

## **Auf welche neuen Rahmenbedingungen haben sich die Landwirte einzustellen?**

Auf welche Rahmenbedingungen haben sich die Landwirte einzustellen? | 4.0 | Seite 2717

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke

**Auf welche neuen Rahmenbedingungen haben sich die Landwirte einzustellen?**

Vortrag Bernburg-Strenzfeld, Dezember 2003

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke, Humboldt-Universität zu Berlin, Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Fachgebiet Agrarpolitik, Luisenstraße 56, 10099 Berlin, Tel.: 030-2093 6256, Fax: 030-2093 6301, Email: [dieter.kirschke@agrار.hu-berlin.de](mailto:dieter.kirschke@agrار.hu-berlin.de), <http://www.agrar.hu-berlin.de/wisola/fg/apol/>

<b>Gliederung</b>	<b>Seite</b>
1. Einleitung	2719
2. Internationale Rahmenbedingungen	2719
2.1 Harbinson-Papier vom März 2003	2719
2.2 Stand der WTO-Diskussion	2723
3. Luxemburger Beschlüsse vom 26. Juni 2003	2727
4. Perspektiven der EU-Agrarpolitik	2731
5. Literatur	2733

## **1. Einleitung**

Seit dem 26. Juni 2003 gibt es die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der EU-Agrarpolitik, und derzeit wird in Deutschland die Umsetzung dieser Beschlüsse diskutiert. Entscheidungen hierzu dürften im ersten Halbjahr 2004 getroffen werden. Vor diesem Hintergrund möchte ich in diesem Beitrag zwei Hauptpunkte ansprechen. Es geht einmal um die internationalen Rahmenbedingungen und die laufenden WTO-Verhandlungen zum Agrarbereich. Zum anderen sollen wesentliche Punkte der Luxemburger Beschlüsse diskutiert werden. Der Beitrag schließt mit einigen Überlegungen zu den Perspektiven der EU-Agrarpolitik ab.

## **2. Internationale Rahmenbedingungen**

### **2.1 Harbinson-Papier vom März 2003**

Harbinson hat in einem Papier vom März 2003 den derzeitigen Diskussionsstand zu den Agrarverhandlungen in der WTO-Runde zusammengefasst. Dieses Papier war Diskussionsgrundlage für Cancun und ist Ausgangspunkt für die laufenden weiteren Beratungen. Es geht demnach wieder einmal um die Liberalisierung im Agrarbereich, um den Abbau von Protektion. Auf der Agenda stehen das Thema Marktzugang auf der Importseite, das Thema Exportsubventionen und drittens das Thema Inlandsstützung.

Einige wesentliche Punkte des Harbinson-Papiers zeigen die Abbildungen 1 und 3. Es ist die zweite Fassung; deswegen wird es auch Harbinson II genannt. Beim Marktzugang geht es zunächst um den Abbau von Zollsätzen. Es ist vorgeschlagen worden, dass man je nach Ausgangsniveau die Zollsätze unterschiedlich kürzen sollte; besonders hohe Zollsätze sollten stärker gekürzt werden und geringere Zollsätze entsprechend weniger. Zollsätze, die über 90 % betragen, sollen durchschnittlich

lich um 60 % und für ein Produkt mindestens um 45 % gekürzt werden. Das betrifft in der EU die Produkte Zucker, Milch und Rindfleisch. Die mittleren Zollsätze, 15-90 %, sollen um die Hälfte und mindestens 35 % für ein Produkt gekürzt werden. Weiter geht es beim Thema Marktzugang um die Ausweitung der Zollkontingente. Seit der Uruguay-Runde ist ein präferenzzieller Zugang für ausländische Anbieter in Höhe von jetzt 5 % beschlossen worden. Diese Zollkontingente sollen in den nächsten fünf Jahren auf 10 % verdoppelt werden.

## Internationale Rahmenbedingungen

Harbinson II, 18.3.2003

### ● **Marktzugang** (Zollsätze, gebundene Werte)

> 90 %	→	- 60 % Ø, - 45 % min.
15 – 90 %	→	- 50 % Ø, - 35 % min.
< 15 %	→	- 40 % Ø, - 25 % min.

