

Schrader, Jörg-Volker

**Working Paper**

## Erneute EU-Agrarreform: Umbau statt Abbau von Subventionen

Kiel Working Paper, No. 1216

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Schrader, Jörg-Volker (2004) : Erneute EU-Agrarreform: Umbau statt Abbau von Subventionen, Kiel Working Paper, No. 1216, Kiel Institute for World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/17765>

**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.*

**Institut für Weltwirtschaft**  
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1216

**Erneute EU-Agrarreform:  
Umbau statt Abbau von Subventionen**

von

Jörg-Volker Schrader

Juli 2004

*Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden.*



## **Abstract – Inhalt**

In dem Papier werden die Reformbeschlüsse zur europäischen Agrarpolitik vom Juni 2003 diskutiert. Im Mittelpunkt der Beschlüsse steht die Entkoppelung der Prämienzahlungen von der Produktion. Damit werden Produktionsanreize für die Landwirte abgebaut und es dürfte zu einer Allokationsverbesserung kommen. Die Zahlungen werden allerdings insgesamt kaum reduziert, sondern lediglich partiell zu Gunsten der ländlichen Entwicklungspolitik, der Agrarumwelt-politik und für Tierschutzmaßnahmen umgeschichtet. Da eine sachlich akzeptable Begründung für permanente Zahlungen an Landwirte fehlt, wäre ein schneller Abbau aller Subventionen der richtige Weg. Die Ausweitung der Mittel für ländliche Entwicklung ist schon deshalb der falsche Weg, weil es wiederum vor allem um punktuelle Interventionen zu Gunsten von Landwirten geht.

The paper discusses the decisions on the reform of the CAP from June 2003. The decisions focus on the decoupling of the direct payments to farmers from production. This will reduce production incentives and thereby improve the allocation of resources. However, payments to farmers will hardly be reduced in total but rather partly be redirected towards rural development policies, environmental policies and animal health measures. Since a consistent rationale for permanent payments to farmers is missing, payments should be stopped completely. The increase of financial support for rural development is the wrong way, since most measures, again, are interventions in favour of farmers.

Schlagworte:

EU- Agrarreform, Landnutzung, Bodenrenten, EU Erweiterung, ländliche Entwicklung

JEL classification: Q15, Q 17, Q 18, Q 2, R 52

Jörg-Volker Schrader  
Institut für Weltwirtschaft  
an der Universität Kiel  
Düsternbrooker Weg 120  
D-24105 Kiel  
Tel.: 0431-8814 274



## **Gliederung**

1 Einführung.....	1
2 Die EU Beschlüsse zur Agrarreform.....	2
3 Gesamtwirtschaftliche Bewertung .....	8
3.1. Entkoppelung der Direktzahlungen und Flächenbewirtschaftung.....	9
3.2. Ländliche Entwicklung .....	16
4 Agrarreform und WTO-Verhandlungen.....	20
5 Schlussbemerkung.....	23
6 Literatur .....	26



## 1 Einführung

Der Rat der europäischen Agrarminister hat am 26. Juni in Luxemburg eine erneute Agrarreform beschlossen. Diese setzt die 1992 begonnene Reduzierung des protektionistischen Preisschutzes fort, markiert darüber hinaus aber in einem zentralen Punkt einen prinzipiellen Wendepunkt: Die als Kompensation für Preissenkungen eingeführten Zahlungen je Flächeneinheit oder Tier werden von der Produktion entkoppelt, so dass Produktionsanreize abgebaut werden. Allerdings ist das Ausmaß der Entkoppelung bei einigen Produkten den Mitgliedsländern freigestellt. Auch sind nicht alle Produkte – vor allem Zucker bildet bisher eine Ausnahme – in den Entkoppelungsprozess einbezogen und die Entwicklung des Außenschutzes ist – auch aufgrund der schwebenden WTO-Verhandlungen – noch nicht absehbar. Die Direktzahlungen werden in den kommenden Jahren gekürzt und die freiwerdenden Mittel in die sogenannte 2. Säule der Agrarpolitik, die ländliche Entwicklungspolitik umgeschichtet.

Nach einer kurzen Darstellung der Reformbeschlüsse werden die zu erwartenden Wirkungen der Markt- und Preispolitik unter allokativen und distributiven Aspekten analysiert und bewertet<sup>1</sup>. Die ländliche Entwicklungspolitik, politisch stark aufgewertet und mit zunehmender Finanzausstattung versehen, wird anschließend auf ihre Kohärenz mit raumwirtschaftlichen Politiken und auf Konsistenz und Effizienz des Ziel-Mittel-Systems untersucht. Im abschließenden Kapitel stehen die Konsequenzen der EU Agrarreform für die WTO Verhandlungen sowie potentielle Streitfragen im Bereich nichttarifärer Handelsbarrieren im Mittelpunkt.

## 2 Die EU Beschlüsse zur Agrarreform

Mit den Reformbeschlüssen vom Juni 2003 hat der Rat der Europäischen Union den 1992 begonnenen Weg fortgesetzt, den Preisschutz auf den Agrarmärkten abzubauen und durch Direktzahlungen zu ersetzen. Gegenüber der Grundsatzentscheidung von 1992 (Einführung von Direktzahlungen) und deren Fortschreibung in den Berliner Gipfelbeschlüssen von 1999 beinhalten die „Luxemburger Beschlüsse“ aus dem Juni 2003 mit der Entkoppelung der Direktzahlungen eine erneute prinzipielle Änderung der Agrarpolitik.

Die wichtigsten Entscheidungen betreffen die folgenden Bereiche:<sup>2</sup>

### 1. Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion

Die bisher an die Fläche oder die Zahl der Tiere gekoppelten Direktzahlungen werden nicht mehr wie bisher an die Auflage gebunden, dass produziert wird. Allerdings dürfen prämieneberechtigte Flächen, auf denen nicht mehr produziert wird, nicht einfach brach fallen, sondern müssen „gepflegt“ werden. Bezugsgröße für die künftigen Prämienzahlungen sind die Prämienansprüche der Jahre 2000-2002. Die Einführung erfolgt im Zeitraum 2005 bis 2012.

Hinsichtlich der Umsetzung dieser prinzipiellen Beschlüsse wurden den Mitgliedsländern allerdings erhebliche Freiräume eingeräumt. So ist es erlaubt, bei den bisher prämieneberechtigten Produkten Getreide, Rindfleisch, Schafe und Ziegen einen bestimmten Prozentsatz (bei Mutterkühen bis zu 100 vH) nicht zu entkoppeln. Auch wird den Mitgliedsländern freigestellt, ob sie Betriebsprämien nach Maßgabe der betriebsspezifischen Ansprüche oder aber regionale Einheitsprämien pro Hektar zahlen. Eine Differenzierung zwischen Acker- und

---

<sup>1</sup> Auf das im Mai 2004 verabschiedete 2. Reformpaket für Hopfen, Tabak, Baumwolle und Olivenöl, das vergleichbare prinzipielle Änderungen enthält, wird hier nicht eingegangen.

