



Europas Agrarpolitik, konzipiert bald nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vor mehr als vierzig Jahren, wird oft als hoffnungslos antiquiert kritisiert. Kann diese Agrarpolitik noch funktionieren, wenn die Europäische Union (EU) jetzt auf 25 Mitgliedsländer anwächst? Die EU wendet 48 Prozent des Brüsseler Haushalts, im Jahr 2003 etwa 46 Milliarden Euro, für die Gemeinsame Agrarpolitik auf, und ihre Mitgliedsländer geben für nationale Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft erhebliche zusätzliche Mittel aus. Im Zuge der EU-Erweiterung wurden jetzt viel stärker agrarisch geprägte Länder wie Polen, Ungarn und die baltischen Länder in die Union aufgenommen. Muss dann nicht der Haushalt der EU aus den Fugen geraten?

Fragen dieser Art stellt sich nicht nur der interessierte Zeitungsleser. Auch der deutsche Finanzminister wollte wissen, mit welcher Haushaltsbelastung in Brüssel zu rechnen ist, welche Optionen für die zukünftige Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik in einer Union mit 25 Mitgliedsländern bestehen und wie sich der Netto-Beitrag Deutschlands zum EU-Haushalt entwickeln könnte. Auch für den zweiten großen Ausgabenblock im Brüsseler Haushalt, die EU-Regionalpolitik, hatte das Ministerium entsprechende Fragen. Der Finanzminister beauftragte deshalb das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin und das Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen mit einer groß angelegten Studie zu diesen Fragen. Das DIW hat sich dabei mit der Regionalpolitik befasst und das Institut für Agrarökonomie mit der Agrarpolitik. Gleichzeitig ist das Institut für Europäische Politik (Berlin) der Fra-

ge nachgegangen, wie in einem erweiterten Europa politische Entscheidungen in diesen Bereichen gefällt werden. Über die Forschungsarbeit¹⁾, die in Göttingen für dieses Projekt zu leisten war, wird hier berichtet. Zur besseren Einordnung soll zuvor jedoch auf einige Grundzüge und Trends in der EU-Agrarpolitik eingegangen werden.

Grundlinien der EU-Agrarpolitik

Als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1958 durch

war eine auch aus heutiger Sicht unerhört mutige Entscheidung, denn Agrarpolitik gehört zu den politisch sensibelsten Domänen nationaler Wirtschaftspolitik, und Agrarpolitiker sind im allgemeinen nicht bereit, sich von anderen Ländern in ihrer Entscheidungsfreiheit einschränken zu lassen.

Wie mutig der Entschluss zu einer Gemeinsamen Agrarpolitik war, sollte bald erkennbar werden, als man sich darüber verständigen musste, auf welchem

Braucht das neue Europa eine neue Agrarpolitik?

Stefan Tangermann

den Vertrag von Rom gegründet wurde, war noch nicht entschieden, wie weit man die sehr unterschiedlichen agrarpolitischen Konzepte der sechs damaligen Mitgliedstaaten auf einen Nenner bringen wollte. Eindeutig war nur die Erwartung, die deutsche Industrie könne aus dem gemeinsamen Markt erhebliche Vorteile erwarten, während Frankreich dafür einen Ausgleich im Agrarbereich suchte. Als man Anfang der sechziger Jahre daran ging, die Regeln für den Agrarbereich zu entwerfen, entschloss man sich dazu, die agrarpolitischen Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht nur in dem Mindestmaß zu harmonisieren, das erforderlich gewesen wäre, um einen freieren Austausch von Agrarprodukten über die Grenzen hinweg zu erlauben. Man kam vielmehr überein, die jeweiligen nationalen Agrarpolitiken weitgehend durch eine neue Gemeinsame Agrarpolitik der EWG zu ersetzen. Das

Niveau die Agrarpreise in der EWG gestützt werden sollten. Frankreich hatte eine erheblich niedrigere Preisstützung als Deutschland, und die deutschen Landwirte protestierten heftig, als die Möglichkeit erwogen wurde, die gemeinsamen Agrarpreise erheblich unter dem in Deutschland gewohnten Niveau festzusetzen. Sogar die Göttinger Agrarökonomie bekam das damals zu spüren, denn als ein Gutachten zu den möglichen Folgen einer Agrarpreissenkung erschien, an dem zwei Göttinger Agrarökonominnen, die Professoren Arthur Hanau und Emil Woermann, mitgewirkt hatten, organisierte der Deutsche Bauernverband eine Demonstration vor dem damaligen Institutsgebäude, bei der schließlich auch Steine in die Fensterscheiben flogen. Am Ende setzte sich die deutsche Agrarpolitik weitgehend durch, und die Agrarpreise wurden in der EWG auf einem hohen Niveau festgesetzt, nicht weit unter dem, an das die deutschen Landwirte gewohnt waren.

