 | n.a. |
| | 1,4-1,8 GVE/ha | n.a. | n.a. | n.a. | 40,00 |
| | <1,4 GVE/ha | n.a. | n.a. | n.a. | 80,00 |
| **Maximal erreichbare Prämie** | | | | | |
| intensive Bullenmast | | 135,00 | 195,33 | 251,50 | 310,50 |
| extensive Ochsenmast | | 293,40 | 451,78 | 510,95 | 572,95 |
| ext. Mutterkuhhaltung | | 180,90 | 298,33 | 348,50 | 400,50 |
| **Prämienplafond Deutschland** | | Anzahl der Prämienberechtigten[5] | | | |
| Mutterkuhprämie | | 639535 | 639535 | 639535 | 639535 |
| Sonderprämie | | 1782700 | 1782700 | 1782700 | 1782700 |
| Schlachtprämie | | | | | |
| Großrinder | | 4357713 | 4357713 | 4357713 | 4357713 |
| Kälber | | 652132 | 652132 | 652132 | 652132 |
| **Prämienplafond Deutschland** | | Mill. Euro[4] | | | |
| Ergänzungsprämie[6] | | n.a. | 29,5 | 58,9 | 88,4 |
| desgl. Euro je Großrind | | n.a. | 6,75 | 13,50 | 20,50 |

[1] Preise gültig jeweils ab 1. Juli des angegebenen Jahres. – [2] Prämien gültig jeweils ab 1. Januar des angegebenen Jahres. – [3] Ausgangsbeträge, Auszahlungen nach Maßgabe der Plafondierung. – [4] Bestandsdichte = alle auf dem Betrieb gehaltenen Rinder sowie alle Schafe und Ziegen, für welche Prämien beantragt werden, in GVE je ha Futterfläche (dabei mindestens 50 % Weideland). Max. Bestandsdichte für Sonder- und Mutterkuhprämie in 2000 und 2001: 2GVE/ha, 2002: 1,9 GVE/ha, 2003: 1,8 GVE/ha. – [5] Plafondangaben gültig jeweils für das angegebene Kalenderjahr. – [6] Gezahlt in Ergänzung zur Schlachtprämie für Großrinder. – n.a. = nicht anwendbar. – priv. LH = private Lagerhaltung.

*Quelle*: PROBST (2001, unveröffentlichtes Manuskript), teilweise ergänzt.

Direktzahlungen von knapp 1188 € bzw. 1636 €. Demgegenüber errechnen sich für Italien und Portugal mit 2654 €/t bzw. 1971 €/t ungewöhnlich hohe Werte. Sowohl hinsichtlich der Erzeugung von Schaf- bzw. Ziegenfleisch als auch hinsichtlich des Empfangs einschlägiger Prämien standen United Kingdom (33 % bzw. 29 %) und Spanien (22 % bzw. 26 %) an erster bzw. zweiter Stelle der EU-Mitgliedstaaten. Für Deutschland haben Produktion (3,8 %) und Prämienvolumen (38,5 Mill. € entsprechend 2,5 %) vergleichsweise geringe Bedeutung.

Folgerungen

Wie oben gezeigt wurde, besteht zwischen Produktion und produktgebundenen Direktzahlungen in der EU keineswegs eine für alle Länder einheitliche Proportionalität. Vielmehr zeigen sich aufgrund unterschiedlicher Produktionsstrukturen und teilweise sehr spezifischer Bedingungen bei der Prämienvergabe von Land zu Land variierende Relationen. Während bei den Flächenprämien der Zusammenhang zwischen Referenzfläche und Referenzertrag auf der einen Seite und Prämienvolumen auf der anderen noch relativ gut erkennbar ist, gilt ein solcher Zusammenhang beispielsweise für den Rindfleischbereich viel weniger. Als Gründe lassen sich verschiedene Faktoren anführen: Zum einen beschränkt sich der für die Prämienvergabe ursächliche Preisausgleich auf bestimmte Rinderkategorien (männliche Rinder und Mutterkühe; dagegen waren Kälber, Färsen und ausgemerzte Milchkühe bis zur Einführung von Schlachtprämien zwar mitbetroffen, aber von der Prämienvergabe ausgeschlossen) und zum andern werden beispielsweise mit der Extensivierungsprämie ganz andere Ziele verfolgt[17]). Hinzu kommt, dass die Haushaltsausgaben für Extensivierungsprämien im Gegensatz zu anderen Prämien eher negativ mit der Rindfleischproduktion korreliert sein müssten. Auch die Kleinerzeugerregelungen tragen zur Lockerung des Zusammenhangs zwischen Produktion und Prämienvolumen bei.

Angesichts verschiedener Ungereimtheiten und Ineffizienzen der gegenwärtigen Prämienverteilung lässt sich der Vorschlag, diese Verteilung bei einer Entkopplung der Direktzahlungen als Bemessungsgrundlage für künftige Jahre festzuschreiben, ökonomisch kaum begründen. Diese Vorgehensweise würde zunächst der Wahrung von Besitzständen dienen, die auf EU-Ebene häufig durch politische Kompromisse und sachlich wenig begründete „Paketlösungen" entstanden sind, nach jahrelangen Diskussionen um mögliche Politikänderungen aber keinen besonderen Vertrauensschutz beanspruchen können. Allerdings ist auch schwer vorstellbar, dass bei einer Entkopplung der Direktzahlungen im politischen Raum der EU ein anderer Ausgangspunkt als der erreichte Besitzstand gewählt und eine andere als schrittweise Neuausrichtung der Förderung (Umschichtung von den Produktmärkten zum ländlichen Raum) durchgesetzt werden könnte.

#### 1.3.4 Wirkungen entkoppelter Direktzahlungen

An die laufende Produktion gebundene (Input- oder Output-) Subventionen wirken praktisch wie Bestandteile der betreffenden Preise und sie haben aufgrund der von ihnen

17) In einem Sonderbericht zu den Extensivierungsprämien verweist der Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2002, TZ 36–45) auf die mangelhafte Effizienz dieser Transfers. Während diese extensiv wirtschaftenden Rindfleischerzeugern einen willkommenen Beitrag zur Einkommenssicherung böten, sei ihr Einfluss auf eine tatsächliche Extensivierung der Produktion begrenzt. Im Grunde stelle sie nur für diejenigen Landwirte einen Anreiz zur Extensivierung dar, deren Besatzdichte knapp über dem jeweiligen Grenzwert liege. Nur für sie könne eine Umstellung lohnend sein (Einkommenseinbuße bei Extensivierung < Prämiensumme). Produzenten unterhalb des Grenzwerts dagegen könnten die Prämie ohne Extensivierungseffekt vereinnahmen bzw. sogar (solange Besatzdichte ≤ Grenzwert) die Intensität ohne finanzielle Einbuße steigern.



All rights reserved www.gjae-online.de

i.d.R. bewirkten Veränderungen der Grenzertragsrelationen erwartungsgemäß unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe und Zusammensetzung der Produktion. Sie sind daher im Allgemeinen hochgradig wettbewerbsverzerrend und unterliegen aufgrund des WTO-Agrarabkommens (Uruguay-Runde) einer Abbauverpflichtung (amber box). Geduldet werden sie zurzeit nur, wenn sie an bestimmte Produktionsbeschränkungen gebunden sind (blue box). Sogenannte entkoppelte Zahlungen, deren Höhe von der laufenden Produktion unabhängig ist und nach historischen Gegebenheiten bemessen wird, gelten dagegen als handels- und wettbewerbsneutral und werden infolgedessen bisher international nicht beanstandet (green box).

