AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Boger, S.; Noleppa, S.: Weiterentwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik und Osterweiterung der Europäischen Union: Eine Wirkungsanalyse verschiedener Politikoptionen. In: Heißenhuber, A.; Hoffmann, H.; von Urff, W.: Land- und Ernährungswirtschaft in einer erweiterten EU. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 34, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1998), S.85-93.

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 34, 1998, S. 85 - 93

WEITERENTWICKLUNG DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK UND OSTERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION: EINE WIRKUNGSANALYSE VERSCHIEDENER POLITIKOPTIONEN

von

S. BOGER und S. NOLEPPA*

1 Einleitung

Die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Agrarpolitik in der Europäischen Union (EU) und deren Gestaltung werden kontrovers diskutiert. In die Diskussion fließt eine Reihe von Argumenten ein, die für eine Umgestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sprechen: die unvollständige Agrarreform von 1992, die angespannte Haushaltslage in der EU und den Mitgliedstaaten, die bevorstehende Osterweiterung, die WTO-Verhandlungen im Jahr 1999, die Entwicklungen auf den Weltmärkten und auch umweltpolitische Belange.

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel dieses Beitrags, grundlegende Optionen für eine Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik aufzuzeigen und wesentliche Effekte dieser Optionen für Politik und Landwirtschaft zu diskutieren. Besondere Beachtung findet dabei die bevorstehende Osterweiterung der EU[1].

Der Beitrag untergliedert sich in drei Hauptteile. Der Abschnitt 2 liefert eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen politischen Vorschläge und Ansätze für eine Reform der GAP. Auf der Basis einer solchen Synopse wird im Abschnitt 3 eine Wirkungsanalyse für zwei grundlegende Politikoptionen in der EU (15) vorgenommen. Dabei stehen budgetäre Effekte im Vordergrund, es wird aber auch eingegangen auf wirtschaftliche Konsequenzen infolge veränderter agrarpolitischer Rahmenbedingungen für ausgewählte landwirtschaftliche Betriebe. Der Abschnitt 4 erweitert die Analyse in bezug auf die zu erwartende Osterweiterung: Am Beispiel Polens wird exemplarisch aufgezeigt, was die Aufnahme weiterer Staaten in die EU für die Entwicklung wichtiger agrarpolitischer Zielvariablen bedeuten würde.

2 Aktuelle Reformansätze im Überblick

Neben der wissenschaftlichen Diskussion zur Gestaltung und den Auswirkungen einer weiterentwickelten EU-Agrarpolitik unterstreichen nunmehr auch die zahlreichen Vorschläge aus der Politik die Bedeutung und besondere Aktualität dieses Bereichs; und seit kurzem liegt mit der „Agenda 2000" erstmals ein konkreter Entwurf der EU-Kommission vor. Ein Überblick

* Dipl. Ing. agr. Silke Boger (s.boger@rz.hu-berlin.de), Dr. Steffen Noleppa (snoleppa@rz.hu-berlin.de); Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Luisenstraße 56, 10099 Berlin (Mitte).

[1] Die Gedanken dieses Beitrags basieren im wesentlichen auf einer Studie zu „Optionen für die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik", die am Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus der Humboldt-Universität zu Berlin im Auftrag der SPD-Bundestagsfraktion erarbeitet wurde (KIRSCHKE et al. 1997). Die Autoren waren an der Erarbeitung der Studie beteiligt, insbesondere bei der in diesem Zusammenhang vorgenommenen Einordnung und Wirkungsanalyse verschiedener Optionen zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik.

über die politischen Vorschläge hilft, sich Klarheit über die Eckpunkte der Diskussion und über die Reformbereitschaft „von innen" zu verschaffen (vgl. Abbildung 1).