¹⁾ Die Ergebnisse wurden veröffentlicht in Ch. Weise, M. Banse, W. Bode, B. Lippert, F. Nölle und S. Tangermann (2002), Die Finanzierung der Osterweiterung der EU. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Die Auswirkungen traten schnell ein. Die hohen Preise regten das Wachstum der Agrarproduktion an, und die EWG, ursprünglich ein Importeur von Agrarprodukten, hatte bald mit Überschüssen an ihren Agrarmärkten zu kämpfen. Das Problem lag darin, dass diese Überschüsse nicht ohne weiteres in andere Länder exportiert werden konnten, denn sie wurden ja infolge der agrarpolitischen Eingriffe zu Preisen (und damit auch zu

gehalten, ohne dass von den hohen Preisen Abschied genommen werden musste.

Am Ende war diese Politik aber nicht mehr durchzuhalten. Vor allem unter dem Druck ihrer Handelspartner während der Uruguay-Runde der Verhandlungen über das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) entschloss sich die Europäische Union 1992 unter dem Agrarkommissar Ray MacSharry zu einem ersten Schritt grundlegender

Union auf bevorstehende Herausforderungen vorzubereiten. Er betrieb deshalb eine weitere Reformrunde. Als der Bundesfinanzminister dem DIW und dem Göttinger Institut für Agrarökonomie den Studienauftrag erteilte, kam die Debatte über die »Fischler-Reform« gerade erst in Gang. Das Konzept des »Entkoppelns« der agrarpolitischen Zahlungen von der Produktion, in starkem Maße auch von der Göttinger Agrarökonomie entwickelt, erschien als eine nahe liegende Reformoption. Gerade im Zusammenhang mit der Osterweiterung der EU erschien diese Politikoption besonders relevant, da bei einer Fortsetzung der bisherigen Politik damit zu rechnen gewesen wäre, dass in den neuen Mitgliedsländern die Agrarproduktion erheblich ansteigen und damit zu neuen Überschussproblemen in der EU führen könnte. Immerhin hatten die Landwirte in den zukünftigen Mitgliedsländern aus Mitteleuropa bisher nicht von den Segnungen der Gemeinsamen Agrarpolitik profitiert. Sollten sie die gleiche an die Produktion gebundene Stützung erhalten wie die Landwirte in der bisherigen EU, so wäre damit zu rechnen, dass sie darauf mit einer Ausdehnung ihrer landwirtschaftlichen Erzeugung reagieren würden – mit durchaus problematischen Folgen für das Marktgleichgewicht in der erweiterten EU, für den internationalen Agrarhandel und für den öffentlichen Haushalt der Union.

Der Göttinger Forschungsansatz: Ein quantitatives Modell

Wie geht man nun vor, wenn man abschätzen soll, wie unterschiedliche Optionen für die Zukunft der EU-Agrarpolitik sich auswirken könnten? Immerhin ist das Ergebnis davon abhängig, wie Millionen von Landwirten in weit über zwanzig verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten der Agrarpo-



Kosten) produziert, die deutlich über denjenigen lagen, die man im internationalen Handel erzielen konnte. Nur mit kräftigen Exportsubventionen konnte man Absatz an den internationalen Märkten erzielen – und das führte zu rasch steigenden und schließlich nicht mehr tragbaren Belastungen des Brüsseler Haushalts. Die EU-Agrarpolitik versuchte zunächst, einer grundlegenden Reform aus dem Weg zu gehen, indem sie die Symptome bekämpfte. Durch administrative Eingriffe wie Produktionsbegrenzungen (Quoten), die den einzelnen Landwirten vorschrieben, wie viel Milch oder Zucker sie höchstens produzieren durften, wurden die Überschüsse und damit die Staatsausgaben im Zaum

Reform ihrer Agrarpolitik (»MacSharry-Reform«) und senkte bei einigen Agrarprodukten die Preise deutlich ab. Zum Ausgleich der Einkommensverluste erhielten die Landwirte Direktzahlungen aus der Brüsseler Kasse, die allerdings nur gezahlt wurden, wenn der jeweilige Landwirt die entsprechenden Produkte auch tatsächlich erzeugte. Diese Reform wurde unter Agrarkommissar Franz Fischler im Jahr 1999 – schon im Hinblick auf die bevorstehende EU-Erweiterung – vertieft und ausgedehnt (»Agenda 2000«).

