



## Neue Budgetprioritäten für die Gemeinsame Agrarpolitik

3. November 2006



**Die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik dominieren nach wie vor den EU-Haushalt**, wenn auch deren Anteil in den vergangenen 25 Jahren von mehr als 75% auf gut 40% reduziert werden konnte.

**Die Gemeinsame Agrarpolitik besteht aus zwei Säulen.** Die erste umfasst alle Markteingriffe, z.B. zur Stützung landwirtschaftlicher Einkommen, die zweite besteht aus einer Vielzahl von strukturpolitischen Maßnahmen, z.B. aus Instrumenten zur Umwelt- und Regionalförderung. Allerdings entfallen immer noch 90% der EU-Agrarausgaben auf Markteingriffe.

**Die Reform der Agrarpolitik im Jahre 2003 initiierte einen Paradigmenwechsel hin zu mehr Marktorientierung und Effizienz.** Nach dem neuen Konzept der „Entkopplung“ wird die Einkommensstützung in Form einer jährlichen einzelbetrieblichen Zahlung geleistet. Deren Verwendung ist unabhängig von der Produktion bestimmter Erzeugnisse – im Gegensatz zu den alten Subventionen, die produktspezifisch pro hergestellte Einheit geleistet wurden.

**Der EU-Agrarhaushalt im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 wird den Reformdruck für die Gemeinsame Agrarpolitik weiter erhöhen.** Bereits politisch beschlossen ist eine grundlegende Überprüfung der Budget-Prioritäten im Jahr 2008 bzw. 2009; ein Mechanismus für weitere Kürzungen der Direktzahlungen ist fest vereinbart. Ein höherer Eurowechselkurs und eine mögliche Wiederaufnahme der WTO-Verhandlungen bergen Risiken für das Agrarbudget.

**Simulationsergebnisse zur Tragfähigkeit des EU-Agrarbudgets zeigen die Notwendigkeit zukünftiger Agrarreformen.** Führen künftige WTO-Verhandlungen nur zu geringen Kürzungen der Exporterstattungen, liegen im Jahr 2012 die tatsächlichen Agrarausgaben mit etwa 46 Mrd. EUR nur leicht oberhalb des beschlossenen mittelfristigen Budgets.

### Autor

Dr. Bettina Rudloff\*  
+49 228 732335  
bettina.rudloff@ilr.uni-bonn.de

### Editor

Werner Becker

### Publikationsassistenz

Martina Ebling

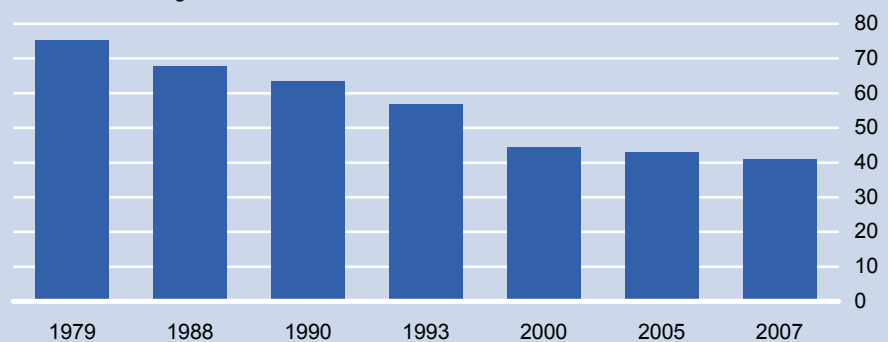
Deutsche Bank Research  
Frankfurt am Main  
Deutschland  
Internet: [www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de)  
E-Mail: [marketing.dbr@db.com](mailto:marketing.dbr@db.com)  
Fax: +49 69 910-31877

### DB Research Management

Norbert Walter

### Der Agrarhaushalt verliert an Bedeutung

in % des EU-Budgets



Quelle: Europäische Kommission, verschiedene Jahrgänge

\* Gastautoren vertreten ihre eigene Meinung, die nicht notwendigerweise Meinung der Deutsche Bank Research ist.





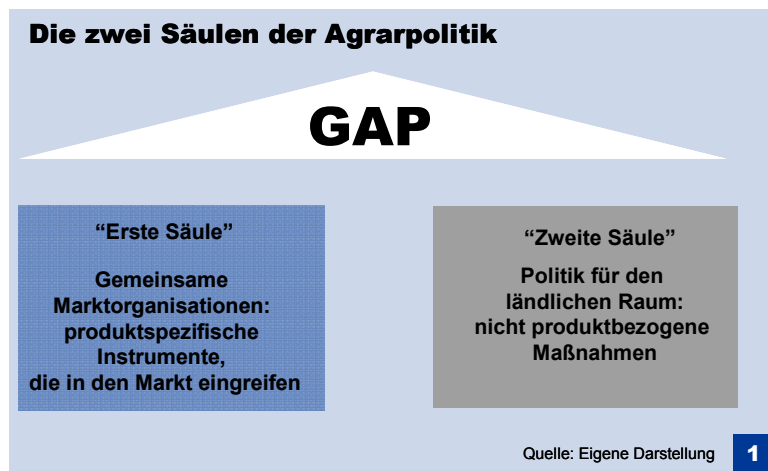
# 1. Die Gemeinsame Agrarpolitik

## Agrarpolitik Gründungspolitik der EU

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) wurde bereits 1957 mit den Römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) als Bestandteil des Gemeinsamen Markts definiert. Damit war dieser Politikbereich einer der ersten, für den in der Gründungsstunde der EU Harmonisierung anvisiert wurde.

Die GAP besteht aus zwei Säulen:

**Einkommensstützung als  
traditionelles Ziel**



— Die erste Säule beschreibt die traditionellen Ziele der GAP, nämlich die Vereinheitlichung der Markt- und Preispolitiken, um eine paritätische Einkommensentwicklung für die Landwirtschaft zu erreichen. Die Ziele der GAP sind seit den Gründungsverträgen unverändert und stehen im Vertrag von Nizza im Artikel 33 als (1) Produktivitätssteigerung, (2) Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft Beschäftigten, (3) Stabilisierung der Märkte, (4) Versorgungssicherung und (5) Sicherung angemessener Verbraucherpreise. Diese Ziele werden mithilfe der 1962 definierten Gemeinsamen Marktorganisationen umgesetzt, die für einzelne Produktkategorien definiert sind und einen Katalog an (für einzelne Produkte unterschiedlichen) Einzelinstrumenten, wie garantierte Produktpreise (Interventionspreise) oder Vorleistungssubventionen und Zölle, enthalten.<sup>1</sup>

**Zunehmende Stärkung  
regionalpolitischer Ziele**

— Die zweite Säule als Politikinstrument zur Entwicklung ländlicher Räume erfasst eine Vielzahl heterogener Maßnahmen: Teilweise gehen diese auf alte strukturpolitische Maßnahmenpakete der GAP zurück, wie sie bereits im Mansholt-Plan 1968 anvisiert wurden.<sup>2</sup> Zu diesen traditionellen Maßnahmen zählen insbesondere produktivitätsbezogene Instrumente, wie einzelbetriebliche Investitionshilfen, bei denen wiederum die Einkommensstützung im Vordergrund steht. Andere Maßnahmen wurden in den Erweiterungsrounds entwickelt, um speziellen Anforderungen neuer Mitglieder Rechnung zu tragen, wie z.B. die Unterstützung von Bewässerungsmaßnahmen für Mittelmeerländer. Erst 1988 wurden gezielte und systematische strukturpolitische Programme entwickelt, die im Stil einer sektoralen Regionalförderung entworfen wurden. Gerade in jüngster Zeit hat diese zweite Säule durch die WTO-Verhandlungen für den Agrarsektor politisch an Bedeutung gewonnen. Erstmals in der Geschichte des GATT konnte im

<sup>1</sup> Siehe zur Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik Schmitt (1998).

<sup>2</sup> Sicco Mansholt war der erste Agrarkommissar 1958-1972.

### Eigenmittel der EU

Zu den Eigenmitteln der EU, die ab 1970 das System der Beitragsfinanzierung entsprechend internationaler Organisationen ablösten, gehören (1) Zölle und Agrarabschöpfungen, (2) Agrarabgaben in Form der Zucker- und Isoglukoseabgabe, (3) die MwSt-Eigenmittel und (4) die Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel (BNE).\*

Als traditionelle Eigenmittel, über deren Höhe die EU faktischen Entscheidungsspielraum hat, gelten dabei die Kategorien 1 und 2: Agrarabschöpfungen stellten eine Sonderform des Zollschatzes für Agrarprodukte der EU dar, indem diese als flexible Abgabe die Differenz zwischen Weltmarktpreis und dem politisch gestützten höheren EU-Preis ausgleichen. Diese Flexibilität führte zur Instabilität der Einnahmenplanung der EU und aufgrund von WTO-Vorgaben mussten diese besonders handelsverzerrenden Außenschutzmaßnahmen in Zölle überführt werden, die damit als einzige Einnahmequelle aus Importen bestehen blieben. Die Zucker- und die Isoglukoseabgabe sind Produktionsabgaben, für Zucker wird zusätzlich eine Lagerkostenabgabe erhoben, die von den Produzenten zu leisten ist.\*\* Die MwSt-Eigenmittel resultieren aus regelmäßig beschlossenen maximalen Abrufsätzen, die auf definierte Bemessungsgrundlagen zur Begrenzung dieser Kategorie angewendet werden. Die BNE-Eigenmittel schließlich dienen der Restabdeckung des Haushalts und gewannen im Zeitablauf an Bedeutung. Insgesamt ist eine Begrenzung aller Eigenmittel vorgesehen, die derzeit bei 1,24% des EU-weiten BNE liegt.

