
Kosten der Osterweiterung – Sprengt die Landwirtschaft den Rahmen?

Martin Kniepert, Markus F. Hofreither

1. Einleitung

Die Osterweiterung der Europäischen Union wird von Politikern oft als „Jahrhundertprojekt“ bezeichnet, um die damit zusammenhängenden umfassenden politischen, wirtschaftlichen und auch kulturellen Veränderungen anzudeuten. Trotz dieser enormen langfristigen Dimensionen dieses Vorhabens ist die tagespolitische Diskussion doch eher auf Details, darunter besonders die kurzfristige Finanzierbarkeit auf der EU-Ebene, fokussiert. Neben der Strukturpolitik spielt dabei die Agrarpolitik eine entscheidende Rolle. Einerseits verfügen die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) über ein beachtliches Agrarpotenzial, welches bei voller Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik erhebliche Budgetmittel beanspruchen würde, andererseits steuern sie jedoch aufgrund ihrer geringeren Wirtschaftskraft auf absehbare Zeit vergleichsweise wenig zum EU-Budget bei. Daraus wird teilweise die Frage abgeleitet, ob aus diesem politischen Vorhaben Finanzierungsprobleme in einer Dimension entstehen könnten, die entweder eine vorherige Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der Strukturpolitiken erzwingen oder aber sogar die Erweiterung insgesamt gefährden könnten.

Dazu wurde in den vergangenen Jahren eine Reihe von Studien¹ veröffentlicht, die nicht unerhebliche Finanzierungsschwierigkeiten für eine Gemeinsame Agrarpolitik einer EU der 27 oder auch nur einer EU der 20 errechneten und auf eine mehr oder weniger entschiedene Reform drängten (DIW-Studie, Dresdner Bank-Studie). Diese Analysen gingen in der Regel von einer vollen Übertragung der Regional- und Agrarpolitik der EU-15 auf die Beitrittsländer aus und kamen relativ uniform zum Ergebnis, dass die Osterweiterung entweder eine räumliche Differenzierung der Agrarpolitik – und damit einen Verzicht auf die Gemeinsamkeit – notwendig mache oder es aber eine deutliche Senkung der Beitrittskosten geben müsse.

Die EU-Kommission hat in der letzten Zeit wiederholt erklärt, die Erweiterung innerhalb der durch die Finanzielle Vorausschau gegebenen Richtlinien für die Budgetentwicklung finanzieren zu können. Während die

Kommission dabei anfangs von der Annahme ausging, die Landwirte der MOEL würden keine „Ausgleichszahlungen“ erhalten, weil sie in der Regel auch keine Preissenkungen durch den Beitritt zu erwarten hätten, wurde daraus – nach zum Teil heftiger Gegenwehr der Beitrittskandidaten – eine Position, die eine geringere Höhe dieser Direktzahlungen an die Landwirte der MOEL unterstellte. Die Kommission wies aber darauf hin, dass längerfristig eine Benachteiligung der Landwirte der neuen Mitgliedsstaaten gegenüber den Landwirten der heutigen EU nicht möglich sein werde. Relativ kategorisch wurde dabei jedoch ausgeschlossen, dass Kostenprobleme aus der Osterweiterung den Anlass für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik bilden könnten.

In ihrem Ende Jänner 2002 veröffentlichten „Issues Paper – Enlargement and Agriculture: Successfully Integrating the New Member States into the CAP“ (im Weiteren *Issues Paper*) hat die EU-Kommission erstmals genauere Vorschläge zur Umsetzung der Direktzahlungsprogramme in den neuen Mitgliedsstaaten vorgelegt. Dieser Beitrag versucht nun, die budgetären Konsequenzen unterschiedlicher agrarpolitischer Szenarien im Zusammenhang mit der Osterweiterung zu analysieren und gegenüberzustellen.

2. Stand der Erweiterungsverhandlungen

Die laufenden Verhandlungen im Kapitel 7 (Landwirtschaft) mit zehn der insgesamt zwölf beitriftswilligen Länder sind in den letzten Wochen in die heiße Phase eingetreten. Nach den monatelangen Verhandlungen über eine Vielzahl sehr detaillierter technischer Aspekte des EU-Beitritts, für die in der Luxemburg-Gruppe absehbare Lösungen anstehen, sind die nun anstehenden Themenbereiche aus der Sicht der Beitrittsländer zweifellos von zentraler politischer und finanzieller Bedeutung: Direktzahlungen, Produktionsquoten und andere Instrumente zur Angebotssteuerung sowie die Rahmenbedingungen für Politiken zur Entwicklung des ländlichen Raums. Zusätzlich sind auch Positionen zu den beitriftsbezogenen Regeln und Verfahren für staatliche Beihilfen in der Landwirtschaft und für die Übernahme der in den neuen Mitgliedsstaaten vorhandenen Lagerbestände an Agrarerzeugnissen zu erarbeiten.

In ihrem Ende Jänner 2002 veröffentlichten *Issues Paper* hat die EU-Kommission erstmals genauere Vorschläge zur Umsetzung der Direktzahlungsprogramme in den neuen Mitgliedsstaaten vorgelegt. In den Anhängen zu dem Papier werden detailliert für die einzelnen Produktionsbereiche und Länder Referenzflächen, Erträge, Quoten etc. angeführt, wie sie in den bisherigen Verhandlungen von den neuen Mitgliedsstaaten reklamiert bzw. von der Kommission vorgeschlagen worden sind. Die Kommission hat damit einen wichtigen Schritt gesetzt, um die politischen Entscheidungen in den Kernbereichen voranzutreiben. Die Diskussion um dieses Papier hat sofort eingesetzt, indem die beteiligten Akteure – Beitrittskandidaten, die Finanzminister einzelner EU-Länder und auch privatwirtschaftliche Interes-

sengruppen – erste Beurteilungen abgegeben haben. Die Strategie der Kommission besteht darin, aus der Diskussionen über das *Issues Paper* eine Serie von überarbeiteten Entwürfen gemeinsamer Standpunkte, welche möglichst auch alle anderen verbleibenden Verhandlungspunkte einbeziehen, für möglichst viele Beitrittsländer auszuarbeiten und dem Rat zur Entscheidung vorzulegen.

Von entscheidender Bedeutung in dieser Verhandlungsphase sind Art und Höhe der direkten finanziellen Zuwendungen an die Beitrittswerber. Während sich die meisten der Beitrittskandidaten für eine sofortige und vollständige Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der bestehenden Form aussprechen, wird seitens der EU-15 eine Reihe von Gegenargumenten bzw. von alternativen Vorschlägen in die Diskussion eingebracht. Tatsächlich drängt die Zeit für eine ausreichend präzise Quantifizierung dieses Verhandlungsteiles, weil der Beitritt von acht der insgesamt zwölf neuen Beitrittswerber bereits für das Jahr 2004 ins Auge gefasst wird.

