



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](mailto: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.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

# Die „Agenda 2000“ und die neuen Bundesländer

## Eine quantitative Analyse auf Betriebs- und Länderebene

ALFONS BALMANN, URSULA BIRKNER, KURT JECHLITSCHKA, DIETER KIRSCHKE, HERMANN LOTZE,  
STEFFEN NOLEPPA, MARTIN ODENING und HARALD VON WITZKE

### Zusammenfassung

In dem Aufsatz werden die möglichen Auswirkungen der „Agenda 2000“ auf die Landwirtschaft in den neuen Bundesländern untersucht. Die Analyse erfolgt mit einem rekursiven Modellansatz, bei dem Betriebs- und Marktmodelle verknüpft werden, und es werden Ergebnisse auf der Betriebsebene und auf der Länderebene vorgelegt. Bei einer Einführung der „Agenda 2000“ würde sich die Einkommenslage in vielen Betrieben der neuen Bundesländer nicht verschlechtern, sofern die diskutierte Degression bei den Prämienzahlungen nicht erfolgt. Bei einer solchen Degression würde andererseits ein erheblicher Druck auf die Landwirtschaft in den neuen Bundesländern entstehen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht würde die „Agenda 2000“ nicht wirklich zu einer besseren EU-Agrarpolitik führen, und sie würde erhöhte Ausgaben für die Brüsseler Kasse verursachen. Nicht eine Ablehnung der „Agenda 2000“ erscheint indessen angezeigt, sondern deren konsequente Weiterentwicklung: Eine weitere Liberalisierung, bei der nicht nur das Protektionsniveau gesenkt, sondern auch die Protektionsstruktur an die Weltmarktpreisstruktur angepaßt wird; eine Entzerrung der Subventionsstruktur in Richtung einer einheitlichen Flächenprämie; und besser noch die Formulierung aller verteilungspolitisch motivierten Transferzahlungen als direkte Einkommensübertragungen an Landwirte bzw. landwirtschaftliche Arbeitskräfte.

**Schlüsselwörter:** Agenda 2000; EU-Agrarpolitik; neue Bundesländer; Politiksimulation

### 1 Einleitung

Die „Agenda 2000“ beherrscht die aktuelle Diskussion um die Weiterentwicklung der Agrarpolitik in der Europäischen Union (EU). Aus Sicht der neuen Bundesländer ergibt sich ein besonderer Informationsbedarf, um die möglichen Auswirkungen der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Politikänderung auf die Landwirtschaft in diesen Ländern einzuschätzen: Betriebe und Institutionen sind noch immer in erheblicher Weise durch Anpassungsprozesse belastet, die Strukturen weichen stark vom deutschen und EU-Durchschnitt ab, und die vorgeschlagene Begrenzung von Prämienzahlungen für große Betriebe würde für diese Länder besondere Rahmenbedingungen setzen. In den neuen Bundesländern hat sich zudem eine Agrar- und Betriebsstruktur entwickelt, die geeignet erscheint, sich besser als in anderen Regionen den künftigen Erfordernissen des internationalen Wettbewerbs stellen zu können. Es erhebt sich deshalb die Frage, inwieweit die Einführung der „Agenda 2000“ eine solche Entwicklung unterstützen oder hemmen würde.

In diesem Aufsatz wird aufgezeigt, wie sich die konkreten Vorschläge für eine Änderung der EU-Agrarpolitik in der „Agenda 2000“ auf die Betriebe in den neuen Bundesländern und auf diese Länder insgesamt auswirken würden. Die empirische Untersuchung basiert auf einem Modellrahmen, wie er bereits mehrfach für die Wirkungsanalyse von Politikänderungen aus Sicht der neuen Bundesländer genutzt worden ist (BALMANN, LOTZE und NOLEPPA, 1998a, 1998b; KIRSCHKE et al., 1996, 1998). Dieser Modellrahmen wurde nochmals verbessert, um die Abbil-

dungsgenauigkeit zu erhöhen, und die konkreten Politikvorschläge in der „Agenda 2000“ vom März 1998 wurden berücksichtigt.

Die Autoren dieses Aufsatzes haben ihre Überlegungen zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik und ihre grundlegende Wertung zur „Agenda 2000“ bereits an verschiedenen Stellen deutlich gemacht<sup>1)</sup>. Demnach halten sie die „Agenda 2000“ für einen Schritt in die richtige Richtung, aber die vorgeschlagene Änderung der EU-Agrarpolitik ist nicht konsequent genug: Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist eine weitere Absenkung des durchschnittlichen Protektionsniveaus zu begrüßen, aber es werden auch neue Verzerrungen in der Protektionsstruktur geschaffen; aus verteilungspolitischer Sicht ist eine zunehmende Abkehr von der Produktsubventionierung sinnvoll, doch von einer direkten Einkommensübertragung sind die vorgeschlagenen Faktorsubventionen noch weit entfernt; aus umweltpolitischer Sicht schließlich bleibt auch die „Agenda 2000“ hinter den Erwartungen zurück. Trotz dieser grundlegenden Einschätzung ist die folgende Analyse der „Agenda 2000“ keine bloße Zahlenspielerei. Gerade in einer „zweitbesten“ Welt ist die Unterstützung von Entscheidungsträgern von seiten der Wissenschaft gefragt (KIRSCHKE, 1998), und die konkreten Untersuchungen können dazu beitragen, die Diskussion zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik in Richtung einer „erstbesten“ Politik zu schärfen.

Im Kapitel 2 werden zunächst die betrachteten Politikvarianten im Rahmen der „Agenda 2000“, der genutzte Modellrahmen und die verwendete Datengrundlage beschrieben. Hierbei wird in besonderer Weise den Bedingungen für die neuen Bundesländer Rechnung getragen. Im Kapitel 3 werden die Wirkungen der definierten Politikvarianten auf der Betriebsebene aufgezeigt. Betrachtet werden beispielhaft Marktfrucht- und Futterbaubetriebe, und es werden die möglichen Konsequenzen bei einer Prämien Degression in Abhängigkeit von der Betriebsgröße für einen Gemischtbetrieb diskutiert. Im Kapitel 4 erfolgt eine Wirkungsanalyse auf Länderebene. Im Vordergrund stehen Aussagen zu möglichen Auswirkungen der „Agenda 2000“ auf die Produktionsstruktur und auf das sektorale Einkommen in den einzelnen Bundesländern sowie zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten. Im Kapitel 5 schließlich werden die aufgezeigten Auswirkungen der „Agenda 2000“ zusammenfassend gewertet und in den Kontext der Diskussion um eine sinnvolle Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik gestellt.

### 2 Politikvarianten, Modellrahmen und Datengrundlage

In der folgenden Analyse werden einer Grundvariante zwei unterschiedliche Politikvarianten der „Agenda 2000“ ge-

1) Siehe u.a. BALMANN, LOTZE und NOLEPPA (1998b), BALMANN, MOOSBURGER und ODENING (1998), KIRSCHKE (1998), KIRSCHKE und NOLEPPA (1998), KIRSCHKE et al. (1996, 1997, 1998) sowie VON WITZKE et al. (1998).

genübertgestellt. In der Grundvariante wird zunächst unterstellt, daß die EU-Agrarpolitik, wie sie mit der Agrarreform von 1992 formuliert worden ist, weiterhin Bestand hat. Die Preisausgleichszahlungen für Ackerkulturen, der Stillelegungsausgleich, die Tierprämien und die Marktordnungspreise entsprechen dem Niveau des Wirtschaftsjahrs 1997/98. Auf das gleiche Wirtschaftsjahr beziehen sich auch die unterstellten Zahlungen im Rahmen der flankierenden Maßnahmen sowie für die benachteiligten Gebiete.

Die beiden Politikvarianten zur „Agenda 2000“ knüpfen an die Vorstellungen der EU-Kommission zur Begrenzung von Prämienzahlungen an. Formuliert werden eine Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ und eine Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“. Für beide Politikvarianten gelten zunächst folgende Bedingungen, wie sie von der Kommission vorgeschlagen werden (Agra-Europe, 1998a):

- Bei den Ackerkulturen werden die Interventionspreise für Getreide gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1997/98 um 20 % gesenkt und mit 188 DM/t festgelegt<sup>2)</sup>. Die Preisausgleichszahlungen für Getreide werden erhöht und die für Ölsaaten gesenkt; sie betragen für beide Produkte einheitlich 131 DM/t regionaler Durchschnittsertrag. Der gleiche Betrag gilt für den Stillelegungsausgleich. Für den Anbau von Hülsenfrüchten erfolgt eine höhere Preisausgleichszahlung von 144 DM/t regionaler Durchschnittsertrag. Silomais bleibt prämienerberechtigt.
- Die Preise für interventionsfähiges Rindfleisch werden gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1997/98 um 30 % gesenkt; je t werden 3 861 DM angenommen. Andererseits werden erhöhte Tierprämien unterstellt: So wird eine einmalig gezahlte Sonderprämie für männliche Rinder von 615 DM angenommen, und die Mutterkuhprämie beträgt 425 DM je Tier und Jahr<sup>3)</sup>. Tierprämien im Rindfleischbereich werden nur gezahlt für Tiere unterhalb einer Besatzdichte von 2,0 Großvieheinheiten je ha Hauptfutterfläche<sup>4)</sup> und innerhalb historisch ermittelter regionaler Bestandsgrößen. Die Extensivierungsprämie von 198 DM je gezahlter Tierprämie ist ebenfalls berücksichtigt.
- Die Interventionspreise für Milchprodukte werden gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1997/98 um 15 % gekürzt und auf Rohmilch umgelegt. Die bestehende Milchquotenregelung wird beibehalten. Eine als Direktzahlung konzipierte Milchkuhprämie in Höhe von 425 DM je Prämieinheit wird eingeführt<sup>5)</sup>.

Während nun in der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ die genannten Prämien an die landwirtschaftlichen Unternehmen voll ausgezahlt werden, gilt das nicht für die Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“. In

2) Wechselkurs: 1,00 ECU = 1,98 DM.

3) Die Prämienätze verstehen sich inklusive der Ergänzungsbeträge, die durch die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen festgesetzter Globalbeträge gewährt werden können.

4) In die Besatzdichte fließen alle Rinder, also auch Milchkuhe, ein.

5) Die Anzahl der Prämieinheiten je Betrieb wird bestimmt, indem die individuelle Referenzmenge durch den durchschnittlichen Milchertrag der EU, der 5 800 kg beträgt, geteilt wird. Eine Prämieinheit entspricht damit einer Milchkuh mit einer Leistung von 5 800 kg. In der Milchkuhprämie von 425 DM je Prämieinheit sind die Ausgleichszahlungen für Preissenkungen bei Milch und Rindfleisch enthalten.

dieser Politikvariante greifen folgende Restriktionen: Zum einen wird, wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen, die Sonderprämie für männliche Rinder nur bis zu einer Bestandsobergrenze von 90 Tieren je Betrieb gezahlt; zum anderen werden bei Betrieben mit hohem Prämienvolumen Kürzungen vorgenommen. Konkret erhalten Betriebe mit einem errechneten Prämienvolumen von über 198 000 DM und bis zu 396 000 DM nur 80 % des Betrags, der über 198 000 DM hinaus geht. Betriebe, die ein errechnetes Prämienvolumen von über 396 000 DM erreichen, erhalten nur 75 % des über 396 000 DM liegenden Betrags. Die Zahlungen für flankierende Maßnahmen und für benachteiligte Gebiete werden andererseits in vollem Umfang beibehalten<sup>6)</sup>.