**Zollkontingente 10 % (8 – 12 %)**

**Zeitraum: 5 Jahre**

### ● **Exportsubventionen** (gebundene Werte)

**- 100 %**

**Zeitraum: 5 – 9 Jahre**

**Regeln zu Exportkrediten**

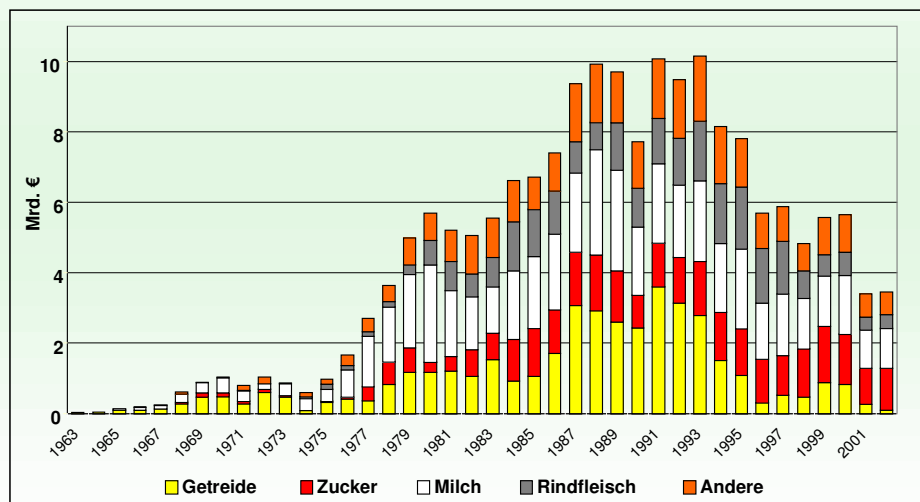
### Abbildung 1

Das zweite Thema in den WTO-Verhandlungen sind die Exportsubventionen, und der Vorschlag ist, dass diese vollständig abgeschafft werden, und zwar in einem Zeitraum zwischen fünf und neun Jahren. Die Entwicklung der Exporterstattungen in der EU seit den 60er Jahren zeigt Abbildung 2. In den 70er und vor allen Dingen 80er Jahren sind die Exporterstattungen stark gestiegen. Die EU ist in diesem Zeitraum von einer Importsituation in eine Exportsituation gekommen. Die Spitze der Exporterstattungen lag um 1990 bei rund 10 Mrd. €, damals ECU. Das Thema Exporterstattungen stellt sich heute etwas weniger dramatisch dar als Folge der Beschlüsse der Uruguay-Runde, aber es ist nach wie vor ein großes Streitthema. Die EU zahlt auch heute noch Exporterstattungen in einer Größenordnung von 4 Mrd. €. Es ist kein Zufall, dass mit der McSharry-Reform von 1992 eine erste Korrektur der EU-Markt-

ordnungen bei Getreide stattfand, um auf diese Weise auch die Exporterstattungen zurückzufahren. Nach wie vor gibt es erhebliche Exporterstattungen bei Zucker und auch bei Milch und Rindfleisch.

## Internationale Rahmenbedingungen

### EU-Exporterrstattungen nach Sektoren



Quelle: Schaps, J. (2003) : Nach dem Fehlschlag von Cancún - wie geht es weiter? CEC, DG Trade

Humboldt-Universität zu Berlin, FG Agrarpolitik

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke



Bernburg.ppt

Abbildung 2

Der dritte Punkt in der WTO-Runde ist die Inlandsstützung. Hier wird bekanntlich unterschieden zwischen Grüner, Gelber und Blauer Box. Diese Sortierung von Inlandsbeihilfen soll in etwa widerspiegeln, wie verzerrend diese Subventionen auf die Produktion und damit auf den Handel wirken. Es ist natürlich nicht immer möglich, „grüne“ Subventionen genau von „gelben“ Subventionen zu trennen. Dennoch hat sich diese Klassifizierung von Subventionen eingebürgert. In der laufenden WTO-Runde soll nun nach dem Vorschlag von Herrn Harbinson die Grüne Box nicht weiter diskutiert werden; „grüne“ Subventionen sind zulässig. Die Blaue Box hingegen – und das sind die Direktzahlungen in der EU, die weder richtig handelsverzerrend noch handelsneutral sind – soll halbiert werden, oder aber alternativ der Gelben Box zugeschlagen werden. Das würde bedeuten, dass die Gelbe Box „überquillt“, mit anderen Worten, dass die EU ihre Verpflichtungen, die sie in der Uruguay-Runde eingegangen ist, nicht einhalten kann. Die Gelbe Box soll zudem mehr als halbiert werden, und für diese Kürzungen der Inlandsstützung ist sowohl bei der Blauen als auch bei der Gelben Box ein Zeitraum von fünf Jahren vorgesehen. Das

sind ganz konkrete Forderungen, die in besonderer Weise die EU angehen, aber natürlich generell alle Mitgliedsländer der WTO, die ihre Landwirtschaft in entsprechender Weise subventionieren.

## Internationale Rahmenbedingungen

Harbinson II, 18.3.2003 (Fortsetzung)

### ● Inlandsstützung

**Grüne Box bleibt**

**Blaue Box – 50 %**

**Zeitraum: 5 Jahre**

**oder ----> Gelbe Box**

**Gelbe Box (gebundene Werte)**

**– 60 %**

**Zeitraum: 5 Jahre**

**keine Ausweitung für einzelne Produkte**

### ● Besonderheiten für Entwicklungsländer

### ● Nicht handelsbezogene Anliegen nicht berücksichtigt

### Abbildung 3

Zwei weitere Punkte zu den laufenden WTO-Verhandlungen seien der Vollständigkeit halber, aber nur kurz angesprochen. Es soll in dieser Runde insbesondere um die Interessen der Entwicklungsländer gehen, und deswegen spielt die Diskussion um Sonderregelungen beim Abbau von Protektion in Entwicklungsländern eine Rolle. Es wird darüber hinaus aus europäischer Sicht und insbesondere auch aus deutscher Sicht das Problem nicht handelsbezogener Anliegen thematisiert. Die EU stellt sich darunter insbesondere vier Punkte vor, die zu diskutieren sind. Der erste Punkt ist die Absicherung dessen, was wir in der EU als multifunktionale Landwirtschaft bezeichnen; zweitens geht es um das Vorsorgeprinzip in Bezug auf die Nahrungsmittelsicherheit und drittens um Kennzeichnungsregelungen; der vierte Punkt betrifft Ausgleichszahlungen im Tierschutzbereich, die als Maßnahmen der Grünen Box anerkannt werden sollen. Bislang war die EU erfolgreich in Bezug auf das Thema Tierschutz, aber man steht erst am Anfang, was die anderen drei Punkte betrifft. Hier ist das Ergebnis nicht voraussehbar. Die EU muss zur Kenntnis nehmen, dass die internationale