Dem Vorschlag der Kommission entsprechend sollen die Direktzahlungen der GAP für die neuen Mitgliedsstaaten im ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft lediglich 25% des regulären Niveaus ausmachen, in den Jahren 2005 und 2006 soll dieser Prozentsatz um je 5 Punkte auf 35% steigen, um dann in den Folgejahren bis 2013 schrittweise an das dann gültige Stützniveau herangeführt zu werden. Zur Begründung dieser schrittweisen Einführung der Direktzahlungen werden übrigens nicht budgetäre Gründe angeführt, sondern die strukturkonservierende Wirkung zu hoher Direktzahlungen auf den notwendigen Prozess der Umstrukturierung der Landwirtschaften in den neuen Mitgliedsstaaten. In einer jüngst veröffentlichten Studie zu den Einkommenseffekten der Einführung der GAP in den neuen Mitgliedsstaaten² wird zudem gezeigt, dass die Landwirte auch ohne Direktzahlungen einen Einkommensanstieg erwarten könnten; die Einführung von Direktzahlungen birgt damit die Gefahr der Schaffung sozial unverträglicher Einkommensdisparitäten. Jedenfalls argumentiert die Kommission im *Issues Paper*, sinnvoller als hohe Direktzahlungen sei die umfassendere Förderung der ländlichen Entwicklung mit den Zielen einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sowie der Schaffung von Arbeitsplätzen in anderen Sektoren.³ Auch wenn jeder dieser Problembereiche fraglos genaue Beachtung verdient, so soll in der vorliegenden Arbeit die Aufmerksamkeit auf die budgetären Effekte der von der Kommission vorgeschlagenen stufenweisen Einführung der Direktzahlungen beschränkt bleiben.

Die Kommission selbst kommt im letzten Abschnitt ihres Papiers wie bereits in ihren Stellungnahmen in den vorangegangenen Jahren zu dem Ergebnis, dass sich die durch die Erweiterung der EU entstehenden zusätzlichen Kosten – einschließlich der landwirtschaftlichen Ausgaben, wie sie weiter oben erläutert wurden – durchaus in den beim Gipfel von Berlin festgelegten Finanzrahmen einfügen würden. Allerdings bleiben die Aussagen der Kommission damit zwangsläufig auf den Zeitraum bis 2006 be-

schränkt, weil danach ein neuer, noch nicht ausverhandelter Finanzrahmen Gültigkeit erlangen wird.

Damit bleibt freilich ein erheblicher Teil der Brisanz der budgetären Fragen praktisch ausgeklammert:

- 1.) In dieser Kalkulation wird nicht berücksichtigt, in welchem Verhältnis der von der Kommission vorgeschlagene Anstieg der Direktzahlungen in den Jahren nach 2006 zu der erwarteten Budgetentwicklung steht.
- 2.) Nicht berücksichtigt wird dabei auch der für die Folgejahre ins Auge gefasste Beitritt von Rumänien und Bulgarien, der eine deutliche Ausweitung der EU-Landwirtschaft nach sich ziehen würde.
- 3.) Nicht zuletzt muss auch offen bleiben, wie sich die Budgetausgaben im Agrarbereich entwickeln werden, wenn das Niveau der Direktzahlungen in den neuen Mitgliedsstaaten bis zum Jahr 2013 stufenweise an das dann gültige Stützungs niveau angepasst wird, weil in diesem Zeitraum Reformen greifen dürften.

Mit der vorliegenden Arbeit soll nun versucht werden, diese bestehende Informationslücke zur möglichen Kostenentwicklung des Beitritts der neuen Mitgliedsstaaten zu verkleinern. Dabei werden zunächst Berechnungen angestellt, welche die Schätzungen der Kommission bis zum Jahr 2006 nachvollziehen. Darüber hinaus werden die Berechnungen für die Folgejahre fortgeschrieben. Weiters werden Szenarien erstellt, welche eine grobe budgetäre Einschätzung alternativer Möglichkeiten im Beitrittsprozess sowie agrarpolitischer Reformansätze ermöglichen sollen.

3. Datengrundlage und Annahmen

Die vorliegende Arbeit basiert auf einem Grundgerüst an Daten, die zu einem Teil aus dem erwähnten *Issues Paper* der Kommission stammen. Eine wichtige zusätzliche Datenquelle stellen die periodisch publizierten Länderberichte und Vorschätzungen der Kommission dar.

Dabei war es notwendig, eine Reihe von Vereinfachungen vorzunehmen: Unabhängig von der tatsächlichen, oft kompliziert definierten Stützungs basis werden alle Stützungen (wie im Haushaltsplan aufgeführt) auf Flächen bzw. Tiere bezogen. Als Produktaggregate gibt es Getreide, Ölsaaten, Kartoffeln, Zuckerrüben, andere pflanzliche Produkte, den Rindersektor (einschließlich Milch), Ziegen und Schafe, Schweine, Geflügel (Fleisch und Eier zusammen) sowie eine Gruppe „anderer“ Produkte. In diese Gruppe gehen auch all jene Zahlungen ein, die keiner bestimmten Produktgruppe zugerechnet werden können, z. B. die Zahlungen für ländliche Entwicklung oder die Vorbeitritts-hilfen. Im Jahr 2000 entfielen in der EU-15 etwa 13% aller Zahlungen auf diesen Bereich. Vereinfachend wird unterstellt, dass dieser in der EU beobachtete Anteil im Bereich der „anderen“ Produkte an den Gesamtstützungen analog auf die MOEL zutrifft.

Die Vereinfachungen, die durch die Bildung von Produktgruppen sowie durch die Zuordnung von Stützungen zu diesen Produkten bzw. Flächen etc. vorgenommen wurden, waren angesichts der Datenlage unumgäng-

lich. Angesichts von fast dreißig verschiedenen Arten von Direktzahlungen sowie einer Vielzahl von Definitionen von Bemessungsgrundlagen für diese Zahlungen einerseits und einer in den vergangenen Jahren zwar erheblich besser gewordenen, aber nach wie vor knappen Datenlage zur Produktion andererseits, ist eine den einzelnen Direktzahlungen entsprechende Differenzierung praktisch nicht möglich.⁴

Ausgangsjahr für die Betrachtung der Produktion der MOEL ist das Jahr 1999. Zur Komplettierung des Ausgangsjahres mussten für die Produktion zum Teil Daten aus früheren Jahren übernommen werden. Zypern und Malta mussten für die hier angestellten Berechnungen vernachlässigt werden, da die verfügbaren Daten für diese Länder hinter der inzwischen für die MOEL erreichten Datenlage so weit zurückfällt, dass analoge Berechnungen nicht möglich sind. Angesichts eines Anteils dieser beiden Länder bspw. an den für Direktzahlungen relevanten Flächen von gerade 3‰ ist ein Einfluss auf die Gesamtergebnisse bzw. die wesentlichen Schlussfolgerungen kaum zu erwarten.