Der Modellrahmen für diesen Aufsatz ist in KIRSCHKE et al. (1998) sowie BALMANN, LOTZE und NOLEPPA (1998a) ausführlich beschrieben worden. Im wesentlichen handelt es sich um einen rekursiven Modellansatz, bei dem ein Betriebsmodul, ein Hochrechnungsmodul und ein Marktmodul miteinander verknüpft werden. Der modulare Aufbau des Modellrahmens, der deshalb auch als Hybridmodell bezeichnet werden kann<sup>7)</sup>, wird in Abbildung 1 dargestellt. Im Betriebsmodul werden mit Hilfe der Linearen Programmierung einzelne typische Betriebe für verschiedene Politikvarianten optimiert. Im Hochrechnungsmodul wird das Gewicht dieser Modellbetriebe für die Aggregation auf Länderebene bestimmt. Im Marktmodul schließlich werden mögliche Preisänderungen auf Märkten als Folge der Produktionsänderungen in den Betrieben ermittelt. Der rekursive Modellansatz stellt sicher, daß Markteffekte für neue Optimierungen in den Modellbetrieben berücksichtigt werden können. Als Ergebnis erhält man einzelbetriebliche Kennzahlen und Kennzahlen der neuen Bundesländer, die ein Gleichgewicht auf Betriebs- und Marktebene widerspiegeln.

Die Datengrundlage für den benutzten Modellrahmen bezieht sich auf das Wirtschaftsjahr 1996/97 und beschreibt die spezielle Betriebs- und Produktionsstruktur in den neuen Bundesländern. Insgesamt werden 21 typische Modellbetriebe definiert, die sich hinsichtlich Betriebsgröße, natürlicher Standortbedingungen und Betriebsform unterscheiden. Zur weiteren Verbesserung der Datengrundlage wurde gegenüber BALMANN, LOTZE und NOLEPPA (1998a) bzw. KIRSCHKE et al. (1998) die Faktorausstattung der Modellbetriebe noch genauer an die tatsächliche Situation in den neuen Bundesländern angepaßt. Im wesentlichen wird bei den Betrieben auf standardisierte Normdaten (u.a. KTBL, 1996 sowie MELF, 1997) zurückgegriffen. Auf der Marktebene werden im Bereich der Pflanzenproduktion die Märkte für Brotgetreide, Futtergetreide, Ölsaaten, Hülsenfrüchte, Kartoffeln und Zuckerrüben erfaßt, während für die Tierproduktion die Märkte für Rindfleisch, Schweinefleisch und Milch betrachtet werden. Neben diesen neun Produktmärkten werden insgesamt sechs Pachtmärkte für Acker- und Grünland modelliert, um Anpassungen in der Bodenausstattung der Betriebe als Folge der betrachteten Politikvarianten einschätzen zu können.

6) Die so formulierten Politikvarianten weichen damit an einigen Stellen von denjenigen in KIRSCHKE et al. (1998) ab, denen die Vorstellungen der EU-Kommission vom Juli 1997 zugrunde liegen.

7) Zum Begriff Hybridmodell vergleiche u.a. BURRELL (1995). MANEGOLD et al. (1998) sprechen von einem Modellverbund und diskutieren verschiedene Vorgehensweisen.

Ein besonderer Wert des Modellrahmens liegt darin, daß Änderungen in der Faktorausstattung der Betriebe zugelassen werden. Diese methodische Vorgehensweise impliziert zugleich eine mittelfristige Betrachtung bei der Analyse von Politikvarianten, da Änderungen in der Faktorausstattung in der Regel nicht kurzfristig erfolgen. Andererseits ist es deshalb aber auch nicht sinnvoll, die aktuelle Situation als Referenzsystem für einen Politikvergleich zu definieren, weil dann einer möglicherweise nicht optimierten Faktorausstattung bei der gegenwärtigen Politik eine optimierte Faktorausstattung bei alternativen Politiken gegenübergestellt wird. Aus diesem Grund wird als Referenzsystem eine Grundvariante definiert, die eine optimierte Faktorausstattung bei den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen unterstellt. Für diese Vorgehensweise spricht nicht nur, daß Anpassungen in der Faktorausstattung als Folge von Politikänderungen explizit berücksichtigt werden können; für die konkrete Fragestellung ist ein solches Vorgehen darüber hinaus sinnvoll, weil Anpassungen an eine mögliche „Agenda 2000“ ohnehin erst mittelfristig erfolgen werden.

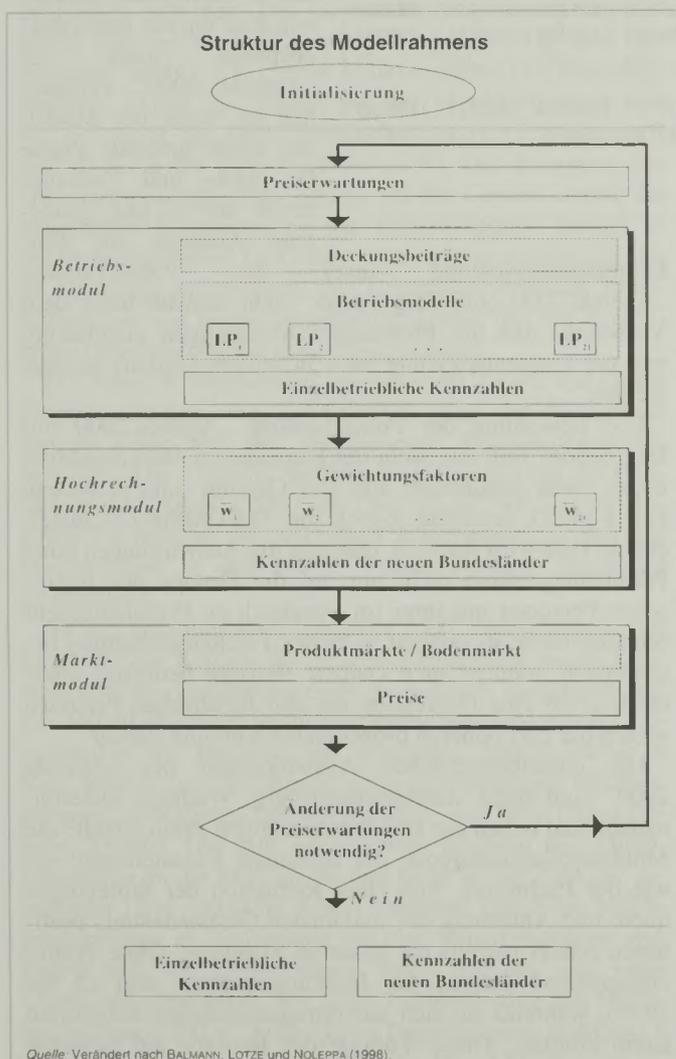


Abbildung 1

Es ist interessant, vor der eigentlichen Politikanalyse die berechnete Grundvariante der gegenwärtigen Situation gegenüberzustellen. Die gegenwärtige Situation wird dabei beschrieben durch eine Variante des Modellrahmens, bei der auf der Grundlage der politischen Rahmenbedingungen

im Wirtschaftsjahr 1997/98 und der Datengrundlage für das Wirtschaftsjahr 1996/97 in den Modellbetrieben keine Änderungen in der Faktorausstattung zugelassen werden. Tabelle 1 zeigt das Ausmaß der Differenz auf. Es zeigt sich, daß die untersuchten Modellbetriebe bei einer Optimierung des Faktoreinsatzes zum Teil beachtliche Gewinnsteigerungen realisieren könnten. Eine Faktoranpassung würde vor allem zu einer deutlichen Reduktion der Erwerbstätigen im Agrarbereich führen: In allen neuen Bundesländern würde fast ein Viertel der Arbeitskräfte (AK) freigesetzt werden. Zum anderen würde die Flächenstilllegung zunehmen und der Anbau von insbesondere Futtergetreide zurückgeführt werden. Schon dieser Vergleich zeigt, daß unabhängig von den künftigen politischen Rahmenbedingungen der Anpassungsprozeß in der Landwirtschaft der neuen Bundesländer keineswegs abgeschlossen ist.

Tabelle 1: Abweichungen der Grundvariante von der gegenwärtigen Situation (in %)

| Vorgang                  | BB  | MV  | SN  | ST  | TH  | NBL |
|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Arbeitskräfte            | -24 | -24 | -21 | -21 | -23 | -23 |
| <b>Anbauflächen</b>      |     |     |     |     |     |     |
| Brotgetreide             | -5  | -3  | -2  | -3  | -3  | -3  |
| Futtergetreide           | -56 | -39 | -26 | -27 | -24 | -34 |
| Ölsaaten                 | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   |
| Kartoffeln               | 10  | 14  | 19  | 28  | 40  | 19  |
| Zuckerrüben              | 0   | 0   | 1   | 0   | 10  | 1   |
| Ackerfutter              | 18  | 15  | 3   | 15  | 19  | 14  |
| Stillungsfläche          | 67  | 57  | 44  | 66  | 53  | 59  |
| <b>Tierbestände</b>      |     |     |     |     |     |     |
| Mutterkühe               | 9   | 9   | 12  | 11  | 9   | 10  |
| Milchkühe                | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   |
| Mastschweine             | 0   | 0   | 27  | 0   | 0   | 5   |
| Zuchtsauen               | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   |
| <b>Erfolgskennzahlen</b> |     |     |     |     |     |     |
| GDB                      | 2   | 3   | 5   | 3   | 2   | 3   |
| Gesamtprämien            | 4   | 3   | 5   | 3   | 3   | 4   |
| Pachtaufwand             | 10  | 20  | 22  | 25  | 24  | 20  |
| Lohnaufwand              | -27 | -28 | -25 | -26 | -25 | -26 |
| Gewinn                   | 143 | 74  | 80  | 38  | 78  | 74  |
| Gewinn und Fremdlöhne    | 3   | 1   | 2   | -1  | -1  | 1   |

GDB: Gesamtdeckungsbeitrag. - BB: Brandenburg. - ST: Sachsen-Anhalt. - MV: Mecklenburg-Vorpommern. - TH: Thüringen. - SN: Sachsen. - NBL: Neue Bundesländer.

