

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und Ländliche Räume
und dem
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik**

**Folkhard Isermeyer
Dirk Manegold
Hiltrud Nieberg
Bernhard Osterburg
Katja Seifert**

**Werner Kleinhanß
Peter Mehl
Frank Offermann
Helmut Schrader**

**Auswirkungen der Beschlüsse zur Agenda 2000 auf die
deutsche Land- und Forstwirtschaft : Antworten auf den
Fragenkatalog anlässlich der öffentlichen Anhörung des
Ernährungsausschusses des Deutschen Bundestages
am 16.6.1999**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
1999**

Also available at: http://www.bal.fal.de/download/ea_gesamt.pdf

Auswirkungen der Beschlüsse zur Agenda 2000 auf die deutsche Land- und Forstwirtschaft

Antworten auf den Fragenkatalog anlässlich der öffentlichen Anhörung
des Ernährungsausschusses des Deutschen Bundestages am 16. 06. 1999

F. Isermeyer, W. Kleinhanß, D. Manegold, P. Mehl, H. Nieberg,
F. Offermann, B. Osterburg, H. Schrader, K. Seifert

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig

I. Auswirkungen auf Produktion und Märkte

1. Welche Auswirkungen hat die im Rahmen der Agenda 2000 beschlossene Reform der GAP auf die landwirtschaftliche Flächennutzung in Deutschland?

- **Wie wird sich die Intensität entwickeln?**
- **Wie sind die regionalen Auswirkungen, insbesondere hinsichtlich der flächendeckenden Landbewirtschaftung und benachteiligter Standorte?**
- **Ist der Erhalt der Kulturlandschaften noch gewährleistet?**

Zur Abschätzung der Auswirkungen der Agenda 2000 auf die Flächennutzung wurden an der FAL Modellrechnungen für zwei Referenzszenarien durchgeführt. Diese Referenzszenarien bilden die Situation ohne Agenda 2000 (d.h. unter Beibehaltung der bisherigen Agrarpolitik) bei hohen bzw. niedrigen Weltmarktpreisen für Getreide für das Zieljahr 2005 ab, um die Spannweite möglicher künftiger Preisentwicklungen einzufangen. Diesen beiden Referenzsituationen wurden anschließend Szenarien der Situation nach vollständiger Umsetzung der Agenda 2000 gegenübergestellt. Bei „günstiger“ Entwicklung liegen die Weltmarktpreise für Weizen über dem Interventionspreisniveau von 232 DM/t, für Futtergetreide darunter. Dementsprechend fallen die Getreidepreise unter Agenda-Bedingungen nur für Futtergetreide vom Interventionspreisniveau auf 212 DM/t. Im „ungünstigen“ Preisszenario liegen die Weltmarktpreise für Getreide deutlich unter dem EU-Interventionspreis. Unter Agenda-Bedingungen sinken die Futtergetreidepreise leicht unter das neue Interventionspreisniveau von 197,5 DM/t während die Weizenpreise annahmegemäß nur auf 216 DM/t fallen und damit deutlich über dem neuen Interventionspreis bleiben.

Bei niedrigen Weltmarktpreisen für Getreide muß zur Einhaltung der GATT-Exportrestriktionen in der Referenzsituation (d.h. ohne Agenda 2000) von einem sehr hohen Mindeststilllegungssatz von über 25 % der Basisfläche ausgegangen werden, wohingegen dieser bei hohen Getreidepreisen auf 5 % reduziert werden kann (KLEIN-

HANß ET AL. 1999)¹. Unter Bedingungen der Agenda 2000 kann der Stilllegungssatz auf 5 bzw. 0 % herabgesetzt werden. Bei ungünstiger Entwicklung des Weltmarktpreises für Getreide ermöglicht die Agenda 2000 eine starke Einschränkung der stillgelegten Flächen. Bei Wegfall der obligatorischen Stilllegung entfällt die Nutzung stillgelegter Flächen für die Produktion nachwachsender Rohstoffe. Unter Bedingungen einer „ungünstigen“ Entwicklung der Getreideweltmarktpreise mit einem Stilllegungssatz von 5 % werden rund 20% der obligatorisch stillgelegten Flächen für die Produktion von Non-food-Raps genutzt.

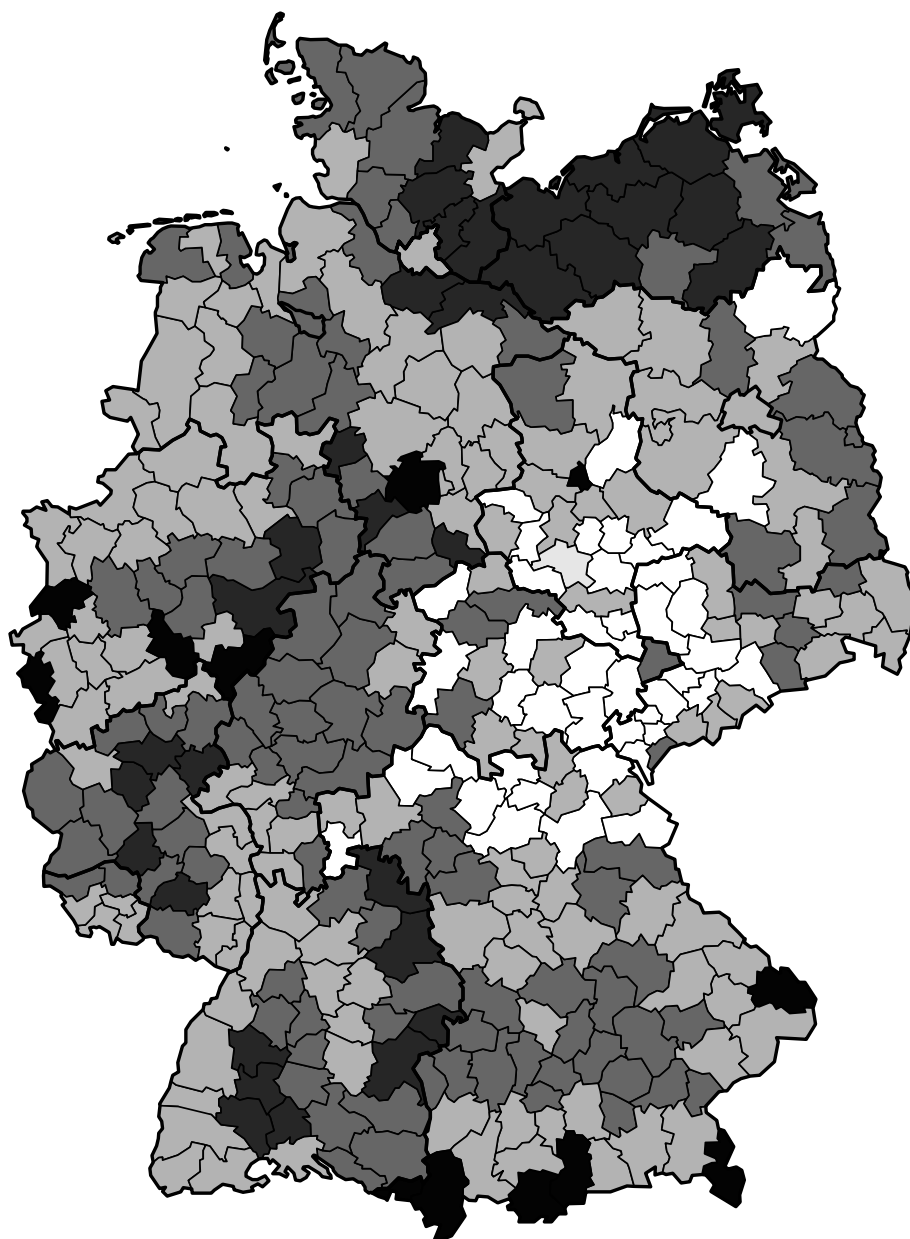
Durch die Vereinheitlichung der Flächenprämien und den damit verbundenen Prämienrückgängen für Ölsaaten verbessert sich die relative Wettbewerbsfähigkeit von Getreide gegenüber Ölsaaten. Unter der Annahme einer Preisrelation zwischen Getreide und Ölsaaten von 1:1,8 wird im Bundesdurchschnitt eine Einschränkung der Ölsaatenfläche von ca. 40 % gegenüber der Referenzsituation prognostiziert. Bei einer Preisrelation von 1:2 oder höher sind hingegen kaum Änderungen zu erwarten. Für Ölsaaten sind bei einer Preisrelation von 1:1,8 regional sehr unterschiedliche Änderungen des Anbauumfanges zu beobachten. Diese können mit der unterschiedlichen Höhe der Prämieeinbußen, den Ertragsverhältnissen und der restriktiven Wirkung der Flächenbindung für Ölsaaten erklärt werden. Die Flächenbindung im Rahmen der Blair-House Bestimmungen besteht nur in der Referenzsituation und wird unter Agenda-Bedingungen annahmegemäß aufgehoben. Im Osten Schleswig-Holsteins und in Mecklenburg-Vorpommern sind aufgrund hoher Prämieeinbußen starke Rückgänge der Ackerflächenanteile von Ölsaaten zu erwarten. Hingegen kann im Nordosten Bayerns sowie in der Mitte und im Süden der Neuen Länder z. T. mit einer Ausdehnung des Ölsaatenanbaus gerechnet werden, da hier die Flächenbindung in der Referenz restriktiv auf den Anbauumfang für Ölsaaten wirkte und die Prämienverluste für Ölsaaten geringer ausfallen (vgl. Karte 1).

Die durch die Einschränkung des Ölsaatenanbaus und der Flächenstilllegung frei werden Flächen werden für den Getreideanbau genutzt. Die Ausdehnung der Getreideproduktion und die Einschränkung der Ölsaaten führt zu einer verringerten Diversität der Produktion. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die erwarteten Veränderungen der Landnutzung, differenziert nach Ländern.

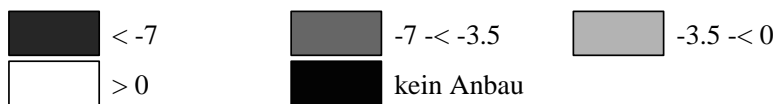
Durch die Zahlung von Flächenprämien im Ackerbau und die Aufrechterhaltung der freiwilligen Flächenstilllegung bis zu 33 % der Basisfläche ist keine dauerhafte Herausnahme von Ackerflächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung zu erwarten. In der Grünlandnutzung kann es dagegen durch den regionalen Abbau der Rinderbestände zu einer Einschränkung der Dauergrünlandflächen kommen. Dieser Tendenz wirken aber die Zusatzprämie für extensive Rinderhaltung und die Förderung extensiver Grünlandnutzung im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen entgegen. Insgesamt erscheint die flächendeckende Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung daher nicht gefährdet.

¹ Kleinhanß, W., Osterburg, B., Manegold, D., Goertz, D., Salamon, P., Seifert, K., Jacobi, E.: Modellgestützte Folgenabschätzung zu den Auswirkungen der Agenda 2000 auf die deutsche Landwirtschaft. – Arbeitsbericht 1/99, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, FAL, Braunschweig 1999.

Karte 1: Änderung der Ackerflächenanteile von Food-Ölsaaten bei Umsetzung der Agenda 2000 gegenüber der Referenzsituation bei hohen Getreidepreisen



Änderung des Ackerflächenanteiles von Food- Ölsaaten in Prozentpunkten



Quelle: RAUMIS, FAL-BAL, OSTERBURG/SEIFERT (1999)

Tabelle 1: Prozentuale Veränderung der Flächennutzung in den Bundesländern bei Umsetzung der Agenda 2000 gegenüber der Referenzsituation bei hohen Getreidepreisen

	Getreide	Ölsaaten	Silomais	Grünland	Flächenstilllegung ¹⁾
Bundesland	prozentuale Änderung gegenüber der Referenz				
Schleswig-Holstein	17,0	-34,8	0,8	-7,0	-65,2
Niedersachsen	10,8	-75,0	2,6	1,7	-77,2
Nordrhein-Westfalen	9,4	-67,3	0,1	5,7	-90,5
Hessen	13,2	-43,5	2,7	-3,0	-55,3
Rheinland-Pfalz	13,4	-61,6	2,9	-3,8	-64,5
Baden-Württemberg	14,6	-77,8	2,2	-11,7	-71,4
Bayern	10,4	-44,9	-0,2	1,9	-63,3
Saarland	9,8	-53,9	3,2	-0,1	-64,4
Brandenburg	14,1	-26,7	1,8	0,2	-35,4
Meckenburg-Vorpommern	23,7	-58,4	0,8	0,9	-56,9
Sachsen	10,3	-10,6	1,0	-1,1	-71,8
Sachsen-Anhalt	12,3	4,7	0,1	1,0	-56,5
Thüringen	9,1	-8,0	0,5	0,0	-84,1
Deutschland	12,6	-43,8	0,9	0,3	-59,1
Quelle: RAUMIS ¹⁾ ohne Non-food-Raps in der Referenz			FAL-BAL OSTERBURG / SEIFERT (1999)		

Die Intensität der Flächennutzung wird in erster Linie durch preisbedingte Anpassungen der speziellen Intensität, durch Änderung der Anbauverhältnisse und der Viehbestände sowie veränderte Stilllegungssätze bestimmt. In der Getreideproduktion nimmt die durchschnittliche Intensität im Bundesdurchschnitt bei gleichzeitig sinkenden Erträgen leicht ab, da sich der Getreideanbau bei Abnahme der stillgelegten Flächen auch auf Grenzstandorte ausdehnt. Aufgrund der Konzentration der Ölsaatenproduktion auf Hochertragsregionen ist bei Ölsaaten dagegen im Durchschnitt eine Intensitätssteigerung zu erwarten. Insgesamt ist nach Kalkulationen mit dem Agrarsektormodell RAUMIS bei hohen Getreidepreisen mit einem unveränderten Stickstoffüberschuß von über 100 kg N pro Hektar LF zu rechnen. Auch der Pflanzenschutzmitteleinsatz ändert sich nicht signifikant.

2. Zu den Umweltwirkungen der landwirtschaftlichen Erzeugung

– Werden sie von dem Beschluß beeinflusst?