Für die weiteren Mengenentwicklungen folgen die hiermit vorgelegten Szenarien den Berechnungen der Kommission.⁵ Dabei waren allerdings verschiedene Umrechnungen, Anpassungen sowie Fortschreibungen notwendig. So werden für den Zeitraum von 2008 bis 2013 Trendextrapolationen vorgenommen, die auf den Jahren 2002 bis 2008 beruhen. Fehlende Jahresdaten bei der Vorausschätzung werden interpoliert. Da nicht für alle Produktgruppen aus Vorschätzungen ausreichend Daten zur Verfügung stehen (bspw. bei Geflügel), werden in solchen Fällen in den Szenarien die Mengen konstant gehalten. Es wird darauf geachtet, dass die Mengenentwicklungen im Rahmen der erwarteten Produktionsquoten bleibt, wobei die Effekte unterschiedlicher Quotenfestlegungen im Rahmen von Sensitivitätsanalysen untersucht werden können. Für den tierischen Bereich wird die Vorschau der EU anhand von Produktionsmengen und nicht anhand der Anzahl der Tiere ausgewiesen. Um dennoch die Entwicklung der Anzahl der Tiere ableiten zu können, werden statistisch verfügbare Veränderungsdaten der Fleischproduktion verwendet. Davon abweichende Mengenentwicklungen – z. B. als Folge veränderter Produktionsquoten – lassen sich wieder mittels Sensitivitätsanalysen untersuchen.

Die Positionen des EU-Haushaltes werden zu zwei Gruppen zusammengefasst, nämlich (i) Direktzahlungen und (ii) andere budgetäre Leistungen. Die Zuordnung der verschiedenen Positionen erfolgt anhand der Gruppierung im Haushaltsplan. Der weit überwiegende Teil der zweiten Gruppe entfällt dabei zwar auf Maßnahmen im Bereich der Marktstützungen, nachdem aber auch andere Gelder (z. B. für die ländliche Entwicklung) hier erfasst sind, wäre die Bezeichnung „Marktstützung“ unzulässig verkürzend gewesen.

Für die Entwicklung des Haushaltes wurden Angaben zum Haushaltsgebaren von 1999 (29. Finanzbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL) - Abteilung Garantie) sowie Unterlagen für 2000 (AGRI/72bis/2000 v. 18.1. 2001, provisorische Ausgabendarstellung) herangezogen. Für die Fortschreibung standen Angaben zur geplanten

prozentuellen Veränderung der Einzelpositionen des Haushaltes zur Verfügung. Für einzelne Positionen mussten dabei jedoch fehlende Angaben ergänzt werden: So lagen für die Bereiche Reis, Schweine, Nicht-Anhang III Produkte, POSEI sowie ländliche Entwicklung für die Jahre 2001 und 2002 keine Angaben vor. Für die ländliche Entwicklung wurden Daten aus den „Financial Perspectives“ der EU-Kommission eingesetzt. In den übrigen Bereichen wurden die Werte zwischen 2000 und 2003 interpoliert, die ab 2006 vorgesehene Milchprämie wurde ergänzt.⁶

Die zur Haushaltsentwicklung im Agrarbereich vorliegenden Angaben sind in ihrer Höhe durch Verordnungen nominell fixiert. Anhebungen zum Ausgleich inflationärer Entwicklungen sind dabei nicht vorgesehen. Um diese Angaben mit Haushaltsplanungen kompatibel zu machen, die in realen Größen gerechnet werden (zu Preisen 1999), wurde in den hier analysierten Szenarien durchgehend eine Inflationsrate von 2% angenommen.

Die hiermit angestellten Berechnungen konzentrieren sich allein auf die Angebotsseite. Die Entwicklung der Nachfrage und damit auch die Auswirkungen auf den Außenhandel, die wiederum von wesentlicher Bedeutung für die Fragen der Marktstützung sind, blieben unberücksichtigt. Die zuvor im Detail beschriebenen Vereinfachungen in der Datengrundlage in Bezug auf Produktgruppen und Direktzahlungen machten Unschärfen in den Berechnungen unvermeidlich. Allerdings dürften diese Fehler für die Schlussfolgerungen des Papiers nicht wirklich von Relevanz sein, da lediglich alternative Varianten untereinander vergleichbar gemacht werden sollen, dabei aber keine detaillierte Haushaltsplanung angestrebt werden kann noch soll. Diese Vorgangsweise wird auch durch den Umstand unterstützt, dass die Kommission selbst in ihrem Papier für die neuen Mitgliedsstaaten eine erheblich vereinfachte Umsetzung der Direktzahlungsprogramme vorschlägt. So sollen optional und vorübergehend z. B. Flächenprämien nicht notwendigerweise an ganz bestimmte Produkte, sondern an die landwirtschaftliche Nutzfläche gebunden werden können. Diese Möglichkeit kann von den Beitrittsländern in einem Übergangszeitraum, in dem die notwendigen administrativen Kapazitäten (d.h. der Aufbau des INVEKOS) für die Umsetzung der detaillierten EU-Förderprogramme noch nicht ausreichen, in Anspruch genommen werden. Damit wäre der Versuch, alle bestehenden Direktzahlungen rechnerisch ganz exakt auf die neuen Mitgliedsstaaten übertragen zu wollen, von vornherein nicht sinnvoller als die in diesem Papier gewählte Übertragung von Näherungsgrößen.

4. Budgetszenarien bis 2013

4.1 Methodik

Auf der zuvor beschriebenen Datengrundlage wurde ein auf einem *Spreadsheet* basierendes Simulationsmodell entwickelt, mit welchem eine Reihe von Szenarien simuliert werden kann, die primär auf drei Einflussgrößen beruhen: (i) der Entwicklung der Produktionsmengen, (ii) der Ent-

wicklung der Stützungen für die EU-15, untergliedert in ‚Direktzahlungen‘ und ‚andere budgetäre Leistungen‘, (iii) dem Grad der Übernahme der Stützungen durch die MOEL, wiederum für ‚Direktzahlungen‘ und ‚andere budgetäre Leistungen‘.

Für diesen Beitrag wurde dieses Simulationsmodell in erster Linie dafür eingesetzt, die Budgeteffekte der im *Issues Paper* enthaltenen Politikvorschläge über den gesamten Zeitraum 2006-2013 fortzuschreiben. Dabei wird – den Kommissions-Vorschätzungen folgend – von einer exogen vorgegebenen Mengenentwicklung ausgegangen, weil aufgrund der in den Beitrittsverhandlungen zu erwartenden Einführung mengenbeschränkender Instrumente eine relativ eng gesteuerte Mengenentwicklung realistisch erscheint. Des weiteren steht zu erwarten, dass die aus unterschiedlichen ökonomischen Anreizen aus dem EU-Beitritt resultierenden zusätzlichen Mengeneffekte sich doch teilweise neutralisieren werden.