#### Produktionseffekte „entkoppelter" Zahlungen

Bezüglich der Beurteilung der Handelswirkungen entkoppelter Direktzahlungen ist in letzter Zeit allerdings ein gewisses Umdenken erfolgt. Unterzieht man solche Transfers nämlich einer genaueren Analyse, so zeigt sich, dass selbst sorgsam entkoppelte Zahlungen gewisse Produktions- und Handelseffekte haben und somit keineswegs vollkommen wettbewerbsneutral sind. HENNESSY (1998) identifizierte Wohlstands- und Versicherungseffekte als Ursachen dafür, dass angeblich entkoppelte Einkommenstransfers in Wirklichkeit nicht entkoppelt sind. Auch YOUNG/WESTCOTT (2000) und WESTCOTT/YOUNG (2000) konnten am Beispiel verschiedener Stützungsprogramme der US-Agrarpolitik zeigen, dass selbst von der Produktion sorgsam entkoppelte Direktzahlungen nicht völlig frei von Produktionseffekten sind. ADAMS et al. (2001) fanden schließlich die Annahme bestätigt, dass als entkoppelt geltende Direktzahlungen (production flexibility contract payments, market loss assistance payments) unter dem Federal Agriculture Improvement and Reform (FAIR) Act von 1996 nicht produktionsneutral waren, sondern sehr wohl Einfluss auf die Anbauflächen der relevanten Kulturen hatten.

Aufgrund der vorliegenden Untersuchungen liegt der Schluss nahe anzunehmen, dass der Transfer bedeutender Finanzmittel an produzierende Betriebe mit großer Wahrscheinlichkeit immer Auswirkungen auf Produktion und Außenhandel hat. Das ist für produktgebundene Zahlungen trivial. Selbst wenn jedoch die Grenzerträge aller Produktionsverfahren der Zahlungsempfänger von den Transfers unberührt bleiben, so zeigt sich, dass die Produktions- und Investitionsentscheidungen auch von anderen Faktoren bestimmt sein können. So stärken Direktzahlungen die Wirtschaftskraft der Unternehmer. Tendenziell steigt deren Investitionsbereitschaft und die Finanzierungskosten können aufgrund eines höheren Eigenkapitalanteils bzw. verbesserter Bonität des Kreditnehmers sinken. Dadurch nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass Produktionskapazitäten erweitert und landwirtschaftliche Produkte vermehrt angeboten werden. Neben der Investitionsbereitschaft kann sich auch die Risikobereitschaft der Unternehmer unter dem Einfluss sicherer Transfereinnahmen wandeln. Indem riskantere Produktionen aufgenommen oder ausgeweitet werden, können Angebots- und Preisschwankungen verstärkt werden. Gibt es Anlass für die Erwartung, dass die (historische) Bezugsbasis entkoppelter Direktzahlungen aktualisiert werden könnte, so wirkt dies faktisch wie eine Produktionsbindung der Zahlungen, weil die Erzeuger bestrebt sein werden, ihre Ausgangsposition im Hinblick auf eine spätere Neubemessung der Transfers zu verbessern.

Die Ergebnisse derartiger Untersuchungen scheinen die Bestrebungen einiger Länder zu rechtfertigen, in den laufenden WTO-Verhandlungen die Kriterien für eine Anerkennung entkoppelter Direktzahlungen als green-box-tauglich deutlich zu verschärfen (vgl. Abschnitt 1.5.3).

Als gesichert gilt ferner die Erkenntnis, dass Direktzahlungen, wenn sie nicht zeitlich begrenzt und an die Person des Betriebsleiters gebunden sind, Auswirkungen auf die Entlohnung knapper Produktionsfaktoren haben. So kann beispielsweise grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass langfristig erwartete Begünstigungen durch agrarpolitische Stützungsprogramme weniger den produzierenden Landwirten als vielmehr den Bodenbesitzern zugute kommen. Die Bedeutung dieses Aspekts wird im politischen Raum häufig unterschätzt. So untersuchten RYAN et al. (2001) die Verteilungswirkungen staatlicher Direktzahlungen an die Landwirtschaft. Ihren Ergebnissen zufolge wären die Bodenpreise Mitte der 1990er Jahre (bei In-Kraft-Treten des FAIR Act) ohne Direktzahlungen deutlich niedriger gewesen, in einzelnen Regionen sogar um bis zu 69 %[18]). Dies war auch im Hinblick auf den ländlichen Raum insofern von besonderer Bedeutung als der Untersuchung zufolge zwar ein Drittel der Verpächter auf den verpachteten Betrieben lebte, der Wohnsitz von einem Viertel aber weiter als 150 Meilen entfernt war (RYAN et al., 2001, S. 25). Mit zunehmender Entfernung des Lebensmittelpunktes des Begünstigten dürfte jedoch die Wahrscheinlichkeit zunehmen, dass nicht einmal die Wirtschaft im engeren Umfeld des Zahlungsempfängers indirekt (über entsprechende Multiplikatoreffekte) an den Finanztransfers teilhaben kann, geschweige denn er selbst.

#### Mögliche Auswirkungen von Entkopplung und Modulation in der EU

Bei der Beurteilung der Kommissionsvorschläge sind neben den oben angeführten indirekten Effekten „völlig" entkoppelter Direktzahlungen auch die Auswirkungen zu berücksichtigen, die in der EU beim Übergang zu unvollständig entkoppelten Zahlungen zu erwarten wären. Hierzu sollen im Folgenden nur einzelne Wirkungszusammenhänge angeführt werden.

– Entkopplung und Modulation stellen wesentliche konzeptionelle Änderungen der GAP dar. Sie erscheinen geeignet, eine neue Legitimation für dauerhafte Subventionszahlungen an die Landwirtschaft vorzubereiten, bedeuten aber für sich genommen keine Liberalisierung der Agrarpolitik. Denn weder ist die vorgeschlagene Entkopplung vollständig, noch werden die interne Preisstützung oder der Außenschutz von den Maßnahmen unmittelbar berührt. Die durch jahrzehntelange Protektion entstandenen strukturellen Verzerrungen bleiben vielmehr weitgehend erhalten, zum einen, weil die auf einzelne Betriebe entfallenden Transfers zunächst festgeschrieben und nur oberhalb einer Freigrenze von 5000 € je Betrieb „moduliert" (d.h. gekürzt) werden, und zum andern, weil

18) Für die EU weist FUCHS (2002, S. 399) ebenfalls deutliche Überwälzungseffekte der Flächenprämien aus, wobei den Ergebnissen seiner Analyse zufolge die Pachtpreise ohne Direktzahlungen um rund 16 % niedriger gewesen wären und etwa 6,5 % der Prämien an die Verpächter, häufig Nichtlandwirte, geflossen sind.



All rights reserved www.gjae-online.de

die Zahlungen an eine Reihe strikter Auflagen gebunden sein sollen.