Zu den Umweltwirkungen der Beschlüsse zur Agenda 2000 liegen bisher keine umfassenden quantitativen Analysen vor. Auf Grundlage der von der FAL ermittelten Ergebnisse zur Änderung der Produktion und theoretischer Überlegungen lassen sich jedoch folgende Tendenzaussagen bezüglich der Umweltwirkungen der veränderten Marktordnungen ableiten:

1. Infolge der Preissenkungen für Getreide ist eine leichte Senkung der Intensität des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes bezogen auf die bewirtschaftete Fläche zu erwarten.
2. Es ist nicht sicher vorherzusagen, wie sich der Umfang der Flächenstillegung in Zukunft entwickeln wird. Sollte es, wie nach Modellrechnungen der FAL zu erwarten, zu einer starken Einschränkung stillgelegter Flächen kommen, sinkt der Anteil an Flächen ohne jeglichen Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz entsprechend.
3. In der Summe führen die genannten Effekte zu folgendem Resultat: Geht die Flächenstillegung unter den Bedingungen der Agenda 2000 nur geringfügig zurück (Szenario „hohe Getreidepreise“), dann bleiben der Mineraldünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz auf sektoraler Ebene annähernd konstant. Geht die Flächenstillegung dagegen stark zurück (Szenario „niedrige Getreidepreise“), dann nimmt der Mineraldünger- und Pflanzenschutzmittelaufwand auf sektoraler Ebene durch die Agenda zu.
4. Der Ölsaatenanbau verliert an Attraktivität, was zu einer Ausdehnung des Getreidebaus und damit einhergehend zu einer Vereinheitlichung der Fruchtfolgen in Richtung getreidebetonterer Fruchtfolgen führt.
5. Die Erhöhung des Ergänzungsbeitrages bei extensiver Tierhaltung verbessert die relative Vorzüglichkeit extensiver Rinderhaltungsverfahren. Die Grünlandnutzung auf Grenzstandorten wird dadurch tendenziell noch besser gewährleistet. Diese Standorte werden häufig als besonders wertvoll für den Naturschutz und das Landschaftsbild eingestuft. Wie die Modellergebnisse zeigen, zeichnet sich eine starke Inanspruchnahme von Zusatzprämien für extensive Tierhaltung ab. Im Hinblick auf die einzuhaltenden Viehbesatzdichten schränken vor allem flächenstarke Betriebe mit Verfahren basierend auf Weide oder Grassilage die Rindermast ein.
6. Im Gegensatz zu der Extensivierung auf Grünlandstandorten wird die Intensität in Regionen mit dominierenden Intensivmastverfahren (basierend auf Silomais) kaum eingeschränkt. Die Erhöhung der Flächenprämie für Silomais verringert die Attraktivität des Anbaus von Futterpflanzen mit vergleichsweise geringerer Dünge- und Pflanzenschutzintensität.

Eggers und Hagedorn² kommen in ihrer Untersuchung zum Schluß, daß die durch die Agenda 2000 veränderten Marktordnungen keine deutliche Veränderung der Umweltsituation hervorrufen werden.

Die *Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums* als "2. Säule" des agrarpolitischen Teils der Agenda 2000 ist deutlicher auf Umweltbelange ausgerichtet.

1. Zum einen sind Umweltziele expliziter Bestandteil des Zielkataloges der einzelnen in der Verordnung integrativ zusammengefaßten Maßnahmenbereiche. Zum anderen wird die Gewährung von Beihilfen an die Einhaltung von Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz gebunden. Ob damit jedoch tatsächlich eine Umweltverbesserung erreicht werden kann, hängt stark von der Ausgestaltung und Umsetzung der Verordnung in den Mitgliedstaaten bzw. Regionen (Bundesländern) ab.
2. Die Beschlüsse zur Agenda 2000 sehen vor, daß die bestehenden Beihilferegelungen für Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/92 im Rahmen der oben genannten Verordnung als obligatorische Maßnahmen fortgesetzt werden. Der für diese Maßnahmen zur Verfügung stehende Finanzrahmen wird auf 2,8 Mrd. EURO ausgeweitet. Im Jahr 1998 betragen die EU-Mittel für die Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/92 nach Angaben der Kommission 1,7 Mrd. ECU bzw. ca. 4 % der Ausgaben des EAGFL, Abt. Garantie. Die erhöhte finanzielle Ausstattung der Agrarumweltprogramme seitens der EU wird nur dann zu einer Ausweitung dieser Programme in Deutschland führen, wenn die Bundesländer ihre eigenen Haushaltsmittel für die Kofinanzierung der Maßnahmen entsprechend erhöhen. In den meisten Bundesländern wirkten in den letzten Jahren nicht die vorgesehenen EU-Finanzmittel, sondern die tatsächlich bereitgestellten Mittel aus den Länderhaushalten begrenzend auf ein weiteres Wachstum der Agrarumweltmaßnahmen.
3. Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird auf Gebiete ausgedehnt, in denen umweltspezifische Einschränkungen aufgrund von gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften (z.B. Natura 2000 Gebiete gemäß Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) bestehen. Die Ausgleichszulage verbessert die Finanzierungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten, in Schutzgebieten über Kooperationsmodelle mit der Landwirtschaft Maßnahmen umzusetzen, die über allgemeine Standards deutlich hinausgehen. Es liegen bislang keine Angaben darüber vor, inwiefern die Bundesländer diese Möglichkeit wahrnehmen werden.

– **Welche Schwerpunkte sollten bei der weiteren Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen gesetzt werden?**

Die Umsetzung der *Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums*, die in Titel II Kapitel IV die Agrarumweltmaßnahmen regelt, ist in Deutschland

² Eggers, J., Hagedorn, K.: Umwelteffekte und agrarpolitische Ansätze der "Agenda 2000". *Agrarwirtschaft* 47 (1998), 12, 482-491.

Aufgabe der Bundesländer. Die meisten Bundesländer haben mit der Erstellung der von der EU-Kommission geforderten Entwicklungspläne für den ländlichen Raum begonnen. Es ist zu erwarten, daß die verschiedenen Bundesländer auch weiterhin – wie schon bei den bisher entwickelten Agrarumweltprogrammen gemäß VO (EWG) 2078/92 – unterschiedliche Schwerpunkte bei den Agrarumweltmaßnahmen setzen werden.

Aus den bisherigen Ergebnissen der an der FAL durchgeführten Begleitforschung zu den Agrarumweltprogrammen gemäß VO (EWG) 2078/92 lassen sich folgende Schlußfolgerungen für die Weiterentwicklung der Programme ableiten:

1. Mit Blick auf das Umweltziel sollte sich die *Maßnahmengestaltung* weniger nach administrativen Einheiten als nach naturräumlichen Kriterien richten. Die Entwicklung der Programme sollte auf eine breitere fachliche und lokale Basis gestellt werden. Dies bedeutet einerseits die Einbeziehung von Fachbehörden und Fachwissenschaftlern, aber auch Nicht-Regierungsorganisationen. Bei Maßnahmen mit lokalem Bezug sollten die lokalen Entscheidungsträger und Umsetzer der Maßnahmen stärker in die Entwicklung der Maßnahmen einbezogen werden.
2. Die *Ausgestaltung* und *Prämienhöhen* für identische Leistungen auf vergleichbaren Standorten müßten harmonisiert werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Besonderer Handlungsbedarf besteht hier beim ökologischen Landbau. Demgegenüber sollte geprüft werden, Prämien stärker nach Standorten und zu erwartenden Anpassungskosten zu differenzieren, um intensiv wirtschaftende Betriebe zu erreichen und Mitnahmeeffekte zu verringern.
3. Investitionen, die im Rahmen einer Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen notwendig werden, sollten entweder durch die Agrarumweltmaßnahmen selbst (nur für nicht produktive Investitionen vorgesehen) oder in Abstimmung mit der allgemeinen Investitionsbeihilfe in landwirtschaftlichen Betrieben gefördert werden.
4. Trainings- und Demonstrationsprojekte sollten ausgebaut werden, um Impulse für die Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme zu geben und die umweltbezogene landwirtschaftliche Beratung zu verbessern.
5. Maßnahmen mit einem geringen betrieblichen Anpassungsbedarf wie z. B. spezielle Maßnahmen des integrierten Pflanzenbaus (Beachtung von Schadensschwellen und N_{\min} -Werten, Mulchsaat etc.) können durch die Förderung eine höhere Verbreitung erfahren. Die Förderung sollte jedoch zeitlich auf die "Kennenlernphase" befristet sein. In der Regel erfordern solche Maßnahmen nur für die Umstellung des Betriebsmanagements und die damit möglicherweise verbundenen Risiken eine Kompensation.

Trotz ihres Erfolges sind die Agrarumweltprogramme angesichts eines Anteils von lediglich rund 4 % an den EAGFL-Ausgaben nicht als Schwerpunkt der Gemeinsamen Agrarpolitik zu bezeichnen, wenngleich sie in einigen EU-Mitgliedsstaaten (z. B. Österreich) höhere Anteile erreicht haben. Daran wird auch die Umsetzung der Agenda 2000 nichts entscheidendes ändern.

- **Wie können die Beschlüsse zur Agenda 2000 zur entschiedenen Umsetzung der Umwelt-, Natur- und Tierschutzziele genutzt und die gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft honoriert werden?**

Wie oben schon angemerkt, sind Umweltziele expliziter Bestandteil des Zielkataloges der einzelnen in der *Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums* integrativ zusammengefaßten Maßnahmenbereiche. Die Gewährung der meisten der in dieser Verordnung geregelten Beihilfen (Investitionen, Niederlassung von Junglandwirten etc.) ist an die Einhaltung von Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz gebunden. Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wird nur solchen Landwirten gewährt, die entsprechend der "guten fachlichen Praxis im üblichen Sinne" wirtschaften. Schließlich können Agrarumweltmaßnahmen nur dann gefördert werden, wenn ihre Auflagen über die Anwendung der "guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne" hinausgehen. Von diesen Regelungen gehen Impulse für eine verstärkte Umsetzung der Umwelt-, Natur- und Tierschutzziele aus. Die tatsächliche Wirkung wird jedoch davon abhängen, wie die Bundesländer die Verordnung im Detail umsetzen werden.

Die *Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums* umfaßt eine Reihe von Maßnahmen zur Honorierung gesellschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft. In welchem Umfang diese Maßnahmen jedoch angeboten werden, hängt von den Prioritätensetzungen und Finanzierungsmöglichkeiten in den Bundesländern ab.

Die Agenda eröffnet den Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit, auf der Grundlage objektiver Kriterien Modalitäten festzulegen, nach denen die Direktzahlungen im Rahmen der verschiedenen Stützungsregelungen der gemeinsamen Marktorganisation aus Umwelterwägungen gekürzt bzw. bei einer Nichteinhaltung von Umweltauflagen gekürzt oder sogar ganz gestrichen werden können. Diese unter "*cross compliance*" diskutierte Knüpfung der Gewährung von Direktzahlungen an Umweltstandards bietet auf den ersten Blick ein gewisses Potential zur entschiedenen Umsetzung der Umwelt-, Natur- und Tierschutzziele. Problematisch hierbei ist jedoch, daß es bislang keine abgestimmten, kontrollierbaren und justiziablen Mindestnormen für Umweltstandards gibt. Relativ einfach umsetzbar erscheint derzeit lediglich eine Kopplung der Direktzahlungen an die Einhaltung der bestehenden Umweltgesetze.

Gegen "*cross compliance*" ist weiterhin einzuwenden, daß die Transferzahlungen ursprünglich als Ausgleich für den Abbau der Agrarpreisstützung eingeführt wurden und daß eine nachträgliche „Teil-Umwidmung“ in Richtung „Umweltziele“ immer eine relativ unspezifische (d.h. ineffiziente und teure) Politikmaßnahme bleiben wird. So ist z.B. zu bedenken, daß Transferzahlungen in den Veredlungsbetrieben nur eine untergeordnete Rolle spielen. Umweltpolitik via Transferzahlung würde in diesen Betrieben also nur geringe Wirkungen entfalten, obwohl möglicherweise gerade für diese Betriebe stärkere Politikakzente gesetzt werden müßten.

Aus diesen und weiteren Gründen empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat beim BML, die Preisausgleichszahlungen im Zeitablauf auf null herunterzufahren und parallel ein

eigenständiges umweltpolitisches Instrumentarium aufzubauen (Verstärkung der Agrarumweltprogramme).

– **Welche Auswirkungen hat die Agenda auf die Standards im Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzbereich?**

Die Agenda 2000 hat keine direkten Auswirkungen auf die Standards im Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzbereich. Indirekt wirkt sie jedoch insofern, als daß durch die mehrfache Erwähnung dieser Standards in den Verordnungstexten (s.o.) ein gewisser Druck besteht, in absehbarer Zeit die Umwelt-, Natur-, Tier- und Verbraucherschutzstandards sowie die “gute fachliche Praxis” mit konkreten Inhalten zu füllen, d.h. zu definieren.

3. Welche Wirkungen hat die Reform auf die Entwicklung der Märkte für wichtige Agrarprodukte, sowohl auf dem Binnenmarkt als auch im Hinblick auf die Weltmärkte (jeweils im Vergleich zu einer unveränderten Politik)?

(a) Wie werden sich die Beschlüsse auf die Erzeugerpreise bei wichtigen Produkten auswirken?

