

Koester, Ulrich

Article — Digitized Version

Agenda 2000: ausreichende Weichenstellung für die Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Koester, Ulrich (1999) : Agenda 2000: ausreichende Weichenstellung für die Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 10, pp. 605-610

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40356>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ulrich Koester

Agenda 2000: Ausreichende Weichenstellung für die Agrarpolitik

Reformen der europäischen Agrarpolitik wurden in der Vergangenheit meist dann durchgeführt, wenn sie aufgrund von Veränderungen der außenpolitischen Rahmenbedingungen notwendig waren. Welche Konsequenzen zog die Gemeinsame Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000 aus der geplanten Osterweiterung der Europäischen Union und den Verpflichtungen im Rahmen der WTO-Vereinbarungen? Wie sind sie wohlfahrtspolitisch zu beurteilen?

Die Entwicklung der EU-Agrarpolitik belegt eindrucksvoll, wie schwierig es ist, einmal geschaffene Institutionen zu ändern. Die derzeitigen Probleme der EU-Agrarpolitik reichen weit in die fünfziger Jahre zurück, als in Deutschland diskutiert wurde, ob der Agrarsektor ebenso wie andere Sektoren den Regeln der sozialen Marktwirtschaft unterworfen werden könnte. Damals setzten sich die Gegner der Liberalisierung der Agrarwirtschaft, angeführt von dem damaligen Präsidenten des Instituts für Weltwirtschaft, Fritz Baade, und seinem Stellvertreter, gegen die führenden Agrarökonomen Hanau, Niehaus und Wörmann durch und verschafften dem Agrarsektor eine Sonderstellung. Als Argument galt damals wie heute, daß die deutsche Landwirtschaft bei Weltmarktpreisen nicht wettbewerbsfähig und daher ein Einfuhrschutz vertretbar sei.

Der damalige Sündenfall hatte weitreichende Folgen. Die europäische Agrarpolitik orientierte sich von Anfang an weitgehend an der deutschen Agrarpolitik. Die Agrarpolitik der Gemeinschaft übernahm ein Agrarstützungsniveau, das zwar niedriger als das deutsche war, aber höher als das durchschnittliche Protektionsniveau der sechs Gründungsländer (Deutschland, Belgien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Italien).

Bei den folgenden drei Erweiterungen der Gemeinschaft, 1973 um Großbritannien, Dänemark und Irland, 1980 um Griechenland und 1986 um Portugal und Spanien wurden die Beitrittsländer veranlaßt, ihr Stützungsniveau auf das Niveau der Gemeinschaft anzuheben. Lediglich bei der letzten Erweiterung 1995 um Schweden, Finnland und Österreich mußten zwei Länder (Finnland und Österreich) ihr Stützungsniveau absenken.

Grundsätzlich galt, daß neue Mitgliedsländer den Acquis communautaire zu übernehmen hatten, d.h., sie hatten ihre nationale Agrarpolitik derjenigen der Gemeinschaft anzupassen. Es war offensichtlich politisch schwierig, den Agrarprotektionismus abzubauen, obwohl sich die Gemeinschaft bereits Ende der siebziger Jahre von einem Nettoimporteur zu einem Nettoexporteur von Agrarprodukten entwickelt hatte.

Die Reformfreudigkeit hat sich aber in den neunziger Jahren geändert. Eine „große“ Agrarreform wurde bereits 1992 beschlossen. Vom Bundesministerium wurde damals verkündet, daß damit dauerhafte und verlässliche Daten für die Landwirte gesetzt wären. Von wissenschaftlicher Seite wurde aber angemerkt, daß die Reformen von 1992 eine verpaßte Chance darstellten und weiterer Reformdruck bestände¹. Die Erwartungen wurden bestätigt.