Gemeinschaft wenig gewillt ist, auf die vorgeschlagene Diskussion zu nicht handelsbezogenen Anliegen einzugehen, weil man hier potenzielle Handelshemmnisse sieht. Den Stand der internationalen Diskussion und Rechtsprechung kann man am Fall des Importverbots von Fleisch hormonbehandelter Rinder sehen. Die EU hat die Einfuhr verboten, doch im Ergebnis des Schiedsgerichtsverfahrens bei der WTO wurde deutlich, dass dieses Vorgehen nicht dem internationalen wissenschaftlichen Standard entsprochen hat und folglich als unzulässiger Handelseingriff zu sehen ist. In diesem Fall sind die Regeln der WTO eindeutig: Solche Eingriffe in den Handel müssen entweder zurückgenommen werden, oder es müssen Kompensationen erfolgen; andernfalls sind Sanktionen zulässig. Dieses Vorgehen bei internationalen Handelskonflikten ist nicht spezifisch für den Agrarbereich oder gar ein besonderes Problem für die EU; diese profitiert stattdessen von dem klaren internationalen Rechtsrahmen bei anderen Handelskonflikten. In dem Schiedsgerichtsverfahren zur Einführung der US-Stahlzölle z.B. hat die EU Recht bekommen, und so haben die USA diese Zölle vor kurzem zurückgenommen.

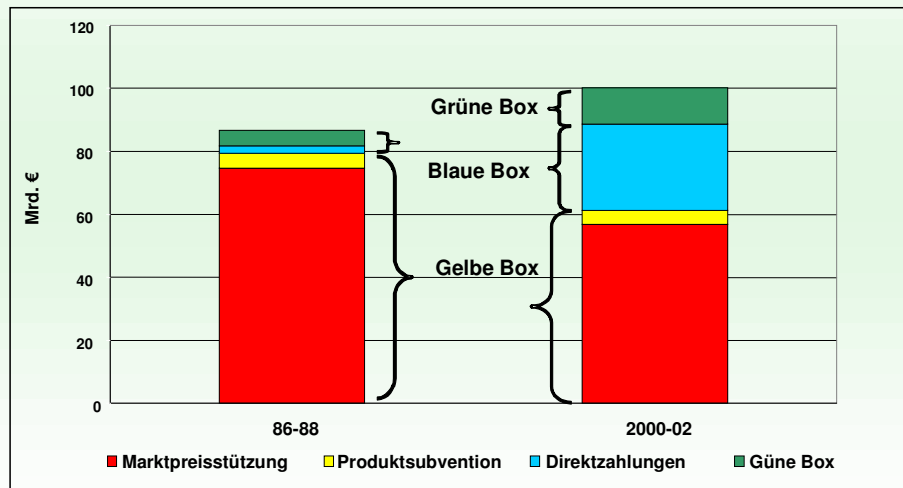
Ein letzter Punkt: Aus der Presse sind die Berechnungen zum Gesamtschutz des Agrarbereichs in Industrieländern bekannt, die sich für alle OECD-Staaten in den letzten Jahren auf gut 300 Mrd. US\$ pro Jahr belaufen haben. Abbildung 4 zeigt die Berechnung dieser Producer Support Estimates für den Agrarsektor der EU im Zeitraum 1986/88 und im Zeitraum 2000/02. Es zeigt sich, dass als Folge der Uruguay-Runde der Schutz umstrukturiert worden ist. Die Gelbe Box wurde abgestockt, die Blaue Box wurde eingeführt, und die Grüne Box wurde ausgeweitet. Interessant ist dabei festzustellen, dass die gesamte Protektion dabei nicht abgenommen, sondern zugenommen hat; es wurde also umgeschichtet und aufgestockt. Das fällt natürlich auch den Partnerländern in der WTO auf.

## 2.2 Stand der WTO-Diskussion

Wie geht es also weiter mit den internationalen Rahmenbedingungen und mit den WTO-Verhandlungen? Ein paar Worte zum Zeitplan: Nach dem Scheitern von Cancun ist für Dezember 2003 eine Botschafterrunde in Genf angesetzt. Viel wird von dieser Runde nicht erwartet; allenfalls könnte es eine Einigung über den Zeitplan für das Jahr 2004 geben. Eine neue Situation ergibt sich zudem, weil im Rahmen der WTO Harbinson nicht mehr verantwortlich ist für Agrarverhandlungen, was aus Sicht der EU manchem als gewisser Vorteil erscheint. In der EU wird zudem im Jahr 2004 ein neuer Kommissar gesucht, und es ist eine neue Kommission zu besetzen. Inwieweit die EU im Rahmen der WTO handlungsfähig sein wird, ist deshalb zu hinterfragen. Zudem hat der Wahlkampf in den USA begonnen, und auch dieses Ereignis spricht nicht für eine zügige Weiterentwicklung der Verhandlungen in der WTO.

## Internationale Rahmenbedingungen

### Schutz des EU-Agrarsektors (Ø 86-88, 2000-02)



Quelle: Schaps, J. (2003) : Nach dem Fehlschlag von Cancún - wie geht es weiter? CEC, DG Trade

Humboldt-Universität zu Berlin, FG Agrarpolitik  
Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke



Bernburg.ppt

#### Abbildung 4

Festzuhalten bleibt indessen, dass die Interessengegensätze in der WTO nach wie vor ausgeprägt sind. Den aktuellen Stand zu einzelnen Positionen von Ländergruppen zeigt Abbildung 5. In Bezug auf den Marktzugang fordern verschiedene wichtige Ländergruppen nach wie vor eine substantielle Zollsatzkürzung. Das sind einmal die Länder der Cairns-Gruppe, die als exportorientierte Länder, wie Australien, Thailand oder auch Brasilien, ein besonderes Interesse an einer weiteren Liberalisierung haben. Ähnliche Forderungen gibt es aber auch von den USA und der Gruppe der Entwicklungsländer, die sich zum ersten Mal als deutliche politische Kraft in Cancun zusammengefunden und bemerkbar gemacht hat. Die EU möchte hingegen bei so genannten sensitiven Produkten behutsamer vorgehen, und natürlich erklärt sich diese Forderung insbesondere vor dem Hintergrund der noch bestehenden protektionistischen Marktordnungen bei Zucker, Milch und Rindfleisch.