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 3 Auswirkungen der „Agenda 2000“ auf der Betriebs-ebene

Die folgende Darstellung zu den Auswirkungen der „Agenda 2000“ aus einzelbetrieblicher Sicht erfolgt exemplarisch für einige der insgesamt 21 formulierten Modellbetriebe. Die Ergebnisse werden in Tabelle 2 zusammenfassend dargestellt. Bei der Interpretation der Modellergebnisse werden zudem einige standort- und betriebsformbedingte Besonderheiten angesprochen. Weiterhin werden die Berechnungen durch Berücksichtigung zusätzlicher, nicht im Modell erfaßter Aspekte ergänzt.

#### 3.1 Marktfruchtbetriebe

Der betrachtete Marktfruchtbetrieb entspricht mit 600 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) und 0,5 AK je 100 ha hinsichtlich seiner Faktorausstattung einer Personengesellschaft in den neuen Bundesländern. Wie aus Ta-

Tabelle 2: Auswirkungen der Agenda 2000 mit und ohne Degression auf ausgewählte Betriebe

| Betriebstyp<br>Politikvariante |     | Marktfrucht        |                                   |                   | Futterbau          |                                   |                   | Gemischt           |                                   |                   |
|--------------------------------|-----|--------------------|-----------------------------------|-------------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------|
|                                |     | Grund-<br>variante | Agenda 2000<br>ohne<br>Degression | mit<br>Degression | Grund-<br>variante | Agenda 2000<br>ohne<br>Degression | mit<br>Degression | Grund-<br>variante | Agenda 2000<br>ohne<br>Degression | mit<br>Degression |
| <b>Faktorausstattung</b>       |     |                    |                                   |                   |                    |                                   |                   |                    |                                   |                   |
| LF                             | ha  | 600                | 600                               | 600               | 290                | 292                               | 292               | 1584               | 1663                              | 1513              |
| dar. Grünland                  | ha  | 0                  | 0                                 | 0                 | 100                | 102                               | 102               | 434                | 454                               | 363               |
| Arbeitskräfte                  | AK  | 3                  | 3                                 | 3                 | 5                  | 5                                 | 5                 | 27                 | 28                                | 25                |
| <b>Anbauflächen</b>            |     |                    |                                   |                   |                    |                                   |                   |                    |                                   |                   |
| Getreide                       | ha  | 404                | 462                               | 456               | 88                 | 96                                | 96                | 690                | 731                               | 674               |
| Ölsaaten                       | ha  | 120                | 120                               | 120               | 29                 | 38                                | 38                | 115                | 242                               | 230               |
| Hülsenfrüchte                  | ha  | 0                  | 0                                 | 0                 | 0                  | 0                                 | 0                 | 0                  | 0                                 | 0                 |
| Kartoffeln                     | ha  | 0                  | 0                                 | 0                 | 0                  | 0                                 | 0                 | 0                  | 0                                 | 58                |
| Zuckerrüben                    | ha  | 18                 | 18                                | 24                | 6                  | 6                                 | 6                 | 35                 | 36                                | 35                |
| Futterpflanzen                 | ha  | 0                  | 0                                 | 0                 | 49                 | 50                                | 50                | 199                | 200                               | 154               |
| Stillegung                     | ha  | 58                 | 0                                 | 0                 | 18                 | 0                                 | 0                 | 111                | 0                                 | 0                 |
| <b>Tierbestände</b>            |     |                    |                                   |                   |                    |                                   |                   |                    |                                   |                   |
| Mastrinder                     | St. | 0                  | 0                                 | 0                 | 50                 | 50                                | 50                | 700                | 750                               | 171               |
| Mutterkühe                     | St. | 0                  | 0                                 | 0                 | 0                  | 0                                 | 0                 | 0                  | 0                                 | 0                 |
| Milchkühe                      | St. | 0                  | 0                                 | 0                 | 180                | 180                               | 180               | 600                | 600                               | 600               |
| Mastschweine                   | St. | 0                  | 0                                 | 0                 | 0                  | 0                                 | 0                 | 2100               | 200                               | 2100              |
| Zuchtsauen                     | St. | 0                  | 0                                 | 0                 | 0                  | 0                                 | 0                 | 280                | 280                               | 280               |
| <b>Monetäre Kennzahlen</b>     |     |                    |                                   |                   |                    |                                   |                   |                    |                                   |                   |
| GDB                            | DM  | 787158             | 795212                            | 749319            | 607240             | 591962                            | 583157            | 3336152            | 3497767                           | 2886505           |
| dar. Prämien                   | DM  | 423377             | 414384                            | 366984            | 136613             | 234637                            | 227310            | 855225             | 1415058                           | 884489            |
| Gewinn                         | DM  | 267923             | 269216                            | 230245            | 207628             | 186479                            | 184782            | 429303             | 402211                            | 108281            |
| dgl. je ha LF                  | DM  | 447                | 449                               | 384               | 716                | 639                               | 633               | 271                | 242                               | 72                |
| Gewinn und<br>Fremdlöhne       | DM  | 315723             | 318732                            | 279871            | 318295             | 297410                            | 295713            | 1524334            | 1522211                           | 1108281           |
| Cash Flow                      | DM  | 409163             | 419216                            | 380245            | 302855             | 284479                            | 282782            | 1028812            | 1033383                           | 708281            |

LF: Landwirtschaftlich genutzte Fläche. – GDB: Gesamtdeckungsbeitrag.

Quelle: Eigene Berechnungen.

belle 2 deutlich wird, bleibt diese Faktorausstattung bei beiden Politikvarianten zur „Agenda 2000“ unverändert. Auch die Produktionsstruktur verschiebt sich nur geringfügig: Wie zu erwarten ist, werden bei einer Aufhebung der Stilllegungsverpflichtung bislang stillgelegte Flächen wieder ackerbaulich genutzt. Ausnahmen von dieser Tendenz zeigen sich nur auf ertragsschwachen Standorten bei sehr knappem Maschinen- und AK-Besatz. Die Ausweitung der bewirtschafteten Fläche unter „Agenda 2000“-Bedingungen erfolgt zugunsten des Getreideanbaus. Trotz der deutlichen Reduktion der Preisausgleichszahlungen für Ölsaaten ändert sich der Anbauumfang nicht. Diese Reaktion fällt allerdings standortabhängig unterschiedlich aus. Während auf schlechten Standorten überwiegend eine Einschränkung des Rapsanbaus erfolgt, erfährt dieser auf geeigneten Standorten eine Ausdehnung bis an einen vorgegebenen Grenzwert von 20 %<sup>8)</sup>.

Tabelle 2 zeigt, daß es bei den monetären Kennzahlen zwischen der Grundvariante und der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ keine großen Unterschiede gibt. Trotz der erhöhten Preisausgleichszahlungen für Getreide sinken die insgesamt empfangenen Prämienzahlungen, da der Ölsaatenanbau beibehalten, aber nicht mehr so stark subventioniert wird. Gesamtdeckungsbeitrag und Gewinn steigen dagegen geringfügig. Im Vergleich zu diesen Berechnungen prognostizieren die meisten bislang vorliegenden Analysen zur „Agenda 2000“ eine deutliche Einkommensverschlechterung für die Landwirtschaft und insbesondere für Marktfruchtbetriebe (s. etwa ZEDDIES und

ZIMMERMANN, 1998). Wenn das bei den hier vorgelegten Berechnungen nicht der Fall ist, so ist bei deren Interpretation zu beachten, daß Anpassungen von Prämienzahlungen bei einer möglichen Überkompensation nicht berücksichtigt werden<sup>9)</sup>. Tatsächlich ist für die Modellergebnisse neben den gestiegenen Markterlösen aus vormals stillgelegten Flächen die unterstellte Preisentwicklung auf den Weltmärkten für Getreide verantwortlich. Im Gegensatz zu der häufig getroffenen Annahme, die Erzeugerpreise für Getreide würden in dem Maße sinken, wie dies für die Interventionspreise nach der „Agenda 2000“ vorgesehen ist, weist das Modell nur leicht sinkende Preise für Brot- und Futtergetreide aus<sup>10)</sup>. Die getroffene Aussage zur Ein-

kommensentwicklung unter der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ steht deshalb unter dem Vorbehalt, daß die Preisausgleichszahlungen unabhängig von der Preisentwicklung auch in vollem Umfang gezahlt werden.

Die Bewertung der Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“ fällt aus Sicht des betrachteten Marktfruchtbetriebs etwas ungünstiger aus. Der Gewinn sinkt in diesem Fall (-14 %), erscheint jedoch mit 384 DM/ha LF ausreichend. Hier wird deutlich, daß sich die Auswirkungen einer Prämiedegression nicht nur auf die Gruppe der Juristischen Personen mit ihrer im Vergleich zu Personengesellschaften mehr als doppelt so hohen Flächenausstattung beschränken, sondern auch kleinere Betriebe betreffen; allerdings greift eine Degression bei den Juristischen Personen wegen der dort höheren prozentualen Kürzung stärker.

Die einzelbetrieblichen Auswirkungen der „Agenda 2000“ sind nicht standortunabhängig. Wichtige Determinanten sind neben der standortabhängigen Prämienhöhe die Mindeststilllegungsquote, der maximale Ölsaatenanteil sowie der Pachtpreis. Von einer Reduktion der Stilllegungsquote und Anhebung des maximalen Ölsaatenanteils profitieren ceteris paribus die besseren Standorte. Ohne Prämiedegression steigen die Deckungsbeiträge dort (5 bis 10 %), während sie sich auf ertragsschwachen Standorten kaum erhöhen. Diese Vorteile der Betriebe auf besseren Standorten werden allerdings zum Teil durch Änderungen in den standortspezifischen Pachtpreisen ausgeglichen. Bei

8) Für die Politikvarianten zur Agenda 2000 wurde davon ausgegangen, daß bei einer Einführung dieser Politikänderung die aus dem Blair-House-Abkommen abgeleiteten einzelbetrieblichen Basisflächen für den Ölsaatenanbau gelockert werden können.

9) So beabsichtigt die EU-Kommission mit der Agenda 2000, die im Rahmen der Agrarreform von 1992 eingetretene Überkompensation der Marktfruchtbetriebe abzubauen bzw. künftige Überkompensationen durch Prämienkürzungen zu vermeiden.

10) Vergleiche hierzu auch Kapitel 4.2.

der Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“ sehen die Ergebnisse allerdings deutlich anders aus. Aufgrund des höheren Prämienanteils am Gesamtdeckungsbeitrag auf den ungünstigen Standorten sinkt dieser zumindest bei großen Betrieben relativ stärker. Das dort ohnehin vergleichsweise niedrige Pachtpreisniveau kann diesen Rückgang kaum ausgleichen. Als Ergebnis sinkt der Gewinn bei einem großen Marktfruchtbetrieb auf ertragsschwachem Standort nicht nur relativ, sondern auch absolut stärker als bei entsprechend großen Betrieben auf besseren Standorten.

