

Die zukünftige Ausgestaltung der Direktzahlungen – Eine quantitative Analyse möglicher Reformen in einer erweiterten Europäischen Union

MARTIN BANSE und FERDINAND NÖLLE

Reforming Direct Payments in the EU
- A Quantitative Analysis for an Enlarged EU

The introduction of the current Common European Agricultural Policy in ten new member states in central and eastern Europe will be a major financial challenge for the European Union. On the basis of the partial equilibrium model ESIM this article analyses potential consequences of different options for a reformed CAP. While the impact on agricultural markets will be relatively small, the financial burden of a harmonisation of agricultural policies and an introduction of direct payments in the new member states has to be carried mainly by the old member states of the EU-15. The burden of the main net-payers, especially Germany, would be significantly lower, if CAP were reformed according to the proposals of the EU-Commission's Mid-term Report. However, the remaining negative impacts on world agricultural trade and on world market prices for agricultural products, clearly show the necessity of a further reform of the CAP.

Key words: EU Enlargement; EU Mid-term Report; costs of CAP; partial equilibrium analysis

Zusammenfassung

Die Übertragung der gegenwärtigen Form der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik auf zehn neue Mitgliedsländer aus Mittel- und Osteuropa stellt die EU vor große finanzielle Herausforderungen. Auf der Grundlage des partiellen Welthandelsmodells ESIM werden die Folgen von agrarpolitischen Reformen für die EU-25 untersucht. Dabei wird deutlich, dass die Markteffekte in den beitretenden Ländern relativ gering ausfallen, allerdings ergibt sich langfristig durch die Harmonisierung der Agrarpolitik und die Einführung der Direktzahlungen eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung, zu Lasten der EU-15 Länder. Die Umsetzung der Reformvorschläge des Mid-term Reports der EU-Kommission würde zwar die Belastung der großen Nettozahler, allen voran Deutschland, mindern, allerdings bleiben in einigen Bereichen nach wie vor negative Folgen für den Weltagrarhandel und das Weltmarktpreisniveau bestehen, die die Dringlichkeit weiterführender Reformen verdeutlichen.

Schlüsselwörter: EU-Osterweiterung; EU Mid-term Review; Kosten der GAP; Partielle Gleichgewichtsanalyse

1 Einleitung

In der agrarpolitischen Diskussion stehen die Direktzahlungen mit im Mittelpunkt der Auseinandersetzung. Direktzahlungen tragen heute mit mehr als 33 % zu den landwirtschaftlichen Einkommen bei, und im Jahr 2006 werden voraussichtlich 75 % der EU-Agrarausgaben auf Direktzahlungen entfallen. Für die bevorstehende EU-Erweiterung um zehn Länder aus Mittel- und Osteuropa sowie Malta und Zypern liegen seit Ende Januar Vorschläge der EU-Kommission zu einer stufenweisen Einführung von Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten vor. Allerdings ist dabei die Kommission durch den finanziellen Rahmen der Agenda 2000 an eine feste Vorgabe der EU-Agrarausgaben bis Ende 2006 gebunden. Für den Zeitraum danach sehen die Kommissionsvorschläge für die Kandidatenländer

eine stufenweise Anpassung bis zum Jahr 2013 auf das dann in der EU herrschende Stützungs niveau vor.

In dem vorliegenden Beitrag werden auf der Grundlage des partiellen Gleichgewichtsmodells ESIM (European Simulation Model) die Auswirkungen verschiedener Reform-szenarien einer veränderten Ausgestaltung der Direktzahlungen für den Zeitraum nach 2006 analysiert. Dabei werden die Folgen der Reformen auf die Entwicklung der Produktion, des Konsums sowie des (Netto-)Handels für die Länder der EU-15 und für die einzelnen Kandidatenländer aus Mittel- und Osteuropa für 16 Agrarprodukte sowie neun verarbeitete Nahrungsmittel dargestellt.

Da die gegenwärtige Ausgestaltung von Direktzahlungen Anreize zur Produktion schafft, sind in Zukunft vermutlich erhebliche Schwierigkeiten bei den laufenden WTO-Verhandlungen zu erwarten. Eine Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion wird damit immer dringlicher. Zudem müssen diese Zahlungen als einzige Transferleistungen aus dem EU-Budget bisher nicht national kofinanziert werden. Bereits während der Verhandlungen über die Agenda 2000 wurde über eine finanzielle Beteiligung der Mitgliedstaaten an den Direktzahlungen gesprochen. Eine direkte Beteiligung der Mitgliedstaaten an den finanziellen Folgen gemeinsam beschlossener Ausgaben könnte so einen Beitrag zu einer Steigerung der Effizienz von Agrarpolitik leisten. Eine dauerhafte nationale Kofinanzierung auf dem heutigen Niveau der Unterstützung würde die Budgets der neuen Mitglieder jedoch überlasten. Die EU-Erweiterung verstärkt folglich den ohnehin bestehenden Druck auf eine Entkopplung der Förderung von der Produktion und vor allem auf einen Abbau dieser Subventionierung.

Auf der Grundlage dreier verschiedener Szenarien werden die Auswirkungen möglicher Reformen im Bereich der Direktzahlungen auf die Höhe der Produktion sowie des Außenhandels abgeleitet. In den Szenarien werden neben den Markteffekten auch die finanziellen Folgen einer Reform des Systems der Direktzahlungen sowohl für die Länder der EU-15 als auch für die beitretenden Länder aus Mittel- und Osteuropa abgeschätzt. Dabei werden die Einzahlungen in den EU-Haushalt den Auszahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt gegenübergestellt, um so mögliche Änderungen in den Nettopositionen der einzelnen Mitgliedsländer zu bestimmen.

2 Reformbedarf bei Direktzahlungen

Direktzahlungen stellen inzwischen ein entscheidendes, wenn nicht das entscheidende Element der EU-Agrarpolitik dar. Von den Gesamtausgaben des EAGFL-Garantiefonds im Jahr 2000 in Höhe von 40,5 Mrd. € wurden 25,5 Mrd. € (63 %) als Direktzahlungen gewährt (European Commis-

sion, 2001)¹). Die Ausgaben für Direktzahlungen, die im Zusammenhang mit Preisreformen stehen, werden in den nächsten Jahren aufgrund der weiteren Reformschritte im Rahmen der Agenda 2000 noch zunehmen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des EAGFL-Garantiefonds könnte deshalb von gegenwärtig 50 Prozent bis 2006 auf etwa drei Viertel anwachsen. Die Direktzahlungen werden damit aus Sicht des Haushaltes zum dominierenden Faktor in der EU-Agrarpolitik. Aber auch aus Sicht der Landwirte haben die Direktzahlungen herausragende Bedeutung. Im Jahr 1999 machten die mit den Reformen verbundenen Direktzahlungen etwa 20 % der Nettowertschöpfung zu Faktorkosten der Landwirtschaft in der EU-15 aus (SWINBANK und TANGERMANN, 2000). Für ein Instrument der EU-Agrarpolitik, das im Haushalt und bei den landwirtschaftlichen Einkommen eine derart wichtige Rolle spielt, ist eine Zukunftsperspektive dringend erforderlich.

Daneben ist das Fehlen einer genauen Festlegung über die künftige Gestaltung der Direktzahlungen aber auch deshalb misslich, weil deutlich wird, dass diese Zahlungen wohl nicht für unbegrenzte Zeit Bestand haben werden. Unter den Landwirten, aber auch unter Agrarpolitikern entsteht damit zunehmend Unsicherheit über die Zukunft. Hier weist der Mid-term Report der EU-Kommission erste Vorschläge hinsichtlich eines zeitlich degressiven Abbaus der Direktzahlungen aus.

Die Unsicherheit über den Fortbestand der Direktzahlungen basiert auf verschiedenen Gründen. Bei der MacSharry-Reform wurde mit Einführung der Preisausgleichszahlungen die Zielsetzung dieser Zahlungen nie grundsätzlich geklärt. Ganz offensichtlich sind die Zahlungen zunächst als Instrument der Einkommenskompensation bei Preissenkungen eingeführt worden. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand verliert dieses Ziel allerdings seine Rechtfertigung. Allerdings kann Einkommenskompensation bei Politikänderungen allgemein mit dem Gebot der Vorhersehbarkeit von Politik und mit der Notwendigkeit des Vertrauensschutzes begründet werden (Wissenschaftlicher Beirat, 1997). So soll die Einkommenskompensation bei Abbau der Preisstützung helfen, den Anpassungsprozess an neue Marktbedingungen zeitlich befristet abzufedern.