Bei den Exportsubventionen ist der Konflikt zwischen der EU und dem Rest der Welt sehr deutlich. Sowohl die Cairns-Gruppe, die USA als auch die Entwicklungsländer fordern eine vollständige Abschaffung dieser Exportsubventionen, während die EU das zwar im Prinzip auch zugesteht, aber auf Zeit setzt. Die EU interpretiert den Beschluss in Doha zur Abschaffung der Exportsubventionen also nicht als unmittel-



bare Verpflichtung, Exportsubventionen bereits als Ergebnis dieser WTO-Runde vollständig abzuschaffen.

## Internationale Rahmenbedingungen

Aktuelle Positionen in der WTO-Runde (verkürzt)

	Cairns-Gruppe	USA	EU	Entwicklungsländer
<b>Marktzugang</b>	– Substanzielle Zollsatzkürzung	– Substanzielle Zollsatzkürzung	– Sensitive Produkte	– Substanzielle Zollsatzkürzung – EL-Ausnahmen
<b>Exportsubventionen</b>	– Abschaffung	– Abschaffung	– keine vollständige Abschaffung	– Abschaffung
<b>Inlandsstützung</b>	– Abschaffung Gelbe und Blaue Box – Obergrenzen / Kürzung Grüne Box	– Angleichung / Reduzierung	– Übergang Blaue Box – Offene Grüne Box	– Abschaffung Gelbe und Blaue Box – Obergrenzen / Kürzung Grüne Box

### Abbildung 5

In Bezug auf die Inlandsstützung geht es der Cairns-Gruppe und den Entwicklungsländern um die vollständige Abschaffung der Gelben und der Blauen Box. Die EU meint hier, dass man eine Übergangszeit zur Abschaffung der Blauen Box benötigt, und nach den Luxemburger Beschlüssen, insbesondere zur Entkopplung, sieht man das Thema der Blauen Box ohnehin als wesentlich entschärft an. Im Vorfeld von Cancun gab es interessanterweise eine Interessenannäherung von USA und EU in Bezug auf den Abbau der Inlandsstützung. Man sprach von Angleichung und Reduzierung der Inlandsstützung und nicht von vollständiger Abschaffung; hier zeigt sich eine neue Position der USA, die in den letzten Jahren verstärkt auf Instrumente der Inlandsstützung gesetzt hat. Es ist eine offene Frage, ob sich tatsächlich neue Allianzen und Interessenüberschneidungen abzeichnen. Man erinnert sich, dass letztlich die Uruguay-Runde erfolgreich abgeschlossen werden konnte, weil die beiden großen Handelsmächte USA und EU einig geworden sind. Die USA waren Wortführer der Liberalisierungsdebatte und haben diese Liberalisierung nach Abschluss der Uruguay-Runde auch konsequent im eigenen Land umgesetzt. Mit der neuen Politikausrichtung in den USA stellt sich die Frage, wie stark sich die USA in der

jetzigen WTO-Runde in die Liberalisierungsdebatte einbringen werden. Zur Grünen Box schließlich ist die europäische Haltung klar, dass es hier keine Beschränkung geben sollte. Neu ist indessen die Forderung der Cairns-Gruppe und von Entwicklungsländern, auch die Grüne Box zu thematisieren und konkret Obergrenzen einzuführen oder Kürzungen vorzunehmen. Offensichtlich wird die Aufstockung der „grünen“ Subventionen mit Argwohn beobachtet und zunehmend angegriffen. Hier deutet sich ein interessantes und neues Thema für die WTO-Diskussion an, das man insbesondere aus europäischer Sicht im Auge behalten sollte.

Die internationalen agrarpolitischen Rahmenbedingungen sind also von konkreten Forderungen an die EU geprägt. Die EU hat deshalb wegen ihrer Agrarpolitik immer noch eine gewisse Sonderrolle in den WTO-Verhandlungen, andererseits muss die EU ein Interesse daran haben, zu einem Abschluss dieser WTO-Runde zu gelangen; denn viel steht auf dem Spiel für die Interessen einer großen Handelsregion außerhalb aber auch innerhalb des Agrarbereichs. So ist die so genannte Friedenspflicht der Uruguay-Runde Ende 2003 abgelaufen. Die Länder hatten vereinbart, dass sie den Status quo ihrer Politik bis zu diesem Zeitpunkt akzeptieren und nicht als Handelshemmnis anklagen würden, so also z.B. die Zuckermarktordnung oder die Milchmarktordnung der EU. Ab 1. Januar 2004 gilt diese Friedenspflicht nicht mehr, und je länger sich die laufenden WTO-Verhandlungen hinziehen, um so größer wird die Gefahr, dass es zu neuen Schiedsgerichtsverfahren wegen der EU-Agrarpolitik kommt. Erste Anzeichen für eine solche Entwicklung gibt es für Zucker. Auch aus diesem Grund hat die EU ein konkretes Interesse daran, die Verhandlungen nicht zu verzögern und konkrete Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass man im Agrarbereich zu einer Einigung kommt.

