

Brümmer, Bernhard; Fahlbusch, Markus

Working Paper

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU: Die Wirkungen von Direktzahlungen aus entwicklungspolitischer Perspektive

GlobalFood Discussion Papers, No. 11

Provided in Cooperation with:

Research Training Group (RTG) 1666: "GlobalFood" - Transformation of Global Agri-Food Systems, University of Göttingen

Suggested Citation: Brümmer, Bernhard; Fahlbusch, Markus (2012) : Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU: Die Wirkungen von Direktzahlungen aus entwicklungspolitischer Perspektive, GlobalFood Discussion Papers, No. 11, Georg-August-Universität Göttingen, Research Training Group (RTG) 1666 - GlobalFood, Göttingen, <https://doi.org/10.22004/ag.econ.123355>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90600>

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.

RTG 1666 GlobalFood

Transformation of Global Agri-Food Systems:
Trends, Driving Forces, and Implications for Developing Countries

Georg-August-University of Göttingen

GlobalFood Discussion Papers

No. 11

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Die Wirkungen von
Direktzahlungen aus entwicklungspolitischer Perspektive

Bernhard Brümmer
Markus Fahlbusch

May 2012

Georg-August-Universität Göttingen
Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung
Lehrstuhl für Landwirtschaftliche Marktlehre

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Die Wirkungen von Direktzahlungen aus entwicklungspolitischer Perspektive

**Studie im Auftrag des Sektorvorhabens Agrarhandel der
Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.**

Als Bundesunternehmen unterstützt die GIZ die Bundesregierung bei der Erreichung ihrer Ziele in der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung.

Oktober 2011

Prof. Dr. Bernhard Brümmer

M.Sc. Markus Fahlbusch

Zusammenfassung

In der Diskussion über die Fortführung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2014 spielen die entkoppelten Direktzahlungen eine dominierende Rolle. Während sich die Debatte innerhalb der EU vor allem um die langfristige Begründung solcher Direktzahlungen dreht, steht aus Sicht der internationalen Handelspartner stärker die Frage im Vordergrund, inwieweit von den formal entkoppelten Zahlungen nicht doch Produktions- und damit Handelswirkungen ausgehen. Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Studie zunächst die theoretischen Wirkungen, die von formal entkoppelten Direktzahlungen auf die Erzeugung von Agrargütern ausgehen können, erörtert. Anschließend wird mit Hilfe einer empirischen Analyse der Handelsströme bei ausgewählten Agrarprodukten im Export nach Westafrika untersucht, ob sich aus der Entwicklung der Ausfuhren im Zeitablauf Wirkungen auf die Produktion in den Destinationsländern ableiten lassen. Insgesamt wird deutlich, dass die Einfuhren Westafrikas nicht länger allein von der Agrarexportpolitik der EU abhängen; mit zunehmender Integration in den internationalen Agrarhandel sind lokale Märkte weiter stark beeinflusst, ohne dass dies eindeutig der EU-Handelspolitik anzulasten wäre. Die insgesamt eher skeptische Bewertung des Instruments der Direktzahlungen rührt daher weniger aus ihrer Handelswirkung, sondern stärker aus ihrer mangelnden Zielgenauigkeit für die vorgegebenen Ziele der Einkommens- und der Umweltpolitik her.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	IV
1 Einleitung	1
2 Direktzahlungen als Instrument zur Einkommensübertragung	2
2.1 Entkopplung von Direktzahlungen und Marktverzerrungen	2
2.2 Produktionsanreize formal entkoppelter Direktzahlungen	4
2.2.1 Vermögenseffekte	4
2.2.2 Liquiditätseffekte	5
2.2.3 Versicherungseffekte	5
2.2.4 Effekte hinsichtlich des Trade-Off zwischen Arbeit und Freizeit	5
2.2.5 Dynamische Effekte.....	5
2.3 Ausgestaltung der Direktzahlungen in der GAP.....	6
2.4 Einordnung von Direktzahlungen im Rahmen der WTO	9
2.5 Konsequenzen für den internationalen Wettbewerb.....	10
3 Analyse empirischer Auswirkungen von Direktzahlungen	12
3.1 Agraraußenhandel der EU mit ausgewählten Produkten.....	12
3.2 Handelsanalyse	15
3.2.1 Auswahl der betrachteten Region: Westafrika	15
3.2.2 Handel mit ausgewählten Produkten	16
3.2.3 EU-Exporte von Teilstücken bei Geflügelfleisch	21
3.2.4 Produktion und Selbstversorgung in Westafrika	23
3.3 Mögliche Produktionsanreize durch EU-Direktzahlungen.....	26
4 Zusammenfassung	37
5 Handlungsempfehlungen aus entwicklungspolitischer Sicht	40
5.1 Handlungsoptionen der betroffenen Entwicklungsländer und für die Entwicklungszusammenarbeit.....	40
5.2 Empfehlungen zur Positionierung bzgl. der zukünftigen Ausgestaltung der GAP	41
Literaturverzeichnis	VIII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1: Struktur des EU-Außenhandels mit Agrarprodukten.....	12
Abbildung 3.2: Geglättete monatliche EU-Exporte ausgewählter Produkte.....	14
Abbildung 3.3: Mittlere jährliche Exporte der EU nach Westafrika (2006-2010).....	16
Abbildung 3.4: Geglättete monatliche EU-Exporte nach Westafrika.....	17
Abbildung 3.5: Geglättete Importentwicklung und Import-Marktanteil der EU.....	19
Abbildung 3.6: Mittlere jährliche Hähnchen- und Putenexporte der EU nach Westafrika.....	22
Abbildung 3.7: Jährliche Hähnchen- und Putenexporte der EU nach Westafrika.....	23
Abbildung 3.8: Entwicklung der Primärproduktion in Westafrika.....	24
Abbildung 3.9: Mittlere Produktion und Importe Westafrikas (2006-2009).....	25
Abbildung 3.10: Entwicklung ausgewählter Selbstversorgungsgrade Westafrikas.....	26
Abbildung 3.11: Vollkosten und Erlöse der Milchproduktion (2005).....	27
Abbildung 3.12: Übertragungspreise an der Milchquotenbörse in Deutschland.....	29
Abbildung 3.13: Vollkosten und Erlöse der Rindermast (2008).....	31
Abbildung 3.14: Vollkosten und Erlöse der Schweinemast (2007).....	32
Abbildung 3.15: Vollkosten und Erlöse der Broilermast (2007).....	33

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1: Staaten Westafrikas und wichtige Kennzahlen.....	15
---	----

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
HS	Harmonisiertes System
KN	Kombinierte Nomenklatur
LDC	Least Developed Countries
SVG	Selbstversorgungsgrad
WCO	World Customs Organisation

1 Einleitung

Für das Jahr 2011 sind im Haushalt der EU 42,9 Mrd. Euro für Direktbeihilfen und marktbezogene Ausgaben budgetiert, was einem Anteil von etwa 30% des gesamten Haushaltes entspricht. Der weitaus größte Teil dieses Betrages fließt den europäischen Landwirten in Form von Direktzahlungen zu. Diese Direktzahlungen sind aus den Preisausgleichszahlungen der MacSharry-Reform hervorgegangen und waren als Ausgleich zunächst nicht als dauerhafte Zahlungen angelegt. Erst in der aktuellen Diskussion um die Fortführung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der nächsten Finanzplanungsperiode ist die langfristige Rechtfertigung dieser Zahlungen in den Vordergrund getreten.

In der Klassifikation der WTO ordnet die EU diese Zahlungen in die 'green box' ein, so dass sie keiner Abbauverpflichtung unterliegen. Diese Einordnung impliziert, dass von den Direktzahlungen keine handelsverzerrende Wirkung ausgeht. Dennoch stellt sich allein ob der Höhe der budgetären Aufwendungen die Frage, ob die Direktzahlungen in der heutigen beziehungsweise zukünftigen Form wirklich keine Handelswirkungen nach sich ziehen. Dieser Frage widmet sich das vorliegende Gutachten.

Zunächst werden die theoretischen Mechanismen diskutiert, nach denen auch bei formal entkoppelten Direktzahlungen Produktions- und damit Handelswirkungen auftreten können. Diese indirekten Wirkungen werden dann an einer detaillierten Handelsanalyse der Exporte bei ausgewählten Agrarprodukten aus der EU nach Westafrika untersucht. Anschließend wird anhand einer Betrachtung von ausgewählten Produktionskostenanalysen für die EU der Frage nachgegangen, inwiefern die Direktzahlungen zu handelsverzerrenden Wirkungen beigetragen haben könnten. Einige Empfehlungen zu den Handlungsoptionen für die Entwicklungspolitik im Agrarbereich und zur Positionierung im Prozess der GAP-Reform schließen das Gutachten ab.

2 Direktzahlungen als Instrument zur Einkommensübertragung

2.1 Entkopplung von Direktzahlungen und Marktverzerrungen

Direkte Einkommensübertragungen, die weder an die Produktion noch an den Einsatz bestimmter Produktionsfaktoren gebunden sind, sind in der Agrarpolitik seit langem bekannt, auch wenn sie in der EU erst mit der in 2003 beschlossenen Fischler-Reform zum bedeutendsten Instrument geworden sind. Von wissenschaftlicher Seite wurden solche Direktzahlungen in zeitlich befristeter Form immer wieder als möglicher Weg zur Reform der GAP vorgeschlagen (in Deutschland beispielsweise bereits 1976 von KOESTER und TANGERMANN, „Alternativen der Agrarpolitik“). Die Logik von entkoppelten Direktzahlungen ist bestechend einfach und spiegelt die Grundidee des Pareto-Verbesserung¹ wider: Die Abschaffung traditioneller Markt- und Preispolitik im Agrarbereich verursacht für die Landwirte insgesamt einen Verlust, während die Verbraucher davon profitieren; Direktzahlungen sind dann eine Möglichkeit, die Verlierer für ihre Verluste zu entschädigen. Dieser Aspekt der Entschädigung für Politikversprechen der Vergangenheit ist auch im Sinne eines Vertrauensschutzes wichtig. Gerade wenn im Vertrauen auf das Fortbestehen der geltenden Agrarpolitik Investitionen mit längerer Laufzeit getätigt wurden, kann eine Kompensation der Investoren aus ordnungspolitischer Sicht gerechtfertigt sein.

In Grundzügen entsprechen die 2003 beschlossenen entkoppelten Direktzahlungen dieser Logik. Markt- und Preispolitik in Form von Interventionspreisen, Exporterstattungen und Einfuhrabschöpfungen wurde zu großen Teilen abgeschafft oder wenigstens auf den Charakter eines Sicherheitsnetzes beschränkt. Im Gegenzug wurden (weitgehend) entkoppelte Direktzahlungen eingeführt. Darf die Agrarreform von 2003 also als gelungene Umsetzung eines von ökonomischer Seite lange geforderten Modells betrachtet werden? Eine umfassende Antwort auf diese Frage würde den Rahmen dieser Studie sprengen, an dieser Stelle soll jedoch vorab auf einige der Problembereiche bei der Umsetzung der Agrarreform hingewiesen werden:

- Die Mitgliedstaaten haben in den Verhandlungen über die Agrarreform umfangreiche Entscheidungsspielräume in Bezug auf die Umsetzung der Direktzahlungen erhalten, welche im Ergebnis zu Verzerrungen innerhalb der EU geführt haben. Dies betrifft vor

¹ Genau genommen entspricht der Grundgedanke der entkoppelten Direktzahlungen der Umwandlung einer potentiellen Pareto-Verbesserung in eine tatsächliche Pareto-Verbesserung: Man spricht von einer potentiellen Pareto-Verbesserung, wenn der Vorteil der Gewinner einer Politikmaßnahme groß genug wäre, um die Verlierer vollständig zu kompensieren, ohne dass diese Kompensation wirklich gezahlt werden müsste. Die Direktzahlungen vollziehen diese Kompensation und wandeln so die potentielle in eine tatsächliche Pareto-Verbesserung um.

allem die Erlaubnis, bestimmte Zahlungen im Rind- und Kalbfleischsektor sowie im Getreide- und Stärkesektor gekoppelt zu belassen.

- Die Direktzahlungen sind an den Faktor Boden und – über Cross-Compliance – an die Beibehaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit gebunden. Des Weiteren ist die Bindung an den Faktor Boden je nach gewähltem Entkopplungsmodell (historisch versus regional) sehr verschieden. Weitere Details dazu werden unten diskutiert.
- Die Direktzahlungen wurden nicht explizit zeitlich befristet. Ein Preisausgleich kann nach allgemeinem Verständnis nicht auf ewig geleistet werden; auch hierauf wird im Folgenden im Detail eingegangen.
- Der Außenschutz ist in vielen Bereichen immer noch hoch, mit nominalen Protektionskoeffizienten oberhalb von 1,5. Aktuell wird diese Tatsache nicht so deutlich wahrgenommen, da die internationalen Agrarpreise ein hohes Niveau erreicht haben. Sollten die internationalen Agrarpreise auf ein niedrigeres Niveau zurückkehren, dürfte sich dies erneut als Problem für internationale Agrarexporteure manifestieren.
- Exporterstattungen werden weiter verwendet, wie die Erfahrungen auf dem Milchmarkt 2009 gezeigt haben, und tragen so weiterhin zu Instabilität auf den betroffenen internationalen Märkten bei.
- Lagerhaltung wird sowohl durch öffentliche als auch durch Beihilfen zur privaten Lagerhaltung weiter beeinflusst. Dies kann zwar Preis stabilisierend wirken, da aber die Entscheidung hierüber oft diskretionär getroffen wird und es somit privaten Lagerhaltern nicht möglich ist, die staatlichen Aktionen vorauszusehen, kann es ebenfalls zu einer Verdrängung privater Lagerhaltung kommen.
- Aus Sicht von Drittländern ist auffällig, dass sich die gesamten budgetären Aufwendungen für Agrarpolitik nur unwesentlich geändert haben. Dies ist einerseits nicht überraschend, da bei einer Verlagerung der Belastung vom Verbraucher zum Steuerzahler die budgetäre Belastung sogar ansteigen müsste; andererseits sollte dieser Effekt zum großen Teil aber schon durch die MacSharry-Reform vorweggenommen worden sein. Insgesamt stellt sich für viele Handelspartner in der WTO die Frage, inwiefern die Umwälzungen im Wesentlichen nur ein „box-shifting“ darstellen, bei dem die EU ein weitgehend unverändertes Stützungsniveau bei gleichzeitiger Beachtung der WTO-Vorgaben beibehalten hat.

Da der Löwenanteil des Agrarhaushalts auf EU-Ebene für Direktzahlungen verwendet wird, scheint eine genauere Betrachtung dieses Instruments aus Sicht der Entwicklungsländer lohnenswert. Hierbei sollen zunächst allgemein gültige Mechanismen diskutiert werden, über die

formal entkoppelte Direktzahlungen Produktionswirkungen entfalten können, um diese anschließend mit den Vorgaben der WTO-Definition der ‚green box‘ zu vergleichen. Schließlich soll die genaue Implementierung in der EU kritisch beleuchtet werden.

2.2 Produktionsanreize formal entkoppelter Direktzahlungen

Als formal entkoppelte Direktzahlungen sollen im Folgenden solche Direktzahlungen betrachtet werden, die personengebunden, zeitlich befristet und ohne jegliche Auflagen gezahlt werden. In einer statischen Betrachtung unter perfekter Information und vollkommenen Kapitalmärkten gehen von solchen Direktzahlungen keinerlei *direkte* Produktionsanreize aus, da sie zum einen die relativen Produkt- und Faktorpreise unberührt lassen, und zum anderen der Empfang der Zahlungen vollkommen unabhängig von der Produktion ist.

Auswirkungen auf Produktionsanreize können sich demnach nur *indirekt* ergeben, wenn keine vollständige Information vorhanden ist, Kapitalmärkte unvollkommen sind oder eine dynamische Betrachtung zugrunde gelegt wird. Für den ersten Fall ergeben sich dann Auswirkungen, wenn Landwirte eine Abneigung gegen Risiko an den Tag legen, eine Annahme, die (sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer) in der Literatur weitgehend akzeptiert wird.

2.2.1 Vermögenseffekte

In der Realität findet landwirtschaftliche Produktion unter Unsicherheit² statt: Es müssen Erwartungen über zukünftige Preise und Produktionsmengen gebildet werden, da fast immer die Entscheidung über den Faktoreinsatz und die endgültige Produktion zeitlich deutlich auseinanderliegen.

Gemeinhin wird in der Literatur angenommen, dass die absolute Risikoaversion mit zunehmendem Vermögen geringer wird: Mit größerem Wohlstand lässt sich eine Schwankung meist einfacher verkraften als bei nur geringem Wohlstand. Formal entkoppelte Direktzahlungen erhöhen das im Durchschnitt erwartete Einkommen und somit das Vermögen, so dass im Vergleich zu einer Situation ohne Direktzahlungen die absolute Risikoaversion abnimmt. Im Regelfall bedeutet dies, dass die produzierte Menge an landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit Direktzahlungen größer ist als ohne diese Direktzahlungen. Zusätzlich werden Produkte, die mit besonders hohem Risiko behaftet sind, gegenüber risikoärmeren Produkten bevorteilt.

² Risiko und Unsicherheit, wenn auch mitunter in der Literatur unterschiedlich abgegrenzt, werden hier synonym verwendet.

2.2.2 Liquiditätseffekte

Bei unvollkommenen Kapitalmärkten ergibt sich eine weitere indirekte Wirkung von formal entkoppelten Direktzahlungen: Direktzahlungen erhöhen die Liquidität des Landwirts, was in der statischen Betrachtung bei der Beschaffung von Vorleistungen bedeutsam ist. Wenn Landwirte eine Präferenz für den Verbleib in der Landwirtschaft haben, dann ermöglicht die verbesserte Liquidität einen erhöhten Einsatz von Vorleistungen und wirkt somit erhöhend auf die Agrarproduktion.

2.2.3 Versicherungseffekte

Das Vorhandensein von Unsicherheit hat bei vollkommenen Kapitalmärkten keine Auswirkungen auf die Betriebsorganisation, da jede Schwankung perfekt durch entsprechende Versicherungen abgedeckt werden kann. In der Realität sind nicht alle Risiken versicherbar, so dass Landwirte häufig durch betriebliche Diversifikation ihr Einkommensrisiko mindern. Direktzahlungen ermöglichen dann bei abnehmender Risikoaversion ein höheres Maß an Spezialisierung, was vor allem in der Landwirtschaft der EU eine Steigerung der Produktivität (und damit, bei konstantem Faktoreinsatz, der Produktion) ermöglicht.

2.2.4 Effekte hinsichtlich des Trade-Off zwischen Arbeit und Freizeit

Die bisher diskutierten indirekten Effekte wirken überwiegend in Richtung einer Erhöhung der Agrarproduktion aufgrund von formal entkoppelten Direktzahlungen. Eine gegenteilige Wirkung ist ebenfalls in der Literatur beschrieben (NEWBERY AND STIGLITZ 1981). Wenn die Entscheidungen auf Produktions- und Konsumseite nicht unabhängig voneinander getroffen werden können, ist ein Nutzenmaximierungskalkül, welches neben Verbrauchsgütern auch den Konsum an Freizeit einschließt, angemessen. Hier wird sich durch die Einführung einer entkoppelten Direktzahlung in der Regel eine Umschichtung von Arbeits- zu Freizeit ergeben. Dies führt dann zu einer Verringerung in der Produktion.

2.2.5 Dynamische Effekte

Die dynamischen Effekte von formal entkoppelten Direktzahlungen spielen eine Rolle, wenn der Betrachtungszeitraum ausgedehnt wird. Zum einen bewirkt die oben erwähnte Steigerung der Liquidität auf mittlere und längere Sicht einen verbesserten Zugang zum Kreditmarkt und erleichtert so Investitionen, die wiederum das langfristige Produktionspotential steigern; zum anderen gewinnen die Erwartungen über die Fortsetzung der Agrarpolitik nach dem Auslaufen der (hier als befristet unterstellten) Direktzahlungen eine Rolle. Wenn irgendeine positive

Verbindung zwischen dem geltenden Regime der Direktzahlungen und der daran anschließenden Politik erwartet wird, dann ergeben sich in der Regel positive Wirkungen auf die Produktion, um die Ausgangsposition des individuellen Betriebs für die nächste Runde der Agrarpolitik möglichst vorteilhaft zu gestalten.