Fischler erkannte allerdings bald, dass die Reform der EU-Agrarpolitik auch weiterhin entschieden vorangetrieben werden musste, um den Agrarsektor der

litik reagieren könnten, wie viele Nahrungsmittel eine noch erheblich größere Zahl von Verbrauchern bei unterschiedlich hohen Agrarpreisen kaufen dürften, wie sich diese verschiedenen Konstellationen von Angebot und Nachfrage auf den EU-Agrarmärkten in den Importen und Exporten der EU bei Agrarprodukten niederschlagen, welche Auswirkungen das wiederum auf die Preise im internationalen Agrarhandel hat, wie davon die Ausgaben der EU für Exportsubventionen bei Agrarprodukten abhängen – und so weiter und so fort... Alles dies sollte unter Berücksichtigung der Finanzregeln des EU-Haushaltes in Kassenströme umgerechnet werden, um schließlich zu ermitteln, in welchem Maße der öffentliche Haushalt jedes einzelnen Landes der erweiterten EU, vor allem aber natürlich der Haushalt der Bundesrepublik Deutschland, betroffen sein könnte.

Ökonomen können aus offensichtlichen Gründen (und glücklicherweise) keine Experimente im Großmaßstab der Realität durchführen, etwa um über fünf Jahre hin durchzuspielen, wie es sich auswirkt, wenn die EU ab Mai 2004 die neuen Mitgliedsländer aufnimmt oder darauf verzichtet. Wirtschaftswissenschaftler gehen deshalb wie Architekten vor, die eine erste Anschauung von der Wirkung eines geplanten Gebäudes gewinnen wollen – sie konstruieren ein Modell, also eine Abbildung der Realität im Kleinmaßstab. Das Modell des quantitativ forschenden Ökonomen beschreibt in mathematischen Gleichungen, wie die verschiedenen Teilnehmer am Wirtschaftsleben reagieren und – im Falle von wirtschaftspolitischen Analysen – wie sich die Gestaltung der Wirtschaftspolitik darauf auswirkt. Die Natur dieser Gleichungen (Welche Faktoren spielen eine Rolle? In welcher Form wirken sie sich aus? Wie wirkt eine Mehrzahl von Faktoren zusammen?)



leitet sich aus der Wirtschaftstheorie ab, baut also auf einer über lange Zeit hinweg schrittweise entwickelten Vorstellung von der Logik wirtschaftlicher Zusammenhänge auf. Die quantitative Intensität des Zusammenhangs (Wenn der Preis von Weizen um zehn Prozent angehoben wird, um welchen Prozentsatz steigt dann die Produktion?) wird mit ökonometrischen Methoden geschätzt, also durch statistische Analyse von in der Realität bereits beobachteten Fakten.

Insgesamt besteht das Modell, das in diesem Forschungsvorhaben verwendet wurde, aus Tausenden von Gleichungen, die für jedes Jahr bis 2013 Angebot, Nachfrage und internationalen Handel für mehr als zwanzig Agrarprodukte beschreiben, die Preisentwicklungen für diese Produkte an den heimischen und internationalen Märkten ermit-

teln, die Wirkungsweise einer Vielzahl agrarpolitischer Instrumente darstellen und die Auswirkungen auf den Staatshaushalt und die wirtschaftliche Lage von Landwirten und Nahrungsmittelverbrauchern analysieren. Alles dies wird in diesem Modell für die EU der bisherigen 15 Mitgliedsländer und gleichzeitig für die zwölf Beitrittsländer (einschließlich Bulgarien und Rumänien, die 2007 beitreten sollen) ermittelt.

Die Ergebnisse

Aus der Vielzahl der Einzelresultate sollen hier nur einige wenige Zahlen angegeben werden, die den Netto-Beitrag Deutschlands zum Haushalt der EU (Zahlungen von Deutschland nach Brüssel abzüglich Rückflüsse aus Brüssel nach Deutschland) im Bereich der Agrarpolitik charakterisieren, und zwar für das Prognosejahr

2013. Alle diese Zahlen sind in Euro mit der Kaufkraft des Jahres 1999 ausgewiesen (d.h. sie sind mit der erwarteten Inflation hochzurechnen, um die tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2013 zu ermitteln).