\* Die Bezeichnung „Bruttonationaleinkommen“ ersetzt den früheren Begriff des Bruttosozialprodukts und wurde im Zuge der Einführung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen und in Angleichung an den internationalen Sprachgebrauch für Zwecke der amtlichen Statistik eingeführt.

\*\* Von den Einnahmen dieser traditionellen Eigenmittel Zölle und Agrarabgaben fließen 75% in das EU-Budget, 25% verbleiben zur Deckung von Verwaltungskosten im Mitgliedsstaat der Erhebung.

Quelle: Vergleiche Internetseite EU Generaldirektion Haushalt.

Jahr 1994 ein Agrarabkommen beschlossen werden, in dem Subventionen nach ihrer potenziellen Handelsverzerrung klassifiziert wurden. Hiernach sind regional- und umweltbezogene Maßnahmen im Unterschied zu vielen traditionellen EU-Maßnahmen der ersten Säule als mögliche Subventionen erlaubt.<sup>3</sup>

## 2. Die Europäische Agrarpolitik und das liebe Geld

Die GAP hat seit ihren Ursprüngen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite einen entscheidenden Einfluss auf das EU-Budget.

### 2.1 Relevanz der GAP für EU-Einnahmen

Für die Entwicklung der größten agrarbezogenen Einnahmequelle, die Zölle, lassen sich einige Besonderheiten gerade für diesen Sektor identifizieren: Die Einnahmen aus diesen außenhandelspolitischen Maßnahmen sind abhängig vom Preisverhältnis zwischen EU- und Weltmarktpreis, wodurch sich Importströme in die EU und damit verbundene Einnahmen bestimmen. Im Agrarbereich gründeten sich diese Preisrelationen lange Zeit auf politische Entscheidungen der EU zur ersten Säule der GAP: Einkommensstützende Preisinstrumente führten zu einem relativen hohen EU-Preisniveau im Vergleich zum Weltmarkt, was wiederum tendenziell hohe Importe und Zolleinnahmen verursachte. Über die Zeit jedoch ist eine Abnahme dieser Einnahmenkomponente erkennbar (Übersicht 2), die im Wesentlichen durch fortschreitende generelle Zollkürzungen im Rahmen der WTO zu erklären ist. Als weitere Erklärung kommt der Anstieg der internen Versorgung hinzu, der wiederum gerade durch die interne Preisstützung sowie durch hohe Raten technischen Fortschritts verursacht wurde. Hiermit initiierte die GAP eine Entwicklung der EU vom importierenden Defizitland hin zum exportierenden Überschussland, so dass Agrarimporte und damit verbundene Einnahmen abgenommen haben.

<sup>3</sup> Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) kann als Vorläufer der WTO, die 1994 gegründet wurde, verstanden werden. Es wurde als multilateraler Vertrag 1947 unterzeichnet und bis zur Gründung der WTO bestand das System aus einer Vielzahl parallel existierender Verträge ohne Dachorganisation. Die Klassifizierung von Agrarsubventionen in erlaubte oder zu reduzierende Maßnahmen erfolgt durch das WTO – „Ampelsystem“ des Agrarabkommens: Hiernach sind Maßnahmen der „red box“ verboten, Maßnahmen der „amber box“ zu reduzieren, Maßnahmen der „blue box“ bedingt erlaubt, sofern sie von Maßnahmen der Produktionsbegrenzung begleitet werden, und „green box Maßnahmen“ erlaubt. Für die EU fallen Interventionspreise dabei in die Kategorie der „amber box“ und unterliegen Reduktionsverpflichtungen. Direktzahlungen fallen in die „blue box“ und sind daher bedingt von Reduktionen befreit, und Maßnahmen der zweiten Säule fallen in die unkritische Kategorie der „green box“.

### Entwicklung der EU-Einnahmen im Zeitablauf

Anteil an Gesamteinnahmen in %

	1984	1988	1995	2000	2003
1. Zölle	31	22	17	15	13 - nicht mehr getrennt
2. Agrarabgaben	9	6	3	2	ausgewiesen -
2. MwSt-Eigenmittel	56	58	53	38	15
4. BSP/BNE-Eigenmittel	-	10	20	43	65

Angaben sind gerundet; Reste sind durch sonstige Einnahmen erklärt, die z.B. Beiträge Drittländer im Rahmen von Forschungsprogrammen erfassen

Quelle: Europäische Kommission

2

Insgesamt standen damit lange Zeit beständig sinkende Einnahmen aus dem Agrarbereich stetig steigenden Ausgaben gegenüber.

## 2.2 Relevanz der GAP für EU-Ausgaben

Der Anteil der Agrarausgaben am Gesamthaushalt bewegte sich immer auf einem hohen Niveau, jedoch mittlerweile mit abnehmender Tendenz. Entscheidende Erklärungsfaktoren für die Abnahme des Anteils an den Gesamtausgaben sind die Agrarleitlinie und die zunehmend substantiellen GAP-Reformen:

- Die Agrarleitlinie begrenzte 1988 den jährlichen Anstieg der Agrarausgaben auf maximal 74% des jährlichen Anstiegs des EU-weiten BNE. Für den neuen Haushalt 2007-13 wurde diese Agrarleitlinie durch eine neue Begrenzung der Agrarausgaben abgelöst (siehe Abschnitt 3.2).
- Durch die WTO-Vereinbarungen 1994 wurde erstmals eine systematische GAP-Reform (McSharry-Reform 1992<sup>4</sup>) initiiert, die zunehmend zu einer Abkehr von traditionellen und kostenintensiven Politikinstrumenten führte.

### Agrarleitlinie deckelt erstmals die Agrarausgaben

### Europäischer Ausrichtung- und Garantiefonds als Finanzierungsquelle

### Agrarausgaben als Kategorie 2 des Haushalts

Die Agrarausgaben werden vom 1962 gegründeten Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) geleistet, der aus zwei Abteilungen besteht<sup>5</sup>: Die Abteilung Garantie ist vornehmlich für die erste Säule, aber auch für einzelne Maßnahmen der zweiten Säule zuständig, die Abteilung Ausrichtung dagegen ausschließlich für die zweite Säule.<sup>6</sup> Die erste Säule dominiert das Agrarbudget, da 90% für Marktorganisationen ausgegeben werden. Lediglich 10% stehen für die zweite Säule zur Verfügung<sup>7</sup>.

Der gesamte EU-Haushalt war bislang aus sieben definierten Ausgabenkategorien aufgebaut, die für den neuen Haushalt ab 2007 auf sechs Kategorien gekürzt wurden. Agrarausgaben fallen dabei als eine Komponente – neben Umweltausgaben und Ausgaben für die Fischerei – unter die Rubrik 2 „Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen“.

<sup>4</sup> Nach dem gleichnamigen irischen Agrarkommissar der Phase.

<sup>5</sup> Die Nutzung einer dieser Abteilungen zur Finanzierung von Maßnahmen hat Einfluss auf den Rechnungsabschluss der Zahlungen, der für die zwei Abteilungen unterschiedlichen Verfahren unterliegt.

<sup>6</sup> Die Reform für die zweite Säule im Jahr 2005 führte zur so genannten ELER-Verordnung und bezieht sich neben Änderungen der förderfähigen Maßnahmen insbesondere auf eine einheitliche Finanzierung: Hiernach werden erste und zweite Säule nun vollständig unabhängig voneinander finanziert und die relevanten Verwaltungsabläufe z.B. für Rechnungsabschlüsse sind vereinheitlicht (Kommission 2005a).

<sup>7</sup> Kommission (2005b).

