Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1998)

Heft: 2

Artikel: Stand und Entwicklung der Ausgleichszahlungen der Europäischen Union

Autor: Schlagheck, Hermann

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966323

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Stand und Entwicklung der Ausgleichszahlungen der Europäischen Union

Hermann Schlagheck

1. Einleitung

Die agrarpolitische Diskussion in der Europäischen Gemeinschaft wird seit Monaten beherrscht von der sogenannten "Agenda 2000", den Überlegungen der Europäischen Kommission (KOM) u.a. zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Diese Diskussion hat mit der kürzlichen Veröffentlichung konkreter Vorschläge der KOM zu einzelnen Produktbereichen eine weitere Vertiefung erfahren.

Mit ihren Vorschlägen will die Kommission den mit der Agrarreform von 1992 eingeschlagenen Weg fortsetzen. Die zentralen Merkmale der Reform von 1992 waren

- die Einführung flächengebundener, pauschalierter Preisausgleichszahlungen bei Grandes Cultures in Verbindung mit Flächenstillegungsprämien (im Rahmen eines konjunkturellen Stillegungsprogramms)
- die Erhöhung bereits bestehender Tierprämien als Ausgleich für Preissenkungen bei Rindfleisch und
- die Einführung der Förderung von Umweltmaßnahmen.

Wie Sie wissen, kann - verkürzt formuliert - im Rat der Agrarminister nach geltendem EU-Verfahrensrecht nur über das entschieden werden, was zuvor von der KOM vorgeschlagen wurde bzw. was sich die Kommission im Verlaufe der Beratungen an Vorschlägen anderer zu eigen macht. Vorschlägen der Mitgliedstaaten folgt die KOM erst dann, wenn sich dafür deutliche Mehrheiten abzeichnen.
Die Auffassungen der Mitgliedstaaten über die Kommissionsvorschläge zur Agenda 2000 sind sehr unterschiedlich. Bis ein Kompromiß gefunden ist, werden sich die Verhandlungen voraussichtlich bis weit in das Jahr 1999 hinziehen.

2. Formen und Bedeutung von Ausgleichszahlungen für die EU - Landwirtschaft

Ausgleichszahlungen sollen die einkommensmäßigen Folgen von besonderen Belastungen oder Benachteiligungen der Landwirtschaft auffangen. Wir unterscheiden im Rahmen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik derzeit Ausgleichszahlungen

- für Stützpreissenkungen,
- für Flächenstillegung,
- für benachteiligte Gebiete,
- für umweltgerechte landwirtschaftliche Produktionsverfahren.

2.1 Preisausgleichszahlungen und Stillegungsprämien

Die Beschlüsse zur EU-Agrarreform von 1992 haben insbesondere bei pflanzlichen Produkten eine neue Politik eingeleitet. Das Schwergewicht der Markt- und Preispolitik wurde verlagert

- von der indirekten Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen über gestützte Preise,
- hin zu direkten Einkommensbeihilfen, die sich auf die Fläche beziehen und damit
- weg von einer Belastung der Verbraucher hin zu einer stärkeren Belastung der Steuerzahler.

Die Ausgleichszahlungen je Hektar z.B. für Getreide errechnen sich durch Multiplikation des Preisausgleichs je Tonne mit einem regionalen Durchschnittsertrag. Im Bundesdurchschnitt liegt der Preisausgleich für die Ernte 1998 bei rd. 593 DM/ha.

Um in den Genuß der Preisausgleichszahlungen für pflanzliche Produkte zu kommen, sind die Landwirte, soweit es sich nicht um Kleinerzeuger handelt, zur Ernte 1996 verpflichtet gewesen, mindestens 10 Prozent der insgesamt ausgleichsberechtigten Flächen stillzulegen. Für die Ernte 1998 liegt die obligatorische Stillegungsrate bei 5 %. Die Höhe des Ausgleichs für die Stillegung wird berechnet durch Multiplikation der festgesetzten Beihilfe je Tonne mit dem regionalen Getreidedurchschnittsertrag. In D liegt im Bundesdurchschnitt für die Ernte 1998 die Stillegungsprämie bei 751 DM/ha.

Auch bei Rindfleisch wurden mit der Agrarreform von 1992 die Interventionspreise stufenweise verringert. Zum Ausgleich wurden den Erzeugern bereits damals existierende Rinderprämien stufenweise erhöht. Zusätzlich werden seitdem Extensivierungsprämien gezahlt

- bei einer Besatzdichte unter 1,4 GVE je Hektar Futterfläche 71 DM je Prämie
- bei einer Besatzdichte geringer als 1 GVE je Hektar Futterfläche 101 DM je Prämie.

Die Zahl der Tiere, für die es eine Bullen-, Ochsen- oder Mutterkuhprämie gibt (Mutterkuhprämie derzeit 283 DM je Tier), wird durch einen sogenannten Besatzdichtefaktor begrenzt, der bei 2,0 GVE pro Hektar liegt. Für die Bullen, die in einem Betrieb über 90 Tiere hinausgehen, wird keine Prämie gezahlt.

