

Aspekte der Agrarpolitik 2004

Harald Grethe, Astrid Häger und Dieter Kirschke
Humboldt-Universität zu Berlin

1. Einleitung

Zentrale Themen der agrarpolitischen Diskussion in der Europäischen Union (EU) waren 2004 die Agrarverhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) und die Umsetzung der Luxemburger Reformbeschlüsse vom 26. Juni 2003. Weiterhin wurden die Reformvorschläge zur Zuckermarktordnung, die Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume (2. Säule) sowie die zukünftige Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) kontrovers diskutiert. Ebenfalls von Bedeutung für die Weiterentwicklung der GAP ist die Erweiterung der EU. So traten im Mai 2004 zehn neue Mitgliedstaaten der EU bei, die Agrarverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien wurden abgeschlossen, und am 17. Dezember 2004 wurde der Beschluss über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei getroffen. In Deutschland wurden Beschlüsse zur Regelung der Altschuldenfrage, zur Neuordnung des Gentechnikrechts und zu Bundeszuschüssen für die Landwirtschaft gefasst.

2. Stand der Agrarverhandlungen in der WTO

Der Zeitplan der im November 2001 in Doha begonnenen Verhandlungsrunde sah ursprünglich vor, in den Agrarverhandlungen bis zum März 2003 sogenannte „Modalitäten“ zu vereinbaren, in denen konkrete Kürzungen für Zölle, Exportförderung und inländische Stützung sowie Implementierungszeiträume vereinbart werden sollten. Dies gelang jedoch nicht, und auch das reduzierte Ziel, lediglich einen „Rahmen für Modalitäten“ zu vereinbaren, wurde auf der Ministerkonferenz im September 2003 in Cancun verfehlt. Am 1. August 2004 gelang dann jedoch im Allgemeinen Rat der WTO die Einigung auf ein solches „Rahmenabkommen für Modalitäten“ (WTO, 2004a). Neben den Agrarverhandlungen sind auch in einer Reihe von anderen Verhandlungsbereichen Fortschritte erzielt worden; doch vergleichsweise detailliert ausgearbeitet ist der Agrarteil (im weiteren „Rahmenabkommen“ genannt). Hier sieht das Rahmenabkommen eine gewisse Struktur für den Abbau von Zöllen, Exportförderung und inländischer Stützung vor; allerdings werden mit wenigen Ausnahmen noch keine konkreten Abbauraten oder -zeiträume vorgegeben, und für viele wichtige Politiken wird unverbindlich auf weitere Verhandlungen verwiesen. Insofern kann von dem Rahmenabkommen bislang nur sehr begrenzt auf mögliche Implikationen der WTO-Runde geschlossen werden.

2.1 Abbau der inländischen Stützung

Das Rahmenabkommen sieht eine nach ihrer Höhe gestaffelte Reduktion der gesamten handelsverzerrenden Stützung vor, zu der das aggregierte Stützungsmaß (AMS), die de minimis-Regelung und die Blue Box gehören. Länder mit einer vergleichsweise höheren handelsverzerrenden Stützung sollen diese vergleichsweise stärker senken müssen. Im ersten Implementierungsjahr soll die handelsverzerrende Stützung um mindestens 20 % gesenkt werden. Dieser Ansatz ist gegenüber der Uruguay-Runde, in der Kürzungen nur für jede Kategorie einzeln festgelegt wurden, eine Neuerung, die mehr Flexibilität im Abbau inländischer Stützung erlaubt. Allerdings wird diese Regelung nicht in allen Ländern zwangsläufig zu einem Abbau der inländischen Stützung führen, weil zur Zeit wie z.B. in der EU noch Spielraum im Rahmen des gebundenen AMS und der de minimis-Obergrenze besteht.

Das gebundene AMS soll nach dem Rahmenabkommen „substantiell verringert“ werden, und zwar in einem gestaffelten Ansatz, in dem ein relativ höheres AMS vergleichsweise stärker abgebaut werden muss. Allerdings gibt es bisher keine Vereinbarungen zu Abbauraten und Art der Staffelung. Zudem sollen zukünftig produktspezifische Obergrenzen basierend auf einer aktuellen Referenzperiode gebunden werden, um eine Verlagerung innerhalb des bisher nur als Gesamtsumme gebundenen AMS zu verhindern. Hierdurch wird verhindert, dass die inländische Stützung für einzelne Produkte ansteigen kann. Weiterhin ist die Definition der Blue Box so angepasst worden, dass sie die antizyklischen Zahlungen der USA abdeckt (von der aktuellen Produktion entkoppelte Zahlungen, die sich aber an der Differenz zwischen aktuellem Preis und einem Richtpreis orientieren). Die Blue Box wird außerdem in ihrer Höhe auf 5 % des landwirtschaftlichen Produktionswerts begrenzt. Ebenfalls reduziert werden soll die Obergrenze der de minimis-Ausnahme. Für die Green Box sieht das Rahmenabkommen lediglich eine allgemeine Überprüfung und Verdeutlichung ihrer Kriterien vor, wodurch sichergestellt werden soll, dass die grundlegenden Prinzipien der Green Box gewahrt bleiben.

Vor dem Hintergrund des Ziels einer weiteren Liberalisierung im Agrarbereich sind die Beschlüsse und Vorschläge im Bereich der inländischen Stützung insofern unbefriedigend, als nach dem derzeitigen Verhandlungsstand für einzelne Länder noch Freiraum besteht, künftigen Kürzungsverpflichtungen ohne Politikänderungen nachzukommen. So wird z.B. die EU nach der vollen Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse nur noch etwa 4 Mrd. € Direkt-

zahlungen in der Blue Box notifizieren müssen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004a), was deutlich unterhalb der etwa 15 Mrd. € entsprechenden 5 % Obergrenze liegt. Auch ist die grundsätzliche Aufrechterhaltung der Blue Box zusätzlich zum gebundenen AMS zu hinterfragen, da die Blue Box offensichtlich handelsverzerrende Politiken enthält. Weiterhin fehlt bisher eine Konkretisierung in der Green Box-Fähigkeit einzelner Politiken. So sind in der Green Box in ihrer heutigen Ausgestaltung Politiken enthalten, die durchaus eine Produktionswirkung haben, während der gesellschaftliche Nutzen fragwürdig ist. Dies sind z.B. staatliche Zuschüsse zu Ertrags- oder Einkommensversicherungen. Die Subventionierung von Ertragsversicherungsprämien kann einen signifikanten positiven Effekt auf die Produktionsmenge haben (OECD, 2003a). Auch wird bereits kritisiert, dass die entkoppelten Direktzahlungen in der EU nach den Luxemburger Beschlüssen durchaus noch Produktionswirkungen haben; angeführt wird ein möglicher Liquiditätseffekt der neuen Direktzahlungen sowie ihr risikomindernder Effekt. Neuere empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen von Direktzahlungen weisen auf Produktionswirkungen von Direktzahlungen aufgrund ihrer risikomindernden Wirkung hin (OECD, 2003b, 2004).

2.2 Abbau der Exportförderung

Anfang Mai 2004 hat die EU in der laufenden Doha-Runde Bereitschaft signalisiert, ihre Exportsubventionen vollständig abzubauen. Der vollständige Abbau der Exportförderung hat dann auch Eingang in das Rahmenabkommen gefunden, welches die Abschaffung von Exportsubventionen und anderen Politiken mit ähnlichen Auswirkungen vorsieht. Einbezogen werden sollen die staatliche Förderung im Rahmen von Exportkrediten und Staatshandelsaktivitäten sowie die Gewährung von nicht bestimmten Regeln unterwerfener Nahrungsmittelhilfe. Die genauen Regeln zur Bestimmung der abbaupflichtigen Komponenten solcher Politiken sind ebenso wie der Abbauperiodenzeitraum noch festzulegen.

Dass die Bereitschaft der EU zu einem vollständigen Abbau der Exportsubventionen ein so essentieller Bestandteil der Verhandlungen war, hat wohl neben der wirtschaftlichen Bedeutung vor allem auch Symbolcharakter. So betrogen die Exportsubventionen der EU für Agrarprodukte noch während der Uruguay-Runde bis zu über 10 Mrd. €, während sie in den letzten Jahren bis auf 2 Mrd. € jährlich gesunken sind. Allerdings sind die EU-Exportsubventionen vor allem auf Milchprodukte und Zucker konzentriert und verzerren die Weltmärkte für diese Produkte erheblich. In einem Umfeld, in dem Marktzugangsbarrieren im Rahmen der WTO-Runde weiter abgebaut werden, war es für viele Verhandlungspartner nicht mehr einzusehen, warum wenigen Ländern weiterhin zugestanden werden sollte, mit Hilfe von Exportsubventionen Marktanteile zu gewinnen.

In den Abbau der Exportförderung wird nun auch die staatliche Förderung von Exportkrediten eingebunden, und das ist zu begrüßen. Verbreitet ist dieses Instrument vor allem in den USA, seine wirtschaftliche Bedeutung ist allerdings eher gering; der entsprechende Subventionswert liegt bei nur einem Bruchteil der EU-Exportsubventionen (OECD, 2000).

2.3 Verbesserung des Marktzugangs

Politisch schwierig gestaltet sich bisher eine Einigung bei der Verbesserung des Marktzugangs. Entsprechend wenig konkret sind die bisher im Rahmenabkommen vereinbarten Regelungen. Im Bereich des Marktzugangs sieht das Rahmenabkommen vor, die Zölle nach ihrer gebundenen Höhe gestaffelt zu reduzieren. Höhere Ausgangszölle sollen vergleichsweise stärker reduziert werden, um zu einer einheitlicheren Zollstruktur zu kommen. Konterkariert wird dieses Bemühen wahrscheinlich dadurch, dass eine noch zu definierende Anzahl von Produkten (nach noch zu definierenden Kriterien) als sensitive Produkte deklariert werden und damit von den allgemein definierten Abbaupflichtungen ausgenommen werden darf. Allerdings muss es für diese sensitiven Produkte auch eine „substantielle Verbesserung“ des Marktzugangs geben, die aus einer „Kombination von Zollkontingentanpassungen und Zollreduktionen“ erreicht werden soll.

Wichtige andere Politikelemente im Bereich des Marktzugangs werden genannt, aber bleiben offen: Die Festlegung eines Maximalzollsatzes, die Fortführung der Speziellen Schutzklausel (SSG) sowie die „Vereinfachung der Zollstruktur“ sollen noch verhandelt werden. Für den Umgang mit dem Phänomen der Zolleskalation hat man sich auf die Minimalformulierung „will be addressed through a formula to be agreed“ einigen können. Der Abbau der Zollsätze innerhalb von Zollquoten und die Erweiterung sowie eine verbesserte Verwaltung dieser Zollquoten werden nur als Möglichkeiten genannt.