- Diese Auflagen sollen einer nachhaltigen Wirtschaftsweise dienen, sie wirken dabei aber tendenziell in Richtung einer anhaltenden Faktornutzung im submarginalen Bereich. Das heißt, im Gegensatz zu einer **völligen** Entkopplung begrenzt die derart **bedingte** Entkopplung sonst mögliche Effizienzgewinne und verhindert sonst eintretende Strukturanpassungen. Eine durchgreifende Verbesserung der Wettbewerbsposition der EU-Landwirtschaft, die von der Kommission ebenfalls als Zielvorgabe genannt wurde, ist daher als Entkopplungseffekt zunächst nicht zu erwarten. Geht man nämlich davon aus, dass die bisherige Flächenstilllegung in Form einer obligatorischen Dauerbrache im gleichen Umfang fortgesetzt, eine Umwidmung von Grünland weiterhin verhindert und eine Bewirtschaftung aller Flächen verlangt wird, so dürfte mit wesentlichen Änderungen in der Zusammensetzung und im Niveau der Produktion kaum zu rechnen sein (vgl. dazu auch HAPPE/BALMANN, 2002).
- Durch die vorgesehene Flächenbindung der betrieblichen Direktzahlungen ergibt sich für künftige Bodentransaktionen eine Fülle ungelöster Probleme. So kann der Bezug der Zahlungsrechte auf bisher prämienberechtigte Flächen z.B. krasse Unterschiede in der Bewertung u.U. direkt benachbarter Flächen bewirken mit gravierenden Folgen für die Pacht- und Kaufpreise landwirtschaftlicher Nutzflächen, für den Strukturwandel sowie für die Einkommensverteilung (beispielsweise zwischen Pächter und Verpächter).
- Eine umfassende administrative Vereinfachung des Stützungssystems durch die vorgeschlagenen Maßnahmen erscheint insofern kaum erreichbar, als die Beträge der betrieblichen Zahlungen durch Bodentransaktionen ständigen Veränderungen unterliegen und die Kontrolle der Einhaltung vielfältiger Auflagen (z.B. Flächenstilllegung, AK-abhängige Freigrenzen, cross-compliance, Audits) erheblichen Aufwand erfordert.
- Die Modulation der entkoppelten Direktzahlungen hat für die Betroffenen unmittelbar einkommensmindernde Effekte. Eine gewisse Kompensation kann nur in Regionen erzielt werden, die von der Umverteilung der „in der ersten Säule“ eingesparten Mittel profitieren. Weil die Mittel „in der zweiten Säule“ aber durchweg breiter eingesetzt werden, ergeben sich hier eher indirekte Wirkungen (z.B. durch Verbesserungen der agrarischen Infrastruktur).
- Andererseits könnten bei völliger Entkopplung der Direktzahlungen Haushaltsmittel eingespart werden, weil ein Teil der produktbezogenen Subventionen bisher offenbar zur Deckung von Produktionskosten verwandt worden ist, eine solche Verwendung bei völlig entkoppelten Zahlungen aber nicht zu erwarten ist und die Produktion statt dessen eingeschränkt wird. Das heißt, dass bei unverändertem Transfervolumen Mittel in Höhe der bisher von Produktionskosten aufgezehrten Subventionen c.p. zusätzlich als Einkommen zur Verfügung stünden. Dabei müssten die durch Produktionsrückgang freigesetzten Faktoren nicht einmal einer neuen Verwendung zugeführt werden. Verdienen die Faktoren nach dem Politikwechsel allerdings anderweitig ein Einkommen, so ist sektoral sogar mit einem Einkommenszuwachs zu rechnen.
- Starre Kappungsgrenzen bedeuten für die betroffenen Betriebe einen radikalen Einschnitt, der sie zu ebenso einschneidenden Reaktionen (Betriebsteilung, -verkleinerung, Wachstumsgrenze) zwingen kann. Im Hinblick auf eine angestrebte Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen ist der Vorschlag kontraproduktiv. Betrachtet man die sog. Modulation der Direktzahlungen als eine Art Unternehmensbesteuerung, so zeigt sich, dass vor allem die Kappung in eklatanter Weise den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. NEUMARK, 1977, S. 303) verletzt. Diesem Grundsatz zufolge sollen steuer- bzw. in diesem Falle modulationsbedingte Einbußen an ökonomisch-finanzieller Dispositionskraft (Einkommen, Liquidität) für alle Unternehmen relativ gleich sein.
- Ob die betriebsbezogenen Direktzahlungen schließlich von der WTO als green-box-tauglich anerkannt werden, muss zumindest solange fraglich erscheinen, wie die Transfers mit wirksamen Auflagen zur Aufrechterhaltung der Produktion verbunden sind.

### 1.4 EU-Osterweiterung

Nach der positiven Beurteilung der bei den Vorbereitungen zum EU-Beitritt erzielten Fortschritte durch die Kommission und einem von Frankreich und Deutschland vorbereiteten Kompromiss über strittige Haushalts- und Finanzfragen konnten die Beitrittsverhandlungen mit zehn Bewerberländern[19]) termingerecht vor Ende 2002 abgeschlossen werden. Gegenwärtigen Planungen zufolge sollen die Beitrittsverträge mit diesen Ländern Mitte April 2003 in Athen unterzeichnet und die Mitgliedschaft ab 1. Mai 2004 gelten.

Trotz aller Erfolge der Bewerberländer bei den **Vorbereitungen auf den EU-Beitritt** verwiesen Strategie- und Fortschrittsberichte der Kommission (2002d) auch auf verschiedene Defizite, deren Überwindung noch verstärkte Anstrengungen erfordere. In den Bereichen Landwirtschaft, Veterinärvorschriften und Lebensmittelsicherheit wurden die vollständige Angleichung der Rechtsvorschriften sowie der Ausbau der Verwaltungs- und Kontrollkapazitäten angemahnt. So verfügten nur wenige Länder bereits über ein funktionsfähiges Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) mit der Fähigkeit zur Identifizierung von Anbauflächen. Hierzu warnte die Kommission, dass dieses System für die ordnungsgemäße Abwicklung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen auch im Interesse der Bewerberländer unbedingt erforderlich sei, weil andernfalls Fördermittel nicht in voller Höhe ausgezahlt oder schon gezahlte Mittel zurückverlangt würden. Nur wenn die Länder die Einhaltung der Gemeinschaftsnormen im Veterinär- und Lebensmittelbereich garantierten, würden sie auch die Vorteile eines freien Zugangs zum Binnenmarkt für sich nutzen können.

Die Frage einer Teilhabe der Beitrittsländer an den landwirtschaftlichen **Direktzahlungen** der EU war bis zuletzt

19) Die Beitrittsländer sind Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Die Vorbereitungen zum EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens laufen weiter; angestrebt wird eine Mitgliedschaft ab dem Jahr 2007. Über die Aufnahme konkreter Beitrittsverhandlungen mit der Türkei soll 2004 entschieden werden.



All rights reserved www.gjae-online.de

kontrovers diskutiert worden. Während die Regierungen mehrerer MOE-Länder für den Fall einer Nichtbeteiligung Wettbewerbsnachteile und Diskriminierung ihrer Bauern befürchteten und deshalb von Anfang an volle Zahlungen verlangten, hatten verschiedene Mitgliedstaaten lange versucht, die Beitrittsländer von diesen Zahlungen auszuschließen, indem sie auf die Entstehung der Direktzahlungen als Ausgleich für Preissenkungen hinwiesen, denen die MOE-Landwirtschaft nicht ausgesetzt gewesen sei. In diesem Streit hat sich die Kommission (2002a) schließlich mit ihrem Vorschlag durchgesetzt, die neuen Mitgliedstaaten mit schrittweise steigenden Beträgen in das System der Direktzahlungen einzubeziehen.

Die gefundene Lösung ist für die Beitrittsländer sicherlich weniger ungünstig, als diese vorgegeben haben. Wie HINNERS-TOBRÄGEL/KESZTHELYI (2002) auf der Grundlage einzelbetrieblicher (komparativ-statischer) Modellrechungen zeigen konnten, wäre beispielsweise ein Großteil der ungarischen Landwirtschaft nach dem EU-Beitritt des Landes nicht einmal dann schlechter gestellt, wenn den Betrieben die Direktzahlungen zunächst vollkommen verweigert würden. Dabei wären die einzelnen Produktionsrichtungen allerdings (u.a. in Abhängigkeit von erwartbaren Produkt- und Inputpreisentwicklungen incl. möglicher Basiseffekte sowie in Abhängigkeit von der Betriebsgröße) unterschiedlich betroffen. Ähnlich differenzierte Ergebnisse weisen auch MAJEWSKI et al. (2002) für Polen nach, wobei hier auch grob nach Bodenqualität differenziert und für Betriebe auf schlechteren Böden eine signifikant größere Abhängigkeit von Direktzahlungen ermittelt wurde. Letzteres gilt im Übrigen für beide Analysen in Bezug auf Kleinbetriebe, die mangels ausreichender Bemessungsgrundlage erst bei hohen Direktzahlungen eine Gleichstellung erfahren.

Der oben erwähnte Haushalts- und Finanz-Kompromiss setzte sich aus drei Elementen zusammen: Erstens bestätigte er die vom Europäischen Rat in Berlin für 2004–06 festgelegte Obergrenze der Haushaltsausgaben und, dass die Direktzahlungen im Rahmen der GAP in den Beitrittsländern in jährlich ansteigendem Umfang eingeführt werden (Kommission, 2002e, S. 3–4). Neu war hierbei die zusätzliche Regelung, dass die jährlichen Gesamtausgaben für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen[20]) in der EU-25 im Zeitraum 2007–13 den in Berlin für das Jahr 2006 vereinbarten Betrag in realen Werten nicht überschreiten dürfen, während der nominale Gesamtausgabenbetrag bis 2013 um jährlich 1 % erhöht wird[21]).