### 3.2 Futterbaubetriebe

Auch bei dem in Tabelle 2 dargestellten Futterbaubetrieb treten beim Übergang von der Grundvariante zur „Agenda 2000“ nur geringe Veränderungen der Produktionsstruktur auf. Diese sind vor allem auf die Milchquote sowie auf angesichts sinkender Preise unrentable Erweiterungsinvestitionen von Stallkapazitäten zurückzuführen. Milchviehhaltung und Bullenmast werden demnach in gleichem Umfang beibehalten. Da der Anbau von Silomais weiterhin prämieneberechtigt ist, bleibt er als Futterpflanze im Anbauprogramm enthalten. Der Gesamtdeckungsbeitrag des Betriebs sinkt bei der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ leicht (-3 %), seine Struktur ändert sich allerdings deutlich: Durch die Einführung der Milchkuhprämie und die Erhöhung der Bullenprämie beträgt der Prämienanteil nun 40 % (in der Grundvariante 22 %). Der Rückgang des Gesamtdeckungsbeitrags schlägt auf den Gewinn durch; die angestrebte Kompensation der Preisrückgänge gelingt in milchviehhaltenden Betrieben somit nur unvollständig. Es ist allerdings anzumerken, daß tendenziell sinkende Kraftfutterpreise und Bestandsergänzungskosten die hier berechneten Gewinneinbußen etwas abschwächen.

Mit einem Bullenbestand von unter 90 Tieren und einem Prämienvolumen von 234 637 DM wäre der betrachtete Betrieb kaum von der vorgesehenen Prämien Degression betroffen. Die Kürzung der Prämienzahlungen bei der Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“ wird durch sinkende Pachtpreise für Ackerland aufgefangen, so daß das Gewinnniveau in den beiden Politikvarianten annähernd gleich bleibt.

An den ursprünglichen „Agenda 2000“-Vorschlägen vom Juli 1997 zur Reform der Milchmarktordnung wurde kritisiert, daß die Einführung einer pauschalen, undifferenzier- ten Milchkuhprämie leistungsstärkere Betriebe stärker benachteiligt als Betriebe mit geringerer Milchleistung je Kuh, analog zur Gewährung ertragsunabhängiger Flächenprämien im Rahmen der Agrarreform von 1992 (Agra-Europe, 1998b). Die nun vorgesehene Bindung der Milchkuhprämie an die Milchquote und nicht an die Zahl der gehaltenen Tiere entkräftet diesen Einwand. Durch die Milchpreissenkung in Verbindung mit der Milchkuhprämie verändert sich die Erlössituation eines Betriebs, der seine Quote voll ausschöpft, wie folgt: Erlösänderung aus Milchproduktion (DM) = Quote (kg) \* Preisrückgang (DM/kg) + 425 DM \* (Quote (kg)/5 800 kg). Die Milchkuhprämie gleicht offensichtlich einen Milchpreisrückgang von ca. 7 Pfennigen aus<sup>11)</sup>, während der Milchpreis in den Modellberechnungen um 8 Pfennige niedriger ausfällt.

Die Art der Prämienausgestaltung führt auch zu der

11) In der Rechnung sind veränderte Fleischerlöse sowie Bestandsergänzungs- und Kraftfutterkosten nicht berücksichtigt.

Frage, ob angesichts des zu erwartenden Milchpreisrückgangs mit einer Intensitätsverringern, z.B. in Form einer Substitution von Kraft- durch Grundfutter, einer Verlängerung der Nutzungsdauer oder der Nutzung weniger leistungsstarker Rassen, zu rechnen ist. Dies ist nicht der Fall, da sich bei gegebener und ausgeschöpfter Quote die betriebswirtschaftliche Zielsetzung auf eine Kostenminimierung reduziert. Die Struktur des Erlöses ist dabei irrelevant. Es ist daher anzunehmen, daß sich die bestehende Tendenz zur Milchleistungssteigerung in den neuen Bundesländern fortsetzen wird, wenngleich in etwas abgeschwächter Form, wie dies auch in den alten Bundesländern nach Einführung der Milchquote zu beobachten war. Diese Tendenz ist aber eine Folge der Quote und nicht der Milchkuhprämie.

Die Bewertung der „Agenda 2000“-Vorschläge für milchviehhaltende Betriebe muß auch vor dem Hintergrund der Besonderheiten in den neuen Bundesländern erfolgen. So sind die Milchreferenzmengen aufgrund ihrer vorläufigen Zuweisung bislang (offiziell) nicht übertragbar. Diese Regelung hat sich zunächst nicht negativ auf die Betriebe ausgewirkt, da die Milchquoten in den neuen Bundesländern insgesamt nicht ausgeschöpft wurden und es aufgrund einer landesweiten Saldierung der Milchmengen möglich war, Quoten ohne Superabgabe zu überliefern. Die Situation hat sich im Milchwirtschaftsjahr 1997/98 erstmals geändert: Die Anlieferung hat die ostdeutsche Quote überschritten, und einzelne Betriebe sind nunmehr von der Superabgabe betroffen. Angesichts dieser Entwicklung wird die in der Praxis stattfindende Übertragung von Milchquoten in einigen Ländern geduldet. Expansionswilligen Betrieben werden dadurch Wachstumsmöglichkeiten eröffnet, wobei jedoch nicht unerhebliche Wachstumskosten entstehen können<sup>12)</sup>. Durch diese Entwicklung werden als Folge der unvollständig kompensierten Milch- und Rindfleischpreissenkungen die auftretenden Gewinneinbußen verstärkt. Besonders betroffen sind Unternehmen, die bislang kostenlos ihre Milchquoten überschritten haben. Hierbei handelt es sich in der Regel um effizient produzierende Unternehmen mit überdurchschnittlichem Milchleistungsniveau. Greift, wie in dem hier beispielhaft betrachteten Unternehmen, zusätzlich die betriebsbezogene Prämien Degression, kumulieren sich mehrere Nachteile. Die mit der Milchmengenregulierung verbundenen Probleme scheinen auch der EU-Kommission bewußt zu sein, wenn diese ausführt, daß mit dem Vorschlag, die Quotenregelung bis 2006 zu verlängern, nicht der Eindruck erweckt werden solle, daß das derzeitige System auf Dauer beibehalten werden könne. Angesichts der hohen Kosten für den Quotenkauf sollten deshalb Änderungen der Quotenregelung mit ausreichendem zeitlichem Vorlauf angekündigt werden, damit eine angemessene Preisbildung bei Quotentransfers stattfinden kann<sup>13)</sup>.

Die Auswirkungen der „Agenda 2000“ für den Betriebszweig „Bullenmast“ werden in verschiedenen Untersuchungen berechnet. ZEDDIES und ZIMMERMANN (1998) weisen bei einer Tierprämie von 615 DM Erlösrückgänge

12) Die (inoffiziellen) Kaufpreise für ein kg Milchquote bewegen sich derzeit zwischen 0,65 und 1,10 DM.

13) Der Vorschlag der EU-Kommission, einen Teil der im Rahmen von nicht permanenten Übertragungen gehandelten Quoten einzubehalten und einer nationalen Reserve zufließen zu lassen, mag vordergründig einen Vorteil für aktive Milchproduzenten darstellen. Die damit implizierte Einschränkung der Handelbarkeit führt allerdings dazu, daß die Bereitschaft zur Aufgabe der Milchviehhaltung tendenziell sinkt.

in der Bullenmast zwischen 58 DM und 239 DM je Tier aus, falls die Erzeugerpreise wie die Interventionspreise um 30 % sinken. Die Höhe der Verluste steigt mit dem Schlachtgewicht, da die Prämie pauschal je Tier gezahlt wird. Diese Einkommensverluste würden sich für spezialisierte Rindermastbetriebe in den neuen Bundesländern drastisch erhöhen, falls die bisherige Ausnahme von der 90-Tier-Bestandsobergrenze aufgehoben werden würde. Eine rentable intensive Bullenmast ist ohne Ausgleichszahlungen nicht möglich. Angesichts der Bestandsgrößenverteilung in der ostdeutschen Rinderhaltung kann davon ausgegangen werden, daß die Mehrzahl der gehaltenen Bullen von dieser Regelung betroffen wäre und eine Umsetzung einer Zäsur in der Bullenmast gleichkäm.

In bezug auf die Haltung von Mutterkühen weisen die Modellrechnungen und auch die Berechnungen anderer Autoren (s. etwa KUHLMANN, 1997) leicht steigende Gewinne aus. Die in den letzten Jahren zu verzeichnende Zunahme der Mutterkuhbestände deutet auf die Rentabilität dieses Verfahrens unter bestimmten Standortbedingungen und für bestimmte betriebliche Faktorausstattungen hin. Es stellt sich die Frage, ob sich in dieser Form der extensiven Grünlandbewirtschaftung eine Art der Landbewirtschaftung abzeichnet, auf die sich Betriebe im Fall einer zunehmenden Liberalisierung der Agrarmärkte zurückziehen können. Dazu ist anzumerken, daß die erzielten Gewinne der Modellbetriebe wie in keinem anderen Betriebszweig von Prämienzahlungen abhängig sind. Die Summe aus Mutterkuhprämie, Extensivierungsprämie, Prämie für extensive Grünlandnutzung und Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete überschreitet in der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ den Gesamtdeckungsbeitrag, so daß es sinnvoll wäre, die Produktion einzustellen, wenn die Prämien nicht nutzungsbezogen wären. Ungeachtet der Prämienabhängigkeit stehen einer umfassenden Spezialisierung auf dieses Produktionsverfahren zwei Hindernisse entgegen: Zum einen ist die Gesamtzahl der prämierten Mutterkühe in den neuen Bundesländern plafondierte, und zum anderen ist aufgrund der schlechten Verwertung der eingesetzten Arbeit die zur Erzielung eines ausreichenden Arbeitseinkommens notwendige Flächenausstattung sehr hoch. In Betrieben mit bislang intensiver Wirtschaftsweise entstünden deshalb bei einer Ausweitung der Mutterkuhhaltung Probleme, die vorhandene Arbeitskapazität sinnvoll auszunutzen.

### 3.3 Großbetriebe

Die aus Sicht der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern wohl einschneidendste Maßnahme bei einer Umsetzung der „Agenda 2000“ wären die betriebsbezogenen Kürzungen der Prämien in Abhängigkeit von der Prämienhöhe. Die Auswirkungen werden exemplarisch am Beispiel des Gemischtbetriebs in Tabelle 2 sichtbar, der hinsichtlich seiner Flächenausstattung dem Durchschnitt der Juristischen Personen in den neuen Bundesländern entspricht. Für die Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ bestätigen sich die zuvor angesprochenen Tendenzen: Aufhebung der Stilllegung, Ausdehnung von Getreide- und Ölsaatenanbau und eine ansonsten gleichbleibende Produktionsstruktur. Der Gemischtbetrieb verzeichnet zudem eine leichte Ausdehnung der Flächenausstattung (5 %), des AK-Besatzes (4 %) und der Bullenmast (7 %). Die Prämienzahlungen an

diesen Betrieb erhöhen sich um 65 % auf 1 415 058 DM. Wie schon zuvor beim Futterbaubetrieb sinkt allerdings der Gewinn, bezogen auf einen ha LF, hier um 11 %.