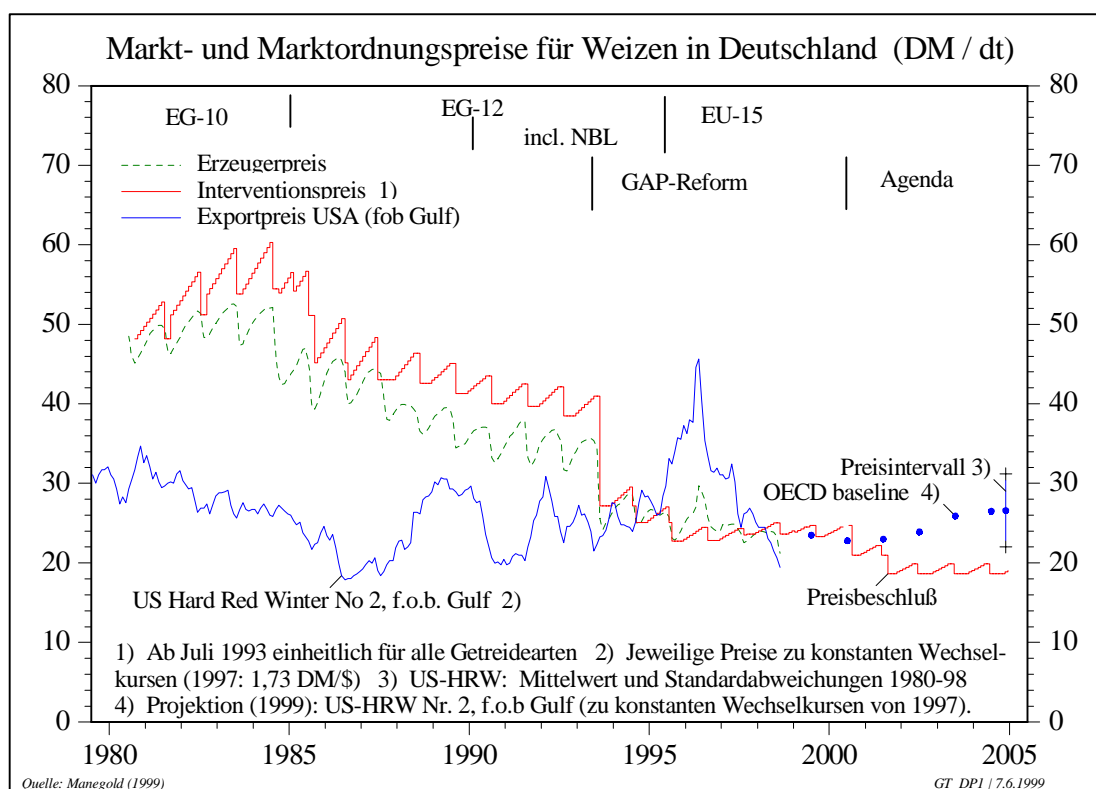
Die Beschlüsse zur Absenkung der Preisstützungsniveaus haben die erwartbaren EU-Erzeugerpreise stärker in die Nähe der Weltmarktpreise gerückt. Hinzu kommt, daß auch die Möglichkeiten, das inländische Preisniveau durch Interventionskäufe und/oder Exporterstattungen administrativ zu stützen, eingeschränkt sind (Interventionskäufe sind teils mengenmäßig, teils zeitlich begrenzt; ausgelagerte Interventionsprodukte – Rindfleisch, Butter, teilweise auch Getreide – finden praktisch nur noch in Rußland Abnehmer und das auch nur bei hohem finanziellen Aufwand seitens der EU; die Subventionierung der Exporte wird durch WTO-Auflagen zunehmend begrenzt, zumal die Möglichkeit, in den Vorjahren nicht genutzte Exportmöglichkeiten nachträglich noch aktivieren zu können, ab dem Endjahr der gegenwärtigen WTO-Vereinbarung entfällt). Das Ausmaß, in dem die Getreidepreise in der EU unmittelbar von schwankenden Weltmarktpreisen beeinflusst werden, ist daher grundsätzlich größer als jemals zuvor.

Getreide (Weizen, Futtergetreide) – Ölsaaten:

Auf mittlere Sicht wird an den Weltmärkten für Getreide und Ölsaaten allgemein mit steigenden Preisen gerechnet. Die Prognosen sind allerdings recht unsicher. Neueste Schätzungen der **Weltbank** (Global Commodity Markets, April 1999) ergeben für den Zeitraum 2000-2005 einen Anstieg der Weizenpreise (US hard red winter, fob Gulf) von 4,0 % p.a. (Anstieg von 133 \$/t auf 162 \$/t). Die gleiche Entwicklung wird für Sojabohnen (US, cif Rotterdam) vorausgeschätzt (Anstieg von 205 \$/t auf 250 \$/t). Die Unsicherheit dieser Angaben kommt darin zum Ausdruck, daß seitens der Weltbank ein Vertrauensintervall (bei nur 70 % Sicherheitswahrscheinlichkeit) von etwa ± 40 % (!) angegeben wird. Das heißt, mit einer Wahrscheinlichkeit von 30 % liegt der künftige Preis sogar noch außerhalb der genannten Intervalls.

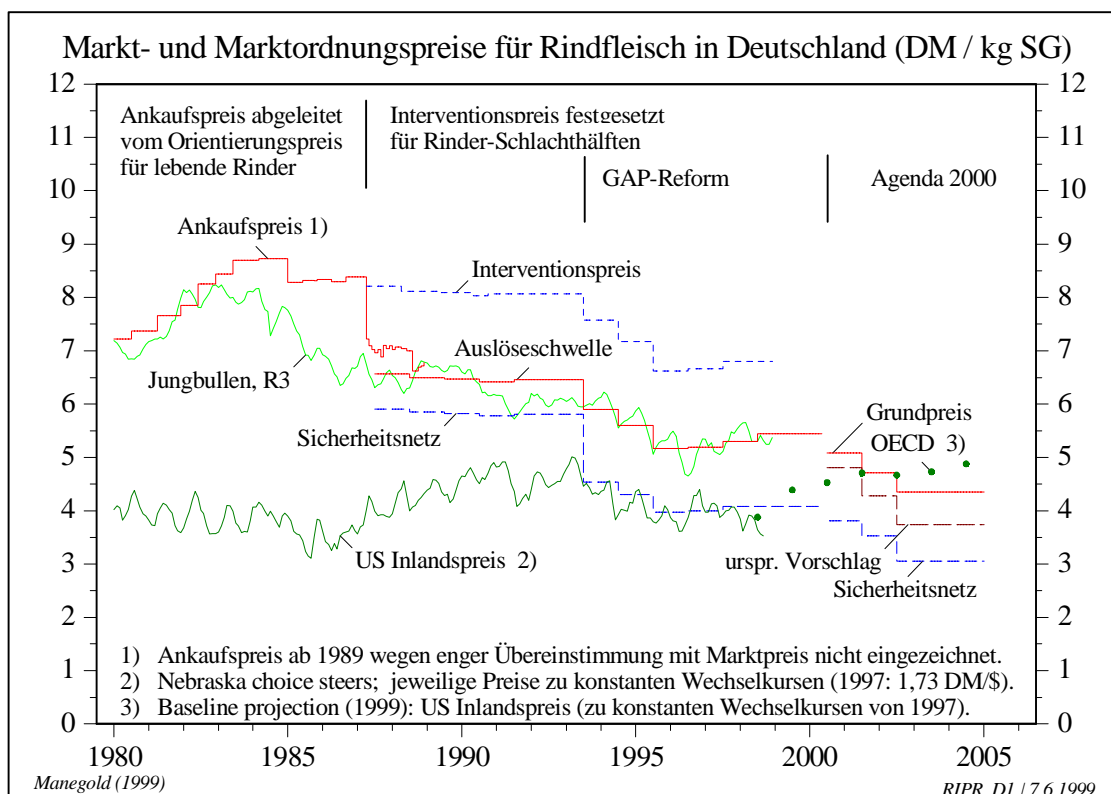
Seitens der **OECD** (Agricultural Outlook 1999-2004, April 1999) wird der Preisanstieg für Weizen mit 3,0 % p.a. niedriger (Anstieg auf 153 \$/t in 2004/05), für Sojabohnen aber mit 6,5 % p.a. deutlich höher eingestuft (Anstieg auf 301 \$/t in 2004/05). Der deutliche Preisanstieg bei Ölsaaten gegenüber Getreide dürfte allerdings nur eintreten, wenn die Nachfrage nach Speiseöl und Fleisch (Futtergetreide und Ölsaatenschrot) stark zunimmt.

Die OECD-Projektionen unterstellen einen zuletzt gleichbleibenden Wechselkurs von 0,86 Euro/\$ (gegenüber gegenwärtig 0,95 Euro/\$). Tendenziell bedeutet ein schwächerer Euro für die EU eine Verteuerung der Importe bzw. Erleichterung der Ausfuhr (im Agrarbereich gleichbedeutend mit Anstieg der Exportnachfrage nach EU-Produkten, niedrigeren Sätzen bei Exportsubventionen, und größeren Exportmengen bei bestehenden WTO-Restriktionen). Vergleiche zwischen Inlands- und Weltmarktpreisen (vgl. Abbildung 1) sind ferner durch Qualitätsunterschiede erschwert.



Rindfleisch: Aufgrund der Senkung der Stützpreise und deren unvollständiger Kompensation durch Tierprämien sind Anreize gegeben sowohl für eine Einschränkung des Angebots als auch für eine Ausweitung der Nachfrage. Beide Einflüsse wirken in Richtung eines Abbaus der Produktionsüberschüsse, sie reichen jedoch vermutlich nicht aus, in der EU Nachfrage und Angebot zum Ausgleich zu bringen. Deshalb bleibt der Preisdruck an den EU-Märkten bestehen. Beihilfen für die private Lagerhaltung werden einen Preisverfall bei anhaltender Überproduktion nicht aufhalten können, weil die Lager auch wieder geräumt werden müssen. Zumindest in einigen

Regionen werden die Bedingungen für Sicherheitsnetz-Interventionen erfüllt sein, so daß im Durchschnitt mit einem Preisrückgang zwischen 20 % (entsprechend des Grundpreises) und 30 % (entsprechend der relativ stärkeren Absenkung des Preises der Sicherheitsintervention) gerechnet werden kann (vgl. Abbildung 2).



Bei einem Rückgang der Marktpreise in der EU um 25 % und unvollständiger Kompensation durch Tierprämien könnte das Angebot an Rindfleisch EU-weit um 2,7 % zurückgehen und die Nachfrage um 4,5 % zunehmen. Der Angebotsüberhang (nach Abzug der WTO-zulässigen Nettoexporte dürfte um knapp 500.000 t auf 170.000 t sinken.

Milch: Die Preissenkungen bei den Interventionsprodukten werden auf die Erzeugerpreise durchschlagen. Selbst wenn unterstellt wird, daß ein Teil der Quotenausweitung lediglich eine bereits bestehende Überproduktion „legalisiert“, wird der andere Teil marktwirksam. Die Quotenrenten werden sich infolge der Quotenbindung der Prämien kaum verringern.

Eine Entlastung der angespannten Marktlage durch preisbedingten Zuwachs der Inlandsnachfrage ist in erster Linie im Käsesegment zu erwarten; hier könnte auch die subventionsfreie Ausfuhr etwas zunehmen, was allerdings weiterhin deutliche Änderungen in der Produktpalette der Molkereien erforderlich macht (zu Lasten der Erzeugung von Butter und MMP).

Schweinefleisch, Geflügelfleisch, Eier: Die Veredelungsproduktion wird primär durch Verbilligung von Futtergetreide von der Agenda betroffen. Sinkende Getreidepreise könnten auch bei anderen Futtermitteln (z.B. Tapioka) Preissenkungen nach sich ziehen, wenn auch vermutlich nicht in gleichem Umfang. Es ist anzunehmen, daß die Futterkostensparnis im Wettbewerb der Erzeuger um Marktanteile mehr oder weniger vollständig an die Verbraucher weitergegeben werden (müssen). Infolge niedrigerer Verbraucherpreise könnte die Nachfrage steigen. Andererseits dürften die Verbraucherpreise für Rindfleisch weitaus deutlicher zurückgehen, so daß ein Nachfragezuwachs bei Schweinefleisch und Geflügelfleisch eher marginal ist.

(b) Wie können die Probleme auf dem Milchsektor gelöst werden und wie bewerten Sie das Verschieben der dringend notwendigen Reformen im Milchbereich?

Es ist damit zu rechnen, daß auch der Milchbereich nicht von der weiteren Liberalisierung des Agrarhandels ausgenommen werden kann. Somit hängt das künftige Schicksal der deutschen Milchwirtschaft wesentlich davon ab, wie sich ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit entwickelt.

Die Wettbewerbsfähigkeit ist gegenwärtig als schwach einzustufen. Hauptursache sind die ungünstigen Produktionsstrukturen. Besonders problematisch ist, daß der Strukturwandel in Richtung auf wettbewerbsfähigere Einheiten an anderen wichtigen Produktionsstandorten (v.a. USA) zur Zeit wesentlich schneller abläuft als in Deutschland. Die Verschiebung der Politikreform im „Milch-Teil“ der Agenda führt dazu, daß in der EU auch in der Zukunft ein fortgesetztes Politikänderungsrisiko besteht und Fehlinvestitionen induziert werden. Auf diese Weise wird unsere relative Wettbewerbsposition im Vorfeld der Liberalisierung immer ungünstiger.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders wichtig, das Quotensystem möglichst bald abzuschaffen und die deutsche Milchwirtschaft in einem zunächst nach außen geschützten EU-Binnenmarkt aktiv auf den Wettbewerb vorzubereiten. Das beste Mittel zur Senkung der Quotenpreise ist der frühzeitige, definitive Beschluß zum Ausstieg aus dem Quotensystem. Weitergehende Maßnahmen wie z.B. die Pool-Lösung können allenfalls als Element einer Übergangsstrategie sinnvoll sein.

Auf keinen Fall sollte eine einseitige Abschaffung der Quotenpacht erwogen werden, denn dies wird dazu führen, daß die Interessenlage der Landwirtschaft in Richtung „permanenter Erhalt des Quotensystems“ gewendet wird – mit der Folge einer im Zeitablauf immer schlechteren internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

(c) Wie gestaltet sich die Versorgungssituation? Ist ein Abbau der Überschüsse zu erwarten?

Getreide (Weizen, Futtergetreide) – Ölsaaten: Die EU bleibt ein Getreideexporteur, zumal die Erträge schneller steigen als der inländische Verbrauch. Bei niedrigen Ölsaatenpreisen wird außerdem ein Teil der Ölsaatenfläche für den Anbau von Getreide genutzt werden. Die zu erwartende Überproduktion von Getreide dürfte nur in dem

Maße Schwierigkeiten bereiten, wie Exporte auf Subventionen angewiesen sind. Bei hohen Weizen- und niedrigen Futtergetreidepreisen (Weltmarktpreise im Vergleich zum einheitlichen EU-Interventionspreis) könnte es sein, daß der Anreiz, Weizen statt Futtergetreide zu produzieren, in der EU nicht groß genug ist, um einen Überhang an Futtergetreide (einschließlich Roggen) zu vermeiden. In diesem Fall müßte entweder die Flächenstillegung ausgeweitet werden, was aber gleichzeitig an sich mögliche Weizenexporte verringern würde, oder die in den Agenda-Beschlüssen vorgesehene dritte Stufe der Getreidepreissenkung müßte ausgelöst werden.