Im folgenden Beitrag soll zunächst aufgezeigt werden, warum eine Reform der Agrarpolitik, insbesondere aufgrund von Veränderungen der außenpolitischen Rahmenbedingungen, notwendig wurde. Danach werden die beschlossenen agrarpolitischen Maßnahmen im Agenda 2000-Paket dargestellt und beurteilt. Es wird gezeigt, daß die Verwirklichung des Vorschlags der EU-Kommission zu einer weitergehenden Reform mit positiveren ökonomischen Wirkungen geführt hätte als der Beschluß des Agrarministerrats und die Entscheidung des Rates der Regierungschefs.

GATT/WTO-Vereinbarungen

Die letzte GATT-Runde (Uruguay-Runde) hat die Rahmenbedingungen für die Gestaltung der nationalen Agrarpolitiken der Länder verändert, die die Ver-

Prof. Dr. Ulrich Koester, 61, lehrt am Institut für Agrarpolitik (Lehrstuhl Marktlehre) an der Universität Kiel.

¹ U. Koester, S. von Cramon-Taubadel: EG-Agrarreform ohne Ende?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), Heft 7, S. 355 ff.

Übersicht 1

Wichtigste Reformvorschläge und Entscheidungen

	Getreide		Ölsaaten		Milch		Rindfleisch		
	Preissenkung in %	Unvollständiger Ausgleich der Prämie	Flächenstilllegung	Angleichung der Prämie an Getreide	Preissenkung in %	Prämie	Quote in %	Preissenkung in %	Prämie
Vorschlag der EU-Kommission ¹	-20	ja	nicht obligatorisch	sofort	-15	unvollständiger Ausgleich	+2	-20	teilweise Kompensation
Vorschlag des Agrarministerrates	-20 in 2 Stufen	ja	zeitlich begrenzt obligatorisch	Nach 2 Jahren Angleichung	-15 in 3 Stufen	unvollständiger Ausgleich	+2,29	-20 in 3 Stufen	teilweise Kompensation
Beschluß des Europäischen Rates	-15 in 2 Stufen	ja	für 7 Jahre obligatorisch	Nach 3 Jahren Angleichung	15 ab 2005	erübrigt sich bis 2005	+1,5	-20 in 3 Stufen	teilweise Kompensation

¹ Nach Verordnungsentwurf.

einbarung unterzeichneten. Dies trifft auch für die EU zu. Die von der Uruguay-Runde ausgehenden außenhandelspolitischen Beschränkungen der EU-Agrarexporte hatte die EU bereits 1992 dazu veranlaßt, eine weitgehende Agrarreform einzuleiten. Doch schon damals wurde von wissenschaftlicher Seite vermerkt, daß die Reformnotwendigkeiten größer seien, als die vorgenommene Anpassung. Die Einschätzung wurde durch die Entwicklung der Marktdaten bestätigt.

Nach Prognosen der EU wird selbst auf dem Getreidemarkt, auf dem die Agrarreform von 1992 die größten Änderungen einführte, der exportierbare Überschuß bei gestützten Preisen höher sein, als nach den GATT/WTO-Vereinbarungen erlaubt ist. Die subventionierten Exportmengen einzelner Produktkategorien dürfen vereinbarungsgemäß ab dem Jahr 2000/2001 nur 79% der durchschnittlichen Exportmengen der Jahre 1986-1990 erreichen. Diese Exportbeschränkung wird nach Einschätzung der EU-Kommission auf einigen Märkten bei unveränderter Agrarpolitik zu unverkäuflichen Überschüssen führen. Die EU hat daher nur die Möglichkeit, entweder das Produktionswachstum durch Steuerung der Produktion, durch Quotierung von Produktion und/oder Faktoreinsatz (z.B. Flächenstilllegung) zu beschränken oder aber durch niedrigere Preise die Produktionsanreize zu verringern. Offensichtlich hat man mit der Agenda 2000 den zweiten Weg präferiert.