2.2 Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

Zum Ausgleich ständiger natürlicher und wirtschaftlicher Nachteile können EG-rechtlich seit 1. Januar 1975 die landwirtschaftlichen Unternehmen in benachteiligten Gebieten unter bestimmten Bedingungen eine Ausgleichszulage erhalten. Neben dem Ausgleich natürlicher oder wirtschaftlicher Nachteile ist es das Ziel der Ausgleichszulage, eine "Fortführung der Ausübung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit", eine "Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte" und eine "Erhaltung der Landwirtschaft" zu gewährleisten (VO (EWG) 75/268).
Anspruchsberechtigt sind Betriebe, die mind. 3 ha LF in einem ausgewiesenen benachteiligten Gebiet bewirtschaften und sich für mindestens fünf Jahre zur Weiterführung des Betriebes verpflichten. Die Förderhöhe richtet sich nach dem Umfang der Rindvieh-, Schaf- und Pferdebestände bzw. deren Futterfläche.

Als benachteiligte Gebiete werden in der EU unterschieden

- Berggebiete (sog. Kerngebiete),
- von Entvölkerung bedrohte Gebiete und
- Gebiete mit spezifischen naturbedingten Nachteilen.

Als benachteiligte Gebiete sind in Deutschland rd. 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) anerkannt. Die Ausgleichszulage beträgt in D jährlich mindestens 55 DM und höchstens 285 DM je zuschußberechtiger Großvieheinheit oder ha. In den benachteiligten Gebieten mit besonders ungünstigen natürlichen Bedingungen kann die

Ausgleichszulage bis zu 342 DM/ha erreichen. Die konkrete Ausgestaltung der Ausgleichszulage obliegt in D den Ländern, die sie u.a. nach Wirtschaftslage des Betriebes differenzieren können. Die EU beteiligt sich an der Finanzierung.
1996 erhielten in Deutschland rund 220 000 Betriebe Ausgleichszulage in durchschnittlicher Höhe von 4 360 DM/Betrieb. Die finanzielle Bedeutung für die begünstigten Betriebe ist also erheblich.
1997 wurden 767 Mio. DM aus Bundes- und Landesmitteln an Ausgleichszulage gewährt.

2.3 Förderung einer umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktion

Mit der Agrarreform im Jahre 1992 wurden als Teil der sogenannten "Flankierenden Maßnahmen" erstmals flächendeckend in der gesamten EU Umweltprogramme für die Landwirtschaft aufgelegt (Verordnung VO(EWG) 2078/92). Mit den Maßnahmen soll eine umweltfreundliche und ressourcenschonende Landbewirtschaftung gefördert werden. Durch die Verringerung der Intensität wird außerdem eine Marktentlastung angestrebt.
Schließlich soll durch den Einkommensausgleich an die teilnehmenden Landwirte ein Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft und zur Verhinderung des Brachfallens landwirtschaftlicher Flächen geleistet werden.
Die Teilnahme an den Programmen ist freiwillig und beträgt in der Regel 5 Jahre, mit der Option auf Verlängerung. In Abhängigkeit vom Grad der Produktionsauflagen und damit Einkommensverlusten wird ein finanzieller Ausgleich gewährt. Die Finanzierung erfolgt gemeinsam zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. In Ziel 1 Gebieten (in D neue Bundesländer) beträgt der Anteil der EU an der Co-Finanzierung 75 %, in allen übrigen Gebieten 50 %.

In Deutschland wird für das gesamte Hoheitsgebiet eine allgemeine Rahmenregelung in Form der "Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung" durchgeführt.

Diese ländergrenzenübergreifende Rahmenregelung umfaßt:
- die Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau oder bei Dauerkulturen,
- die Förderung der extensiven Grünlandnutzung einschließlich der Umwandlung von Ackerland in extensiv zu nutzendes Grünland,

- die Förderung ökologischer Anbauverfahren.

Die Umsetzung der nationalen Rahmenregelung erfolgt durch die Aufnahme in länderspezifische Agrarumweltprogramme, die darüber hinaus weitere Fördermaßnahmen enthalten wie
- die Einschränkung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln,
- die Verringerung des Rinder- und Schafbestandes je Flächeneinheit,
- die Erhaltung von Aussterben bedrohter lokaler Rassen,
- die 20jährige Stillegung von Flächen zu ökologischen Zwecken.

Die Agrarumweltprogramme der Länder sind gebietsspezifische Mehrjahresprogramme und auf die Gegebenheiten der jeweiligen Region ausgerichtet.

Zum Ausgleich für die Verpflichtungen, die Landwirte im Rahmen der Agrarumweltprogramme übernommen haben, sind im Zeitraum 1993 - 1997 (EU-Haushaltsjahre) in Deutschland insgesamt 3 Mrd. DM (davon EG 1,7 Mrd. DM) ausgezahlt worden, davon rd. 950 Mio. DM allein im Jahr 1997 (Stichtag 15.10.1997). Rund ein Drittel der Fläche in Deutschland ist mittlerweile in die Förderung über Agrarumweltprogramme einbezogen.

Der kürzlich von der KOM vorgelegte Bericht zur VO (EWG)2078/92 dokumentiert, daß sich die Agrarumweltprogramme nicht nur in D sondern auch EU-weit zu einem zentralen Instrument der Gemeinsamen Agrarpolitik entwickelt haben.
Bis Mitte 1997 hat die Europäische Union 127 Programme mit über 2 200 Maßnahmen genehmigt.

Umfang und Ausgestaltungsformen in den Mitgliedstaaten sind jedoch unterschiedlich. Gründe dafür sind unter anderem
- die jeweiligen agrarstrukturellen und naturräumlichen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten,
- unterschiedliche Umweltprobleme,
- Unterschiede in der agrarpolitischen Prioritätensetzung,
- die Erfahrungen, die mit Vorläuferprogrammen in den Mitgliedstaaten gewonnen wurden, sowie
- die Begrenztheit der verfügbaren Finanzmittel.

Von 1993 bis 1997 wurden für Agrarumweltmaßnahmen in der Europäischen Gemeinschaft aus dem EGAFL rd. 3,8 Mrd. ECU (rd. 7,4 Mrd. DM) aufgewandt.

2.4 Wirtschaftliche Bedeutung der Ausgleichszahlungen für die landwirtschaftlichen Betriebe

Der Stellenwert der verschiedenen Ausgleichszahlungen als Teil der landwirtschaftlichen Einkommen hat in den zurückliegenden Jahren deutlich zugenommen. Für Deutschland ergibt sich im Durchschnitt der Haupterwerbsbetriebe ein Anstieg um rund ein Drittel, von rund 18 000 DM auf 24 000 DM/Betrieb innerhalb von 3 Wirtschaftsjahren. Dabei sind

- die Prämien für die Flächenstillegung rückläufig, wegen der reduzierten Stillegungsrate,
- die Mittel für die Agrarumweltprogramme und vor allem die Preisausgleichszahlungen stark steigend (bei letzteren wegen der sukzessiven jährlichen Anhebung).

Art der Ausgleichszahlung	WJ 1994/95	WJ 1995/96	WJ 1996/97
- Preisausgleichszahlungen (Getreide, Rinder u.a.)	11682	15262	17 394
- Flächenstillegung	2390	1959	1 528
-Ausgleichszulage	2367	2786	2 815
-Honorierung umwelt-gerechter Produktionsverfahren		2153	2 408
	17739	22160	24 145

In einer Vielzahl von landwirtschaftlichen Betrieben belaufen sich die gesamten Ausgleichszahlungen mittlerweile auf die Hälfte des Gewinns und mehr. Die Frage nach der Zukunft der Ausgleichszahlungen hat daher große wirtschaftliche Bedeutung für betriebliche Entscheidungen.

3. Künftige agrarpolitische Herausforderungen der EU und Rahmenbedingungen für Ausgleichszahlungen

Bei der künftigen Gestaltung von Ausgleichszahlungen sind insbesondere folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- **Agrarfortsetzungsverhandlungen in der WTO**:
  Ein Ergebnis des Abschlusses der GATT-Verhandlungen 1993 war, daß direkte Einkommensbeihilfen für die Landwirtschaft sozusagen zwei Kategorien oder Boxen zuzuordnen sind, der "green-box" und der "blue-box". Vereinfacht beschrieben fallen in die "**green-box**" die Beihilfen,
  = die keinen Bezug haben zu aktuellen Produktionsmengen oder Produktionskosten, wie etwa Agrarumweltprogramme,
  = die wettbewerbsneutral sind und
  = die daher außerhalb der Kritik der Handelspartner stehen.

  Der "**blue-box**" sind die derzeitigen flächen- und tierbezogenen Ausgleichszahlungen zuzuordnen, Zahlungen also, die in der Höhe vom Produktionsvolumen abhängig sind. Zahlungen im Rahmen der "blue-box" haben nach GATT vorläufigen Charakter. Die Preisausgleichszahlungen sind zunächst bis zum Jahre 2003 zulässig. Darauf haben sich die GATT/WTO-Partner im Rahmen einer sogenannten "Friedensklausel" verständigt. Was nach 2003 sein wird, ist Verhandlungssache.

  Im Rahmen der 1999/2000 beginnenden Fortsetzungsverhandlungen wird von wichtigen Handelspartnern neben einem weiteren Stützungsabbau voraussichtlich auch eine stärkere Produktionsentkopplung von Preisausgleichszahlungen und damit der Wegfall der Blue box gefordert werden.

- **Angestrebter Beitritt von mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL).**
  Bei einem Beitritt besteht im Grunde keine Notwendigkeit zur Gewährung von Preisausgleichszahlungen in den Beitrittsstaaten, da die Erzeugerpreise dort tendenziell ansteigen und somit kein Verlust entsteht. Längerfristig wird man den MOE-Ländern aber Ausgleichszahlungen nicht vorenthalten können,zumal wenn diese

mehr und mehr auf die Verwirklichung von Umweltzielen ausgerichtet werden sollten.

- **Finanzlage der EU.**
  Die Haushaltssituation in den Mitgliedstaaten ist schwierig. In den nächsten Jahren dürfte somit auch der finanzielle Spielraum der EU für zusätzliche Einkommenszahlungen kaum größer werden. Vielmehr dürften nach 2000 eventuelle Spielräume zur Finanzierung des angestrebten Beitritts der MOE-Länder benötigt werden. Erschwerend kommt hinzu, daß einige Finanzminister der Mitgliedstaaten einen Haushaltkurs verfolgen, der die Agrarausgaben im Rahmen der geltenden Agrarleitlinie eher weiter reduziert.

- **Künftige Weltmarktentwicklung bei wichtigen Agrarprodukten.**
  Je mehr sich die Weltmarktpreise den EU-Preisen annähern, desto leichter wird die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft zu gestalten und zu finanzieren sein. Die Entwicklung der Weltagrarmärkte wird in den kommenden Jahren voraussichtlich von einem kräftigen Nachfrageanstieg und von positiven Rückwirkungen auf die Weltmarktpreise geprägt sein.
  Trotz einer insgesamt positiven Einschätzung ist realistischerweise nur bei Weichweizen (und vielleicht bei Grobgetreide) davon auszugehen, daß die Weltmarktpreise mittelfristig (bis 2005) das derzeitige EU-Niveau erreichen (bzw. überschreiten).

  Dagegen dürfte bei Zucker, Rindfleisch und den meisten Milcherzeugnissen der Preisabstand zwischen EU und Weltmarkt erheblich bleiben; ohne Exporterstattungen sind diese Erzeugnisse auch mittelfristig auf dem Weltmarkt nur begrenzt absetzbar.

- **Gesellschaftliche Erwartungen.**
  Preisausgleichszahlungen werden mit zunehmendem Abstand vom Zeitpunkt der Reform gesellschaftlich immer stärker hinterfragt werden. Jedenfalls dürfte sich die Begründung "Verlustausgleich für die mit der Agrarreform von 1992 verbundenen Preissenkungen" mit jedem Jahr "verbrauchen".
  Dagegen besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens, eine dauerhaft tragfähige umweltverträgliche Landwirtschaft in der EU zu sichern und zielgerichtet für diesen Zweck Finanzmittel bereitzustellen.

4. Zukünftige Gestaltung von Ausgleichszahlungen und Probleme

4.1 Preisausgleichsmaßnahmen

4.1.1 Kommissionsüberlegungen

Die Überlegungen der Kommission in der "Agenda 2000", die kürzlich in den Vorschlägen zu den einzelnen Marktordnungen ihre Konkretisierung erfahren haben, gehen dahin, die Stützpreise
- bei Getreide weiter um 20 %
- bei Rindfleisch weiter um 30 % und
- bei Milch um 15 %

abzusenken.

Kompensatorisch sollen dazu die bisherigen Preisausgleichszahlungen weiter angehoben werden; bei Milch sollen erstmals derartige Zahlungen eingeführt werden.
Gleichzeitig sollen
- durch Absenkung die Prämien für Ölsaaten, Öllein und Flächenstillegung auf das Niveau von Getreide vereinheitlicht und
- Flächenprämien und Stillegungssatz jeweils in Abhängigkeit von der Marktentwicklung flexibel angepaßt werden; dabei soll die Flächenstillegung zunächst grundsätzlich mit der Rate 0 % gefahren werden, d.h. vorläufige Aussetzung.

Ferner sollen betriebliche Obergrenzen für Preisausgleichszahlungen eingeführt werden, nicht - wie ursprünglich vorgesehen - als absolute sondern als degressiv gestaltete Grenze. Danach soll bis zu einem Betrag von 100 000 ECU kein Abschlag, zwischen 100 000 und 200 000 ECU ein Abschlag von 20 % und über 200 000 ECU ein Abschlag von 25 % vorgenommen werden.

Weitere Vorschläge der KOM gehen dahin, die Ausgleichszahlungen zu "modulieren". Dies bedeutet, daß die Mitgliedstaaten die Direktzahlungen in Abhängigkeit von der Einhaltung von Umweltstandards und in Abhängigkeit vom Arbeitskräftebesatz der Betriebe variieren können. Dadurch eingesparte Gemeinschaftsmittel sollen den Mitgliedstaaten zusätzlich für die Förderung von Agrarumweltprogrammen zur Verfügung stehen.

Schließlich sollen die Mitgliedstaaten auch in den Bereichen Milch und Rindfleisch einen Teil der Prämienzahlungen in weitgehend nationaler Eigenverantwortung verteilen können. Dazu sollen den Mitgliedstaaten aus EG-Mitteln nationale Finanzplafonds zugewiesen werden, aus denen im Rahmen von Höchstbeträgen zusätzliche Tier- und auch Grünlandprämien finanziert werden können. Auf diese Weise soll der unterschiedlichen Problemlage in den Mitgliedstaaten besser Rechnung getragen werden.

4.1.2 Bewertung der KOM-Vorschläge

Zunächst einmal ist festzustellen, daß die KOM nicht mehr von Ausgleichszahlungen für Preissenkungen spricht, sondern in ihren Vorschlägen konsequent den Begriff der "Direktzahlungen" verwendet. Damit hat man sich auf Brüsseler Ebene zumindest verbal von dem 1992 eingeführten Entschädigungskonzept gelöst, wonach die Hektarbeihilfen eine Kompensation für Preissenkungen darstellen.

Ein Motiv für diese begriffliche Änderung dürfte die Tatsache sein, daß die von der KOM vorgesehenen Ausgleichszahlungen für Preissenkungen praktisch bei keinem Produkt mehr einen vollen Ausgleich zulassen.
Ein zweiter Grund dürften die künftigen WTO-Verhandlungen ab 1999 sein. Dabei ist - wie bereits erwähnt - mit der Forderung der Verhandlungspartner zu rechnen, die Prämien in der EU von der Produktion zu entkoppeln, um mögliche wettbewerbsverzerrende Effekte von Prämienzahlungen zu verringern oder auszuräumen.
Die KOM versucht mit ihren Vorschlägen, dem bereits jetzt mit neuen Begriffen zu entsprechen.
Mit der Aufgabe des Begriffes "Preisausgleichszahlung" dürfte die KOM aber auch auf eine in der EU zu erwartende, wachsende Kritik an weitgehend unkonditionierten Zahlungen für die Landwirtschaft reagieren.
Jedenfalls soll nach den Vorschlägen der Kommission die Gewährung von Ausgleichszahlungen zukünftig einen Teilbeitrag leisten

- zur Sicherung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft sowie
- zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und einer gepflegten Kulturlandschaft.

Stimmen die Mitgliedstaaten diesen KOM-Vorschlägen zu, ergibt sich für sie die Aufgabe, entsprechende Standards zu definieren, die es

möglich machen, den Landwirten bei Nichteinhaltung bzw. Überschreitung Prämien zu kürzen oder gänzlich zu versagen.

Dabei besteht die Gefahr, daß sich die Regelungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat schließlich so stark unterscheiden, daß es zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten kommt. Um dies zu verhindern, bedarf es gewisser EU-weiter, einheitlicher Grundsätze für Direktzahlungen.

Unseres Erachtens sollten Preisausgleichszahlungen zukünftig so gestaltet sein, daß

- der erforderliche strukturelle Anpassungsprozeß in der europäischen Landwirtschaft tendenziell unterstützt oder zumindest nicht behindert wird;
- Wettbewerbsverzerrungen, z.B. aufgrund unterschiedlicher nationaler Regelungen, vermieden werden;
- die Einkommenswirksamkeit der Zahlungen weitgehend erhalten bleibt;
- mögliche finanzielle Umschichtungen zwischen Betriebsformen, Regionen und Mitgliedstaaten wegen produktionsentkoppelter Auszahlungsmodalitäten sich in Grenzen halten und
- zur gesellschaftlich erwünschten Erhaltung und Pflege der gewachsenen Kulturlandschaft beigetragen wird.

Wie am Ende von längeren Beratungen über derartige Grundsätze die EU-weiten Rahmenregelungen für Ausgleichszahlungen aussehen, ist derzeit nicht abzuschätzen.

Die Bundesrepublik Deutschland als Nettozahler in der EU steht weger dieser Unsicherheiten bei der inhaltlichen Ausgestaltung und wegen des kostenträchtigen Umfanges einer Verstärkung oder Neueinführung von Preisausgleichszahlungen eher ablehnend gegenüber. Konsequenterweise ist sie deshalb auch - mit Ausnahme bei Rindfleisch - grundsätzlich gegen weitere Interventionspreissenkungen.

Auch aus der Sicht der Landwirte ist gegenüber neuen und regionalisierten Preisausgleichszahlungen große Skepsis angebracht:

- wegen der begrenzten Verläßlichkeit von Ausgleichszahlungen bei weiterhin knappen öffentlichen Haushalten;
- wegen insgesamt deutlicher Einkommeneinbußen, da nach Kommissionsvorschlägen die Stützpreissenkungen finanziell nicht ausgeglichen werden;

- wegen zunehmender Abhängigkeit von wechselnden politischen Mehrheiten in den Mitgliedstaaten mit sich u.U. rasch wandelnden Vorstellungen über die Ausgestaltung von Ausgleichszahlungen (s. Problem der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in D. Die Länder sind für Umwelt- und Naturschutz zuständig).

Eine Senkung der Stützpreise ohne ausreichenden Ausgleich wäre kein Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft. Auch mit der vorgesehenen Degression von Ausgleichszahlungen und der Beibehaltung der 90-Tier-Grenze für Bullenprämien würde eher das Gegenteil erreicht.

Im übrigen ist zu den KOM-Vorschlägen vor dem Hintergrund der dargestellten Rahmenbedingungen kritisch anzumerken:

- Die Umsetzung der KOM-Vorschläge dürfte den EU-Haushalt zusätzlich und über Gebühr belasten.
- Es ist nicht gesichert, daß die Mehrausgaben innerhalb der Agrarleitlinie finanziert werden können. Denn es kann nicht ausgeschlossen werden, daß im Zuge der Osterweiterung der EU zusätzliche Ausgaben auf die Gemeinschaft zukommen.
- Eine komplizierte Ausgestaltung des Prämiensystems wird den Verwaltungsaufwand für die Gemeinsame Agrarpolitik weiter erhöhen und nicht - wie angestrebt - verringern.
- Die derzeitigen Instrumente der EU-Agrarpolitik und das derzeitige Stützungsniveau sind in der WTO bis 2003 abgesichert. Es gibt daher keinen Grund, durch eine vorherige Umgestaltung der GAP gewissermaßen Vorleistungen für die nächste WTO-Runde zu erbringen.
- Mit der Absenkung des Regelsatzes der obligatorischen Flächenstillegung von 17,5 % auf 0 % würde ein wichtiges Instrument aus der Hand gegeben, um in der EU flexibel auf sich ändernde Marktverhältnisse bei Ackerfrüchten zu reagieren.

Bei der Frage, wie es mit den Ausgleichszahlungen in der EU weiter geht, wird häufig auf die geänderten Vertragszahlungen in den USA nach dem neuen Agrargesetz (FAIR - Act) verwiesen. Sollten wir dem Beispiel der USA folgen?

Zur Beantwortung dieser Frage kann ich hier nur auf die wichtigsten Elemente des Agrargesetzes von 1996 in den USA eingehen:

- Die bisherigen deficiency payments, also die preis- und produktionsabhängigen direkten Ausgleichszahlungen, wurden in den USA abgeschafft.
- Statt dessen wurden produkt- und preisunabhängige - also betriebsbezogene -, leicht degressive Vertragszahlungen für die nächsten sieben Jahre eingeführt (1996 : 5,6; 2002 : 4 Mrd. $). Dabei wurden die bisherige Fläche sowie historische Erträge berücksichtigt. (Was nach den sieben Jahren geschieht, ist offen - es obliegt der dann zu verabschiedenden nächsten Farm bill; falls kein neuer Beschluß zustandekommt, tritt das alte Stützungssystem also das deficieny-payment-System wieder in Kraft.)
- Das Instrument der Beleihungskredite als unteres Sicherheitsnetz (z.B. bei ca. 17 DM/dt Weizen) ist erhalten geblieben.
- Die gesamten Vertragszahlungen sind auf 40 000 $ (70 000 DM) pro Farm und Jahr begrenzt und können bei Bewirtschaftung von bis zu zwei weiteren Betrieben auf bis zu 80 000 $ (144 000 DM) steigen.
- Die langfristige, umweltbezogene Flächenstillegung (CRP) wird in einem Umfang von 15 Mio. ha beibehalten.
- Bis 1999 wird die Milchpreisstützung reduziert, danach soll sie ganz entfallen. Allerdings - und dies ist wichtig - sollen die Importquoten für Milcherzeugnisse voll erhalten bleiben.
- Die Preisstützung für Zucker wird zwar abgeschwächt, bleibt aber im Prinzip ebenfalls erhalten.
- Die Exportförderung soll gekürzt werden.
- Im Bereich Umwelt und ländliche Entwicklung werden bestehende Programme verlängert und z.T. ausgeweitet, im Vergleich zu den Agrarumweltprogrammen in der EU sind sie aber eher unbedeutend.

Bewertung:

Die USA haben mit ihrem Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR) die Agrarstützung keineswegs abgeschafft. Sie haben sie jedoch unter dem Zwang der Haushaltskonsolidierung und mit Blick auf die nächste WTO-Runde flexibler gestaltet und bei Getreide um 25 % reduziert. Durch das sogen. Decoupling (Entkoppeln der Zahlungen von der Produktion) wurde der staatliche Einfluß auf die Anbauentscheidungen der Landwirte deutlich reduziert. Die Farmer sollen so besser auf Marktsignale der Weltmärkte reagieren können. Die neuen Ausgleichszahlungen sind nach amerikanischer Auffassung green-box-fähig. Auf die sogen. Blue-box könnte aus USA-Sicht bei den nächsten WTO-Verhandlungen verzichtet werden.