Besonders im Bereich der *Markt- und Preispolitik* herrschen sehr unterschiedliche Vorstellungen über eine zukünftige Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik vor. Dabei wird die Beibehaltung der bestehenden Marktordnungen bei angemessenem Außenschutz sowie der jetzigen Quotenregelungen ebenso diskutiert wie eine umfassende Liberalisierung einschließlich des Abbaus aller produktionsbeschränkenden Maßnahmen. Sollte die Stützung über Agrarpreise aufrechterhalten bleiben, würden Ressourcen in der Landwirtschaft weiterhin ineffizient gebunden. Als Konsequenz der letzten GATT-Runde müßten Produktionsbeschränkungen beibehalten bzw. verschärft werden.

Abbildung 1: Stichworte aus verschiedenen politischen Vorschlägen zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik

Ziele:	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, angemessene Einkommensentwicklung, flächendeckende und nachhaltige Landwirtschaft, Entwicklung ländlicher Räume, Senkung des Verwaltungsaufwands		
Markt- und Preispolitik	Sicherung des Außenschutzes, Beibehaltung der Quoten	Vereinfachung der Marktordnungen, Liberalisierung einzelner Märkte	Abbau der Preisstützungen, Abschaffung der Quoten und Flächenstillegung
Einkommenspolitik	verschiedene produktionsgebundene Ausgleichszahlungen für Getreide, Ölsaaten sowie Rinder, einschließlich Milchkühe	Bindung der Ausgleichszahlungen an soziale und ökolgische Kriterien, degressive Staffelung	einheitliche Flächenprämie ohne degressive Staffelung, Einkommensbeihilfen nur für benachteiligte Regionen
	zunehmende Abkehr von der gegenwärtigen GAP		

Quelle: Eigene Darstellung nach KIRSCHKE et al. (1997); EU-KOMMISSION (1997a)

Eine konsequentere Fortführung der Marktorientierung bringt hingegen eine Reihe positiver Effekte mit sich: Eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz, Einsparungen bei Marktordnungskosten, die Senkung des Verwaltungsaufwands und die Förderung der betrieblichen Entscheidungsfreiheit. Damit würde auch dem Ziel der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit am ehesten entsprochen. Dennoch werden einer umfassenden und vor allem zügigen Liberalisierung der europäischen Agrarmärkte gegenwärtig wenig Chancen eingeräumt, denn Einkommensverluste und soziale Härten wären für den Agrarsektor kaum zu vermeiden. Als gangbarer Weg wird heute nicht zuletzt deshalb eine schrittweise Liberalisierung der Agrarmärkte erörtert. Während die EU-Kommission darunter eher versteht, einzelne Marktordnungen wiederholt und graduell zu reformieren (EU-KOMMISSION 1997a), wird von wissenschaftlicher Seite eine Vereinfachungen und Angleichung der bestehenden Marktordnungen als Mindestanforderung an eine Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik befürwortet (HENRICHSMEYER und WITZKE 1996; TANGERMANN 1997; WEISE et al. 1997).

In bezug auf Maßnahmen der *Einkommenspolitik* im Agrarbereich herrscht im Gegensatz zur Markt- und Preispolitik eher ein einheitliches Meinungsbild vor. Favorisiert wird eine einheitliche Flächenprämie, die eventuell anhand der Betriebsgröße degressiv gestaffelt oder um eine an den Faktor Arbeit geknüpfte Prämie ergänzt werden sollte. Keiner der erwähnten Vor-

schläge - abgesehen von der „Agenda 2000" - hält an der aktuellen Ausgestaltung des kompensatorischen Prämiensystems fest.

Die Vorteile einer einheitlichen Flächen- bzw. Bewirtschaftungsprämie liegen auf der Hand: Die Verzerrungen zwischen einzelnen Agrarprodukten werden gemindert, der Verwaltungsaufwand könnte erheblich gesenkt und diese Prämiengestaltung auch als WTO-konform anerkannt werden, sofern ein geeignetes Referenzsystem gefunden wird. Verteilungspolitische Ziele, wie die Gewährleistung eines angemessenen Einkommens in der Landwirtschaft, werden allerdings bei einer undifferenzierten Prämie nicht ohne weiteres erreicht.

In diesem Zusammenhang stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Legitimation und Fristigkeit von Ausgleichszahlungen (vgl. auch WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMELF 1996). Das Argument des Vertauensschutzes rechtfertigt bei abrupten Politikwechseln - wie bei einer substantiellen Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik - durchaus Kompensationszahlungen, sofern diese eindeutig zeitlich begrenzt sind. Sollen verteilungspolitische Ziele hingegen dauerhaft verfolgt werden, wären sozialpolitische Maßnahmen sicher sinnvoller.

Insgesamt spiegeln die Reformvorschläge zur GAP die momentane Unzufriedenheit mit dieser Politik wider. Für eine Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik lassen sich aus der geführten Diskussion zwei grundsätzliche Gedanken fassen:

- eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte und
- eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Prämiensystems.

Vor diesem Hintergrund werden im folgenden mögliche Auswirkungen einer weiterentwickelten EU-Agrarpolitik auf das EU-Budget und landwirtschaftliche Einkommen untersucht.

3 Liberalisierung und einheitliches Prämiensystem als grundlegende Politikoptionen für eine Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik

Die beiden grundlegenden Politikoptionen einer weiteren Liberalisierung sowie eines einheitlichen Prämiensystems sollen nunmehr mit einfachen Modellen analysiert werden. Dabei wird auf zwei Politikvarianten fokussiert: eine *Teilliberalisierung mit Flächenprämie* und eine *volle Liberalisierung mit Flächenprämie*. Damit soll ein Rahmen abgesteckt werden, innerhalb dessen eine Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik diskutiert werden kann.

Die *Teilliberalisierung* beschreibt bereits eine umfassende Weiterentwicklung der gegenwärtigen GAP. Bei dieser Politikvariante entsprechen die Inlandspreise für wesentliche Agrarprodukte dem Weltmarktpreisniveau. Konkret werden für die „grandes cultures" die bestehenden Außenhandelsregelungen als ersatzlos gestrichen betrachtet, für die sensiblen Produkte bzw. Produktgruppen Milch, Rindfleisch und Zucker wird ein um 10% reduzierter Inlandspreis unterstellt. Quoten für Milch und Zucker bleiben jedoch bei dieser Politikvariante erhalten. Stillegungsprämie und Stillegungsverpflichtung hingegen entfallen, auch werden Preisausgleichszahlungen für Ackerkulturen und Tierprämien nicht mehr gewährt.

Eine *volle Liberalisierung* unterstellt eine noch radikalere Reform. Es wird ein vollständiger Abbau von Preisstützungen bei allen Agrarprodukten sowie die Abschaffung aller mengenregulierenden Maßnahmen und produktgebundenen Beihilfen unterstellt.

Zur temporären Kompensation dieser gravierenden Änderung agrarpolitischer Rahmenbedingungen wird eine *Flächenprämie* gewährt. Bei der hier definierten Prämienregelung finden die direkten Zahlungen für Ackerkulturen und Rindfleisch aus dem EU-Haushalt gemäß der „Agrarreform" von 1992 Beachtung: Preisausgleichszahlungen für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, die Stillegungsprämie sowie Tierprämien für männliche Rinder und Mutter-

kühe machen im Haushaltsansatz von 1997, ca. 19 Mrd. ECU aus; bezogen auf einen Hektar LF sind das im EU-Durchschnitt etwa 150 ECU. Dieser Betrag wird als einheitliche produktionsunabhängige Transferzahlung sowohl bei der Teilliberalisierung als auch bei der vollen Liberalisierung je ha LF gezahlt.