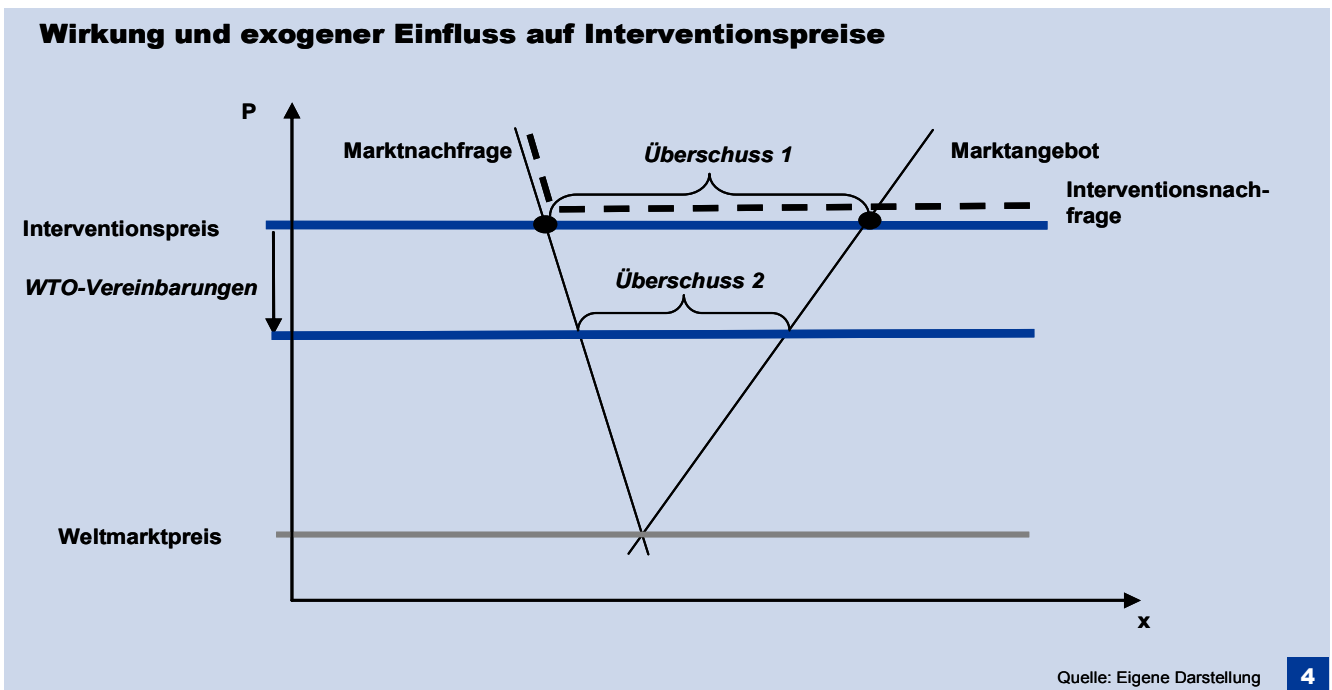
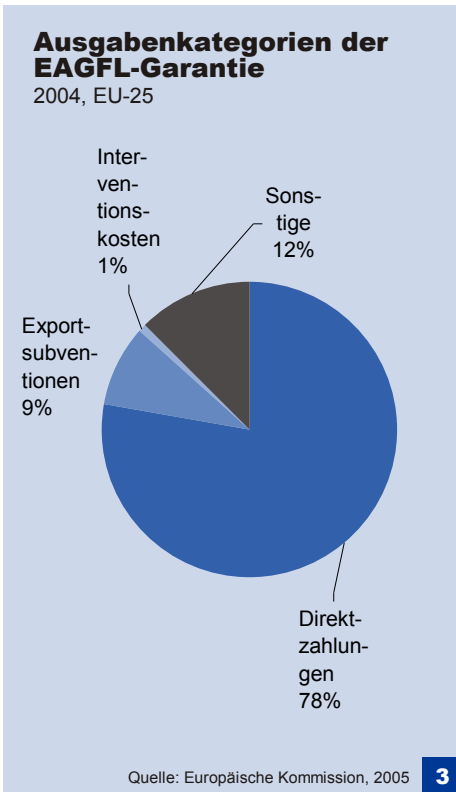
### 2.2.1 Ausgaben für die erste Säule

Der Löwenanteil des Agrarbudgets entfällt auf die erste Säule und teilt sich unterschiedlich auf die ausgabenrelevante Instrumente auf: Direktzahlungen machen dabei den größten Anteil aus, gefolgt von Exportsubventionen und Interventionskosten.

Die drei Ausgabenkomponenten Direktzahlungen, Interventionskosten und Exportsubventionen sind in unterschiedlichem Maße von verschiedenen exogenen Einflussfaktoren abhängig, die die Höhe der Ausgaben unabhängig von politischen Reformen beeinflussen können. Als relevante exogene Faktoren sind die Entwicklung der Weltmärkte und die damit verbundenen Preiseffekte, der Euro-Wechselkurs sowie Ergebnisse der fortlaufenden WTO-Verhandlungen zu nennen.

#### 2.2.1.1 Interventionskosten

Interventionskosten machten im Jahr 2004 nur noch 1% aller Ausgaben in der ersten Säule aus<sup>9</sup> und sind mit dem traditionellen Instrument agrarpolitischer Einkommensstützung verbunden, den Interventionspreisen. Diese lassen sich als garantierte Mindestpreise interpretieren: Führt die Marktsituation zu einem Marktpreis unterhalb eines politisch festgelegten Interventionspreises (Weltmarktpreis < Interventionspreis in nachfolgender Übersicht), so liegt ein Produktüberschuss vor, der zu dem hohen Interventionspreis nur durch die öffentliche Interventionsnachfrage aufgekauft werden kann (Überschuss<sup>1</sup>). Öffentliche Interventionsstellen lagern diese Überschüsse ein, die verbilligt zu einem späteren Zeitpunkt auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden<sup>10</sup> oder über Exportsubventionen auf dem Weltmarkt angeboten werden. Die resultierenden Interventionskosten entstehen durch Ausgaben für die physische Infrastruktur der Lagerung (Kühleinrichtung) und durch den Wertverlust aufgrund verbilligten Absatzes.



<sup>8</sup> Vergleiche zur Übersicht der Agrarpolitik Schmitt (1998); BMELV (2006).  
<sup>9</sup> Zum Vergleich machten diese Ausgaben im Jahr 2000 noch 2,3% aller Ausgaben für die erste Säule aus.  
<sup>10</sup> Eine typische Maßnahme war lange Zeit die verbilligte „Weihnachtsbutter“.



### Interventionskosten sinken durch WTO-Vorgaben

Verschiedene Einflussfaktoren wirken auf das Ausmaß öffentlicher Intervention und die damit verbundenen Kosten mit nachfolgender tendenzieller Richtung:

- Eine steigende Binnennachfrage verringert die Überschüsse und die damit verbundenen Interventionskosten, wogegen ein steigendes Angebot diese erhöht.<sup>11</sup>
- Sinkende Weltmarktpreise durch ein verstärktes Angebot anderer Länder führen zu einem Anstieg von Importen, verschlechtern damit die internen Absatzmöglichkeiten von Überschüssen und erhöhen den Wertverlust und die Interventionskosten. In die gleiche Richtung wirkt ein ansteigender Euro, der zu relativ sinkenden Weltmarktpreisen führt.
- Das Agrarabkommen der WTO von 1994 hat zu der Verpflichtung aller WTO-Mitglieder geführt, preisgebundene Maßnahmen wie die Interventionspreise bis 1999 um 20% zu senken. In der EU wurde diese Reduktion bereits durch die McSharry-Reform vorweggenommen. Hierdurch resultiert auch ohne Berücksichtigung anderer Faktoren ein Rückgang der Interventionskosten. Dagegen kann die andere WTO-Verpflichtung zur Zollreduktion<sup>12</sup> zu verstärkten Importen und damit erschwertem Absatz der Interventionsbestände führen.

Insgesamt jedoch zeigt sich im Zeitablauf ein Rückgang dieser Kostenkomponente, die hauptsächlich durch die WTO-Vereinbarung zur Reduktion der Interventionspreise induziert wurde.

#### Entwicklung der Interventionskosten im Zeitablauf

Mio. EUR

	1985	1990	2003
Getreide	1.291	1.544	124
Butter	1.360	286	3
Rindfleisch	814	472	522

Quelle: Europäische Kommission, versch. Jahrgänge

5

#### 2.2.1.2 Direktzahlungen

*Direktzahlungen* machten mit 78% den größten Anteil an den Agrarausgaben 2004 aus<sup>13</sup>. Es handelt sich hierbei um Subventionen, die im Rahmen der McSharry-Reform eingeführt wurden. Sie dienten der Kompensation von Einkommenseinbußen durch die Kürzungen der Interventionspreise und wurden produktspezifisch pro Tonne Ertrag eines Produktes definiert, d.h. die Höhe variiert abhängig vom Produkt. Über einen Bezug zu einem historischen Referenzertrag pro Hektar in einer zu definierenden Ertragsregion werden Direktzahlungen jedoch in einen einheitlichen Hektarbetrag in der Ertragsregion transformiert. Die Direktzahlungen werden nur für einen Teil der betrieblichen Flächen gezahlt, da eine obligatorische Flächenstilllegung die Herausnahme von Fläche aus der Produktion verlangt.<sup>14</sup> Da diese Kombination mit Flächenstilllegungsprogrammen Überschussrisiken verringern kann, unterliegen Direktzahlungen anders als Interventionspreise keinen Reduktionsverpflichtungen im Rahmen der WTO.<sup>15</sup> Gegenläufig zur Kürzung der Interventionspreise stiegen diese Direktzahlungen zunächst an und führten damit zu einem Anstieg der Agrarausgaben.