Bei Übertragung auf europäische Verhältnisse wären vor allem die im Zeitablauf degressiven Zahlungen und die daraus resultierenden Einkommensverluste für die Landwirte zu bedenken. Die europäischen Landwirte werden allein wegen höherer Produktionskosten nicht mit den amerikanischen Produzenten mithalten können.
Nachteilig wäre eine Übernahme des amerikanischen Konzepts auch deshalb, weil Flächenprämien über (höhere) Pachtpreise in erster Linie den Bodeneigentümern zugute kämen. Dies ist beim gegenwärtigen Stützsystem in der EU im Prinzip nicht anders. Die negative Tendenz würde jedoch verstärkt und auch aufgrund des steigenden Pachtanteils in den Betrieben zunehmen. Um dem entgegenzuwirken, könnte man in Europa an Zahlungen denken, die - nach Maßgabe einer historischen Produktion - statt an die Fläche an die Person des derzeitigen Bewirtschafters gebunden wären.

Die Zahlungen kämen dann ausschließlich den zum Zeitpunkt der Einführung eines solchen Systems aktiven Landwirten zugute; die Bodeneigentümer würden, weil die Pachtpreise nachgeben, gegenüber der derzeitigen Regelung deutlich schlechter gestellt. Würde die Prämie auch bei Einstellung der Bewirtschaftung weiter gezahlt, dürfte die Wanderung von Flächen zu den verbleibenden Betrieben beschleunigt und damit deren Wettbewerbsfähigkeit verbessert.

Andererseits würden „Neueinsteiger" und Hofnachfolger keinen Anspruch auf personenbezogene Zahlungen haben. Auch erscheinen

im Rahmen eines solchen Systems jährlich sinkende, also degressive Zahlungen unausweichlich.
Zudem würde es einem solchen personenbezogenen System entsprechen, die Zahlungen baldmöglichst am Prinzip der Bedürftigkeit zu orientieren und in ein allgemeines Einkommensstützungsprogramm für die Landwirtschaft zu überführen.

Fazit:
Bei Abwägung aller Vor- und Nachteile verschiedener Alternativen wäre es aus europäischer Sicht sinnvoll, das derzeitige System produktionsbezogener Zahlungen fortzusetzen.

4.2 Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und Förderung einer umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktion

Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten gehört zu den Beihilfen nach der sogenannten "green box"; sie gilt also als WTO-konform. Auch die Förderung umweltgerechter Landwirtschaft gehört GATT-rechtlich in die „green box". Die Förderung umweltfreundlicher Produktionsverfahren wird von den Landwirten gut angenommen und auch von der übrigen Bevölkerung sehr positiv gesehen.

Daher liegt eine Ausweitung des Förderkonzeptes und der dazu erforderlichen Mittel nahe. Forderungen gibt es viele. Sie gehen jedoch in verschiedene Richtungen.
Aus der Sicht des Umwelt- und Naturschutzes plädiert man dafür, EU-Mittel, die derzeit für Preisausgleichszahlungen bestimmt sind, zugunsten einer stärkeren Förderung einer extensiven Landwirtschaft „umzuwidmen" bzw. an zukünftige Zahlungen ökologische Auflagen knüpfen. (cross compliance)
Preisausgleichszahlungen sollen jedoch Einkommensminderungen durch Preissenkungen kompensieren. An die Gewährung dieser Zahlungen zukünftig ökologische Auflagen zu knüpfen, hieße, das ursprüngliche Ziel aufzugeben. Am Ende hätten die teilnehmenden Landwirte zwar höhere Produktionskosten aber bei gleichen Einkommensbeiträgen insgesamt eher eine Verschlechterung ihrer ökonomischen Lage zu erwarten. Dies wäre ihnen kaum zu erklären.

Der vernünftigere Weg ist, die Haushaltsmittel für die flankierenden Maßnahmen (Umwelt, Aufforstung, Vorruhestand) aufzustocken.