Neben den internationalen agrarpolitischen Bedingungen werden auch die Entwicklungen auf den Weltmärkten von Bedeutung sein. Hier waren in den letzten Jahren bei verschiedenen Produkten stabile Preisentwicklungen zu beobachten, und das könnte auch für die EU zu neuen Marktchancen führen. Verschiedene Berechnungen haben gezeigt, dass solche Marktchancen bei einer weiteren Liberalisierung besser werden können; denn es geht nicht nur um Liberalisierung des Agrarbereichs in der EU, sondern auch um Liberalisierung bei den Handelspartnern. Konkrete Marktchancen werden insbesondere im Bereich von Milchprodukten, Ölsaaten sowie Schweine- und Geflügelfleisch gesehen. Hier könnten sich für die EU Marktchancen auftun, über die zur Zeit noch gar nicht geredet wird. In Bezug auf die WTO könnten stabile Weltmarktpreise die gegenwärtigen Konflikte vielleicht entschärfen. Wenn der Weltmarktpreis hoch ist, können die Exporterstattungen geringer ausfallen, und der Streit um die Blaue Box ist für EU-Handelspartner vielleicht nicht mehr ein entscheidendes Anliegen, wenn auf den Weltmärkten genug Geld verdient werden kann. Stabile Weltmarktpreise können allerdings auch durch Währungsentwicklungen überzeichnet. So wirkt der derzeit starke EURO der stabilen

Weltmarktpreisentwicklung entgegen; denn bei einem starken EURO werden die Exporterstattungen wieder steigen.

### 3. Luxemburger Beschlüsse vom 26. Juni 2003

Die wesentlichen Punkte zu den Luxemburger Beschlüssen zeigen die Abbildungen 6 und 7. Der zentrale Punkt dieser Beschlüsse ist offensichtlich die Entkopplung der Direktzahlungen. Aus ökonomischer Sicht ist Entkopplung positiv zu werten und aus internationaler Sicht auch, weil als Folge der Entkopplung die Blaue Box-Problematik wesentlich entschärft wird. Eine Teilentkopplung wäre vor diesem Hintergrund nicht so positiv einzustufen, weil sie eben die beschriebenen Wirkungen nur zum Teil hätte. Tatsächlich wird es bei einzelnen Produkten noch eine Teilentkopplung geben, doch bei der Umsetzung der Entkopplungsbeschlüsse in Deutschland zeichnet sich im Wesentlichen eine vollständige Entkopplung ab. Aus landwirtschaftlicher Sicht ist der Entkopplungsbeschluss im Kern positiv zu werten; denn es ergeben sich mehr Marktchancen bei gleicher Transferhöhe, sofern freilich die bisherige Transferhöhe aufrecht erhalten wird. Auch aus Sicht der Steuerzahler ist Entkopplung prinzipiell positiv, weil sich eine gleiche Einkommensstützung im Agrarbereich billiger finanzieren lässt als bisher.

## EU-Agrarpolitik

### Luxemburger Beschluss

#### ● Entkopplung (ab 2005)

- **Einheitliche Betriebsprämie**  
(Zahlungsansprüche, Transfer, förderfähige Flächen)
- **Regionale Betriebsprämie**  
(Kombimodelle, weitere Optionen: Grünland vs. Ackerland, Regionen, Milch, förderfähige Fläche)
- **Finanzielle Disziplin**

#### ● Cross-Compliance

- **Sanktionsmechanismus**  
(18 EU-Vorschriften)
- **Betriebsberatungssystem**
- **Standards vs. 2. Säule**

Neben dieser generellen Wertung der Entkopplung ist natürlich für den Agrarbereich interessant, wie die konkrete Umsetzung in den nächsten Jahren ablaufen wird. Im November 2003 haben die Agrarminister von Bund und Ländern eine Einigung über wesentliche Eckpunkte erzielt. Es geht konkret um die Kombination der Modelle einer einheitlichen Betriebsprämie bzw. einer regionalen Betriebsprämie. Bei der einheitlichen Betriebsprämie ist klar, dass diese im Wesentlichen die derzeitige Transfer-situation festschreiben würde. Das wird Legitimationsprobleme für solche Transfers in der Zukunft schaffen und auch zu Konflikten in der Landwirtschaft führen. Bei der regionalen Betriebsprämie wird es vielleicht künftig leichter fallen, solche Subventionen als Prämie für die Erhaltung von Kulturlandschaft oder generell für Leistungen der Landwirtschaft in Bezug auf die ländliche Entwicklung zu legitimieren; aber solche Prämien würden auch unmittelbar zu einer erheblichen Umverteilung der Prämien innerhalb der Landwirtschaft führen. Leider zeichnet sich ab, dass man wegen dieser Legitimations- und Verteilungsproblematik ein recht kompliziertes Kombinationsmodell umzusetzen gedenkt. So wird es eine Ackerprämie geben und wahrscheinlich auch eine Grünlandprämie in Bezug auf die regionale Betriebsprämie. Weiter ist auch eine einheitliche Betriebsprämie vorgesehen. Bei Milch ist die konkrete Gestaltung der Entkopplung noch offen. Es deutet sich an, dass es bei diesem Produkt zunächst auf eine einheitliche Betriebsprämie hinaus laufen könnte, die dann später in eine regionale Betriebsprämie umgewandelt wird. Zwischen den einzelnen Bundesländern gibt es noch verschiedene Vorstellungen über die Ausgestaltung der Entkopplung, so hat sich z.B. Bayern, als eines von wenigen Bundesländern, für eine einheitliche Betriebsprämie ausgesprochen, wie übrigens auch der Bauernverband. Ferner soll es Sonderregelungen für eine überregionale Umverteilung der Prämien in begrenztem Umfang geben: Schleswig-Holstein etwa soll aufgrund der historischen Prämienhöhe abgeben, und Brandenburg und auch Rheinland-Pfalz sollen dazu bekommen.