Der Budgetbedarf der Marktstützungspolitik hängt stärker von situativen Entwicklungen ab als derjenige von Direktzahlungen. Der Umstand, dass den Direktzahlungen mit etwa 70% des gesamten Agrarbudgets im Zeitraum bis 2013 ohnedies der weit überwiegende Anteil am Budget zukommt, sollte in Verbindung mit ihrer leichteren Berechenbarkeit die Verlässlichkeit der Resultate verbessern. Die Entwicklung der Marktstützung als Folge von alternativen Produktionsentwicklungen ist damit primär Gegenstand von Sensitivitätsanalysen. Zu einem großen Teil bleibt jedoch das Niveau, auf dem es zu Schwankungen im Bereich der Marktstützung kommt – und damit auch der Spielraum für mögliche Fehlentwicklungen – in der Verantwortung der Agrarpolitik.

Die im Folgenden beschriebenen Berechnungen der Budgeteffekte des Kommissionsvorschlags basieren auf den durch die Agenda 2000 vorgegebenen Haushaltsspielräumen in Verbindung mit den Modalitäten des Kommissionspapiers vom Jänner 2002, die eine linear steigende Einführung von Direktzahlungen in den MOEL vorsehen. Ergänzt werden diese Kalkulationen durch zwei Sensitivitätsanalysen: Die erste basiert auf der Annahme, dass sich die Beitrittsländer bei den Verhandlungen dahingehend durchsetzen, die von der Kommission vorgeschlagenen und von den MOEL weitgehend unisono als zu niedrig kritisierten Referenzerträge anzuheben und damit das Volumen der Direktzahlungen erhöhen zu können. Die zweite Sensitivitätsanalyse versucht zu verdeutlichen, in welchem Ausmaß die bestehenden Prämiensätze in der EU gekürzt werden müssten, wenn dieser Verhandlungserfolg der Beitrittsländer aus dem Agrarbudget finanziert werden müsste.

4.2 Fortschreibung des Kommissionsvorschlags

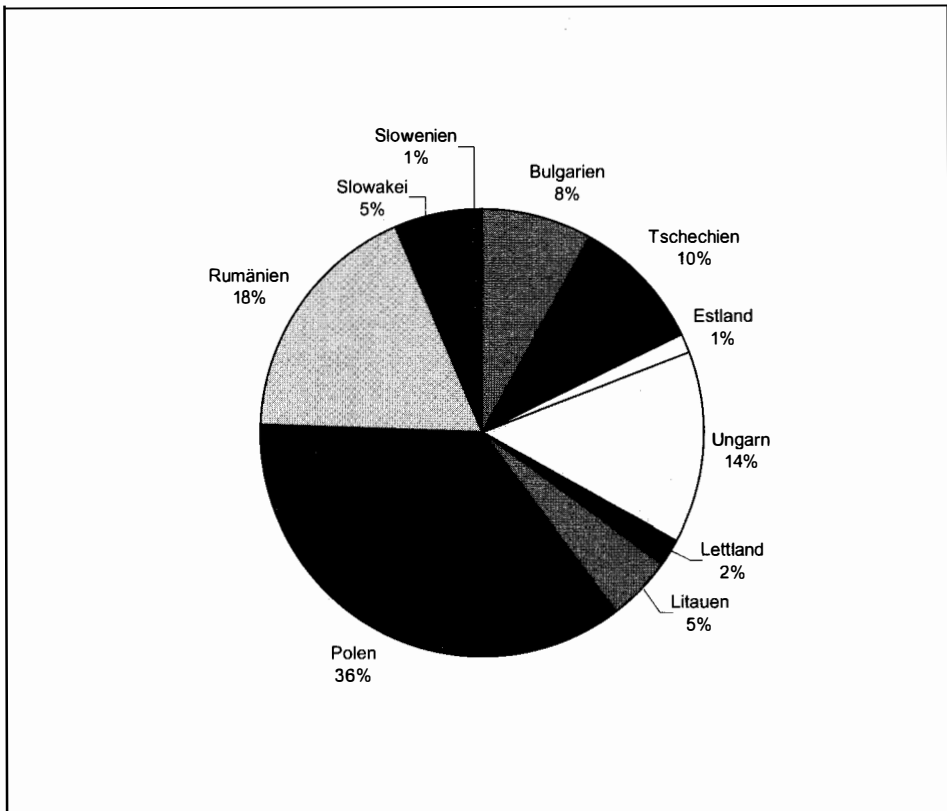
Das erste Szenario basiert auf projektierten – d.h. bspw. durch die Agenda 2000 bereits vereinbarten – Entwicklungen der Haushaltsverpflichtungen der EU-15. Die alten Mitgliedsstaaten unterschreiten dabei in den Jahren vor der Erweiterung den durch die Berliner Vereinbarungen ge-

steckten Finanzierungsrahmen um jeweils 2-3 Mrd. €. Auf diese Differenz sowie auf die zusätzlich wegen günstiger Marktentwicklungen in den vergangenen Jahren erzielten Überschüsse im Agrarbudget konnte sich die Kommission berufen, wenn es um die Finanzierbarkeit eines Beitritts aus den bestehenden Mitteln ging. Allerdings wird sich dieser Spielraum bereits bis 2006 wieder verengen, da zusätzlich zu den laufenden Zahlungen zwischen 2006 und 2008 stufenweise die Direktzahlungen für Milch zum Ausgleich von Preissenkungen eingeführt werden. In den weiteren Jahren dürfte sich der Finanzierungsbedarf der GAP in den alten Mitgliedsstaaten dann allerdings innerhalb des Finanzrahmens bzw. sogar etwas darunter bewegen. Dies gilt zumindest solange, als nicht durch Veränderungen auf den Weltmärkten oder durch kostensteigernde Reformen zusätzliche Belastungen auftreten.

Die Erweiterung der EU läuft in diesem ersten Szenario so ab, wie es die Kommission in ihrem Papier vorschlägt: Bis auf Rumänien und Bulgarien treten alle Länder zum Jahr 2004 bei.⁷ In Übereinstimmung mit Aussagen der Kommission wird ergänzend unterstellt, dass Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 folgen werden. Für alle Beitrittsländer wird entsprechend dem Kommissionspapier angenommen, dass die in der EU-15 geltenden Direktzahlungen stufenweise auf die neuen Mitgliedsstaaten übertragen werden. Sie beginnen im ersten Jahr mit einem Satz von 25%, steigen in den zwei folgenden Jahren um jeweils 5%-punkte, um dann in weiteren sieben Jahren ein EU-einheitliches Niveau zu erreichen. Für die im Jahr 2004 beitretenden Länder würde damit der Angleichungsprozess bei den Direktzahlungen im Jahr 2013 abgeschlossen sein, für Rumänien und Bulgarien würde dieser Zustand im Jahr 2016 erreicht werden. Alle anderen budgetären Leistungen (Marktordnungsausgaben, Ausgaben zur ländlichen Entwicklung) werden dagegen ab dem Beitrittszeitpunkt ohne Übergangsphase bereitgestellt.