Für zusätzliche Unsicherheit sorgt die Tatsache, dass mit den Zahlungen inzwischen auch umweltpolitische Auflagen verbunden werden können (*cross compliance*), wobei ein definierter Zusammenhang zwischen den Zusatzkosten der Erfüllung spezifischer Umweltauflagen und der Höhe der Zahlungen nicht hergestellt wird²). In politischer Hinsicht soll mit der *cross compliance* für die Zahlungen vermutlich eine dauerhaftere Rechtfertigung gegenüber der Öffentlichkeit erreicht werden. In die gleiche Richtung wirkt die Tatsache, dass die Zahlungen im offiziellen Sprachgebrauch der EU-Agrarpolitik inzwischen nicht mehr als Ausgleichszahlungen, sondern als Direktzahlungen bezeichnet werden.

1) Die Unterscheidung zwischen Direktzahlungen, die bereits vor der MacSharry-Reform geleistet wurden und früher als "klassisch" bezeichnet wurden, und den mit der MacSharry-Reform eingeführten Preisausgleichshilfen ist von der Kommission fallengelassen worden.

2) Die Erfüllung von Umweltauflagen als Voraussetzung für den Empfang der Direktzahlungen findet sich auch in den Reformvorschlägen der EU-Kommission im Mid-term Report wieder. Bislang ist die Erfüllung von Umweltauflagen aber in der Union nicht zwingend vorgeschrieben. In Deutschland wurde darauf bisher verzichtet (abgesehen von der nicht restriktiv wirkenden Anforderung der "guten fachlichen Praxis").

Eine entscheidende Quelle der Unsicherheit über die Zukunft der Direktzahlungen in der EU-Agrarpolitik ist aber die Osterweiterung. Die EU-Kommission und mit ihr zahlreiche Agrarpolitiker in den Mitgliedsländern haben lange Zeit hindurch argumentiert, es gäbe keinen Grund, die Zahlungen auch in den Beitrittsländern zu leisten, und sie sollten deshalb auch weiterhin lediglich an die Landwirte in der EU-15 gezahlt werden. Unter den verschiedenen Argumenten, mit denen diese Vorstellung begründet wurde (BUCKWELL und TANGERMANN, 1999), war das wichtigste der Hinweis darauf, dass die Zahlungen in der EU-15 zur Kompensation von Preissenkungen eingeführt wurden. In den Beitrittsländern dagegen sei im Gefolge der Einbeziehung in die Gemeinsame Agrarpolitik eher mit Preisanhebungen zu rechnen, so dass für Ausgleichszahlungen kein Grund zu sehen sei.

Allerdings lässt sich auch eine Reihe von Gründen dafür nennen, dass es höchst problematisch wäre, die Landwirte in den Beitrittsländern von diesen Zahlungen auszuschließen (BUCKWELL und TANGERMANN, 1999). Die Zahlungen sind in der EU bei weitem nicht vollkommen von der Produktion entkoppelt, so dass die Nichteinführung der Direktzahlungen in den beitretenden Ländern zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Daneben kann ohne Direktzahlungen in den Ländern Mitteleuropas eine etwaige Flächenstilllegung nicht durchgesetzt werden.

Hinzu kommt, dass bei einem Ausschluss der Beitrittsländer von den Direktzahlungen nicht von ihnen verlangt werden kann, dass sie ihren vollen Beitrag zum Haushalt der EU leisten, da eine volle Kompensation durch Beitragsermäßigung nicht erreichbar ist, weil (für die Gesamtheit der Beitrittsländer) die Bruttobeiträge niedriger sein werden als die Summe der vollen Höhe der Direktzahlungen³).

Zwar steht gegenwärtig mit dem EU-Kommissionsvorschlag einer stufenweisen Einführung der Direktzahlungen in den beitretenden Ländern ein völliger Ausschluss der Direktzahlungen nicht mehr zur Diskussion. Durch die hartnäckige Forderung der Beitrittskandidaten nach Gleichbehandlung bei den Direktzahlungen, verschiebt sich inzwischen das Meinungsspektrum in der EU in dieser Frage, und es wird zunehmend bezweifelt, ob es möglich, ratsam und sinnvoll ist, die Beitrittsländer im Hinblick auf die Direktzahlungen anders zu behandeln als die alten Mitgliedsländer. Gleichzeitig entsteht aber auch die Sorge, dass die Ausdehnung der Direktzahlungen auf die Beitrittsländer zu einer kaum tragbaren finanziellen Belastung des EU-Haushaltes führen könnte. Daher erscheint vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit einer Reform der Direktzahlungen besonders dringend.

3 Quantitative Analyse eines EU-Beitritts der mitteleuropäischen Staaten

Die Analyse möglicher Optionen für eine künftige Ausgestaltung der Direktzahlungen erfolgt mit dem European Simulation Model (ESIM), das als partielles Gleichgewichtsmodell konzipiert auf den Agrarsektor beschränkt bleibt

3) Die voraussichtliche Summe des BIP aller zehn beitretenden Länder aus Mittel- und Osteuropa beträgt für das Jahr 2007 ca. 433,8 Mrd. € (siehe dazu WEISE et al. (2002), Tabelle AI-2). Bei einem unterstellten Beitragssatz zum EU-Haushalt von 1,27 % des BIP ergäbe sich ein Bruttobeitrag von 5,5 Mrd. € Hingegen würde sich die Summe aller Direktzahlungen bei einer vollen Übertragung auf alle zehn Kandidatenländer auf ca. 8,75 Mrd. € belaufen (siehe dazu Tabelle 5).

und gesamtwirtschaftliche Rückkoppelungseffekte nicht mit einbezieht. Dieses Modell wurde ursprünglich vom Economic Research Service (ERS) des US Department of Agriculture (USDA) unter Mitarbeit von JOSLING und TANGERMANN erstellt, spezifisch mit der Zielsetzung, die Auswirkungen von Erweiterungen der EU an den Agrarmärkten zu untersuchen (JOSLING, KELCH, LIAPIS und TANGERMANN, 1998). Für Untersuchungen der Auswirkungen der Übertragung der GAP auf die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) wurde das Modell dann von MÜNCH (2002) erweitert und ausgebaut, so dass inzwischen alle zehn Beitrittsländer aus Mitteleuropa in diesem Modell erfasst sind.

Das Modell enthält Angebots- und Nachfragefunktionen für die wichtigsten Agrarprodukte in der EU⁴). Dabei werden auch (durch Matrizen von Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten, welche die wichtigsten Bedingungen der ökonomischen Theorie erfüllen) alle wesentlichen Beziehungen zwischen den einzelnen Produkten berücksichtigt, einschließlich der Futtermittelnachfrage in der tierischen Produktion. Allerdings muss betont werden, dass die im Modell verwendeten Elastizitäten nicht originär ökonometrisch geschätzt sind, sondern der Literatur entnommen wurden. Verhältnismäßig stark ausgebaut ist in diesem Modell die Struktur der wesentlichen agrarpolitischen Instrumente in der EU einschließlich der Direktzahlungen, so dass eine differenzierte Wirkungsanalyse der EU-Agrarpolitik möglich wird. Das Modell operiert auf Jahresbasis und erlaubt es, Zeitreihen für zukünftige Entwicklungen bis zum Jahr 2013 zu generieren⁵).

In ESIM ist die EU-15 als ein Aggregat abgebildet, während die zehn Beitrittsländer aus Mitteleuropa einzeln erfasst sind, so dass die Beitritte unterschiedlicher Ländergruppen zu verschiedenen Zeitpunkten simuliert werden können. Außer der EU-15 und den Beitrittsländern ist der Rest der Welt als (einfach strukturiertes) Aggregat im Modell enthalten. Damit wird es möglich, den Einfluss der EU-Agrarpolitik auf die Weltmarktpreise für Agrarprodukte und die – durch die EU-Agrarpolitik modifizierten – Rückwirkungen der Weltmarktpreise auf die EU-Agrarmärkte modellendogen abzubilden. Im Modell wurde der Prozess der Bildung von Weltmarktpreisen so strukturiert, dass im Basislauf (keine Ost-Erweiterung bei unveränderten Direktzahlungen in der EU-15) der Trend der Weltmarktpreise für die einzelnen Agrarprodukte etwa demjenigen entspricht, der in der letzten verfügbaren Projektion der OECD ermittelt wurde (OECD, 2002).

