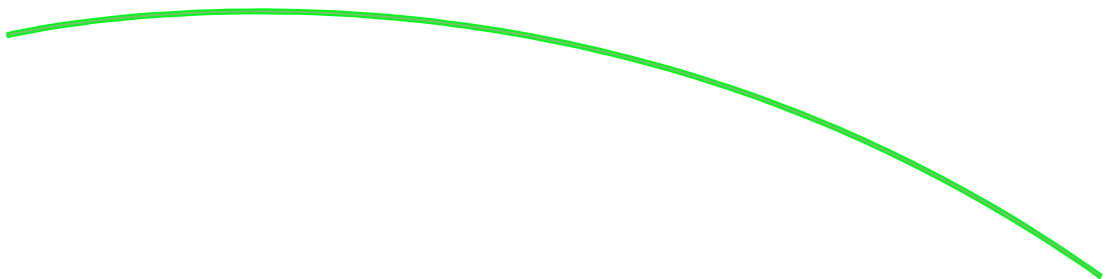


# EU-AGRARSUBVENTIONEN AUF DEM PRÜFSTAND

ENTWICKLUNG VON KRITERIEN FÜR IHREN UMBAU

Tobias Reichert



## Impressum

**Autor:**

Tobias Reichert  
Avenue de Châtelaine 89  
CH-1219 Châtelaine  
Schweiz  
Tel. +41-227973816  
tobias.reichert@gmx.net

**Herausgeber:****Arbeitsgemeinschaft bäuerliche  
Landwirtschaft e.V. (AbL)**

Bahnhofstraße 31  
59065 Hamm  
Tel: 02381-905317-0  
Fax: 02381-492221

Internet: <http://www.abl-ev.de>  
E-mail: [info@abl-ev.de](mailto:info@abl-ev.de)

**Germanwatch e.V.**

Büro Berlin  
Voßstr. 1  
D-10117 Berlin  
Telefon 030/288 8356-0, Fax -1

Internet: <http://www.germanwatch.org>  
E-mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

März 2006

Bestellnr.: 06-1-03

Die Studie kann im Internet abgerufen werden unter:

**<http://www.germanwatch.org/tw/eu-agr05.htm>**

Diese Studie wurde im Auftrag von Germanwatch und AbL erstellt im Rahmen des Kooperationsprojekts *Entwicklungspolitische Neuorientierung der EU-Agrarpolitik*. Das Projekt wird gefördert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Rückblick auf die Entwicklung der EU-Agrarpolitik</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Die GAP nach den Reformen der Mid-term-review 2003</b> .....	<b>10</b>
2.1 Erweiterung des Zielkatalogs .....	10
2.2 Veränderte agrarpolitische Instrumente .....	11
2.2.1 Entkoppelte Direktzahlungen.....	11
2.2.2 Cross-Compliance .....	16
2.2.3 Modulation und „national envelope“ .....	18
2.2.4 Die zweite Säule – Förderung der ländlichen Entwicklung .....	19
2.3 Die finanzielle Ausstattung der GAP .....	22
<b>3. Eine erste Einschätzung der reformierten GAP aus agrar-, umwelt-, und entwicklungspolitischer Sicht</b> .....	<b>23</b>
3.1 Sicherung der Einkommen im ländlichen Raum und bäuerliche Landwirtschaft .....	24
3.2 Umweltschutz/ Erhaltung der Kulturlandschaft.....	26
3.3 Produktion, Welthandel und Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielen.....	28
<b>4. Ansätze für einen Umbau der EU-Agrarsubventionen</b> .....	<b>36</b>
4.1 Transfer von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule der GAP .....	37
4.2 Förderung von Beschäftigung und bäuerlicher Landwirtschaft .....	37
4.3 Umwelt- und Landschaftsschutz .....	38
4.4 Welthandel und Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielen.....	40

## Zusammenfassung

Die 1963 eingeführte Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) hat ihre ursprünglichen Ziele sehr effektiv erreicht. Die gesamte Produktionsmenge sowie die Produktivität der einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe und die Produktion insgesamt sind stark gestiegen. Eine Folge davon ist, dass die EU bei vielen wichtigen Agrarprodukten subventionierte Überschüsse auf dem Weltmarkt absetzen muss. Dies führt nicht nur zu Problemen in den importierenden Entwicklungsländern und Konflikten mit klassischen Agrarexporteuren. Das auf Produktivitätssteigerung ausgerichtete Modell wirkt sich in Europa negativ auf Umwelt- und Landschaftsschutz aus, verdrängt bäuerliche Betriebe und gefährdet damit die Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Reformen der GAP von 1992 und 2002 konnten diesen Problemen nur eingeschränkt begegnen. Das liegt unter anderem daran, dass der alte Zielkatalog nicht ersetzt, sondern um einen breiteren Katalog gesellschaftlicher Ziele wie Verbraucher- und Umweltschutz, Förderung ländlicher Gebiete und Kohärenz mit der Entwicklungspolitik erweitert wurde. Die Ziele wurden in sich widersprüchlich. In der praktischen Umsetzung konnten sich meist die Gruppen durchsetzen, die von der auf Produktionssteigerung ausgerichteten Politik am meisten profitiert hatten: Große landwirtschaftliche Betriebe und die Agrarindustrie.

Auch in der 2003 beschlossenen und ab 2005 in den Mitgliedsstaaten umgesetzten Agrarreform spielt die Besitzstandswahrung eine zentrale Rolle. Im Mittelpunkt der Reform steht die Entkopplung der internen Unterstützungen von der Produktion. In den meisten Ländern wird eine von der Produktion abgekoppelte Betriebsprämie umgesetzt, wodurch jeder Betrieb im Prinzip die gleichen Zahlungen bzw. Unterstützungen erhält wie vor der Reform, ohne jedoch an die Produktion eines bestimmten Agrarprodukts wie z.B. Weizen gebunden zu sein.

Deutschland hat sich bei der Umsetzung der Agrarreform für ein Kombinationsmodell entschieden, das sich aus (regional einheitlichen) differenzierten Acker- und Grünlandprämien sowie bestimmten referenzbezogenen betriebsindividuellen Anteilen (top up) zusammensetzt. Die daraus resultierenden Prämienrechte werden zwischen 2009 und 2013 schrittweise in regionale (auf der Ebene der Bundesländer einheitliche) Beträge umgewandelt. Die zusätzlichen Bedingungen, also das so genannte Cross-Compliance, die mit der Entkopplung verbunden sind und mit denen Umweltschäden vermieden sowie die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden sollen, bekräftigen im Kern nur bereits bestehende Regeln. Sie tragen damit kaum zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft bei.

Obwohl die Betriebsprämien überwiegend dem Einkommenstransfer an wohlhabendere Landwirte dienen und ansonsten wenig dazu beitragen, den breiten Zielkatalog der GAP zu unterstützen, sollen sie nach den bisherigen Planungen drei Viertel des EU-Agrarhaushaltes ausmachen. Der neue „Europäische Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) muss daher mit einem Viertel der Gesamtmittel den Großteil der agrarpolitischen Ziele fördern. Dazu zählen auch weiterhin Modernisierung und Steigerung der Produktivität, die vor allem durch Investitionsbeihilfen unterstützt

werden können. Diese können in der EU auch weiterhin zur Produktion von Überschüssen führen. Dagegen tragen Maßnahmen zur Förderung von Umwelt- und Landmanagement sowie der ländlichen Entwicklung direkt zu gesamtgesellschaftlichen Zielen bei. Gerade bei der Bewirtschaftung von ökologisch wertvollen Flächen und bei Agrarumweltprogrammen lässt der ELER aber keine echten Anreize zu, sondern beschränkt Zahlungen auf den Ausgleich von Kosten und Ertragseinbußen.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist von besonderer Bedeutung, inwieweit die Reformen zum weiteren Abbau von subventionierten Exporten beitragen. EU-Exporte vor allem von Getreide und Milchpulver zu Preisen unterhalb der Produktionskosten verdrängen insbesondere Kleinbauern in Entwicklungsländern von ihren heimischen Märkten. Die vorhergehenden Reformen hatten vor allem bei Getreide und Rindfleisch zu niedrigeren Exporten aus der EU geführt. Die Prognosen für die nächsten Jahre gehen allerdings beim Getreide von einer Umkehr dieses Trends aus. Sowohl für Weizen als auch für Grobgetreide werden steigende EU-Exporte erwartet. Bei Vollmilchpulver wird mit gleichbleibenden Exporten gerechnet. Die Entkopplung der Zahlungen von der Produktion hat auf die Exporte der EU praktisch keine Auswirkungen. Der prognostizierte Anstieg der Käseexporte aus der EU wird dagegen voraussichtlich kaum Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben.

Die Analyse zeigt, dass die GAP auch nach der jüngsten Reform kaum in der Lage sein wird, ausreichend zur Erfüllung breiterer gesellschaftlicher Ziele wie Umweltschutz und ländliche Entwicklung beizutragen. Sie wird auch nicht die Probleme vermeiden, die ein einseitig auf Produktion ausgelegtes Modell in anderen Ländern verursacht.

Entsprechend müssen Änderungen auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen, um das Subventionssystem konsequent an gesellschaftlichen Zielen auszurichten:

- Der Einkommenstransfer durch Direktzahlungen ist nur dann zu rechtfertigen, wenn er gleichzeitig beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielen dient. Dies kann insbesondere durch gestärkte und neu ausgestaltete Instrumente wie die Bindung der Zahlung an die Beschäftigung erreicht werden. Auf diese Weise lässt sich ein größerer Zusammenhang mit dem Ziel der ländlichen Entwicklung herstellen.
- Der ELER muss vollständig auf die gesellschaftlichen Ziele Umwelt- und Landschaftsschutz, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Förderung ländlicher Räume konzentriert werden. Öffentliche Subventionen für Modernisierungsinvestitionen sind nicht gerechtfertigt, da sie in der Regel Arbeitskräfte einsparen und Exporte indirekt subventionieren.
- Zur Erreichung der zuvor genannten Ziele, muss die finanzielle Ausstattung des ELER deutlich verbessert werden. Da das EU-Agrarbudget zu sinken droht, müssen entsprechend Mittel umgeschichtet werden, die bisher für Direktzahlungen vorgesehen sind.
- Es muss darauf geachtet werden, dass die Maßnahmen Landwirte in anderen Ländern, vor allem in Entwicklungsländern, nicht unnötig benachteiligen. Auch ein nach den oben skizzierten Kriterien umgestaltetes Subventionssystem kann unter Umständen dazu führen, dass Produkte zu Preisen unterhalb der vollen Produktionskosten exportiert werden. Die EU sollte daher Daten über die durchschnittlichen Produktionskosten veröffentlichen und so einen Vergleich mit den Exportpreisen erleichtern. Darüber hinaus

sollte sie bei den exportierenden Unternehmen eine Abgabe erheben, die sicherstellt, dass Produkte nicht zu niedrigeren Preisen ausgeführt werden.

- Anbieter aus anderen Ländern können auch benachteiligt werden, wenn in der EU die Standards für Lebensmittelsicherheit angehoben werden, aber nur Landwirte aus der EU bei der Anpassung daran unterstützt werden. Die EU sollte daher gerade kleinere Exportbetriebe in Entwicklungsländern bei der Anpassung an EU-Standards unterstützen.

# 1. Rückblick auf die Entwicklung der EU<sup>1</sup>-Agrarpolitik

Die Wurzeln der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) reichen in die Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg zurück, als die Bevölkerung noch unter dem Eindruck von Hunger und Unterernährung stand. Europa war damals auf Importe der wichtigsten Nahrungsmittel und zum Teil auf Nahrungsmittelhilfe der USA angewiesen, um den Bedarf zu decken.

Die wichtigsten Ziele der 1963 begonnenen GAP waren daher, mehr Nahrungsmittel zu produzieren, um Selbstversorgung zu erreichen. Dazu sollte die Produktivität der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte und Flächen erhöht werden. Als erwünschte Nebeneffekte sollten die Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten ansteigen und ein großer Teil der dort eingesetzten Arbeitskräfte eingespart werden, um in den rasch expandierenden Industrien zu arbeiten. Das wichtigste Instrument war die Stabilisierung der internen Preise. Dafür wurden eine Reihe von Maßnahmen eingeführt:

- Zentrale Maßnahme waren „Interventionspreise“ für die meisten landwirtschaftlichen Produkte. Fielen die Preise in der EU unter die Interventionspreise, griff der Staat ein, kaufte überschüssige Mengen auf und lagerte sie ein, um so durch ein künstlich verknapptes Angebot höhere Preise zu erzwingen.
- Die Agrarmärkte der EU wurden durch Zölle und mengenmäßige Importbeschränkungen geschützt. Nur Produkte (oder Mengen), welche die europäischen Landwirte nicht liefern konnten, wurden importiert.
- Für einige Produkte wurden auch die Produktionsmengen innerhalb der EU durch Quoten begrenzt, vor allem bei Zucker und Milch.

Die GAP hat ihre ursprünglichen Ziele zu einem bemerkenswerten Grad erreicht. Vor allem die landwirtschaftliche Produktivität hat sich seit Ende des Zweiten Weltkrieges sehr stark erhöht, so dass der Selbstversorgungsgrad bei Nahrungsmitteln enorm anstieg. Parallel zu dieser Entwicklung sank die Zahl der Betriebe und noch mehr die der Arbeitskräfte dramatisch. Trotzdem war die EU bereits Ende der 1970er Jahre – also etwa 15 Jahre nach dem Beginn der GAP – Selbstversorger für fast alle wichtigen Nahrungsmittel (wenn auch im Bereich der tierischen Produktion wie beispielsweise Fleisch, Eier und Milch auf Grundlage von umfangreichen Futtermittelimporten). Gleichzeitig wurden die negativen Folgen des drastischen Anstiegs von Produktivität und Produktionsmenge auf die Umwelt und die ländlichen Räume deutlich. Intensivierung, Konzentration, Stilllegung und Spezialisierung der Agrarproduktion führten in steigendem Maße zu Oberflächen- und Grundwasserverschmutzung, einem Verlust der biologischen Vielfalt bei wilden, domestizierten und kultivierten Arten sowie Bodendegradation und Bodenerosion.

Die fortgesetzten Anreize zur Produktionssteigerung führten schon bald zur Überproduktion der wichtigsten Nahrungsmittel. Um den Verfall der internen Preise zu verhindern, musste die öffentliche Hand in großem Umfang mit dem Ankauf von Überschüssen inter-

---

<sup>1</sup> Die Europäische Union hat seit ihrer Gründung schon mehrfach den Namen gewechselt: im folgenden wird durchgehend die Bezeichnung EU verwendet.

venieren. Damit die Kosten für die Lagerung gering blieben, wurde der größte Teil dieser Überschüsse mit Hilfe von Exportsubventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt. Diese Maßnahmen waren auch für Zucker und Milch notwendig, da für diese Produkte zwar Produktions- beziehungsweise Vermarktungsquoten festgelegt wurden, diese aber deutlich über dem EU-internen Verbrauch lagen. Bei Zucker kam die Problematik des über die Quoten hinaus erzeugten „C-Zuckers“ hinzu, der nicht auf dem EU-Markt verkauft werden darf. Dieser erhält zwar keine direkten Exportsubventionen, kann aber durch die hohen internen Preise für den Quotenzucker „quersubventioniert“ zu Dumpingpreisen auf dem Weltmarkt abgesetzt werden.

Der so eher unfreiwillige Aufstieg der EU zu einem der wichtigsten Agrarexporteure führte zu heftigen Auseinandersetzungen mit den USA. Um ihre dominante Stellung auf dem Weltagrarmarkt zu verteidigen, begannen die USA ebenfalls ihre Exporte massiv zu subventionieren und trugen damit zum weiteren Verfall der Weltmarktpreise bei. Die größten Verlierer dieses Szenarios waren einerseits Konkurrenten auf dem Weltmarkt, die sich selber keine Subventionen leisten konnten oder wollten. Dazu gehören beispielsweise Australien, Neuseeland und Kanada unter den Industrieländern und Entwicklungsländer wie Brasilien, Argentinien oder Thailand.

Andererseits sahen sich vor allem Kleinbauern in den importierenden (Entwicklungs-) Ländern wie Burkina Faso, Jamaika oder Kamerun mit sehr viel billigerer Konkurrenz auf ihren lokalen Märkten konfrontiert. Sie mussten sich daher entweder ganz auf Subsistenzproduktion beschränken, also für den eigenen Bedarf produzieren, oder auf Exportprodukte wie Kaffee, Kakao und später Obst und Gemüse ausweichen. Dieser Trend wurde noch dadurch verschärft, dass der Anbau von Grundnahrungsmitteln weder durch Programme der Entwicklungszusammenarbeit noch in der nationalen Agrarpolitik unterstützt wurde. In den Kosten-Nutzen-Rechnungen der Projektplaner erschien es lohnender, den Anbau von Exportfrüchten zu fördern und Grundnahrungsmittel zu niedrigen Weltmarktpreisen zu importieren.