Osterweiterung und WTO-Verhandlungen

Im März 1998 wurde der Beitrittsprozeß mit sechs der elf Länder begonnen, die der Union in den kommenden Jahren wahrscheinlich beitreten werden. Die anstehende Osterweiterung würde bei einer unveränderten Agrarpolitik Schwierigkeiten bereiten. Durch

den Beitritt vergrößert sich die Produktionskapazität im Agrarsektor der EU erheblich. Darüber hinaus weisen diese Länder ein großes, nicht ausgeschöpftes Produktionspotential auf. Würde man die Osterweiterung ohne Anpassung der EU-Agrarpolitik vornehmen, so wäre die Wahrscheinlichkeit groß, daß die eingeleitete Anpassung in diesen Ländern durch spätere drastische Änderungen in der Agrarpolitik korrigiert werden müßte. Ein Beitritt ohne Änderung der EU-Agrarpolitik ist daher nicht eindeutig im Interesse der Beitrittsländer.

Es ist zu erwarten, daß die neue Runde der multilateralen Handelsvereinbarungen zu einer weiteren Liberalisierung des Agrarhandels führen wird. Es scheint wahrscheinlich, daß die USA darauf drängen werden, die Subventionierung der Agrarexporte zu unterbinden. Die Konsequenzen wären für die Gestaltung der EU-Agrarpolitik erheblich. Das gegenwärtige inländische Agrarpreisniveau könnte nur bei einer Quotierung von Produktion und/oder Faktoreinsatz für alle bedeutenden Agrarprodukte in der EU aufrechterhalten werden.

Von wissenschaftlicher Seite wurde die EU-Agrarpolitik von Beginn an wegen der hohen volkswirtschaftlichen Kosten kritisiert. Die EU-Landwirtschaft ist zur Zeit international nicht wettbewerbsfähig, weil die gestützten Agrarpreise bisher falsche Signale für eine notwendige Anpassung gegeben haben. Will man die Wettbewerbsfähigkeit verbessern, ist dies nur begrenzt – wenn überhaupt – durch Investitionsbeihilfen möglich. Wichtig sind vor allem richtige Signale für einzelwirtschaftliche Entscheidungen durch unverzerrte Marktpreise. Eine Senkung des Agrarprotektionsniveaus ist daher im eigenen gesamtwirtschaftlichen Interesse der EU.

Beschlossene agrarpolitische Änderungen

Die wichtigsten vorgeschlagenen und beschlossenen Änderungen sind in Übersicht 1 angegeben. Es ist offensichtlich, daß die Vorschläge der Kommission weiterreichend waren als die Vorschläge des Agrarministerrats und der Beschluß des Europäischen Rats. In der Öffentlichkeit und insbesondere vom Bauernverband wurde immer wieder der Einkommenseffekt der Preissenkung herausgestellt. Dabei wurde unterstellt, daß sich der Preisbeschluß auf die Änderung der Marktpreise bezieht.

Die Aussagen über die Preissenkungen müssen spezifiziert werden: Die bisherige Agrarpolitik ging in ihren planwirtschaftlichen Elementen natürlich nicht so weit, daß die Agrarminister die Marktpreise festgelegt haben. Festgelegt werden lediglich Marktordnungspreise, die sich bei einzelnen Produkten unterschiedlich stark in der Bestimmung der Marktpreise auswirken. Daher bedeutet der Beschluß des Agrarministerrates, die Interventionspreise für Getreide sowie für Butter und Magermilchpulver zu senken, nicht bereits, daß die Marktpreise für diese Produkte um den gleichen Prozentsatz sinken werden. So wurden z.B. bei der Agrarreform von 1992 auch die Interventionspreise für Getreide in drei Jahren um insgesamt 30% verringert, aber die Marktpreise fielen wesentlich weniger. Die Marktpreise werden grundsätzlich weniger fallen als die Interventionspreise, wenn die Weltmarktpreise oberhalb der abgesenkten Interventionspreise liegen oder der Staat durch Gewährung von Exporterstattungen die Inlandsnachfrage so beeinflusst, daß sich ein Marktpreis oberhalb der Interventionspreise einstellt.