Die hier verwendete Version von ESIM wurde auf die beobachteten Mengen des Durchschnitts der Jahre 1995 bis 1997 und die Situation bei Preisen und Wechselkursen aus dem Durchschnitt der Jahre 1998 und 1999 kalibriert. Die Ergebnisse der einzelnen Szenarien werden für zukünftige Jahre von der Ausgangsbasis abgeleitet. Eine besonders wichtige Rolle spielen dabei unter anderem die Annahmen über die Fortschrittsraten in der Agrarproduktion. Für die EU-15 wurden diese Raten von der beobachteten Entwicklung des letzten Jahrzehnts abgeleitet. Für die Raten des Produktivitätsfortschrittes in der Landwirtschaft der Bei-

trittsländer wurde unterstellt, dass sie oberhalb derjenigen in der EU-15 liegen unter der Annahme, dass sich die landwirtschaftlichen Sektoren in diesen Ländern allmählich vom Transformationsschock erholen⁶).

Neben den Raten des technischen Fortschritts werden in ESIM weitere exogene Variablen vorgegeben wie Wachstumsraten der Bevölkerung, des realen Sozialprodukts, des Lohnniveaus, der Preise für variable Inputs in der Landwirtschaft und der Kapitalkosten sowie die Entwicklung der Wechselkurse. Hinsichtlich der Wachstumsraten des realen Sozialprodukts wurde vereinfachend für alle Beitrittsländer eine jährliche Rate von 4 % und für die EU-15 von 2 % angenommen. Für die Entwicklung des realen Lohnniveaus wurde angenommen, dass sie den Wachstumsraten des realen Sozialprodukts im jeweiligen Land entspricht. Hinsichtlich der Preise für variable Inputs in der Landwirtschaft und der Kapitalkosten wurde unterstellt, dass sie real konstant bleiben. Ebenso wurden konstante reale Wechselkurse der Währungen der beitretenden Länder gegenüber dem Euro unterstellt.

Das hier verwendete Modell ist in realen Größen definiert, daher müssen die in nominalen Beträgen festgesetzten Marktordnungspreise für Agrarprodukte und die Direktzahlungen für die Modellanalyse deflationiert werden. Dabei wurde eine jährliche Inflationsrate von 2 % für die EU und für die beitretenden Länder angenommen.

Szenarien

Die Auswirkungen möglicher Reformoptionen im Bereich der Direktzahlungen auf die landwirtschaftliche Produktion und den Handel mit Agrarprodukten sowie die Folgen für den EU-Haushalt werden in drei Szenarien untersucht und mit dem Referenzlauf verglichen:

- ⇒ In dem Referenzlauf (Status quo EU-15) wird von einer Weiterführung der gegenwärtigen Agenda 2000 in der EU-15 ausgegangen, ein Beitritt der MOEL erfolgt nicht.
- ⇒ In dem ersten PolitikszENARIO (Mid-term Report) wird modelliert, welche Ergebnisse bei einer Erweiterung um zehn Kandidatenländer zu erwarten sind. Dabei wird unterstellt, dass die GAP entsprechend den EU-Kommissionsvorschlägen des Mid-term Reports reformiert wird, das bedeutet eine stufenweise Reduktion der Direktzahlungen um insgesamt 20 % und eine 50 %ige Kompensation von Preiskürzungen. Als Beitrittsfahrplan wird angenommen, dass acht Kandidatenländer zu Beginn des Jahres 2004 in die EU aufgenommen werden und Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 folgen. In den beitretenden Ländern werden Direktzahlungen entsprechend den Vorschlägen des ‚Common Draft Proposals‘ der EU-Kommission stufenweise eingeführt. Dabei wird angenommen, dass in den Beitrittsländern im Jahr 2006 das Niveau der Direktzahlungen bei 35 % der in der EU-15 gezahlten Tier- und Flächenprämien liegt. Für den restlichen Szenariozeitraum bis 2013 wird die Höhe der Direktzahlungen in den Beitrittsländern an das jähr-

4) Für eine genauere Beschreibung des Modells und seiner Gleichungsstruktur, siehe MÜNCH (2002).

5) Aus Platzgründen muss auf eine umfassende Darstellung der Modellergebnisse verzichtet werden, so dass in den Tabellen dieses Beitrags nur die Ergebnisse für 2007 und 2013 ausgewiesen sind.

6) Die Fortschrittsraten für die Kandidatenländer, die im Bereich zwischen 1,5 und 3 Prozent je Jahr liegen, wurden produkt- und länderspezifisch gesetzt. Dabei wurde allerdings nicht generell angenommen, dass die Agrarproduktion in den Beitrittsländern in absehbarer Zeit wieder das Niveau von vor Beginn der Transformation erreicht.

lich sinkende Niveau der Zahlungen in der alten EU-15 schrittweise so angepasst, dass sie im Jahr 2013 ein gemeinsames Niveau erreicht. Entsprechend den Vorschlägen des Mid-term Reports erfolgt in diesem Szenario eine Umschichtung der in der Modulation „eingesparten“ Mittel auf die zweite Säule. Dabei wird unterstellt, dass die Modulation nur in den Ländern der EU-15 Anwendung findet. Die Umverteilung der Mittel wird auf der Basis der Verteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der in der Landwirtschaft Beschäftigten sowie eines Wohlstandsindikators vorgenommen, d.h. entsprechend dem relativen Pro-Kopf-BIP in Bezug auf das zu erwartende durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der EU-15.

- ⇒ Im zweiten Szenario wird eine entschiedene Reform des Systems der Direktzahlungen in einer erweiterten Union unterstellt (Reduktion Direktzahlungen). Dabei wird die Agenda 2000 fortgesetzt, ohne die Preissenkungen des Mid-term Reports zu implementieren. Direktzahlungen werden in diesem Szenario von der Produktion entkoppelt und schrittweise komplett abgebaut. Dabei wird angenommen, dass nach Ende der Agenda 2000 im Jahr 2006 (Milch 2007) das Niveau der Direktzahlungen in der EU-15 und in den Beitrittsländern bis zum Ende des Szenariozeitraums 2013 sukzessive auf Null reduziert wird. Entsprechend dem Ansatz der „dynamischen Modulation“ des Mid-term Reports werden in diesem Szenario 15 % der eingesparten Mittel an Direktzahlungen auf die 2. Säule nach einem ähnlichen Schlüssel wie in Szenario „Mid-term Report“ – allerdings jetzt auf alle 25 EU-Mitgliedsländer – verteilt.
- ⇒ In einem dritten Szenario (Vollständige Liberalisierung) wird die Reduktion der Direktzahlungen mit einem vollständigen Abbau der Agrarpreisstützung kombiniert, d.h. mit Ende des Simulationszeitraums im Jahr 2013 erfolgen weder Direktzahlungen noch eine Preisstützung durch die EU⁷).

Die hier ausgewiesenen Ausgaben für die EU-Agrarpolitik beziehen sich ausschließlich auf die Ausgaben des EAGFL-Garantiefonds. Diese werden im Folgenden in drei große Blöcke untergliedert. Der erste Block umfasst die Ausgaben für die *Marktpolitik*, in dem die Ausgaben für die Intervention, die Exporterstattungen sowie Verarbeitungs- und Verbrauchsbeihilfen erfasst sind. In einem zweiten Block werden die Ausgaben für *Direktzahlungen* ausgewiesen. Bei diesen Zahlungen handelt es sich sowohl um Zahlungen, die infolge der MacSharry-Reform eingeführt wurden, als auch um die sogenannten „klassischen Beihilfen“ (z.B. Beihilfen für Olivenöl, Schaffleisch etc.). Einen dritten Block der Ausgaben des EAGFL-Garantiefonds stellen die Ausgaben für die *zweite Säule* der EU-Agrarpolitik dar.

Die zukünftig für die einzelnen Szenarien zu erwartenden Ausgaben für Direktzahlungen können im Rahmen dieser Untersuchung aus den Ergebnissen des hier verwendeten quantitativen Modells (ESIM) abgeleitet werden. Sie ergeben sich unter Berücksichtigung von Höchstbeträgen

7) Bei diesem Szenario wurden für die EU-15 bei den Quotenprodukten Milch und Zucker Mengenänderungen vorgegeben, die für Milch im Rahmen der Studie COLMAN et al. (2001) für einen Quotenausstieg berechnet wurden. Bei Zucker wurde für die EU-15 vereinfachend angenommen, dass nach einer Liberalisierung nur noch die Mengen produziert werden, die der Summe aus jetziger A- und B-Quote entsprechen.

aus den jeweiligen, in ESIM berechneten Flächen, Tierzahlen und Milchkontingenten. Auch die Ausgaben für die Marktpolitik werden aus ESIM abgeleitet und anschließend werden einige im Modell nicht erfasste Ausgabenkomponenten (z.B. Lagerkosten und Verarbeitungsbeihilfen) hinzuzurechnet⁸.