Die zunehmenden internationalen Spannungen, die steigenden Ausgaben der öffentlichen Haushalte in der EU für Interventionen, Lagerhaltung und Exportsubventionen sowie zunehmende Umweltprobleme und Lebensmittelskandale führten schließlich zu einer weitgehenden Reform der GAP im Jahr 1992. Ein weiterer wichtiger Faktor war die 1986 begonnene Uruguay-Runde des GATT<sup>2</sup>, in der vor allem die USA gemeinsam mit der EU multilaterale Regeln festlegen wollten, um ihren Subventionswettbewerb im Agrarsektor zu begrenzen.

Die wichtigste Änderung der GAP-Reform von 1992 bestand in der Senkung der Interventionspreise für Getreide, Ölsaaten und Rindfleisch, um sie an das Weltmarktpreisniveau anzunähern und den Anreiz zur Überproduktion zu reduzieren. Gleichzeitig wurde der Einkommensverlust für die Landwirte größtenteils durch Direktzahlungen kompensiert. Um keinen neuen Anreiz zur Produktionssteigerung zu schaffen, waren die Direktzahlungen nicht an die aktuelle Produktion, sondern an historische Flächen und Erträge bzw. Viehzahlen gebunden. Dennoch mussten bestimmte Pflanzen weiterhin angebaut

und bestimmte Tiere weiterhin aufgezogen und gemästet werden, um die Direktzahlungen zu erhalten. Zudem musste ein Teil der Anbaufläche stillgelegt werden.

Zusätzlich zu den reformierten Marktordnungen wurden erstmals Finanzmittel bereit gestellt, mit denen ländliche Entwicklung und Umweltschutz direkt gefördert werden sollten. Sie machten allerdings nur etwa fünf Prozent der gesamten Agrarausgaben der EU aus. Die Reformen haben der Überschusssituation bei Nahrungsmitteln in der EU jedoch kaum entgegengewirkt. So hat sich z.B. die Getreideproduktion in der EU nicht deutlich verringert. Allerdings konnte der Rückgriff auf Exportsubventionen aus zwei Gründen stark abgebaut werden:

- 1) Die Getreideexporte insgesamt gingen zurück, da Getreide dank des niedrigeren Preises lohnend als Viehfutter eingesetzt werden konnte.
- 2) Der Unterschied zwischen internen Preisen und Weltmarktpreisen wurde deutlich verringert. Damit muss nur noch ein sehr viel geringerer Betrag durch Exportsubventionen ausgeglichen werden.

Mit Zucker und Milch blieben darüber hinaus zwei wichtige Sektoren von den Reformen der GAP 1992 praktisch unberührt. Entsprechend blieben Exporte und Exportsubventionen für Zucker praktisch unverändert und verringerten sich für Milchprodukte nur leicht. Eine Anpassung der Produktions- bzw. Vermarktungsquoten an den EU-internen Verbrauch erfolgte nicht oder nur ungenügend, obwohl für beide Produkte bereits seit langem Quotenregelungen in Kraft sind.

Die Ende der 1990er Jahre beschlossene „Agenda 2000“ Reform der GAP führte nur zu verhältnismäßig kleinen Änderungsschritten. So wurde die weitere Senkung der Garantiepreise und eine höhere, einheitliche Flächenprämie für Getreide und Ölsaaten beschlossen. Zudem wurde für 2005 die Senkung der Preise für die Milch-Interventionsprodukte Butter und Magermilchpulver festgelegt, für die die Bauern teilweise durch Direktzahlungen kompensiert werden sollen. Gleichzeitig wurde die Ausdehnung der Milchquote um 1,5 Prozent ab 2005 beschlossen. Zucker wurde erneut von einer Reform ausgenommen. Maßnahmen, die Umweltschutz und die Entwicklung des ländlichen Raumes fördern, wurden ausgebaut und in der sogenannten „Zweiten Säule“ der GAP zusammengefasst.

Sehr viel weitgehender war dann die nach der „Halbzeitbilanz“ im Jahr 2003 beschlossene Entkopplung der Subventionen von der Produktion, allerdings wurde die zweite Säule auf Druck der Mitgliedsstaaten sehr viel weniger gestärkt als von der Kommission vorgeschlagen. Inwieweit diese neue GAP den erweiterten Zielen einer nachhaltigen, ländlichen Entwicklung in der EU dienen kann, ohne diese Ziele in Entwicklungsländern zu behindern, soll in der vorliegenden Studie untersucht werden.

---

<sup>2</sup> GATT ist das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, das zur Liberalisierung des Handels und zur Einhaltung bestimmter handelspolitischer Grundsätze verpflichtete. Die GATT-Abkommen wurden der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation (WTO) übertragen.

## 2. Die GAP nach den Reformen der Mid-term-review 2003

### 2.1 Erweiterung des Zielkatalogs

Mit den Reformen der GAP und der Erweiterung der Aufgaben der EU insgesamt in den Verträgen von Maastricht<sup>3</sup>, Amsterdam<sup>4</sup> und Nizza<sup>5</sup> hat sich auch der Zielkatalog für die Agrarpolitik deutlich erweitert. Nachdem das Ziel der Produktionssteigerung zum Zweck der Selbstversorgung mehr als erfüllt wurde, gewannen andere Zielsetzungen an Bedeutung. Obwohl der EG-Vertrag (Art. 33) als Ziele der GAP nach wie vor nur vorsieht:

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

sind andere Ziele nahezu gleichrangig hinzugekommen. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg<sup>6</sup> 2001 betonen, dass die GAP sich stärker darauf ausrichten soll, die wachsenden Anforderungen in der Öffentlichkeit in Bezug auf Lebensmittelsicherheit, Nahrungsmittelqualität, Produktdifferenzierung, artgerechte Tierhaltung, Umweltqualität, Naturschutz und Landschaftspflege zu befriedigen. Für alle Politikfelder der EU sind im EG-Vertrag selbst folgende Ziele festgeschrieben:

- Artikel 2 des EG-Vertrags: Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung (1997);
- Artikel 6 des EG-Vertrags: Integration von Umwelterfordernissen in der Festlegung und Durchführung der Richtlinien und Tätigkeiten der Gemeinschaft;
- Artikel 153 des EG-Vertrags: Bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken soll dem Verbraucherschutz Rechnung getragen werden;
- Artikel 157 des EG-Vertrags: Förderung benachteiligter ländlicher Gebiete; dafür wird der Europäische Agrarhaushalt in Artikel 157 ausdrücklich als Finanzierungsinstrument genannt;

---

<sup>3</sup> Mit dem Vertrag über die Europäische Union (auch als Vertrag von Maastricht bezeichnet) wurde die Europäische Union als übergeordneter Verbund gegründet.

<sup>4</sup> Der Vertrag von Amsterdam verändert und ergänzt den Vertrag von Maastricht.

<sup>5</sup> Der Vertrag von Nizza ersetzt den Vertrag von Maastricht.

<sup>6</sup> Im Jahr 2001 genehmigte der Europäische Rat die Europäische Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, die sich auch unmittelbar mit verschiedenen Maßnahmen der GAP befasst. Schwerpunkte sind hierbei die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen sowie die Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität.

- Artikel 174 des EG-Vertrags: Umweltschutz und „umsichtige und rationelle“ Verwendung der natürlichen Ressourcen, wobei die GAP weder ausdrücklich noch implizit genannt wird;
- Artikel 178 des EG-Vertrags: Die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer soll in allen Politiken berücksichtigt werden, die Entwicklungsländer berühren können

In ergänzenden Verordnungen finden sich:

- Tierschutz (Ziff. 6 der Präambel der Verordnung 1783/2003 zur ländlichen Entwicklung – Ergänzung zu Verordnung 1257/99);
- Erhaltung von Dauergrünland (Ziff. 4 der Präambel zur Verordnung 1782/2003 zu den Direktzahlungen);
- Ein angemessener Lebensstandard für die landwirtschaftliche Bevölkerung (Ziff. 21 der Präambel zu Verordnung 1782/2003) als besonderes Ziel der Direktzahlungen.

Die aktuelle Verordnung EG Nr. 1698/2005 von 2005, auch Europäischer Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)<sup>7</sup> genannt, nennt als größere Ziele der ländlichen Entwicklung: Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft, Land- und Umweltmanagement und ländliche Entwicklung.

Innerhalb des umfangreichen Zielkatalogs wird die Erhaltung und Weiterentwicklung einer bäuerlichen Landwirtschaft nirgends ausdrücklich erwähnt. Vielmehr findet sich die „Rationalisierung“ der Landwirtschaft nicht nur in den seit 1963 beibehaltenen Zielen, sondern auch implizit in der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums, die Wettbewerbsfähigkeit durch Umstrukturierung fördern will.

## **2.2 Veränderte agrarpolitische Instrumente**

Neben dem so erweiterten Zielkatalog wurden die Instrumente der GAP grundlegend reformiert. Das bei weitem wichtigste Instrument bleibt aber die so genannte erste Säule. Die Marktordnungen für die meisten Produkte bleiben dabei grundsätzlich in Kraft, das heißt beispielsweise die Interventionspreise für die verschiedenen Produkte werden nicht vollständig abgeschafft. Sie werden allerdings so weit gesenkt, dass es nur noch vereinzelt und in geringem Umfang zu Interventionen kommen wird.

### **2.2.1 Entkoppelte Direktzahlungen**

Von der Produktion entkoppelte Direktzahlungen<sup>8</sup> werden zum zentralen Instrument der ersten Säule. Die bisherigen Flächenprämien für Getreide und Ölsaaten sowie Tierprämien werden, mit weiter unten vorgestellten Ausnahmen, von der Produktion entkoppelt. Das gilt auch für die Direktzahlungen zum Ausgleich der Milchpreissenkungen. Die Di-

<sup>7</sup> Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER); L 277/1 Amtsblatt der Europäischen Union, 21.10.2005

<sup>8</sup> Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe.

rektzahlungen erfolgen in Form einer Betriebsprämie, die entweder regional einheitlich ausgestaltet werden kann oder nach historischen Sätzen, also bezogen auf die Prämien, die der jeweilige Betrieb in der Vergangenheit erhalten hat.

Bei der Betriebsprämie als Standard- oder Referenzmodell erhält jeder Betrieb das Recht auf die Zahlung von Prämien entsprechend dem betriebsindividuellen Durchschnitt seiner Ackerkultur- und Tierprämien in den Jahren 2000 bis 2002, zuzüglich der 2004 bis 2006 anfallenden betriebsindividuellen Ausgleichszahlungen für Milch (Betrag je Referenz-Quote). Die Höhe der Betriebsprämie richtet sich also nach dem Prämien- und Produktionsumfang der Vergangenheit. Dadurch erhält im Prinzip jeder Betrieb die gleiche Summe an Direktzahlungen wie vor der Reform.

Das Ziel, einen angemessenen Lebensstandard für die landwirtschaftliche Bevölkerung zu erhalten, wird also offensichtlich vor allem als Besitzstandswahrung verstanden. Die gesamte betriebsindividuelle Prämie wird durch die prämiensberechtigten Fläche des jeweiligen Betriebs geteilt. Damit wird die Höhe individueller Zahlungsansprüche pro Hektar ermittelt, von denen jeder Betrieb genau so viele erhält, wie er prämiensberechtigte Flächen bewirtschaftet. Ein Betrieb muss mindestens so viel Hektar Fläche bewirtschaften, wie er Zahlungsansprüche besitzt, damit er seine Prämienrechte voll nutzen kann.

Alternativ können die Direktzahlungen als regional einheitliche Prämien ausgezahlt werden. In diesem Modell werden alle in einer Region ausbezahlten Flächen-, Tier- und Milchprämien durch die gesamte landwirtschaftliche prämiensberechtigte Fläche außer Dauerkulturen in der Region geteilt. Die Betriebsprämie berechnet sich dann allein aus der Anzahl seiner prämiensberechtigten Flächen eines Betriebes multipliziert mit dem regional einheitlichen Prämienwert (Wert eines Zahlungsanspruchs). Jeder Betrieb erhält dann einen einheitlichen Betrag pro Hektar bewirtschafteter Fläche. Eine konsequente Umsetzung des Regionalmodells hätte eine erhebliche Umverteilung von intensiv wirtschaftenden Acker- und Milchviehbetrieben zu extensiven Betrieben mit Grünlandflächen zur Folge. Es ist jedoch möglich, zwischen Acker- und Grünlandprämien zu differenzieren, und unterschiedlich hohe Prämien für beide Bewirtschaftungsformen zu zahlen, wodurch im Fall einer höheren Prämie für Ackerflächen der Umverteilungseffekt verringert wird.

Beide Modelle können auch miteinander kombiniert werden, indem ein Teil der Prämien aufgrund historischer Referenzen fest gelegt und andere regionalisiert werden. Schließlich ist es auch möglich, zunächst ein historisches Betriebsprämienmodell einzuführen, und später die daraus entstehenden Zahlungsansprüche in einer Region einander anzugleichen, das heißt zu regional einheitlichen Prämien zu kommen.

Deutschland hat sich bei der Umsetzung der Agrarreform für ein Kombinationsmodell entschieden, das sich aus regional einheitlichen, aber zwischen Acker- und Grünland unterscheidenden Prämien und bestimmten referenzbezogenen betriebsindividuellen Anteilen, den sogenannten „top up“ zusammensetzt. Die daraus resultierenden Prämienrechte (Zahlungsansprüche) werden zwischen 2009 und 2013 schrittweise in regionale auf der Ebene der Bundesländer einheitliche Beträge umgewandelt. Nach Ansicht von Oxfam Deutschland wird damit „der administrativ schwierigste und aufwändigste sowie für die

betroffenen Landwirte verwirrendste Weg eingeschlagen, den die neue GAP überhaupt zulässt.“

Angesichts der zahlreichen Möglichkeiten zur „Teilentkopplung“ sind aber noch kompliziertere Modelle als das in Deutschland denkbar. Das Kombinationsmodell, bei dem Direktzahlungen schrittweise in regional einheitliche Prämien überführt werden, hat den politischen Vorteil, dass die im regionalisierten Modell entstehenden Umverteilungen nicht schlagartig wirksam werden, sondern erst mittelfristig und schrittweise. Deshalb ist mit geringerem Widerstand von den „Verlierern“ der Reform zu rechnen.

In allen Modellen ist die Auszahlung der Prämien daran gekoppelt, dass der jeweilige Betrieb genau so viele Hektar Fläche bewirtschaftet, wie er Zahlungsansprüche besitzt. Ebenso wird in allen Modellen die verpflichtende Stilllegung eines bestimmten Anteils der Ackerfläche beibehalten. Der Anteil der stillzulegenden Fläche wird aufgrund regionaler historischer Daten festgelegt. Darüber hinaus dürfen auf Flächen, für die Direktzahlungen gewährt werden, keine Dauerkulturen (Wein, Obstbäume) angepflanzt werden und Obst und Gemüse dürfen nur nach vorheriger Genehmigung angebaut werden.

Jedes Land muss eine „nationale Reserve“ an Zahlungsansprüchen bilden. Dazu werden die Referenzbeträge für die Prämien unabhängig von der Ausgestaltung um ein Prozent gekürzt. Bestehende Zahlungsansprüche, die in drei aufeinanderfolgenden Jahren nicht genutzt werden, fließen ebenfalls in die nationale Reserve. Aus der nationalen Reserve können neu gegründeten Betrieben und Betrieben in „besonderer Lage“ zusätzliche Prämienrechte zugeteilt werden.

Die Prämienrechte können auf regionaler Ebene auch gehandelt werden. Zusätzliche Prämienrechte werden aber nur dann ausbezahlt, wenn der Betrieb, der sie gekauft hat, auch entsprechend zusätzliche prämiensberechtigten Flächen bewirtschaftet.

#### **Berechnung der Direktzahlungen in Deutschland:**

**Prämienanteil (regional einheitlich) für Ackerland:** regionale Summe der folgenden Direktzahlungen dividiert durch die Ackerfläche in der Region:

- Prämien für Kulturpflanzen (Getreide, Ölsaaten)
- Saatgutbeihilfe
- Beihilfe für Körnerleguminosen
- 75 Prozent der Hopfenprämie (entkoppelter Teil)
- 75 Prozent des entkoppelten Teils der Stärkekartoffelprämie (s.u.)

Die Bundesregierung schätzt, dass sich daraus bundesweit eine durchschnittliche Prämie von 301 Euro pro Hektar Ackerland ergibt, die aber regional sehr unterschiedlich ausfällt: zwischen geschätzten 259 Euro in Niedersachsen / Bremen und 338 Euro in Thüringen. Die Prämie für Ackerland wird auch für die verpflichtende Stilllegung von Flächen angewendet.