### Entkopplung führt zu Marktorientierung und Effizienz

Im Zuge der jüngsten Agrarreform von 2003 („Mid-Term Review-Reform“), welche die Agrarpolitik bis 2013 festlegt, erfolgte eine Änderung dieser Zahlungen, die in Richtung stärkerer Effizienz und geringerer Ausgaben wirkt:

<sup>11</sup> Für das Jahr 1996 zeigt sich bei Rindfleisch der Einfluss der Binnennachfrage, deren Rückgang durch die BSE-Krise zu einem zwischenzeitigen Anstieg der Überschüsse führte.

<sup>12</sup> Für Agrarzölle wurde eine durchschnittliche Zollreduktion von 36% beschlossen bei gleichzeitiger Mindestreduktion von 15%.

<sup>13</sup> Im Jahre 2000 machten diese nur 63% aus.

<sup>14</sup> Auch für die stillgelegte Fläche werden Direktzahlungen geleistet.

<sup>15</sup> Die Direktzahlungen fallen in die Kategorie der Blue Box-Maßnahmen.

**Kürzungstrend bei Direktzahlung**

- Durch die „Entkopplung“ erfolgte eine Loslösung der Direktzahlungen von der tatsächlichen Produktion und damit eine produktionsneutrale Auszahlung eines festen Betrags („einzelbetriebliche Zahlung“),<sup>16</sup> der sich nach in der Vergangenheit erhaltenen Zahlungen richtet. Dieser Wechsel zu Pauschalleistungen kann als eine Trendwende hin zu mehr Effizienz verstanden werden, da der Betriebsinhaber je nach Markterwartung nunmehr frei über die Verwendungen der Zahlung entscheiden kann, die nicht mehr auf einzelne Produktionsrichtungen ausgerichtet ist.
- Des Weiteren wurde mit der Modulation eine automatische jährliche Kürzung der einzelbetrieblichen Prämie oder noch bestehender alter Direktzahlungen beschlossen. Mit Cross-Compliance wurde eine Bindung der Prämienzahlung an die Einhaltung bestimmter Standards definiert, indem deren Nichteinhaltung zur Kürzung der Zahlungen führt (siehe Kapitel 3.2).

Die Entwicklung dieser Ausgabenkomponente ist nicht durch exogene Faktoren wie Wechselkursänderungen oder Entwicklung der Weltmarktpreise bestimmt. Vielmehr hängt die Ausgabenhöhe von der politischen Festsetzung der Direktzahlungen ab, die in den ersten Jahren zu einem Anstieg dieser Komponente führte, da die Direktzahlung die zunehmende Kürzung der Interventionspreise auffangen sollte. Andere neue politische Entwicklungen, wie die automatische Modulation oder Cross-Compliance, werden in Zukunft durch die Kürzung der Prämien zu einer Senkung der Ausgaben führen.

**Entwicklung der Ausgaben für Direktzahlungen**

Mrd. EUR

	1995	2000	2004	2006
Ackerkulturen	15,92	14,76	16,97	7,93
Rindfleisch	2,0	1,63	7,52	3,48

Quelle: Europäische Kommission, verschiedene Jahrgänge

6

**Kosten für Exporterstattungen sind abhängig von Preisentwicklungen**

**2.2.1.3 Exporterstattungen**

*Exportsubventionen*<sup>17</sup> werden in Höhe der Differenz von EU-Inlandspreis und Weltmarktpreis gezahlt und sind somit unmittelbar abhängig von preisrelevanten Entwicklungen. Im Jahr 2004 machen diese 9% aller Ausgaben für die erste Säule aus<sup>18</sup>:

- Mit sinkenden Weltmarktpreisen steigen die Ausgaben für Exporterstattungen, was ebenfalls zutrifft für einen Anstieg des USD/Euro-Kurses und damit einer Stärkung des Euros. Sinkende Weltmarktpreise können dabei als endogener Faktor von den Exporterstattungen selber induziert sein, indem subventionierte Exporte das Angebot auf dem Weltmarkt erhöhen. Aber auch Faktoren wie technischer Fortschritt und gute klimatische Bedingungen senken die Weltmarktpreise durch ein ansteigendes Weltmarktangebot.

<sup>16</sup> Nicht alle bestehenden Direktzahlungen für alle Produkte wurden bereits in die einzelbetriebliche Prämie überführt und es gibt die Option, nur teilweise zu entkoppeln und einen Teilbetrag in Form der alten Direktzahlungen zu zahlen. Zu Einzelheiten siehe BMELV (2006); Kommission (2006b und c).

<sup>17</sup> Synonym wird auch der Begriff Exporterstattung verwendet.

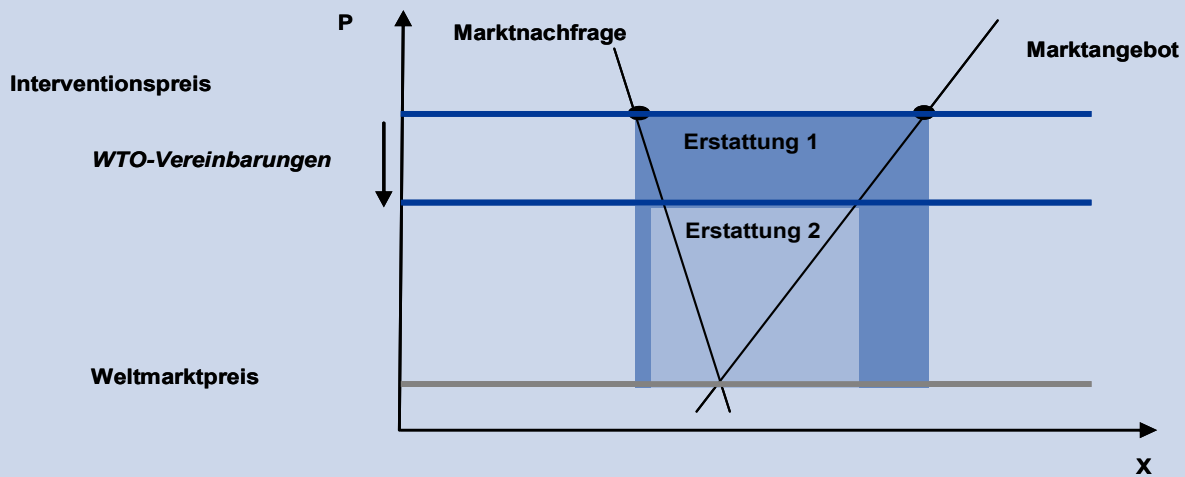
<sup>18</sup> Im Jahr 2000 waren es noch 13,9% der Ausgaben für die erste Säule.



**Kosten für Exporterstattungen sinken durch WTO-Vorgaben**

- Je höher die politisch bestimmten Interventionspreise und damit die Binnenmarktpreise definiert sind, umso größer werden tendenziell die Exporterstattungen.
- Die WTO-Vereinbarungen zur Interventionspreiskürzung reduzieren das Risiko der Überschüsse und damit der subventionierten Exporte (diese wird in der Grafik durch den Übergang von Erstattung 1 zu Erstattung 2 dargestellt). Andere Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde beziehen sich explizit auf Exporterstattungen, die um 36% dem Wert nach bzw. 21% der Menge nach bis 1999 zu reduzieren sind. Die Vereinbarungen zu Zollkürzungen bei Beibehaltung des Interventionspreises haben einen gegensätzlichen Effekt, da steigende Importe die internen Absatzmöglichkeiten für bestehende Überschüsse reduzieren.

**Wirkung von Exporterstattungen**



Quelle: Eigene Darstellung **7**

**Entwicklung der Exportsubventionen im Zeitablauf**

Mio. EUR

	1985	1990	2003
Getreide	1.034	2.961	72
Milchprodukte	2.375	2.401	1.495
Rindfleisch	1.148	977	251

Quelle: Europäische Kommission, versch. Jahrgänge **8**

Die Entwicklung der Ausgaben zeigt einen unterschiedlich starken Rückgang von Exporterstattungen bei verschiedenen Produkten: Milchprodukte erhalten nach wie vor relativ hohe Exporterstattungen wegen der im Vergleich zu anderen Sektoren nach wie vor starken Preisstützung. Das traditionell hohe Niveau an Überschüssen und geleisteten Exporterstattungen bleibt daher trotz WTO-Verpflichtungen zur Kürzung nach wie vor bestehen.