Nach ersten Überlegungen der Kommission sollen im Zuge der Umsetzung der Agenda 2000 die Ausgaben von derzeit 1,8 Mrd. ECU/Jahr, darunter 1,3 Mrd. ECU für Agrarumweltprogramme, auf 2,8 Mrd. ECU/Jahr erhöht werden. Es ist auch aus unserer Sicht sehr zu begrüßen, wenn die leistungsbezogenen Entgeltzahlungen eine Verstärkung erfahren und gleichzeitig der Vertragsnaturschutz an Bedeutung gewinnt. Die Mitgliedstaaten werden an einem zusätzlichen finanziellen Spielraum allerdings nur in dem Maße teilhaben können, wie die nationale Mitfinanzierung für eine Ausdehnung der Agrarumweltprogramme gesichert ist.
Außerdem schlägt die Kommission eine bessere konzeptionelle Abstimmung zwischen Ausgleichszulage in benachteiligen Gebieten und Agrarumweltprogrammen vor. Beide Instrumente sollen erhalten werden. Die Ausgleichszulage soll aber stärker als bisher auf die Erfüllung von Umweltbelangen ausgerichtet werden.

5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Ausgangspunkt für Überlegungen, wie es mit den Ausgleichszahlungen in der Europäischen Gemeinschaft weitergeht, ist die Feststellung, daß die weit überwiegende Zahl der Betriebe in Europa auch zukünftig zu Weltmarktpreisen kaum existenzfähig sein dürfte und daher weiterhin der Einkommensstützung bedarf.
Transferzahlungen sollten

- ausreichend einkommenswirksam sein,
- möglichst einfach und doch gerecht gestaltet sein, sowie
- WTO-zulässig sein, damit sie verläßlich sind und landwirtschaftliche Unternehmer sich darauf einstellen können.

Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und die Förderung von Agrarumweltprogrammen tragen diesen Grundsätzen bereits weitgehend Rechnung; Verbesserungen sind möglich.

Meinungsunterschiede gibt es bei den Ausgleichszahlungen für Preissenkungen. Im Grunde gibt es zu den derzeitigen Preisausgleichszahlungen nur zwei Alternativen, die einkommenswirksam und zugleich WTO-konform sind, nämlich

a) eine (einheitliche) produktionsentkoppelte Flächenprämie oder
b) eine personenbezogene Beihilfe.

Jede wesentliche Änderung des derzeitigen Systems von Preisausgleichszahlungen dürfte sich nicht nur für die europäische Landwirtschaft sondern für die Gemeinschaft insgesamt als gravierend erweisen. Es ist heute schon schwierig genug, zwischen Mitgliedstaaten und Regionen zu einvernehmlichen, möglichst ausgewogenen Lösungen bei der Verteilung von Mitteln zu kommen. Die Schwierigkeiten würden weiter zunehmen, je mehr man sich vom Umfang der Produktion als Meßlatte für Preisausgleichzahlungen löste,
Je mehr die bisherige Preispolitik der Gemeinschaft überführt würde in eine allgemeine Einkommenspolitik für Landwirte, desto mehr Rückenwind erführen Forderungen zur Verlagerung der Einkommenspolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten und damit zur Renationalisierung. Vieles spricht dafür, es im wesentlichen beim derzeitigen System produktionsbezogener Preisbeihilfen zu belassen und sie bei den kommenden WTO-Verhandlungen als für Europa unverzichtbar zu vertreten.
Letztlich werden alle Überlegungen, wie es mit der Gemeinsamen Agrarpolitik weitergeht, von der voraussichtlichen Entwicklung der Weltmarktpreise, d.h. vom Angebot und von der Nachfrage auf den Weltagrarmärkten bestimmt sein.
Eine tendenziell steigende Entwicklung der Weltmarktpreise ließe Umstellungsprobleme der europäischen Landwirtschaft leichter lösen, als wenn weiterhin mit deutlichen Unterschieden zwischen EU- und Weltmarktpreisen und mit der Notwendigkeit gerechnet werden muß, daß die Landwirtschaft in Europa mit einem ausgeklügelten Schutzsystem vor den Herausforderungen des Weltmarktes geschützt werden muß. Je mehr die europäische Landwirtschaft allerdings auf den Weltmärkten präsent sein will und muß, desto mehr wird sie sich nach internationalen Handelsregeln zu richten haben.

Um so wichtiger ist es, daß die Europäische Gemeinschaft bei den kommenden WTO-Verhandlungen ihr Bedeutungspotential nutzt, um Einfluß auf die zukünftigen Regeln des internationalen Agrarhandels zu nehmen

- zur Sicherung eines eigenständigen Agrarmodells Europa,
- zur Sicherung einer attraktiven vielgestaltigen Kulturlandschaft,
- zur Sicherung einer an der Bewahrung der Schöpfung orientierten bäuerlichen Landwirtschaft.

Immerhin wird die Europäische Union mit der Erweiterung nach Osten einen wichtigen, mit erheblichen Kosten verbundenen Beitrag zur friedlichen Entwicklung in der Welt leisten. Dafür sollte sie bei den kommenden WTO-Verhandlungen bei der Lösung ihrer agrarpolitischen Probleme auf Entgegenkommen bei den Verhandlungspartnern rechnen können.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Hermann Schlagheck
Bundesministerium für Landwirtschaft Ernährung und Forsten
Postfach 14 02 70
D-53107 Bonn