ESIM erfasst zwar die wichtigsten Agrarprodukte, allerdings sind einige Agrarprodukte, für die der EAGFL-Garantiefonds ebenfalls Ausgaben leistet, nicht im Modell enthalten, wie z.B. Schaffleisch, Obst und Gemüse sowie Olivenöl. Die Ausgaben für diese im Modell nicht erfassten Produkte werden außerhalb von ESIM in Finanztableaus hinzuzurechnet. Dabei wird, differenziert für jedes Mitgliedsland, ebenfalls von den im Finanzbericht (EAGFL-Garantie) ausgewiesenen Ausgaben für das Jahr 2000 ausgegangen (European Commission, 2001)⁹.

Wie für die EU-15 werden für die Abschätzung der Ausgaben in den Beitrittsländern die in ESIM berechneten Ergebnisse ebenfalls hochgerechnet, um die nicht erfassten Ausgaben zu berücksichtigen. Für die nicht in ESIM erfassten Produkte wurden die durchschnittlichen Zahlungen je ha Anbaufläche bzw. je Tier in der EU-15 des Jahres 2000 zugrunde gelegt. Diese Beträge wurden mit den jeweiligen Anbauflächen bzw. der Anzahl gehaltener Schafe im Jahr 2000 in den Beitrittsländern multipliziert, dabei wurde vereinfachend angenommen, dass sich die Anbauflächen bzw. Tierzahlen bei Schafen auch nach dem EU-Beitritt nicht verändern.

Die Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa sind in dem hier verwendeten Modell einzeln abgebildet, so dass die Ausgaben je Land sich unmittelbar aus den Modellergebnissen ableiten lassen. Die EU-15 dagegen ist in ESIM nur als Aggregat erfasst. Die zukünftigen Ausgaben in einzelnen Mitgliedsländern der EU-15 werden aus den Gesamtausgaben des EAGFL-Garantiefonds für die EU-15 abgeleitet, indem von der Aufteilung der Ausgaben auf die einzelnen Mitgliedsländer der EU-15 ausgegangen wird, wie sie im Durchschnitt im Jahr 2000 beobachtet wurden.

4 Ergebnisse der Szenarienanalyse

Im Folgenden werden die Ergebnisse des Referenzszenarios „Status quo EU-15“ dargestellt, die sich für die EU-15 ergeben würden, wenn die Osterweiterung nicht stattfände und die Agenda 2000 voll umgesetzt werden würde.

Die aus dieser Modell-Simulation abgeleiteten Ergebnisse für Produktion und Nettoexporte der einzelnen im Modell erfassten Agrarprodukte in der EU-15 werden für die Basisperiode des Modells (Durchschnitt 1995-97) sowie für die Jahre 2007 und 2013 in den Tabellen 1 und 2 dargestellt. Um die Markteffekte der Übernahme der GAP darzustellen, sind hier auch die Ergebnisse in den Beitrittsländern

8) Die diesen Hochrechnungen zugrunde liegenden Koeffizienten wurden aus der Relation der jeweiligen Ausgabenkategorien abgeleitet, wie sie sich aus den Finanzberichten zum EAGFL-Garantiefonds für das Jahr 2000 ergeben. Dabei wird getrennt nach den einzelnen Produkten und den einzelnen Mitgliedsländern vorgegangen. Zu weiteren Details siehe WEISE et al. (2001), S. 87 ff.

9) Für die Projektion der Ausgaben für die in ESIM nicht erfassten Produkte wird vereinfachend davon ausgegangen, dass auch für diese Produkte zukünftig Zahlungen geleistet werden, die allerdings im Zeitablauf jährlich um 3% zurückgehen.

Tabelle 1: Modellergebnisse: Produktion von Agrarprodukten (Mio. t)

Gebiet, Produkt	Basis 1995-97	Status quo EU-15		Mid-term Report		Reduktion DZ		Liberalisierung	
		2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
EU-15									
Weizen	88,10	91,99	94,93	91,84	94,47	91,50	94,40	98,24	100,36
Gerste	46,40	41,84	42,17	42,08	41,53	41,66	40,24	38,30	37,27
Mais	32,94	33,62	30,49	30,67	30,06	31,18	32,40	29,12	29,77
Andere Getreide	17,63	17,53	17,56	15,87	15,15	16,73	15,35	11,96	11,84
Reis	1,38	1,29	1,22	1,29	1,22	1,29	1,22	1,10	1,13
Zucker	16,24	16,24	16,24	16,24	16,24	16,24	16,24	9,74	9,74
Sojabohnen	1,10	1,01	0,99	1,04	1,03	1,06	1,11	1,14	1,11
Rapssaat	7,43	7,04	6,89	7,26	7,20	7,38	7,61	7,87	7,69
Sonnenblumensaat	3,78	3,36	3,31	3,57	3,53	3,57	3,52	3,50	3,48
Milch	121,29	126,19	126,19	126,19	126,19	126,19	126,19	126,19	132,21
Magermilchpulver	1,19	1,24	1,23	1,21	1,19	1,21	1,19	0,91	1,05
Butter	1,78	1,82	1,81	1,80	1,77	1,80	1,78	1,51	1,64
Käse	6,65	7,07	7,23	7,21	7,42	7,21	7,42	7,85	8,36
Rindfleisch	8,05	7,35	7,03	7,02	6,62	6,81	6,36	5,02	4,81
Schweinefleisch	16,34	18,79	19,94	20,73	22,14	20,81	22,24	15,31	14,69
Geflügelfleisch	7,82	8,69	9,21	8,64	9,12	8,65	9,13	7,56	7,05
Eier	5,50	6,00	6,33	6,60	6,87	6,66	7,02	6,95	6,45
MOEL-10									
Weizen	27,83	31,42	34,60	36,08	40,86	35,83	41,98	38,30	44,07
Gerste	11,87	13,24	14,58	12,48	13,94	12,48	14,00	12,24	13,24
Mais	18,38	21,87	24,93	22,53	24,66	22,49	25,13	21,93	24,73
Andere Getreide	15,59	17,75	19,68	18,68	20,59	19,22	19,80	15,83	17,29
Reis	0,03	0,04	0,05	0,07	0,06	0,07	0,06	0,04	0,04
Zucker	4,01	4,39	5,16	3,92	3,92	3,92	3,92	3,45	4,14
Sojabohnen	0,15	0,15	0,15	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,12
Rapssaat	1,54	1,99	2,23	1,45	1,56	1,42	1,57	1,60	1,74
Sonnenblumensaat	2,36	3,21	3,36	1,47	1,52	1,48	1,57	1,66	1,66
Milch	28,13	29,11	31,37	28,21	28,19	28,22	28,18	47,44	39,42
Magermilchpulver	0,32	0,31	0,31	0,41	0,40	0,41	0,40	0,38	0,38
Butter	0,34	0,33	0,32	0,42	0,41	0,42	0,41	0,39	0,39
Käse	0,87	0,85	0,88	0,66	0,67	0,66	0,67	0,85	0,82
Rindfleisch	1,21	1,24	1,38	2,01	1,99	2,02	1,92	2,26	1,85
Schweinefleisch	4,17	4,53	4,72	3,01	3,11	2,96	3,11	2,22	2,34
Geflügelfleisch	1,64	1,81	1,90	1,89	2,04	1,88	2,04	1,66	1,61
Eier	1,30	1,34	1,43	0,98	1,15	0,96	1,09	0,84	0,92
EU-15 + MOEL-10									
Weizen	115,93	123,41	129,54	127,93	135,32	127,33	136,38	136,54	144,43
Gerste	58,27	55,09	56,75	54,56	55,47	54,15	54,23	50,54	50,51
Mais	51,32	55,49	55,42	53,20	54,73	53,67	57,52	51,06	54,49
Andere Getreide	33,21	35,29	37,24	34,54	35,74	35,94	35,14	27,79	29,13
Reis	1,41	1,33	1,27	1,35	1,28	1,35	1,28	1,14	1,17
Zucker	20,25	20,63	21,40	20,15	20,15	20,15	20,15	13,20	13,89
Sojabohnen	1,25	1,16	1,14	1,14	1,13	1,16	1,22	1,25	1,23
Rapssaat	8,97	9,03	9,12	8,71	8,76	8,80	9,18	9,47	9,42
Sonnenblumensaat	6,14	6,57	6,67	5,04	5,05	5,05	5,09	5,16	5,13
Milch	149,42	155,29	157,56	154,40	154,38	154,40	154,37	173,63	171,63
Magermilchpulver	1,51	1,56	1,54	1,63	1,60	1,63	1,60	1,29	1,43
Butter	2,11	2,15	2,13	2,22	2,19	2,22	2,19	1,90	2,03
Käse	7,53	7,91	8,10	7,87	8,09	7,87	8,09	8,70	9,18
Rindfleisch	9,26	8,59	8,40	9,03	8,61	8,83	8,28	7,28	6,66
Schweinefleisch	20,51	23,32	24,66	23,74	25,25	23,77	25,35	17,52	17,02
Geflügelfleisch	9,47	10,49	11,11	10,53	11,17	10,53	11,17	9,21	8,67
Eier	6,80	7,33	7,75	7,58	8,02	7,61	8,11	7,79	7,37