Solche Diskussionen um die konkrete Ausgestaltung der Entkopplung sind natürlich für die Betriebsleiter von ganz entscheidender Bedeutung. Machen wir uns aber klar, dass es eine reine Verteilungsdiskussion ist. Die konkrete Ausgestaltung der Entkopplung wird keinen Einfluss auf die Produktionsstruktur der Zukunft haben, sofern es sich freilich um eine vollständige Entkopplung handelt. Deshalb ist die derzeitige Diskussion aus ökonomischer Sicht eigentlich ohne große Bedeutung, aus verteilungspolitischer Sicht hingegen schon. Aus wissenschaftlicher Sicht würde man sich wünschen, dass wir die derzeitige verteilungspolitische Diskussion um Kombimodelle offener und transparenter und auch zielgerichteter führen. Wenn man sich also einig ist, dass es im Jahre 2014 einmal eine einheitliche Flächenprämie geben soll, so könnte man, ausgehend vom derzeitigen Niveau der Prämienhöhe eines Betriebes, die angestrebte Flächenprämie in einem „Gleitflug“ anstreben. Das entsprechende Modell wäre einfach umzusetzen, die Landwirtschaft hätte eine klare Perspektive für

die Entwicklung der Transferzahlungen, und sie könnte sich unmittelbar der Aufgabe einer Anpassung der Produktionsstruktur an die Marktbedingungen widmen.

Bei der Entwicklung der Transferzahlungen ist auch zu bedenken, dass im Rahmen der finanziellen Vorausschau bis zum Jahre 2013 Obergrenzen für die Finanzierung der Agrarpolitik festgelegt worden sind. Hier ergeben sich einige Fragen, ob im Rahmen einer möglichen Marktentwicklung bzw. einer weiteren Osterweiterung um Rumänien und Bulgarien das derzeit beschlossene Transferniveau realistisch bleibt. Des Weiteren wird der Druck auf eine Absenkung von Transferzahlungen steigen, um den EU-Haushalt zu entlasten und auch um die so genannte „2. Säule“ der EU-Agrarpolitik aufzustocken. Solche Themen werden derzeit noch nicht öffentlich diskutiert; es ist aber absehbar, dass sie relevant werden können.

Als Cross compliance bezeichnet man die vorgesehene Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Vorschriften. Aus ordnungspolitischer Sicht ist eine solche Bindung eigentlich nicht nachzuvollziehen, da praktisch eine doppelte Sanktionierung bei der Verletzung von rechtlichen Rahmenbedingungen eingeführt werden soll. In der Tat müssen die 18 genannten, einzuhaltenden EU-Vorschriften bereits heute eingehalten werden, und Verstöße sind zu ahnden. Würde man künftig bei einem solchen Verstoß Direktzahlungen kürzen oder aussetzen, so könnten Betriebsleiter im Einzelfall unterschiedlich für die gleiche Rechtsverletzung bestraft werden. Tatsächlich handelt es sich bei der vorgesehenen Cross compliance-Regelung eher um eine politische Entscheidung, mit der der Einhaltung von Rechtsvorschriften im Agrarbereich mehr Nachdruck verliehen werden soll. Da es hier offenbar Lücken gibt, soll praktisch auf dem Umweg der Cross compliance versucht werden, das Problem in den Griff zu bekommen. Ordnungspolitisch ist das bedenklich, politisch aber wird die Cross compliance-Regel kaum noch zu beseitigen sein. Es scheint auf den ersten Blick akzeptabel zu sein, dass Landwirte nur dann Geld bekommen sollen, wenn sie sich an bestimmte Regeln halten, obwohl dieser Zusammenhang nicht der eigentlichen Legitimation der Transferzahlungen entspricht.

In Bezug auf die Diskussion um Standards gibt es widerstreitende Meinungen. Die Umsetzung von nicht marktbezogenen Anliegen im Agrarbereich, wie z.B. der Tierschutz, kann so einmal über die Anhebung von Standards oder aber durch die gezielte Förderung von Maßnahmen innerhalb der so genannten „2. Säule“ umgesetzt werden. Es gibt keine eindeutige Aussage dazu, welcher Denkrichtung im Einzelfall der Vorzug zu geben ist, und ebenso kann sich die Einschätzung der beiden Ansätze im Verlaufe der wirtschaftlichen Entwicklung ändern. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Einführung von Katalysatoren in der Automobilbranche. In der Anfangsphase gab es Anreize, um diese Entwicklung in Gang zu bringen; allmählich wurden dann die Standards angehoben, und heute ist die Ausstattung von Autos mit Katalysatoren allgemein gültiger Standard in der Automobilbranche. Das Beispiel zeigt, dass es

sich bei der Änderung von Standards und der Finanzierung neuer Maßnahmen gewissermaßen um eine Gratwanderung in der wirtschaftlichen Entwicklung handelt, die auch und gerade im Agrarbereich bei der weiteren Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen von besonderer Bedeutung ist.

## EU-Agrarpolitik

### Luxemburger Beschluss, Fortsetzung

---

#### ● Modulation

- 3% (ab 2005) ----> 5% (ab 2007)
- Freibetrag 5000 €
- Zuteilung

#### ● Ausbau 2. Säule

- Neue Begleitmaßnahmen
- Neue Tierschutzmaßnahmen
- Verbesserte Kofinanzierung  
(Agrarumweltmaßnahmen)

#### ● Markt- und Preispolitik

- **Getreide**  
**Abschaffung der Roggenintervention**  
**Flächenstilllegung**
- **Milch**  
**Quotensystem**  
(Ausweitung ab 2006, Verlängerung bis 2014)  
**Interventionspreissenkung**  
(Butter: -7% ab 2004 ---> -25% ab 2007)  
(Magermilchpulver: -5% ab 2004 ---> -15% ab 2006)  
**Direktzahlungen**  
**Butterintervention reduziert**