<sup>2</sup> Zu Einzelheiten vgl. die Verordnungen des Rates vom 29. September 2003: VO(EG) Nr. 1782 (Prämienregelungen) sowie Nr. 1783 (ländliche Entwicklung), Nr. 1784-1888 für

Grünland ist möglich. Die im Rahmen der Agenda 2000 beschlossene Milchmarktreform wird vorgezogen. Dabei wird der Interventionspreis für Butter in Vierjahresschritten um insgesamt 25 vH gekürzt und ab 2004 eine Milchprämie eingeführt, die von 11,81 €/t auf 35,50 €/t ab 2006 steigt. Wichtig ist, dass die neue Milchprämie in das Konzept der Entkoppelung einbezogen wird. Die formale Verlängerung des Garantiemengensystems mit Produktionsquoten dürfte bei fallenden Preisen faktisch schnell an Bedeutung verlieren. Bei den Reformen vorläufig weiter ausgeklammert bleibt die Zuckermarktordnung mit einem hohen Preisschutz und einem rigiden Produktionsquotensystem.

In Deutschland hat inzwischen ein Gesetz zur Umsetzung der Agrarreform den Bundestag passiert.<sup>3</sup> Es sieht eine anfängliche Kombination von Betriebs- und regionalen Flächenprämien vor, wobei bis Ende 2012 die Betriebsprämien vollständig in einer einheitlichen regionalen Flächenprämie aufgehen sollen. Zuvor werden die diversen Einzelprämien in der Tierhaltung, insbesondere aber in der Rinderhaltung, zusammengefasst und zunächst teilweise betriebsindividuell gezahlt, wobei als Basis die Prämienrechte der Jahre 2000-2002 dienen. Bis 2012 sollen die tierbezogenen Prämien einschließlich der Extensivierungsprämie und die Prämien für Ackerfrüchte in eine regional einheitliche Flächenprämie überführt werden.<sup>4</sup> Dabei sollen maximal 5 vH des Prämienvolumens zwischen den Bundesländern nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage umverteilt werden können.

Die Einhaltung von Instandhaltungsvorschriften (cross compliance) nicht bewirtschafteter Flächen, die u.a. Erosionsschutz und Erhalt der Bodenstruktur

---

Getreide, Reis, Trockenfutter und Milch. Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 270 vom 21. Oktober 2003.

<sup>3</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Agrarreform. Agra-Europe H. 6 (2004) Dokumentation.

<sup>4</sup> Vgl. Agra-Europe, Nr. 14 (15.04.2004), Länderberichte:27.

beinhalten, soll im Einzelnen durch eine nationale Rechtsverordnung geregelt werden. Als separate Vorschrift gilt der Erhalt der Dauergrünlandfläche des Jahres 2003.

Da das Gesetz im Bundesrat zustimmungspflichtig ist und die Opposition Änderungen verlangt, ist entsprechend deren Forderungen damit zu rechnen, dass die Überführung von Betriebsprämien in regionale Einheitsprämien, vor allem bei Milch, verzögert wird und die Bewirtschaftungsauflagen im Rahmen des cross compliance abgemildert werden.

## 2. Vorschriften für die Flächennutzung

Hinsichtlich landwirtschaftlicher Nutzflächen mit Prämienrechten ist zu unterscheiden zwischen:

- a) bewirtschafteten Flächen
- b) nicht bewirtschafteten Flächen
- c) stillgelegten Flächen

Hinsichtlich a) wird der Bezug von Prämienzahlungen an die Einhaltung von Bewirtschaftungsvorschriften geknüpft (cross-compliance)<sup>5</sup>, die sich sowohl auf den Umweltschutz (u.a. Boden- und Gewässerschutz, Schutz von Ökosystemen), wie auch auf die Tierhaltung (u.a. Registrierung, Bestandsdichte) und den Schutz von Mensch, Tier und Pflanze beziehen. Letztere werden 2006 bzw. 2007 anwendbar und betreffen vor allem die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, den Gebrauch von Tierarzneimitteln, das Lebensmittelrecht und Tierschutzvorschriften.

Sowohl nicht mehr bewirtschaftete Flächen (ökonomisch marginale Flächen) als auch obligatorisch, vorübergehend stillgelegte, also rentabel nutzbare Flächen (c), müssen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen

---

<sup>5</sup> Zu Einzelheiten vgl. Anhang III (VO 1782/2003).

Zustand gehalten werden<sup>6</sup>. Das Instrument der Stilllegungsverpflichtung wurde nicht abgeschafft, wenn auch für 2004, aufgrund der knappen Versorgungslage bei Getreide auf den Weltmärkten mit entsprechend hohen Preisen, der „Normalsatz“ von 10 vH auf 5 vH ermäßigt wurde. Weiterhin dürfen auch auf diesen Flächen nachwachsende Rohstoffe angebaut werden. Eine weitere Restriktion in der Flächennutzung besteht in dem Verbot Grünland umzubrechen, also als Ackerland zu nutzen.

### 3. Modulation und Haushaltsdisziplin

Unter Modulation wird eine Umschichtung von Finanzmitteln aus der ersten Säule (Marktordnung und Direktzahlungen) in die 2. Säule der EU-Agrarpolitik, die ländliche Entwicklungspolitik verstanden. Die bisher für Mitgliedsländer freiwillige Modulation wird in eine obligatorische Regelung umgewandelt. Danach sollen 2005 Mittel in Höhe von 3 vH, 2006 4 vH und 2006 sowie in den folgenden Jahren jeweils 5 vH durch Kürzung der Direktzahlungen in die ländliche Entwicklung verlagert werden (VO (EG) Nr. 1782/2003, Titel II, Kapitel 2). Allerdings kommen nur mindestens 80 vH (Deutschland: 90 vH) der Mittel dem aufbringenden Land zugute; der Rest wird u.a. nach landwirtschaftlicher Fläche und Beschäftigung auf die Mitgliedstaaten verteilt. Betriebsinhabern, die weniger als 5000 € Direktbeihilfen je Jahr erhalten, wird die Kürzung zurückerstattet.

Eine zeitliche Degression für die Direktzahlungen – über die Kappung im Rahmen der Modulation hinaus – ist nicht vorgesehen. Den Rahmen für die Finanzierung bilden die in Brüssel vom Rat 2002 bis 2013 für die 1. Säule festgelegten Haushaltsobergrenzen. Allerdings ist ab 2007 eine Kürzung dann möglich, wenn eine wesentliche Ausgabenüberschreitung droht.

---

<sup>6</sup> Die Rahmenvorschriften finden sich vor allem in Anhang IV der VO (2003) 1782. Einzelheiten werden national geregelt.

Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, bis 2007 ein Betriebsberatungssystem einzuführen; die Beratung kann von Behörden oder privaten Stellen durchgeführt werden und umfasst mindestens die Grundanforderung an die Betriebsführung und die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand. Die Teilnahme ist freiwillig, wobei diejenigen Betriebsinhaber Vorrang erhalten, die Direktzahlungen von mehr als 15000 € beziehen.

#### 4. Ländliche Entwicklung

Ein Ziel der Beschlüsse vom Juni 2003 ist es, die 1999 begonnene Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu verstärken (VO (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29.09.2003). Deshalb basiert die Verordnung auf der vorhergehenden VO Nr. 1257 von 1999, in der die Grundzüge der ländlichen Entwicklungspolitik der EU festgelegt sind. Ein Überblick über die geplanten Ausgaben und die Verwendungszwecke für den Zeitraum 2000-2006 findet sich in Tabelle 1. Dominierend sind die Ausgaben für Agrarumweltprogramme und die Anpassung und Entwicklung ländlicher Regionen. Die zweite Kategorie umfasst ein äußerst heterogenes Bündel von Maßnahmen, die von der klassischen Flurbereinigung über die Förderung der Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden bis zur Dorferneuerung reichen. Eher am Rande sind auch Hilfen für den Berufswechsel von Landwirten vorgesehen.<sup>7</sup>

Die vorgesehene Erhöhung der Finanzmittel für die ländliche Entwicklung soll auch mit einer Ausweitung der Fördertatbestände einhergehen. Die zusätzlichen Fördermittel sind in Tabelle 1 noch nicht enthalten. Dabei geht es u.a. um die Unterstützung von Landwirten bei der Einhaltung von verschärften EU-Normen

---

<sup>7</sup> Zu Einzelheiten der Politikbegründung, der Maßnahmen und einer Bewertung vgl. Schrader 2000: 232f.