Demnach können die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten also damit rechnen, in den Jahren 2004 bis 2007 Direktzahlungen in Höhe von 25 %, 30 %, 35 % bzw. 40 % der in den bisherigen Mitgliedstaaten geltenden Sätze zu erhalten. Von 2007 an steigen die Sätze dann um jährlich 10 %-Punkte, um in 2013 das dann geltende EU-Niveau zu erreichen. Die Anhebung der Prämiensätze bei gleichzeitig für die Gesamtausgaben bestehender Obergrenze könnte dazu führen, dass zwischen 2007 und 2013 im Bereich der Agrarmarktpolitik zusätzliche Einsparungen erbracht werden müssen[22]). Andere Überlegungen deuten an, dass in der Anhebung der Obergrenze um jährlich 426–447 Mill. € (entsprechend dem jährlichen 1 %-Zuwachs bei 42,6 Mrd. € Basiswert) und in der Marge ungenutzter Finanzmittel, die während der letzten Jahre regelmäßig aufgetreten war, genügend Spielraum für steigende Ausgaben enthalten sein könnte[23]). Ferner kritisierte beispielsweise die polnische Regierung, dass der Finanzbeschluss für die Jahre 2007–13 ohne eigene Mitwirkung gefasst wurde, obwohl sie nach dem EU-Beitritt „normalerweise“ daran beteiligt gewesen wäre (FTD vom 8.11.02).

Wenig Aufmerksamkeit hat bisher offenbar die Beantwortung der Frage erlangt, ob die Neumitglieder in den von der Kommission für die Direktzahlungen vorgeschlagenen **Modulationsmechanismus** einbezogen werden sollen oder nicht. Während die Kommission dies anscheinend nicht vorgesehen hat, weisen BANSE/GRETHE (2002) darauf hin, dass die meisten Beitrittsländer finanziell besser gestellt wären, wenn ihre Direktzahlungen zwar gekürzt, sie dafür aber auch an entsprechenden Rückflüssen im Rahmen der Zweiten Säule der GAP beteiligt würden. Abgesehen von Tschechien, der Slowakei und Ungarn hätten alle übrigen MOE-Länder (Malta und Zypern waren in die Berechnungen nicht einbezogen, wohl aber Bulgarien und Rumänien) strukturbedingt vergleichsweise geringe Modulationseinbußen (zusammen ca. 150 Mill. €), je nach Art der Verteilung der Modulationsmittel aber höhere Rückflüsse (zusammen ca. 1,9 Mrd. €) zu erwarten. Hauptbegünstigte wären Polen und (später) vor allem Rumänien, benachteiligt wären dagegen alle Altmitglieder der EU, denen ein Großteil der Modulationsmittel entzogen würde. Nach BANSE/GRETHE müssten Tschechien, die Slowakei und Ungarn bei Einbeziehung in die Modulation in 2010 mit einem jeweils über 18 % niedrigeren Zahlungsvolumen rechnen, während das Prämienvolumen für Polen und Rumänien infolge der Freistellung der zahlreichen Kleinbetriebe (Empfänger von bis zu 5000 €) nur um 1,3 % bzw. um 3,7 % verringert würde.

Der Finanzkompromiss betraf zweitens die für den Struktur- und Kohäsionsfonds zur Förderung von Infrastrukturprojekten geltende Obergrenze. Hier waren für die Jahre 2004–06 und alle zehn Neumitglieder zunächst 25,6 Mrd. € (in Preisen von 1999) vorgesehen gewesen, während Deutschland und die Niederlande als Nettozahler eine Verringerung der Zahlungsverpflichtungen auf 21 Mrd. € verlangt hatten. Der Höchstbetrag ist nun auf 23 Mrd. € festgelegt worden, was für die MOE-Länder jedoch nicht unbedingt eine Einschränkung bedeutet, weil ohnehin Zweifel bestanden, ob sie in der Lage wären, so hohe Fördermittel zu absorbieren.

Als drittes Element wurden im Finanzkompromiss „pauschale, degressive und vorübergehende Zahlungen“ an die neuen Mitgliedstaaten festgelegt, mit denen verhindert werden soll, dass ein Staat in den ersten drei Jahren finanziell

20) Das sind alle Ausgaben im Rahmen der Garantieabteilung des EAGFL mit Ausnahme derjenigen für die ländliche Entwicklung (Zweite Säule der GAP), die folglich von der Deckelung nicht betroffen sind. Was die Begrenzung der Haushaltsausgaben für den EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens in 2007 bedeutet, ist unklar, denn die beiden Länder sind in diesem Zusammenhang nicht erwähnt worden.

21) Die auf 1 % festgelegte Zuwachsrate bedeutet, dass die realen Gesamtausgaben bei höheren Inflationsraten entsprechend weit unter der genannten Obergrenze bleiben müssen.

22) Presseberichten zufolge rechnete die Kommission damit, dass die Agrarpolitik in den Jahren 2007–13 nicht unverändert, d.h. ohne zusätzliche Einsparungen, durchgeführt werden kann (AEL vom 25.10.2002, EP2). An anderer Stelle wurde als Deckelungseffekt eine Einsparung von insgesamt 11,5 Mrd. € genannt (NZZ vom 26./27. 10. 2002).

23) Dabei soll eine steigende Teilhabe der Neumitglieder an den Direktzahlungen berücksichtigt worden sein. Möglicherweise nicht berücksichtigt ist dagegen, dass bei Fortsetzung der Agenda 2000 (im Milchbereich) und erneuter Absenkung des Getreide-Interventionspreises neue Direktzahlungen vorgesehen sind.



All rights reserved www.gjae-online.de

schlechter gestellt wird als in 2003. Eine solche Schlechterstellung droht mehreren Ländern, weil sie von Anfang an in vollem Umfang Abgaben und Beiträge an den EU-Haushalt abführen müssen, während die Rückflüsse teilweise erst langsam ansteigen. Außerdem erhalten die Kandidatenländer 2003 noch sogenannte Vor-Beitrittshilfen, ohne jedoch Haushaltsbeiträge leisten zu müssen, so dass die Vergleichsbasis für die Länder relativ günstig ausfällt.

Schließlich ist zu erwähnen, dass die Kommission den Beitrittsländern zum Abschluss der Verhandlungen ein aktualisiertes Angebot zur Festsetzung von Referenzmengen, Quoten, Plafonds u.ä. unterbreitet hat (vgl. Tab. 1.4), welches vielfach günstigere Konditionen enthält, als seitens der EU ursprünglich vorgesehen war.

### 1.5 WTO

Die Doha-Runde der multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) hat im vergangenen Jahr öffentlich wenig Aufmerksamkeit erlangt, sie liegt zumindest im Agrarbereich mit ihren Arbeiten aber voll im Zeitplan, wonach ein ganzes Jahr für informelle Gespräche und Sondierungen vorgesehen war. Auf deren Grundlage soll nun bis zum 31. März 2003 Einigkeit über die „modalities“ hergestellt werden. Die dann auch numerisch konkretisierten Zielvorgaben werden den beteiligten Ländern dazu dienen, bis zur 5. Ministerkonferenz in Cancún, Mexiko, am 10. bis 14. September 2003, eigene Verhandlungsangebote zu definieren. Erst danach werden die tatsächlichen Verhandlungen beginnen, deren Abschluss für den 1. Januar 2005 vorgesehen ist.

Den Vorgaben der ministeriellen Erklärung von Doha vom November 2001 entsprechend zielen die Agrarverhandlungen generell ab auf „substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support“ (WTO, 2002, S. 38). In allen drei Bereichen sollen den Entwicklungsländern Sonderkonditionen (special treatment) eingeräumt werden und es sollen auch nichthandelsbezogene Anliegen (non-trade concerns) Beachtung finden.

Aufgrund eines inoffiziellen Berichts des WTO-Sekretariats (2002) zeichnen sich für die Bereiche Marktzugang, Agrarexporte und Interne Stützung folgende Positionen ab:

#### 1.5.1 Marktzugang

Unter dem Thema „Marktzugang“ ist vor allem über Zölle, Zollquoten, Zollquotenverwaltung, Sicherheitsklauseln, staatliche Importgesellschaften und sonstige Probleme diskutiert worden.