### Abbildung 7

Einige weitere Punkte sind zum Thema Standards versus „2. Säule“ anzusprechen. Betrachten wir z.B. die aktuelle Diskussion um die Haltung von Legehennen in Deutschland. Wenn hier der Standard der Legehennenhaltung für die Produktion im Inland angehoben werden soll, so folgt daraus natürlich nicht, dass diese Standards

für die Produktion in der EU und darüber hinaus übernommen werden. Aus den höheren Standards im Inland darf sich vor diesem Hintergrund deshalb kein Handelshemmnis ableiten; mit anderen Worten: Nach anderen Standards produzierte Eier müssen ohne Handelsbarriere in Deutschland importiert werden dürfen. Das entspricht den Rahmenbedingungen in der EU und darüber hinaus in der WTO. Ein zweiter Punkt in Bezug auf das Thema Standards versus „2. Säule“ ist vielleicht etwas problematischer. Wenn im Agrarbereich die politische Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen mehr in Richtung der Anhebung von Standards gehen sollte, so folgt daraus, dass die Legitimation von Maßnahmen in der „2. Säule“ zunehmend hinterfragt werden wird. Wozu bedarf es im Einzelfall einer solchen Finanzierung, wenn doch Standards für die Produktion die Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen gewährleisten? Mit anderen Worten: Die Diskussion um Standards birgt aus landwirtschaftlicher Sicht die konkrete Gefahr, dass die Politikgestaltung in der „2. Säule“ unterlaufen wird.

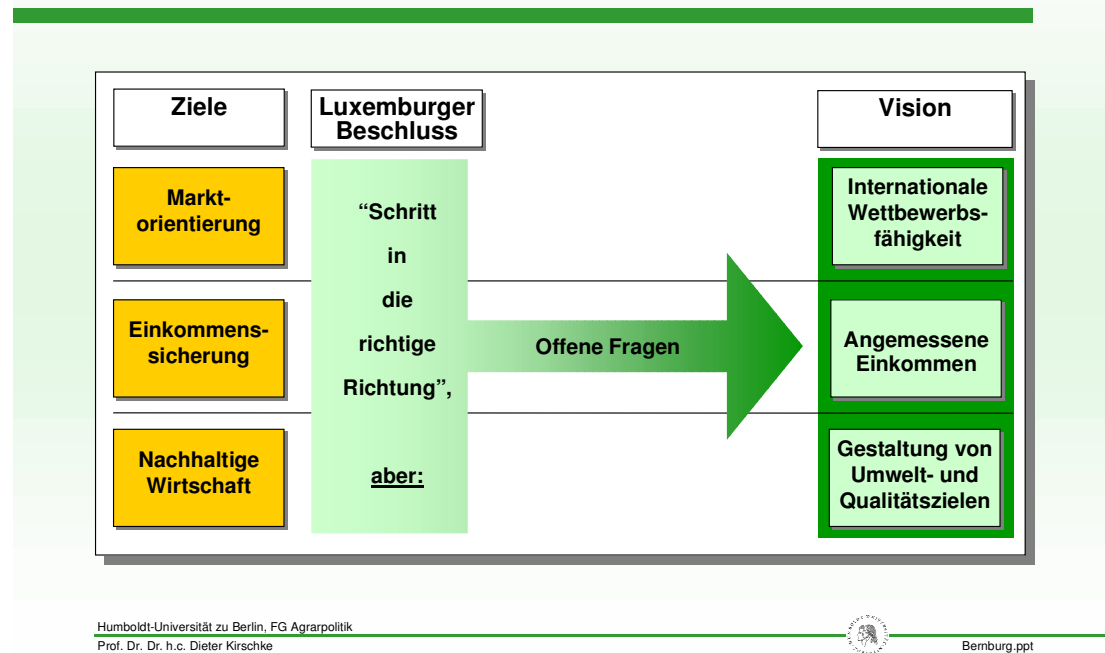
#### **4. Perspektiven der EU-Agrarpolitik**

In der EU-Agrarpolitik haben wir uns angewöhnt, über drei grundlegende Zielbereiche zu reden: Marktorientierung, Einkommenssicherung und nachhaltige Wirtschaft. Gemäß Abbildung 8 würde eine Vision so aussehen, dass in der Zukunft einmal die EU-Landwirtschaft international wettbewerbsfähig wäre, dass in der Landwirtschaft angemessene Einkommen erzielt werden würden und dass noch genügend finanzieller Spielraum für die Gestaltung von Umwelt- und Qualitätszielen bestehen würde. Es ist offensichtlich, dass wir von einer solchen Vision noch weit entfernt sind. Nach den Luxemburger Beschlüssen haben wir vielleicht wieder einen Schritt in die richtige Richtung getan, aber es sind doch noch weitere Schritte zu tun, und es bestehen noch zahlreiche offene Fragen für die künftigen Perspektiven der EU-Agrarpolitik. Nach den Luxemburger Beschlüssen und insbesondere mit dem Entkopplungsbeschluss haben wir es im Agrarbereich eigentlich mit einem Experiment zu tun. Die Entkopplung wird zu deutlichen Anpassungen der Landwirte führen, egal welches Entkopplungsmodell beschlossen wird. Die Produktionsentscheidungen werden sich an den Marktsignalen und nicht mehr an der aktuellen Subventionsstruktur ausrichten, und was das konkret heißen wird, ist heute nicht absehbar. Es ist immerhin anzunehmen, dass es auch zu unerwünschten Entwicklungen kommen wird, denen gegengesteuert werden muss.

Es ist auch eine offene Frage, wie es künftig mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarwirtschaft aussehen wird. Das ist derzeit überhaupt kein Thema in der agrarpolitischen Debatte, dürfte aber künftig von entscheidender Bedeutung sein. Auch wird zu fragen sein, wie eine „aktive“ Wettbewerbspolitik aus-

sehen könnte, um die Landwirtschaft in der anstehenden Umstrukturierung zu unterstützen.