Übersicht 1 zeigt, daß die Senkung der Interventionspreise für Getreide am höchsten ist und für Milch erst mit dem Jahr 2005 wirksam werden soll. Hervorzuheben ist, daß wiederum, wie schon bei der Agrarreform von 1992, die Reform nur einen Teil der Agrarproduktion umfaßt. So wird die hohe Zuckerprotektion nicht angetastet. Ebenso wurden andere Märkte hoher Regelungsintensität (Olivenöl, Hartweizen) trotz hoher Verwaltungskosten und eines hohen Betrugspotentials nicht in das Reformpaket aufgenommen.

Weiterreichende Vorschläge der Kommission

Ein Vergleich der Vorschläge der EU-Kommission mit den Beschlüssen des Agrarministerrates und des Europäischen Rates zeigt, daß die EU-Kommission offensichtlich ein klareres und mehr an den Interessen der EU insgesamt orientiertes Konzept hat. Die Verwirklichung des Vorschlags der Kommission hätte

z.B. zu einer höheren Absenkung der Interventionspreise für Getreide geführt. Die abgesenkten Interventionspreise hätten dann mit größerer Wahrscheinlichkeit unter den Weltmarktpreisen gelegen. Als Folge hätte die EU nicht nur Getreide, sondern auch Getreideveredelungsprodukte (z.B. Schweine, Geflügel und Eier) ohne Exporterstattungen exportieren können. Die Einhaltung der GATT-Verpflichtung wäre dann bei diesen Produkten kein Problem mehr gewesen. Auch hätte man auf Flächenstillegungen und die damit verbundenen Kontrollen verzichten können.

Besonders hervorzuheben ist die Diskrepanz zwischen den Preisbeschlüssen und dem Vorschlag der EU-Kommission im Milchbereich. Die EU-Kommission hatte vorgeschlagen, die Interventionspreise für Milch und Magermilchpulver um 15% zu senken und gleichzeitig die quotierte Menge zu erhöhen. Bei gegebener maximal subventionierbarer Exportmenge für einzelne Milchprodukte führt eine Erhöhung der quotierten Menge zu sinkenden Marktpreisen in der EU. Die EU-Kommission hatte mit ihrem Vorschlag eine Liberalisierung des Milchmarktes einleiten wollen. Der Europäische Rat hat dagegen die Reformvorschläge in diesem Bereich zurückgestellt. Hierzu scheint wesentlich beigetragen zu haben, daß die Zurückstellung der Reform zwar zu Effizienzverlusten in der Milchproduktion führt, aber durch Verzicht auf direkte Transfers zu geringeren Staatsausgaben. Die alleinige Orientierung an den Staatsausgaben kann demnach zu Fehlentscheidungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht führen.

Direktzahlungen

Wie schon bereits bei der Agrarreform von 1992 sollen die Einkommensverluste der Landwirte zum Teil durch Direktzahlungen ausgeglichen werden. Bei Ackerfrüchten, den sogenannten „großen Kulturen“, d.h. Getreide, Ölsaaten und Eiweißfrüchten, wurden bisher unterschiedliche Preisausgleichszahlungen geleistet. Die Höhe war in der Vergangenheit regional unterschiedlich; dies wird auch zukünftig so bleiben. Darüber hinaus hing die Zahlung von der Form der Flächennutzung ab; sie war zum Beispiel für Ölsaaten höher als für Getreide. Drei Jahre nach Inkrafttreten der ersten Getreidepreissenkung, d. h. im Wirtschaftsjahr 2002/2003, wird die Prämie für Ölsaaten genauso hoch sein wie für Getreide. Für Eiweißfrüchte wird aber nach wie vor eine höhere Prämie gezahlt. Im Gegensatz zu den 1992 beschlossenen Preisausgleichszahlungen wird aber der Einkommensverlust der Preissenkung durch die erhöhten Preisausgleichszahlungen nicht vollständig ausgeglichen.