**2.2.1.4 Sonstige Ausgaben**

Die Kategorie der *sonstigen* Ausgaben erfasst eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Maßnahmen, die zwischen den Produkten variieren, wie z.B. Ausgaben für tiermedizinische Strategien zur Seuchenbekämpfung oder für Programme zur Unterstützung der Vermarktung.

**2.2.2 Ausgaben für die zweite Säule**

Für die zweite Säule greift ein Mischfinanzierungskonzept: Die in der Europäischen Finanzplanung beschlossenen EU-Ausgaben für die zweite Säule sind aus nationalen Mitteln zu ergänzen (Prinzip der Kofinanzierung). Die tatsächliche Nutzung der ausgewiesenen Mittel hängt damit von der Möglichkeit nationaler Kofinanzierung ab.

**Nationale Kofinanzierung für zweite Säule**

**Einkommensgruppierung von Regionen**

Ziel 1-Regionen sind wirtschaftsschwache Regionen, deren BNE kleiner als 75% des EU-Durchschnitts ist. Für Maßnahmen der zweiten Säule in diesen Regionen beträgt der EU-Finanzierungsanteil 75%, so dass 25% vom Mitgliedsstaat zu kofinanzieren sind.

Außerhalb von Ziel 1-Regionen finanziert die EU Maßnahmen nur zu 50%, so dass 50% aus nationalen Haushalten kofinanziert werden müssen.\*

\* In Deutschland wird ein Teil der Maßnahmen für den ländlichen Raum über die Gemeinschaftsaufgabe Agrar- und Küstenschutz geregelt, für die wiederum ein weiteres Mischfinanzierungskonzept greift, und der nationale Kofinanzierungsanteil (25 oder 50%) zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird.

Dieses Prinzip der Kofinanzierung bei Maßnahmen für den ländlichen Raum entspricht den Regeln der allgemeinen, nicht agrarspezifischen Regionalförderung der EU. Das gilt auch für die Höhe der nationalen Kofinanzierung; diese richtet sich nach einkommensabhängig definierten Regionen, in denen die Förderung umgesetzt wird.

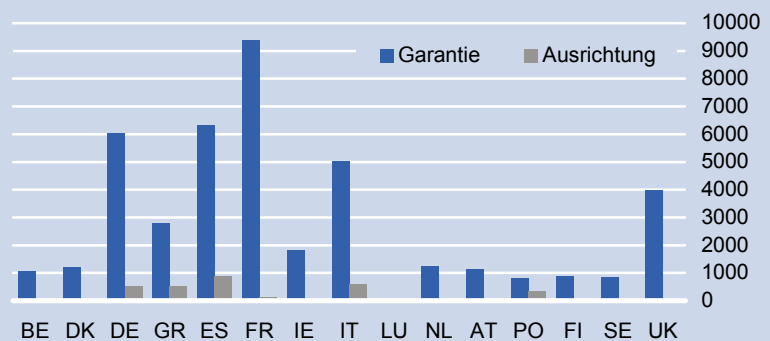
**2.3 Budgetbezogene Verlierer und Gewinner der GAP**

Der Mittelrückfluss, den ein einzelner Mitgliedsstaat aus dem Agrarbudget erhält, ist bestimmt durch den produktionsgebundenen Charakter der Ausgaben. Da die Höhe wesentlicher Agrarausgaben produktspezifisch definiert wurde (z.B. Interventionspreise und Direktzahlungen), hängt der Rückfluss des Agrarbudgets der ersten Säule in ein Mitgliedsland von dessen internen Produktionsstruktur ab. Die Mittel für die zweite Säule werden nach festgelegten Kriterien, die die Bedeutung des ländlichen Raums charakterisieren (Anteil landwirtschaftlicher Nutzfläche, Relevanz des Agrarsektors für die Erwerbstätigkeit etc.), verteilt.<sup>19</sup>

Durch den insgesamt hohen Anteil der Agrarsubventionen an allen Ausgaben spielt der Rückfluss des Agrarbudgets auch für die generelle Nettozahlerbilanz eine Rolle, da ein geringer Agrarrückfluss und gleichzeitig hoher Beitrag zu den Einnahmen tendenziell in Richtung einer negativen Nettozahlerbilanz wirkt.

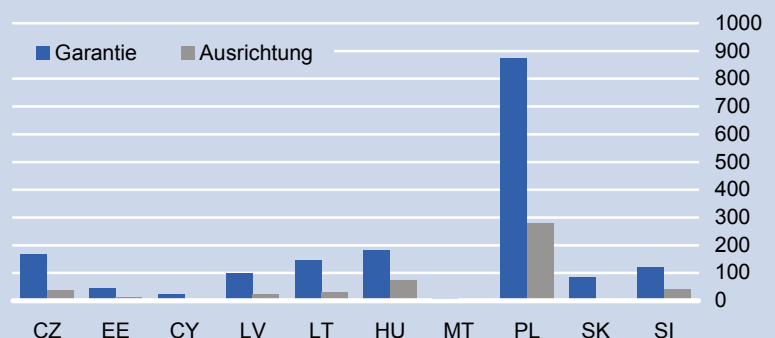
**Gewinner des Agrarbudgets EU-15**

2004, Mio. EUR



**Gewinner des Agrarbudgets EU-10**

2004, Mio. EUR



Quelle: Europ. Kommission, 2004, Agriculture and Rural Development DG, Financial Report 2004

<sup>19</sup> Im Zuge neuer Budgetbeschlüsse orientieren sich diese Mittel meist an historisch gewählten Mittelzuweisungen in der Vergangenheit, so dass die relative Mittelvergabe im Ländervergleich konstant bleibt.

**Löwenanteil der Erste-Säule-Mittel für Frankreich und Deutschland**

Im Bereich der Ausgaben für die erste Säule dominieren Frankreich und Deutschland mit ca. 9 und 6 Mrd. EUR vor allem wegen des hohen Stützungslevels bei Getreide, Rindfleisch und Milchprodukten, für die diese Länder Hauptproduzenten sind. Spanien profitiert von Ausgaben für typische Mittelmeerprodukte, wie Olivenöl und teilweise auch Obst und Gemüse, für welche im Zuge der Süderweiterung der EU hohe Stützungslevels verhandelt wurden. In der Gruppe der neuen Mitgliedstaaten erzielt Polen die höchsten Rückflüsse, was durch den im Vergleich zu anderen neuen Mitgliedern starken Agrarsektor zu erklären ist. Allerdings ist dieser Betrag mit rund 850 Millionen um ein Vielfaches geringer im Vergleich zu den alten Mitgliedern.<sup>20</sup>

**Spanien ist größter Empfänger des Zweite-Säule-Budgets**

Von Mitteln für die zweite Säule profitieren insbesondere Spanien als alter Mitgliedstaat und wiederum Polen als neuer Mitgliedstaat, da hier nach den regionalbezogenen Kriterien der ländliche Raum eine relativ hohe Relevanz für die Gesamtwirtschaft hat. Diese Mittel drücken lediglich den EU-Finanzierungsanteil aus; die tatsächliche Nutzbarkeit hängt von der nationalen Kofinanzierung ab.

Insgesamt hat der budgetäre Nutzen aus der GAP einen Einfluss auf die grundsätzliche Einstellung zu agrarpolitischen Reformen, wie z.B. die zumeist konservative Haltung Frankreichs zeigt.

**„Brittenrabatt“ und Landwirtschaft****Produktbezogene Ausgabenstruktur verschafft Großbritannien Sonderrolle**

Der Beschluss von Fontainebleau 1984 sieht als allgemeine Regelung vor, dass Korrekturen an der Zahlungsverpflichtung einzelner Mitgliedstaaten zur Finanzierung des EU-Budgets in besonders ungünstigen wirtschaftlichen Situationen möglich sind.<sup>21</sup> Dies führte zu der bis heute bestehenden Vergünstigung für Großbritannien, dem „Brittenrabatt“: Neben der schwachen wirtschaftlichen Lage führte die Agrarlastigkeit der EU-Ausgaben im Jahr 1984 zu einer Nettozahlerposition für Großbritannien. Der kleine Agrarsektor Großbritanniens wirkte auf eine ungünstige Nettozahlerposition in Bezug auf das Agrarbudget, da nur geringe Mittel der Agrarausgaben an Großbritannien geleistet wurden und gleichzeitig die hohe Importquote des Inselstaates hohe Beiträge zu den traditionellen Eigenmitteln Zölle und Agrarabschöpfungen verursachte. Als Kompensation wurde ein Ausgleichsmechanismus verhandelt, nach dem die negative Nettodifferenz von Ausgaben und Einnahmen in Höhe von Zweidritteln erstattet wird. Dies führte zu einer durchschnittlichen Vergünstigung für Großbritannien im Finanzrahmen 2000-2006 in Höhe von jährlich EUR 3,8 Mrd. Die Finanzierung dieser Vergünstigung wird von den Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Anteilen übernommen; Frankreich hat hiervon den größten Teil zu leisten.<sup>22</sup>

Die relativ geringe budgetäre Bedeutung des Agrarsektors in Großbritannien beeinflusst bis heute sowohl allgemeine Budgetverhandlungen als auch Reformen der GAP. Im Zuge der Verhandlungen der neuen finanziellen Vorausschau 2007-13 forderte Großbritannien eine vollständige Reform der GAP, ohne die eine Verzögerung der Verhandlungen angedroht wurde.