Entwicklungsländer sollen neben geringeren Zollsensenkungsraten und einer längeren Implementierungsperiode die Möglichkeit haben, im Zusammenhang mit ihren Entwicklungsinteressen „spezielle Produkte“ zu deklarieren, die geringeren und noch zu vereinbarenden Abbaupflichtungen unterliegen sollen. Außerdem soll für Entwicklungsländer ein spezieller Schutzmechanismus geschaffen werden. Für den Umgang mit einer möglichen Präferenzerosion wird auf den Harbinson-Vorschlag von März 2003 (WTO, 2003) verwiesen, nach dem die nominale Präferenzmarge, wo immer technisch möglich, erhalten bleiben und für präferenzgewährende Länder außerdem die Möglichkeit geschaffen werden soll, unter bestimmten Bedingungen Zölle langsamer abzubauen. Least Developed Countries (LDC) sollen im Bereich Marktzugang keinerlei Abbaupflichtungen unterliegen. Außerdem „sollen“ entwickelte Länder für LDC zollfreien Marktzugang gewähren, was einer multilateralen „Alles außer Waffen“-Initiative gleichkäme.

Somit ist die Regelung des Marktzugangs nach dem Rahmenabkommen vorerst noch relativ offen. Entscheidend für die zukünftige Zollstruktur werden die Staffelung der Zollhöhen sowie die jeweiligen Kürzungssätze sein. Ein gestaffelter Ansatz bietet gute Möglichkeiten einer Vereinheitlichung der Außenzölle sowohl für einzelne Länder als auch zwischen Ländern. Inwieweit diese Möglichkeiten genutzt werden, bleibt abzuwarten. Gegen das Ziel einer Vereinheitlichung der Zollstruktur verstößt die Schaffung der Kategorie der „sensitiven Produkte“. Sollten die Kriterien für „Sensitivität“ relativ weit gefasst werden, ist zu befürchten, dass jeweils die mengenmäßig bedeutendsten und hochprotektionierten Produkte einzelner Länder in dieser

Produktkategorie landen. Würden etwa für die EU Zucker, Butter, Magermilchpulver und Rindfleisch als sensitive Produkte eingestuft, würde die bestehende Streuung von Zollsätzen noch verstärkt werden, weil extreme Zollspitzen fortbeständen. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht sollte deshalb der Begriff „Sensitivität“ möglichst eng gefasst werden – etwa im Sinne der Reisklausel des Landwirtschaftsabkommens der Uruguay-Runde (WTO, 1995, Annex 5), die es vor allem Japan und Süd-Korea ermöglicht hat, ihre Reismärkte weitgehend vom internationalen Wettbewerb abzuschotten, ohne dass die Reisklausel in bedeutendem Umfang auf andere Produkte und Länder übertragbar war.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass der Ausgang der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde und damit auch die Notwendigkeit nationaler Politikanpassungen noch weitgehend offen sind. Geplant ist für 2005 die Vereinbarung von Modalitäten für das künftige Agrarabkommen und deren Verabschiedung auf der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2005 in Hongkong.

3. Die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse

Die Luxemburger Beschlüsse des Rates der EU zur Reform der GAP vom 26. Juni 2004 (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, 2003) markieren eine neue Perspektive für Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der EU. Kern der Luxemburger Beschlüsse ist die Entkopplung der Direktzahlungen für die Erzeugung von Ackerfrüchten, Rindfleisch und Milch von der Produktion. Ferner umfassen die Beschlüsse die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards (Cross Compliance), die Kürzung der Direktzahlungen (Modulation), Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums sowie den weiteren Abbau der Markt- und Preisstützung.

Am 21. Juli 2004 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Umsetzung dieser Reform beschlossen (GESETZ ZUR UMSETZUNG DER REFORM DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK, 2004); für die Regelung der Direktzahlungen im Artikel 1 dieses Gesetzes gilt bereits eine geänderte Fassung (BETRIEBSPRÄMIENDURCHFÜHRUNGSGESETZ, 2004). Die neuen gesetzlichen Regelungen sind ab 1. Januar 2005 relevant. Nach weiteren Reformbeschlüssen des Rates der EU vom 22. April 2004 werden die oben genannten Reformelemente ab 2006 auch auf Tabak, Olivenöl, Baumwolle und Hopfen ausgeweitet. Allerdings dürfen bei diesen Produkten die Prämien noch vergleichsweise stärker gekoppelt bleiben; als Gründe hierfür wird die spezifische soziökonomische, regionalwirtschaftliche und ökologische Bedeutung dieser Produktbereiche angeführt. Für den Zuckermarkt hat die Europäische Kommission am 14. Juli 2004 ihre Reformvorschläge präzisiert (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004b).

3.1 Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion

Das zentrale Element der Luxemburger Beschlüsse ist die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion. Die Beschlüsse lassen verschiedene nationale Wahlmöglichkeiten bei der Ausgestaltung einer solchen Entkopplung zu.

Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Grundmodell ist eine betriebsindividuelle Entkopplung, bei der die Direktzahlungen eines Betriebes zu einem Gesamtbetrag addiert und auf eine einzelbetriebliche Referenzfläche bezogen werden („Standardmodell“). Die Summe der Prämienzahlungen an einen einzelnen Betrieb ändert sich hierdurch zunächst nicht. Als Alternative hierzu können sich die Mitgliedstaaten auch für eine regional einheitliche, flächenbezogene Betriebsprämie entscheiden („Regionalmodell“). Hierbei werden die Prämienansprüche einer Region auf eine regionale Referenzfläche bezogen, was zu Umverteilungen der Prämienzahlungen zwischen den Betrieben einer Region führt. Auch Kombinationsmodelle zwischen diesen beiden Optionen sind möglich.

Der Deutsche Bundestag hat entschieden, ab dem Jahr 2005 ein Kombinationsmodell betriebsindividueller und flächenbezogener Prämienzuweisung anzuwenden, aus dem dann bis zum Jahr 2013 das Regionalmodell mit einer regional einheitlichen Flächenprämie werden soll. Hierzu wird ab 2010 der betriebsindividuelle Anteil der Direktzahlungen stufenweise abgebaut. Zu der neuen Regelung gehört auch eine begrenzte Umverteilung der Prämien zwischen den Bundesländern in der Ausgangssituation sowie die Bildung einer nationalen Reserve, aus der unter anderem Härtefälle bedient werden sollen.

Grundsätzlich werden in Deutschland alle produktbezogenen Zahlungen, soweit dies EU-rechtlich möglich ist, entkoppelt (Ackerprämien, 40 % der Stärkekartoffelprämie, Saatgutbeihilfe, Schlachtprämien, Mutterkuhprämien, Sonderprämie für männliche Rinder, Milchprämie, Mutterschafprämie, nationale Ergänzungsbeträge und Extensivierungszuschläge für Rinder sowie 50 % der Trockenfutterbeihilfe). Für jeden Betriebsinhaber ergibt sich dann im Jahr 2005 die einheitliche Betriebsprämie aus einem betriebsindividuellen Betrag und einem flächenbezogenen Betrag. Der betriebsindividuelle Betrag wird als Summe der Direktzahlungen für Rindfleisch (Sonderprämien für männliche Rinder, Mutterkuhprämie, Schlachtprämien für Kälber sowie 50 % der Extensivierungszuschläge), Mutterschafprämien (einschließlich Ziegen) sowie dem entkoppelten Teil der Trockenfutterprämie und 25 % des entkoppelten Teils der Stärkekartoffelprämie berechnet. Hinzu kommen ab 2006 die künftigen Milchprämien und die Ergänzungszahlungen sowie der entkoppelte Teil der Tabakprämien.

Für die Berechnung des flächenbezogenen Betrages werden zunächst die Summe der betriebsindividuellen Beträge für jede Region von der jeweiligen regionalen Obergrenze abgezogen und dann flächenbezogene Beträge für Ackerland und Dauergrünland einer Region ermittelt. In den flächenbezogenen Betrag für Ackerland gehen die Prämien für Ackerkulturen, Saatgut und 75 % der entkoppelten Stärkekartoffelprämien sowie ab 2006 der entkoppelte Teil der Hopfenprämie ein. In die Dauergrünlandprämie gehen die Schlachtprämien, die nationalen Ergänzungsbeträge sowie 50 % der Extensivierungszuschläge für Rinder ein. Für die Dauergrünlandfläche wird als Stichtag der 15. Mai 2003 festgesetzt. Die Länder erhalten zudem die Möglichkeit, das Wertverhältnis zwischen Ackerlandprämie und Grünlandprämie um bis zu 15 %-Punkte zu verändern. Die so ermittelten Zahlungsansprüche eines Betriebsinhabers einer Region werden bis zum Jahr 2009 fortgeschrieben und dann in vier Schritten bis zum Jahr 2013 (2010: 10 %; 2011:

20 %; 2012: 30 %; 2013: 40 %) an einen für jede Region einheitlichen flächenbezogenen Zahlungsanspruch („einheitliche Flächenprämie“) angeglichen (BETRIEBSPRÄMIEN-DURCHFÜHRUNGSGESETZ, 2004).

3.2 Bewertung der Entkopplungsbeschlüsse

Eine Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion führt zu mehr Marktorientierung und zu einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Die Entkopplung trägt damit zu einer sinnvolleren Integration der EU-Landwirtschaft in die internationale Agrarwirtschaft bei. Es werden bessere Signale für Investitionen im Agrarbereich gegeben, wodurch die Entkopplung zu einer wirtschaftlich nachhaltigen Agrarentwicklung beiträgt. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass die Direktzahlungen in der EU nicht vollständig entkoppelt werden.

Bei einer grundsätzlich positiven Bewertung der Entkopplung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist allerdings zu bemerken, dass diese im Rahmen eines agrarpolitischen Systems stattfindet, das noch immer durch eine protektionistische Preispolitik bei verschiedenen Produkten gekennzeichnet ist. Hohe Protektionsraten finden sich nach wie vor bei Milchprodukten, Rindfleisch und Zucker. Hier kann eine Entkopplung nur begrenzt zu einer Entzerrung der Produktionsstruktur und damit zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen beitragen. Es ist deshalb wichtig, dass die Entkopplung begleitet wird durch eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte; nur bei einer solchen Perspektive kann der positive Effekt der Entkopplung umfassend genutzt werden.