Bei glaubhaft befristeten Direktzahlungen ergeben sich, je nach Dauer der Befristung, relativ geringe dynamische Effekte, die zudem auf Investitionen und Kreditzugang beschränkt sind. Je länger Direktzahlungen gewährt werden, umso eher werden sich zusätzlich Erwartungen in Bezug auf eine Verstetigung oder wenigstens Verlängerung der Zahlungen ausbilden.

Hinsichtlich der empirischen Bedeutung der zuvor genannten indirekten Effekte lässt sich nur schwer eine Aussage treffen, ohne auf die konkrete Umsetzung der Direktzahlungen einzugehen. Für den Kontext der EU gilt jedoch, dass aufgrund der relativ guten Kapitalausstattung der Landwirtschaft und der relativ hohen Spezialisierung Liquiditäts- und Arbeitszeit-Freizeit-Trade-Offs eine eher untergeordnete Rolle spielen dürften.

2.3 Ausgestaltung der Direktzahlungen in der GAP

Im Vergleich zum theoretischen Ideal von formal entkoppelten Direktzahlungen unterscheidet sich die Umsetzung der Direktzahlungen in der EU seit der Fischler-Reform doch erheblich. Folgende Aspekte sind von besonderer Bedeutung:

Keine explizite Befristung

Die Direktzahlungen der Fischler-Reform von 2003 waren von Anfang an nicht mit einer Befristung versehen, und die agrarpolitische Diskussion über ihre Umsetzung war gerade in Deutschland von der Frage geprägt, welches Prämienmodell eine langfristige Verteidigbarkeit der Direktzahlungen gewährleisten könne. Auch der Wandel der Terminologie in Brüssel verdeutlicht dies: War bei den MacSharry-Zahlungen noch von Preisausgleichszahlungen die Rede, hat sich in den letzten Jahren der Begriff Direktzahlungen durchgesetzt. Die aktuellen Legislativvorschläge zielen ferner explizit darauf ab, eine gesellschaftlich akzeptable Rechtfertigung für die Direktzahlungen zu finden. Einkommensstützung, Greening und Ausgleich für spezifische Nachteile stellen den Unterbau dar, auf dem die Direktzahlungen prinzipiell unbefristet gewährt werden könnten. Dass mit solchen Direktzahlungen die oben diskutierten dynamischen Effekte deutlich verstärkt werden, ist zu erwarten.

Bindung an den Boden und Cross-Compliance

Die Direktzahlungen der Fischler-Reform sollten zwar dem Bewirtschafter und nicht dem Bodeneigentümer zu Gute kommen, dennoch wurde bei der Berechnung der Zahlungsansprü-

che der Umweg über den Produktionsfaktor Boden gemacht. Um die Zahlungen zu erhalten, musste ein zugeteilter Zahlungsanspruch mit einem bewirtschafteten (bei Einhaltung der Cross-Compliance-Vorgaben) Hektar Boden „aktiviert“ werden. Hintergrund dieser Entscheidung war auch hier der Versuch der langfristigen Etablierung solcher Direktzahlungen: Boden wird (zurecht) als der spezifisch landwirtschaftliche Produktionsfaktor und gleichzeitig als prägendes Element der Wahrnehmung der Landwirtschaft in der Gesellschaft gesehen. Durch eine Bindung an diesen Faktor wird über Cross-Compliance die Verbindung zu den öffentlichen Gütern, die mit Agrarproduktion einhergehen, ermöglicht. Allerdings stellt die Bodenbindung eine Abweichung vom rein historischen Bezug der Direktzahlungen dar, weil bereits bei der Fischler-Reform den Mitgliedstaaten die Wahl des sogenannten Regionalmodells möglich war. In diesem Modell wurde (mit Ausnahme der Obst- und Gemüseflächen) grundsätzlich die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche mit Zahlungsansprüchen belegt, so dass im Zeitablauf (bedingt durch Flächenverlust) tendenziell der Boden zum knapperen Faktor im Vergleich zu den Zahlungsansprüchen wird. Im Ergebnis kapitalisieren sich die Direktzahlungen so zunehmend in den Bodennutzungspreisen und kommen damit vor allem den Bodeneigentümern zu Gute. Die Produktionswirkung dieses Systems hängt dann vor allem von der Funktionsfähigkeit des lokalen Bodenmarkts ab: Funktioniert dieser vollkommen, so werden die Direktzahlungen zu einem durchlaufenden Posten für die Landwirte, und die Produktionswirkung ist entsprechend gering; ist der Bodenmarkt hingegen unvollkommen und durch monopsonistische Strukturen gekennzeichnet, verbleiben die Direktzahlungen beim Landwirt und entfalten ihre oben diskutierten Produktionswirkungen.

Beibehaltung von Teilkopplung

Die Mitgliedstaaten konnten in den Verhandlungen zur Fischler-Reform erreichen, dass in gewissem Rahmen einige Direktzahlungen weiterhin gekoppelt³ blieben. Die Produktionswirkung ist eindeutig. Auch wenn von offizieller Seite immer wieder betont wird, dass 2011 im Durchschnitt der EU nur noch 7% der Direktzahlungen gekoppelt sind, variiert dieser Anteil beträchtlich (EU-KOMMISSION 2011a): In der Spitze werden in Portugal immer noch mehr als 35% gekoppelt ausgezahlt, und selbst in Frankreich beträgt dieser Anteil noch mehr als 10%. Von diesen Zahlungen geht somit noch ein erheblicher Produktionsanreiz in den betreffenden Sektoren aus. In den aktuellen Vorschlägen ist ausdrücklich eine Fortführung der Teilkopplung vorgesehen, die für „bestimmte Landwirtschaftsformen oder agrarökonomische Systeme vorgesehen [ist], die sich in Schwierigkeiten befinden und denen aus wirtschaftlichen

³ Dies konnte entweder im Rahmen des sogenannten Artikel 69 der Reformbeschlüsse von 2003, in welchen die Umwidmung von bis zu 10 % der entkoppelten Direktzahlungen zu gezielten gekoppelten Direktzahlungen geregelt war, oder im Rahmen bestimmter vorgegebener Optionen im Getreide- und Rindfleischsektor geschehen.

und/oder sozialen Gründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt“ (KOM 2011:10). Auch wenn beteuert wird, dass diese Zahlung zum einen bei 5% der nationalen Obergrenze gedeckelt und zum anderen nur gewährt werden soll, um das aktuelle Produktionsniveau zu halten, muss doch klar festgestellt werden, dass auch diese Ausgestaltung im Vergleich zu vollständig entkoppelten Direktzahlungen einen Produktionsanreiz ausübt. Ob dabei das historisch beobachtete Produktionsniveau unverändert bleibt oder nicht, ist in diesem Zusammenhang nachrangig. Ohne die Teilkopplung würde sich die Produktion verringern. Eine solche Zahlung lässt sich auch nicht mit dem Argument der Bereitstellung öffentlicher Güter begründen, es sei denn, die entsprechenden öffentlichen Güter fielen als Koppelprodukte zur Agrarproduktion an; dies erscheint bei den üblicherweise ins Feld geführten Beispielen (Grünlandhaltung, multifunktionale Landwirtschaft, Offenhaltung der Landschaft) unwahrscheinlich. Für solche Zwecke erscheint die zweite Säule oder eine nationale Finanzierung eher geeignet (und führt typisch zu verringerten Produktionswirkungen).

Ausnahme einzelner landwirtschaftlicher Produkte aus der Berechtigung zur Direktzahlung

Vor 2007 waren Obst und Gemüse noch weitgehend vom System der Direktzahlungen ausgenommen. Derzeit laufen Übergangsfristen, die ab 2013 zu einer Entkopplung der Zahlungen in diesem Sektor führen werden. Die aktuelle Situation unterscheidet sich zwischen den Gemüsearten und den Mitgliedstaaten. So ist bei Tomaten grundsätzlich vorgesehen, maximal die Hälfte der für die entkoppelten Zahlungen vorgesehenen weiter produktgebunden auszu zahlen; in Deutschland wird von dieser Möglichkeit für alle Gemüsesorten allerdings kein Gebrauch gemacht. Inwiefern diese Direktzahlungen, die ja nach 2013 auch als grundsätzlich entkoppelte Zahlungen in das System der einheitlichen Betriebsprämie einfließen sollten, unter Umständen auch in das oben beschriebene System der Teilkopplung integriert werden könnten, lässt sich derzeit noch nicht sagen; die Entscheidung darüber (im Rahmen der Schwelle von weniger als 5% der nationalen Obergrenze) obliegt den Mitgliedstaaten.

Neben Obst und Gemüse sind auch weitere Produkte nach der Fischler-Reform in das System der einheitlichen Betriebsprämie integriert worden. Hierbei handelt es sich durchweg um Produkte, die bereits vorher einer direkten inländischen Preisstützung unterlagen (z.B. Zucker, Stärkekartoffeln, Olivenöl). Agrarprodukte, bei denen die ursprünglichen Marktordnungen keine direkte Beeinflussung des Inlandspreises jenseits von Maßnahmen an der Grenze vorgesehen haben (Schweinefleisch, Geflügelfleisch), spielen auch weiterhin bei der Berechnung der Direktzahlungen keine Rolle.

Aktuelle andiskutierte Änderungen

Im Rahmen der aktuellen Legislativvorschläge ist vor allem die vorgeschlagene Aktualisierung der Basisflächen eines jeden Landwirts auf die in 2014 bewirtschaftete Fläche wichtig. Allein die Ankündigung der Aktualisierung hat erhebliche Produktionsanreize nach sich gezogen, denn nun wird wieder die Produktion zu einem (in der Zukunft liegenden) Referenzzeitraum zur relevanten Ausgangsgröße für die zukünftige Ausstattung mit Ansprüchen auf entkoppelte Direktzahlungen.

2.4 Einordnung von Direktzahlungen im Rahmen der WTO

Damit die Direktzahlungen im Regelwerk der WTO keiner Abbauverpflichtung unterliegen, ist aus Sicht der EU die erfolgreiche Verankerung in der ‚green box‘ ausschlaggebend. Im Anhang 2 des Uruguay-Abkommens werden in Artikel 6 folgende Kriterien genannt: a) Zahlungsempfänger müssen anhand von klar definierten Kriterien basierend auf einem festgeschriebenen Basiszeitraum definiert werden. Weiter darf die Höhe der Zahlungen weder b) von Art oder Menge der Produktion noch c) von Preisen oder d) vom Faktoreinsatz in der Zeit nach dem Basiszeitraum abhängen. Schließlich darf e) keine Produktion erforderlich sein, um die Zahlung zu erhalten. Als allgemeine Restriktion wird weiter in Artikel 1b) festgelegt, dass eine ‚green box‘-fähige Zahlung keine preisstützende Wirkung haben darf.

Der Vorwurf des Dumpings durch die Gewährung von Direktzahlungen ist naheliegend, da der Verdacht besteht, dass die Direktzahlungen in ihrer heutigen Form in der EU im Wesentlichen eine Re-Klassifizierung der alten gekoppelten Direktzahlungen aus der MacSharry-Reform darstellen. Dennoch ist der juristisch stichhaltige Beweis schwierig zu führen, da zumindest die entkoppelten Direktzahlungen auf den ersten Blick keinen direkten Niederschlag in veränderten Produktionskosten für ein spezielles Agrarprodukt finden. Die oben diskutierten indirekten und dynamischen Aspekte lassen sich nur schwerlich auf ein spezifisches Agrexportprodukt herunterbrechen.

So notifiziert die EU ihre entkoppelten Direktzahlungen vollständig in der ‚green box‘; diese Einteilung ist bisher noch in keinem Streitschlichtungsverfahren beklagt worden. Es gibt jedoch einen Streitschlichtungsfall, der Präzedenzcharakter haben könnte: Das Verfahren „subsidies on Upland Cotton“ (DS 267). Hier wurde vom WTO Streitschlichtungsgremium abschließend festgehalten, dass die von den USA gezahlten Subventionen nicht „green box“-fähig sind, da sie gegen Annex 2, Artikel 6) verstießen, indem die Zahlungen nicht unabhängig von der Art der Produktion waren. Auch die EU-Direktzahlungen sind in diesem Sinne nicht unabhängig von der Art der Produktion, da bestimmte Anbauflächen (Obst und Gemü-

se) nicht für die Direktzahlungen der Fischler-Reform in Frage kommen, und damit eine Bindung an die Art der Produktion vorliegt. Dieser Punkt dürfte allerdings mit der Vereinheitlichung der Direktzahlungen, so wie sie in den aktuellen Legislativvorschlägen der Kommission dargestellt ist, ausgeräumt sein.

Gravierender könnte der Aspekt sein, dass auch weiterhin eine Teilkopplung zulässig ist. Hier könnte der Vorwurf einer Quersubventionierung von teilgekoppelten Zahlungen zu den entkoppelten Zahlungen erhoben werden. In den EU-Mitgliedstaaten, in denen bestimmte Zahlungen weiterhin gekoppelt geleistet werden (zum Beispiel in Frankreich im Getreide- und Rindfleischbereich), können Landwirte durch die Produktion sowohl die gekoppelte als auch die entkoppelte Direktzahlung erhalten. Der Zahlungsanspruch rührt von derselben Ackerfläche beziehungsweise vom selben Tier her, so dass die Frage aufgeworfen wird, inwiefern ein Teil der Zahlungen tatsächlich noch als entkoppelt betrachtet werden kann.

2.5 Konsequenzen für den internationalen Wettbewerb

Die gewählte Umsetzung der Direktzahlungen in der EU führte im Vergleich zu dem vorherigen Regime der GAP zu umfangreichen Konsequenzen für die Produktionsanreize in der Landwirtschaft. Die grundsätzlich sinnvolle Entkopplung hat (noch) nicht dazu geführt, dass sich die Produktionsentscheidungen in der EU-27 vollständig den Knappheitsrelationen angepasst hätten, die unter vollständiger Agrarliberalisierung zu erwarten wären. In der aktuell gültigen GAP ist dies vor allem durch den teils immer noch hohen Außenschutz, die (wenn auch in geringerem Maße) fortgesetzte Verwendung von Exporterstattungen und schließlich auch durch die spezielle Ausgestaltung der Direktzahlungen bedingt. Die theoretisch erwarteten Wirkungen von Direktzahlungen durch Vermögens- und Versicherungseffekte spielen in der relativ wohlhabenden Landwirtschaft in der EU vermutlich zwar keine ganz so entscheidende Rolle; anders sieht es jedoch bei den dynamischen Wirkungen von Direktzahlungen aus, wie auch die aktuelle Diskussion um die Reform der GAP unterstreicht. Die Direktzahlungen in der EU können definitiv nicht als formal entkoppelte Direktzahlungen im obigen Sinne eingeordnet werden, denn es kristallisiert sich zunehmend heraus, dass die Zahlungen nicht als befristeter Ausgleich angelegt sind. Die Rechtfertigungslinien, die in den aktuellen Legislativvorschlägen genannt werden, sind gerade darauf ausgerichtet, das aktuelle Niveau der Direktzahlungen langfristig zu sichern. Der Schutz der Umwelt, nachhaltige Produktionsweisen sowie Einkommensstützung sind zwar grundsätzlich Ziele, deren Verfolgung staatliche Maßnahmen rechtfertigt, ob aber Direktzahlungen ein geeignetes Instrument darstellen, muss bezweifelt werden.

Für die Position der EU im internationalen Agrarhandel heißt diese Verstärkung der Direktzahlungen, dass weiterhin mehr Agrargüter in Europa erzeugt werden, als dies ohne Direktzahlungen der Fall wäre. Unter den aktuellen Direktzahlungen ist diese Wirkung vermutlich nicht gleichmäßig auf die einzelnen Agrarprodukte verteilt. Gerade in den Mitgliedstaaten, in denen das sogenannte historische Modell für die Betriebsprämien gewählt wurde, ist es denkbar, dass die Produktionswirkung der offiziell entkoppelten Direktzahlungen bei denjenigen Produkten stärker ist, welche in der Vergangenheit von hoher Preisstützung oder von gekoppelten Prämien profitiert haben. Auch wenn die heutigen Direktzahlungen keine Verpflichtung zur Produktion spezieller Agrargüter mehr enthalten und so auch die relative Vorzüglichkeit der einzelnen Agrarprodukte nicht beeinflussen sollten, kann allein die Tatsache, dass die Zahlungshöhe unmittelbar auf historische Produktionsmengen bestimmter Güter zurückzuführen ist, manche Landwirte dazu bringen, diese Produkte auch weiterhin verstärkt zu erzeugen. Ausdruck dieser Mentalität ist beispielsweise, dass auch heute noch, mehr als eine halbe Dekade nach der Fischler-Reform, in manchen landwirtschaftlichen Fachblättern die Direktzahlungen immer noch bei Deckungsbeitragsrechnungen berücksichtigt werden, was sachlich schlichtweg ungerechtfertigt ist. In Ländern mit Regionalmodell (also regional einheitlichen Flächenprämien) dürfte dieser Effekt schwächer sein; vor diesem Hintergrund ist die in den Legislativvorschlägen enthaltene regionale Vereinheitlichung mit Blick auf einen Abbau solcher Verzerrungen positiv zu werten.

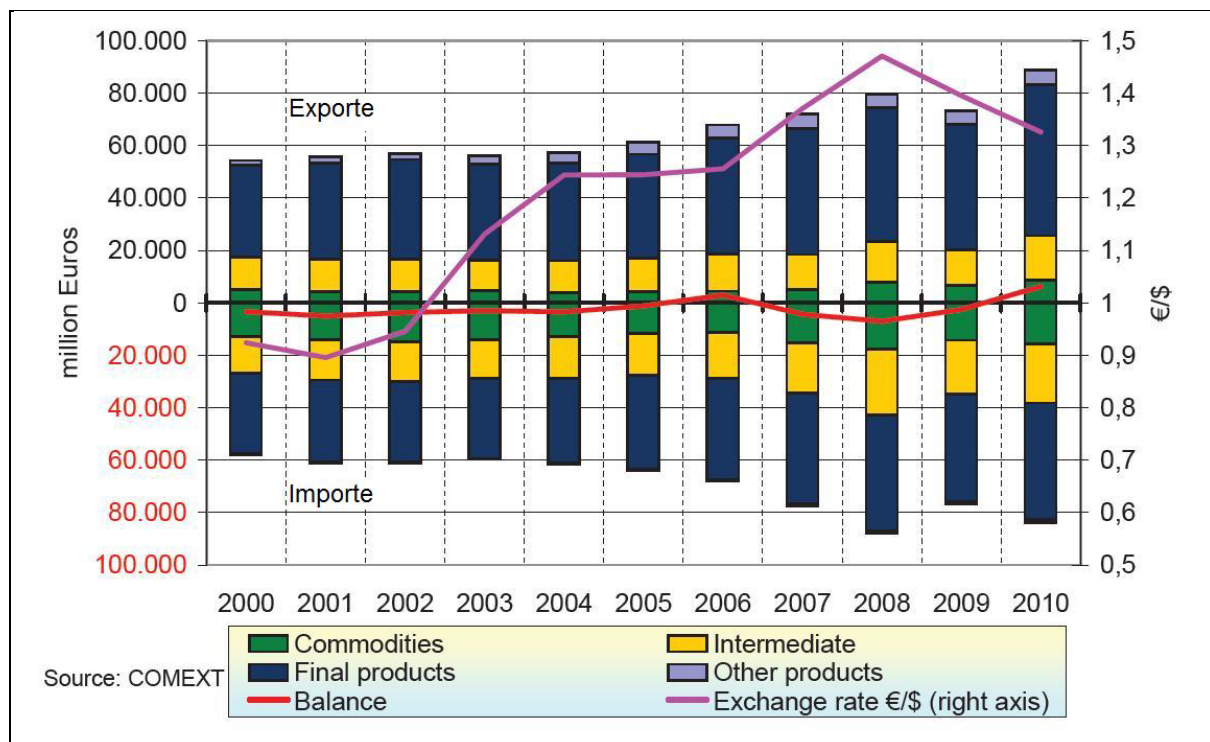
Konkret lässt sich demnach erwarten, dass aufgrund der Direktzahlungen die EU heute immer noch mehr an Getreide, Ölsaaten, Zucker, Milch, Rindfleisch, Obst und Gemüse erzeugt als dies bei Einführung einer formal entkoppelten Direktzahlung der Fall gewesen wäre. Letztere wiederum führt zu einer (moderat) höheren Produktion über alle Agrargüter im Vergleich zu einem Szenario ohne Direktzahlungen, wobei dieser Effekt vermutlich im Zeitablauf zunimmt, da die aktuelle Reformdiskussion die Verstärkung der Direktzahlungen zumindest bis 2020 festschreibt.