Das erste der hier erstellten Szenarien wurde weitgehend auf das von der Kommission bis 2006 errechnete Szenario abgestimmt. Daher folgen die eigenen Berechnungen – soweit dies anhand der mit dem *Issues Paper* gegebenen Unterlagen möglich war – den Kommissionsvorschlägen mit Blick bspw. auf die Referenzerträge im Getreidebereich. Hierbei ergeben sich Relationen zum entsprechenden EU-Durchschnitt von 38% (Estland) bis zu 117%. Wo exakte Berechnungen nicht möglich waren, wurden die Referenzgrößen aus dem Getreidebereich als Näherungsgrößen eingesetzt und gegebenenfalls modifiziert. Auch für die „anderen budgetären Leistungen“ wird ein Niveau von durchschnittlich etwa 80% des EU-Niveaus angesetzt. Auch diese Einschränkung wäre bspw. aufgrund der unterschiedlichen Kaufkraftparitäten durchaus argumentierbar. Die Zusatzinformation gegenüber dem Kommissionspapier liegt damit vor allem in der Fortführung der Budgetberechnungen bis zum Jahr 2013, wenn die Anpassungen der Direktzahlungen an das in den alten Mitgliedsstaaten gültige Niveau erreicht wird und auch Rumänien und Bulgarien der EU unter vergleichbaren Annahmen beigetreten sein werden.

Abbildung 1: Anteil der neuen Mitgliedsländer an den GAP-Ausgaben 2013



Quelle: eigene Berechnungen

Das Ergebnis (alle folgenden Angaben real, zu Preisen von 1999) bestätigt zunächst, dass die Position der Kommission, nach der die Finanzierung der Erweiterung im Agrarbereich bis zum Jahr 2006 im Rahmen der Leitlinien der Kommission finanzierbar sein wird, auf durchaus argumentierbaren Annahmen beruht. Es lässt aber auch erkennen, dass – zumindest unter den getroffenen Annahmen – auch in den Folgejahren bis 2013 keine gravierenden Finanzierungsengpässe zu erwarten sind. Wesentlich dafür ist der Umstand, dass die 15 EU-Länder im Jahr 2006 insgesamt nur einen Finanzbedarf von 40,3 Mrd. € geltend machen. Damit bleiben sie deutlich unter der Finanzleitlinie von 46 Mrd. € und sichern so den Finanzierungsbedarf für die Länder der ersten Beitrittsrunde, der für 2006 von der Kommission mit 3,9 Mrd. € angegeben wurde und sich in eigenen Berechnungen auf 4,5 Mrd. € beläuft. Die Fortschreibung für die EU-15 ergibt bis zum Jahr 2013 ein Absinken des Finanzierungsbedarfs – bei einer im Wesentlichen unveränderten Fortführung der Agrarpolitik und einer Inflationsrate von 2% – auf real 36,6 Mrd. €. Im selben Zeitraum steigt

der Finanzierungsbedarf seitens der zwölf neuen Mitgliedsländer – nun inklusive Rumänien und Bulgarien – auf 10,3 Mrd. € an. In Summe resultiert daraus ein Agrarbudget von 46,9 Mrd. €. Dieser Betrag liegt zwar über dem von der EU für den Agrarbereich vorgesehenen Budget von 46 Mrd. € am Ende der laufenden ‚*Financial Perspectives*‘, weicht jedoch nicht so stark von dieser Vorgabe ab, dass er angesichts des entfernten Zeithorizontes und angesichts der Vielzahl von Annahmen als nicht finanzierbar eingestuft werden müsste.

Tabelle 1: Kosten der Osterweiterung für die GAP (in Mrd. € zu Preisen von 1999)

Land/Region	Zeitraum	
	2007	2013
EU-15	40,1	36,6
MOEL-8	4,9	7,6
MOEL-2	1,5	2,7
EU-25	46,6	46,9

Quelle: eigene Berechnungen, real zu Preisen 1999

4.3 Verhandlungsergebnis und GAP-Anpassung

Die Sensitivität dieser Ergebnisse soll nun anhand von zwei Variationen des Kommissionsvorschlags überprüft werden. Die erste Änderung betrifft die Annahmen in Bezug auf die Modalitäten bei der Übertragung der GAP auf die neuen Mitgliedsstaaten. Diese werden in einer Weise verändert, die den neuen Mitgliedsstaaten in ihren Forderungen bis zu einem gewissen Grad entgegenkommt, indem die für die Berechnung der Prämien im Ackerbau herangezogenen Flächenerträge, die von der Kommission nur mit durchschnittlich etwa 60% des EU-Durchschnitts angenommen wurden, erhöht werden.

Technisch gesehen wird dabei im Modell lediglich der Faktor angehoben, der die Höhe der Direktzahlungen für den Ackerbau in den 15 EU-Mitgliedsstaaten mit den MOEL in Relation setzt. Konkret werden statt der ursprünglichen Faktoren (von 0,3 bis 1,17, je nach Land) nun höhere Faktoren von durchschnittlich etwa 0,9 eingesetzt. Damit steigen auch jene Zahlungen, für die das Verhältnis der EU-Referenzerträge zu den Referenzerträgen der neuen Mitgliedsstaaten als Näherungsgröße herangezogen worden war. Der zweite Einflussfaktor für den Finanzbedarf der Osterweiterung im Bereich der Landwirtschaft – der von der Kommission mit 25% vorgeschlagenen Startwert für die stufenweise Heranführung der Direktzahlungen bis 2013 – wird auf ein Einstiegsniveau von 30% heraufgesetzt.

Durch die Anhebung der Referenzerträge würde der Anteil der neuen Mitgliedsstaaten an den Gesamtausgaben im Jahr 2013 um 4%-punkte auf 26% (gegenüber 22% im ursprünglichen Szenario) ansteigen. Kalkuliert man den Budgetanteil der neuen Mitgliedsstaaten auf Basis der Gesamtfläche der erweiterten EU als eine langfristig und unter Berücksichtigung aller Anpassungsprozesse plausible Vergleichsgröße, so liegt dieser mit etwa 31% doch noch deutlich über dem Ergebnis von 26%. Allerdings ist anzunehmen, dass bis 2013 noch nicht alle Anpassungsprozesse in den MOEL abgeschlossen sein dürften.

