

Fragen und Optionen zur Zukunft von Agrarpolitik und Agrarfinanzierung in der Europäischen Union

Von Dieter Kirschke und Astrid Häger, Fachgebiet Agrarpolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin, und Michael Grams, Bundesministerium der Finanzen. Der Artikel gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.

1	Einleitung	85
2	Stand der Reformdebatte	85
2.1	Konzeption und Entwicklung der EU-Agrarpolitik	85
2.2	Die Luxemburger Beschlüsse	88
3	Künftige Rahmenbedingungen	88
3.1	Internationale Wettbewerbsfähigkeit und WTO-Kompatibilität	88
3.2	Finanzielle Grenzen	90
4	Neue Reformvorhaben	93
5	Finanzpolitische Fragen und Optionen	95
6	Ausblick	97

1 Einleitung

Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) vom Juni 2003 markieren den vorläufigen Höhepunkt einer langen Reformgeschichte. Doch die Debatte um die Zukunft der EU-Agrarpolitik geht weiter, wie nicht zuletzt die aktuellen Auseinandersetzungen um den mittelfristigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2007 bis 2013 zeigen. Offensichtlich ist der erreichte Stand von Agrarpolitik und Agrarwirtschaft in der Europäischen Union noch nicht so überzeugend, dass sich weitere Reformüberlegungen erübrigen. Vor diesem Hintergrund sollen in diesem Beitrag einige Fragen und Optionen zur Zukunft der EU-Agrarpolitik diskutiert werden. Dabei geht es um Stand und Einord-

nung der aktuellen Reformdebatte, die künftigen Rahmenbedingungen der GAP und neue Reformvorhaben. Angesichts der noch immer hohen Ausgaben für die EU-Agrarpolitik spielen dabei finanzpolitische Fragen und Optionen eine besondere Rolle. Der Beitrag führt die Überlegungen zu den Luxemburger Beschlüssen zur Reform der GAP im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Oktober 2004 weiter.¹

2 Stand der Reformdebatte

2.1 Konzeption und Entwicklung der EU-Agrarpolitik

Das ursprüngliche Konzept der GAP war einfach und klar: Durch Marktordnungen für landwirt-

¹ Siehe auch Monatsbericht des BMF Oktober 2004, Kirschke, D., Weber, G., Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU, S. 63 ff.

schaftliche Produkte sollten die Preise angehoben, die EU-Landwirte geschützt und deren Einkommen verbessert werden. Heute mag es schwer fallen, einen solchen protektionistischen Politikansatz nachzuvollziehen; doch war dieser ein Produkt der Nachkriegszeit und spiegelte die Erfahrungen in Europa wider: Krieg und Hunger, die langfristige reale Preissenkung für Agrarprodukte, volkswirtschaftlicher Strukturwandel und Einkommensdisparität im Agrarbereich.

Es ist klar, dass eine protektionistische Preispolitik ein wenig geeignetes Mittel ist, um Einkommensprobleme im Agrarbereich zu lösen. Neben Wohlfahrtsverlusten führt eine solche Politik zu „falschen“ Investitionsanreizen und Budgetbelastungen durch Marktinterventionen und Exporterstattungen. Gestützte Agrarpreise verstärken die Intensität der Produktion und damit Umweltprobleme im Agrarbereich, und sie führen zu Interessenkonflikten innerhalb eines Landes und zwischen den EU-Mitgliedsländern. Im Ergebnis hat die protektionistische Agrarpreispolitik der EU zu einer Budgetbelastung geführt, die bis heute ca. 50 % der EU-Haushaltsausgaben ausmacht. Schließlich ist dieser Politikansatz seit der Uruguay-Runde im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und noch heute in der aktuellen Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) die zentrale Ursache für die starke internationale Kritik an der EU-Agrarpolitik.

Vor dem Hintergrund des ursprünglichen „Konstruktionsfehlers“ hat sich die EU-Agrarpolitik fortentwickelt, und auch die Ziele haben sich geändert. Standen zu Beginn der GAP das Einkommensziel für die Landwirtschaft und die Versorgungssicherheit noch im Vordergrund, werden heute weithin drei grundlegende Zielbereiche der EU-Agrarpolitik genannt, wie in Abbildung 1 (s. S. 87) dargestellt. Neben der Einkommenssicherung geht es heute auch um Marktorientierung und nachhaltige Landbewirtschaftung.

In der Reform der EU-Agrarpolitik ging es zunächst um Korrekturen der Markt- und Preis-

politik. Das ursprüngliche Konzept sollte funktionsfähiger gemacht werden, ohne allerdings das Grundmuster der protektionistischen Preispolitik aufzugeben. Diese Reformphase seit Mitte der 70er Jahre war durch eine restriktivere Preispolitik und die Förderung des Absatzes und der Vermarktung von Agrarprodukten gekennzeichnet. Eingeführt wurden auch dirigistische Maßnahmen: Seit 1984 gibt es auf dem Milchmarkt praktisch eine Mengenquotierung, und 1987 wurde, zunächst auf freiwilliger Basis, das Instrument der Flächenstilllegung bei Ackerfrüchten in die Agrarpolitik eingeführt.

Erst 1992 kam es mit der nach dem damaligen EU-Agrarkommissar McSharry benannten Reform zu einer grundlegenden Änderung des Konzepts der GAP. Diese Agrarreform ist vor allem vor dem Hintergrund der Uruguay-Runde zu verstehen. Die EU sah sich einem erheblichen Druck zum Abbau ihrer protektionistischen Preis- und Handelspolitik ausgesetzt, und die Reform sollte die Grundlage für einen erfolgreichen Abschluss der Uruguay-Runde schaffen. Tatsächlich ist es zu diesem Abschluss gekommen, wobei das neue Konzept der EU-Agrarpolitik von den Handelspartnern für diese Verhandlungsrunde zunächst akzeptiert, jedoch keineswegs als endgültig befriedigende Lösung angesehen worden ist.