Die Entkopplung wird andererseits in einzelnen Regionen zu einem beschleunigten Strukturwandel führen und damit Anpassungsprobleme regionaler Wirtschaftsstrukturen und ländlicher Räume auslösen. So kann es zu Betriebsaufgaben auch im vor- oder nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft kommen, die die regionale Wirtschaftsentwicklung vor besondere Herausforderungen stellen. Solche Entwicklungen werden in regional differenzierter Weise auftreten und können zu einer Entleerung ländlicher Räume beitragen.

Aus finanz- und einkommenspolitischer Sicht ist eine Entkopplung positiv zu werten, weil sie zu einer Verbesserung der Transfereffizienz führt. Die Landwirte erhalten die Möglichkeit, auf rentablere landwirtschaftliche Produktionsrichtungen umzusteigen, ohne dabei Prämien zu verlieren. Sehen sie in der Landwirtschaft keine Perspektiven, wird der Anreiz erhöht, außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten zu suchen. So eröffnet sich die Möglichkeit, dass ein gleiches Einkommensniveau mit geringeren staatlichen Transferzahlungen erreicht wird.

Ein entscheidendes Argument für die Entkopplung war, die GAP weiter WTO-kompatibel zu gestalten und die Problematik der Blue Box-Subventionen zu lösen. Die bisherigen Direktzahlungen der EU nach der McSharry-Reform 1992 gehören in diese Blue Box und wurden als politischer Kompromiss der Uruguay-Runde bis zum Ablauf der Friedenspflicht Ende 2003 toleriert. Viele WTO-Mitgliedsländer und allen voran die Länder der Cairns-Gruppe fordern jedoch eine deutliche Rückführung dieser Subventionen. Mit den Luxemburger Beschlüssen hat die EU den Konflikt wesentlich entschärft. Der größte Teil der neuen

Direktzahlungen gehört nun in die Green Box der zulässigen Subventionen und ist damit WTO-kompatibel.

Die Debatte um die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse in Deutschland wurde vor allem verteilungspolitisch geführt. Das in Deutschland angestrebte Modell einer regional einheitlichen, flächenbezogenen Betriebsprämie („Regionalmodell“) ab dem Jahr 2013 wird in der Tat zu einer erheblichen Umverteilung der Prämien führen, während bei der betriebsindividuellen Entkopplung („Standardmodell“) der Status Quo festgeschrieben würde. Bereits im Ausgangsjahr 2005 wird es beim beschlossenen Kombinationsmodell zu einer Umverteilung der Direktzahlungen kommen. Zu bedauern ist, dass vor diesem Hintergrund eine konzeptorientierte, gesellschaftspolitische Debatte über die künftige GAP in der EU eigentlich kaum stattgefunden hat. Einige Fragen zur künftigen gesellschaftspolitischen Legitimation der „neuen Agrarpolitik“ liegen auf der Hand. So geht es beim „Standardmodell“ der Entkopplung offensichtlich zunächst um Einkommenskompensation und individuelle Fortschreibung der Direktzahlungen. Hier stellt sich unmittelbar die Frage nach dem Zeithorizont solcher Zahlungen und eines zeitlich degressiven Verlaufs, wenn nicht gar die grundsätzliche Frage nach der Berechtigung von sektorspezifischen Einkommenszahlungen für die Landwirtschaft zu stellen ist. Nach dem „Regionalmodell“ mag man andererseits die künftige Flächenprämie als eine Grundprämie für Leistungen der Landwirtschaft jenseits des Markts interpretieren. Aber: Ist die Grundprämie für eine solche Legitimation nicht deutlich zu hoch, ist Fläche überhaupt der richtige Subventionstatbestand, und ist nicht eine gezielte Förderpolitik in der 2. Säule vorzuziehen? Und: Wird nicht durch ein solches Verständnis von Flächenprämie die Anhebung von Standards in der Agrarproduktion geradezu provoziert und die Politik der 2. Säule unterlaufen?

3.3 Cross Compliance und 2. Säule

Nach den Luxemburger Beschlüssen sind die Bewirtschaftung von Land und die Einhaltung von Grundanforderungen an die Betriebsführung Voraussetzungen für eine Prämienzahlung. Prämienzahlungen werden gekürzt oder ganz gestrichen, wenn Landwirte die verschiedenen Standards aus insgesamt 19 EG-Verordnungen bzw. -Richtlinien aus den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, tierische Gesundheit und Tierschutz sowie nationale Vorschriften zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand verletzen (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, 2003). Diese Verknüpfung von Direktzahlungen und Einhaltung der Produktions- und Umweltstandards wird als Cross Compliance bezeichnet. Nationale Vorschriften zur Durchführung der Cross Compliance-Regelung sind für Deutschland im GESETZ ZUR UMSETZUNG DER REFORM DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK (2004) und in der DIREKTZAHLUNGEN-VERPFLICHTUNGSVERORDNUNG (2004) geregelt. Die Verordnung regelt insbesondere die Anforderungen an die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Im einzelnen sind Maßnahmen zur Erosionsvermeidung, zum Erhalt der organischen Substanz im Boden und zum Schutz der Bodenstruktur (Anbauverhältnisse mit mindestens drei Kulturen und mindestens je 15 % der Ackerfläche, alternativ Erstellung einer

jährlichen Humusbilanz oder Ermittlung des Bodenumusgehaltes) vorgesehen. Außerdem sind die Anforderungen an die Instandhaltung von aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommenen Flächen geregelt. Für Ackerflächen wird eine Selbstbegrünung oder gezielte Ansaat gefordert, der Aufwuchs ist entweder zu zerkleinern und auf der Fläche zu verteilen oder zu mähen und das Mähgut abzufahren. Bei Dauergrünlandflächen ist das Mähen nur alle zwei Jahre gefordert (nicht jedoch im Zeitraum vom 1. April bis 15. Juli). Ein dritter Punkt betrifft die Erhaltung von Landschaftselementen (z.B. Hecken, Baumreihen, Feldgehölze, Feuchtgebiete, Einzelbäume). Bezüglich des im EG-Recht vorgeschriebenen Dauergrünlanderhaltungsgebotes sind detaillierte Vorschriften im GESETZ ZUR UMSETZUNG DER REFORM DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK (2004) enthalten. Danach darf der Anteil des Dauergrünlandes an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche, bezogen auf das Referenzjahr 2003, in den Bundesländern nicht abnehmen.

Die Cross Compliance-Regelung ist insgesamt umstritten. So wird eine zunehmende Bürokratisierung der Agrarpolitik beklagt, ein hoher Verwaltungsaufwand und Zeitaufwand für die Landwirte, obwohl es doch eigentlich nur darum geht, schon bestehende Regelungen einzuhalten. Im Kern bedeutet deshalb die Cross Compliance-Regelung, dass neben bereits bestehenden ordnungs- und strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten ein zusätzliches Sanktionsinstrument, die Kürzung oder der Wegfall von Prämienzahlungen, eingeführt wird. Eine solche „doppelte“ Sanktionierung für den gleichen Tatbestand ist ordnungspolitisch bedenklich. Auch kann die Regelung zu einer Ungleichbehandlung bei einer Verletzung von Mindeststandards führen: Landwirte, die höhere Prämienzahlungen erhalten, müssen größere Bestrafungen befürchten, während Landwirte mit geringen oder keinen Prämienzahlungen nur geringere finanzielle Einbußen hätten (Kirschke und Weber, 2004).

Als politisches Motiv für die Einführung der obligatorischen Cross Compliance wird genannt, dass die Prämienzahlungen als eine Art Honorierung gesellschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft gelten. Akzeptiert man diese politische Interpretation der Prämienzahlungen, so hat das zwei offensichtliche Konsequenzen. Einmal könnte die Frage gestellt werden, warum denn angesichts des Niveaus der Zahlungen nicht mehr gesellschaftliche Leistungen des Agrarbereichs erwartet werden können. Solche Überlegungen könnten die Diskussion über eine Anhebung der Standards stimulieren. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, warum eine Aufrechterhaltung oder gar ein Ausbau der Förderung von Maßnahmen in der 2. Säule der GAP erforderlich sein soll, wenn doch bereits die Prämienzahlungen gesellschaftliche Leistungen abgelten.

Sinnvoller als die Cross Compliance-Regelung zur Erreichung von Umwelt- und Qualitätszielen wäre eine klare Unterscheidung zwischen der Umsetzung von Mindeststandards und gezielten Fördermaßnahmen. Die Anhebung von Mindeststandards zur Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen muss vor dem Hintergrund möglicher Wettbewerbsverzerrungen und Anpassungsmöglichkeiten betrachtet werden. Die Alternative zu einer solchen Anhebung von Mindeststandards ist die gezielte Förderung nicht-marktbezogener gesellschaftspolitischer Ziele durch ökonomische Anreizmechanismen, wie sie im Zusammenhang mit der 2. Säule diskutiert wird.

Nach den Luxemburger Beschlüssen soll die finanzielle Basis für die 2. Säule gestärkt werden, indem obligatorisch Mittel aus den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP im Rahmen der so genannten Modulation umgeschichtet werden. Prämienzahlungen an die einzelnen Landwirte von mehr als 5 000 € sollen hierzu gekürzt werden. Der Kürzungssatz beginnt bei 3 % im Jahr 2005 und steigt auf 5 % ab 2007. Zudem wurde mit den Luxemburger Beschlüssen die 2. Säule um neue Maßnahmen erweitert, so Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Produkte und ihrer Vermarktung, zur Erhöhung des Tierschutzes sowie die Förderung der Inanspruchnahme von Betriebsberatungssystemen zur Einhaltung der Cross Compliance-Bestimmungen. Ferner stockt die EU ihren Kofinanzierungsanteil bei den Agrarumweltmaßnahmen um 10 Prozentpunkte auf 85 % in Ziel 1-Gebieten und auf 60 % in anderen Gebieten auf.

Die Luxemburger Beschlüsse zum Ausbau der 2. Säule erscheinen plausibel, stellen aber noch keine wirkliche Fundierung dieses Politikbereichs dar. Die gewünschte Neuorientierung ist erkennbar, doch die konkrete Strukturierung und Zielorientierung der Maßnahmen bleibt wagen. Die Wirkung einzelner Maßnahmen auf die verfolgten Ziele ist wenig fassbar, und es ist nicht erkennbar, auf welcher Grundlage Prioritäten für eine sinnvolle Politikgestaltung gesetzt werden können (KIRSCHKE et al., 2004). Gefragt ist nach wie vor ein geschlossenes und konsistentes Konzept für die Politik zur Förderung des ländlichen Raumes. Ohne ein solches Konzept stellt sich nicht nur die Frage nach der neuen Legitimation von Agrarpolitik und Politik für den ländlichen Raum; dieses Vakuum führt auch dazu, dass tatsächliche Politikgestaltung in der 2. Säule verbreitet noch als reine Verteilungspolitik gesehen wird (KIRSCHKE und WEBER, 2004).