Wäre die EU-Agrarpolitik fortgesetzt worden, wie sie unter der »Agenda 2000« betrieben wurde, also ohne die inzwischen tatsächlich im Juni 2003 beschlossenen Reformen, so hätte Deutschland ohne EU-Erweiterung im Jahr 2013 mit einem Netto-Beitrag zum EU-Haushalt allein für agrarpolitische Zwecke in Höhe von 3,5 Milliarden Euro rechnen müs-

Gemeinsamen EU-Agrarpolitik angenommen wurde. Für die bisherige EU 15 wurde unterstellt, dass die Direktzahlungen an die Landwirte von der Produktion entkoppelt werden. Gleichzeitig wurde davon ausgegangen, dass diese Direktzahlungen schrittweise gekürzt werden, so dass sie im Jahr 2017 bei Null angekommen sind. Hintergrund dieses Szenario-Elements ist die Tatsache, dass diese Zahlungen ursprünglich im Rahmen der »MacSharry-Reform« eingeführt worden sind, um den Landwirten einen Ausgleich für die Absenkung der Preisstützung zu gewäh-

nahme ist die Tatsache, dass es in den Beitrittsländern Direktzahlungen an Landwirte in dem Umfang, der in der EU bekannt ist, bisher nicht gegeben hat und deshalb nicht von vornherein klar ist, warum diese Zahlungen in den neuen EU-Ländern eingeführt werden sollen – es sei denn, um Wettbewerbsnachteile zu verhindern, was nicht unbedingt erforderlich ist, wenn die Zahlungen in der bisherigen EU von der Produktion entkoppelt sind.

Bei diesem PolitikszENARIO hält sich der Netto-Beitrag Deutschlands zum Brüsseler Haushalt der erweiterten Union in deutlich engeren Grenzen. Er beträgt im Bereich der Agrarpolitik im Jahr 2013 nur 3,9 Milliarden Euro. Mit anderen Worten: Die Studie hat ergeben, dass bei einer durchgreifenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik die EU-Erweiterung für Deutschland im Agrarbereich weitgehend »kostenneutral« gestaltet werden kann. Viele andere Ergebnisse der Untersuchung werden hier nicht genannt

Die Politikentscheidung

Inzwischen ist nun – nach Abschluss dieser Studie – tatsächlich die Entscheidung über die Reform der EU-Agrarpolitik für die kommenden Jahre gefallen. Keines der untersuchten PolitikszENARIEN ist so verwirklicht worden, wie sie in der Studie definiert worden waren. Allerdings ist im Rahmen der agrarpolitischen Reform vom Juni 2003 tatsächlich beschlossen worden, dass erhebliche Teile der Direktzahlungen in Zukunft von der Produktion entkoppelt werden sollen. Dies geht deutlich in die Richtung des Szenarios einer durchgreifenden Reform, das in der Studie als besonders sinnvoll dargestellt worden war. Gleichzeitig ist beschlossen worden, dass die Direktzahlungen in den nächsten Jahren schrittweise um fünf Prozent reduziert werden sollen – ebenfalls ein (begrenzter) Schritt in Richtung auf ein Sze-



Foto:
Marc-Oliver Schulz

sen. Eine volle Einbeziehung der zwölf Beitrittsländer in diese unveränderte Politik hätte im Jahr 2013 zu einem Anstieg des Netto-Beitrags Deutschlands auf 6,3 Milliarden Euro geführt. Mit anderen Worten: Bei Fortsetzung der unveränderten Agrarpolitik wäre die EU-Erweiterung für Deutschland im Agrarbereich zu einem kostspieligen Unterfangen geworden.

Zum Vergleich dazu wurde ein PolitikszENARIO analysiert, in dem eine durchgreifende Reform der

ren. Ein solcher Ausgleich ist allerdings schwer dauerhaft zu begründen. Da entkoppelte Zahlungen die Wettbewerbsverhältnisse nur wenig verzerren, wurde weiterhin unterstellt, dass diese Zahlungen in den neuen Mitgliedsländern von vornherein nicht eingeführt werden. Stattdessen wurde davon ausgegangen, dass die neuen Mitgliedsländer die Hälfte der entsprechenden Summe erhalten, um damit die ländliche Entwicklung zu fördern. Hintergrund zu dieser An-