Übersicht 2

Wohlfahrtseffekte auf einzelnen Produktmärkten als Folge der Agenda 2000

Wohlfahrtseffekte	Getreidemarkt			Ölsaatenmarkt	Rindfleischmarkt		Milchmarkt		
	Preis-senkung	Direkt-zahlung	Flächen-stillegung	Änderung Preisaus-gleichs-zahlung	Preis-senkung	Preisaus-gleichs-zahlung	Preis-senkung	Direkt-zahlung	Erhöhung der Quote
Zunahme an Spezialisierungsgewinnen	a) +++	-	-	+++	+++	-	+++	-	++
	b) ++	--	--	++	++	-	++	-	+++
	c) +	---	---	+	++	-	+	-	++
Zunahme an eigentlichen Handelsgewinnen	a) +++	0	0	0	+++	+++	+++	0	++
	b) ++	0	0	0	++	++	++	0	+++
	c) +	0	0	0	++	++	+	0	+
Terms-of-Trade-Effekte	a) +++	-	+	0	+++	+++	+++	+++	++
	b) ++	--	+	0	++	++	++	++	+++
	c) +	---	+	0	+	++	+	+	+

a) Kommissionsvorschläge. b) Vereinbarung im Agrarministerrat. c) Beschluß des Europäischen Rates.

+++ sehr positiv; ++ positiv; + leicht positiv; --- stark negativ; -- negativ; - leicht negativ; 0 keine merklichen Effekte.

In den Vereinbarungen findet sich keine Aussage darüber, über welchen Jahreszeitraum die Direktzahlungen geleistet werden. Es wird damit der Eindruck erweckt, daß die Zahlungen zeitlich unbefristet fließen werden.

Flächenstillegung

Die EU hatte sich in der letzten GATT-Runde (1986 bis 1993) u.a. verpflichtet, die subventionierten Exportmengen für einzelne Produktgruppen – wie z.B. für Weizen und Weizenmehl, Futtergetreide, Eier – um 21% der im Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1990 ausgeführten Mengen zu reduzieren. Bei Ölsaaten gab es darüber hinaus ein besonderes Abkommen – den sogenannte Blair-House-Kompromiß –, der für Ölsaaten eine nach oben begrenzte Anbaufläche vorschreibt (besondere Grundfläche genannt) und eine Flächenstillegung von mindestens 10% der besonderen Grundfläche. Abgesehen von dieser Verpflichtung zur Flächenstillegung hat der Agrarministerrat seit 1995 das Instrument der Flächenstillegung verwendet, um die inländische Produktionsmenge von Getreide zu verringern, um damit die Mengenbegrenzung bei den subventionierten Exportmengen einhalten zu können. Landwirte erhalten nur dann eine Direktzahlung als Ausgleich für die Preissenkung, wenn sie einen bestimmten Prozentsatz der Grundflächen, das ist die Anbaufläche der sogenannten „großen Kulturen“, stilllegen. Für die stillgelegten Flächen werden Prämien gezahlt, die sich in ihrer Höhe an den durch die Stilllegung entstandenen Einkommensverlusten orientieren. Da die Anreize für die Stilllegung sehr hoch sind, kann die Stilllegung auch als quasiobligatorisch angesehen werden.

Bei der Flächenstillegung wird es nach Umsetzung der Beschlüsse einige grundlegende Änderungen geben. Erstens wird die quasiobligatorische Flächenstillegung für Ölsaaten entfallen, da die Preisausgleichszahlungen für Ölsaaten denen für Getreide angepaßt werden. Zweitens wird die Prämie für die Stilllegung genauso hoch sein wie die Direktzahlungen pro ha Anbaufläche der „großen Kulturen“.

Wohlfahrtswirkungen der Änderungen

Im folgenden soll zunächst untersucht werden, ob die Politikänderungen zu positiven Wohlfahrtsänderungen führen werden. Positive Wohlfahrtswirkungen können sich durch die Politikänderungen ergeben, wenn sich die Effizienz der Produktion erhöht und/oder die Konsumstruktur entzerrt wird und/oder positive Terms-of-Trade-Effekte eintreten. Die Effekte der einzelnen Maßnahmen werden in Übersicht 2 qualitativ bewertet und in eine quantitative Rangordnung gebracht. Es zeigt sich, daß die Vorschläge der EU-Kommission zu höheren Wohlstandseffekten geführt hätten als die Vorschläge des Agrarministerrats und der Beschluß des Europäischen Rates.