**Prämienanteil (regional einheitlich) für Dauergrünland:** regionale Summe der folgenden Direktzahlungen dividiert durch die Grünlandfläche in der Region:

- Schlachtprämie für Großrinder
- Nationale Ergänzungsbeträge für Rinder
- 50 Prozent der Extensivierungszuschläge für Rinder

Die Bundesregierung schätzt, dass sich daraus bundesweit eine durchschnittliche Prämie von 79 Euro pro ha Dauergrünland ergibt – wiederum mit großen regionalen Unterschieden zwischen geschätzten 47 Euro in Hessen und 111 Euro in Nordrhein-Westfalen.

**Betriebsindividuelle Prämienanteile (referenzbezogen):** durchschnittliche Direktzahlungen, die der Betrieb zwischen 2000-2002 erhalten hat, zuzüglich der Milchprämie basierend auf der Quote zum 31.3.2005:

- Sonderprämien für männliche Rinder
- Schlachtprämie für Kälber
- Mutterkuhprämie
- Mutterschafprämie
- 50 Prozent des Extensivierungszuschlags für Rinder
- Milchprämie
- 25 Prozent des entkoppelten Teils der Stärkekartoffelprämie
- entkoppelter Teil der Trockenfutterbeihilfe
- entkoppelter Teil der Tabakprämie (ab 2006)

Der betriebsindividuelle Prämienanteil wird dann durch die Gesamtzahl der prämieneberechtigten Flächen des Betriebs (außer Stilllegungsflächen) geteilt, und die Acker- und Grünlandprämien werden für jeden Betrieb um den entsprechenden Betrag erhöht. Damit ergeben sich unterschiedlich hohe Acker- und Grünlandprämien für unterschiedliche Betriebe, je nach Höhe der betriebsindividuellen Prämie. Nur die Stilllegungsprämie ist für jeden Betrieb in einer Region einheitlich. Zwischen 2009 und 2013 werden die unterschiedlich hohen Acker-, Grünland- und Stilllegungsprämien dann schrittweise in eine regional einheitliche Flächenprämie überführt.

Die Prämien oder Zahlungsansprüche können nur in Anspruch genommen werden, wenn ein Betrieb über genügend „beihilfefähige“ Flächen verfügt. Dabei ist es egal, ob und wie die Flächen genutzt werden: Ackerprämien werden also auch dann ausgezahlt, wenn Grünlandflächen bewirtschaftet werden. Nur Flächen, mit denen Stilllegungsprämien in Anspruch genommen werden, müssen tatsächlich stillgelegt werden. Dabei muss jeder Betrieb immer zuerst seine Zahlungsansprüche für Stilllegung nutzen. Damit reduziert sich die Fläche, mit der die anderen Zahlungsansprüche aktiviert werden können.

Werden Zahlungsansprüche in einem bestimmten Jahr nicht aktiviert, so erhält der Landwirt keine Zahlungen, behält aber den Anspruch. Erst wenn der Zahlungsanspruch in drei aufeinanderfolgenden Jahren nicht genutzt wird, verfällt er und fließt in die nationale Reserve ein. Nur innerhalb der Bundesländer sind die Zahlungsansprüche handelbar.

Neben den zwei unterschiedlichen Entkopplungsmodellen und einer Kombination aus beiden bleiben für einige Produkte auch weiterhin an die Produktion bzw. Anbaufläche gekoppelte Zahlungen bestehen. Dies gilt für:

Hartweizen	(EU-weit maximal 128 Millionen Euro)
Eiweißpflanzen (Erbsen, Ackerbohnen, Süßlupinen)	(EU-weit maximal 89 Millionen Euro)
Reis	(EU-weit maximal 183 Millionen Euro)
Schalenfrüchte (Wal- und Haselnüsse, Mandeln, Pistazien, Johannisbrot)	(EU-weit maximal 98 Millionen Euro)
Energiepflanzen	(EU-weit maximal 67,5 Millionen Euro)
Stärkekartoffeln	(EU- weit maximal 117 Millionen Euro)
Trockenfutter	(EU-weit maximal 132,6 Millionen Euro)

Für alle diese Produkte gibt es EU-weite, flächen- bzw. mengenbezogene Obergrenzen, die auf die Mitgliedsstaaten verteilt werden. Die Gesamtsumme der Prämien fällt mit etwa 815 Millionen Euro gegenüber dem Gesamtetat der GAP von über 43 Milliarden Euro nur wenig ins Gewicht.

Darüber hinaus steht es den Mitgliedsstaaten auch frei, die Entkopplung nur teilweise umzusetzen. So können bis zu 25 Prozent der Prämien für Kulturpflanzen, unter anderem Getreide, wie bisher an die Produktion gekoppelt bleiben. Bei den Tierprämien gibt es verschiedene Modelle. So können die Prämien für Schafe und Ziegen bis zu 50 Prozent beibehalten werden. Für die verschiedenen Rinderprämien gibt es unterschiedliche Modelle, bei denen alternativ einige ganz gekoppelt bleiben können zum Beispiel die Mutterkuhprämie, wenn dafür andere ganz abgebaut werden. Deutschland hat von diesen Möglichkeiten der teilweisen Entkopplung nur bei Hopfen Gebrauch gemacht, für den 25 Prozent der Prämie an die Produktion gekoppelt bleiben.

#### **Teilentkopplung in anderen EU- Mitgliedsstaaten**

Da die neuen Mitgliedsstaaten mit dem Beginn der Reformen beigetreten sind, haben sie keine Möglichkeiten, „alte“ Maßnahmen beizubehalten. Sie werden daher alle Zahlungen als regional einheitliche Betriebsprämien leisten.

Die 15 alten Mitgliedsstaaten haben dagegen von den verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten umfassend Gebrauch gemacht. Mit **Italien, Großbritannien, Irland und Luxemburg** haben nur vier Staaten alle Zahlungen vollständig von der Produktion entkoppelt. Da die verbleibenden gekoppelten Hopfenprämien sehr gering sind, wird **Deutschland** gelegentlich zu dieser Gruppe gezählt.

In den übrigen zehn alten Mitgliedsstaaten bleiben die folgenden Zahlungen gekoppelt:

**Belgien:** Mutterkuhprämie (100%), Schlachtprämie für Rinder (nur in Flandern)

**Dänemark:** Spezielle Rindfleischprämie (75%), Mutterschafprämie (50%),

<b>Finnland:</b>	Spezielle Rindfleischprämie (75%), Mutterschafprämie (50%)
<b>Frankreich:</b>	Kulturpflanzenprämie (25%), Mutterkuhprämie (100%) Schlachtprämie für Rinder, Mutterschafprämie (50%)
<b>Griechenland:</b>	Kulturpflanzenprämie (25%), Hartweizenprämie (40%), Mutterkuhprämie (40%), Schlachtprämie für Rinder, Mutterschafprämie (50%)
<b>Niederlande:</b>	Schlachtprämie für Rinder
<b>Österreich:</b>	Hopfenprämie (25%), Mutterkuhprämie (100%), Schlachtprämie für Rinder
<b>Portugal:</b>	Mutterkuhprämie (100%), Mutterschafprämie (100%)
<b>Schweden:</b>	spezielle Rindfleischprämie
<b>Spanien:</b>	Kulturpflanzenprämie (25%), Mutterkuhprämie (100%), Schlachtprämie für Rinder, Mutterschafprämie (50%)
Quelle: AgraEurope, 30.8.2005	

### 2.2.2 Cross-Compliance

Das zweite zentrale Element der Reform der ersten Säule ist die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter Bewirtschaftungsauflagen, die so genannte Cross-Compliance. Es handelt sich dabei um:

- 1) Einzelvorschriften aus insgesamt 19 bereits existierenden EU-Regelungen (Verordnungen und Richtlinien) aus den Bereichen Umweltschutz, Artenschutz, Tierkennzeichnung, Tiergesundheit, Lebens- und Futtermittelsicherheit und Tierschutz.<sup>9</sup>
- 2) Regelungen zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, die auf nationaler Ebene festgelegt werden und auch für stillgelegte Flächen gelten.
- 3) Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland.

Werden diese Regelungen verletzt, können die Direktzahlungen verringert, in schweren Fällen sogar ganz gestrichen werden. Ein Betrieb muss diese Verpflichtungen auf allen Flächen beachten, auch auf denen, für die er keine Direktzahlungen erhält, zum Beispiel bei Dauerkulturen.

Die EU gibt für die Regelungen zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand nur die Rahmenbedingungen vor, die in folgender Tabelle dargestellt werden. Die Mitgliedsstaaten sind aufgefordert, die entsprechenden Standards unter Berücksichtigung der jeweiligen Boden- und Klimaverhältnisse, Bewirtschaftungssysteme, Flächennutzung, Fruchtwechsel, Wirtschaftsweisen und Betriebsstrukturen festzu-

<sup>9</sup> Die Einführung der 19 Einzelvorschriften erfolgt in drei Schritten (2005-2007). Seit dem 1. Januar 2005 gelten Umweltregelungen in den Bereichen Nitrat, Klärschlamm, Grundwasserschutz, Flora-Fauna-Habitat und Vogelschutz sowie vier Vorschriften im Bereich der Tierkennzeichnung.

legen. Deutlich zu erkennen ist, dass die europäischen Rahmenbedingungen im Wesentlichen auf den Bodenschutz abzielen.

Gegenstand	Standards
Bodenerosion: Schutz des Bodens durch geeignete Maßnahmen	Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung An die standortspezifischen Bedingungen angepasste Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung Keine Beseitigung von Terrassen
Organische Substanz im Boden: Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden durch geeignete Praktiken	Gegebenenfalls Standards für die Fruchtfolgen Weiterbehandlung von Stoppelfeldern
Bodenstruktur: Erhaltung der Bodenstruktur durch geeignete Maßnahmen	Geeigneter Maschineneinsatz
Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen: Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen und Vermeidung einer Zerstörung von Lebensräumen	Mindestbesatzdichte und/oder andere geeignete Regelungen Schutz von Dauergrünland Keine Beseitigung von Landschaftselementen Vermeidung unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen

Im Folgenden wird die nationale Umsetzung beispielhaft für Deutschland dargestellt:

Die nationalen Regeln zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand umfassen neben den oben erwähnten Regeln zur Erhaltung von Landschaftselementen auch Bestimmungen zur Erosionsvermeidung, zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden und der Bodenstruktur sowie zur Instandhaltung von stillgelegten Flächen.

Zur **Erosionsvermeidung** ist die Beseitigung von Terrassen grundsätzlich verboten und kann nur genehmigt werden, wenn dem keine Gründe des Erosionsschutzes entgegen stehen. Darüber hinaus sieht die deutsche Regelung vor, dass mindestens 40 Prozent der Ackerflächen eines Betriebs in der Zeit zwischen 1. Dezember und 15. Februar entweder mit Pflanzen oder nicht untergepflügten Pflanzenresten bedeckt sind. Auch hier sind Ausnahmegenehmigungen in Gebieten mit geringer Erosionsgefahr möglich.

Zur Erhaltung der **organischen Substanz** im Boden und der Bodenstruktur muss entweder eine bestimmte Fruchtfolge eingehalten werden, oder der Humusgehalt des Bodens muss durch eine jährliche Humusbilanz oder Bodenhumusuntersuchungen festgestellt werden. Die Anforderungen an die Fruchtfolge sind aber gering, da sie nur drei Kulturen umfassen muss, von denen jede mindestens 15 Prozent der Ackerfläche bedeckt. Dabei gelten auch unterschiedliche Getreidearten, sowie Sommer- und Winterkulturen als eigenständige Kulturen. Der Anbau von „Bodengesundungskulturen“ ist nicht vorgeschrieben.

**Stillgelegte Flächen** müssen begrünt werden oder eine Selbstbegrünung muss zugelassen werden, unabhängig davon, ob die Flächen verpflichtend oder freiwillig stillgelegt wurden. Auf stillgelegten Ackerflächen ist der Aufwuchs zu zerkleinern und auf der Fläche zu verteilen (à Mulchen). Stillgelegte Dauergrünlandflächen müssen mindestens einmal jährlich gemulcht oder alle zwei Jahre gemäht und das Mähgut abgefahren werden.

Auch die Verpflichtung, dass **Dauergrünland** erhalten werden muss, wird in Deutschland wie die übrigen Verpflichtungen relativ liberal umgesetzt: Auf Länderebene werden Basiswerte für den Anteil von Dauergrünland an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche festgelegt<sup>10</sup> und mit dem jährlich ermittelten Anteil an Dauergrünland verglichen. Sinkt der Anteil um weniger als fünf Prozent, geschieht nichts. Geht der Anteil um fünf Prozent und mehr zurück, darf Dauergrünland nur nach vorheriger Genehmigung umgebrochen werden. Erst wenn der Anteil der Dauergrünlandflächen um mehr als zehn Prozent zurückgeht, muss das Land alle Zahlungsempfänger, die umgebrochenes Dauergrünland bewirtschaften, verpflichten, dieses wieder anzusäen bzw. entsprechende Flächen neu anzulegen. Damit kann die Verpflichtung, Dauergrünland zu erhalten, umgangen werden, indem bestehende Grünlandflächen umgebrochen werden und an anderer Stelle neues Grünland angelegt wird.

### 2.2.3 Modulation und „national envelope“

Um die Finanzierung für Maßnahmen der zweiten Säule (s. 2.2.4) zu verbessern, werden die Direktzahlungen für jeden Betrieb gekürzt. Im Jahr 2005 beträgt die Kürzung drei Prozent, 2006 vier Prozent und ab 2007 bis 2012 fünf Prozent. Allerdings erhalten die Betriebe den gekürzten Betrag für die ersten 5000 Euro, also bis zu 250 Euro, in Form einer zusätzlichen Beihilfe zurück.

Die durch die Modulation eingesparten Mittel fließen zu mindestens 80 Prozent in die Mitgliedsstaaten zurück, in denen die Betriebe Kürzungen hinnehmen mussten. In Deutschland sind es als Ausgleich für den Wegfall der Roggenintervention sogar mindestens 90 Prozent.

Während die Modulation für alle Mitgliedsstaaten verpflichtend ist, können sie auf freiwilliger Basis zusätzlich bis zu zehn Prozent der Direktzahlungen einbehalten und damit „besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit [fördern], die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung

---

<sup>10</sup> Dauergrünlandfläche im Jahr 2003 zuzüglich der im Jahr 2005 neu gemeldeten Flächen, die Dauergrünland sind

landwirtschaftlicher Erzeugnisse wichtig sind.“ Diese Bestimmung ermöglicht es den Mitgliedsstaaten, den nationalen Spielraum für Maßnahmen, die sich an Nachhaltigkeitsaspekten orientieren, deutlich zu erweitern. Den Landwirten, die eine „besondere Form“ der Landwirtschaft ausüben, kann so jedes Jahr eine spezielle Zahlung aus diesem so genannten „national envelope“ zugesprochen werden. Wie diese Zahlungen ausgestaltet und nach welchen Kriterien sie vergeben werden, ist in einer speziellen Durchführungsverordnung der Kommission festgelegt.

Bislang haben nur Italien, Portugal, Schottland und Schweden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In all diesen Staaten werden etwa 220 Millionen Euro pro Jahr durch diese „national envelopes“ ausgegeben, weniger als 0,5 Prozent des gesamten Budgets der GAP. Da der Beschluss, einen „national envelope“ einzuführen, bis August 2004 gefasst werden musste, wird diese Bestimmung in Deutschland wie in den meisten EU-Mitgliedsländern keine praktischen Auswirkungen haben.

## **2.2.4 Die zweite Säule – Förderung der ländlichen Entwicklung**

Die mit der Agenda 2000 eingeführte zweite Säule<sup>11</sup> soll die weitere Reform der GAP begleiten und ergänzen. Folgende Ziele werden mit diesem Instrument verfolgt: eine nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit in ländlichen Räumen sowie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt. Diese Ziele werden über die Instrumente der ersten Säule nicht abgedeckt, sie dient vor allem der Einkommenssicherung.

Die im September 2005 beschlossene Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) umfasst nun die zweite Säule. Alle zuvor genannten Verordnungen sind somit abgelöst. Die Aufgaben sind anhand von drei „Achsen“ strukturiert:

- Achse 1: Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft
- Achse 2: Umwelt und Landmanagement
- Achse 3: Ländliche Entwicklung im weiteren Sinne

Als methodische Achse 4 soll das „LEADER“-Konzept gestärkt werden. Es sieht vor, dass lokale Aktionsgruppen und Interessenvertreter Strategien zur Entwicklung ihrer Region erarbeiten und in Zusammenarbeit mit regionalen und nationalen Behörden umsetzen. Es soll Maßnahmen der anderen „Achsen“ integrieren.

### **Achse 1: Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft**

Die Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit sind in vier Bereiche gegliedert.