Im Ergebnis bedeutet diese alternative Kalkulation, dass für die neuen Mitgliedsländer im Jahr 2013 Ausgaben in Höhe von 12,9 Mrd. € anfallen würden, woraus insgesamt ein Agrarhaushalt von 49,6 Mrd. € resultierte. Unter diesen Umständen würde die Budgetleitlinie, die sich aus der Fortschreibung von 46 Mrd. € ab dem Jahr 2006 ergibt, deutlich überschritten. Die bisherigen Ausführungen lassen erkennen, dass sich – nicht zuletzt aus verhandlungstaktischen Gründen – die im Vorschlag der Kommission angeführten Angaben eindeutig an der unteren Grenze bewegen. Unter anderem wurde dies bei der diskutierten Festlegung der Referenzerträge im Rahmen der Berechnung der Flächenprämien deutlich, die von den Beitrittskandidaten – ebenfalls nicht völlig ohne Bezug zu den laufenden Verhandlungen – auch deutlich kritisiert worden sind. Allerdings müssen alle Verhandlungsvorschläge in die vorgegebenen finanziellen Rahmenbedingungen passen.

In einer weiteren Kalkulation soll daher noch abgeschätzt werden, welche Kürzungen im Bereich der Flächenzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Fall erforderlich wären, dass der durch den „Verhandlungserfolg“ der MOEL entstandene zusätzliche Finanzbedarf agrarintern – also ohne Budgetaufstockung – auszugleichen ist. Um unter diesen Umständen auf das ursprüngliche, von der Kommission vorgegebene Budgetvolumen zu kommen, müssten die Sätze aller Flächenprämien ab 2007 jährlich um 1% gesenkt („moduliert“) werden; da eine frühere Revision der Direktzahlungen in den heutigen Mitgliedstaaten unrealistisch bleibt, wird eine verübergehende Überschreitung der Budgetleitlinien bei Beibehaltung der übrigen Vorgaben unvermeidlich sein. Ob eine kontinuierliche Senkung der Flächenprämien in diesem Ausmaß politisch durchsetzbar ist, erscheint aus heutiger Sicht eher fraglich. Dieser Umstand verdeutlicht damit recht nachdrücklich, wie eng der budgetäre Spielraum der Osterweiterung eigentlich ist. Die folgende Tabelle 2 zeigt die Aufteilung der Zahlungen auf die 25 Mitgliedsländer, wobei wieder MOEL-8 für die erste Beitrittsgruppe und MOEL-10 für alle mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten steht.

Die hier simulierte Möglichkeit zur Einpassung der Kosten der Agrarpolitik einer EU-27 in den vorgesehenen Bereich sollte nicht als Empfehlung missverstanden werden. Dazu ist sie auch viel zu undifferenziert in Bezug auf die praktischen Gegebenheiten. Die beiden Variationen des Kommissionsvorschlages sind – wie bereits betont – einfache Sensitivitätsanalysen, die

Tabelle 2: Gleichmäßige Kostenverteilung (in Mrd. €)

	2007	Änderung in %	2013	Änderung in %
EU-15	39,7	-1,0%	34,7	-5,5%
MOEL-8	6,3	21,6%	9,0	15,8%
MOEL-2	2,0	24,5%	3,2	16,7%
EU-25	48,0	3,1%	46,9	0,1%

Quelle: eigene Berechnungen

den Einfluss bestimmter Annahmen auf das Gesamtergebnis abbilden wollen.

Zweifellos sind alle derzeitigen Diskussionsbeiträge zu diesen Fragen von den jeweiligen Interessenpositionen geprägt. Kalkulationen wie die in diesem Papier dargestellten Beispiele können daher auch nicht die Frage nach der „richtigen“ Vorgangsweise bei der Übertragung der GAP auf die neuen Mitgliedsstaaten beantworten, sondern nur faktische Grenzen und Probleme aufzeigen. Das Endergebnis wird schließlich vom Verhandlungsprozess und damit von der Verhandlungsmacht und der -strategie der Teilnehmer abhängen.

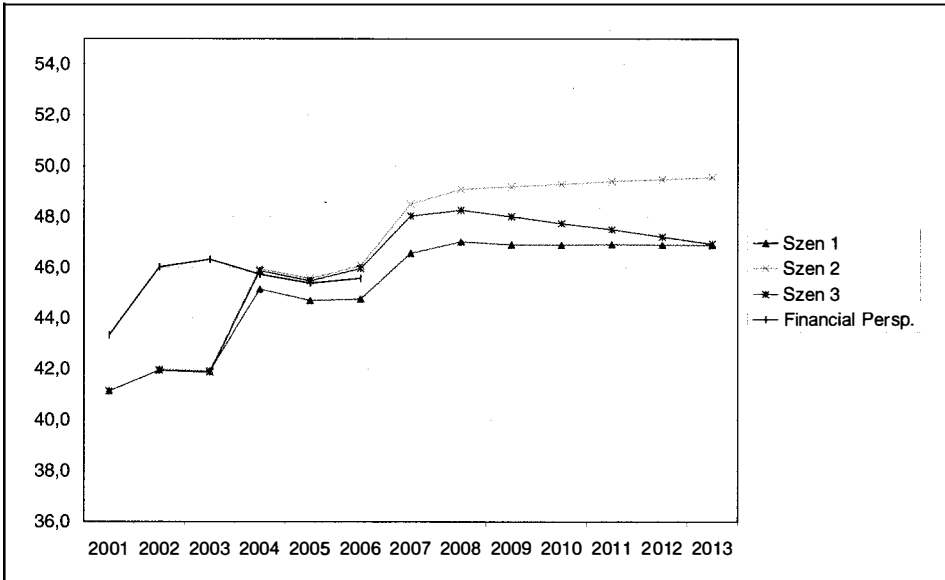
Die Verhandlungspositionen werden dabei durch die selektive Verwendung von Kennziffern zu untermauern gesucht. Zum Beispiel wurde weiter oben ausgeführt, dass die MOEL im Jahr 2013 – also nach dem weitgehenden Abschluss der Übergangsphase – lediglich einen Ausgabenanteil von 21% haben werden, während sie in Bezug auf die Landnutzung mit 31% zu Buche stehen. Faktum ist auch, dass ein Landwirt der EU-15 im Jahr 2007 (während der Übergangsphase) in Summe einen mehr als zehnfach so hohen Betrag erhalten wird wie ein Landwirt in den MOEL, wenn man die Arbeitskräftesituation des Jahres 2000 unterstellt. Unter der Annahme einer Halbierung der Anzahl der Landwirte in den MOEL würde der Unterschied im Jahr 2013 am Ende der Übergangsphase immer noch das 2,5fache ausmachen.