3.4 Abbau der Markt- und Preisstützung

In Bezug auf die Markt- und Preispolitik setzen die Reformbeschlüsse den weiteren Umbau einer protektionistischen Markt- und Preispolitik hin zu einer direkten Unterstützung der Landwirtschaft fort.

Wenig konsistent ist vor diesem Hintergrund, dass die obligatorische Flächenstilllegung auch bei den weitgehend entkoppelten Direktzahlungen aufrecht erhalten bleiben soll; denn eine solche Stilllegungsverpflichtung widerspricht dem Grundprinzip der Entkopplung und der Ausrichtung der Produktion an Marktsignalen. Allerdings bleiben mit der Stilllegungsverpflichtung die noch gekoppelten Anteile der Direktzahlungen für Ackerkulturen Blue Box-fähig, da die Blue Box Direktzahlungen im Rahmen von produktionsbeschränkenden Programmen zulässt. Außerdem kann möglichen Marktüberschüssen bei noch bestehender protektionistischer Preispolitik durch eine Anpassung des Stilllegungssatzes entgegen gewirkt werden.

Ein wesentlicher Beschluss ist die Aufgabe der Roggenintervention, die in einzelnen Regionen Deutschlands zu deutlichen Preisrückgängen führen wird und für die keine direkten Kompensationen vorgesehen sind. Im Getreidebereich sind ferner die monatlichen Zuschläge um 50 % abgesenkt worden. Ebenfalls abgesenkt wurden die Hartweizenbeihilfe und der Interventionspreis bei Reis.

Die beschlossenen Interventionspreissenkungen bei Milch stellen einen deutlichen Schritt in Richtung Marktliberali-

sierung dar. Bei Butter ist eine Interventionspreissenkung von 25 % in vier Schritten bis zum Jahr 2007 beschlossen worden, bei Magermilchpulver um 15 % in drei Schritten bis 2006 (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2003c). Die Direktzahlungen gleichen diese Preissenkung jedoch nicht vollständig aus. Das Ausmaß der vorgesehenen Preissenkung wird dazu führen, dass die Produktionsquoten (Garantiemengenregelung) trotz der vorgesehenen Verlängerung bis 2014/2015 tendenziell weniger wirksam werden könnten. Hierzu trägt auch die bereits mit der Agenda 2000 beschlossene Quotenausweitung ab 2006 bei.

4. Neue Reformvorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik

4.1 Reform der Zuckermarktordnung

Am 14. Juli 2004 veröffentlichte die EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004b) ihren Reformvorschlag für die Zuckermarktordnung. Damit wird nun auch die letzte große „Reforminsel“ der GAP in den Umbauprozess von der Preisstützung zur direkten Einkommensübertragung einbezogen. Der Kommissionsvorschlag orientiert sich eng an dem „Preissenkungsszenario“, das die Kommission schon bei der Vorstellung verschiedener Reformszenarien für den Zuckermarkt im September 2003 favorisiert hat (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2003a), geht jedoch zum Beispiel bei der vorgeschlagenen Preissenkung darüber hinaus und führt einige neue Elemente ein.

Kernelemente des Kommissionsvorschlages sind eine Absenkung des institutionellen Zuckerpreises um 33 % auf 421 €/t, eine Absenkung des Mindestpreises für Zuckerrüben um 37 %, eine Quotenreduktion um 16 %, die Übertragbarkeit von Quoten zwischen den Mitgliedstaaten, Direktzahlungen für Zuckerrübenhersteller, die die zu erwartenden Einkommenseinbußen zu etwa 60 % kompensieren sollen sowie einmalige Anpassungshilfen in Höhe von 250 €/t für Zuckerfabriken, die die Produktion einstellen. Eine schrittweise Implementierung ist für die Wirtschaftsjahre 2005/06 bis 2007/08 vorgesehen.

Seit der Vorlage des Reformvorschlages haben sich die internationalen politischen Rahmenbedingungen für die EU-Zuckermarktordnung in zwei Punkten geändert. Zum einen hat die EU in der laufenden WTO-Runde am 1. August 2004 einer vollständigen Abschaffung von Exportsubventionen zugestimmt. Zum anderen hat das WTO-Schiedsgericht im laufenden Streitschlichtungsverfahren der Länder Thailand, Australien und Brasilien gegen die EU entschieden, dass der überwiegende Teil der EU-Zuckerexporte nicht WTO-konform ist. Nach dieser Entscheidung des Schiedsgerichts muss die EU sowohl den Re-Export von Zucker aus den AKP-Staaten (Afrika/Karibik/Pazifik) wie auch den Export von C-Zucker vollständig auf die gebundenen Höchstmengen für subventionierte Exporte anrechnen (WTO, 2004b). Es wird allgemein erwartet, dass der vorliegende Einspruch der EU nur aufschiebenden Charakter hat, die Entscheidung des Schiedsgerichts jedoch nicht beeinflussen wird. Somit ergibt sich aus den internationalen Rahmenbedingungen ein erheblicher Druck auf den EU-Zuckermarkt: Solange der EU-Inlandspreis für Zucker über dem Weltmarktpreis liegt, entfallen in Zukunft alle Exportmöglichkeiten für derzeit insgesamt etwa 6 Mio. t

Zucker, zu dem C-Zucker, AKP-Zucker sowie mit regulären Exportsubventionen exportierter Zucker zählen.

Weiterer Druck auf die EU-Zuckermarktordnung entsteht aus den präferentiellen Zuckerimporten, die in starkem Maß vom EU-Preisniveau abhängen. So besteht ab 2009 unbegrenzt freier Marktzugang der LDC im Rahmen der „Alles außer Waffen“-Initiative (EBA). Die EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003a) geht davon aus, dass bei dem gegenwärtigen Inlandspreisniveau für Weißzucker von etwa 720 €/t nach Implementierung der EBA-Initiative 2,5 Mio. t Zucker aus den EBA-Ländern importiert würden. Hinzu kämen weitere 2,2 Mio. t im Rahmen von anderen Präferenzabkommen. Bei einem Preisniveau von 450 €/t würden sich die präferentiellen Zuckerimporte der EU jedoch insgesamt nur auf 0,9 Mio. t belaufen. Vor diesem Hintergrund fordern die LDC und andere präferentielle Anbieter eine geringere Preisabsenkung bei einer Reform der EU-Zuckermarktordnung und statt dessen eine stärkere Mengenregulierung in der EU (AGRA INFORMA, 2004a). Aus entwicklungs-politischer Sicht erscheint es insbesondere für diejenigen LDC, die heute noch keinen oder nur geringen präferentiellen Marktzugang zum EU-Zuckermarkt haben, wichtig, sie nicht in Produktionsstrukturen zu „treiben“, die langfristig nicht wettbewerbsfähig sind. Die ihnen sozusagen schon im Rahmen der EBA-Initiative „versprochenen“ Renten aus dem Zuckerexport könnten entwicklungs-politisch sinnvoller als Finanztransfer gestaltet werden.

Es ist somit deutlich, dass die sich aus der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Quotenkürzung um 2,8 Mio. t ergebende Mengenreduktion nicht ausreichen wird, um die internationalen Vorgaben zu erfüllen. Allerdings würde eine Absenkung des institutionellen Preises auf das vorgeschlagene Niveau voraussichtlich zu einem stärkeren Mengenrückgang führen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2003a). Die Umsetzung der Reformvorschläge der Europäischen Kommission wurde Ende 2004 zwischen den Mitgliedstaaten kontrovers diskutiert. So plädierten Ende November zehn Mitgliedstaaten¹ in einem Brief an die neue Agrarkommissarin Mariann Fischer Boel für geringere Preis- und Quotenkürzungen, Importquoten auch für die LDC sowie gegen die Handelbarkeit der Zuckerquote zwischen den Mitgliedstaaten. Demgegenüber halten Reformbefürworter die Reformvorschläge für nicht weitgehend genug (AGRA INFORMA, 2004b). Vor dem Hintergrund der kontroversen Diskussionen sowie des nach dem Einspruch der EU voraussichtlich erst im Mai 2005 abgeschlossenen Streit-schlichtungsverfahrens wird mit einer Implementierung erster Reformschritte nicht vor 2006 gerechnet.

4.2 Politik für ländliche Räume

Eines der nächsten größeren Reformvorhaben in der EU ist die Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume. Dieser Politikbereich entwickelte sich im Rahmen der mit der AGENDA 2000 fortgeführten Reform der GAP als sogenannte 2. Säule und spiegelt die neuen Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft und im Umweltbereich und die neuen Rahmenbedingungen, die sich aus der Globalisierung des Welthandels und der Erweiterung der EU ergeben, wider. Als Ziel der Politik der 2. Säule wurde

¹ Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Portugal, Slowenien, Spanien und Ungarn

„... die Schaffung eines kohärenten und nachhaltigen Rahmens, der die Zukunft der ländlichen Gebiete gewährleistet und die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen garantiert“ formuliert (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1999: 1). Erste Erfahrungen mit diesem neuen Politikbereich werfen eine Reihe grundlegender Fragen auf: Ist eine Politik der 2. Säule und auf EU-Ebene überhaupt geeignet, die gesetzten Ziele zu erreichen? Werden die Maßnahmen der 2. Säule der Differenziertheit der ländlichen Räume in der EU gerecht? Welche finanzielle Ausstattung der 2. Säule ist gesellschaftlich gerechtfertigt? Ist die Kofinanzierung ein geeignetes Finanzierungsinstrument für die Maßnahmen der 2. Säule?

Für die Notwendigkeit einer Reformierung der 2. Säule werden vor allem zwei Gründe angeführt: Die Osterweiterung der EU und die derzeit unzureichende Ausgestaltung der 2. Säule. In der erweiterten EU-25 leben fast 60 % der Bevölkerung in überwiegend ländlichen und stark ländlich geprägten Regionen, die zusammen mehr als 90 % des EU-Fläche umfassen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004c: 42-43). Die Disparität zwischen den Regionen in der EU ist mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten deutlich größer geworden, und diese Verschiedenartigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Situation in den ländlichen Räumen erfordert einen differenzierten Politikansatz. In Bezug auf die derzeitige Ausrichtung und Umsetzung der Politik der 2. Säule wird z.B. die starke sektorale Ausrichtung auf Maßnahmen in der Landwirtschaft und der mit ihr zusammenhängenden Infrastruktur kritisiert. Ein weiterer Problembereich ist die komplizierte Umsetzung der 2. Säule-Politik gerade in den Ziel 1-Gebieten mit verschiedenen Programmtypen und der Beteiligung mehrerer Fonds. Zudem existiert neben der Förderung der ländlichen Entwicklung in der 2. Säule noch die Gemeinschaftsinitiative LEADER+, die stärker auf bottom up-Ansätze orientiert und als sehr erfolgreich eingeschätzt wird, aber nur in mittelbarer Beziehung zur 2. Säule steht.

Ausgangspunkt für die Reformdebatte um die Politik für ländliche Räume war die 2. Konferenz über ländliche Entwicklung „Perspektiven für den ländlichen Raum in einem erweiterten Europa“ vom 12.-14. November 2003 in Salzburg. Auf dieser Konferenz wurden die Erfahrungen mit den gegenwärtigen Programmen der ländlichen Entwicklung (Programmperiode 2000-2006) diskutiert. Eine Weiterentwicklung der Politik für den ländlichen Raum für die Programmperiode 2007-2013 wurde angeregt. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission am 14. Juli 2004 den ersten Vorschlag für eine neue Verordnung zur Förderung des ländlichen Raums in der EU vorgelegt (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004d). Die wesentlichsten Eckpunkte dieses Vorschlags sind (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004e):

- Verbleib der Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen der reformierten GAP
- Wesentliche Vereinfachung der Durchführung: Basis wird ein einziges Finanzierungs- und Planungsinstrument (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums - ELER)
- Aufstockung der EU-Fördermittel (jährlich ca. 13,7 Mrd. €)
- Freiere Entscheidung der Mitgliedstaaten und Regionen über die Programmdurchführung durch Verstärkung des

bottom up-Prinzips zur besseren Abstimmung auf die lokalen Bedürfnisse

- Verstärkung der Kontrolle, Evaluierung und Berichterstattung.

Auch zukünftig sollen Ländliche Entwicklungspläne die Basis für die Politik der 2. Säule in den Mitgliedsländern bleiben. Vorgesaltet werden sollen jetzt jedoch auf Ebene der EU „Strategische Leitlinien der Gemeinschaft“ und auf nationaler Ebene ein „Einzelstaatlicher Strategieplan“. Erstere sollen als Orientierungsrahmen für die Mitgliedsländer dienen und letzterer die Koordination zwischen gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen und regionalen Prioritäten in den Mitgliedsländern verbessern.

Laut Verordnungsentwurf soll die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zur Verwirklichung folgender Ziele beitragen: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Lebensraums durch Förderung des Landmanagements sowie Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft. Die Verwirklichung dieser Ziele soll über vier Schwerpunktachsen erfolgen, denen jeweils entsprechende Maßnahmenkomplexe zugeordnet sind.

Im ELER sollen Mittel im Umfang von 88,8 Mrd. € für den Zeitraum von 2007-2013 zur Verfügung stehen; hinzu kommen noch die Mittel aus der Modulation, die mit ca. 7 Mrd. € kalkuliert werden (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004f: 13). Die Zuweisung dieser Mittel auf die Mitgliedsstaaten soll nach dem Anteil an förderfähigen Regionen im Rahmen der „Konvergenz“ (mindestens 35 % der Mittel sollen in „Konvergenzregionen“ fließen, in denen das Bruttoinlandsprodukt weniger als 75 % des EU-Durchschnitts beträgt), nach in der Vergangenheit erzielten Ergebnissen und nach spezifischer Situation und Bedürfnissen erfolgen. In Zukunft soll von den Mitgliedstaaten gefordert werden, die aus dem ELER für die 2. Säule zur Verfügung stehenden Mittel in einem bestimmten Mindestanteil auf die Schwerpunktachsen zu verteilen. Für Schwerpunktachsen 1 (Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft) und 3 (Diversifizierung und Lebensqualität im ländlichen Raum) sollen mindestens je 15 %, für die Schwerpunktachse 2 (Landmanagement) mindestens 25 % und für die LEADER-Achse mindestens 7 % der Gesamtmittel aus dem Fonds reserviert werden. Die Obergrenzen der Kofinanzierungssätze im Rahmen der Politik für ländliche Räume werden wie folgt vorgeschlagen: In den Schwerpunktachsen 1 und 3 75 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben in Konvergenzregionen und 50 % in den übrigen Regionen; in den Schwerpunktachsen 2 und LEADER 80 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben in Konvergenzregionen und 55 % in den übrigen Regionen. Der Mindestsatz der Kofinanzierung beträgt 20 %, und Regionen in äußerster Randlage erhalten einen 5 %-Punkte höheren Kofinanzierungssatz.

Generell ist auch für die neue politische Initiative zur Entwicklung ländlicher Räume zu hinterfragen, in wie weit hier ein geschlossenes und kohärentes Konzept vorgelegt wird, mit dem eine zielgerichtete und an Prioritäten orientierte Politik für die ländlichen Räume möglich wird. Zudem stellt sich die Frage, ob dieser Politikbereich über-

haupt auf europäischer Ebene sinnvoll gestaltet und finanziert werden kann und sollte. Kritikpunkte sind eine nicht genügende Ausrichtung am Prinzip der Subsidiarität und Allokationsverzerrungen aufgrund der Kofinanzierung (vgl. GRETHE, 2002).

Erste spezifische Analysen des neuen Verordnungsentwurfs liegen vor (FAL, 2004), und in der aktuellen Debatte über diesen Entwurf gibt es unterschiedliche Wertungen. So wird kritisiert, dass bisher bestehende Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule im Grunde beibehalten werden, wodurch sich an der sektoralen Ausrichtung der Förderung nichts wesentlich verändert. Allerdings gibt es durchaus inhaltliche Änderungen bei einzelnen Maßnahmen, z.B. bei der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und bei der Förderung im Bereich der Forstwirtschaft. Wesentliche Neuerungen werden in der Gesamtkonstruktion der Förderung, insbesondere aber im Bereich der Programmierung, Verwaltung und Kontrolle, gesehen. Die geplante Einrichtung eines einheitlichen Fonds zur Förderung der Politik der 2. Säule wird weithin begrüßt, weil dadurch erhebliche administrative Erleichterungen erwartet werden. Andererseits könnten die den Ländlichen Entwicklungsplänen vorgeschalteten neuen „Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft“ und die „Einzelstaatlichen Strategiepläne“ sowie die Verfahrensweisen bei Verwaltung und Kontrolle der Mittel den Prozess unnötig komplizieren. In Bezug auf die Vernetzung mit anderen Gemeinschaftspolitiken mit Einfluss auf die ländliche Entwicklung (Strukturfonds) wird kritisch angemerkt, dass offen bleibt, wie die Koordination im Sinne einer integrierten ländlichen Entwicklungspolitik erfolgen soll.

4.3 Finanzielle Vorausschau der EU

Am 10. Februar 2004 hat die Europäische Kommission ihre finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 vorgelegt. Insgesamt werden Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von zunächst 133 Mrd. € im Jahr 2007 bis schließlich 158 Mrd. € im Jahr 2013 vorgeschlagen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004g: 35). Die finanzielle Vorausschau ist in fünf Rubriken unterteilt. Die Rubrik 1 (Nachhaltige Entwicklung) umfasst die Bereiche Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung. Hier ist eine deutliche Steigerung der Mittel im Vergleich zu den Vorausschätzungen für 2006 vorgesehen. Insgesamt umfasst diese Rubrik 46 % des Gemeinschaftshaushalts im Durchschnitt der Jahre 2007-2013. Die Rubrik 2 (Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen) enthält künftig auch die Agrarausgaben. Der Anteil der marktbezogenen Ausgaben und der Direktzahlungen am Gemeinschaftshaushalt soll von 37 % im Jahr 2007 auf 26 % im Jahr 2013 sinken.

Zur Finanzierung der GAP soll es zukünftig zwei neue Fonds geben, den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Landentwicklung (EFL) (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004h)². Mit dem ersten Fonds wird die Finanzierung des Marktordnungsbereichs und damit auch

der Direktzahlungen fortgeschrieben. Die Ausgaben für diesen Bereich sollen leicht sinken und im Jahr 2013 42,2 Mrd. € betragen. Mit dem zweiten Fonds soll die Politik für die ländlichen Räume eine einheitliche Finanzierungsbasis erhalten. Insgesamt sind für diesen Fonds 88,8 Mrd. € für den gesamten Zeitraum 2007-2013 vorgesehen.

Die Finanzplanung der Europäischen Kommission hat eine Debatte über den künftigen Finanzierungsrahmen der gemeinsamen Politiken in der EU ausgelöst. Die Kommission argumentiert, dass angesichts der Erweiterung der EU und der neuen Aufgaben eine Ausweitung des Finanzierungsrahmens bis zu 1,24 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) möglich sein soll. Deutschland und andere EU-Mitgliedsländer argumentieren indessen, dass der Finanzrahmen auf 1 % des BNE begrenzt werden müsse. Das Ergebnis dieser Debatte ist offen. Mithin würde ein engerer Finanzierungsrahmen als von der Kommission vorgeschlagen auch zu Ausgabensenkungen im Agrarbereich führen müssen. Dies könnte eine Senkung der Direktzahlungen bedeuten, die deutlich über die ohnehin im Rahmen des „Agrarkompromisses“ erwartete Kürzung hinaus gehen würde (AGRA INFORMA, 2004c). Für eine solche Perspektive spricht auch ein möglicher zusätzlicher Finanzbedarf als Folge der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens in die EU und der weiteren Reform der Agrarmarktpolitik, verbunden mit der Einführung weiterer Direktzahlungen z.B. bei Zucker. Andererseits könnte ein engerer Finanzierungsrahmen für den EU-Haushalt auch die geplante Ausweitung der Politik für die ländlichen Räume verhindern.