Die Preissenkung führt, isoliert betrachtet, auf dem Getreide- und Rindfleischmarkt zu einer Entzerrung der Konsumstruktur und der Produktionsstruktur. Es steigen sowohl die eigentlichen Handelsgewinne als auch die Spezialisierungsgewinne. Der Spezialisierungsgewinn ist bei der Getreidepreissenkung am höchsten, weil Getreide als Futtermittel in der tierischen Produktion eingesetzt wird.

Von Direktzahlungen würden keine Wohlfahrtseffekte ausgehen, wenn die Zahlungen keinen Einfluß

auf die inländische Produktion und den inländischen Verbrauch hätten. Da die Höhe der gegenwärtigen Zahlungen aber abhängig von der Nutzung der Flächen ist, hängt die Nutzung nicht nur von den Marktpreisen, sondern auch von der Höhe der Direktzahlungen für die unterschiedlichen Produkte ab.

Wirkungen der Direktzahlungen

Die Bindung der Zahlung an die Flächennutzung wird zunächst im gleichen Umfang wie bisher fortbestehen, da nach wie vor für die Anbauflächen von Getreide geringere Zahlungen geleistet werden als für die Nutzung der Flächen für Ölsaaten und Eiweißpflanzen. Ab dem Wirtschaftsjahr 2003/2004 werden die Direktzahlungen für die Nutzung der Flächen in der Getreideproduktion und im Ölsaatenanbau sowie für Flächenstillegungen gleich sein. Dies hat Auswirkungen auf die Produktionseffekte der Direktzahlungen.

Vor der Wirksamkeit der Beschlüsse der Agenda 2000 konnte es aus einzelbetrieblicher Sicht sinnvoll sein, auf Flächen Früchte anzubauen, die zu hohen Prämienzahlungen berechtigten, selbst wenn die variablen Produktionskosten nicht durch die Marktpreise gedeckt wurden. Es konnte sogar einzelbetrieblich rentabel sein, statt Getreide Ölsaaten anzubauen, selbst wenn aus gesamtwirtschaftlicher Sicht (d.h. bei Weltmarktpreisen) die Produktion von Getreide wirtschaftlicher gewesen wäre. Die Direktzahlungen hatten somit erhebliche produktionsverzerrende Wirkungen.

Ab dem Jahr 2002/2003 wird die Wirkung anders sein. Da die Höhe der Direktzahlungen unabhängig davon ist, ob die Flächen in der Getreideproduktion, Ölsaatenproduktion oder gar nicht genutzt werden, hat die Direktzahlung keine Wirkung auf die alternative Nutzung der Flächen. Sie geht daher nicht in die Berechnung des Deckungsbeitrags ein. Bei Eiweißprodukten bleibt die Überlegung allerdings unverändert, da für die Nutzung der Flächen in dieser Verwendung eine höhere Direktzahlung gewährt wird.

Zusammenfassend ergibt sich somit: Direktzahlungen verringern die positiven Allokationseffekte von Preissenkungen, wenn sie an die Flächennutzung gebunden sind. Die Agenda 2000 verringert die Allokationsverluste im Getreide- und Ölsaatenanbau, allerdings nicht im Anbau von Eiweißprodukten. Hier haben sich offensichtlich die Interessenvertreter durchgesetzt und eine ökonomisch sinnvolle Lösung verhindert. Eine zusätzliche Verzerrung der Produktionsstruktur kann aber eintreten, weil als Folge der staatlichen Eingriffe die Flächenstillegung aus einzel-

betrieblicher Sicht wirtschaftlicher sein kann als die Nutzung der Flächen zur Erzeugung von Produkten, die nicht zum Empfang von Direktzahlungen berechnen.