Milch – Rindfleisch (siehe unsere Antwort unter (a))

(d) Welche Auswirkungen sind zu erwarten

- für die Verbraucher?

Preisänderungen auf der Erzeugerebene werden nur sehr gedämpft in den Verbraucherpreisen spürbar, wobei verschiedene Produkte unterschiedlich betroffen sind. Die Anteile der Erzeuger an den Verbraucherausgaben sind je nach dem Verarbeitungsgrad der Waren unterschiedlich (Brotgetreide <5 %; Fleisch 29 %; Milch 47 % – vgl. Agrarbericht 1999, Tab. 106). Rein rechnerisch ergibt sich daraus, daß die Verbraucher bei einer Senkung der Erzeugerpreise um jeweils 10 % bei Brot und Kleingebäck um höchstens 0,5 %, bei Fleisch und Fleischwaren um rund 3 % und bei Milch und Milchprodukte um 4 bis 5 % entlastet würden.

Zusätzliche Einflüsse können dazu führen, daß die niedrigeren Einstandspreise bei den Rohstoffen nicht an die Endabnehmer weitergegeben werden. So kann z.B. eine Ausweitung der Handels- und Verarbeitungsspannen sowohl angebots- als auch nachfragebedingt auftreten. Auf der Angebotsseite wirken steigende Löhne, Mieten, Steuern, aber auch zusätzliche Kosten infolge neuer Rechtsvorschriften wie z.B. der Fleischetikettierung. Auf der Nachfrageseite schlagen steigende Qualitätsansprüche der Verbraucher an Inhalt, Verpackung, Präsentation, sowie an zusätzliche Serviceleistungen zu Buche.

- für die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche der Landwirtschaft?

Preisbedingte Umsatzeinbußen resultieren vor allem für die „erste aufnehmende Hand“ (Landhandel, Mühlen, Molkereien und Schlachtereien). Insoweit ihr Ausmaß über das „normaler“ Umsatzschwankungen hinausgeht und zu Gewinneinbußen führt, dürften sie mittelfristig den Anreiz (bzw. die Notwendigkeit) zu Kooperation und Konzentration verstärken. Immerhin sollte es den Unternehmen möglich sein, daß sie sich in ihren Kalkulationen rechtzeitig auf den mit Sicherheit eintretenden Preisrückgang einstellen.

- für den ökologischen Landbau?

Der Markt für ökologisch erzeugte Produkte zeigt derzeit eine recht dynamische Entwicklung. Die Agenda 2000 ist nur eine von vielen Einflußfaktoren mit Auswirkungen auf den Handel mit Ökoprodukten.

Der ökologische Landbau wird durch die Agenda 2000 voraussichtlich an **relativer** Vorzüglichkeit gewinnen. Dafür sprechen vor allem folgende Überlegungen:

- Die Ausweitung der produktionsunabhängigen Zahlungen im Rahmen der Agenda verbessert die Position der vergleichsweise extensiv wirtschaftenden Betriebe. Dies gilt um so mehr für Ökobetriebe, wenn die Preissenkungen für konventionelle Produkte nicht in gleicher Höhe auf die Ökopreise durchschlagen.
- Deutlich positiv wirkt die Erhöhung des Ergänzungsbeitrages bei extensiver Tierhaltung, da die geforderten Besatzdichten von den meisten Ökobetrieben ohnehin eingehalten werden.
- Die Erhöhung der im Rahmen der Agrarumweltprogramme gemäß VO (EWG) 2078/92 maximal auszahlbaren Förderprämien wirkt positiv, wenn diese Möglichkeit zur Erhöhung der Förderprämien von den Bundesländern in den neu zu formulierenden Programmen auch wahrgenommen wird.

Aufgrund der erhöhten relativen Vorzüglichkeit ist mit einer weiteren Ausdehnung des ökologischen Landbaus und damit auch des Angebots an ökologisch erzeugten Produkten zu rechnen. Diese Ausdehnung führt dann zu sinkenden Erzeugerpreisen, wenn nicht gleichzeitig die Nachfrage nach ökologisch erzeugten Produkten entsprechend steigt. Bei einigen Produktgruppen ist der Markt noch nicht besonders entwickelt mit der Folge, daß ein erhöhtes Angebot Effizienzsteigerungen in der Beschaffung, Verarbeitung und Vermarktung ermöglicht, was sinkenden Erzeugerpreisen entgegenwirkt. Die zuvor genannten Effizienzsteigerungen können bei einigen Produkten sogar zu sinkenden Verbraucherpreisen und einem verbesserten Angebot an Ökoprodukten führen (ohne daß es zu sinkenden Erzeugerpreisen kommt), was wiederum die Nachfrage nach solchen Produkten erhöht. Es ist positiv zu bewerten, wenn der Verbraucher ebenfalls Ökoprodukte zu vergleichsweise günstigen Preisen einkaufen kann.

Grundsätzlich ist auch in diesem Produktsegment mit einer Internationalisierung des Handels zu rechnen.

- für die Qualität der Lebensmittel?

Auswirkungen auf die Qualität werden kaum gesehen. Extensiv erzeugte Produkte (Weidemast-Rinder) dürften gegenüber intensiv erzeugten (Maisbullen) nur dann qualitativ überlegen sein, wenn konsequent nur die für Extensivhaltung besonders geeigneten Rassen und Produktionsverfahren eingesetzt werden.

- **für die nachwachsenden Rohstoffe?**

Bei nachwachsenden Rohstoffen ist zu differenzieren nach Anbau im Rahmen der konjunkturellen Flächenstilllegung und sonstigen. Bei der letztgenannten Gruppe ergeben sich einschneidende Veränderungen insbesondere beim Ölleinbau. Da für Öllein künftig nur noch Flächenprämien entsprechend derer von Getreide beansprucht werden können, wird Öllein selbst auf ertragsschwachen Getreidestandorten seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Getreide und sonstigen Ölsaaten verlieren. Dies gilt u.a. auch deshalb, weil man aufgrund der Einführung von Einheitssprämien für Ackerkulturen von einem Wegfall der Blair-House-Beschlüsse und Aufhebung der Garantiefächenbegrenzungen für Ölsaaten ausgehen kann. Die Motive für den Ölleinbau – hohe Flächenprämien und Vermeidung von Prämienkürzungen für Ölsaaten³ – haben unter Bedingungen der Agenda keinen Bestand.

Der Anbau nachwachsender Rohstoffe auf konjunkturell stillgelegten Flächen – dies betrifft vor allem den Anbau von Energieraps – hängt vor allem vom Stilllegungssatz und der Preisrelation zu Food-Raps ab:

- Geht man von den üblicherweise unterhalb der Food-Rapspreise liegenden Preisen für NR-Raps aus, so würde „ohne obligatorische Stilllegung“ kein NR-Raps angebaut. Anbaupotentiale für Ölsaaten werden durch Food-Ölsaaten ausgeschöpft. Ihre Verwendung für Treibstoffzwecke könnte dann erfolgen, wenn sich die Preise an Weltmarktpreisen für Ölsaaten orientieren.
- Bei Beibehaltung der obligatorischen Flächenstilllegung bleibt der *Non-Food-Ölsaatenanbau* grundsätzlich erhalten, denn im Rahmen der obligatorischen Stilllegung bestehen keine Konkurrenzbeziehungen zu anderen Feldfrüchten. Angebaut werden NR-Ölsaaten, wenn die Grenzerlöse positiv sind und die Entlohnung der Arbeit mindestens das Niveau der sonstigen Verfahren der Bodennutzung erreicht. Etwa 20 bis 30 % der obligatorisch stillgelegten Flächen werden für den NR-Rapsanbau genutzt.

Bei den zugrundeliegenden Preisverhältnissen ist davon auszugehen, daß auf den ertragsstarken Standorten die Anbaupotentiale im Rahmen der Fruchtfolge primär über Food-Ölsaaten ausgeschöpft werden. In den neuen Ländern würde dies zu einer signifikanten Verlagerung der Produktion von NR zugunsten der Food-Ölsaatenenerzeugung führen. Auf den ertragsschwächeren Standorten werden vor allem Stilllegungsflächen für den NR-Ölsaatenanbau genutzt, sofern positive Grenzerlöse erzielt werden, während auf den Food-Ölsaatenanbau ggf. ganz verzichtet wird. Nach den zugrundeliegenden Ergebnissen sind derartige Anpassungen insbesondere in den alten Ländern zu erwarten.

Für den Teilbereich „pflanzliche Energierohstoffe“ lassen die Beschlüsse der Agenda 2000 einen deutlichen Bezug zum Weißbuch der EU vermissen.⁴ In diesem

³ Öllein ist in die allgemeine Kulturpflanzen-Ausgleichsverordnung einbezogen; die Ölleinfläche wird nicht auf die Ölsaaten-Garantiefäche angerechnet.

⁴ "Weißbuch Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energiequellen, Aktionsplan für eine Gemeinschaftsstrategie" Generaldirektion XVII der KOM.

wird das Ziel formuliert, den Anteil der erneuerbarer Energien am Energieverbrauch in der EU von derzeit ca. 6 % auf 12 % im Jahre 2010 zu erhöhen, wobei Biomasse den höchsten Beitrag leisten soll. Neben einer erhöhten energetischen Nutzung biogener Rest- und Abfallstoffe soll das Ziel durch den „gezielten Anbau von Energiepflanzen“ erreicht werden. In den Beschlüssen zur Agenda 2000 wird dies nicht als originäres Ziel aufgenommen. Die von Agenda 2000 ausgehenden Wirkungen auf die Produktion von Energiepflanzen werden somit gering ausfallen. Insofern wird es Aufgabe der Mitgliedsländer sein, eigene Maßnahmen zu erarbeiten.

(e) Wie werden die Exporte der deutschen Agrarwirtschaft beeinflusst? Wie werden sich die Beschlüsse auf die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte im Weltmarkt auswirken?

Durch die Absenkung der Preisstützungsniveaus verringern die Agenda-Beschlüsse den Abstand zwischen EU- und Weltmarktpreisen. Insbesondere bei Getreide (bei Weizen eher als bei Futtergetreide) verbessern sich dadurch die Chancen, daß die EU in der Lage sein wird, ohne Subventionen zu exportieren. Bei Rindfleisch und Milchprodukten werden diese Chancen jedoch kaum in ausreichendem Maße gegeben sein.

Administrative Preissenkungen allein bedeuten noch keine Stärkung unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit, sie können jedoch Anstöße geben, daß Unternehmer verstärkt auf Kostensenkung, Produktverbesserung und -positionierung achten und so ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern.

In diesem Sinne weisen die Agenda-Beschlüsse in die richtige Richtung, bei den pflanzlichen Erzeugnissen (Ausnahme: Zucker) mehr als bei den tierischen. Die außerordentlich komplizierten Prämienregelungen im Rindfleischbereich werden den Wettbewerb behindern und die erforderliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit verzögern. Auch die Verschiebung der Maßnahmen im Milchbereich wird sich diesbezüglich nachteilig auswirken.

(f) Sind mengensteuernde Instrumente künftig notwendig und welche Bedeutung wird ihnen zukommen?

Die Bedeutung mengensteuernder Instrumente wird im Getreidebereich von den Exportmöglichkeiten bestimmt. Die Agenda-bedingten Preissenkungen verringern die Wahrscheinlichkeit, daß häufiger umfangreiche Eingriffe notwendig sein werden, erheblich. Ein völliger Verzicht erscheint allerdings nur möglich, wenn am Weltmarkt auch für Futtergetreide dauerhaft hohe Preise gezahlt werden. Da auch künftig mit weiter steigenden Getreideerträgen zu rechnen ist, dürfte in der EU ein latenter Angebotsdruck bestehen bleiben. Diesem sollte vorzugsweise damit begegnet werden, daß die Option auf eine 3. Stufe der Preissenkung tatsächlich umgesetzt wird.

Milchquoten und Zuckerquoten werden erforderlich sein, solange die gestützten Inlandspreise deutlich oberhalb des „Autarkie-Preisniveaus“ liegen sollen – jenes Preis-

niveaus, welches sich innerhalb einer (nach außen durch Zölle geschützten) EU nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage bilden und zu einem Selbstversorgungsgrad in der Größenordnung von 100 Prozent führen würde.

4. Wie wirkt sich die Verringerung des Außenschutzes aus und wie kann ökologischem und sozialem Dumping entgegengewirkt werden?

Getreide: Der Außenschutz bleibt bei 55 % des Interventionsniveaus; aufgrund der Berechnung werden die absoluten Beträge der Importabgaben niedriger ausfallen als bisher. Für die Höhe der Importabgaben ist die Differenz zwischen EU Einfuhrmindestpreis (=155 % des Interventionspreises) und cif-Preis möglicher US-Angebote (unter Berücksichtigung von Transport- und Handelskosten) maßgeblich. Je höher die Qualität, desto geringer die Abgabe. Vermutlich entfällt künftig häufiger die Abgabe auf beste Qualitäten.

Die bestehenden GATT-Quoten (Import) sind primär nicht berührt und werden vermutlich (weiterhin) ausgeschöpft.

Rindfleisch: Die Importe an Magervieh und Fleisch sind praktisch vollständig durch Quoten geregelt. In vielen Fällen werden die Quoten jedoch nicht ausgeschöpft. Teilweise verfügen die Exportländer nicht über ausreichende Mengen bzw. sie können Veterinär- und Hygieneauflagen nicht erfüllen, oder die Importe werden bei drohender Seuchengefahr seitens der EU weiträumig unterbunden. Auch das US-Kontingent für hochwertiges Qualitätsrindfleisch (11,5 kt/Jahr) wird nur teilweise (zu etwa 7-8 kt) ausgeschöpft. Das entsprechende Kontingent für argentinisches Rindfleisch wird dagegen ausgenutzt. Importe an Magervieh und Kälbern konterkarieren teilweise die Bemühungen der EU (Schlachtprämien für Kälber) um eine Eindämmung der Rindfleischüberschüsse. Auf alle diese Verhältnisse haben die Agenda-Beschlüsse jedoch kaum Einfluß.