5. Erweiterung der EU

Mit dem Beitritt von 10 neuen Mitgliedsstaaten zum 01. Mai 2004 erlebte der Erweiterungsprozess der EU einen vorläufigen Höhepunkt. Die Zahl der Menschen in diesem Wirtschaftsraum ist um 20 % auf ca. 450 Mio. angestiegen, das Bruttoinlandsprodukt der EU ist jedoch nur um ca. 5 % gewachsen. Die landwirtschaftliche Nutzfläche hat sich um ca. 30 % vergrößert, und die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen hat um mehr als 50 % zugenommen. Im Prinzip ist die GAP auf die neuen Mitgliedstaaten übertragen worden. Das Niveau der Direktzahlungen an die Landwirte liegt in den neuen Mitgliedstaaten zunächst jedoch deutlich niedriger, als in den alten Mitgliedstaaten. Im Jahr 2004 begannen diese Zahlungen mit 25 % des EU-Niveaus, steigen dann auf 30 % im Jahr 2005 und 35 % im Jahr 2006; danach sind jährliche Steigerungen um 10 %-Punkte vorgesehen, bis im Jahr 2013 das EU-Niveau erreicht werden soll. Zudem haben die neuen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Direktzahlungen in begrenztem Rahmen aufzustocken. Mehr Gewicht wird in den neuen Mitgliedstaaten auf die Förderung der ländlichen Entwicklung gelegt. Spezielle finanzielle Hilfen für die noch verbreitete Selbstversorgerlandwirtschaft und Anpassungshilfen zur Erreichung der EU-Standards sind vorgesehen. Für den Durchschnitt der Jahre 2004-2006 sind Brüsseler Hilfen aus der Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) in Höhe von jährlich 3,3 Mrd. € eingeplant, davon gut die Hälfte für die ländliche Entwicklung (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2003b). Hinzu kommen noch 7,2 Mrd. € jährliche Finanzhilfen im

² Im Entwurf der Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums wird dieser Fonds als „Europäischer Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) bezeichnet (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004i).

Rahmen der Strukturpolitik, von denen ein Teil ebenfalls in die ländliche Entwicklung fließt.

Die nächste Erweiterung der EU um Bulgarien und Rumänien ist für das Jahr 2007 vorgesehen. Weiterhin empfahl der Europäische Rat im Juni 2004 die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien für Anfang 2005. Prinzipiell steht allen westlichen Balkanstaaten die Perspektive auf den Status als Bewerberland offen. So hat z.B. Mazedonien schon einen Beitrittsantrag gestellt (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004j). Am 17. Dezember 2004 hat der Europäische Rat außerdem beschlossen, Beitrittsverhandlungen zum 3. Oktober 2005 mit der Türkei aufzunehmen und folgt damit einer entsprechenden Empfehlung der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (2004k) vom 6. Oktober. Es wird allerdings sowohl von europäischer wie auch von türkischer Seite ein langer Verhandlungszeitraum und eine EU-Vollmitgliedschaft der Türkei nicht vor 2014 erwartet.

5.1 Abschluss der Agrarverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien

Die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien sind fast beendet. Für Bulgarien sind alle Verhandlungskapitel im Juni 2004 vorläufig abgeschlossen worden; mit Rumänien wird noch in den Kapiteln Wettbewerb, Umwelt, Justiz und Inneres sowie in einigen Teilen des Kapitels Sonstiges verhandelt. In den letzten Regelmäßigen Berichten zum Fortschritt des Beitrittsprozesses wird hinsichtlich der Erfüllung der Beitrittskriterien durch Rumänien und Bulgarien festgestellt (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004j), dass beide Länder die politischen Kriterien von Kopenhagen und das Kriterium einer funktionsfähigen Marktwirtschaft erfüllen und dass beide Länder bei weiterem erfolgreichen Verlauf des eingeschlagenen Reformprozesses in der Lage sein werden, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der EU standzuhalten. Für die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes werden beiden Ländern gute Fortschritte bescheinigt und bis zum anvisierten Beitritt im Jahre 2007 könnte - bei Beibehaltung des derzeitigen Reformtempo - der Rechtsangleichungsprozess bewältigt sein.

Bei einem der kompliziertesten und größten Verhandlungskapitel – dem Agrarkapitel – konnten die Beitrittsverhandlungen im Juni 2004, nach zweijähriger Verhandlungszeit, abgeschlossen werden. Damit ist eine wichtige Hürde für den geplanten Beitritt zur EU genommen. Für Bulgarien und Rumänien werden die Direktzahlungen mit den selben Anpassungsschritten wie in den neuen Mitgliedsländern im Zeitraum 2007-2016 eingeführt (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004l). Die Direktzahlungen können aufgestockt werden auf 55 % des EU-Niveaus im Jahr 2007, 60 % im Jahr 2008 und 65 % im Jahr 2009 und ab 2010 um maximal 30 Prozentpunkte über dem ansonsten möglichen Niveau oder auf das nationale Stützungslevel, dass bei den einzelnen Produkten vor dem Beitritt angewandt wurde, erhöht um 10 Prozentpunkte; jedoch darf in keinem Fall das EU-Niveau übertroffen werden. Direktzahlungen können in Form einer entkoppelten einheitlichen Flächenzahlung gewährt werden. Die gemeinsamen Marktordnungen werden zum Zeitpunkt des Beitritts im wesentlichen übernommen und die dazu notwendigen Voraussetzungen geschaffen. Programme für die ländliche Entwicklung ab 2007 werden erarbeitet.

In einigen Bereichen des Verhandlungskapitels Landwirtschaft wurden Übergangsfristen eingeräumt, für Rumänien z.B. im Weinsektor (Entfernung verbotener Hybridsorten), im Bereich der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung mit Gemeinschaftsförderung und für fleisch- und milchverarbeitende Betriebe sowie für die Verwendung von bestimmten Pflanzenschutzmitteln (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004m: 87-88). Für Bulgarien gibt es z.B. befristete Übergangsregelungen für verschiedene Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (z.B. Vorruhestandsregelung für Milcherzeuger), in der Marktordnung für Milch (Vermarktung von Trinkmilch) und für die Verwendung von Nicht-EU-Standards entsprechender Kuhrohmlach in bestimmten Molkereien (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004n: 78).

Der Finanzrahmen für den Beitritt Bulgariens und Rumäniens wurde zunächst vorläufig für die Jahre 2007-2009 konzipiert, wobei Anpassungen angesichts künftiger politischer Reformen möglich sind. Insgesamt sind Verpflichtungsermächtigungen von 15,4 Mrd. € vorgesehen, davon 5,5 Mrd. € für den Bereich Landwirtschaft und 8,3 Mrd. € im Bereich der Strukturpolitik. Die Aufteilung der Mittel, die für die Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehen sind (ca. 55 % der Mittel im Bereich Landwirtschaft), erfolgt zwischen Bulgarien und Rumänien nach einem Schlüssel, der den relativen Anteil der genutzten Agrarflächen und der Beschäftigten im Agrarsektor berücksichtigt. Danach erhält Bulgarien 20 % der Mittel und Rumänien 80 %. Bei den Direktzahlungen liegt der Anteil für Bulgarien bei ca. 33 %. Die Zuteilung der Mittel in Rahmen strukturpolitischer Maßnahmen erfolgt nach den EU-Regeln, wonach die Gesamtmittel für struktur- und kohäsionspolitische Maßnahmen 4 % des einzelstaatlichen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten sollen. Mit der Begründung, die Absorptionskapazität von Bulgarien und Rumänien nicht zu überschreiten, soll diese Obergrenze erst im Jahr 2009 erreicht werden (2,4 % im Jahr 2007; 3,2 % im Jahr 2008). Im Dreijahreszeitraum 2007-2009 würde Bulgarien ca. 28 % der geplanten Mittel aus den Strukturfonds erhalten, Rumänien ca. 72 % (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004o: 3-4 und Anhang).

5.2 Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei

Die mögliche Mitgliedschaft der Türkei in der EU wird kontrovers diskutiert, vor allem im Hinblick auf außen- und sicherheitspolitische Aspekte, die Kompatibilität politischer Institutionen, die erhebliche Einkommensdivergenz sowie die budgetären Konsequenzen für die heutigen EU-Mitgliedstaaten. Der Zielkonflikt zwischen Tiefe und Breite des europäischen Integrationsprozesses steht häufig im Mittelpunkt der Diskussion, wird jedoch unterschiedlich bewertet. Entsprechend unterschiedlich sind die grundsätzlichen Positionen zu einem EU-Beitritt der Türkei (vgl. QUAISSER und REPPEGATHER, 2004; JÄGER und STEWART, 2004 und FLAM, 2003). Auch die Auswirkungen, einer Implementierung der GAP in der Türkei werden kontrovers diskutiert. Insbesondere eine Rolle spielen dabei die Auswirkungen der Agrarmarkintegration, die potentielle Belastung des EU-Budgets sowie der aus einem Türkeibeitritt resultierende Anpassungsdruck auf die europäische wie auch die türkische Agrarpolitik.

Die Agrarmarktintegration zwischen der EU und der Türkei ist schon heute im Rahmen von präferentiellen Handelsregelungen für viele Produkte sehr weit fortgeschritten. Allerdings gibt es eine ganze Reihe von Agrarprodukten, wie etwa Getreide, Fleisch, Milch und Käse, die in der Türkei wesentlich höher protektioniert sind, als in der EU. Simulationsrechnungen (GRETHE, 2004a) zeigen, dass die Türkei im Falle einer Agrarmarktintegration mit der EU zu einem bedeutenden Nettoimporteure von tierischen Produkten würde und somit zu einer Entlastung der protektionierten EU-Märkte für diese Produkte beitragen würde. Andererseits gibt es nur sehr wenige Produkte, für die eine Marktintegration zu einem deutlichen Anstieg der türkischen Agrarexporte in die EU führen würde, wie etwa einige Obst- und Gemüseprodukte.

Die aus der GAP potentiell resultierenden EU-Budgetwirkungen eines Beitritts der Türkei lassen sich in drei Bereiche gliedern: Direktzahlungen, 2. Säule sowie Ausgaben für Marktpolitiken. Eine auf den spezifischen Kennzahlen des türkischen Agrarsektors beruhende Abschätzung der Budgeteffekte liegt inzwischen vor (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004p; GRETHE, 2004b; OSKAM et al., 2004). Eine solche Abschätzung ist vor allem deshalb schwierig, weil sie von zahlreichen Annahmen über die zukünftige Entwicklung der GAP, des türkischen Agrarsektors sowie der Entwicklung makroökonomischer Größen wie Wechselkurs und Inflationsrate abhängt. Die Europäische Kommission veranschlagt für eine volle Implementierung der (gegenwärtigen) EU-Direktzahlungen im Jahr 2015 für die Türkei etwa 6,6 Mrd. €,³ wohingegen OSKAM et al. (2004) unter Einbeziehung einiger produktspezifischer Reformen sowie einer jährlichen Degression von 2 % bis 2015 3,5 Mrd. € berechnen. GRETHE (2004b) schätzt die Höhe der Direktzahlungen unter der Annahme einer jährlichen Degression von 3 % bis 2014 auf 3,4 Mrd. €. Diese Größenordnungen beziehen sich auf eine volle Implementierung der Direktzahlungen zum Beitrittszeitpunkt. Die EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004p) geht bisher jedoch von einer schrittweisen Einführung der Direktzahlungen nach dem Muster der derzeitigen EU-Erweiterung aus. Dies ist jedoch insbesondere vor dem Hintergrund fragwürdig, dass die Türkei schon heute ein nationales System von Direktzahlungen implementiert hat und außerdem die Agrarpreise im Falle eines Beitritts deutlich fallen würden. Völlig offen ist auch noch die Frage, ob die Höhe der Direktzahlungen für die Türkei überhaupt auf der Grundlage von Basiserträgen, -flächen und -tierzahlen verhandelt werden wird oder ob man statt dessen die Höhe der (dann voraussichtlich vollständig entkoppelten) Flächenprämien in anderen Mitgliedstaaten als Referenz heranziehen wird.