Kern der McSharry-Reform von 1992 war die Senkung des Preisniveaus bei einigen Agrarprodukten, verbunden mit einer Kompensation der Einkommensverluste für die Erzeuger. Bei Ackerfrüchten, konkret bei Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, wurde die Preisstützung abgebaut und durch produktspezifische Flächenprämien ersetzt. Analog hierzu wurde bei Rindfleisch die Preisstützung zurückgeführt, und es wurden Tierprämien als Kompensation für die Einkommensverluste eingeführt. Weiterhin sind flankierende Maßnahmen wie Agrarumweltmaßnahmen, Aufforstung, Ausgleichszulage und Vorruhestandsbeihilfen stärker betont worden. Das Grundprinzip der Agrarre-

form von 1992 war also ein teilweiser Ersatz der protektionistischen Preispolitik durch die Einführung von Direktzahlungen, die aus ökonomischer Sicht Faktorsubventionen darstellen.

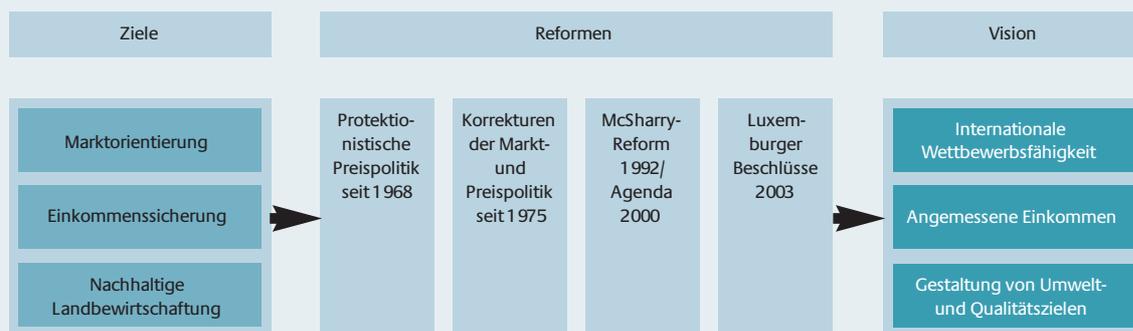
Auf dem Europäischen Rat im März 1999 in Berlin wurde eine weitere Reform der EU-Agrarpolitik beschlossen, die Agenda 2000. Diese stellte im Wesentlichen eine Fortsetzung der Agrarreform von 1992 dar, d. h. es erfolgte ein weiterer Abbau der Preisstützung bei Rindfleisch und Ackerfrüchten bei gleichzeitiger Prämienanhebung. Erstmals war auch eine Übertragung dieser neuen Politikausrichtung auf den Milchmarkt vorgesehen, die schließlich nach einer Korrektur durch die Luxemburger Beschlüsse im Jahr 2004 begann. Mit der Agenda 2000 wurden zudem die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung unter dem Begriff der „2. Säule“ der EU-Agrarpolitik, in Abgrenzung zur „1. Säule“ der Markt- und Preispolitik, zusammengefasst und damit die angestrebte Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik unterstrichen: Es geht um die stärkere Betonung von Umwelt- und Qualitätszielen und der Politik für den ländlichen Raum.

Vor diesem Hintergrund stellen die Luxemburger Beschlüsse vom Juni 2003 einen weiteren Schritt in der Entwicklung der EU-Agrarpolitik dar, mit dem die protektionistische Preispolitik zurückgeführt und die neue Perspektive der EU-Agrarpolitik hervorgehoben

wird. Die Entkopplung der künftigen Direktzahlungen von der Produktion markiert eine letzte Etappe in der Abkehr von der ursprünglichen protektionistischen Preispolitik, wenngleich diese Entkopplung noch nicht konsequent umgesetzt wird. In diese Perspektive passen auch weitere, wenn auch bescheidene Beschlüsse zum Abbau noch bestehender Marktinterventionen. Die neue Betonung von Umwelt- und Qualitätszielen und der Politik für den ländlichen Raum, das oft angesprochene „europäische Agrarmodell“ einer multifunktionalen Landwirtschaft, wird unterstrichen durch die Cross-Compliance-Regelung, die Modulation und den Ausbau der 2. Säule der GAP. Nach der Cross-Compliance-Regelung setzen Direktzahlungen künftig die Einhaltung von Standards in der Agrarproduktion voraus; die Modulation soll zu Lasten der Direktzahlungen neue Mittel für Maßnahmen der 2. Säule erschließen; und es werden einige neue Maßnahmen für die 2. Säule definiert.

So weit, so gut? In Abbildung 1 ist ausgeführt, wie angesichts der verfolgten Ziele eine Vision für die künftige EU-Agrarpolitik aussehen könnte. Nach einer solchen Vision würden wir in der EU eine international wettbewerbsfähige Agrarwirtschaft haben; die Landwirte würden aus ihrer Tätigkeit angemessene Einkommen erwirtschaften; und gesellschaftspolitisch angestrebte Umwelt- und Qualitätsziele würden

Abbildung 1 : Entwicklung der EU-Agrarpolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

durch zielgerichtete Maßnahmen umgesetzt werden. Auch wenn man die Luxemburger Beschlüsse als einen weiteren wichtigen Schritt in diese Richtung ansehen kann, sind wir doch von der skizzierten Vision noch weit entfernt.

2.2 Die Luxemburger Beschlüsse

Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen von Agrarpolitik und Agrarwirtschaft in den Ländern der EU werden von den Luxemburger Beschlüssen bestimmt. Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion führt zu mehr Marktorientierung und zu einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Sie trägt damit zu einer sinnvolleren Integration der EU-Landwirtschaft in die internationale Agrarwirtschaft bei und hat ohne Zweifel die WTO-Kompatibilität der EU-Agrarpolitik bereits deutlich verbessert. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die Entkopplung also grundsätzlich positiv zu bewerten. Allerdings findet sie im Rahmen eines agrarpolitischen Systems statt, das noch immer durch eine protektionistische Preispolitik bei verschiedenen Produkten gekennzeichnet ist. 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.

Vor dem Hintergrund einer stärkeren Ausrichtung der GAP auf die Förderung des ländlichen Raums erscheinen die Cross-Compliance-Regelung und der Ausbau der 2. Säule sinnvoll, sind jedoch auch zu hinterfragen. Die Cross-Compliance-Regelung bedeutet, 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. Offensichtlich ist auch

eine zunehmende Bürokratisierung der EU-Agrarpolitik.

Als politisches Motiv für die Cross-Compliance-Regelung 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 ist die Frage zu stellen, warum denn angesichts des Niveaus der Zahlungen nicht mehr gesellschaftliche Leistungen des Agrarbereichs erwartet werden dürfen. Solche Überlegungen könnten die Diskussion über eine Anhebung von 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 abdecken. Mit anderen Worten: Die neue Perspektive der GAP bleibt in ihrer Umsetzung und dem Einsatz von Instrumenten unscharf.

Vage bleibt auch die konkrete Strukturierung und Zielorientierung der Maßnahmen in der 2. Säule. Die Luxemburger Beschlüsse liefern noch kein geschlossenes und konsistentes Konzept zur Förderung von Umwelt- und Qualitätszielen oder gar für eine Politik für den ländlichen Raum. Ohne ein solches Konzept stellt sich nicht nur die Frage nach der neuen Legitimation der EU-Agrarpolitik; dieses Vakuum führt auch dazu, dass tatsächliche Politikgestaltung in der 2. Säule im Agrarbereich noch verbreitet als reine Verteilungspolitik gesehen wird.

3 Künftige Rahmenbedingungen

3.1 Internationale Wettbewerbsfähigkeit und WTO-Kompatibilität

Die internationalen Handelsvereinbarungen stellen zentrale Rahmenbedingungen für die künftige EU-Agrarpolitik dar. Die Perspektive ist

eine vollständige Liberalisierung und Integration der EU-Agrarwirtschaft in die Weltagrarwirtschaft. Dementsprechend geht es in der laufenden Doha-Runde der WTO wiederum um einen verbesserten Marktzugang, um den Abbau von Exportsubventionen und die Reduzierung der Inlandsstützung. Grundlage der Verhandlungen ist das „Rahmenabkommen“ vom August 2004, auf das man sich im Allgemeinen Rat der WTO geeinigt hat. Abbildung 2 fasst wesentliche Aspekte des Verhandlungsstands zusammen.

Das Rahmenabkommen sieht vor, die Zölle gestaffelt zu reduzieren. Höhere Ausgangszölle sollen vergleichsweise stärker reduziert werden als geringere, um zu einer einheitlicheren Zollstruktur zu kommen. Betroffen von einer solchen Perspektive sind in der EU die Produkte Zucker, Milch und Rindfleisch, bei denen die ursprüngliche protektionistische Preispolitik noch stark ausgeprägt ist und zu hohen Inlandspreisen im Vergleich zu den Weltmarktpreisen führt.

Bei diesen Produkten besteht deshalb noch ein starker Liberalisierungsbedarf; man mag von einer offenen Flanke für die GAP im internationalen Kontext sprechen. Allerdings sollen in der laufenden WTO-Runde auch einzelne Produkte als „sensible“ Produkte deklariert und damit von den allgemein verankerten Zollabbauverpflichtungen ausgenommen werden dürfen. Hier zeichnet sich ein gewisser Zeitgewinn für die weitere Liberalisierung der GAP ab.

Anfang Mai 2004 hatte die EU – im Vorfeld des WTO-Rahmenabkommens – Bereitschaft signalisiert, ihre Exportsubventionen vollständig abzubauen, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die anderen Verhandlungspartner bereit sind, in ähnlicher Weise vorzugehen. Der vollständige Abbau der Exportförderung hat dann auch Eingang in das Rahmenabkommen gefunden. Einbezogen werden sollen einerseits Exporterstattungen, mit denen vor allem die EU ihren Exporteuren die Differenz zwischen den gestützten Inlandspreisen und den niedrigeren Weltmarktpreisen „erstattet“, soweit dies die

Abbildung 2: Verhandlungsstand in der WTO-Runde

- Marktzugang (Zollsätze)
 - Abgestufte Formel, noch zu verhandeln
 - Ausnahmen für „sensible Produkte“
- Exportsubventionen
 - Abschaffung: Exporterstattungen, Exportkredite und -versicherungen (Laufzeit > 180 Tage)
 - Datum offen
 - Regeln, Bestimmungen: Exportkredite und -versicherungen (Laufzeit < 180 Tage), Staatshandel, Lebensmittelhilfe
- Inlandsstützung

Grüne Box	bleibt, Kriterien werden überarbeitet
Blaue Box	≤ 5 % des Produktionswerts (Referenzwert) – 20 % (1. Jahr) Weiterer Abbau: abgestufte Formel, noch zu verhandeln
Gelbe Box	– 20 % (1. Jahr) Weiterer Abbau: abgestufte Formel, noch zu verhandeln

Quelle: Eigene Darstellung nach WTO, Doha Work Programme, Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579, 2004.

bereits seit der Uruguay-Runde geltenden WTO-Bestimmungen zur Begrenzung der Exportsubventionen zulassen. Andererseits sollen staatlich geförderte Exportkredite und -versicherungen sowie Staatshandelsaktivitäten auf den Prüfstand kommen und die Gewährung von Nahrungsmittelhilfe bestimmten Regeln unterworfen werden. Die EU-Exportsubventionen sind vor allem auf Milchprodukte, Zucker und Rindfleisch konzentriert; die Notwendigkeit einer weiteren Liberalisierung bei diesen Produkten wird hier unterstrichen.

Das Rahmenabkommen sieht schließlich eine abgestufte Reduktion der handelsverzerrenden Inlandssubventionen vor, die in der „Blauen Box“ und in der „Gelben Box“ zusammengefasst sind; beide Boxen sollen im ersten Jahr um 20 % verringert werden. Problematisch war aus Sicht der EU vor allem die „Blaue Box“, in die bisher die Direktzahlungen gehörten. Durch die Beschlüsse zur Entkopplung der Direktzahlungen ist dieses Problem weitgehend gelöst. Das Rahmenabkommen sieht nunmehr eine Begrenzung der „Blauen Box“ auf maximal 5 % des

landwirtschaftlichen Produktionswerts vor, was für die EU nach der vollen Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse kein Problem darstellen dürfte. Für die „Grüne Box“ schließlich, die nicht handelsverzerrende Subventionen zusammenfasst, sieht das Rahmenabkommen lediglich eine allgemeine Überprüfung und Verdeutlichung ihrer Kriterien vor. Hierdurch sollen die grundlegenden Prinzipien der „Grünen Box“ gewahrt werden.

Bleibt der EU aus internationaler Sicht also lediglich noch die Aufgabe, einige letzte Marktordnungen zu liberalisieren, um dann ihr europäisches Agrarmodell umzusetzen? Die Perspektive erscheint schlüssig, birgt aber auch Fragen. Offensichtlich möchte die EU die ursprüngliche protektionistische Preispolitik durch Direktzahlungen und eine stärkere Betonung von Umwelt- und Qualitätszielen und der Politik für den ländlichen Raum ersetzen. International gesehen schlägt sich das in einer Rückführung der „Gelben“ und der „Blauen Box“ nieder. Allerdings hat diese Politikänderung auch nach der Uruguay-Runde mitnichten zu einem Subventionsrückgang geführt.



Den Handelspartnern bleibt diese Entwicklung natürlich nicht verborgen. So wird schon heute kritisiert, dass die künftig entkoppelten Zahlungen in der EU durchaus noch Produktionswirkungen haben; angeführt werden ein möglicher Liquiditätseffekt der neuen Direktzahlungen und ihre risikomindernde Wirkung. Es ist auch fraglich, inwieweit die Idee der „Grünen Box“ tragfähig bleibt, wenn immer neue

Maßnahmen in diese Box gepackt werden und das Volumen ständig steigt. Letztlich stellt sich die Frage, ob nicht die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarbereichs eine stärkere Rolle in der künftigen GAP spielen muss, anstatt diese vorrangig auf Subventionen auszurichten.

3.2 Finanzielle Grenzen

Entscheidend für die weitere Entwicklung der GAP sind die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen. Das mittelfristige Budget für die Gemeinschaft und damit auch für die GAP wird derzeit im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 verhandelt. Die Europäische Kommission hat hierzu im vergangenen Jahr einen Vorschlag vorgelegt, der für den EU-Haushalt für die siebenjährige Finanzierungsperiode ein Gesamtvolumen an Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1 025 Mrd. € (alle Zahlen in Preisen von 2004) vorsieht, was 1,26 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU entspricht.² Dies würde eine deutliche Ausgabensteigerung bedeuten. So soll sich nach den Vorstellungen der Kommission das jährliche Mittelvolumen von 2006 bis 2013 schrittweise um insgesamt 31 % auf dann 158 Mrd. € erhöhen.

Die Haltungen der verschiedenen Mitgliedstaaten zu diesem Vorschlag gehen derweil weit auseinander. Während ein Teil der Länder eine deutliche Ausweitung des EU-Haushalts begrüßt, sind sechs große Nettozahler – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Schweden und Österreich – mit dem Ziel einer Begrenzung des Budgets auf maximal 1 % des BNE in die Verhandlungen gegangen, nicht zuletzt unter Hinweis auf die schwierige Haushaltssituation in vielen Mitgliedsländern.

Für die 1. Säule der GAP geht der Kommissionsvorschlag vom bereits auf dem Europäischen Rat im Oktober 2002 in Brüssel von den

² Europäische Kommission, 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, 2004.

Staats- und Regierungschefs erzielten Kompromiss zur Begrenzung der Agrarausgaben aus. Im Vorfeld der Erweiterung um die Staaten Mittel- und Osteuropas bestand die Sorge, steigende Ausgaben für die GAP könnten zu einer großen Belastung des EU-Haushalts führen und die Spielräume für andere Politikbereiche über Gebühr einengen. Den Ausgaben für Marktmaßnahmen und Direktzahlungen wurde deshalb, ausgehend vom geplanten Budget für das Jahr 2006, lediglich eine jährliche nominale Erhöhung um 1% zugestanden, was bei einer Inflation von mehr als 1% zu einer realen Entwertung dieser Obergrenze im Zeitverlauf führen wird.

Unter diesem Ausgabendeckel müssen auch die schrittweise Einführung der Direktzahlungen in den neuen Mitgliedsländern – die von 25% der Zahlungen in den alten EU-Ländern im Jahr 2004 auf 100% im Jahr 2013 ansteigen sollen – sowie weitere anstehende Reformschritte, wie etwa im Milch- oder Zuckersektor, finanziert werden. Deshalb ist zu erwarten, dass früher oder später der zur Einhaltung der Obergrenze verankerte Mechanismus zur Gewährleistung der Haushaltsdisziplin greift, der im Bedarfsfall eine Kürzung der Direktzahlungen vorsieht.

Die Kommission hat darüber hinaus vorgeschlagen, für den Beitritt Rumäniens und Bulgariens die Brüsseler Obergrenze entsprechend zu erhöhen. Zu den 293 Mrd. € für Marktausgaben und Direktzahlungen in der EU-25 im Zeitraum 2007 bis 2013 sollen somit für die beiden Beitrittsländer noch einmal 8 Mrd. € zusätzlich bereitgestellt werden, so dass die Ausgaben der 1. Säule der GAP auf 301 Mrd. € bzw. 29% des gesamten EU-Budgets ansteigen würden. Diese Interpretation des Brüsseler Agrarkompromisses wird aber nicht von allen im Rat geteilt. Einige Mitgliedstaaten fordern stattdessen, die Marktausgaben und Direktzahlungen für Rumänien und Bulgarien innerhalb der vereinbarten Obergrenze zu finanzieren. In diesem Fall wäre umso eher mit einer Auslösung des Finanzmechanismus zur Kürzung der Direktzahlungen zu rechnen.

Für den neuen Fonds zur Förderung der ländlichen Entwicklung (ELER) sieht der Kommissionsansatz mit einem Gesamtvolumen von rund 89 Mrd. € über die Förderperiode 2007 bis 2013 eine deutliche Ausgabensteigerung vor. Die Fortführung des bisherigen Mittelvolumens auf Basis des Jahres 2006 entspräche rund 74 Mrd. €. Die Steigerung ergibt sich aus einer Aufstockung der bisherigen Strukturfondsmittel für die ländliche Entwicklung um ca. 7 Mrd. € und aus einem Betrag für Rumänien und Bulgarien in Höhe von ca. 8 Mrd. €. Zusätzlich zu diesen 89 Mrd. € stehen durch die obligatorische Modulation 7,2 Mrd. € sowie durch Umstrukturierungsbeihilfen für Tabak- und Baumwollregionen 1,4 Mrd. € aus der 1. Säule für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung zur Verfügung. Diese zugunsten der 2. Säule umgeschichteten Mittel werden auf die Obergrenze für Marktausgaben und Direktzahlungen angerechnet.

Insgesamt veranschlagt die Kommission für den Zeitraum 2007 bis 2013 somit 390 Mrd. € bzw. 38% des EU-Budgets für die GAP. Abbildung 3 (s. S. 92) veranschaulicht diese finanzielle Vorausschau der Kommission im Agrarbereich. Nach der neuen Strukturierung des EU-Haushaltes gehören die Ausgaben der GAP künftig zur Rubrik 2 (Natürliche Ressourcen). Die Ausgaben für die 1. Säule der GAP setzen sich dabei aus den Marktausgaben und Direktzahlungen sowie den zugunsten der 2. Säule umgeschichteten Mitteln zusammen. Letztere stehen somit zusätzlich zu den in der Abbildung ausgewiesenen originären Mitteln der 2. Säule für die ländliche Entwicklung zur Verfügung. Außerdem werden in Abbildung 3 die Ausgaben für Fischerei, Umwelt und Verwaltung dargestellt, die neben den Ausgaben für die GAP zur neuen Rubrik 2 gehören.

Setzen sich gegenüber der Planung der Kommission die Nettozahler mit ihrer Forderung nach einer Begrenzung des Budgets durch, müssten die verschiedenen Politikbereiche mit einem deutlich geringeren Mittelvolumen auskommen als von der Kommission vorgeschlagen.

Abbildung 3: Von der Kommission vorgeschlagene Entwicklung der Ausgaben im Rahmen der Rubrik 2 (Natürliche Ressourcen) für 2007 bis 2013 (in Preisen von 2004)



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen mit Daten aus: Europäische Kommission, 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, 2004; Europäische Kommission, 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, 2004; Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik in der aktuellen Fassung.

Eine Begrenzung des Haushalts ohne Antasten des Brüsseler Agrarkompromisses zu den Marktausgaben und Direktzahlungen würde demnach eine umso deutlichere Reduktion der Mittelansätze für die anderen Politikbereiche einschließlic der 2. Säule der GAP erforderlich machen und die Dominanz der Agrarausgaben aufrechterhalten.

Der erste Versuch einer Einigung über die finanzielle Vorausschau ist im Rahmen des Europäischen Rats am 16. und 17. Juni 2005 in Brüssel gescheitert. Ein Kompromissvorschlag der luxemburgischen Präsidentschaft fand keine einmütige Unterstützung aller Mitgliedstaaten. Insbesondere die britische Delegation lehnte eine Verhandlung über ihren Beitragsrabatt zum EU-Haushalt unter dem Hinweis der auch weiterhin hohen Agrarausgaben ab und stellte damit offen den Brüsseler Agrarkompromiss von 2002 in Frage. Sie verlangte eine grundlegende

Diskussion der Budgetstruktur mit dem Ziel, den Anteil der GAP am EU-Haushalt zu verringern, um so Spielraum für andere, als prioritär angesehene Politikbereiche zu schaffen.

Die aktuelle Debatte um den mittelfristigen Finanzrahmen der EU macht deutlich, dass sich durch die angespannte Haushaltslage in vielen Mitgliedstaaten und die zusätzliche Belastung der Nettozahler durch den Beitritt der Länder Mittel- und Osteuropas mit vergleichsweise geringem Wohlstandsniveau zunehmend Grenzen für den finanzpolitischen Spielraum auf EU-Ebene abzeichnen. Gleichzeitig werden neue Erweiterungen ins Auge gefasst, sollen die Gemeinschaft gestärkt und prioritäre Politikfelder profiliert werden. Vor diesem Hintergrund sind zukünftig insbesondere auch für den finanziellen Rahmen der GAP deutlich engere Grenzen zu erwarten als bisher.

4 Neue Reformvorhaben

Nach den Luxemburger Beschlüssen ist der Reformprozess der GAP keineswegs abgeschlossen. Die im Mai 2004 erfolgte erste Osterweiterung, der beschlossene Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 und die laufende WTO-Runde markieren den Rahmen für weitere Reformschritte. Die Kommission hat sich insbesondere eine Reform der Zuckermarktordnung vorgenommen und ein neues Konzept für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgelegt.

Die bislang von einer Reform verschont gebliebene Zuckermarktordnung zeichnet sich durch ein im Vergleich zum Weltmarktpreis hohes Preisniveau und durch eine Quotierung des Angebots aus. Sie passt allein schon deshalb immer weniger in eine stärker auf Liberalisierung ausgerichtete EU-Agrarpolitik. Den entscheidenden Anstoß zur Reform gibt aber die in Zukunft nicht mehr gewährleistete handelspolitische Absicherung der Zuckermarktordnung. Das im April 2005 vom Berufungsgericht der WTO bestätigte Urteil zur Zuckerexportpolitik der EU markiert hier einen deutlichen Handlungsbedarf. Demnach ist der Export des über die festgelegte garantierte Absatzmenge hinausgehenden, aber als quersubventioniert kritisierten so genannten C-Zuckers nicht WTO-konform. Das Gleiche trifft auch auf den subventionierten Reexport des im Rahmen von Präferenzabkommen importierten Zuckers aus verschiedenen Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) zu. Verschärft wird die Lage für den EU-Zuckersektor über das WTO-Urteil hinaus durch die Tatsache, dass die am wenigsten entwickelten Länder im Zuge der „Alles-außer-Waffen-Initiative“ (EBA) ab 2009 freien

Zugang zum EU-Zuckermarkt erhalten. Und schließlich hat die EU in der laufenden Doha-Runde einen generellen Verzicht auf Exporterstattungen angeboten. Als Konsequenz dieser Entwicklungen geht für die EU die Möglichkeit verloren, überschüssigen Zucker aus eigener Produktion sowie aus bestehenden und noch zunehmenden Importverpflichtungen auf den internationalen Märkten abzusetzen.

Am 22. Juni 2005 reagierte die Kommission – nach Vorlage eines ersten Entwurfs bereits im Juli 2004 – mit einem konkreten Vorschlag zu einer umfassenden Neuausrichtung der Zuckermarktpolitik.³ Der Vorschlag beinhaltet im Wesentlichen eine deutliche Absenkung des Preisniveaus und der Zuckerquoten sowie einen teilweisen Einkommensausgleich für die Rüben-erzeuger über entkoppelte Direktzahlungen. Zur Absenkung der Zuckerquoten soll zunächst der freiwillige Ausstieg aus unrentabler Zuckerrübenverarbeitung mit Hilfe eines Umstrukturierungsfonds unterstützt werden. Sollte dies nicht ausreichen, behält sich die Kommission weitere lineare Quotenkürzungen vor. Offensichtlich will die Kommission die Perspektive der Luxemburger Beschlüsse auf die Zuckermarktpolitik übertragen. Grundsätzlich ist dieser weitere Abbau der ursprünglichen protektionistischen Preispolitik in der EU zu begrüßen, wenngleich man kritisieren mag, dass die Zuckermarktordnung auch nach der von der Kommission vorgeschlagenen Reform noch deutlich protektionistisch bleiben wird.

Die Europäische Kommission hat im Juli 2004 auch einen Vorschlag für eine neue Verordnung zur Förderung des ländlichen Raums in der EU vorgelegt, der inzwischen in leicht abgeänderter Form vom Ministerrat angenommen wurde.⁴ Zentraler Ansatz der neuen Verordnung

³ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, KOM (2005) 263, 2005.

⁴ Europäische Kommission, 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, 2004; Europäischer Rat, Proposal for a Council regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Presidency compromise text und The consolidated text of the Presidency final compromise, Ratsdokumente 8481/1/05 und 10352/05, 2005.

ist eine Vereinfachung der Finanzierung und Durchführung der Programme zur ländlichen Entwicklung durch Schaffung eines einheitlichen Fonds (ELER). Inhaltlich sieht die Verordnung eine Neustrukturierung der Maßnahmen in drei „Achsen“ vor, die sich an den postulierten Zielen der ländlichen Entwicklung orientieren:

- Achse 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Achse 2: Verbesserung von Umwelt und Landschaft,
- Achse 3: Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum.

Daneben ist mit dem LEADER-Ansatz noch eine vierte methodische Achse vorgesehen, in deren Rahmen Maßnahmen aller drei programmatischen Achsen über lokale Entwicklungsstrategien implementiert werden können.

Auch zukünftig sollen ländliche Entwicklungspläne die Basis für die Politik der 2. Säule in den Mitgliedsländern bleiben. Vorgeschaltet werden 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. Die aus dem ELER zur Verfügung stehenden Mittel sollen mit einem bestimmten Mindestanteil auf die drei programmatischen Achsen verteilt werden. Für die Achsen 1 und 3 sind nach dem abschließenden Kompromiss im Rat jeweils mindestens 10 % und für die Achse 2 mindestens 25 % der Mittel bereitzustellen. Darüber hinaus müssen mindestens 5 % der Gesamtmittel für die Durchführung von LEADER-Projekten verwendet werden. In den neuen Mitgliedstaaten muss dieser Mittel-

anteil für Leader allerdings erst 2013 erreicht werden, sofern im Durchschnitt der Programmlaufzeit ein Anteil von 2,5 % sichergestellt ist.

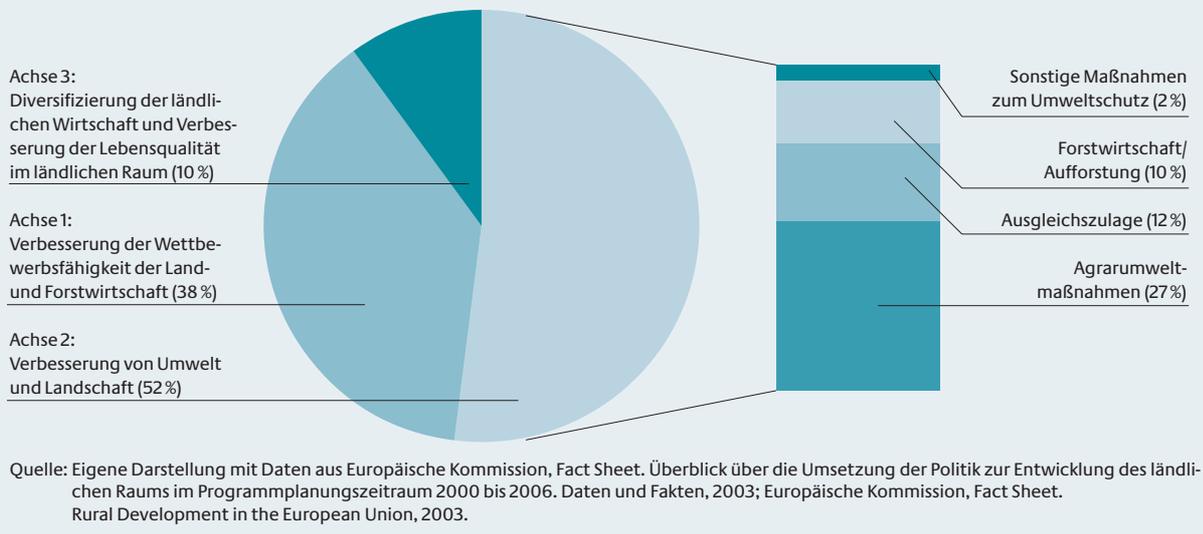
Ausgangspunkt für den ELER-Entwurf ist die derzeitige Finanzierung der ländlichen Entwicklung, wie sie für die EU-15 in Abbildung 4 (s. S. 95) wiedergegeben wird. Die Darstellung orientiert sich an den von der ELER-Verordnung vorgesehenen drei inhaltlichen Achsen. Die Abbildung macht klar, dass praktisch die Hälfte der Finanzmittel in den Bereich nachhaltiger Landwirtschaft fällt, was der künftigen 2. Achse entspricht. Ein gutes Drittel geht in Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, künftig die 1. Achse.