In der Praxis lassen sich derartige Unterschiede jedoch mit detaillierten Hinweisen auf andere Stützungsformen (z. B. Regionalprogramme, Investitionsbeihilfen, etc.), auf die vermutlich noch längere Zeit bestehenden Unterschiede in Bezug auf die Kaufkraftparität oder einfach den nicht gegebenen Finanzrahmen legitimieren.

5. Fazit

Die EU-Kommission hat mit ihren Ende Jänner 2002 erläuterten Vorstellungen zur Integration von zehn der zwölf Beitrittswerber in die Gemeinsame Agrarpolitik einen Plan vorgelegt, nach dem die Kosten für diese Politik bis 2006 im Rahmen der Vorgaben des Berliner Gipfels bleiben können. Die vorliegende Arbeit versucht, diese Berechnungen zu rekon-

Abbildung 2: Szenarien der Kosten der GAP für die EU-15 und der MOEL-10 in Mrd. €



Quelle: Eigene Berechnungen, real zu Preisen von 1999

struieren und für die Jahre 2006 bis 2013 fortzuschreiben. In dieser Periode wird das Budget zusätzlich belastet, indem auch Bulgarien und Rumänien Mitglieder der EU werden und für die Länder der ersten Beitrittsrunde die stufenweise Annäherung an das Direktzahlungsniveau der EU abgeschlossen wird. Als zentrales Ergebnis lässt sich festhalten, dass der Fahrplan der Kommission unter den getroffenen Annahmen auch in der Finanzperiode 2007-2013 Bestand haben kann, der vorgegebene agrarpolitische Finanzrahmen also auch durch eine EU-27 nicht gesprengt werden muss.

Allerdings gilt diese Aussage nur unter der Annahme, dass i) die neuen Mitgliedsländer die im Kommissionsvorschlag unterstellten Bedingungen in Bezug auf Produktionsquoten, Referenzflächen sowie die Bemessung von Flächenprämien akzeptieren, ii) weitere Reformen der GAP keinerlei zusätzlichen Kosten für die EU verursachen und sich iii) die – in den vergangenen Jahren relativ günstigen – Weltmarktbedingungen nicht zuungunsten der Landwirtschaft entwickeln. Bereits der erste Punkt erscheint insofern fragwürdig, als die Vorschläge der Kommission zum Teil deutlich von den Verhandlungspositionen der Beitrittsländer abweichen und in Summe für lange Zeit auch eine Schlechterstellung der Landwirtschaften dieser Länder gegenüber der EU-15 bedeuten würden. Der zweite Punkt verlangt von der Landwirtschaft der EU-15 eine Zurückhaltung, die in den vorangegangenen Reformen zumindest nicht die Regel war. Der dritte Punkt schließlich verweist auf Unwägbarkeiten, die das Gesamtbild entscheidend verändern könnten.

Damit ergibt sich eine Situation, wo der von der Kommission vorgelegte und von den Beitrittswerbern als unzureichend kritisierte Verhandlungsvorschlag bereits alle Budgetspielräume ausgeschöpft haben dürfte. In dieser Arbeit wurde gezeigt, wie bereits die teilweise Lockerung der Annahmen dieses günstigsten Szenarios in Form einer graduellen Annäherung der für die Berechnung der Flächenprämien wichtigen Referenzerträge an die von den neuen Mitgliedsstaaten geforderten Sätze zu gravierenden Problemen in Bezug auf den Finanzierungsrahmen führt. Es konnte aber auch gezeigt werden, dass bereits durch eine sehr mäßige Rückführung der Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik zusätzliche Finanzierungsspielräume für derartige Fälle geschaffen werden könnten.

In diesem Papier wurde gezeigt, dass das *Issues Paper* der Kommission – trotz der von den Beitrittskandidaten kritisierten Zurückhaltung bei den Zugeständnissen – bereits an der Grenze der Finanzierungsleitlinie positioniert ist. Falls dieses günstigste Szenario nicht einzuhalten ist, die Osterweiterung jedoch nicht wegen agrar-budgetärer Probleme blockiert werden soll, dann bleiben lediglich zwei Auswege:

- eine Aufstockung des Agrarbudgets um die fehlenden Beträge, was sich zwar durch eine weiter gehende Ausschöpfung der Finanzierungsobergrenze von 1,27% des BIP einfach bewerkstelligen ließe, jedoch von den betroffenen Steuerzahlern sehr leicht als Zusatzbelastung aus der Osterweiterung erkannt werden würde;
- die Eröffnung der Diskussion um die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die derzeit von agrarischen Interessenvertretern vehement mit dem Argument abgelehnt wird, die Osterweiterung habe nicht das Geringste mit einer künftigen Reform der GAP zu tun.

Tatsächlich ist das zuletzt genannte Argument nicht eindeutig falsch, weil es für die Zeit bis 2006 unter der Prämisse gilt, dass die Beitrittsländer voll auf die Vorstellungen der EU-15 eingehen. Davon abweichende Möglichkeiten wurden in diesem Beitrag ansatzweise diskutiert.

Auch wenn die Aufgabe dieses Papiers primär in der Abschätzung der Kosten der EU-Erweiterung im Agrarbereich lag, so sollte eine Einengung der Erweiterungsdiskussion auf die technischen und budgetären Detailprobleme nicht den Blick für das Ganze verstellen. Richtigerweise diskutiert die Kommission in ihrem Papier in einer umfassenderen Sichtweise auch mögliche negative Effekte des bestehenden Direktzahlungssystems: Aufgeworfen werden Fragen der Strukturentwicklung, der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Fragen zur Entwicklung des ländlichen Raumes auch durch die Entstehung von Arbeitsplätzen in anderen Wirtschaftsbereichen.

Appendix: Modellstruktur und Datengrundlagen

Modellgleichungen:

$$DPu_{EU15} = DPnom_{EU15} * Defl) / LV_{EU15} \quad (\text{für jede Produktgruppe})$$

$$OPu_{EU15} = (OPnom_{EU15} * Defl) / LV_{EU15} \quad (\text{für jede Produktgruppe})$$

$$RefY_F_{CC} = Yield_{CC} / Yield_{EU15} \quad (\text{für einzelne Produktgruppen, sonst Proxies, für jedes der CC})$$

$$RefY_F1_{CC} = RefY_F_{CC} * Scen_F \quad (\text{für jede Produktgruppe, für jedes der CC})$$

$$DPu_{CC} = DPu_{EU15} * RefY_F1_{CC} * Phaseln_F \quad (\text{für jede Produktgruppe, für jedes der CC})$$

$$OPu_{CC} = OPu_{EU15} * Proxy_F1_{CC} \quad (\text{für jede Produktgruppe, für jedes der CC})$$

$$DP_{EU25} = \sum_{p=1...10, c=1...10} (DPu_{EU15_p} * LV_{EU15_p} + DPu_{CC_p_c} * LV_{CC_p_c})$$

$$OP_{EU25} = \sum_{p=1...10, c=1...10} (OPu_{EU15_p} * LV_{EU15_p} + OPu_{CC_p_c} * LV_{CC_p_c})$$

mit:

DPnom: Direct Payment, lfd. Preise

DPu: Direct Payment per unit, 1999er Preise

OPnom: Other Budgetary Payments, lfd. Preise

OPu: Other Budgetary Payments per unit, 1999er Preise

Phaseln_F: Phasing in factor (0,25 to 1 depending on year and scenario)

PR: Produkte (p = 1 ... 10; CE: Cereals, OC: Oilcrop, SB: Sugarbeet, XC: Other crops, BV: Beef, MC Milk cows, SG: Sheep and Goat, PM: Pigs, PY: Poultry, XP: Other products)

LV : Level of Production (für Bestände, Flächen, für jedes Land)

LV_F: Faktor zur Manipulation von Flächen- und Bestandsentwicklungen gegenüber dem *Base-Run* (lediglich für Sensitivitätsanalyse eingesetzt, im vorliegenden Papier gilt LV_F = 1)

CC: Candidate Countries (c = 1 ... 10; BG, CZ, EE, HU, LV, LT, PL, RO, SK, SI), EU-15

EU15: EU der 15

RefY: Reference Yield

RefY_F: Reference Yield Factor

Scen_F: Faktor zur Anhebung oder Absenkung der Reference Yield Factors im Sinne von Szenarien und Sensitivitätsanalysen

Datenbasis:

- Flächen bzw. Tierbestände für MOEL-10 und EU-15 gegeben, werden ab 2007 fortgeschrieben, wobei, falls – bspw. aus Vorschätzungen – nur Produktionsmengen gegeben sind, diese auf Bestände umgerechnet wurden (Quelle: European Commission).
- Haushaltspositionen für die EU (Quelle: Mayerhofer, BMF)
- Berechnungsgrundlagen für Reference Yields (Quelle: European Commission)

Datenaufbereitung:

- Produktion wird zu zehn Produktgruppen zusammengefasst; auf dieser Basis werden Mengenentwicklungen errechnet.
- Für die Zuordnung der direkten und der anderen budgetären Leistungen werden die Produkte zu sieben Gruppen zusammengefasst; die Budgetzahlungen für die Aggregate Milch und Rinder sowie Schweine und Geflügel werden aliquot auf diese Gruppen aufgeteilt.

Anmerkungen

¹ DIW (2001), Dresdner Bank (2001).

² EU Commission (2002b).

³ Inwieweit derartige Überlegungen nicht mutatis mutandis auch für die Situation im ländlichen Raum in den heutigen Mitgliedsstaaten Gültigkeit haben könnten, sei an dieser Stellen nur zu bedenken gegeben; eine ausführliche Befassung mit dieser Frage müsste den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

⁴ Um die Stichhaltigkeit dieses Verfahrens zu überprüfen, wurden die für die EU insgesamt gegebenen Zahlungen probenhalber auf die gleiche Weise wie für die neuen Mitgliedsstaaten auch auf die bisherigen Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Dabei zeigte sich, dass die tatsächlichen Zahlungen in der Regel mit einer Abweichung von kaum mehr als 10% getroffen wurden. Österreich lag in dieser Auswertung bspw. unter den tatsächlichen Zahlungen, was sich durch die überdurchschnittliche Teilnahme bspw. an Umweltprogrammen erklären lässt.

⁵ European Commission (2001).

⁶ Hier ist Wolfgang Mayerhofer für die Bereitstellung der Haushaltsdaten 2000, für die prozentuellen Veränderungen in den Folgejahren sowie für ergänzende Informationen zu danken.

⁷ Zu dieser Gruppe gehören Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern. In den hier vorgelegte Berechnungen werden Zypern und Malta allerdings – wie erläutert – vernachlässigt.

Literatur

Agra-FOCUS, EU Enlargement: CEEC Ministers formally set out their positions, in: Agra-Focus (April 2002) 25-30.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst, Szenarien für den EU-Haushalt 2007 und 2013, in: DIW Wochenbericht 68/36 (2001).

Dresdner Bank AG (Hrsg.), Herausforderung EU-Erweiterung, Wachstumschancen nutzen – Reformen vorantreiben (=Trends Spezial, Wirtschaftsanalysen, Frankfurt am Main, Mai 2001).

European Commission, Agenda 2000. For a stronger and wider Union, in: Bulletin of the European Union, Supplement 5 (1997).

European Commission, CAP Reports – Prospects for Agricultural Markets – 2001 to 2008 (Brüssel 2001).

European Commission, Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP (=SEC(2002)95 final, Brüssel 2002a).

European Commission, Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs (=SEC(2002)95 final, Brüssel 2002b).

Zusammenfassung

Mit dem Papier „Enlargement and Agriculture – Successfully Integrating the New Member States into the CAP“ vom Jänner 2002 hat die EU-Kommission erstmalig detaillierter dargestellt, wie und in welchem Ausmaß Gelder aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Länder Mittel- und Osteuropas (MOEL) verausgabt werden sollen. Maßgeblich hierfür waren die vom Europäischen Rat beim Berliner Gipfel vereinbarten Richtlinien für die Finanzierung der Agrarpolitik insgesamt. Das Papier der Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass die Erweiterung innerhalb der gegebenen Finanzierungsspielräume möglich ist. Gleichzeitig könne Rücksicht auf die sozialen und strukturellen Entwicklungen genommen werden. Im Gegensatz hierzu hatten verschiedene frühere Studien festgestellt, dass eine Ausdehnung der GAP auf eine EU-25 entweder kostensenkende Reformen oder eine stärkere Regionalisierung erfordere. Mit Skepsis wurden daher auch der kurze Zeithorizont (nur bis zum Jahr 2006) der Kommissionsberechnungen sowie die Beschränkung auf acht der zehn Beitrittskandidaten aufgenommen. Gestützt auf Szenarien für alle 10 MOEL und unter Fortschreibung der Vorschläge der Kommission für die einzelnen Produktgruppen führt das vorliegende Papier die Berechnungen bis zum Jahr 2013 fort. Die Ergebnisse zeigen, dass die Vorschläge der Kommission auch über 2006 hinaus mit Blick auf den Finanzrahmen Bestand haben dürften. Sensitivitätsanalysen machen aber deutlich, dass die Vorschläge der Kommission am optimistischen Rand der möglichen Entwicklungen liegen. Dadurch bleiben keinerlei Spielräume für weitere Zugeständnisse an die MOEL, aber auch nicht für kostenträchtige Reformen der GAP selbst. Für dieses Ergebnis ist zudem entscheidend, dass die Weltmarktsituation für EU-Agrarprodukte ähnlich günstig bleibt wie in den vergangenen Jahren.