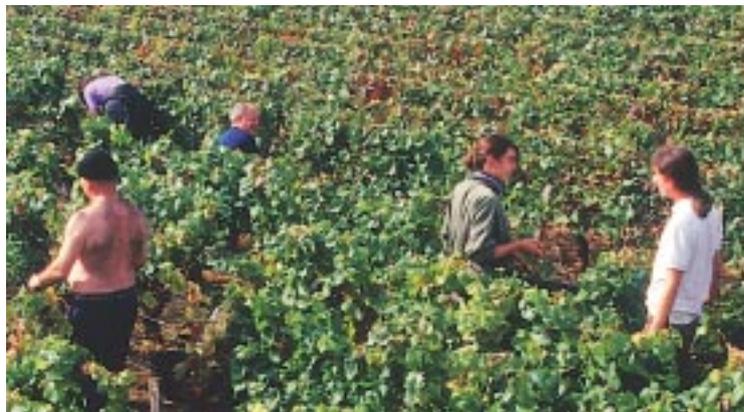
nario-Element der Studie – und dass die entsprechenden Finanzmittel zugunsten von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung umgeschichtet werden sollen. Die neuen Mitgliedsländer bleiben nicht von den Direktzahlungen ausgeschlossen; diese Zahlungen werden dort allerdings erst schrittweise eingeführt.

Wie sich diese tatsächlich gefassten Beschlüsse auswirken, wird in den kommenden Jahren zu beobachten sein, und es wird sich dann auch herausstellen, in welchem Maße und in welcher Gestalt weitere Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik erforderlich sind. Insbesondere wird dabei zu klären sein, wie lange Direktzahlungen, die ihren historischen Ursprung in der Abkehr von einer verfehlten Politik der Preisstützung haben, noch beibehalten werden sollen, und ob es nicht richtiger ist, schrittweise weiter zu einer Politik überzugehen, in der Zahlungen zukunftsorientiert auf solche Leistungen ausgerichtet sind, welche die Landwirtschaft im Interesse der Gesellschaft erbringt.

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU wird also auch weiterhin ein spannendes Thema bleiben. Forschungsarbeiten, wie sie im Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen schon seit langer Zeit und von mehreren Arbeitsgruppen durchgeführt werden, leisten einen erheblichen und national wie international anerkannten Beitrag zur Analyse der Notwendigkeit und der Folgen solcher agrarpolitischer Reformen. Die konzeptionelle Vorarbeit von wissenschaftlicher Seite und die quantitative Analyse alternativer Politikoptionen schaffen unverzichtbare Grundlagen für Zukunftsentscheidungen in diesem Politikbereich. Der Forschungsbeitrag der Göttinger Agrarökonomien wird also gefragt bleiben, im neuen Europa eher noch stärker als bisher schon im alten Europa. ◀

The Common Agricultural Policy of the European Union, created in the early 1960s as one of the central pillars of European integration, soon ran into difficulties and had to undergo successive rounds of reform. With the impending enlargement of the EU to include important agricultural producer countries from Central Europe, the question became immediately relevant as to whether further reform was needed. The German Minister of Finance also took an interest in this issue due to whether the important implications for the contribution Germany has to make to the Brussels budget. He commissioned the Institute of Agricultural Economics, University of Göttingen, to engage in a study of the budgetary

effects of alternative scenarios for the future of the Common Agricultural Policy in an enlarged EU. The analysis was done on the basis of a large-scale model of the agricultural sector in the EU-15 and the accession countries. It was found that EU enlargement without a change in agricultural policies would have greatly increased the budgetary burden, while determined reform of the Common Agricultural Policy could both improve policy efficiency and limit budgetary exposure. The reform actually decided in June 2003 under Agriculture Commissioner Franz Fischler includes a number of elements for which this study, completed before these reform decisions were taken, had argued.



Prof. Dr. Stefan Tangermann, Jahrgang 1943, absolvierte an der Universität Göttingen ein agrarökonomisches und ein wirtschaftswissenschaftliches Studium. Er wurde 1974 in Göttingen promoviert, arbeitete anschließend als Wissenschaftlicher Assistent und wurde 1977 an die Universität Frankfurt (Main) berufen.

Im Jahr 1980 kehrte er als Professor für Agrarökonomie an die Georgia Augusta zurück, an der er bis 2002 auf den Gebieten internationale Agrarpolitik und Agrarhandel lehrte und forschte. Neben seinen Tätigkeiten in Gremien der Universität als Dekan, Vize-Präsident und Mitglied des Senats machte sich Prof. Tangermann als Berater internationaler Einrichtungen, darunter die Weltbank und das Europäische Parlament, einen Namen. Seit Februar 2002 ist Prof. Tangermann Direktor für Ernährung, Landwirtschaft und Fischerei bei der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) in Paris (Frankreich).