Für die Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“ stellt sich die Situation anders dar. Die Prämien steigen gegenüber der Grundvariante nur leicht (3 %) und können die Preisrückgänge bei Marktfrüchten, Milch und Rindfleisch bei weitem nicht kompensieren. Deutliche Gewinneinbußen (-73 %) sind die Folge. Der Betrieb stockt in dieser Situation Arbeit, Fläche und Mastrinderbestände ab. Weiterhin ist eine Verlagerung zu prämiennunabhängigen Produktionsaktivitäten, z.B. Kartoffelanbau, festzustellen. Die Ausdehnung der Schweineproduktion wird durch im Modell angenommene relativ hohe Investitionskosten begrenzt. Bei freien Stallkapazitäten dürfte dagegen mit einer Erweiterung zu rechnen sein.

Wie ist dieses beispielhafte Ergebnis einzuordnen und zu werten? Zunächst ist anzumerken, daß die finanziellen Auswirkungen von Prämienkürzungen in der Realität drastischer ausfallen werden, als es in den Modellrechnungen zum Ausdruck kommt, da der in den Modellbetrieben errechnete Gewinn über dem im Wirtschaftsjahr 1996/97 tatsächlich erwirtschafteten durchschnittlichen Jahresüberschuß von -27 DM/ha liegt. Selbst wenn man zugesteht, daß bilanzpolitische Spielräume zum Zwecke einer verringerten Gewinnausweisung genutzt werden, würden durch die vorgeschlagene Prämienkürzung viele der Juristischen Personen in die Verlustzone geraten, und in bereits schlecht wirtschaftenden Unternehmen würden sich Liquiditätsprobleme einstellen, sofern die Prämienkürzungen nicht durch Ausweichmaßnahmen umgangen werden.

Die Konsequenzen einer Prämien Degression in Abhängigkeit von der Betriebsgröße sind in Abbildung 2 dargestellt. Die Abbildung zeigt, wie sich der Prämienverlust in Abhängigkeit von der Betriebsgröße erhöht, und es werden der „Grenzprämiensatz“ nach den Vorstellungen in der „Agenda 2000“ sowie der sich danach ergebende durchschnittliche Prämienverlust dargestellt. In der Abbildung wird von einem durchschnittlichen Anteil prämienerberechtigter Flächen und Tierbestände ausgegangen.

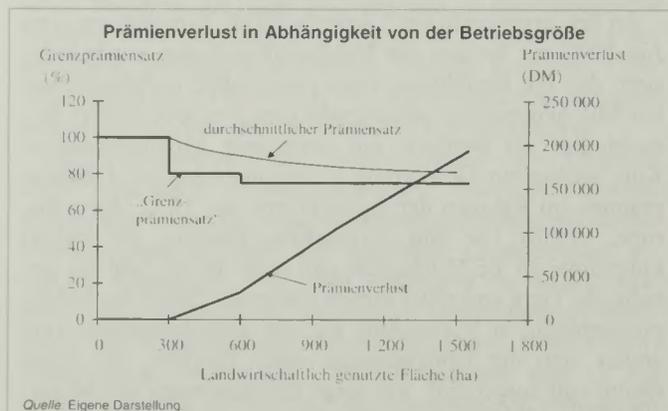


Abbildung 2

Vergegenwärtigt man sich die Betriebsgrößenverteilung in den neuen Bundesländern, der zufolge knapp 3 100 Betriebe mehr als 500 ha bewirtschaften, so wird deutlich, daß zwar nur relativ wenige Betriebe von der vorgeschlagenen Prämienkürzung betroffen wären, das Ausmaß der Betroffenheit allerdings hoch wäre; denn diese Betriebe halten

72 % der LF und weisen eine Durchschnittsgröße von knapp 1 300 ha auf. Betriebe dieser Größe erhalten etwa 20 % weniger Prämien, entsprechend ca. 100 000 DM. Da die Anpassungsmöglichkeiten durch Umstellung des Produktionsprogramms auf nicht prämiensubventionierte Produkte relativ gering sind, schlagen diese Prämienverluste, bei Annahme gleichbleibender Betriebsgröße, auf den Gewinn durch „Gewinner“ einer solchen Prämienstaffelnung wären kleinere Betriebe, die bis zu einer Grenze von ca. 300 ha Flächen abstockender Unternehmen übernehmen und kostengünstiger als bisher wachsen könnten.

Die Einführung einer degressiven Staffelung direkter Transferzahlungen wird meist mit zwei Argumenten gestützt: Zum einen soll eine personenbezogene Kumulierung von Prämien vermieden werden, und zum anderen würden größenabhängige Kostendegressionen Prämienverluste ausgleichen, d.h., die Prämienbedürftigkeit nähme mit steigender Betriebsgröße ab. Beide Argumente sind nicht stichhaltig. Zwar beziehen Juristische Personen in den neuen Bundesländern je AK deutlich mehr Subventionen als Einzelunternehmen in Deutschland insgesamt; der relevante Vergleich von Unternehmen in den neuen Bundesländern zeigt allerdings, daß Einzelunternehmen und Personengesellschaften dort im Wirtschaftsjahr 1996/97 produktbezogene Subventionen im Umfang von 31 756 DM/AK bzw. 33 086 DM/AK empfangen haben, Juristische Personen dagegen „nur“ 18 490 DM/AK (BML, 1998).

Bezüglich einer möglichen Kostendegression zeigen KIRSCHKE et al. (1998) auf der Basis einer Auswertung von Testbetriebsdaten für die neuen Bundesländer, daß die durchschnittlichen Fix- und Gemeinkosten in Marktfruchtbetrieben ab etwa 200 ha und in Futterbaubetrieben ab ca. 500 ha praktisch nicht mehr sinken. Dieses Ergebnis ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß sich Aufwendungen wie Pachten, Versicherungen, Steuern usw. einer Degression weitestgehend entziehen. Daraus folgt, daß die in der „Agenda 2000“ vorgeschlagene Prämiedegression dort greift, wo die Kostendegression endet.

Berücksichtigt man angesichts dieser Sachlage, daß 57 % der in der ostdeutschen Landwirtschaft Beschäftigten in Juristischen Personen tätig sind und erkennt man deren arbeitsmarktpolitische Bedeutung für den ländlichen Raum an, dann wird ein Widerspruch in den Vorschlägen der „Agenda 2000“ deutlich: Einerseits wird der Beitrag der Landwirtschaft zur Stabilisierung ländlicher Arbeitsmärkte explizit gewürdigt und den Mitgliedstaaten empfohlen, eine AK-bezogene Modulation der Transferzahlungen zu erwägen; andererseits werden Unternehmen mit überdurchschnittlichem AK-Besatz allein aufgrund ihrer absoluten Größe durch Prämienkürzungen benachteiligt. Es ist zu erwarten, daß der durch eine Prämiedegression entstehende zusätzliche wirtschaftliche Druck zu einer (weiteren) Freisetzung von Arbeitskräften führen wird, sei es durch Betriebsverkleinerungen, Rationalisierung oder Betriebsaufgabe. Ein Auffangen dieser AK durch kleinere, wachsende Betriebe ist dagegen unwahrscheinlich<sup>14</sup>.

14) Häufig wird behauptet, daß eine degressive Prämienstaffelung durch Betriebsteilungen unterlaufen werden würde. Zwar haben landwirtschaftliche Unternehmen in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung ihre Flexibilität bei der Wahl und Veränderung von Rechtsformen gezeigt, doch ist anzumerken, daß Betriebsteilungen nicht kostenlos durchzuführen sind (GEIGER, 1997). Zudem könnte der Gesetzgeber taktisch motivierten Betriebsteilungen durch stichtagsbezogene Regelungen entgegenwirken.

#### 4 Auswirkungen der „Agenda 2000“ auf der Länderebene

Die auf die Länderebene hochgerechneten Modellergebnisse sollen exemplarisch für einzelne Kennzahlen dargestellt werden, und zwar sowohl für einzelne neue Bundesländer als auch für die neuen Bundesländer insgesamt. Ausgehend von den Modellrechnungen werden an einigen Stellen zusätzliche Aspekte aufgegriffen und diskutiert.

##### 4.1 Produktion und Faktoreinsatz

Tabelle 3 zeigt die Konsequenzen der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ auf Anbauflächen und Pflanzenproduktion, Tierbestände und Tierproduktion sowie Faktorausstattung, wobei die prozentualen Abweichungen im Vergleich zur Grundvariante ausgewiesen werden. Es zeigt sich, daß unter dieser Politikvariante die stillgelegte Fläche in den neuen Bundesländern insgesamt zurückgeht (-28 %), wobei dieser Rückgang in Thüringen (-44 %) besonders stark ist. Ausgedehnt wird insbesondere die Brotgetreidefläche (18 %), die Futtergetreidefläche (12 %) und die Ackerfutterfläche (15 %), während vor allem die Flächen für Ölsaaten (-29 %) und Hülsenfrüchte (-25 %) vergleichsweise stark schrumpfen. Bei den Ölsaaten ist auffällig, daß der Flächenrückgang besonders in Brandenburg (-67 %) und Mecklenburg-Vorpommern (-40 %) <sup>15</sup> erfolgt, also auf den im Vergleich zu den anderen Bundesländern relativ ungünstigen Standorten. Diese Entwicklung in den Anbauflächen spiegelt sich auch in der Entwicklung der Produktionsmenge wider, bei Ölsaaten wegen einer Verlagerung der Produktion auf günstige Standorte allerdings nur begrenzt.

Bei den Tierbeständen fällt auf, daß der Bestand an Mutterkühen deutlich steigt (17 %). Auf der anderen Seite fällt der Bestand an Mastschweinen leicht (-5 %). Als Folge dieser Politikvariante vermindern sich die Rindfleischproduktion (-9 %) und die Schweinefleischproduktion (-4 %). Offensichtlich gibt es einen deutlichen Extensivierungseffekt in der Rinderproduktion. Aufgrund der politischen Rahmenbedingungen ändern sich andererseits der Milchkuhbestand und die Milchproduktion nicht.

Bei der Interpretation der Entwicklung der AK ist zu beachten, daß allein der Übergang von der gegenwärtigen Situation zu der Grundvariante mit optimierter Faktorausstattung eine AK-Freisetzung von etwa einem Viertel bewirken würde (s. Tabelle 1.). Gegenüber dieser Entwicklung in der Grundvariante würde unter der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ kein zusätzlicher AK-Abbau eintreten. Die Ackerfläche bleibt insgesamt konstant, während die Bewirtschaftung von Grünland leicht zurückgeht (-3 %), wovon vor allem ungünstige Grünlandstandorte betroffen sind.