---

<sup>11</sup> Die zweite Säule beruhte bislang hauptsächlich auf der Verordnung 1257/99 bzw. der sie ändernden Verordnung 1783/2003

a) Zur Stärkung der Humanressourcen werden gefördert:

- Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen, die über die normale Berufsausbildung hinausgehen;
- Beratungsdienste zur Verbesserung der Gesamtleistung der Betriebe oder zur Einhaltung verpflichtender Gemeinschaftsnormen in den Bereichen Umweltschutz, menschliche Gesundheit, tierische und pflanzliche Gesundheit, Tierschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz;
- Die Niederlassung von Junglandwirten durch eine einmalige Prämie<sup>12</sup> von bis zu 40.000 Euro;
- Der Vorruhestand von Landwirten, wenn diese ihren Betrieb entweder an einen Junglandwirt übergeben oder an einen anderen Landwirt, der seinen Betrieb vergrößern will.

b) Zur Umstrukturierung des physischen Potenzials werden gefördert:

- Investitionen zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe;
- Investitionen zur Erhöhung der Wertschöpfung in der Primärerzeugung<sup>13</sup>, die entweder der Erhöhung
- der gesamtwirtschaftlichen Leistung dienen,
- der Anpassung an verpflichtende Gemeinschaftsnormen dienen oder
- die Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen betreffen;
- Verbesserungen und Ausbau der Infrastruktur, besonders die Erschließung von Flächen, die Energieversorgung und die Bewirtschaftung von Wasserressourcen;
- der Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Produktionspotenzials sowie die Einführung geeigneter vorbeugender Aktionen.

c) Zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse werden gefördert:

- die Anpassung an anspruchsvolle Normen, die auf Gemeinschaftsvorschriften beruhen, in den Bereichen Umweltschutz; menschliche, tierische und pflanzliche Gesundheit; Tierschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Zum teilweisen Ausgleich der Kosten werden Pauschalbeihilfen über einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren gewährt;

- die Beteiligung an Lebensmittelqualitätsregelungen, die über gemeinschaftliche und einzelstaatliche Regelungen hinaus gehen. Darunter fallen auch Produkte des ökologischen Landbaus;

---

<sup>12</sup> Sie wird an Personen gewährt die weniger als 40 Jahre alt sind und sich erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsinhaber niederlassen, über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen und einen Betriebsplan für die Entwicklung ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit vorlegen.

<sup>13</sup> In der noch gültigen Verordnung können Produkte, bei denen eine Überschusssituation besteht, nicht gefördert werden. Diese Einschränkung findet sich im ELER nicht.

- Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Erzeugnisse von Erzeugergemeinschaften, die unter Lebensmittelqualitätsregelungen fallen;
- d) Als Übergangsmaßnahmen für die neuen Mitgliedsstaaten werden gefördert:
- der Umstrukturierungsprozess von Semisubsistenz-Betrieben,
  - die Gründung von Erzeugergemeinschaften.

Zwei Unterziele innerhalb der Achse 1 sind dabei besonders prominent vertreten:

- die Einhaltung verpflichtender **Qualitäts- und Produktionsstandards**, die sowohl durch Beratung als auch Investitionsbeihilfen und Pauschalzahlungen unterstützt werden,
- die Modernisierung und Verbesserung der **Gesamtleistung** der Betriebe durch Beratung, Ausbildung sowie durch Investitionsbeihilfen.

## Achse 2: Umwelt und Landmanagement

Zur Förderung des Landmanagements im Bereich Landwirtschaft gibt es die folgenden Instrumente:

- a) Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten, anderen benachteiligten Gebieten und im Rahmen des NATURA-2000<sup>14</sup>-Programms.

Sie werden jährlich je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche gewährt und sollen die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste ausgleichen, die in dem betreffenden Gebiet entstehen.

- b) Zahlungen für Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen.

Sie werden Landwirten und anderen Landbewirtschaftern gewährt, die freiwillig Agrarumwelt- und Tierschutzverpflichtungen eingehen. Die Verpflichtungen müssen über die der Cross-Compliance hinausgehen. Die Zahlungen sollen die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste decken, die aus den Verpflichtungen entstehen, sowie gegebenenfalls „Transaktionskosten“<sup>15</sup> ausgleichen. Die Anreizkomponente von bis zu 20 Prozent der Kosten, die noch in der Verordnung 1257/99 enthalten ist, würde damit entfallen.

- c) Beihilfen für nichtproduktive Investitionen im Rahmen von Agrarumwelt- und Tierschutzprogrammen oder Investitionen, durch die der öffentliche Wert eines NATURA 2000 Gebiets gesteigert wird.

In der alten Verordnung konnten darüber hinaus auch Renaturierungsmaßnahmen außerhalb von NATURA 2000 Gebieten gefördert werden.

<sup>14</sup> NATURA 2000 bezeichnet ein europaweites Netz von Gebieten, die zum Schutz der biologischen Vielfalt von besonderer Bedeutung sind. Diese nach einheitlichen Kriterien von den Mitgliedsstaaten ausgewiesenen Gebiete müssen erhalten und so bewirtschaftet werden, dass ihre ökologische Funktion nicht beeinträchtigt, sondern nach Möglichkeit noch verbessert wird.

<sup>15</sup> Was „Transaktionskosten“ sind, wird in der Verordnung nicht definiert.

### **Achse 3: Ländliche Entwicklung**

Zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Erhöhung der Lebensqualität im ländlichen Raum gibt es die folgenden Maßnahmen:

- a) Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten; Unterstützung von Kleinunternehmen; Förderung des Fremdenverkehrs und Schutz, Aufwertung und Bewirtschaftung des natürlichen Erbes;
- b) Förderung von Dienstleistungseinrichtungen für die Grundversorgung der ländlichen Bevölkerung und der Wirtschaft; Dorferneuerung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes;
- c) Berufsbildung;
- d) Kompetenzentwicklung und Animation zur Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie.

Die Verordnung schreibt vor, dass in jedem Mitgliedsstaat für die Achse 2 (Landmanagement) mindestens 25 Prozent der ELER-Mittel ausgegeben werden müssen, für die Achsen 1 (Wettbewerbsfähigkeit) und 3 (Lebensqualität) mindestens zehn Prozent. Darüber hinaus sollen mindestens fünf Prozent in Maßnahmen fließen, die nach dem LEADER-Konzept geplant und umgesetzt werden. Der Fonds soll gleichzeitig eines der zentralen Finanzierungsinstrumente für das NATURA 2000 Programm zur Erhaltung der Biodiversität darstellen.

### ***2.3 Die finanzielle Ausstattung der GAP***

Die beiden Säulen der GAP sind keineswegs gleich mit finanziellen Mitteln ausgestattet. Die erste Säule macht zur Zeit mehr als 80 Prozent der Agrarausgaben der EU aus. Entsprechend fließen nur etwa 20 Prozent in die zweite Säule. Die jüngste EU-Agrarreform wird daran nichts Grundlegendes ändern. Die EU-Verordnung zu den Direktzahlungen legt zwar fest, dass die Ausgaben für die erste Säule nicht weiter ansteigen dürfen. Gleichzeitig wird dies politisch als Untergrenze für die Ausgaben der ersten Säule interpretiert.

Die EU-Kommission sah daher in ihrer finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 (eine Art mittelfristiger Haushaltsplan) vor, die Ausgaben für die erste Säule nur von 43,7 Milliarden Euro im Jahr 2006 auf 42,3 Milliarden Euro im Jahr 2013 zu reduzieren. Für den gesamten Zeitraum sah die Kommission für die erste Säule Ausgaben von 301 Milliarden Euro. Die jährlichen Ausgaben für die zweite Säule sollten von 10,5 auf 13 Milliarden Euro ansteigen und sich damit von 2007-2013 auf 87 Mrd. Euro addieren. Dazu kämen durch die Modulation noch Mittel aus der ersten Säule – nach Schätzungen der Kommission immerhin fast 9 Milliarden Euro.<sup>16</sup> Insgesamt wäre damit knapp ein Drittel der gesamten EU-Agrarausgaben für die zweite Säule verwendet worden. Mehr als zwei Drittel der GAP-Ausgaben sollten dagegen dem Einkommenstransfer an die landwirtschaftliche Bevölkerung dienen. An der extrem ungleichen Verteilung dieser Transfers, die vor allem

kleinere Betriebe benachteiligt, sollte kaum etwas geändert werden. Für den sehr umfassenden und in sich teilweise widersprüchlichen Zielkatalog der zweiten Säule sollte dagegen lediglich ein Drittel der Agrarausgaben zur Verfügung stehen.

Die Mitgliedsstaaten haben den Vorschlag der Kommission zur Finanziellen Vorausschau abgelehnt. Die Nettozahler in der EU, also die Länder, die mehr in den EU-Haushalt einzahlen als durch die unterschiedlichen Programme zu ihnen zurückfließt, fordern insgesamt deutlich niedrigere Ausgaben als von der Kommission vorgeschlagen. Deutschland, selbst Nettozahler, ist zusammen mit den Niederlanden und Schweden der entschiedenste Vertreter dieser Position. Nach einem mehrmonatigen Tauziehen einigten sich die Mitgliedsstaaten im Dezember auf einen neuen Vorschlag: Im Agrarsektor sollen die Ausgaben für die erste Säule um 8 auf 293 Milliarden über den gesamten Zeitraum gesenkt werden. Die Einschnitte in der zweiten Säule fallen dagegen viel dramatischer aus: Zwischen 2007 und 2013 sollen dafür nur 69 Milliarden Euro ausgegeben werden: 18 Milliarden Euro weniger als von der Kommission vorgeschlagen. Zusammen mit der Modulation ergäbe das etwa 77 Milliarden Euro: 27 Prozent des Agrarhaushalts. Das Übergewicht der Besitzstandswahrung gegenüber der nachhaltigen ländlichen Entwicklung verschärft sich damit noch weiter: Fast drei Viertel der Mittel würden nur dafür ausgegeben. Der neue Vorschlag der Mitgliedsstaaten erlaubt zwar, die Modulation freiwillig auf bis zu 20 Prozent zu erhöhen – es erscheint jedoch wenig wahrscheinlich, dass viele Länder davon Gebrauch machen.

Das Europäische Parlament hat im Januar 2006 wiederum den Vorschlag der Mitgliedsstaaten abgelehnt. Die Kritik konzentrierte sich allerdings auf die Kürzung der geplanten Ausgaben in Bereichen wie Forschung und Bildung. Es ist daher fraglich, ob ein Kompromiss zwischen Parlament und Rat wieder zur Steigerung der geplanten Ausgaben für die zweite Säule führen würde. Der einzige Lichtblick ist der Beschluss der Mitgliedsstaaten, die gesamten Agrarausgaben schon 2008 einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen – und möglicherweise schon dann eine erneute Reform in Angriff zu nehmen.

### **3. Eine erste Einschätzung der reformierten GAP aus agrar-, umwelt-, und entwicklungspolitischer Sicht**

Wie in Abschnitt 2.1 dargestellt, hat sich der Zielkatalog der GAP seit den 1990er Jahren beträchtlich erweitert. Durch unterschiedliche Bestimmungen in den Verträgen, Beschlüssen und Verordnungen der EU sind nahezu alle Aspekte der nachhaltigen Entwicklung ausdrücklich oder zumindest indirekt Ziel der GAP. Das Ziel, eine bäuerliche Landwirtschaft zu erhalten und weiter zu entwickeln, findet sich jedoch nicht ausdrücklich. Auch entwicklungspolitische Ziele werden eher indirekt erfasst, indem Auswirkungen auf die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer in allen Politiken berücksichtigt werden sollen. Die Maßnahmen der reformierten GAP werden

---

<sup>16</sup> EU-Kommission: Financial perspectives 2007-2013: Follow up to president Barroso's letter of 20 October

daher im Folgenden nicht eng an den Zielvorgaben gemessen, die die EU selbst definiert hat, sondern an einem erweiterten Konzept nachhaltiger Agrarentwicklung, das sich durch intensive Diskussionen in der Zivilgesellschaft entwickelt hat und gerade internationale und entwicklungspolitische Aspekte stärker betont.

Die Auswirkungen der Entkopplung auf Landnutzung, Produktion, Preise und Weltmärkte wurden bisher vor allem von der EU selbst und der OECD auf der Basis ökonomischer Modelle geschätzt. Auf die Ergebnisse wird hier in einigen Abschnitten Bezug genommen, auch wenn die Modelle die Realität nur unvollständig abbilden können. So kann zum Beispiel in einigen Modellen die freiwillige Flächenstilllegung nicht dargestellt werden, in anderen ist der Rindfleischsektor nicht direkt enthalten, sondern nur über die Flächennutzung. Schließlich können die zahlreichen Möglichkeiten der nationalen Ausgestaltung nicht im Detail berücksichtigt werden. Die OECD stellt daher nur das Betriebsprämienmodell dar, bei dem entweder alle Länder in vollem Umfang entkoppeln oder von allen Möglichkeiten zur teilweisen Entkopplung Gebrauch machen. Die Auswirkungen der Cross-Compliance und der Instrumente der zweiten Säule können in ökonomischen Modellen nicht dargestellt werden.

### **3.1 Sicherung der Einkommen im ländlichen Raum und bäuerliche Landwirtschaft**

#### **a) Entkoppelte Direktzahlungen**

Die referenzbezogenen Betriebsprämien entsprechen dem Durchschnitt der Flächen- und Tierprämien für einen bestimmten Zeitraum, gegebenenfalls zuzüglich der Milchprämien. Diese Betriebsprämien schreiben bestehende Ungleichheiten und eine Benachteiligung kleiner und bäuerlicher Betriebe fest. Dagegen nutzen regional einheitliche Prämien, also ein einheitlicher Betrag je Hektar, vor allem extensiv wirtschaftenden Betrieben und benachteiligten Gebieten. Allerdings sind viele arbeitsintensive bäuerliche Betriebe eher flächenarm und profitieren deshalb nur wenig von der regional einheitlichen Flächenprämie, im Gegensatz zu den hektarreichen Großbetrieben. Ausnahmen gibt es dennoch bei Betrieben, die bisher über keine oder wenig prämiensberechtigten Flächen (Grünland und Gemüseflächen) verfügten, für die nun die regional einheitliche Prämie gezahlt wird.

Allgemein erhöht die Entkopplung der Zahlungen von der Produktion die Entscheidungsfreiheit der Bauern darüber, was sie in welcher Menge und Qualität erzeugen. Vor allem im Rindfleischbereich und Milchbereich<sup>17</sup> waren die Zahlungen an die konkret erzeugte Menge gekoppelt, das heißt je mehr Rinder zum Schlachthof gingen bzw. je mehr Milchquote vorhanden war, umso mehr Prämien gab es. Jetzt spielt die Menge keine Rolle mehr für die Höhe der entkoppelten Zahlungen. Ein Betrieb, der seine Erzeugung extensiver gestaltet, um zum Beispiel besondere Qualitätskriterien zu erfüllen wie längere Mastzeit, Weidemast, Verzicht auf bestimmtes Leistungsfutter oder ähnliches hat dafür keine Einbußen bei den Prämien mehr zu befürchten.

---

2005

<sup>17</sup> Für Milch wurden bis 2004 keine Direktzahlungen gezahlt, diese wurden 2004 aber eingeführt. Sie müssen dann aber bis spätestens 2007 EU-weit entkoppelt sein. In Deutschland wurden sie 2005 entkoppelt.

Es besteht auf der anderen Seite aber die Gefahr, dass Flächen in weniger ertragreichen Gebieten nur noch mit minimalem Aufwand erhalten werden und keine Produktion mehr stattfindet. Dieses Problem kann bei referenzbezogenen wie regional einheitlichen Betriebsprämien gleichermaßen entstehen. Damit gibt es kaum Beschäftigungseffekte und Impulse für lokale oder regionale Wirtschaftsentwicklung beispielsweise in der Weiterverarbeitung.

Einige Analysten stellen in Frage, inwieweit die Direktzahlungen, gerade bei Ausgestaltung als regional einheitliche Flächenprämie, dauerhaft einen effektiven Einkommens-transfer zu den Landwirten darstellen, da sich bei verpachteten Flächen die Pachtpreise entsprechend der Flächenprämie erhöhen könnten. Damit würden die Eigentümer, nicht die Nutzer der Flächen, zumindest teilweise von den Direktzahlungen profitieren. In den USA wurden entsprechende Effekte der dortigen Direktzahlungen beobachtet. Je mehr Flächen also im Rahmen des Strukturwandels von Pächtern statt von den Eigentümern selbst bewirtschaftet werden, desto weniger kommen die Direktzahlungen den aktiven Landwirten zu Gute. Damit würde letztlich auch das Ziel des Einkommenstransfers in ländliche Gebiete nicht mehr erreicht.

Dem ist entgegenzuhalten, dass der Effekt des Durchreichens von Prämien an die Verpächter bei den bisherigen an die Produktion gebundenen Prämien der EU auch bestand. Der Pachtpreis setzte sich zusammen aus der Rente für die Fläche, also gemessen an der Ertragsfähigkeit und der Prämie, deren Höhe den Verpächtern bekannt war. Mit der Entkopplung der Zahlungen und der Ausgestaltung als Betriebsprämie soll dieses automatische Durchreichen gelöst werden, denn das Prämienrecht ist nicht mehr an eine bestimmte Fläche gebunden, sondern gehört dem Bewirtschafter (Pächter). Endet das Pachtverhältnis, beispielsweise weil der Pächter einen geforderten Pachtzins nicht zahlen will, dann bleibt das Prämienrecht beim ehemaligen Pächter. Das neue Prämienrecht zielt erklärtermaßen auf eine Stärkung der Bewirtschafter (Pächter) ab. Ob das in der Praxis zum Tragen kommen wird, ist noch nicht entschieden.