Bei den Zöllen geht es um die Bestimmung einer geeigneten Formel für den **Zollabbau**. Hierzu stehen einerseits eine „Schweizer Formel“ (verstärkter Abbau hoher Zollsätze) beispielsweise mit einer Reduzierung auf maximal 25 % nach fünf Jahren und andererseits ein Abbau nach Art

Tabelle 1.4: **Referenzmengen, Quoten und Plafonds für die Beitrittsländer**

| Vorgang (Einheit) (Bezugsperiode) | | Beitrittsländer | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Cypern | Tschechien | Estland | Ungarn | Lettland | Litauen | Malta | Polen | Slowakei | Slowenien |
| Referenzfläche (1000 ha) | a | 54,098 | 2247,800 | 356,600 | 3553,200 | 484,700 | 1153,100 | 4,600 | 9217,700 | 1003,500 | 124,600 |
| (1997–1999) | b | 79,000 | 2253,600 | 362,800 | 3487,800 | 443,600 | 1146,600 | 4,600 | 9308,300 | 1003,500 | 125,200 |
| | c | 89,183 | 2401,845 | 650,000 | 3653,353 | 753,000 | 1355,000 | 4,600 | 9248,000 | 1039,000 | 150,000 |
| Getreide-Referenzertrag (t/ha) | a | 1,88 | 4,18 | 1,77 | 4,49 | 2,06 | 2,32 | 2,02 | 2,96 | 4,06 | 5,31 |
| (1995–1999) | b | 2,30 | 4,20 | 2,40 | 4,73 | 2,50 | 2,70 | 2,02 | 3,00 | 4,06 | 5,27 |
| | c | 2,45 | 4,37 | 3,50 | 5,04 | 3,00 | 3,50 | 2,50 | 3,61 | 4,99 | 6,12 |
| Quote f. Kartoffelstärke (1000 t) | a | 0 | 16,967 | 0,250 | 0 | 3,447 | 0,700 | 0,000 | 90,546 | 0 | 0 |
| (1997–1999) | b | 0 | 25,700 | 0,250 | 0 | 5,800 | 1,200 | 0,000 | 145,000 | 0,700 | 0 |
| | c | 0 | 45,000 | 10,000 | – | 15,000 | 8,500 | 0,000 | 260,000 | 1,700 | 2,800 |
| Zuckerquote (1000 t) | a | 0 | 445,237 | 0 | 380,021 | 52,482 | 96,241 | – | 1665,017 | 208,736 | 52,977 |
| (1995–1999) | b | 0 | 454,900 | 0 | 401,700 | 66,500 | 103,000 | – | 1678,000 | 207,400 | 52,977 |
| | c | 0 | 505,000 | 75,000 | 480,000 | 110,000 | 165,000 | – | 1866,000 | 235,000 | 75,000 |
| Milchquote (1000 t) | a | 131,019 | 2505,533 | 562,633 | 1794,300 | 489,474 | 1459,000 | – | 8875,000 | 946,150 | 463,333 |
| (1995–1999) | b | 145,200 | 2682,100 | 624,500 | 1947,300 | 695,400 | 1646,900 | 48,700 | 8964,300 | 1013,300 | 560,400 |
| | c | 153,500 | 3100,000 | 900,000 | 2800,000 | 1200,000 | 2250,000 | 52,000 | 13740,000 | 1235,900 | 556,000 |
| Rinderprämienplafond (Mill. €) | a | 0,172 | – | 0,934 | 3,548 | 1,331 | 4,942 | | 27,393 | 4,501 | 2,342 |
| (1998–2000) | b | 0,309 | 8,776 | 1,135 | 2,936 | 1,331 | 4,942 | | 27,300 | 4,501 | 2,960 |
| | c | – | – | – | 12,000 | 3,500 | – | | – | – | 4,501 |
| Großrinder (1000 Tiere) | a | 9,030 | – | 80,500 | 202,199 | 124,320 | 367,484 | – | 2034,309 | 204,062 | 125,107 |
| Schlachtprämienplafond | b | 19,300 | 483,400 | 107,800 | 141,600 | 124,300 | 367,484 | 6,000 | 1815,400 | 204,062 | 161,100 |
| (1998–2000) | c | 23,800 | 590,000 | 115,000 | 312,000 | 145,000 | 335,000 | 6,000 | 2021,000 | 260,000 | 163,000 |
| Kälber | a | 0 | | 30,000 | 104,713 | 53,280 | 244,200 | – | 1200,625 | 62,841 | 53,617 |
| Schlachtprämienplafond | b | 0 | 27,400 | 30,000 | 94,400 | 53,280 | 244,200 | 0,020 | 839,500 | 62,841 | 35,900 |
| (1998–2000) | c | 0 | 131,100 | 30,000 | 138,000 | 75,000 | 290,000 | 0,020 | 1017,000 | 56,600 | 22,000 |
| Männliche Rinder (1000 Tiere) | a | 4,700 | 235,300 | 13,600 | 143,000 | 70,200 | 150,000 | – | 857,700 | 78,348 | 77,921 |
| Sonderprämienplafond | b | 11,300 | 244,300 | 13,600 | 40,800 | 70,200 | 150,000 | 3,200 | 926,000 | 78,348 | 92,300 |
| (1998–2000) | c | 12,300 | 305,000 | 70,000 | 245,000 | 75,000 | 154,000 | 3,200 | 2200,000 | 80,000 | 95,000 |
| Mutterkühe (1000 Tiere) | a | 0,100 | 52,900 | 0,391 | 117,000 | 1,800 | 2,100 | – | 325,600 | 25,800 | 32,900 |
| Mutterkuhprämienplafond | b | 0,500 | 90,300 | 13,400 | 117,000 | 19,400 | 47,200 | 0,450 | 325,600 | 28,100 | 83,900 |
| (1998–2000) | c | 0,500 | 230,000 | 16,000 | 300,000 | 25,000 | 62,000 | 0,450 | 1500,000 | 50,000 | 150,000 |
| Mutterschafe (1000 Tiere) | a | 436,846 | 44,200 | 27,501 | 1026,910 | 18,437 | 17,304 | – | 335,900 | 218,000 | 52,355 |
| Mutterschafprämienplafond | b | 472,400 | 66,700 | 27,501 | 1026,910 | 18,437 | 17,304 | 8,500 | 335,900 | 305,800 | 84,900 |
| (1998–2000) | c | 421,000 | 130,000 | 142,000 | 1500,000 | 50,000 | 12,000 | 8,500 | 600,000 | 400,000 | 125,000 |
| Schafprämienplafond (Mill. €) | a | 0,409 | 0,047 | 0,029 | 1,086 | 0,019 | 0,018 | – | 0,355 | 0,230 | 0,055 |
| (1998–2000) | b | 0,441 | 0,049 | 0,029 | 1,086 | 0,019 | 0,018 | – | 0,355 | 0,323 | 0,086 |

a = ursprüngliches EU-Angebot, b = revidiertes EU-Angebot, c = MOEL-Forderung.

*Quelle*: Agra Europe, London, Nr. 2031 vom 29.11.2002 EP/4–5.



All rights reserved www.gjae-online.de

der Uruguay-Runde (lineare Kürzung der Zollsätze ohne Rücksicht auf die Höhe der Ausgangsbelastung) zur Diskussion. Manche Länder setzen sich für die Umwandlung aller spezifischen Zölle in Wertzölle ein, andere möchten Grundnahrungsmittel vom Zollabbau ausnehmen. Hinsichtlich der **Zollquoten** gibt es weitgehend Einigkeit, dass diese ausgeweitet werden sollten – teils mit dem Fernziel, ausschließlich Zölle anzuwenden, teils in der Vorstellung, ihren Umfang nach Maßgabe des Inlandsverbrauchs oder auch in Abhängigkeit von der Höhe der effektiven Importe statt der aktuellen WTO-konsolidierten Quoten zu bestimmen. Unklar ist ferner, welches Zollniveau innerhalb der Quoten gelten solle. Während die einen Zollfreiheit fordern, streben andere eher nach Vereinheitlichung der Zollsätze durch Quotenausweitung. Manche Länder meinen auch, Zollfreiheit solle grundsätzlich den Lieferungen von Entwicklungsländern vorbehalten sein. Die **Zollquotenverwaltung** sollte nach den Vorstellungen einiger WTO-Mitglieder transparenter, kalkulierbarer und praxisnäher werden. Insbesondere sollte sie auf volle Ausschöpfung der Quoten ausgerichtet sein, was regelmäßig eine Umverteilung nichtgenutzter Lizenzen einschließen würde. **Sicherheitsklauseln** sind gegenwärtig nur für diejenigen Länder und Produktbereiche vorgesehen, deren Importregime den Vorgaben der Uruguay-Runde entsprechend tarifiert wurden. Aufgrund dieser Bedingung dürfen nur die wenigsten Entwicklungsländer auf Sicherheitsklauseln zurückgreifen, weshalb sie für sich zumindest ähnliche Schutzvorkehrungen verlangen.