Tabelle 1: Geplante Ausgaben des EAGF für ländliche Entwicklung im Zeitraum 2000-2006 nach wichtigen Maßnahmegruppen (EU-15)<sup>1</sup>

Ländliche Entwicklungsmaßnahmen	Mill. Euro	Anteil(v.H.)
Investitionsbeihilfen	4 682	9,5
Junglandwirte	1 824	3,7
Berufsausbildung	344	0,7
Vorruhestand	1 423	2,9
Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit Umweltauflagen	6 128	12,5
Agrarumwelt	13 480	27,5
Investitionsbeihilfen für Verarbeitung und Marketing	3 760	7,7
Aufforstung	4 807	9,8
Anpassung und Entwicklung ländlicher Regionen	12 649	25,8
Summe aller ländlicher Entwicklungsmaßnahmen <sup>2</sup>	49 097	100
<sup>1</sup> Die Zahlen berücksichtigen nicht zusätzliche Finanzierung von Pflichtanpassungen infolge der CAP-Reformen vom Juni 2003. – <sup>2</sup> Beinhalten nicht alle im Programm vorgesehenen Aufwendungen wie z.B. Auswertung, technische Hilfen (Beratung) und bestimmte Bindungen, die sich aus vorhergehenden Programmen ergeben.		

Quelle: European Commission 2003:9.

bezüglich der Umwelt, des Tier- und Pflanzenschutzes sowie der Lebensmittelsicherheit. Beihilfen werden aber auch gezahlt an Landwirte, die sich, erstens, für fünf Jahre verpflichten, Agrarumwelt- oder Tierschutzmaßnahmen durchzuführen, die über die Anwendung der „guten landwirtschaftlichen Praxis einschließlich der guten Tierhaltungspraxis“ hinausgehen (VO (EG) Nr. 1783/2003, Kapitel VI) und die sich, zweitens,

freiwillig an gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Qualitätsregelungen beteiligen.

#### 5. Abbau von Markteingriffen

Die wichtigste Entscheidung ist sicherlich die Entkoppelung der Direktzahlungen. Der weitere Abbau von Markteingriffen beschränkt sich – neben der Abschaffung der Roggenintervention – vor allem auf die Preissenkungen bei Milch und die letztlich daraus resultierende Entwertung von Milchquoten. Bei Getreide wurde die von der Kommission vorgeschlagene weitere Interventionspreissenkung nicht beschlossen. Die besonders protektionistische Zuckermarktordnung wurde weiterhin nicht verändert.

### **3 Gesamtwirtschaftliche Bewertung**

Als Referenzsystem für die Bewertung der Reformbeschlüsse dient einerseits die bisherige Politik und andererseits eine ökonomisch effiziente Politik. Darunter wird eine Politik verstanden, die auf Marktlösungen vertraut und nur dann interveniert, wenn Marktversagen vorliegt. Im ersten Schritt werden die zu erwartenden allokativen und verteilungspolitischen Wirkungen des gesamten Maßnahmenbündels analysiert. Danach geht es in einem gesonderten Abschnitt um die Verlagerung von finanziellen Mitteln hin zur ländlichen Entwicklungspolitik, um deren Effizienz und um die Einordnung ländlicher Entwicklungspolitik in die Regionalpolitik.

### **3.1 Entkoppelung der Direktzahlungen und Flächenbewirtschaftung**

#### *Allokation*

Unter Allokationsgesichtspunkten ist die beschlossene Entkoppelung der Direktzahlungen prinzipiell positiv zu beurteilen, da die bisherigen, politisch gesetzten Anreize einen überhöhten Faktoreinsatz in der Agrarproduktion zur Folge haben (Koester, 2003:153f.). Die Annäherung von privaten und sozialen Kosten wird zur Aufgabe volkswirtschaftlich unrentabler Produktionsaktivitäten führen, wobei die Ursachen fehlender Rentabilität in großemäßig ungünstigen Betriebs(zweig)strukturen und/oder ungünstigen natürlichen Voraussetzungen und/oder mangelhaften Unternehmerqualitäten begründet liegen können. Der unvermeidliche Strukturwandel zu größeren Betriebseinheiten, verbunden mit der beruflichen Freisetzung von Arbeitskräften, der auch durch gekoppelte Direktzahlungen kaum gebremst wurde, dürfte sich nochmals beschleunigen und sowohl durch Betriebszusammenschlüsse als auch über den Pachtmarkt vollziehen. Vornehmlich betroffen sind Regionen mit schlechten Standortvoraussetzungen und gleichzeitig ungünstiger Betriebsgrößenstruktur. In Deutschland sind dies vor allem Mittelgebirgsregionen und das Voralpenland. Flächen, auf denen auch großflächige extensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung nicht rentabel ist, dürften sich unter Umständen auf ertragsschwachen Sandböden im Norden Deutschlands finden.

Zwar werden durch den Abbau von Produktionsanreizen für die Landwirtschaft die Opportunitätskosten der Bodennutzung generell sinken und zahlreiche mit Prämienanreizen versehene Umweltprogramme (z. B. Extensivierungsprogramme) damit überflüssig oder sie könnten zumindest mit stark reduziertem finanziellen Aufwand durchgeführt werden. Entsprechende Anpassungen in der Agrarumweltpolitik, die im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik geregelt ist, sind allerdings noch nicht erkennbar. Eine

„freie“ Allokation der Flächen wird zudem weiterhin durch staatliche Eingriffe behindert. Dazu zählen die Verpflichtungen im Rahmen des „cross-compliance“, die eine Entstehung von unbewirtschafteten Naturflächen verhindert, die Fortführung zur Verpflichtung der befristeten Stilllegung von Ackerflächen und die Subventionierung des Anbaus Nachwachsender Rohstoffe. All diese Maßnahmen verhindern eine effiziente Bodenallokation (Schrader 1993:18f. und Schrader 1994).