### **b) Cross-Compliance**

Die derzeitigen Bestimmungen zur Cross-Compliance – die Direktzahlungen werden an die Einhaltung von Standards geknüpft – tragen nicht dazu bei, die Einkommensverteilung zugunsten kleinerer und bäuerlicher Betriebe zu verbessern. Vielmehr kann es vor allem für große Betriebe lohnend sein, einen Teil der Flächen aus der Produktion zu nehmen, mit geringem Arbeits- und Kostenaufwand zu mulchen und allein damit die vollen Zahlungsansprüche bzw. Flächenprämien zu realisieren. Für bäuerliche Betriebe mit geringer Flächenausstattung ist dies dagegen nicht möglich, da die Flächenprämien allein kein ausreichendes Einkommen ermöglichen.

### **c) Maßnahmen der „zweiten Säule“**

Die zweite Säule umfasst die Verordnung zum „Europäischen Landwirtschaftsfonds für ländliche Entwicklung“ (ELER). Diese enthält als eine ihrer drei „Zielachsen“ nach wie vor die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Hierzu werden Investitionen gefördert, die die „gesamtwirtschaftliche Leistung“ erhöhen oder der Anpassung an verpflichtende Gemeinschaftsnormen dienen. Die neue Verordnung verlangt im Gegensatz zur vorherigen nicht mehr, dass die geförderten Betriebe ihre „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ nach-

weisen. Zudem ist „gesamtwirtschaftliche Leistung“ nicht definiert, was bedeuten könnte, dass neben rein betriebswirtschaftlichen Kriterien auch weitere gesellschaftliche Leistungen berücksichtigt werden könnten. Das würde sich zwar nicht in die Zielachse Wettbewerbsfähigkeit einordnen lassen, aber die Verordnung ist nicht nur an dieser Stelle unklar und in sich widersprüchlich. Es können aber auch klassische Modernisierungsinvestitionen gefördert werden, die vor allem der Erhöhung von Produktivität dienen und damit zum Abbau von Arbeitsplätzen führen.

Gleichermaßen sieht die zweite Säule Maßnahmen vor, die von der Direktvermarktung in Hofläden über Pferdepensionen bis zum Tourismus reichen. Dabei können nicht nur, aber auch landwirtschaftliche Betriebe gefördert werden. Für bäuerliche Betriebe würde das heißen, dass sie dabei unterstützt werden, Einkommensquellen neben der landwirtschaftlichen Produktion zu erschließen.

Die spezielle Förderung von Junglandwirten kann dazu dienen, den Strukturwandel hin zu größeren Betrieben zu bremsen. Die Förderkriterien erlauben es aber auch, Junglandwirte zu unterstützen, die voll auf Rationalisierung und Produktionssteigerung setzen.

Bäuerliche Betriebe können auch von den Zahlungen für Berggebiete und andere benachteiligte Gebiete profitieren, da deren Nachteile oft darin bestehen, dass sie nur mit höherem Arbeitseinsatz zu bewirtschaften sind und weniger Möglichkeiten zur Rationalisierung bieten. Da bäuerliche Betriebe tendenziell mehr (Familien-)Arbeitskräfte pro Fläche einsetzen, können die Ausgleichszahlungen bedeutend zum Betriebseinkommen beitragen.

### **3.2 Umweltschutz/ Erhaltung der Kulturlandschaft**

#### **a) Entkoppelte Direktzahlungen**

Eine Analyse der OECD erwartet von der Entkopplung eine deutliche Extensivierung der Milchviehhaltung. Demnach soll die Bestandsdichte (Kühe / Hektar) um 14 Prozent zurückgehen und die Grünlandfläche um 16 Prozent ansteigen. Gleichzeitig würden die Flächen für Rindermast und Ackerland abnehmen. Für die Flächen für Getreide und Ölsaaten erwartet die OECD einen Rückgang zwischen zwei und drei Prozent. Gleichzeitig soll die Intensität und damit die Hektarerträge leicht ansteigen. Die Produktion wird etwa gleich bleiben bzw. weiter leicht ansteigen.

Die ökonomischen Modelle der OECD können die freiwillige Stilllegung von Flächen nicht vorhersagen. Daher könnte es sein, dass die Grünlandnutzung für Milchviehhaltung doch nicht insgesamt ansteigt wie oben vermutet, sondern bisherige Flächen, vor allem in eher ungünstigen Standorten wie Mittelgebirgen, stillgelegt werden und die Milchproduktion mit gleicher oder höherer Intensität in günstigere Regionen abwandert. Ähnliches gilt für Bewirtschaftungsmethoden, die an eine extensive Beweidung gebunden sind wie die Mutterkuh- und Schafhaltung. Sie sind wenig rentabel und waren daher bislang stark von an die Tierzahl gekoppelten Direktzahlungen abhängig. Diese Flächen würden dann nur noch mit einem minimalen Aufwand in einem „guten landwirtschaftlichen Zustand“ gehalten werden. In Deutschland beispielsweise reicht Mulchen aus, also den Aufwuchs mähen und zerkleinern, um die volle Prämienhöhe zu erhalten.

Die Ergebnisse der OECD lassen annehmen, dass die Grünlandflächen zunehmen und damit die Erhaltung des Grünlandes zumindest bei EU-weiter Betrachtung kein Problem darstellen wird. Falls es tatsächlich zur Extensivierung im Milch- und Rindfleischsektor kommt, ist auch eine geringere Umweltbelastung zu erwarten.

### **b) Cross-Compliance**

Die derzeitigen Bestimmungen zur Cross-Compliance führen nicht zu höheren Standards beim Umweltschutz oder zusätzlichen Leistungen in der Landschaftspflege. Die Kürzung der Direktzahlungen beim Verstoß gegen die Cross-Compliance-Auflagen stellt damit vor allem ein zusätzliches Sanktionsinstrument über das bestehende Ordnungs- und Strafrecht hinaus dar. Das wiederum kann zu einer verstärkten Beachtung und Umsetzung der Rechtsvorschriften beitragen und damit wenigstens die negativen Auswirkungen auf die Umwelt vermindern. Hierbei kommt es jedoch auf die Umsetzung der Kontroll- und Strafmaßnahmen in den jeweiligen Mitgliedsstaaten an.

Grundsätzlich ist positiv zu bewerten, dass bei Cross-Compliance bestehende Landschaftselemente wie Moor, Hecken, etc. erhalten werden müssen und Zahlungen auch für diese „nicht produktiven“ Flächen gewährt werden. Allerdings erhalten Betriebe, die all diese Landschaftselemente nicht haben, ebenfalls Zahlungen für ihre gesamte Fläche. Es fehlt hier also an Anreizen, die für die Umwelt und Biodiversität wichtigen Hecken, Bäume, etc. zu pflanzen.

Die Cross-Compliance Kriterien lassen Mulchen als sehr kostengünstige Maßnahme zur Instandhaltung stillgelegter Flächen zu. Das ist aus Naturschutzsicht problematisch, da es zu geringerer Artenvielfalt als beispielsweise durch extensive Tierhaltung führt. Bei einer sehr extensiven Beweidung verbuschen die Flächen teilweise. Dies ist aus Naturschutzsicht oft erwünscht. Allerdings besteht dann die Gefahr, dass die Cross-Compliance Kriterien nach Offenhaltung der Flächen nicht ausreichend eingehalten werden, was eine Kürzung der Direktzahlungen nach sich zieht, nicht nur für die betroffenen Flächen, sondern für den gesamten Betrieb.

Diese den gesamten Betrieb betreffende Sanktion kann sich auch zweischneidig auf die Bewirtschaftung von NATURA 2000 auswirken. Natura 2000 schreibt eine naturgerechte Bewirtschaftung für ökologisch besonders wertvolle Flächen vor. Werden dafür Auflagen verletzt, werden die Prämien für den ganzen Betrieb gekürzt. Um dies zu vermeiden, wird die Bewirtschaftung unter Umständen ganz aufgegeben. Dies ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn die NATURA 2000 Flächen nur einen kleinen Teil der Gesamtfläche des Betriebs ausmachen.

### **c) Maßnahmen der zweiten Säule**

Dem Landmanagement beispielsweise zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit wird im Verordnungsvorschlag für den ELER eine besondere Rolle eingeräumt. Mindestens 25 Prozent der Mittel des Fonds sollen für diese Zielachse ausgegeben werden. Auch Zahlungen zum Ausgleich naturbedingter Nachteile in Berggebieten und anderen benachteiligten Gebieten werden dieser Zielachse zugeordnet. Damit liegt der Schwerpunkt nicht mehr darauf, die Produktion zu fördern, sondern ein umweltgerechtes Landmanagement in eben diesen benachteiligten Regionen. Die Zahlungen sollen auf Flächenbasis erfolgen

und es entstehen keine direkten Produktionsanreize. Damit könnte die Unterstützung für benachteiligte Gebiete so ausgestaltet werden, dass sie dem Brachfallen ökologisch wertvoller Flächen entgegenwirkt. Allerdings sind in der Verordnung keine klaren Kriterien enthalten, nach denen speziell ökologisch wertvolle Gebiete unterstützt werden können.

Mit den Instrumenten der zweiten Säule lassen sich die Risiken verringern, die durch den zuvor erklärten Cross-Compliance-Mechanismus für die Bewirtschaftung der NATURA 2000 Gebiete entstehen können. Der vorgesehene Kostenausgleich aus der ELER-Zielachse für Landmanagement bietet aber nicht unbedingt ausreichende Anreize.

Ein ähnliches Problem ergibt sich für Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen: Die bisher vorgesehenen Anreizkomponenten sind in der neuen ELER-Verordnung nicht mehr enthalten. Die Bestimmung, dass auch nicht näher definierte „Transaktionskosten“ erstattet werden, kann keinen gleichwertigen Anreiz für Landwirte setzen, die Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen zu erhalten oder sogar zu verbessern.

### **3.3 Produktion, Welthandel und Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielen**

Einer der zentralen handels- und entwicklungspolitischen Kritikpunkte an der GAP war und ist, dass große Überschüsse zu Preisen unterhalb der Produktionskosten exportiert werden. Dies geschieht entweder mit Hilfe direkter Exportsubventionen, vor allem bei Milchprodukten und Zucker, oder im Fall von Weizen durch an die Produktionsfläche gekoppelte Direktzahlungen. Die erlauben es den Landwirten, auch auf dem EU-Markt zu Preisen unterhalb der Produktionskosten zu verkaufen.<sup>18</sup> Inwieweit sich dies durch die Reform der GAP ändert, lässt sich noch nicht direkt beobachten, da die Reform entweder gerade erst – wie in Deutschland – oder noch gar nicht – wie in vielen anderen EU-Ländern – umgesetzt ist. Die tatsächlichen Auswirkungen auf Produktion, Preise und Exporte werden erst in mehreren Jahren feststehen.

Daher basiert die folgende Darstellung auf Prognosen verschiedener Organisationen und Institute, die Entwicklungen in der EU und auf den Weltmärkten mit Hilfe von ökonomischen Modellen abschätzen. Dabei wird vor allem auf den gemeinsamen „World Agricultural Outlook“ der OECD und der Weltlandwirtschaftsorganisation FAO zurückgegriffen, dessen Prognosen bis ins Jahr 2014 reichen und den Vergleich mit historischen Daten seit dem Beginn der 90er Jahre erleichtern. Die FAO stellt die umfassendste Datensammlung zur weltweiten Produktion und zum Handel mit Agrargütern bereit. Die historischen Daten, auf die hier Bezug genommen wird, stammen aus dieser Quelle. Zur Einordnung der gemeinsamen Prognose von OECD und FAO wird auch auf alternative Prognosen der EU-Kommission sowie des Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) aus den USA Bezug genommen.

Diese globalen Modelle können allerdings die Auswirkungen einer spezifischen Politikänderung wie die der GAP-Reform nicht im Detail darstellen. Sie erlauben aber eine Ab-

---

<sup>18</sup> Zur Abschätzung des Dumpings von Weizen- und Millexporten aus der EU, siehe Kleinwechter, Uli 2003: Dumping im internationalen Agrarhandel – Ursachen und Quantifizierung; und Burmann, Alexandra 2004: Dumping bei EU-Agrarexporten – Ein Quantifizierungsansatz am Beispiel Milch; beide Germanwatch: Berlin und Bonn

schätzung, wie diese in einem wahrscheinlichen Szenario anderer internationaler Entwicklungen wirken. Außerdem betrachtet keines der Modelle die noch nicht im Detail beschlossenen Politikänderungen in der WTO wie die vollständige Abschaffung der Exportsubventionen oder eine weitere Marktöffnung.

Untersuchungen von OECD und FAPRI, die speziell die Auswirkungen der GAP-Reform betrachten, prognostizieren nur die Effekte der Entkopplung für die Jahre 2004 bis 2008. Sie gehen weder auf mögliche Auswirkungen der Cross-Compliance ein, noch betrachten sie die Maßnahmen der zweiten Säule.

Die Effekte auf die internationalen Märkte lassen sich am Besten durch den Nettohandel, also Export minus Import, der EU mit dem „Rest der Welt“ darstellen. Im Folgenden werden daher nicht die gesamten Importe und Exporte, sondern der Saldo aus beiden dargestellt. Die Darstellung geht besonders auf die 15 „alten“ EU-Mitglieder ein, um die prognostizierten Entwicklungen besser mit der Situation vor der letzten GAP-Reform vergleichen zu können, die noch vor der EU-Erweiterung lag. Die vorhergesagten Exporte der EU-25 wurden insgesamt um die Differenz zwischen Produktion und Verbrauch in den neuen Mitgliedsstaaten bereinigt.<sup>19</sup> Ab dem Jahr 2005 werden auch die Nettoexporte der EU-25 dargestellt.

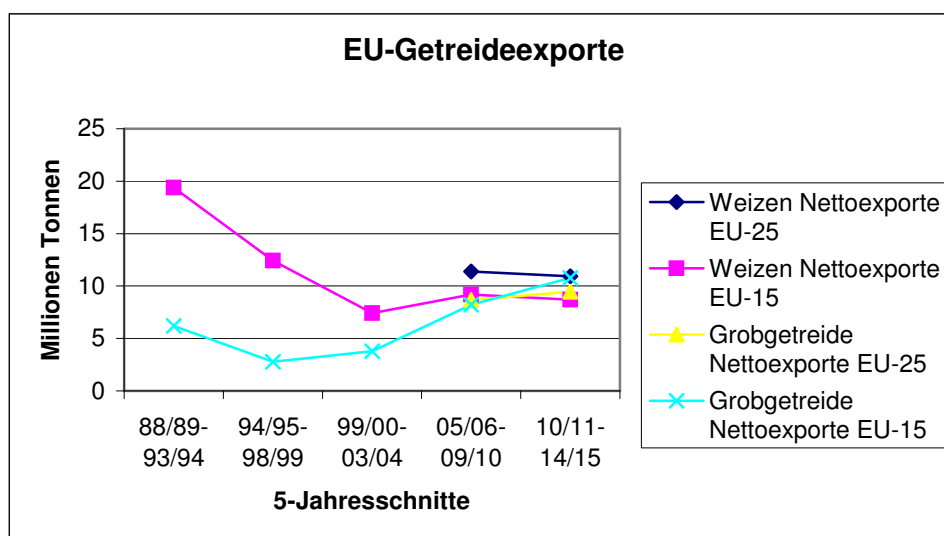
### **i) Getreide**

Wie im Abschnitt „Rückblick auf die Entwicklung der EU-Agrarpolitik“ dargestellt, ist die Produktion von Getreide nach den ersten Agrarreformen 1992 und 2002 weiter angestiegen. Dennoch gingen die Exporte aufgrund des höheren internen Verbrauchs, vor allem als Viehfutter, deutlich zurück. Die Reform von 2003 soll laut den Prognosen die Exporte nicht weiter begrenzen. Dabei behauptet die EU, ihre Agrarpolitik weniger handelsverzerrend gestaltet zu haben. Das scheint nicht der Fall zu sein. Alle Prognosen deuten auf einen deutlichen Anstieg der Weizenexporte aus den 15 alten EU-Mitgliedern und damit auch der EU insgesamt hin, die damit einen Teil des erwarteten Importanstiegs in Asien (außer Indien und China), dem Mittleren Osten und Afrika abdecken wird. OECD und FAO schätzen, dass die EU-15 im Durchschnitt von 2005 bis 2010 gegenüber 1999 bis 2003 ihre Weizenexporte um mehr als ein Viertel steigern wird. Die Prognosen der EU-Kommission und von FAPRI liegen in ähnlichen Größenordnungen. Der Anteil der EU an den weltweit steigenden Exporten bleibt damit etwa konstant. Entsprechend sind die Auswirkungen der GAP-Reform auf die Weltmarktpreise vernachlässigbar. Eine Studie der OECD<sup>20</sup> prognostiziert weiterhin, dass insgesamt durch die GAP-Reform nur etwa vier Prozent weniger Weizen aus der EU exportiert werden als ohne die Reform.