<sup>20</sup> Dieses geringe Niveau der Agrarausgaben für neue Mitgliedstaaten ist durch die „Phasing-in“-Regelung zu erklären, nach der Direktzahlungen auf einem geringem Niveau als in alten Mitgliedstaaten beginnen und erst im Zeitablauf bis auf das einheitliche Niveau im Jahr 2013 ansteigen.

<sup>21</sup> Siehe Generaldirektion Haushalt.

<sup>22</sup> Der Anteil richtet sich nach dem nationalen Anteil am Bruttoinlandsprodukt. Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden verhandelten 1999 einen „Rabatt vom Rabatt“, der ihre Anteile nach oben begrenzt.

### 3. Zur Zukunft des Agrarhaushalts: budgetrelevante Beschlüsse und weiterlaufende Reformen

#### Haushaltsplanung der EU

Zur Verbesserung der Planungssicherheit und der Haushaltsdisziplin wurde 1988 das ursprünglich jährliche Haushaltsverfahren abgelöst durch mehrjährige Budgetpläne, die finanziellen Vorausschauen, die als interinstitutionelle Vereinbarung zwischen den drei Institutionen Rat, Kommission und Europäisches Parlament beschlossen werden. Die Ausgaben werden für die einzelnen Kategorien in Form von Höchstbeträgen zu konstanten Preisen für einen Zeitraum von derzeit sieben Jahren angegeben. Innerhalb dieser Obergrenzen erfolgt jährlich eine detaillierte Abnahme des Haushaltsplans des nächsten Jahres durch die so genannte Entlastung der Kommission durch Rat und Parlament. Hierbei hat der Rat bei den Agrarausgaben als obligatorische Ausgaben die letzte Entscheidungskompetenz.

Zur Berücksichtigung veränderter Wirtschaftsentwicklungen innerhalb des mehrjährigen Zeitraums erfolgt jedes Jahr eine technische Anpassung, die eine Indexierung zur Berücksichtigung der Inflation vornimmt und die Vereinbarkeit der Ausgaben mit der gesamten Eigenmittelobergrenze von 1,24% des BNG überprüft.

#### 3.1 Die Agenda 2007 und die neue finanzielle Vorausschau

Die Verhandlungen für die neue finanzielle Vorausschau kamen erst im Mai 2006 mit der endgültigen Annahme durch das Europarlament zu einem Ende. Im Verhandlungsverlauf ausgehend vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2004 bis zur endgültigen Fassung ergaben sich auch für das Agrarbudget einige Änderungen:

#### Verhandlungsablauf für das Budget 2007-13 und Änderungen

Mrd. EUR, 2004 Preise

Institution	Phase	Inhalt	Gesamt-ausgaben*	1. Säule Agrarbudget
Kommissionsvorschlag	Jul 04		992,7	301
Luxemburgischer Rat	Jun 05	Keine Einigung		
		Ent-		
Europaparlament	Jun 05	schließung	973,3	396,2
Rat	Dez 05		860,3	293
Europaparlament	18. Jan 06	Ablehnung		
Interinstitutionelle Vereinbarung	17. Mai 06		864,3	293
Änderung gg. Rat 05			+ 4	+ 0

\* ausgedrückt als Verpflichtung. Quelle: Zusammenstellung d. Autorin

10

Ausgehend vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag ist in der Interinstitutionellen Vereinbarung eine Reduzierung des Agrarbudgets der ersten Säule um 8 Mrd. zu erkennen. Für die zweite Säule wurden keine definierten Beträge ausgewiesen, da die Umverteilungen durch freiwillige Modulation und Cross-Compliance (s. S.13) nicht kalkulierbar waren. Im Vergleich zum Ratsbeschluss im Dezember 2005 ergab sich jedoch keine Änderung mehr, lediglich das Gesamtbudget des EU-Haushalts wurde um 4 Mrd. aufgestockt.

Insgesamt liegt damit das Agrarbudget in der neuen Vorausschau um 16% höher als in der bisherigen Vorausschau, allerdings ist das Budget für die erste Säule wegen der Modulation um 3% niedriger.

#### Agrarbudget 2007-2013

Mrd. EUR, 2004 Preise

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
	54,98	54,33	53,67	53,03	52,40	51,77	51,16	371,34
davon: 1. Säule	43,12	42,70	42,28	41,86	41,45	41,05	40,64	293,10
abzüglich obligatorischer Modulation 5%	40,96	40,56	40,16	39,38	39,38	38,99	38,61	278,45

Quellen: Europäische Kommission, 2006. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 2005

11



### 3.2 Sonstige Agrarbestimmungen mit Ausgabeneffekt für die Zukunft

Neben der finanziellen Vorausschau spielen andere Entscheidungen zur GAP eine Rolle für das zukünftige Agrarbudget:

#### Reform 2003 begrenzt Direktzahlungen als größte Budgetkomponente

(1) Bereits im Rahmen der Finanzverhandlungen zur finanziellen Vorausschau 2000-06 wurde eine Halbzeitbewertung des Agrarbudgets und der zugrunde liegenden Politik beschlossen. Die Kommission veröffentlichte daraufhin eine Bewertung einschließlich umfassender Reformvorschläge, die endgültig 2003 verabschiedet wurden.

Entscheidende Elemente dieser **Mid-Term-Review-Reform** mit Effekt für das Budget sind:

#### Automatische jährliche Kürzungen durch Modulation

— Die obligatorische „**Modulation**“ definiert eine jährliche, automatische Kürzung der Direktzahlungen ansteigend von 3% im Jahre 2005, bis 5% ab 2007. Die frei werdenden Mittel stehen als EU-Budget für die zweite Säule zur Verfügung, sie sind demnach zu kofinanzieren durch nationale Mittel. Die Mittel werden zwischen den EU-Mitgliedstaaten so verteilt, dass jeder Mitgliedstaat mindestens 80% der eigenen Mittel behält.

#### Auszahlung von Direktzahlungen an Auflagen gebunden

— **Cross-Compliance** meint die Bindung der Direktzahlungen an gesetzliche Regelungen zum Umweltschutz, zur Produktqualität und zur artgerechten Tierhaltung. Hiernach kann bei Verstößen die Auszahlung der Direktzahlung gekürzt oder ganz ausgesetzt werden. Die freiwerdenden Mittel sind ebenfalls bei Kofinanzierung für die zweite Säule zu nutzen. Anders als bei der Modulation können nur 25% im Erhebungsland direkt einbehalten werden, der Rest wird abhängig von Kriterien zum ländlichen Raum umverteilt.<sup>23</sup>

Insbesondere die obligatorische Modulation erklärt die starke Kürzung der Mittel für die erste Säule im Vergleich zur vorherigen Ausstattung und auch die Erhöhung der zweiten Säule. Hiermit wurde erstmalig in der Geschichte der GAP ein Mechanismus zum automatischen Abbau der stärksten Ausgabenkomponente des Agrarbudgets beschlossen.

#### Automatismus für weitere Kürzungen

(2) **Finanzierungsdisziplin:** Zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin wurde nach der Verordnung 1782/2003 eine Kürzung der Direktzahlungen beschlossen, die durch die Schwelle „jährliche Obergrenze abzüglich 300 Millionen“ ausgelöst wird.<sup>24</sup>

#### Neue Agrarleitlinie beschlossen

(3) **Neue Agrarleitlinie:** Bereits vor der Erweiterung im Jahr 2004 wurde die Ausgestaltung der Agrarpolitik für die zehn neuen Mitglieder mit dem Ratsbeschluss von Kopenhagen im Oktober 2002 beschlossen, die zu zwei unterschiedlichen Systemen für alte und neue EU-Mitglieder führt. Hiernach werden Interventionspreise einheitlich in der erweiterten EU definiert, während für die zehn neuen Mitglieder bei den Direktzahlungen eine Einstiegsphase beschlossen wurde, nach der ein anfänglich geringeres Niveau von Direktzahlungen langsam ansteigt.<sup>25</sup> Diese Einstiegsphase führt zu einem relativ höheren Anteil der zweiten Säule in den neuen Mitgliedstaaten im Vergleich zur ersten. Zusätzlich wurde der jährliche nominale Anstieg des Budgets für die erste Säule ab 2007 auf 1% begrenzt,

<sup>23</sup> Vergleich zu Details BMELV (2006).

<sup>24</sup> EU-Verordnung 1782/2003.

