
Scheele, M.: Reform der gemeinsamen Agrarpolitik – Perspektiven für eine nachhaltige Landwirtschaft. In: S. Dabbert, W. Grosskopf, F. Heidhues und J. Zeddies: Perspektiven der Landnutzung – Regionen, Landschaften, Betriebe – Entscheidungsträger und Instrumente. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 39, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2004), S. 11-21.

REFORM DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK - PERSPEKTIVEN FÜR EINE NACHHALTIGE LANDWIRTSCHAFT

von
*Martin Scheele*¹

1 Das gesellschaftliche Umfeld der Reformdiskussion

Wenn wir heute über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und politisch bedingte Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Landnutzung diskutieren, tun wir dies in einem vielfach veränderten Umfeld. War die Agrarpolitik traditionell exklusives Feld der Agrarpolitiker, deren Tun allenfalls von Mahnungen der wissenschaftlichen Agrarökonomie oder von Protesten der Steuerzahlerverbände begleitet wurde, hat sich die Perspektive heute deutlich erweitert.

Die Landwirtschaft - und mit ihr die Agrarpolitik - stehen unter dem Druck vielfältiger Ansprüche. Und es ist klar, dass nur die Beachtung dieser Ansprüche die Akzeptanz der Agrarpolitik sichern kann. Die Sicherheit der Lebensmittel und deren Qualität stehen auf der Prioritätenliste ganz oben. Saubere Luft, Wasser, Artenvielfalt und Habitatschutz sind zentrale Anliegen. Ein größeres Engagement wird hinsichtlich der Sicherstellung artgerechter Haltungformen angemahnt. Und jenseits solcher teilweise auf intangible Werte gerichteten Forderungen, manifestiert sich der Verbraucherwille im Kaufverhalten als Jagd nach niedrigen Preisen.

Die Landwirtschaft fühlt sich von solchen Ansprüchen oft überfordert. Schließlich herrscht harter Wettbewerb, und die Marktmechanismen sind meistens nicht in der Lage, umwelt- und tierschutzbezogene Ansprüche zur Geltung zu bringen. Oft genug eskaliert der Konflikt: hier wird die Kritik an der Landwirtschaft überzogen, werden die beklagten Missstände in Verknennung von Ursache und Wirkung der Agrarpolitik angelastet – dort meinen Agrarspezialisten, an die Landwirtschaft gerichtete Ansprüche schon deshalb beiseite schieben zu können, weil diese nur mit begrenzter Fachkenntnis vorgetragen werden.

Aus der Perspektive der Agrarpolitik gibt es eigentlich nur zwei, einander durchaus ergänzende Schlussfolgerungen: Einerseits sind sicherlich viele Wissenslücken über die Wirkungsweise der Landwirtschaft und der Agrarpolitik aufzuarbeiten. Andererseits kann tatsächlich bestehenden Defiziten nur durch konsequente Reformen und Anpassungen der Politik begegnet werden.

2 Nachhaltigkeit als Konsens stiftendes Konzept

In der konfliktgeladenen Diskussion um die Gemeinsame Agrarpolitik hat sich mehr und mehr der Begriff der Nachhaltigkeit als Konsens stiftendes Konzept etabliert, und es ist gewiss kein Zufall, dass die aktuelle Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik programmatisch auf die Nachhaltigkeit Bezug nimmt. In den verschiedenen Facetten des Nachhaltigkeitsbegriffs spiegeln sich die bereits erwähnten Anliegen von Landwirten, Verbrauchern und Umweltschützern wieder: Nachhaltigkeit umfasst den Schutz unserer ökologisch wertvollen Kulturlandschaften und natürlichen Ressourcen ebenso wie die sozial ausgewogene Entwicklung der Lebensbedingungen im ländlichen Raum. Und es ist evident, dass ökonomische Tragfähigkeit eine grundlegende Voraussetzung nachhaltiger Entwicklung ist.

* PD Dr. Martin Scheele, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Rue de la Loi, 1180 Brüssel, Belgien.

¹ Dieser Betrag reflektiert die Auffassungen des Autors und deckt sich daher nicht notwendigerweise in allen Punkten mit der Position der Europäischen Kommission.

Es ist sicher keine leichte Aufgabe, diesen verschiedenen Ansprüchen gleichzeitig gerecht zu werden, da – zumindest kurzfristig - Interessenkonflikte auftreten können. Werden jedoch rechtzeitig die richtigen Entscheidungen getroffen, werden langfristig die positiven Synergie-Effekte überwiegen: Nahrungsmittelsicherheit und Qualitätsproduktion sind Vertrauen bildend und bieten daher Marktvorteile. Dies zeigt sich sowohl auf dem heimischen Markt als auch im internationalen Wettbewerb. Funktionierende Märkte und Handel ohne Wettbewerbsverzerrungen kommen langfristig den Landwirten und der Gesellschaft als Ganzes zugute. Und schließlich muss immer wieder betont werden, dass sich nur ein Sektor, der wirtschaftlich rentabel ist, nachhaltig auf ehrgeizige Ziele im Umwelt- und Tierschutz einstellen kann.

Eingedenk der erwähnten Ansprüche der Bevölkerung und der begrenzten Leistungsfähigkeit der Marktsteuerung, solchen Ansprüchen gerecht zu werden, geht es keineswegs darum, die Notwendigkeit der Agrarpolitik als solcher in Frage zu stellen. Vielmehr sollen die Instrumente der Agrarpolitik verstärkt darauf ausgerichtet werden, Qualität und Umweltpflege zu fördern und die landwirtschaftliche Einkommenspolitik mit internationalem Wettbewerb und Handel verträglich zu machen.

3 Die Halbzeitbewertung 2002

Schon im Sommer 2002 hat die Kommission im Rahmen der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 die Eckpunkte einer Reform in einer umfassenden Mitteilung an den Rat umrissen. Dabei wurde die Notwendigkeit einer weiteren Anpassung der Marktstützung in Richtung einer stärkeren Wettbewerbs- und Marktorientierung besonders hervorgehoben. Es wurde die Notwendigkeit von Maßnahmen zur besseren Einhaltung von Standards im Bereich Umwelt, Nahrungssicherheit und Tierschutz unterstrichen. Und schließlich sollte die ländliche Entwicklungspolitik gestärkt werden.

Dieses als Diskussionsgrundlage gedachte Reformpapier hat nur begrenzt eine zielorientierte, konstruktive Reformdiskussion in Gang gesetzt. Vielfach beschränkten sich die Reaktionen auf eine Fundamentalopposition gegen jegliches Reformvorhaben. Dennoch war grundsätzlich der Weg bereitet für konkrete Politikvorschläge, die die Kommission schließlich im Januar 2003 vorgelegte. Wie bereits in der Mitteilung der Kommission an den Rat vom Sommer 2002 skizziert, zielte das Reformpaket auf vier Bereiche: die Rückführung der Preisstützung für ausgewählte Produkten, die Entkopplung und Neugestaltung der Direktzahlungen, Maßnahmen zur besseren Einhaltung von Standards und den finanziellen und instrumentellen Ausbaus der ländlichen Entwicklungspolitik.

4 Reformen der Marktordnungen

Als regional durchaus spürbarer Einschnitt ist die Abschaffung der Roggenintervention zu konstatieren. Diese Anpassung wurde dennoch als längst fällige Korrektur einer ungleichgewichtigen Getreideinterventionspolitik akzeptiert. Dagegen fand die von der Kommission vorgeschlagene weitergehende Rückführung des allgemeinen Stützungs-niveaus für Getreide keine Mehrheit. Der Vorschlag einer Abschaffung der monatlichen Zuschläge wurde in eine Absenkung um 50 % umgewandelt. Die Beihilfe für Hartweizenbeihilfe wird abgesenkt - bei gleichzeitiger Einführung einer Qualitätsprämie.

Ein ebenfalls radikaler Einschnitt wurde bei der Reform der Marktordnung für Reis vorgenommen. Hier erfolgt eine Interventionspreissenkung von 50 %, die allerdings durch Direktzahlungen kompensiert wird. Dieser Schritt war unumgänglich, da das Abkommen „Alles außer Waffen“ eine Öffnung des Gemeinschaftsmarktes für Importe aus den am wenigsten entwickelten Ländern impliziert und folglich eine starke Zunahme der Reisimporte in die Gemeinschaft zu erwarten ist.

Die Trockenfutterbeihilfe wird reformiert mit dem Ziel, den Produktionsanreiz möglichst einkommensneutral zu vermindern. Auch die Schalenfruchtbeihilfe erhält einen neuen Rahmen. Eine Energiefruchtbeihilfe von € 45,00/ha wird eingeführt. Diese soll – in Verbindung mit der fortbestehenden Beibehaltung des Anbaus nachwachsender Rohstoffe auf der Stilllegungsfläche – zusätzliche Impulse für diesen in der Perspektive der Klimaproblematik aktueller werdenden Sektor geben.

Die Reform der Milchmarktordnung folgt dem bereits durch die Agenda 2000 vorgezeichneten Weg. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die Absenkung der Preisstützung für die Bereiche Butter und Magermilchpulver nun asymmetrisch erfolgt, um den Marktgegebenheiten besser Rechnung zu tragen. Die Preissenkung für Butter wird ab 2004 in drei Schritten zu 7% und einem Schritt zu 4% vorgenommen. Für Magermilchpulver sind drei Absenkungsschritte zu je 5% vorgesehen. Die Kompensationszahlungen steigen in drei Schritten bis auf 35,50 €/t im Jahr 2006. Während sich diese Anpassungen im bereits vorgezeichneten Rahmen bewegen, ist als neuer und durchaus wirksamer Schritt zur Sicherung des Marktgleichgewichtes eine schrittweise Absenkung der Obergrenze für die Butterintervention auf 30 000 Tonnen ab 2008/2009 vorgesehen.

Alles in allem lässt sich feststellen, dass bereits Kommissions-Vorschläge im Bereich der Marktpolitik keine einschneidenden Änderungen vorsahen - wenn man von einigen wenigen Marktordnungen absieht. Die Ratsbeschlüsse sind schließlich noch stärker auf die Bewahrung des Bestehenden ausgerichtet. Dies ist nicht ohne Risiko, da der Getreidebereich aufgrund des Verzichts auf eine Absenkung des Stützungs niveaus krisenanfällig geblieben ist. Ein weiterer Anpassungsbedarf könnte sich schnell zeigen – schon bei einem anhaltenden Aufwärtstrend des Eurokurses.

5 Entkopplung der Direktzahlungen

Kernpunkt des Reformpaketes ist zweifellos die Entkopplung der Direktzahlungen, die ab 2005 – bei Anwendung der verschiedenen Ausgestaltungsvarianten - durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. In begründeten Fällen können die Mitgliedstaaten die Einführung der Entkopplung bis zum Jahr 2007 verschieben. Im Grundsatz werden alle Flächenprämien sowie alle Tierprämien von der Produktion entkoppelt. Lediglich der Prämienzuschlag für Eiweißfrüchte, ein Teilbetrag der Reisbeihilfe sowie die Qualitätsprämie für Hartweizen bleiben gekoppelt.

Darüber hinaus bestehen jedoch vielfältige Optionen für eine Teilkopplung. Diese Optionen betreffen im Tierbereich die Teilkopplung von bis zu 50 % der Prämie für Schafe und Ziegen, bis zu 100 % der Mutterkuhprämie und bis zu 100 % der Schlachtprämie für Kälber, bis zu 100 % der Schlachtprämie oder bis zu 75 % der Sonderprämie für männliche Rinder, bis zu 100 % der Mutterkuhprämie und bis zu 40 % der Schlachtprämie. Die Teilkopplungsoptionen im Bereich der Pflanzenproduktion betreffen bis zu 25 % der Ackerflächenprämie oder bis zu 40 % der Zusatzprämie für Hartweizen und die Trocknungsbeihilfe. Bis zu 10 % des Sektoranteils an der nationalen Summe der Direktzahlungen können produktionsgebunden für Verbesserungen der Umwelt und der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte gewährt werden. Generell können die Beihilfen in ultraperipheren Gebieten sowie den ägäischen Inseln von der Entkopplung ausgenommen werden.

In den Diskussionen über die verschiedenen Teilkopplungsvarianten zeigten sich in den Mitgliedstaaten interessante Lernprozesse. Während die landwirtschaftlichen Interessengruppen zunächst eine grundsätzlich negative Haltung gegenüber der Entkopplung eingenommen hatten, sahen die Landwirte - nachdem die Reformentscheidung einmal gefallen war – mehr und mehr die Vorteile einer Entkopplung. Tatsächlich beinhaltet Entkopplung, dass die Landwirte einerseits Einkommenszahlungen weiter erhalten, andererseits aber die ihnen am günstigsten erscheinende Managemententscheidung treffen können. Wo eine bestimmte landwirtschaftli-

che Produktionsrichtung rentabel ist, wird diese natürlich weitergeführt werden. Ist die Rentabilität jedoch nicht gegeben, kann der Landwirt sich nun - ohne die Einflussnahme staatlicher Gängelei - für rentablere Alternativen entscheiden.

6 Grundsätzliches zur Ausgestaltung eines entkoppelten Direktzahlungssystems

Mit der Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion stellt sich naturgemäß die Frage, nach welchen alternativen Kriterien die Direktzahlungen gewährt werden sollen. Diesbezüglich hat die Kommission intensive Diskussionen mit den Mitgliedstaaten geführt, ohne jedoch eine vollständige Konvergenz der verschiedenen Auffassungen herstellen zu können.

Das Spektrum der verschiedenen Meinungen wird auf der einen Seite durch die Empfehlung gekennzeichnet, man solle die Zahlung an die Flächen binden. Dabei bleibt jedoch zunächst die Frage offen, für welche Flächen die Zahlungen in welcher Höhe zu vergeben sind. Da es diesbezüglich schwer fällt, objektive Kriterien zu finden, endet diese Diskussion meistens mit der Forderung nach einheitlichen Flächenprämien.

Eine solche Lösung ist jedoch nur bedingt zufrieden stellend, stellt sich doch die weitere Frage, warum die Flächenprämie - angesichts regional unterschiedlicher natürlicher und struktureller Bedingungen der Landwirtschaft - auf jeder Fläche gleich hoch sein soll. Schließlich, rückt - angesichts des wachsenden Anteils der Pachtlandwirtschaft - mehr und mehr die Problematik der Prämienüberwälzung auf den Bodenpreis in das agrarpolitische Blickfeld. Und es steht sicher außer Zweifel, dass die Überwälzung bei einer reinen Flächenprämie am pointier- testen ausfällt.

Unabweisbar ist, dass die Umstellung von einer gekoppelten, d. h. an die konkrete Landnutzung gebundenen Prämie, auf eine allgemeine Flächenprämie erhebliche Umverteilungen zwischen Landwirten und zwischen Regionen zur Folge haben kann. Dies gilt umso mehr, wenn einerseits die Tierprämien in die Umverteilungsmasse einzogen werden und andererseits das Grünland zur förderfähigen Fläche erklärt wird. Angesichts dieser Problematik hatte eine Mehrheit der Mitgliedstaaten sehr früh und sehr entschlossen zum Ausdruck gebracht, dass eine Lösung, die mit erheblichen Umverteilungen einhergeht, nicht akzeptabel sei.

7 Grundzüge des neuen Direktzahlungssystems

Die Kommission legte schließlich einen Vorschlag für ein Prämiensystem vor, welches in der Grundkonzeption verteilungsneutral ist. Da jedoch eine nicht unerhebliche Zahl von Mitgliedsstaaten die Einführung eines flächenbezogenen Direktzahlungssystems sowie die Umverteilung zwischen Betrieben und Regionen zur *conditio sine qua non* erklärten, wurde eine solche Umverlungsoption im Rahmen einer Regionalisierungslösung ebenfalls vorgesehen.

Im Standardmodell des neuen Direktzahlungssystems erhalten Landwirte Zahlungsansprüche auf Basis der durchschnittlichen Referenz-Prämiensumme während des Referenzzeitraums 2000 bis 2002. Die individuelle Prämiensumme wird in einzeln übertragbare Prämienrechte aufgeteilt, indem die Prämiensumme durch die im Referenzzeitraum bewirtschaftete Referenzfläche, d. h. die Summe der prämiengenerierenden landwirtschaftlichen Fläche (Acker- und Futterfläche, einschließlich Grünland), geteilt wird. Ein Zahlungsrecht kommt jährlich zur Auszahlung, sofern es durch einen förderfähigen Hektar Land (landwirtschaftliche Fläche ohne Dauerkultur) in der Verfügung des Prämienempfängers begleitet wird. Förderfähige Flächen sind für alle landwirtschaftlichen Aktivitäten nutzbar, außer für den Anbau von Obst, Gemüse und Speisekartoffeln.

Wie bereits erwähnt, bleibt eine Flächenstilllegungsregelung in Kraft. Soweit die für die Prämienrechtsermittlung herangezogene Referenzfläche im Referenzzeitraum unter die Stilllegungsverpflichtung gefallen war, entstehen im neuen System spezielle Stilllegungsprämien, die dann auch nur in Verbindung mit stillgelegter förderfähiger Fläche aktiviert werden können.

Aufgrund der Bezugnahme auf einen definierten Referenzzeitraum sowie des damit verbundenen zeitlichen Abstandes zwischen dem Ende des Referenzzeitraums und der Einführung des neuen Direktzahlungssystems ergibt sich ein Bedarf zur Regelung von Härtefällen und Übergangsproblemen. Zur Lösung solcher Probleme wird eine nationale Reserve in Höhe von 3 % des nationalen Prämienplafonds eingerichtet. Außerdem gehen über drei Jahre ungenutzt bleibende Zahlungsansprüche in die Nationale Reserve ein.

8 Ein Beispiel

Nehmen wir an, ein Landwirt hatte im Durchschnitt der Jahre 2000-2002 eine jährliche Prämiensumme von 7500 €. Weiterhin verfügte er in diesem Zeitraum über 25 Hektar Referenzfläche und eine gesamte förderfähige Fläche von 36 Hektar. Dann erhält dieser Landwirt nach Maßgabe des oben beschriebenen Systems 25 Prämienrechte im Wert von 300 € pro Prämienrecht. Diese 25 Prämienrechte kommen jährlich zur Auszahlung solange der Landwirte über mindestens 25 Hektar prämienfähiger Fläche verfügt.

Aufgrund des Umfangs der förderfähigen Fläche von 36 Hektar kann der Landwirt 11 Hektar übertragen (Verkauf, Verpachtung, oder Beendigung eines Pachtverhältnisses), ohne dass die Gesamthöhe seiner Direktzahlungen betroffen ist. Läuft jedoch außerdem noch ein Pachtvertrag über weitere 5 Hektar aus, hat der Landwirt 5 überschüssige Prämienrechte. Diese bleiben zwar zunächst in seiner Verfügung, jedoch kommen sie ohne den Nachweis der entsprechenden prämienfähigen Flächen nicht zu Auszahlung. Nach 3 Jahren ohne Aktivierung gehen die ungenutzten Prämienrechte in die nationale Reserve.

Der Landwirt hat dann zwei Handlungsalternativen: (a) Er verkauft seine 5 überschüssigen Prämienrechte an einen anderen Landwirt. Einen solchen Kaufinteressenten wird er jedoch nur finden, wenn jener seinerseits „freie“ Flächen hat, die noch nicht für die Aktivierung vorhandener Prämienrechten genutzt werden. (b) Der Landwirt pachtet oder kauft 5 ha prämienfähiger Fläche, die er dann für die Aktivierung seiner überschüssigen 5 Prämienrechte nutzen kann.

9 Die Regionalisierungsoption

In begründeten Fällen und nach Maßgabe objektiver Kriterien können die Mitgliedstaaten als Alternative zum Standardansatz den so genannten Regionalisierungsansatz einführen. Dabei wird der Referenzbetrag nicht individuell, sondern auf der Ebene einer Region ermittelt. Einzelne Zahlungsrechte entstehen, indem der regionale Referenzbetrag durch den in einer Region vorhandene Gesamtumfang der förderfähigen Fläche geteilt wird. Die so ermittelten Zahlungsrechte werden den einzelnen Landwirten nach dem Umfang der zum Zeitpunkt der Einführung des neuen Direktzahlungssystems besessenen förderfähigen Fläche zugeteilt.

Der Regionalisierungsansatz generiert innerhalb einer Region Prämienrechte mit einheitlichen Beträgen. Zudem gibt es ebenso viele Prämienrechte wie förderfähige Hektare, mit der Konsequenz, dass jeder prämienfähige Hektar innerhalb einer Region für die Aktivierung eines Prämienrechtes genutzt wird. Folglich besteht für einen Prämienhandel ohne Land de facto kein Spielraum. Die Abwesenheit „prämienfreier“ Fläche, in Verbindung mit der allgemeinen Vorschrift, dass Prämienrechte nur zur Auszahlung kommen, wenn der Prämienrechtsinhaber für jedes Prämienrecht einen förderfähigen Hektar in seiner Verfügung nachweisen kann, ist das Regionalmodell in Form und Wirkung einem Flächenprämienmodell sehr ähnlich.

Ein Problem welches sich bei Anwendung des Regionalmodells hätte ergeben können, bestand darin, dass Prämienrechte auch für solche Flächen vorgesehen sind, auf denen traditionell Obst, Gemüse oder Speisekartoffelflächen angebaut wird. Da sich durch die Reform die relative Wettbewerbsfähigkeit dieser Fruchtarten nicht verschlechtert, werden die betroffenen Landwirte weiterhin diese Produktionsrichtung verfolgen und auf die Aktivierung der Prämienrechte verzichten. Um zu verhindern, dass Prämienrechte in der Konsequenz ungenutzt

bleiben und damit der Landwirtschaft des jeweiligen Mitgliedstaates verloren gehen, wurde im Regionalmodell eine Sondergenehmigung für die Aktivierung von Prämienrechten auf Obst-, Gemüse- und Speisekartoffelflächen im historischen Flächennutzungsumfang gewährt.

10 Das Hybridmodell

Wie bereits erwähnt, kann die Etablierung einheitlicher Prämienrechte innerhalb einer Region mit erheblichen Umverteilungen einhergehen. So werden etwa Betriebe mit intensiver Rindfleischproduktion und einem entsprechend hohen rechnerischen Betrag der Prämienhöhe pro Hektar Verluste erfahren, während Landwirte, die nur geringe oder – wie im Fall der Zuckerrübe – gar keine Hektarzahlen erhalten haben, Zugewinne verbuchen dürften.

Diese durchaus problematischen Verteilungseffekte haben einige Mitgliedstaaten dazu bewogen, die Einführung einer weiteren Option, des so genannten Hybrid-Modells, in Betracht zu ziehen. Im Hybridmodell wird lediglich ein Teil des in einer Region verfügbaren Prämienvolumens in Form einer regional einheitlichen Prämie verteilt. Bestimmte Prämienarten werden dagegen aus der Umverteilungsmasse herausgenommen und nach Maßgabe individuell-historischer Ansprüche zugewiesen.

Die Anzahl der nach Maßgabe individuell-historischer Kriterien zugeteilten (Teil-)Prämienrechte entspricht, anders als im Standardmodell, nicht etwa der Anzahl der Hektare der Referenzfläche, sondern derjenigen der förderfähigen Fläche. Entsprechend enthält ein Betrieb ebenso viele individuell ermittelte (Teil-)Prämienrechte wie regional-einheitliche Prämienrechte. Beide Prämienrechtskomponenten können dann zu einer einzigen Prämienrechtseinheit verschmelzen. So wird auch im Hybridmodell die generelle Regel, dass ein Prämienrecht nur in Verbindung mit jeweils einem Hektar förderfähiger Fläche aktivierbar ist, anwendbar.

Nach der beschriebenen Methode entstehen im Hybridmodell betriebsindividuell unterschiedlich hohe Prämienrechte. Je höher der individuell-historische Prämienrechtsanteil und je geringer der regionale Einheitsprämienanteil ist, desto mehr ähnelt das Hybridmodell dem Standardmodell. Eine Gemeinsamkeit mit dem Regionalmodell besteht hingegen dahingehend, dass es im Hybridmodell ebenso viele Prämienrechte wie förderfähige Hektare gibt und die Prämie folglich in Form und Wirkung einer Flächenprämien gleicht.

11 „Gleitflug“ auf Grundlage der Neuberechnungsklausel

Einige Mitgliedstaaten erwägen den Einstieg in das Regionalmodell über die Zwischenstufe eines Hybridmodells, das in seinen Verteilungswirkungen demjenigen des Standardmodells angenähert und dann schrittweise in eine regionale Einheitsprämie überführt wird. Dies ist möglich aufgrund der „Neuberechnungsklausel“, die eine schrittweise Anpassung der Prämienhöhe nach einem bei Einführung des neuen Systems vorzuziehenden Berechnungsschema erlaubt. Der individuell zugewiesene Prämienrechtsanteil soll ab- und der uniforme Regionalprämienanteil aufgebaut werden. Am Ende dieses „Neuberechnungsansatzes“ oder „Gleitfluges“ steht dann eine einheitliche Regionalprämie.

Eine weitere Option einer Differenzierung der Prämienrechtshöhe besteht nach Maßgabe der historischen Nutzung einer förderfähigen Fläche als Acker- oder Grünland. Soweit diese Option lediglich auf Dauergrünland angewendet wird, entsteht – in Verbindung mit dem Umbruchsverbot für Dauergrünland nach Maßgabe der Cross-Compliance-Regelung – de facto eine spezifische Grünlandprämie.

12 Standardmodell oder Regionalmodell?

Bezüglich eines Vergleichs von Standard- und Regionalmodell ist zunächst zu unterstreichen, dass das „Standardmodell“ die Norm und das Regionalmodell die Ausnahme darstellt. Mit-

gliedsstaaten, die das Regionalmodell anwenden, sind verpflichtet, ihre Gründe und Ausgestaltungskriterien darzulegen.

In Bezug auf die jeweils unterschiedlichen Implikationen hat das Regionalmodell gegenüber dem Standardmodell sicherlich den Vorteil, dass Härtefälle und Übergangsprobleme vermieden werden. Dies ergibt sich aufgrund der Bezugnahme auf das zeitnahe Zuteilungskriterium der einem Landwirt im Zeitpunkt der Systemeinführung zur Verfügung stehenden förderfähigen Fläche. Dieser Vorteil wird jedoch stark abgeschwächt, wenn der Einstieg in das Regionalmodell über das Hybridmodell gesucht wird. Zwar stellt auch das Hybridmodell sicher, dass grundsätzlich für jeden Hektar eine einheitliche Regionalprämie zugewiesen wird. Jedoch wenn das Hybridmodell in seiner Verteilungswirkung derjenigen des Standardmodells angenähert wird, wird ein beträchtlicher Anteil des Prämienvolumens individuell-historisch zugewiesen. Für diesen Anteil stellt sich dann die Härtefallproblematik im vollen Umfang, und der Bedarf für eine spezifische Härtefallregelung bleibt bestehen.

Ein signifikanter Unterschied zwischen beiden Ansätzen besteht darin, dass das Standardmodell die individuelle Verteilungsposition bewahrt, während das Regionalisierungsmodell erhebliche Umverteilungen zwischen Betrieben und Regionen mit sich bringen kann. Ob man darin einen Vorteil oder einen Nachteil sehen will, ist sicher abhängig von der individuellen Perspektive und der jeweiligen Verteilungsposition. Die Verteilungsgewinner werden eine günstigere Bewertung abgeben als diejenigen, die auf Zahlungsansprüche verzichten müssen. Eine ökonomische Begründung der Vor- oder Nachteilhaftigkeit einer Umverteilung wird man indes kaum finden können.

Der Aspekt, dass im Regionalmodell de facto kein Prämienrechtshandel ohne Land stattfindet, weshalb der dem Standardmodell zugeschriebene Einbruch der Bodenpreise vermieden würde, dürfte bei der Beurteilung der relativen Vorzüglichkeit des einen oder anderen Ansatzes kaum von praktischer Relevanz sein. Es ist sicherlich richtig, dass das Standardmodell die Verhandlungsposition des aktiven Landwirts stärkt, was zumindest theoretisch eine dämpfende Wirkung auf den durch Prämienüberwälzungen aufgeblähten Bodenpreis hat: Besitzt ein Pächter, wie im oben ausgeführten Beispiel beschrieben, Prämienrechte, für die er – etwa aufgrund des Auslaufens eines Pachtvertrages – keine förderfähigen Flächen nachweisen kann, so hat er Alternativen zur Fortführung eines Pachtarrangements mit hoher Prämienüberwälzung: Er kann Flächen, die noch nicht für die Aktivierung von Prämienrechten genutzt werden, erwerben oder pachten, oder er kann seine überschüssigen Prämienrechte verkaufen.

In der Praxis dürfte der Spielraum für einen voneinander unabhängigen Transfer von Land und Prämienrechten, der letztlich die größere Verhandlungsmacht des Pächters begründet, jedoch gering bleiben. Letztlich benötigt der Pächter Land eben nicht nur für die Aktivierung von Prämienrechten. Er ist Produzent und benötigt Land für die landwirtschaftliche Produktion. Er ist daher auf den lokalen Bodenmarkt angewiesen. Hier muss er seine Wachstumschancen wahrnehmen. Bei einem ohnehin geringen, aufgrund des Bodenverbrauchs weiter schwindenden Anteil der nicht für die Aktivierung von Prämienrechten genutzten Fläche bleibt wenig Spielraum für Bodenerwerb oder Pacht von „prämienrechtsfreiem“ Land. Zudem ist der Bodenmarkt intransparent und lokal von persönlichen Beziehungen geprägt, was ebenfalls den Spielraum begrenzt. Diese Faktoren werden dazu beitragen, dass sich am Bodenpreis – und entsprechend am Niveau der Prämienüberwälzung – wenig ändern wird.

In Bezug auf den Handel von Prämienrechten ohne Land dürfte das potentiell hohe Prämienrechtsangebot (im Prinzip hat jeder Pächter ein Interesse, sein Prämienrecht so schnell wie möglich zu kapitalisieren) schon aufgrund des geringen Umfangs der „prämienrechtsfreien“ Fläche auf eine vergleichsweise schwache Nachfrage und infolgedessen begrenzte Zahlungsbereitschaft treffen: Auch von dieser Seite bleibt der Handlungsspielraum eines Prämienrechtsbesitzers also gering, und er wird eine Einigung mit dem nächstliegenden Bodenanbieter suchen. Wieder folgt, dass sich die gegenwärtig beobachtbare Überwälzung von Prämienansprüchen auf den Bodenpreis – in Ermangelung realer Handlungsalternativen der

ansprüchen auf den Bodenpreis – in Ermangelung realer Handlungsalternativen der Pächter – im Standardmodell fortsetzen wird.

Wenngleich im Hinblick auf den reinen Überwälzungseffekt keine signifikanten Unterschiede zwischen Standard- und Regionalmodell zu erwarten sind, können dennoch unterschiedliche Bodenpreiseffekte angenommen werden: Das Regionalmodell entfaltet überall dort einen zusätzlichen bodenpreistreibenden Effekt, wo das Prämienvolumen aufgrund von Umverteilungen anwächst. Von diesem Prämienrechtszuwachs dürfte ein nicht unerheblicher Anteil auf den Bodenpreis durchgereicht werden. Sofern sich dadurch im Gesamteffekt eine höhere Überwälzung ergibt, wäre dies aus der Interessenlage der aktiven Landwirtschaft sicherlich kritisch zu beurteilen.

Schließlich wird häufig die Frage des Verwaltungsaufwand als Kriterium für die relative Vorzüglichkeit des einen oder anderen Ansatzes in die Diskussion eingebracht. Ob sich diesbezüglich jedoch tatsächlich Unterschiede zwischen beiden Ansätzen ergeben, kann bezweifelt werden: in beiden Ansätzen müssen die Kongruenz von Zahlungsrechten und prämiensfähiger Fläche kontrolliert und der individuelle jährliche Zahlungsanspruch ermittelt werden. Dass dabei eine Aufsummierung betragsmäßig gleich hoher Prämienrechte leichter fallen soll, als die Aufsummierung unterschiedlich hoher Prämienrechte, leuchtet kaum ein. Lediglich wenn das Hybridmodell den Einstieg in das Regionalmodell erleichtern soll, wäre mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand zu rechnen, da in diesem Fall zwei Systeme parallel gefahren und laufend angepasst werden müssen, was ganz sicher nicht zur Vereinfachung beiträgt.

13 Grundzüge der Cross-Compliance-Regelung

Artikel 6 des EU-Vertrages verpflichtet die EU, Umwelanforderungen in ihre Sektorpolitiken zu integrieren. Die Umsetzung dieser Verpflichtung ist ein wichtiges Element der Reformkonzeption und findet ihren deutlichsten Niederschlag in der Einführung einer obligatorischen Cross-Compliance-Regelung.

Cross-Compliance ist ein Sanktionsmechanismus, welcher die Nichtbeachtung verpflichtender Standards durch die Kürzung von Direktzahlungen sanktioniert. In Bezug auf die dabei relevanten Standards lassen sich zwei Gruppen unterscheiden: Die erste Gruppe umfasst bestehende gesetzliche Standards hinsichtlich der Umwelt, der Lebensmittelsicherheit, des Pflanzenschutzes und des Tierschutzes (Annex III der horizontalen Verordnung 1782/2003). Die zweite Gruppe von Standards enthält die Kriterien für den „guten landwirtschaftlichen und umweltgemäßen Zustand“ landwirtschaftlicher Flächen (Anhang IV der horizontalen Verordnung 1782/2003). Diese Standards, die auf Ebene der Mitgliedsländer zu konkretisieren sind, zielen darauf, auch bei Wegfall der Bewirtschaftungsverpflichtung des bisherigen Direktzahlungssystems eine adäquate Flächenpflege seitens der Empfänger entkoppelter Direktzahlungen verbindlich sicherzustellen.

Beide Teilaspekte des Cross-Compliance-Mechanismus, die gesetzlichen Regeln des Anhangs III und die Verpflichtung, Land in einem "guten landwirtschaftlichen und umweltgemäßen Zustand" zu halten, gelten für den gesamten landwirtschaftlichen Betrieb. Cross-Compliance findet also Anwendung auf jede landwirtschaftliche Aktivität eines Prämienempfängers, und zwar unabhängig davon, ob diese Tätigkeit ursprünglich eine Prämienzahlung ausgelöst hat oder nicht.

14 Gesetzliche Standards nach Anhang III

Bei den in Anhang III aufgelisteten Standards handelt es sich um bestehende Standards, die bereits durch die Mitgliedstaaten umgesetzt und kontrolliert werden müssen. Die in diesem Zusammenhang vorgetragenen Bedenken, der Landwirtschaft würden durch eine solche Regelung zusätzliche, nicht akzeptable Vorgaben aufgebürdet, entbehrt daher jeder Grundlage.

In Bezug auf die gesetzlich verankerten Standards verfolgt die Cross-Compliance-Regelung einen doppelten Zweck: Zum einen wird eine bessere Umsetzung der Standards auf der Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs angestrebt. Zum anderen werden zum ersten Mal Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Kontrolle solcher Normen zum Gegenstand der Rechnungsabschluss-Prozeduren. Das heißt: die Nichtbeachtung von Kontrollverpflichtungen der Mitgliedstaaten kann zu Kürzungen der einem Mitgliedstaat zur Verfügung stehenden Gemeinschaftsmittel führen. Somit trägt Cross-Compliance auch dazu bei, Wettbewerbsgleichheit für alle Landwirte in Bezug auf die Einhaltung von Gemeinschaftsnormen sicherzustellen.