Die Höhe der Zahlungen für die Implementierung der Maßnahmen der 2. Säule der Agrarpolitik ist insofern schwierig abzuschätzen, als keine eindeutigen Regeln für die Festlegung der Höhe dieser Zahlungen für beitretende Länder bestehen. Allerdings führt eine Abschätzung auf Basis der

für Bulgarien und Rumänien veranschlagten Mittel und einiger sektoraler Kennzahlen (GRETHE, 2004b) zu einem ähnlichen Ergebnis, wie die von der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (2004p) selber veranschlagten 2,3 Mrd. €. Die Ausgaben für Marktpolitiken werden allgemein als relativ gering eingestuft, wobei die Schätzungen der Europäischen Kommission mit etwa 830 Mio. € deutlich oberhalb derer von OSKAM et al. (180 Mio. €) liegen.

In der Summe ergeben sich somit bei voller Implementierung der GAP Ausgaben von etwa 6 Mrd. € (OSKAM et al., 2004; GRETHE, 2004b) bis knapp 10 Mrd. € (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004p). Allerdings scheinen die von der Europäischen Kommission für die 1. Säule der Agrarpolitik veranschlagten Mittel zu hoch gegriffen, weil sie keinerlei Politikreformen, wie z.B. den Abbau von Exportsubventionen oder die zeitliche Degression der Direktzahlungen, einbeziehen. Insgesamt liegen die für die Implementierung der GAP notwendigen Mittel aber deutlich unterhalb der für die Strukturpolitik projizierten Beträge zwischen 7,6 und 16,6 Mrd. € (OSKAM et al., 2004; GRETHE, 2004b).

Neben den budgetären Erwägungen stellt der Beitritt der Türkei die Agrarpolitik in der EU wie auch in der Türkei vor eine Reihe von inhaltlichen Herausforderungen. So ist das Politikkonzept der flächenbezogenen Direktzahlungen für die Türkei besonders problematisch: Da solche Zahlungen zum Großteil in den Bodenpreisen kapitalisiert werden, hemmen sie den dringend notwendigen Strukturwandel (die durchschnittliche Betriebsgröße in der Türkei beträgt 6 ha). Gleichzeitig erfordert der aus einer Marktintegration resultierende Wettbewerbsdruck auf den türkischen Agrarsektor agrarpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, wie z.B. erhöhte Investitionen in die Ausbildung der ländlichen Bevölkerung, ein effizientes Beratungssystem sowie eine Flexibilisierung des Bodenmarktes.⁴

6. Agrarpolitische Entwicklungen in Deutschland

6.1 Altschuldenregelung

Zwei wichtige Regelungen, die die Basis für eine endgültige Lösung des Problems der Altverbindlichkeiten ehemaliger Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften bilden können, wurden in 2004 verabschiedet: Das LANDWIRTSCHAFTS-ALTSCHULDENGESETZ vom 25. Juni 2004 und die dazu erlassene LANDWIRTSCHAFTS-ALTSCHULDENVERORDNUNG vom 19. November 2004. Das Gesetz regelt die Änderungen in den bisherigen Rangrücktrittsvereinbarungen über landwirtschaftliche Altschulden. Betroffene Unternehmen haben zukünftig 55 % des ermittelten Gewinns (§2 regelt die Bemessungsgrundlage) zur Bedienung der Altschulden abzuführen (bisher 20 %). Nicht betriebsnotwendiges Vermögen ist innerhalb von 2 Jahren (Fristbeginn 30. Juni 2004) zum Verkehrswert zu veräußern, und die entsprechenden Erlöse sind zur Bedienung der Altschulden abzuführen.

³ Zur besseren Vergleichbarkeit sind alle den unterschiedlichen Studien entnommenen Beträge unter Verwendung der jeweilig angenommenen Inflationsraten auf 2004 € deflationiert und beziehen sich auf eine Implementierung der jeweiligen Politiken im Jahr 2014 bzw. 2015.

⁴ Der als Hintergrundpapier für die niederländische Ratspräsidentschaft vorbereitete Bericht von OSKAM et al. (2004) gibt eine umfangreiche Übersicht über aus einem Türkeibeitritt resultierenden Anpassungsbedarf für die türkische sowohl wie für die EU-Agrarpolitik.

Gleichzeitig wird den Unternehmen aber die Möglichkeit der vorzeitigen Ablösung der landwirtschaftlichen Altschulden eingeräumt. Auf Antrag können die landwirtschaftlichen Altschulden durch eine einmalige Zahlung, eines für jeden Kreditnehmer gesondert zu bestimmenden Betrages (Ablösebetrag), abgelöst werden. Die Höhe des Ablösebetrages bestimmt sich nach der Ertragslage, den Vermögensverhältnissen und der Liquidität. Der Ablösebetrag soll dem Barwert der künftigen Zahlungen auf die Rangrücktrittsvereinbarung entsprechen. Als Mindestablösebetrag wird jedoch ein Betrag gefordert, der dem Barwert aus den bei der Auflösung der Rangrücktrittsvereinbarung entfallenden Bankgebühren und ersparten Kosten der Abschlussprüfungen entspricht. Der dazu notwendige Antrag ist von den Unternehmen innerhalb einer Frist von 9 Monaten nach Inkrafttreten der Durchführungsverordnung einzureichen. Gläubigerbank und Bundesfinanzministerium prüfen die Angemessenheit der mit dem Antrag vorgeschlagenen Ablösesumme und schlagen gegebenenfalls einen anderen Betrag vor. Der Kreditnehmer hat dann einen Monat Zeit, den Vorschlag anzunehmen oder abzulehnen. Kommt keine Einigung über einen Ablösebetrag zustande, kann die Rangrücktrittsvereinbarung nicht aufgelöst werden. Bei Einigung schließen Gläubigerbank und Kreditnehmer einen zivilrechtlichen Vertrag zur Auflösung der Rangrücktrittsvereinbarung und der Zahlung des Ablösebetrages.

Den ca. 1 500 betroffenen Unternehmen ist damit ein Rechtsrahmen gegeben, der ihnen die Möglichkeit gibt, die noch aus DDR-Zeiten stammenden Altkredite mit einem derzeitigen Umfang von ca. 2,5 Mrd. € (davon 40 % bereits aufgelaufene Zinsen) endgültig abzulösen (AGRA-EUROPE, 2004a).

6.2 Neuordnung des Gentechnikrechts

Im Februar 2004 brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Neuordnung des Gentechnikrechts ein. Eine Änderung des Gentechnikrechts wurde u.a. aufgrund der geforderten Anpassung an das Europäische Recht (Umsetzung der so genannten FREISETZUNGSRICHTLINIE 2001/18/EG) notwendig. Der Bundesrat forderte in seiner Stellungnahme (BUNDESRAT, 2004) eine umfassende Überarbeitung des Gesetzentwurfes. Am 5. Mai 2004 wurde ein geänderter Gesetzentwurf durch die Bundesregierung in den Bundestag eingebracht und am 18. Juni 2004 beschlossen. Ein Einspruch des Bundesrates wurde am 26. November zurückgewiesen. Damit kann das neue Gentechnikgesetz am 1. Januar 2005 in Kraft treten.

Im Gentechnikgesetz werden folgende Punkte geregelt (BMVEL, 2004):

- Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft (Ökobetriebe und gentechnikfreie konventionelle Betriebe sollen vor gentechnisch veränderten Organismen (GVO) geschützt werden)
- Haftung (Gentechnik anwendende Landwirte müssen gesamtschuldnerisch, verschuldensunabhängig für wesentliche Beeinträchtigungen durch GVO-Verunreinigungen in gentechnikfreien Betrieben haften)
- Standortregister (Ein Bundesregister mit grundstücksgenaue Angaben zu Flächen, auf denen GVO angebaut werden, wird aufgebaut.)
- Schutz ökologisch sensibler Gebiete (Naturschutzbehörden können bei Beeinträchtigungen zukünftig zum Schutz

sensibler Gebiete direkt eingreifen; neuer §34a im Bundesnaturschutzgesetz)

- Gute fachliche Praxis (z.B. Mindestabstände zu konventionellen Pflanzen, besondere Vorkehrungen bei Lagerung und Transport von Saat- und Erntegut)
- Produktinformationspflicht (Wer GVO in Verkehr bringt, ist verpflichtet, in einem Beipackzettel darzulegen, wie die Anforderungen der guten fachlichen Praxis eingehalten werden).

Mit diesem Gesetz soll Rechtssicherheit im Verhältnis von gentechnikfreier und GVO anbauender Landwirtschaft erreicht werden. Im Zusammenhang mit der bereits im April 2004 europaweit in Kraft getretenen Kennzeichnungspflicht für GVO-Produkte soll die Transparenz für die Verbraucher gestärkt werden.

Das neue Gentechnikgesetz wird auch nach seiner Beschlussfassung sehr kontrovers diskutiert. Insbesondere die verschuldensunabhängige und gesamtschuldnerische Haftung steht im Zentrum der Kritik. Es wird kritisiert, dass das Gesetz den Anbau nicht regelt, sondern verhindert („Gentechnikverhinderungsgesetz“); negative Auswirkungen werden vor allem auch für Forschungs- und Entwicklungsarbeiten gesehen. Die Auswirkungen des Gentechnikgesetzes sollen in zwei Jahren überprüft werden. Der Gesetzgebungsprozess zur Änderung des Gentechnikrechts in Deutschland ist damit jedoch nicht abgeschlossen. Zum einen ist nicht abschließend geklärt, ob das Gesetz EU-konform ist, zum anderen müssen in einem zweiten Gesetz Fragen der Genehmigungen, von Zulassungen und das Monitoring geklärt werden, wobei hier die Zustimmung des Bundesrats notwendig sein wird (AGRA-EUROPE, 2004b).