Betrachtet man nun die Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“, so ergibt sich ein anderes Bild, das hier nur kurz skizziert werden soll. Die Stilllegungsfläche würde weniger stark zurückgehen (-20 %), die Futtergetreidefläche würde noch stärker ausgedehnt werden (53 %), und die Ackerfutterfläche würde nicht ausgedehnt, sondern reduziert werden (-13 %). Auf der anderen Seite würde in diesem Fall der Kartoffelanbau nicht eingeschränkt, sondern

15) Der Rückgang in Mecklenburg-Vorpommern mag überschätzt sein, da dort die Basisfläche nicht erreicht werden kann.

deutlich ausgedehnt werden (25 %). Diese anders gerichtete Anbauentwicklung bei einer Prämiendegression zeigt sich entsprechend in den Produktionszahlen. Die Einführung einer Prämiendegression führt also zu einem stärkeren Gewicht nicht prämiener Ackerfrüchte in der Anbau- und Produktionsstruktur.

Tabelle 3: Auswirkungen der „Agenda 2000“ ohne Degression auf Produktion und Faktoreinsatz in den neuen Bundesländern (Änderungen in % zur Grundvariante)

| Vorgang                     | BB  | MV  | SN  | ST  | TH  | NBL |
|-----------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| <b>Anbauflächen</b>         |     |     |     |     |     |     |
| Brotgetreide                | 23  | 18  | 16  | 16  | 16  | 18  |
| Futtergetreide              | 13  | 23  | 10  | 2   | 14  | 12  |
| Ölsaaten                    | -67 | -40 | 3   | -10 | 12  | -29 |
| Hülsenfrüchte               | -24 | -17 | -23 | -38 | -24 | -25 |
| Kartoffeln                  | -8  | -12 | -16 | -23 | -26 | -16 |
| Zuckerrüben                 | 0   | 0   | -10 | -2  | -9  | -3  |
| Ackerfutter                 | 17  | 16  | 7   | 19  | 12  | 15  |
| Stillegungsfläche           | -18 | -27 | -32 | -30 | -44 | -28 |
| <b>Pflanzenproduktion</b>   |     |     |     |     |     |     |
| Brotgetreide                | 18  | 12  | 10  | 9   | 10  | 12  |
| Futtergetreide              | 13  | 27  | 12  | 2   | 13  | 12  |
| Ölsaaten                    | -44 | -19 | 30  | 33  | 12  | 2   |
| Hülsenfrüchte               | -21 | -8  | -21 | -38 | -21 | -22 |
| Kartoffeln                  | -9  | -14 | -19 | -27 | -30 | -19 |
| Zuckerrüben                 | 0   | 0   | -11 | -2  | -8  | -3  |
| <b>Tierbestände</b>         |     |     |     |     |     |     |
| Jung- und Mastvieh (Rinder) | 3   | 3   | 1   | 4   | 2   | 3   |
| Mutterkühe                  | 17  | 15  | 2   | 59  | 12  | 17  |
| Milchkühe                   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   |
| Mastschweine                | 0   | 0   | -21 | 0   | 0   | -5  |
| Zuchtsauen                  | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   |
| <b>Tierproduktion</b>       |     |     |     |     |     |     |
| Rindfleisch                 | -10 | -9  | -7  | -11 | -7  | -9  |
| Schweinefleisch             | 0   | 0   | -20 | 0   | 0   | -4  |
| Milch                       | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   |
| <b>Faktorausstattung</b>    |     |     |     |     |     |     |
| Arbeitskräfte               | -1  | 0   | 0   | 3   | 0   | 0   |
| Ackerland                   | 0   | 0   | 1   | 0   | 0   | 0   |
| Grünland                    | -3  | -4  | -1  | -3  | -3  | -3  |

Abkürzungen siehe Tabelle 1.

Quelle: Eigene Berechnungen.

In der Tierproduktion gehen die Bestände gegenüber der Grundvariante nunmehr bei Jung- und Mastvieh stark (-38 %) und bei Mutterkühen leicht (-9 %) zurück. Demgegenüber kommt es zu einer vergleichsweise starken Ausdehnung des Mastschweinebestands (26 %) und des Zuchtsauenbestands (29 %). Die entsprechenden Produktionszahlen spiegeln die Bestandsentwicklung wider; auch im Tierbereich kommt es also bei Berücksichtigung einer Prämiendegression zu einem stärkeren Gewicht nicht prämiener Tiere in der Produktion.

Auch auf dem Arbeits- und dem Bodenmarkt zeigt die Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“ Wirkung. Der AK-Bestand würde in diesem Fall gegenüber der Grundvariante leicht zurückgehen (-3 %), und damit würde die Berücksichtigung einer Prämiendegression den ohnehin noch anstehenden Freisetzungseffekt von AK in den neuen Bundesländern verstärken. Die Ackerfläche bleibt auch hier konstant, während die Bewirtschaftung der Grünlandfläche deutlich zurückgeht (-14 %).

Die Modellrechnungen erlauben es, die Entwicklungen auf den Pachtmärkten für verschiedene Standortqualitäten abzubilden. Hinter den beschriebenen Entwicklungen für die Bewirtschaftung von Ackerland und Grünland ist des-

halb die Preisentwicklung auf den Pachtmärkten für die verschiedenen Politikvarianten zu sehen. Bei der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ tritt für Ackerland ein leichter und für Grünland ein starker Überwälzungseffekt zugunsten der Verpächter, vor allem auf guten Standorten, auf. Dieser Effekt wird durch eine Prämiendegression für Ackerland zunichte gemacht, während bei Grünland nunmehr die Pächter profitieren: Für Ackerland entsprechen die Pachtpreise bei der Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“ in etwa den Pachtpreisen in der Grundvariante, während für Grünland auf allen Standortqualitäten die Pachtpreise zusammenbrechen.

#### 4.2 Einkommensentwicklungen

Für den Agrarsektor ist insbesondere die Einkommensentwicklung bei den verschiedenen Politikvarianten von Interesse. Tabelle 4 zeigt auf, wie sich ausgewählte monetäre Kennzahlen in den neuen Bundesländern unter „Agenda 2000“-Bedingungen entwickeln würden.

Nach Tabelle 4 würde die „Agenda 2000“ ohne eine Berücksichtigung der Prämiendegression die Einkommenslage im Agrarsektor in den neuen Bundesländern tendenziell nicht verschlechtern. Der Gesamtdeckungsbeitrag bleibt mit 1 486 DM/ha LF in etwa konstant; allerdings nehmen die Prämienzahlungen mit 803 DM/ha LF zu, und das am Markt erzielte Einkommen geht zurück. Der Gewinn geht bei dieser Politikvariante auf 304 DM/ha LF leicht zurück, während die Summe aus Gewinn und Fremdlöhnen mit 663 DM/ha LF praktisch konstant bleibt.

Tabelle 4: Auswirkungen der „Agenda 2000“ mit und ohne Degression auf wichtige monetäre Kennzahlen in den neuen Bundesländern (in DM/ha LF)

| Vorgang                            | BB   | MV   | SN   | ST   | TH   | NBL  |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Grundvariante</b>               |      |      |      |      |      |      |
| GDB                                | 1325 | 1420 | 1641 | 1510 | 1538 | 1470 |
| Gesamtprämien                      | 656  | 643  | 597  | 632  | 622  | 633  |
| Pachtaufwand                       | 153  | 215  | 233  | 279  | 224  | 218  |
| Lohnaufwand                        | 357  | 331  | 407  | 302  | 406  | 354  |
| Gewinn                             | 250  | 316  | 344  | 350  | 303  | 311  |
| Gewinn und Fremdlöhne              | 607  | 647  | 751  | 653  | 709  | 665  |
| <b>Agenda 2000 ohne Degression</b> |      |      |      |      |      |      |
| GDB                                | 1331 | 1434 | 1632 | 1555 | 1555 | 1486 |
| Gesamtprämien                      | 821  | 799  | 810  | 785  | 799  | 803  |
| Pachtaufwand                       | 148  | 221  | 244  | 301  | 224  | 225  |
| Lohnaufwand                        | 359  | 334  | 405  | 314  | 410  | 358  |
| Gewinn                             | 250  | 310  | 319  | 350  | 301  | 304  |
| Gewinn und Fremdlöhne              | 609  | 643  | 724  | 664  | 712  | 663  |
| <b>Agenda 2000 mit Degression</b>  |      |      |      |      |      |      |
| GDB                                | 1279 | 1362 | 1515 | 1499 | 1444 | 1409 |
| Gesamtprämien                      | 703  | 678  | 662  | 675  | 649  | 676  |
| Pachtaufwand                       | 139  | 197  | 207  | 264  | 198  | 200  |
| Lohnaufwand                        | 354  | 329  | 393  | 308  | 406  | 352  |
| Gewinn                             | 174  | 242  | 256  | 309  | 205  | 237  |
| Gewinn und Fremdlöhne              | 527  | 571  | 649  | 617  | 611  | 589  |

Abkürzungen siehe Tabelle 1.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für die einzelnen Bundesländer ergibt sich ein vergleichbares Bild. In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern ist das Niveau der errechneten monetären Kennzahlen tendenziell geringer als in den neuen Bundesländern insge-

samt, doch auch hier ergeben sich gegenüber der Grundvariante kaum Änderungen. Interessant ist, daß in Brandenburg bei dem geringsten Gesamtdeckungsbeitrag von 1 331 DM/ha LF die höchsten Prämien von 821 DM/ha LF im Vergleich zu allen anderen neuen Bundesländern gezahlt werden. In Sachsen ist der Gesamtdeckungsbeitrag mit 1 632 DM/ha LF am höchsten und ebenso die Summe aus Gewinn und Fremdlöhnen mit 724 DM/ha LF. Vergleicht man Brandenburg und Sachsen, so würden in Brandenburg 62 % des relativ geringen Gesamtdeckungsbeitrags durch Prämienzahlungen „erwirtschaftet“, während der relativ hohe Gesamtdeckungsbeitrag in Sachsen zu 50 % aus Prämienzahlungen stammt.

Bei Berücksichtigung einer Prämien Degression ändert sich das Bild deutlich. Gegenüber der Grundvariante verschlechtert sich nunmehr die Einkommenslage in den neuen Bundesländern. Der Gesamtdeckungsbeitrag geht leicht zurück (-4 %), der Gewinn (-24 %) und die Summe aus Gewinn und Fremdlöhnen (-11 %) deutlicher. Dennoch steigen auch bei dieser Politikvariante die Prämienzahlungen auf insgesamt 676 DM/ha LF. In den einzelnen neuen Bundesländern wäre dieses Bild mehr oder weniger stark ausgeprägt. In Brandenburg etwa würde der Gewinn auf 174 DM/ha LF fallen, während er auch bei dieser Politikvariante in Sachsen-Anhalt noch 309 DM/ha LF betragen würde. Auch bei einer Prämien Degression würde Brandenburg mit Prämienzahlungen in Höhe von 703 DM/ha LF die höchsten Subventionen erhalten.