Die im Rahmen der „cross-compliance“ Bedingungen vorgesehenen Bewirtschaftungsvorschriften sind nur teilweise umweltpolitisch zu rechtfertigen und stellen insofern eine nicht begründbare Einschränkung der Eigentumsrechte der Landwirte dar. Sie beschwören damit die Gefahr herauf, dass durch relativ willkürlich erlassene Verordnungen ständig neue Eingriffe in die wirtschaftliche Freiheit von Unternehmen vorgenommen werden. Die politische Erklärung für diese Koppelung von allgemeinen, flächendeckenden Prämienzahlungen von in Deutschland immerhin etwa 5 Mrd. €/Jahr an Auflagen, muss in dem Versuch gesehen werden, der Öffentlichkeit eine plausibel erscheinende Begründung für anhaltende Zahlungen an die Landwirtschaft vorzuweisen. Angemessen wäre dagegen eine klare, wissenschaftlich begründbare Festlegung von umweltpolitischen Normen, deren Einhaltung durch ordnungsrechtliche Maßnahmen gewährleistet wird. Die Erfüllung darüber hinausgehender, politisch zu beschließender Bewirtschaftungsvorstellungen, wäre nach Maßgabe der Kosten von deren Bereitstellung zu honorieren (vertraglicher Natur- und Landschaftsschutz). Die Regelungs- und Finanzierungsbefugnis wäre dementsprechend — gemäß der geographischen Reichweite der öffentlichen Güter oder Externalitäten — vorwiegend auf lokaler oder regionaler Ebene anzusiedeln und kaum auf nationaler Ebene oder sogar bei der EU. Auch die im

Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik derzeit praktizierte Mischfinanzierung für Umweltprogramme ist ineffizient (Schrader 1998:27).

Eine ganz andere Begründung für die prämierte Offenhaltung derzeit nicht genutzter landwirtschaftlicher Flächen könnte in der Vorsorge für Krisenfälle (Optionswert), als Folge globaler Knappheiten gesehen werden (Koester, Tangemann 1976: 31 f.). Schon durch die Politikänderung in der EU, zusätzlich aber durch einen weiteren Zollabbau im Rahmen der WTO-Verhandlungen besteht die Möglichkeit, dass die Weltmarktpreise infolge des in den betroffenen Industrieländern zu erwartenden Produktionsrückgangs deutlich anziehen und damit demnächst (ab 2005) in der EU nicht rentabel bewirtschaftbare Flächen, teilweise wieder gewinnbringend nutzbar werden. Zu fragen wäre allerdings, ob informierte Unternehmer und Bodeneigentümer, die sich zunehmend an der Preisentwicklung auf nationalen und internationalen Märkten orientieren, diese Möglichkeit nicht in ihr normales unternehmerisches Kalkül einbeziehen und die Kosten der Rekultivierung durch die Unterdrückung von Waldentstehung niedrig halten.

In Deutschland hat der politische Streit über das Tempo der Umwandlung von Betriebsprämien in regional einheitliche Flächenprämien seinen ökonomischen Hintergrund in der hierdurch bewirkten Umverteilung von Prämienrechten. Auch die EU hat Bedenken geäußert, ob diese Art der Ausgestaltung mit der EU-Verordnung in Einklang steht. Die Betriebsprämien sind auf der historischen Basis 2000-2002 festgelegt und differieren umgerechnet auf Hektarbasis des Betriebes sowohl zwischen Betrieben als auch regional aufgrund unterschiedlicher Fruchtarten, die manchmal gar keine oder aber nicht alle (gleiche) Prämienrechte beinhalten, und in den Erträgen, die vor allem in der Tierhaltung auch auf unterschiedliche Landnutzungsintensitäten (Tierzahlen/Hektar) zurückzuführen sind. Der Übergang zu regionalen

Einheitsprämien impliziert, dass die meist intensiver wirtschaftenden und/oder an guten natürlichen Standorten befindlichen Betriebe Prämienrechte an Betriebe mit weniger Prämienrechten je Hektar verlieren. Die Prämienrechte werden den Bewirtschaftern der Betriebe zugeteilt (Stichtag 1.1.2005) und können nur aktiviert werden, wenn ihnen bei dem jährlichen Antrag eine beihilfefähige Fläche entsprechender Größe gegenübergestellt werden kann. Eine Sonderregelung existiert außerdem noch für Prämienrechte für Stilllegungsflächen. Diese werden ebenfalls auf historischer Basis festgelegt aber separat zugewiesen und können nur aktiviert werden, wenn im jeweiligen Jahr auch eine entsprechende Fläche stillgelegt wird.

Da die Prämienrechte übertragbar sind und nur in Verbindung mit rentabel bewirtschaftbarer prämienberechtigter Fläche preislich ihrem gegenwärtigen Wert nahe kommen, ist für den Preis der Prämienrechte das regionale Verhältnis von prämienberechtigter Fläche und Prämienrechten entscheidend.<sup>8</sup> Obwohl anfangs, wegen der Kappung der Prämienrechte um 1,5 vH und deren Überführung in die nationale Reserve sowie vorhandener, nicht prämienberechtigter Flächen (u.a. Speisekartoffeln, Feldgemüse) ein gewisser Flächenüberschuss zu erwarten ist, muss mittel- und längerfristig damit gerechnet werden, dass rentabel bewirtschaftbare Flächen relativ knapp bleiben.

Das dürfte einerseits daran liegen, dass Prämienrechte aus der nationalen Reserve in den Markt zurückgeführt werden und andererseits die nutzbare Fläche durch Besiedlung laufend abnimmt (Isermeyer 2003: 27). Trifft diese Erwartung zu — hier bestehen aufgrund der noch fehlenden Integration der Zuckerrübenflächen durch Umbau oder Aufgabe der Zuckermarktordnung in das neue System noch Unsicherheiten — so wäre es für aufgabewillige Landwirte

---

<sup>8</sup> Zu einer tiefergehenden Analyse der Wirkung von Betriebs- und Regionalprämien sowie zu erwartender Entwicklungen hinsichtlich des Wertes der Prämien und juristischer Probleme bei der Übertragung von Prämien (Pächter – Verpächter) vgl. Isermeyer (2003).

sinnvoll, diesen Schritt schnell zu vollziehen, da der Wert der Prämienrechte sinken dürfte. Dies dürfte den Strukturwandel in Richtung einer effizienten Allokation beschleunigen.

Eine zusätzliche Komplikation und für die Betroffenen große Unsicherheit resultiert aus der juristischen Unklarheit bezüglich der Eigentumsrechte an Prämienrechten beim Auslaufen von Pachtverträgen und Neuverpachtungen. Es besteht die Möglichkeit, dass Gerichte zu dem Urteil kommen dass die Zuteilung der Prämienrechte an die Pächter nur bis zum Auslaufen der Verträge wirksam ist (DLG-Mitteilungen 2003, 2004; Isermeyer 2003: 26).

Insgesamt sind die Allokationseffekte der Reformbeschlüsse insofern aber noch schwer abschätzbar, als Ausmaß und Tempo der Entkoppelung in den meisten Mitgliedsländern noch nicht feststehen. Die den Mitgliedsstaaten eingeräumte Freiheit hinsichtlich der Gestaltung der Entkoppelung, birgt — vor allem bei Milch und Rindfleisch — zudem die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedsländern. Im Hinblick auf die zum 1. Mai 2004 erfolgte EU-Erweiterung ist die Entkoppelung der Direktzahlungen positiv zu beurteilen, da auf diesem Wege zusätzliche Produktionsanreize in den neuen Mitgliedsländern vermieden werden. Gemessen an einer Freihandelssituation verhindert der kaum veränderte Außenschutz aber weiterhin eine effiziente Allokation der Ressourcen und führt in den beigetretenen Ländern teilweise zu Preissteigerungen und zusätzlichen Allokationsverzerrungen.