---

<sup>19</sup> Beispiel: Werden für die EU-25 Nettoexporte von 100.000 Tonnen prognostiziert und gleichzeitig in den neuen Mitgliedsstaaten eine Produktion, die um 20.000 Tonnen höher liegt als der Verbrauch, dann werden die Exporte der EU-15 hier mit 80.000 Tonnen angegeben. In diesen Daten sind die prognostizierten Veränderungen der Lagerbestände in der EU-25 berücksichtigt. FAPRI prognostiziert Produktion und Handel der EU-15 und der neuen Mitgliedsstaaten getrennt.

<sup>20</sup> OECD, 2004: Analysis of the 2003 CAP Reform; Paris



**Abb. 1: EU-Getreideexporte<sup>21</sup>**

Quelle: FAO / OECD: World Agricultural Outlook 2005-2015, FAOSTAT, eigene Berechnungen und Darstellung

In welchem Umfang die EU auf Exportsubventionen zurückgreifen muss, um die höheren Mengen absetzen zu können, hängt nach Ansicht von OECD und FAO vor allem vom Wechselkurs des US-Dollars zum Euro ab. Bei einem starken Euro (um 1,30 US-Dollar / Euro) müssen mehr Exporte subventioniert werden. Wird der in den laufenden WTO-Verhandlungen vereinbarte Abbau der Exportsubventionen rasch umgesetzt,<sup>22</sup> dann kann das dazu führen, dass die EU ihre Obergrenzen für subventionierte Exporte erreicht. Werden in diesem Szenario die Garantiepreise nicht weiter gesenkt, dann müssen die Weizenüberschüsse vermutlich staatlich aufgekauft werden. Dies würde zum erneuten Aufbau von Lagerbeständen führen. Die Prognose der EU-Kommission geht dagegen vom kompletten Abbau der öffentlichen Lagerhaltung von Weizen bis 2008 aus. Allerdings berücksichtigt diese Prognose nicht die möglichen Politikänderungen in der WTO beispielsweise zu Exportsubventionen.

Die Einschätzungen für Grobgetreide, das sind alle Getreidearten außer Weizen und Reis, gehen stärker auseinander: Die in der Graphik dargestellte Prognose von FAO und OECD geht von einem Anstieg der Produktion in der EU-15 aus. Die Produktion in den neuen Mitgliedsländern wird nach dieser Vorhersage dagegen stagnieren. Der vorhergesagte Anstieg der Nettoexporte würde entsprechend vor allem aus der Produktion in den alten Mitgliedsstaaten gespeist. Dagegen rechnet die EU-Kommission mit einem geringeren Anstieg der Produktion in den EU-15 und stattdessen mit einer deutlich wachsenden Produktion in den neuen Mitgliedsländern. In ihrer Prognose geht die Kommission ebenfalls davon aus, dass die Nettoexporte von Grobgetreide ansteigen, der entsprechende Überschuss aber ausschließlich in den neuen Mitgliedsländern produziert wird.

<sup>21</sup> Die Darstellung berücksichtigt nicht das Wirtschaftsjahr 2004/2005, für das zum Zeitpunkt der Recherche noch keine endgültige Daten vorlagen und das in den Prognosen von OECD und FAO nicht enthalten ist.

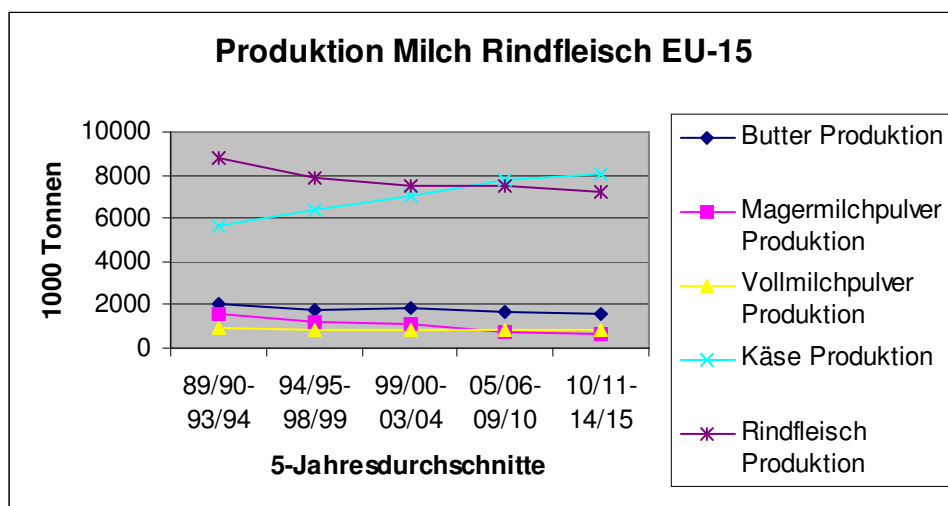
<sup>22</sup> Die Ministererklärung der WTO-Konferenz in Hongkong schreibt vor, dass bis 2010 bereits ein „substanzieller Teil“ der Exportsubventionen abgeschafft werden muss.

Nach der Analyse der OECD wird die Umstellung auf völlig entkoppelte Direktzahlungen im Zuge der jüngsten GAP-Reform bei Grobgetreide noch geringere Auswirkungen auf Produktion und Handel haben als im Fall von Weizen: Die Exporte würden nur zwei Prozent niedriger liegen als ohne die Entkopplung.

Noch mehr als bei Weizen sind die Exporte von Grobgetreide von Exportsubventionen abhängig und werden daher durch die im WTO-Abkommen festgelegten Obergrenzen begrenzt. Da diese Grenzen in der Vergangenheit aber nicht ausgeschöpft wurden, wäre der prognostizierte Anstieg der Exporte zulässig, wenn die bestehenden WTO-Disziplinen beibehalten würden. Werden die Exportsubventionen aber rasch abgeschafft, kann dies wie bei Weizen zum deutlichen Anstieg der Interventionslager führen.

## ii) Rindfleisch und Milchprodukte

Die Entkopplung der Prämien wird deutlichere Auswirkungen auf den Rindfleischsektor haben: Direkt, weil es nicht notwendig ist, Tiere zu halten oder zu schlachten, um die Betriebs- oder Flächenzahlungen zu erhalten. Indirekt führt die Beibehaltung der Milchquoten voraussichtlich dazu, dass es weniger Bullenkälber geben wird. Wegen der steigenden Milchleistung pro Kuh kann die (weitgehend) gleichbleibende Milchmenge von weniger Kühen ermolken werden, die dann auch entsprechend weniger Kälber gebären. Daher rechnen OECD und FAO damit, dass die Rindfleischproduktion zunächst leicht ansteigt, da sowohl die Mast- als auch die Milchkuhbestände reduziert werden. Ab 2010 wird die Produktion dann deutlicher zurückgehen, vor allem in den 15 alten EU-Mitgliedsstaaten. OECD und FAO rechnen damit, dass die Preise bis 2007 etwa auf dem derzeitigen Niveau bleiben und danach leicht ansteigen werden.



**Abb. 2: Produktion von Milchprodukten und Rindfleisch (EU-15)<sup>23</sup>**

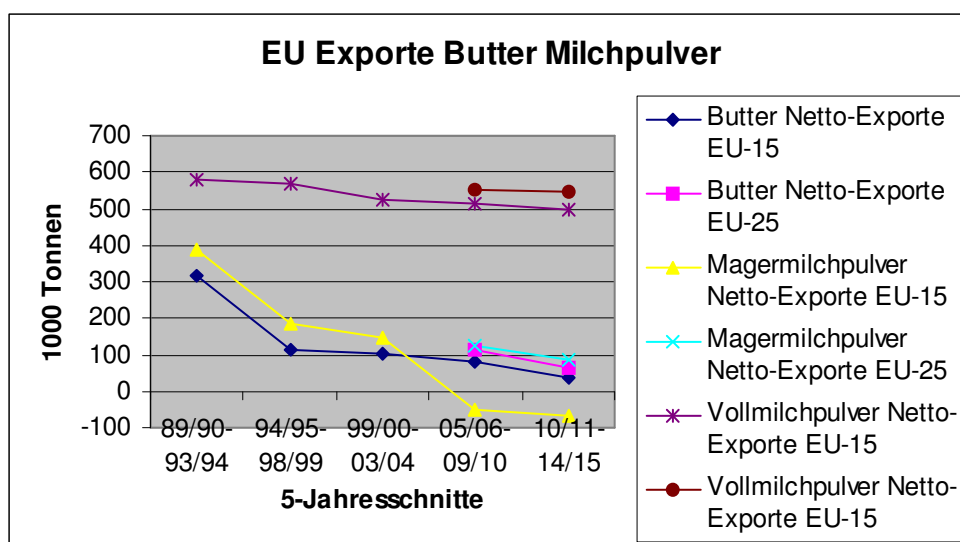
Quelle: FAO / OECD: World Agricultural Outlook 2005-2015, FAOSTAT, eigene Berechnungen und Darstellung

<sup>23</sup> Die Darstellung berücksichtigt nicht das Wirtschaftsjahr 2004/2005, für das zum Zeitpunkt der Recherche noch keine endgültige Daten vorlagen und das in den Prognosen von OECD und FAO nicht enthalten ist.

Alle Prognosen gehen davon aus, dass die Milchquote auch bei niedrigeren Milchpreisen voll ausgeschöpft wird. Mit der geplanten Ausdehnung der EU-Milchquote würde entsprechend auch die Produktion bis 2008 um 1,5 Prozent ansteigen. Sehr viel deutlichere Änderungen werden für die Verwendung der Milch erwartet: Die Produktion von Magermilchpulver und in etwas geringerem Ausmaß von Butter wird wegen der niedrigeren Interventionspreise für diese Produkte zurückgehen. Dagegen wird mit einem starken Anstieg der Käseproduktion gerechnet, da eine weiter wachsende Nachfrage für dieses Produkt zu erwarten ist. Dieser Trend gilt besonders für die alten EU-Mitglieder, während für die neuen Mitgliedsstaaten zunächst sogar mit einem leichten Anstieg und später nur mit einem schwächeren Rückgang der Magermilchpulverproduktion gerechnet wird. Die Produktion von Vollmilchpulver wird nach den Prognosen EU-weit etwa gleich bleiben, wobei ein leichter Rückgang in den alten Mitgliedsstaaten durch einen leichten Anstieg in den neuen Mitgliedsstaaten ausgeglichen wird.

Die grundlegenden Änderungen in der Milchmarktordnung, die Senkung der Garantiepreise, die Erhöhung der Milchquote und die Ausgleichszahlung wurden bereits in der Agenda 2000 beschlossen. Insofern hat die GAP-Reform von 2003 keine großen Auswirkungen. Die niedrigeren Interventionspreise für Magermilchpulver erleichtern es aber wahrscheinlich, dass sich die Produktion auf das stärker am Markt nachgefragte Produkt Käse konzentriert.

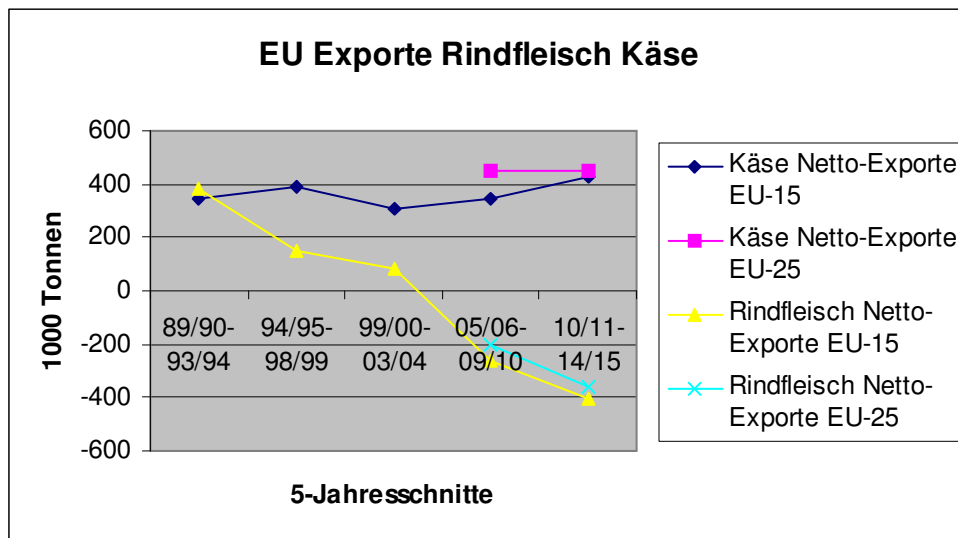
Gleichwohl erwarten OECD und FAO einen deutlichen Rückgang der Preise sowohl für Rohmilch als auch für alle wichtigen Milchprodukte – der Preisverfall für Käse ist jedoch geringer als für andere Produkte.



**Abb. 3: EU-Exporte von Butter und Milchpulver<sup>24</sup>**

Quelle: FAO / OECD: World Agricultural Outlook 2005-2015, FAOSTAT, eigene Berechnungen und Darstellung

<sup>24</sup> Die Darstellung berücksichtigt nicht das Wirtschaftsjahr 2004/2005, für das zum Zeitpunkt der Recherche noch keine endgültige Daten vorlagen und das in den Prognosen von OECD und FAO nicht enthalten ist.



**Abb. 4: EU-Exporte von Rindfleisch und Käse<sup>25</sup>**

Quelle: FAO / OECD: World Agricultural Outlook 2005-2015, FAOSTAT, eigene Berechnungen und Darstellung

Die EU importiert bereits seit 2002 mehr Rindfleisch als sie ausführt. Dieser Trend wird sich nach der GAP-Reform noch weiter verstärken, vor allem wenn die Abstockung der Mast- und Milchviehherden und die so ausgelöste Produktionssteigerung ab 2009 beendet sein werden. Ohne die neuen Mitgliedsländer, die mehr Rindfleisch produzieren als sie verbrauchen, würden die Nettoimporte der EU sogar noch höher liegen.

OECD / FAO und die EU-Kommission erwarten, dass die Exporte von Magermilchpulver aus der EU-25 deutlich zurückgehen. Insgesamt bleibt die EU aber weiterhin Netto-Exporteur. Dabei werden die 15 alten Mitgliedsländer zwar weniger Magermilchpulver produzieren als sie verbrauchen, aber in den neuen Mitgliedsländern ist mit einem Produktionsanstieg zu rechnen, der den Rückgang in den alten EU-Staaten mehr als ausgleichen wird. FAPRI rechnet dagegen damit, dass sowohl alte als auch neue Mitglieder Nettoexporteure bleiben, wenn auch in geringerem Umfang. Für Butter erwarten alle Prognosen, dass sowohl die alten als auch die neuen Mitgliedsstaaten Nettoexporteure bleiben, wobei die Exporte in unterschiedlichem Ausmaß zurückgehen. Die Exporte von Vollmilchpulver werden ebenso wie die Produktion weitgehend konstant bleiben. Sowohl Butter als auch Voll- und Magermilchpulver können aber nicht ohne Exportsubventionen ausgeführt werden. Ein rascher Abbau dieser Subventionen würde also auch hier zu deutlich höheren öffentlichen Lagerbeständen führen, wenn weder die Milchquote noch die Preise gesenkt werden.

Für Käse wird von allen Organisationen ein starker Anstieg der Exporte vor allem aus den alten Mitgliedsstaaten prognostiziert. Dies ist auch das einzige Milchprodukt, das die EU bereits jetzt in größerem Umfang ohne Hilfe von Exportsubventionen ausführen kann. Die Prognosen machen keine Angaben darüber, welcher Anteil der Käseexporte in Zu-

<sup>25</sup> Die Darstellung berücksichtigt nicht das Wirtschaftsjahr 2004/2005, für das zum Zeitpunkt der Recherche noch keine endgültige Daten vorlagen und das in den Prognosen von OECD und FAO nicht enthalten ist.

kunft auf Exportsubventionen angewiesen sein wird. Wegen der jetzt schon niedrigen und noch weiter sinkenden Milchpreise werden auch niedrigere Preise für Käse erwartet, weshalb mit einer weiter sinkenden Abhängigkeit von Exportsubventionen zu rechnen ist.