Die skizzierte Änderung in der Einkommenslage ergibt sich als Folge einer geänderten Subventionsstruktur, aber auch einer geänderten Produktionsstruktur. Bei den Modellrechnungen konnten als Folge der geänderten Produktionsstruktur auch geänderte Marktpreise ermittelt und berücksichtigt werden. Diese Preisänderungen als Folge der „Agenda 2000“ fallen allerdings bei Ackerfrüchten überwiegend gering aus, und zwar sowohl ohne als auch mit Berücksichtigung der Prämien Degression, so daß sich von der Preisseite her bei diesen Produkten kein besonderer Einfluß auf die Einkommenslage ergibt. Ein anderes Bild zeigt sich bei den tierischen Produkten. Die in der „Agenda 2000“ vorgesehenen Preissenkungen schlagen in fast vollem Umfang auf die Marktpreise für Milch und Rindfleisch durch, so daß sich bei diesen Produkten der Preiseffekt deutlich auf das am Markt erzielbare Einkommen auswirkt. Auch diese Wirkung von der Preisseite her ist unabhängig davon, ob eine Prämien Degression berücksichtigt wird oder nicht.

Bei der Interpretation der hier vorgelegten Ergebnisse ist zu beachten, wie bereits im Kapitel 3 angesprochen, daß bei den beiden untersuchten Politikvarianten zur „Agenda 2000“ Preissenkungen überkompensiert werden. Die EU-Kommission hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, daß bei günstigen Preisentwicklungen auf den Weltmärkten Kürzungen bei den Prämienzahlungen vorgenommen werden können. Solche denkbaren Prämienkürzungen bei Überkompensationen, wie auch immer diese zustande kommen, werden in den Berechnungen nicht berücksichtigt. Die unterstellten Entwicklungen zu den Preisen auf den Weltmärkten sind hingegen keine bloße Spekulation, sondern spiegeln die derzeitige Einschätzung zahlreicher Wissenschaftler wider<sup>16</sup>).

### 4.3 Gesamtwirtschaftliche Effekte

Neben den Wirkungen einer „Agenda 2000“ auf die Landwirtschaft sollen im folgenden die möglichen Auswirkungen auf die Verbraucher und auf das Budget des Staates diskutiert werden. Es schließen sich einige Überlegungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sowie zur Entwicklung des ländlichen Raumes an.

Für die Verbraucher sind die Auswirkungen der diskutierten Politikvarianten zur „Agenda 2000“ begrenzt, weil sich für die meisten Produkte keine oder nur geringe Preisänderungen ergeben. Auf dem Rindfleisch- und dem Milchmarkt ist die Situation allerdings anders: Dort können die Konsumenten wegen des starken Preisrückgangs einen relativ großen Zuwachs der Konsumentenrente verzeichnen. In der diesem Aufsatz vorangegangenen Studie, die auf den Vorstellungen der EU-Kommission zur „Agenda 2000“ vom Juli 1997 basiert, wurde für die Konsumenten in den neuen Bundesländern für diese beiden Märkte ein Zuwachs an Konsumentenrente in Höhe von 714 Mill. DM berechnet (KIRSCHKE et al., 1998).

Aus Sicht des Staatsbudgets ergibt sich ein differenziertes Bild, wenn man dieses einmal für die neuen Bundesländer, zum anderen für Deutschland und schließlich für die EU insgesamt betrachtet. Da noch nicht klar ist, wie die Finanzierungsbedingungen bei einer möglichen Umsetzung der „Agenda 2000“ aussehen werden, wären Aussagen zu den finanziellen Konsequenzen auf diesen verschiedenen Ebenen allerdings spekulativ. So ist zwar Grundlage der Diskussion, daß eine Politikumstellung grundsätzlich über den Brüsseler Haushalt finanziert wird, aber mögliche und entscheidende Ausnahmen von dieser Regel zeichnen sich ab. Bereits die von der EU-Kommission in das Gespräch gebrachte Modulation würde es den Mitgliedstaaten und damit gegebenenfalls den einzelnen Bundesländern erlauben, Teile der Transferzahlungen aus Brüssel für umweltpolitische Zwecke im Agrarbereich zu verwenden. Hier wird eine Tür aufgestoßen, die man als Untergrabung der finanziellen Solidarität bezeichnen könnte, die aber vor allem zu erheblichen finanziellen Umverteilungen zwischen den verschiedenen Staatsebenen führen würde. Ernsthaft wird derzeit offensichtlich diskutiert, daß Prämienzahlungen künftig direkt aus dem nationalen Haushalt gezahlt werden, wofür im Gegenzug die EU-Mitgliedstaaten die Zahlungen an Brüssel vermindern können (Agra-Europe, 1998c).

Unabhängig von solchen Überlegungen, oder besser: Spekulationen, zeigen die Modellrechnungen, welche finanziellen Konsequenzen sich aus der „Agenda 2000“ für das Brüsseler Budget ergeben. Für die neuen Bundesländer insgesamt würden die Prämienzahlungen in der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ von 633 DM/ha LF auf 803 DM/ha LF steigen. Das entspricht zusätzlichen Prämienzahlungen gegenüber der Grundvariante von fast 940 Mill. DM. Von diesem Betrag würden Brandenburg ca. 210 Mill. DM und Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen jeweils ca. 200 Mill. DM erhalten. Neben Änderungen in den Prämienzahlungen sind bei der Diskussion möglicher finanzieller Konsequenzen der „Agenda 2000“ auch Änderungen der den neuen Bundesländern zurechenbaren Exporterstattungen bzw. Importabschöpfungen zu berücksichtigen. In KIRSCHKE et al. (1998) wurden für die „Agenda 2000“-Vorschläge vom Juli 1997 entsprechende Berechnungen vorgenommen; demnach ist zu erwarten, daß unter

16) Siehe u.a. OECD (1998) sowie USDA (1998).

„Agenda 2000“-Bedingungen für die neuen Bundesländer Exporterstattungen von bis zu 200 Mill. DM gespart werden könnten. In der Summe ergäbe sich somit bei einer Umsetzung der „Agenda 2000“ ohne Prämiendegression ein positiver Finanztransfer aus der Brüsseler Kasse zugunsten der neuen Bundesländer.

Bei Berücksichtigung einer Prämiendegression ergibt sich natürlich ein anderes Bild. In diesem Fall käme es bei den zurechenbaren Exporterstattungen ebenfalls zu Einsparungen in einer Größenordnung von bis zu 200 Mill. DM; die zusätzlichen Prämienzahlungen für die neuen Bundesländer würden in diesem Fall allerdings nur ca. 140 Mill. DM betragen. Es ist also wahrscheinlich, daß die neuen Bundesländer in der Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“ einen geringeren Finanztransfer aus Brüssel erhalten würden als in der Grundvariante. Bei der Interpretation dieser Zahlen aus Sicht Deutschlands insgesamt wäre zu beachten, daß sich Änderungen im EU-Budget gemäß den jeweiligen Finanzierungsanteilen im nationalen Budget niederschlagen.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht und damit aus Sicht der EU insgesamt ist zunächst von Bedeutung, wie sich Preisniveau- und Preisstruktur unter „Agenda 2000“-Bedingungen entwickeln würden. Es wurde argumentiert, daß sich durch die Agrarreform von 1992 das Protektionsniveau zwar verringert, die Protektionsstruktur aber nicht wirklich verbessert hat. Diese Ausgangslage bleibt unter „Agenda 2000“-Bedingungen bis auf Milch und Rindfleisch im wesentlichen erhalten: Bei den Grandes Cultures würde das Inlandspreisniveau weiterhin in etwa dem Weltmarktpreis entsprechen, und bei Hackfrüchten würde das Protektionsniveau der Grundvariante in etwa beibehalten werden. Bei Milch und Rindfleisch käme es hingegen zu einem spürbaren Protektionsabbau.

Für eine Bewertung der „Agenda 2000“ aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist jedoch nicht nur eine Einschätzung der Marktpreisentwicklung von Bedeutung, sondern auch eine Einschätzung der Entwicklung der Subventionsstruktur. Tatsächlich werden Verzerrungen in der Produktionsstruktur der EU-Landwirtschaft nach der Agrarreform von 1992 und künftig unter „Agenda 2000“-Bedingungen nicht nur unmittelbar über Preise, sondern vor allem auch über eine verzerrte Subventionsstruktur verursacht. Durch die Agrarreform von 1992 kam es vor allem zu einer relativen Bevorzugung der Grandes Cultures gegenüber dem Futterbau. Es ist zu erwarten, daß diese Situation durch die „Agenda 2000“ festgeschrieben werden würde, sofern freilich die unterstellte Weltmarktpreisentwicklung auch eintritt und es zu keiner Kürzung bei den Prämienzahlungen kommt.

Wie problematisch die „Agenda 2000“ aus gesamtwirtschaftlicher Sicht einzuschätzen ist, zeigt Abbildung 3. In dieser Abbildung wird die Zusammensetzung des Gesamtdeckungsbeitrags der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern für die Grundvariante und die beiden Politikvarianten zur „Agenda 2000“ dargestellt. Neben den „Prämienzahlungen“ wird ein „Preisschutz“ ausgewiesen, der jenen Teil des am Markt erzielten Deckungsbeitrags ausweist, der durch die über den Weltmarktpreisen liegenden Inlandspreise entsteht. Das „Erwirtschaftete Markteinkommen“ wird als mit den Weltmarktpreisen berechneter Produktionswert ermittelt.

Die Abbildung zeigt, daß in der Grundvariante die „Prämienzahlungen“ mit 633 DM/ha LF und der „Preisschutz“

mit 394 DM/ha LF 70 % des Gesamtdeckungsbeitrags ausmachen; lediglich 30 % werden wirklich am Markt erwirtschaftet. Bei der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ bleibt dieses Bild in etwa erhalten; der Anteil des „staatsinduzierten“ Gesamtdeckungsbeitrags als Summe von „Prämienzahlungen“ und „Preisschutz“ beträgt jetzt 69 %. Berücksichtigt man zusätzlich eine Prämiendegression, so würde dieser Anteil allerdings auf 64 % sinken. Für die einzelnen neuen Bundesländer fällt das Bild ähnlich aus, wobei es einige Besonderheiten gibt. So ist etwa in Brandenburg der Anteil am Gesamtdeckungsbeitrag aus „Erwirtschaftetem Markteinkommen“ unter allen Politikvarianten vergleichsweise gering (29 %), während dieser in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen überdurchschnittlich hoch ist (33 %). Vor dem Hintergrund von Abbildung 3 bedarf es keiner weitergehenden ökonomischen Analyse, um die Feststellung zu treffen, daß sowohl die Grundvariante als auch die betrachteten Politikvarianten zur „Agenda 2000“ aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht gerade als effizient bezeichnet werden können.