### *Verteilung*

Die Reformbeschlüsse von Juni 2003 haben an dem 1999 in Berlin für die EU bis 2006 beschlossenen Finanzrahmen (Schrader 2000: 31 f.), der aber zuletzt nicht ausgeschöpft wurde, grundsätzlich nichts geändert. Allerdings hat es

ungeplante Ausgabensteigerungen im Bereich Landwirtschaft u.a. dadurch gegeben, dass für die Beitrittsländer keine Direktzahlungen eingeplant waren, die nun auf einem Niveau von 50 vH der Zahlungen in den alten Mitgliedsländern einsetzen und dass zusätzlich zu den bisherigen Direktzahlungen für Ackerprodukte (Getreide, Ölsaaten) sowie Fleischerinder und Schafe nun auch Reis und Milch in das System einbezogen werden. Nach 45,7 Mrd. € im Jahr 2004 sind für 2005 50,1 Mrd. € für die Landwirtschaft eingeplant, was etwa 46 vH des Gesamthaushalts der EU entsprechen würde (Agra-Europe, 2004, Nr. 18, Europa-Nachrichten: 2 f.). Davon sind etwa 3,1 Mrd. € zusätzlicher, erweiterungsbedingter Finanzbedarf. In der ländlichen Entwicklungspolitik wird 2005 mit 6,3 Mrd. € der Rahmen voll ausgeschöpft, während für die Agrarmarktpolitik und die Direktbeihilfen mit 43,8 Mrd. € noch etwas Spielraum bleibt.

Dass der Anteil der Agrarausgaben am Gesamthaushalt der EU mit etwa 46 vH (2005) im Vergleich zu früheren Jahren (etwa 50 vH), trotz der Erweiterung leicht gesunken ist, mag man begrüßen. Auch ist die partielle Umschichtung der Belastung von den Verbrauchern hin zu den Steuerzahlern durch Preissenkung nicht nur allokativ, sondern auch verteilungspolitisch positiv zu bewerten, da die Bevölkerungsschichten mit niedrigeren Einkommen tendenziell entlastet werden. Da aber eine Reform der protektionistischen Zuckermarktordnung noch nicht beschlossen und der Außenschutz auch bei anderen Produkten insbesondere bei Milchprodukten und Rindfleisch noch sehr hoch ist, ist eine grundlegende Entlastung der Verbraucher erst nach dem Wirksamwerden der Reformbeschlüsse und zu erhoffenden weiteren Zollsenkungen als Ergebnis der WTO Verhandlungen zu erwarten. Die nominalen Protektionskoeffizienten für Milch und Rindfleisch, also das Verhältnis von Inlands- zu Weltmarktpreis, wurden für 2002 auf 1,85 bzw. 2,94 geschätzt (OECD, 2003:241) Die gesamte

Verbraucherbelastung durch gegenüber dem Weltmarkt erhöhter Preise, wurde für die EU im Jahre 2002 von der OECD auf reichlich 60 Mrd. € geschätzt.

Nutznieser dieser sogenannten Markttransfers und insbesondere der direkten Transfers (Prämienzahlungen), die sich schon 2002 für damals wenige Produkte in der EU auf etwa 30 Mrd. € beliefen, sind nur pro forma die wirtschaftenden Landwirte, letztlich sind es vor allem die Bodeneigentümer, die in Form erhöhter Bodenrenten von den Transfers profitieren (Schrader 1998: 118). Daran dürfte sich auch durch die beschriebene Entkoppelung, zumindest nach einer Übergangszeit, wenig ändern. Ganz grundsätzlich fehlt es an einer überzeugenden Begründung für die Transfers an Landwirte. Das gilt auch für die nun eingeführten, entkoppelten Prämienzahlungen, denn die flächendeckenden und zentral von der EU geleisteten Zahlungen sind als umweltpolitisches und landschaftspflegerisches Instrument wenig zielgerichtet und damit auch allokativ ineffizient. Eine verteilungspolitische Begründung, die auf die besondere Bedürftigkeit von Landwirten - oder spezifischer - Bodeneigentümern abzielt ist allerdings auch in keiner Verordnung niedergelegt.

Letztlich wird mit den neuen, entkoppelten Prämien eine alte Subvention, durch eine neue - allokativ allerdings weniger verzerrende - Subvention ersetzt. Damit wird ein neuer Eigentumstitel geschaffen, der in seiner persönlichen Zuordnung, vor allem zwischen Pächter und Eigentümer, viele Unklarheiten birgt und damit durch vermutlich verbreitete Rechtsstreitigkeiten letztlich hohe Transaktionskosten verursacht. Zudem schafft dieser Umstand Unsicherheit hinsichtlich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, was sicherlich nicht dazu beiträgt, die Investitionsbereitschaft zu erhöhen und damit die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Unternehmen zu steigern. Der bessere Weg aus der Misere der EU Agrarpolitik - auch im Hinblick auf die neuen Mitgliedsländer, wo nun die Bodeneigentümer implizit als besonders

bedürftiger Personenkreis geortet wurde — wäre ein kontinuierlicher Abbau aller Transfers in einem Zeitraum von 5-7 Jahren gewesen (Schrader 2000: 240 f.). Dieser gerade Weg hin zum Subventionsabbau und zu einer Marktliberalisierung hätte über die offenen, direkten staatlichen Transfers hinaus auch einen weitgehenden Bürokratieabbau ermöglicht, was zusammengenommen – vor dem Hintergrund der Krise öffentlicher Haushalte – ein wichtiger Reformschritt gewesen wäre.

### **3.2 Ländliche Entwicklung**

Die ländliche Entwicklungspolitik der EU zielt laut VO (1257/99) auf die Unterstützung der Entwicklung ländlicher Räume und soll damit der Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik der EU dienen (VO 1783/1999). Sie verdankt ihre „begriffliche“ Entstehung dem politischen Bestreben, eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen unter einem der Öffentlichkeit plausibel erscheinenden Dach zusammenzufassen, um damit dem – auch von Handelspartnern in den WTO Verhandlungen geschürten – Vorwurf zu entgehen, man subventioniere die Landwirtschaft. Diesem Bemühen dient auch die Schöpfung einer neuen Begriffswelt wie „multifunktionale Landwirtschaft, Europäisches Agrarmodell“ und die Betonung der Behauptung, dass die Landwirtschaft Natur und Landschaft schützt und zur Lebensfähigkeit ländlicher Räume und zur Beschäftigungssicherung beiträgt. Während „Multifunktionalität“ eine Beschreibung ist, die per se weder eine ökonomische Bestrafung noch eine „Belohnung“ rechtfertigt, sind hinsichtlich der Umweltwirkungen sowohl positive als auch negative Externalitäten zu beobachten, die entsprechend differenziert behandelt werden sollten. Der Beitrag der Landwirtschaft zur Beschäftigung ist auch in ländlichen Regionen

von untergeordneter Bedeutung und nimmt kontinuierlich ab. Begründungen für Subventionen wären daraus aber auch im entgegengesetzten Fall nicht ableitbar.

Tatsächlich fasst die Verordnung von 1999 im wesentlichen nur die Ziele und Instrumente der bis dahin so genannten Agrarstrukturpolitik und Agrarumweltpolitik zusammen und bezieht sich deshalb bis auf eine Maßnahme, die beim Berufswechsel helfen soll, ausschließlich auf die Land- und Forstwirtschaft. Die finanzielle Übersicht für den Zeitraum 2000-2006 zeigt (Tabelle 1), dass mehr noch als Investitionsbeihilfen für die Landwirtschaft sowie Handel und Verarbeitung die Agrarumweltmaßnahmen und die Maßnahmen zur Anpassung und Entwicklung die Ausgaben dominieren. Hinter der letztgenannten Kategorie verbirgt sich ein Bündel von Maßnahmen, das von der klassischen Flurbereinigung über die Dorferneuerung bis zur Förderung der Umwidmung von landwirtschaftlichen Gebäuden reicht. Sieht man von Umweltmaßnahmen ab, die einer differenzierten Analyse bedürfen, handelt es sich um punktuelle staatliche Interventionen, die durch Marktversagen nicht zu rechtfertigen und insgesamt ineffizient sind (Schrader, 2000: 235 f.).

Um so mehr erstaunt es, dass die nun durch die Modulation geplante Aufstockung der Mittel für diese sogenannte 2. Säule der Agrarpolitik auch von wissenschaftlicher Seite gut geheißen wird (Wissenschaftlicher Beirat 2003:3). Der Beirat befürchtet durch die Agrarreform eine negative Beeinflussung ländlicher Räume in Form „gesellschaftlich unerwünschter Veränderungen der regionalen Wirtschaftsstruktur oder des Landschaftsbildes“. Was darunter genau zu verstehen ist, wer darüber entscheiden soll was „unerwünscht“ ist und welchen Beitrag die ländliche Entwicklungspolitik zu einer „erwünschten“ regionalen Wirtschaftsstruktur leisten kann bleibt allerdings unklar. Offenbar unterstellt der Beirat eine Fortsetzung der bisherigen Politik, die nicht nur von

den Maßnahmen her, sondern auch aufgrund der praktizierten Mischfinanzierung ineffizient ist.

Die mit der Agrarreform von September 2003 in der VO (EG) Nr. 1783/2003 neu oder verstärkend in die ländliche Entwicklungspolitik eingefügten Fördertatbestände zur Kompensation von zusätzlichen Kosten infolge erhöhter Umwelt-, Hygiene- oder Tierschutznormen scheinen wenig sachgerecht. Selbst wenn es sich um objektivierbare Tatbestände handelte und diese für einzelne Konsumentengruppen – nach Maßgabe ihrer Präferenzen – Kollektivgüter darstellen, sollte der zusätzlich notwendige Ressourceneinsatz allein von diesen Konsumenten getragen werden. Andernfalls würden die wirklichen Kosten der Bereitstellung dieser Produkte verschleiert und das Angebot wäre zu hoch. Bei der nun vorgesehenen generellen Subventionierung dieses spezifisch inländischen Angebots käme es zu einer Diskriminierung ausländischer Anbieter, falls diese entsprechende Normen erfüllten. Da es sich zumindest bei einem Teil der Maßnahmen entweder um lokale öffentliche Güter (Umwelt) oder um interpersonell stark differierende Präferenzen für Tierhaltungsformen handeln, sollten die wirklichen Kosten der Produkte in einem wettbewerblichen Prozess zwischen Standorten (Umwelt) oder Anbietergruppen bei entsprechender Produktdifferenzierung durch die Konfrontation mit der jeweiligen Nachfrage minimiert werden.

Als institutionelles Grundproblem der ländlichen Entwicklungspolitik in der EU ist der sektorale Ansatz zu sehen, also der Versuch, die bisher im Rahmen der gemeinsamen EU Agrarpolitik verfügbaren Finanzmittel weiterhin dem Sektor zu zuführen. Mit Entwicklungspolitik und der ständig geforderten „Nachhaltigkeit“, die eine nachhaltige Entwicklung von Standorten erfordert (Freshwater 2003), hat das wenig zu tun, da gerade die Wandlungsfähigkeit von Produktionsstrukturen, die Wettbewerbsfähigkeit von Standorten bestimmt.

Auch deutet die politisch-institutionelle Trennung von Regionalpolitik und ländlicher Entwicklungspolitik sowohl in Brüssel wie auch auf nationaler Ebene auf Inkonsistenzen hin, die schon damit beginnen, dass die Regional- oder Raumwirtschaftstheorie und –politik selbstverständlich ländliche Räume mit einschließt. Nicht überraschend kommt es deshalb zu Überschneidungen zwischen Fördertatbeständen und den jeweiligen Finanzierungsinstrumenten in Form der verschiedenen EU-Fonds. Dieses erschwert die Effizienzkontrolle von Einzelmaßnahmen zusätzlich oder macht sie gar gänzlich unmöglich.

Als Ausweg aus diesen Problemen bietet sich die Einstellung des überwiegenden Teils jener Maßnahmen an, die unter der Rubrik ländliche Entwicklungspolitik firmieren und die einer gesamtwirtschaftlichen Problemanalyse (Diagnose) ohnehin entbehren. Verbleibende Problembereiche, die ihren Ursprung im Marktversagen (Agrarumweltpolitik) oder allgemeinen Entwicklungsproblemen haben, sollten in die allgemeine Umweltpolitik beziehungsweise Regionalpolitik integriert werden. Dabei kann allerdings nicht übersehen werden, dass auch wichtige Elemente der praktizierten Regionalpolitik in dem Konflikt zwischen Ausgleichs- und Verteilungszielen nicht unumstritten sind (Krieger-Boden 2002). Vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung und Tendenzen zur Clusterbildung (Bröcker et al. 2003), gerade auch im Bereich der „New Economy“, sollte nachvollziehbar sein, dass sich nicht jeder Standort durch zunehmende Bevölkerung und wirtschaftliches Wachstum auszeichnen kann, sondern dass die „Entleerung“ bisher schon dünnbesiedelter Räume oder die Schrumpfung von Städten ein Teil einer kaum vermeidbaren raumstrukturellen Entwicklung sein kann. Positiv hieran zu sehen ist, dass die vielerorts gravierenden Konflikte zwischen zunehmenden Flächenansprüchen für Siedlungszwecke einerseits und für Natur- und Umweltschutz andererseits entschärft wird. Als grundlegendes Regulativ

sollte dabei der Wettbewerb von Standorten fungieren. Er zwingt die lokalen Akteure sich auf schnell wandelnde Standortansprüche ansiedlungswilliger Unternehmen wie zum Beispiel als Folge der Einführung des Internet oder der Eigenarten der New Economy einzustellen (Dohse et.al.2004), oder eben auch auf die meist staatlich gelenkte Nachfrage nach Naturflächen. Eine wichtige staatliche Aufgabe wäre hierbei darin zu sehen, planerische Eingriffe, die von der Raumplanung bis zur Stadtentwicklungsplanung reichen, kritisch und zeitnah auf deren Notwendigkeit hin zu überprüfen.

#### **4 Agrarreform und WTO-Verhandlungen**

Nach einer neuen Schätzung des Internationalen Forschungsinstituts für Ernährungspolitik (IFPRI) in Washington verursacht die Agrarprotektion der Industrieländer für den Agrarsektor der Entwicklungsländer jährlich Kosten in Höhe von 24 Mrd. US (Diao et.al.2003). Diese Schätzung beschreibt nur einen Teilaspekt des Problems, denn die volkswirtschaftlichen Kosten in den Industrieländern selbst dürften deutlich höher liegen. Sie gibt aber Hinweise darauf, dass das Scheitern der Verhandlungen in Cancun auch, allerdings nicht nur, auf eine – aus der Sicht der Entwicklungsländer – mangelnde Konzessionsbereitschaft der Industrieländer im Agrarbereich zurückzuführen ist. Die EU hatte zuvor einen Vorschlag unterbreitet, der u.a. die folgenden zentralen Punkte enthielt:

- Senkung der Importzölle um 35 vH und Verbesserung des Marktzugangs für Drittländer;
- Kürzung der Exportsubventionen um durchschnittlich 45 vH und vollständige Abschaffung für einige Produkte;

- Abbau der handelsverzerrenden Stützmaßnahmen (amber box)<sup>9</sup> um 55 vH;
- verbesserter Marktzugang für Entwicklungsländer.