Quelle: Eigene Berechnungen.

angefügt, die sich ohne Beitritt zur EU einstellen könnten¹⁰).

Die potenziellen Auswirkungen der Osterweiterung auf die Agrarmärkte in der EU-15 und in den Beitrittsländern lassen sich anhand der Ergebnisse ablesen, die für das Szenario „Mid-term Report“ ermittelt wurden. Die Entwicklung der Mengen von Produktion und Nettoexporten in der EU-15 und in den Beitrittsländern sind in den Tabellen 1 und 2 ausgewiesen. Für die EU-15 unterscheiden sich diese Mengen nur geringfügig von den im Szenario „Status quo

10) Aus Platzgründen muss hier leider auf eine Darstellung der Ergebnisse für die einzelnen Beitrittsländer verzichtet werden, so dass nur die Präsentation der aggregierten Werte für alle zehn beitretenden MOEL erfolgt. Die Ergebnisse für die einzelnen Beitrittsländer sind jedoch bei den Autoren erhältlich.

EU-15“ erwarteten Entwicklungen. Das liegt daran, dass die Preisentwicklung an den EU-Agrarmärkten und in ihrer Folge die Entwicklung der Mengen bei der Mehrzahl der Produkte in starkem Maße von der EU-Agrarpolitik vorherbestimmt werden, die für beide Szenarien als gleich angenommen werden. Leichte Unterschiede zwischen den beiden Szenarien zeigen sich für die Entwicklung der Produktionsmengen in der EU-15, z.B. bei Getreide (-2,4 %), Butter (-1,5 %), Käse (+2,1 %) und Schweinefleisch (+10,3 %) im Jahr 2007 gegenüber dem Szenario „Status quo“. Bei diesen Veränderungen handelt es sich im Wesentlichen um Produktionsverlagerungen zwischen der EU-15 und den Beitrittsländern.

Die Auswirkungen des EU-Beitritts auf die landwirtschaftlichen Märkte der Beitrittsländer werden durch den Vergleich des Szenarios „Status quo EU-15“ mit dem Szenario „Mid-term Report“ sichtbar. Die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik mit einer stufenweisen Einführung von Direktzahlungen hat für das Aggregat der zehn Beitrittsländer aus Mitteleuropa vornehmlich die folgenden Auswirkungen: Im Jahr 2013 steigt die Produktion von Getreide um 6,7 % und die von Rindfleisch sogar um über 44 %, wohingegen die Erzeugung von Schweinefleisch um 34 % sinkt. Diese Veränderungen der Produktionsmengen ergeben sich aus entsprechenden Preisänderungen an den Märkten der Beitrittsländer.

Die Mengeneffekte der beiden anderen Szenarien zeigen für die EU insbesondere bei den tierischen Produkten sehr deutlich eine negative Wirkung. Die tierischen Produkte weisen Rückgänge von 23 % bei Geflügelfleisch, 26 % bei Schweinefleisch und über 30 % bei Rindfleisch aus. Dagegen liegt die Weizenproduktion bei einer vollständigen Liberalisierung im Jahr 2013 um 5,7 % über dem Wert im Szenario

Status quo EU-15 und entwickelt sich gegenüber Gerste relativ vorzüglich, deren produzierte Menge im Jahr 2013 um über 11 % gegenüber dem Vergleichsszenario sinkt.

Ähnlich wie bei der EU-15 liegt im Jahr 2013 bei vollständiger Liberalisierung die Weizenproduktion in den beitretenden Ländern um über 27 % über dem Szenario „Status quo EU-15“, Gerste und andere Getreidearten (Roggen, Hafer) weisen deutliche Rückgänge aus.

In Tabelle 3 sind die projizierten Preise auf EU- und Weltagrarmärkten für das Jahr 2013 dargestellt. Es wird deutlich, dass die bereits unter der Agenda 2000 eingeleiteten Interventionspreissenkungen für Weizen ausgereicht haben, um die EU-Preise an das Weltmarktpreisniveau heranzuführen. Für den EU-Haushalt bedeutet dies, dass in

Tabelle 2: **Modellerggebnisse: Nettoexporte von Agrarprodukten (Mio. t)**

	Basis	Status quo EU-15		Mid-term Report		Reduktion DZ		Liberalisierung	
	1995-97	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
EU-15									
Weizen	13,30	12,97	15,16	12,42	13,54	11,97	12,99	22,88	24,12
Gerste	7,11	0,00	0,00	-0,18	-1,37	-0,43	-2,14	-2,79	-4,18
Mais	-0,77	-1,59	-9,84	-8,78	-12,34	-8,67	-10,93	-11,41	-9,15
Andere Getreide	0,58	0,00	0,00	-2,19	-3,20	-1,04	-2,81	-6,50	-6,78
Reis	-0,44	-0,69	-0,85	-0,69	-0,85	-0,69	-0,85	-1,03	-1,03
Zucker	3,32	3,66	3,50	3,66	3,50	3,66	3,50	-5,97	-5,49
Sojabohnen	-14,88	-14,91	-14,90	-14,89	-14,87	-14,87	-14,79	-14,76	-14,75
Rapssaat	-0,72	-3,10	-3,31	-2,89	-3,01	-2,76	-2,59	-2,25	-2,50
Sonnenblumensaat	3,77	3,12	3,07	3,32	3,28	3,32	3,27	3,25	3,23
Magermilchpulver	0,21	0,25	0,26	0,25	0,25	0,26	0,27	0,02	0,14
Butter	0,06	0,34	0,47	0,31	0,44	0,31	0,44	-0,24	0,16
Käse	0,26	0,34	0,67	0,63	1,04	0,63	1,04	0,90	1,50
Rindfleisch	0,78	0,00	0,00	-0,50	-0,58	-0,71	-0,57	-3,80	-3,74
Schweinefleisch	1,01	1,01	1,01	3,27	3,47	3,34	3,52	-5,16	-7,91
Geflügelfleisch	0,61	0,61	0,61	0,50	0,46	0,50	0,46	-1,23	-2,73
Eier	0,26	0,26	0,26	0,80	0,72	0,84	0,80	0,59	-0,48
MOEL-10									
Weizen	1,31	1,81	2,61	11,47	15,57	11,23	16,56	14,42	19,87
Gerste	-0,93	-1,07	-0,83	0,18	1,37	0,43	2,14	0,36	1,46
Mais	1,22	4,67	7,85	8,78	10,62	8,67	10,93	7,57	12,24
Andere Getreide	-0,16	0,65	0,86	2,19	3,20	3,31	2,81	-3,52	-1,45
Reis	-0,28	-0,28	-0,28	-0,24	-0,27	-0,24	-0,27	-0,29	-0,30
Zucker	0,13	0,29	0,92	0,51	0,23	0,51	0,23	-0,88	-0,24
Sojabohnen	-0,18	-0,18	-0,17	-0,23	-0,23	-0,23	-0,21	-0,21	-0,21
Rapssaat	0,07	0,50	0,72	-0,05	0,05	-0,08	0,06	0,11	0,23
Sonnenblumensaat	0,28	1,11	1,28	-0,63	-0,58	-0,63	-0,53	-0,44	-0,45
Magermilchpulver	0,19	0,18	0,16	0,27	0,25	0,27	0,25	0,20	0,19
Butter	0,05	0,04	0,02	0,14	0,11	0,14	0,11	0,07	0,05
Käse	0,08	-0,04	-0,11	-0,39	-0,57	-0,39	-0,57	-0,27	-0,54
Rindfleisch	0,00	-0,06	0,00	0,69	0,58	0,71	0,57	0,73	0,19
Schweinefleisch	0,20	0,20	0,20	-2,06	-2,26	-2,13	-2,31	-3,56	-3,84
Geflügelfleisch	0,20	0,20	0,20	0,31	0,35	0,31	0,35	0,02	-0,21
Eier	0,04	0,04	0,04	-0,50	-0,42	-0,53	-0,50	-0,83	-0,90
EU-15 + MOEL-10									
Weizen	14,61	14,78	17,77	23,89	29,11	23,20	29,55	37,30	43,99
Gerste	6,18	-1,07	-0,83	0,00	0,00	0,00	0,00	-2,44	-2,72
Mais	0,44	3,08	-1,99	0,00	-1,72	0,00	0,00	-3,84	3,09
Andere Getreide	0,42	0,65	0,86	0,00	0,00	2,27	0,00	-10,02	-8,24
Reis	-0,73	-0,97	-1,14	-0,93	-1,13	-0,93	-1,13	-1,33	-1,33
Zucker	3,46	3,95	4,42	4,17	3,73	4,17	3,73	-6,85	-5,72
Sojabohnen	-15,06	-15,09	-15,07	-15,12	-15,10	-15,09	-15,00	-14,97	-14,96
Rapssaat	-0,65	-2,60	-2,59	-2,93	-2,96	-2,84	-2,53	-2,14	-2,27
Sonnenblumensaat	4,06	4,22	4,35	2,69	2,70	2,70	2,75	2,81	2,78
Magermilchpulver	0,41	0,43	0,42	0,52	0,50	0,53	0,52	0,22	0,33
Butter	0,11	0,38	0,49	0,45	0,55	0,45	0,55	-0,17	0,21
Käse	0,35	0,31	0,56	0,24	0,47	0,24	0,47	0,63	0,97
Rindfleisch	0,78	-0,06	0,00	0,19	0,00	0,00	0,00	-3,07	-3,55
Schweinefleisch	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21	-8,73	-11,75
Geflügelfleisch	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81	-1,21	-2,94
Eier	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	-0,24	-1,38