Weitgehend strittig ist ferner, ob Themen wie **Nahrungsmittelsicherheit** (food safety), **Produktauszeichnung** (mandatory labelling) und **Herkunftsbezeichnungen** (geographical indications) im Zusammenhang mit Marktzugangsbedingungen als Agrarhandelsprobleme behandelt werden sollen. Während die einen diese Probleme als typisch für den Handel mit Agrarerzeugnissen ansehen, werden sie von anderen eher den Bereichen Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), Technical Barriers to Trade (TBT) bzw. Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) zugeordnet. Die scheinbar nachrangige Entscheidung über das für die Problembehandlung zuständige Gremium dürfte indessen im Hinblick auf das mögliche Verhandlungsergebnis nicht unwichtig sein. So scheinen die Anhänger einer agrarischen Sichtweise für den Fall, dass die Probleme im Rahmen der Agrarverhandlungen diskutiert werden, auf die Verabschiedung agrar- und verbraucherfreundlicherer Handelsregelungen zu hoffen.

#### 1.5.2 Agrarexporte

Der Problembereich „Agrarexporte“ umfasst neben Exportsubventionen und anderen Formen der Exportförderung (z.B. Exportkredite und –versicherungen, Nahrungsmittelhilfe) auch die Aktivitäten von Staatshandelsunternehmen und staatliche Exportrestriktionen.

Hinsichtlich einer Reduzierung der **Exportsubventionen** werden beispielsweise Forderungen nach einem Abbau auf Null innerhalb von drei Jahren für Industrieländer (innerhalb von sechs Jahren für Entwicklungsländer) jeweils mit oder ohne 50 %igen Initialschnitt erhoben. Ferner gibt es Vorschläge zur produktspezifischen „Modulation“ der Exportsubventionen. Ein derart „gestalteter“ Subventionsabbau würde es erlauben, moderatere Kürzungen bei einigen Produkten mit stärkeren Einschnitten bei anderen Erzeugnissen zu verrechnen. Während bedeutende Anwender von Exportsubventionen bislang noch keine Zahlen zum Subventionsabbau vorgelegt haben, wünschen manche Entwicklungsländer, gegebenenfalls von einer Abbauverpflichtung ganz ausgenommen zu werden.

Den Forderungen einiger Länder zufolge sollten **Exportkredite** und **-versicherungen** künftig bestimmten Regeln unterworfen sein (z.B. orientiert am Libor-Zins[24]) und befristet auf 180 Tage) bzw. branchenüblichen Konditionen entsprechen. Jede darüber hinausgehende Begünstigung wäre demnach verboten. Andere Länder schlagen vor, in den Verhandlungen bestimmte Abbauverpflichtungen zu vereinbaren. Diese Vorgehensweise würde bedeuten, dass für alle Exportkredite, -versicherungen und -garantien der Umfang der jeweils implizierten Subventionierung berechnet und diese nach bestimmten Vorgaben verringert werden müsste. Während derartige Abbauverpflichtungen manchen Ländern unannehmbar erscheinen, weil sie die Anerkennung gegebener Fakten einschließen, warnen andere davor, zu strikt vorzugehen, weil subventionierte Exportkredite gelegentlich (z.B. bei der Bewältigung von Währungskrisen) auch hilfreich sein könnten.

**Nahrungsmittelhilfe** ist, insbesondere wenn internationale Organisationen dazu aufrufen, im Allgemeinen kein Handelsproblem. Dagegen steht bilaterale Hilfe nicht selten im Verdacht, im Geberland primär der Marktentlastung bzw. der Anbahnung oder Aufrechterhaltung kommerzieller Handelsbeziehungen zu dienen. Deshalb fordern einige Länder, Nahrungsmittelhilfe müsse grundsätzlich kostenfrei gegeben werden, während sich andere damit begnügen, Vorschriften zur Begrenzung von Preisnachlässen zu verlangen. Bezüglich der Frage von **Staatshandelsunternehmen** hat sich in den Diskussionen gezeigt, dass nun weniger die Existenz als vielmehr die Verhaltensweise derartiger Monopole problematisiert wird. Die Forderung, Staatshandelsunternehmen sollten zur Kontrolle ihrer Aktivitäten umfassend über Preise und Kosten berichten müssen, stößt allerdings bei potenziell betroffenen Ländern auf scharfe Ablehnung.

#### 1.5.3 Interne Stützung

Der Fragenkomplex „Interne Stützung“ betrifft im Wesentlichen die Einteilung agrarpolitischer Maßnahmen und Subventionen in die bekannten Kategorien „green box“, „blue box“ und „amber box“ sowie die hierauf anzuwendenden Regeln.

Der **green box** werden Maßnahmen zugeordnet, die allenfalls als minimal handelsrelevant eingestuft werden. Bei ihnen stellen sich zwei Fragen: Erstens, ist die green box flexibel genug, um auch nichthandelsbezogene Anliegen (z.B. Maßnahmen im Umweltschutz, zur ländlichen Entwicklung oder den Tierschutz betreffend) und Bedürfnisse von Entwicklungsländern aufzunehmen? Zweitens, sind Green-box-Maßnahmen tatsächlich minimal handelsrelevant? Bezüglich der ersten Frage fordern verschiedene Länder mehr Flexibilität. Ein Mitglied geht darüber hinaus und schlägt vor, die Kompensation von Kosten, die durch Einhaltung höherer, von Verbrauchern und Wählern gewünschter Qualitätsstandards bedingt sind, als green-box-

24) London Interbank Offered Rate.



All rights reserved www.gjae-online.de

fähig anzuerkennen. Andere Länder befürchten dagegen, dass die Annahme derartiger Vorschläge gleichbedeutend sei mit der Duldung handelsverzerrender Maßnahmen. Die Beantwortung der zweiten Frage wird heute von vielen Ländern kritischer gesehen als zur Zeit der Uruguay-Runde. Danach seien Verzerrungen entgegen üblicher Auffassung i.d.R. schon allein wegen des großen Volumens der Green-box-Subventionen gegeben. Außerdem würden manche Subventionen für die Erzeuger eine Kostenentlastung bzw. eine Risikominderung darstellen oder seien trotz ihres „historischen" Bezugs aktuellen Entwicklungen entsprechend angepasst worden. Während also green-box-kritische Länder eine Begrenzung derartiger Subventionen fordern und bestimmte Maßnahmen ausschließen wollen, verlangen andere eine erneute Prüfung der hier eingeordneten Maßnahmen auf eventuelle Wettbewerbsverzerrungen. Es gibt allerdings auch noch Delegationen, die sich überzeugt geben, dass von den Green-box-Maßnahmen keinerlei Handelseffekte ausgehen.

Nach den Vorstellungen einiger Länder sollten die mit der **blue box** verbundenen Ausnahmeregelungen innerhalb weniger Jahre annulliert werden. Dagegen plädieren andere für den Erhalt der blue box und verweisen darauf, dass diese Regelungen agrarpolitische Reformprozesse erleichtern und bei der Umwandlung von Amber-box-Maßnahmen ein notwendiges Zwischenstadium darstellen würden.

Bei der **amber box** stellt sich für viele WTO-Mitglieder nur die Frage, ob sie wesentlich verringert oder ganz abgeschafft werden soll, wobei an einen Zeitrahmen von drei bis fünf Jahren für Industrieländer und neun Jahren für Entwicklungsländer gedacht wird. Nach Umsetzung des weitergehenden Vorschlags würden handelsverzerrende Maßnahmen nur noch im Umfang der De-minimis-Ausnahmen (bis zu 5 % des Wertes der landwirtschaftlichen Endproduktion für Industrieländer, 10 % für Entwicklungsländer) geduldet. Einige Vorschläge verlangen sogar eine Aufhebung der De-minimis-Regelung für Industrieländer. Gegen derartige Ambitionen wird von eher protektionistisch gesinnten Ländern angeführt, dass eine völlige Aufhebung der amber box vom Mandat der Doha-Runde nicht gedeckt werde, weil dort nur von einer „substanziellen Verringerung" handelsverzerrender Subventionen die Rede sei, nicht aber von völliger Eliminierung. Einige Länder möchten ferner zwischen Erzeugnissen mit hohem Exportanteil und solchen unterscheiden, die überwiegend für den Inlandsmarkt produziert werden, wobei sie meinen, bei den einen sei die Subventionierung schädlicher als bei den anderen.