Milcherzeugnisse: Für die Einfuhr von Milcherzeugnissen sind die bestehenden Importquoten maßgeblich, deren Umfang von Agenda-Beschlüssen unberührt bleibt.

Öko- und Sozialdumping sind Schlagworte, zu denen aus wissenschaftlicher Sicht nur schwierig Stellung zu nehmen ist, weil keine allgemein akzeptierte Definition der Tatbestände existiert.

Die Chancen, unter Verweis auf sogenanntes Sozialdumping handelsbeschränkende Maßnahmen durchzusetzen, dürften äußerst gering sein. Es gehört zu den normalen Erscheinungsformen des internationalen Handels, daß sich Niedriglohnländer auf den Export arbeitsintensiver Produkte spezialisieren und Hochlohnländer auf den Export kapital- und know-how-intensiver Produkte. Wollte man dies mit dem Verweis auf Sozialdumping unterbinden, würde man den Handel zum Erliegen bringen und den Niedriglohnländern eine ihrer wichtigsten Entwicklungsmöglichkeiten abschneiden. Die Mobilisierung des Arguments „Sozialdumping“ dürfte daher nur in Extremfällen angezeigt sein – sicher noch am ehesten dort, wo nachweislich Menschenrechte mißachtet werden.

Die Frage des Umweltdumping ist differenzierter zu diskutieren. Insoweit Länder versuchen, ihre Wettbewerbschancen dadurch zu erhöhen, daß sie ihre lokale Umwelt

stärker belasten (z.B. Lärm, Staub, Stoffeinträge ins Grundwasser, unschönes Landschaftsbild), gilt die für das Sozialdumping angeführte Argumentation sinngemäß. Man kann den ärmeren Ländern schwerlich zumuten, bei ihrer Nahrungsmittelproduktion Produktionsstandards zu beachten, die in den reichen Ländern von der dortigen Bevölkerung entwickelt worden sind.

Insoweit allerdings die Umweltbeeinträchtigungen der Landwirtschaft eine globale Dimension haben (z.B. Klimaschutz, Artenschutz), liegt der Fall anders. Die beste Lösung besteht in diesen Fällen darin, daß sich alle Länder in multinationalen Abkommen auf eine gemeinsame Strategie zum Schutz der globalen Ressourcen einigen. Gelingt dies nicht oder zu spät, können nationale umweltpolitische Alleingänge volkswirtschaftlich sinnvoll sein. Die durch die Umweltpolitik erhöhten Kosten können dann allerdings dazu führen, daß die Produktion in Niedrigkostländer (mit geringen Umweltstandards) abwandert und die Umweltpolitik bei uns somit ins Leere läuft. Ob dies künftig mit handelspolitischen Instrumenten verhindert werden kann, ist fraglich. Daher ist die EU gut beraten, durch die Erweiterung und den Ausbau der Agrarumweltprogramme die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der Staat sich eine besonders umweltverträgliche Produktion in der EU „einkaufen“ kann.

Grundsätzlich ist festzustellen, daß eine Einschränkung des internationalen Handels unter Berufung auf ökologisches bzw. soziales Dumping kein geeignetes Mittel ist, um in den Ländern mit hohen Umwelt- und Sozialstandards den aufgrund dieser Standards entstehenden Wettbewerbsnachteilen entgegenzuwirken. Solche Maßnahmen werden seitens der Länder mit niedrigeren Standards als reiner Protektionismus zurückgewiesen. Entsprechende unilaterale Schritte würden daher das Welthandelssystem in ernsthafte Gefahr bringen. Die EU sollte sich daher um eine multilaterale Einigung auf Mindeststandards bemühen, die allerdings nur auf relativ niedrigem Niveau zu erreichen sein dürfte, und ergänzend die Agrarumweltprogramme innerhalb der EU inhaltlich erweitern und finanziell deutlich verstärken.

Überlegenswert in diesem Zusammenhang wäre darüber hinaus, die Entwicklung von Gütezeichen (Ökolabel, Fair-Trade-Label etc.) voranzutreiben. Unternehmen und Handelspartner, die spezielle Sozial- und Umweltstandards einhalten, können auf eine entsprechende Produktkennzeichnung zurückgreifen, um damit auf die besondere Herstellungsweise ihrer Produkte hinzuweisen. Die "Positiv-Kennzeichnung" erlaubt es dem Verbraucher, zwischen Produkten unterschiedlicher Herstellungsweise zu unterscheiden und das Kaufverhalten entsprechend ihrer Präferenzen auszurichten.

5. Welche Auswirkungen hat die Agenda für die Stellung der Landwirtschaft innerhalb der deutschen Volkswirtschaft?

Die Landwirtschaft hat zur Zeit einen Anteil am Bruttoinlandsprodukt von ca. 0,8 Prozent. Der Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei Tätigen an den Erwerbstätigen insgesamt liegt bei ca. 2,7 Prozent. Diese Anteile werden weiter sinken, aber durch die Agenda 2000 nur marginal beeinflusst.

6. Wie wirkt sich die Reform auf die EU-Position in der kommenden WTO-Runde aus (im Vergleich zu einer Fortführung der bisherigen Politik) und wird mit einer Korrektur der Agenda-Beschlüsse gerechnet?

Die Reformen der Agenda dürfte die Verhandlungsposition der EU im Rahmen der anstehenden WTO-Verhandlungen eher stärken:

- Senkung der Preisprotektion
- Teilkoppelung der Transferzahlungen bei Ackerkulturen

Nach Auffassung von Tangermann⁵ „kann wenig Zweifel daran bestehen, daß der Ausgangspunkt für die nächste Runde von Reduktionsvereinbarungen der Stand der jeweiligen WTO-Verpflichtungen, und nicht der Stand der jeweiligen nationalen Politik, am Ende der jetzigen Implementierungsphase sein wird“.

Weiterer Reformbedarf besteht vor allem im Abbau der Preisprotektion bei den bisher von den Reformen weitgehend ausgenommenen Produkten, sowie in einer stärkeren Entkopplung der Transferzahlungen (Green Box). Während im Rahmen der Agenda bei den Ackerkulturen eine Teilkoppelung (allerdings mit zahlreichen Ausnahmen) erreicht wird, wird die Produktionsbindung und damit der Lenkungseffekt bei den Tierprämien weiter verstärkt, einerseits durch ihre starke Anhebung, andererseits durch die Bindung an die Milchquote. Eine Teilkoppelung wäre durch die Umwidmung von Tier- in Grünlandprämien möglich; diese Option hat aber durch die geringen auf nationaler Ebene verfügbaren Prämieinplafonds mit den Agenda-Beschlüssen an ökonomischer Bedeutung verloren.

7. Wie sind die Agenda-Beschlüsse vor dem Hintergrund des Beitritts mittel- und osteuropäischer Staaten zu beurteilen, insbesondere hinsichtlich der

- Transferzahlungen,

Im Falle der EU-Erweiterung können die beitretenden Länder wohl kaum Anspruch auf solche Prämien erheben, die anlässlich von Preissenkungen eingeführt wurden, welche vor ihrem Beitritt erfolgt sind.

Andererseits würde die Prämienverweigerung für Neumitglieder eine Zwei-Klassen-Gemeinschaft schaffen. Dieses wäre politisch im Laufe der Zeit immer weniger durchzuhalten, da im Gebiet der „alten“ EU die ursprüngliche Legitimation der Zahlungen („Ausgleich für Preissenkungen“) fortlaufend abnimmt und allmählich durch andere Legitimation ersetzt wird (z.B. „Ausgleich für höhere Umwelt- und Tierschutzstandards in der EU“). Derart begründete Transferzahlungen könnte man den Beitrittsländern schwerlich verweigern.

Würde man infolgedessen auch in den Beitrittsländern Transferzahlungen vorsehen, so ergäbe sich zum einen das kaum lösbare Problem der Finanzierbarkeit, zum anderen aber auch ein gravierendes Gerechtigkeitsproblem innerhalb der Beitrittsländer. Es ist zu erwarten, daß eine deutliche Spaltung der Gesellschaft (in Empfänger relativ hoher

⁵ Tangermann, S.; Reform der EU-Agrarpolitik und WTO-Verhandlungen. Agrarwirtschaft 47 (1998), 12, 443-452.

Beihilfen einerseits und Zahler relativ hoher Nahrungsmittelpreise andererseits) erhebliche soziale Spannungen auslösen würde.

Auch diese Argumente sprechen dafür, der Empfehlung des Wissenschaftlichen Beirats beim BML zu folgen (zeitliche Degression der Flächen- und Tierprämien; parallel dazu eine Verstärkung der erweiterten Agrarumweltprogramme).

- **Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft,**

Wir verweisen auf unsere Antwort zu Abschnitt I, Frage 3 (e).

- **Produktion (Tierbesatz, Betriebsgrößen und –strukturen), der Märkte (Eigenversorgung, Verhältnis Import-Export) und der Beschäftigung in der Landwirtschaft in den fünf der EU beitretenden MOE-Staaten?**

Hierzu kann die FAL keine eigenen Forschungsergebnisse beitragen.

8. Wie wird sich der Finanzrahmen kurz-, mittel- und langfristig entwickeln?

Hierzu kann die FAL keine eigenen Forschungsergebnisse beitragen.

II. Wirkungen für Landwirtschaft und ländliche Räume in Deutschland

1. Wie schätzen Sie die Wirkungen auf die Einkommen der Landwirtschaft und den Strukturwandel ein (differenziert nach Produkten, Betriebsformen -Ost/West- und Regionen), und bedarf es zur sozialen Abfederung nationaler Maßnahmen?

Die **Einkommenseffekte** der Agenda hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, so z.B. von der Entwicklung der Weltmarktpreise, von der Überwälzung der Stützpreissenkungen auf die Marktpreise, vom Grad der Kompensation via Transferzahlungen, von der ökonomischen Relevanz von Prämienbegrenzungen und von der Überwälzung der Einkommensänderungen auf die Pachtpreise für Land und Quoten.

In den von der Arbeitsgruppe „Modellgestützte Politikfolgenabschätzung“ der FAL durchgeführten Modellrechnungen⁶ wurden Szenarien mit unterschiedlichen Weltmarktpreisentwicklungen und unterschiedlicher Überwälzung der Stützpreissenkungen auf die Marktpreise einbezogen.

Bei der Getreidepreisentwicklung im „optimistischen Szenario“ treten durch den zugrundegelegten Anpassungsmechanismus bei den Flächenprämien⁷ keine signifikanten Einkommenseinbußen im Getreidebereich auf; bei Ackerkulturen resultieren diese im wesentlichen aus den Prämieeinbußen und Anpassungen bei der Flächenstilllegung und bei Ölsaaten. Bei Rindfleischpreissenkungen von 25 %, Kürzung der Bullenprämien im Hinblick

⁶ Kleinhanß, et. al. (1999).

⁷ Im Vergleich zu den Hauptszenarien treten im Getreidebereich Unterschiede auf (vgl. Kapitel 5.1), denn dort wird davon ausgegangen, daß die Flächenprämien bei Preisen unter 110 Euro/t Getreide voll ausgezahlt werden. Bei höheren Preisen werden die Prämien gekürzt; dieser Anpassungsmechanismus bedingt allerdings eine volle Kompensation der Getreidepreissenkungen bei Getreidepreisen über 110 Euro/t.

auf die Einhaltung der nationalen Prämienplafonds und der auf das Jahr 2005 projizierten vollständigen Umsetzung der Reformen, einschließlich Milch, ergeben sich für den deutschen Agrarsektor **Einkommenseinbußen** von etwa 5 % der Nettowertschöpfung zu Faktorkosten.

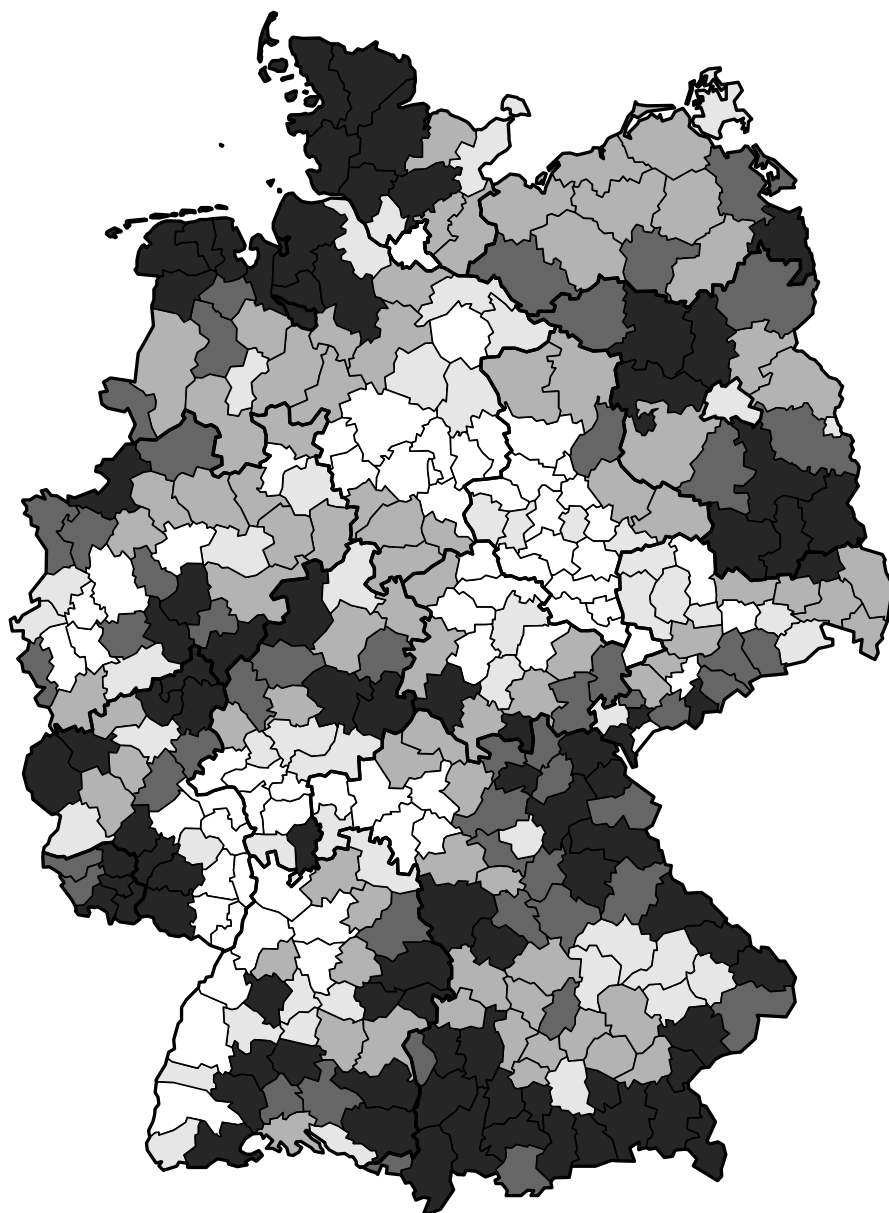
In Ackerbauregionen mit hohem Anteil an Getreide und Zuckerrüben sowie Schweinehaltung treten unterdurchschnittliche Einkommenseinbußen auf (siehe Karte 2). Aufgrund der Unterkompensation im Milchbereich sind in Grünlandregionen (Küstenregion, Voralpen) überdurchschnittliche Einkommenseinbußen zu erwarten.