### **iii) Auswirkungen von Maßnahmen der zweiten Säule**

Wie oben erwähnt, werden Maßnahmen der zweiten Säule nicht in den Modellen erfasst, die die Auswirkungen der GAP-Reform abschätzen. Es ist allerdings mehr als wahrscheinlich, dass Maßnahmen, die auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit abzielen, erhebliche Auswirkungen auf Produktion und Exporte der EU haben werden. Dies gilt vor allem für die Förderung von Modernisierungsinvestitionen zur Erhöhung der „Gesamtleistung“ der Betriebe. Sie zielen direkt darauf ab, dass zumindest auf betrieblicher Ebene größere Mengen zu niedrigeren Kosten produziert werden. Dies kann dann gerade bei Produkten wie Getreide, bei denen die EU ohnehin Nettoexporteur ist, zu einem weiteren Anstieg der Exporte führen. Das Dumpingproblem wird dahingehend verschärft, dass die Landwirte aus den Verkaufserlösen nicht die gesamten Kosten für die produktionssteigernden Investitionen erwirtschaften müssen.

In Deutschland und den meisten anderen Mitgliedsstaaten werden derzeit kaum Investitionsförderungen für Ackerbau gewährt, sondern vor allem für Mast- und Milchbetriebe. Außerdem wird in Deutschland die Aufstockung der Produktionskapazität bisher nicht direkt gefördert, auch wenn die neue ELER dies allen Mitgliedsstaaten grundsätzlich erlaubt, aber nicht erzwingt.

Frankreich gewährt allerdings Zinsvergünstigungen grundsätzlich an alle Betriebe. In jedem Fall wirken die Zahlungen kostensenkend und verstärken damit mögliche Dumping-Effekte.

Vor diesem Hintergrund ist es bedenklich, dass die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit nach wie vor eines der zentralen Ziele der zweiten Säule ist. Ebenso bedenklich ist, dass die neue ELER-Verordnung keine Beschränkung der Investitionsbeihilfen für Produkte vorsieht, bei denen in der EU eine Überschussituation herrscht.

Bei Investitionen, die der Anpassung der Produktion an neue EU-Standards dienen, ist die Gefahr der indirekten Exportförderung deutlich geringer. Allerdings werden Exporteure gerade aus Entwicklungsländern tendenziell benachteiligt, wenn es sich um verpflichtende Qualitätsstandards und Testverfahren für das Endprodukt handelt. Produzenten in der EU haben dann nicht nur einen Informationsvorsprung, sondern auch einen Kostenvorsprung bei der Anpassung an die Standards.

Die umweltpolitischen Instrumente, vor allem die Agrarumweltprogramme, sind nicht darauf ausgelegt und daher auch kaum geeignet, die Gesamtproduktion in der EU zu begrenzen. Besonders wenn die Anreizkomponenten wegfallen sollten, gibt es für Landwirte in günstigen Lagen noch weniger Gründe, an einem Agrarumweltprogramm teilzunehmen und entsprechend extensiver zu produzieren.

Interessant ist die Tatsache, dass der Kommissionsvorschlag für die ELER-Verordnung die Anreizkomponenten für Agrarumweltprogramme auch deshalb nicht mehr enthält, weil diese nicht den Bedingungen des WTO-Agrarabkommens entsprechen. Die WTO lässt zwar Zahlungen im Rahmen von Umweltmaßnahmen zu, diese dürfen aber nur dem

Ausgleich zusätzlicher Kosten dienen, die aus der Teilnahme an diesen Programmen entstehen. Darüber hinaus sind keine weiteren finanziellen Anreizkomponenten erlaubt. Dagegen wurde kein Versuch gemacht, die Investitionsbeihilfen mit WTO-konformen Bedingungen zu versehen. Dann dürften nämlich nur Betriebe mit objektiv nachgewiesenen, strukturellen Nachteilen gefördert werden.

#### **iv) Einschätzung**

Die Reformen der GAP seit den 90er Jahren haben unterm Strich zwar zu geringeren Exporten für die meisten landwirtschaftlichen Produkte geführt und damit auch zur Verringerung des Dumpingproblems. Sie waren jedoch bei weitem nicht ausreichend. Die Prognosen gerade für den Getreidebereich zeigen, dass die Exporte wieder ansteigen könnten, obwohl das Subventionssystem weniger Produktionsanreize bietet. Die mit der letzten Reform beschlossene vollständige Entkopplung der Subventionen wird hieran nichts Grundlegendes ändern. Die EU wird also weiterhin Getreide zu Preisen unterhalb der vollen Produktionskosten exportieren und damit zu niedrigeren Weltmarktpreisen beitragen. Offensichtlich werden dann kurz- bis mittelfristig die entkoppelten Betriebs- bzw. Flächenprämien dazu genutzt, die Differenz zwischen den (Export-)preisen und den Produktionskosten auszugleichen.

Größere Auswirkungen auf die Getreideproduktions- und Exportmengen dürften dagegen Entwicklungen in anderen Verwertungsbereichen haben, wie zum Beispiel im Bereich nachwachsende Rohstoffe (energetische und stoffliche Verwendung). Die relative Lukrativität zwischen der Flächennutzung für Genuss- oder Futtergetreide gegenüber der Nutzung für Raps oder Ganzpflanzen hängt auch von Faktoren wie staatlichen Fördermaßnahmen in diesen Bereichen sowie der Entwicklung des Rohölpreises ab. Mit der Entkopplung der Direktzahlungen stellen die Prämien für einen Wechsel zu anderen Kulturen zumindest kein Hindernis mehr dar, das heißt, die Direktzahlungen spielen für die Berechnung der relativen Lukrativität keine Rolle mehr.

Die Senkung der Interventionspreise im Milchsektor führt dazu, dass weniger Butter und Magermilchpulver hergestellt und exportiert werden. Produktion und Exporte von Vollmilchpulver, das oft die größte Konkurrenz zur lokalen Produktion in Entwicklungsländern darstellt, bleiben dagegen weitgehend unverändert. Der Anstieg der Käseexporte wird wahrscheinlich keine bedeutenden negativen Effekte auf Entwicklungsländer haben, da sie selber Käse in nennenswertem Umfang weder importieren noch exportieren.

Nur im Rindfleischsektor scheint die Entkopplung den Trend zu geringerer Produktion und sinkenden Exporten spürbar zu verstärken. Davon können vor allem lateinamerikanische Exporteure in Argentinien, Brasilien und Uruguay profitieren. Makroökonomisch ist das für die nach wie vor hochverschuldeten Länder sicher positiv. Inwieweit durch den Export des in der Regel auf Großbetrieben produzierten Rindfleischs ein direkter Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet wird, ist dagegen nicht offensichtlich. Aus ökologischer Sicht droht die Gefahr, dass gerade in Brasilien neue Anreize zum Abholzen des Regenwaldes geschaffen werden. Hier wurde erst letztes Jahr die zweithöchste Abholzrate in der Geschichte Brasiliens erreicht.

## 4. Ansätze für einen Umbau der EU-Agrarsubventionen

Die Analyse zeigt, dass die mit der letzten GAP-Reform eingeführten Instrumente insbesondere in der ersten Säule nur wenig bis nichts zur Erfüllung breiterer gesellschaftlicher Ziele beitragen. Darüber hinaus verringern sie zwar einige der Probleme, die durch die vorherigen, stärker produktionsorientierten Subventionen entstanden sind, bieten jedoch keine Lösung. Vor diesem Hintergrund war es schon mehr als fragwürdig, dass nach den Plänen der Kommission mehr als zwei Drittel der EU-Ausgaben für die GAP für die erste Säule und damit für entkoppelte Direktzahlungen bestimmt sind. Der Beschluss der Mitgliedsstaaten im Dezember 2005 verschlechtert dieses Verhältnis noch weiter, denn nur wenig mehr als ein Viertel der EU-Agrarausgaben sollen danach in die zweite Säule fallen.

Aber auch die vielfältigen Instrumente der zweiten Säule sind nicht alle gleichermaßen geeignet, gesellschaftliche Ziele zu erfüllen. Vor allem in der Zielachse Wettbewerbsfähigkeit finden sich einige Maßnahmen, die eher Probleme schaffen als sie lösen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der aktuellen Diskussion um den EU-Haushalt sowie der laufenden WTO-Verhandlungen erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass das derzeitige System der Agrarsubventionen trotz der GAP-Reform in 2003 weiter reformiert werden muss. Der Beschluss des Europäischen Rats, die Ausgaben schon im Jahr 2008 erneut zu überprüfen, bietet hierfür einen Ansatzpunkt. Im Folgenden sollen einige Kriterien entwickelt werden, damit gesellschaftliche Ziele möglichst zielgenau verfolgt und unerwünschte Nebeneffekte gerade in Entwicklungsländern vermieden werden können.

Grundlegendes Prinzip muss dabei sein, dass öffentliche Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft an gesellschaftliche Leistungen wie Umwelt- und Landschaftsschutz und die Erhaltung der Biodiversität geknüpft werden. Diese Leistungen entstehen durch eine nachhaltige Bewirtschaftung der ländlichen Gebiete. Entsprechende Forderungen wurden bereits von unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Gruppen und teilweise auch von der Europäischen Kommission in die Diskussion um die letzte GAP-Reform eingebracht. Sie konnten sich aber gegen Interessengruppen, die auf Besitzstandswahrung bestehen, nicht durchsetzen. Erschwerend kommt hinzu, dass das Landwirtschaftsabkommen der WTO Subventionen, zum Beispiel für Agrarumweltprogramme, zwar erlaubt, aber nur unter sehr viel strengeren Bedingungen als die Direktzahlungen. Die sind zwar vollständig von der Produktion entkoppelt, aber ansonsten unkonditioniert.

Entsprechend müssen Änderungen auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen, um das Subventionssystem konsequent an gesellschaftlichen Zielen auszurichten:

- Der Einkommenstransfer im Rahmen der ersten Säule ist nur zu rechtfertigen, wenn die Verteilung auch beschäftigungs- und sozialpolitische Ziele berücksichtigt. Dies kann insbesondere durch gestärkte und neu ausgestaltete Instrumente der Modulation und Cross-Compliance erreicht werden. Auf diese Weise lässt sich eine größere Kohärenz zwischen der ersten Säule und dem Ziel der ländlichen Entwicklung herstellen.

- Die zweite Säule muss vollständig auf die gesellschaftlichen Ziele Umwelt- und Landschaftsschutz, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Förderung ländlicher Räume konzentriert werden. Öffentliche Subventionen für Modernisierungsinvestitionen sind nicht gerechtfertigt, da sie in der Regel Arbeitskräfte einsparen und Exporte indirekt subventionieren.
- Es muss darauf geachtet werden, dass die Maßnahmen Landwirte in anderen Ländern, vor allem in Entwicklungsländern, nicht unnötig benachteiligen. Auch ein nach den oben skizzierten Kriterien umgestaltetes Subventionssystem kann unter Umständen dazu führen, dass Produkte zu Preisen unterhalb der vollen Produktionskosten exportiert werden. Zudem können Anbieter aus anderen Ländern benachteiligt werden, wenn in der EU die Standards für Lebensmittelsicherheit angehoben werden, aber nur Landwirte aus der EU bei der Anpassung daran unterstützt werden.

#### ***4.1 Transfer von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule der GAP***

Angesichts der derzeit stattfindenden Budgetdiskussion ist es mehr als unwahrscheinlich, dass die Ausgaben für ländliche Entwicklung im regulären EU-Haushalt angehoben werden. Im Gegenteil stößt die Forderung Großbritanniens, die Agrarausgaben insgesamt stark zurückzufahren und stattdessen Forschung und andere Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit anderer Wirtschaftszweige auszubauen, bei mehreren Regierungen auf Unterstützung.

Diese Kontroverse führte bisher dazu, dass bislang kein mittelfristiger Finanzplan für die EU beschlossen werden konnte. Wie auch immer ein möglicher Kompromiss aussehen wird, es kann als sicher gelten, dass das Agrarbudget insgesamt eher schrumpfen als wachsen wird. Höhere Ausgaben für die ländliche Entwicklung können in diesem Rahmen nur durch Umschichtung aus der ersten in die zweite Säule finanziert werden.

#### ***4.2 Förderung von Beschäftigung und bäuerlicher Landwirtschaft***

Eine dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum ist nur möglich, wenn dort genügend Menschen leben, die über ein ausreichendes Einkommen verfügen. Die Agrarpolitik muss daher nicht nur dafür sorgen, dass Einkommen im ländlichen Raum entsteht oder dorthin transferiert wird, sondern auch dafür, dass dies auf eine Weise geschieht, von der möglichst viele Menschen profitieren und wodurch Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Dies sollte durch Maßnahmen der ersten und der zweiten Säule gefördert werden.

##### **a) Die Rolle der ersten Säule**

Wichtigstes Instrument einer sozial verantwortlichen Umverteilung der Direktzahlungen der Agrarsubventionen ist eine an der Beschäftigung orientierte und degressive Modulation. Dabei würden Zahlungen an größere Betriebe deutlich gekürzt, wenn sie nicht entsprechende sozialversicherungspflichtige Lohnkosten nachweisen. Ein entsprechender

Vorschlag wurde schon 2001 von der deutschen Verbändeplattform<sup>26</sup> für eine neue Agrarpolitik entwickelt.

Darüber hinaus könnten soziale Kriterien auch bei der Cross-Compliance berücksichtigt werden: beispielsweise die Anmeldung bei der Sozialversicherung oder die Zahlung von Tariflöhnen, wo diese anwendbar sind. Auch wirksame Auflagen der Cross-Compliance in den Bereichen Tier-, Umwelt-, und Landschaftsschutz (s. 4.3.) lassen sich oft nur mit höherem Arbeitsaufwand umsetzen und tragen damit zu mehr Beschäftigung bei.

#### **b) Die Rolle der zweiten Säule**

Mit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung kann der ELER-Fonds für ländliche Entwicklung durch gezielte Maßnahmen erheblich zur Beschäftigungsförderung im ländlichen Raum beitragen. Darunter sollten allerdings keine Modernisierungsinvestitionen fallen, die zur Einsparung von Arbeitskräften führen.

Dagegen können Investitionen in verbesserte Qualität, Direktvermarktung und Weiterverarbeitung zu höherer Beschäftigung führen. Die Kriterien für die Investitionsförderung sollten daher ausdrücklich um die Beschäftigungswirkung erweitert werden. Eine positive Beschäftigungswirkung sollte auch bei den Zahlungen für Berggebiete und andere benachteiligte Gebiete angestrebt werden.

### **4.3 Umwelt- und Landschaftsschutz**

Grundbedingung für alle Formen der öffentlichen Unterstützung für die Landwirtschaft sollte sein, dass sie umweltschädliche Praktiken weder direkt fördert, noch indirekt Anreize dafür schafft. Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion ist aus dieser Sicht im großen und ganzen hilfreich, auch wenn ökologisch wertvolle extensive Methoden wie die Mutterkuh- und Mutterschafhaltung negativ betroffen sein können (vgl. Abschnitt 3.2).

Darüber hinaus sollten Subventionen positive Umweltleistungen der Landwirtschaft fördern. Mit der GAP-Reform gibt es in der EU drei unterschiedliche Politikinstrumente für umweltpolitische Ziele:

- verpflichtende Auflagen, bei deren Verletzung Bußgelder verhängt werden können;
- Cross-Compliance in der ersten Säule, wobei die Standards aber weitgehend mit den verpflichtenden Auflagen übereinstimmen;
- Maßnahmen der zweiten Säule, mit denen entweder die Kosten besonders hoher Auflagen zum Beispiel in NATURA-2000-Gebieten ausgeglichen werden oder freiwillige Agrarumweltprogramme finanziert werden.

---

<sup>26</sup> Auf dem Weg zu einer neuen Agrarpolitik in der Europäischen Union; Gemeinsame Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tierschutz und Verbraucherschutz, Oktober 2001

### **a) Die Rolle der ersten Säule**

Eine der grundlegenden Fragen, die bei der Festlegung der Cross-Compliance beantwortet werden muss, ist, ob die entkoppelten Direktzahlungen vorwiegend dem Einkommens-transfer dienen oder ob sie auch als eine Art Vergütung für die gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft betrachtet werden sollen. Derzeit geht die Antwort eindeutig in Richtung Einkommens-transfer. Dies wäre eher zu rechtfertigen, wenn die Zahlungen der ersten Säule durch eine wirkungsvolle Modulation reduziert bzw. an soziale Kriterien gekoppelt würden.

Zu überlegen ist auch, wie sich vor allem größere Betriebe in Gunstlagen gegenüber anspruchsvollen Cross-Compliance-Kriterien verhalten würden, die über gesetzliche Mindeststandards hinausgehen. Es ist denkbar, dass sie auf Zahlungen, die durch Modulation reduziert sind, ganz verzichten, dass sie nur noch die gesetzlichen Standards einhalten und durch Intensivierung möglichst geringe Kosten pro Produkteinheit anstreben. Damit könnten in der EU zwei weitgehend getrennte Agrarsektoren entstehen:

- Konsequent auf Produktivitätssteigerung und Kostensenkung ausgerichtete Betriebe in besonders fruchtbaren Gebieten;
- „Multifunktionale“, arbeitsintensivere Betriebe, die einen beträchtlichen Teil ihres Einkommens aus Zahlungen der ersten und zweiten Säule beziehen, in weniger fruchtbaren aber ökologisch wertvollen Gebieten.