Schließlich ist auch diskutiert worden, ob die Kriterien bezüglich der internen Stützungsniveaus, ausgewiesen als **aggregate measurement of support (AMS)**, schärfer gefasst werden sollten. Während Befürworter verstärkter Liberalisierung in den auf Produktgruppen ausgerichteten Regeln zu viele Möglichkeiten für Ausweichreaktionen sehen und deshalb produktspezifische Begrenzungen fordern, verweisen andere darauf, dass nur flexible Regelungen, wie die gegenwärtig bestehenden, die notwendigen Anpassungen erlauben und verhindern würden, dass Subventionen dauerhaft für unzeitgemäße Zwecke festgeschrieben seien.

#### 1.5.4 Ausblick

Mit dem Landwirtschaftsabkommen von Marrakesch (1994) hatte die Uruguay-Runde der multilateralen Handelsverhandlungen für die Agrarmärkte erste Ansätze zur Verbesserung des Marktzugangs sowie des Abbaus von Exportsubventionen und internen Subventionen erbracht. Entgegen manchen Erwartungen war der Weltagrarhandel dadurch aber effektiv nur wenig liberalisiert worden, denn in den Verhandlungen waren fast alle Regierungen bemüht gewesen, das reale Ausmaß der ihnen abgerungenen Konzessionen möglichst gering zu halten. Da viele der ausgehandelten Verbesserungen faktisch ohne reale Auswirkungen geblieben sind, kann es in der Doha-Runde nicht darum gehen, das letztlich enttäuschende Ergebnis der Uruguay-Runde durch einfache Wiederholung der Reduktionsschritte zu duplizieren. Ein Abbau der Protektion wird daher nur vorankommen, wenn er auf der Grundlage der tatsächlich angewandten Subventions-, Zoll- und Quotenniveaus erfolgt und nicht von den meist wesentlich protektionistischeren WTO-konsolidierten Werten ausgeht (ABARE, 2002, S. 3).

Wie aus einer Zusammenstellung der WTO (G/AG/NG /S/T vom 23. Mai 2002) hervorgeht, würde beispielsweise der Marktzugang bei Getreide in vielen Fällen nicht einmal durch eine Verdopplung der Zollquoten verbessert werden. In ähnlicher Weise hätte selbst eine Halbierung der konsolidierten Zollsätze für Importe außerhalb der Zollquoten oft keine unmittelbaren Auswirkungen, weil tatsächlich weit niedrigere Zollsätze angewendet werden. Das heißt, in allen diesen Fällen hätten die besagten Länder selbst nach einer Verdopplung ihrer Zollquoten und/oder einer Halbierung ihrer Zollsätze immer noch die Möglichkeit, den Zugang zu ihren Märkten durch WTO-konformes, aber restriktives Importmanagement zu erschweren. Es wäre somit ein bedeutender Verhandlungserfolg, wenn in Doha Zollsätze und –quoten in Höhe der in einer rezenten Referenzperiode praktizierten Zölle bzw. Importe festgeschrieben würden. Im Sinne einer stärkeren Liberalisierung wären darüber hinaus zusätzliche Importerleichterungen wünschenswert. Letzteres gilt auch für die Umsetzung der aus der Uruguay-Runde stammenden Forderung, nach der alle Länder Importe in Höhe von mindestens 5 % der internen Verbrauchsmenge ermöglichen sollten (minimum market access).

Eine Schlüsselfunktion kommt in den WTO-Verhandlungen der allgemeinen Absenkung der internen Stützungsniveaus (AMS) zu. Ferner steht eine Neubewertung agrarpolitischer Maßnahmen nach ihrer Green-box- bzw. Blue-box-Tauglichkeit an. Sowohl die USA als auch die EU sind hiervon betroffen, denn es bestehen berechtigte Zweifel, ob die in diesen Ländern gezahlten Subventionen das Ausmaß der Agrarproduktion tatsächlich so wenig tangieren, wie bisher unterstellt wurde. Nachdem die USA unter dem Landwirtschaftsgesetz (FAIR Act) von 1996 die Budgetausgaben zugunsten der Landwirtschaft zunächst drastisch verringert hatten, wurde der dadurch eröffnete AMS-Spielraum bei erneut sinkenden Weltgetreidepreisen zur Einführung sogenannter emergency payments genutzt. Formal dürfte diese Maßnahme WTO-konform sein. Die Bewilligung dieser Zahlungen konnte von den Landwirten jedoch als Aufforderung verstanden werden, trotz niedriger Preise keine Produktionseinschränkung vorzunehmen (vgl. Abschnitt 2.1.4 und VON WITZKE, 2003).

Auch die bisherige Bewertung der Flächen- und Tierprämien der EU als blue-box-tauglich wird zunehmend in Frage gestellt. Kritisiert wird dabei u.a., dass die hierbei zu



All rights reserved www.gjae-online.de

berücksichtigenden Produktions- bzw. Subventionsbegrenzungen einzelbetrieblich nicht wirksam werden, weil auf regionaler und nationaler Ebene Saldierungsmöglichkeiten bestehen (ABARE, 2002, S. 10). Außerdem wird bemängelt, dass jede Orientierung an den Produktionsmengen und Protektionsniveaus einer beliebigen Referenzperiode erst einmal eine Anerkennung der Ergebnisse bisheriger Politik impliziert – wenn auch nur als Ausgangspunkt und zur Bemessung künftiger Liberalisierungsschritte.

Aus Sicht von Ländern der Cairns-Gruppe sollte die Doha-Runde darauf abzielen (ABARE, 2002, S. 11), dass

- beim Marktzugang wirkliche Verbesserungen erreicht werden. Das heißt, die Verhandlungen sollten auf die tatsächlich existenten und nicht auf die nach WTO-Recht zulässigen Behinderungen ausgerichtet sein. Dazu müsste jede Verringerung der WTO-konsolidierten Zollsätze so umfangreich sein, dass die tatsächlich angewandten Zölle sinken. Eine Möglichkeit wäre, dass die im Durchschnitt dreier rezenter Jahre praktizierten Zollsätze gebunden und von diesem Niveau ausgehend Abbauschritte vereinbart werden. In Fällen bindender Zollquoten wären deutliche Quotenausweitung und Zollkürzung für Über-Quoten-Importe der effektivste Weg zur Verbesserung des Marktzugangs. In allen anderen Fällen sollten die Marktzugangsbedingungen der letzten Jahre festgeschrieben und zum Ausgangspunkt weiterer Liberalisierungsschritte gemacht werden.
- Exportsubventionen weiter abgebaut bzw. völlig abgeschafft werden.
- alle Verpflichtungen bezüglich interner Stützungsmaßnahmen auf produktspezifischer statt auf sektoraler Basis definiert werden. Dazu müssten die Green-box- und Blue-box-Bedingungen enger gefasst werden. Wenn irgendein Aspekt der Subventionierung eines Produktes nicht als minimal verzerrend bezeichnet werden kann, sollte künftig keine einzige dieses Produkt betreffende Subvention mehr als green-box-fähig eingestuft werden dürfen. Alle Blue-box-Produktionsbeschränkungen sollten für jeden einzelnen Erzeuger gelten. Wenn der blue box zugerechnete Subventionen über die für sie geltenden Mengenrestriktionen hinaus getätigt werden, sollte ihnen der Blue-box-Status aberkannt werden.