<sup>25</sup> Es besteht für die neuen Mitglieder die Möglichkeit, diese geringeren Direktzahlungen aufzustocken, jedoch kann diese Aufstockung nur bis 2006 aus dem EU-Budget für neue Mitglieder geleistet werden und ist ab 2007 aus nationalen Mitteln zu zahlen.

**Optionale weitergehende Modulation  
verhandelt****Wiederaufnahme der WTO-  
Verhandlungen ungewiss**

so dass jede höhere Inflationsrate zu realen Kürzungen führt. Diese Obergrenze der Agrarausgaben für die erste Säule ersetzt die alte Agrarleitlinie.

**(4) Freiwillige Modulation:** Zusätzlich zur obligatorischen Modulation in Form automatischer Kürzungen der Direktzahlungen pro Jahr wurde die Möglichkeit einer optionalen Kürzung von 20% beschlossen, für die letzte Beschlüsse zur technischen Umsetzung noch ausstehen.

**(5) Derzeitiger WTO-Verhandlungsstand** und erwartbare WTO-Regelungen: Nach der Uruguay-Runde wurden die Verhandlungen 2001 in Doha mit dem Ziel wieder aufgenommen, im Januar 2005 ein neues Agrarabkommen unterzeichnen zu können. Dieses Ziel wurde wegen großer Differenzen zwischen den Verhandlungsteilnehmern verfehlt, der Fortgang der Verhandlungen ist derzeit ungewiss.<sup>26</sup>

Der letzte Stand der Verhandlungen lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Zölle: Bislang konnte man sich auf eine progressive Reduktionsformel (tiered formula) einigen, nach der bestehende höhere Zölle stärker gesenkt werden als geringe Zölle. Hiernach soll eine Einteilung bestehender Zölle in Bänder erfolgen, die einer unterschiedlichen Reduktion unterliegen. Bislang konnte keine Einigung über die Definition von Produkten erzielt werden, für die Ausnahmen von der Zollkürzung vorliegen (sensitive products). Des Weiteren wurde der Fortbestand der Allgemeinen Schutzklausel verhandelt, nach der bislang bei kritischer heimischer Marktlage Schutzzölle erhoben werden können.
- Exporterstattung: Als Zielvorgabe konnte man sich vor Aussetzen der Verhandlungen auf eine völlige Eliminierung von Exporterstattungen einigen, jedoch ohne definitives Zeitziel.
- Direktzahlungen: Für heimische Subventionen lagen bis zuletzt unterschiedliche Verhandlungsvorschläge vor, die sich von der progressiven Reduktion über alle Arten von Subventionen hinweg bis hin zur Fortführung des derzeitigen Systems getrennter Regeln für unterschiedliche Subventionen erstrecken.
- Entwicklungsländer: Insgesamt wurde für Entwicklungsländer die Vertiefung der bestehenden Sonderregelungen verhandelt, wie die Ausnahmen von Zollkürzungen.<sup>27</sup>

### 3.3 Bewertung der budgetären Stabilität für 2007-13

Die Bewertung des Agrarbudgets dient der Analyse der Frage, inwieweit das beschlossene Agrarbudget der Interinstitutionellen Vereinbarung den tatsächlichen Ausgaben in der Zukunft Rechnung trägt, oder ob bei budgetärem Druck ein Reformbedarf zu erkennen ist.

**Ökonomisches Modell zur Bewertung  
genutzt**

Die Untersuchung basiert auf Simulationsrechnungen eines partiellen Gleichgewichtsmodells am Institut für Lebensmittel- und Ressourcenökonomik der Universität Bonn<sup>28</sup>. Das Gleichgewichtsmodell CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact

<sup>26</sup> Der offiziell verwendete Begriff der derzeitigen Verhandlungssituation ist dabei im Unterschied zum „Scheitern der Verhandlungen“ das „momentane Aussetzen der Verhandlung“.

<sup>27</sup> Diese Sonderregelungen werden in der Doha-Runde als „special und differential treatment“ für alle bestehenden Abkommen verhandelt.

<sup>28</sup> Britz et al. (2005).



Analysis)<sup>29</sup> bezieht sich dabei partiell nur auf den Agrarsektor und bildet 250 europäische Regionen (NUTS 2-level)<sup>30</sup> sowie 39 pflanzenbauliche und 19 tierische Anbauverfahren ab. Auf Grundlage ökonomischer Simulationen können dabei politische Änderungen wie Agrarreformen oder Änderung von WTO-Bestimmungen hinsichtlich ihrer Effekte für landwirtschaftliche Einkommen, Produktion oder für die Agrarausgaben geschätzt werden. Die Weltmarktpreise werden im Modell als Gleichgewichtspreise von Angebot und Nachfrage im internationalen Handel berechnet.

Für die Analyse werden unter der Annahme verschiedener Szenarien die tatsächlichen Ausgaben für die erste Säule für das Jahr 2012 geschätzt und mit der beschlossenen budgetären Obergrenze desselben Jahres in der finanziellen Vorausschau verglichen.

### Verschiedene Zukunftsszenarien unterstellt

Die relevanten Szenarien beschreiben dabei die genannten externen Einflussfaktoren für die Ausgabenkategorien Interventionskosten und Exporterstattungen<sup>31</sup>:

- Der Währungseinfluss wird über die Stärke des Euro simuliert, für den ein Standardkurs von 1,12 USD/EUR im Modell für den gesamten Zeitraum angenommen ist. Die Effekte bei einem höheren Wechselkurs – z.B. 1,37 USD/EUR – werden in den Szenarien 2b und 3b berechnet.
- Mögliche Ergebnisse zukünftiger WTO-Verhandlungen erfassen Vorgaben für Zollkürzungen und Exporterstattungen.<sup>32</sup>

Die Einflussfaktoren werden zusätzlich kombiniert, so dass sich insgesamt folgende fünf Szenarien ergeben:

- Szenario 1:** Beibehaltung des Status Quo, so dass die Verpflichtungen der letzten WTO-Verhandlungsrunde und der Standardkurs für den Euro von 1,12 USD/EUR angenommen werden.
- Szenario 2a + b:** Mögliche schwache WTO-Ergebnisse in Form einer Zollkürzung von 60% und einer geringen Reduktion der Exporterstattung um 50% werden angenommen und für den Standardkurs von 1,12 USD/EUR sowie einen Anstieg des Kurses im Jahr 2012 auf 1,37 USD/EUR simuliert.
- Szenario 3a+b:** Weiterführende WTO-Ergebnisse werden angenommen, indem neben der Zollkürzung von 60% eine drastische Reduktion der Exporterstattung auf 0% wiederum für den Standardkurs und den erhöhten Wechselkurs simuliert wird.

Innerhalb der EU gelten die Beschlüsse der Mid-Term Review-Reform von 2003<sup>33</sup> und die damit verbundenen EU-Preise.

<sup>29</sup> Nähere Informationen unter [http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/-rsrch/capri/capri\\_e.htm](http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/-rsrch/capri/capri_e.htm).

<sup>30</sup> NUTS bezeichnet ein System der amtlichen Statistik der EU zur Klassifizierung von vergleichbaren räumlichen Einheiten der EU. NUTS steht dabei als Abkürzung für „Nomenclature des unités territoriales statistiques“. In Deutschland entspricht NUTS-2 der Ebene der Regierungsbezirke.

<sup>31</sup> Da Direktzahlungen unabhängig von exogenen Faktoren sind, ist deren Größe konstant gehalten.

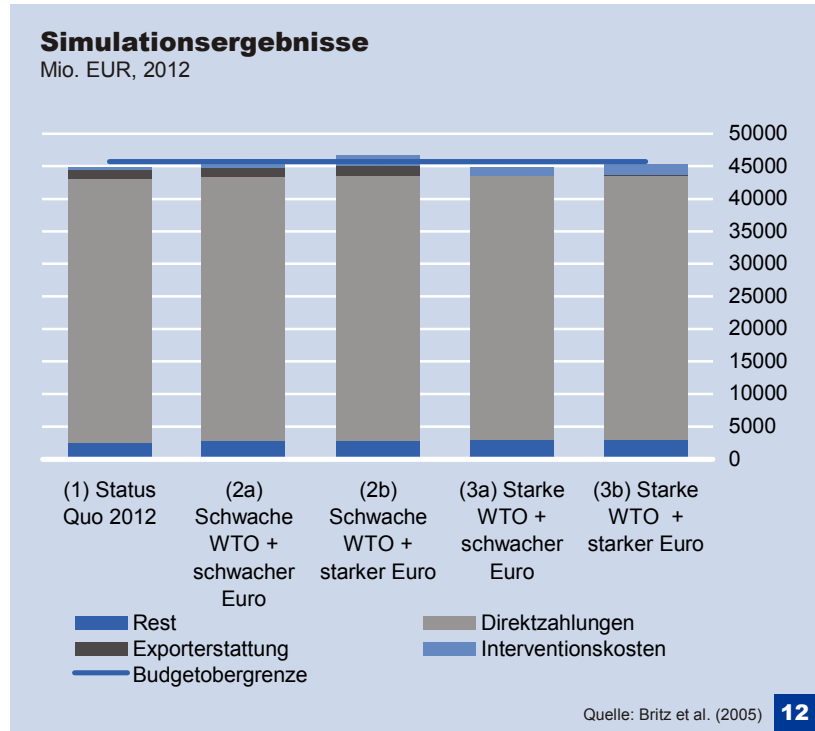
<sup>32</sup> Weiterhin werden Szenarien für Zollquoten erfasst, deren Effekte hier aus Gründen der Vereinfachung aber vernachlässigt werden. Die Basis für die Auswahl von möglichen WTO-Ergebnissen bilden dabei die letzten verfügbaren Beschlüsse für relevante Bereiche, bevor es zum Aussetzen der Verhandlungen kam. Vergleiche WTO (2006).

