

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

---

*Plenarsitzungsdokument*

ENDGÜLTIG  
**A5-0022/2004**

26. Januar 2004

## **BERICHT**

über die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen in der  
Europäischen Union  
(2002/2258(INI))

Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Berichterstatter: Georges Garot



## INHALT

	<b>Seite</b>
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....	5
BEGRÜNDUNG.....	10

## **GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE**

In der Sitzung vom 16. Januar 2003 gab der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt, dass der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Initiativberichts gemäß Artikel 163 der Geschäftsordnung über die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen in der Europäischen Union erhalten hatte.

Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hatte in seiner Sitzung vom 27. November 2003 Georges Garot als Berichterstatter benannt.

Der Ausschuss prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 12. Juni, 30. September, 4. November, 2. Dezember 2003 und 22. Januar 2004.

In der letztgenannten Sitzung nahm er den Entwurf einer Entschließung mit 24 Stimmen bei 2 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Joseph Daul; Vorsitzender; Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf und Albert Jan Maat, stellvertretende Vorsitzende; Georges Garot, Berichterstatter; Gordon J. Adam, María del Pilar Ayuso González (in Vertretung von Agnes Schierhuber), Alexandros Baltas (in Vertretung von Jean-Claude Fruteau), Reimer Böge (in Vertretung von Michl Ebner), António Campos, Francesco Fiori, Lutz Goepel, Willi Görlach, João Gouveia, María Esther Herranz García (in Vertretung von Encarnación Redondo Jiménez), María Izquierdo Rojo, Elisabeth Jeggle, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Heinz Kindermann, Christa Klaß, Christos Folias, Christos Folias, Vincenzo Lavarra, Xaver Mayer, Jan Mulder (in Vertretung von Giovanni Procacci), James Nicholson (in Vertretung von Robert William Sturdy), Neil Parish, Mikko Pesälä, Christa Prets (in Vertretung von María Rodríguez Ramos), Dominique F.C. Souchet und Eurig Wyn (in Vertretung von Danielle Auroi).

Der Bericht wurde am 26. Januar 2004 eingereicht.

## ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen in der Europäischen Union (2002/2258(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- unter Hinweis auf seine Entschlüsse vom 30. Mai 2002 zur "Agenda 2000": Reform der GMO und ländliche Entwicklung<sup>1</sup>, vom 7. November 2002 zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik<sup>2</sup> und vom 5. Juni 2003 zu der Multifunktionalität der Landwirtschaft und der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik<sup>3</sup>,
  - unter Hinweis auf seine Stellungnahmen vom 5. Juni 2003 zu gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Stützungsregelungen für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen<sup>4</sup>, zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)<sup>5</sup>, zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide<sup>6</sup>, zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Trockenfutter für die Wirtschaftsjahre 2004/05 bis 2007/08<sup>7</sup>, zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Reis<sup>8</sup>, zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor<sup>9</sup> und zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse<sup>10</sup>,
  - in Kenntnis der Verordnungen, die der Rat im Oktober 2003 zur Reform der GAP angenommen hat<sup>11</sup>,
  - gestützt auf Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (A5-0022/2004),
- A. in der Erwägung, dass die vom Rat im Juni 2003 verabschiedete Reform dem Markt bei der Einkommensbildung der Landwirte größere Bedeutung beimisst und dass sie öffentliche Fördergelder als Entgelt für „nicht marktgängige“ Leistungen gewährt, die die Landwirte für die gesamte europäische Gesellschaft erbringen,
- B. unter Hinweis auf die Erklärungen des Europäischen Rates von Luxemburg (Dezember

---

<sup>1</sup> P5\_TA(2002)0274 und P5\_TA(2002)0275

<sup>2</sup> P5\_TA(2002)0532

<sup>3</sup> P5\_TA(2002)0263

<sup>4</sup> P5\_TA(2003)0256

<sup>5</sup> P5\_TA(2003)0257

<sup>6</sup> P5\_TA(2003)0258

<sup>7</sup> P5\_TA(2003)0259

<sup>8</sup> P5\_TA(2003)0260

<sup>9</sup> P5\_TA(2003)0261

<sup>10</sup> P5\_TA(2003)0262

<sup>11</sup> ABl.

1997) und Berlin (Juni 1999) zugunsten einer multifunktionellen europäischen Landwirtschaft auf dem gesamten Gebiet der Europäischen Union,

- C. in der Erwägung, dass eine flächenbezogene Landwirtschaft innerhalb der Union zu stärken ist, die überall eine möglichst große Anzahl von Betrieben und Arbeitsplätzen erhalten kann,
- D. in der Erwägung, dass Marktregulierung und Preisstabilisierung in den letzten Jahren eindeutig an Gewicht im Rahmen der EU-Agrarpolitik verloren haben, dass hingegen der Weltmarkteinfluss auf die EU-Agrarmärkte zugenommen hat,
- E. in der Erwägung, dass in anderen Teilen der Welt zur Gewährleistung der Einkommensstabilität neben Marktregulierung und Preisstabilisierung noch andere Regelungen zum Krisenmanagement angedacht werden,

### **Zur Lage der Einkommen in der EU und den Verpflichtungen der GAP**

1. weist darauf hin, dass eines der fundamentalen Ziele der GAP die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung und die Stabilisierung der Einkommen bleibt, um die landwirtschaftliche Tätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Europäischen Union zu erhalten;
2. stellt fest, dass die landwirtschaftlichen Einkommen in der gesamten Europäischen Union von 1995 bis 2002 um 7% angestiegen sind, dass aber dieser Anstieg nur durch eine Verringerung der Anzahl der Betriebe um 15,7%, eine Vergrößerung der Betriebe, eine Intensivierung der Produktion und die Entwicklung der Mehrfachtigkeit und der Diversifizierung möglich war;
3. hebt jedoch hervor, dass die Kluft gegenüber den anderen Berufsgruppen nicht in allen Ländern, Regionen und Sektoren überwunden wurde und dass eine große Streuung der landwirtschaftlichen Einkommen pro Vollzeitlandwirt besteht, die teilweise durch die der Arbeitsproduktivität, aber auch durch die ungleiche Verteilung der Beihilfen aufgrund der Größe und der Produktionsrichtung der Betriebe zu erklären ist: 20% der Betriebe erhalten 73% der Direktzahlungen für 59% der Flächen und nur 25% der Arbeitsplätze;
4. weist darauf hin, dass außerdem große Unterschiede zwischen dem Anteil an den erhaltenen Beihilfen und dem Anteil der Länder und Sektoren am gesamten Produktionswert der europäischen Landwirtschaft bestehen;
5. stellt ferner fest, dass die Verstärkung des neuen Systems der Direktzahlungen zahlreiche Produktionssektoren immer abhängiger von diesen Direktzahlungen betreffend ihre Einkommen macht;
6. wünscht einen leichteren Zugang, eine Verbesserung und eine effizientere Nutzung der vorhandenen statistischen Instrumente, um eine bessere Kenntnis der Einkommen und der europäischen Landwirtschaft im allgemeinen zu gewährleisten;

### **Zur Rolle der Preise bei der landwirtschaftlichen Einkommensbildung**

7. weist darauf hin, dass die Produktionskosten aufgrund der verstärkten Anwendung der Regeln der Multifunktionalität zum Ansteigen tendieren, während die öffentlichen Beihilfen für die Landwirte bis 2013 rückläufig sind; hebt die Bedeutung der Preis- und Marktpolitik hervor, um die Einkommensbildung in der Landwirtschaft zu gewährleisten;
8. ist der Auffassung, dass die Marktregulierung und die Preisstabilisierung konsequente Instrumente der neuen GAP sind und auf einer festen und entkoppelten Direktzahlung für die Produktion basieren; dass sie unerlässlich für die Stabilität der Einkommen sind, um mit den Schwankungen der Agrarpreise fertig zu werden, die sich aus Änderungen der klimatischen Bedingungen, der Entwicklung der Weltmarktpreise oder Versorgungskrisen ergeben können;
9. hält es in diesem Zusammenhang für unerlässlich, dass einerseits institutionelle Preise, die innerhalb bestimmter Produktionsmengen garantiert und an feste Höchstgrenzen gebunden sind, und auf den Bedürfnissen des Binnenmarktes beruhen, in Zukunft die Rolle eines allgemeinen Sicherheitsnetzes innerhalb der GAP spielen und dass andererseits Instrumente zur Regulierung des Angebots beibehalten und sogar flexibel erweitert werden; ist der Auffassung, dass es ferner darauf ankommt, mit jedem anderen Instrument auf die Schwankungen der landwirtschaftlichen Einkommen zu reagieren, die sich z.B. aus den klimatischen Bedingungen oder Katastrophen ergeben, wie es z.B. in Australien, den USA und in Kanada der Fall ist;
10. ist der Auffassung, dass diese institutionellen Garantiepreise im Verhältnis zu den Produktionskosten festgelegt werden müssen, um als Sicherheitsnetz fungieren zu können; weist darauf hin, dass durch die Höhe dieser Preise gleichzeitig vermieden werden muss, einen attraktiven Absatzmarkt zu bilden, indem man die Erzeuger vom Markt ablenkt und dies als Argument dafür dient, um die Marktpreise innerhalb der Sektoren nach unten zu drücken;
11. ist ferner der Auffassung, dass es notwendig ist, den Abschluss von Branchenverträgen zu fördern, um die Qualität der Erzeugnisse besser zur Geltung zu bringen und die Gewinne gerechter unter die Partner aufzuteilen;
12. hebt hervor, dass die Umwandlung der Interventionsregelungen in einfache Sicherheitsnetze nur bei Vorhandensein eines äußeren Schutzes möglich und dauerhaft ist, der ausreichend angepasst und geeignet ist, das europäische Agrarmodell in seinen drei Bestandteilen (wirtschaftliche, soziale und ökologische Komponente) zu schützen;
13. ist ferner der Auffassung, dass der Zugang zu den europäischen Märkten denselben Regeln unterworfen sein sollte wie denjenigen der Union, um jeglichen unlauteren Wettbewerb zu vermeiden;
14. fordert die Einrichtung von Regelungen zum Krisenmanagement, die als letztes Mittel benutzt werden können, wenn die Marktpreise auf Dauer unterhalb der Niveaus der Sicherheitsnetze bleiben;
15. betont, dass zum einen der Rückgang der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse die Entwicklung der Preise für die Ernährung der Verbraucher nicht beeinflusst und zum anderen die Entwicklung der Verbraucherpreise in keinem Verhältnis zu der Entwicklung

der landwirtschaftlichen Einkommen steht; ist der Ansicht, dass diese Feststellung die Kommission veranlassen muss, sich mit der Frage der wirtschaftlichen Organisation der Erzeuger und den Modalitäten der Vermarktung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu befassen;

### **Über die Rolle der Gemeinschaftsbeihilfen bei der Einkommensbildung in der Landwirtschaft**

15. hält es für gerechtfertigt, die Höhe der öffentlichen Unterstützung für die Landwirtschaft beizubehalten, insbesondere um ihre multifunktionellen Leistungen für die Gesellschaft zu entlohnen und die Präsenz der Landwirte in sämtlichen Gebieten aufrecht zu erhalten;
16. hält es für unerlässlich, dass der Gemeinschaftshaushalt dazu beiträgt, die Bedingungen zu schaffen, die Beschäftigung gewährleisten, insbesondere in den benachteiligten ländlichen Gebieten, und dass er auch die Anpassung der Betriebe an die neuen Anforderungen der Gesellschaft entlohnt;
17. hält es für notwendig, dass die Kommission bei ihren Vorschlägen für Rechtsvorschriften, die den Agrarsektor unmittelbar betreffen (wie Umweltvorschriften) auch die wirtschaftlichen Folgen dieser Rechtsvorschriften für die Landwirtschaft angibt;

### **Über die Auswirkungen der Entkopplung und der Konditionalität der Beihilfen auf die landwirtschaftlichen Einkommen**

18. ist ferner der Auffassung, dass das Fehlen eines Zusammenhangs zwischen der Gewährung der Beihilfen und der landwirtschaftlichen Produktionsmenge die territorialen Probleme verschärfen und die einzelnen Bereiche aus dem Gleichgewicht bringen wird, wenn eine große Anzahl von Landwirten beschließt, nicht mehr zu produzieren, und dennoch weiterhin Beihilfen bezieht;
19. fordert die Mitgliedstaaten auf, eine partielle Entkopplung effektiv anzuwenden und dass die Regelung über die Abtretung der Prämienansprüche durch die nationalen Reserven nach dem Gießkannenprinzip erfolgt, um vorrangig Einrichtungen und Betrieben zu helfen, die den größten Konsolidierungsbedarf haben; ist der Auffassung, dass es gleichzeitig zweckmäßig ist, die Möglichkeit beizubehalten, Direktzahlungen für die Betriebe zu gewähren, die dank Investitionen und eines Anwachsens ihres Unternehmens ebenfalls konsolidiert werden müssen;
20. hebt hervor, dass die ungerechte Regelung der entkoppelten Beihilfen und ihre differenzierte Anwendung je nach Staaten ihre Legitimität bei den Bürgern und der WTO verlieren könnte, wenn sie weiterhin auf historisch von den Erzeugern erworbenen Ansprüchen basiert und keine gerechtere Entlohnung aller Landwirte und aller Produktionsrichtungen im Namen der Multifunktionalität zulässt;
21. fordert daher die Kommission auf, darauf zu achten, dass die national differenzierte Umsetzung der neuen Stützungsregelung in den EU-Mitgliedstaaten die Einheitlichkeit und Wettbewerbsneutralität der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht gefährdet; ist der Ansicht, dass künftige Vorschläge zur Neuorientierung der entkoppelten Beihilfen hin zu einer Stützungsregelung sowohl die nachhaltige Flächenbewirtschaftung als auch die



Tierhaltung gewährleisten müssen; weist darauf hin, dass die Kohärenz mit den öffentlichen Leistungen der multifunktionalen Landwirtschaft und der internationalen Handelsordnung gegeben sein muss;

22. fordert, Maßnahmen zu treffen, damit die Konditionalität der Beihilfen der Vielfalt der Produktionssysteme und den kleineren Betrieben nicht schadet,

### **Über die Rolle der Modulation im Hinblick auf die Umverteilung der öffentlichen Beihilfen und die Verstärkung der ländlichen Entwicklung**

23. bedauert die Tatsache, dass die vom Rat angenommene Art der obligatorischen Modulation nicht ausreicht, um einen Wiederausgleich zugunsten der zweiten Säule zu ermöglichen;
24. unterstreicht, dass die obligatorische Kofinanzierung, die eine Höchstgrenze für die Aufnahme der genehmigten Mittel festlegt, weitgehend die Entwicklung der Politik der ländlichen Entwicklung bremst; ist der Auffassung, dass sich diese Situation mit der Erweiterung um ärmere Länder zu verschärfen droht; dass es in diesem Fall zweckmäßig ist, den Anteil der nationalen Beiträge im System der Kofinanzierung zu reduzieren;
25. fordert eine größere Kohärenz zwischen der ersten und der zweiten Säule, um die Multifunktionalität einer flächenbezogenen Landwirtschaft bestens zu nutzen, die es gleichzeitig ermöglichen soll, die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen und den Betrieben zu verringern und den neuen Generationen von Landwirten und der Landbevölkerung eine Zukunft zu sichern;
26. fordert eine Aufstockung der Mittel der zweiten Säule über die sich aus der Modulation ergebenden Mittel hinaus, eine stärkere Einbeziehung der ländlichen Entwicklung in die Dynamik des territorialen Zusammenhalts und eine Vereinfachung ihrer Durchführung (Verfahren, Gebietseinteilungen ...);

o  
o o

27. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung der Kommission, dem Rat, den Mitgliedstaaten und der Welthandelsorganisation (WTO) zu übermitteln.

## BEGRÜNDUNG

Die Europäische Union äußert regelmäßig ihre Bereitschaft, die internationale Förderung und Anerkennung ihres Agrarmodells zu gewährleisten, das auf der Multifunktionalität beruht. Dieses Modell, das auf einer dauerhaften und auf das gesamte Gebiet der Union verteilten Landwirtschaft beruht, verfolgt das Ziel, nicht nur Nahrungsmittel in ausreichender Menge zu produzieren und den Bedürfnissen der Verbraucher betreffend Qualität und Sicherheit zu entsprechen, sondern auch die Umwelt und das Tierwohl zu erhalten, die Erhaltung der Landschaft zu gewährleisten und einen Beitrag zur Beschäftigung und zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raums zu leisten.

Das Ziel dieses neuen Initiativberichts ist es, über den Ansatz der Einkommen die Lebensfähigkeit dieses Modells zu ergründen, das den Markt, die Gebiete und die Menschen kombinieren soll. Die Zukunft der gesamten landwirtschaftlichen Betriebe und Regionen der Union hängt nämlich direkt von den Einkommen ab, die daraus abgeleitet werden können. Zu diesem Aspekt stellen wir seit langem fest, dass das durchschnittliche Niveau der landwirtschaftlichen Einkommen im allgemeinen nur um den Preis sehr hoher Umstrukturierungen erhalten bleiben konnte, was sich in einer sehr starken Verringerung der landwirtschaftlichen Bestände und durch eine Beschleunigung der Konzentration der Betriebe niederschlug. Während jetzt eine neue Reform eingeleitet wurde, ist es da unvernünftig, eine Veränderung, sogar eine Umkehrung dieser dauerhaften Entwicklung vorzusehen, die die europäische Landwirtschaft seit ihren Ursprüngen begleitet? Ist es denkbar, die beiden von vornherein widersprüchlichen Ziele der "Wettbewerbsfähigkeit" und der "Multifunktionalität", die der gemeinsamen Agrarpolitik zugewiesen wurden, miteinander zu vereinbaren? Von den Antworten auf diese Fragen hängt sehr weitgehend die Realität des europäischen Agrarmodells ab.

### **I. Die landwirtschaftlichen Einkommen in Europa**

Zwischen 1995 und 2002 haben sich die landwirtschaftlichen Einkommen in der Europäischen Union um durchschnittlich 7% erhöht, was beweisen dürfte, dass das Ziel der Stabilität der Einkommen, das der gemeinsamen Agrarpolitik zugewiesen wurde, durchaus erreicht worden ist. Allerdings verbirgt sich hinter diesem a priori positiven Ergebnis eine ganz andere Realität: Die Entwicklung dieser Einkommen war nicht nur von sehr großen Unterschieden von Land zu Land, von einer Produktion zur anderen, von einem Erzeuger zum anderen, sondern durch die Tatsache gekennzeichnet, dass während des gleichen Zeitraums die Beibehaltung dieser Einkommen zum großen Teil durch die Aufgabe von 15,7% der Anzahl der Betriebe gewährleistet wurde. In Wahrheit wurden die Einkommen durch die Erhöhung der Arbeitsproduktivität erhalten, auf die eine ganze Reihe von strukturellen Anpassungen folgte: Vergrößerung der Produktionseinheiten, Intensivierung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten, auch Mehrfachtigkeit oder Zunahme der Teilzeitarbeit. Übrigens ist es vorgekommen, dass der Fortbestand bestimmter Betriebe durch kurzfristige Lösungen verlängert wurde, die aus einer Dekapitalisierung und einer geringeren Inanspruchnahme der Familienreserven bestehen.

Künftig soll Europa nicht mehr mit diesen Arten von Anpassungen rechnen können, um die Aufrechterhaltung seiner Landwirtschaft zu ermöglichen und sein Agrarmodell zu entwickeln. Es scheint mehr denn je angebracht zu sein, die wichtigsten Mittel der öffentlichen

Agrarpolitik zu untersuchen, die noch direkt für die Wahrung der Einkommen der größten Anzahl von Familien innerhalb der Union mobilisiert werden können.

### **Der Markt:**

Er wirkt sich auf die Einkommen über das Preisniveau aus. Diese Preise werden um mehrere Variablen angepasst: der Öffnungsgrad der Märkte, das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, die Qualität, der mehr oder weniger verarbeitete Zustand des Erzeugnisses, die Organisation der Branche und die Absatzwege, bei denen der Großhandel einen zentralen Platz einnimmt. Von 1995 bis 2002 ist der Erzeugerpreisindex um 1,1% gesunken, während der Verbraucherpreisindex zwischen 1995 und 2001 um 10,8% gestiegen ist. Dies dient dazu zu beweisen, dass die landwirtschaftlichen Produktivitätsgewinne mehr der Branche und der gesamten Wirtschaft als den Landwirten selbst zugute gekommen sind.

### **Die Direktzahlungen:**

Seit 1992 ist der Einfluss der Direktzahlungen ein entscheidender Bestandteil der landwirtschaftlichen Einkommen geworden. Die wirtschaftlichen Leistungen einer wachsenden Anzahl von Betrieben hängen immer mehr von dieser neuen Form der Stützung ab. Vor der Reform von 2003 machten diese Direktzahlungen – alle Produktionsweisen zusammen – 56% des laufenden Ergebnisses vor Steuern aus. Doch was sie vor allem kennzeichnet, ist ihre starke Konzentration und ihre ungleiche Verteilung innerhalb der europäischen Landwirtschaft: 20% der Betriebe mit 59% der Flächen und 25% der Arbeitsplätze erhalten 73% der Direktzahlungen. Das stärkere Gewicht der Direktzahlungen führt nun zu der entscheidenden Frage nach ihrem Status und ihrer Begründung. Sind es Entschädigungen für den Preisrückgang, Gegenleistungen für Benachteiligungen, Einkommensbeihilfen oder von allem ein bisschen? Diese Klärung ist unerlässlich. Ihre Anwendung und ihre Verteilung müssen von der Öffentlichkeit, den Steuerzahlern sowie von den Instanzen der WTO, akzeptiert werden können. Dieser Bedarf an Legitimität ist die Voraussetzung für ihre Fortdauer.

Wenn wir uns mit den Einkommen befassen, stellen wir die Auswirkungen des starken Drucks der Märkte fest und daher die Folgen des wachsenden Gewichts der Wettbewerbsfähigkeit auf die Entwicklung der Landwirtschaft seit 40 Jahren. Die landwirtschaftlichen Einkommen bleiben weitgehend von den Agrarpreisen abhängig und werden je nach Mitgliedstaaten mehr oder weniger nach unten gedrückt. Während Europa beabsichtigt, sein Modell zu verteidigen, geht es hier darum, dafür zu sorgen, wie es noch möglich ist, „akzeptable“ landwirtschaftliche Einkommen für eine aktive, zahlreiche über das gesamte Gebiet verteilte landwirtschaftliche Bevölkerung zu erzeugen, die in der Lage sein soll, alle Anforderungen der Multifunktionalität zu übernehmen. Und wir können über die Zukunft dieses Modells keineswegs völlig sicher sein: Einerseits werden die Produktionskosten mit der Anwendung der Normen im Zusammenhang mit der Multifunktionalität ansteigen, andererseits wird sich der an Obergrenzen gebundene Haushalt in den nächsten 10 Jahren rückläufig entwickeln.

## **II. Die Rolle der Preis- und Marktpolitik bei der Einkommensbildung in der Landwirtschaft**

Die Preis- und Marktpolitik war lange Zeit das bevorzugte Instrument der Gemeinsamen

Agrarpolitik bei der Einkommensbildung. Aber aufgrund ihrer Entwicklung müssen wir uns diesbezüglich eine Frage stellen. Kann sie noch lange Zeit weiterhin am Rückgang der Agrarpreise indirekt durch das Streben nach einer besseren Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft mitwirken und gleichzeitig wirksam zu den Bedürfnissen einer multifunktionalen Landwirtschaft beitragen, die ihrerseits zusätzliche Selbstkosten erzeugt? Unter diesen Bedingungen ist die Lösung der Einkommensgleichung nicht möglich. Der Rückgriff auf die Qualität der Erzeugnisse, so notwendig er auch sein mag, stellt keine ausreichende Lösung dar. Wir stellen nämlich fest, dass die Qualität häufig als ein Element der Wettbewerbsfähigkeit auftritt und zu einem einfachen Gütesiegel wird, das den Zugang zu den Märkten erleichtert. Man muss daher die Funktionen der Preis- und Marktpolitik neu definieren, um beide Konzepte, Wettbewerbsfähigkeit und Multifunktionalität, miteinander zu vereinbaren und die Zukunft des europäischen Landwirtschaftsmodells zu gewährleisten. Diese Politik muss ihre wichtigste Daseinsberechtigung erlangen, nämlich die Entlohnung des Produktionsakts des Landwirts zu gewährleisten.

Um dies zu erreichen, stehen sich theoretisch zwei Arten von Ansätzen gegenüber:

- Der der Verfechter einer verwalteten Gemeinsamen Agrarpolitik, die sich in der Praxis auf hohe institutionelle Preise stützt und durch eine allgemeine Beherrschung der Produktion und einen starken Schutz an den Grenzen ergänzt wird.
- Das Konzept derjenigen, die dem Markt einen größeren Stellenwert einräumen, aber dabei eine Mindesteinkommensgarantie durch Sicherheitsnetze und durch ergänzende Vorkehrungen zum Krisenmanagement gewährleisten wollen, die dazu beitragen sollen, die schwierigsten Situationen zu überwinden. In diesem Rahmen muss die Festlegung des Niveaus dieser Sicherheitsnetze nicht nur die Selbstkosten berücksichtigen, sondern es auch vermeiden, einen attraktiven Absatzmarkt für die Produktion zu schaffen. Um aber zu verhindern, dass die freibleibenden Marktpreise unterhalb „dieser institutionellen Mindestpreise“ absinken, die von den Sicherheitsnetzen gebildet werden, befürwortet dieses Konzept eine Regulierung der Produktion, die an ihre eigenen Besonderheiten angepasst ist. Schließlich um ihre Kohärenz zu bewahren, ist es unerlässlich, dass sie auch Mittel behält, um die Ströme an den Grenzen zu regulieren.

Der Berichterstatter bevorzugt die zweite Option. Es wäre in der Tat unter den derzeitigen europäischen und weltweiten Gegebenheiten unrealistisch, an eine Kehrtwendung zu glauben, die sich in einer beträchtlichen Anhebung der institutionellen Preise und einer Verstärkung der Zollschränken niederschlagen würde. Dies würde unbedingt sehr lebhaft Reaktionen unserer Partner in der WTO auslösen, die uns zu Recht vorwerfen würden, wir würden unsere in den Abkommen von Marrakesch eingegangenen Verpflichtungen nicht einhalten. Die Union würde sich für immer disqualifizieren und sich jeglichen Einflusses auf eine Regelung im Handel und der internationalen Politik berauben.

Diese Anpassung der Preis- und Marktpolitik muss schließlich durch eine europäische Förderung der Einsetzung von Branchenverträgen ergänzt werden, um die Qualität zu nutzen, aber auch um den Mehrwert auf die einzelnen Partner gerechter zu verteilen (Produktion, Verarbeitung, Absatz).

### **III. Die Rolle der öffentlichen Beihilfen bei der Einkommensbildung**

Wenn die Preis- und Marktpolitik an der Entlohnung des Produktionsaktes teilhaben muss, müssen die öffentlichen Beihilfen ihrerseits völlig in Richtung auf die Multifunktionalität mobilisiert werden, deren Aufgabe es ist, „nichtmarktgängige“ Leistungen zu entlohnen und eine möglichst große Anzahl von Landwirten auf dem gesamten Gebiet der Union zu erhalten.

Die Reform vom Juni 2003 verstärkt besonders das Gewicht der entkoppelten Direktzahlungen bei den Einkommen und verleiht der Modulation und der Konditionalität einen obligatorischen Charakter. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte verfügt die Gemeinsame Agrarpolitik über Instrumente, die es ermöglichen, ein direktes Vorgehen betreffend die Multifunktionalität, die einzelnen Einkommen und die Korrektur der Ungleichgewichte zwischen den Landwirten und der Erzeugungsweise vorzusehen. Doch dieser potenzielle Fortschritt muss aufgrund des unvollständigen Charakters der eingetretenen Veränderungen nuanciert werden.

#### **Die Entkopplung:**

Die Einführung der Entkopplung führt zur Schaffung einer Einheitszahlung pro Betrieb, die hektarspezifische finanzielle Ansprüche eröffnet, die zwischen Landwirten übertragbar sind. Wenn wir nicht aufpassen, kann sich ein solches System von Ansprüchen als gefährlich erweisen. Es kann zu Phänomenen der Bodenspekulation verleiten, was der Niederlassung neuer Generationen, dem Fortbestand sehr vieler Betriebe, und insbesondere der schwächsten, Schaden zufügen. Die Konzentration der Landwirtschaft dürfte überdies weiter zunehmen. Es würde also notwendig erscheinen, überall in Europa eine stärkere Umverteilung und eine größere Kontrolle der gemeinschaftlichen Verwaltung dieser Prämienansprüche über die nationalen Reserven vorzusehen, um so einen besseren Zugang der Jugendlichen zum Beruf des Landwirts zu ermöglichen und die Betriebe umzustrukturieren, die dies am meisten nötig haben.

Die Gewährung der Einheitszahlung für die Betriebe bleibt übrigens äußerst ungerecht und manchmal ungerechtfertigt. Nicht alle Landwirte beziehen ihr Einkommen aus dem Haushalt, während sie alle gehalten sind, den Anforderungen der Multifunktionalität zu entsprechen. Daher ist die Berechnung der Unterstützung für diejenigen, die Direktzahlungen erhalten, sehr kritikwürdig. Sie beruht auch weiterhin auf heute nicht begründeten historischen Referenzen, die aus einer Vergangenheit geerbt wurden, die nur die Fähigkeit zu einer naturgemäß sehr ungleichen Produktionsweise für jeden Betrieb widerspiegelte. Es ist daher dringend geboten, diese Abweichung zu korrigieren, um die Bedürfnisse einer multifunktionellen Landwirtschaft besser zu befriedigen, die aufgrund einer immer begrenzteren öffentlichen Haushaltspolitik allen Landwirten zugute kommen muss, ganz gleich wie ihre Situation ist. Dieser Aufruf zu mehr interner Legitimität ist sicherlich die unerlässliche Voraussetzung für die dauerhafte Beibehaltung der europäischen öffentlichen Solidarität gegenüber ihrer Landwirtschaft und internationalen Anerkennung.

#### **Die Modulation der Beihilfen:**

Ihr Prinzip und ihr obligatorischer Charakter werden heutzutage nicht mehr sehr in Frage gestellt. Man kann einfach bedauern, dass ihre Umverteilungseffekte völlig unzureichend sind. Der von der Reform vom Juni eingeführte Mechanismus genehmigt nämlich nur eine

Umverteilung in Höhe von 1,2 Mrd. € (3% der ersten Säule im Jahre 2005). Wie kann man unter diesen Bedingungen vorgeben, der Multifunktionalität einer Landwirtschaft zu dienen, die durch die Verringerung der Einkommensunterschiede auch an einem besseren sozialen Zusammenhalt mitwirken soll? Die Quoten der Modulation müssen also heraufgesetzt und ihre Mechanismen revidiert werden, um eine ausgewogenere, dynamischere, auf dem Gebiet und der Beschäftigung basierenden Art der Verteilung der Direktzahlung herzustellen, um möglichst rasch von den einfachen historischen Referenzen wegzukommen.

### **Die ländliche Entwicklung:**

Eine Politik der ländlichen Entwicklung kann man nur zusammenfassen, wie es die Reform vorsieht, unter Hinzufügung zum bestehenden Katalog von drei neuen Maßnahmen betreffend Qualität, die Normen und das Tierwohl, vor allem wenn man die geringen zusätzlichen Finanzmittel berücksichtigt, die dank der Anwendung der Modulation zur Verfügung gestellt werden.

Abgesehen von ihrem unzureichenden Umfang, müssen diese Mittel besser für die Entlohnung der Multifunktionalität bei solchen Landwirten eingesetzt werden, die sich auf freiwilliger Basis verpflichten, Normen zu respektieren, die über diejenigen der Konditionalität hinausgehen. Diese Form der Unterstützung muss also einen echten Anreiz, ein potenzielles zusätzliches Einkommen und nicht mehr lediglich einen Lastenausgleich darstellen. Die verfügbaren Mittel müssen an der Reterritorialisierung der Landwirtschaft mitwirken können, indem sie die Stützungsart an die Region und an die individuelle bzw. kollektive Aktivität der Landwirte anpassen.

Im Gegensatz zu dem, was festgestellt worden ist, müssen die verfügbaren Mittel stärker genutzt werden. Der Bedarf besteht zwar, aber die Mechanismen sind häufig kompliziert und schlecht für eine umfassendere Verwendung der Mittel geeignet. Eine Vereinfachung ist unerlässlich und ist in einem erweiterten Europa noch mehr geboten. Unabhängig von einer vollständigen Revision der Politik der ländlichen Entwicklung ist es zweckmäßig, die Regel der Kofinanzierung zu ändern, um den Anteil der nationalen Beiträge zu verringern. Dies sollte es den weniger wohlhabenden Regionen ermöglichen, die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel besser zu verwenden und eine multifunktionelle Landwirtschaft auf dem gesamten Gebiet der Union aufrechtzuerhalten.

### **Die Konditionalität:**

Die Gewährung der Direktzahlungen von der Einhaltung der Normen abhängig zu machen, ist eine neue und positive Gegebenheit der Reform, um an der Neuorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik teilhaben zu können. Doch diese Initiative muss einfach und effizient anwendbar sein. Die Erhöhung der Selbstkosten, die sie mit sich bringen, muss berücksichtigt werden, damit die Konditionalität nicht der Beibehaltung der Betriebssysteme, die die Multifunktionalität am besten bewahren, und den kleineren Betrieben schadet. Ihre Durchführbarkeit erfordert dennoch eine gewisse Kontrolle der Grenzströme, um alle Formen von unlauterem Wettbewerb von außerhalb ablehnen zu können.

## **IV. Schlussfolgerungen**

Das Einkommen bleibt der einzige zuverlässige und verfügbare Indikator, der es ermöglicht,

die Lebensfähigkeit der meisten landwirtschaftliche Betriebe im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu beurteilen. Es ermöglicht dem Landwirt, seine Aufgaben wahrzunehmen und von seinen Aktivitäten zu leben. Ohne ausreichende Einkommen ist dieser zur Aufgabe verurteilt, und an seine Stelle treten Konzentration, die Entvölkerung der ländlichen Gebiete, ja sogar die Aufgabe der abgelegensten und benachteiligsten Gebiete. Es erscheint also unerlässlich, die Entwicklung ihrer Einkommen ständig zu beobachten. Die Union wäre gut beraten, wenn sie das Thema der Einkommen regelmäßiger transparent machen würde, und zwar durch Verbesserung ihrer statistischen Instrumente, durch einen besseren Zugang zu den Daten oder durch die Veröffentlichung von Studien, die, jedes Mal, wenn es notwendig ist, in die öffentliche Debatte über die Landwirtschaft in Europa einfließen können. Die Ergebnisse dieser derzeitigen Studie zeigen uns sämtliche Schwierigkeiten, die die europäische Agrarpolitik hat, um ihre Kohärenz, ihr Gleichgewicht durch ihren doppelten Ehrgeiz zu finden, der heute darauf abzielt, Ziele der „Wettbewerbsfähigkeit“ und der „Multifunktionalität“ miteinander zu verbinden. Dennoch muss diese Herausforderung mehr denn je aufgenommen werden. Es geht um das Vertrauen der Bürger in den Aufbau der Gemeinschaft. Das europäische Landwirtschaftsmodell, gerecht und legitim in seiner Definition, muss konsolidiert werden. Die im Juni 2003 beschlossene Gemeinsame Agrarpolitik eröffnet interessante Wege, die von vornherein in die richtige Richtung weisen. Wir machen uns indessen nicht die Illusion zu glauben, dass sie ausreichend den erwarteten Veränderungen entsprechen werden. Die gefassten Beschlüsse müssen unverzüglich ergänzt werden, insbesondere in ihren Teilen der Preis- und Marktpolitik und der öffentlichen Beihilfen, und der Teil der ländlichen Entwicklung soll die Ergänzung gewährleisten. In einem ungewissen, undisziplinierten internationalen Rahmen lässt uns die Erweiterung Europas auf 450 Millionen Bürger nicht mehr viel Zeit zum Handeln.