Unter den genannten Szenariobedingungen sind in den Betriebsformen folgende Einkommenseffekte zu erwarten (siehe Tabelle 2): Die **Deckungsbeiträge** nehmen um durchschnittlich 3,6 % ab⁸. **Futterbaubetriebe** haben überdurchschnittliche Deckungsbeitrags-einbußen von 6 bzw. 8 % zu erwarten. Einkommenseinbußen resultieren im wesentlichen aus der Unterkompensation im Milchbereich, die sich insbesondere in der Endstufe der Reform auswirkt, sowie der Unterkompensation im Rindfleischbereich bei über den Stützpreisänderungen liegenden Marktpreisänderungen. Hinsichtlich der Einkommenseffekte nach Betriebsgrößen lassen sich keine eindeutigen Tendenzen feststellen. **Marktfruchtbetriebe** haben unter den getroffenen Annahmen bezüglich der Weltmarktpreisentwicklung keine signifikanten Einkommensänderungen zu erwarten. Leichten Einkommenseinbußen in den alten Ländern stehen geringe Einkommenszuwächse in den NBL gegenüber. Letztere sind zurückzuführen auf positive Allokationseffekte durch Aufhebung der Stillungsverpflichtung und der Begrenzungen im Ölsaatenbereich. Generell resultieren diese relativ „günstigen“ Einkommenseffekte aber aus der zugrundeliegenden „optimistischen“ Getreidepreisentwicklung. Die Einkommenseffekte der **Gemischtbetriebe** bewegen sich im Mittel derer der Marktfrucht- und Futterbaubetriebe.

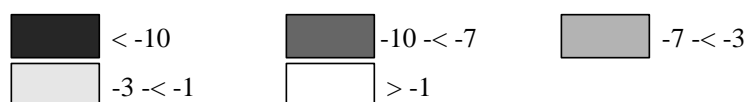
Während der Umsetzung der Reform treten die Einkommenswirkungen für die verschiedenen Betriebsformen zu unterschiedlichen Zeitpunkten ein. Bei den zu dieser Frage durchgeführten Modellrechnungen haben wir im Gegensatz zu den o.g. Modellrechnungen eine volle Überwälzung der Stützpreisänderungen auf die Marktpreise angenommen. Das führt dann auch zu Einkommenseinbußen bei **Marktfruchtbetrieben**. Hier sinken die Deckungsbeiträge bereits im ersten Schritt der Reform um durchschnittlich 4 % und nach dem zweiten Schritt um insgesamt etwa 7 %. Die weiteren Reformschritte haben dann allerdings in dieser Betriebsform keine weiteren signifikanten Einkommenseinbußen zur Folge. Einkommenseinbußen resultieren im wesentlichen aus der Unterkompensation der Erlöseinbußen durch Anhebung der Flächenprämien bei Getreide sowie aus den Prämieinbußen für Flächenstilllegung und bei Ölsaaten. **Futterbaubetriebe** haben bis zum Einsetzen der Reform im Milchbereich nur geringe Einkommenseinbußen zu erwarten, da die Preissenkungen bei Rindfleisch weitgehend über höhere oder neu eingeführte Tier- oder Schlachtpremien aufgewogen werden. In der Endstufe der Milchmarktreform sind in Futterbaubetrieben signifikante Einkommenseinbußen zu erwarten, da hier eine Unterkompensation festgeschrieben wird, die durch die Quotenaufstockung und den dadurch induzierten Preisdruck nicht annähernd aufgewogen wird.

⁸ Die relativen Gewinnänderungen belaufen sich auf etwa das 1,5-fache der Deckungsbeitragsänderungen.

Karte 2: Regionale Veränderung der Nettowertschöpfung bei Umsetzung der Agenda 2000 gegenüber der Referenzsituation bei hohen Getreidepreisen



Prozentuale Änderung der Nettowertschöpfung zu Faktorkosten gegenüber Ref_opt



Quelle: RAUMIS, FAL-BAL, OSTERBURG/SEIFERT (1999)

Tabelle 2: Deckungsbeitragsänderung durch Agenda (günstige Getreidepreisentwicklung)

Szenarien			Änderung zu Ref_opt		
			Ref_opt	Age_opt_R20 ¹⁾	Age_opt_R25 ²⁾
Reg. ³⁾	Betr.-typ	LF-Kl. ha	TDM	%	%
Insgesamt			149,6	-2,7	-3,6
	M		201,6	-0,1	-0,4
	F		123,0	-6,2	-8,0
	V		116,0	-1,1	-1,4
	X		111,6	-3,1	-4,2
Süd	M	<25	37,5	-1,7	-2,3
		<50	66,2	-1,5	-2,2
		<100	120,0	-1,8	-2,5
		<500	293,4	-2,1	-2,4
	F	<25	59,6	-8,3	-10,3
		<50	102,7	-7,9	-10,0
		<100	144,5	-6,3	-8,3
		<500	240,1	-6,9	-8,5
Mitte	M	<25	26,9	-0,6	-1,2
		<50	67,6	-0,3	-0,6
		<100	147,5	-0,5	-0,9
		<500	278,8	-1,8	-2,1
	F	<25	52,1	-3,3	-4,9
		<50	99,5	-7,4	-8,9
		<100	146,2	-5,8	-7,2
		<500	179,1	-6,7	-8,2
Nord	M	<25	34,9	-1,0	-1,2
		<50	65,5	-1,2	-1,9
		<100	127,0	-0,7	-1,1
		<500	262,4	-1,6	-1,6
	F	<25	47,5	-5,2	-7,4
		<50	89,9	-6,4	-8,6
		<100	152,2	-6,3	-8,3
		<500	228,7	-7,7	-9,4
NBL	M	<25	27,3	0,2	0,1
		<50	45,5	0,8	-0,6
		<100	108,2	1,0	0,3
		<500	316,2	0,3	0,0
		<1000	796,5	0,4	0,2
		>1000	1800,2	0,8	0,6
	F	<25	35,9	-4,8	-6,6
		<50	63,4	-4,7	-6,0
		<100	101,7	-4,7	-6,0
		<500	253,9	-5,0	-6,6
		<1000	795,0	0,8	-0,1
		>1000	1208,0	-2,6	-4,5

1) Rindfleischpreis minus 20 %.

Gegenwärtig wird über die Fortführung bzw. Wiederaufnahme einer Förderung der vorzeitigen Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit diskutiert. Eine entsprechende Maßnahme als ein Element der beabsichtigten Neukonzipierung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der Agenda 2000 soll den Strukturwandel sozial abfedern und die Wirtschaftlichkeit der weiterbewirtschafteten Betriebe verbessern. Im Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Förderung des

ländlichen Raumes ist ein Kapitel ‚Vorruhestand‘ enthalten; dieser kann im nationalen Rahmen umgesetzt werden und wird ggf aus dem EAGFL kofinanziert. Mit dem 1996 für Neuanträge ausgelaufenen Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG) und den Instrumenten Produktionsaufgabereute und Ausgleichsgeld wurden die Ziele soziale Absicherung und strukturverbessernde Mobilisierung von Flächen durchaus erreicht. Überlegungen zu einer Neuauflage haben jedoch auch zu berücksichtigen, daß dem Bund durch das FELEG von 1989-1998 bislang Ausgaben in Höhe von 2,3 Mrd. entstanden sind, wobei aus EU-Mitteln lediglich 9 Mio. DM kofinanziert wurden. Auch bei einer Neuauflage des FELEG wäre, trotz deutlich weiter gefaßter Spielräume der EU-Verordnung, davon auszugehen, daß eine solche Maßnahme überwiegend aus Bundesmitteln zu finanzieren wäre. Die Aufwendungen im Bundeshaushalt 1999 für die agrarsoziale Sicherung und die soziale Flankierung des Strukturwandels belaufen sich auf 7,8 Mrd. DM; das sind 67 % der Ausgaben im Rahmen des Einzelplan 10; sie dominieren mithin den Etat des BML und engen die Spielräume für investiv ausgerichtet Maßnahmen, etwa im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘, ein. Daher sollte eine etwaige Neuauflage des FELEG eng auf die Betriebe begrenzt werden, die in besonderer Weise negativ von den Beschlüssen zur Agenda 2000 betroffen sind und einer sozialen Abfederung besonders bedürfen.

2. Welche Auswirkungen ergeben sich für die Strukturen und die Beschäftigung im ländlichen Raum?

Es ist zu erwarten, daß der erhöhte wirtschaftliche Druck, der durch die Agenda entsteht, zu einer Verstärkung des Strukturwandels führen wird. Dabei wird es sich jedoch nur um eine graduelle Verstärkung handeln, keineswegs jedoch um radikale Umwälzungsprozesse.

Eine Quantifizierung der Auswirkungen der Agenda 2000 auf den Agrarstrukturwandel ist zur Zeit nicht möglich. Diese Aufgabe ist grundsätzlich sehr schwierig zu lösen, weil kaum vorherzusagen ist, in welchem Umfang es Betrieben gelingt, erfolgreich in andere rentable Tätigkeitsfelder auszuweichen, und in welchem Umfang sich Betriebe mangels wirtschaftlicher Alternativen ihre Tätigkeit fortsetzen und die Einkommenseinbuße durch Reduzierung des Lebensstandards hinnehmen.

Einkommenseinbußen und Anpassungsdruck sind letztlich geringer ausgefallen als nach den ursprünglichen Agenda-Vorschlägen zu erwarten war, weil die Preissenkungen abgeschwächt bzw. zeitlich verschoben wurden und Prämien zum Teil stärker angehoben werden, so daß sich die Unterkompensation verringert. Als positives Verhandlungsergebnis aus deutscher Sicht ist vor allem die Nicht-Einführung der Prämiendegression je Unternehmen sowie die Möglichkeit der Anhebung der Prämienobergrenze für männliche Maststrinder über die bestehende 90-Tiergrenze hinaus zu werten. Beide Vorschläge hätten zu drastischen Anpassungen in den neuen Ländern geführt:

- Zur Umgehung der degressiven Prämienstaffelungen wären flächenstarke Unternehmen in 300 bis 400 ha Einheiten aufgeteilt worden, was im Hinblick auf die Herausbildung wettbewerbsfähiger Strukturen kontraproduktiv gewesen wäre.

- Die generelle Einführung der 90-Tiergrenze hätte als technische Obergrenze gewirkt, was zu drastischen Einschränkungen der Bullenmast in flächenstarken Futterbaubetrieben geführt hätte. Der durch die Umstrukturierung ohnehin schon starke Bestandsabbau hätte sich verstärkt fortgesetzt.

3. In welchem Umfang könnte der Ausbau der ländlichen Entwicklung als zweite Säule der Agrarpolitik der deutschen Landwirtschaft dienen?

Die Möglichkeiten zur Entwicklung einer zweiten Säule der Agrarpolitik mittels Ausbau des EAGFL-finanzierten Bereichs "Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes" werden durch den vom Europäischen Rat am 24./25. März in Berlin beschlossenen Finanzrahmen für den Haushalt der EU stark eingeschränkt. Nach dem Gipfelbeschluss sind rd. 4,3 Mrd. Euro pro Jahr bzw. rd. 10 % der gesamten Mittel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Rahmen der neuen EAGFL-Verordnung für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes vorgesehen. Von dem genannten Betrag von insgesamt 4,3 Mrd. Euro verbleiben nach Abzug von ca. 2,8 Mrd. Euro für Agrarumweltprogramme und Vorruhestandsbeihilfen für ältere Landwirte (bisher flankierende Maßnahmen der Agrarmarktpolitik) und ca. 0,7 Mrd. Euro für Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten und Gebieten mit umweltpolitischen Einschränkungen in Zukunft lediglich rd. 0,8 Mrd. Euro pro Jahr für sektorspezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (bisher sog. Ziel 5a-Maßnahmen) und für sektorübergreifende Maßnahmen zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur und der landwirtschaftsnahen Erwerbsmöglichkeiten (bisher sog. Ziel 5b-Maßnahmen).

Zu den Maßnahmen gemäß dem bisherigen Ziel 5a zur Verbesserung der Agrarstruktur zählen insgesamt

- Investitionsbeihilfen für landwirtschaftliche Betriebe,
- Niederlassungsbeihilfen für Junglandwirte,
- Berufsbildende Maßnahmen für Landwirte,
- Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten und in Gebieten mit umweltpolitischen Einschränkungen und
- Investitionsbeihilfen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Die Maßnahmen gemäß dem bisherigen Ziel 5b zur Entwicklung ländlicher Räume gliedern sich in

- Bodenmeliorationen,
- Flurbereinigung,
- Dorferneuerung und -entwicklung einschl. Erhaltung des ländlichen Erbes,
- Diversifizierung landwirtschaftlicher und landwirtschaftsnaher Tätigkeiten,
- wasserwirtschaftliche Maßnahmen,

- Verbesserung der Landwirtschaftlichen Infrastruktur einschl. Wegebau,
- Förderung des Fremdenverkehrs und der Handwerkstätigkeiten,
- Wiederaufbau des landwirtschaftlichen Produktionspotentials nach Naturkatastrophen und
- Finanzierungstechnik.