In keinem Fall dürfen die Kriterien der Cross-Compliance so ausgestaltet werden, dass sie im Konflikt zu Agrarumweltprogrammen stehen. Vielmehr sollte die Teilnahme an einem Agrarumweltprogramm automatisch als Einhaltung der Cross-Compliance-Kriterien auf den entsprechenden Flächen betrachtet werden.

### **b) Die Rolle der zweiten Säule**

Die Umsetzung von gesetzlichen Umweltschutzbestimmungen sollte im Rahmen der zweiten Säule in der Regel nicht gefördert werden. Sind für die Umsetzung einer neu eingeführten Bestimmung größere Investitionen notwendig, kann eine Förderung gerechtfertigt sein, wenn sie dazu führt, dass die Investitionen schneller stattfinden als gesetzlich vorgeschrieben.

Die EU-Kommission will den ELER-Fonds für ländliche Entwicklung zum zentralen Finanzierungsinstrument der NATURA-2000-Programme machen. Für die Landwirte ist die Bewirtschaftung und Pflege dieser ökologisch wertvollen Gebiete sehr aufwändig. Dennoch erhalten sie nur Zahlungen, die sich lediglich auf den Ausgleich der dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten beschränken. Es bleibt fraglich, ob das als Anreiz ausreicht. Zudem besteht (wie in Abschnitt 3.2 ausgeführt) die Gefahr, dass die gesamten Flächenprämien gekürzt werden, wenn die Auflagen auf den NATURA-2000-Flächen verletzt werden. Um das zu vermeiden, könnten einige Betriebe die entsprechenden Flächen gar nicht mehr nutzen und auch keine Zahlungsansprüche damit aktivieren. Das würde dazu führen, dass die Flächen einfach brachfallen. Der ökologische Wert ginge dann verloren.

Die durch landwirtschaftliche Nutzung entstandenen NATURA-2000-Flächen so zu bewirtschaften, dass sie erhalten bleiben und weiter verbessert werden, ist eine wichtige gesellschaftliche Leistung der Landwirtschaft. Sie sollte daher so vergütet werden, dass sie für alle Betriebe attraktiv ist. Entsprechend sollten sich die Zahlungen nicht darauf beschränken, nur zusätzliche Kosten auszugleichen, sondern auch zum Betriebsgewinn beitragen. Dann erst bieten NATURA-2000-Zahlungen die nötigen Anreize, dass durch die Cross-Compliance entstehende Risiko von Sanktionen (siehe Kapitel 3.2) in Kauf zu nehmen. Anspruchsvollere Auflagen sind eher akzeptabel.

Ähnliche Überlegungen gelten für freiwillige Agrarumweltprogramme außerhalb von NATURA-2000-Gebieten. Hier sind die Flächenprämien der ersten Säule nicht gefährdet, falls die freiwilligen Auflagen verletzt werden. Ein höherer Gewinn ist aber für die meisten Betriebe der beste Anreiz, sich an freiwilligen Maßnahmen zu beteiligen. Die Programme sollten so ausgestaltet werden, dass sie zu deutlichen gesellschaftlichen Zusatzleistungen bei Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz führen.

Wenn die eben genannten Vorschläge umgesetzt werden, können die Mittel aus NATURA-2000- und Agrarumweltprogrammen dazu beitragen, die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten zu erhalten, wo sie oft besonders große ökologische Leistungen erbringt. Es ist daher wichtig, die Zahlungen für Berggebiete und andere benachteiligte Gebiete eng mit diesen Programmen abzustimmen.

#### ***4.4 Welthandel und Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielen***

Ein wichtiges Ziel der jüngsten GAP-Reform war es, die Produktionsentscheidungen der Landwirte stärker an Markt- und Preissignalen auszurichten und so „marktstabilisierende“ Maßnahmen wie öffentliche Lagerhaltung und Exportsubventionen überflüssig zu machen. Das hat zugleich den Effekt, dass die Subventionen stärker den in der WTO festgelegten Kriterien für erlaubte „Green-Box“-Maßnahmen entsprechen. Von entkoppelten Direktzahlungen wird angenommen, dass sie nicht verzerrend auf Handel und Produktion wirken. Daher können Produkte auch dann ohne Einschränkungen exportiert werden, wenn die Betriebe, auf denen sie produziert werden, von diesen Direktzahlungen profitieren.

Die Prognosen für die Effekte der GAP-Reform in der EU stellen die These von den minimalen Auswirkungen auf Produktion und Handel jedoch in Frage. Obwohl die EU den überwiegenden Teil ihrer Subventionen gerade im Getreidebereich entkoppelt, wird erwartet, dass die Produktion und auch der Export von Weizen und Grobgetreide ansteigen werden. Treffen diese Prognosen zu, kann die Entkopplung in ihrer derzeitigen Form das Dumpingproblem nicht lösen.

Die Prognosen, auf denen diese Einschätzung basiert, gehen davon aus, dass die derzeit bestehende Möglichkeit, Exportsubventionen zu gewähren, weiter bestehen bleibt. Viele Produkte, vor allem Butter, Magermilchpulver, Vollmilchpulver und in geringerem Umfang auch Grobgetreide, sind ohne Exportsubventionen auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig. Werden die Exportsubventionen also, wie im Rahmen der WTO-Agrarverhandlungen bereits beschlossen, vollständig abgeschafft, könnten diese Produkte

nicht mehr oder nur noch in sehr viel geringeren Mengen exportiert werden. Das hätte gravierende Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt, denn beispielsweise würde der staatliche Aufkauf dieser Produkte zum Aufbau der öffentlichen Lagerhaltung führen.

Andererseits sind Käse und Weizen in sehr viel geringerem Umfang auf Exportsubventionen angewiesen – und gerade bei diesen Produkten wird der stärkste Anstieg der Exporte aus der EU erwartet. Bei beiden Produkten werden die entkoppelten Direktzahlungen anscheinend dazu genutzt, die Differenz zwischen den Marktpreisen und den höher liegenden Produktionskosten auszugleichen.

Käse wird überwiegend in andere Industriestaaten exportiert, und neben dem Preis spielen Qualität, Geschmack und die Herkunftsregion eine zentrale Rolle. Daher bieten sich auch für Produzenten mit höheren Kosten Exportchancen, auch wenn ihre Produkte nicht direkt subventioniert werden. In den meisten Entwicklungsländern wird Käse weder in größeren Mengen produziert noch konsumiert. Insofern sind die Auswirkungen von Käseexporten dort wahrscheinlich eher begrenzt. Die problematischsten Auswirkungen haben sicherlich die künstlich verbilligten Getreideexporte der EU. Sie stehen in vielen Entwicklungsländern in direkter Konkurrenz zu lokalen Grundnahrungsmitteln, die in der Regel von Kleinbauern angebaut und vermarktet werden.

Entsprechend sind neben der Entkopplung andere bzw. ergänzende Maßnahmen notwendig, um negative Auswirkungen der GAP auf internationale Agrarmärkte und speziell auf Entwicklungsländer zu verhindern. Die oben skizzierte weitere Reform der Direktzahlungen und ihre Verbindung mit Zielen der ländlichen Entwicklung, des Umweltschutzes und der Beschäftigungsförderung würde in vielen Regionen bereits eine extensivere Wirtschaftsweise und damit eine geringere Produktion zur Folge haben. Ob dies ausreichen würde, um die Produktion aller wichtigen Produkte in der EU auf das Niveau des Eigenverbrauchs oder darunter zu senken, lässt sich nur schwer abschätzen. Eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren, wie zum Beispiel die Art der Anforderungen, an welche die Zahlungen geknüpft werden, in welchem Ausmaß sie verpflichtend oder freiwillig sind und in welchem Ausmaß Ertragssteigerungen möglich sind, müssten in eine solche Bewertung eingehen. Es erscheint daher unwahrscheinlich, dass Kriterien von Umwelt und ländlicher Entwicklung allein ausreichen, die Entstehung von Überschüssen in der EU und deren Dumping auf die Weltmärkte zu verhindern.

Die GAP muss daher Instrumente enthalten, die direkte Maßnahmen erlauben, wenn das Gebot der Kohärenz mit den entwicklungspolitischen Zielen der EU verletzt wird. Mit der Quotenregelung existiert solch ein Instrument schon seit den 80er Jahren für die Milchproduktion. Allerdings liegt die Milchquote konstant über dem EU-internen Verbrauch. Mit der Agenda 2000 wurde sogar noch eine Erhöhung beschlossen, die in der jüngsten GAP-Reform beibehalten wurde. Aus entwicklungspolitischer Sicht wäre eine Senkung der Quote in Richtung Eigenbedarf angebracht gewesen.<sup>27</sup>

Quotenregelungen existieren zurzeit jedoch nur für Milch und in anderer, entwicklungspolitisch sehr viel problematischerer Form für Zucker. Insgesamt sind sie für Ackerkultu-

ren wie Weizen sehr viel schwieriger zu handhaben, weil die Produktion stark von Witterungseinflüssen abhängig ist. Daher sind andere Instrumente notwendig, um zu verhindern, dass Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirte dazu führen, dass Exporte indirekt unterstützt werden. Die verpflichtende Stilllegung von zehn Prozent der Ackerflächen, die bereits Bestandteil der GAP-Reform im Jahr 1992 ist, reicht offensichtlich nicht aus.

Ein wirksamer Mechanismus müsste anerkennen, dass auch von der Produktion entkoppelte und gegebenenfalls an ökologische und soziale Standards gekoppelte Zahlungen, einen Teil der Produktionskosten decken. Damit können die Verkaufspreise dauerhaft niedriger liegen als die Kosten und damit liegt Dumping vor, wenn die Produkte exportiert werden. Theoretisch haben die Mitglieder der WTO das Recht, ihre Märkte vor gedumpten Importen zu schützen. Dazu müssen sie aber in einem komplizierten Verfahren nachweisen, dass tatsächlich Dumping vorliegt und in welchem Ausmaß ihre eigenen Produzenten dadurch geschädigt werden. Für die meisten Entwicklungsländer ist diese Prozedur zu aufwändig, gerade im Agrarsektor, für den Daten über Produktionskosten nur sehr schwer zu beschaffen sind.<sup>28</sup>

Die EU sollte daher von sich aus Maßnahmen gegen indirekte Formen des Dumpings ergreifen, um ihrer entwicklungspolitischen Verantwortung und ihren selbstgesteckten Zielen auf diesem Gebiet gerecht zu werden. Ein wichtiger Schritt hierzu wäre, größere Transparenz bei den Subventionen zu schaffen. Dazu sollten repräsentative Daten über die Produktionskosten der wichtigsten Produkte in den einzelnen Mitgliedsstaaten und gegebenenfalls Regionen erhoben und veröffentlicht werden. Dies könnte bereits wichtige Hinweise darauf geben, bei welchen Produkten der Verdacht auf Dumping besteht. Es wird jedoch in vielen Fällen nicht ausreichen, um entsprechende Gegenmaßnahmen der importierenden Entwicklungsländer zu ermöglichen. Deren Regierungen könnten davor zurückschrecken, Anti-Dumping-Zölle erheben: aus außenpolitischen Erwägungen, der Sorge um die Entwicklungshilfe aus EU-Staaten oder auf Druck nationaler Interessengruppen, die ein Interesse an billigen Importen haben. Die in der Regel ärmere ländliche Bevölkerung ist im politischen Prozess meist weniger einflussreich.

Anstatt also Gegenmaßnahmen der importierenden Länder abzuwarten, sollte die EU selbst aktiv werden. Sie könnte beispielsweise eine Exportabgabe einführen, die sicherstellt, dass keine landwirtschaftlichen Güter zu Preisen unterhalb der durchschnittlichen Produktionskosten ausgeführt werden. Da Landwirte nur in Ausnahmefällen direkt exportieren, sollte diese Abgabe bei den Handelsunternehmen erhoben werden.

Ein alternativer Ansatz wäre, die durchschnittlichen Subventionen pro Hektar Fläche zu bestimmen – was bei einer einheitlichen Flächenprämie wie in Deutschland nicht allzu schwierig sein sollte – und diesen Wert durch die durchschnittlichen Flächenerträge für die jeweiligen Produkte dividieren. So ließe sich eine durchschnittliche Subventionszah-

---

<sup>27</sup> Für eine Diskussion der Auswirkungen einer Quotenkürzung auf bäuerliche Landwirtschaft und Umwelt, siehe Hofstetter, 2005: Anforderungen an eine Reform der EU-Milchmarktordnung aus der Sicht bäuerlicher Organisationen in Nord und Süd; AbL und Germanwatch

<sup>28</sup> Das WTO-Abkommen sieht außerdem spezielle Beschränkungen für Antidumpingmaßnahmen gegen landwirtschaftliche Produkte vor.

lung pro Produkteinheit ermitteln, die dann beim Export wieder abgeschöpft werden könnte.

Die entwicklungspolitische Verantwortung der EU endet jedoch nicht damit, Dumping zu verhindern. Als wichtigster Exportmarkt vieler, gerade kleinerer Entwicklungsländer muss sie auch darauf achten, dass der Zugang zu ihren Märkten nicht unnötig beschränkt wird. Die im Rahmen des ELER vorgesehene Unterstützung der europäischen Landwirte bei der Anpassung an neue Produktstandards sollte daher durch ein finanziell ähnlich ausgestattetes Programm der Entwicklungszusammenarbeit ergänzt werden. Damit sollten vor allem kleinere Betriebe in Entwicklungsländern, die in die EU exportieren, über Veränderungen der EU-Standards informiert werden und bei der Anpassung der Produktions- und Überwachungsmethoden unterstützt werden.

## **AbL – Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft**

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft ist eine bäuerliche Interessenvertretung, die für eine nachhaltige Landwirtschaft im Sinne einer sozial- und umweltverträglichen Landwirtschaft eintritt und Positionen von Bauern und Bäuerinnen bei Gesetzesreformen in der Agrarpolitik vertritt.

In der AbL haben sich sowohl konventionell als auch ökologisch wirtschaftende Bauern und Bäuerinnen zusammengeschlossen, wobei die Mehrzahl der Betriebe im Bereich der kleineren und mittleren Größenklassen anzusiedeln ist.

AbL-Aktivitäten:

- **Erhalt gentechnikfreier Landwirtschaft**
- **Gerechte Vergabe der ehemaligen DDR-eigenen-Flächen in Ostdeutschland**
- **Saatgut: Gegen die Auskunftspflicht und Nachbaugebühren**
- **Vernetzungsarbeit mit Verbänden aus Umwelt-, Entwicklungspolitik und Landwirtschaft**

Auf europäischer Ebene kooperiert die AbL in der Coordination Paysanne Européenne mit bäuerlichen Organisationen aus anderen EU-Staaten und auf internationaler Ebene mit der weltweiten Bauernbewegung La Via Campesina.

Seit 30 Jahren gibt die AbL die Monatszeitung ‚Unabhängige Bauernstimme‘ heraus. Seit zehn Jahren erscheint im AbL-Verlag das Jahrbuch ‚Der Kritische Agrarbericht‘.

### **AbL • Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.**

Bundesgeschäftsstelle  
Bahnhofstraße 31  
D-59065 Hamm/Westf.  
Tel: +49 (0)2381 9053172

E-Mail: [thomsen@abl-ev.de](mailto:thomsen@abl-ev.de)

[www.abl-ev.de](http://www.abl-ev.de)

## **Germanwatch**

Germanwatch setzt sich seit 1991 für eine soziale und ökologische Gestaltung der Globalisierung ein. Wir arbeiten u.a. auf folgende Ziele hin:

- **Gerechter Welthandel und faire Chancen für Entwicklungsländer durch Abbau von Dumping und Subventionen im Agrarhandel**
- **Einhaltung sozialer und ökologischer Standards durch multinationale Unternehmen**
- **Wirkungsvolle, gerechte Instrumente und ökonomische Anreize für den Klimaschutz**
- **Ökologisches und soziales Investment**

Durch den Dialog mit Politik und Wirtschaft sowie durch Medien- und Öffentlichkeitsarbeit fördert Germanwatch notwendige Denk- und Strukturveränderungen. Die ökonomische und ökologische Umorientierung im Norden ist die Voraussetzung dafür, dass die Menschen im Süden unter menschenwürdigen Bedingungen leben und alle Regionen sich nachhaltig entwickeln können.

Auch Sie können sich für diese Ziele engagieren. Werden Sie Germanwatch-Mitglied oder unterstützen Sie uns durch eine Spende.

Bank für Sozialwirtschaft AG  
BLZ 100 205 00  
Kto. 32 123 00

**Germanwatch Büro Berlin**  
Voßstraße 1  
D-10117 Berlin  
Tel.: +49 (0) 30 - 28 88 356-0

**Germanwatch Büro Bonn**  
Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstraße 201  
D - 53113 Bonn  
Tel.: +49 (0) 228 - 60492-0

E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

[www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)