Unter dem Stichwort „nichthandelsrelevante Anliegen“ (Artikel 20 Abkommen über Landwirtschaft) argumentieren die EU, Norwegen, die Schweiz und nicht zuletzt Japan dagegen mit der Multifunktionalität der Landwirtschaft, die es im Interesse der Umwelt, des Tierschutzes und der Lebensfähigkeit ländlicher Regionen, teilweise auch zur Sicherung einer Mindestversorgung (food security) zu erhalten und zu schützen gelte. Hierzu werden seitens der EU Besonderheiten eines europäischen Modells der Landwirtschaft reklamiert. Für die Protagonisten dieser Ideen steht außer Frage, dass eine multifunktionale Landwirtschaft besonderen Schutz verdient und dass dies wegen der engen Verbindungen zwischen Agrarproduktion und externen Effekten nur mittels produktgebundener und somit handelsverzerrender Protektion erfolgen kann. Sie müssen sich jedoch sagen lassen, bei ihren Forderungen die volkswirtschaftlichen Kosten des eigenen Landes, die Belastungen der Produzenten in anderen Ländern und die Nachteile für die Weltwirtschaft weitgehend außer Acht zu lassen. Vor allem aber wird argumentiert, dass Verbraucher, denen beispielsweise an der Durchsetzung eines besonders hohen Tierschutzstandards gelegen ist, bereit sein sollten, für entsprechend gekennzeichnete Erzeugnisse höhere Preise zu zahlen. Auf alle Fälle sei eine nachfragegesteuerte Durchsetzung derartiger, nicht handelsrelevanter Anliegen effizienter als der zu diesem Zweck erfolgende Einsatz von Subventionen (ROBERTS et al., 2002, S. 6).

International wird die Diskussion um die Bewertung und Duldung protektionistischer agrarpolitischer Maßnahmen im Rahmen der Doha-Runde vermutlich sehr viel schärfer geführt werden als bei den letzten Verhandlungen. Die Befürworter eines weitgehend liberalisierten Agrarhandels haben erkennen müssen, dass viele damals getroffene Vereinbarungen weltwirtschaftlich wenig zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen beigetragen haben, und sie scheinen entschlossen, sich diesmal nicht in gleicher Weise von ihren Weltmarktrivalen „abspeisen“ zu lassen. Hinzu kommt, dass die während der Uruguay-Runde vereinbarte Friedenspflicht in diesem Jahr (2003) ausläuft. Folglich ist damit zu rechnen, dass ab 2004 bei der WTO vermehrt Beschwerden über die anhaltende Subventionierung der Landwirtschaft eingehen und die beklagten Länder sehr nachdrücklich zur Liberalisierung ihrer Agrarpolitik aufgefordert werden.

Die EU-Kommission mag dies erkannt haben. In ihrer Halbzeitbewertung zur Agenda 2000 setzt sie auf eine allgemeine (aber noch sehr unvollständige) Entkopplung der Direktzahlungen, auf fortschreitende Reformen in der Agrarmarktpolitik und auf eine zunehmende Gewichtsverlagerung der GAP von der Preisstützung zur Entwicklung ländlicher Räume. Ob diese Vorschläge bereits hinreichend durchdacht sind, im Ministerrat genügend Unterstützung finden und international als ausreichend anerkannt werden, darf bezweifelt werden.

## Literaturverzeichnis


ADAMS, G.; WESTHOFF, P.; WILLOTT, B.; YOUNG II, R.E. (2001): Do „Decoupled“ Payments Affect U.S. Crop Area? Preliminary Evidence from 1997–2000. American Journal of Agricultural Economics 83, S. 1190–1195.

Agra Europe London (AEL), jew. Ausgabe.

Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2002): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Wochenbericht 69, Nr. 43 vom 24. Oktober.

Australian Bureau of Agricultural and Resource Ecomomics (ABARE, 2002): Global grains policy and WTO agricultural negotiations. ABARE Current Issues No. 02.2.

BANSE, M.; GRETHE, H. (2002):Budgetary Effects of Including the CEC into Dynamic Modualtion. Agrarwirtschaft 51, S. 414–418.

Bundesregierung (2002): Position der Bundesregierung zur Zwischenbewertung der Agenda 2000 (Mid-term Review) vom 27. Februar. www.verbraucherministerium.de (01.03.2002)

Deutsche Bauernkorrespondenz (DBK), jeweilige Ausgabe.

Financial Times Deutschland (FTD), jew. Ausgabe.

FUCHS, C. (2002): The Influence of Per-hectare Premiums on Prices for Rented Agricultural Area and on Agricultural Land Prices. Agrarwirtschaft 51, S. 396–403.

HAPPE, K.; BALMANN, A. (2002): Struktur-, Effizienz- und Einkommenswirkungen von Direktzahlungen. Agrarwirtschaft 51, S. 376–388.

HENNESSY, D.A. (1998): The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty. American Journal of Agricultural Economics 80, S. 46–57.

HENNING, C. (2002): On the political economy of economically efficient compensation schemes. EuroChoices, Vol. 1, No. 2, S. 44 (Leserbrief).

HINNERS-TOBRÄGEL, L.; KESZTHELYI, K. (2002): Zur Bedeutung von EU-Direktzahlungen für landwirtschaftliche Unternehmen in Ungarn. Agrarwirtschaft 51, S. 428–434.




All rights reserved www.gjae-online.de

ISERMEYER, F. (2002): Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Arbeitsbericht 03/2002. Braunschweig. http://www.fal.de

KLEINHANSS, W. (2002): Auswirkungen und alternative Ausgestaltung der Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der GAP. Agrarwirtschaft 51, S. 404–413.

KÖHNE, M. (2002): Die Zukunft der Direktzahlungen an die Landwirtschaft. Agrarwirtschaft 51, S. 369.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002a): Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP – Diskussionspapier. SEK(2002) 95 endg. vom 30. Januar. http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_de.htm

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002b): Bericht über die Milchquoten. Arbeitsdokument der Kommission. SEK(2002) 789 endg. vom 10. Juli. http://europa.eu.int/comm/agriculture/markets/milk/index_de.htm

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002c): Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik. – Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2002) 394 vom 10. Juli. http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_ de.htm

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002d): Auf dem Weg zur Erweiterten Union. Strategiepapier (KOM(2002) endg. vom 9. Oktober) und Regelmäßige Berichte. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002e): Europäischer Rat – Brüssel 24./25. Oktober – Schlussfolgerungen des Vorsitzes. DOC/02/14

MAJEWSKI, E.; HINNERS-TOBRÄGEL, L.; STRAZEWSKI, S.; WAS, A. (2002): Polish Agriculture under Different Policy Scenarios: Impacts on Production and Farm Income. – Agrarwirtschaft 51, S. 435–441.

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, jew. Ausgabe

Neue Zürcher Zeitung (NZZ), jew. Ausgabe

NEUMARK, F. (1977): Steuern I: Grundlagen. – Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, S. 295–309.

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2002a): Sonderbericht Nr. 5/2002 über die Extensivierungsprämienregelung im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch. Luxemburg.

ROBERTS, I.; PODBURY, T.; PERRY, R. (2002): Keeping Eyes on the Ball in the World Trade Cup. – Connections – Farm, Food and Resource Issues Vol. 2, S. 3–12.

RYAN, J.; BARNARD, C.; COLLENDER, R. (2001): Government Payments to Farmers Contribute to Rising Land Values. – Agricultural Outlook (ERS/USDA), June–July, S. 22–26.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03. http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

SCHMITZ, P.M. (2002): Halbzeitbewertung der Agenda 2000: Chancen und Risiken von Fischlers Reformkurs. – Agrarwirtschaft 51, S. 289–291.

SWINBANK, A.; TANGERMANN, S. (2001): The Future of Direct Payments under the CAP: A Proposal. – EuroChoices, Premier Edition, S. 28–29 und 32–34.

WESTCOTT, P.C.; YOUNG, C.E. (2000): U.S. Farm Program Benefits: Links to Planting Decisions & Agricultural Markets. – Agricultural Outlook (ERS/USDA), October, S. 10–14.

WITZKE, H. VON (2003): Das 2002er U.S.-Farmgesetz: Des Kaisers neue Kleider? Agrarwirtschaft 52, S. 95–98.

WTO (2002): WTO Agriculture Negotiations – The issues, and where we are now. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd00_contents_e.htm

YOUNG, C.E.; WESTCOTT, P.C. (2000): How Decoupled is U.S. Agricultural Support for Major Crops? – American Journal of Agricultural Economics 82, S. 762–767.

DIRK MANEGOLD, Braunschweig

All rights reserved www.gjae-online.de