Dieses Angebot sollte allerdings nur dann gelten, wenn die Handelspartner entsprechende Angebote unterbreiten würden. Obwohl es im Vorfeld zu einer prinzipiellen Übereinkunft zwischen der EU und den USA kam, scheiterte die Konferenz von Cancun. Neben dem Agrarstreit stieß die Forderung der Industrieländer nach verbessertem Investitionsschutz auf Widerstand bei den Entwicklungsländern.

Inzwischen gibt es Sondierungsgespräche über eine Fortsetzung der Verhandlungen. Die Position der EU hat sich durch die Agrarreformbeschlüsse verbessert. Grundsätzlich ist infolge der Entkoppelung ein Produktionsrückgang zu erwarten und damit ein Rückgang der Exporte und/oder Anstieg der Importe. Dies würde prinzipiell Erleichterung hinsichtlich der begrenzten Exportsubventionen geben und/oder den Marktzugang verbessern. Noch entscheidender aber ist, dass der Streit um die blue box entschärft würde: bei einer vollständigen Entkoppelung könnten die Direktzahlungen sogar vollständig in die green box (nicht handelsverzerrende Maßnahmen) transferiert werden. Hinsichtlich der amber box (handelsverzerrende Maßnahmen) kann nur gesagt werden, dass die Preissenkungen für Milchprodukte eine Verringerung

---

<sup>9</sup> Die Einteilung der Marktinterventionen im Agrarbereich in amber, blue und green box war ein Ergebnis des Agrarabkommens von Marrakesh. Die *amber box* umfasst alle Maßnahmen, die als allokatons- und damit handelsverzerrend angesehen werden. Diese Maßnahmen unterliegen dem Abbauverpflichtung. Diese bezieht sich auf das *Aggregate Measurement of Support (AMS)*, das auf der gleichen Idee wie die PSE Berechnung der OECD beruht, aber die Direktzahlungen ausklammert und deshalb eben nur einen Teil der Transfers an die Landwirtschaft umfasst. Dabei ist weitgehend unbestritten, dass die nicht entkoppelten Direktzahlungen ebenfalls handelsverzerrend sind. Die *green box* enthält alle Maßnahmen, die wenig oder keine handelsverzerrende Wirkung haben (*de minimis*). Die *blue box* war ein später Kompromiss im Agrarabkommen von Marakesh, um die deficiency payments der USA (inzwischen eingestellt) und die Direktzahlungen (nicht entkoppelt) der EU nicht der Abbauverpflichtung in der *amber box* zu unterwerfen. Als Bedingung für die Einordnung von Stützmaßnahmen in die blue box gilt, dass diese in Verbindung mit angebotsbeschränkenden Maßnahmen, wie z.B. der Flächenstilllegung Anwendung finden.

der Gesamtstützung beinhalten. Inwieweit die EU für einzelne Produkte bereit ist, den inländischen Marktschutz und die Exportsubventionen zu verringern, also die Zölle abzubauen und den Marktzugang zu erweitern, ist derzeit unklar, weil insbesondere auch die Zuckermarktreform noch aussteht. Allerdings gibt es hierfür inzwischen verschiedene Reformmodelle (Schmidt 2004:27f.) und vieles deutet daraufhin, dass man sich auch bei Zucker für einen Abbau des Preisschutzes und eine Kompensation durch entkoppelte Direktzahlungen entschließt, vergleichbar den Regelungen für Getreide und andere Basisprodukte. Derzeit ist aber selbst der Streit um den Inhalt der blue box noch nicht ausgestanden, weil vor allem bei Rindfleisch Ausmaß und Zeitpunkt der Entkoppelung unklar sind, da die Entscheidung den nationalen Regierungen überlassen wurde.

Der jüngste Vorschlag der EU, alle Exportsubventionen unter der Bedingung vollständig abzubauen, dass die anderen WTO Mitglieder gleiches tun (Agra-Europe 2004, H. 20, Europa Nachrichten, S.1-3), lässt hoffen, dass es zu Fortschritten in den Verhandlungen kommt. Mit diesem Vorschlag hat die EU aber auch die Forderung verbunden, dass bei der internen Stützung und beim Marktzugang ebenfalls ein ausgewogener Kompromiss gefunden wird. Von Kürzungen verschont bleiben sollen dagegen die Mittel in der green box, also vor allem die neu beschlossenen entkoppelten Direktzahlungen.

Weitere Konfliktherde sind in handelsbeschränkenden Maßnahmen für gentechnisch veränderte Organismen sowie in Versuchen zu sehen, den Schutz für heimische Produzenten mit der Begründung auszuweiten, dass erhöhte Produktionskosten infolge verschärfter Tierschutznormen kompensiert werden müssten (Isermeyer 2001). Die besondere Subventionierung von Ökobetrieben geht schon jetzt in diese Richtung und benachteiligt ausländische Produzenten, die die hiesigen Normen ebenfalls erfüllen aber keine Subventionen erhalten.

Damit wird gegen die WTO Vorschrift verstoßen, dass der Schutz von Produktionsprozessen, in denen nicht unterscheidbare Produkte erzeugt werden, nicht gestattet ist (like-product-principle) (Grethe 2001). Möglich wäre dies nur, wenn es sich um die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter handelte. Die hier angesprochenen Tierhaltungsvorschriften entspringen aber fraglos nur hiesigen Präferenzen, so dass es sich allenfalls um die Bereitstellung eines lokalen, in diesem Fall nationalen, öffentlichen Gutes handelt, die eine Diskriminierung verbietet. Einen möglichen partiellen Ausweg bietet die freiwillige Produktkennzeichnung (labelling), die nicht Teil des WTO Abkommens über technische Handelsbarrieren (TBT) ist (Hobbs et.al.2002).

## **5 Schlussbemerkung**

Die Reformbeschlüsse zur europäischen Agrarpolitik, in deren Mittelpunkt die Entkoppelung der Prämienzahlungen von der Produktion steht, verringert gegenüber der bisherigen Regelung die Produktionsanreize für die Landwirtschaft und führt damit zu einer Allokationsverbesserung. Der Einsatz von Arbeit, Kapital und Boden in der Landwirtschaft dürfte sinken. Boden wird sich verbilligen und der Strukturwandel zu größeren und effizienteren Betriebseinheiten dürfte sich beschleunigen. Diese positiven Wirkungen wären allerdings auf „direktem“ Wege, durch einen konsequenten Abbau der Direktzahlungen innerhalb von 5-7 Jahren ebenfalls erreicht worden, und gleichzeitig hätte man vermieden, neue „Vermögensstiel“ in Form handelbarer Prämienrechte festzuschreiben. Dies wäre umso wichtiger als das System nun auch in den Beitrittsländern eingeführt wird und eine verteilungspolitische Rechtfertigung für permanente Zahlungen an Landwirte, die letztlich noch dazu überwiegend bei den Bodeneigentümern anfallen, fehlt. Erschwerend kommt

hinzu, dass die Implementierung dieser Rechte hohe Transaktionskosten verursachen dürfte und durch anhaltende Rechtsstreitigkeiten, vor allem zwischen Pächtern und Landeigentümern, unsichere Rahmenbedingungen zur Folge hat, die die zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit notwendigen Investitionen behindern.