Quelle: Eigene Berechnungen.

diesem Bereich Ausgaben für Exportsubventionen nicht mehr erforderlich sind.

Für Ölsaaten gibt es in der EU ohnehin keine Marktpreisstützung, so dass hier kein Unterschied zwischen Weltmarktpreis und EU-Preis herrscht. Für die sonstigen Getreide, Zucker, Milchprodukte, Rind-, Schweine- und Geflügelfleisch sowie für Eier gilt das allerdings nicht. Hier liegen die EU-Preise deutlich über den Weltmarktpreisen.

Die Angleichung der EU-Preise an das Weltmarktniveau – wie im Szenario Vollständige Liberalisierung simuliert wird – hat bei den letztgenannten Produkten deutlich positive Effekte und zeigt die verzerrende Wirkung der gegenwärtigen EU-Agrarpolitik auf. Die größten Preissteigerungen bei Öffnung der EU-Agrarmärkte sind bei den Veredelungsprodukten zu erwarten.

Die aus den Marktentwicklungen an den Agrarmärkten abgeleiteten Ausgaben sind in den Tabellen 4-6 für die ein-

zelnen Mitgliedsländer der EU-15 und für die beitretenden Länder aus Mittel- und Osteuropa für die Jahre 2007 und 2013 getrennt nach Ausgaben für *Marktpolitik*, *Direktzahlungen* und für die *zweite Säule* der EU-Agrarpolitik ausgewiesen. Die in diesen Tabellen ebenfalls aufgeführten Nettositionen der einzelnen Mitgliedsländer wurden auf der Grundlage der zu leistenden Beiträge zur Finanzierung der EU-Agrarpolitik (EAGFL-Garantie) für das jeweilige Jahr berechnet. Dabei wurde unterstellt, dass die Beitragsanteile der EU-Mitgliedsländer zur Finanzierung der EU-Agrarpolitik den Anteilen der zu erwartenden BIP der einzelnen Mitgliedsländer am Gesamt-EU-BIP entsprechen.

Es zeigt sich, dass dem Basis-Szenario die Gesamtausgaben des EAGFL-Garantiefonds (real in Preisen von 2000) 35,5 Mrd. € im Jahr 2007 und 31,4 Mrd. € im Jahr 2013 betragen könnten. Bei der Wertung dieser Ergebnisse ist zu beachten, dass alle hier ausgewiesenen Haushaltszahlen real in Preisen von 2000 ausgedrückt sind und dass hinsichtlich der in Geldeinheiten definierten agrarpolitischen Maßnahmen angenommen wurde, dass sie in nominalen Beträgen festgesetzt bleiben. Das hat z.B. zur Folge, dass die hier ausgewiesenen Ausgaben für die Direktzahlungen im Zeitablauf abnehmen, da die Realwerte von nominal fixierten Zahlungsbeträgen im Zeitablauf rückläufig sind. Die Nettosition Deutschlands in der EU-Agrarpolitik ist negativ bei einem Saldo von 3,8 Mrd. € im Jahr 2007 und 3,3 Mrd. € im Jahr 2013.

Die Haushaltseffekte des Szenarios „Mid-term Report“ für die Jahre 2007 und 2013 sind in Tabelle 5 ausgewiesen. Für das Aggregat der Beitrittsländer ergeben sich im Jahr 2013 für die reine Marktpolitik prognostizierte Ausgaben von 0,3 Mrd. € die somit noch in einem verhältnismäßig überschaubaren Rahmen bleiben. Der weit überwiegende Teil dieser zusätzlichen Ausgaben fällt für die erste Gruppe der Beitrittsländer an, unter denen sich mit Polen das Beitrittsland mit der bei weitem größten Agrarproduktion unter den Kandidatenländern befindet. Für die „zweite Säule“ der EU-Agrarpolitik ist für das Aggregat der Beitrittsländer mit Ausgaben von 3,2 Mrd. € zu rechnen. Die Ausgaben des EAGFL-Garantiefonds in den bisherigen Mitgliedsländern der EU-15 ändern sich gegenüber dem Szenario „Status quo EU-15“ (ohne Osterweiterung) nur wenig, weil – wie oben ausgeführt – die Situation an den Agrarmärkten der EU-15 durch die Osterweiterung nur unwesentlich beeinflusst wird. Einschneidende Wirkung hat die Ausdehnung der

Tabelle 3: **Modellergebnisse: Preise auf EU- und Weltmärkten für 2013 (€/t)**

Szenario	Status quo EU-15		Reduktion		Vollständige	
	EU	Weltmarkt	Direktzahlungen EU	Direktzahlungen Weltmarkt	Liberalisierung EU	Liberalisierung Weltmarkt
Weizen	126,5	126,5	126,3	126,3	122,8	122,8
Gerste	93,7	82,2	99,3	82,2	83,9	83,9
Mais	114,7	101,2	114,5	100,7	102,7	102,7
Anderes Getreide	81,6	62,9	85,2	62,9	63,7	63,7
Reis	333,7	282,5	333,7	282,5	282,6	282,6
Zucker	551,4	292,1	551,4	292,1	325,2	325,2
Sojabohnen	209,6	209,6	209,5	209,5	208,3	208,3
Rapssaat	247,7	247,7	243,8	243,8	242,2	242,2
Sonnenblumensaat	268,5	268,5	268,0	268,0	268,2	268,2
Magermilchpulver	1343,4	907,6	1343,4	897,0	997,7	997,7
Butter	2145,3	1454,1	2145,3	1454,3	1563,8	1563,8
Käse	1911,2	1911,2	1910,9	1910,9	1613,5	1613,5
Rindfleisch	1907,7	1055,8	2067,2	1055,8	1219,0	1219,0
Schweinefleisch	1188,6	633,9	1180,9	633,8	863,7	863,7
Geflügelfleisch	1483,8	1046,5	1483,0	1046,2	1214,7	1214,7
Eier	846,8	597,2	827,6	597,2	643,1	643,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Direktzahlungen auf die Beitrittsländer allerdings für den Haushalt der EU, wie aus der Tabelle 5 ersichtlich ist. Für das Aggregat der zehn Beitrittsländer aus Mitteleuropa ist unter den hier gesetzten Annahmen einer stufenweisen Einführung der Direktzahlungen mit Ausgaben von 3,5 Mrd. € im Jahr 2007 und von 8,4 Mrd. € im Jahr 2013 für die Direktzahlungen zu rechnen. Mit der Ausnahme Sloweniens sind alle anderen Beitrittsländer Nettoempfänger. Allerdings ändert sich beim Übergang von Szenario „Status quo EU-15“ auf das Szenario „Mid-term Report“ die Höhe der Nettopositionen aller bisherigen Mitgliedsländer signifikant. Wie aus dem Vergleich der Tabellen 4 und 5 hervorgeht, verschärft sich die Nettozahlerposition der Bundesrepublik im Jahr 2007 um 1,3 Mrd. € und im Jahr 2013 um 2,6 Mrd. € wenn die Direktzahlungen auch in den neuen