Bei der Diskussion von Wirkungen der beiden definierten Politikvarianten wird von der *Ist-Situation* 1996 mit den dort gültigen GAP-Regelungen ausgegangen. Interessant ist zunächst, wie die Politikvarianten das EU-Agrarbudget - und dort vor allem die im EAGFL (Abteilung Garantie) - gebundenen Mittel verändern würden (vgl. Tabelle 1). Budgeteffekte in Form von Exporterstattungen und Importabschöpfungen wurden hierfür mit einem partialanalytischen Modell berechnet, wobei das gewählte Vorgehen dem der angewandten Wohlstandsanalyse entspricht (vgl. JUST, HUETH und SCHMITZ 1982). Berücksichtigung fanden in den Berechnungen neben den genannten Änderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen und den daraus resultierenden Effekten bezüglich des inländischen Preisniveaus, der Produktion und des Verbrauchs auch Preiseffekte auf den Weltagrarmärkten.

Tabelle 1: EAGFL-Ausgaben (Abteilung Garantie) für verschiedene Politikvarianten (Mio. ECU)

Komponenten	Ist-Situation	Teilliberalisierung mit Flächenprämie	Volle Liberalisierung mit Flächenprämie
Erstattungen			
• Grandes cultures	935	0	0
• Zucker	1 467	902	0
• Rindfleisch	1 597	752	0
• Milch	1 978	842	0
• Sonstiges	1 074	1 074	0
Beihilfen[a)]			
• Grandes cultures	15 545	0	0
• Rindfleisch	3 132	0	0
Sonstige Ausgaben	15 100	13 230[b)]	4 225[c)]
Flächenprämie	0	19 268	19 268
Gesamt	**40 828**	**36 068**	**23 493**

a) Direkte Zahlungen für „grandes cultures" und Rindfleisch gemäß Agrarreform von 1992.
b) Reduzierung von Beihilfen bei Zucker und Milcherzeugnissen sowie der Lagerhaltungskosten um 50%.
c) Betrag für Maßnahmen der Marktstabilisierung und Mindestlagerbestände.

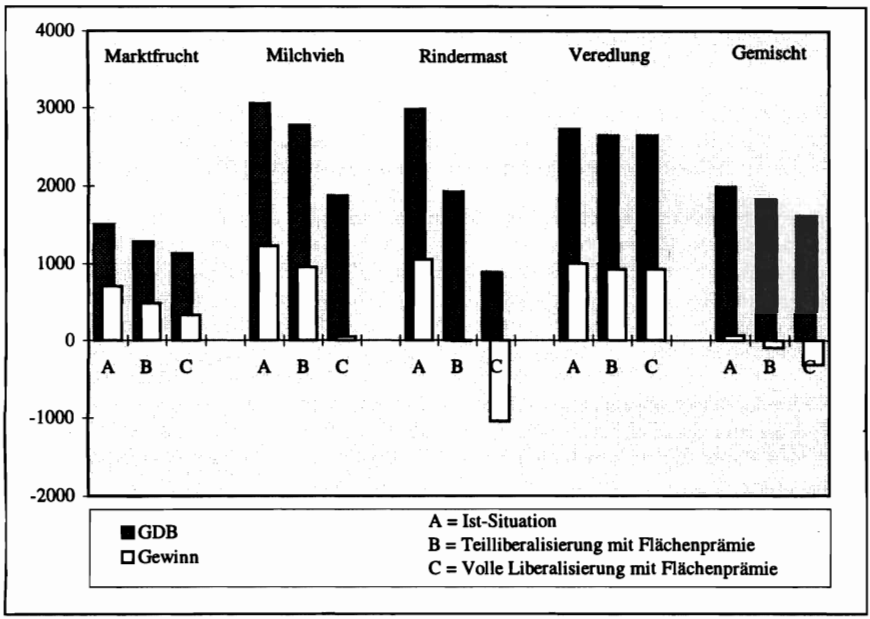
Quelle: Eigene Darstellung nach KIRSCHKE et al. (1997, S. 14)

Es zeigt sich, daß die gewählten Politikvarianten bei entsprechender Umsetzung zu einer deutlichen Entlastung des Agrarbudgets führen können. Eine *Teilliberalisierung mit Flächenprämie* würde zu Einsparungen in Höhe von etwa 4,8 Mrd. ECU führen, und bei einer *vollen Liberalisierung mit Flächenprämie* würden gar 17,3 Mrd. ECU an Finanzmitteln freigesetzt[2]. Direkte Beihilfen gewinnen dabei an Bedeutung: So beträgt der Anteil der Flächenprämie am gesamten, in Tabelle 1 dargestellten Ausgabenblock bei einer Teilliberalisierung etwas mehr als 50% und erhöht sich bei der vollen Liberalisierung auf ca. 82%, verglichen mit ungefähr 45%, die für Beihilfen im Bereich der „grandes cultures" und für Rindfleisch zum gegenwärtigen Zeitpunkt gezahlt werden.

2 Die Aussage ändert sich in ihrer Tendenz auch dann nicht, wenn zusätzlich Effekte bei den Agrareinnahmen mit berücksichtigt werden.

Über die betrachteten Budgeteffekte hinaus sollen die Auswirkungen auf landwirtschaftliche Einkommen untersucht werden. Abbildung 2 zeigt, wie sich die wirtschaftliche Situation für verschiedene Modellbetriebe[3] bei den gewählten Politikvarianten ändern würde.

Abbildung 2: Gesamtdeckungsbeitrag und Gewinn für Modellbetriebe bei verschiedenen Politikvarianten (DM/ha)



Quelle: Eigene Darstellung nach KIRSCHKE et al. (1997, S. 42)

Zu erwarten ist, daß bei vielen *Marktfruchtbetrieben* eine subventionsfreie und kostendeckende Produktion zu Weltmarktpreisen nicht möglich ist. Die Einführung einer einheitlichen Flächenprämie würde jedoch die Existenz vieler Marktfruchtbetriebe sichern helfen. Für *Milchviehbetriebe* läßt sich erwarten, daß bei einer vollen Liberalisierung mittelfristig mit einem spürbaren Rückzug der Milchproduktion aus Deutschland zu rechnen wäre, woran auch eine Subventionierung der Fläche nichts ändern würde. Gleiches gilt für *Rindermastbetriebe*, hier würde jedoch bereits bei einer teilweisen Liberalisierung trotz Flächenprämie ein massiver Produktionsausstieg zu erwarten sein. Demgegenüber werden *Veredlungsbetriebe* von einer weiteren Liberalisierung in geringerem Maße berührt; wohl deshalb, weil diese Betriebe schon jetzt einem vergleichsweise starken internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Für *Gemischtbetriebe* schließlich stellen sich die Ergebnisse ambivalent dar: Zwar wären den Berechnungen zufolge Gemischtbetriebe stark in der Existenz bedroht, doch muß wohl hier auch argumentiert werden, daß gerade diese Betriebe über flexiblere Anpassungsmöglichkeiten an neue Rahmenbedingungen als spezialisierte Betriebe verfügen dürften.

Unter Weltmarktbedingungen wäre die Mehrzahl der untersuchten Betriebe folglich nicht überlebensfähig. Eine substantielle Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik wird also nicht

[3] Die Modellbetriebe wurden so spezifiziert, wie sie in den verschiedenen Regionen Deutschlands vorzufinden sind. Auf Repräsentativität wurde dabei jedoch nicht geachtet. Methodisch wurde auf die Lineare Programmierung zurückgegriffen.

nur Budgetkosten einsparen helfen, sie wird auch neue Kosten verursachen, für die Abfederung bei Anpassungsproblemen und eine Freisetzung von Produktivitätsreserven.

Im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung der EU scheint die bisherige Argumentation zu kurz gegriffen. Am Beispiel der EU-Erweiterung um Polen sollen einige Konsequenzen für Agrarpolitik und Landwirtschaft in einer erweiterten EU aufgezeigt werden.

4 Potentielle Auswirkungen eines Beitritts Polens in die Europäische Union

Polen weckt im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung der EU besonderes Interesse. Es ist das größte Land der zehn assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas. Der Agrarsektor mit einem Anteil von gut 6% am Bruttoinlandsprodukt und über 25% an den Beschäftigten könnte bei einem Beitritt erhebliche Kosten im Agrarbereich hervorrufen.

Vor diesem Hintergrund sollen die potentiellen Auswirkungen der Politikvarianten auf wichtige agrarpolitische Zielvariablen für den EU-Beitritt Polens mit Hilfe eines Mehr-Markt-Modells analysiert werden. Die in dem Modell abgebildeten Produkte bzw. Produktgruppen wurden so gewählt, daß ein möglichst hoher Anteil des gesamten landwirtschaftlichen Produktionswerts erfaßt ist, zugleich aber auch Produkte enthalten sind, die in bezug auf eine GAP in der erweiterten EU eine wichtige Rolle spielen. Im einzelnen werden die Märkte für Brotgetreide, Futtergetreide, Ölsaaten, Hülsenfrüchte und Zucker sowie Milch, Rindfleisch und Schweinefleisch abgebildet. Der Modellansatz nutzt Cobb-Douglas-Funktionen[4]. Bei der Analyse gesamtwirtschaftlicher Indikatoren wird die Referenzsituation mit den Situationen verglichen, die bereits im Abschnitt 3 für die EU (15) untersucht wurden: *Ist-Situation, Teilliberalisierung mit Flächenprämie* sowie *volle Liberalisierung mit Flächenprämie* (vgl. Tabelle 2)[5,6].

Tabelle 2: Änderung von wichtigen agrarpolitischen Zielvariablen bei einem EU-Beitritt Polens für verschiedene Politikvarianten (Mio. ECU)

Zielvariable	Referenz-situation	Ist-Situation	Teilliberalisierung mit Flächenprämie	Volle Liberalisierung mit Flächenprämie
EU-Agrarbudget	n.a.	**1 791,6**	**2 846,8**	**2 790,0**
• Außenhandel	n.a.	**155,0**	**56,8**	**0,0**
• Beihilfen [a)]	n.a.	**1 636,6**	**0,0**	**0,0**
• Flächenprämie	n.a.	**0,0**	**2 790,0**	**2 790,0**
Produzenteneinkommen (Markt)	4 858	8 601	7 970	6 889
Konsumentenausgaben	7 178	10 173	9 608	8 909
Devisensaldo	- 135	505	617	1 202

[a)] Direkte Zahlungen für „grandes cultures" und Rindfleisch gemäß der Agrarreform von 1992.

Quelle: Eigene Berechnungen

---

[4] Entsprechende Mengen- und Preisvariablen wurden GUS (1996) und Kirschke et al. (1996) entnommen. Die erforderlichen Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten basieren auf Sullivan et al. (1992).

[5] Shifteffekte, z.B. infolge von Produktivitätsänderungen, bleiben unberücksichtigt.

[6] Auf Änderungen in der Produktionsstruktur in der polnischen Landwirtschaft wird an dieser Stelle nicht eingegangen, sie sind jedoch bei den Angaben zu den einzelnen Indikatoren mit berücksichtigt.

Für die EU sind die budgetären Belastungen einer Osterweiterung von besonderem Interesse. Bei einem Beitritt Polens unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen würde das EU-Agrarbudget mit ca. 1,8 Mrd. ECU belastet werden, das sind gegenwärtig etwa 4% der im EAGFL (Abteilung Garantie) bilanzierten Mittel[7]. Dabei wären die Belastungen, die aus dem Agraraußenhandel erwachsen, relativ gering anzusetzen; Preisausgleichszahlungen und Stillegungsprämien im Bereich der „grandes cultures" sowie Tierprämien bei Rindern hingegen würden allein 1,6 Mrd. ECU Budgetausgaben verursachen. Bei einer weiteren Liberalisierung der EU-Agrarmärkte und Zahlung von Flächenprämien würde im Falle einer Aufnahme Polens in die EU die Belastung des EU-Agrarbudgets deutlich ansteigen, weil Einsparungen bei der Finanzierung des Agraraußenhandels durch höhere direkte Zahlungen überkompensiert werden. So wäre die Zahlung einer Flächenprämie für Polen mit 2,8 Mrd. ECU fast doppelt so teuer wie die Zahlung von Beihilfen gemäß der „Agrarreform" von 1992.

In diesem Zusammenhang kann jedoch argumentiert werden, inwieweit eine Flächenprämie in den Beitrittsstaaten überhaupt ausgezahlt werden muß. Eine Flächenprämie, die - wie beschrieben - von Produktionsentscheidungen weitgehend losgelöst ist, hat nur geringe wettbewerbsverzerrende Wirkungen. Unter der Annahme, die Flächenprämie würde in der EU als „Umstellungshilfe" an die neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen nur temporär und zeitlich degressiv gestaffelt gewährt, könnte in den Beitrittsstaaten auf die Zahlung einer Flächenprämie verzichtet werden. Ohne Berücksichtigung der Flächenprämien würden folglich die potentiellen Beitrittskosten ganz erheblich gesenkt werden können.

Gewinner einer Eingliederung Polens in die EU wären bei allen betrachteten Politikvarianten ohne Zweifel die polnischen Agrarproduzenten. Gegenüber der Referenzsituation würde das am Markt erzielte Einkommen bei Übernahme der gegenwärtigen GAP um knapp 80% steigen; und selbst bei einer vollen Liberalisierung würde - bedingt durch Weltmarktpreiseffekte und Produktionsveränderungen - das Produzenteneinkommen in Polen noch um ca. 40% höher liegen als bisher. Zu zahlende Prämien sind dabei noch unberücksichtigt! Verlierer wären hingegen die Konsumenten: Sie müßten bei allen Politikvarianten höhere Preise als in der Referenzsituation in Kauf nehmen. In der *Ist-Situation* würden sie über 40% höhere Ausgaben tätigen; bei völlig liberalisierten Agrarmärkten wären es immerhin noch 25%. Der polnische Agrarhandel würde sich positiv entwickeln. Im Gegensatz zur Referentsituation würde Polen bei einem EU-Beitritt zu einem Nettoagrarexporteur, wobei das Handelspotential mit zunehmender Liberalisierung größer werden würde. Bei einer vollen Liberalisierung könnte Polen unter den Modellbedingungen Nettoexporte von 1,2 Mrd. ECU realisieren.

5 Schlußfolgerungen

Für die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik ist eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte eine grundlegende Perspektive, wobei der Zahlung von produktionsunabhängigen Transferzahlungen eine besondere Bedeutung zukommt. Die hier definierten grundsätzlichen Politikvarianten - eine *Teilliberalisierung mit Flächenprämie* und eine *volle Liberalisierung mit Flächenprämie* - entlasten, gemessen an der *Ist-Situation*, den EU-Haushalt und eröffnen neue Möglichkeiten einer zielorientierten Agrarpolitik, etwa im Bereich der Agrarstrukturpolitik. Eine solche Umverteilung von Finanzmitteln wird auch notwendig sein, denn eine substantielle Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik wird nicht „kostenfrei" zu haben sein: Viele landwirtschaftliche Betriebe wären bei den unterstellten Bedingungen schlechter gestellt und international nicht konkurrenzfähig, auch wäre eine regionale Zuspitzung von Problemen wahrscheinlich. Eine Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik bedarf vor dem Hintergrund

[7] Auf der Basis des in Polen erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts wäre das Land bei den gegebenen Richtlinien des Eigenmittelplafonds verpflichtet, etwa 1,1 Mrd. ECU zur Finanzierung des EU-Gesamtbudgets beizutragen.

erheblicher Anpassungszwänge im Agrarsektor deshalb einer Abfederung, um soziale Härten zu vermeiden und einen strukturellen Wandel überhaupt erst zu ermöglichen.

Eine Eingliederung Polens in die EU bzw. eine Osterweiterung der EU überhaupt muß nicht zwangsläufig zu höheren Belastungen des EU-Agrarbudgets führen, wenn zuvor eine potentielle Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik vollzogen werden würde. Auch hier markieren die aufgezeigten Politikvarianten eine grundsätzliche Perspektive: möglichst wettbewerbsneutrale direkte Transferzahlungen zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen und zur Unterstützung des Strukturwandels sind bei Beitrittskandidaten, wie das Beispiel Polen zeigt, nicht zwangsläufig notwendig; mitunter bedeutet eine Liberalisierung der Agrarmärkte - insbesondere dann, wenn sie global geführt wird - eine Verbesserung der gegenwärtigen Situation für landwirtschaftliche Produzenten. Allerdings werden auch in den Staaten Mittel- und Osteuropas durch eine Aufnahme in die EU soziale Kosten entstehen, wenn auch eher auf Seiten der Konsumenten.

6 Zusammenfassung

Die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik wird vor allem vor dem Hintergrund der Osterweiterung immer transparenter, wenn auch ihre konkrete Ausgestaltung kontrovers diskutiert wird. Eine weitreichende Liberalisierung ist aus wissenschaftlicher Perspektive der richtige Weg; in der Politik werden ihr gegenwärtig jedoch nur begrenzt Chancen eingeräumt. Folglich zeigt dieser Beitrag mit der Wirkungsanalyse von verschiedenen grundlegenden Optionen für eine Weiterentwicklung der EU-Agrarpoltik budgetäre Effekte sowie wirtschaftliche Konsequenzen für ausgewählte landwirtschaftliche Betriebe auf. Am Beispiel Polens werden mit der Analyse der definierten Politikoptionen die Konsequenzen einer Osterweiterung angerissen.

Summary

The prospects of the EU-enlargement underlines the necessity for a further reform of the CAP. However, the direction and concrete steps of this reform remain a major part of controvercy. From a scientific point of view extensive liberalisation is of course the first-best policy, but has its limitations in the political acceptance within the member states. Consequently, the aim of this paper is to analyse the impact of different basic policy options on the EU-budget and income changes of selected farms types in the EU. Additionally, the effects of an EU-enlargement are briefly shown by analysing how these policy options for Poland might affect the agricultural sector in Poland.

Literaturverzeichnis

EU-KOMMISSION (Hrsg.) (1997a): *Reformpläne für die gemeinsame Agrarpolitik : das Agrarkapitel der Agenda 2000.* In: Agra-Europe, Nr. 29, Sonderbeilage

GUS (GLOWNY URZAD STATYSTYCZNY) (1996): *Rocznik Statystyczny.* Warschau

HENRICHSMEYER, W.; WITZKE, H.P. (1996): *Perspectives for Future EU Common Agricultural Policy.* In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW, Heft 3, S. 354-368

JUST, R.E.; HUETH, D.L.; SCHMITZ, A. (1982): *Applied Welfare Analysis and Public Policy.* Englewood Cliffs: Prentice-Hall

KIRSCHKE, D. et al. (1996): *Analyse der Wirkungen agrarpolitischer Aktionsinstrumente auf die Landwirtschaft der Neuen Bundesländer.* In: Agrarwirtschaft, Sonderheft 151

KIRSCHKE, D.; ODENING, M.; HAGEDORN, K.; WITZKE, H. VON (1997): *Optionen für die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik.* Kiel: Vauk

SULLIVAN, J. et al. (1992): *A 1989 Global Database for the Static World Policy Simulation (SWOPSIM) Modeling Framework*. Washington, D.C.

TANGERMANN, S. (1997): *Agricultural Implications of EU Eastern Enlargement and the Future of the CAP*. Paper prepared for the IATRC Symposium on „Economic Transition in Central and East Europe and the Former Soviet Union". June 12-14, Berlin

WEISE, C. et al. (1997): *Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU - Transformation, Verflechtung, Reformbedarf*. Berlin: Dunker & Humblodt (Beiträge zur Strukturforschung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 167)

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMELF (1996): *Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform - Entkopplung der Preisausgleichszahlungen und Umsetzung der GATT-Beschlüsse*. Gutachten. Bonn