Auch der Versuch permanente, flächendeckende Zahlungen umweltpolitisch zu begründen, ist wenig sachgerecht. Entweder handelt es sich – wie bei den „cross-compliance“ Regeln – um kaum begründbare zusätzliche Bewirtschaftungsvorschriften. Oder es geht – wie in den meisten Agrarumweltprogrammen – um örtlich begrenzte Probleme, wie die Schaffung oder Renaturierung bestimmter Biotope oder die Bewahrung anderenfalls unter Umständen gefährdeter Landnutzungsformen. Die Kosten entsprechender Angebote gemäß den Präferenzen der Bevölkerung bereit zu stellen, dürften wegen fallender Opportunitätskosten für Boden deutlich sinken; spezifische Naturlandschaften dürften sich örtlich sogar ohne Extrazahlungen entwickeln. Dementsprechend sollten die Finanzmittel in öffentlichen Haushalten reduziert werden, und vor allem sollte die vorherrschende Mischfinanzierung zwischen EU, Mitgliedsländern und Regionen zugunsten lokaler Verantwortung eingestellt werden.

Die öffentliche Subventionierung freiwillig einzuhaltender verschärfter Tierhaltungs- oder Umweltvorschriften wirft zweierlei Probleme auf. Einmal ist die allgemeine Vorteilhaftigkeit dieser Vorschriften, im Sinne eines öffentlichen Gutes, nur bedingt zu belegen, da diesbezügliche Präferenzen der Bürger stark divergieren. Eine Entscheidung sollte deshalb weitgehend den Bürgern selbst überlassen werden, die bei entsprechend diversifiziertem Angebot selber wählen können. Zum anderen werden hierdurch andere, nicht subventionierte

(ausländische) Anbieter diskriminiert, die entsprechende Normen ebenfalls einhalten. Dies verstößt gegen WTO Vorschriften (like-product-principle).

Die ländliche Entwicklungspolitik und damit insbesondere die mit der Reform beschlossene Ausweitung der Finanzmittel, entbehrt einer konsistenten Begründung. Es handelt sich ganz überwiegend um punktuelle Interventionen zugunsten von Land- und Forstwirtschaft, die nicht mit Marktversagen zu begründen sind. Vielmehr deutet diese Politik auf den Versuch hin, sektorale Produktionsstrukturen zu bewahren. Neuere raumstrukturelle Veränderungen, deren Akzeptanz oder gar Förderung erst die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von Standorten gewährleistet, werden bei diesem sektoralen Ansatz offenbar ausgeblendet. Notwendig wäre eine Integration dieser Politik in die allgemeine Regionalpolitik, die naturgemäß ländliche Räume einschließt. Damit könnte auch das ineffiziente Nebeneinander verschiedener Fördertöpfe und –maßnahmen verringert werden.

Die jüngsten Kommissionsvorschläge zu den WTO-Verhandlungen — u.a. vollständiger Abbau der Exportsubventionen auf multilateraler Basis — lassen hoffen, dass die jüngste Agrarreform nicht beim Abbau der internen Produktionsstützung stehen bleibt, sondern endlich auch eine durchgreifende Liberalisierung des Außenhandels durch Abbau des Außenschutzes und Marktöffnung bewerkstelligen wird. Damit würde auch im internationalen Maßstab endlich anerkannt, dass Protektion letztlich allen schadet und gerade im Agrarbereich viele arme Länder die Leidtragenden der Agrarprotektion in Industrieländern sind.

## 6 Literatur

- Agra-Europe, Agrarpolitischer Pressedienst, Bonn lfd.Jgg.
- Bröcker, G., D. Dohse and R. Soltwedel (2003), Clusters and Competition as Engines of Innovation – An Introduction. In: Bröcker, G., D. Dohse and R. Soltwedel (Hrsg.), *Innovation Clusters and Interregional competition*, S. 1-8. Berlin.
- Diao, X. E. Diaz-Bonilla, and S. Robinson (2003). How much does it hurt? The Impact of Agricultural Trade Policies on Developing countries. International Food Policy Research Institute. Washington.
- DLG Mitteilungen (2004), H. 5. Wer bekommt die Prämien? S.30-33.
- DLG Mitteilungen (2003), H.12: Unsichere Pachtverhältnisse. 33-35.
- Dohse, D., C.-F. Laaser, J.-V. Schrader und R. Soltwedel (2004). Räumlicher Strukturwandel im Zeitalter des Internets – Eine Untersuchung der raumwirtschaftlichen Folgen des Vordringens des Internets als Transaktionsmedium. In Wüstenrot-Stiftung (Hrsg.), *Räumlicher Strukturwandel im Zeitalter des Internets – Neue Herausforderungen für Raumordnung und Stadtentwicklung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-144.
- European Commission (2003), Rural Development in the European Union, Fact Sheet, Luxembourg.
- Europäischen Union (2003). Amtsblatt L 270 vom 21. Oktober.
- Freshwater, D. (2003). Will Manufacturing Remain a Pillar of Rural Development? In OECD (Hrsg.), *The Future of Rural Policy. From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, Paris.
- Grethe, H. 2001. Potentielle Auswirkungen der ökologischen Agrarwende auf die Entwicklungsländer, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn.
- Hobbs, A.L., Hobbs, J.E., G.E. Isaac, W.A. Kerr (2002). Ethics, domestic food policy and trade law: assessing the EU animal welfare proposal to the WTO. *Food Policy*: (27): 437- 454.
- Isermeyer, F. (2001). Die Agrarwende – was kann die Politik tun? Arbeitsbericht Nr. 2/2001 des Instituts für Betriebswirtschaft, Forschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig.
- Isermeyer, F. (2003). Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Forschungsanstalt für Landwirtschaft. Braunschweig.
- Koester, U. (2003), EU-Agrarreform: Endlich ein Durchbruch? *Wirtschaftsdienst*: 3: 151-156, Hamburg.

- Koester, U. und S. Tangermann (1976). Alternativen der Agrarpolitik. Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft 182. Münster-Hiltrup.
- Krieger-Boden, C. (2002). European Integration and the Cost for Compensatory Regional Policy. Kieler Arbeitspapiere Nr. 1135, Kiel.
- OECD, 2003, Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. Paris
- Schmidt, E. (2004). Proposal for a Basic and Practical Reform of the EU Sugar Market Regime. Kiel.
- Schrader, J.-V. (1993). EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen. Vom Leistungseinkommen zur Quasirente. Kieler Diskussionsbeiträge 217. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schrader, J.-V. (1994). Nachwachsende Rohstoffe: Umweltfreundlicher Weg aus der Agrarkrise oder neues Subventionsloch?. Kieler Diskussionsbeiträge 238. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schrader, J.-V. (1998). Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Kieler Diskussionsbeiträge 325. Institut für Weltwirtschaft, Kiel
- Schrader, J.-V. (2000). CAP Reform, the Berlin Summit, and EU Enlargement. *Intereconomics* 35 (5): 231-242. Baden-Baden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verbraucher, Ernährung und Landwirtschaft (2003), Stellungnahme zu den Luxemburger Beschlüssen. Agra-Europe, Nr.47, Sonderbeilage, Bonn.