In der Rindfleischproduktion ist eine Entkopplung der Direktzahlung von der Produktionsmenge noch nicht eingeführt. In der Milchproduktion haben die Länder zwar gewisse Freiheiten bei der Ausgestaltung, es zeichnet sich aber ab, daß die Zahlungen entweder an die durch die Quote festgelegte Menge oder aber an den Umfang des Grünlandes gebunden werden. Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der Milchmarktordnung mit den einzelbetrieblichen Quoten (Referenzmengen genannt) hat die Form der Direktzahlung aber keine direkte Wirkung auf die Produktionsmenge insgesamt. Sie hat aber eine Bedeutung für die Preise der Quoten – das Recht, Milch zu produzieren, kann gekauft und verkauft werden – und damit auch für die Einkommenssituation der milchproduzierenden Betriebe und den Strukturwandel.

Erhebliche Allokationsverluste

Ab dem Jahr 2002/2003 soll es nur noch eine freiwillige Flächenstillegung geben. Der Anspruch auf Direktzahlung besteht nur, wenn Getreide, Ölsaaten oder Eiweißprodukte angebaut oder alternativ Flächen stillgelegt werden. Es ist demnach nicht möglich, ohne Verlust auf den Anspruch auf Direktzahlungen, die Flächen anderweitig in land- oder forstwirtschaftlicher Produktion zu nutzen. Flächen, die unter Weltmarktbedingungen z.B. für die Schafhaltung genutzt werden könnten, werden als Folge der EU-Agrarpolitik brachliegen. Die freiwillige Flächenstillegung führt demnach zu negativen Allokationseffekten. Hinzu kommt, daß die neue Regelung bei den Direktzahlungen dazu führen wird, daß die Prämie für die Flächenstillegung wie ein Mindestpreis für Pachtzahlungen gelten wird. Da der Verpächter stets die Alternative der Stilllegung hat und jeder Pächter ebenfalls von dieser Alternative Gebrauch machen kann, wird sich der Pachtpreis für Ackerland an der Höhe der Zahlung für die Stilllegung orientieren.

Sollte diese Regelung längerfristig bestehen bleiben, sind erhebliche Allokationsverluste und Strukturänderungen in der Landwirtschaft zu erwarten. Auf ertragsschwachen Standorten würde sich langfristig die Flächenstillegung aus einzelbetrieblicher Sicht als günstigste Alternative erweisen, obwohl es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll wäre, die Flächen zu nutzen.

Der Beschluß des Agrarministerrats sieht eine Erhöhung der Referenzmengen für Milch für die EU

insgesamt um 2,39% vor. Implizit bedeutet diese Quotenerhöhung für die Milchproduktion eine Preissenkung für die Erzeuger und Verbraucher. Positive Wohlfahrtseffekte können sich aber nur auf der Nachfrageseite wegen der Quotierung der Produktionsmengen ergeben.

Wirkung auf WTO-Verpflichtungen

Die WTO-Vereinbarungen haben bisher vornehmlich eine Begrenzung der subventionierten Exportmengen erzwungen; ab dem Jahr 2000/2001 dürfen die subventionierten Exportmengen für einzelne Produktgruppen nur 89% der subventionierten Exportmengen vom Durchschnitt der Jahre 1986/1990 betragen. Diese Begrenzung wird demnach unwirksam, wenn das EU-Angebot auf dem Weltmarkt ohne Exporterstattungen wettbewerbsfähig wird. Die Absenkung der Interventionspreise bei Getreide nach dem Vorschlag der Kommission hätte mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer solchen Situation beigetragen. Damit wäre die Exportbegrenzung für eine große Produktgruppe (Getreide und deren Veredelungsprodukte Eier, Schweinefleisch und Geflügelfleisch) entfallen. Der Beschluß des Europäischen Rats wird aber selbst auf dem Getreidemarkt wie auch auf den anderen Märkten unverändert mit großer Wahrscheinlichkeit zu Problemen bei der Einhaltung der WTO-Verpflichtungen führen.