6.3 Bundeszuschüsse für die Landwirtschaft

Das Haushaltsbegleitgesetz 2005 (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2004) wurde im Juni 2004 im Bundestag beschlossen. Auch zu diesem Gesetz gab es eine sehr kontroverse Diskussion und eine Einschaltung des Vermittlungsausschusses im Gesetzgebungsverfahren. Der Einspruch des Bundesrats wurde im November 2004 zurückgewiesen. Damit kann auch dieses Gesetz zum 01. Januar 2005 in Kraft treten.

Das Gesetz greift Kürzungspläne im Agrarretat, deren Umsetzung im Jahr 2004 zunächst gescheitert war, erneut auf. Damit werden Subventionen abgebaut und auf die Landwirtschaft kommen entsprechende finanzielle Mehrbelastungen zu. Zum einen wird die Vergütung der Mineralölsteuer für in der Land- und Forstwirtschaft verwendeten Dieselmotoren zurückgeführt, und zum zweiten wird die Defizitdeckung durch den Bund bei den Leistungsaufwendungen für Altenteiler in der Krankenversicherung der Landwirte gekürzt.

Durch die Begrenzung der vergütungsfähigen Gasölmenge je land- und forstwirtschaftlichem Betrieb auf 10 000 Liter/Jahr werden Entlastungen des Bundeshaushalts bzw. Mehrbelastungen in der Land- und Forstwirtschaft von ca. 162 Mio. € je Jahr ab 2006 erwartet, durch die Einführung eines Selbstbehaltes von 350 € kommen weitere 125 Mio. € je Jahr hinzu. Der Bundeszuschuss zur Krankenversicherung der Landwirte wird progressiv um 82 Mio. € im Jahr 2005 bzw. 91 Mio. € im Jahr 2009 gekürzt (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2004: 4). Kritisiert wird an der daraus resultierenden höheren Besteuerung von Agrardiesel insbeson-

dere ein möglicher Wettbewerbsnachteil für die deutsche Landwirtschaft im EU-Vergleich und eine Benachteiligung des Sektors Landwirtschaft im Vergleich z.B. zur Schiff- und Luftfahrt. Als mögliche Auswirkung der Kürzung der Zuschüsse zur landwirtschaftlichen Krankenversicherung werden Beitragserhöhungen gesehen (AGRA-EUROPE, 2004c).

Literatur

- AGRA-EUROPE (2004a): Bundeskabinett beschließt Landwirtschafts-Altschuldenverordnung. In: AGRA-EUROPE 44/04, Länderberichte 15.
- (2004b): Gentechnikgesetz kann zum 1. Januar in Kraft treten. In: AGRA-EUROPE 48/04, Länderberichte 30.
- (2004c): Krankenversicherung und Agrardiesel bei Kürzungsplänen ganz vorn. In: AGRA-EUROPE 27/04, Länderberichte 42.
- AGRA INFORMA (2004a): LDCs Slam EU Sugar Reform Plans. Agra Europe Weekly. No. 2125, 01.10.2004. European Policy News: 5-6.
- (2004b): Hardliners Take Initiative over EU Sugar Reform. Agra Europe Weekly. No. 2133, 26.11.2004. European Policy News: 3-4.
- (2004c): EU Farmers Facing Large Reductions in Direct Payments Post-2007. Agra Europe Weekly. No. 2132, 19.11.2004. In: Analysis: 1-2.
- BETRIEBSPRÄMIENDURCHFÜHRUNGSGESETZ (2004): Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie. Bundesgesetzblatt, Teil I vom 28. Juli 2004.
- BMVEL (2004): Künast: Gentechnikgesetz schafft Klarheit für Verbraucher und Landwirte. Pressemitteilung Nr. 324 vom 26. November 2004.
- BUNDESRAT (2004) : Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Gentechnikrechts. Stellungnahme des Bundesrates, Drucksache 131/04 (Beschluss).
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2004): Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2005. Drucksache 15/3442.
- DIREKTZAHLUNGEN-VERPFLICHTUNGSVERORDNUNG (2004): Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Bundesgesetzblatt Teil I, vom 12. November 2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): Reform der GAP: Entwicklung des ländlichen Raums. Fact-sheet 8/1999. In: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/rurdev/de.pdf> (24.02.04).
- (2003a): Der Weg zu einer Reform der Zuckerpolitik der Europäischen Union. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. SEK (2003) 1022, September. In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_de.pdf.
- (2003b): Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union. In: http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/index.htm (03.09.2003).
- (2003c): Verordnung (EG) Nr. 1787/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse. Amtsblatt 2003, L270.
- (2004a): Unveröffentlichte Quelle.
- (2004b): Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa durch die Reform der GAP - Reformvorschläge für den Zuckersektor. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (2004) 499, 14. Juli. In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/sugarprop_de.pdf.
- (2004c): Proposal for a Council Regulation on support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development. Extended Impact Assessment. Commission staff working document COM (2004) 490 final. In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_de.htm (20.08.04).
- (2004d): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). KOM (2004) 490 endgültig. In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_de.htm (20.08.04).
- (2004e): Dokumente IP/04/920; MEMO/04/. In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_de.htm (20.08.04).
- (2004f): Neue Perspektiven für die Entwicklung des ländlichen Raums in der EU. Fact Sheet. In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/fact/rurdev/refprop_de.pdf (03.12.04).
- (2004g): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013. KOM (2004) 101 endgültig.
- (2004h): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. KOM (2004) 489 endgültig.
- (2004i): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). KOM (2004) 490 endgültig.
- (2004j): Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament - Strategiepapier der Europäischen Kommission über den Stand des Erweiterungsprozesses. Brüssel KOM (2004) 657 endgültig.
- (2004k): Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (2004) 656, 6. Oktober. In: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/tr_recommendation_de.pdf.
- (2004l): Enlargement of the European Union: Guide to the Negotiations: Chapter by Chapter. In: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapter/negotiationsguide.pdf> (7.12.2004).
- (2004m): 2004 Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt. COM (2004) 657 final. In: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/#paper2004 (7.12.2004).
- (2004n): 2004 Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt. COM (2004) 657 final. In: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/#paper2004 (7.12.2004).
- (2004o): Mitteilung der Kommission : Finanzpaket für die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien. SEK (2004) 160 endgültig. In: http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/financial_package_accession_negotiations_bu_ro_de.pdf (8.12.2004).
- (2004p): Fragen im Zusammenhang mit der Möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. SEK (2004) 1202, 6. Oktober. In: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/issues_paper_de.pdf.
- FAL (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft)(Hrsg.)(2004): Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums: Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik und Kommentierung der Änderungen. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig.

- FLAM, H. (2003): Turkey and the EU: Politics and Economics of Accession. Seminar Paper 718. Institute for International Economic Studies, Stockholm University. In: <http://www.iies.su.se/publications/seminarpapers/718.pdf>
- FREISETZUNGSRICHTLINIE (2001): Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001, L106.
- GESETZ ZUR UMSETZUNG DER REFORM DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK (2004): Bundesgesetzblatt, Teil I, vom 26. Juli 2004.
- GRETHE, H. (2002): Optionen für die Verlagerung von Haushaltsmitteln aus der ersten in die zweite Säule der EU-Agrarpolitik. Diskussionsbeitrag. Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen.
- (2004a): Marktintegration ohne Gemeinsame Agrarpolitik: Auswirkungen einer Einbeziehung von Agrarprodukten in die Zollunion mit der EU auf den türkischen Agrarsektor. In: Agrarwirtschaft 7 (53): 280-288.
 - (2004b): Turkey's Accession to the EU: What Will the Common Agricultural Policy Cost? Working Paper No. 70/2004. Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Humboldt-Universität zu Berlin. In: <http://www.agrar.hu-berlin.de/wisola/va/wp70.pdf>.
- JÄGER, T. und S. STEWART (2004): Gehört die Türkei in die Europäische Union? Eine kommentierende Dokumentation. Interkultureller Rat in Deutschland und Förderverein PRO ASYL.
- KIRSCHKE, D., E. DAENECKE, A. HÄGER, K. KÄSTNER, K. JECHLITSCHKA und S. WEGENER (2004): Entscheidungsunterstützung bei der Gestaltung von Agrarumweltmaßnahmen: Ein interaktiver PC-gestützter Programmierungsansatz für Sachsen-Anhalt. In: Berichte über Landwirtschaft, Band 82, im Druck.
- KIRSCHKE, D. und G. WEBER (2004): Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU. In: Monatsbericht des BMF Oktober 2004: 63-75.
- LANDWIRTSCHAFTS-ALTSCHULDENGESETZ (2004): Gesetz zur Änderung der Regelungen über Altschulden landwirtschaftlicher Unternehmen und anderer Gesetze. Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2004, BGBl I, Nr. 31.
- LANDWIRTSCHAFTS-ALTSCHULDENVERORDNUNG (2004): Verordnung zur Durchführung des Landwirtschafts-Altschuldengesetzes. Fassung der Bekanntmachung vom 19. November 2004, BGBl I, Nr. 60.
- OECD (2000): An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture. Document COM/AGR/TD/WP(2000)91/Final, 20.12.2000.
- (2003a): The Impact of Crop Insurance Subsidies on Land Allocation and Production in Spain.
 - (2003b): Risk Related Non-Price Effects of the CAP Arable Crop Regime: Results from an FADN Sample.
 - (2004): Risk Effects of PSE Crop Measures.
- OSKAM, A., A. BURRELL, T. TEMEL, S. VAN BERKUM, N. LONGWORTH and I. MOLINA VILCHEZ (2004): Turkey in the European Union? Consequences for Agricultural, Food, Rural Areas and Structural Policy. Dezember.
- QUAISSER, W. und A. REPPEGATHER (2004): EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft. Working Paper Nr. 252. Osteuropa-Institut München.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2003): GAP-Reform – Kompromisstext des Vorsitzes (im Einvernehmen mit der Kommission). AGRI 217/ARIFIN 87. Brüssel (30.06.2003).
- WTO (1995): Agreement on Agriculture. In: WTO (1995): The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: 39-68.
- (2003): Negotiations on Agriculture, First Draft of Modalities for the Further Commitments. TN/AG/W/1/Rev.1, 18. March.
 - (2004a): Doha Work Programme, Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004. WT/L/579. 2. August.
 - (2004b): European Communities – Export Subsidies on Sugar, Complaint by Brazil. Report of the Panel. WT/DS266/R, 15. Oktober.
- Kontaktautor:
DR. HARALD GRETHE
 Humboldt-Universität zu Berlin, Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät,
 Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus
 Luisenstr. 56, 10099 Berlin
 Tel.: 030-20 93 67 87, Fax: 030-20 93 63 01
 E-Mail: harald.grethe@agr.ar.hu-berlin.de