15 Der gute landwirtschaftliche und umweltgemäße Zustand gemäß Anhang IV

In den Diskussionen über die Entkopplung wurde vielfach die Befürchtung geäußert, dass Land bei Fortfall der Produktionsbindung in weiten Teilen der Gemeinschaft aus der landwirtschaftlichen Nutzung herausfallen würde. Entkopplung, so hieß es, würde daher insbesondere auf den weniger ertragsfähigen Standorten großflächige Erosionsprobleme, den Verlust von Habitaten und den Rückgang der Artenvielfalt zur Folge haben. Dies wäre zweifellos ein unerwünschtes Ergebnis. Jedoch hatten genau diese Bedenken die Kommission bewogen, die Verpflichtung, Land in einem "guten landwirtschaftlichen und umweltgemäßen Zustand" zu halten, in den Katalog der Cross-Compliance-Vorgaben aufzunehmen.

Tatsächlich wäre das entkoppelte Direktzahlungssystem ohne Cross-Compliance unvollständig. Cross-Compliance verknüpft die Gewährung von Direktzahlungen mit der Einhaltung von Flächenpflege-Standards. Die Anforderung, Land in einem "guten landwirtschaftlichen und umweltgemäßen Zustand" zu halten, kann daher als "Begleitmaßnahme" zum entkoppelten Direktzahlungssystem betrachtet werden.

Die Diskussion dieses Vorschlages brachte jedoch eine Überraschung dahingehend, dass ausgerechnet viele Umweltverbände in bezug auf die Sicherstellung einer geeigneten Flächenpflege größeres Vertrauen in die Produktionsverpflichtung des bestehenden Direktzahlungssystems als in Cross-Compliance-Vorgaben hatten. Warum sollte aber die Produktionsverpflichtung, die wegen negativer Umweltwirkung bereits heftig kritisiert worden war, diesbezüglich bessere Ergebnisse bringen als gezielte Handlungsanweisungen in einem Cross-Compliance-System? Keine der beiden Option setzt sich automatisch und von selbst durch. Bei beiden Optionen handelt es sich um rechtliche Vorgaben, deren Befolgung überprüft werden muss. Während jedoch die bisherige Produktionsverpflichtung völlig blind ist für standortspezifische Anforderungen und häufig mit Intensivierungseffekten einhergeht, können die Kriterien für den "guten landwirtschaftlichen und umweltgemäßen Zustand" auf standortspezifische Anforderungen der Flächenpflege ausgerichtet werden.

16 Die Beziehung zwischen Cross-Compliance und Agrarumweltmaßnahmen

Eine besondere Beachtung verdient die Klärung der Beziehung zwischen der neuen Cross-Compliance-Regelung und den Agrar-Umweltmaßnahmen. Generell kann festgestellt werden, dass beide Maßnahmentypen in einer komplementären Beziehung stehen. Dies impliziert, dass alles was in den Rahmen der Cross-Compliance-Vorgaben aufgenommen wird, als Agrarumweltmaßnahme nicht mehr förderfähig ist. Dies ergibt sich aus der generellen Regel, dass Agrarumweltmaßnahmen grundsätzlich oberhalb des Referenzniveaus der "guten fachlichen Praxis" ansetzen. Und letztere umfasst per Definition alle verpflichtenden Standards, also auch die Cross-Compliance-Vorgaben. Die Definition der "guten fachlichen Praxis" enthält schon heute die Beachtung der im Anhang III der Verordnung 1782/2003 aufgelisteten Gesetze. Was hinzugefügt wird, ist die Definition des "guten landwirtschaftlichen und umweltgemäßen Zustand" gemäß Anhang IV derselben Verordnung.

In diesem Zusammenhang ist eine Warnung angezeigt: eine überambitionierte inhaltliche Ausfüllung des Anhangs IV führt nicht unbedingt zu „mehr Umwelt“. Sie führt unter Umständen lediglich zu einer Ausweitung des Spektrums von Umweltvorgaben, deren Einhaltung verpflichtend ist und daher nicht mehr im Rahmen der Agrarumweltpolitik gefördert werden kann. Kurz: es besteht das Risiko einer Aushöhlung der bestens etablierten, funktionsfähigen Agrarumweltmaßnahmen. Tatsächlich haben einige Umweltverbände Wunschlisten für die Definition des Anhangs IV vorgelegt, die sich wie vollständige Inventare der existierenden Agrarumweltmaßnahmen lesen.

Wenn die Ausweitung verpflichtender Vorgaben, deren Einhaltung Kosten für die Landwirte verursacht, positive Umweltfolgen hätte, könnte man dafür plädieren. Jedoch sehen wir schon heute, dass viele obligatorische Maßnahmen mit dem Problem ernster Umsetzungs- und Durchführungsdefizite konfrontiert sind. Dies führt dann oft genug zu Anfragen der Umweltsseite, finanzielle Mittel aus den ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Einhaltung von Standards bereitzustellen, die eigentlich unter die Verpflichtungen der „guten fachlichen Praxis“ und damit unter das Verursacherprinzip fallen. Solche Hilfen zur Anpassung an neue und anspruchsvolle Standards sind im Rahmen der Reform eingeführt worden, aber sie sind zeitlich begrenzt und im Zeitablauf degressiv, was gerade noch mit dem "Verursacherprinzip" verträglich erscheint. Jedoch sollte der Anwendungsbereich solcher Beihilfen sicher nicht ausgeweitet werden – anderenfalls könnte das Verursacherprinzip als wesentlicher Pfeiler der Umweltpolitik ernsthaft beschädigt werden.

In Anbetracht dieser Überlegungen wären die politischen Entscheidungsträger sicher nicht gut beraten, die gut funktionierenden Agrarumweltmaßnahmen durch eine überambitionierte Definition des Anhangs IV untergraben und zwar zugunsten der Verstärkung verpflichtenden Standards, deren Durchsetzung mehr als fraglich ist.

17 Modulation und Mechanismus finanzieller Disziplin

Die 2003 Reform verfolgt von Anbeginn der Diskussion, das Ziel, die „zweite Säule der gemeinsamen Agrarpolitik, also die ländliche Entwicklungspolitik, zu stärken. Dieses Anliegen erfuhren einen Dämpfer, als der Europäische Rat von Brüssel Obergrenzen für die Ausgaben der „ersten Säule“ (Marktstützung und Direktzahlungen) festlegte und diese Obergrenzen von einigen Mitgliedstaaten als Zielgrößen für Ausgaben der „ersten Säule“ interpretiert wurden. Nach einer solchen Interpretation wären einer Überführung von Mitteln von der „ersten Säule“ in die „zweite Säule“ tatsächlich klare Grenzen gesetzt.