3 Analyse empirischer Auswirkungen von Direktzahlungen

3.1 Agraraußenhandel der EU mit ausgewählten Produkten

Im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2010 hat die EU Waren im Wert von über 1,25 Billionen Euro in Drittländer exportiert (EUROSTAT 2011). Agrarprodukte haben daran mit 82 Milliarden Euro einen Anteil von knapp 7%. Die wichtigsten Abnehmerländer europäischer Agrarerzeugnisse sind die USA, Russland, die Schweiz und Japan. Aber die EU ist auch auf den Märkten der Schwellen- und Entwicklungsländer einer der wichtigsten Anbieter von Agrarerzeugnissen. Über 40% der EU-Agrarexporte gehen in Entwicklungsländer (EU-KOMMISSION 2011b). Exportiert werden von der EU dabei eher verarbeitete Produkte (Abbildung 3.1); nur 9% der Agrarexporte entfallen dagegen auf unverarbeitete Agrarrohstoffe.

Abbildung 3.1: Struktur des EU-Außenhandels mit Agrarprodukten



Quelle: EU-KOMMISSION (2011b)

Den Agrarexporten von 82 Milliarden Euro stehen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2010 Importe in Höhe von 83 Milliarden Euro gegenüber. Die Handelsbilanz der EU ist damit fast ausgeglichen. In den meisten Jahren der letzten Dekade war die EU in geringem Umfang Nettoimporteur bei Agrarprodukten, nur 2006 und 2010 wies die EU Außenhandelsüberschüsse im Agrarbereich auf (Abbildung 3.1). Die wichtigsten Handelspartner, die hinter den Agrarimporten der EU stehen, sind Brasilien, die USA, Argentinien und China. Insgesamt nimmt auf der Importseite vor allem die Gruppe der Entwicklungsländer, aus der über 70% der EU-Agrarimporte stammen, eine herausragende Stellung ein (EU-KOMMISSION 2011b). Auch die

Importseite besteht aus einem großen Anteil verarbeiteter Produkte, der Anteil von unverarbeiteten Agrarrohstoffen ist mit 19% jedoch deutlich größer als auf der Exportseite (Abbildung 3.1).

Für eine Handelsanalyse ist die Betrachtung der Agrarexporte insgesamt zu undifferenziert und erlaubt kaum weitere Schlussfolgerungen. Andererseits ist es jedoch kaum zielführend, alle Agrarprodukte im Einzelnen zu betrachten. Deswegen mussten gezielt Agrarprodukte ausgewählt werden. Ausgewählt wurden die Produkte im Wesentlichen danach, ob sie a) eine nennenswerte Rolle in den regionalen Agrarexporten spielen und b) wie kritisch sie in Bezug auf die Verdrängung einheimischer Produktion zu beurteilen sind. Folgende Produkte mit den jeweils zugehörigen Codes des Harmonisierten Systems⁴ (HS) wurden ausgewählt:

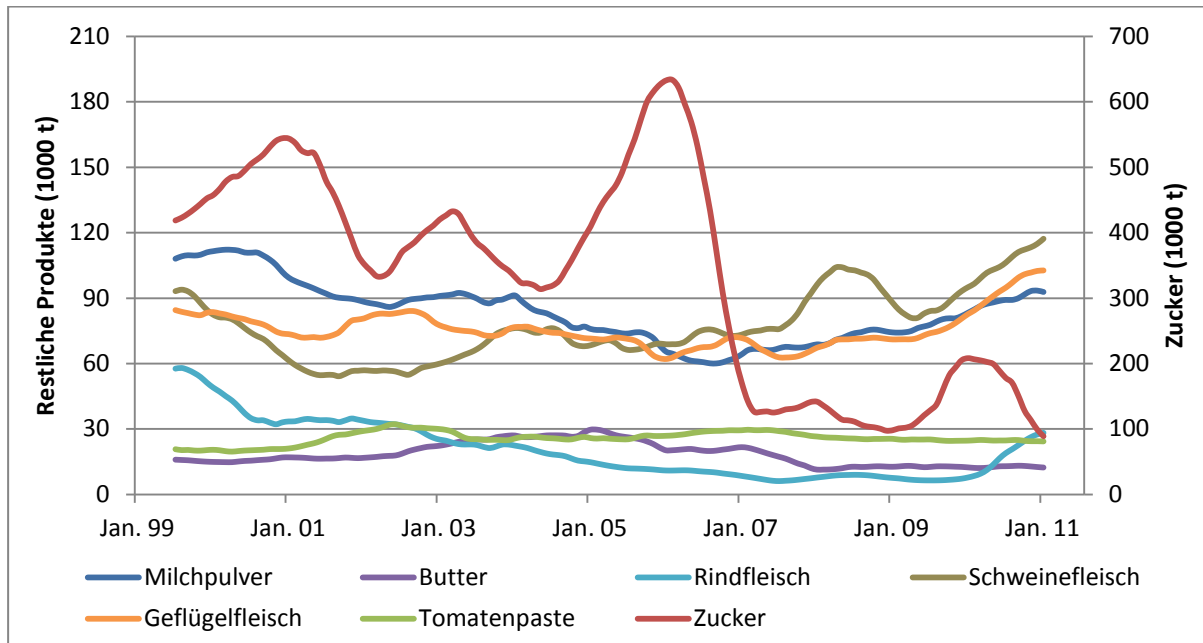
- Milchpulver und Kondensmilch (HS 0402)
- Butter (HS 0405)
- Rindfleisch (HS 0201 & HS 0202)
- Schweinefleisch (HS 0203)
- Geflügelfleisch (HS 0207)
- Tomatenpaste (HS 200290)
- Zucker (HS 1701)

Wie zu erkennen ist, handelt es sich bei den ausgewählten Produkten primär um tierische, höher veredelte und/oder bereits weiterverarbeitete Produkte. Produkte dieser Gattung sind häufig in der Kritik, die heimische Veredlungs- und Verarbeitungsindustrie der Entwicklungsländer zu verdrängen. Abbildung 3.2 zeigt die EU-Exporte der ausgewählten Produkte von 1999 bis 2010. Werden die Importe der EU mit berücksichtigt, so zeigt sich, dass die EU mittlerweile bei Rindfleisch (seit 2005), Tomatenpaste (seit 2010) und Zucker (seit 2007) Nettoimporteur ist. Diese Entwicklung wird bei Rindfleisch und Zucker durch die rückläufigen Exporte dominiert. Bei Rindfleisch steht eine mehr oder weniger kontinuierlich rückläufige EU-Produktion dahinter. Diese ist unter anderem durch Preisrückgänge bedingt (in Folge von BSE, Agenda 2000 und schließlich auch durch die Entkopplung der Direktzahlungen). Dass die Rindfleischexporte der EU ab 2010 wieder anziehen, ist hingegen auf deutlich bessere Preissituation bei Rindfleisch in den letzten Jahren zurückzuführen. Die rückläufigen Zuckerexporte sind ebenso eine Folge verringerter EU-Produktion, hier aber bedingt durch die Reduzierung der EU-Zuckerrübenquote im Rahmen der Zuckermarktreform. Im Fall von Toma-

⁴ Das Harmonisierte System wurde von der WCO eingeführt und ist eine international verbreitete Nomenklatur gehandelter Güter. HS-Codes umfassen bis zu 6 Stellen, die international einheitlich sind. Die einzelnen Länder können zur detaillierteren Einteilung jedoch weitere Stellen hinzufügen.

tenpaste bleiben die Exporte über die Zeit relativ konstant. Ein zunehmender Anstieg der Importe führte hier jedoch zu rückläufigen Nettoexporten bzw. zuletzt sogar Nettoimporten.

Abbildung 3.2: Geglättete monatliche EU-Exporte ausgewählter Produkte



Quelle: EUROSTAT (2011)

Nettoexporteur ist die EU bei Milchpulver, Butter, Schweine- und Geflügelfleisch. Signifikante Mengen importiert die EU hier nur bei Geflügelfleisch und Butter. Bei beiden Produkten sind die Importmengen aber konstant bis rückläufig; bei Milchprodukten insgesamt ist der Außenschutz prohibitiv hoch, so dass Einfuhren ohnehin nur im Rahmen von (über die Zeit unveränderten) Zollkontingenten stattfinden. Abgesehen von Butter sind die Exporte der genannten Produkte in den vergangenen Jahren jedoch deutlich gestiegen. Bei Schweine- und Geflügelfleisch fällt dies unter anderem mit einer preislich moderat (Schweinefleisch) bzw. stark (Geflügelfleisch) verbesserten Situation zusammen. Auch der Anstieg der Milchpulverexporte dürfte vor allem auf ein höheres Preisniveau bei Milch und Milchprodukten zurückzuführen sein, auf das die Milchproduktion durch die Ausweitung der EU-Milchquote positiv reagieren konnte. Auch wenn die öffentliche Wahrnehmung vor allem auf die Milchkrise des Jahres 2009 gerichtet war, ist das durchschnittliche Preisniveau von Milch seit 2007 deutlich höher als zuvor. Im Gegensatz dazu waren die Preise in Folge der Fischler-Reform von 2003 und der damit verbundenen Senkung von Interventionspreisen und Exporterstattungen bis 2007 eher rückläufig. Das kann als wesentlicher Grund für die starken Rückgänge der EU-Exporte von Milcherzeugnissen gesehen werden (FAHLBUSCH et al. 2010). Besonders gut sichtbar wird dieser Rückgang in Abbildung 3.2 bei Milchpulver.

3.2 Handelsanalyse

3.2.1 Auswahl der betrachteten Region: Westafrika

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens soll der Fokus auf die EU-Exporte in Entwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) gelegt werden. Bei dieser Betrachtung bietet sich vor allem Afrika als Studienobjekt an. Afrika ist der ärmste Kontinent der Erde, auf dem allein 34 der 48 am wenigsten entwickelten Länder lokalisiert sind. Allerdings ist Afrika auch sehr heterogen – nicht nur in Bezug auf ökonomische Kennzahlen. Das macht es schwierig, den Kontinent als Ganzes zu untersuchen (EU-KOMMISSION 2005). So liegt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner vor allem in Südafrika aber auch in Nordafrika deutlich über dem afrikanischen Durchschnitt. Die Einkommenssituation in Mittel- und Ostafrika ist zwar schlechter, allerdings liegt hier eine eher heterogene Gruppe von Ländern vor, ein vergleichsweise geringer Handel mit der Europäischen Union und teilweise politische Unruhen (Kongo), die verzerrend auf die Handelsströme wirken können. Westafrika hingegen ist ein geeigneter Kandidat für eine genauere Analyse. Diese Region ist die ärmste des gesamten Kontinents. Allein 12 der 16 Länder Westafrikas gehören zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDC), während die verbleibenden vier Länder ebenfalls zu den ärmsten Ländern des Kontinents gehören (Tabelle 3.1). Zudem hat eine erste sondierende Handelsdatenrecherche ergeben, dass bei den ausgewählten Produkten – von Nord- und Südafrika abgesehen – europäische Exporte primär in die Länder Westafrikas erfolgen.

Tabelle 3.1: Staaten Westafrikas und wichtige Kennzahlen

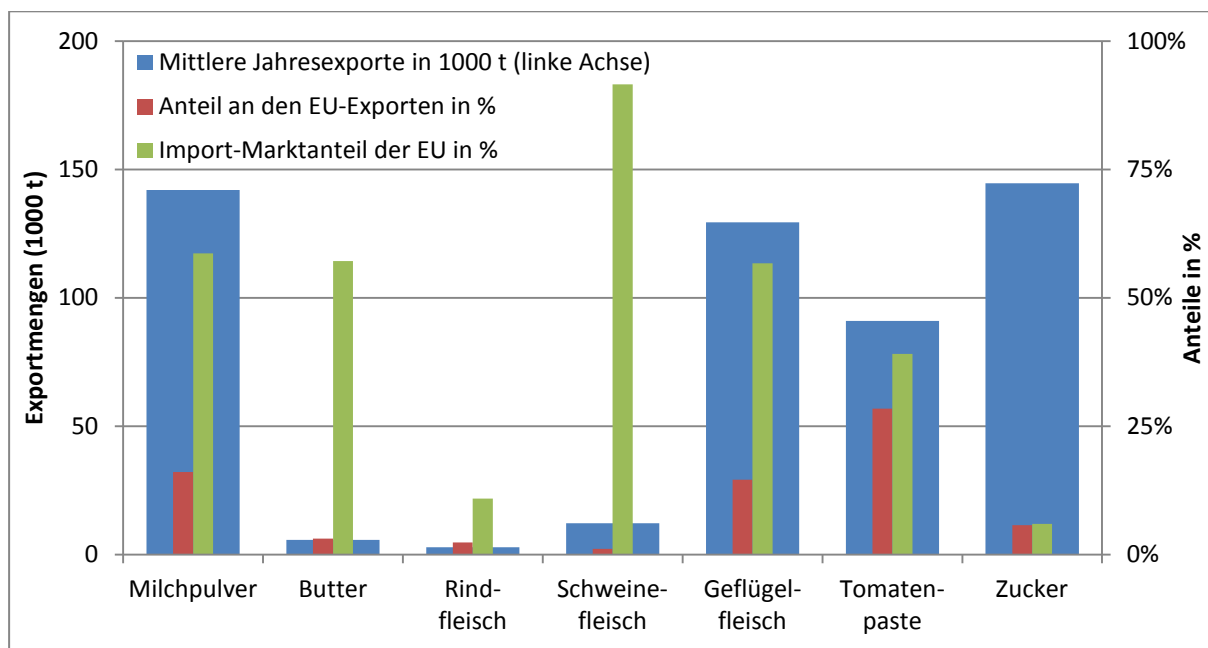
	Staat	Einwohner	BIP pro Pers.	Ant. Agrar an BIP	LDC
1	Benin	9,3 Mio.	1.500 US\$	36%	Ja
2	Burkina Faso	16,8 Mio.	1.200 US\$	34%	Ja
3	Elfenbeinküste	21,5 Mio.	1.800 US\$	28%	Nein
4	Gambia	1,8 Mio.	1.900 US\$	29%	Ja
5	Ghana	24,8 Mio.	2.500 US\$	30%	Nein
6	Guinea	10,6 Mio.	1.000 US\$	17%	Ja
7	Guinea-Bissau	1,6 Mio.	1.100 US\$	55%	Ja
8	Kap Verde	0,5 Mio.	3.800 US\$	9%	Nein
9	Liberia	3,8 Mio.	500 US\$	77%	Ja
10	Mali	14,2 Mio.	1.200 US\$	39%	Ja
11	Mauretanien	3,3 Mio.	2.100 US\$	12%	Ja
12	Niger	16,5 Mio.	700 US\$	37%	Ja
13	Nigeria	155,2 Mio.	2.500 US\$	30%	Nein
14	Senegal	12,6 Mio.	1.900 US\$	16%	Ja
15	Sierra Leone	5,4 Mio.	900 US\$	51%	Ja
16	Togo	6,8 Mio.	900 US\$	47%	Ja

Quelle: CIA (2011)

3.2.2 Handel mit ausgewählten Produkten

Von den in Abbildung 3.2 skizzierten EU-Exporten bei ausgewählten Agrarprodukten entfallen auf die Länder Westafrikas Anteile zwischen 1% und 34%. Die größten Anteile an den Exporten fallen dabei auf Tomatenpaste (28%), Milchpulver (16%), Geflügelfleisch (15%) und Zucker (6%, Abbildung 3.3). Diese Produkte sind somit für den Export nach Westafrika aus Sicht der EU am bedeutendsten und fallen mit den höchsten Exportmengen bei Zucker auch quantitativ ins Gewicht. Relativ unbedeutend – sowohl vom Anteil an den EU-Exporten als auch von den Exportmengen – sind dagegen Butter, Rind- und Schweinefleisch. Aus Sicht Westafrikas ist jedoch bei den meisten Produkten die EU der dominante Handelspartner. Dies wird sichtbar an den – mit Ausnahme von Zucker (6%) und Rindfleisch (11%) – hohen Import-Marktanteilen der EU im Beobachtungszeitraum. Im Folgenden soll näher auf die EU-Exporte bei den ausgewählten Produkten und deren Entwicklung eingegangen werden.

Abbildung 3.3: Mittlere jährliche Exporte der EU nach Westafrika (2006-2010)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten von EUROSTAT (2011), GTA (2011)

Milchpulver

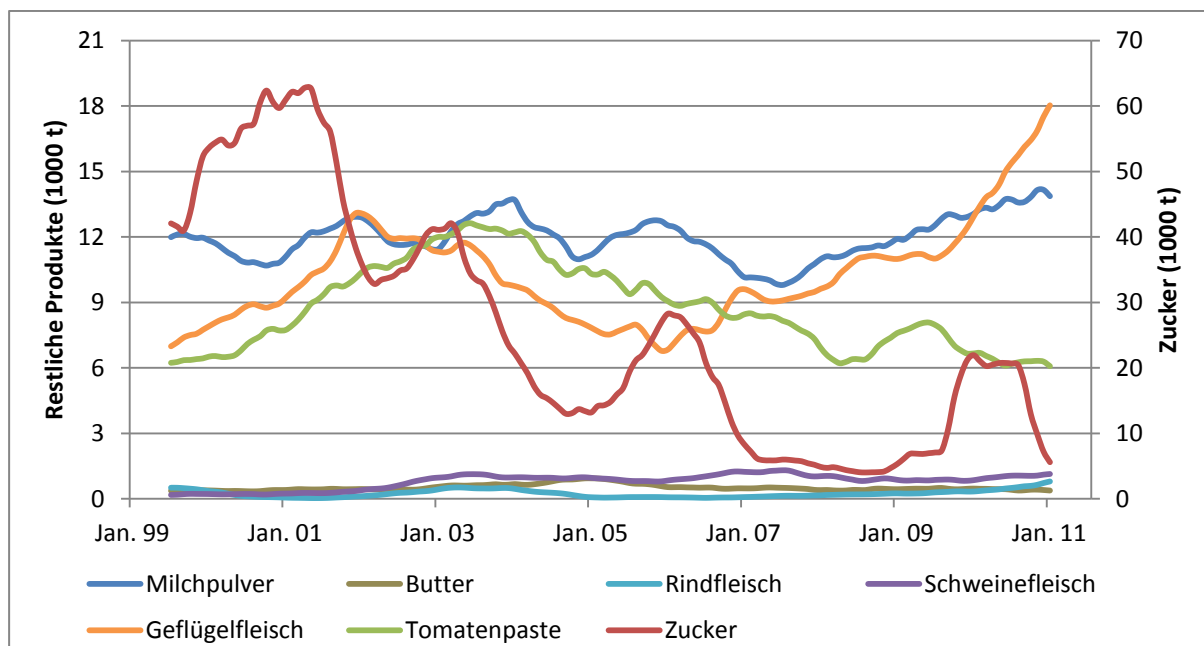
Die Milchpulverexporte der EU nach Westafrika verlaufen über einen größeren Zeitraum ohne eine stabilen Aufwärts- oder Abwärtstrend. Auffallend sind in Abbildung 3.4 vor allem ein moderater Einbruch im Jahr 2007 und ein darauffolgender kontinuierlicher Anstieg. Der moderate Einbruch im Jahr 2007 ist primär auf die knappe Angebotssituation bei den EU-Exporten und den daraus folgenden hohen EU-Exportpreisen⁵ bei Milchpulver zurückzuführen.