## Perspektiven für die EU-Agrarpolitik



**Abbildung 8**

Ein drittes Thema ist die Gestaltung der „2. Säule“, über die so gerne geredet wird. Sicherlich zielt die Politik der „2. Säule“ in die richtige Richtung, aber wie eine solche Politik konkret auszugestalten ist, ist nach wie vor ein zentrales Problem. Oftmals fällt es schwer, Ziele zu konkretisieren, konkrete Maßnahmen zu formulieren und deren Zielbeitrag einzuschätzen. Die Diskussion um die Modulation hat deutlich gemacht, wie viele Fragen noch offen sind, wenn es um die konkrete Politikgestaltung in der „2. Säule“ geht. Schließlich ist in der aktuellen Diskussion um die EU-Agrarpolitik anzusprechen, dass die verschiedenen Politikbereiche gemeinsam betrachtet werden müssten. So kann man nicht sinnvoll über Entkopplung diskutieren, ohne zu wissen, wie die Ausgestaltung von Politiken in der „2. Säule“ aussieht bzw. aussehen sollte. Das Beispiel der Mutterkuhhaltung macht das Problem deutlich. Wenn die Gesellschaft der Meinung ist, dass der Mutterkuhhaltung z.B. aus landschaftsästhetischen Gründen ein besonderer Wert zur Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen zukommt, dann wäre es wenig sinnvoll, die derzeitige Mutterkuhprämie in der „1. Säule“ einfach zu entkoppeln, ohne in der „2. Säule“ geeignete Maßnahmen der Mutterkuhhaltung zu etablieren. Eine integrierte Sicht ist also notwendig und damit ein wesentliches Postulat an die künftige Gestaltung von EU-Agrarpolitik.



## 5. Literatur

- BLANFORD, D.; BOISVERT, R.N. (2001): Non-trade concerns and domestic/international policy choice. Paper presented at the 77th EAAE Seminar, Helsinki, 17-18 August 2001
- BROCKMEIER, M.; SALAMON, P. (2003): WTO-Agrarverhandlungen – Schlüsselbereich für den Erfolg der Doha-Runde: Optionen für Exportsubventionen, Interne Stützung, Marktzugang. Braunschweig: FAL, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003): Überblick über die Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2000-2006. Fact Sheet. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- EUROPÄISCHE UNION (2000): Agenda 2000:  
 - Eine stärkere und erweiterte Union.  
 Siehe: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s60000.htm>  
 - Stärkung der Union und Vorbereitung der Erweiterung.  
 Siehe: [http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_de.htm)
- ISERMEYER, F. (2003): Gleitflug in die regionale Einheitsprämie – ein Vorschlag zur Entkopplung der Direktzahlungen. Arbeitsbericht 07/2003. Braunschweig: FAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume
- KIRSCHKE, D. (2003): Internationale Handelsabkommen und Konsequenzen für die EU-Agrar- und Umweltpolitik. In: Österreichische Vereinigung für Agrar-, Lebens- und Umweltwissenschaftliche Forschung (Hrsg.): Eckpfeiler für eine zukunftsfähige Landbewirtschaftung in Europa. Bayerisch-Österreichische Strategietagung. Salzburg (11./12.04.02)
- KIRSCHKE, D. (1998): Reform der EU-Agrarpolitik – ein altes Thema mit neuen Perspektiven? In: Hermann, R.; Kirschke, D.; Schmitz, P.M. (Hrsg.): Landwirtschaft in der Weltwirtschaft. Festschrift anlässlich des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Ulrich Koester. In: Agrarwirtschaft 47, Sonderheft 158, S. 260-275
- KIRSCHKE, D.; JECHLITSCHKA, K. (2003): Interaktive Programmierungsansätze für die Gestaltung von Agrar- und Umweltprogrammen. In: Agrarwirtschaft 52 (4), S. 211-217
- KIRSCHKE, D.; WEBER, G. (2004): Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Optionen für die EU-Agrarpolitik. In: Perspektiven in der Landnutzung – Regionen, Landschaften, Betriebe – Entscheidungsträger und Instrumente. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Bd. 39. Münster: Landwirtschaftsverlag (erscheint demnächst)
- KLEINHANß, W.; BERTELSMEIER, M.; MANEGOLD, D.; OFFERMANN, F.; OSTERBURG, B.; SALAMON, P. (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000. Arbeitsbericht 03/2003. Braunschweig: FAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume
- OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) (2003): Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2003. Paris: OECD
- OSTERBURG, B.; PLANKL, R.; BERNHARDS, U.; KLOCKENBRING, C.; RUDOW, K.; BECKER, H.; GÖMANN, H.; KREINS, P.; STEGMANN, S. (2003): Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume, Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage. Arbeitsbericht 09/2003. Braunschweig: FAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume sowie Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2003a): GAP-Reform – Kompromisstext des Vorsitzes (im Einvernehmen mit der Kommission). AGRI 217/AGRIFIN 87. Brüssel (30.6.2003)
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2003b): Verordnung des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Betriebsinhaber und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr.

2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001, Interinstitutionelles Dossier: 2003/0006 (CNS), AGRI 233/AGRIFIN 94/OC 476. Brüssel, 26.9.2003

SCHAPS, J. (2003): Nach dem Fehlschlag von Cancun – wie geht es weiter? Vortrag für das Agrarökonomische Kolloquium „Neue agrarpolitische Weichenstellungen in der EU“ des Instituts für Agrarökonomie, Georg-August-Universität. Göttingen (11.11.2003)

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK, NACHHALTIGE LANDBEWIRTSCHAFTUNG UND ENTWICKLUNG LÄNDLICHER RÄUME BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (2003): Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 26. Juni 2003.

Siehe: <http://www.verbraucherministerium.de/forschung/wiss-beirat/gutachten-landwirtschaft/download/Stellungnahme-GAP-2003.pdf>

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION) (2003): Negotiations on Agriculture – First Draft of Modalities for the Further Commitments. TN/AG/W/1/Rev. 1, Geneva (18.03.2003)