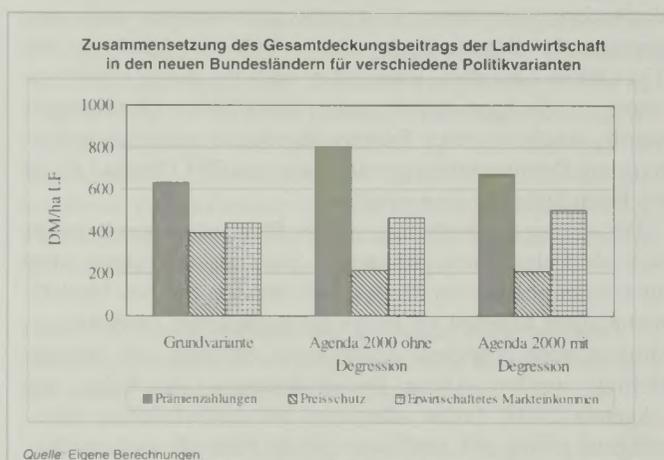


Abbildung 3

Betrachtet man schließlich den ländlichen Raum in den neuen Bundesländern, so ist fraglich, ob bei einer Umsetzung der „Agenda 2000“ ein sinnvoller Beitrag zur ländlichen Entwicklung geleistet werden kann. Setzt man etwa die Summe von Gewinn und Fremdlöhnen, die in der Landwirtschaft erzielt werden, ins Verhältnis zu den „Prämienzahlungen“ und dem „Preisschutz“ nach Abbildung 3, so stehen 1 DM Einkommen in der Landwirtschaft Ausgaben der restlichen Volkswirtschaft von 1,54 DM gegenüber. Exakt diese Zahlen würden sich bei der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ und bei der Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“ ergeben. Hier wird deutlich, daß durch diese Agrarpolitik mit doch recht hohem Aufwand vergleichsweise wenig Einkommen in der Landwirtschaft und damit im ländlichen Raum geschaffen wird. Bei der Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“ würde, wie schon im Kapitel 3.3 verdeutlicht, zudem ein unmittelbarer zusätzlicher Druck zur Verminderung des Arbeitseinsatzes in der Landwirtschaft entstehen. Das Einkommen, gemessen als Summe von Gewinn und Fremdlöhnen, würde in diesem Fall von ca. 60 000 DM/AK in der Grundvariante und auch in der Politikvariante „Agenda 2000 ohne Degression“ auf ca. 54 000 DM/AK sinken.

## 5 Zusammenfassende Wertung

Wie sind die möglichen Auswirkungen der „Agenda 2000“ vor dem Hintergrund der Diskussion um die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik zu werten? Die Autoren haben einleitend die „Agenda 2000“ als einen Schritt in die richtige Richtung bezeichnet, der allerdings nicht konsequent genug ist. Diese Aussage wird durch die vorgelegte Analyse für die neuen Bundesländer unterstrichen. Es ist ohne Zweifel erforderlich, die derzeitige EU-Agrarpolitik aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effizienter zu gestalten und Transferzahlungen an die Landwirtschaft von der Produktion zu entkoppeln und direkter an die AK zu binden. Nur so kann diese Politik den neuen Rahmenbedingungen, die allorts diskutiert werden<sup>17)</sup>, gerecht werden, und nur so können wirklich Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raums und zu einer Stärkung umweltpolitischer Belange freigesetzt werden.

Eine solche Perspektive aber ist mit den Vorstellungen der „Agenda 2000“ noch nicht zu verwirklichen. Die Politikvariante „Agenda 2000 mit Degression“ und damit die „Agenda 2000“, wie sie derzeit diskutiert wird, würde in den neuen Bundesländern zu einem geringeren Einkommen in der Landwirtschaft führen; sie würde eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in diesen Ländern eher behindern als fördern, und sie würde zu einer höheren Belastung der Brüsseler Kasse führen. Es bedarf deshalb einer konsequenteren Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik. Die Autoren haben an verschiedener Stelle diskutiert, wie eine solche Perspektive aussehen könnte<sup>18)</sup>. Folgende Punkte sind hervorzuheben: Eine weitere Liberalisierung, bei der nicht nur das Protektionsniveau gesenkt, sondern auch die Protektionsstruktur an die Weltmarktpreisstruktur angepaßt wird; eine Entzerrung der Subventionsstruktur in Richtung einer einheitlichen Flächenprämie; und besser noch die Formulierung aller verteilungspolitisch motivierten Transferzahlungen als direkte Einkommensübertragungen an Landwirte bzw. landwirtschaftliche Arbeitskräfte. Nicht eine pauschale Verurteilung der „Agenda 2000“, wie sie auch in Deutschland gepflegt wird, sondern eine Weiterentwicklung der Vorstellungen in der „Agenda 2000“ in die skizzierte Richtung erscheint notwendig.

### Summary

#### The Agenda 2000 and the New Federal States of Germany: A quantitative analysis on the farm and regional level

In this paper, the potential impact of the Agenda 2000 on the agricultural sector in the New Federal States of Germany is analyzed. The analysis is conducted with a recursive modeling approach combining farm models with a market equilibrium model. Results are presented for the farm level as well as the regional level. On many farms in the New Federal States the income situation would hardly be affected, if the degressive subsidy payment scheme which is currently discussed would not come into operation. The introduction of such a degressive payment scheme, on the other hand, would cause considerable pressure on agriculture in the New Federal States. From an economic perspective, the Agenda 2000 would not really lead to an improved EU agricultural policy, and it would cause increased budget expenditures in Brussels. Hence, while an entire rejection of the Agenda 2000 seems inappropriate, rigorous improvements are necessary: further liberalization, not only by reducing the level of protection, but also by adjusting the structure of protection to world market price ratios; further modifications in the distortionary subsidy structure towards a uniform land payment; and even more desirable, the conversion of all redistribu-

tional measures into direct income transfers to farmers or agricultural labor force.

### Literaturverzeichnis

- Agra-Europe: Brüsseler Verordnungsentwürfe zur Reform der Agrarpolitik.- Agra-Europe, Nr. 13/1998a, Dokumentation. – Agra-Europe: DBV-Diskussionspapier für den Bereich Milchpolitik: Auswirkungen der Agenda 2000 auf dem Prüfstand - Welche Probleme und Risiken ergeben sich für die Landwirte? - Agra-Europe, Nr. 36/1998b, Sonderbeilage. – Agra-Europe: Im Europäischen Parlament findet die Kofinanzierung Unterstützung.- Agra-Europe, Nr. 40/1998c, Europa-Nachrichten, S. 24-25. – BALMANN, A., LOTZE, H. und NOLEPPA, S.: Agrarsektormodellierung auf der Basis „typischer Betriebe“ – Teil 1: Eine Modellkonzeption für die neuen Bundesländer.- Agrarwirtschaft 47 (1998a), Heft 5, S. 222-230. – BALMANN, A., LOTZE, H. und NOLEPPA, S.: Agrarsektormodellierung auf der Basis „typischer Betriebe“ – Teil 2: Auswirkungen der „Agenda 2000“ auf die Landwirtschaft in den neuen Bundesländern.- Agrarwirtschaft 47 (1998b), Heft 6, S. 251-258. – BALMANN, A., MOOSBURGER, A. und ODENING, M.: „Agenda 2000“ – Abschätzung der Auswirkungen auf landwirtschaftliche Unternehmen in den Neuen Bundesländern.- Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Landwirtschaftlich-Gärtnerischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Working Paper 46, Berlin 1998. – BML: Agrarbericht der Bundesregierung 1998.- Bonn 1998. – BURRELL, A.: Konzeption und Leistung von Agrarsektormodellen.- Eurostat (Hrsg.): Agrarsektormodelle, Luxemburg 1995, S. 7-28. – FISCHLER, F.: Agenda 2000 – Ist die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik wirklich notwendig? - Der Förderungsdienst 46 (1998), Heft 8, S. 261-266. – GEIGER, U.: Ökonomische Analyse einer Betriebsteilung.- Humboldt-Universität zu Berlin, Diplomarbeit, Berlin 1997. – KIRSCHKE, D.: Reform der EU-Agrarpolitik – ein altes Thema mit neuen Perspektiven? - In: HERRMANN, R., KIRSCHKE, D. und SCHMITZ, P.M. (Hrsg.): Landwirtschaft in der Weltwirtschaft: Festschrift anlässlich des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Ulrich Koester.- Agrarwirtschaft, Sh. 158, Holm 1998. – KIRSCHKE, D. und NOLEPPA, S.: Was bringen Alternativen zur EU-Agrarpolitik.- top agrar Spezial (1998), Nr. 2, S. 10-12. – KIRSCHKE, D., ODENING, M., DOLUSCHITZ, R., FOCK, T., HAGEDORN, K., ROST, D. und WITZKE, H. VON: Analyse der Wirkungen agrarpolitischer Aktionsinstrumente auf die Landwirtschaft in den Neuen Bundesländern.- Agrarwirtschaft, Sh. 151, Holm 1996. – KIRSCHKE, D., HAGEDORN, K., ODENING, M. und WITZKE, H. VON: Optionen für die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik.- Kiel 1997. – KIRSCHKE, D., ODENING, M., DOLUSCHITZ, R., FOCK, T., HAGEDORN, K., ROST, D. und WITZKE, H. VON: Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik – Aussichten für die neuen Bundesländer.- Kiel 1998. – KTBL (Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft): KTBL-Taschenbuch Landwirtschaft 1996/97: Daten für die Betriebskalkulation in der Landwirtschaft.- Münster-Hiltrup 1996. – KUHLMANN, F.: Umwege zum freien Markt? - DLG-Mitteilungen (1997), Nr. 10, S. 44-46. – MANEGOLD, D., KLEINHANS, W., KREINS, P., OSTERBURG, B. und SEIFERT, K.: Interaktive Anwendung von Markt-, Regional- und Betriebsmodellen zur Beurteilung von Politikalternativen.- Beitrag für die 39. Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. 1998 in Bonn, Braunschweig und Bonn 1998. – MELF (Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Brandenburg): Datensammlung für die Betriebsplanung und die betriebliche Bewertung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren im Land Brandenburg.- Potsdam 1997. – OECD: The Agricultural Outlook 1998 – 2003.- Paris 1998. – USDA: USDA Agricultural Baseline Projections to 2007.- Washington, D.C., 1998. – WITZKE, H. VON, LOTZE, H., HEROK, C. und KIRSCHKE, D.: EU Agriculture, EU Enlargement and the Agenda 2000.- Center for International Food and Agricultural Policy, University of Minnesota, St. Paul 1998 (im Druck). – ZEDDIES, J. und ZIMMERMANN, B.: Die Agenda 2000 - Auswirkungen auf den Einzelbetrieb.- Agra-Europe (1998), Nr. 15, Sonderbeilage.

Verfasser: Dr. ALFONS BALMANN, Dr. URSULA BIRKNER, Dr. KURT JECHLITSCHKA, Prof. Dr. DIETER KIRSCHKE, Dipl.-Ing. agr. HERMANN LOTZE, Dr. STEFFEN NOLEPPA, Prof. Dr. MARTIN ODENING und Prof. Dr. HARALD VON WITZKE, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Humboldt-Universität zu Berlin, Luisenstr. 56, D – 10099 Berlin (Mitte). URL: <http://www.agrar.hu-berlin.de/wisola/>

17) In der Diskussion wird vor allem die Bedeutung des Finanzierungsproblems, der kommenden EU-Osterweiterung und der anstehenden Welt handelsrunde hervorgehoben. Siehe etwa FISCHLER (1998).

18) Siehe KIRSCHKE (1998) sowie KIRSCHKE et al. (1998).