Schließlich einigten sich die Mitgliedsstaaten aber doch auf eine obligatorische Modulation, durch welche die ländliche Entwicklungspolitik eine durchaus beachtliche finanzielle Verstärkung erfährt. Die Modulationsrate beginnt auf einem Niveau von 3 % im Jahre 2005 und steigt auf 5 % im Jahr 2007. Dies bedeutet eine Zunahme der für die ländliche Entwicklungspolitik zur Verfügung stehenden EU-Haushaltsmittel von jährlich 1.2 Milliarden € und somit – in Bezug auf die Mittel des EAGFL-Garantie - eine Zunahme von mehr als einem Viertel.

Mit Blick auf die Einhaltung der bestehenden budgetären Obergrenzen für die „erste Säule“ wurde ein Mechanismus „finanzieller Disziplin“ etabliert. Dieser Mechanismus ist ab 2007 anwendbar. Er sieht Kürzungen der Direktzahlung vor, wenn die Ausgaben der „ersten Säule“ (Markt und Direktzahlungen) die vom Europäischen Rat (Brüssel 2002) festgelegten Obergrenzen überschreiten, und zwar mit einer Sicherheitsmarge 300 Mio €. Bei der Anwendung der finanziellen Disziplin soll ein Freibetrag von 5000 € berücksichtigt werden.

18 Ländliche Entwicklung in der GAP-Reform von 2003

Das Reformpaket vom Sommer 2003 enthält schließlich noch ein „Ergänzungspaket“ zur ländlichen Entwicklungspolitik. Dieses „Ergänzungspaket“ reflektiert nicht zuletzt die zusätzlichen Möglichkeiten, die sich aufgrund der finanziellen Verstärkung der ländlichen Entwick-

lungspolitik im Gefolge der obligatorischen Modulation ergeben. In Übereinstimmung mit dieser Akzentverschiebung in der Mittelverwendung wurde das Maßnahmenpektrum der ländlichen Entwicklungspolitik ausgeweitet:

- Es wurde ein neues Kapitel zur Lebensmittelqualität hinzugefügt: Landwirte können Beihilfen erhalten, wenn sie an Zertifizierungs- und Qualitätssicherungssystemen teilnehmen. Eine Unterstützung von Produzentenorganisationen ist vorgesehen, wenn diese – im Rahmen ihrer Vermarktungsaktivitäten - Informationskampagnen für ihre Qualitätserzeugnisse durchführen wollen.
- Eine neue Maßnahme zur Anpassung an neue und anspruchsvolle Standards soll eine zeitlich begrenzte und im Zeitablauf degressive finanzielle Kompensation der aus solchen Standards resultierenden Kosten gewährleisten. Diese Maßnahme soll zur schnelleren Umsetzung gesetzlicher Standards führen. Mit der gleichen Zielsetzung können Landwirte Beihilfen erhalten, wenn sie an dem neuen Betriebsberatungssystem teilnehmen.
- Eine neue Tierschutzmaßnahme wurde eingeführt. Diese Maßnahme operiert nach den gleichen Grundsätzen wie die Agrarumweltmaßnahmen: Landwirte erhalten Zahlungen für die Einhaltung vertraglich vereinbarter Standards oberhalb des Niveaus gesetzlicher Verpflichtungen.
- Die spezifische Ausgleichszulage gemäß Artikel 16 der Verordnung für die Ländliche Entwicklungspolitik wird ausdrücklich auf die Umsetzung der NATURA 2000 Anforderungen ausgerichtet. Zudem können nun während der ersten fünf Jahre nach Einführung diesbezüglicher Anforderungen höhere Beihilfen bewilligt werden.
- Die Agrarumweltmaßnahmen und die neue Tierschutzmaßnahme erhalten eine stärkere Akzentuierung, indem die Kofinanzierungsrate von bisher 75% auf 85% in Ziel 1 Gebieten und 50% auf 60% in den übrigen Gebieten erhöht wird.

Die Anpassungen der ländlichen Entwicklungspolitik im Rahmen jüngsten Reform dürfen indes nicht mit der ebenfalls anstehenden Neuausrichtung der ländlichen Entwicklungspolitik verwechselt werden. Diese Neuausrichtung muss den Reformen im Hinblick auf den Finanzierungszeitraum ab 2007 vorbehalten bleiben.

19 Schlussbemerkungen

Spätestens seit der Agenda 2000 orientiert sich die Fortentwicklung der Agrarpolitik an Zielen der stärkeren Marktorientierung, der verbesserten Transfereffizienz, der besseren Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Nahrungsmittelsicherheit, der strikten budgetären Disziplin sowie der Stärkung der ländlichen Entwicklungspolitik. Das Reformpaket ist mit seinen Elementen der Marktpolitikreform, der Entkopplung, Cross-Compliance, Modulation, finanzieller Disziplin und der Erweiterung des Instrumentariums der ländlichen Entwicklungspolitik klar darauf ausgerichtet, die Gemeinsame Agrarpolitik im Sinne dieser Zielsetzungen zu konsolidieren.

Weitere Schritte werden im Rahmen der Reform der Ländlichen Politik im Zusammenhang mit der Etablierung der Finanzperspektive 2007-2013 folgen. Auch diesbezüglich zeigt sich breiter Konsens hinsichtlich der großen Leitthemen, nämlich der Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Landwirtschaftssektors, der Bewahrung und der Pflege der ländlichen Umwelt und der Kulturlandschaften, der Stärkung des sozialen Gefüges sowie der Lebensqualität und kulturellen Vielfalt im ländlichen Raum. Hier weitere Fortschritte zu erreichen, ist die Herausforderung, der wir uns in den kommenden Jahren stellen müssen – sei es bei der Umsetzung des jüngsten Reformpakets, sei es bei der bevorstehende Reform der ländlichen Entwicklungspolitik.