⁵ Vgl. FAHLBUSCH et al. (2010) zu den Gründen der Milchpreishausse.

ren. Dies wurde in der Folge durch das Aussetzen der EU-Exporterstattungen, die zuvor einen erheblichen Druck auf die Weltmarktpreise ausübten, noch verstärkt.

Generell zeigen sich die Exporte gegenüber den Preisentwicklungen seit 2007⁶ ziemlich robust. Ein möglicher Grund dafür könnte sein, dass die heimische Milcherzeugung in Westafrika primär auf Subsistenzwirtschaft ausgerichtet ist. Zudem erlauben die Transport- und Haltbarkeitsbedingungen bei Milch sowie fehlende Verarbeitungsmöglichkeiten (nur ein Bruchteil der Milch wird weiterverarbeitet) kaum einen Transport in große Nachfragezentren. Damit fällt der ohnehin niedrige Selbstversorgungsgrad regional noch geringer aus. So können selbst in Phasen teurer werdender EU-Importe diese kaum durch heimische Milcherzeugnisse ersetzt werden⁷. Den Import-Marktanteil bei Milchpulver konnte die EU in den letzten Jahren halten bzw. sogar leicht ausbauen (Abbildung 3.5). Bis ins Jahr 2007 nahm dieser – ausgehend von über 90% im Jahr 1999 – noch kontinuierlich ab. Diese Abnahme kam vor allem durch steigende Exporte Neuseelands und Argentinien nach Westafrika zustande, die in diesem Zeitraum durchschnittlich 17% bzw. 9% günstiger als EU-Importe waren und das in Abbildung 3.5 skizzierte Import-Marktwachstum ermöglichten.

Abbildung 3.4: Geglättete monatliche EU-Exporte nach Westafrika



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten von EUROSTAT (2011)

⁶ Im Jahr 2007 stiegen die EU-Exportpreise innerhalb eines kurzen Zeitraums um mehr als 50%, fielen dann bis 2009 wieder auf das alte Niveau, um im Folgejahr erneut auf das 2007er Niveau zu steigen.

⁷ Es stellt sich ohnehin die Frage, ob heimische Milchprodukte in den meisten nicht entwickelten Ländern mit einer kaum ausgeprägten Milchwirtschaft besonders enge Substitute für importierte Milcherzeugnisse darstellen. FAHLBUSCH (2009) konnte in einer Studie zeigen, dass das für neuseeländische Exporte bei den meisten importierenden Ländern nicht der Fall war. Dabei wurde die Marktmacht der neuseeländischen Molkereigenossenschaft Fonterra auf Exportmärkten untersucht. Es zeigte sich, dass die Produzenten in den meisten importierenden Ländern kaum eine Konkurrenz für Fonterra darstellten. Die Produkte waren nicht bzw. kaum austauschbar.

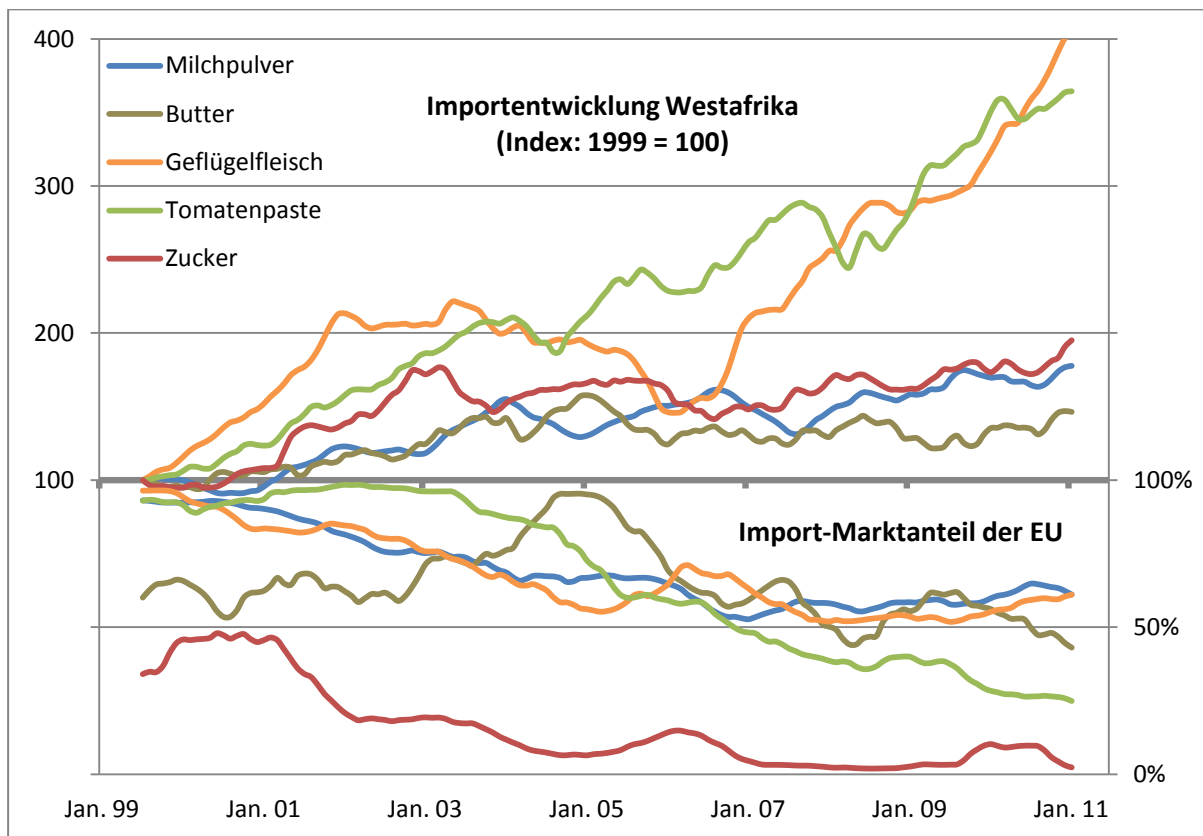
Die Milchpulverimporte aus der EU nahmen bei den meisten Ländern Westafrikas kontinuierlich ab. Dies war besonders ausgeprägt bei Gambia, Senegal und der Elfenbeinküste, wurde jedoch durch kontinuierliche Zuwächse von Importen aus der EU bei den anderen Ländern (vor allem Nigeria und Mauretanien) kompensiert. Damit waren die bedeutendsten Importeure von EU-Milchpulver im Zeitraum 2006 bis 2010 die Länder Nigeria (55%), Elfenbeinküste (9%), Senegal (9%), Mauretanien (6%) und Ghana (5%).

Butter

Butter hat nur eine geringe Bedeutung in Westafrika und wird auch nur in geringen Mengen von westafrikanischen Ländern eingeführt. Dies hat sich in den letzten Jahren auch nicht wesentlich geändert. Abbildung 3.5 zeigt für Butter das geringste Wachstum aller betrachteten Importmärkte. Der Import-Marktanteil der EU liegt im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2010 bei 57% (Abbildung 3.3), schwankte aber seit 1999 beträchtlich (Abbildung 3.5). In den letzten Jahren nehmen sowohl die Exporte als auch der Marktanteil der EU wieder ab, was mit einem allgemeinen Rückgang der EU-Butter-Exporte verbunden ist. Die bedeutendsten Abnehmer europäischer Butter sind Nigeria (47% der Exporte), Ghana (10%) und Mauretanien (10%). Größter Konkurrent der EU mit einem Marktanteil von 36% zwischen 2006 und 2010 ist Neuseeland, das Butter im Durchschnitt aller betrachteten Jahre 34% günstiger als die EU nach Westafrika exportiert hat.

Tomatenpaste

Ebenfalls rückläufig zeigen sich in Abbildung 3.4 die EU-Exporte von Tomatenpaste nach Westafrika. Diese waren zuvor noch bis ins Jahr 2003 mit 22% pro Jahr deutlich gewachsen. Seitdem zeichnet sich jedoch ein langfristiger Abwärtstrend mit einem durchschnittlichen Rückgang von 9% pro Jahr ab, der sich durch alle Länder zieht. Zu den stärksten Rückgängen kam es seit 2003 in Benin (-30% p.a.), Togo (-14% p.a.) und Ghana (-5% p.a.). Damit gehen größere Exporte derzeit nur noch nach Nigeria und Ghana sowie in die Elfenbeinküste und nach Togo. Auf die restlichen Länder fielen 2010 nur noch 15% der EU-Exporte von Tomatenpaste nach Westafrika. Als Grund für den Abwärtstrend bei den EU-Exporten kann der Markteintritt Chinas gesehen werden. Noch bis 2003 hatte die EU einen Marktanteil von fast 100%. Bis dahin erfolgte das enorme Wachstum des westafrikanischen Einfuhrmarkts – zwischen 1999 und 2010 sind die Importe auf das 3,5-fache gestiegen – über steigende EU-Exporte. Seit 2003 sind jedoch stark steigende chinesische Tomatenpaste-Exporte nach Westafrika zu verzeichnen, die im Zeitraum 2006-2010 zu einem Import-Marktanteil für China in Höhe von 60% führten. Ein möglicher Grund für diese Verdrängung der EU als wichtigstem Exporteur sind die nach Handelsdaten durchschnittlich 30% niedrigeren Preise Chinas.

Abbildung 3.5: Geglättete Importentwicklung und Import-Marktanteil der EU⁸

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten von GTA (2011)

Zucker

Den stärksten Umbruch bei den EU-Exporten nach Westafrika zeigt Abbildung 3.4 bei Zucker. So sind die Zuckerexporte seit 1999 stark rückläufig. Das Muster in den Exporten folgt in wesentlichen Zügen dem Muster der Gesamtzuckerexporte der EU. Allerdings ist der Rückgang in Bezug auf Westafrika noch deutlicher als bei den Gesamtexporten. Während im Durchschnitt der Jahre 2000-2002 noch 11% der EU-Zuckerexporte nach Westafrika gingen, waren es in den Jahren 2008-2010 nur noch 6%. Diese Entwicklung zieht sich – wie bereits bei Tomatenpaste – durch alle Länder Westafrikas, wobei in vielen Ländern die Importe aus der EU bereits gegen Null tendieren. Größere Mengen mit zwischenzeitlichen Steigerungen werden lediglich noch nach Senegal und Togo exportiert. Gleichzeitig haben sich die westafrikanischen Zuckerimporte seit 1999 fast verdoppelt (Abbildung 3.5). Damit lag der Marktanteil der EU im Zeitraum 2006 bis 2010 nur noch bei 6% (Abbildung 3.3). Profiteur dieser Entwicklung ist Brasilien. Das Land erreichte im gleichen Zeitraum einen Marktanteil von 92% und beherrscht damit eindeutig den Markt. Ursache dafür sind zum einen die allgemein rückläufigen Zuckerexporte der EU, zum anderen aber auch preisliche Unterschiede. So zei-

⁸ Aufgrund geringer Handelsmengen und starker Mengenschwankungen wurde darauf verzichtet die Importentwicklung und die Importmarktanteile der EU auch für Rind- und Schweinefleisch darzustellen.

gen die Handelsdaten, dass der brasilianische Zucker in Westafrika zwischen 1999 und 2006 um durchschnittlich 28% günstiger war als der europäische Zucker. Mit dem Rückgang der EU-Exporte und einem gleichzeitig ansteigenden Preisniveau⁹ hat sich dieser Wert seit 2007 sogar noch auf 49% erhöht.

Rind- und Schweinefleisch

Rind- und Schweinefleisch haben in Bezug auf die Einfuhr nach Westafrika praktisch keine Bedeutung. Das zeigt sich auch bei den Selbstversorgungsgraden Westafrikas, die bei Rind- und Schweinefleisch annähernd 100% betragen (Kapitel 3.2.4, Abbildung 3.10). Ebenso ist der Anteil an den EU-Exporten, der nach Westafrika geht, äußerst gering. Bei den ohnehin geringen Rindfleischimporten belegt die EU zudem auch noch einen geringen Marktanteil (11%, Abbildung 3.3). Marktführer ist hier Indien mit 68%.

Geflügelfleisch

Bei den Geflügelfleischexporten der EU nach Westafrika ist eine ausgeprägte Dynamik zu erkennen (Abbildung 3.4). Die EU-Exporte erreichten erstmals im Jahr 2001 einen zwischenzeitlichen Höchststand, sanken dann bis 2005 um 50% und hatten sich bis Anfang 2011 bereits wieder verdreifacht. Der Einbruch im Jahr 2005 geht dabei mit einem generellen Rückgang der westafrikanischen Importe (vor allem der Importe Benins) einher und ist somit offensichtlich eher nachfragebedingt – zumal es bei den gesamten EU-Exporten von Geflügelfleisch in diesem Zeitraum zu keinen großen Schwankungen kam. Der anschließende starke Anstieg der EU-Exporte von Geflügelfleisch nach Westafrika geht sowohl mit einem starken westafrikanischen Importanstieg (vor allem wieder in Benin) einher als auch – zumindest zum Ende des dargestellten Zeitraums – mit einer Zunahme der gesamten Geflügelfleischexporte der EU. Das führt dazu, dass die EU ihren Marktanteil in Westafrika trotz eines größer werdenden Marktes halten kann.

Trotz der steigenden EU-Exporte ist jedoch nicht davon auszugehen, dass Geflügelfleisch durch ein größeres EU-Angebot in die Länder „gedrückt“ wurde. Dagegen spricht, dass der Exportpreis von Geflügel seit 2007 20% über dem langjährigen Durchschnitt liegt. Ferner liegen auch hier die durchschnittlichen Preise pro Tonne Geflügelfleisch der größten Konkurrenten Brasilien und USA 13% bzw. 27% unter denen der EU. Da sich jedoch in der Kategorie Geflügelfleisch der Handel mit unterschiedlichen Teilstücken verbirgt, kann dieser Preisunterschied sowohl dadurch entstehen, dass Brasilien und USA die gleichen Produkte billiger anbieten als auch dadurch, dass beide Länder einen größeren Anteil niedrigpreisige Teilstücke

⁹ Das Niveau der EU-Exportpreise für Zucker ist seit Ende 2006 doppelt so hoch wie im langjährigen Durchschnitt bzw. Anfang 2011 sogar fast dreimal so hoch.

nach Westafrika exportieren. Werden die EU-Exporte im Zeitraum 2006 bis 2010 auf die einzelnen Länder herunter gebrochen, zeigt sich, dass das Bild sehr stark von Benin (60% der Exporte), Ghana (24%) und Togo (7%) dominiert wird. Auf alle anderen Länder entfallen damit nur noch 9% der EU-Exporte. Wie bereits erwähnt resultieren insbesondere die skizzierten Schwankungen der Geflügelfleisch-Exporte nach Westafrika im Wesentlichen aus Exportschwankungen nach Benin. Ghana dagegen verzeichnet einen relativ konstanten Anstieg bei den Importen aus der EU in Höhe von 12% pro Jahr.

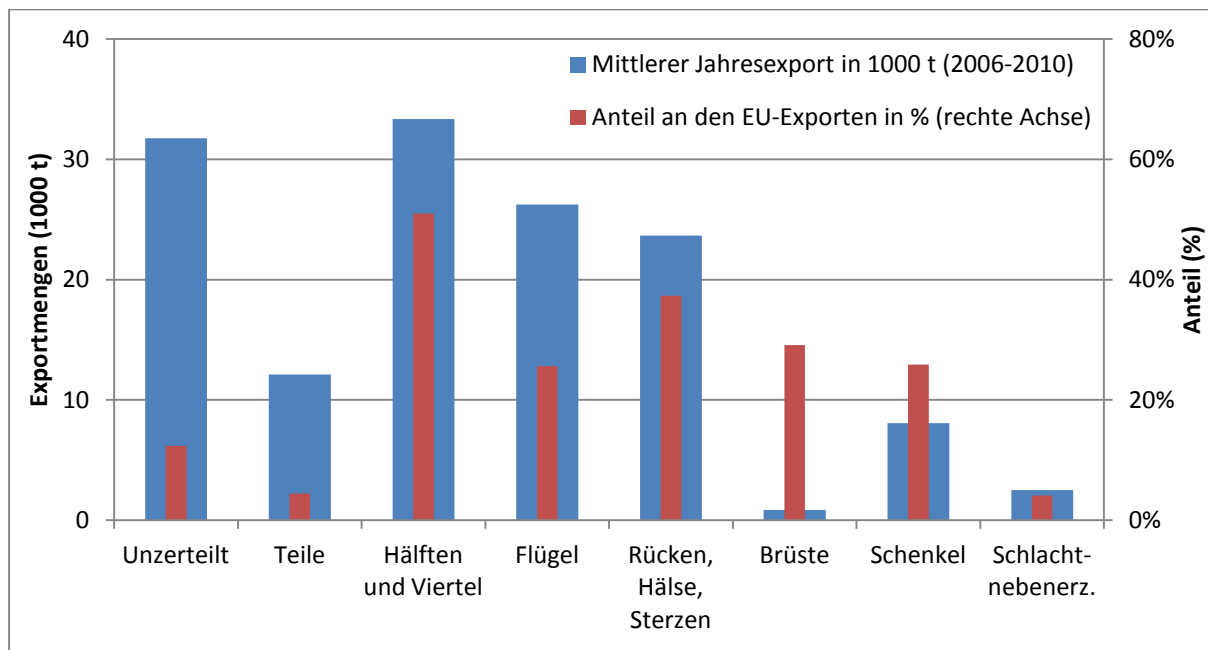
3.2.3 EU-Exporte von Teilstücken bei Geflügelfleisch

Die großen Exportmengen sowie die starke Steigerung der EU-Exporte von Geflügelfleisch nach Westafrika lassen es sinnvoll erscheinen, das Aggregat Geflügelfleisch weiter aufzuteilen. Werden die Exporte nach den Geflügelarten unterschieden, so zeigt sich, dass 76% Hähnchen zuzurechnen sind, 23% Puten und 1% Enten, Gänsen und Perlhühnern. Letztere sind damit für die Ausfuhr nach Westafrika als unbedeutend einzustufen. Das gilt jedoch nicht für Hähnchen- und Putenfleisch. So gehen 15% der gesamten EU-Exporte von Hähnchenfleisch und 28% derjenigen von Putenfleisch nach Westafrika.

Im Folgenden sollen die EU-Exporte von Geflügelfleisch weiter in einzelne Teilstücke unterteilt werden. Dies ist jedoch nicht mehr über die internationale HS-Klassifizierung möglich, sondern erfordert die Verwendung der Kombinierten Nomenklatur (KN) der EU. Diese ergänzt die sechsstelligen HS-Codes um weitere Unterpositionen und damit um zwei weitere Stellen. Der Übersicht halber wurden die den HS-Code 0207 weiter unterteilenden KN-Codes in Gruppen ähnlichen Inhalts zusammengefasst. Die dabei entstanden Gruppen sind: Hähnchen- und Putenfleisch,

- Unzerteilt (*HS 020711, ..12, ..24, ..25*)
- Teile (*KN 02071310, ..1370, ..1410, ..1470, ..2610, ..2680, ..2710, ..2780*)
- Hälften und Viertel (*KN 02071320, ..1420, ..2620, ..2720*)
- Flügel (*KN 02071330, ..1430, ..2630, ..2730*)
- Rücken, Hälsen, Sterzen (*KN 02071340, ..1440, ..2640, ..2740*)
- Brüste (*KN 02071350, ..1450, ..2650, ..2750*)
- Schenkel (*KN 02071360, ..1460, ..2660, ..2670, ..2760, ..2770*)
- Schlachtnebenerzeugnisse, Lebern (*KN 02071391, ..1399, ..1491, ..1499, ..2691, ..2699, ..2791, ..2799*)

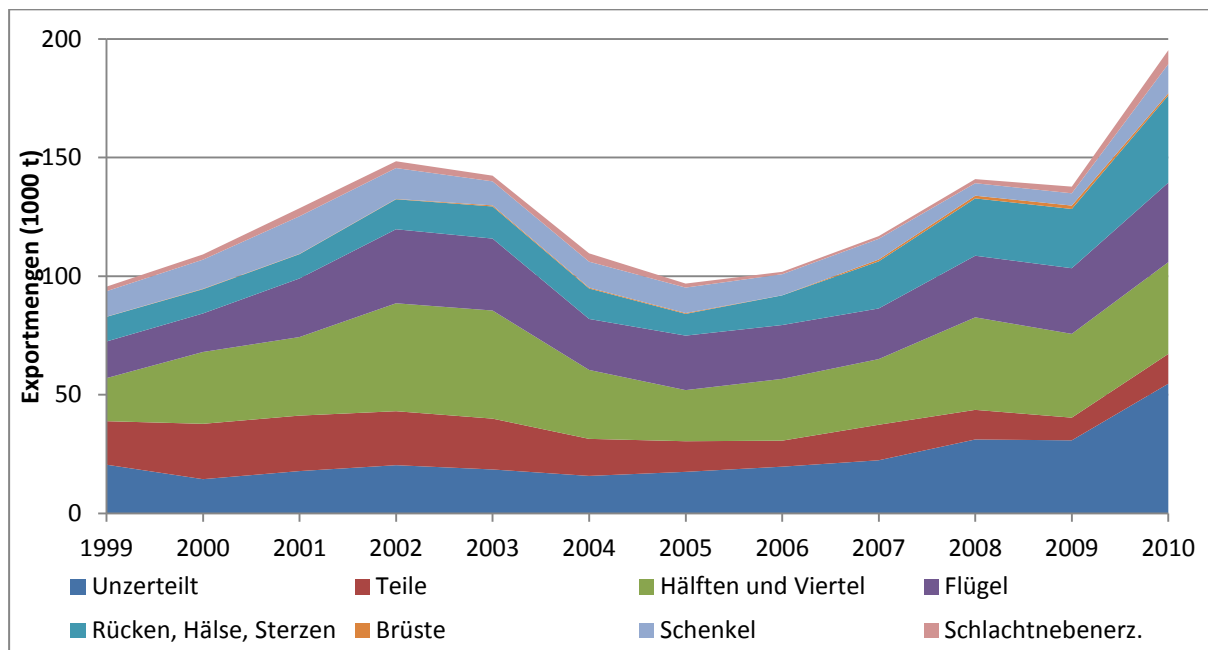
Alle in dieser Aufstellung nicht abgedeckten KN-Codes unterhalb des HS-Codes 0207 wurden nicht mit aufgenommen, da unter ihnen kein EU-Außenhandel stattfand.

Abbildung 3.6: Mittlere jährliche Hähnchen- und Putenexporte der EU nach Westafrika

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten von EUROSTAT (2011)

Abbildung 3.6 illustriert die Bedeutung der einzelnen Produktgruppen im Rahmen der EU-Exporte von Geflügelfleisch nach Westafrika im Zeitraum 2006 bis 2010. Die Gruppen, die nicht spezifische Teilstücke widerspiegeln, sind „Unzerteilt“, „Teile“ sowie „Hälften und Viertel“ und machen zusammen ca. 56% der Handelsmenge aus. Alle anderen Gruppen beziehen sich hingegen auf spezifische Teilstücke. Werden die durchschnittlichen Exportpreise der einzelnen Gruppen verglichen, so zeigt sich, dass die Gruppen „Flügel“ und „Schenkel“ preislich auf dem Niveau der ersten drei Gruppen liegen. Vor allem „Rücken, Hälse, Sterzen“ sowie „Schlachtnebenerzeugnisse“ liegen jedoch preislich durchschnittlich ca. 30% niedriger, sind also eher als preisgünstige Teilstücke einzuordnen. Preislich mit Abstand am höchsten liegt die Gruppe „Brüste“, die jedoch nur geringfügig nach Westafrika ausgeführt wird. Insofern bestätigen die Daten, dass zumindest 44% der EU-Exporte von Geflügelfleisch aus spezifischen Teilstücken besteht. Ein großer Teil davon ist preisgünstigen Teilstücken zuzuordnen, wobei kaum hochpreisige Teilstücke nach Westafrika exportiert werden.

Diese Grundaussage bleibt ferner während des gesamten Beobachtungszeitraums (1999 bis 2010) gültig. Der Anteil der Gruppen, die sich auf spezifische Teilstücke beziehen, nimmt über die Zeit sogar zu, wenn auch nur gering (Abbildung 3.7); er lag im Jahr 1999 bei 41% und im Jahr 2010 bei 46%. Abbildung 3.7 zeigt jedoch, dass sich zwischen einzelnen Gruppen deutlich größere Verschiebungen ergeben. Während der Export der Gruppen „Teile“ und „Schenkel“ deutlich rückläufig war, stieg vor allem der Export von „Unzerteilt“ und „Rücken, Hälse, Sterzen“.

Abbildung 3.7: Jährliche Hähnchen- und Putenexporte der EU nach Westafrika

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten von EUROSTAT (2011)

3.2.4 Produktion und Selbstversorgung in Westafrika

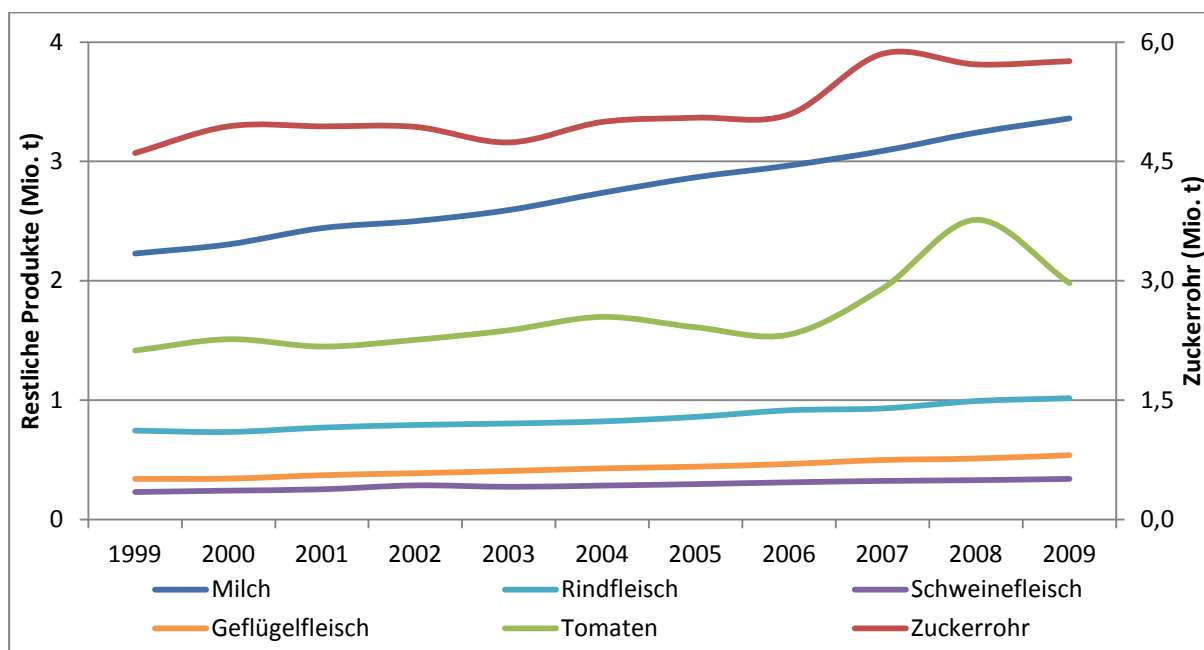
Im vorausgehenden Abschnitt wurde unter anderem gezeigt, dass die westafrikanischen Importe der ausgewählten Produkte im Beobachtungszeitraum (1999 bis 2011) zum Teil stark zugelegt haben. Am stärksten war dieses Importwachstum bei Geflügelfleisch und Tomatenpaste ausgeprägt: Die Geflügelfleischimporte sind von 1999 bis Anfang 2011 um ca. 300%, die Tomatenpaste-Importe um ca. 260% gestiegen. Weniger stark wuchsen die Importe von Zucker (95%), Milchpulver (78%) und Butter (46%)¹⁰. In den meisten Fällen haben die EU-Exporte nicht zu diesem Importmarktwachstum beigetragen. Im Gegenteil, die EU-Exporte nach Westafrika waren in den meisten Fällen rückläufig, wodurch die EU Marktanteile verlor. Dies war oftmals bedingt durch allgemein sinkende EU-Exporte und geringere Preise der konkurrierenden Länder. Lediglich bei Geflügelfleisch und in geringerem Maße auch bei Milchpulver kam es auch zu steigenden EU-Exporten nach Westafrika.

Entscheidend ist jedoch die Frage, ob die steigenden Exporte nach Westafrika dort zu einer Verdrängung der heimischen Produktion führten bzw. den Aufbau von Weiterverarbeitungsindustrien behindern. Abbildung 3.8 nähert sich der ersten Frage und zeigt, dass die primäre landwirtschaftliche Produktion aller untersuchten Produkte in Westafrika über den Beobachtungszeitraum kontinuierlich steigt. Die durchschnittlichen jährlichen Steigerungsraten liegen dabei zwischen 2,1% (Zuckerrohr) und 4,7% (Geflügel). Deutliche Schwankungen in der

¹⁰ Aufgrund geringer Handelsmengen und starker Mengenschwankungen sind ähnliche Zahlen für Importe von Rind- und Schweinefleisch nicht aussagekräftig.

Produktion zeigen sich lediglich bei den pflanzlichen Produkten Tomaten und Zuckerrohr. Die Produktion dieser Produkte ist stärker Witterungsbedingungen ausgesetzt und kann zudem schneller an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. So fällt der stärkere Anstieg der Zuckerrohrproduktion zum Jahr 2007 mit deutlich gestiegenen Weltzuckerpreisen (Kapitel 3.2.2) zusammen. Ebenso fällt der Anstieg der Tomatenproduktion zum Jahr 2008 mit 24% über dem langjährigen Durchschnitt liegenden Preisen der EU-Exporte von Tomatenpaste zusammen. Dies deutet nicht darauf hin, dass es zu einer Verdrängung der westafrikanischen Primärproduktion kommt.

Abbildung 3.8: Entwicklung der Primärproduktion in Westafrika



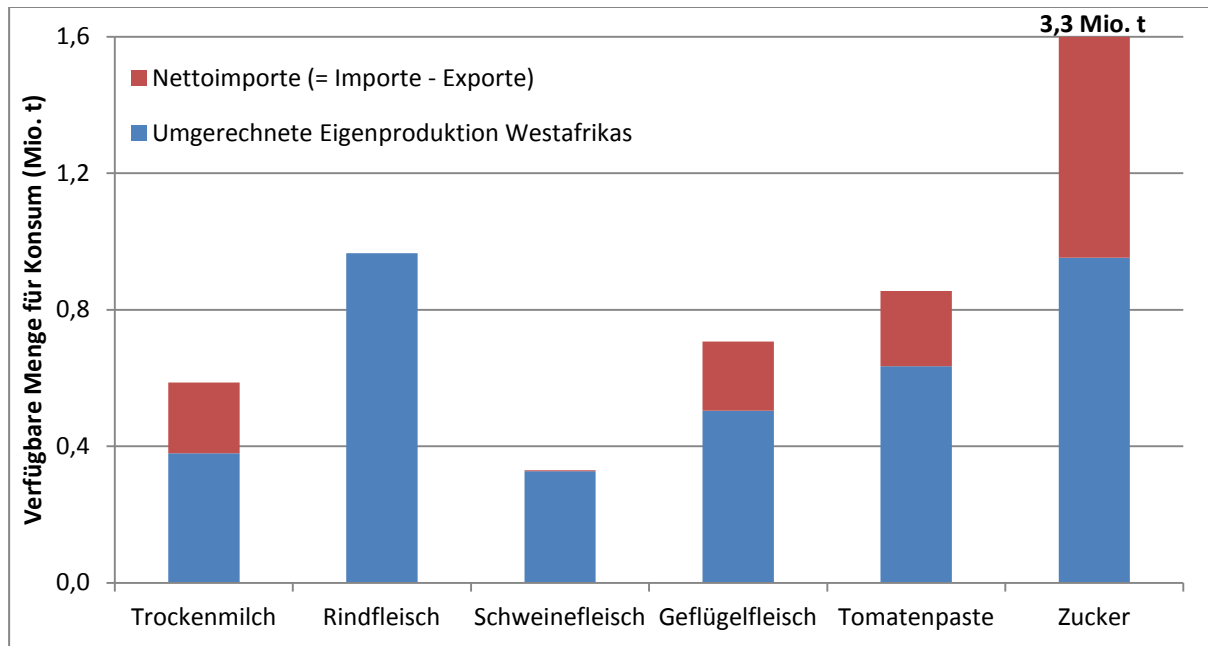
Quelle: FAOSTAT (2011)

Werden die in Westafrika produzierten Rohprodukte in die entsprechenden Mengen der importierten verarbeiteten Produkte umgerechnet, so ergeben sich die in Abbildung 3.9 abgetragenen Eigenproduktionsmengen Westafrikas. Werden zu diesen ferner die Nettoexporte hinzugerechnet, so ergeben sich die in Westafrika zum Konsum zur Verfügung stehenden Mengen der jeweiligen Produkte. Findet keine Lagerhaltung statt (hierzu existieren keine Informationen), entsprechen diese Mengen dem tatsächlichen Konsum.

Bei der Umrechnung der Primärproduktion und der anschließenden Verrechnung mit den importierten Produkten wird aber unterstellt, dass es sich bspw. bei Tomaten aus einheimischer Produktion und importierter Tomatenpaste um einen Markt bzw. zumindest enge Substitute handelt. Das ist nicht ganz unproblematisch (vgl. Diskussion zu Milchpulver in Kapitel 3.2.2). Die für Westafrika vorliegenden Zahlen beziehen sich lediglich auf die Primärproduktion und erlauben keine Aussagen darüber, welcher Anteil der Produktion überhaupt bzw. im Inland

weiterverarbeitet wird. Tatsächlich kann davon ausgegangen werden, dass sich eine kommerzielle Weiterverarbeitung in engen Grenzen hält. Die Zusammensetzung der zum Konsum verfügbaren Mengen aus Abbildung 3.9 steht also unter dem Vorbehalt, dass importierte und eigenproduzierte Produkte austauschbar sind. Werden aus den abgetragenen Mengen Selbstversorgungsgrade (SVG) errechnet, ergeben sich die in Abbildung 3.10 über den Zeitraum 1999 bis 2009 dargestellten Werte.

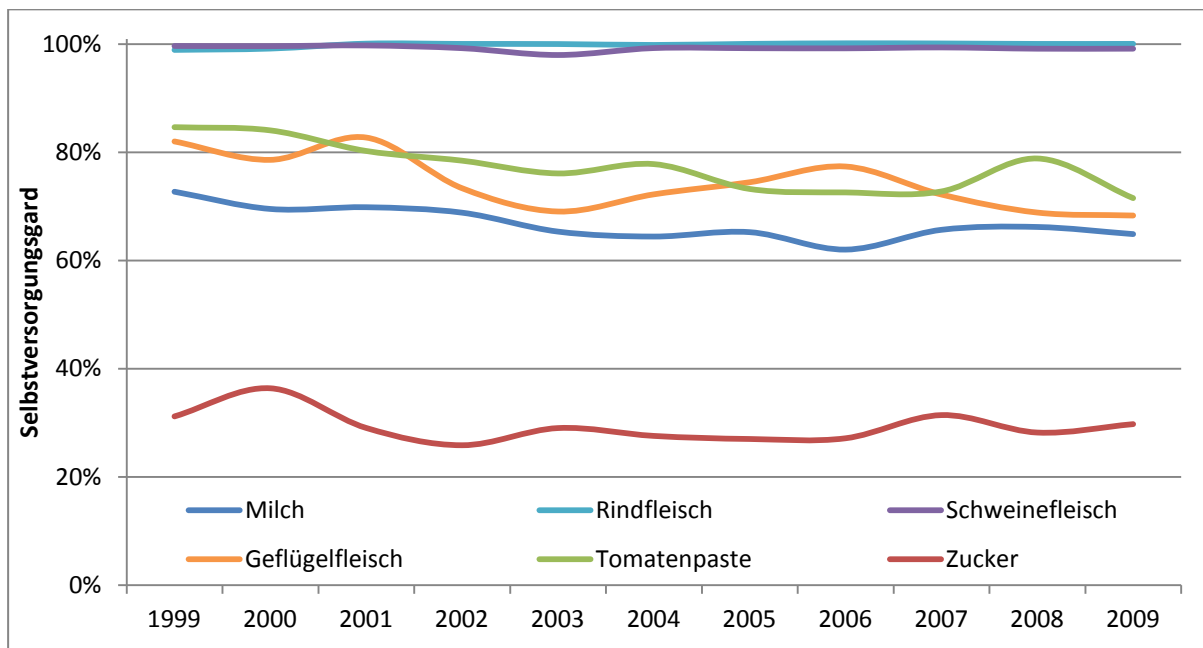
Abbildung 3.9: Mittlere Produktion und Importe Westafrikas (2006-2009)¹¹



Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten von FAOSTAT (2011), EUROSTAT (2011), GTA (2011)

Abbildung 3.9 und Abbildung 3.10 zeigen Folgendes: Bei Rind- und Schweinefleisch ist Westafrika nicht auf Importe angewiesen. Der westafrikanische Konsum wird fast vollständig aus der westafrikanischen Produktion gedeckt. Diese Situation hat sich im Beobachtungszeitraum nicht geändert. Dem entgegengesetzt steht die Zuckerversorgung, die nur zu einem Drittel aus dem in Westafrika produzierten Zuckerrohr sichergestellt werden kann. Der SVG für Zucker ist über die letzten Jahre jedoch relativ konstant. Zwischen diesen Extremen liegen die SVGs von Milch, Geflügelfleisch und Tomatenpaste in einem Bereich von 60% bis 80%. Dabei fällt auf, dass die SVGs aller drei Produkte einem Abwärtstrend folgen. Das heißt, bei allen drei Produkten steigt die westafrikanische Nachfrage teils deutlich an. Diese Mehrnachfrage wird sowohl über eine steigende Produktion als auch über steigende Importe gedeckt, bei der die Steigerung der Importe jedoch überwiegt.

¹¹ Es wurden folgende Trockensubstanz(TS)-Gehalte angenommen: Milch = 12% TS, frische Tomaten = 7% TS und Tomatenpaste = 22% TS (= durchschnittlicher TS-Gehalt der EU-Tomatenpaste-Importe). Für westafrikanisches Zuckerrohr wurde ein Anteil ausbeutbaren Zuckers von 17% unterstellt.

Abbildung 3.10: Entwicklung ausgewählter Selbstversorgungsgrade Westafrikas

Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten von FAOSTAT (2011), EUROSTAT (2011), GTA (2011)

Ein möglicher Grund für den stärkeren Anstieg der Importe ist, dass sich das Nachfragewachstum primär in urbanen Gebieten vollzieht, in denen keine Eigenversorgung stattfindet und ein Bedarf an weiterverarbeiteten Produkten vorherrscht. Diese Weiterverarbeitung ist aber in Westafrika nur unzureichend etabliert, weswegen auf importierte Produkte zurückgegriffen wird. Dass sich kaum eine weiterverarbeitende Industrie etabliert, kann dabei auf die Konkurrenz aus anderen Ländern zurückzuführen sein, aber auch auf Probleme in den Bereichen Qualität, Lager und Transport sowie auf Investitionsunsicherheiten. Zumindest ist es unwahrscheinlich, dass importierte Ware gleicher Qualität stets günstiger als heimische Ware angeboten wird, da die heimische Produktion in diesem Fall rückläufig wäre. Möglicherweise kann jedoch importierte Ware in großen hafennahen Nachfragezentren günstiger als heimische Ware angeboten werden, da der Schiffstransport günstiger ist als der Transport innerhalb des Landes. Dieses Phänomen existiert jedoch nicht nur in Afrika, obwohl es die dortigen infrastrukturellen Probleme verstärken sollten. Da keine frei zugänglichen Preisdaten aus Afrika existieren, kann diese Frage jedoch nicht abschließend geklärt werden.

3.3 Mögliche Produktionsanreize durch EU-Direktzahlungen

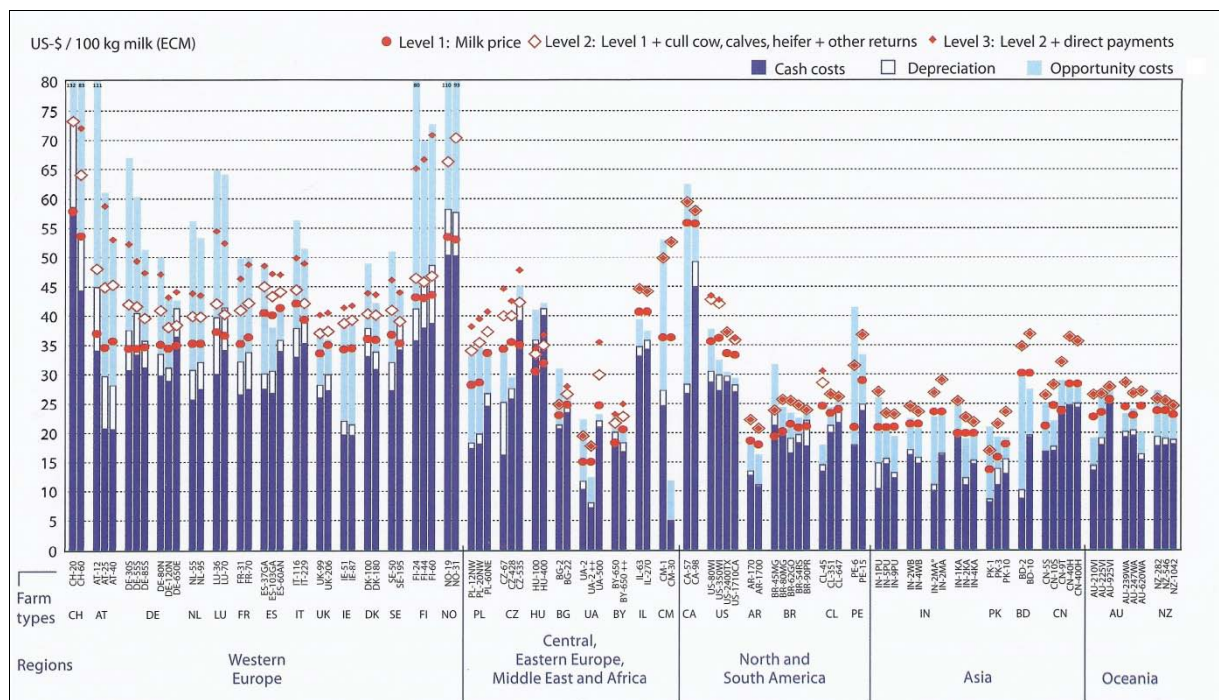
Bei der Handelsanalyse des vorausgehenden Kapitels 3.2 stand vor allem die Frage im Fokus, welche Agrarprodukte die EU in Entwicklungsländer exportiert, wie sich diese Exporte entwickeln und welchen Anteil die EU an den Importen und dem Gesamtmarkt innehat. Dies wurde exemplarisch für Westafrika und ausgesuchte Agrarprodukte untersucht. Im Folgenden

soll hingegen diskutiert werden, inwieweit die beschriebenen Handelsentwicklungen durch mögliche Produktionsanreize der EU-Direktzahlungen, wie sie theoretisch in Kapitel 2 beschrieben worden sind, beeinflusst werden.

Milch und Milcherzeugnisse

Bei Milch sind Direktzahlungen (neben den schon länger existierenden Tierprämien, vgl. Rindfleisch) im Rahmen der Fischler-Reform des Jahres 2003 eingeführt worden als Ausgleich für eine Absenkung der Interventionspreise für Magermilchpulver und Butter in Höhe von umgerechnet 6,3 Cent pro kg Milch. Diese Zahlungen wurden schrittweise bis 2006 auf 3,55 Cent pro kg Milchquote in der Bezugsperiode angehoben, waren also von der tatsächlichen Milcherzeugung entkoppelt. Je nachdem für welches Entkopplungsmodell sich ein Mitgliedsland entschieden hat, bekommt es diese Zahlungen direkt (Betriebsmodell), oder sie gehen sofort (Regionalmodell) bzw. schrittweise ab 2010 (Kombimodell) in einer regional einheitlichen Flächenprämie auf.

Abbildung 3.11: Vollkosten und Erlöse der Milchproduktion (2005)



Quelle: HEMME et al. (2006)

Einflüsse auf die Produktionsentscheidungen könnten sich kurzfristig durch die verbesserte Liquidität oder langfristig durch besseren Zugang zu Kredit oder geänderte Erwartungen an die zukünftige Agrarpolitik ergeben haben. Damit es tatsächlich zu Produktionsverzerrungen kommt, müssten diese Faktoren vor allem dazu geführt haben, dass Betriebe weiterproduzie-

ren, die ansonsten aufgehört hätten¹², wenn die Kosten der Produktion nicht gedeckt sind. Abbildung 3.11 stellt Vollkosten und Erlöse regional typischer Betriebe¹³ verschiedener Länder gegenüber. Für die Länder der EU zeigt sich dabei, dass die Vollkosten ohne (und oftmals auch mit) Einbeziehung der Direktzahlungen in die Erlöse in der Regel nicht gedeckt sind. Daraus folgt jedoch nicht zwangsläufig, dass die Betriebe ohne die Direktzahlungen die Produktion eingestellt hätten:

1. Eine Vollkostenrechnung gibt nur Auskunft darüber, ob die Produktion langfristig eingestellt werden sollte. Kurzfristig müssen lediglich die variablen Kosten der Produktion gedeckt sein. Dies ist bei allen EU-Betrieben in Abbildung 3.11 der Fall.
2. Ob ein Betrieb langfristig aus der Produktion aussteigt, hängt nicht von der augenblicklichen Deckung der Vollkosten ab sondern von der für die Zukunft erwarteten.
3. Auch langfristig könnte ein Betrieb bei nicht vollständig gedeckten Vollkosten weiterproduzieren. Dies ist der Fall, da die Vollkosten auch den Block der Opportunitätskosten enthalten, der – wie in Abbildung 3.11 sichtbar – bei der Milchproduktion besonders hoch ausfällt. Selbst wenn diese korrekt abgeschätzt wurden, fallen sie nicht tatsächlich an, sondern besagen nur, dass der Betrieb bei alternativer Verwendung der Faktoren mehr Geld verdient hätte.

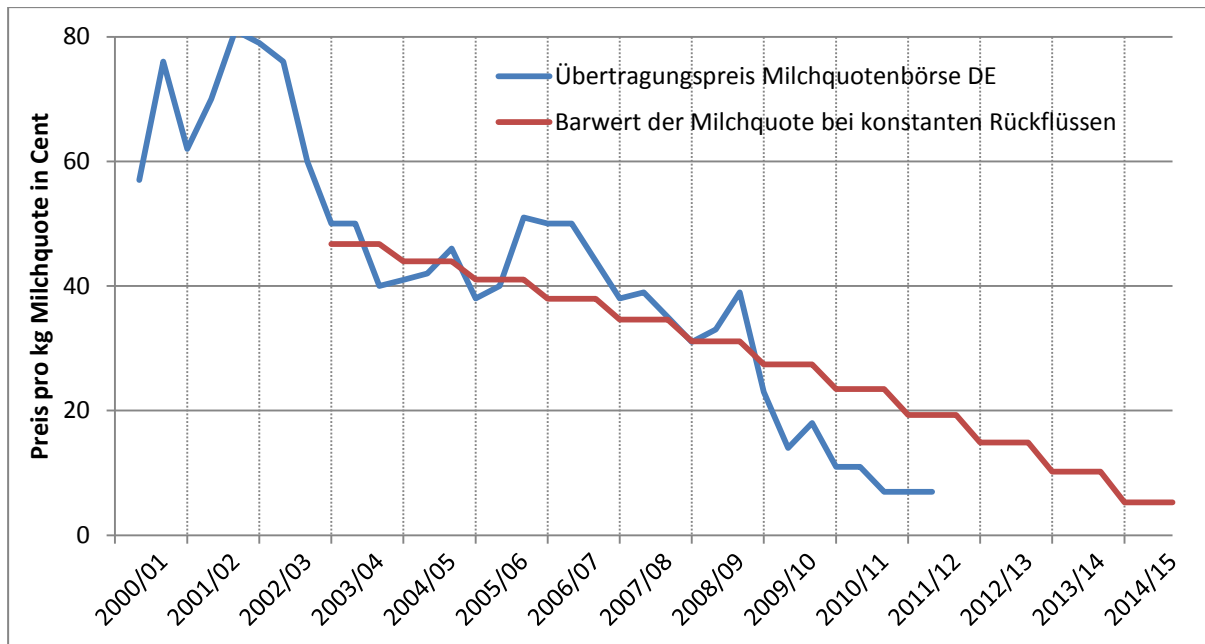
Eine Möglichkeit zur Feststellung, dass die EU-Direktzahlungen tatsächlich produktionsverzerrend wirken, wäre die Beobachtung, dass der Deckungsgrad der Vollkosten nach Einführung der Direktzahlungen langfristig abnimmt. Da die Rahmenbedingungen auf dem Milchmarkt in den letzten Jahren starken Veränderungen im Sinne von Preisschwankungen bei Milch und Futter unterworfen waren, wäre dafür jedoch eine lange Beobachtungsreihe nötig. Weiterhin ist zu beachten, dass sich – solange die EU-Milchquote bindend ist – Produktionsanreize eher in den Quotenpreisen als der Produktionsmenge niederschlagen. Dies soll im Folgenden anhand von Abbildung 3.12 überprüft werden. In der Abbildung wurde die Entwicklung der Milchquotenpreise an der Milchquotenbörse in Deutschland abgetragen. Diese Preise wurden mit dem Barwert der Milchquote beim Kauf in den jeweiligen Milchwirtschaftsjahren verglichen. Bei der Berechnung des Barwerts wurde ein Zinssatz von 6% angenommen und davon ausgegangen, dass die Milcherzeuger ab dem Milchwirtschaftsjahr 2003/04 (Fischler-Reform) von einem Auslaufen der Quote ausgehen und die Rückflüsse aus der Anschaffung der Quote über die Zeit konstant bleiben (Erwartung gleichbleibender Ren-

¹² Eine Erweiterung der Produktion erhöht nicht den Anspruch auf Zahlungen.

¹³ Typische Betriebe sind ein methodisches Hilfskonstrukt zur Abschätzung von Potentialen bei den Produktionskosten. Expertenmeinungen werden dazu genutzt, um die beobachteten Produktionskosten um besondere Einflüsse zu korrigieren. Daher spiegeln diese Produktionskosten nicht den tatsächlichen Durchschnitt in den untersuchten Ländern wieder, sondern kombinieren Expertenmeinungen und ausgewählte Betriebsergebnisse.

tabilität). Ferner wurden die jährlichen Rückflüsse mit 5,6 Cent pro kg Quote so gewählt, dass sich für das Milchwirtschaftsjahr 2003/04 ein Barwert in Höhe des Milchquotenpreises ergibt.

Abbildung 3.12: Übertragungspreise an der Milchquotenbörse in Deutschland



Quelle: DBV (2011), eigene Berechnungen

Abbildung 3.12 zeigt, dass der Milchquotenpreis in den Folgejahren des Milchwirtschaftsjahres 2004/05 mehr oder weniger stark über der Erwartung in Form des Barwertes liegt, obwohl der durchschnittliche Milchpreis (und damit die Rentabilitätserwartung) in Deutschland von 2003 bis 2006 um 2,7 Cent pro kg Milch gefallen ist. Falls die Landwirte stark auf den aktuellen Milchpreis reagieren würden, dann sollte der tatsächliche Milchquotenpreis in der Abbildung eher unter dem Barwert liegen. Dass er darüber liegt oder auch nur auf der gleichen Höhe, könnte somit darauf hindeuten, dass die Direktzahlungen in Höhe von zuletzt 3,55 Cent pro kg Milch eine Auswirkung auf die Zahlungsbereitschaft hatten und damit potentiell produktionsverzerrend wirkten. Andererseits könnten jedoch auch Zweifel am Quotenausstieg zu den auf relativ hohem Niveau stabilen Preisen geführt haben. Das erklärt jedoch nicht, warum die Preise in den Milchwirtschaftsjahren 2005/06 und 2006/07 sogar absolut höher als zuvor waren. Ab dem Milchwirtschaftsjahr 2007/08 wird schließlich eine weitere Interpretation schwierig. Zum einen kam es ab 2007 zu deutlichen Schwankungen sowohl bei den Milchpreisen als auch bei den Futterpreisen. Zum anderen wurde im Rahmen des Gesundheitschecks der GAP die Quote im Milchwirtschaftsjahr 2008/09 um 2% und in den Folgejahren bis 2013/14 um jeweils 1% pro Jahr erhöht. Der deutliche Abfall der Milchquotenpreise zum Ende wird daher vermutlich vor allem aus der gestiegenen Quotenmenge bzw. aus der daraus folgenden geringeren Begrenzungswirkung der Quote resultieren.

Insgesamt ist für den Bereich Milch davon auszugehen, dass zumindest bis in die letzten Jahre die Auswirkungen der EU-Milchquote und vor allem der EU-Exporterstattungen auf die EU-Exporte und Weltmarktpreise deutlich größer waren als mögliche Auswirkungen der Direktzahlungen. So wiesen die Exporterstattungen umgerechnet auf Rohmilch noch im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 eine Höhe von 11,3 Cent pro kg Milch auf. Das war insofern kritisch, da die EU (zusammen mit Neuseeland) der weltweit größte Exporteur von Milchzeugnissen ist und davon ausgegangen werden kann, dass die Exporterstattungen massive Auswirkungen auf die Weltmarktpreise hatten. Seit 2004 sind die Exporterstattungen jedoch rückläufig, wurden erstmals 2007 ausgesetzt und auch nur 2009 zeitweilig wieder aufgenommen. Im Zusammenhang mit einer kontinuierlichen Quotenaufstockung sind somit bereits die größten Produktions- und Marktverzerrungen bei Milch beseitigt.

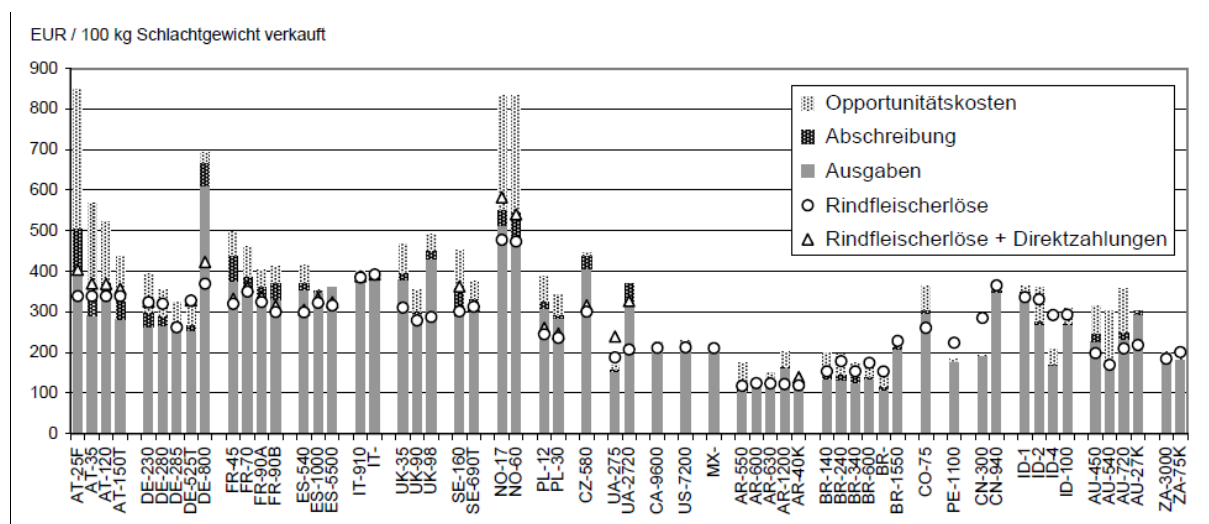
Rindfleisch

Für Rindfleisch wurden im Rahmen der Agenda 2000 als Kompensation für Preissenkungen die Tierprämien aus der MacSharry-Reform aufgestockt und zusätzliche Tierprämien eingeführt. Die Summe dieser Zahlungen lag im Durchschnitt der drei Jahre vor der Entkopplung bei ca. acht Mrd. Euro pro Jahr (EU-KOMMISSION 2008), das entspricht ca. einem Euro pro kg produziertem Rindfleisch in der EU. Im Rahmen der Fischler Reform wurden die Tierprämien dann je nach Mitgliedsland zu einem unterschiedlichen Grad entkoppelt und der entkoppelte Anteil zum Jahr 2005 mit der Milchprämie zusammengelegt. Als weiterhin gekoppelt Zahlungen im Rindfleischbereich wies die EU-KOMMISSION (2010a) 2007 noch 1,84 Mrd. Euro aus; für 2011 sind noch maximal 1,21 Mrd. Euro zulässig (EU-Kommission 2011a). Die verzerrende Wirkung des noch gekoppelten Teils der Zahlungen steht außer Frage aber auch bei den entkoppelten Zahlungen kann es wie oben diskutiert zu Verzerrungen bei den Produktionsentscheidungen kommen.

Abbildung 3.13 zeigt hierzu die Vollkosten und Erlöse von Rindermastbetrieben des agri benchmark für 2007 in verschiedenen Ländern. Im Gegensatz zu Milchvieh machen die Opportunitätskosten nur einen kleinen Teil der Vollkosten der Rindermast aus. Ferner zeigt sich bei den zur EU gehörenden Ländern, dass die Rindfleischpreise in vielen Fällen nicht oder kaum ausreichen, um die Ausgaben zu decken. Nur bei wenigen Betrieben sind noch die Abschreibungen und zumindest ein Teil der Opportunitätskosten gedeckt. Damit sollten die meisten der dargestellten EU-Betriebe lang- oder auch schon kurzfristig die Produktion aufgeben. Dass die Betriebe dies zum überwiegenden Teil nicht tun, ist ein Hinweis darauf, dass die benötigte Liquidität aus den Direktzahlungen gewonnen wird. Im Falle der gekoppelten Direktzahlungen ist in der Abbildung zu erkennen, welchen Beitrag sie zu den Erlösen leisten.

Der Erlösbeitrag der entkoppelten Direktzahlungen ist in Abbildung 3.13 hingegen nicht dargestellt. Die Einschätzung, dass die entkoppelten Direktzahlungen eine Produktionswirkung haben, teilen jedoch auch PELIKAN et al. (2010: 20), die davon ausgehen, dass eine Senkung der Direktzahlungen das Angebot an Rindfleisch reduzieren würde.

Abbildung 3.13: Vollkosten und Erlöse der Rindermast (2008)



Quelle: DEBLITZ et al. (2009)

Auch wenn die entkoppelten Direktzahlungen einen Einfluss auf die Rindfleischproduktion haben, ist doch zu konstatieren, dass die Rindfleischproduktion in der EU kontinuierlich abnimmt, die Exporte gering sind und die EU bei Rindfleisch Nettoimporteur ist (Kapitel 3). Damit sind die Entwicklungsländer nur indirekt von den Direktzahlungen betroffen. Auch die noch immer für Rindfleisch gezahlten Exporterstattungen sind von 661 Mio. Euro im Jahr 2002 auf 32 Mio. Euro im Jahr 2009 gesunken (EU-KOMMISSION 2010a). Dieser Rückgang ist sowohl auf eine geringere Exportmenge (Abbildung 3.2) als auch auf geringere Erstattungsätze zurückzuführen. So betrug die durchschnittliche Erstattung pro kg exportiertem Rindfleisch¹⁴ im Mittel der Jahre 2000 bis 2005 1,18 € Seit 2005 fällt dieser Wert und erreichte im Jahr 2009 nur noch 0,41 €. Der Grund dafür ist ein stark steigendes Weltmarktpreisniveau seit 2006. Die Exporterstattungen sind auch der Grund dafür, dass in der Vergangenheit trotz Rindfleischexporten die Preise in der EU deutlich höher gehalten werden konnten gegenüber großen Exportländern wie z.B. Brasilien oder Australien, die kostenextensivere Produktionsverfahren etabliert haben (Abbildung 3.13). So lange Direktzahlungen und Exporterstattungen die EU-Rindfleischproduktion nicht stärker stimulieren und somit die Bedeutung der EU-

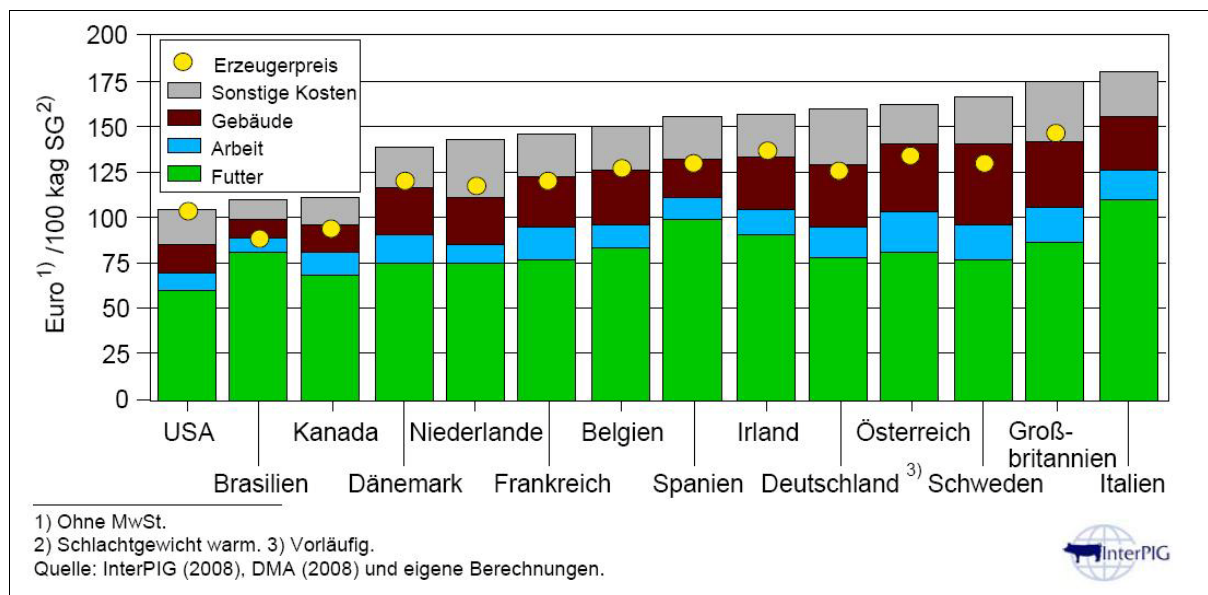
¹⁴ Die Werte können die tatsächlichen Begebenheiten leicht überschätzen, da die Zahlen der EU-KOMMISSION (2010a) keine Herausrechnung der Exporterstattungen für Lebendvieh erlauben. Der Anteil dieser Zahlungen liegt jedoch schätzungsweise bei unter 20%.

Rindfleischexporte auf dem Weltmarkt gering bleibt, ist jedoch auch der „Schaden“ der Entwicklungsländer begrenzt bzw. nur indirekt.

Schweinefleisch

Da für Schweinefleisch keine Direktzahlungen existieren, ist deren Produktion lediglich indirekt und zwar durch mögliche Marktverzerrungen infolge von Direktzahlungen bei anderen Agrarerzeugnissen betroffen. Werden bspw. die Direktzahlungen bei Rindfleisch und Milch entkoppelt, steigert das unter sonst gleichen Bedingungen die relative Vorzüglichkeit der Schweinemast. Die auf nationalen Durchschnittswerten basierende Vollkosten und Erlössituation in der Schweinemast ist in Abbildung 3.14 abgetragen. Es zeigt sich auch hier, dass die Vollkosten nicht gedeckt sind. Allerdings zeigt die Abbildung nicht den Anteil der Opportunitätskosten, die jedoch bei den Kosten der Schweinemast auch keinen großen Stellenwert einnehmen. Ferner ist zu beachten, dass das abgetragene Jahr 2007 sehr ungünstig für die Schweinefleischerzeugung in der EU war. Zum einen lagen die Futterpreise bspw. in Deutschland 25% über dem langjährigen Durchschnitt, zum anderen waren die Erzeugerpreise vergleichsweise niedrig. Im Durchschnitt der zwei Jahre vor und nach 2007 lagen die Erzeugerpreis in Deutschland immerhin bei 1,45€/pro kg Schlachtgewicht (vTI, o.J.). Die Kostendeckung ist in anderen Jahren damit vermutlich deutlich besser.

Abbildung 3.14: Vollkosten und Erlöse der Schweinemast (2007)



Quelle: PELIKAN et al. (2010)

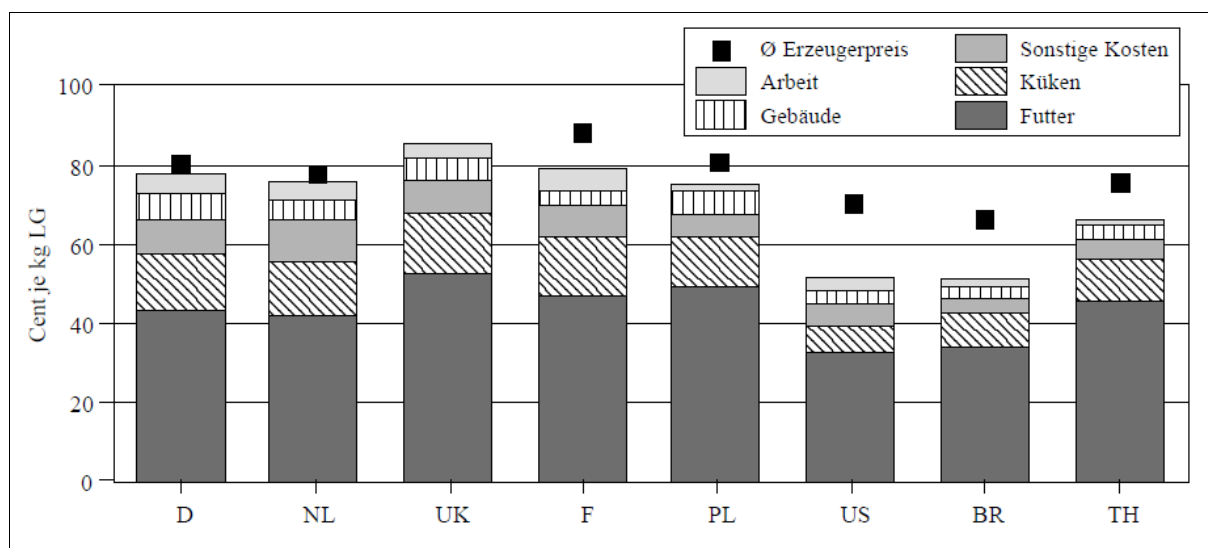
Dass das Jahr 2007 für europäische Schweinemäster eher ungünstig war, zeigt auch die Wiederaufnahme von Exporterstattungen wesentlicher Unterpositionen des HS-Codes 0203 (Kapitel 3.1) zwischen November 2007 und August 2008. Der Export unter diesem HS-Codes wurde dabei um 0,31 €/pro kg Schweinefleisch bezuschusst (EU-KOMMISSION 2007), was in

Abbildung 3.2 einen sichtbaren Anstieg der Exporte auslöste. Zwar waren die Exporterstattungen für Schweinefleisch nie komplett ausgesetzt, die Zahlungen bezogen sich jedoch nur auf spezielle Weiterverarbeitungen¹⁵ und betragen im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2005 26,5 Mio. Euro pro Jahr (EU-KOMMISSION 2008). Seitdem werden sie in den Financial Reports der Kommission nicht mehr einzeln aufgeschlüsselt, sondern zusammen mit Eiern und Geflügel ausgewiesen. Entscheidend ist, dass die Produktions- und Marktverzerrung bei Schweinefleisch insgesamt nur gering ist und, solange weitestgehend auf Exporterstattungen verzichtet wird, auch gering bleiben.

Geflügelfleisch

Ebenso wie bei Schweinefleisch existieren auch für Geflügelfleisch keine Direktzahlungen, wodurch auch dessen Produktion nur indirekt von den Direktzahlungen bei anderen Produkten betroffen ist. Werden die aus Betriebszweiganalysen gewonnenen Vollkosten und Erlöse der Broilermast verglichen (Abbildung 3.15), zeigt sich, dass die Vollkosten im Beobachtungsjahr 2007 gedeckt waren, obwohl die Futterpreise bspw. in Deutschland 19% über dem langjährigen Durchschnitt lagen. Allerdings legten auch die Erzeugerpreise im Durchschnitt des Jahres 13% zu, die in Folge weiter stiegen und in Deutschland seitdem durchschnittlich bei 0,86 Cent pro kg Lebendgewicht lagen (VTI, o.J.).

Abbildung 3.15: Vollkosten und Erlöse der Broilermast (2007)



Quelle: PELIKAN et al. (2010)

Diese positive Preisentwicklung ist sicherlich als ein Grund für den Anstieg der EU-Geflügelfleischausfuhren in den letzten Jahren zu sehen. Gleichzeitig existieren auch für Geflügelfleisch Exporterstattungen, die sich in den letzten Jahren zwischen 30 und 45 Cent pro

¹⁵ Die Zahlungen erfolgten für Unterpositionen der HS-Codes 0210, 1601 und 1602.

kg exportiertem Geflügelfleisch bewegt haben. Diese Erstattungen kamen Produkten zugute, die unter den HS-Code 020712 (Hühner, unzerteilt, gefroren) fallen. Seit 2007 sind die Exporte, die unter diesen HS-Code fallen, dann auch stark gestiegen nachdem sie jahrelang rückläufig waren. Dies könnte ferner ein Grund dafür sein, dass sich die Exporterstattungen für Schweine, Eier und Geflügel von 2006 bis 2009 auf 155 Mio. Euro verdoppelt haben. Zumindest hatte die großflächige Wiederaufnahme von Exporterstattungen bei Schweinefleisch im Wesentlichen nur im Jahr 2008 einen Einfluss auf diese Entwicklung; in diesem Jahr lagen die Exporterstattungen für Schweine, Eier und Geflügel bei 201 Mio. Euro. Es ist jedoch noch nicht davon auszugehen, dass die EU mit den Exporterstattungen bei Geflügel die Höhe der Weltmarktpreise beeinflusst.

Auch wenn die EU den Export von unzerteilten Hühnern subventioniert, wurde in Kapitel 3.2.3 herausgearbeitet, dass aus der EU nach Westafrika (und auch allgemein) in wesentlichem Maße preisgünstige Teilstücke exportiert werden. Dieser Effekt, dass bestimmte (preisgünstige) Teilstücke exportiert werden, hängt generell nicht mit Direktzahlungen und in diesem Fall auch nicht mit Exporterstattungen zusammen, sondern vielmehr damit, dass hier klassische Koppelprodukte vorliegen. Der Preis auf einem Markt bildet sich entsprechend der Knappheit eines Gutes. Wenn Hähnchen jedoch primär wegen der Brustteilstücke in der EU produziert wird, sind die damit anfallenden anderen Teilstücke nicht knapp und es bildet sich ein niedrigerer Preis. Um von Dumping sprechen zu können, müssten die Produktionskosten über dem Preis liegen. Allerdings lassen sich einzelnen Teilstücken keine Produktionskosten zuordnen – dies wäre rein willkürlich –, lediglich dem Tier als Ganzem. Solange Produktion und Export von einzelnen Teilstücken nicht subventioniert werden und von den Unternehmen keine Preisdiskriminierung¹⁶ betrieben wird, ist der Export von preisgünstigen Teilstücken nach Afrika nur schwer unter Dumping im Sinne von Artikel VI GATT zu fassen. Das würde selbst für den Fall gelten, in dem die Geflügelexporte zu einem weit größeren Anteil aus preisgünstigen Teilstücken bestehen würden. Allerdings ist eine solche Gesamtsituation, in der der lukrative EU-Geflügelmarkt durch hohen Außenschutz abgeschottet wird, und gleichzeitig die in der EU nur schwer absetzbaren Teilstücke eher in den Export gehen, sicherlich gesamtwirtschaftlich ineffizient und stellt keine optimale internationale Arbeitsteilung dar.

Tomatenpaste

Beihilfen für die Verarbeitung von Tomaten zu Tomatenpaste wurden bereits im Jahr 1978 eingeführt (EU-KOMMISSION 2010b). Damit ein Verarbeitungsunternehmen für Tomatenpaste

¹⁶ Preisdiskriminierung liegt vor, wenn die Preise für unterschiedlich preissensible Länder unterschiedlich hoch gesetzt werden, konnte aber im betrachteten Fall nicht festgestellt werden.

Beihilfe bekam, musste diese a) Mindestqualitätsanforderungen einhalten, b) aus in der EU geernteten Tomaten gewonnen werden, für die c) ein Preis gezahlt wurde, der mindestens dem festgesetzten Mindestpreis entspricht. Damit war das Ziel der Beihilfen, den in der EU produzierten Tomaten gegenüber den importierten einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen bzw. höhere Preise zu sichern. Die Beihilfen wurden allerdings auf eine vorgegebene Menge Tomatenpaste bzw. der zugehörigen Menge Tomaten begrenzt (Quote). In den Jahren 1996 und 2000 erfolgten dann Reformen der Marktordnung für Obst und Gemüse. Aus diesen gingen unter anderem eine Stärkung der Erzeugerorganisationen hervor, die Abschaffung des Mindestpreises und die Ablösung der Quotenregelung durch nationale Verarbeitungsschwellen. Letztere erwiesen sich jedoch als weniger wirksam als die Quotenregelung und führten zu einer Steigerung der Tomatenverarbeitung in der EU und einem Rückgang der Preise der Verarbeitungsprodukte (AGROSYNERGIE 2006).

Im Jahr 2007 erfolgte schließlich eine neue Reform im Rahmen der allgemeinen Neuordnung der Marktordnung im Obst- und Gemüsesektor. Wichtige Resultate dieser Reform für den Bereich Tomaten waren, dass auch hier eine Betriebsprämienregelung eingeführt wurde, Verarbeitungshilfen ab 2013 vollständig entkoppelt sowie Maßnahmen zur Vernichtung von Produktion und Exporterstattungen abgeschafft werden (EU-KOMMISSION 2010c). Der Wegfall der Exporterstattungen trifft jedoch nur Produkte des HS-Codes 200210 (Tomaten, ganz oder in Stücken), dessen Ausfuhr zumindest für Westafrika keine Rolle spielt. Von diesen Maßnahmen sind aktuell lediglich die Betriebsprämien und der Wegfall der Marktrücknahme wirksam. Für eine Analyse der Auswirkungen, die diese auf die Produktion haben, ist es jedoch noch zu früh. Dagegen ist die Wirkung der seit 1978 bestehenden und bisher gekoppelten Verarbeitungsbeihilfen klar produktionsverzerrend.

Zucker

Im europäischen Zuckerrübenanbau wurden (vom Grundsatz her entkoppelte) Direktzahlungen mit der Reform der Zuckermarktordnung im Jahr 2006 als Ausgleich für eine Reduzierung der Stützungspreise eingeführt. Ferner waren zusätzliche befristet gekoppelte Zahlungen möglich, wenn der jeweilige Mitgliedsstaat seine Zuckerproduktion um mehr als 50% reduzierte. Im Rahmen der Reform wurde außerdem die Zuckerquote deutlich gekürzt. Dies geschah über einen Umstrukturierungsfonds, der dazu diente, überschüssige Quoten von den Erzeugern zu kaufen. Ferner dürfen die ärmsten Länder (seit Ablauf der Übergangsfristen in 2009) unbegrenzte Mengen Zucker in die EU exportieren, solange der jährliche Anstieg der EU-Zucker-Importe nicht über 25% liegt.

Auch wenn im Zuckerrübenanbau seit kurzem entkoppelte Direktzahlungen gezahlt werden, so wird doch der Zuckermarkt der EU eindeutig von der Zuckerquote und einem außerordentlich hohen Außenschutz dominiert. Die wesentliche produktionsverzerrende Wirkung geht von den damit erreichten hohen EU-Zuckerpreisen aus. Da die Produktion jedoch gleichzeitig von der Quote begrenzt wird, führen hohe Preis oder Direktzahlungen an die Zuckerrübenanbauer – wenn sie trotz der Entkopplung eine Wirkung haben – nur dazu, dass die Quotenpreise steigen. Dieser Zusammenhang wurde bereits bei der Milchquote eruiert. Da die Übertragung der Zuckerrübenquote jedoch nicht wie bei Milch über eine Quotenbörse geschieht und repräsentative Preise nicht verfügbar sind, können an dieser Stelle keine Auswirkungen der Direktzahlungen auf die Quotenpreise diskutiert werden.

In Bezug auf die Entwicklungsländer ist an dieser Stelle nochmals anzumerken, dass die EU durch die letzten Quotenkürzungen mittlerweile Nettoimporteur von Zucker ist und die ärmsten Länder unbegrenzte Mengen Zucker in die EU exportieren dürfen. Auch die Exporterstattungen für Zucker sind von 1,44 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 0,18 Mrd. Euro im Jahr 2009 gesunken. Dies ist sowohl auf die gesunkenen Exporte als auch auf eine geringere Erstattungshöhe zurückzuführen. Die Erstattungshöhe konnte dabei aufgrund stark steigender Weltmarktpreise zurückgefahren werden. Zuletzt konnten die Exporterstattungen für Zucker sogar komplett ausgesetzt werden. In Anbetracht der Quotenkürzung ist somit davon auszugehen, dass die EU die Weltmarktpreise für Zucker eher nach oben beeinflusst. Zumindest dürfte die EU über keinen genügend großen Hebel mehr am Weltmarkt verfügen, der es ihr gestatten würde, die Weltmarktpreise noch einmal mit Exporterstattungen nach unten zu beeinflussen.

4 Zusammenfassung

Die von der EU lange Zeit praktizierten Markteingriffe wurden in den letzten zwei Dekaden Schritt für Schritt zurückgefahren. Um die Landwirte für die damit verbundenen Mindererlöse zu kompensieren, wurden stattdessen für viele Produkte direkte Zahlungen eingeführt. Diese waren zu Anfang noch an die Produktion gekoppelt und explizit als Ausgleichszahlung tituliert, wurden jedoch größtenteils im Rahmen der Fischler-Reform entkoppelt und auch als Direktzahlungen gerade in der aktuellen Diskussion anderweitig begründet. Aus wissenschaftlicher Sicht ist der Vorteil einer Entkopplung der Zahlungen, dass sie damit unter bestimmten Bedingungen keinen Einfluss mehr auf die Produktion ausüben und dementsprechend nicht zu Marktverzerrungen und Wohlfahrtsverlusten führen. Da die Entkopplung der Direktzahlungen jedoch a) in der EU nicht wie dafür notwendig umgesetzt wurde und es b) in der Realität Abweichung von den genannten Bedingungen gibt, sind weiterhin Produktionsverzerrungen zu erwarten. Diese können prinzipiell über Vermögens-, Liquiditäts-, Versicherungs-, Trade-Off- sowie dynamische Effekte der formal entkoppelten Direktzahlungen entstehen. Das vorliegende Gutachten untersucht mögliche produktionsverzerrende Effekte der Direktzahlungen für ausgewählte Produkte (Milchpulver, Butter, Rind-, Schweine-, Geflügelfleisch, Tomatenpaste und Zucker). Dabei liegt der Fokus auf den Auswirkungen im Handel mit Entwicklungsländern, für die exemplarisch Westafrika als eine der ärmsten Regionen der Welt ausgewählt wurde.

Die Analyse der EU-Exporte nach Westafrika zeigt, dass vor allem Tomatenpaste, Milchpulver, Geflügelfleisch und Zucker eine größere Bedeutung zukommt. Diese Produkte fallen sowohl von den Anteilen an den EU-Exporten als auch quantitativ ins Gewicht, wohingegen Butter, Rind- und Schweinefleisch kaum eine Rolle spielen. Aus Sicht Westafrikas ist jedoch die EU mit hohen Import-Marktanteilen bei fast allen Produkten (ausgenommen Rindfleisch und Zucker) der dominante Handelspartner. Allerdings ist ebenso festzustellen, dass die Anteile der EU an den westafrikanischen Importen bei allen Produkten mehr oder weniger stark rückläufig sind. Besonders stark ist dieser Bedeutungsverlust der EU bei Zucker und Tomatenpaste ausgeprägt. Bei beiden Produkten sind die EU-Exporte nach Westafrika seit Jahren rückläufig, was bei Zucker unter anderem auf die Kürzung der EU-Zuckerrübenquote und bei Tomatenpaste auf stark steigende chinesische Exporte nach Westafrika zurückzuführen ist. Bei Milchpulver und Geflügelfleisch konnte die EU nach jahrelangen Rückgängen der Importanteile diese in den letzten Jahren halten. Dies war durch moderat steigende (Milchpulver) bzw. stärker steigende (Geflügelfleisch) EU-Exporte nach Westafrika möglich. Speziell bei Geflügelfleisch besteht ein großer Teil dieser Exporte aus preisgünstigen Teilstücken. Diese

Feststellung ist jedoch nicht mit Dumping im Sinne des Artikel VI GATT gleichzusetzen. Die WTO definiert hier Dumping durch zwei mögliche Tatbestände: Dumping kann vorliegen wenn ein Produkt zu einem Preis exportiert wird, der unterhalb des Inlandspreises für dieses Produkt liegt, oder unterhalb der üblichen Herstellkosten für dieses Produkt im Inland. Keines der beiden Kriterien ist in dem hier betrachteten Fall der Teilstückexporte erfüllt. Allenfalls könnte man vielleicht von einer Quersubventionierung sprechen, aber auch hierfür fiele der juristisch stichhaltige Nachweis schwer. Allerdings scheint – auch wenn der Export dieser Teilstücke nicht subventioniert wird und auch keine Preisdiskriminierung festzustellen ist – durch den gleichzeitig hohen Außenschutz der EU bei Geflügel die Situation durch hohe Einfuhrzölle (und nicht durch die Direktzahlungen) verzerrt.

Insgesamt ist sogar bei allen Produkten zu beobachten, dass die Preise der wichtigsten Konkurrenzländer in Westafrika deutlich unter den Preisen der EU liegen. Dies ist ein Grund für den sich durch alle Produkte ziehenden Bedeutungsverlust von EU-Exporten in den Ländern Westafrikas und spricht dagegen, dass die EU die dortigen Preise negativ beeinflusst.

Aus der Sicht Westafrikas sind die Importe von unterschiedlicher Bedeutung. So ist Westafrika vor allem auf Zuckerimporte (33% SVG) angewiesen, aber so gut wie gar nicht auf die Importe von Rind- und Schweinefleisch (100% SVG). Dazwischen liegen Tomatenpaste, Geflügelfleisch und Milch. Die Selbstversorgungsgrade bei diesen Produkten liegen zwischen 60 und 80 Prozent mit einem schwachen Abwärtstrend. Dieser Abwärtstrend ergibt sich jedoch nicht dadurch, dass die Importe die westafrikanische Produktion verdrängen. Vielmehr wächst die gesamte Nachfrage sehr stark, worauf die Importe stärker reagieren als die ebenfalls steigende heimische Produktion. Insgesamt bestehen jedoch Zweifel, dass Importe und heimische Produktion gut austauschbar sind. Vielmehr wird die heimische Produktion oftmals nicht für die Versorgung in Nachfragezentren geeignet sein. Ein Grund dafür sind fehlende Weiterverarbeitungsmöglichkeiten in Westafrika. Dass deren Aufbau scheitert, muss dabei nicht unbedingt auf die Preise der importierten Ware zurückzuführen sein. Vielmehr spielen auch Probleme in den Bereichen Qualität, Lager, Transport sowie Investitionsunsicherheiten eine Rolle.

Trotzdem stellt sich natürlich die Frage, inwieweit europäische Direktzahlungen die EU-Exporte nach Westafrika beeinflussen. Da für Schweine- und Geflügelfleisch keine Direktzahlungen existieren, spielen bei diesen Produkten allenfalls die Direktzahlungen bei anderen Produkten eine indirekte Rolle. Bedeutender sind hier die Exporterstattungen, die jedoch nur in einem überschaubaren Rahmen eingesetzt werden. Lediglich die bezuschussten Exporte von unzertheilten Hühnern scheinen zuzunehmen. Bei Milch gibt es Hinweise, dass von den

Direktzahlungen eine gewisse produktionsverzerrende Wirkung ausgeht. Wie auch bei Zucker ist die Produktion jedoch quotiert, so dass sich diese Effekte (vor allem bei Zucker) in Grenzen halten. Wesentlich bedeutender sind bei diesen Produkten die Entscheidungen zur Quote und zu Exporterstattungen. Die Erhöhung bzw. das Auslaufen der Quoten sind aus volkswirtschaftlicher Sicht in jedem Fall positiv zu beurteilen. Wenn dies aber dazu führt, dass es wieder zu einem massiven Einsatz von Exporterstattungen kommt, kann das negative Auswirkungen auf die Weltmarktpreise dieser Produkte haben. Aktuell existieren jedoch aufgrund hoher Weltmarktpreise für beide Produkte keine Exporterstattungen. Die bedeutendsten Produktionswirkungen dürften von den Direktzahlungen bei Tomatenpaste und Rindfleisch ausgehen. Bei Tomatenpaste hängt das damit zusammen, dass hier gekoppelte Verarbeitungshilfen vorliegen, die erst 2013 vollständig entkoppelt sind. Zwar existieren auch seit kurzem Betriebsprämien bei Tomaten, für eine Beurteilung von deren Auswirkungen ist es jedoch noch zu früh. Exporterstattungen spielen bei Tomatenpaste ferner keine Rolle. Bei Rindfleisch werden sowohl entkoppelte Direktzahlungen als auch teilweise noch gekoppelte Direktzahlungen gewährt. Hier existieren deutliche Hinweise auf einen produktionsverzerrenden Effekt. So kann ein Teil der europäischen Betriebe ohne die Direktzahlungen noch nicht einmal die laufenden Ausgaben der Rindermast decken. Es ist davon auszugehen, dass ohne die Direktzahlungen im Rindfleischbereich die EU-Rindfleischproduktion deutlich geringer ausfallen würde. Da die EU-Rindfleischexporte rückläufig sind, die EU mittlerweile Nettoimporteur von Rindfleisch ist und die Exporterstattungen eine immer geringere Rolle spielen, hält sich der „Schaden“ für die Entwicklungsländer jedoch in Grenzen. Das heißt, die Direktzahlungen im Rindfleischbereich führen zumindest nicht dazu, dass die EU große mit Exporterstattungen subventionierte Mengen auf die Weltmärkte drückt.

5 Handlungsempfehlungen aus entwicklungspolitischer Sicht

5.1 Handlungsoptionen der betroffenen Entwicklungsländer und für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Direktzahlungen haben, wie oben diskutiert worden ist, mit hoher Wahrscheinlichkeit Produktionseffekte, die über den internationalen Agrarhandel auch Einflüsse auf die heimischen Märkte in Entwicklungsländern haben. Diese resultieren vor allem aus den Bestandteilen der Direktzahlungen, die immer noch an die Produktion gekoppelt sind, weil diese auch immer noch die relative Vorzüglichkeit einzelner Agrarprodukte in der EU beeinflussen. In geringerem Maße wirken die entkoppelten Direktzahlungen auf die Produktionsanreize, wobei diese Wirkung auf die dynamischen Effekte, und hier vor allem auf die Erwartungen in Bezug auf zukünftige Politikstützung zurückzuführen ist. Damit führen diese Wirkungen weniger zu Verzerrungen zwischen den einzelnen Agrarprodukten; vielmehr ist die Wirkung im Wesentlichen für alle Agrarprodukte gleich.

Für die Entwicklungsländer, die auf bestimmten Agrarmärkten in Exportkonkurrenz zur EU stehen, stellen daher vor allem die noch gekoppelten Bestandteile der Direktzahlungen ein Problem dar. Hier sollten die betroffenen Länder, bevorzugt im multilateralen Rahmen der WTO, auf eine bindende Begrenzung des ‚overall trade distorting support‘ drängen, um auf mittlere Sicht diese Zahlungen auch von spezifischen Produktionsanreizen zu lösen.

Für die Entwicklungsländer, deren Hauptsorge in der Störung der einheimischen Märkte durch vergleichsweise günstige Agrarimporte liegt, stellen sich die Empfehlungen weniger eindeutig dar. Handelt es sich bei diesen um Netto-Nahrungsmittelimporteure, profitieren sie in gewissem Umfang von den günstiger werdenden Einfuhren. Allerdings geht dies zu Lasten des heimischen Agrarsektors, der gemeinhin als Schlüssel zu einer nachhaltigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gesehen wird. So könnten diese Länder versuchen, die EU mittelfristig zu einer Senkung der entkoppelten Direktzahlungen zu drängen. Für Netto-Nahrungsmittlexporture entfällt dieser Vorteil, so dass auch diese Länder auf eine Senkung der entkoppelten Direktzahlungen drängen sollten. Die Erfolgsaussichten einer solchen Stoßrichtung müssen aber als sehr gering eingestuft werden. Dies rührt vor allem daher, dass die entkoppelten Zahlungen derzeit unbestritten in der ‚green box‘ verankert sind, und die Gesamtheit der OECD-Länder bisher wenig Willen an den Tag gelegt hat, an dieser grundsätzlichen Klassifizierung zu rühren. Ein Streitschlichtungsverfahren in der WTO hätte zwar gewisse Erfolgsaussichten, wie der oben diskutierte Präzedenzfall ‚subsidies on upland cotton‘ zeigt. Ein solches Verfahren ist aber langwierig und kann durchaus auch Kosten in anderen

Bereichen nach sich ziehen; in Verbindung mit den alles andere als sicheren Chancen zum Gewinn des Verfahrens bei gleichzeitig begrenzten positiven Wirkungen im Erfolgsfall erscheint dieser Weg insgesamt kaum empfehlenswert.

Im Bereich Exportstützung ist den Entwicklungsländern anzuraten, nicht allein in Richtung EU oder andere Industrieländer zu schauen. Einige Schwellenländer haben sich zu sehr dynamisch wachsenden Agrarexporteurern entwickelt. Mag dies im Falle Brasiliens noch allein durch die hohe Wettbewerbsfähigkeit in der Agrarproduktion erklären, stellt sich bei China schon eher die Frage, inwiefern hier staatliche Unterstützung für Landwirtschaft und Verarbeitung eine Rolle spielen. China ist in der WTO als Entwicklungsland wesentlich weniger Restriktionen ausgesetzt als die Industrieländer. Eine stärkere Disziplinierung der Exportsubventionierung durch Schwellenländer erscheint mittelfristig sinnvoll und könnte auch erreicht werden.

In den WTO-Verhandlungen sollten die Entwicklungsländer grundsätzlich eher in Richtung eines verbesserten Marktzugangs zur EU drängen. Dies gilt weniger für die LDCs, die ja über das EBA-Abkommen uneingeschränkten Marktzugang haben. Hier sollte vielleicht eher eine Überarbeitung der Ursprungslandregelungen auf die Agenda gesetzt werden. Allerdings erfordert eine erfolgreiche Nutzung eines verbesserten Marktzugangs auch Investitionen in Produktqualität und Verarbeitungskapazitäten, hier kann die Entwicklungszusammenarbeit gerade im Bereich Standards eine wichtige Rolle spielen.

5.2 Empfehlungen zur Positionierung bzgl. der zukünftigen Ausgestaltung der GAP

Die Legislativvorschläge der Kommission haben bereits einige wichtige Pflöcke eingeschlagen, an denen der interministerielle Abstimmungsprozess und letztlich auch die Position der deutschen Regierung im Agrarministerrat aus unserer Sicht keine gravierenden Änderungen mehr bewirken können. Die Direktzahlungen werden in Verbindung mit einer teilweisen Angleichung zwischen den EU-Mitgliedstaaten weitergeführt werden, das (in Deutschland ab 2013 ja bereits erreichte) Regionalmodell wird für alle Mitgliedstaaten mittelfristig relevant werden, und die grundsätzliche Aufteilung in zwei Säulen wird bestehen bleiben. Einige Ansatzpunkte im politischen Abstimmungsprozess bleiben aber weiterhin übrig:

- *Wegfall der Exporterstattungen:* Diese ursprünglich im Rahmen der WTO gemachte Zusage aller Industrieländer sollte nicht revidiert werden, sondern im Gegenteil nochmals bestätigt werden.

- *Beibehaltung und teilweiser Ausbau der gekoppelten Direktzahlungen:* Aufgrund der handelsverzerrenden Wirkung dieser Zahlungen sollte hier auf eine stärkere Begrenzung dieses Instruments, vor allem im Rindfleischbereich, gedrängt werden. Der vorgeschlagene Abbau der gekoppelten Direktzahlungen bei Baumwolle ist eindeutig zu begrüßen.
- *Wegfall der Zuckerquote ab 2015:* Diese von der Kommission vorgeschlagene Variante der Zuckermarktreform ist begrüßenswert und sollte unterstützt werden. Anpassungsprozesse, die durch die zu erwartende Ausdehnung der EU-Produktion und der Präferenzerosion für die AKP-Staaten des Zuckerprotokolls auftreten werden, sollten von der EU begleitet werden.
- *Greening:* Nach derzeitigem Kenntnisstand soll das Greening sich auf 30% der Prämie erstrecken. Allerdings werden mittelfristig die Bedingungen für Greening (Umbruchverbot für Dauergrünland, Fruchtfolgeeinhalten und ökologische Vorrangflächen) zwingende Voraussetzung auch für den Erhalt der Basisprämie sein. Die erneute Einführung von obligatorischer Stilllegung (in Höhe von 7%) unter dem Schlagwort „ökologische Vorrangflächen“ ist gesamtwirtschaftlich sehr kritisch zu sehen. Allerdings wird sie, gerade in Verbindung mit den übrigen ‚greening‘-Vorgaben, dämpfend auf die EU-Produktion bei Getreide wirken. Dies dürfte wiederum eher steigend auf die Getreidepreise wirkend, so dass auch die Produktion von Schweine- und Geflügelfleisch, mit Abstrichen auch von Milch und Rindfleisch, gedämpft werden dürfte. Dies kann aus Sicht der exportorientierten Entwicklungsländer vorteilhaft sein, trägt aber letztlich auch zu einer stärkeren Volatilität der Agrarpreise bei, so dass dies für importabhängige Entwicklungsländer auch negativ wirken kann.
- *Kappung der Direktzahlungen unter Berücksichtigung einer sozialen Qualifizierung:* Die Wirkung der vorgeschlagenen Kappung der Direktzahlungen dürfte aus unserer Sicht keine gravierenden Wirkungen auf das Angebot an Agrarprodukten haben. Erstens ist die Zahl der Betriebe, die von der Zahlungsobergrenze betroffen sind, durchaus überschaubar. Zweitens dürfte diese Begrenzung nicht großflächig dazu führen, dass sich die Intensität auf Agrarflächen verringert oder Flächen ganz aus der Produktion genommen werden. Drittens besteht die Möglichkeit (auch wenn die Kommission dies vermeiden möchte), dass durch Betriebsteilungen der Kappungsgrenze ausgewichen wird. Wirkungen könnten sich am ehesten bei tierhaltenden Großbetrieben im Rindfleisch- und Milchbereich ergeben, aber gerade in diesen Betriebstypen dürften

die auf der Lohnsumme basierende Befreiung von der Kappung dazu führen, dass diese Betriebe auf unverändertem Niveau Direktzahlungen erhalten.

- Aus unserer Sicht sollte das BMZ die Stimme gegen die Umdeklarierung der Ausgleichszahlungen als einkommens- und umweltbedingte Direktzahlungen erheben. Vor allem die damit einhergehende Verstetigung der Direktzahlungen wird auf längere Sicht stärkere Produktionswirkungen nach sich ziehen, als sie von den heutigen Direktzahlungen ausgehen.

Literaturverzeichnis

- AGROSYNERGIE (2006): Bewertung der Maßnahmen für verarbeitete Tomaten/Paradeiser, Rahmenvertrag Nr. 30-CE-0035027/00-37, Bewertung der GMO für Obst und Gemüse.
- CIA (Central Intelligence Agency) (2011): The World Factbook, URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, Washington D.C., USA.
- DBV (Deutscher Bauernverband e.V.) (2011): Handels-Analyse, Homepage des Deutschen Bauernverbandes, URL: <http://www.bauernverband.de/>, Berlin.
- DEBLITZ et al. (2009): agri benchmark Beef Report 2009, Benchmarking Farming Systems Worldwide, vTI & DLG, Braunschweig.
- EU-KOMMISSION (2005): Africa's agricultural economy: Its position in the world and its relations with the EU, Monitoring Agri-trade Policy (MAP), No. 2-05, Brussels.
- EU-KOMMISSION (2007): Verordnung (EG) Nr. 1410/2007 der Kommission vom 29. November 2007 zur Festsetzung der Ausfuhrerstattungen für Schweinefleisch, Brussels.
- EU-KOMMISSION (2008): 1st Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EAGF – 2007 Financial Year, Brussels.
- EU-KOMMISSION (2010a): 3rd Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EAGF – 2009 Financial Year, EAGF Financial Report COM/2010/502/Final, Brussels.
- EU-KOMMISSION (2010b): Fruit and vegetables - The regime for fruit and vegetables before the 2007 reform, Brussels.
- EU-KOMMISSION (2010c): The 2007 reform of the regime for fruit and vegetables, Brussels.
- EU-KOMMISSION (2011a): Commission Implementing Regulation (EU) No 680/2011 of 14 July 2011 – establishing budgetary ceilings for 2011 applicable to certain direct support schemes provided for in Council Regulation (EC) No 73/2009.
- EU-KOMMISSION (2011b): Global and EU agricultural export rebound, Monitoring Agri-trade Policy (MAP), No. 1-11, Brussels.
- EU-KOMMISSION (2011c): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik. URL:

- http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_de.pdf, Brüssel
- EUROSTAT (2011): EUROSTAT Database, URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, Luxemburg.
- FAHLBUSCH, M. (2009): Preisfindung auf den internationalen Märkten für Milcherzeugnisse – Ein Vergleich von Ansätzen zur Analyse von Marktmacht, Masterarbeit, Georg-August-Universität Göttingen.
- FAHLBUSCH, M., BAHR, A., BRÜMMER, B UND A. SPILLER (2010): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse, in: German Journal of Agricultural Economics, 59. Jahrgang, Heft 1, Supplement, S. 45-62.
- FAOSTAT (2011): FAOSTAT Database, URL: <http://faostat.fao.org/>, Rom.
- GTA (2011): Global Trade Atlas, URL: <http://www.gtis.com>, Global Trade Information Services (GTIS), Columbia, USA.
- HEMME et al. (2006): IFCN Dairy Report 2006, International Farm Comparison Network, IFCN Dairy Research Center, Kiel, Germany.
- KOESTER U. UND S. TANGERMANN (1976): Alternativen der Agrarpolitik, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup.
- NEWBERY D.M.G. AND J.E. STIGLITZ (1981): Theory of Commodity Price Stabilization: A Study in the Economics of Risk, Oxford Univ. Press, New York.
- PELIKAN, J., ISERMEYER, F., OFFERMANN, F. SANDERS, J. UND Y. ZIMMER (2010): Auswirkungen einer Handelsliberalisierung auf die deutsche und europäische Landwirtschaft, Sonderheft 338, Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI), Braunschweig.
- VAN HORNE, P.L.M. (2009): Production costs of broiler meat; an international comparison, Report 2009-004, Project code 31237, LEI Wageningen UR, Den Haag.
- vTI (Johann Heinrich von Thünen-Institut) (ohne Jahr): Wirtschaftszahlen, in: Agrarwirtschaft, verschiedene Jahrgänge, verschiedene Hefte.