Die beiden zuletzt genannten Maßnahmengruppen nach Ziel 5a und 5b der EU-Strukturpolitik wurden bisher aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung finanziert und werden zukünftig im Rahmen der Agenda 2000 in Konkurrenz zu den Maßnahmen der Agrarmarktpolitik und den Agrarumweltmaßnahmen aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert. Lediglich in den besonders durch Entwicklungsrückstand gekennzeichneten Ziel 1-Regionen (Gebiete mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts) werden die genannten Maßnahmen mit Ausnahme der Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten wie bisher aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL finanziert, so daß beispielsweise für die Finanzierung und Durchführung der agrarstrukturpolitischen Maßnahmen in den neuen Bundesländern keine wesentlichen Änderungen zu erwarten sind.

Bei der Beurteilung der zukünftigen Fördermöglichkeiten einer zweiten Säule der Agrarpolitik ist weiterhin zu beachten, daß die bisher selektiv in strukturschwachen ländlichen Regionen nach Ziel 5b finanzierten Maßnahmen nunmehr flächendeckend in allen ländlichen Räumen außerhalb der besonders zurückgebliebenen Ziel 1-Regionen zum Einsatz kommen können. Im Vergleich zu dem oben genannten Betrag von 0,8 Mrd. Euro pro Jahr im Zeitraum 2000 bis 2006 standen in der Förderperiode 1994 bis 1999 für Ziel 5a-Maßnahmen aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung 1,15 Mrd. ECU pro Jahr und darüber hinaus für Ziel 5b-Maßnahmen 0,48 Mrd. ECU pro Jahr aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung zur Verfügung. Ergänzt wurden die agrarstrukturpolitischen Maßnahmen in den Ziel 5b-Gebieten im Rahmen integrierter Entwicklungskonzepte durch Maßnahmen zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft finanziert aus Finanzmitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Höhe von 0,49 Mrd. ECU pro Jahr und durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen finanziert aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) in Höhe von 0,17 Mrd. ECU pro Jahr. Zukünftig werden Finanzmittel aus dem EFRE und dem ESF im Rahmen des neuen Ziels 2 nur noch in einem eng begrenzten Umfang für die Entwicklung ländlicher Räume mit Strukturschwächen zum Einsatz kommen.

Daraus wird ersichtlich, daß zukünftig in einer wesentlich erweiterten Gebietskulisse für die Entwicklung ländlicher Räume deutlich weniger Mittel zur Finanzierung sektorspezifischer und sektorübergreifender Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik bereitgestellt werden können.

4. Welche Schwerpunkte sind im Interesse der deutschen Landwirtschaft im Rahmen der Politik der ländlichen Räume zu setzen?

Für die Gesamtheit der Maßnahmen, die unter die EAGFL-Verordnung fallen (siehe Antwort auf Frage 3), ist ein sehr enger Finanzrahmen gesteckt. Damit ist vorgegeben,

daß die „investive“ Komponente der Agrarpolitik auch künftig im Schatten der „konsumtiven“ Komponente steht (Flächen- und Tierprämien). Dieses ist keine gute Voraussetzung, um die deutsche Landwirtschaft auf einen freieren internationalen Wettbewerb vorzubereiten.

Die Grundsatzentscheidung, ob die Mittel eher zu sozialpolitischen Zwecken oder eher zu investiven Zwecken eingesetzt werden, ist letztlich eine Angelegenheit der Politik. Die Wissenschaft kann hierzu nur wenig beitragen. Die Wissenschaft muß aber die Politik darauf hinzuweisen, daß deutsche Landwirtschaft derzeit nur unzureichend auf die zu erwartende Liberalisierung vorbereitet ist und insbesondere in der Tierproduktion Marktanteile in erheblichem Umfang verlieren wird, wenn nicht kräftige Investitionen getätigt werden. Eine „passive Sanierung“ wie in der Pflanzenproduktion, wo die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe beim Ausscheiden von Nachbarbetrieben durch Flächenvergrößerung fast automatisch verbessert wird, gibt es in der Tierproduktion nicht.

Daher ist zu erwägen, die knappen Mittel auf jene Politikmaßnahmen zu konzentrieren, die besonders geeignet sind, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft im Vorfeld einer zukünftig stärkeren Liberalisierung zu verbessern. Die investive Förderung in ihrer bisherigen Form weist allerdings zahlreiche Schwachstellen auf und bedarf einer inhaltlichen Weiterentwicklung. Wichtiger noch als die Bereitstellung von Finanzhilfen für die Landwirtschaft ist es, die Rahmenbedingungen für Investitionen zu verbessern (Ausweisung geeigneter Produktionsregionen etc.).

Als zweiter Schwerpunktbereich sind die Agrarumweltprogramme zu empfehlen, da davon auszugehen ist, daß diese künftig eine wesentlich größere Bedeutung haben werden als bisher. Die hohen Anforderungen, die unsere Gesellschaft an die Landwirtschaft stellt, werden sich künftig immer weniger mit einer traditionellen Auflagenpolitik durchsetzen lassen, da dies unter den Bedingungen der Liberalisierung zur Abwanderung der Landwirtschaft führen wird. Hier bieten die Agrarumweltprogramme, wenn sie denn inhaltlich erweitert (z.B. auch in Richtung Tierhaltungssysteme) und finanziell aufgestockt werden, den zentralen Ansatz für eine Problemlösung.

5. Wie ist die Modulationsmöglichkeit im Hinblick auf die Beschäftigungsförderung zu nutzen?

Im Rahmen der horizontalen Maßnahmen ist auf nationaler Ebene eine Kürzung der Prämien mit Bezug zum Arbeitseinsatz zugelassen, wobei die Kürzung je Unternehmen 20% des beanspruchbaren Prämienvolumens nicht übersteigen darf. Die nicht ausgezahlten Mittel verbleiben im Mitgliedsstaat. Diese Form der Prämienanpassung wurde in der Diskussion um das erste Dokument zur Agenda (Juli 1977) insbesondere von Vertretern aus den Neuen Länder favorisiert. Positiv aufgenommen wurde der Vorschlag 1998 auch von Frankreich, das damit eine Teilfinanzierung des „Landwirtschaftlichen Orientierungsgesetzes“ beabsichtigte.

Auf Grundlage unserer Modellrechnung wären je nach Ausgestaltung der „Modulation“ z.T. starke Veränderungen in der Einkommensverteilung zu erwarten. Betriebe mit hohem Arbeitseinsatz und geringem Anteil prämienbegünstigter Verfahren (Schweine, Geflügel)

hätten kaum Prämienkürzungen zu erwarten, während vor allem Marktfrucht-Extensivbetriebe von Prämienkürzungen betroffen wären⁹. Ursache ist die Einführung einer weiteren Kontrollgröße, die nur bedingt in Beziehung zum Prämienanspruch steht.

Unter den Bedingungen der Agenda 2000 ist die „Modulation“ nicht als ein geeignetes Instrument der Prämienbegrenzung und der Beschäftigungsförderung anzusehen. Erhebliche Problem würden sich allein schon aus der Tatsache ergeben, daß der Arbeitseinsatz statistisch nur schwer zu messen ist: Kostenträchtige und unsinnige „Umgehungsreaktionen“ wären vorprogrammiert (z.B. Scheinarbeitsverhältnisse mit Familienangehörigen). Der Bezug zu Norm-AK wäre ebenfalls kein geeigneter Maßstab. Zweitens wäre zu kritisieren, daß eine Modulation nicht im Einklang stünde mit der bisher dominierenden Zielsetzung der Ausgleichszahlungen, nämlich der Kompensation preissenkungsbedingter Erlöseinbußen. Drittens ist zu beachten, daß die Modulation (aufgrund der nicht voll entkoppelten Transferzahlungen) die Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Betriebe insbesondere auf den Bodenmärkten beeinflussen würde. Damit würde abermals das Prinzip der Wanderung der Ressourcen zum „besten Wirt“ verletzt – mit der Folge einer schleichenden, aber im Zeitablauf immer gravierenderen Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft.

6. Welche Potentiale zur Förderung der Beschäftigung ergeben sich aus der Agenda 2000 im ländlichen Raum aus der neuen Zielausrichtung?

Gegenwärtig befinden sich die für die Durchführung der Förderprogramme zuständigen Bundesländer erst in der Vorbereitungsphase für die Programmerstellung. Solange die Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen und die Schwerpunktsetzung der Programmstruktur noch nicht abgeschlossen sind, lassen sich keine gesicherten Angaben zu den Beschäftigungswirkungen der Förderpolitik abschätzen. Ersatzweise besteht allenfalls die Möglichkeit, aus den bisherigen Erfahrungen mit der Strukturpolitik zur Entwicklung ländlicher Räume Schlußfolgerungen abzuleiten.

Nach den vorliegenden Ergebnissen der Zwischenbewertung der Ziel 5b-Förderung ländlicher Räume in Deutschland wurden die Beschäftigungswirkungen der EU-Strukturpolitik im Zeitraum von 1994 bis 1996 auf der Basis von Maßnahmenauswertungen auf ca. 19000 gesicherte bzw. neu geschaffene Arbeitsplätze beziffert. Den Hauptbeitrag zu diesen Beschäftigungseffekten leisteten dabei die vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanzierten Maßnahmen. In den Fördermaßnahmen zur Unterstützung gewerblicher Investitionen wurden allein annähernd 13000 Arbeitsplätze (rd. 68 % der in den Bewertungsberichten quantifizierten Arbeitsplätze) geschaffen bzw. gesichert bei einem Anteil des EFRE von 39 % an der Summe der Strukturfondsmittel im Vergleich zu einem Anteil von 43 % des EAGFL, Abt. Ausrichtung und von 18 % des Europäischen Sozialfonds (ESF). Eine Aufteilung in befristete, nachfrage-induzierte und dauerhafte, durch eine sich selbst tragende Unternehmensentwicklung gewährleistete Beschäftigungswirkung konnte aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht vorgenommen werden. Die am Agrar-

⁹ Kleinhanß, W. und Manegold, D.: Begrenzung der Transferzahlungen im Rahmen der Agenda 2000 – Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungen. – Landbauforschung Völkenrode, Heft 4/1998, S. 234-247.

sektor ansetzenden Maßnahmen zur Diversifizierung der Produktionsstruktur (z. B. qualitätsverbessernde Maßnahmen des Agrartourismus) und zur Förderung einer umweltschonenden Landbewirtschaftung sowie zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (z. B. Dorferneuerung und Flurbereinigung) zeigten dagegen vergleichsweise geringere Beschäftigungswirkungen im Verhältnis zum Fördermittelvolumen. In diesem Zusammenhang ist allerdings auf die erheblichen methodischen Probleme hinzuweisen, die bei der Quantifizierung von Beschäftigungswirkungen unterschiedlicher Politikmaßnahmen entstehen.

Bei einem ausschließlich EAGFL-kofinanzierten Ansatz zur Förderung der ländlichen Entwicklung dürfte nur mit geringen dauerhaften Beschäftigungswirkungen zu rechnen sein, zumal die länderspezifischen Programme auch nicht beschäftigungswirksame Maßnahmen, die z. B. primär auf die Verbesserung der Umweltwirkungen der Landnutzung abzielen, umfassen werden.

III. Auswirkungen in anderen EU-Mitgliedstaaten

Wie wirkt sich die Agenda auf die Einkommen der Landwirte in den anderen EU-Mitgliedstaaten aus?

Veröffentlichte Untersuchungen zu den Auswirkungen der Agenda-Beschlüsse liegen uns nur aus Frankreich und Großbritannien vor. Die von EUROSTAT im Auftrag der EU-Kommission durchgeführten Berechnungen¹⁰ sind entweder nicht veröffentlicht bzw. enthalten keine nach Mitgliedstaaten differenzierten Ergebnisse. Die aus Frankreich bislang verfügbaren Ergebnisse¹¹ beziehen sich nur auf die Reformen bei Ackerkulturen und Rindfleisch und vernachlässigen betriebliche Anpassungen. Gegenüber den Kommissionsvorschlägen werden die Einkommenseinbußen der Beschlüsse als geringer eingeschätzt. Unter Berücksichtigung von Produktivitätsentwicklungen werden Gewinnrückgänge um 9 % in Getreidebaubetrieben, um 1% in Futterbaubetrieben mit Schwerpunkt Rindermast/Mutterkühe bzw. um 2 % mit Schwerpunkt Milcherzeugung ermittelt.

Die Studie aus Großbritannien beschränkt sich auf die Auswirkungen im Getreide- und Ölsaatenbereich¹². Zusammenfassend die wichtigsten Ergebnisse:

- Unter Bedingungen der Agenda sind in Ackerbaubetrieben leichte Einkommenszuwächse gegenüber der Referenz zu erwarten.
- Flächenprämien gleichen die preisbedingten Erlöseinbußen nur zur Hälfte aus.
- Die obligatorische Flächenstilllegung bewirkt negative Einkommenseffekte.
- Die Raps- und Rapserzeugung bleibt unter den angenommenen Preis- und Ertragsentwicklungen weitgehend stabil; die Erzeuger sollten ihre Produktion unter Berücksichtigung Wechselkurs bedingter Preisschwankungen anpassen.

¹⁰ EUROPEAN COMMISSION DG VI (1998): CAP Reform Proposals Impact Analysis. Brussels.

¹¹ Colson, F., Chatellier, V. (1999): Le compromis de Berlin (Agenda 2000): consequences pour l'Agriculture Française. LERECO-Nantes. April.

¹² King, P.: Income Prospects for Cereal and oilseed Growers under Agenda 2000. HGCA (Home-Grown Cereals Authority). London, May 1999, (draft copy).

- **Kommt es in den einzelnen Marktordnungsbereichen zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Landwirtschaft?**

Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Landwirtschaft sind in der Rindfleischherzeugung zu erwarten, da z. B. in Frankreich aufgrund der verfügbaren Prämienplafonds Prämieinkürzungen vermeiden werden können, während in Deutschland nach den RAUMIS-Berechnungen Kürzungen der Bullenprämien von ca. 40 Euro/Tier vorzunehmen sind, um die Prämienplafonds einhalten zu können.