Aus verwaltungstechnischer Sicht ist die ELER-Verordnung weitgehend zu begrüßen.⁵ Die Einrichtung eines einheitlichen Fonds zur Förderung der Politik der 2. Säule kann zu erheblichen administrativen Erleichterungen führen. Andererseits könnten die den ländlichen Entwicklungsplänen vorgeschalteten neuen „Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft“ und die „Einzelstaatlichen Strategiepläne“ sowie die vorgesehenen Verfahrensweisen bei der Programmdurchführung den Verwaltungsprozess unnötig komplizieren.

Inhaltlich ist bei der ELER-Verordnung durchaus kritisch zu hinterfragen, inwieweit hier ein geschlossenes und kohärentes Konzept vorgelegt wird. So werden in Bezug auf die 1. Achse im Grunde genommen bisher bestehende Maßnahmen beibehalten, wodurch sich an der sektoralen Ausrichtung der Förderung nichts ändert. Allgemein wird aus ordnungspolitischer Sicht argumentiert, dass eine auf einen Sektor bezogene Förderung der Wettbewerbsfähigkeit allenfalls kurzfristig sinnvoll sein kann, etwa zur Abfederung negativer Konsequenzen der jüngsten GAP-Reform. Mit der 2. Achse wird

⁵ Eine erste Wertung des ELER-Entwurfs aus wissenschaftlicher Sicht liefert der Wissenschaftliche Beirat Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Stellungnahme zum Vorschlag für die ELER-Verordnung, KOM (2004) 490, <http://www.verbraucherministerium.de>, 2005.

Abbildung 4: Aufteilung der Ausgaben für die ländliche Entwicklung in der EU-15 für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 nach den zukünftigen ELER-Achsen



die Förderung der Bereitstellung öffentlicher Güter bei der nachhaltigen Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftlicher Ressourcen angesprochen, und dieser Zielbereich kann in der Tat als ein zentrales Element einer zielorientierten Politik für den ländlichen Raum angesehen werden. In der konkreten Ausrichtung dieser Achse gibt es indessen anzusprechende Probleme. Die zunächst vorläufig bis 2010 vorgesehene – und stark kritisierte – bloße Weiterführung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete erscheint wenig sachgerecht, weil Einkommenspolitik künftig über die entkoppelten Direktzahlungen erfolgen soll und die Cross-Compliance-Regelung die Landbewirtschaftung gewährleistet. Ebenfalls kritisiert wird, dass die vorgeschlagenen Instrumente noch zielorientierter formuliert und verstärkt Kosten-Nutzen-Überlegungen unterzogen werden müssen. Mit der 3. Achse wird in der ELER-Verordnung eine breiter angelegte Förderung des ländlichen Raums angesprochen. So sinnvoll eine solche Perspektive auch auf den ersten Blick erscheint, werden mit diesem Politikbereich zwei grundlegende politische Fragen berührt: Inwieweit können und sollen durch diesen Politikbereich länd-

liche Strukturen beeinflusst werden? Wie passt eine Politik für den ländlichen Raum in den breiteren Bereich der Regionalpolitik? Es ist nicht erkennbar, inwieweit eine Beantwortung dieser Fragen Legitimationsgrundlage bei der Formulierung der 3. Achse gewesen ist.

5 Finanzpolitische Fragen und Optionen

Mit dem Abbau der protektionistischen Agrarpolitik in der EU war die Erwartung verbunden, die finanzielle Belastung des EU-Haushalts durch die GAP zu verringern. Das ist verständlich: War doch die mangelnde Transfereffizienz ein zentraler Kritikpunkt an einer Politik, die über hohe Produktpreise das Einkommen im Agrarbereich verbessern wollte. Tatsächlich hat sich die finanzielle Belastung durch die GAP trotz der Politikänderung bis heute nicht verringert, und das wird nach den Vorstellungen der Kommission auch in näherer Zukunft nicht der Fall sein. Natürlich sind neue Ansprüche an die GAP zu berücksichtigen; aber es stellt sich doch die Frage nach der Effizienz der neuen EU-Agrarpolitik in Bezug auf die angestrebten Ziele.

In Bezug auf das Ziel der Einkommenssicherung im Agrarbereich sind die derzeitigen und künftigen Direktzahlungen sicherlich nicht konsequent ausgerichtet. Diese Direktzahlungen leiten sich aus einem historischen Besitzstand der protektionistischen Preispolitik her und sollen in Deutschland künftig in eine einheitliche Flächenprämie überführt werden. Beide Formen von Direktzahlungen haben wenig mit zielgerichteter Einkommenspolitik zu tun; eine Zielkonformität dieses Instruments wäre eher zufällig. Tatsächlich ist für den Agrarsektor seit langem und wiederholt die Idee der „direkten Einkommensübertragungen“ diskutiert worden, bei denen die Subvention am Faktor Arbeit, und gezielter: an einem zu geringen Markteinkommen dieses Faktors, ansetzt. Von dieser Idee einer „erstbesten“ Einkommenspolitik sind die Direktzahlungen zwar weniger als eine protektionistische Preispolitik, aber dennoch deutlich entfernt. Korrekturmaßnahmen wie Vorschläge, Direktzahlungen degressiv in Abhängigkeit von der Betriebsgröße zu gestalten, oder auch die beliebte Freibetragsregelung für „kleine Betriebe“ machen dieses Instrument einkommenspolitisch nicht effizienter.

Einkommenspolitisch motivierte Direktzahlungen legen allerdings nahe, zeitlich degressive Regelungen einzuführen. Faktorspezifische, zeitlich unbefristete Transfers sind in einem marktwirtschaftlichen System schwer begründbar.