Die Agrarreform schließt Änderungen der Zuckermarktordnung nicht ein, obwohl die Zuckerrübenproduktion höher als andere Produkte protektioniert wird. Der gegenwärtige Marktordnungspreis für Zuckerrüben in der EU und die gegenwärtige Höhe der Zuckerproduktion liegen über dem Niveau, das mit der WTO-Regelung vereinbar ist.

Die Agrarpolitikänderungen der Agenda 2000 sollen die EU auch für die nächste WTO-Runde, die demnächst beginnen soll, vorbereiten. Es stellt sich daher auch die Frage, ob die beschlossene Politikänderung den zu erwartenden Vereinbarungen der nächsten WTO-Runde Rechnung tragen.

Eine eindeutige Antwort kann nicht gegeben werden, da das Ergebnis der nächsten Runden nicht bekannt ist. Doch ist zu erwarten, daß die Verhandlungspartner – insbesondere die USA – erreichen wollen, daß erstens keine Exporterstattungen mehr zulässig sein werden und zweitens Direktzahlungen weitgehend produktionsneutral sein sollen. Falls dies beschlossen werden sollte, genügen die Beschlüsse der Agenda 2000 nicht. Weitere Anpassungen werden dann insbesondere auf dem Milch- und Zuckermarkt notwendig sein, da auch nach der Agrarreform Ex-

porterstattungen gewährt werden müssen. Darüber hinaus sind die gegenwärtigen Direktzahlungen nicht produktionsneutral.

Die Agrarreform wird sicherlich die Osterweiterung erleichtern. Den neuen Beitrittsländern werden in der Getreide- und Ölsaatenproduktion und auch in der Rindfleischproduktion verringerte, verzerrte Preissignale gegeben. Es würden aber erhebliche negative Allokationseffekte in der erweiterten Gemeinschaft entstehen, wenn die (veränderte) Milchmarktordnung und die Zuckermarktordnung mit den Quoten auf die Beitrittsländer übertragen würden. Weiterhin ist den Beitrittsländern kaum die gegenwärtige Form der Direktzahlungen zu verweigern. Da diese Zahlungen nicht produktionsneutral sind, werden die Beitrittsländer begründete Ansprüche auf diese Zahlungen stellen. Will man diese Ansprüche abwehren, ist eine Produktionsneutralität und zeitliche Begrenzung der gegenwärtigen Zahlungen in der gegenwärtigen Gemeinschaft notwendig.

Politökonomische Bewertung

Die Reformen der EU-Agrarpolitik im letzten Jahrzehnt haben gezeigt, daß Politikänderungen nicht vornehmlich vorgenommen werden, um die Wohlfahrt in der Gesellschaft zu erhöhen. Die Änderungen wurden eingeführt, weil internationale Verpflichtungen eine Anpassung notwendig machten. Bei diesen Anpassungen wurde aber stets darauf geachtet, daß den bisher von der Politik Begünstigten möglichst geringe Einkommensverluste auferlegt wurden. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Reformen nicht eindeutig zu einer Liberalisierung führten, sondern – wie insbesondere die Agrarreform von 1992 – die Regelungsintensität erhöhten.

Eine eindeutige Liberalisierung der EU-Agrarpolitik ist wohl erst zu erwarten, wenn die Kompetenzen in der EU-Agrarpolitik anders verteilt werden². Eine solche Änderung wird aber nur im Zuge einer allgemeinen Reform der Institutionen auf EU-Ebene eintreten. Diese Aufgabe wurde aber leider zurückgestellt, obwohl eine solche Reform im Rahmen der Agenda 2000 vorgesehen war. Wenn diese Aufgabe nicht adäquat gelöst wird, ist weiterhin mit unzureichenden Agrarreformen zu rechnen. Die EU-Agrarpolitik kann als ein extremes Beispiel von Politikversagen angesehen werden, eine Liberalisierung setzt aber eine grundlegende Reform der Institutionen auf EU-Ebene voraus.

² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU, Bonn 1998.