- **Gibt es Erkenntnisse darüber, daß in anderen Mitgliedstaaten die nationalen Rahmenbedingungen für die landwirtschaftlichen Betriebe verbessert werden, um deren Wettbewerbsfähigkeit im Hinblick auf die Auswirkungen der Agenda zu stärken?**

Hierzu liegen uns noch keine Erkenntnisse vor.

IV. Finanzierung, Verwaltung, Umsetzung

1. **Wie wirkt sich der Agrarteil der Agenda auf den EU-Haushalt, den deutschen Beitrag zum EU-Haushalt und die deutsche Nettozahlerposition aus?**

Zu dieser Frage kann die FAL keine eigenen Forschungsergebnisse beisteuern.

2. **Inwieweit erhöht die Agenda den Bürokratieaufwand für die Landwirte? Welche Bedeutung hat dies für die Verwaltungen der Länder (Kosten, Personal)?**

Zu dieser Frage kann die FAL keine eigenen Forschungsergebnisse beisteuern.

3. **Wie kann gewährleistet werden, daß das komplizierter gewordene Prämiensystem kontrollierbar bleibt? Besteht die Gefahr eines erhöhten Anlastungsrisikos für die Länder und einer erhöhten Sanktionsgefahr für die Landwirte?**

Zu dieser Frage kann die FAL keine eigenen Forschungsergebnisse beisteuern.

4. **Wie gestaltet sich die inhaltliche und verwaltungsmäßige Umsetzung in den Ländern und Regionen und die Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Ressorts?**

Zu dieser Frage kann die FAL keine eigenen Forschungsergebnisse beisteuern.

5. **Welche nationalen Maßnahmen sind erforderlich, um die agendabedingten Nachteile zu kompensieren und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft zu stärken?**

Diese Frage zeigt, wie widersprüchlich die Diskussion über die Agenda in Deutschland geführt wird.

Die Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftssektors stärkt man am besten dadurch, daß man ihm dem Wettbewerb aussetzt. Nach jahrzehntelanger Protektion und hoher politischer Einflußnahme sollte dies am besten behutsam und „im Gleitflug“ geschehen. Die Agenda ist ein Element dieses Gleitfluges. Es wäre daher vollkommen falsch, mit nationalen Mitteln gegenzusteuern, wie dies in der Frage anklingt („agendabedingte Nachteile kompensieren“).

Angesichts der zu erwartenden Liberalisierung des internationalen Agrarhandels ist die Agrarpolitik gut beraten, ihre defensive Einstellung aufzugeben und die Agenda offensiv und positiv zu begleiten. Andernfalls ist der fortwährende schleichende Verlust von Marktanteilen für die deutsche Landwirtschaft vorprogrammiert. Zu empfehlen sind Politikmaßnahmen, die auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind (Flächen- und Tierprämien gehören nicht in diese Kategorie), gegebenenfalls ergänzt um Maßnahmen zur Milderung der stärksten sozialen Härten. Kernstücke einer primär auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Politik wären:

- Abschaffung der hausgemachten Wettbewerbsnachteile, insbesondere
 - a) Abbau der Mengensteuerung auf den Agrarmärkten und
 - b) Abbau unnötiger kostenträchtiger Rahmenbedingungen
- Inhaltliche Erweiterung, gezielterer Einsatz und finanzielle Verstärkung der Agrarumweltprogramme
- Verstärkte Bemühungen um eine Politik der aktiven Landentwicklung, die Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit, des Freizeitwertes und des Naturschutzes gleichermaßen berücksichtigt

6. Liegen Berechnungen oder Schätzungen vor, wieviel von den rd. 80 Mrd. DM, die jährlich im EU-Agrarhaushalt zur Verfügung gestellt werden, tatsächlich bei den Landwirten und im vor- und nachgelagerten Bereich ankommen?

Die Frage ist aus Sicht von Politikern verständlich, die Aufschluß suchen über den Verbleib und den Erfolg der von ihnen bewilligten Finanzmittel. Dennoch greift die Frage zu kurz, und sie läßt sich so nicht beantworten.

Die Frage greift zu kurz, weil zur Unterstützung der heimischen Landwirtschaft nicht allein Finanzmittel des EU-Haushalts eingesetzt werden, sondern außerdem nicht zu vernachlässigende Mittel der nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten (die Relation von nationalen zu supranationalen Ausgaben lag 1998 bei etwa 1:3). Darüber hinaus muß beachtet werden, daß Hilfe nicht nur aus Steuermitteln gewährt wird, sondern daß vor allem über Maßnahmen der allgemeinen Agrarpreisstützung die Verbraucher direkt dazu herangezogen werden, die Erlössituation der Landwirte zu verbessern. Bezüglich der Auswirkungen des Mitteleinsatzes kann aber nicht nach Quellen unterschieden werden.

Die Frage läßt sich (ohne eine sehr aufwendige und trotzdem problematische Untersuchung) so nicht beantworten, weil tatsächlich zahlreiche Einzelpersonen, Unternehmen und die Allgemeinheit von den sogenannten Agrarausgaben der öffentlichen Haushalte profitie-

ren, ohne daß deren Partizipationsraten im einzelnen bestimmt werden könnten. Als ein Beispiel für derartige Partizipation können Kühl- und Lagerhallenbesitzer genannt werden, deren Gewinne unmittelbar von der Interventionstätigkeit auf EU-Ebene abhängig sind. Über die Begleichung der technischen Kosten der Lagerhaltung fließen Finanzmittel an die Bauwirtschaft, die Ausrüstungsindustrie, die Banken und Versicherungen, und es werden Arbeitsplätze finanziert. Es kann auch als gesichert gelten, daß Industrie, Handwerk, Handel, Banken und Versicherungen, kurz die gesamte Volkswirtschaft durch höhere, der Landwirtschaft in Rechnung gestellte Preise an den „Segnungen der Hochpreispolitik“ (und nicht nur über höhere Steuern an den Ausgaben der öffentlichen Haushalte) teil hat.

Zur Quantifizierung des gesamten Ausmaßes der Agrarstützung, die sich aus Beiträgen der Verbraucher und der Steuerzahler zusammensetzt, kann auf die umfangreichen Berechnungen zurückgegriffen werden, die seit 1987 jährlich von der OECD veröffentlicht und kommentiert werden. Diese Berechnungen haben den Vorteil, daß sie methodisch anerkannt und im Rahmen der OECD international vergleichbar sind (OECD: Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation. Paris, 1999). Danach ergibt sich für die EU folgende Situation:

Im Jahr 1998 betrug die Unterstützung der landwirtschaftlichen Erzeuger (producer support estimate) insgesamt 116 Mrd. ECU. Dieser Wert umfaßt 72 Mrd. ECU Preisstützung (market price support) und 44 Mrd. ECU an Direktzahlungen (payments). Die genannte Preisstützung schließt alle Transfers seitens der Verbraucher und der Steuerzahler ein, zu denen diese aufgrund der marktpolitischen Regelungen gezwungen sind, und die bewirken, daß die Ab-Hof-Preise auf einem höheren Niveau gehalten werden, als es sonst (ohne diese Regelungen) der Fall wäre. In den genannten Direktzahlungen sind rund 7,5 Mrd. ECU für allgemeine Stützungsmaßnahmen (Forschung und Entwicklung, Fachschulen, Kontrolldienste, Infrastruktur, Absatz und Werbung, öffentliche Lagerhaltung) nicht enthalten.

Der Gesamtwert der Agrarproduktion betrug im gleichen Jahr 212 Mrd. ECU (zu Ab-Hof-Preisen). Bei einem Vorleistungseinsatz in der Größenordnung von 97 Mrd. ECU resultiert eine Bruttowertschöpfung (BWS(MP)) in der Größenordnung von 115 Mrd. ECU. Diese Bruttowertschöpfung beinhaltet allerdings die politisch gestützten Agrarpreise. Würde man die Wertschöpfung der EU-Landwirtschaft zu „Freihandelspreisen“ kalkulieren, käme man auf niedrigere Werte. Es zeigt sich also, daß die Stützung der EU-Landwirtschaft mit derzeit 127,2 Mrd. ECU deren Wertschöpfung bei weitem übertrifft. Die hier zugrundeliegende Wertschöpfungsberechnung umfaßt allerdings nur die produzierten Agrarprodukte und nicht die externen Effekte der Landwirtschaft.

7. Wie beurteilen Sie wissenschaftliche Untersuchungen, nach denen nicht einmal die Hälfte der insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel in der Landwirtschaft ankommen?

Auf die theoretischen Probleme und die methodischen Schwierigkeiten von Berechnungen, die einseitig auf den Steuerzahler im Blick haben und die Verbraucherseite vernachlässigen, wurde in der Antwort auf Frage 6 eingegangen.

Es folgen einige grundsätzliche Bemerkungen über Sinn und Unsinn einer sektorspezifischen Einkommenspolitik:

Die sog. „Marktordnungskosten“ sind Systemausgaben, deren vorrangiger Zweck darin besteht, durch Lagerhaltung, Exporte, interne Verbilligung etc. die preispolitischen Ziele der bisherigen EU-Agrarpolitik durchzusetzen. Der „Erfolg“ dieser Maßnahmen besteht letztlich darin, abzusichern, daß die Verbraucher über die Nahrungsmittelpreise einen Einkommenstransfer an die Landwirte tätigen. Daß ein derartig indirekter Transfermechanismus im Sinne des eigentlichen Ziels (Einkommenspolitik) wenig effizient ist und zu unsinnigen Ergebnissen führt (Marktüberschüsse, Quotierungen), ist seit langem bekannt. Insofern ist es nur konsequent, daß mit der EU-Agrarreform 1992 ein Politikwechsel eingeleitet wurde, der jetzt mit der Agenda 2000 fortgesetzt wird.

Nunmehr werden die einkommenspolitischen Ziele verstärkt über direkte Transferzahlungen anvisiert. Da diese Zahlungen direkt an die Landwirte gehen, sind verschiedene „Verlustquellen“ der traditionellen EU-Agrarpolitik nun ausgeschaltet. Gleichwohl kommen auch diese Direktzahlungen den Landwirten nicht vollständig zugute. Insofern es sich um flächenbezogene Zahlungen handelt, werden sie über den Wettbewerb auf den Bodenmärkten an die Grundeigentümer überwält. Dieser Effekt ist nicht geringzuschätzen, da mit zunehmendem Strukturwandel ein immer größerer Teil der landwirtschaftlichen Fläche als Pachtfläche bewirtschaftet wird. Diese Überwälzung tritt sowohl bei direkten Transferzahlungen als auch bei indirekten Zahlungen (Preispolitik) auf, und sie läßt sich in einem marktwirtschaftlichen System grundsätzlich nicht verhindern. Zahlreiche fehlgeschlagene Politikversuche („Pächterschutz“) in verschiedenen Ländern belegen dies.

Die Überwälzung an die Grundeigentümer tritt dann nicht auf, wenn die Zahlungen nicht an die jeweilig bewirtschaftete Fläche gebunden werden, sondern an die Person des Empfängers und an seine Merkmale zu einem bestimmten Stichtag (z.B. Landwirt im Jahre 1999). Hierbei ist allerdings zu bedenken, daß solche Zahlungen nur für einen bestimmten Zeitraum zu legitimieren sind, nicht aber auf Dauer.

Der Versuch, personengebundene Zahlungen an Landwirte zu etablieren, ohne dies mit einer Stichtagsregelung zu verknüpfen, würde fehlschlagen. Allein die Ankündigung einer derartigen Politik würde zu einer Vervielfachung der künftigen Subventionsempfänger „auf dem Papier“ führen, ohne daß eine Trennung zwischen „echten“ und „falschen“ Landwirten möglich wäre.

Diese Ausführungen zeigen, daß die Erfolgsaussichten einer jeglichen Agrareinkommenspolitik auf Dauer nicht sehr hoch zu veranschlagen sind.

8. Wie beurteilen Sie die Wirkung von Exportsubventionen und Lagerung von Überschüssen in diesem Zusammenhang?

Die Antwort auf diese Frage ist bereits in unserer Antwort auf Frage 7 enthalten: In einem System der staatlichen Preisstützung sind Exportsubventionen und Ausgaben für die Lagerhaltung sowie für die inferiore Verwendung (Beihilfen für die Verfütterung von Magermilch, Rücknahme von Obst und Gemüse etc.) „technisch“ bedingt und insofern konse-

quent, als sie verhindern, daß entstandene Überschüsse die Preise der gesamten Produktion unter das politisch angestrebte Niveau drücken.

Aus rein fiskalischer Sicht ist den Ausgaben für Exportsubventionen und Lagerhaltung gar keine schlechte Wirkung zu bescheinigen. Diese Zahlungen betreffen immer nur eine mehr oder weniger kleine Teilmenge der Produktion, haben aber eine große einkommenspolitische Wirkung, denn die Herausnahme der relativ kleinen Partien aus dem Markt führt dazu, die Preise der gesamten Produktion auf hohem Niveau stabilisiert wird. Die Hauptlast dieser Preispolitik tragen nicht die öffentlichen Haushalte (Steuerzahler), sondern die Verbraucher, die mit ihrem gesamten Nahrungsverbrauch durch höhere Preise belastet sind.

Eine volkswirtschaftliche Beurteilung der Agrarpolitik darf sich allerdings nicht an fiskalischen Partialanalysen orientieren, sondern muß alle Aspekte umfassend würdigen. Hierzu liegen zahlreiche wissenschaftliche Analysen vor, die der traditionellen Agrarpreispolitik und insbesondere ihrem Element „Exporterstattung“ ein schlechtes Zeugnis ausstellen. Abgesehen dürfte sich eine Diskussion über das Für und Wider von Exporterstattungen nach dem Ende der nächsten WTO-Runde weitgehend erübrigen.

Wenn die Möglichkeit des subventionierten Exports nicht mehr existiert, verliert auch das Instrument der Marktintervention automatisch an Bedeutung. Die Einlagerung struktureller Überschüsse ist nicht sinnvoll, wenn keine Möglichkeit besteht, diese Mengen mit staatlicher Hilfe zu verkaufen.