Die Direktzahlungen in der GAP markieren ein sektorspezifisches Umverteilungsinstrument auf supranationaler Ebene. Angesichts des Finanzvolumens dieses Politikbereichs stellen sich hier grundlegende Fragen für einen künftigen innereuropäischen Finanzausgleich. Sollte eine solche Redistribution überhaupt auf europäischer Ebene durchgeführt werden, oder

sollte das in die nationale Verantwortung fallen, gegebenenfalls bei supranationaler Kofinanzierung in Übergangszeiträumen? Mit der eingeschlagenen Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik erscheint eine Rückverlagerung der damit verbundenen Entscheidungskompetenzen und Finanzierung auf die nationale Ebene durchaus diskutabel.⁶

Die soziale Sicherung und verteilungspolitisch orientierte Maßnahmen wurden bisher weitgehend als Sache der Mitgliedstaaten angesehen, und eine solche Sicht bietet sich auch für den Agrarbereich an. So gibt es in den EU-Staaten ganz unterschiedliche Auffassungen über Notwendigkeit, Form und Ausmaß von intersektoralen Transfers. In den neuen Mitgliedsländern etwa hat die Einführung der ersten Stufe der Direktzahlungen bereits zu erheblichen Unterschieden in der Einkommensentwicklung im Agrarbereich und in anderen Sektoren geführt. Zudem ist es problematisch, wenn Mitgliedstaaten mit wenig ausgeprägter sektoraler Redistributionspolitik auch noch die Umsetzung einer solchen Politik in anderen Mitgliedsländern mitfinanzieren müssen.

Bei einer Renationalisierung der sektoralen Redistributionspolitik in der GAP würden als supranationale Aufgaben marktpolitische Stabilisierungsmaßnahmen, Regelungen zur Gewährleistung des Wettbewerbs und die Vertretung der Gemeinschaftsinteressen nach außen verbleiben. In der Tat wäre das eine diskussionswerte Perspektive für die EU-Agrarpolitik nach den Luxemburger Beschlüssen.

Wenn künftig im Rahmen der GAP die Umsetzung von Umwelt- und Qualitätszielen und die Politik für den ländlichen Raum ein stärkeres Gewicht erhalten sollen, so stellt sich natürlich auch hier die Frage der effizienten Politikgestaltung. Im vorangegangenen Kapitel

⁶ Für eine ausführliche Diskussion der Kompetenzverteilung in der Agrarpolitik siehe: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 468, Bonn, 1998.

wurde bereits angesprochen, dass hier im Rahmen der ELER-Verordnung Defizite gesehen werden. Die kritische Hinterfragung dieses Politikbereichs geht allerdings weiter. So ist es nachvollziehbar, dass auf europäischer Ebene die Förderung der Bereitstellung öffentlicher Güter eine supranationale Aufgabe darstellt, wenn es sich um öffentliche Güter handelt, die sich auf diesen Wirtschaftsraum beziehen. Andererseits folgt aus dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, dass Entscheidungskompetenz und Finanzierungsverantwortung auf nationaler oder auch regionaler Ebene angesiedelt sein sollten, wenn öffentliche Güter sich nur auf diese Räume beziehen. So könnte man sich fragen, ob wirklich alle Maßnahmen der ELER-Verordnung in supranationaler Zuständigkeit liegen sollten, wie etwa Maßnahmen der Flurbereinigung, nur lokal wirksame Umweltmaßnahmen oder Dorferneuerungsmaßnahmen. Unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedsländer und Regionen könnten stattdessen übergreifend im Rahmen eines supranationalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden.

Tatsächlich basiert die gegenwärtige und vorgeschlagene Politik für den ländlichen Raum auf dem Prinzip der Kofinanzierung. Es ist bekannt und offensichtlich, dass es bei Kofinanzierung zu erheblichen Verzerrungen kommen kann, weil politische Entscheidungen wesentlich vom Interesse an einem hohen Mittelzufluss geprägt werden und geringe Anreize für einen verantwortungsvollen Einsatz dieser Mittel bestehen. In Deutschland wird dieses Problem zusätzlich durch die Mischfinanzierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) von Bund und Ländern verstärkt, diskutiert unter dem Stichwort der „doppelten Politikverflechtung“. Sofern EU-Maßnahmen der ländlichen Entwicklung im Rahmen der GAK gefördert werden, kommt es hierbei zu einer Kofinanzierung der Ausgaben der Bundesländer

(und damit des nationalen Finanzierungsanteils) durch den Bund. Eine radikale Konsequenz wäre die Abschaffung des Prinzips der Kofinanzierung, gegebenenfalls ergänzt durch den Einbezug dieses Politikbereichs in einen supranationalen Finanzausgleich. Andererseits wird für eine Beibehaltung der Kofinanzierung angeführt, dass auf diese Weise Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Wirtschaftsraum vermieden und ärmeren Regionen wichtige Politikbereiche eröffnet werden, die ohne Kofinanzierung nicht verfolgt werden könnten. Inwieweit dieses letzte Argument das Subsidiaritätsprinzip konterkariert, soll hier nicht diskutiert werden.



6 Ausblick

Die neue Ausrichtung der GAP nach den Luxemburger Beschlüssen markiert einen weiteren und wichtigen Schritt zu einer zielgerichteten EU-Agrarpolitik, doch ist der Prozess der Agrarreformen in der EU damit nicht abgeschlossen. Sinnvoll ist sicherlich der weitere Abbau der protektionistischen Preispolitik, doch Fragen ergeben sich zur Zukunft der Direktzahlungen und zum künftigen Konzept der Politik für den ländlichen Raum. Das Gesamtkonzept der künftigen EU-Agrarpolitik ist hier noch unscharf.

Die Vision für die GAP und das europäische Agrarmodell ist klar: eine international wettbewerbsfähige Agrarwirtschaft; Landwirte erwirtschaften aus ihrer Tätigkeit ein angemessenes Einkommen; gesellschaftspolitisch angestrebte Umwelt- und Qualitätsziele sowie eine Politik für den ländlichen Raum werden durch

zielgerichtete Maßnahmen umgesetzt. Wie realistisch ist eine solche Vision für die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik? Die Geschichte der Reformen dieser Politik seit ihren Anfängen hat gezeigt, wie schwierig die Weiterentwicklung eines Politikbereichs ist, wenn die konzeptionelle Grundlage problematisch ist. Der erreichte

Reformstand sollte deshalb dazu ermutigen, das künftige Konzept weiter zu schärfen. Angesichts der Erweiterung der EU und der internationalen Rahmenbedingungen, der enger werdenden finanziellen Spielräume und der Bedeutung, die der GAP für die Zukunft der EU selbst zukommt, erscheint eine solche Aufgabe zwingend.