Mitgliedsländern in vollem Maße geleistet werden. Frankreich, das im Szenario „Status quo EU-15“ Nettoempfänger im Bereich der Agrarpolitik war (1,9 Mrd. € im Jahr 2013), wird im Szenario „Mid-term Report“ im Jahr 2013 sogar – wenn auch nur geringfügig – Nettozahler mit 33 Mio. €. Die in diesem Szenario mit berücksichtigte Umschichtung der eingesparten Direktzahlungen haben nur einen geringen Einfluss auf die Höhe der Nettozahlungen. Allerdings entfallen im Jahr 2013 von den knapp 2,6 Mrd. € (in Preisen von 2000) zusätzlichen Mitteln in der 2. Säule 525 Mio. € auf Spanien, 450 Mio. € auf Italien und 445 Mio. € auf Frankreich.

Bedenkt man diese Veränderungen in den auf die Direktzahlungen bezogenen Nettopositionen der alten Mitgliedsländer, so kann man abschätzen, in welchem Maße die einzelnen Länder möglicherweise bereit sein könnten, Reformoptionen zuzustimmen, die auf eine stärkere Rückführung der Direktzahlungen hinauslaufen. Diese Optionen wurden in den Szenarien „Reduktion Direktzahlungen“ bzw. „Liberalisierung“ berechnet. Neben den bereits beschriebenen Marktentwicklungen tritt auch der rückläufige Finanzbedarf im Szenario „Reduktion Direktzahlungen“ deutlich zutage¹¹⁾. Während die Reduktion der gesamten Agrarausgaben im Szenario „Reduktion Direktzahlungen“ für das Jahr 2007 noch nicht besonders deutlich wird, vermindert sich der gesamte Finanzbedarf für Agrarpolitik im Jahr 2013 gegenüber dem Szenario Mid-term Report um über 24 Mrd. €. Die Auswirkungen der reduzierten Direktzahlungen auf die Nettopositionen der einzelnen Mitgliedsländer sind wie folgt: Unter den alten Mitgliedsländern gewinnt durch den

11) Auf eine tabellarische Darstellung der Finanzeffekte des Szenarios „Liberalisierung“ wurde verzichtet, da ausschließlich Ausgaben des Bereichs der 2. Säule bestehen bleiben.

Tabelle 4: **Modellergebnisse: Ausgaben EAGFL-Garantiefonds, Szenario Status quo EU-15**
(Mio. € in Preisen von 2000)

	Markt	Auszahlungen 2007			Einzahlungen 2007		Markt	Auszahlungen 2013			Einzahlungen 2013	
		Direkt	2. Säule	Summe	Brutto	Netto		Direkt	2. Säule	Summe	Brutto	Netto
Belgien	515	293	29	837	1047	-210	432	271	29	731	923	-192
Dänemark	527	611	62	1200	726	474	523	544	62	1129	641	489
Deutschland	1036	3507	682	5225	8992	-3768	901	3090	682	4673	7932	-3260
Griechenland	131	1676	147	1953	508	1445	99	1344	147	1590	448	1141
Spanien	729	3226	396	4350	2434	1916	560	2677	396	3633	2147	1486
Frankreich	2090	5467	581	8138	6071	2068	1920	4792	581	7293	5355	1938
Irland	236	837	397	1469	355	1114	218	716	397	1331	313	1018
Italien	588	2607	1006	4200	4978	-777	503	2159	1006	3668	4391	-723
Luxemburg	-2	19	7	24	77	-53	-1	17	7	22	68	-46
Niederlande	1120	324	60	1504	1636	-132	1030	282	60	1372	1443	-72
Österreich	94	422	459	976	882	94	83	373	459	915	778	137
Portugal	102	355	132	589	457	132	76	298	132	506	403	104
Finnland	98	263	336	697	537	160	90	233	336	659	474	185
Schweden	48	445	222	716	992	-276	33	391	222	646	875	-229
UK	206	2872	595	3673	5860	-2187	140	2458	595	3192	5169	-1977
Tschechische Republik	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ungarn	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slowakische Republik	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slowenien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lettland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Litauen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bulgarien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rumänien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EU-15	7518	22924	5110	35551	35551	0	6607	19644	5110	31360	31360	0
MOEL-10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EU-15 + MOEL-10	7518	22924	5110	35551	35551	0	6607	19644	5110	31360	31360	0

Quelle: Eigene Berechnungen.

vollständigen Abbau der Direktzahlungen am meisten Deutschland, wo sich im Jahr 2007 (2013) der Nettobeitrag um 0,2 (3,0) Mrd. € ermäßigt. In allen neuen Mitgliedsländern verschlechtert sich durch den Abbau der Direktzahlungen die Nettoempfängerposition. Am stärksten betroffen

ist Rumänien, das im Jahr 2013 2,1 Mrd. € weniger erhalten würde als im Szenario „Mid-term Report“. Die teilweise Umverteilung der eingesparten Direktzahlungen in die 2. Säule kommt jetzt besonders den neuen Mitgliedsländern zugute. Hier steigen die Mittel für Förderung der ländlichen

Tabelle 5: **Modellergebnisse: Ausgaben EAGFL-Garantiefonds, Szenario Mid-term Report** (Mio. € in Preisen von 2000)

	Auszahlungen 2007				Einzahlungen 2007		Auszahlungen 2013				Einzahlungen 2013	
	Markt	Direkt	2. Säule	Summe	Brutto	Netto	Markt	Direkt	2. Säule	Summe	Brutto	Netto
Belgien	512	274	35	821	1194	-373	427	218	55	700	1192	-492
Dänemark	492	595	72	1159	829	330	454	456	100	1010	827	183
Deutschland	961	3401	751	5113	10262	-5148	810	2602	952	4364	10244	-5880
Griechenland	130	1666	196	1992	580	1412	97	1299	331	1728	579	1149
Spanien	726	3162	534	4423	2778	1645	548	2441	920	3909	2773	1136
Frankreich	1998	5290	697	7985	6928	1057	1820	4036	1026	6882	6916	-33
Irland	112	783	416	1311	405	906	65	582	472	1119	405	715
Italien	555	2545	1122	4222	5680	-1458	439	1965	1455	3859	5670	-1811
Luxemburg	-2	18	7	24	88	-64	-1	13	8	20	87	-67
Niederlande	1165	307	73	1545	1867	-322	1064	233	111	1408	1864	-456
Österreich	86	407	475	969	1007	-38	72	310	520	902	1005	-103
Portugal	102	340	174	617	521	96	76	259	290	626	520	105
Finnland	93	255	347	695	613	82	73	195	380	647	612	35
Schweden	38	431	234	703	1132	-429	-2	329	266	593	1130	-537
UK	202	2773	652	3627	6687	-3060	140	2113	816	3069	6676	-3606
Tschechische Republik	-52	248	235	431	305	126	-130	513	235	617	332	285
Ungarn	127	371	346	845	255	590	143	769	346	1258	278	980
Polen	426	982	994	2402	853	1549	306	2200	994	3500	929	2571
Slowakische Republik	-39	127	136	224	110	114	-68	255	136	323	120	203
Slowenien	-63	20	38	-6	106	-111	-64	43	38	17	115	-99
Estland	5	25	57	87	28	59	-3	55	57	109	30	78
Lettland	8	64	136	208	35	173	-3	175	136	307	38	269
Litauen	97	129	191	417	58	358	69	367	191	627	64	563
Bulgarien	69	355	311	735	67	668	76	719	311	1106	73	1033
Rumänien	48	1209	807	2064	225	1839	-36	3252	807	4022	245	3778
EU-15	7171	22248	5786	35205	40570	-5365	6084	17051	7702	30838	40500	-9662
MOEL-10	628	3530	3249	7407	2042	5365	290	8347	3249	11886	2224	9662
EU-15+MOEL-10	7799	25778	9035	42612	42612	0	6374	25398	10952	42724	42724	0

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 6: **Modellergebnisse: Ausgaben EAGFL-Garantiefonds, Szenario Reduktion Direktzahlungen** (Mio. € in Preisen von 2000)

	Auszahlungen 2007				Einzahlungen 2007		Auszahlungen 2013				Einzahlungen 2013	
	Markt	Direkt	2. Säule	Summe	Brutto	Netto	Markt	Direkt	2. Säule	Summe	Brutto	Netto
Belgien	515	204	31	750	1077	-328	430	0	41	471	521	-49
Dänemark	492	455	65	1011	747	264	451	0	82	533	361	171
Deutschland	956	2635	702	4293	9254	-4961	809	0	818	1627	4472	-2845
Griechenland	130	1597	159	1886	523	1363	97	0	223	320	253	67
Spanien	724	2810	438	3971	2505	1466	547	0	667	1214	1211	3
Frankreich	1995	4125	617	6737	6248	489	1818	0	813	2631	3019	-388
Irland	67	621	402	1090	365	725	45	0	434	479	177	302
Italien	551	2240	1035	3826	5123	-1296	435	0	1201	1636	2476	-840
Luxemburg	-2	14	7	19	79	-60	-1	0	8	6	38	-32
Niederlande	1163	238	63	1464	1684	-220	1067	0	82	1149	814	335
Österreich	86	312	463	861	908	-47	71	0	489	560	439	121
Portugal	103	286	143	531	470	61	76	0	199	275	227	48
Finnland	95	197	339	631	553	78	74	0	357	430	267	163
Schweden	41	339	226	605	1021	-416	-4	0	245	242	493	-251
UK	204	2284	613	3100	6031	-2931	140	0	712	852	2915	-2062
Tschechische Republik	-49	235	244	431	275	156	-119	0	293	174	145	29
Ungarn	130	332	363	824	230	595	146	0	446	592	121	470
Polen	470	916	1138	2525	769	1755	354	0	1861	2215	406	1809
Slowakische Republik	-40	120	143	224	99	125	-68	0	182	114	52	62
Slowenien	-63	19	39	-4	95	-100	-70	0	47	-23	50	-73
Estland	6	24	61	90	25	65	0	0	81	81	13	68
Lettland	9	66	149	224	31	193	4	0	215	220	16	203
Litauen	98	122	211	430	53	378	91	0	311	401	28	373
Bulgarien	69	339	359	768	60	707	83	0	591	675	32	643
Rumänien	53	1119	969	2141	203	1939	7	0	1772	1779	107	1672
EU-15	7117	18357	5302	30776	36588	-5812	6056	0	6369	12425	17682	-5257
MOEL-10	684	3293	3676	7653	1841	5812	428	0	5799	6228	971	5257
EU-15+MOEL-10	7801	21650	8978	38429	38429	0	6484	0	12168	18653	18653	0

Quelle: Eigene Berechnungen.

Entwicklung im Jahr 2013 für die MOEL-10 um über 2,5 Mrd. € wovon besonders Rumänien (+965 Mio. €) und Polen (+867 Mio. €) profitieren. Für die Länder der EU-15 sinken aufgrund des relativen Einkommensgefälles die Mittel der 2. Säule in diesem Szenario gegenüber dem Szenario „Mid-term Report“.

5 Schlussfolgerungen

Die Übertragung der gegenwärtigen Form der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik auf zehn neue Mitgliedsländer aus Mittel- und Osteuropa stellt die EU vor große finanzielle Herausforderungen. Während die Markteffekte in den beitretenden Ländern relativ geringer ausfallen, als in vielen früheren Studien vorausgeschätzt, ergibt sich langfristig für das Jahr 2013 durch die Harmonisierung der Agrarpolitik und die Einführung der Direktzahlungen eine finanzielle Mehrbelastung von 11,3 Mrd. €. Dabei ist zu betonen, dass die Beitrittsländer selbst zur Finanzierung dieses Ausgabenzuwachses nur einen geringen Anteil von 28 (19) Prozent im Jahr 2007 (2013), also 2,0 (2,2) Mrd. € beitragen werden, so dass sie im Bereich der Agrarpolitik in erheblichem Maße Nettoempfänger sein werden.

Eine Fortsetzung der EU-Agrarreform mit einer Absenkung von Interventionspreisen und einer Abschaffung der Kontingentierung liegt aus verschiedenen Gründen im Interesse der EU, nicht zuletzt zur Verbesserung der internen Ressourcenallokation und wegen der handelspolitischen Verpflichtungen der EU im Rahmen der WTO. Dieses wird besonders in den Ergebnissen des Szenarios „Liberalisierung“ deutlich. Ein vollständiger Abbau der Stützungsmaßnahmen und der an die Produktion gekoppelten Direktzahlungen in der EU hat positive Folgen für das Preisniveau auf den Weltagrarmärkten.

Die hier präsentierten Ergebnisse verdeutlichen allerdings, dass eine Reform des Systems der EU-Agrarpolitik voraussichtlich nicht im politischen Interesse der Beitrittsländer liegt. Die Europäische Kommission hat mit den Vorschlägen des Mid-term Reports erste Vorschläge für einen

langfristigen Abbau der Direktzahlungen vorgelegt, allerdings greifen diese Kürzungsvorschläge, wie die Ergebnisse des Szenarios „Mid-term Report“ zeigen, zu kurz, um zum einen die Belastung der großen Nettozahler – allen voran Deutschland – zu mindern und zum anderen die negativen Folgen für den Weltagrарhandel und das Weltmarktpreisniveau nachhaltig zu reduzieren.

Literaturverzeichnis

- BUCKWELL A.; TANGERMANN, S. (1999): Agricultural Policy Issues of European Integration: The Future of Direct Payments in the Context of Eastern Enlargement. MOCT-MOST, Economic Policy in Transitional Economies, Volume 9, p. 15–40.
- COLMAN, D.; BAILEY, A.; BANSE, M.; BOUAMRA-MECHEMACHE, Z.; HARVEY, D.; NÖLLE, F.; RAPSOMANIKIS, G.; RÉQUILLART, V. (2001): Phasing Out the EU-Milk Quota System. Studie im Auftrag des britischen Landwirtschaftsministeriums (DEFRA). London.
- European Commission (2000): Prospects for Agricultural Markets 2000–2007. Brussels: European Commission.
- European Commission (2001): 30th Financial Report on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (E.A.G.G.F.) – Guarantee Section. 2000 financial year [COM(2001) 552 final].
- JOSLING, T.; KELCH, D.; LIAPIS, P.; TANGERMANN, S. (1998): Agriculture and European Union Enlargement. Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Technical Bulletin No. 1865. Washington, D.C.
- MÜNCH W. (2002): Effects of EU Enlargement to the Central European Countries on Agricultural Markets. Berlin.
- OECD (2002): OECD Agricultural Outlook 2002–2007. Paris: OECD.
- SWINBANK, A.; TANGERMANN, S. (2000): A Proposal for the Future of Direct Payments under the CAP. Working Paper No. 1 prepared under the Project “Bondscheme” financed by the EU Commission. Reading and Göttingen.
- WEISE, C. (Hrsg.); BANSE, M.; BODE, W.; LIPPERT, B.; NÖLLE, F.; TANGERMANN, S. (2002): Die Finanzierung der Osterweiterung der EU. Nomos Verlagsanstalt. Baden-Baden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1997): Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform. Entkoppelung der Preisausgleichszahlungen und Umsetzung der GATT-Beschlüsse. Angewandte Wissenschaft, Heft 459. Bonn: Köllen Druck + Verlag.

Verfasser:

Dr. sc. agr. MARTIN BANSE
(E-mail: mbanse@gwdg.de)

Dipl.-Ing. agr. FERDINAND NÖLLE
(E-mail: fnoelle@uni-uaao.gwdg.de),

Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen,
Platz der Göttinger Sieben 5, D-37073 Göttingen