<sup>33</sup> Vergleiche zu Details der Szenarien Britz et al. (2005).

**Budget im Jahr 2012 bei 46 Mrd. EUR**

Für die Obergrenze der ersten Säule in der finanziellen Vorausschau für das Jahr 2012 erhält man bei Indexierung und abzüglich der obligatorischen Modulation von 5% einen Wert von 45,688 Mrd. EUR, der mit den simulierten tatsächlichen Ausgaben in diesem Jahr verglichen wird.

Für die Interpretation der Ergebnisse sind die Modellrestriktionen entscheidend, die z.B. durch die verfügbaren Datensätze bestimmt werden. Weitere Beschränkungen liegen in der unzureichenden Berücksichtigung aller implementierten Agrarreformen bei einzelnen Produkten sowie in Unterschieden bei der Abgrenzung von Ausgabenkategorien zwischen Model und formalem Agrarbudget.<sup>34</sup>



Nach den Modellergebnissen ergeben sich insgesamt nur sehr geringe Unterschiede für die geschätzten Ausgaben in unterschiedlichen Szenarien. Eine knappe Überschreitung der Budgetobergrenze lässt sich nur für die Szenarien der schwachen WTO mit geringer Kürzung der Exporterstattungen erkennen:

**Tatsächliche Ausgaben im Jahr 2012 auf 46,1 bis 46,7 Mrd. EUR geschätzt**

- Im **Szenario 2a** sind die tatsächlichen Ausgaben auf 46,097 Mrd. EUR geschätzt, was knapp oberhalb der Obergrenze für 2012 von ca. 45 Mrd. EUR liegt.
- Im **Szenario 2b** liegen die geschätzten Ausgaben mit 46,735 Mrd. EUR wegen der relativen Verteuerung des Euro sogar noch etwas höher, da die Stärke des Euro zu steigenden Ausgaben für Exporterstattungen und zu schlechterem Absatz von Interventionsbeständen führt.

<sup>34</sup> So enthalten die im Model berücksichtigten Ausgaben nur unmittelbar marktrelevante Ausgaben, wohingegen zum Beispiel tier- und pflanzenseuchenbezogene Maßnahmen der ersten Säule nicht enthalten sind. Siehe zu Details der Modellannahmen Britz et al. (2005).

**Reformbedarf durch knappes Budget**

Nach diesen Szenarien ergibt sich somit ein Reformbedarf der GAP aus der budgetären Restriktion, der möglicherweise im Zuge der nächsten Halbzeitbewertung im Jahr 2008 konkretisiert wird und mit der Haushaltsdisziplin zur Kürzung von Direktzahlungen bereits vorgesehen ist. Kommt es dagegen zu keinen neuen WTO-Verhandlungsergebnissen und bleibt der Status Quo bestehen, ist das beschlossene Budget ausreichend.

Bettina Rudloff (+49 228 732335, [bettina.rudloff@ilr.uni-bonn.de](mailto:bettina.rudloff@ilr.uni-bonn.de))

## Quellen:

- BMELV (2006). Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland.  
[http://www.bmelv.de/clin\\_044/nn\\_750582/SharedDocs/downloads/01-Broschueren/eu-agrarreform2006,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/eu-agrarreform2006.pdf](http://www.bmelv.de/clin_044/nn_750582/SharedDocs/downloads/01-Broschueren/eu-agrarreform2006,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/eu-agrarreform2006.pdf)
- Britz W., T. Heckeley, F. Junker., I. Perez und C. Wieck (2005). How sustainable is the latest CAP Reform under the possible Trade Liberalisation Outcomes of the Doha Round? Paper anlässlich des IATRC Summer Meeting 2005. Sevilla, 16./17. Juni, 2005: Pressures for Agricultural Reform: WTO Panels and the Doha Round Negotiations.  
[http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/staff/junker/IATRC\\_paperfinal.pdf](http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/staff/junker/IATRC_paperfinal.pdf)
- Council Regulation 1782/2003 (29. September 2003). Official Journal of the European Union, OJ L/270 Volume 46. 21. Oktober 2003.  
[http://europa.eu.int/lex/en/archive/2003/l\\_27020031021en.html](http://europa.eu.int/lex/en/archive/2003/l_27020031021en.html)
- Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung vom 14. Juni 2004. 2006/C 139/01.
- Europäische Kommission (2004). Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system, COM (2004) 505 final. Brüssel, 14. Juli 2004.
- Europäische Kommission (2005a). Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), L 277/1.
- Europäische Kommission (2005b). Die Landwirtschaft in der Europäischen Union – Statistische und wirtschaftliche Informationen 2005.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table\\_en/index.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table_en/index.htm)
- Europäische Kommission (2005c). Agriculture and Rural Development DG. 34th Financial Report in the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund EAGGF, guarantee section, Financial Year 2004, COM (2005), 633 final. 14. Dezember 2005.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/fin/finrep04/text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/finrep04/text_en.pdf)
- Europäische Kommission (2006a). Technical adjustment of the financial framework for 2007 in line with movements in GNI and prices. Communication from the Commission to the European parliament and the Council, COM (2006) 327 final. Brüssel, 22. Juli 2006.
- Europäische Kommission (2006b). Umsetzung der GAP Reform in den Mitgliedsstaaten.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/ms\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/ms_de.pdf)
- Europäische Kommission (2006c). Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, and amending Regulation (EC) No 1290/2005, COM (2006) 241 final, 2006/0083 (CNS).

[http://ec.europa.eu/financial\\_perspective/pdf/COM\\_2006\\_241\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/financial_perspective/pdf/COM_2006_241_en.pdf)

Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (2005).  
15914/05. Brüssel, 15./16. Dezember 2005.

Schmitt, G. (1998). Agrarpolitik. In Klemmer, P. (1998), Handbuch  
europäische Wirtschaftspolitik. Verlag Vahlen. München.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft EGV in der  
Fassung vom 16. April 2003.

WTO (2006). Draft Modalities for Agriculture. Juli 2006.

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/mod\\_ag\\_12jul\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/mod_ag_12jul_e.pdf)

### **Relevante Internetadressen:**

WTO: <http://www.wto.org>

EU – Generaldirektion Agrar:

[http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_de.htm)

EU – Generaldirektion Haushalt:

[http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/orig\\_develop\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/orig_develop_de.htm)

Schienenverkehr in Europa: Marktöffnung als Chance Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 39 .....	17. Oktober 2006
Integration des EU-Hypothekarkreditmarktes: It's the funding, commissioner! Finanzmarkt Spezial, Nr. 38 .....	4. Oktober 2006
EU Asset Management Finanzmarkt Spezial, Nr. 37 .....	8. Juni 2006
Vorfälligkeitsentschädigung verträgt keine Beschädigung Finanzmarkt Spezial, Nr. 36 .....	15. Mai 2006
Wirtschaftspatriotismus – Neue Spielart der Industriepolitik? Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 35 .....	9. Mai 2006
EU Retail Banking – Fortsetzung der europäischen Finanzmarktintegration Finanzmarkt Spezial, Nr. 34 .....	31. Mai 2006
Estland, Litauen, Slowenien: Der Euro-Beitritt rückt näher Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 33 .....	28. April 2006
Rumänien und Bulgarien auf dem Sprung in die EU Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 32 .....	16. März 2006
Auslandserträge europäischer Banken: Einheit in Vielfalt Finanzmarkt Spezial, Nr. 31 .....	11. Januar 2006

Unsere Publikationen finden Sie kostenfrei auf unserer Internetseite [www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de)  
Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

#### Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:

Deutsche Bank Research  
Marketing  
60262 Frankfurt am Main  
Fax: +49 69 910-31877  
E-Mail: [marketing.dbr@db.com](mailto:marketing.dbr@db.com)

© Copyright 2006. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlageberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In den USA wird dieser Bericht durch Deutsche Bank Securities Inc., Mitglied der NYSE, NASD, NFA und SIPC, genehmigt und/oder verbreitet. In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen. Die Informationen in diesem Bericht stellen keine Anlageberatung dar.

Druck: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG